नगर विकास योजना का मूल्यांकन
हैदराबाद

मार्च 2006

राष्ट्रीय नगर कार्य संस्थान
कोर 4 बी, भारत पर्यावास केन्द्र
लोदी रोड़, नई दिल्ली 110003

किसी प्रकार की शंका होने पर कृपया सुश्री उषा रघुपति से ई मेल से सम्पर्क करें (email:uraghupathi@niua.org)

नगर विकास योजना का मूल्यांकन : हैदराबाद

हैदराबाद की नगर विकास योजना उस शहर की आज जो स्थिति है, उसके बारे में और भविष्य में उसे कैसा बनाना चाहते हैं, उसके बारे में एक विस्तृत तस्वीर पेश करती है। हैदराबाद एक विश्वस्तरीय शहर और कहना चाहिए एक 'स्लम रहित' शहर बनने की कामना रखता है।

हितबद्ध पक्षों से विचार विमर्श

हैदराबाद की नगर विकास योजना में योजना की तैयारी प्रक्रिया दी गई है। इसमें बताया गया है कि व्यापक आधार पर विचार विनिमय किया जाए जिनमें विभिन्न सैक्टरों, विभिन्न हितबद्ध पक्षों एवं विभिन्न सामाजिक समूहों के लोगों और उनके प्रतिनिधियों को सम्मलित किया गया है, तथा

- नगर विकास योजना प्रक्रिया, जिसका उल्लेख चित्र 1.1 (पृष्ठ 7) में है कि नगर की विकास योजना सर्वप्रथम सेवा कार्यों में जुटी विभिन्न एजेंसियों द्वारा तैयार की गई थी और उसके बाद हितबद्ध पक्षों से परामर्श की मार्फत उस नगर विकास योजना का अनुमोदन लिया गया।

- चित्र 1.1 में जो तीर का निशान है वह बतलाता है कि अगर योजना का हितबद्ध पक्षों द्वारा अनुमोदन नहीं किया जाता तो उसका पुन: संशोधन किया जाएगा।

- जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय कायाकल्प अभियान के तहत नगर विकास योजना की तैयारी में विलोम प्रक्रिया अपनाने की आशा की जाती है जहां नगर विकास योजना परामर्श प्रक्रिया की मार्फत विकसित किए जाने की आशा की जाती है।

तथापि, अगर नगर विकास योजना हितबद्ध पक्षों से विचार विमर्श के बाद तैयार की गई है और उस योजना को हितबद्ध पक्षों के मतों और विचारों को शामिल करने के लिये तदनुसार संशोधित किया गया है तो उस योजना को परामर्शी प्रक्रिया के द्वारा तैयार किया गया माना जा सकता है।

वर्तमान स्थिति का विश्लेषण

वर्तमान स्थिति का विश्लेषण भलीभांति प्रस्तुत किया गया है और उसमें विभिन्न सैक्टरों और सेवाओं के ब्यौरे हैं। इस खंड में न केवल हैदराबाद नगर निगम के सेवाओं संबंधी भौतिक पहलुओं को अपितु वित्तीय पहलुओं को भी शामिल किया गया है और साथ ही आस पास की नगर पालिकाओं को अलग से सम्मलित किया गया है। इसमें प्रत्येक सेवा के लिए संस्थायी दायित्य निर्धारित किये गये हैं तथा प्रत्येक समाहित पहलू के मुख्य मुद्दों और चुनौतियों का उल्लेख किया गया है।

शहरी गरीबों के लिये बुनियादी सेवाओं का अलग से उल्लेख किया गया है और समुचित ब्यौरे दिये गये हैं ।

हैदराबाद नगर निगम की वित्तीय सेहत वितीय और निवेश योजना नामक अंतिम खण्ड में दी गई है। दिये गये आंकड़ों से जाहिर है कि हैदराबाद नगर निगम का राजस्व खाता पिछले 5 वर्षों से अधिशेष या मुनाफे में हैं।

1. राजस्व आय वर्ष 2000-2001 में 256.61 करोड़ रू0 से बढ़कर वर्ष 2004-2005 में 389.52 करोड़ रू0 हो गई है ।
2. इसी अवधि में खर्च 198.33 करोड़ रू0 से बढ़कर 257.56 करोड़ रू0 हुआ ।
3. इसी अवधि में राजस्व के अधिशेष खाते में 58.27 करोड़ रू0 तथा 172.34 करोड़ रू0 के बीच उतार चढाव हुए।
4. इसी अवधि में पूँजीगत आय 83.48 करोड़ रू0 तथा 156.72 करोड़ रू0 के बीच रही जब पूँजीगत खर्च 67.44 करोड़ रू0 और 210.79 करोड़ रू0 के बीच रहा।

संकल्पना और कार्यनीति

संकल्पना विवरण एकदम स्पष्ट है और इस अध्याय में विभिन्न सेवाओं की घटक-वार संकल्पना का खाका दिया गया है। हैदराबाद एक विश्वस्तरीय शहर बनना चाहता है और वह सभी हैदराबाद वासियों को अच्छी कोटि की सेवायें देना चाहता है और शहर को एक जीवंत शहर बनाना चाहता है।

लेकिन, कुछ मुद्दे ऐसे हैं, जिनका स्पष्टीकरण आवश्यक है, वे हैं -

1. नगर विकास योजना में संकेत है कि पुराना शहर पतन से पीड़ित है जबकि उसके आस पास के इलाके आर्थिक विकास में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाना शुरू कर रहे हैं, लेकिन योजना में शहर के आंतरिक हिस्सों के कायाकल्प के लिए केवल जल आपूर्ति और सीवरेज सेक्टर में ही कुछ परियोजनाओं का प्रस्ताव है। शहर के आंतरिक क्षेत्रों को पुन: समर्थ बनाने के लिए अन्य सैक्टरों पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए।

हैदराबाद नगर निगम :
शहर के आंतरिक हिस्सों के कायाकल्प के लिए अनेक परियोजनायें प्रस्तावित की गई हैं जो जरूरत के अनुसार हैं। यह भी पता चला है कि इन परियोजनाओं को संकल्पना और कार्यनीति विषयक अध्याय 7 में पहले शामिल नहीं किया गया था इन परियोजनाओं को अब शामिल किया जा रहा है जो अनुलग्नक में दी गई हैं।

अनुलग्नक

तालिका 8.2.1 (संदर्भ अनुलग्नक) में हैदराबाद नगर निगम के आसपास के शहरी स्थानीय निकायों के प्रायोजित राजस्व आय-व्यय का प्रस्तुतीकरण दो अलग-अलग परिदृश्यों में किया गया है, जिनमें से एक सुधार-रहित है, दूसरा सुधार सहित है। सुधार-सहित जो परिदृश्य है उसमें स्थानीय निकायों का शुद्ध घाटा काफी कम हो जायेगा और इसलिये शहरी स्थानीय निकायों को चाहिये कि वे

प्रस्तावित पूंजी निवेश हेतु समग्र घाटा कम करने के लिये सुधार के उपाय अपनायें। इस प्रकार उत्पन्न राजस्व घाटा से जाहिर है कि इसके लिये शहरी स्थानीय निकाय अपने निजी स्रोतों से अपेक्षित धन की व्यवस्था नहीं कर सकते और इसलिये उन्हें उस घाटा राशि के बराबर ऋण लेना पड़ता है। शहरी स्थाानीय निकायों के पास इतनी क्षमता है कि वे इस परियोजना हेतु लिए जाने वाले नए ऋण की अदायगी कर सकें।

तालिका 8.2.1 हैदराबाद नगर निगम और प्रतिवेशी नगरपालिकाओं हेतु (एफ ओ पी) प्रायोजित राजस्व अधिशेष

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
	करोड़ रू0						
आधार केस (कुछ नहीं करें) ए हैदराबाद नगर निगम							
राजस्व आय	555.74	615.92	672.44	739.88	816.42	906.25	1,013.48
राजस्व व्यय	356.17	383.41	440.95	517.38	608.81	718.38	849.92
ए अधिशेष/घाटा	199.57	232.51	231.49	222.50	207.61	187.86	163.56
बी प्रतिवेशी शहरी स्थानीय निकाय							
राजस्व आय	246.38	271.00	298.75	330.06	365.42	405.40	450.63
राजस्व व्यय बी अधिशेष/घाटा	105.52 140.85	128.29 142.70	156.14 142.61	190.20 139.85	231.93 133.50	283.07 122.33	345.79 104.83
अतिरिक्त व्यय (शहरी रिनूअल मिशन)							
निजी अंशदान (यू.एल.बी.)	307.40	614.40	1,127.60	1,127.60	1,076.00	819.80	563.60
सी आई पी से अधिक ओ.एम	12.81	38.40	84.54	130.67	174.22	207.52	12.81
शुद्ध स्थिति	33.03	252.00	791.91	849.79	865.56	683.82	502.73
सुधार सहित परिदृश्य							
ए-हैदराबाद नगर निगम							
राजस्व आय	555.74	615.92	688.52	774.06	870.92	983.51	1,116.23
राजस्व व्यय	356.17	383.41	440.95	517.38	608.81	718.38	849.92
ए अधिशेष/घाटा बी-प्रतिवेशी यू.एल.बी.	199.57	232.51	247.57	256.67	262.11	265.13	266.31
राजस्व आय	246.38	276.09	309.57	347.32	389.89	437.94	492.19
राजस्व व्यय	105.52	128.29	156.14	190.20	231.93	283.07	345.79
बी-अधिशेष/घाटा	140.85	147.80	153.44	157.11	157.97	154.87	146.39
अतिरिक्त व्यय (शहरी							

रिनूअल मिशन)							
निजी अंशदान (यू.एल.बी.)	307.40	614.40	1,127.60	1,127.60	1,076.00	819.80	563.60
अतिरिक्त ओ एंड एम सी सी आई पी से	12.81	38.40	84.54	130.67	174.22	207.22	12.81
*शुद्ध स्थिति	33.03	(246.90)	(765.00)	(798.35)	(786.59)	(574.01)	(358.42)

* कोष्ठक के आंकड़े ऋणात्मक मूल्य दर्शाते हैं।

2. प्रस्तावित परियोजनाओं में एक समय सीमा का उल्लेख है लेकिन यह उल्लेख नहीं है कि योजनाएं हैदराबाद नगर निगम और आसपास की नगरपालिकाओं, हैदराबाद शहरी बस्ती क्षेत्रों, हैदराबाद शहरी विकास कार्यक्रम या अन्य क्षेत्रों (जो सभी शहरी कार्यक्रम के अंग हैं) के लिये प्रस्तावित की गई हैं।

हैदराबाद नगर निगम :
विभिन्न योजनाएँ समूहबद्ध करके कार्यान्वयन के लिए जिम्मेवार एजेसियों के बारे में प्रस्तुत की गई हैं। परियोजनाओं की स्थिति का उल्लेख विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में पूंजीनिवेश राशि के साथ किया जायेगा ।

3. परियोजनाओं के घटकों का भी विस्तृत उल्लेख नहीं है, केवल समग्र परियोजना शीर्षक दिये गए हैं। उदाहरण के लिए पृष्ठ 142 पर यह स्पष्ट नहीं है कि कृष्णा पेयजल आपूर्ति परियोजना फेस-2 कौन कौन से घटकों को शहरी कायाकल्प अभियान के अंतर्गत वित्त पोषण के लिए प्रस्तावित किया जा रहा है। परियोजना घटकों का उल्लेख लागत अनुमानों के साथ किया जाना चाहिये।

हैदराबाद नगर निगम :
कृष्णा पेयजल परियोजना फेस-2 घटकों, जो शहरी कायाकल्प अभियान के अंतर्गत प्रस्तावित है, में संसाधन जुटाव, जल वितरण लाइनें बिछाने के लिये अतिरिक्त जलाशय भंडारण की परियोजनायें शामिल हैं लेकिन इनका उल्लेख विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) में किया जा रहा है जो हैदराबाद की नगर विकास योजना में प्रस्तुत की गई है। ऐसा ही अन्य के मामलों में किया जाएगा।

4. नगर विकास योजना में कोई भी वित्त परिचालन योजना नहीं दी गई है। जबकि निवेश योजना तालिका (पृष्ठ 142 से पृष्ठ 149 में उल्लेख है) में धन की आवश्यकता तथा भारत सरकार, आन्ध्र प्रदेश सरकार तथा आंतरिक सरकार तथा आंतरिक वित्त/राजस्व से अंशदान का उल्लेख है, लेकिन ऐसा कोई उल्लेख नहीं है कि स्थानीय शासन के वित्त में किस प्रकार की बढ़ोतरी होने की आशा है और हैदराबाद नगर निगम किस सीमा तक इन परियोजनाओं के लिए अंशदान करेगा। अगर प्रत्याशित राजस्व स्रोत लक्ष्य से कम बैठते हैं तो एक वितीय जोखिम निवारण नीति का भी खाका दिया जाए।

हैदराबाद नगर निगम :

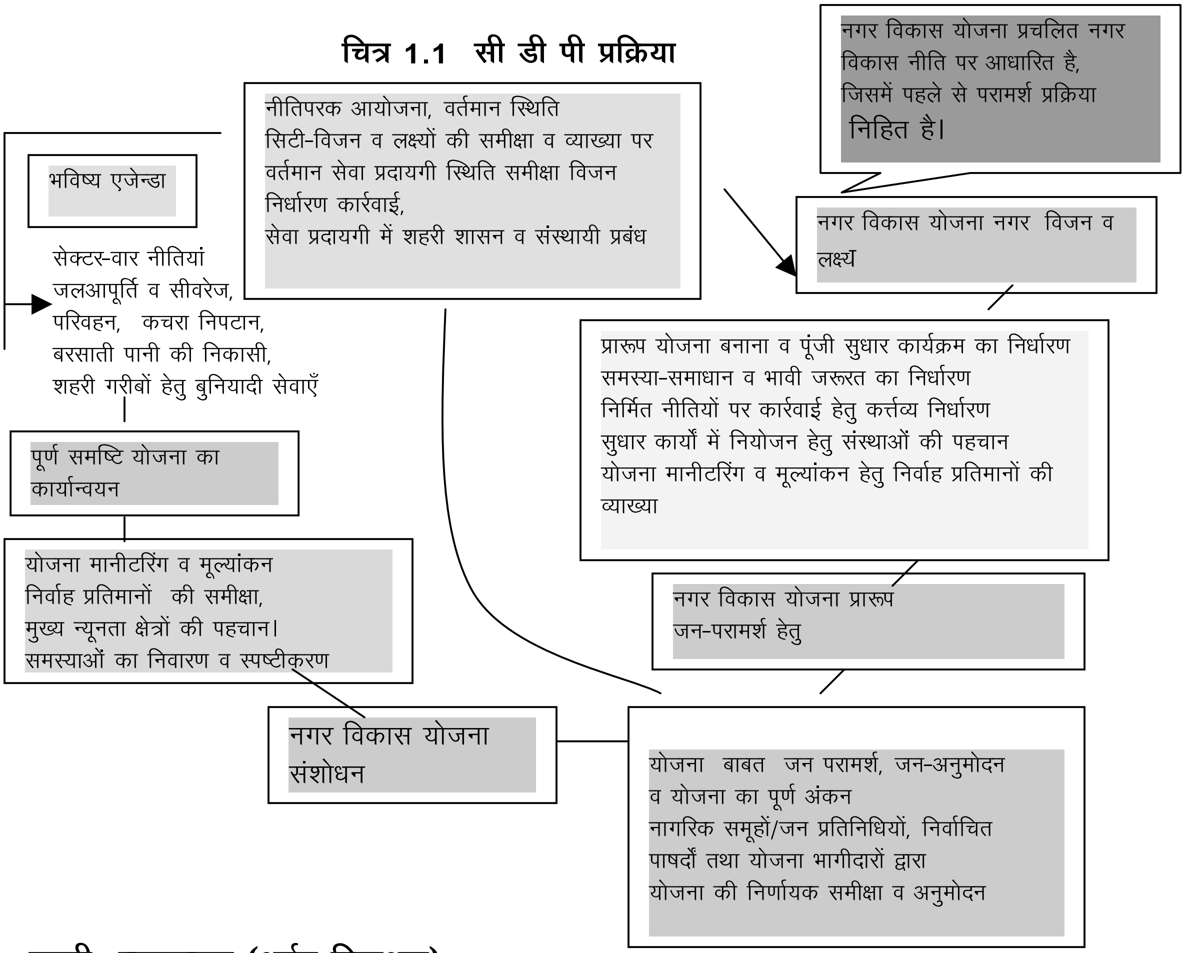
जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी कायाकल्प अभियान के अन्तर्गत पूंजीनिवेश का उल्लेख योजना के अध्याय 8 में किया गया है। 'आधार केस परिदृश्य' तथा 'सुधार सहित परिदृश्य' पर चर्चा की गई थी। हैदराबाद नगर निगम और आस पास के शहरी स्थानीय निकायों में वित्त बढ़ोतरी तथा परियोजनाओं के लिए इन निकायों के वित्त स्रोतों तथा परियोजनाओं में उनके अंशदान का उल्लेख तालिका 8.2.1 में है जो अनुलग्नक के रूप में है।

अब यह नगर विकास योजना (सीडीपी) राष्ट्रीय शहरी कायाकल्प अभियान के टूलकिट नं02 में विहित दिशा निर्देशों के अनुसार है।

नगर विकास योजना (सी डी पी) प्रक्रिया पर स्पष्टीकरण

यह सी डी पी प्रक्रिया पर टिप्पणी बाबत है। चित्र 1.1 (पृष्ठ 7) के उल्लेखानुसार, ड्राफ्ट सी डी पी पर दो वर्षों के दौरान हितबद्धों पक्षों के साथ विस्तृत परामर्श के आधार पर मौजूदा सिटी विकास नीति के समेकन द्वारा तैयार की गई थी। साथ ही समेकन प्रक्रिया के दौरान भी हितबद्ध पक्षों से कई बार विचार विमर्श किया गया तथा काउंसिल से अनुमोदन लिया गया। समेकित सी डी पी को अंतिम रूप देते समय हितबद्ध पक्षों से पुन: अनुमोदन लिया गया।

चित्र 1.1 सी डी पी प्रक्रिया



7.7 शहरी कायाकल्प (अर्बन रिन्यूअल)

हैदराबाद का मेट्रोपालिटन एरिया एक प्राचीनतम शहर है, जिसमें वह पुराना शहर भी शामिल है, जिसके कायाकल्प की आवश्यकता है। **शहरी कायाकल्प कार्यक्रम की भावदृष्टि या संकल्पना है, " शहर के मूल स्वरूप को नुकसान पहुँचाए बिना, अभ्यंतर क्षेत्र को भीड़-भाड़ से मुक्त करना, ताकि वहाँ जीवन की गुणवत्ता और आर्थिक आकर्षण में वृद्धि की जा सके ".**

सिटी विज़न (नगर संकल्पना)
"शहर के अभ्यंतर क्षेत्र के मूल स्वरूप को नुकसान पहुँचाए बिना उसे भीड़-भाड़ रहित करना ताकि वहाँ जीवन की गुणवत्ता और आर्थिक आकर्षण में वृद्धि की जा सके।" ।

7.7.1 लक्ष्य और सेवा परिणाम

उपर्युक्त विजन (संकल्पना) को हासिल करने के लिये निर्धारित लक्ष्य इस प्रकार हैं -

तालिका 7.11 लक्ष्य सेवा परिणाम

लक्ष्य	**समय सीमा**			
	2005	2010	2016	2021
भीतरी शहर की भीड़-भाड़ से मुक्ति	20% पूर्ण	80%	100%	100%
भीतरी क्षेत्र को पैदलगामी बनाना	20% पूर्ण	80%	100%	100%
संरक्षण	30%	90%	100%	100%
सरकारी-गैरसरकारी भागीदारी	संतुलित प्रोटोकाल (नयाचार) लागू	20% परियोजना लागत जुटाने के लिये कुल प्रोटोकाल		

शहरी कायाकल्प हेतु कार्यनीति योजना नीचे दी गई है :

शहरी कायाकल्प के अन्तर्गत प्रस्तावित परियोजनाएं/अन्तरायक इस प्रकार है :

- तंग सड़कों-गलियों और सम्पर्क मार्गों को चौड़ा करना
- बाजारों और पार्किंग स्थलों को अन्यत्र कायम करना
- बरसाती पानी निकासी, यातायात आदि के आधारतंत्र की पुनः बहाली
- चारमीनार क्षेत्र को पैदलगामी बनाना
- मूसी नदी का उद्धार

शहरी कायाकल्प कार्यक्रम के तहत प्रस्तावित परियोजनाएं इस प्रकार हैं :

7.7.2 चारमीनार की पैदलगामी परियोजना

हैदराबाद के ऐतिहासिक शहर, चारमीनार जिसका केन्द्र बिन्दु है, ने उत्थान-विकास के विभिन्न सोपान और परिवर्तन देखे हैं। आज वह एक यातायात टापू की तरह दिखायी देता है, जहाँ चारों ओर हजारों वाहनों की भीड़ दिखायी देती है। इस भीड़-भाड़ के बीच उलझी हुई बिजली की लाइनें, बेतरतीब संकेत चिन्ह, तथा हर तरह का अतिक्रमण व्याप्त है। ऐतिहासिक भीतरी शहर को वाणिज्यिक एवं अन्य प्रकार के गतिविधियों को केन्द्र के रूप में बहाल करने के लिये हैदराबाद नगर निगम चारमीनार के आस-पास के इलाके के अन्तर्राष्ट्रीय स्तर के सर्वोत्तम शहरी सेवा स्तर प्रदान

करने हेतु पैदलगामी क्षेत्र बनाने के काम में जुटा हुआ है। नागरिक सुविधाओं, यातायात तंत्र, बरसाती जल निकासी, विरासती चहल-कदमी, लाड़ बाजार को पैदलगामी बनाने व सुदंर बनाने , आसपास की सड़कों को चौड़ा करने, पथेरगट्टी के अग्रभाग के पुनरूद्धार, चारमीनार की प्राचीरों की चमक-दमक व्यवस्था तथा चारकमान के पुनरूद्धार की व्यवस्था के साथ ऐतिहासिक परिसरों का पुनर्निमाण भी प्रोजक्ट में शामिल है।

7.7.3 मूसी नदी संरक्षण परियोजना

मूसी नदी हैदराबाद शहर के बीच से गुजरती है तथा समग्र सीवरेज प्रणाली के अभाव में वह पूरी तरह प्रदूषित हो गई है। इस दिशा में सुधार के पहल-प्रयास के भाग स्वरूप, मूसी नदी धारा को क्रमिक उपायों के जरिये संरक्षित करने का प्रस्ताव है। इन उपायों के अन्तर्गत अवरूद्ध सीवरों का पुनःनिर्माण, नदी तटों का पुनरूद्धार, पर्यावरण की दृष्टि से बदबूदार क्षेत्रों का सुधार, बाढ़ की स्थिति में पानी के संरक्षण के लिये रोक-बांध तथा भूसौंदर्यकरण आदि का समावेश है।

नीतिपरक कार्ययोजना - शहरी कायाकल्प

शहरी कायाकल्प - विजन व लक्ष्य प्राप्ति (2005-2012) की कार्यनीति									
घटक	कार्यकलाप	संस्था	वर्ष 1	वर्ष 2	वर्ष 3	वर्ष 4	वर्ष 5	वर्ष 6	वर्ष
शासन	विकास अधिकारों के अन्तरण की नीति	आंध्र सरकार	✓						
	भवन उपनियमों में संशोधन	हैदराबाद नगर निगम	✓						
	शिकायत निवारण तंत्र		✓						
	पब्लिक-प्रायवेट भागीदारी नीति		✓						
	आई ई सी सुधारों हेतु मूल्यनीति		✓						
	नागरिकों को जागरूक बनाना		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	शांत यातायात की नीतियां	पुलिस/आंध्र सरकार नगर निगम							
	खुले परिसर की नीति	आंध्र सरकार एवं है0 नगर निगम							
परिवहन सुधार	अतिक्रमण हटाना	है0 नगर निगम	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	तंग सड़कों को चौड़ा करना	है0 नगर निगम	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	पार्किंग स्थल अन्यत्र ले जाना	है0 नगर निगम/ है. शहरी विकास प्राधिकरण	✓	✓					
	बस शेल्टरों व बस स्टेंडों को अन्यत्र ले जाना	है0 नगर निगम/ ए.पी.एस.आर.टी.सी.	✓	✓					
	पैदलपथ सुविधा	है0 नगर निगम		✓	✓	✓			
	फ्लाईओवर निर्माण	है0 नगर निगम/ है. शहरी विकास प्राधिकरण		✓	✓	✓			
	पैदलयात्री सुरक्षा प्रोग्राम/ प्रोजेक्ट-जेबरा पारपथ, विभाजन आदि	है0 नगर निगम	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

शहरी कायाकल्प - विजन व लक्ष्य प्राप्ति (2005-2012) की कार्यनीति									
घटक	कार्यकलाप	संस्था	वर्ष 1	वर्ष 2	वर्ष 3	वर्ष 4	वर्ष 5	वर्ष 6	वर्ष
आधार-ढ़ांचा सुधार	वर्षा जल निकासी व व्यवस्थाबहाल करना	है0 नगर निगम	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	पथ प्रकाश	है0 नगर निगम	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	कचरा निपटान	है0 नगर निगम	✓	✓					
	भूमिगत केबल डालना	है0 नगर निगम	✓	✓					
	अवरूद्ध सीवरों का निर्माण	एच.एम.डब्लूय.एस.एस.बी.	✓	✓	✓				
	रोक बांधों का निर्माण	है0 नगर निगम एच.एम.डब्लूय.एस.एस.बी.	✓	✓	✓				
	खुले परिसर बहाल करना	है0नगर निगम	✓	✓	✓				
	भूसौंदर्यकरण व मनोरंजन	है0 नगर निगम है0श.वि.प्रा.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓