नगर विकास योजना का मूल्यांकन
जम्मू

जनवरी, 2007

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

किसी प्रकार की शंका होने पर कृपया श्री संदीप ठाकुर से ई मेल से सम्पर्क करें (email:sthakur@niua.org)

नगर विकास योजना का मूल्यांकन : जम्मू

जम्मू की नगर विकास योजना (सीडीपी) जम्मू-कश्मीर की आर्थिक और पुनर्निमाण एजेंसी, जम्मू द्वारा प्रस्तुत की गई है। सीडीपी में वर्त्तमान स्थिति के आकलन और मूल्यांकन, भावी परिदृश्य और संकल्पन तथा नगर निवेश योजना जैसे मुद्दों का अच्छा चित्रण किया गया है।

लेकिन सीडीपी के प्रारंभिक मसौदे, जिसका राष्ट्रीय नगर कार्य संस्थान ने मूल्यांकन किया था, में दो घटक नामतः हितबद्ध पक्षों के साथ परामर्श की प्रक्रिया और ब्यौरे, तथा जम्मू में शहरी सेवाओं की व्यवस्था में शामिल विभिन्न एजेन्सियों के वित्तीय घटक गायब थे। इस प्रारंभिक मूल्यांकन के अनुसरण में वाटर एंड पावर कंसल्टेंसी सविर्सिज (इंडिया) लि.(वापकोस) की एक टीम दो बार यानी 25 जनवरी, 2007 तथा 6 फरवरी, 2007 को राष्ट्रीय नगर कार्य संस्थान में मुलाकाल के लिए आयी। इन मुलाकातों के दौरान, सीडीपी में अपेक्षित बदलाव बावत व्यापक विचार-विमर्श हुआ। अनेक सुझाव दिए गए तथा जम्मू के अधिकारियों से संशोधित सीडीपी में यथा विचार विमर्श (अनुलग्नक 1), अतिरिक्त ब्यौरे शामिल करने के लिए कहा गया।

प्रथम दौर की टिप्पणियों पर शहर जम्मू की प्रतिक्रिया

नगर विकास योजना सीडीपी की प्रारंभिक प्रस्तुति के आधार पर उपर्युक्त टिप्पणियां जम्मू शहर को लिखकर भेजी गई थीं। जैसा कि इन टिप्पणियों से जाहिर है, सीडीपी में बड़े संशोधन आवश्यक थे। शहर द्वारा संशोधित सीडीपी, अनुपालन नोट सहित, राष्ट्रीय नगर कार्य संस्थान को 12 फरवरी,

2007 को भेजी गई और इस संशोधित सीडीपी का भी संस्थान द्वारा विवेचनात्मक मूल्यांकन किया गया।

राष्ट्रीय नगर कार्य संस्थान द्वारा पुनर्मूल्याकनः

संशोधित सीडीपी में सभी टिप्पणियां शामिल कर ली गई है, जो प्रारंभिक या ड्राफ्ट सीडीपी पर की गई थी। अध्याय 7 (पृष्ठ 91-99), "फायनेंसेज एंड सिटी इन्वेस्टमेंट प्लान " शीर्षक से पुनः लिखा गया है। इस अध्याय में सेक्टोरल सिटी इन्वेस्टमेंट प्लान (पेज़ 117-120) तथा फायनेंशियल आपरेटिंग प्लान (पेज़ 123-132) शामिल किए गए हैं। अध्याय 8 भी पुनः लिखा गया है और उसका शीर्षक स्ट्रैटिजी एंड एक्शन प्लान" है।

संशोधित नगर विकास योजना (सीडीपी) में काफी परिवर्त्तन किए गए हैं, जैसे प्रारंभिक पाठ में बताया गया था कि जल आपूर्ति सेक्टर के लिए लागत वसूली 2004-05 में 64% दर्शाई गई थी (देखिए - नगरवर्ती जल आपूर्ति और सीवरेज़ बोर्ड (तालिका 7.4.4.2 पृष्ठ 109), जबकि संशोधित सीडीपी में जल सेक्टर के लिए वर्ष 2004-05 की लागत वसूली मात्र 7% दर्शाई गई है (देखिए तालिकाए 7.17 व 7.20)।

लेकिन नगर स्तर पर जानकारी संबंधी कुछ कमियां अभी भी हैं। उदाहरण के लिए खंड 2.1 में डेमोग्राफिक एंड सोशल प्रोफाइल (जनांकिकी और सामाजिक परिदृश्य) नामक मुद्दों पर पर्याप्त

प्रकाश नहीं डाला गया है(देखिए अनुलग्नक I में दी गई टिप्पणीं)। आगे, तालिकाएं 7.19 और 7.20, जिनमें जल खाते बावत राजस्व और पूंजीगत खर्च (रिवेन्यू एंड कैपीटल एक्सपेडीचर ऑन वाटर एकाउंट) का उल्लेख है, परस्पर मेल नहीं खाती हैं ; तथा, शहरी गरीब और कचरा निपटान के ब्यौरे बाबत क्रमशः खंड 3.6 और खंड 3.3 में पर्याप्त उल्लेख नहीं किया गया है तथा अपेक्षित जानकारी नहीं दी गई है।

तथापि, शहर में व्याप्त वर्त्तमान हालात में, नगर विकास योजना (सीडीपी) में की गई प्रस्तुति को हम फिलहाल स्वीकार करते हैं। किन्तु यह भी अपेक्षा करते हैं कि जम्मू शहर द्वारा इस बारे में और अधिक जानकारी एक वर्ष के अन्दर प्रस्तुत कर दी जाएगी। शहरी विकास मंत्रालय इस बारे में यथोचित कार्रवाई करना चाहेगा।

उपर्युक्त परंतुओं/शर्तो के साथ, अब यह नगर विकास योजना (सीडीपी) जवाहरलाल नेहरू नेशनल अर्बन रिनूअल मिशन (राष्ट्रीय शहरी कायाकल्प अभियान के टूलकिट-2 के अनुसार है।

अनुलग्नक - I

नगर विकास योजना का मूल्यांकनः जम्मू (प्रथम दौर)

जम्मू की नगर विकास योजना (सीडीपी) जम्मू शहर, उसके वर्त्तमान इन्फ्रास्ट्रक्चर, सेवाओं के स्तर तथा उसके विश्लेषण भावी परिदृश्य और विज़न, विकास हेतु कार्यनीतियों और नगर विकास योजना के बारे में अपेक्षाकृत अच्छी जानकारी देती है। लेकिन जानकारी विषयक कुछ ऐसी अपेक्षाएं भी है ; जिन्हें इस स्तर पर शामिल किया जा सकता है। इनका उल्लेख नीचे किया जाता है।

1. **हितबद्ध पक्षों के साथ परामर्श**

जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी कायाकल्प अभियान (जेएनएनयूआरएम) के टूल किट -2 (नगर विकास योजना का प्रारूपण) के अनुसार, यह अपेक्षा की गई थी कि शहर द्वारा नगर विकास योजना तैयार करते समय हितबद्ध पक्षों से परामर्श किया जाएगा। पृष्ठ 5 पर उल्लेख है कि "ड्राफ्ट सीडीपी विभिन्न पक्षों के साथ व्यापक सलाह मशविरा के साथ तैयार की गई है।" लेकिन देखने में यह आया है कि इस सलाह-मशविरा कार्यवाही के बारे में कोई ब्यौरे, विशेषतया हितबद्ध पक्षों की सूची, इन सलाह मशविरा बैठकों के नतीजों तथा हितबद्ध पक्षों के विचारों के बारे में कोई जानकारी नहीं दी गई है, जिनके आघात पर शहर के भविष्य के बारे में कोई सर्वमान्य संकल्पना (अल्पकालीन और दीघकालिन) पर पहुँचा जा सकता था।

2. वर्त्तमान स्थिति का विश्लेषण

2.1 संस्थायी प्रबंधः

सीडीपी में शहरी शासन विशेषतया, नगर निगम अधिनियम के अनुसार कार्यात्मक अधिकार क्षेत्र विषयक खंड नहीं दिया गया है। उस खंड के दिए जाने से जम्मू नगर निगम के कार्य दायित्वों की स्पष्ट तसवीर सामने आ सकती थी और 74वें संविधान संशोधन की 12वीं अनुसूची में विहित 18 कार्यों के निर्वहन की स्थिति स्पष्ट हो सकती थी। इस स्तर पर यह जानना आवश्यक है कि 18 कार्यों में से वस्तुतः कितने कार्य जम्मू नगर निगम द्वारा किए जा रहे हैं और इन कार्यों के निर्वहन में अन्य कौन सी एजेंसियां शामिल हैं।

इन मुद्दों का नगर विकास योजना (सीडीपी) में अपर्याप्त उल्लेख है, क्योंकि इसमें अधिव्याप्त कार्याधिकार क्षेत्र इत्यादि जैसी समस्याओं का उल्लेख नहीं है जो विभिन्न एजेंसियों के कार्यकरण में आती हैं। साथ ही सीडीपी में इन विभिन्न एजेंसियों के संगठनात्मक ढांचे और समान विभागों की कार्यप्रणाली का भी उल्लेख नहीं है।

2.2 जनांकिकी और समाजिक परिदृश्य

नगर विकास योजना (सीडीपी) के खंड 2.1 में जनांकिकी, जनसंख्या वृद्धि दरों तथा शहर की जनसंख्या वृद्धि के स्वरूप से संबंधित मुद्दें भलीभांति उजागर नहीं किए गए हैं। सन् 2001 के

जनसंख्या आंकड़ों अर्थात 7,25,160 से यह भी स्पष्ट नहीं होता कि ये आंकड़े जम्मू शहरी समूह कें है अथवा जम्मू नगर निगम के बारे में हैं। सीडीपी में उल्लिखित 2001 की जनसंख्या, सन् 2001 की जनगणना के अनुसार, जम्मू शहरी समूह या जम्मू नगर निगम की आबादी से मेल नहीं खाती है। जम्मू नगर निगम के सीमांत क्षेत्र में यद्यपि 34 बस्तियां (अधि विस्तार-आउट ग्रोथ), एक जनगणना मंडल (सेंसस बोर्ड) तथा एक एन.ए.सी. टाउन है, लेकिन यह स्पष्ट नहीं है कि इन सभी को वर्ष 2006 तक जम्मू नगर निगम में शामिल कर लिया गया है या नहीं।

कस्बों/ शहर/ शहरी समूह/ उपकस्बों की आकार श्रेणी	सिविक दर्जा	जिला	जनसंख्या 2001			वृद्धि दर		लिंग अनुपात, 2001 (प्रति 1,000 पुरूषों पर स्त्रियां)
			व्यक्ति	पुरुष	स्त्री	1981-1991	1991-2001	
2	3	4	5	6	7	8	9	10
जम्मू	**यू.ए.**	जम्मू	607,642	330,769	276,873	36.0	172.0	837
(a) जम्मू	एम.सी	जम्मू	378,431	206,061	172,370	32.7	83.6	836
(i) पालोर	ओ.जी.	जम्मू	21,194	11,126	10,068	–	–	905
(ii) छानी हिमात	ओ.जी.	जम्मू	17,492	9,426	8,066	–	–	856
(iii) छानी रमन	ओ.जी.	जम्मू	11,880	6,552	5,328	–	–	813
(iv) दीली	ओ.जी.	जम्मू	10,703	5,746	4,957	–	–	863
(v) मुढी	ओ.जी.	जम्मू	10,027	5,244	4,783	–	–	912
(vi) संजवन	ओ.जी.	जम्मू	9,711	5,217	4,494	–	–	861
(vii) चक चंगदवन	ओ.जी.	जम्मू	9,357	4,853	4,504	–	–	928
(viii) दुंगीना	ओ.जी.	जम्मू	7,013	3,699	3,314	–	180.5	896
(ix) नगरौटा	ओ.जी.	जम्मू	6,432	3,382	3,050	164.2	158.7	902
(x) नरवल बाला	ओ.जी.	जम्मू	6,426	3,396	3,030	38.5	549.7	892
(xi) भोर	ओ.जी.	जम्मू	5,870	3,076	2,794	–	–	908
(xii) छानी बेजा	ओ.जी.	जम्मू	5,249	2,880	2,369	–	–	823
(xiii) गेजीयाल	ओ.जी.	जम्मू	4,605	2,534	2,071	–	–	817
(xiv) रख गादि गढ़	ओ.जी.	जम्मू	4,359	2,293	2,066	–	–	901
(xv) बरनई	ओ.जी.	जम्मू	4,181	2,185	1,996	–	–	914
(xvi) छाता	ओ.जी.	जम्मू	4,010	2,159	1,851	–	–	857
(xvii) रख बाहू	ओ.जी.	जम्मू	3,721	2,275	1,446	–	–	636
(xviii) गादि गढ़	ओ.जी.	जम्मू	3,599	1,886	1,713	–	–	908

(xix) गजराल	ओ.जी.	जम्मू	3,051	1,616	1,435	–	–	888
(xx) चनोर	ओ.जी.	जम्मू	2,948	1,525	1,423	–	–	933
(xxi) छानी कमला	ओ.जी.	जम्मू	2,846	1,531	1,315	–	–	859
(xxii) सतवारी	ओ.जी.	जम्मू	2,498	1,323	1,175	113.2	28.0	888
(xxiii) दरमल	ओ.जी.	जम्मू	1,983	1,048	935	–	–	892
(xxiv) चक जालू	ओ.जी.	जम्मू	1,941	1,023	918	–	–	897
(xxv) खानपुर	ओ.जी.	जम्मू	1,096	581	515	–	167.3	886
(xxvi) रायॅपुर	ओ.जी.	जम्मू	1,096	607	489	–	–	806
(xxvii) चक कालू	ओ.जी.	जम्मू	894	470	424	–	–	902
(xxviii) सेतानी	ओ.जी.	जम्मू	789	404	385	–	–	953
(xxix) थंगद	ओ.जी.	जम्मू	758	406	352	–	–	867
(xxx) हजूरी बाग	ओ.जी.	जम्मू	669	368	301	–	–	818
(xxxi) कामिनी	ओ.जी.	जम्मू	596	339	257	–	124.1	758
(xxxii) चक गुलामी	ओ.जी.	जम्मू	240	126	114	–	–	905
(xxxiii) रख रायपुर	ओ.जी.	जम्मू	141	84	57	–	–	679
(xxxiv) नरवल पाइन	ओ.जी.	जम्मू	113	74	39	–	–	527
(b) बारी ब्राम्हणा	एन.ए.सी.	जम्मू	31,616	16,868	14,748	–	96.4	874
(c) जम्मू	सी.बी.		30,107	18,386	11,721	36.9	249.1	637

स्रोतः भारत की जनगणना, 2001, प्रोवीजनल

टिप्पणी -

यू.ए	=	शहरी समूह
एम.सी.	=	नगर निगम
ओ.जी.	=	बस्ति (अधि विस्तार)
सी.बी.	=	सेंसस बोर्ड

सीडीपी में भावी जनसंख्या वृद्धि के प्रायोजन बावत कार्य पद्धति नहीं दी गई है। सही और संगत जनसंख्या अनुमान तैयार करने वाले व्यक्ति को चाहिए कि वह वास्तविक जनसंख्या, उसकी वार्षिक वृद्धि दरों तथा प्राकृतिक वृद्धि, प्रवासन जन्य वृद्धि और स्थानीय निकाय के अधिकार क्षेत्र में परिवर्त्तन से हुई जन वृद्धि जैसे वृद्धि घटकों पर सावधानी पूर्वक विचार करें।

गरीबी रेखा से नीचे की आबादी के 3% के अनुमान तथा आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों की आबादी के 10% के अनुमान, दी गई सूचना से समझ में नहीं आते हैं।

2.3 जलपूर्ति और सीवरेज (अपजल निकासी):

आधार ढांचा जल आपूर्ति विश्लेषण का अधिक विस्तार से उल्लेख किया जाना चाहिए था, क्योकि पानी की वर्त्तमान आपूर्ति तथा आपूर्ति की प्रारंभिक क्षमता के बारे में कोई सूचना नहीं दी गई है। सीडीपी के पेज 26 पर लिखा है कि" राज्य सरकार का लोक स्वास्थ्य इंजीनियरी (पीएचई) विभाग जल सेक्टर से संबंधित व्यवस्था, पूंजीगत निर्माण तथा परिचालन व अनुरक्षण कार्यों के लिए जिम्मेदार था, लेकिन सीडीपी से यह स्पष्ट नहीं होता कि ये कार्य इस समय कौनसी एजेंसी कर रही है।

शहर स्तर की जल सप्लाई और सीवरेज बोर्ड के वित्त प्रबंधन (तालिका 7.4.4.2, पृष्ठ 109) में दर्शाया गया है वर्ष 2004-05 की लागत वसूली 64% है। जबकि अतीत में सीधी उगाही गई राशियों

में सुधार हुआ है, किंतु संख्या पूर्ववत ही है, इस संख्या पर पुनर्विचार किया जाए। जल बोर्ड के आय-व्यय का ब्यौरा भी सीडीपी में नहीं दिया गया है। बोर्ड की जो आय दर्शायी गई है उससे यह जाहिर नहीं होता कि वह उसके निजी कर स्रोतों से या गैर कर स्रोतों से प्राप्त आय है अथवा राज्य सरकार की अनुदान निधि की राशि है।

सफाई और सीवरेज सिस्टम खंड से संकेत मिलता है कि शहर में सुनियोजित और पूर्ण सीवरेज सिस्टम नहीं है तथा सीवरेज़ से जुड़ी आबादी नगण्य है। खंड 3.2.1 तथा खंड 4.2.3 से यह जाहिर नहीं होता कि इसके लिए कौन सी एजेंसी जिम्मेदार है। सीडीपी में सीवरेज़ और ड्रेनेज़ प्रणालियों बावत भयावह पूर्ण स्थिति पेश की गई है, जिस पर तत्काल ध्यान दिए जाने की जरूरत है। इस स्तर पर वर्त्तमान ड्रेनेज़ नेटवर्क (नालों) के ब्यौरे दिए जाने चाहिए थे।

2.4 कचरा निपटान व्यवस्था

कूड़ा कचरे के निपटान की व्यवस्था करना जम्मू नगर निगम का अधिदेशात्मक (अनिवार्य) कार्य है। सी डी पी में इस सेक्टर का ठीक तरह उल्लेख है जेकिन उस सेवा की व्यवस्था के लिये नगर निगम बजट में नियत राशि का उल्लेख नहीं किया गया है। सी डी पी में यह भी बताया जाए कि अगर आनेवाले वर्षों में इस सेवा की उपेक्षा की जाती है तो शहर के पर्यावरण के लिये क्या-क्या बड़े खतरे होगें।

2.5 शहरी गरीब

सी डी पी में शहरी गरीबों से संबंधित मुद्दों का कोई उल्लेख नहीं है। उसमें स्लम तथा अवैध आबादकार बस्तियों की सूची नहीं दी गई है। स्लम इलाकों में शहरी सेवाओं की व्याम्ति और प्राप्ति स्तरों का भी सी डी पी में कोई उल्लेख नहीं है। गरीबों को पानी, बिजली सफाई व्यवस्था, कूड़ाकरकट निपटान, शौचालय और रिहायश आदि बुनियादी सेवाओं की वर्त्तमान स्थिति का उल्लेख किये जाने से गरीबों को पेश आ रही समस्याओं की सही तस्वीर प्राप्त हो सकती थी। अतः उपर्युक्त बाबत सूचनाओं के अभाव में शहरी गरीबों के लिये 175 करोड़ रू0 की मांग को जायज नहीं ठहराया जा सकता।

2.6 शहर का वित्तीय परिदृश्य

अध्याय 7 का भाग-ख म्यूनिसपल फायनेंस से संबंधित है, लेकिन यह अध्याय सिलसिलेबार नहीं लिखा गया है क्योंकि कई जगह सूचनाएँ गायब होने से तालमेल नहीं दिखायी होता है जिससे भ्रांति पैदा होती है। आगे, इस अध्याय में केवल नगर निगम के वित्त प्रबंध का ही उल्लेख है, जबकि बुनियादी सेवाओं की व्यवस्था में शामिल अन्य संस्थाओं के वित्त के बारे में भी सूचना दी जानी चाहिये थी। जाहिरतौर पर राज्य से अनुदान आदि के रूप में प्राप्त अन्तरण राशियों पर अधिक निर्भरता दिखायी देती है। सी डी पी में लिखा है कि म्यूनिसिपल फायनेंस कमीशन, 1987 तथा राज्य वित्त आयोग, 2001 की रिपोर्टों से पता चलता है कि शहरी इलाकों के विकास में म्यूनिसिपल संसाधनों की कोई भूमिका नहीं है, वस्तुतः धन की तंगी बाबत, विगत 5 वर्षों के संस्थायी वित्तीय स्रोतों के आंकड़े इस अध्याय में संकलित कर पेश किये जाने चाहिये थे। कर/गैर-कर आय का ब्यौरा भी नहीं दिया गया है।

3. भावी परिदृश्य एवं विज़न, विकास की कार्यनीतियाँ तथा नगर विकास योजना

3.1 भावी परिदृश्य एवं विज़न

अध्याय 3 का खंड 3.1 विज़न एवं गोल्स (संकल्पना और लक्ष्यों) के बारे में है, जिसे सरसरी तौर पर प्रस्तुत किया गया है और कोई विशिष्ट ब्यौरे नहीं दिये गये हैं। वर्त्तमान स्थिति को भावी लक्ष्यों से जोड़ने वाले ब्यौरे स्पष्टतः दरसाये जाने चाहिये थे।

3.2 विकास की कार्यनीतियाँ

इस अध्याय का मुख्य फोकस शहर के कोर क्षेत्रों (मध्य शहर) पर है तथा सीमांत क्षेत्रों की स्थिति का उल्लेख नहीं किया गया है। क्या ये कार्यनीतियाँ जम्मू नगर निगम की ओर से या जम्मू विकास प्राधिकरण की ओर से अथवा अन्य विभिन्न ऐजेंसियों की ओर से है, अथवा इन सभी एजेंसियों द्वारा अपनायी गई है, उसका सी डी पी में उल्लेख नहीं है।

3.3 सेक्टरवार धन नियनत की आवश्यकता

नीचे की तालिका में सेक्टरवार नियतन की जरूरत से पता चलता है कि मुख्य फोकस शहरी परिवहन और सीवरेज पर और उसके बाद पानी निकासी, पानी आपूर्ति, शहरी गरीबों, विरासत/जलाशयों (झीलों व अन्य पर) है। लेकिन विस्तृत नगर निक्श योजना (सी आई पी) पानी का पूर्ति बढ़ाने, सीवरेज व पानी निकासी, स्लमों के भौतक सुधार तथा बरसाती पानी की निकासी हेतु उस के घटकों के प्रावस्था क्रम पर खामोश है। इस खंड में इन सभी के बारे में नगर निवेश

योजना (सी आई पी) में कार्यक्रम बनाने बाबत कोई तर्क या पृष्ठभूमि नहीं दी गई है, अर्थात यह नहीं बताया गया है कि वित्तीय जरूरतों आदि के आकेलन के पीछे क्या मान्यताएँ अपनायी गई थीं।

जम्मू	अपेक्षित निवेश राशि	
शहरी परिवहन	2015.52	48.92
सीवरेज	1185.00	28.76
ड्रेनेज	300.00	7.28
पानी पूर्ति	242.50	5.89
शहरी गरीब	175.00	4.25
विरासत/जलाशय	102.45	2.49
अन्य	99.78	2.42
जोड़	4120.25	100.00

3.4 वित्तीय प्रचालन योजना

वित्तीय प्रचालन योजनाएँ सी डी पी में नहीं दी गई हैं। इस से जाहिर है कि वे तैयार नहीं की गई हैं। ये योजनाएँ शहर को बुनयादी सेवाएँ देने में जुटी सभी एजेंसियों के बारे में तैयार किया जाना जरूरी है। इस खंड में संसाधन जुटाव में बढ़ोतरी की कार्यनीतियों तथा सुधार एजेंडा के जम्मू नगर निगम पर प्रभाव का भी उल्लेचा नहीं किया गया है।

4. प्रत्याशित सुधार

नगर विकास योजना (सी डी पी) राष्ट्रीय शहरी कायाकल्प अभियान के टूलकिट में दिये गये दिशा निर्देशों के अनुसार होनी चाहिये थी। सी डी पी में नगर के विकास के वर्त्तमान स्तर का भी उल्लेख किया जाना चाहिये था - यह बताया जाना चाहिये था कि "सेवाओं, वित्तपोषण आदि के स्तर के प्रसंग में शहर कहाँ ठहरता है? उसमें परिवर्त्तन की शहरी दिशा यानी "शहर कहाँ पहुँचना चाहता है? का भी निरूपण किया जाना चाहिये था। उसमें बढ़त के उन कार्य क्षेत्रों का भी निर्धारण किया जाना चाहिये था जो प्राथमिकता के आधार पर किये जाने जरूरी हैं, तथा विजन प्राप्ति के लिये शहर क्या क्या उपाय करना चाहता है?इसका भी उल्लेख किया जाना चाहिए था।

निम्नलिखित बिन्दुओं का एक बार निराकरण होने के बाद सी डी पी पर पुनः विचार किया जा सकता है -

1. वर्त्तमान स्थिति, जिसमें जनांकिकी, आर्थिक वित्तीय बुनियादी ढांचे, भौतिक पर्यावरण और संस्थायी पहलुओं का गहन विश्लेषण शामिल हो,

2. शहर के भावी परिदृश्य व विजन का विकास, जिसके साथ मुख्य हितबद्ध पक्षों और सम्य समाज से किए गए सलाह मुशविरे के ब्यौरे दिये गये हों,

3. शहर में बुनियादी सेवाओं विशेषतया संलग्न अनेक एजेसियों की कार्यप्रणाली तथा अधिव्याप्त कार्यक्षेत्रों आदि से संबंधित समस्याओं का उल्लेख किया जाना चाहिये था।

4. राज्य सरकारी अनुदान राशि व अन्य से हस्तांतरण राशियों पर निर्भरता कम करने के लिये जम्मू नगर निगम स्तर पर संसाधन वृद्धि की कार्यनीतियाँ।

5. विगम 5 वर्षों का सेक्टर वार वित्तीय विश्लेषण, जिसमें विभिन्न सेक्टरों जैसे पानी-पूर्ति, सफाई, सीवरेज व ड्रेनेज, कचरा निपटान, सड़कों आदि के समक्ष व्याप्त वित्तीय बाधाओं का पूरा खुलासा किया गया है।

6. आबास और सेवाओं की प्राप्ति के प्रंसग में नगर में शहरी गरीबों की स्थिति। शहरी गरीबों को इन सेवाओं का अपेक्षित स्तर सुलभ कराने में आ रही बाधाएँ।

7. ऐजेंसी वार कार्यनीतियों की विस्तृत जानकारी तथा पूंजी निवेश योजना।

8. परियोजनाओं का प्राथमिकताक्रम निर्धारण पूर्ण औचित्य के साथ।

9. नगर स्तर पर बुनियादी सेवाएँ मुहैया कराने वाली सभी संख्याओं बाबत वित्तीय प्रचालन योजनाएँ (राष्ट्रीय शहरी कायाकल्प अभियान अवधि हेतु)।

अनुलग्नक 2

वाटर एंड कंसल्टेंसी सर्विसेज (इंडिया) लि. द्वारा 12-2-2007 को पेश अनुपालन नोट

हमारा यह प्रयास रहा है कि जो एन एन यू आर एम (शहरी कायाकल्प अभियान) के दिशा निर्देशों में अपेक्षित सभी सूचना सुलभ करायें तथा जम्मू की नगर विस्तरार योजना तैयार करें, जो न केवल एक व्यापक प्रयास है अपितु उस प्रयास को यथार्थ में बदलने के लिए अपेक्षित सभी महत्वपूर्ण पहलुओं का ख्याल भी रखने वाला हो। ऐसे महत्वपूर्ण दस्तावेज तैयार करने के लिये जरूरी सभी घटकों को समेटने के लिये नगर विकास योजना (सी डी पी) में भरसक कोशिश की गई है और साथ ही उसे यथा-संभव इतना अधिक बोधगम्य बनाने की कोशिश भी की गई है ताकि उसे समझने में किसी को भी कोई परेशानी न हो।

क्रमांक	टिप्पणी	जवाब
1.	**हितबद्धपक्षों से परामर्श** राष्ट्रीय शहरी कायाकल्प अभियान के टूलकिट-2 (नगर विकास योजना सृजन दिशा निर्देश) के अनुसार यह आशा की गई थी कि सी डी पी तैयार करते समय शहर द्वारा हितबद्धपक्षों से सलाह मशविरा किया जाएगा। पेज 5 पर कहा गया है कि ड्राफ्ट सी डी पी विभिन्न हितबद्ध पक्षों के साथ व्यापक सलाह-मशविरा के साथ तैयार की गई है । लेकिन देखने में यह आया है कि इस सलाह-मशविरा कार्यवाही के बारे में कोई ब्यौरे, विशेषतया हितबद्ध पक्षों की सूची, इन सलाह-मशविरा बैठकों के नतीजों तथा हितबद्ध पक्षों के विचारों के बारे में काई जानकारी नहीं दी गई है, जिनके आधार पर शहर के भविष्य के बारे में किसी सर्वमान्य संकल्पना (अल्पकालीन और दीर्घकालीन) पर पहुँचा जा सकता था।	अध्याय 1, के पैरा 1-4.1 में, पृष्ठ -5 पर स्टेकहोल्डर्स कंसल्टेशन शीर्षक से शामिल
2.	वर्त्तमान स्थिति का विश्लेषण	
2.1	**संस्थायी प्रबंध** सी डी पी में शहरी शासन विशेषतया, नगर निगम अधिनियम के अनुसार कार्यात्मक अधिकार क्षेत्र विषयक खंड नहीं दिया गया है। उस खंड के दिये जाने से जम्मू नगर निगम के कार्यदायित्वों की स्पष्ट तस्वीर सामने आकंती थी और 74वें संविधान संशोधन की 12वीं अनुसूची में विहित 18 कार्यों के निर्वहन की स्थिति स्पष्ट हो सकती थी। इस स्तर पर यह जानना आवश्यक है कि 18 कार्यों में से वस्तुतः कितने कार्य जम्मू नगर निगम द्वारा किये जा रहे हैं और इन कार्यों के निर्वहन में अन्य कौन सी एजेंसियाँ	अध्याय-II , पैरा 2.7 पृष्ठ 24 पर "इंस्टीटयूशनल अरेंजमेंट" शीर्षक से शामिल

क्रमांक	टिप्पणी	जवाब
	शामिल हैं इन मुद्दों का नगर विकास योजना (सी डी पी) में अपर्याप्त उल्लेख है क्योंकि इसमें अधिव्यापवन कार्यधिकार क्षेत्र इत्यादि जैसी समस्याओं का उल्लेख नहीं है जो विभिन्न एजेसियों के कार्यकरण में आती है। साथ ही सी डी पी में इन विभिन्न एजेंसियों के संगठनात्मक ढांचें और समान विभागों की कार्य प्रणाली का भी उल्लेख नहीं है।	
2.2	<u>**जनांकिकी और सामाजिक परिदृश्य**</u> नगर विकास योजना (सी डी पी) के खंड 2.1 में जनांकिकी, जनसंख्या वृद्धि दरों तथा शहर की जनसंख्या वृद्धि के स्वरूप से संबंधित मुद्दे भलीभांति उजागर नहीं किये गये हैं। सन् 2001 के 7,25,160 की जनसंख्या के आंकड़ों से यह भी स्पष्ट नहीं होता कि ये आंकड़े जम्मू शहरी समूह के हैं अथवा जम्मू नगर निगम के बारे में हैं। सी डी पी में उल्लिखित 2001 की जनसंख्या, सन् 2001 की जनगणना के अनुसार, जम्मू शहरी समूह या जम्मू नगर निगम की आबादी से मेल नहीं खाती है। जम्मू नगर निगम के सीमांत क्षेत्र में यद्यपि 34 बस्तियाँ (अधिविस्तार-आउट ग्रोथ), एक जनगणना मंडल (सेंसस बोर्ड) तथा एक एन.ए.सी. टाउन है, लेकिन यह स्पष्ट नहीं है कि इन सभी को वर्ष 2006 तक जम्मू नगर निगम में शामिल कर लिया गया है या नहीं।	अध्याय II, पैरा 2.1, पृष्ठ 11 पर "डेमोग्राफ्री एंड सोशल प्रोफाइल" शीर्षक से शामिल
	सी डी पी में भावी जनसंख्या वृद्धि के प्रयोजन बाबत कार्यपद्धति नहीं दी गई है। सही और संगत जनसंख्या अनुमान तैयार करने वाले व्यक्ति को चाहिये कि वह वास्तविक जनसंख्या, उसकी वार्षिक वृद्धिदरों तथा प्राकृतिक वृद्धि, प्रवासन-जन्य वृद्धि और स्थानीय निकाय के अधिकार क्षेत्र में परिवर्त्तन से हुई जनवृद्धि जैसे वृद्धि घटकों पर सावधानीपूर्वक विचार करे।	अध्याय II , पैरा 2.1.2 पृष्ठ 11 पर "डेमोग्राफी एंड सोशल प्रोफाइल" शीर्षक में शामिल
	गरीबी रेखा से नीचे की आबादी के 3% अनुमान तथा आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों की आबादी के 10% अनुमान दी गई सूचना से समझ में नहीं आते।	ये प्रतिशत राष्ट्रीय मानव विकास रिपोर्ट की अध्ययन रिपोर्ट से लिया गया है और अध्याय , पैरा 2.1.1, पृष्ठ 11 पर डेमोग्राफ्री एंड सोशल प्रोफाइल" शीर्षक शामिल है।
2.3	**जल पूर्ति और सीवरेज (अपजल निकासी)** आधार ढांचा परीक्षण - जल आपूर्ति का अधिक विस्तार से उल्लेख किया जाना चाहिए था क्योंकि पानी की वर्त्तमान	अध्याय III , पैरा 3.0 पृष्ठ 35-37 पर "वाटर सप्लाई" शीर्षक से शामिल

क्रमांक	टिप्पणी	जवाब
	आपूर्ति तथा आपूर्ति की प्रारंभिक क्षमता के बारे में कोई सूचना नहीं दी गई है। सी डी पी के पेज 26 पर लिखा है कि "राज्य सरकार का लोक स्वास्थ्य इंजीनियरी (पी एच ई) विभाग जल सेक्टर से संबंधित व्यवस्था, पूंजीगत निर्माण तथा परिचालन व अनुरक्षण कार्यों के लिये जिम्मेदार है, लेकिन सी डी पी से यह स्पष्ट नहीं होता कि ये कार्य इस समय कौन सी एजेंसी कर रही है।	
	शहर स्तर की जल सप्लाई और सीवरेज बोर्ड के वित्त (तालिका 7.4.4.2, पृष्ठ 109) में दरसाया गया है वर्ष 2004-05 की लागत वसूली 64% है, जबकि अतीत में सीधी उगाई गई राशियों में सुधार हुआ है, किंतु अभी भी संख्या पूर्ववत है, इस संख्या पर पुनर्विचार किया जाए। जल बोर्ड के आय-व्यय का ब्यौरा भी सी डी पी में नहीं दिया गया है। बोर्ड की जो आय दरसायी गई है उससे यह जाहिर नहीं होता कि वह उसके निजी कर से या गैर कर स्रोतों से प्राप्त आय है अथवा राज्य सरकार की अनुदान निधि की राशि है।	अध्याय VII, पृष्ठ 112 पर है।
	सफाई और सीवरेज सिस्टम खंड से संकेत मिलता है कि शहर में सुनियोजित और पूर्ण संगठित सीवरेज नहीं है तथा सीवरेज से जुड़ी आबादी नगण्य है। खंड 3.2.1 तथा खंड 4.2.3 से यह जाहिर नहीं होता कि इसके लिये कौन सी एजेंसी जिम्मेदार है। सी डी पी में सीवरेज और ड्रेनेज प्रणालियों बाबत चेतावनीपूर्ण स्थिति पेश की गई है, जिस पर तत्काल ध्यान दिये जाने की जरूरत है। वर्त्तमान ड्रेनेज नेटवर्क (नालों) के ब्यौरे इस स्तर पर दिये जाने चाहिये थे।	अध्याय III, पैरा 3.2, पृष्ठ 39-40 पर "ड्रेनेज" शीर्षक से शामिल
2.4	कचरा निपटान व्यवस्था कूड़ा कचरे के निपटान की व्यवस्था करना जम्मू नगर निगम का अधिदेशात्मक (अनिवार्य) कार्य है। सी डी पी में इस सेक्टर का ठीक तरह उल्लेख है लेकिन इस सेवा की व्यवस्था के लिये नगर निगम बजट में नियत राशि का उल्लेख नहीं किया गया है। सी डी पी में यह भी बताया जाए कि अगर आने वाले वर्षों में इस सेवा की उपेक्षा की जाती है तो शहर के पर्यावरण के लिये क्या-क्या बड़े खतरे होंगे।	अध्याय III, पैरा 3.3, पृष्ठ 41-44 पर "सॉलिड वेस्ट मैनजमेंट" शीर्षक से शामिल।
2.5	शहरी गरीब **सी डी पी में शहरी गरीबों से संबंधित मुद्दों का कोई उल्लेख नहीं है। उसमें स्लम और अवैध आबादकार बस्तियों**	अध्याय III, पैरा 3-6, पृष्ठ 48-50 पर "सॉलिड वेस्ट मैनेजमेंट" शीर्षक के अन्तर्गत

क्रमांक	टिप्पणी	जवाब
	की सूची नहीं दी गई है। स्लम इलाकों में शहरी सेवाओं की व्याप्ति और प्राप्ति स्तरों का भी सी डी पी में कोई उल्लेख नहीं है। गरीबों को पानी, बिजली, सफाई, कूड़ा-करकट निपटान, शौचालय और रिहायश आदि बुनियादी सेवाओं की वर्त्तमान स्थिति का उल्लेख किये जाने से गरीबों को पेश आ रही समस्याओं की सही तस्वीर प्राप्त हो सकती थी।	शामिल।
2.6	शहर का वित्तीय परिदृश्य **अध्याय 7 का म्यूनिसिपल फायनेंस से संबंधित है लेकिन यह अध्याय सिलसिलेवार नहीं लिखा गया है क्योंकि कई जगह सूचनाएँ गायब होने से तालमेल नहीं दिखायी देता है जिससे भ्रांति पैदा होतीहै। आगे, इस अध्याय में केवल नगर निगम के वित्त का ही उल्लेख है, जबकि बुनियादी सेवाओं की व्यवस्था में शामिल अन्य संस्थाओं के वित्त के बारे में भी सूचना दी जानी चाहिये थी। जाहिरतौर पर राज्य से अनुदान आदि के रूप में प्राप्त अन्तरण राशियों पर अधिक निर्भरता दिखायी देती है। सी डी पी में लिखा है कि "म्यूनिसिपल फायनेंस कमीशन, 1987 तथा राज्य वित्त आयोग, 2001 की रिपोर्टों से पता लगता है शहरी इलाकों के विकास में म्यूनिसिपल संसाधनों की कोई भूमिका नहीं है", वस्तुतः धन की तंगी बाबत विगत 5 वर्षों के संस्थायी वित्तीय स्त्रोतों के आंकड़े इस अध्याय में संकलित कर पेश किये जाने चाहिये थे। कर/गैर-कर आय का ब्यौरा भी नहीं दिया गया है।**	समूचा अध्याय VII , पृष्ठ 91-99, संशोधित
3	**भावी परिदृश्य एवं विज़न, विकास की कार्यनीतियाँ तथा नगर विकास योजना**	
3.1	भावी परिदृश्य एवं विज़न **अध्याय 3 का खंड 3.1 विज़न एवं गोल्स (संकल्पना और लक्ष्यों) के बारे में है, जिसे सरसरी तौर पर प्रस्तुत किया गया है और कोई विशिष्ट ब्यौरे नहीं दिये गये हैं। वर्त्तमान स्थिति को भावी लक्ष्यों से जोड़ने वाले ब्यौरे स्पष्टतः दरसाये जाने चाहिये थे।**	अध्याय IV में पृष्ठ 52-63, में "विज़न एंड गोल्स" शीर्षक से स्पष्ट किया गया।
3.2	विकास की कार्यनीतियाँ **इस अध्याय का मुख्य फोकस शहर के कोर क्षेत्रों (मध्य शहर) पर है तथा सीमांत क्षेत्रों की स्थिति का उल्लेख नहीं किया गया है। ये कार्यनीतियाँ जम्मू नगर निगम द्वारा या जम्मू विकास प्राधिकरण द्वारा अथवा अन्य विभिन्न एजेंसियों द्वारा अलग-अलग या मिलकर अपनायी गई हैं, इसका सी डी पी में उल्लेख नहीं है।**	पूरा अध्याय VII , "स्ट्रैटिजी एंड एक्शन प्लान" शीर्षक से संशोधित।

क्रमांक	टिप्पणी	जवाब
3.3	सेक्टर-वार धन नियतन की आवश्यकता **सेक्टरवार धन नियतन की जरूरत के ब्यौरे वाली तालिका से पता चलता है कि मुख्य फोकस शहरी परिवहन और सीवरेज पर और उसके बाद पानी निकासी, पानी आपूर्ति, शहरी गरीबों, विरासत/जलाशयों (झील व अन्य पर) है। लेकिन विस्तृत नगर निवेश योजना (सी आई पी) मांग व पूर्ति बढ़ाने, सीवरेज व पानी निकासी, स्लमों के भौतिक सुधार तथा बरसाती पानी की निकासी हेतु उस के घटकों के प्रावस्था क्रम पर खामोश है। इस खंड में इन सभी के बारे में सी आई पी में कार्यक्रम बनाने बाबत कोई तर्क या पृष्ठभूमि नहीं दी गई है, अर्थात् यह नहीं बताया गया है कि वित्तीय जरूरतों आदि के आकेलन के पीछे क्या मान्यताएँ अपनायी गई थीं।**	अध्याय VII के पैरा 7.5 में, पृष्ठ 117-120 पर"सेक्टोरल सिटी इंवेस्टमेंट प्लान ऑफ जम्मू" शीर्षक से शामिल।
3.4	वित्तीय प्रचालन योजना **वित्तीय प्रचालन योजनाएँ सी डी पी में नहीं दी गई हैं। इस से जाहिर है कि वे तैयार नहीं की गईं। ये योजनाएँ शहर को बुनियादी सेवाएँ देने में जुटी सभी एजेंसियों के बारे में तैयार किया जाना जरूरी है। इस खंड में जम्मू नगर निगम स्तर पर संसाधन बढ़ाने की नीतियों और सुधार एजेन्डा के प्रभाव का भी उल्लेख नहीं किया गया है।**	अध्याय VII के पैरा 7.8 में पृष्ठ 123-132 पर"फाइनेंशियल आपरेटिंग प्लान" शीर्षक से शामिल।