नगर विकास योजना का मूल्यांकन
अहमदाबाद

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 : अहमदाबाद

अहमदाबाद की नगर विकास योजना (सी डी पी) ठीक तरह से तैयार और प्रस्तुत की गई है। अहमदाबाद शहर की संकल्पना एक "जीवन्त शहर" बनने की है।

हितबद्ध पक्षों के साथ विचार विनिमय

1) अहमदाबाद नगर निगम ने "नगर विकास कार्यनीतियों" पर वर्ष 1999 व 2000 में अनेक कार्यशालाऐं आयोजित की, जिनमें हितबद्ध पक्षों के साथ विचार विनिमय किया गया। इन कार्यशालाओं तथा 'सामाजिक व पर्यावरण प्रबंध ढांचा एवं स्लम नीति' (वर्ष 2003), 'साबरमती नदी भुहाना विकास परियोजना' (2003-2005) तथा 'बस रैपिड ट्रांजिट प्रोजेक्ट'(2005) विषयों पर विचार विनिमयों से सी डी पी तैयार करने के लिये परामर्श प्रक्रिया का आधार सुलभ हुआ।

लेकिन नगर परामर्श प्रक्रिया में शामिल हितबद्ध पक्षों की साफ तसवीर नहीं उभरती है, यह पता नहीं चलता कि इस प्रक्रिया में गरीबों के प्रतिनिधि भी शामिल किये गये थे या नहीं। पृष्ठ 3 पर खंड 1.2.1 में परामर्श प्रक्रिया के ब्यौरे दिये गये होते तथा परामर्श हेतु आमंत्रित हितबद्ध पक्षों का (विस्तृत अनुलग्नक में ब्यौरे के साथ) व्यापक आधार बताया गया होता तथा सी डी पी में उनके विचारों को किस प्रकार जगह दी गई, इसका उल्लेख होता तो अधिक बेहतर होता। इस खंड में यह भी बताया जाना चाहिये था कि क्या सभी हितबद्ध पक्षों ने प्रस्तुत सी डी पी को स्वीकार किया था अथवा उनकी कुछ आपत्तियां थीं, और यदि हाँ, तो उन्हें कैसे दूर किया गया।

अहमदाबाद नगर निगम :
परामर्श तीन चरणों में किये गये थे। साथ ही निगम के निर्वाचित विंग ने भी शिरकत की। हितबद्ध पक्षों में शामिल थे :

- *निर्वाचित प्रतिनिधि*
- *पेशेवर (विषय पारंगत) लोग*
- *कारपोरेट जगत के मुखिया*
- *व्यवसाय/उद्योग संघ*
- *शैक्षिक संस्थायें*
- *गैर-सरकारी संगठन*
- *नगर व्यवस्थापक*
- *सरकारी पदाधिकारी*
- *वरिष्ठ नागारिक*

गैर सरकारी संगठनों, व्यवसाय संघों ने गरीबों और मजदूर वर्ग के साथ-साथ नागरिकों के प्रतिनिधि के रूप में पर्यावरण और अन्य सामाजिक सरोकारों की नुमाइंदगी की। प्रतिभागियों की आंशिक सूची

उस दस्तावेज के साथ संलग्न है। निहित योजना प्रक्रिया में नगर बाबत एक संकल्पना के विकास तथा प्राप्ति संभव लक्ष्यों व कार्यनीतियों के निर्धारण पर व्यापक सहमति तैयार करने तथा प्रत्येक सेवा-सेक्टर बाबत लक्ष्यों का निर्धारण शामिल था। यथाविहित प्रक्रिया में समग्र विकास पहलुओं का समावेश था, विवादास्पद मुद्दे नाममात्र थे। जब कभी ऐसे मुद्दे उठे भी तो उन्हे बहस और चर्चा के बाद हल कर लिया गया।

हितबद्ध पक्षों के विशिष्ट तकनीकी निर्णयों बाबत उद्‌गारों को अतिरिक्त जांच बिन्दुओं के रूप में स्वीकार किया तथा पर्याप्त तकनीकी विचार-मंथन के बाद अंतिम निर्णय लिया गया।

सामाजिक पहलुओं से जुड़े मुद्दों, जिनमें व्यक्तिगत समूहों के हितों को लेकर कुछ धट-बढ़ और/या कुछ विकल्प निहित थे, के समाधान हेतु जन सलाहकार भागीदारी (पी ए पी) को विकास प्रक्रिया में प्रोजेक्ट लाभार्थी का अंग बनाया गया। जन सलाहकार भागीदारी भूमिका (पी ए आर) का पूरी तरह निर्धारण करके योजना को अंतिम रूप देते समय वैकल्पिक कार्यक्रमों पर चर्चा की गई।

स्लम नीति और पटरी-खोमचे वालों बाबत नीति के भाग स्वरूप, नीति प्रारूप तैयार करने से पूर्व हितबद्ध पक्षों की राय जानने के लिये विशेष सर्वे किया गया। हितबद्ध पक्षों की पूर्ण भागीदारी की मार्फत स्पष्ट सिफारिशें किये जाने के बाद हितबद्ध पक्षों की कोर-बिरादरी में शामिल शहरी गरीबों ने भी निर्णय प्रक्रिया में भाग लिया।

वर्तमान स्थिति का विश्लेषण

यह विश्लेषण काफी विस्तार से सही तरह किया गया है। तथापि निम्नलिखित बिन्दुओं पर भी ध्यान देना जरूरी है -

2. जनसंख्या वृद्धि (प्राकृतिक वृद्धि, आवासनजन्य वृद्धि तथा क्षेत्राधिकार परिवर्तन जन्य वृद्धि) के संघटन का विश्लेषण। इससे जनसंख्या वृद्धि के कारणों तथा साथ ही जनसंख्या प्रायोजन को बेहतर समझने में मदद मिलेगी।

अहमदाबाद नगर निगम :
अहमदाबाद नगर निगम और अहमदाबाद शहरी विकास प्राधिकरण के क्षेत्र 1991 और 2001 की अवधि में यथावत रहे। अस्तु जनसंख्या वृद्धि में प्राकृतिक वृद्धि और आवासन जन्य वृद्धि का घटक ही शामिल है।
करीब 20.2% आबादी वृद्धि आवासन से हुई।
प्रायोजन बृहत अहमदाबाद के बारे में थे तथा उनमें क्षेत्र समामेलन, प्राकृतिक मुद्दे (स्थिरता) और आर्थिक परिवर्त्तन शामिल थे।

3. आधार संरचना विश्लेषण में वित्तीय पहलू अर्थात् प्रत्येक सेवा हेतु आय-व्यय, लागत वसूली व निवेश राशियों पर चर्चा नहीं की गई है।

अहमदाबाद नगर निगम :
प्रत्यक्ष लागत वसूली जल और सीवरेज प्रभार के रूप में है। ब्यौरे तालिका 1 में हैं।

4. भू-उपयोग का श्रेणीकरण (तालिका 2-7 व 2-8) 1997 तथा 2011 के दौरान बदल दिया गया और इस बारे में कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया गया है कि -

क) नगर निगम के भूखंडों, अस्पतालों, श्मशानों/कब्रगाहों की 2011 में स्थिति क्या होगी (देखिये तालिका 2-7)

ख) तालिका 2-8 में यह खुलासा नहीं है कि वर्ष 2011 में रेल/रोड/एयरवेज, जलधारा/जलाशय, उद्यान/खुले परिसर की क्या स्थिति होगी ?

इसे स्पष्ट किया जाए।

अहमदाबाद नगर निगम :
विकास योजना प्रक्रिया में नगर निगम क्षेत्रों व आसपास के क्षेत्रों के लिये भू-उपयोग वर्गीकरण के लिये अलग स्कीम अपनायी गई है। प्रस्तावित जोनिंग योजना भी अलग है। नगर निगम क्षेत्रों के प्रसंग में विकसित क्षेत्र के बारे में प्रस्ताव है तथा समीपवर्ती सीमांत क्षेत्र के प्रस्ताव में शहरी व गैर-शहरी उपयोग क्षेत्रों का समावेश है।

क) संदर्भगत क्षेत्र संरक्षित क्षेत्र में शामिल हैं।

ख) इलाकों का सार्वजनिक, अल्प-सार्वजनिक व मनोरंजन उपयोग के रूप में जोन निर्धारण किया गया है।

5. अध्याय 10 (शहरी शासन) में संस्थागत दायित्व का लेखा-जोखा नहीं है, अर्थात यह नहीं बताया गया है कि कौन सी संस्थायें किन सेवाओं के लिये जिम्मेदार होगी तथा सेवा-प्रदायगी में प्रायवेट सेक्टर की क्या भूमिका होगी। इसे बताया जाए।

अहमदाबाद नगर निगम : कृपया नीचे की तालिका देखी जाए।

विद्यमान पब्लिक-प्रायवेट-पार्टनरशिप (पी पी पी)

क्र0 सं0	***सेक्टर***	***पी पी पी प्रोजेक्ट/धटक व उनका संक्षित विवरण***
1	*जल आपूर्ति*	*पानी में क्लोरीन डालना, पम्प सेटों का संचालन और अनुरक्षण*
2	*सुरक्षित पेय जल झीलों व नदियों आदि सहित*	*-*
3	*सीवरेज (अपजल निकासी)*	*पम्पसेटों का परिचालन व अनुरक्षण*
4	*सड़कें*	*पार्किंग व्यवस्था, कुछ सड़कों का पी पी पी आधार पर निर्माण*
5	*परिवहन*	*नगर निगम द्वारा तरल पट्‌टे (वेट लीज़) की मार्फत पी पी पी*

		मॉडल पर पहले ही 300 बसें लगा दी हैं तथा जन परिवहन हेतु भी जरूरत को पूरा करने के लिये 275 अतिरिक्त बसों के लिये निविदा जारी की गई है।
6	पथ प्रकाश	-
7	कचरा निपटान व्यवस्था	नगर निगम ने रेजीडेंट वेल्फेयर एसोसिएशनों की मदद से हर घर से कूड़ा-कचरा संग्रह की प्रणाली लागू कर दी है, जिसके अन्तर्गत शहर के 10 लाख परिवार शामिल हैं। कचरे की डलाव स्थलों तक ढुलाई भी नगर निगम के तीन जोनों में पी पी पी की मार्फत की जा रही है। नगर निगम पी पी पी आधार पर कम्पोस्ट खाद का कारखाना भी चलाता है।
8	स्वास्थ्य	-
9	शिक्षा	-
10	अग्निशमन	-
11	पार्क व खेल मैदान	विभिन्न औद्योगिक, वाणिज्यिक व संस्थाई यूनिटों द्वारा ऐसे 28 यातायात स्थल विकसित किये गये हैं और उनका रखरखाव किया जाता है। इसके अलावा, शहर में सभी बड़े बागों/उद्यानों की देख- भाल व्यवसाय संगठनों द्वारा की जाती है।
12	आपदा प्रबंधन	-

संस्थायी दायित्व विवरण

क्र0 सं0	सेक्टर	प्रदायगी जिम्मेदार एजेंसी (पैरंथीसिसि में भिन्न होने पर वास्तविक)	
		प्रावधान	परिचालन-अनुरक्षण
1	जल आपूर्ति	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
2	सुरक्षित पेय जल - झील, नदी आदि	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
3	सीवरेज	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
4	सड़कें	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
5	परिवहन	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम/ एएमटीएस

6	पथ प्रकाश	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
7	कचरा निपटान	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
8	स्वास्थ्य	अहमदाबाद नगर निगम व राज्य सरकार	अहमदाबाद नगर निगम व राज्य सरकार
9	शिक्षा-प्रायमरी	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
10	अग्निशमन	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
11	पार्क व खेल मैदान	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
12	आपदा प्रबंधन	अहमदाबाद नगर निगम	अहमदाबाद नगर निगम
13	यातायात व्यवस्था	अहमदाबाद नगर निगम व राज्य सरकार	अहमदाबाद नगर निगम व राज्य सरकार

सेवा-वार लागत वसूली तंत्र

क्र0 सं0	सेक्टर	लागत वसूली टूल	वसूली प्रतिशत (2005)
1	जल आपूर्ति	जल व सीवरेज प्रभार	10%
2	सुरक्षित पेय जल - झील, नदी आदि	-	
3	सीवरेज	जल व सीवेरेज प्रभार	8%
4	सड़कें	वाहन कर	8%
5	परिवहन	-	
6	पथ प्रकाश	-	
7	कचरा निपटान	-	
8	स्वास्थ्य	-	
9	शिक्षा		
10	अग्निशमन	-	
11	पार्क व खेल मैदान	-	
12	आपदा प्रबंधन	-	

5. म्यूनिसपल वित्त: अहमदाबाद नगर निगम के वित्तीय ब्यौरे सही तरह से दिये गये हैं। नगर निगम का अथः शेष 246 करोड़ था, जो निगम की ठोस वित्तीय सेहत का परिचायक है। नगर निगम की विगत 5 वर्षो (2001-2005) की वित्तीय स्थिति की सूचना इस प्रकार है :

क. नगर निगम की राजस्व आय 562 करोड़ रू0 से बढ़ कर 806 करोड़ रू0 हो गई ।

ख. राजस्व व्यय 561 करोड़ रू0 से बढ़ कर 596 करोड़ रू0 हुआ।

ग. राजस्व अधिशेष (मुनाफा) 1.38 करोड़ रू0 से बढ़ कर 209 करोड़ रू0 हुआ।

घ. नगर निगम की पूंजी आय 136 करोड़ रू0 और 241 करोड़ रू0 के बीच रही।

ड़. पूंजी व्यय 136 करोड़ रू0 से 243 करोड़ रू0 के बीच रहा।

वर्ष 2004-2005 में, नगर निगम की कुल राजस्व आय में चुंगी का अंशदान 57% था जबकि सम्पत्ति कर का हिस्सा 21% था।

नगर निगम की राजस्व आय हर वर्ष न्यूनतम 7% और अधिकतम 15% के बीच बढ़ाने तथा राजस्व व्यय हर वर्ष न्यूनतम 5% और अधिकतम 8% के बीच बढ़ाने की प्रायोजना है। अहमदाबाद शहरी विकास प्राधिकरण वित्त राशियों का भी इस खंड में परीक्षण किया जाना चाहिये था।

अहमदाबाद नगर निगम :

अहमदाबाद शहरी विकास प्राधिकरण की वित्त व्यवस्था शहरी स्थानीय निकाय के पैटर्न पर नहीं है। यथासंभव विश्लेषण अंतिम अध्याय में सम्मिलित किया गया है। इस इलाके को निकट भविष्य में नगर निगम में शामिल करने पर विचार किया जा रहा है।

संकल्पना व कार्यनीतियां

अहमदाबाद की संकल्पना जीवंत अहमदाबाद (या पुलकित) अहमदाबाद - 'जीवंत गुजरात' बनने-बनाने की है। संकल्पना और कार्यनीतियां नगर विकास योजना के एक ही अध्याय में शामिल हैं।

6. सी डी पी में 3900 करोड़ रू0 की परियोजनाओं का प्रस्ताव है, जिसमें से 428 करोड़ रू0 सामाजिक सुविधाओं (स्वास्थ्य व शिक्षा सेक्टर) के लिये हैं जो नगण्य है।

अहमदाबाद नगर निगम :

शहरी स्थानीय निकाय के निर्वाचित स्कंध एवं राज्य स्तरीय संचालन समिति की सिफारिशों के आधार पर सी डी पी प्रस्तावों को संशोधित किया गया हो, जिसमें नगर निगम क्षेत्र में 5111 करोड़ रू0 खर्च करने का कार्यक्रम रखा गया है, जिसमें से 45311 (प्रचलित मूल्यों पर 5101) करोड़ रू0 की राशि शहरी कायाकल्प अभियान के अन्तर्गत मांगी गई है।

चतुर्दिक सीमांत क्षेत्रों के लिये 3712 करोड़ रू0 की आवश्यकता आकलित की गई है।

अधिकतम पूंजी निवेश साबरमती नदी मुहाने की विकास परियोजना हेतु प्रस्तावित है, जो कुल निवेश राशि का 31% है। उसके बाद कुल निवेश राशि में से क्रमश: सीवरेज और पानी निकासी का हिस्सा 20% सड़कों और पुलों का हिस्सा 17% , स्लम सुधार का हिस्सा 13% और जल आपूर्ति का हिस्सा 6% है। प्राथमिकता के संदर्भ में यह निर्णय मंत्रालय को लेना होगा । साबरमती नदी मुहाने के विकास के किस धटक को वे पहले शुरू कराना चाहते हैं।

7. सी डी पी में परियोजनाओं का प्राथमिकता क्रम नहीं है अत: यह स्पष्ट नहीं है कि यह शहर कौन सी परियोजना पहले शुरू करेगा और कौन सी बाद में।

अहमदाबाद नगर निगम :
योजना का उद्देश्य व्यापक रूप से कोर सेवाओं के सभी मुद्दों के समाधान पर ध्यान देना है।
***जे.एन.नुर्म** (शहरी कायाकल्प अभियान) के ताने-बाने में नगर की शासन इकाइयां, यथा प्रस्ताव जे. एन. नुर्म की मदद से 100% पूंजी निवेश की क्षमता रखती हैं।*
चालू वर्ष के लिये विस्तृत परियोजना रिपोर्ट हेतु प्राथमिकता सूची संलग्न है।

8. सी डी पी में प्रत्येक सेक्टर के लिये लक्ष्यों और नीतियों पर चर्चा के बाद परियोजनाएं प्रस्तावित की गई हैं। किन्तु जल आपूर्ति सेक्टर में प्रस्तावित परियोजनाओं में सभी कार्यनीतियों का उल्लेख नहीं है। उदाहरण के लिये, कार्यनीतियों में जहां पानी के पुनः प्रयोग, पानी की गुणवत्ता की मानीटरिंग, पानी के परीक्षण तथा भू-जल पुनर्भरण के विस्तार का उल्लेख है, वहीं इन कार्यनीतियों के लिये कोई परियोजनाएं प्रस्तावित नहीं की गई हैं। इसे स्पष्ट किया जाए। शहर के सीमांत क्षेत्रों के लिये भी कोई विशिष्ट परियोजनाएं नहीं बतायी गई हैं इन्हें सी डी पी में विनिर्दिष्ट किया जाए।

अहमदाबाद नगर निगम :
भू-जल पुनर्भरण डी सी आर का हिस्सा है। बरसाती जल व्यवस्था का भी हिस्सा है। पानी के पुन: प्रयोग संभावना औद्योगिक और घरेलू गंदे जल से मिश्रित उपयोग के प्रसंग में बड़ा मुद्दा है। जल क्वालिटी मानीटरिंग स्रोत विकास और वितरण प्रणाली का हिस्सा है। जल परीक्षण एक ऐसी प्रक्रिया है, जिसे नगर निगम हर साल करना चाहता है और यह परामर्शी अध्ययन की मार्फत होगी, शहर के सीमांत क्षेत्रों के लिए दो परियोजनाओं का प्रस्ताव है।

9. बरसाती जल निकासी परियोजनाओं के कोई ब्यौरे नहीं दिये गये हैं, जबकि उनके लिये 300 करोड़ रू0 मांगे गये हैं। प्रस्तावित परियोजनाओं का उल्लेख किया जाए। सी डी पी से यह भी जाहिर नहीं है कि वे परियोजनाएं प्रस्तावित कार्यनीतियों के अनुसार है? साथ ही यह भी जाहिर नहीं है कि क्या 52 झीलें सीमांत इलाकों में विकसित की जा सकती हैं (क्या इस हेतु जमीन का निर्धारण कर लिया गया है) और क्या यह काम अगले 6 वर्षों में पूरा हो जाएगा?

अहमदाबाद नगर निगम :
प्रस्ताव नगर निगम के 5 जोनों में नाले बनाने का है, जोन-वार लागत अनुमान है -
पश्चिम - 54.02 करोड़ रू0 (57.6 कि.मी.)
उत्तर - 53.98 करोड़ रू0 (77.02 कि.मी.)
पूरब - 29.94 करोड़ रू0 (55.94 कि.मी.)
मध्य - 9.59 करोड़ रू0 (18.59 कि.मी.)
दक्षिण जोन - 107.96 करोड़ रू0 (138.4 कि.मी.)
मेजर ट्रंक लाइन - 23.38 करोड़ रू0 (11.46 कि.मी.)
10 % की आकस्मिकता के साथ लागत = 300 करोड़ रू0
प्रस्ताव 41 विद्यमान जलाशयों/झीलों के पुनर्विकास का है। भू-अधिग्रहण आवश्यक नहीं है।

10. कचरा निपटान व्यवस्था खंड में उल्लिखित समस्या क्षेत्रों में से एक क्षेत्र कचरे के अवैज्ञानिक डलाव का है, जिससे भू-जल संदूषण फैलता है। किंतु आरोग्यकर डलाव स्थल (सेनिटरी लैंडफिल साइट) विकसित करने के बारे में कोई प्रस्ताव नहीं है। इसे स्पष्ट किया जाए।

अहमदाबाद नगर निगम :
सेनिटरी लैंडफिल साइट का यंत्र सज्जित विकास 22.9 करोड़ रू0 (प्रोजेक्ट 6, सी डी पी, पृष्ठ 11.4.3) का है। इस लैंडफिल के एक प्रोजेक्ट का ठेका (8.0 करोड़ रू0) का दे दिया गया है।

शहरी गरीबों के उत्थान और उनके आवास, स्लम-नेटवर्क, चालों के पुनर्निर्माण तथा कमजोर वर्गों के लिये मकानों हेतु - 994.3 करोड़ रू0 की परियोजनाओं का प्रस्ताव है।

11. शहर की सांस्कृतिक विरासत (अध्ययाय 7) में लेख है कि शहर के अन्दरूनी हिस्से की चमक-दमक बहाल करने की जरूरत है। लेकिन इस बाबत सी डी पी में किसी परियोजना का उल्लेख नहीं है। इसे स्पष्ट किया जाए।

अहमदाबाद नगर निगम :
शहर के अन्दरूनी इलाके के लिये बुनियादी सेवाएं समग्र सेक्टर योजना के भाग के रूप में शामिल है।
अन्दरूनी शहर की चमक-दमक बहाली के लिये 40.0 करोड़ रू0 की लागत (सी डी पी का खंड 11.4.8) की लागत से एक क्षेत्र विकास परियोजना प्रस्तावित है।

12. वित्तीय परिचालन योजना बाबत अध्याय 12, प्रायोजित आय स्त्रोतों के लक्ष्य से कम पड़ जाने की स्थिति के लिये कोई वित्तीय जोखिम निवारक कार्यनीति नहीं बतायी गई है। जैसे अगर चुंगी खत्म कर दी जाती है तो नगर निगम अपना वित्तीय अंशदान कहां से देगा ? इस बाबत कार्यनीति सी डी पी में दी जाए।

अहमदाबाद नगर निगम :
भविष्य के पूर्वानुमाम की मान्यताएं अतीत में हासिल वृद्धि के स्तरों पर अपनायी गई हैं। गुजरात के सभी नगर निगमों के लिये चुंगी ही राजस्व का प्रायमरी स्रोत है। इसे समाप्त करने के बारे में कोई भी निर्णय, सहजरूप में यह समझ लीजिए, नगर निगमों को प्रचुर मुआवजा राशि की व्यवस्था के विकास में निहित होगा।

यह नगर विकास योजना अब जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी कायाकल्प अभियान के टूल किट-2 में विहित दिशा निर्देशों के अनुसार है।