

अध्याय-II

नियोजन

अध्याय-II

नियोजन

प्रस्तावना

2.1 नोएडा द्वारा निष्पादित भूमि अर्जन और आवंटन कार्यों के संदर्भ में, नियोजन एक निर्णायक भूमिका निभाता है। अधिसूचित विकास क्षेत्र में अधिगृहीत भूमि के आवंटन को अनुमोदित भू उपयोग एवं अन्य सम्बंधित विकास दिशानिर्देशों के सामंजस्य में नियोजित तथा कार्यान्वित करना होता है। भूमि अर्जन के पश्चात, सेक्टर स्तर के विकास का सूक्ष्म नियोजन, आवंटन के अनुसरण में की गई विभिन्न विकास गतिविधियों का एक अनिवार्य कृत्य है। औद्योगिक विकास प्राधिकरण के महायोजना में अधिसूचित विकास क्षेत्र के अन्तर्गत विभिन्न भू उपयोगों को दर्शाती हुई वृहद विकास ढांचे हेतु एक सूक्ष्म योजना होनी चाहिए।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में विकास के संदर्भ में

2.2 नोएडा का विकास क्षेत्र राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एनसीआर) के दायरे में आता है; इसलिए, यह एनसीआर के विकास के लिए अधिनियमित और लागू होने वाले कानूनों के प्रावधानों का पालन करने के लिए बाध्य है।

भारत सरकार द्वारा एनसीआर¹ के विकास के लिए, एक योजना बोर्ड² के गठन का प्रावधान करने के उद्देश्य से राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड (एनसीआरपीबी) अधिनियम, 1985 अधिनियमित किया गया था ताकि एनसीआर के विकास के लिये योजना तैयार की जा सके और यहाँ अवसंरचनात्मक विकास के लिए नीतियों को समन्वित किया जा सके और इस क्षेत्र में अव्यवस्थित विकास पर रोक लगाई जा सके। एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा 7 के अनुसार एनसीआरपीबी को क्षेत्रीय योजना तैयार करना था और सहभागी राज्यों द्वारा उप क्षेत्रीय योजनाएँ तैयार करवाना सुनिश्चित करना था। इस अधिनियम के प्रावधानों का क्रियान्वयन इसके बोर्ड का उत्तरदायित्व है जिसमें संघटक राज्यों के मुख्यमंत्री भी सम्मिलित होते हैं।

एनसीआरपीबी अधिनियम की धारा 10 (2) (ए) यह प्रावधानित करती है कि क्षेत्रीय योजना भू उपयोग के सम्बंध में नीति तथा भिन्न उपयोगों के लिए भूमि के आवंटन को इंगित करेगा। इसलिए, क्षेत्रीय योजना, व्यापक योजना नीतियों और प्रस्तावों को भौतिक (भौगोलिक) रूप में रूपांतरित करता है ताकि यह स्पष्ट किया जा सके कि एनसीआर में भूमि को विभिन्न उद्देश्यों के लिए उपयोग किस प्रकार किया जाना है। तथापि, उपक्षेत्रीय एवं शहरी महत्व के क्षेत्रों के विभिन्न भू उपयोग हेतु विस्तृत विशिष्ट आरक्षण का ब्योरा उप क्षेत्रीय योजना एवं महायोजना³ में दिया जाएगा जिनको सम्बंधित सहभागी राज्यों द्वारा क्षेत्रीय योजना के सम्पूर्ण ढांचे के अन्दर तैयार किया जाएगा (क्षेत्रीय योजना-2021 का अनुच्छेद 17.1.1)।

¹ जिसके घटक क्षेत्र में गौतमबुद्ध नगर (नोएडा) शामिल है।

² एनसीआरपीबी में अध्यक्ष के रूप में केंद्रीय राज्य मंत्री (स्वतंत्र प्रभार), आवास और शहरी मामले और हरियाणा के मुख्यमंत्री, राजस्थान के मुख्यमंत्री, उत्तर प्रदेश के मुख्यमंत्री, उप राज्यपाल, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली, मुख्यमंत्री, एनसीटी-दिल्ली, शहरी विकास मंत्री राजस्थान सरकार, शहरी विकास मंत्री उत्तर प्रदेश सरकार, अध्यक्ष रेलवे बोर्ड, सचिव सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय, सचिव आवास और शहरी मामलों के मंत्रालय, मुख्य सचिव हरियाणा सरकार, मुख्य सचिव राजस्थान सरकार, मुख्य सचिव उत्तर प्रदेश सरकार, मुख्य सचिव राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र-दिल्ली सरकार, प्रमुख सचिव नगर एवं ग्राम नियोजन विभाग, हरियाणा सरकार, सदस्य सचिव, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड, सचिव पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय और मुख्य योजनाकार, नगर एवं ग्राम नियोजन संगठन, भारत सरकार जनवरी 2021 तक के सदस्यों के रूप में शामिल है।

³ उप क्षेत्रीय योजना में उत्तर प्रदेश के पाँच जिले शामिल हैं जबकि महायोजना नोएडा के लिए विशिष्ट है।

क्षेत्रीय योजना, उप क्षेत्रीय योजना और महायोजना की पदानुक्रम को चार्ट 2.1 में आरेखीय रूप से दिखाया गया है:

चार्ट 2.1: क्षेत्रीय योजना, उप क्षेत्रीय योजना और महायोजना के पदानुक्रम को दर्शाने वाला चार्ट

क्षेत्रीय योजना

एनसीआरपीबी, एनसीआरपीबी अधिनियम, 1985 की धारा-7 के तहत क्षेत्रीय योजना तैयार करता है।

अनुमोदन करने वाला प्राधिकरण: एनसीआरपीबी

उप क्षेत्रीय योजना

एनसीआरपीबी अधिनियम की धारा-17 और 19 के तहत, सहभागी राज्य उप क्षेत्रीय योजना तैयार करता है और एनसीआरपीबी को भेजता है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि वह क्षेत्रीय योजना के अनुरूप है।

क्षेत्रीय योजना-2021 के प्रस्तर 1.3.3 में कहा गया है कि उप क्षेत्रीय योजना को अनुमोदन के लिए एनसीआरपीबी को भेजा जाएगा।

तैयार करने वाला प्राधिकरण: सहभागी राज्य
अनुमोदन करने वाला प्राधिकरण: एनसीआरपीबी

महायोजना

क्षेत्रीय योजना-2021 का प्रस्तर 17.4.1 एनसीआरपीबी से प्रत्येक महायोजना का अनुमोदन प्राप्त करने का प्रावधान करता है।

तैयार करने वाला प्राधिकरण: उ.प्र. सरकार की सहमति के साथ सम्बंधित विकास प्राधिकरण
अंतिम अनुमोदन करने वाला प्राधिकरण: एनसीआरपीबी

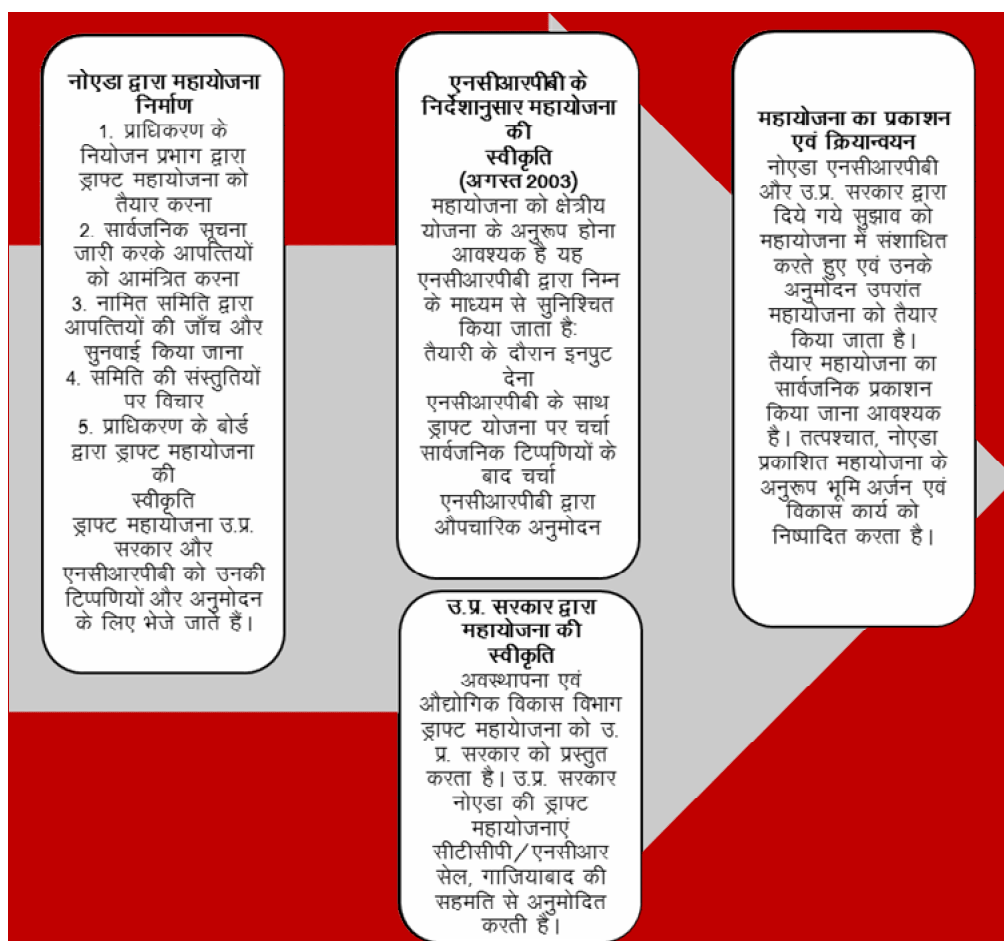
महायोजना को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया

2.3 अधिसूचित क्षेत्र के विकास के लिए एक महायोजना का अस्तित्व एनसीआर में भूमि अर्जन और विकास की प्रक्रिया शुरू करने के लिए एक आवश्यक पूर्व शर्त है। महायोजना⁴ एक विकास योजना है, जिसे नोएडा द्वारा क्षेत्रीय योजना के अनुरूप तैयार किया जाना है तथा उ.प्र. सरकार और एनसीआरपीबी द्वारा विधिवत अनुमोदित करवाया जाता है।

महायोजना को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया को चार्ट 2.2 में आरेखित किया गया है।

⁴ नोएडा (योजना तैयार करना और अंतिम रूप देना) विनियम, 2010 की धारा 2 (i) में प्रावधान है कि 'योजना' का अर्थ प्राधिकरण द्वारा अधिनियम की धारा 6 (2) के तहत औद्योगिक विकास क्षेत्र के विकास के लिए अधिनियम के अर्थ में तैयार महायोजना से है।

चार्ट 2.2: महायोजना को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया



स्रोत: नोएडा की महायोजना एवं नोएडा द्वारा दी गई सूचना

क्षेत्रीय योजना-2021 में निर्धारित और एनसीआरपीबी (अगस्त 2003) द्वारा जारी निर्देशों से यह स्पष्ट था कि महायोजना की तैयारी के सभी चरणों में एनसीआरपीबी से परामर्श किया जाना था और महायोजना का अनुमोदन एनसीआरपीबी द्वारा प्रदान किया जाना था।

नोएडा (योजना को तैयार करना और अंतिम रूप देना) विनियमावली

2.3.1 महायोजना 2021 की तैयारी के लिए, नोएडा, नोएडा (योजना को तैयार करना और अंतिम रूप देना) विनियमावली, 1991⁵ (योजना विनियम, 1991) के द्वारा निर्देशित होता है जिसे उ.प्र. सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था। इन विनियमों का उद्देश्य नोएडा को उचित नियोजन और विकास था।

इस प्रकार, नोएडा के वृहद नियोजन में विकास क्षेत्र के औद्योगिकीकरण के प्रमुख उद्देश्य के साथ क्षेत्रीय योजना के प्रति अनुरूपता इसकी अवधारणा में शामिल है।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

2.4 लेखापरीक्षा अवधि 2005-2018 के दौरान, नोएडा द्वारा दो महायोजना यथा महायोजना-2021 और महायोजना-2031 तैयार किए गए। लेखापरीक्षा ने दोनों महायोजनाओं की क्षेत्रीय योजना-2021 के साथ उनकी अनुरूपता एवं उ.प्र. सरकार और एनसीआरपीबी द्वारा उनके अनुमोदन की स्थिति का विश्लेषण किया। इस संदर्भ में

⁵ राजपत्र अधिसूचना संख्या भा.यू./18-11-44-(एन)-85, दिनांक 12 अप्रैल, 1991।

योजना विनियमन के संशोधनों का भी विश्लेषण किया गया। सूक्ष्म नियोजन के पहलुओं पर सम्बंधित आवंटन अध्यायों (अध्याय V) में चर्चा की गई है और वृहद नियोजन पहलुओं पर आगे के प्रस्तर 2.6, 2.7 और 2.8 में चर्चा की गई है।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.5 क्षेत्रीय योजना एवं महायोजनाओं के विश्लेषण के परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा परिणामों को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया है:

- अनुमोदन के बिना महायोजना की तैयारी और कार्यान्वयन (प्रस्तर 2.6 से 2.6.2 में वर्णित है);
- योजना विनियमनों में परिवर्तन हेतु विवेकाधिकार का अत्यधिक प्रयोग (प्रस्तर 2.7 से 2.7.3 में वर्णित है);
- समय के साथ भू उपयोग में सारभूत संशोधन/परिवर्तन (प्रस्तर 2.8 से 2.8.5 में वर्णित है);

अनुमोदन के बिना महायोजना की तैयारी और कार्यान्वयन

2.6 क्षेत्रीय योजना एनसीआर में भू उपयोग और विभिन्न उपयोगों के लिए भूमि के आवंटन के सम्बंध में व्यापक योजनागत नीतियों और प्रस्तावों को इंगित करता है। महायोजना, क्षेत्रीय योजना के अधीन है और उसके बाद, पदानुक्रम में, राज्य की उप क्षेत्रीय योजना के अधीन है। यह महायोजना को तैयार करने के लिए मार्गदर्शन के रूप में कार्य करते हैं। तदनुसार, नोएडा द्वारा तैयार की गयी महायोजनाओं को क्षेत्रीय योजना-2021 के अनुसार होना आवश्यक था जिसे एनसीआरपीबी द्वारा 03 अक्टूबर 2005 को अधिसूचित किया गया था।

लेखापरीक्षा अवधि वर्ष 2005-2018 के दौरान नोएडा द्वारा महायोजनाओं की तैयारी का मूल्यांकन क्षेत्रीय योजना 2021 में एनसीआरपीबी द्वारा निर्धारित शर्तों, क्षेत्रीय योजना तथा उप क्षेत्रीय योजना के सम्बंध में एनसीआरपीबी अधिनियम के प्रावधान और माननीय सर्वोच्च न्यायालय एवं उच्च न्यायालय द्वारा इस प्रकरण में अपने निर्णयों के माध्यम से निर्धारित की गई स्थिति के आलोक में किया गया का विवरण नीचे दिया गया है:

महायोजना

क्षेत्रीय योजना 2021 का प्रस्तर 17.4.1 यह व्यवस्था करता है कि बोर्ड द्वारा सम्बंधित नियंत्रित क्षेत्रों हेतु अनुमोदित तथा राज्य सरकारों द्वारा अपने-अपने अधिनियमों के अन्तर्गत विधिवत अधिसूचित महा/विकास योजनाओं की अनुरूपता के सिवायनियंत्रित/विकास/विनियमित ज़ोनों में कोई विकास नहीं किया जायेगा।

न्यायायिक उद्घोषणाएं

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय⁶ (31 मार्च 1994) में यह प्रेक्षण किया कि धारा-27 के आधार पर अधिनियम का अधिभावी प्रभाव और अधिनियम की धारा 29 में प्रदान किए गए अंतिम प्रकाशित क्षेत्रीय योजना के उल्लंघन में विकास की किसी भी गतिविधि का पूर्ण निषेध यह इंगित करने के लिए पर्याप्त है कि क्षेत्र में अंतिम रूप से प्रकाशित क्षेत्रीय योजना से भिन्न कोई भी दावा किसी भी आधार पर स्थायी नहीं हो सकता।

इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने दिनांक 1 अक्टूबर 1996 के अपने निर्णय⁷ में बताया है कि एक अनुबंध अनिवार्य है जब तक एनसीआरपीबी हरी झंडी नहीं दे कुछ भी आगे नहीं किया

⁶ निर्णय दिनांक 31.03.1994, एआईआर 2263, 1994 एससीसी (4) 42।

⁷ जीडीए बनाम दिल्ली ऑटो और जनरल फाइनेंस प्राइवेट लिमिटेड की 1993 की सिविल विविध याचिका संख्या 26737।

जा सकता है। इसकी जरूरी विवक्षा यह भी है कि योजनाओं के सन्दर्भ में प्रत्येक स्तर पर उपरोक्त कहा हुआ, संघटक राज्य जो राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना का एक भाग है, संघीय अभिकरण जो कि बोर्ड है, के साथ निकट परामर्श रखना है।

इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने 1998 के अपने निर्णय में सविस्तार यह बताया है कि.....

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड की निहित अनुमति और विस्तृत छानबीन के सिवाय भूमि उपयोग में बदलाव नहीं कि जा सकता है।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना अधिनियम, 1985 के अन्तर्गत नामित और गठित प्राधिकरणों द्वारा जो भी विकास अनुज्ञेय है उसकी कठोरता से निगरानी करना।⁸

एनसीआरपीबी अधिनियम की धारा-27 किसी भी राज्य सरकार द्वारा एनसीआर में किए जा रहे किसी भी विकास कार्य के सम्बंध में किसी विधि, विलेख या न्यायालय, न्यायाधिकरण अथवा अन्य प्राधिकरण के किसी डिक्री या किसी आदेश में असंगतता होने पर इस अधिनियम के अधिभावी प्रभाव का प्रावधान करती है। अधिनियम की धारा-29 में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि एक बार एनसीआरपीबी पूरे एनसीआर के लिए अपनी क्षेत्रीय योजना प्रकाशित कर देता है तब क्षेत्र में कोई भी विकास नहीं किया जाएगा जो क्षेत्रीय योजना के साथ असंगत हो। यह एनसीआरपीबी को सम्बंधित सहभागी राज्य को लिखित में नोटिस देकर क्षेत्रीय योजना के इस तरह के उल्लंघन को रोकने का निर्देश देने का अधिकार भी देता है। आगे, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय (31 मार्च 1994) में धारा-27 और 29 के अधिभावी प्रभाव की भी पुष्टि की थी।

एनसीआरपीबी अधिनियम की धारा-27 के साथ पठित धारा-29 के प्रावधानों और क्षेत्रीय योजना-2021⁹ के प्रस्तर 17.4.1 के प्रावधानों के अनुसार नोएडा के लिए क्षेत्रीय योजना-2021 के अनुरूप महायोजनाओं को तैयार करना अनिवार्य था।

नोएडा द्वारा तैयार की गयी महायोजना 2021 और 2031 के विश्लेषण करने पर, लेखापरीक्षा ने इसे तैयार करने में निम्नलिखित कमियाँ देखी:

महायोजना-2021 का एनसीआरपीबी द्वारा अनुमोदित न होना

2.6.1 2006-2021 की अवधि के लिए नोएडा की महायोजना-2021 नोएडा (योजना को तैयार करना और अंतिम रूप देना) विनियम, 1991 के अनुसार तैयार किया गया था और नोएडा के बोर्ड द्वारा 09 सितम्बर 2005 को अनुमोदित किया गया था। महायोजना 2021 में 12 लाख की जनसंख्या संकल्पित की गई थी जिसके लिए 14,964 हेक्टेयर भूमि का विकास प्रस्तावित किया गया। मार्च 2005 की नोएडा की 5.50 लाख आबादी पहले से विकसित 7,191 हेक्टेयर क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए विकास लक्ष्य तीन चरणों के लिए निर्धारित किए गए। पहले चरण में 2011 तक आठ लाख की आबादी के लिए 9,714 हेक्टेयर, दूसरे चरण में 2016 तक 10 लाख की आबादी के लिए 12,237 हेक्टेयर और तीसरे चरण में 12 लाख की आबादी के लिए 14,964 हेक्टेयर विकास का लक्ष्य 2021 तक रखा गया था।

महायोजना-2021 को राज्य सरकार द्वारा 31 अगस्त 2006 को इस शर्त के साथ अनुमोदित किया गया था कि योजना लागू होने से पहले एनसीआरपीबी की मंजूरी सुनिश्चित की जानी चाहिए।

एनसीआरपीबी ने नोएडा की महायोजना 2021 को अनुमोदित नहीं किया और इस पर आपत्ति व्यक्त की।

⁸ 1998 की सिविल विधि याचिका संख्या 13899 में दिनांक 18.12.1998 का निर्णय

⁹ बोर्ड द्वारा अनुमोदित तथा स्वयं अपने-अपने अधिनियमों के अन्तर्गत राज्य सरकारों द्वारा यथा अधिसूचित अपने-अपने नियंत्रित क्षेत्रों के महा/विकास योजनाओं की अनुरूपता के सिवाय नियंत्रित/विकास/विनियमित ज़ोनों में कोई विकास नहीं किया जायेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि महायोजना को एनसीआरपीबी को भेजा गया (31 अगस्त 2006) जिसने इस पर 37 आपत्तियाँ¹⁰ सूचित (08 जनवरी 2007) की गयी। जिस पर नोएडा की प्रतिक्रियाओं को एनसीआरपीबी को संशोधित मसौदे के साथ प्रेषित (19 फरवरी 2007) किया गया। एनसीआरपीबी ने संशोधित मसौदे पर नोएडा को अपनी पाँच टिप्पणियों से अवगत (8 जनवरी 2008) कराया। एनसीआरपीबी द्वारा बताए गए प्रमुख मुद्दे थे आपदा प्रबंधन योजना तैयार करना, उच्च जनसंख्या घनत्व के अनुसार योजना बनाना, नोएडा और ग्रेटर नोएडा के बीच बफर का निर्माण, वाणिज्यिक और मनोरंजन भू उपयोग के लिए आवंटन में वृद्धि और औद्योगिक और आवासीय क्षेत्रों के बीच एक बफर बनाना। एनसीआरपीबी अधिनियम में क्षेत्रीय योजना के समग्र ढांचे के भीतर महायोजना की तैयारी के प्रावधान के बावजूद, एनसीआरपीबी की उपरोक्त टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए नोएडा ने (28 अप्रैल 2010 को आयोजित अपने बोर्ड की 169वीं बैठक में) परिप्रेक्ष्य वर्ष 2031 के लिए योजना को संशोधित करने का निर्णय लिया।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि संशोधन के पश्चात संशोधित महायोजना 2021 को एनसीआरपीबी को प्रस्तुत किया गया जिस पर पाँच सुझाव दिये गये थे। एक सुझाव यह था कि 2021 तक के लिए 25 लाख की जनसंख्या के लिए जनसंख्या घनत्व को 80 व्यक्ति प्रति हेक्टेयर से 150–200 व्यक्ति प्रति हेक्टेयर बढ़ाना और इसके लिए महायोजना तैयार करना एक कठिन कार्य था। इसके अतिरिक्त, इस तरह की आबादी के लिए ढांचागत सुविधाओं को 2021 तक पूरी तरह उपयोग नहीं किया जा सकता था। अतः महायोजना 2021 को महायोजना 2031 में परिवर्धित करना उपयुक्त समझा गया।

नोएडा के उत्तर से यह स्पष्ट होता है कि महायोजना 2031 को एनसीआरपीबी द्वारा महायोजना 2021 के अनुमोदन के अभाव में शुरू किया गया था। इसलिए तथ्य यह है कि महायोजना 2021 को मंजूरी नहीं दी गई थी और महायोजना 2031 को प्रारम्भ कर दिया गया था। हालाँकि व्यापक क्षेत्रीय योजना एवं उप क्षेत्रीय योजना केवल 2021 तक के लिए बताई गई थी।

मुख्य नगर एवं ग्राम नियोजक/एनसीआरपीबी की आपत्तियों पर विचार किए बिना महायोजना 2031 का कार्यान्वयन

महायोजना 2021 के अनुमोदन के अभाव में, नोएडा ने सम्बंधित क्षेत्रीय योजना या उप क्षेत्रीय योजना के बिना महायोजना 2031 की शुरुआत की। महायोजना 2031 के लिए एनसीआरपीबी का अनुमोदन नहीं मिला है।

2.6.2 नोएडा की महायोजना 2031 को 2031 तक की अवधि के लिए नोएडा (योजना को तैयार करना और अंतिम रूप देना) विनियम, 2010 (योजना विनियम, 2010)¹¹ के अनुरूप तैयार किया गया और नोएडा के बोर्ड द्वारा 29 मार्च 2011 को अनुमोदित किया गया था। महायोजना 2031 वर्ष 2031 तक के लिए 25 लाख की आबादी को संकल्पित करती थी जिसके लिए 15,280 हेक्टेयर भूमि के विकास का प्रस्ताव रखा गया था। जिन उप-क्षेत्रों की आवश्यकता नहीं थी उनको हटाकर उप-क्षेत्रों¹² की संख्या को 33 से 15 घटाने हेतु संकल्पना की गई थी और तदानुसार निर्धारित भू उपयोग के तहत विभिन्न गतिविधियों पर विचार करते हुए जोनिंग विनियमों को तैयार किया गया। महायोजना 2031 में अन्य बातों के साथ मिश्रित भू उपयोग, मनोरंजन भू उपयोग, मुख्य गतिविधियों के तहत सहायक सुविधाएँ और तटबंध क्षेत्रों के विकास के तहत विभिन्न भू उपयोग प्रस्तावित किये।

¹⁰ जनसांख्यिकी और निपटान पैटर्न (4), आर्थिक गतिविधियों (1), परिवहन (12), भौतिक बुनियादी ढांचे (1), जल आपूर्ति (1), जल निकासी और सीवरेज (1), टोस अपशिष्ट निपटान (1), मलजल शोधन (1) पर, सामाजिक अवसंरचना (4) और भू उपयोग (11)।

¹¹ अधिसूचना संख्या 1422/77-4-10-44-(एन)-85, दिनांक 30 जुलाई 2010, उत्तर प्रदेश राजपत्र में प्रकाशित, दिनांक 31 जुलाई 2010।

¹² उप-क्षेत्र, प्रमुख भू उपयोग क्षेत्रों के अन्तर्गत गतिविधियों की उप-श्रेणी को दर्शाता है।

महायोजना-2031 एनसीआरपीबी को भेजा (18 मई 2011) गया था, जिसने वापसी में, महायोजना 2031 पर 20 टिप्पणियों¹³ (8 अगस्त 2011) को सूचित किया, जिनमें से केवल तीन टिप्पणियों¹⁴ को प्रस्तावित मसौदे में संबोधित किया गया था और बाकी के लिए आश्वासन/जवाब प्रस्तुत किए गए थे। राज्य सरकार द्वारा दिए गये एक संदर्भ (जून 2011) पर, उ.प्र. सरकार के आवास और शहरी नियोजन विभाग (एचयूपीडी) के तहत मुख्य नगर एवं ग्राम नियोजक (सीटीसीपी) ने भी चार संस्तुतियाँ (सितम्बर 2011) की जिन्हें महायोजना-2031 में शामिल किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्य सरकार (29 सितम्बर 2011) ने महायोजना-2031 को इस शर्त के साथ में 'अनापत्ति' दी कि एनसीआरपीबी और सीटीसीपी द्वारा दिए गए सुझावों पर कार्यवाही की जाएगी और तदानुसार उन्हें सूचित किया जाएगा। यद्यपि क्षेत्रीय योजना (प्रस्तर 17.4.1) में एनसीआरपीबी द्वारा महायोजना का पूर्व अनुमोदन निर्धारित किया था किन्तु राज्य सरकार द्वारा सशर्त अनुमोदन प्रदान किया गया।

इस प्रकार, यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि यद्यपि विभिन्न कमियों को दूर करने के लिए एमपी 2021 को महायोजना 2031 के साथ बदल दिया गया था, लेकिन महायोजना 2031 भी सीटीसीपी और एनसीआरपीबी द्वारा उठाए गए मुद्दों को संबोधित करने में विफल रहा।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि महायोजना 2031 में संशोधन एनसीआरपीबी की टिप्पणियों के अनुसार किए गए थे और संशोधित ड्राफ्ट महायोजना एनसीआरपीबी को प्रस्तुत (01 सितम्बर 2011) की गयी, जिसने आगे किसी भी तरह की कमियों के सम्बन्ध में सूचित नहीं किया है। नोएडा ने आगे कहा कि एक बैठक आयोजित (08 सितम्बर 2011) की गई थी जिसमें उ.प्र. सरकार, नोएडा, सीटीसीपी और एनसीआरपीबी के प्रतिनिधियों को महायोजना 2031 की प्रस्तुति दी गई थी और इससे सम्बंधित महत्वपूर्ण मुद्दों पर चर्चा की गई थी। उक्त बैठक में एनसीआरपीबी द्वारा कोई आपत्ति नहीं उठायी गयी, जिससे इस पर उनकी स्वीकृति मानी गई। इसके आधार पर, सरकार द्वारा अनापत्ति दी गई। एनसीआरपीबी और सीटीसीपी के सुझावों पर अमल करने के लिए आगे की कार्यवाही चल रही है।

नोएडा के उत्तर से यह स्पष्ट होता है कि महायोजना 2031 की कोई औपचारिक स्वीकृति अभी तक एनसीआरपीबी से प्राप्त नहीं हुई है जैसा कि क्षेत्रीय योजना के प्रस्तर 17.4.1 में संकल्पित है। बल्कि, एनसीआरपीबी से आगे की आपत्तियों के अभाव में नोएडा द्वारा अनुमोदन मान लिया गया। एनसीआरपीबी की टिप्पणियों का अनुपालन करने के आधार पर उ.प्र. सरकार से सशर्त अनापत्ति प्राप्त हुई और उसी के आधार पर महायोजना-2031 को शुरू किया गया है।

इस प्रकार, यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि नोएडा ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय एवं माननीय उच्च न्यायालय इलाहाबाद के निर्देशों कि जब तक एनसीआरपीबी हरी झंडी नहीं देता तब तक कुछ भी आगे नहीं बढ़ सकता, के बावजूद महायोजना-2031 को बिना तदानुरूपी क्षेत्रीय योजना के, लागू किया। इस विषय में यह उल्लेख करना प्रासंगिक होगा की जीनीडा की महायोजना-2021 को एनसीआरपीबी ने स्पष्ट रूप से अनुमोदित (अगस्त 2012) किया था। क्षेत्रीय योजना-2031 के अभाव में महायोजना-2031 के कार्यान्वयन के लिए नोएडा द्वारा उठाए गए कदम, एनसीआर के समन्वित विकास के लिए भविष्य में इसके अनपेक्षित प्रभाव दे सकते हैं।

¹³ भू उपयोग सम्बंधी (6), जनसांख्यिकी सम्बंधी (4), जल आपूर्ति (2), परिवहन (7), आपदा प्रबंधन योजना (1)।

¹⁴ भू उपयोग मानचित्र, जनसंख्या घनत्व और जनसंख्या अनुमान पर।

योजना विनियमों में परिवर्तन से अत्यधिक विवेकाधिकार

2.7 योजना विनियम, 1991 ने नोएडा में क्षेत्र की उचित योजना और विकास के लिए मार्गदर्शक सिद्धान्त के रूप में कार्य किया। नोएडा ने इन विनियमों के अनुसार महायोजना 2021 तैयार किया था। इन विनियमों को फरवरी 2010 (पहला संशोधन¹⁵) में संशोधित किया गया था। केवल एकमात्र संशोधन धारा 5 का था, जिसमें मसौदा योजना पर नोएडा को आपत्तियाँ और सुझाव भेजने के लिए समय अवधि को 30 दिनों से 15 दिनों तक घटाया गया था।

इसके बाद, जुलाई 2010 में विनियमों को फिर से संशोधित किया गया¹⁶ और उ.प्र. सरकार द्वारा नोएडा (योजना को तैयार करना और अंतिम रूप देना) (दूसरा संशोधन) विनियमावली, 2010 (योजना विनियम, 2010) को अनुमोदित एवं अधिसूचित¹⁷ किया गया जिसमें विनियम 1991 की धारा 2, 4 और 11 में प्रमुख संशोधन किए गए थे। संशोधन के लिए दिया गया कारण (नोएडा की 169वीं बोर्ड बैठक में) परिस्थितियों और आवश्यकताओं को देखते हुए महायोजनाओं में परिवर्तन करना था। ये संशोधन आगामी प्रस्तारों में चर्चा किये गए हैं:

विभिन्न श्रेणी के अन्तर्गत परिभाषित गतिविधियों का उपवर्जन

2.7.1 धारा 2 की विभिन्न श्रेणियों जैसे कृषि उपयोग, वाणिज्यिक उपयोग, औद्योगिक उपयोग, संस्थागत उपयोग, परिभाषाओं में किए गए परिवर्तन तालिका 2.1 में विस्तृत हैं।

तालिका 2.1: धारा 2 में विभिन्न श्रेणियों की परिभाषाओं से सम्बंधित किए गए परिवर्तन

योजना विनियम, 1991	योजना विनियम, 2010
<p>खण्ड 2. परिभाषाएँ:</p> <p>कृषि उपयोग का तात्पर्य किसी भूमि या उसके भाग का खेती, बागवानी, सूअर पालन, मत्स्य-पालन, कुक्कुट पालन, कोशकीट पालन के लिए उपयोग और उससे आनुषंगिक समस्त वैध उपयोगों से है;</p> <p>वाणिज्यिक उपयोग का तात्पर्य किसी व्यापार, व्यवसाय या वृत्ति करने, किसी भी प्रकार के माल वह चाहे जो भी हो के विक्रय करने के लिए किसी भूमि या भवन या उसके भाग के उपयोग से है और इसके अन्तर्गत निजी अस्पताल, परिचर्चा गृह, छात्रावास, होटल, जलपान गृह, बोर्डिंग हाउस, जो किसी शैक्षिक संस्था से सम्बंध न हो, किसी भी क्षेत्र में परामर्शी कार्यालय, कुटीर और सेवा उद्योग भी सम्मिलित है;</p> <p>औद्योगिक उपयोग का तात्पर्य मुख्य रूप से उद्योगों के अवस्था के लिए किसी भूमि या भवन या उसके भाग के उपयोग से है और औद्योगिक उपयोग से आनुषंगिक अन्य उपयोगों, जैसे कार्यालय, खाद्य वस्तु अधिष्ठान आदि उपयोगों से है;</p>	<p>परिभाषाएँ:</p> <p>कृषि उपयोग का तात्पर्य वही होगा जैसा कि अधिनियम¹⁸ एवं विनियमावली के अनुरूप अनुमोदित योजना में परिभाषित हों;</p> <p>वाणिज्यिक उपयोग का तात्पर्य अधिनियम एवं एस विनियमावली के अनुरूप अनुमोदित योजना में यथा परिभाषित उद्योग से है;</p> <p>औद्योगिक उपयोग का तात्पर्य अधिनियम एवं इस विनियमावली के अनुसार अनुमोदित योजना में यथा परिभाषित से है;</p>

¹⁵ उ.प्र. सरकार अधिसूचना संख्या 49/77-4-10-44 एन/85 दिनांक 18.02.2010 द्वारा अधिसूचित।

¹⁶ धारा 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 और 11 में संशोधन।

¹⁷ उ.प्र. सरकार अधिसूचना संख्या 1422/77-4-10-44 एन/85 दिनांक 30.07.2010 द्वारा अधिसूचित।

¹⁸ उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास अधिनियम, 1976।

योजना विनियम, 1991 में परिवर्तन करके योजना विनियम, 2010 में संगत भू उपयोग श्रेणियों के विशिष्ट परिभाषाओं को हटा कर अस्पष्ट परिभाषाओं/अनुच्छेदों से बदल दिया गया।

योजना विनियम, 1991	योजना विनियम, 2010
संस्थागत उपयोग का तात्पर्य समाज के सुधार के लिए परीक्षण, शोध, प्रदर्शन आदि जैसे क्रियाकलापों को करने के लिए किसी भूमि/भवन या उसके भाग के उपयोग से है और इसमें शिक्षण संस्थायें भी सम्मिलित हैं; योजना का तात्पर्य प्राधिकारी द्वारा अधिनियम की धारा 6 की उपधारा (2) के अधीन औद्योगिक विकास क्षेत्र के विकास के लिए तैयार की गई योजना से है और इसमें सेक्टर योजना भी सम्मिलित है;	संस्थागत उपयोग का तात्पर्य अधिनियम एवं इस नियमावली के अनुसार अनुमोदित योजना में यथा परिभाषित उपयोग से है; योजना का तात्पर्य प्राधिकारी द्वारा अधिनियम की धारा 6 की उपधारा (2) के अधीन अधिनियम के अर्थान्तर्गत औद्योगिक विकास क्षेत्र के विकास के लिए तैयार की गई महायोजना से है;

लेखापरीक्षा ने देखा कि 1991 के विनियमों में सम्बंधित उपयोग की श्रेणियों के लिए दी गई विशिष्ट परिभाषाओं को 2010 के विनियमों में बहुत सामान्य परिभाषाओं/अनुच्छेदों के साथ प्रतिस्थापित कर दिया गया।

भू उपयोग क्षेत्र के व्यवस्थित विनियमन के लिए प्रावधानों को कमजोर करना

2.7.2 विनियमों की धारा 4 (1) विकास गतिविधियों को करने के लिए सेक्टर¹⁹ की योजनाओं, विभिन्न गतिविधियों को आवंटित करके भू उपयोग और प्रत्येक भू उपयोग क्षेत्र के व्यवस्थित विनियमों पर चर्चा करती हैं। योजना विनियमों में तुलनात्मक परिवर्तन तालिका 2.2 में विस्तृत हैं।

तालिका 2.2: योजना विनियम में तुलनात्मक परिवर्तन

योजना विनियम, 1991	योजना विनियम, 2010
धारा 4 (1) (ए) विभिन्न सेक्टरों को, जिनमें औद्योगिक विकास क्षेत्र या उसके भाग को विकास के प्रयोजन के लिए विभाजित किया जा सकता है, प्रदर्शित करने वाली सेक्टर योजनाएं सम्मिलित हो सकती हैं।	विभिन्न सेक्टरों, जिनमें औद्योगिक विकास क्षेत्र या उसके भाग को विकास के प्रयोजन के लिए विभाजित किया जा सकता है, सम्मिलित हो सकते हैं।
धारा 4 (1) (बी) योजना में निम्नलिखित के लिए भूमि का अधिकतम वांछित उपयोग इंगित करते हुए विभिन्न वर्तमान और प्रस्तावित भू-उपयोग प्रदर्शित किया जायेंगे।	योजना में निम्नलिखित के लिए भूमि का वांछित उपयोग इंगित करते हुए विभिन्न विद्यमान और प्रस्तावित भू-उपयोग प्रदर्शित किये जायेंगे।
धारा 4 (1) (ई) आवास योजना जिसमें आवासीय अपेक्षा के अनुमानों और नई आवासीय इकाईयों के मानक और प्रकार से सम्बंधित प्रस्ताव होंगे।	आवास से सम्बंधित प्रस्ताव।
धारा 4 (1) (एच) प्रत्येक भू-उपयोग के क्षेत्र ऊँचाइयों का आवंटन मंजिलों की संख्या, यार्ड और अन्य खुले स्थानों का आकार और भूमि और भवनों का उपयोगों का क्रमबद्ध विनियमन।	निकाल दिया गया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उपरोक्त संशोधनों ने नोएडा को किसी क्षेत्र में निष्पादित की जानी वाली विशेष गतिविधियों को निर्दिष्ट किए बिना महायोजना 2031 तैयार करने की अनुमति दी। इस संशोधन के माध्यम से विभिन्न भू उपयोगों की विस्तृत विशिष्टताओं की आवश्यकता को हटा दिया गया, जिससे योजना की आवश्यकताएं कम कठोर हो गईं।

¹⁹ सेक्टर, भौगोलिक स्थिति और क्षेत्र के संदर्भ में सीमांकित विकास क्षेत्र है।

भू उपयोग की सीमा और जनसंख्या घनत्व के मानकों से सम्बंधित प्रावधान का लोप

2.7.3 विनियमों की धारा 11, योजना के स्वरूप और भू उपयोग की सीमा एवं जनसंख्या घनत्व के मानकों में महत्वपूर्ण परिवर्तनों से सम्बंधित संशोधनों के बारे में है। विनियमनों में परिवर्तन की परस्पर तुलना तालिका 2.3 में विस्तृत है।

तालिका 2.3: विनियमों में परिवर्तन का विवरण

योजना विनियम, 1991	योजना विनियम, 2010
<p>धारा 11 (4) प्राधिकारी उसे विनिर्दिष्ट अवधि के दौरान जिसमें योजना प्रभावी रहेगी, योजना में ऐसे संशोधन नहीं करेगा जो योजना के स्वरूप में महत्वपूर्ण परिवर्तन कर दे और जो भूमि के उपयोग की सीमा या जनसंख्या के घनत्व के मानकों से सम्बंधित हो।</p>	<p>निकाल दिया गया।</p> <p>धारा 12²⁰—सेक्टर अभिन्यास योजना मुख्य कार्यपालक अधिकारी सेक्टर या सेक्टर के किसी आंशिक भाग अथवा परियोजना के लिए तैयार की गई अभिन्यास योजना को अनुमोदित करने के लिए सक्षम होगा। सेक्टर या सेक्टर के किसी आंशिक भाग अथवा परियोजना की अभिन्यास योजना में किसी संशोधन का मुख्य कार्यपालक अधिकारी द्वारा समुचित रूप से अनुमोदित किया जायेगा। यदि ऐसे संशोधन में किसी सेक्टर के क्षेत्रफल और/अथवा सार्वजनिक पार्क और/अथवा हरित पट्टी की अवस्थिति में अन्त सेक्टर परिवर्तन सम्मिलित है तो इसे विनियम 11 की उपधारा (2) में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार किया जायेगा।</p>

2010 में योजना विनियमनों में संशोधन ने नोएडा को ऐसे परिवर्तन करने में सक्षम बनाया जो भू उपयोग की सीमा या जनसंख्या घनत्व के मानकों से सम्बंधित है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि योजना विनियम, 1991 ने नोएडा को ऐसे संशोधन करने से प्रतिबंधित करता था, जिससे योजना के स्वरूप में महत्वपूर्ण परिवर्तन प्रभावित हो और जो भू उपयोग की सीमा या जनसंख्या घनत्व के मानकों से सम्बंधित थे, लेकिन 2010 के विनियमों में नोएडा को ऐसे संशोधन करने के लिए अधिकृत करके जैसा कि वह उचित समझे और राज्य सरकार की अनुमति से भू उपयोग में परिवर्तन कर सके इसको प्रतिस्थापित किया गया।

इस प्रकार, फरवरी 2010 से जुलाई 2010 की अवधि के दौरान विभिन्न उपयोगों के तहत अपरिभाषित गतिविधियों के साथ अनुच्छेदों को प्रतिस्थापित करके या हटाकर, योजना के स्वरूप में महत्वपूर्ण परिवर्तन आदि के द्वारा प्रमुख प्रावधानों को शिथिल कर दिया गया। योजना विनियम में संशोधनों को उ.प्र. सरकार द्वारा भी स्वीकृति दी गई। इन संशोधनों ने नोएडा को महायोजना के स्वरूप में संशोधन करने का अधिकार दिया और अधिक विवेकाधिकार प्रदान किया और महायोजनाओं में विस्तृत प्रकटीकरण की आवश्यकताओं को कम किया। इसके परिणामस्वरूप विभिन्न गतिविधियों को शुरू करके भू उपयोग रूपांतरणों को नियमित किया गया यथा स्पोर्ट्स सिटी और मिश्रित भू उपयोग योजनाएं नोएडा के मूल उद्देश्य से सम्बंधित नहीं होने पर भी शुरू की गईं और कृषि उपयोग में विभिन्न गैर-अनुमत गतिविधियां, संस्थागत उपयोग, औद्योगिक और वाणिज्यिक उपयोग को अनुमति दी गई थी जिसकी वजह से नोएडा को नुकसान हुआ (जैसा कि प्रासंगिक अध्यायों में विस्तार से चर्चा की गई है)।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त/सितम्बर 2020) कि शहरी क्षेत्रों का विकास एक जटिल और गतिशील प्रक्रिया है जिसके लिए निरंतर परिवर्तनों की आवश्यकता होती है और जिसे किसी जड़ खांचे में नहीं ढाला जा सकता है। अतः 1991 के विनियमों को 2010 में सरकार के अनुमोदन से संशोधित किया गया था। नोएडा महायोजना 2031 के अध्याय 7 में जोनिंग विनियमन और विकास कूट सम्मिलित हैं जिसमें भू उपयोग की श्रेणियों और उप-श्रेणियों को परिभाषित किया गया है। प्रमुख

²⁰ योजना विनियम, 2010 में जोड़ा गया।

गतिविधियों के लिए मूल गतिविधि और सहायक गतिविधि को निर्दिष्ट करने से पारदर्शिता में सुधार हुआ है और प्रक्रिया को बल मिला है। आगे, धारा 11 के संशोधन के सम्बंध में, नोएडा ने कहा कि महायोजना में संशोधन करने के लिए सीईओ को कोई अतिरिक्त शक्तियां प्रदान नहीं की गई थीं।

रूपांतरण को विनियमों में संशोधन का कारण बताते हुए नोएडा का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विनियमों में किए गए संशोधनों ने उस मूल भावना को परिवर्तित किया है जिस पर योजना बनाई गई है। इसके अतिरिक्त, बोर्ड की बैठकों में चर्चा किये गए कारणों के अनुसार, भू उपयोग में परिवर्तन और जनसंख्या घनत्व (धारा 11) के लिए प्रावधानों की अनुपस्थिति महायोजना में परिवर्तन के कारण थे। भू उपयोग की विशिष्ट परिभाषाओं को बहुत ही सामान्य अनुच्छेद (धारा 2) के साथ बदल दिया गया था, भू उपयोग के लिए विस्तृत विनिर्देश की आवश्यकता को हटा दिया गया था (धारा 4) और नोएडा को महायोजना में इस तरह के बदलाव करने का अधिकार था जैसा कि वह उचित समझे (धारा 11)। इन बदलावों ने प्रतिबंधात्मक अनुबंधों को लचीला करने का प्रयास किया है जो नियोजन प्रक्रिया को नियंत्रित करते हैं। आगे, नोएडा के उत्तर में महायोजना 2031 में शामिल उन विशेषताओं का वर्णन किया गया है जो संशोधित योजना विनियमों 2010 के अनुसार तैयार किया गया था। विनियम एक उच्च स्तर पर होते हैं क्योंकि वे महायोजना को तैयार करने में प्राधिकरण का मार्गदर्शन करते हैं। योजना विनियमों को शिथिल करना और फिर महायोजना में गतिविधियों को निर्दिष्ट करना चीजों के क्रम को उलट देता है। ये शिथिलताएं व्यापक ढांचे के लिए हैं और किसी भी महायोजना के लिए विशिष्ट नहीं हैं। हालांकि, इस तर्क में कुछ योग्यता हो सकती है कि विकास हेतु समय के साथ बदलावों की आवश्यकता होती है, इस प्रतिवेदन में बताए गए लेखापरीक्षा निष्कर्ष इस बात की पुष्टि करते हैं कि विनियमों में की गयी शिथिलता के परिणामस्वरूप नोएडा में औद्योगिक और मनोरंजन श्रेणियों में वाणिज्यिक गतिविधियां शामिल हो गईं जिसके परिणामस्वरूप कम दरों पर आवंटन किया जा रहा है और परिणामस्वरूप राजस्व की हानि हुई है (जैसा कि औद्योगिक परिसम्पत्तियों और स्पोर्ट्स सिटी के आवंटन अध्यायों में चर्चा की गई है)।

एग्जिट कांफ्रेंस में (30 सितम्बर 2020), अतिरिक्त मुख्य सचिव, अवस्थापना एवं औद्योगिक विकास विभाग ने प्रकरण में समीक्षा की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए नोएडा और ग्रेटर नोएडा विनियमों की तुलना करने के लिए सीईओ, नोएडा को निर्दिष्ट किया। उन्होंने कहा कि जहां भी नोएडा में विनियमों को मजबूत करना आवश्यक है, उसको ऐसी समीक्षा के बाद किया जाएगा।

समय के साथ भू उपयोग में सारभूत संशोधन/परिवर्तन

2.8 औद्योगिक विकास प्राधिकरणों को आवासीय, वाणिज्यिक और संस्थागत क्षेत्रों के विकास के सहायक उद्देश्यों के साथ औद्योगिक टाउनशिप विकसित करने का अध्यादेश है। अतः इसके अनुसार, औद्योगिक उद्देश्यों के लिए भूमि के आवंटन को प्राथमिकता दी जानी चाहिए। विनियमों में संशोधन के परिणामस्वरूप, नोएडा को भू उपयोग में विभिन्न परिवर्तन करने का अधिकार मिल गया। नोएडा, औद्योगिक क्षेत्र पर ध्यान केंद्रित करने के बजाय, विभिन्न भू उपयोगों में आवासीय और वाणिज्यिक क्षेत्र को विकसित करने पर ध्यान केंद्रित करता रहा, जिनकी आगामी प्रस्तर में चर्चा की गई है।

नोएडा में बड़े पैमाने पर भू उपयोग रूपांतरण

2.8.1 नोएडा में, बड़े पैमाने पर भू उपयोग परिवर्तन मार्च 2008 से जून 2010 की अवधि के दौरान अगस्त 2006 में उ.प्र. सरकार द्वारा महायोजना 2021 की स्वीकृति के बाद किए गए। भू उपयोग परिवर्तन के प्रस्ताव राज्य सरकार के साथ-साथ एनसीआरपीबी को अनुमोदन के लिए भेजे जाने थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने भू उपयोग के परिवर्तन के प्रस्ताव केवल राज्य सरकार को ही भेजे थे। एनसीआरपीबी को कोई प्रस्ताव नहीं भेजा गया था यद्यपि इसके लिए उत्तर प्रदेश सरकार के सरकारी आदेश 23 सितम्बर 1997 में प्रावधान किया गया था। इसके बजाय, भू उपयोग परिवर्तन, जो आंचलिक विनियमों को प्रभावित करते थे, एनसीआरपीबी की स्वीकृति के बिना लागू किए गए। हरित क्षेत्र (573 हेक्टेयर) के रूप में चिन्हित क्षेत्रों में बड़े पैमाने पर भू उपयोग परिवर्तन किए गए थे। आगे, इन भू उपयोग परिवर्तनों को वैध बनाने के लिए, महायोजना को परिप्रेक्ष्य वर्ष 2031 के लिए संशोधित किया गया, जिसमें 31 अगस्त 2006 (उस तिथि को जिस दिन महायोजना 2021 को उ.प्र. सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था) से महायोजना-2031 के अनुमोदन (29 सितम्बर 2011) तक किए गए सभी भू उपयोग परिवर्तन को समाविष्ट किया गया था।

इस प्रकार, महायोजना-2031 भू उपयोग परिवर्तनों में किए गए पूर्व परिवर्तनों को समायोजित करने के लिए तैयार किया गया, जिसके परिणामस्वरूप अनाधिकृत परिवर्तनों को नियमित किया गया।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि सभी भू उपयोग परिवर्तनों को बोर्ड द्वारा और उसके बाद उ.प्र. सरकार द्वारा विधिवत अनुमोदित किया गया था।

नोएडा का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एनसीआरपीबी के अनुमोदन की आवश्यकता को माननीय सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णयों से तय किया गया है, जिसमें यह माना गया था कि क्षेत्रीय योजना का उल्लंघन करके विकास की किसी भी गतिविधि पर पूर्ण निषेध था और जब तक एनसीआरपीबी हरी झंडी नहीं देता है, कुछ भी आगे नहीं बढ़ सकता है।

अन्य उपयोगों के लिए औद्योगिक भूमि का परिवर्तन

2.8.2 नोएडा ने उ.प्र. सरकार की संशोधित विशेष आर्थिक जोन (सेज) नीति (04 अगस्त 2006) के अनुपालन में सेज की स्थापना के लिए 1,050 हेक्टेयर औद्योगिक भूमि चिन्हित की, जिसमें प्रसंस्करण और गैर-प्रसंस्करण क्षेत्र शामिल थे। इसके बाद, क्षेत्र का 50 प्रतिशत अर्थात् 525 हेक्टेयर को औद्योगिक बनाए रखा गया और शेष 525 हेक्टेयर के भू उपयोग को आवासीय, संस्थागत और वाणिज्यिक में इस आधार पर बदल दिया गया कि सेज नीति के अनुसार, इन गतिविधियों को गैर-प्रसंस्करण क्षेत्र में अनुमति दी गई है। इस परिवर्तन को 04 अप्रैल 2016 को उ.प्र. सरकार ने इस शर्त पर स्वीकृति दी थी कि इन परिवर्तनों के साथ एनसीआरपीबी के निर्देशों का कोई उल्लंघन नहीं होना चाहिए, और यह भी कि नोएडा यह सुनिश्चित करेगा कि क्षेत्रीय योजना 2031 में प्रस्तावित औद्योगिक उपयोग का क्षेत्र 18.37 प्रतिशत से कम न हो।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जिस मूल आधार पर भू उपयोग परिवर्तन प्रस्तावित किया गया था, वह त्रुटिपूर्ण था क्योंकि क्षेत्र को सेज के रूप में अधिसूचित करने के लिए उ.प्र. सरकार की औपचारिक स्वीकृति प्राप्त की जानी थी। चूंकि सेज के लिए कोई औपचारिक स्वीकृति नहीं दी गई थी, पूरा क्षेत्र केवल औद्योगिक उपयोग के अधीन रहना था और गैर-प्रसंस्करण क्षेत्र के उपयोग के बहाने पर किसी भी परिवर्तन की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए थी। आगे इस भू उपयोग परिवर्तन के साथ, महायोजना-2031 में प्रस्तावित औद्योगिक क्षेत्र को भी 18.37 प्रतिशत के प्रारंभिक नियोजित क्षेत्र से घटाकर 15 प्रतिशत से भी कम कर दिया गया था और यह उ.प्र. सरकार के निर्देशों का उल्लंघन था।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि यद्यपि गैर-प्रसंस्करण क्षेत्रों के भू उपयोग में परिवर्तन किया गया था, सेज के तहत क्षेत्र में कोई कमी नहीं हुई थी।

प्रस्तावित सेज की 525 हेक्टेयर औद्योगिक भूमि को आवासीय, वाणिज्यिक और संस्थागत उपयोग में बदल दिया गया था, यद्यपि सेज सरकार द्वारा अनुमोदित नहीं था।

नोएडा का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सेज के अनुमोदन की अनुपस्थिति में, क्षेत्र औद्योगिक श्रेणी में रहा और इस प्रकार, 50 प्रतिशत क्षेत्र के रूपांतरण ने औद्योगिक श्रेणी के कुल आवंटन को प्रभावी रूप से कम कर दिया।

मिश्रित भू उपयोग

मिश्रित भू उपयोग नीति के तहत औद्योगिक भूखण्डों पर ऑटो शोरूम, संग्रहालय और कला दीर्घाओं की अनुमति दी गई थी।

2.8.3 औद्योगिक भूखण्ड पर मिश्रित भू उपयोग की अवधारणा को महायोजना 2031 में प्रस्तावित किया गया था और उसके लिये नीति को 19 नवम्बर 2013 को अनुमोदित किया गया। इस योजना के तहत औद्योगिक भूखण्ड के वाणिज्यिक उपयोग के लिए आंशिक रूप से अनुमति दी गई थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एनसीआरपीबी से इस तरह के उपयोग की पूर्व स्वीकृति प्राप्त किए बिना मिश्रित भू उपयोग की अवधारणा को महायोजना 2031 में प्रस्तावित किया गया। यह नीति "शहरी आवास और पर्यावास नीति 2014" को देखते हुए तैयार की गई थी, जबकि नोएडा को "अवस्थापना और औद्योगिक निवेश नीति 2012" द्वारा विनियमित किया गया था। मिश्रित भू उपयोग नीति के तहत नोएडा ने गैर-औद्योगिक उद्देश्यों यानी ऑटो शोरूम, कला दीर्घाओं और संग्रहालयों के लिए अनुमय औद्योगिक क्षेत्र के 25 प्रतिशत की अनुमति दी थी। नोएडा का मूल उद्देश्य औद्योगिकीकरण को बढ़ावा देना था, लेकिन औद्योगिक क्षेत्र में वाणिज्यिक गतिविधि को अनुमति देने के कारण न केवल इसका मुख्य उद्देश्य दुर्बल हुआ, बल्कि रोजगार सृजन एवं इसके प्रमुख उद्देश्य के साथ संयोजन के रूप में अन्य श्रेणियों का योजनाबद्ध विकास इत्यादि सहायक कार्य भी कमजोर हुए।

इस प्रकार, मिश्रित भू उपयोग की नीति एनसीआरपीबी के अनुमोदन के बिना थी तथा औद्योगिक आवंटन में हुई परिणामी कमी भी नोएडा के औद्योगिक विकास के लक्ष्य के विपरीत थी।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि इसकी मिश्रित भू उपयोग की नीति वास्तविक आवश्यकताओं से उपजी थी और इसे उ.प्र. सरकार द्वारा अनुमोदित किया गया था। नोएडा पूरी तरह से ऐसी नीति को लागू करने के लिए अधिकृत था। यह नीति महायोजना 2021 में प्रस्तावित की गई थी जिसमें प्रमुख सड़कों पर आवंटित सम्पत्तियों के आवासीय, वाणिज्यिक और संस्थागत उपयोग की योजना बनाई गई। यह कहा गया था कि महायोजना 2031 के प्रारूप को सुझाव के लिए एनसीआरपीबी को भेजा गया था और एनसीआरपीबी से प्राप्त सुझावों में मिश्रित भू उपयोग पर कोई टिप्पणी सम्मिलित नहीं थी, जो यह दर्शाता है कि एनसीआरपीबी मिश्रित भूमि नीति के पक्ष में था।

नोएडा का उत्तर स्वयं पुष्टि करता है कि महायोजना-2021 में मिश्रित भू उपयोग नीति के तहत प्रमुख सड़कों पर आवंटित सम्पत्तियों के आवासीय, वाणिज्यिक और संस्थागत उपयोग की योजना बनाई गई थी। हालाँकि, नोएडा ने औद्योगिक भूखण्डों पर वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों को नियमित करने के लिए इस नीति को लागू किया है, जो अनियमित था। नोएडा का उत्तर कि एनसीआरपीबी मिश्रित भू उपयोग नीति के साथ सहमत था, भी मान्य नहीं है क्योंकि नीति को नवम्बर 2013 में प्रस्तावित किया गया जबकि एनसीआरपीबी को महायोजना-2031 मई 2011 में प्रस्तुत की गयी थी।

इस प्रकार, मिश्रित भू उपयोग की नीति घोषित उद्देश्यों के विचलन में थी जिससे औद्योगिक क्षेत्र सिकुड़ जाएगा।

स्पोर्ट्स सिटी

2.8.4 क्षेत्रीय योजना-2021 में नगरीकृत हो सकने वाले क्षेत्र के अन्तर्गत मनोरंजन उपयोग की भूमि के श्रेणी प्रस्तावित थी। नोएडा की महायोजना-2021 में मनोरंजन भू उपयोग के अन्तर्गत क्रीड़ा संकुल उपयोग प्रस्तावित था। आगे, महायोजना-2031 में

स्पोर्ट्स सिटीज को मनोरंजन हरित क्षेत्रों में विकसित किया गया था जिसकी 30 प्रतिशत भूमि आवासीय और वाणिज्यिक उपयोग के लिए उपयोग की जा रही थी।

मनोरंजन श्रेणी के अन्तर्गत स्पोर्ट्स सिटी के उप जोनो को एक भिन्न भू उपयोग के रूप में जोड़ा गया और भवन विनियमनों में प्रसांगिक संशोधन कर स्पोर्ट्स सिटी हेतु विकास मानदण्ड समाविष्ट किये गए जो उ.प्र. सरकार द्वारा 27 मई 2011 को अनुसूचित किये गए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि अक्टूबर 2008 के दौरान योजना के आरम्भ के समय, महायोजना 2021 में ऐसी कोई श्रेणी नहीं थी, जिसमें स्पोर्ट्स सिटी को प्रारम्भ किया जा सके। महायोजना 2031 में, नोएडा ने न केवल ‘स्पोर्ट्स सिटी’ के रूप में भू उपयोग की एक अलग श्रेणी को शामिल किया, बल्कि रिक्रिएशनल भू उपयोग के लिए 70 प्रतिशत क्षेत्र का उपयोग करने के बाद शेष 30 प्रतिशत क्षेत्र के भू उपयोग पैटर्न पर निर्णय लेने के लिए बोर्ड को शक्ति प्रदान की। इसने 96.92 हेक्टेयर मनोरंजन भूमि को मनोरंजन उपयोग के अलावा अर्थात् आवासीय और वाणिज्यिक उपयोग हेतु अनुमति दी। एनसीआरपीबी से अनुमोदन/अनापत्ति नहीं मांगी गयी जबकि योजना क्षेत्रीय योजना 2021 के अनुसार मनोरंजन भू उपयोग के विरुद्ध थी। महायोजना 2031 की तालिका 7.4 (प्रस्तर 8.12) उपयोग किये गये परिसर या भूखण्ड में अनुमन्य समर्थन गतिविधियों के लिए प्रदान करती है जिसमें कहीं भी वाणिज्यिक भू उपयोग या स्पोर्ट्स सिटी में गुप हाउसिंग गतिविधियों के लिए उल्लेख नहीं है।

इस प्रकार, स्पोर्ट्स सिटी की अवधारणा महायोजना 2021 में शामिल नहीं थे, बल्कि स्पोर्ट्स सिटी योजना शुरू करने के बाद, इस अवधारणा को महायोजना 2031 में एनसीआरपीबी के अनुमोदन के बिना शामिल किया गया था जिसे विनियमों में किए गए परिवर्तनों द्वारा भी संभव किया गया था और जो माननीय उच्च न्यायालय के प्रेक्षण के उल्लंघन में थी जिसमें यह स्पष्ट रूप से उल्लिखित किया गया था कि एनसीआरपीबी की निहित अनुमति और सूक्ष्म संवीक्षा के बिना भू उपयोग को बदला नहीं जा सकता है।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि स्पोर्ट्स सिटी के लिए विस्तृत प्रस्ताव को महायोजना 2021 में शामिल किया गया था, जिस पर एनसीआरपीबी द्वारा कोई टिप्पणी नहीं की गई थी। महायोजना 2031 के अनुसार स्पोर्ट्स सिटी एक श्रेणी नहीं बल्कि एक गतिविधि है। अनुमत गतिविधियों को महायोजना 2031 के अध्याय 7 में वर्णित किया गया है। आगे, स्पोर्ट्स सिटी के लिए भू उपयोग निर्धारण के प्रस्ताव को उ.प्र. सरकारी द्वारा अनुमोदित किया गया है।

नोएडा का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना को उ.प्र. सरकार से अनुमोदन के बिना प्रारम्भ किया (अक्टूबर 2008) गया था और बाद में स्वीकृति प्रदान की गयी। मनोरंजन हरित क्षेत्रों में अनुमत आवासीय और वाणिज्यिक गतिविधियाँ भी क्षेत्रीय योजना 2021 के प्रावधानों के विपरीत थी और इसलिए अनियमित थी। उपरोक्त मुद्दों पर स्पोर्ट्स सिटी अध्याय में प्रस्तर 5.2.13.2 और 5.2.13.1 में विस्तार से चर्चा की गयी है।

समय के साथ भू उपयोग में बड़े पैमाने पर संशोधन/परिवर्तन

2.8.5 उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास अधिनियम, 1976 की धारा 6 के अनुसार, प्राधिकरण (नोएडा) का उद्देश्य औद्योगिक विकास क्षेत्र के नियोजित विकास को सुनिश्चित करना होगा। अतः, तदनुसार औद्योगिक उद्देश्यों के लिए भूमि के आवंटन को प्राथमिकता दी जानी चाहिए थी। महायोजना 2031 की तुलना में भूमि आवंटन की स्थिति तालिका 2.4 में दी गयी है।

तालिका 2.4: महायोजना-2031 के अनुसार भूमि आवंटन/विकास का विवरण

(क्षेत्रफल हेक्टेयर में)

भू उपयोग	महायोजना-2021		महायोजना-2031		मार्च 2020 तक विकास		महायोजना-2031 तक विकास का प्रतिशत	महायोजना-2021 तक विकास का प्रतिशत
	क्षेत्रफल	प्रतिशत	क्षेत्रफल	प्रतिशत	क्षेत्रफल	प्रतिशत		
औद्योगिक	1951.00	20.05	1756.52	18.37	2460.63	22.71	87.68	81.99
एसईजेड	1050.00		1050.00					
आवासीय	5334.00	35.65	5722.14	37.45	5659.47	52.23	98.90	106.10
वाणिज्यिक	564.00	3.77	581.33	3.80	333.10	3.07	57.30	59.06
संस्थागत	1219.00	8.14	1357.97	8.89	822.08	7.59	60.54	67.44
मनोरंजन	1513.00	10.12	2432.82	15.92	1106.14	10.21	45.47	73.11
परिवहन	2211.00	14.78	1942.15	12.71	58.44	0.54	3.01	2.64
कृषि	1017.50	6.80	332.47	2.18	291.57	2.69	87.70	28.66
जल निकाय	104.50	0.69	104.50	0.68	104.50	0.96	100	100.00
योग	14964.00	100	15279.90	100	10835.93	100	70.92	72.41

स्रोत: नोएडा की महायोजना और नोएडा द्वारा दी गई सूचना

उपरोक्त तालिका वर्ष दर वर्ष नोएडा के एकतरफा केन्द्रित विकास को दर्शाती है। परिणामस्वरूप, जब महायोजना 2021 के भू उपयोग की तुलना मार्च 2020 के विकास के साथ की जाती है, तो इसमें महत्वपूर्ण भिन्नताएं आती हैं। आवासीय श्रेणी (106.10 प्रतिशत) का अत्यधिक विकास अन्य श्रेणी के भू उपयोग के परिवर्तन से संभव होने का साक्ष्य था। आगे, आवासीय उपयोग 35.65 प्रतिशत रखा गया है जो वास्तव में 40 प्रतिशत से अधिक होगा यदि स्पोर्ट्स सिटी (मनोरंजन हरित क्षेत्र में) और संस्थागत भूखण्डों में आवासीय उपयोग की अनुमति को ध्यान में रखा जाये। दूसरी ओर, अधिकांश अन्य श्रेणियां, यथा वाणिज्यिक, संस्थागत, मनोरंजन, कृषि में वास्तविक विकास महायोजना 2021 में संकल्पित से काफी नीचे था। नोएडा के प्राथमिक उद्देश्य औद्योगिक श्रेणी के विकास को भी प्राथमिकता नहीं दी गयी।

निष्कर्ष

एनसीआरपीबी द्वारा यथा अनुमोदित क्षेत्रीय योजना-2021 के अनुसार अधिसूचित विकास क्षेत्र के विकास के लिए महायोजना नोएडा द्वारा तैयार की जानी थी। एनसीआरपीबी ने अब तक केवल क्षेत्रीय योजना-2021 तैयार की है और उ.प्र. सरकार ने भी वर्ष 2021 के लिए उप क्षेत्रीय योजना को तैयार किया है। नोएडा ने महायोजना-2021 को तैयार किया, जिस पर एनसीआरपीबी ने विभिन्न आपत्तियां उठाई थी। नोएडा ने दोषों/विसंगतियों को दूर करने के बजाय, एक नयी महायोजना-2031 को तैयार किया। क्षेत्रीय योजना के समग्र ढांचे के भीतर महायोजना तैयार करने के लिए एनसीआरपीबी अधिनियम और माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के प्रावधान के बावजूद, नोएडा ने सम्बंधित क्षेत्रीय योजना और उप क्षेत्रीय योजना के बिना महायोजना 2031 की शुरुआत की है। विभिन्न परिवर्तनों को समायोजित और नियमित करने के लिए, नोएडा (योजना को तैयार करना और अंतिम रूप देना) विनियम, 1991 के प्रावधानों में प्रमुख संशोधन/शिथिलता को प्रभावी किया गया और ऐसे अनियमित परिवर्तनों को शामिल करते हुए एमपी 2031 तैयार किया गया। यह न केवल क्षेत्रीय योजना 2021 के साथ असंगत था, बल्कि इसे एनसीआरपीबी द्वारा अभी तक अन अनुमोदित नहीं किया गया है। माननीय उच्च न्यायालय के निर्णय कि एनसीआरपीबी की जाँच और अनुमति के बिना भू उपयोग को बदला नहीं जा सकता है, के बावजूद नोएडा अनानुमोदित महायोजना के कार्यान्वयन में आगे बढ़ा। एनसीआरपीबी द्वारा उच्च स्तरीय योजना की तैयारी के अभाव में महायोजना 2031 के कार्यान्वयन के लिए नोएडा द्वारा उठाया गया एक तरफा कदम एनसीआर के समग्र नियोजित विकास पर मूलभूत मुद्दों को उठाता है।

आईआईडीडी महायोजनाओं की निगरानी सहित प्राधिकरणों के कामकाज को विनियमित और निगरानी करने के लिए जिम्मेदार था। आईआईडीडी, अपनी अधिभावी शक्तियों के बावजूद, विनियामक ढांचे का पालन सुनिश्चित करने और योजना विनियमनों के प्रावधानों में शिथिलता की जांच करने में विफल रहा। विनियमों में ये शिथिलताएँ और संशोधनों ने नोएडा के हाथों में अत्यधिक विवेकाधिकार प्रदान किया जिसका कि खुले तौर पर दुरुपयोग किया गया।

संस्तुतियाँ		
संस्तुति संख्या	संस्तुति	सरकार की प्रतिक्रिया
1	नोएडा को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि महायोजना को एनसीआरपीबी द्वारा अनुमोदित संगत क्षेत्रीय योजना और उप क्षेत्रीय योजना के समर्थन में और अनुरूपता में तैयार किया जाये।	सहमत।
2	अवस्थापना एवं औद्योगिक विकास विभाग (आईआईडीडी) को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि महायोजनाओं और उनमें उसके द्वारा दिये गये संशोधनों का अनुमोदन, एनसीआरपीबी की नीतियों के अनुसार हों, ताकि एनसीआर के समन्वित विकास को सुनिश्चित किया जा सके।	सहमत।
3	सरकार को नोएडा (योजना को तैयार करना और अंतिम रूप देना) विनियमावली की गहन समीक्षा और संशोधन करना चाहिए, जो समय के साथ उत्तरोत्तर शिथिल हो गये हैं और नोएडा के अधिकारियों के हाथों में विवेकाधिकार और दुरुपयोग को बढ़ा दिया है।	सहमत। सरकार ने कहा कि नोएडा को अपने विनियमों की गहन समीक्षा करनी चाहिए और जहां कहीं भी आवश्यक हो, उपयुक्त संशोधन करना चाहिए और बोर्ड की स्वीकृति के बाद, इसे अनुमोदन के लिए सरकार को प्रस्तुत करना चाहिए।