अध्याय 3 जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अन्तर्गत परियोजना के कार्यान्वयन के लिए संरचना

जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अन्तर्गत यद्यपि सुधारों को परिकल्पित किया गया है, जबकि मिशन के बुनियादी दबाव परियोजना संचालित थे। मिशन के उद्देश्यों के लिए निम्नलिखित रणनीति को अपनाये जाने के माध्यम से प्रस्तवित किया गया :

(i) प्रत्येक शहर से, एक शहरी विकास योजना (सी.डी.पी) जिसमें सुविधाओं सहित एकीकृत भूमि उपयोग, शहरी परिवहन और पर्यावरण प्रबंधन तैयार करने की उम्मीद थी। सी.डी.पी. में 20–25 वर्षों की अवधि (पंचवर्षीय अद्यतन के साथ) के लिए एक शहरी सापेक्ष ढांचा प्रदान करना था जिसमें प्रत्येक चयनित शहर के द्वारा नीतियों, कार्यक्रमों और निधि की आवश्यकता की रणनीति को तैयार करना था।

(ii) शहरों/शहरी समूहनों/पैरास्टेटल को सी.डी.पी के आधार पर पहचाने गये क्षेत्रों की परियोजनाओं के लिये विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी.पी.आर) तैयार करनी थी। जे.एन.एन. यू.आर.एम की सहायता प्राप्त करने के लिए, परियोजनाओं को इस रूप मे विकसित करने की आवश्यकता है कि परियोजना का योजना क्षितिज पर जीवन चक्र लागत को सुनिश्चित और प्रदर्शित किया जा सके। एक आवर्ती कोष जो संपत्ति के संचालन व रखरखाव (ओ. एण्ड एम) योजना क्षितिज को पूरा करने के लिए आवश्यक थी,को बनाना था।

(iii) विकास, प्रबन्धन, शहरी बुनियादी ढांचे के वित्तपोषण में निजी क्षेत्र की भागीदारी की परिकल्पना भी की गई थी।

(iv) केन्द्रीय व राज्य सरकार द्वारा धन को प्रत्यक्ष अनुदान के रूप में राज्य सरकार द्वारा नामित राज्य स्तर की नोडल एजेंसी (एस.एल.एन.ए.) को जारी करने की आवश्यकता थी। शहरों में पहचान की गई परियोजनाओं के लिए निधियों को शहरी स्थानीय निकायों (यू.एल.बी)/पैरास्टेटल एजेंसी के माध्यम से नामित एस.एल.एन.ए. द्वारा सुलभ ऋण या अनुदान कम ऋण या अनुदान के रूप में संवतरित किया जाना था। एस.एल.एन.ए/यू.एल.बी. अन्य साधनों अर्थात् वित्तीय संस्थानों/निजी क्षेत्रों/पूंजी बाजार जैसे अन्य स्रोतों से अतिरिक्त संसाधन का लाभ उठा सकते थे।

3.1 केन्द्र सरकार की भूमिका

जे.एन.एन.यू.आर.एम, शहरी विकास मंत्री की अध्यक्षता और शहरी गरीबी उपशमन राज्यमंत्री की सहअध्यक्षता वाले एक राष्ट्रीय निगरानी समूह (एन.एस.जी.) के मार्गदर्शन व पर्यवेक्षण के तहत कार्य करता है। एन.एस.जी के अन्य सदस्य संबंधित मंत्रालयों अर्थात् (एम.ओ.यू.डी व एम.ओ.एच.यू.पी.ए) के दो सचिव, सचिव (व्यय) सचिव (योजना आयोग) और राष्ट्रीय तकनीकी सलाहकार है। एन.एस.जी, भारत सरकार का एक समन्वय तंत्र है, जो नीतिगत परिदृश्य और योजना को विकसित करता है ताकि जे.एन.एन.यू.आर.एम के उद्देश्यों को पूरा करने में सहायता मिल सके। यह कार्यान्वयन हेतु नीतियां निर्धारित करने, प्रगति की समीक्षा व संवीक्षा और जहां आवश्यक हो उचित कदम उठाने की सलाह देता है।

राष्ट्रीय स्तर पर मिशन के लिए दो मिशन निदेशालयों एक एम.ओ.यू.डी और एक एम.ओ.एच.यू.पी.ए में, की संस्थागत व्यवस्था है।

3.1.1 परियोजनाओ के मूल्यांकन मे केन्द्र सरकार की भूमिका

बी.एस.यू.पी और यू.आई.जी के लिये क्रमशः एम.ओ.यू.डी व एम.ओ.एच.यू.पी.ए. के संबंधित सचिवों द्वारा प्रधानित दो केन्द्रीय स्वीकृति एवं निगरानी समितियां है जिन्हें मंजूरी व संबंधित सुधारों और परियोजनाओं का अनुमोदन व निगरानी सौंपी गई। यू.आई.जी के अन्तर्गत परियोजना का आंकलन, केन्द्रीय लोक स्वास्थ्य और पर्यावरण अभियांत्रित संगठन (सी.पी.एच.ई.ई.ओ), केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सी.पी.डब्ल्यू.डी) एम.ओ.यू.डी को परिवहन मंडल और जल एवं विद्युत परामर्श सेवाएं (डब्ल्यू.ए.पी.सी.ओ. एस), जबकि बी.एस.यू.पी के अन्तर्गत परियोजना का आकलन भवन सामग्री एवं परिवहन समिति (बी.एम. टी.पी.सी) और आवास एवं शहरी विकास निगम (एच.यू.डी.सी.ओ) द्वारा किया जाएगा।

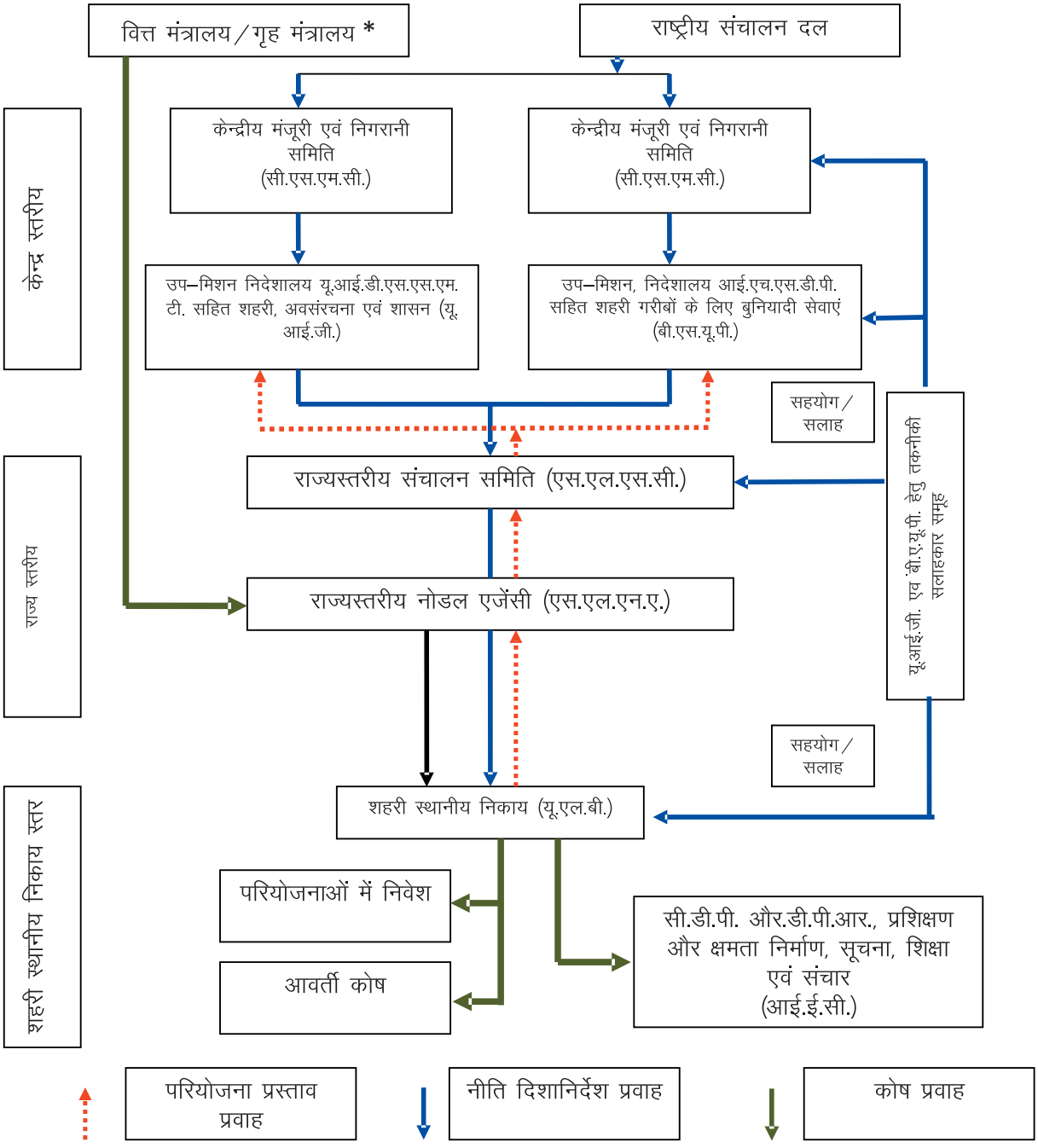
यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी परियोजनाओं के मूल्यांकन में, सी.एस.एम.सी की कोई भूमिका नहीं है। इसके बदले एम.ओ.यू.डी में राज्य स्तरीय मंजूरी समिति में अपने प्रतिनिधियों को नियुक्त किया जहां यू.आई.डी. एस.एस.एम.टी परियोजनाओं अनुमोदित होगी। अतः एस.एल.एन.ए को आकलित परियोजनाओं को एम. ओ.यू.डी, योजना आयोग, शहर एवं देश योजना समूह को भेजना था, जो राज्य स्तरीय मंजूरी समिति की बैठक से 15 दिन पहले पहुंचना चाहिए ताकि बैठक में उनके प्रतिनिधि अपनी टिप्पणियां/विचार देने में सक्षम हो सके।

सचिव एच.यू.पी.ए. की अध्यक्षता में केन्द्रीय मंजूरी समिति, (सी.एस.सी) को आई.एच.एस.डी.पी के अन्तर्गत परियोजनाओं की जांच व अनुमोदन करना था। यू.एल.बी और कार्यान्वयन एजेंसियों को अपने डी.पी.आर संबंधित एस.एल.एन.ए को आकलन के लिए देने होंगे। केन्द्रीय मंजूरी समिति को राज्य स्तरीय समन्वय समिति की सिफारिश पर राज्य स्तरीय नोडल एजेंसियों द्वारा भेजी गई परियोजनाओं की जांच व अनुमोदन करना था।

3.1.2 वित्त प्रबंधन मे केन्द्र सरकार की भूमिका

केन्द्र सरकार को जे.एन.एन.यू.आर.एम के दिशानिर्देशों के अनुसार राज्यों/एस.एल.एन.ए को किश्तों में ए.सी.ए जारी करना था। इस संबंध में विस्तृत जानकारी अध्याय आठ में दी गई है। इस प्रक्रिया से संबंधित निधि–प्रवाह चित्र 3.1 में दिया गया है।

चित्र 3.1: यू.आई.जी. और बी.एस.यू.पी. परियोजनाओं के लिए प्रक्रिया, मंजूरी और संवितरण



*एम.ओ.एफ एवं एम.एच.ए. क्रमशः राज्यों एवं यू.टी. के लिए निधियों के संवितरण के लिए जिम्मेवार है।

3.2 राज्य सरकारों की भूमिका

राज्य स्तर पर, एक राज्य स्तरीय संचालन समिति (एस.एल.एस.सी.) तथा एक राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी को गठित किया जाना था। एस.एल.एस.सी. की भूमिका चिन्हित परियोजनाओं को छांटना और प्राथमिकता देना तथा यू.आई.जी. एवं बी.एस.यू.पी. हेतु परियोजना को स्वीकृत करने के लिए संबंधित सी.

एस.एम.सी. को सिफारिश करना था। राज्य में एस.एल.एस.सी. का कार्य परियोजनाओं के कार्यान्वयन और सुधारों की निगरानी तथा शहरी सुधारों की प्रगति की समीक्षा करना था।

राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी द्वारा एस.एल.एस.सी. को सहायता दी जानी थी जिसकी मुख्य भूमिका जे. एन.एन.यू.आर.एम. के अंतर्गत परियोजनाओं को प्राथमिकता देना तथा उनका कार्यान्वयन करना था। एस.एल.एन.ए. के मुख्य कार्य विभिन्न एजेंसियों द्वारा प्रस्तुत की गई परियोजनाओं का मूल्यांकन करना, एस.एल.एस.सी. का अनुमोदन प्राप्त करना, राज्य एवं केन्द्रीय अनुदान का प्रबंधन करना, पैरास्टेटल/कार्यकारी एजेंसियों को निधियां प्रदान करना, निगरानी करना तथा मंत्रालयों को त्रैमासिक प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत करना थे। योजना में प्रावधान किया गया कि निधियां, केन्द्रीय तथा राज्य सरकार से सीधे एस.एल.एन.ए, जो राज्य द्वारा नामित हैं, तक पहुंचे, शहरों में चिन्हित परियोजनाओं हेतु निधियां एस.एल.एन.ए. के द्वारा सुलभ ऋण या अनुदान एवं सहायता या अनुदान के रूप में यू.एल.बी./पैरास्टेटल एजेंसी को संवितरण किया जाना था। बदले में एस.एल.एन.ए./यू.एल.बी. द्वारा अन्य स्रोतों जैसे वित्त संस्थानों/निजी क्षेत्र/पूँजी बाजार से निधियां बढ़ाने के लिए अतिरिक्त संसाधन जुटाने थे।

कार्यक्रम में राज्य स्तर पर एक कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (पी.एम.यू.) के साथ साथ यू.एल.बी. स्तर पर परियोजना कार्यान्वयन इकाई (पी.आई.यू.), भी परिकल्पित की गई।

3.2.1 राज्य स्तरीय नोडल एजेंसी

यद्यपि एस.एल.एन.ए. प्रत्येक राज्य में नियुक्त किया गया लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि पुडुचेरी और उत्तराखंड में एस.एल.एन.ए. को काफी बाद में क्रमशः 2007 एवं 2008 में नियुक्त किया गया। अधिकांश राज्यों में एस.एल.एन.ए. में कर्मचारियों की कमी जारी थी। दिल्ली में तकनीकी कर्मचारियों की कमी के कारण, केन्द्रीय सहायता निधियां एस.एल.एन.ए. को जारी न करके सीधे कार्यकारी एजेंसियों को जारी की गईं। उत्तराखंड में तकनीकी कर्मचारियों की कमी के कारण एस.एल.एन.ए. द्वारा परियोजना मूल्यांकन नहीं किया गया। चंडीगढ़ में एस.एल.एन.ए. को नजरअंदाज किया गया और यू.एल.बी. द्वारा डी.पी.आर. सीधे शहरी विकास मंत्रालय को अनुमोदन हेतु भेज दिये गये। इसके जवाब में एस.एल.एन.ए. ने कहा कि भौतिक और वित्तीय लक्ष्यों की निगरानी उसी के द्वारा की जा रही थी लेकिन परियोजनायें सीधे शहरी विकास मंत्रालय को क्यों भेजी गयी इसका कोई कारण नहीं बताया। झारखंड में, एस.एल. एन.ए. के बदले, शहरी विकास विभाग के तकनीकी सेल द्वारा डी.पी.आर. की संविक्षा की गई थी।

एम.ओ.यू.डी. ने माना (अप्रैल 2012) कि कुछ राज्य एस.एल.एन.ए. के गठन में पीछे थे जिसका कारण क्षमता बाधा या जरूरतों की समझ की कमी थी और कहा कि मंत्रालय ने शहरी क्षेत्रों के लिए एक व्यावसायिक संवर्ग बनाने की आवश्यकता महसूस की। एम.ओ.यू.डी. ने यह भी कहा कि राज्य स्तर पर कोई भी ए.सी.ए., एस.एल.एस.सी./एस.एल.सी.सी. के अनुमोदन के बिना जारी नहीं किया गया।

एम.ओ.यू.डी. ने आगे कहा (मई 2012) कि वर्तमान में, विभिन्न राज्यों में 31 एस.एल.एन.ए. कार्यरत हैं एवं कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (राज्य स्तर) तथा परियोजना कार्यान्वयन इकाई (शहरी स्तर) से सहयोग प्राप्त करते हैं।

एम.ओ.एच.यू.पी.ए. (अप्रैल 2012) ने कहा कि बहुत सारे राज्य मिशन के शुरूआती सालों के दौरान अपेक्षित संरचनाओं के निर्माण में पीछे रह गये। कारणों में मिशन की 2012 के बाद की निरंतरता के बारे में अस्पष्टता, राज्य स्तरीय तकनीकी कर्मचारियों की कमी और इन संरचनाओं की स्थापना के बारे में स्पष्टता की कमी थी। तथापि, यह कहा गया कि जब तक राज्य स्तर पर परियोजना प्रस्ताव को एस. एल.एस.सी. की सहमति नहीं मिली तब तक ए.सी.ए. को किसी भी परियोजना के लिए निर्गत नहीं किया गया भले ही तकनीकी मूल्यांकन कुछ एस.एल.एन.ए. के द्वारा नहीं किया जा सका।

3.2.2 राज्यों/यू.टी. में कार्यक्रम प्रबंधन इकाई

कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (पी.एम.यू.) का उद्देश्य यू.एल.बी./पैरास्टेटल एजेंसियों द्वारा प्रस्तुत की गई परियोजनाओं का मूल्यांकन करने में एस.एल.एन.ए. को उसकी भूमिका और जिम्मेदारी के निर्वहन में सहायता प्रदान करना, परियोजनाओं के भौतिक एवं वित्तीय विकास, सुधारों के कार्यान्वयन की निगरानी करना और तकनीकी तथा सलाहकारी समर्थन देकर एस.एल.एन.ए. की क्षमता को बढ़ाना आदि था। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभिन्न चयनित राज्यों/यू.टी. में पी.एम.यू. की सहभागिता निम्नतम थी। यहाँ तक कि नौ[13] राज्यों/यू.टी. में पी.एम.यू. ही स्थापित नहीं किये गये। इनमें राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली शामिल है। राज्यों/यू.टी. में पी.एम.यू. के क्रियाकलाप के संबंध में, जहाँ इसे गठित किया गया था, यह पाया गया कि वह विविध कार्य पूर्णरूप से नहीं कर रही थी जो उसे सौंपे गये थे। राज्यों जैसे झारखंड, उत्तराखंड, और उड़ीसा में तकनीकी और विभिन्न पद रिक्त थे।

कुछ राज्यों में पी.एम.यू. के गठन का प्रयास योजना के अंत के समय मे किया गया जो कि विवेकहीन एवं लापरवाह तरीके से जे.एन.एन.यू.आर.एम. के कार्यान्वयन को दिखाता है।

एम.ओ.यू.डी. ने स्वीकार किया (अप्रैल 2012) कि पी.एम.यू. के गठन में राज्य धीमे रहे हैं।

एम.ओ.एच.यू.पी.ए. ने जवाब दिया (अप्रैल 2012) कि जे.एन.एन.यू.आर.एम. दिसम्बर 2005 में शुरू की गई और मिशन के दौरान विभिन्न सहायक संरचना दिशानिर्देशों के अनुसार परिकल्पित की गई थी। इन सहायक संरचनाओं के बनाने में संरचनाओं, नियमों और टूलकिट[14] ने काफी समय लिया और अंततः मंत्रालय ने इस संबंध में 2007 में दिशानिर्देशों को लागू किया। दिशानिर्देशों के अनुसार यह समर्थन 3 वर्षों के लिए था। टूलकिट के अस्तित्व में आने के बाद राज्यों ने पी.एम.यू. के गठन की शुरूआत की। क्योंकि यह सहायता सिर्फ 3 वर्षों के लिए थी, बहुत सारे राज्यों ने बाजार से श्रमशक्ति को किराये पर लेने में दिक्कत महसूस की चूँकि इस तरह की संरचना/समर्थन की निरंतरता तीन वर्षों के बाद अनिश्चित थी। ये सभी कारक, क्षमता की कमी के कारण राज्य स्तर पर या यू.एल.बी. स्तर पर संरचना को गठित करने के लिए पी.एम.यू. में अपर्याप्त जनशक्ति, इस विलम्ब का कारण बने।

3.2.3 परियोजना कार्यान्वयन इकाई (पी.आई.यू.)

परियोजना कार्यान्वयन इकाई (पी.आई.यू.) को परिचालन इकाई के रूप में गठित किया गया ताकि यू. एल.बी. में निपुणता संवर्धन किया जा सके। पर्यवेक्षी तंत्र होने के बजाय, इससे यह उम्मीद की जाती है कि मौजूदा कर्मचारियों के साथ मिलकर काम करें और जे.एन.एन.यू.आर.एम के कार्यान्वयन में मजबूती लाये। पी.आई.यू. का लक्ष्य मिशन के क्रियाकलापों के कार्यान्वयन की गति और गुणात्मक सुधार में वृद्धि करना था।

जैसा कि पी.एम.यू. के बारे में हुआ पी.आई.यू. के बारे में भी वही कमियां सामने आयीं। 10 राज्यों यू.टी. में पी.आई.यू. गठित नहीं किये जा सके। ये राज्य अरूणाचल प्रदेश, बिहार, चंडीगढ़, दिल्ली, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू कश्मीर, उड़ीसा पुडुचेरी और सिक्किम थे। आंध्रप्रदेश, मध्यप्रदेश, उत्तराखंड और पश्चिम बंगाल, के कुछ शहरों में पी.आई.यू. गठित किये गए। झारखंड, केरल, कर्नाटक, तमिलनाडू और उत्तर प्रदेश में पी.आई.यू. के गठन में विलंब हुआ। तमिलनाडू, उत्तराखंड, मध्य प्रदेश और नागालैण्ड में इसे मिशन के शुरू होने के तीन से पाँच सालों के बाद गठित किया गया। दादर नागर हवेली, दमन एवं द्वीव और पंजाब के संबंध में सूचना लेखापरीक्षा के पास उपलब्ध नहीं थी।

जहाँ भी पी.आई.यू. की स्थापना की गई वह क्षमता अनुरूप काम नहीं कर रही थी। पी.आई.यू. में रिक्तियाँ थीं। झारखंड में, पी.आई.यू. के अधिकांश कर्मचारियों द्वारा किये गये कार्य उनके कार्यक्षेत्र से

[13] अरूणाचल प्रदेश, चण्डीगढ़, दिल्ली, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, नागालैण्ड, पुडूचेरी तथा सिक्किम

[14] जे.एन.एन.यू.आर.एम. के अन्तर्गत नियम, विनियम, निदेश आदि से संबंधित विविध मामलों हेतु एम.ओ.यू.डी./एम.ओ.एच.यू.पी.ए द्वारा जारी टूलकिट

बिल्कुल अलग थे। राँची नगरपालिका/धनबाद नगरपालिका द्वारा पी.आई.यू. कर्मचारियों को उन कार्यों में व्यस्त किया गया जोकि उनके कार्यक्षेत्र से अलग थे। ग्वालियर, मध्य प्रदेश में पी.आई.यू. सदस्यों ने तीन बार परियोजना स्थल का दौरा किया लेकिन परियोजना के कार्यान्वयन के संबंध में उनके द्वारा कोई भी रिपोर्ट नहीं दी गई।

जम्मू कश्मीर में भारत सरकार द्वारा ₹ 0.82 करोड़ (मार्च, 2009) जिसमें एक पी.एम.यू. (₹ 0.20 करोड़) तथा पी.आई.यू. (₹ 0.62 करोड़) की स्थापना के लिए निर्गत किये गये थे जोकि गठित नहीं हुईं।

पी.एम.यू. और पी.आई.यू. के गठन के पीछे यू.एल.बी. को तकनीकी और प्रबंधन विशेषज्ञों के द्वारा पेशेवर सहायता प्रदान करने का इरादा था। तथापि परियोजनाओं को पेशेवर विशेषज्ञता का यह लक्षित लाभ नहीं मिल पाया। जी.ओ.आई. द्वारा एस.एल.एन.ए., पी.एम.यू. और पी.आई.यू. के गठन और कार्यान्वयन को पूर्वशर्त के रूप में परियोजना की शुरूआत और पूँजी निर्गत करने के पहले करना चाहिए था। इसके द्वारा परियोजना का समापन लक्षित परिणाम के साथ समय रहते किया जा सकता था।

एम.ओ.यू.डी. ने अपने जवाब (मई, 2012) में कहा कि मिशन शहर में पी.आई.यू. का गठन जे.एन.एन.यू. आर.एम. के दिशानिर्देशों के अनुसार किया गया था। शहरी स्तर पर इनके गठन की प्रक्रिया जे.एन.एन. यू.आर.एम. के निगरानी/कार्यान्वयन को मजबूती प्रदान करने के लिए किया गया था। मंत्रालय ने आगे कहा कि पी.एम.यू. और पी.आई.यू. के गठन को ए.सी.ए. की दूसरी एवं अनुवर्ती किस्तों को जारी करने के दौरान निरंतर निगरानी की गई। मंत्रालय ने स्वीकार किया कि राज्यों में पी.आई.यू. की नियुक्ति धीमी थी। मंत्रालय ने आगे कहा कि पी.एम.यू./पी.आई.यू. के संदर्भ टिप्पणी को जे.एन.एन.यू.आर.एम की अगले चरण के दौरान अच्छे ढंग से अनुपालन करने के लिए नोट कर लिया है।