जवाहरलाल नेहरू
राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन

परियोजना बनाने के लिए दिशा–निर्देश

जेएनएनयूआरएम

विषय सूची

i परियोजना विकास चक्र का विहंगावलोकन

ii शहरी इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजना की पहचान और उनकी प्राथमिकताएं

1. प्रस्तावों का आविर्भाव
2. शहरी क्षेत्र में परियोजनाओं की पहचान

iii परियोजना संभावनाएं

1. परियोजना संभावना तक पहुंच
2. व्यावहारिकता-पूर्व विश्लेषण की जरूरत
3. किसी समकक्ष मूल्यांकन से सामंजस्य
4. संभावना सहित उन्नत परियोजना विकास

iv शहरी इंफ्रास्ट्रक्चर विकास के लिए सार्वजनिक-निजी भागीदारी

1. सार्वजनिक-निजी भागीदारी की जरूरत
2. सार्वजनिक-निजी भागीदारी के विकल्प
3. सार्वजनिक-निजी भागीदारी परियोजनाओं का परियोजना विकास

V परियोजना बनाना और विवरण देना

1. परियोजना विवरण के विकल्प
2. परियोजना बनाने के लिए दिशा-निर्देश
3. परियोजना बनाने के चरण
4. परियोजना बनाने के लिए तकनीकी सहायता

vi क्रियान्वयन के लिए प्रबन्धों को अन्तिम रूप देना

vii वित्तीय सम्पत्ति पर उपलब्धियां

viii क्रियान्वयन के लिए समझौता-ज्ञापन एवं अन्य करारों का निष्पादन

आंकड़े: जेएनएनयूआरएम परियोजना विकास चक्र

परिशिष्ट: सार्वजनिक अथवा निजी सेवा अभिदान-विकल्प

1. परियोजना विकास चक्र का विहंगावलोकन

इस टूल-किट का उद्देश्य परियोजना बनाने के दिशा-निर्देश निर्धारित करना है। इससे जेएनएनयूआरएम से सहायता प्राप्त करने का आवेदन करने वाले शहरी स्थानीय निकाय/एजेन्सी को इस टूल-किट में यथा निर्धारित जेएनएनयूआरएम के तहत सहायता की मंजूरी लेने की अनिवार्यताओं को पूरा करने में मदद मिल सकेगी। यह टूल-किट ऐसी प्रक्रिया-विशेष पर केन्द्रित है, जिसे शहरी स्थानीय निकाय मिशन में उद्देश्यों को पूरा करने के लिए प्रस्ताव तैयार करने और प्रक्रिया अनिवार्यताओं को पूरा करने के लिए अपना सकते हैं। इस तैयारी पक्ष के अनेक चरण हैं। विशेषत: इन चरणों में परियोजना विकास चक्र शामिल है।

जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन, शहरी स्थानीय निकायों द्वारा इंफ्रास्ट्रक्चर विकास के लिए वित्तीय सहायता लेने में सुधार-आधारित दृष्टिकोण को अपनाने पर जोर देती है। सुधार लाने की इस प्रक्रिया का सामंजस्य परियोजना विकास प्रक्रिया के साथ स्थापित करना है। मुख्य उद्देश्य फंड मंजूर करने के लिए तैयार प्रस्ताव का मिलान करना है। परियोजना के लिए परियोजना विकास चक्र अथवा जेएनएनयूआरएम से ली जानी वाली सहायता के लिए प्रस्तावित इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजनाओं में वित्तीय समाप्ति पर हासिल उपलब्धियों के दृष्टिकोण से परियोजना-पहलू दर्शाने की प्रक्रिया भी शामिल होगी। यह टूल-किट ऐसे परियोजना विकास चक्र और हासिल की जाने वाली उपलब्धियों को दर्शाती है।

संक्षिप्त में परियोजना विकास चक्र में निम्नलिखित शामिल हैं:

(क) शहरी गरीब परियोजनाओं के लिए शहरी इंफ्रास्ट्रक्चर/बुनियादी सेवाओं की पहचान और उनकी प्राथमिकताएं

(ख) परियोजना संभावना

(ग) विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करना

(घ) क्रियान्वयन के लिए प्रबन्धों को अन्तिम रूप देना

(ङ) जेएनएनयूआरएम सहायता की मंजूरी

(च) वित्तीय समाप्ति पर उपलब्धि

(छ) क्रियान्वयन के लिए समझौता-ज्ञापन एवं अन्य करारों का निष्पादन

उपरोक्त मील के पत्थरों पर इस टूल-किट में विस्तार से चर्चा की गई है। आसानी से समझ के लिए यह प्रक्रिया निम्नलिखित प्रवाह चार्ट-I में प्रस्तुत की गई है

जेएनएनयूआरएम परियोजना विकास चक्र

उपलब्धियां	गतिविधियां
शहर विकास प्लान	u शहरी जरूरतों की पहचान u परियोजनाओं को प्राथमिकता देना
परियोजना संभावना	u परियोजना का भविष्य/लाभ की पहचान
परियोजना विकास	u डीपीआर तैयार करना u क्रियान्वयन के लिए विकल्प विश्लेषण u टिकाऊपन के लिए वित्तीय विश्लेषण u परियोजना रिपोर्ट को अंतिम रूप देना
क्रियान्वयन विकल्प	u क्रियान्वयन के लिए प्रबन्धों को अंतिम रूप देना u क्रियान्वयन के लिए सुधारों का अनुमोदन
जेएनएनयूआरएम से संबंधित गतिविधियां	u सहायक दस्तावेजों की तैयारी u प्रस्ताव— प्रस्तुति u प्रस्ताव— मूल्यांकन
	जेएनएनयूआरएम की मंजूरी
मूल्याकंन एवं मंजूरी	वित्तीय समाप्ति पर उपलब्धि
	एमओए/अन्य करारों का निष्पादन क्रियान्वयन

2. शहरी इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजना की पहचान और उनकी प्राथमिकताएं

1. प्रस्तावों का आविर्भाव

परियोजना अवधारणा करने की अपेक्षा पात्र शहर के शासनकर्ता संबंधित शहरी स्थानीय निकाय (यूएलबी) से की जाती है। ऐसे प्रत्येक शहर के लिए प्रस्ताव को समुदाय की भागीदारी अथवा परामर्श से शासनकर्ता शहर के संबंधित स्थानीय निकाय तथा/अथवा राज्य सरकार को तैयार करना होता है।

2. शहरी क्षेत्र में परियोजनाओं की पहचान

शहरी स्थानीय निकाय शहर की इंफ्रास्ट्रक्चर जरूरतों की पहचान करेगा। ऐसी इंफ्रास्ट्रक्चर जरूरतों की पहचान भागीदारी विकास की चरणबद्ध-प्रक्रिया की मार्फत करनी होगी।

(क) कार्यनीति/प्लान बनाना: यूएलबी ऐसी प्रक्रिया के माध्यम से शहर-स्तरीय विकास प्लान को बनाएगा। परामर्शकारी प्रक्रिया में नागरिकों की भागीदारी शामिल होगी। इस प्रक्रिया में लघु-अवधि, मध्यम-अवधि तथा दीर्घ-अवधि में संसाधन आवश्यकताएं, जनसंख्या-विकास तथा इंफ्रास्ट्रक्चर जरूरतों का मूल्यांकन शामिल होगा।

(ख) जरूरतों की पहचान तथा जन भागीदारी से प्राथमिकताएं: नागरिकों को मौजूदा इंफ्रास्ट्रक्चर स्थिति, विस्तार के लिए व्यापक निवेश आवश्यकताओं एवं नए विकास के बारे में सूचित किया जा सकता है और परियोजनाओं की प्राथमिकता पर उनसे परामर्श किया जा सकता है। जन-परामर्शी प्रक्रिया में नगरपालिका संसाधनों का विस्तृत-मूल्यांकन, नगरपालिका बजट पर संभव अथवा संभावित प्रभाव तथा विकास-सहायता हेतु सुधारों का प्रस्ताव शामिल होगा। इस प्रकार के मूल्यांकन में मौजूदा इंफ्रास्ट्रक्चर तथा दीर्घावधि में प्लानिंग में इसकी उपयोगिता में शहर के आर्थिक विकास, भौतिक-आयोजना एवं विकास प्रबंधन, वास्तविक इंफ्रास्ट्रक्चर स्थिति, सामाजिक इंफ्रास्ट्रक्चर स्थिति तथा नगरपालिका की वित्तीय स्थिति की समीक्षा की जाती है। इसका उद्देश्य शहर की इंफ्रास्ट्रक्चर जरूरतों को पूरा करना तथा स्थानीय मध्यस्थों के परामर्श से पूँजीगत निवेशों की पहचान करने में मदद करना है।

(ग) इंफ्रास्ट्रक्चर एवं निवेश जरूरतों की प्राथमिकता का निर्धारण: नगरपालिका बजट पर प्रभाव एवं सुधारों को स्वीकार करने की अभिस्वीकृति से प्राथमिकता का निर्धारण करने की अपेक्षा की जाती है। इंफ्रास्ट्रक्चर प्राथमिकताओं तथा वित्तीय आयोजना के लिए अनिवार्य परिणामकारी निवेशों में सामंजस्य स्थापित करने के लिए किसी वैकल्पिक परामर्शी प्रक्रिया पर भी विचार किया जा सकता है।

(घ) सीडीपी का प्रलेखीकरण: वृहत् इंफ्रास्ट्रक्चर जरूरतों और उनकी चरणबद्धता के मूल्यांकन के सारांश को सीडीपी में प्रलेखीकृत किया जाएगा। इसमें प्रस्तावित विकास की सहायता के लिए सुधारों के क्रियान्वयन कार्य को सैद्धान्तिक रूप से स्वीकार करने में जनता और चुने गए प्रतिनिधियों की इच्छा-शक्ति भी शामिल होगी।

3. परियोजना संभावनाएं

परियोजना संभावनाओं में माँग, अवयव, क्षमता, चरणबद्धता एवं आकार देने इत्यादि के रूप में परियोजना के कार्य-क्षेत्र को परिभाषित करना शामिल होगा। परियोजना कार्य-क्षेत्र के चरण परियोजना की प्रकृति एवं सीमा बताएंगे और इसके क्रियान्वयन के टिकाऊ विकल्प देंगे।

1. परियोजना संभावनाओं तक पहुँच:

प्राय: व्यावहारिकता का पता लगाते हुए परियोजना संभावनाओं की खोज की जाती है। इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजनाओं की तकनीकी व्यावहारिकता को परिभाषित करने के लिए ज्यादातर शहरी स्थानीय निकाय व्यावहारिकता अथवा व्यावहारिकता-पूर्व विश्लेषण कर रहे हैं। जेएनएनयूआरएम के मामले में सीडीपी में चुनी गई परियोजनाओं के कार्य-क्षेत्र का पता लगाने में व्यापक तकनीकी संभावना सहित परियोजना के तकनीकी-व्यावसायिक मूल्यांकन को शामिल किया जाएगा। दूसरे शब्दों में कहें, तो इसमें तकनीकी तौर पर बताए गए से अधिक परियोजना के क्रियान्वयन के लिए प्रदर्शक प्लान तथा इसके व्यावहारिक एवं टिकाऊपन का उद्घोषक वित्तीय मूल्यांकन भी शामिल होगा।

इस प्रकार के मूल्यांकन में परियोजना से जुड़े मामलों एवं जोखिमों की पहचान भी शामिल होगी, जिन्हें सीडीपी को तैयार करते समय और उनके निपटान के तरीकों का पता लगाने की प्रक्रिया के दौरान पाया गया हो।

2. व्यावहारिकता-पूर्व विश्लेषण की जरूरत:

व्यावहारिकता-पूर्व विश्लेषण को करने की आवश्यकता ऐसी परियोजनाओं का पता लगाने के लिए की जाती है, जिन्हें परियोजनाओं को टिकाऊ बनाने के उद्देश्य से जेएनएनयूआरएम की सहायता तथा अतिरिक्त सहायता (सुधारों सहित), यदि कोई है, से क्रियान्वित किया जा सकता है। इस विश्लेषण का उद्देश्य परियोजनाओं को श्रेणीबद्ध करना भी है, जिन्हें सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी) के दायरे (पीपीपी परियोजनओं के रूप में) में और अन्यथा (गैर-पीपीपी परियोजनाओं के रूप में) में क्रियान्वित किया जा सकता है।

सीडीपी द्वारा चलाने के लिए प्रस्तावित प्रत्येक इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजना के लिए भी व्यावहारिकता-पूर्व विश्लेषण किया जाएगा।

3. किसी अन्य समकक्ष मूल्यांकन से सामंजस्य स्थापित करना

व्यावहारिक विश्लेषण के समकक्ष के किसी मूल्यांकन जैसे प्रारंभिक स्क्रीनिंग रिपोर्ट[1] पर भी परियोजना के कार्य क्षेत्र में विचार किया जा सकता है। चूंकि दस्तावेज अपेक्षित विश्लेषण उपलब्ध कराते हैं, अत: व्यावहारिक पूर्व-विश्लेषण के स्थान पर इस पर विचार किया जा सकता है।

परियोजना कार्य क्षेत्र की खोज, सीडीपी अथवा मास्टर प्लान का हिस्सा हो सकती है, जिसके दस्तावेजों में क्रियान्वयन की कार्यनीति एवं टिकाऊपन का मूल्यांकन शामिल किया जा सकता है।

4. संभावना सहित उन्नत परियोजना विकास

विस्तृत व्यावहारिक मूल्यांकन के हिस्से के रूप में स्थापित परियोजनाओं (जिनमें विस्तृत व्यावहारिक मूल्यांकन करवाने का प्रस्ताव किया जाता है) को व्यावहारिक-पूर्व विश्लेषण अवस्था के रूप में समाहित किया जा सकता है।

---

[1] बहु-पक्षीय एवं द्विपक्षीय सहायता से विश्व बैंक के प्रायोजन से चलाई जाने वाली परियोजना के तहत विशिष्ट परियोजना विकास चक्र के लिए तैयार की गई प्रारंभिक स्क्रीनिंग रिपोर्ट

4. शहरी इंफ्रास्ट्रक्चर विकास के लिए सार्वजनिक-निजी भागीदारी

1. सार्वजनिक-निजी भागीदारी की जरूरत

(1) बढ़ते शहरीकरण और उभरती माँग ने इंफ्रास्ट्रक्चर विकास में निवेश की जरूरत बढ़ा दी है। इंफ्रास्ट्रक्चर की व्यवस्था करने में फंड की सीमित उपलब्धता ने माँग और आपूर्ति के बीच का अंतर बढ़ा दिया है। मौजूदा हालातों में अपेक्षित निवेश बजट-आवंटन की उपलब्धता से बहुत दूर हैं। इसी के रहते बाजार निवेश को आकृष्ट करने के उद्देश्य से सरकार, सार्वजनिक-निजी भागीदारों (पीपीपी) को प्रोत्साहित कर रही है, ताकि सरकारी बजट-संसाधनों को इंफ्रास्ट्रक्चर की जरूरतों को पूरा करने के लायक बनाया जा सके।

(2) इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजनाएं संशलिस्ट होती हैं जिनमें विविध मध्यस्थ जुड़े होते हैं और इसके लिए विशेष प्रारंभिक कार्य, जिसे इसमें बाद में परियोजना विकास कहा गया है। करने होते हैं सार्वजनिक-निजी भागीदारी परियोजनाएं (पीपीपी) मानकों, स्तरों एवं सेवा की गुणवत्ता इत्यादि के संबंध में सरकार की अपेक्षाओं को पूरा करने वाली होनी चाहिएं, लेकिन जब समुचित ढंग से ढाँचाबद्ध अथवा ''रहने योग्य'' तैयार परियोजनाएं जोखिम भरी हो जाती हैं, तो निजी निवेशों की जरूरत महसूस होने लगती है। इसी को हासिल करने के लिए सेवा अपेक्षाओं को निर्धारित करना अथवा हासिल किए जाने वाले अपेक्षित निष्पादन के लक्ष्यों को निर्धारण जरूरी हो जाता है। सरकारों और स्थानीय प्राधिकरणों को लक्ष्यों के विषय में, निजी क्षेत्र से की गई अपेक्षाओं और इस बारे में स्पष्ट होना चाहिए कि जनता इस सेवा (ओं) की गुणवत्ता के लिए कितनी कीमत अदा करना चाहेगी।

(3) इस तरह की कमियों के रहते सार्वजनिक निजी भागीदारी मौजूदा सामाजिक जरूरतों को पूरा करने में सेवाओं की व्यवस्था करने में दक्ष होने के साथ-साथ निजी निवेश को आकर्षित करने का एक बेहतर विकल्प उपलब्ध कराती है। भारत-सरकार (आर्थिक कार्य विभाग) ने जुलाई-2005 में इंफ्रास्ट्रक्चर में सार्वजनिक निजी भागीदारी को मदद की एक योजना बनाई है। जेएनएनआरयूएम के तहत वित्तपोषण के लिए प्रस्तावित सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के लिए उक्त कथित योजना में बनाई गई कार्यनीति का व्यापकत: पालन किया जाएगा।

2. सार्वजनिक निजी भागीदारी विकल्प

(1) सार्वजनिक निजी भागीदारी, इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजनाओं को चलाने का एक अनूठा एवं लचीला समाधान है। ये अनेक अवधारणाएं एवं आधार प्रस्तुत कर सकते हैं, जिनमें सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्रों के बीच जोखिमों एवं उत्तरदायित्वों का बँटवारा हो सकता है। इनमें से कुछ भली-भाँति जाँचे-परखे परम्परागत प्रबंध हैं जबकि कुछ अन्यों के लिए अतिरिक्त ठेका करारों की आवश्यकता पड़ती है।

(2) विभिन्न सार्वजनिक निजी भागीदारों की खोज फंड-सीमा के आधार पर की जा सकती है, जिसे सार्वजनिक संसाधनों से, निजी क्षेत्र से, लक्षित सेवा स्तरों, स्वेच्छा से अदा एवं वहन करने वाले उपभोक्ताओं से तथा मौजूदा प्रणालियों की पुन: स्थापना इत्यादि से एकत्रित किया जा सकता है। शहरी क्षेत्र में खोजे जा सकने वाले विभिन्न विकल्प तालिका-I में दर्शाए गए हैं। तथापि, विकल्प का चयन निजी क्षेत्र से अपेक्षित कार्यभार के वहन तथा ऐसे उत्तरदायित्वों के अंतरण से जुड़े जोखिमों पर उनके योगदान पर निर्भर करती है।

तालिका – I सार्वजनिक निजी भागीदारी के विकल्पों की श्रृंखला

पीपीपी का प्रकार	सेवा	प्रबंधन	लीजिंग	बीओटी रियायत	खुलासा
लक्षण जटिलता	कम	कम	सीमित	जटिल	जटिल
निजी भागीदारी के आधार	सरल सेवाएं	ओएंडएम सहित अथवा रहित पर्यवेक्षण प्रबंधन का नियंत्रण	निर्माण तथा/अथवा ओएंडएम एवं अंतरण	डिजाइन, पुन:स्थापना, निर्माण,ओएडंएम एवं अंतरण	पूर्णत: खुला और परिसंपत्तियों की निजी साझेदार को बिक्री
परिसंपत्तियों का स्वामित्व	सरकार/उपक्रमों के पास	सरकार/इसकी एजेन्सी के पास	एक समय अवधि के लिए निजी साझेदार के पास लीजिंग अधिकार	ओएंडएम अवधि के लिए निजी साझेदार के पास	निजी साझेदास के पास
ठेके की अवधि	लघु अवधि	लघु अवधि	मध्यम से दीर्घ अवधि	दीर्घ अवधि	स्थायी
उदाहरण	बिलिंग तथा कलेक्शन उपकरण रख-रखाव, मीटर रीडिंग, बदलाव, निगरानी	मौजूदा प्रणालियों में सुधार प्रचालन	वितरण प्रणाली में सुधार	दक्षता विस्तार तथा नई परिसंपत्तियों का सृजन	मौजूदा परिसंपत्तियों की बिक्री

(3) **सार्वजनिक निजी भागीदारी का चयन:** इंफ्रास्ट्रक्चर की व्यवस्था अथवा सेवाओं के वितरण में सार्वजनिक निजी भागीदारी अथवा निजी क्षेत्र की भागीदारी के विकल्प का चयन करने में शहरी स्थानीय निकाय प्राय: उलझ जाते हैं। अनुलग्नक-I में निजी क्षेत्र की सहभागिता के मूल्यांकन के लिए शहरी स्थानीय निकायों के उपयोग के लिए दिशा-निर्देश दिए गए हैं।

(3) सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं का परियोजना विकास

(1) **आंकड़ों की उपलब्धता और वैधता:** बाजार से वित्तपोषित की जाने वाली ज्यादातर परियोजनाओं को अपनाने योग्य बनाने के लिए विशिष्ट परियोजना विकास प्रयास करने होते हैं। सबसे पहले सीमित आंकड़ों की उपलब्धता अथवा वैधता तथा सार्वजनिक निजी भागीदारी के लेन-देन से निजी वित्तपोषण से जुड़े दायित्वों एवं जोखिमों में असमानता की वजह से समस्याएं खड़ी होती हैं।

(2) **प्रस्तुतियोग्य परियोजना रिपोर्ट:** सार्वजनिक निजी भागीदारी के लिए जरूरी है कि परियोजना रिपोर्ट पर्याप्त ढंग से विस्तृत हों, उनमें दो पक्षों द्वारा सांझे ढंग से अदा की जाने वाली भूमिकाओं एवं दायित्वों की स्पष्ट परिभाषा सहित क्रियान्वयन पद्धति का उल्लेख हो तथा खर्चों को वहन करने के लिए निवेशक पक्ष की ओर से वित्तीय मूल्यांकन किया हुआ हो।

(3) **मांग का मूल्यांकन:** सार्वजनिक निजी भागीदारी, मांग के मूल्यांकन पर केन्द्रित होती है, जिसमें सभी क्षेत्रों में किसी परियोजना की मांग अथवा ''बाजार'' के मूल्यांकन, उपभोक्ता की वहनीयता तथा अदा की जाने वाली कीमत के लचीलेपन अथवा इच्छा शक्ति, जटिलता का मूल्यांकन शामिल होता है। परियोजना की स्वीकार्यता सुनिश्चित करने के लिए परियोजना के विकास कार्य का दृष्टिकोण निचले वर्ग का हित होना चाहिए।

(4) **टिकाऊपन एवं व्यावहारिकता के लिए सम्पूर्ण लागत वसूली:** ज्यादातर विस्तृत परियोजना रिपोर्टों में इंजीनियरिंग पहलू पर ध्यान दिया गया होता है और इनमें वसूली विश्लेषण की दर, परियोजना लागत

की वसूली अथवा सम्पूर्ण लागत वसूली सहित परियोजना की व्यावहारिकता के लिए वित्तीय मूल्यांकन पर ही शायद ही ध्यान दिया जाता है, जो निवेशक की पहली चिन्ता होती है और ज्यादातर वित्तपोषण एजेंसियों का निवेश करने का मानदंड होता है।

(5) **पर्यावरण एवं सामाजिक मुद्दे:** सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं की परियोजना विकास के कार्य में पर्यावरण एवं सामाजिक चिन्ता के पहलू को समझने के लिए इनसे जुड़े मुद्दों की जानकारी जरूरी होती है। इनके लिए तकनीकी-व्यावसायिक मूल्यांकन के दौरान अनिवार्य एमओईएफ अनुमति को प्राप्त करना ही काफी नहीं होता अपितु भावनाओं का ध्यान रखना भी जरूरी होता है। चूंकि सेवा वितरण महत्वपूर्ण इंफ्रास्ट्रक्चर पक्ष होता है, अतएव कोई भी इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजना पर्यावरण एवं सामाजिक पहलुओं को पूरा करने वाली होनी चाहिए। यह जनता के हित के मूल उद्देश्य को पूरा करने सहित बुनियादी पर्यावरण एवं सामाजिक स्तर को बढ़ाने वाली होनी चाहिए।

(6) **सार्वजनिक-निजी भागीदारी पर आधारित विकास के लिए राजनीतिक वचनबद्धता:** नीतियों एवं कानूनों से कहीं अधिक राजनीतिक भावना, परियोजना के राजनीतिक जोखिम बढ़ा सकते हैं। सार्वजनिक-निजी भागीदारी को परियोजनाओं में निजी क्षेत्र की सेवाओं का लाभ जनता को पहुंचाने तथा उपभोक्ता से समुचित फीस वसूल करने की सुविधा देने हेतु सक्षमकारी नीतिगत फ्रेमवर्क एवं निर्णयों के रूप में राजनीतिक सहायता एवं वचनबद्धता की जरूरत होती है।

(7) **सक्षमकारी फ्रेमवर्क की जरूरत:** चूंकि सार्वजनिक वित्तपोषण पर मौजूदा सांविधिक एवं विधिक फ्रेमवर्क लागू होते हैं, अतएव निजी क्षेत्र की भागीदारी के मौजूदा विधिक प्रावधानों में विधिक उद्यम की जरूरत होती है। 74वां संविधान संशोधन ज्यादातर मामलों में पूर्णत: लागू नहीं किया जा सकता। शहरी स्थानीय निकायों के पास लागू पैसा उगाही की स्वायत्ता नहीं होती । कुछ पहलू तो शासनकर्ता प्राधिकरणों के पास ही होते हैं और कुछ सार्वजनिक निजी भागीदारी की लेन-देन की अनिवार्यता के प्रतिकूल होते हैं, जिनकी लागत वसूली के लिए स्वायतत्ता होती हैं।

सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं को क्रियान्वित अथवा लागू करने के सक्षमकारी फ्रेमवर्क पर जोर देने के लिए खासतौर पर लागू करने योग्य फ्रेमवर्क की विधिक समीक्षा करनी जरूरी होती है। सक्षमकारी फ्रेमवर्क और जोखिमों एवं उत्तरदायित्वों की साझेदारी की भावना का विवरण परियोजना क्रियान्वयन के लिए तैयार किए गए ठेका एवं लेन-देन दस्तावेज में दिया गया है।

(8) **ठेके के मामले:** सार्वजनिक निजी भागीदारी का फ्रेमवर्क निम्न को उपलब्ध कराता है: (i) कार्य-निष्पादन की दक्षता में सुधार करता है और कार्य-निष्पादन से जुड़े विकास पर ध्यान देता है; (ii) कार्यों के दौरान स्पष्ट एवं पारदर्शी प्रबन्धन देता है; तथा (iii) विवादों को सुलझाने के लिए आपस में स्वीकार्य तंत्र उपलब्ध कराता हैं इसलिए सार्वजनिक-निजी भागीदारी परियोजनाओं में ठेके-विनिर्दिष्टताओं का काफी महत्व होता है। ठेका-डिजाइनिंग को सरल एवं उपभोक्ता-अनुकूल बनाया जा सकता है, किन्तु किसी भी विसंगति अथवा असमानताओं को दूर करने और किसी भी जोखिम को टालते हुए इसे पूरा करने के लिए पर्याप्त विनिर्देश एवं विस्तार अनिवार्य होते हैं।

(9) **वित्तपोषण के मामले:** सार्वजनिक-निजी भागीदारी के लेन-देन में परियोजना संसाधन और सीमित संसाधनों का वित्तपोषण शामिल होता है। दूसरी ओर परियोजना संसाधनों के वित्तपोषण में परियोजना बजट के संसाधन निहित होते हैं, जोकि प्रायोजक के बजट के गैर-संसाधन होते हैं। आज देश में सार्वजनिक-निजी भागीदारी परियोजनाओं का वित्तपोषित लेन-देन ज्यादातर सीमित संसाधन प्रकार का रहा है और सरकारी बजटों का संसाधन योगदान सीमित रहा है। परियोजनाओं का वित्तपोषण निम्नलिखित पहलुओं पर होता है: ठेका फ्रेमवर्क; स्वीकार्यता; देश एवं राज्य की रेटिंग; लागत वसूली में सक्षमता के लिए परियोजनाओं की सुदृढ़ता तथा द्रुत अनुमोदनों, परियोजना में न्यूनतम साम्य निवेश एवं भूमि इत्यादि के रूप में उपलब्ध करवाई गई सहायता की स्पष्ट समझ।

(10) **जोखिम मूल्यांकन एवं बचाव:** जोखिम मूल्यांकन, परियोजना विकास के लिए बुनियादी योगदान देता है । परियोजना के जोखिम को विकास प्रक्रिया के दौरान पहचानने और उनसे बचाव के लिए प्रणालियाँ तैयार करने की आवश्यकता होती है। किसी पक्ष विशेष की स्थिति मजबूत बनाने और प्रत्येक जोखिम के प्रबन्धन के लिए बनाए गए जोखिम प्रबन्धन प्लान के साथ बनाया गया ठेका फ्रेमवर्क सार्वजनिक–निजी भागीदारी परियोजनाओं का सफल समापन करवाता है।

(11) **उपभोक्ता मामले:** ज्यादातर परियोजनाएं पारम्परिक आधार पर विकसित की जा रही हैं, जो ''शर्त आधार'' पर होती हैं और इनमें जन–परामर्श, उपभोक्ता मांग एवं उपभोग पद्धति की समझ तथा दर–स्वीकार्यता इत्यादि का मूल्यांकन शामिल नहीं होता, जिससे सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं को बनाने की संभावनाएं तैयार होती हैं। उपभोक्ता–मांग, सेवाओं की आवश्यकताओं तथा कीमत अदा करने के लिए उपभोक्ता की वहनीयता एवं इच्छाशक्ति के मूल्यांकन अथवा ज्ञान के बिना ऐसी परियोजनाओं को चलाना जोखिम भरा हो सकता है। इसकी वजह से उच्च पूंजीगत निवेश तथा निम्न लागत वसूली हो सकती है और उपभोक्ता पर मध्यस्थ के रूप में ध्यान न देने की वजह से जोखिम भरे परिणाम हो सकते हैं। उपभोक्ता व मांग के मूल्यांकन के लिए बाजार उन्मुखी दृष्टिकोण अपनाए जाने और उपभोक्ताओं को परियोजना में ध्यान में रखे जाने की जरूरत है। परियोजना की व्यावहारिकता को बढ़ाने के उद्देश्य से साम्य, भूमि, श्रम अथवा मुख्य मध्यस्थ के किसी अन्य उपाय के रूप में परियोजना में योगदान देने तथा विकल्पों का विश्लेषण एवं चयन करते हुए परामर्श से प्रक्रिया में सजग सामुदायिक भागीदारी बढ़ाते हुए उपभोक्ता की भागीदारी को प्रोत्साहित करने की जरूरत है।

सार्वजनिक–निजी भागीदारी परियोजनाओं के प्रस्तावों को तैयार करने में वर्तमान मामलों तथा सार्वजनिक निजी भागीदारी की परियोजनाओं के क्षेत्र विशेष में लेन–देन की समस्याओं को सुलझाने के दृष्टिकोण पर ध्यान देना होगा। चूंकि इस क्षेत्र में सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के परियोजना विकास के कुछ मामले अथवा दृष्टिकोण एक समान ही होंगे, अत: प्रत्येक क्षेत्र में विकास एवं क्रियान्वयन से जुड़े कुछ मामले महत्वपूर्ण हो सकते हैं।

5. परियोजना तैयार करना तथा विवरण देना

परियोजना बनाने में सीडीपी में सुनिश्चित परियोजना का विवरण देने के लिए यूएलबी द्वारा शुरू किए जाने वाले सभी चरण शामिल होंगे। परियोजना को परिभाषित तथा विवरण की आवश्यकता द्वारा नियमित किया जाना है तथा सफलतापूर्वक कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए सभी संबद्ध जोखिम पता लगाने हैं।

1. परियोजना विवरण विकल्प

विवरण की आवश्यकताएं पब्लिक तथा प्राईवेट सेक्टर सत्ता द्वारा जोखिमों की जानकारी के साथ-साथ परियोजना की प्रकृति तथा आकार, कार्यसम्पादन तथा संविदात्मक फ्रेमवर्क के आधार पर परिवर्तित होगी।

(क) पब्लिक वित्तपोषित परियोजनाओं के मामले में, जहाँ यूएलबी द्वारा सभी जोखिम लिए जाते हैं तथा प्राईवेट सेक्टर नेमी टेंडर प्रक्रिया के अनुसार निर्माण की संविदात्मक डिलीवरी को छोड़ने के लिए विचार करने की कोई भूमिका नहीं है, विवरण अधिमानत: परियोजना विकास के भाग के रूप में विस्तृत डिजाइन सहित होने चाहिए।

(ख) पीपीपी परियोजनाओं के मामले में, विवरण परियोजना की प्रकृति तथा आकार को छोड़कर जोखिम शामिल करने की जानकारी के स्तर पर शासित होना चाहिए। ऐसे मामले में, विवरण न केवल भौतिक संघटकों के लिए आवश्यक होने चाहिए अपितु परियोजना के संबद्ध पैरामीटर तथा वाणिज्यक मुद्दों पर भी होने चाहिए [2]। विवरणों को कार्यान्वयन के लिए प्रस्तावित विभिन्न पीपीपी कार्यनिष्पादन के अनुसार आवश्यकता आधारित किया जा सकेगा। इनमें से कुछ का संक्षिप्त रूप से नीचे विवरण दिया गया है:

- **आदर्श निर्माण प्रचालन अन्तरण (बीओटी)/तथा अनुदान परियोजनाएं :** लागतों तथा पूर्वानुमानों के आधार पर विवरण आवश्यक है यद्यपि डिजाइन का जोखिम तथा इसलिए विस्तृत डिजाइन तैयार करने की जिम्मेदारी प्राईवेट सेक्टर पर डाल दी जाती है।
- **डिजाइन निर्माण प्रचालन (डीबीओ) तथा डिजाइन निर्माण वित्त प्रचालन (डीबीएफओ):** क्योंकि डिजाइन का जोखिम प्राईवेट सेक्टर पर डाल दिया जाता है इसलिए विस्तृत डिजाइन से बचा जाए।
- **पट्टा:** ऐसे कार्यनिष्पादन को विद्यमान प्रणाली तथा सुविधाओं की वृद्धि तथा मजबूती के लिए शामिल किए जाएं। विवरणों को विद्यमान सुविधाओं, स्थानात्मक आंकड़ों आदि के कार्यों या कार्यनिष्पादन के संबंध में किया जाए, विस्तृत डिजाइन करते समय इस कार्यनिष्पादन के लिए जोखिम तथा जिम्मेवारी को प्राईवेट सेक्टर से किया जाए।

---

[2] विशिष्ट रूप से, प्रचालिक या माँग से संबंद्ध पूर्वानुमान, अदा तथा वहनीयता के लिए तत्परता, संबद्ध परियोजना प्राचलिक, जैसे कच्चा पानी की गुणता तथा मात्रा विश्लेषण (99 प्रतिशत वहनीयता के लिए पर्याप्त स्त्रोत) गन्दा पानी की विशेषता (गुणता या मात्रा) मूल ट्रैफिक, जिसे परियोजना व्यवहार्यता पर या तो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से वहन करना महत्वपूर्ण समझा गया है। वे प्राईवेट सेक्टर का विश्वास प्राप्त करने के लिए विवरण देंगे तथा आकस्मिक जोखिम सहित उचित लागत पर आयेंगे।

आमतौर पर सीमित आंकड़ों और विवरणों वाली परियोजनाओं में असफलतापूर्वक बोली लगती है या प्राईवेट सेक्टर द्वारा अधिक जोखिम बोध ा के लिए आरोप्य परियोजना लागतों में अधिक खराब प्रदर्शन होता है। ऐसे जोखिमों को प्राईवेट सेक्टर के लिए अपेक्षित महत्वपूर्ण आंकड़ों के न्यायिक विवरणों द्वारा दूर किया जा सकेगा। ऐसे मामलों में अधिक बोलीकर्ताओं द्वारा उद्धत अन्य कारण बोली से पहले उठाई गई ऐसी लागतों में समय तथा लागत फैक्टर है।

- **निर्माण स्वयं प्रचालन विक्रय:** उच्च जोखिम परियोजनाओं के मामले में, प्राईवेट सेक्टर के जोखिमों की अवधारण अधिक होगी तथा यूएलबी प्रारंभिक अवधि के लिए परियोजना का वित्त, निर्माण तथा प्रचालन तब तक करेगा जब तक परियोजना की जोखिम रूपरेखा कम नहीं जाती है या कम है। ऐसे मामले में, निर्माण यूएलबी द्वारा शुरू किया जाएगा, परियोजना का पर्याप्त मात्रा में, माँग जोखिम के साथ-साथ गुणता तथा कार्यनिष्पादन से संबंधित मुद्दों को बताते हुए प्रारंभिक स्तर पर डिजाइनिंग सहित, विवरणों को दिया जाना होगा।

2. परियोजना बनाने के लिए मार्गनिर्देशिकाएं

(1) परियोजना बनाने के लिए स्तरवार प्रक्रिया के रूप में विचार किया जाना है इस दौरान सुनिश्चित परियोजना को विशेष शर्तों में विस्तृत किया जाना है तथा परियोजना के रूप में तैयार किया जाना है जिससे कि उसे कार्यान्वित किया जा सके। इस लक्ष्य के प्रति, सम्पूर्ण परियोजना को बनाने तथा विवरण देने की प्रक्रिया को यह सुनिश्चित करने के लिए शुरू किए जाने की आवश्यकता है कि इसे निम्नलिखित पर आधारित विकल्प को शामिल करके कार्यान्वित किया जा सकेगा:

(क) तकनीकी व्यवहार्यता
(ख) वित्तीय मान्यता
(ग) वाणिज्यिक व्यवहार्यता
(घ) पर्यावरणीय संगतता
(ङ) सामाजिक तथा राजनैतिक स्वीकार्यता
(च) कानूनी तथा विनियामक व्यवहार्यता

(2) परियोजना बनाने का उद्देश्य इस कारण से है कि जेएनएनयूआरएम से अनुदान सहायता लक्ष्य से परियोजना का ढाँचा बनाना है। ऐसा करने में, यह भी विचार करना है कि जेएनएनयूआरएम से अनुदान को प्राईवेट निवेश को आकर्षित करना तथा प्राईवेट सेक्टर सहभागिता को ऊपर उठाना है। इसे सृजित परिसम्पत्तियों के टिकाऊ दीर्घ अवधि प्रयोग, फ्रेमवर्क के माध्यम से संसाधनों को प्रभावी सेवा वितरण एवं प्रबंध को सुनिश्चित करके किया जा सकेगा जिससे लागत वसूली की अनुमति हो सकेगी।

(3) इस उद्देश्य को पूरा करने के लिए , परियोजना बनाने की एकीकृत प्रक्रिया पर विचार किया जाना है जिससे परियोजना कार्यान्वयन तथा जेएनएनयूआरएम से सफलतापूर्वक संविरण को प्रोत्साहन मिलेगा।

3. परियोजना तैयार करने की कार्रवाई

परियोजना तैयार करने की कार्यवाही में शामिल है:

(1) सन्दर्भ की शर्तें तैयार करना (टीओरआर): सन्दर्भ की शर्तें स्पष्ट रूप से परिभाषित होनी चाहिए (i) सूचना या प्रणाली जिसके द्वारा आवश्यक अध्ययन आयोजित किया जाना है, (ii) शुरू किए जाने के लिए अपेक्षित कार्य, तथा (iii) समय सीमा संकेतक जिसके अन्दर परिणाम अपेक्षित है, महत्वपूर्ण है। सन्दर्भ की शर्तों में न्यूनतम अपेक्षित मानव, माह निवेशों या स्टाक की आवश्यकताओं, सूची की संकेतक तालिक (टीओसी) आदि सहित आउटपुट विवरणों को बताया जाना चाहिए।

(2) परामर्शकारों का पता लगाना तथा नियुक्ति: यूएलबी द्वारा परामर्शकारों की नियुक्ति परामर्श के प्रकार पर निर्भर होगी। यदि सहायता जेएनएनयूआरएम के अन्तर्गत उपलब्ध है तो इस साधन में प्रारंभिक कार्यों की रूपरेखा के लिए प्रयुक्त किया जाना है परामर्शकारों की नियुक्ति की प्रक्रिया में ऐसी अनुदान सहायता को प्राप्त करने की आवश्यकता को पूरा करेगी। (साधन 4 देखें)

उचित एवं पारदर्शी प्रक्रिया

- यह आशा की जाती है कि परामर्शकारों की नियुक्ति के लिए उचित तथा पारदर्शी प्रक्रिया अपनाई जायेगी।

- **परामर्शकारों की नियुक्ति के लिए विकल्प**

परामर्शकारों की नियुक्ति के लिए विभिन्न विकल्पों को सुनिश्चित परियोजना के लिए अपेक्षित परामर्श के आधार पर विचार किया जा सकेगा। उदाहरण के लिए नियत बजट चयन, गुणता एवं लागत आधारित चयन, गुणता आधारित चयन या लागत आधारित चयन मानक या श्रेष्ठ प्रक्रिया के रूप में अपनाए जाने हेतु परामर्शकारों की नियुक्ति के लिए विभिन्न अनुबन्ध हैं, जिन पर विचार किया जा सकेगा।

- **पूर्व प्रतिबंधता**

श्रेष्ठ प्रक्रिया के रूप में, यूएलबी जेएनएनयूआरएम सहायता प्राप्त परियोजनाओं का कार्यान्वयन करने के लिए डाटाबेस तथा विभिन्न कार्यों के लिए पूर्व प्रतिबंध परामर्शकारों को प्राथमिकता देगी। पूर्व प्रतिबंध सूचीबद्ध परामर्शकारों की योग्यताएं प्रत्येक दो वर्षों में वैधीकृत हो सकेगी।

(3) **परियोजना संघटकों की डिजाइन:** सुनिश्चित परियोजना के परियोजना संघटकों की डिजाइन परियोजना तैयार करने की पहल के रूप में विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के अनुरूप होनी चाहिए। डिजाइन के लिए अपेक्षाएँ कार्यनिष्पादन के आधार पर तथापि भिन्न हो सकेगी। उदाहरणार्थ, जहाँ यूएलबी निर्माण तथा डिजाइन के बाहर संविदा करते हैं वहाँ पूर्व संविदात्मक स्तर पर प्रारंभिक इंजीनियरिंग स्तर (लागत + 10%) तक संघटकों के डिजाइन के लिए हो सकेगी। जहाँ यूएलबी केवल निर्माण से बाहर संविदा प्रस्तावित करता है वहाँ परियोजना संघटकों के विस्तृत डिजाइन शुरू कर सकेंगे।

यह भी नोट किया जाए कि परियोजना संघटकों के डिजाइन वहनीय मापदण्ड पर भी किए जाएं[3] सुनिश्चित परियोजनाओं के लिए वैयक्तिक संघटकों को ऐसा डिजाइन किया जाए जिससे दीर्घ अवधि में आशावादी लागत की अनुमति हो सके। अन्य शब्दों में, दीर्घ अवधि वहनीयता को डिजाइन संघटकों के माध्यम से सुनिश्चित किया जाए कि किफायती आवर्ती लागतों के साथ-साथ पूँजी सहित विचारणीय भावी लागते हैं।

(4) **तकनीकी वाणिज्यिक विकल्प का चयन:** प्रत्येक परियोजना प्रौद्योगिकी की वाणिज्यिक विकल्पों की श्रृंखला से कार्यान्वित की जा सकेगी। आम तौर पर विकल्प विश्लेषण ऐसे मामलों में अपेक्षित होगा जहाँ तकनीकी रूप में उचित तथा वाणिज्यिक रूप से व्यवहार्य विकल्प का चयन सुनिश्चित हो।

विकल्पों के विश्लेषण में विभिन्न विकल्पों का वर्णन तथा कार्यान्वयन के लिए जीवन चक्र लागतों पर आधारित विश्लेषण का अनुकरण शामिल होगा। जीवन चक्र की लागत एकीकृत लागत पर होगी जिसे पर्यावरणीय, सामाजिक, विधिक तथा विनियामक लागतों पर विचार किया जाएगा जोकि परियोजना से संबंद्ध होगी। यह अधिक उचित विकल्प का चयन हो सकेगा।

(5) **व्यवहार्य तथा वहनीयता के लिए वित्तीय विश्लेषण:** वित्तीय व्यवहार्य तथा वहनीयता के लिए विश्लेषण अपेक्षित निधियों को पूरा करने के लिए किया जाएगा। यूएलबी द्वारा प्रस्तावित वित्त के साधनों पर आधारित तथा कार्यान्वयन के लिए सुनिश्चित होगा, वित्तीय विश्लेषण ऐसे मापदंड को पूरा करने के लिए होगा। (वित्तीय व्यवहार्यता तथा वहनीयता मापदंड के लिए साधन 4 देखें)

---

[3] *निवेश प्रस्ताव वहनीय बनाए जाने चाहिए यदि उसका कैश फ्लो परियोजना के नीचे वित्तीय वचनवद्धता : उसके प्रचालनों तथा अनुरक्षण व्यय, तथा प्रतिस्थापन निवेशों को देने के लिए राजस्वों को पूरा करने के लिए सक्षम है।*

(6) **वित्तीय तथा कार्यान्वयन ढांचा:** वित्तीय विश्लेषण परियोजना की संरचना के लिए किया जाना चाहिए तथा अनुकूलतम वित्तीय प्लान शामिल होना चाहिए। इसमें आयोजना समतल के बाद परियोजना कैश फ्लो की वहनीयता बताते हुए परियोजना से संबंधित राजस्व तथा लागतों का निर्धारण शामिल होना चाहिए। मूल्यांकन मापदंड अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए वित्तीय ढांचा बनाते समय बताया जाए। यूएलबी को जेएनएनयूआरएम अनुदान के अतिरिक्त शेष निधियों की व्यवस्था करनी होगी। वित्तीय प्लान में कुल वित्तीय जरूरतों को पूरा करने के लिए निधिकरण (ऋण) के अन्य स्त्रोतों को बताया जाना चाहिए। जिससे यूएलबी ऋण के पूरा होने के बाद ब्याज सहित वापिस लौटा सकें। यह आशा है कि वहनीयता परिदृश्य से दीर्घ अवधि ऋणों को अन्य नगरपालिका बजट स्त्रोत का सहारा लेने तथा कैश फ्लो पर भार कम करने के लिए प्रत्यक्षत: अपेक्षित होगा। यूएलबी ऐसे वित्तपोषण की शर्तों को बताते हुए ऐसे स्त्रोतों से मूल रूप से वित्तीय वचनबद्धता को प्रस्तुत करेगी कि इसकी वित्तीय प्लान में संरचना की जाए।

वित्तीय प्लान आवर्ती निधि स्थापित करने के लिए की गई व्यवस्थाओं का प्रदर्शन भी करेगी तथा उसका अनुरक्षण परियोजना प्रचालनों की अवधि के बाद करेगा। आवर्ती निधि का उद्देश्य स्पष्ट रूप से परिसम्पत्ति सर्जन तथा उसके रखरखाव के बीच सम्बन्ध स्थापित करना है तथा इस कारण से प्रत्येक परियोजना यूएलबी द्वारा स्थापित तथा विशेष परियोजना होनी चाहिए। आवर्ती निधि परियोजना कैश फ्लो से अनुपातिक राजस्वों द्वारा स्थापित होनी चाहिए (एस्क्रो से प्राप्त राशि निधि लेखा में जानी चाहिए)

वहनीयता दर्शाते हुए यूएलबी सहायता सुधारों के लिए अपना प्लान उपलब्ध करायेगी कि उसे शुरू करने का प्रस्ताव है। उदाहरण के लिए यूएलबी का प्रयोगकर्त्ता प्रभारों तथा करों को बढ़ाने तथा उगाही करने का प्रस्ताव है, परियोजना को व्यवहार्य बनाने के लिए सुनिश्चित राजस्व के अन्य स्त्रोतों को (अर्थात् औजार, विकास उपकर, पार्किंग तथा विज्ञापन शुल्क, सुधार वसूली आदि) साधन IV में बताए गए अनुसार प्रलेखन के साथ उपलब्ध कराया जाना चाहिए।

संतुलित वित्तीय ढांचे को प्रस्तुत करते समय ध्यान दिया जाना चाहिए कि यह जेएनएनयूआरएम सहायता को लिए जाने को दर्शाने के साथ-साथ सामाजिक राजनैतिक स्वीकार्यता को पूरा करेगा।

वित्तीय प्लान में प्रत्येक सुनिश्चित परियोजना से संबद्ध जोखिम का निर्धारण तथा उसे कम करने के लिए प्रस्तावित जोखिम प्रबंध फ्रेमवर्क को भी शामिल करना चाहिए।

वित्तीय प्लान के अतिरिक्त, कार्यान्वयन ढांचा कार्यान्वयन के लिए प्रस्तावित संविदात्मक कार्यनिष्पादन के आकार पर आधारित होना चाहिए। कार्यान्वयन प्लान में निर्माण के समापन के लिए प्रस्तावित समय अनुसूची, प्राप्त की जाने वाली मुख्य उपलब्धि, संसाधनों की संबद्ध संवितरण तथा सुधार कार्यक्रम कार्यान्वयन के लिए उपलब्धि शामिल होनी चाहिए।

(7) **विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करना:** उपरोक्त किए गए व्यवहार्यता विवरण में जेएनएनयूआरएम से प्राप्त सहायता के लिए अन्य प्रलेखों के साथ विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के रूप में प्रलेखित होने चाहिए (देखें साधन 4)

4. परियोजना तैयार करने के लिए तकनीकी सहायता

जेएनएनयूआरएम के अन्तर्गत उपलब्ध परामर्शी सहायता इस प्रयोजन के लिए प्रयुक्त की जा सकेगी। यह सहायता प्रलेखन सुनिश्चित करने तथा प्रक्रिया का प्रबन्ध करने के लिए अपेक्षित सम्पूर्ण मार्गदर्शन तथा परामर्शी सहायता के लिए एकमुश्त तरीके में प्रयोग किया जा सके ताकि परियोजना कार्यान्वयन के लिए तत्काल प्रभावी हो।

सार्वजनिक रूप से वित्तपोषित परियोजनाएं आम तौर पर कार्यान्वयन से पहले दीर्घकालिक परियोजना चक्र में चली जाती है।जेएनएनयूआरएम शीर्घ्र प्रारंभिक चरण के सरलीकरण का पहले से ही अनुमान लगा लेता है तथा इस प्रयोजन के लिए सहायता देता है।

6. क्रियान्वयन के लिए प्रबंधों को अंतिम रूप प्रदान करना

(1) यह चरण तब शुरू होता है, जब परियोजना को क्रियान्वयन के लिए समुचित रूप से ब्यौरेवार एवं ढांचागत तरीके से तैयार कर लिया गया हो। इसका उत्तरदायित्व सांविधि अनुमोदनों एवं आंतरिक अनुमोदन प्रक्रिया पूर्ण कर लेने के सहित निभाया जा सकता है जिसका पालन परियोजना तैयारी के एक भाग के रूप में यूएलबी को अवश्य कर लेना चाहिए।

(2) **यूएलबी अनुमोदन** – जेएनएनयूआरएम सहायता पाने के लिए सभी आवश्यक निर्णयों के अमल में लाने की आवश्यकता होगी, यह परियोजना अनुमोदनों पर आधारित रहेगी। यूएलबी अनुमोदन की प्रक्रिया में दो अवस्थाएं जुडेंगी :–

(क) **सिद्धांत अनुमोदन** – यूएलबी व्यावहारिक पूर्व रिपोर्ट अवस्था सहित सीडीपी की पूर्णता पर निजी क्षेत्र के जुड़ने के सहित या पब्लिक वित्त तरीके से क्रियान्वयन के लिए परियोजना कार्रवाई के लिए आवश्यक अनुमोदन प्राप्त करेंगे।

(ख) **क्रियान्वयन के लिए अनुमोदन** – इस प्रस्ताव का अनुमोदन यूएलबी के द्वारा क्रियान्वयन के लिए निम्नलिखित से संबंधित होगा :–

(i) इसके लिए क्रियान्वयन हेतु प्रस्तावित प्लान एवं सांस्थानिक प्रबंध।

(ii) परियोजना में निवेश किए जाने वाली निधियों के लिए इसकी वचनबद्धता।

(iii) वित्तीय व्यवहार्यता एवं प्रमाणिकता के लिए प्रस्तावित परियोजना विशिष्ट सुधारों को सम्मिलित करते हुए जेएनएनयूआरएम सहायता का लाभ उठाने हेतु यथाआपेक्षित इन्फ्रास्ट्रक्चर विकास को सहायता प्रदान करने के लिए वह सुधार हैं, जिनका प्रस्ताव रखा जाता है।

(iv) यूएलबी शासन के विधिक एवं सांविधि फ्रेमवर्क में कोई भी परिवर्तन।

(3) **संकल्प** – उपरोक्त अनुमोदनों का प्रलेखन समुचित परिषद संकल्पों के रूप में किया जाएगा।

(4) **राज्य सरकार अनुमोदन** – यूएलबी राज्य सरकार का अनुमोदन अवश्य प्राप्त करेंगे यदि राज्य सरकार का अनुमोदन परियोजना के बाद है, तो समुचित अनुमोदनों के साक्ष्य को सुधारों की वचनबद्धता के साथ-साथ परियोजना को निवेश सहायता प्रदान करने हेतु इसकी वचनबद्धता प्रदर्शित करने के लिए (सरकारी आदेश नीति, कैबिनेट अनुमोदन, कानून एवं संशोधनों संबंधी अधिनियम आदि) परियोजना दस्तावेजों के साथ संलग्न किया जाना चाहिए।

(5) **क्रियान्वयन के लिए अन्य प्रबंध** – क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए यूएलबी निम्नलिखित आवश्यक कदम उठाएं :–

(i) परियोजना के लिए अपेक्षित भूमि एवं पूर्व निर्धारित के अनुसार उपलब्धता तथा अनुमोदित शर्तें तथा;

(ii) परियोजना विशिष्ट आधार पर अन्य एजेन्सियों या सरकारी निकाय के सांविधि अनुमोदन एवं परियोजना विशिष्ट आधार पर ऐसे अनुमोदन तथा अनुमति, अनापत्ति प्रमाणपत्र, एवं क्लियरेंस प्राप्त करना।

7. वित्तीय क्लोज़र की उपलब्धि

(1) परियोजना विकास चक्र में वित्तीय समापन वह अवस्था है जब मुख्य स्टैकहोल्डर (प्रायोजक, सरकार तथा उधारदाता) परियोजना के मूलभूत व्यवस्था ढांचे पर तथा परियोजना की वित्तीय योजना के निर्धारित नियमों एवं शर्तों पर औपचारिक करार करते हैं।

(2) परियोजना के क्रियान्वयन, निवेश अनुभव, जोखिम प्रबंधन फ्रेमवर्क, सेक्टर में निवेश के लिए उधारदाता की अभिरूचि तथा परियोजना के आकार के लिए वित्तीय क्लोज़र यूएलबी तथा सरकार की प्रतिबद्धता पर निर्भर करता है। निजी क्षेत्र की सहभागिता के पूर्व अनुभव अथवा सापेक्ष रूप से अधिक उधार की योग्यता तथा सुदृढ़ राजनीतिक प्रतिबद्धता के कारण नगरों अथवा कस्बों में छोटी परियोजनाओं के लिए सामन्यत: क्लोज़र तेज रहे हैं।

(3) जोखिम आबंटन, बदलती प्राथमिकताओं तथा परियोजनाओं को तैयार करने में पर्याप्त अनुभव के अभाव के मुद्दों को हल करने में कठिनाइयों के कारण विलम्ब हो सकता है।

(4) परियोजना के क्रियान्वयन अवस्था में पहुचते हुए क्लोज़र महत्वपूर्ण हो जाता है। जेएनएनयूआरएम परियोजनाओं के मामले में क्लोज़र वित्तपोषण के लिए सभी स्वीकृतियों या निधियों के संवितरण (शर्तें एवं-प्रदत्त) से पूर्व उनके अनुपालन को समाविष्ट करते हुए लागू होगा।

(5) चुनिन्दा परियोजना के वित्तीय क्लोज़र को प्राप्त करने के लिए जेएनएनयूआरएम सहायक होगा। संस्थागत निवेशकों और राज्या सरकारों से अन्य निवेशों को आकर्षित करने के लिए जेएनएनयूआरएम से सहायता जुटाई जा सकती है।

(6) जेएनएनयूआरएम के अन्तर्गत यह बल दिया गया है कि वित्तीय क्लोज़र की उपलब्ध का परिणाम योजना के क्रियान्वयन हेतु जेएनएनयूआरएम सहायता की स्वीकृति में होगा।

8. वित्तीय क्लोज़र की उपलब्धि

(1) अर्द्ध सरकारी एजेन्सियों सहित राज्य सरकारें तथा यूएलबी, जहां भी आवश्यक हो, चुनिन्दा सुधारों के क्रियान्वयन हेतु प्रतिबद्धता का उल्लेख करते हुए भारत सरकार के साथ-साथ समझौता ज्ञापन का निष्पादन करेंगे।

(2) समझौता ज्ञापन में प्राप्त की जाने वाली विशिष्ट उपलब्धियों का उल्लेख किया जाएगा। केन्द्रीय सहायता के लिए समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर आवश्यक होंगे।

परिशिष्ट

3. सार्वजनिक अथवा निजी सेवा वितरण – विकल्प

इंफ्रास्ट्रक्चर की व्यवस्था और सेवाओं के प्रबंधन में निजी क्षेत्र की भागीदारी सुनिश्चित करने के उद्देश्य से शहरी स्थानीय निकाय को निम्नलिखित पर ध्यान देना चाहिए:

(1) **दक्षता :** शहरी स्थानीय निकाय को कुशल सेवाएं देने में बाधा पहुंचाने वाली कौन-सी वास्तविकताएं हैं ? इनमें समय एवं लागतें, श्रमिकों के कार्य, सरकारी वेतनमान, कार्मिक लाभ, सख्त कार्य प्रबंधन एवं प्राप्ति प्रक्रियाएं शामिल हो सकती हैं। क्या ये बाधाएं दूर की जा सकती हैं?

(2) **क्षमता :** क्या शहरी स्थानीय निकाय सेवाओं के कुशलता एवं सक्षमता से प्रबंधन के लिए बाहरी अनुभवियों की आवश्यकता को जरूर समझता है? कार्यालय प्रक्रियाओं एवं प्रबंधन अथवा वित्तीय प्रबन्धन के लिए शहरी स्थानीय निकाय की क्या क्षमताएं हैं। निजी क्षेत्र की ऐसी कौन-सी विशेषताएं हैं, जिन्हें लेने के लिए शहरी स्थानीय निकाय प्रस्ताव कर रहा है?

(3) **विधिक :** क्या शहरी स्थानीय निकाय को जरूरी नगरपालिका सेवाएं देने के लिए निजी क्षेत्र के साथ ठेके पर लाइसेंस करार करने अथवा रियायतें देने का अधिकार हैं? ऐसा करने के लिए इसे किन सांविधिक अनुमतियों की जरूरत है? ऐसे प्रबन्धों को प्रभावकारी बनाने के लिए कौन से सक्षमकारी प्रावधान हैं अथवा किस मौजूदा विधिक फ्रेमवर्क में संशोधन करना जरूरी होगा?

(4) **प्रतियोगिता :** बाजार की भावी क्षमता अथवा विशिष्टताएं कौन सी हैं? क्या निजी क्षेत्र इतना विकसित है कि निजी कंपनियों से उसकी प्रतियोगिता सुनिश्चित की जा सकती है? क्या बेहतर वित्तीय प्रोत्साहनों की व्यवस्था निजी क्षेत्र को सार्वजनिक सेवा के वितरण में भागीदार बना सकेगी?

(5) **भूमिकाओं का दोहरापन :** क्या निजी क्षेत्र दोहरी भूमिकाएं अदा करेगा अथवा स्टाफ की आवश्यकताओं को पूरा कर सकेगा। क्या सेवाएं मिलने पर निजी क्षेत्र में श्रम-शक्ति को कम करने की राजनीतिक इच्छाशक्ति है? इन मुद्दों के समन्वयकारी ढंग से प्रबंधन में सार्वजनिक-निजी भागीदारों की स्थिति कैसी है? इस प्रकार सामाजिक-राजनीतिक मामले कम करने के लिए किस प्रकार के फ्रेमवर्क अथवा व्यवस्थाओं पर विचार करने की जरूरत है? क्या निजी क्षेत्र की भागीदारी की वजह से विनियामक भूमिकाएं प्रभावित होती हैं अथवा क्या निगरानी लागतें वहन करनी पडेंगी?

(6) **जोखिम :** क्या विविध जोखिमों (जैसे मुद्रा समायोजन, मुद्रा-प्रवाह, राजनीतिक-परिवर्तन एवं शक्ति) से निजी क्षेत्र के बचाव का कोई फ्रेमवर्क है, ताकि सेवाओं की कीमतों पर जोखिमों प्रबंधन के लागतों का अधिक भार न पड़ सके? क्या शहरी स्थानीय निकाय के पास निजी क्षेत्र के साथ अपने ठेका-प्रबन्धों को वहन करने के लिए पर्याप्त वित्तीय क्षमता है?

(7) **लागतें :** क्या सार्वजनिक सेवा की लागतें परिचित हैं? क्या शहरी स्थानीय निकाय के पास निजी क्षेत्र की भागीदारी में निम्न अथवा समकक्ष लागतों पर सेवाओं के वितरण का निर्धारण करने के लिए लेखा-गणना सूचना है? क्या इस बात का पता लगाने के लिए कि निजी क्षेत्र द्वारा प्रस्तावित तकनीक अथवा कीमतों के लाभ बचतकारी होंगे, कोई पर्याप्त कार्य-नीति प्लानिंग अथवा व्यावहारिक अध्ययन किए गए हैं?

संक्षेप में निजी क्षेत्र की भागीदारी से तात्पर्य निजी निवेशों को जुटाना और सेवा व्यवस्था में कुशलता लाना है। सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र की सेवा का उपर्युक्त मिश्रण सेवाओं के वितरण में जवाबदेही लाने के साथ-साथ प्रतियोगी माहौल बनाने एवं कार्य की निगरानी की शुरूआत करने का एक तरीका है। अंत में, निजी क्षेत्र की भागीदारी को निजीकरण के रूप में नहीं लेना चाहिए, बल्कि यह तो संपूर्ण सेवा वितरण में दक्षता लाने एवं निवेश करने के लिए है।