महाराष्ट्र जल नियामक आयोग के अनुभव और सीख

■ सचिन वारघड़े*

मध्यप्रदेश के जल नियामक आयोग के संभावित परिणामों को समझने के लिए महाराष्ट्र के अनुभवों से सीखना महत्वपूर्ण होगा। पहले हम महाराष्ट्र जल नियामक प्राधिकरण के अधिकारों पर नज़र डालें –

- जल अधिकार सुनिश्चित करना। यहाँ जल अधिकार का अर्थ ''जल उपयोग के अधिकार'' के समान है। जिसे तकनीकी भाषा में एनटायटलमेंट (Entitlement) कहा जाता है।
- जल दर निर्धारित करना
- जल संसाधन परियोजनाओं की समीक्षा एवं स्वीकृति

इन अधिकारों के संदर्भ में नियामक आयोग का कार्य कुछ महत्वपूर्ण निर्णय लेना और विवाद निराकरण करना है। इन अधिकारों को मूर्त रूप देने के लिए नियामक प्राधिकरण को दीवानी न्यायालय के अधिकार प्राप्त है। इस प्रकार यह अर्ध न्यायिक संस्था हैं

मध्यप्रदेश के प्रस्तावित जल नियामक आयोग और महाराष्ट्र के नियामक प्राधिकरण में एक अंतर है। महाराष्ट्र जल नियमन प्राधिकरण को जल अधिकार, जल दर निर्धारण और जल परियोजनाओं पर निर्णय लेने के अधिकार है। मध्यप्रदेश का आयोग सिर्फ जल दर के नियमन तक सीमित है। लेकिन केन्द्रीय योजना आयोग की रिपोर्ट के मुताबिक महाराष्ट्र के आयोग की तर्ज पर अन्य राज्यों में भी नियामक तंत्र स्थापित किए जाने का सुझाव है। चूँकि महाराष्ट्र जल नियमन प्राधिकरण देश का पहला जल नियामक आयोग है इसलिए इसे आदर्श के रूप में देखा जाएगा और मध्यप्रदेश सहित अन्य राज्यों में भी ऐसे व्यापक अधिकार सम्पन्न आयोग बनाए जा सकते हैं।

विश्व बैंक की शर्त के अनुसार मध्यप्रदेश में राज्य जल संसाधन एजेंसी या स्वारा (State Water Resource Agency or SWaRA) का गठन किया जा चुका है। विश्व बैंक के परियोजना मूल्यांकन दस्तावेज के अनुसार इस एजेंसी को जल संसाधन आवंटन के अधिकार भी दिया जाना है। स्वारा द्वारा जल आवंटन में बाजार के सिद्धांतों का उपयोग किया जाएगा। इसलिए जल दर के साथ जल अधिकार और आवंटन को भी समझना जरूरी है।

नियामक के अधिकार

जल अधिकार

इसके तहत जल अधिकार (जल उपयोग के अधिकार) सुनिश्चित करना शामिल है। इन जल अधिकारों की व्यवस्था, क्रियांवयन, निगरानी, नाप–तौल निर्धारित की जिम्मेदारी भी नियामक आयोग की ही है। इस के प्रावधान के प्रमुख सिद्धान्त निम्न है –

- समानता – इससे प्रतीत होता है कि हर किसी को समान जल अधिकार होगा। लेकिन कानून में समानता का अर्थ दिया है – ''हर जमीन मालिक को अपनी जमीन के रकबे के अनुपात में जल अधिकार का आवंटन''। यानी जिसके पास जयादा जमीन उसको ज्यादा पानी के अधिकार।

* लेखक 'प्रयास' संस्था से जुड़े हैं। उनका संपर्क पता है – बी–21, बी॰के॰ एवेन्यू, सर्वे 87/10 – अ, न्यू डी॰पी॰ रोड़ आज़ाद नगर, कोथरूड़, पुणे (महाराष्ट्र) 410 038, दूरभाष: 020-65615594, **email**: sachinwarghade@gmail.com

- अधिकारों का बाजार बनाने की छूट – ये अधिकार वास्तव में जल क्षेत्र को बाजार व्यवस्था में परिवर्तित करने की ही एक प्रक्रिया है। नियामक आयोग को जल अधिकारों की खरीदी, बिक्री, हस्तांतरण आदि गतिविधियों में नियमन का अधिकार दिया गया है।
- नहर में जल वितरण अंतिम छोर से – यह प्रावधान उपयुक्त हो सकता है।

परिणाम

- जल अधिकारों संबंधी प्रावधान बहुत ही गंभीर स्वरूप के बदलाव लाने वाले होंगें।
- ये प्रावधान जल संसाधन को बाजार व्यवस्था से जोड़ने का काम करेंगें।
- नियामक प्राधिकरण के अस्तित्व में आने के बाद सरकार की भूमिका तो कम हो ही गई है। आगे चलकर जब जल अधिकारों का बाजार स्थापित होगा तब बाजार ही सारी व्यवस्थाओं का नियमन और नियंत्रण करेगा

जल दर निर्धारण

नियामक आयोग के अधिकारों में विभिन्न क्षेत्रों (जैसे सिंचाई/खेती, औद्योगिक, घरेलू, पर्यावरण मनोरंजन) में जल अधिकारों का आवंटन और व्यक्तिगत अधिकारों के आवंटन की अनुशंसा करना शामिल है। इसके तहत थोक जल दरों का निर्धारण करना, दर निर्धारण का तरीका निर्धारित करना और प्रत्येक 3 वर्षों में दरों की समीक्षा करना शामिल है। इसके सिद्धांत निम्न है –

- व्यवस्थापन खर्च के साथ संचालन और संधारण की वसूली।
- जल नियामक कानून के तहत व्यवस्थापन, संचालन और संधारण की वसूली का उल्लेख है। लेकिन महाराष्ट्र की जल नीति में पूर्ण लागत वसूली को स्वीकार कर लिया गया है। इसलिए संभावना है आगे चलकर पूर्ण लागत वसूली का सिद्धांत कानून में भी स्वीकार कर लिया जाए।
- जिन किसानों के 2 से अधिक बच्चे हों उन्हें डेढ़ गुना अधिक भाव पर पानी देना
- जल दर वहन करने की क्षमता न होने पर सब्सिडी
- प्रदूषणकर्ता पर आर्थिक अधिभार आरोपित करना

परिणाम

- मोटे तौर पर इस व्यवस्था से जल दरें बढ़ेंगी।
- विरोध को कम करने हेतु सब्सिडी का दिखावा किया गया है लेकिन पिछले अनुभवों से स्पष्ट है कि समय के साथ सब्सिडी को खत्म कर दिया जाता है।
- पानी को बाजार व्यवस्था में प्रवेश करवाने और पूर्ण लागत वसूली के सिद्धांत से पानी महँगा होगा और गरीब के हाथ से पानी निकल जाएगा।

जल संसाधन परियोजनाओं के बारे में अधिकार

जल नियामक आयोग को परियोजनाओं की समीक्षा और उनकी स्वीकृति के बारे में निर्णय लेने का अधिकार है। इसके तहत निम्न बातों पर विचार किया जाएगा –

- राज्य के जलनियोजन को ध्यान में रखना
- आर्थिक, जल विज्ञान और पर्यावरण की दृष्टि से परियोजनाओं की पड़ताल
- सिंचाई संबंधी क्षेत्रीय संतुलन को ध्यान में रखना।

सिंचाई परियोजना के निजीकरण में
जल नियामक आयोग के हस्तक्षेत्र का अनुभव

महाराष्ट्र में नीरा–देवघर नामक पहली जल संसाधन परियोजना के निजीकरण की प्रक्रिया जारी है। इस निर्माणाधीन सिंचाई परियोजना के निजीकरण की प्रक्रिया की पृष्ठभूमि में जाएँ तो पता चलता है कि महाराष्ट्र में कोई 1300 परियोजनाएँ अधूरी पड़ी है, जिनसे 34 लाख हेक्टर में सिंचाई हो सकती है। इन परियोजनाओं को पूरा करने हेतु 41 हजार करोड़ की लागत आएगी। इस संबंध में सरकार का दावा है कि सरकारी बजट से इन परियोजनाओ को पूरा करने में 90 वर्ष लग सकते हैं। इसलिए सरकार ने बनाओं, चलाओं और हस्तांतरित करों (Build, Operate, Transfer) अनुबंध के माध्यम से परियोजनाओं के निजीकरण की तरकीब निकाली है। पिछले वर्ष सितंबर में नीरा–देवघर परियोजना के अभिरूचि आमंत्रण (Expression of Interest) जारी कर महाराष्ट्र में जल संसाधन परियोजनाओं के निजीकरण की औपचारिक शुरूआत की जा चुकी है।

चूँकि जल नियामक प्राधिकरण एक अर्द्ध न्यायिक संस्था है इसलिए हमारा मानना है कि जनहित से जुड़े मामलों में नियामक प्राधिकरण को हस्तक्षेप करना चाहिए। इसलिए हमने नीरा–देवघर परियोजना के निजीकरण के खिलाफ महाराष्ट्र जल नियामक प्राधिकरण के समक्ष एक जनहित याचिका दायर कर कर समाज के व्यापक हित में इसकी समीक्षा की माँग की है। इस याचिका प्रक्रिया के दौरान अध्ययन और अनुभव से निम्न स्पष्टताएँ हुई –

1. निजीकरण में नियामक प्रक्रिया का विरोध – निजीकरण की प्रक्रिया में नियामक आयोग के हस्तक्षेप का सरकार ने विरोध किया है। इसका अर्थ है कि जिस प्रक्रिया से पानी की व्यवस्था सरकार के हाथों से निजी कंपनियों के हाथों में जा रही है उसमें सरकार को नियमन बर्दाश्त नहीं है। इसीलिए निजीकरण की प्रक्रिया शुरू करते समय नियमन कानून को नज़रअंदाज किया गया। लेकिन दुःख की बात है कि नियामक प्राधिकरण ने भी जल संसाधनों के निजीकरण में खुद की भूमिका का कोई विचार नहीं किया।

2. निजीकरण संबंधी प्रावधानों पर जोर – जल नियामक कानून के सिर्फ उन प्रावधानों का ही उपयोग किया गया जो निजीकरण के पक्ष में हैं। कुछ उदाहरण –

    - जल अधिकारों का आवंटन नियामक प्राधिकरण के माध्यम से बाजार के सिद्धांतों के तहत
    - जल अधिकारों का बाजार बनाने अर्थ होगा–निजी कंपनियों को जल दरों की वसूली के अलावा खेती आधारित उद्योग जैसे अन्य तरीकों से भी मुनाफा कमाने की छूट
    - जल दर निर्धारण के सिद्धांत भी निजीकरण के पक्ष में
    - जल अधिकारों के निर्धारण में जनसहभगिता का कोई प्रावधान नहीं होने से आशंका है कि निजीकरण समर्थक समूह दबाव समूह बनाकर जल अधिकार निर्धारण प्रक्रिया को प्रभावित कर सकते हैं।

3. नियमन कानून के अंतर्विरोध – राज्य की जल नीति और नियमन कानून में कुछ अंतर्विरोध दिखाई दे रहे हैं। जल नीति पूरी लागत वसूली की बात करती है जबकि नियमन कानून में ''संचालन एवं संधारण खर्च'' का ही उल्लेख है। हालांकि इससे निजीकरण की प्रक्रिया में बाधा आ सकती है। लेकिन इस प्रावधान के नुकसान भी है। नियमन कानून का यह प्रावधान बड़े औद्योगिक उपभोक्ताओं के लिए फायदेमंद है क्योंकि उन्हें लागत का भार नहीं उठाना पड़ेगा।

4. व्यवहार्यता अंतर फण्डिंग – निजी कंपनियों को पर्याप्त मुनाफा नहीं होने पर व्यवहार्यता अंतर फण्डिंग (Viability Gap Funding) का प्रावधान का प्रचार निजीकरण के समर्थकों/सरकार द्वारा किया गया है। इससे जो परियोजनाएँ निजीकरण की दृष्टि से व्यवहार्य नहीं है उन्हें सार्वजनिक संसाधनों से व्यवहार्य बनाने का प्रयास किया गया है। ऐसे में सवाल उठता है कि निजी कंपनियों के मुनाफे के लिए सार्वजनिक संसाधनों का उपयोग क्यों?

5. नियामक प्राधिकरण के सदस्यों पर राजनैतिक प्रभाव – स्वायत्त नियामक प्राधिकरण को राजनैतिक दलों और व्यक्तियों के प्रभाव से परे और जनहित केन्द्रित होना चाहिए। लेकिन नियामक प्राधिकरण की स्वायत्त हैसियत पर ही प्रश्नचिन्ह लगा हुआ है क्योंकि इस प्राधिकरण के सदस्यों पर राजनैतिक प्रभाव है। अपने गठन के ढाई–तीन सालों बाद भी नियामक प्राधिकरण ने जनहित में कोई ठोस कार्य नहीं किया है। यहाँ तक कि नियामक प्राधिकरण को नज़रअंदाज़ करते हुए नीरा–देवघर परियोजना निजी क्षेत्र को सौंपने का निर्णय भी राज्य सरकार द्वारा खुद ही ले लिया गया। लेकिन, दु:ख की बात है कि इस मामले में प्राधिकरण भी मूकदर्शक ही बना रहा। लगता है, इस बात का निर्णय ले लिया जा चुका है कि प्रभावशाली लोगों के हितों पर चोट न की जाए, नियामक प्राधिकरण को निजीकरण की प्रक्रिया से बाहर रखा जाए और जिन प्रावधानों से निजीक्षेत्रों के हित जुड़े हैं उन प्रावधानों का उपयोग अनुकूल परिस्थिति आते ही तुरन्त कर लिया जाए।

6. नियामक प्रक्रिया में सामाजिक हस्तक्षेप का विरोध – नियामक कानून में जनसहभागिता और पारदर्शिता का कोई प्रावधान ही नहीं है। दूसरी ओर, निजीकरण के समर्थकों को न तो नियामक प्रक्रिया में कोई जनभागीदारी पसन्द है और न ही नियामक तंत्र का निजीकरण की प्रक्रिया में हस्तक्षेप। इस प्रकार दोनों ही स्तरों पर समाज/सामाजिक समूहों को इस प्रक्रिया से अलग रखने की कोशिश की गई है।

सीख

जल नियामक कानून और निजीकरण की प्रक्रिया में हस्तक्षेप से निम्न निष्कर्ष हमारे सामने आए हैं –

i. जल नियामक कानून के जल अधिकार और जल दर निर्धारण के प्रावधानों से पानी पर निजी कंपनियों, उद्योग समूहों और बाजार की ताकतों का कब्जा हो जाएगा

ii. जिन स्थानों पर लोगों के जल संसाधनों पर अधिकार स्थापित नहीं हो पाए हैं (जैसे अधूरी और नई परियोजनाएँ) और जहाँ पर ऐसे अधिकार स्थापित होना कठिन है वहाँ पर बाजार की ताकतों का कब्जा ज्यादा होगा और समुदाय वंचित रहेगा।

iii. नियामक तंत्र का उपयोग जल संसाधनों पर कब्जे को कानूनी जामा पहनाने में किया जाएगा।

चूँकि मध्यप्रदेश में नियामक कानून प्रस्तावित है अत: उपरोक्त परिस्थितियों से सीख लेकर मध्यप्रदेश में भी जल नियामक आयोग का विरोध किया जाना जरूरी है।