इक्कीसवीं सदी में शहरीकरण और वैश्वीकरण : उभरती चुनौतियाँ*

- राकेश मोहन

I. पृष्ठभूमि

सबसे पहले मैं आपसे यह कहना चाहता हूँ कि इस उद्घाटन भाषण के लिए आमंत्रित किये जाने पर मैं अत्यंत गौरव का अनुभव कर रहा हूँ।

जब मुझे आमंत्रण पत्र प्राप्त हुआ, मुझे थोड़ा आश्चर्य हुआ - केंद्रीय बैंकों को उन मुद्दों के बारे में क्या करना है, जो शहरीकरण और शहरों की समस्याओं से जुड़े हुए हैं ? मैंने सोचा कि चूँकि पहला सप्ताह जल, आश्रय और स्वच्छता के वित्तपोषण के लिए समर्पित है, हो सकता है मुझे दूसरा व्यक्ति समझ लिया गया हो - मेरे एक हमनाम दिल्ली जल पर्षद के अध्यक्ष हुआ करते थे । लेकिन यह आमंत्रण चूँकि इस सुन्दर बेलागियो सम्मेलन केंद्र के लिए था - मैं सावधान था कि उन्हें ऐसा नहीं लगे कि मैं उनके स्थान पर छद्मवेश में उपस्थित हूँ ।

मुझे दूसरा व्यक्ति समझा गया हो या नहीं, मैं यहाँ आने पर आह्लादित हूँ और प्रारंभ में मैं रॉकफेलर फाउंडेशन के डारेन वाकर, तथा इलिओट स्क्लार एवं निकोल वोलाक्का को धन्यवाद देता हूँ कि वे आग्रह करके मुझे यहाँ ले आये।

मैंने अपने व्यावसायिक जीवन के 15 वर्ष शहरों से संबंधित मुद्दों के बारे में सोचने और उन पर काम करने में बिताये थे : अब तक तो काफी लंबा समय बीत चुका है, जब मुझे प्रत्यक्ष रूप से शहरी समस्यात्मक मुद्दों के ऊपर कार्य करना होता था । अतः मुझे खुशी है कि आज मुझे अपने पिछले कार्यों के बारे में सोचने-विचारने का पुनः अवसर प्राप्त हुआ है ।

यद्यपि इस सम्मेलन का पहला सप्ताह जल, स्वच्छता और आश्रय के वित्तपोषण के लिए समर्पित है, फिर भी मैंने सोचा कि अगले 30 वर्षों में शहरी विकास की समग्र संभावना पर चिंतन करने और उन नये मुद्दों पर सोचने के लिए, जो हमारे सामने उपस्थित हैं, मुझे तुलनात्मक रूप से सुविधा होगी ।

* डॉ. राकेश मोहन, उप गवर्नर, भारतीय रिजर्व बैंक, द्वारा 2 जुलाई 2007 को बेलागियो, इटली में रॉकफेलर फाउंडेशन के अर्बन सम्मिट के अवसर पर दिया गया पूर्ण भाषण ।

इक्कीसवीं सदी में शहरीकरण और वैश्वीकरण : उभरती चुनौतियाँ

- राकेश मोहन

सबसे पहले मैं पृष्ठभूमि-पत्रक तैयार करने वालों को धन्यवाद देना चाहता हूँ : उन्होंने अपनी चिंता के क्षेत्र को व्यापक रूप से शामिल किया है, और आप यह मानेंगे कि उनके कुछ विचार यहाँ प्रतिबिंबित हो रहे हैं ।

मैं आपका ध्यान पिछले सप्ताह यू.एन. आबादी कोष (युनाइटेड नेशन्स पॉपुलेशन फंड, 2007) द्वारा जारी की गयी ''अनलीशिंग दि पोटेंशियल ऑफ अर्बन ग्रोथ'' के संबंध में एक श्रेष्ठ रिपोर्ट की ओर आकृष्ट करना चाहता हूँ । मैंने अपने भाषण के लिए इसमें से बहुत कुछ लिया है । यह पूर्णतया एक अभिनव रिपोर्ट है और मैं यह अनुशंसा करता हूँ कि इसे आप इतनी उत्तम पृष्ठभूमि सामग्री के रूप में लें, जितना कि हम यह चिंतन करते हैं कि आने वाले दशक में शहरी-विश्व के साथ क्या घटित होने वाला है ।

II. अगले 30 वर्षों में शहरों का विकास

मैं इस रिपोर्ट के उद्धरण से अपनी बात आरंभ करना चाहता हूँ :

''लोग अपनी सहज अनुभूति से शहर के फायदों को समझ लेते हैं । इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि क्यों लाखों-करोड़ों लोग प्रत्येक वर्ष शहरों की ओर झुंडों में भागते हैं। फिर भी, तेज गति से शहरीकृत हो रहे राष्ट्रों के अनेक योजना-निर्माता और नीति-निर्माता यह चाहते हैं कि शहरों की वृद्धि रुके।''

इस टिप्पणी की सच्चाई उस युगांतरकारी परिवर्तन में दिखाई देती है, जिससे होकर हम आज आगे बढ़ रहे हैं। जैसाकि आप जानते हैं, इतिहास में पहली बार आज अधिकतर लोग गाँवों की तुलना में शहरों में रहते हैं। चूँकि यह शहरी सम्मेलन इस समय आयोजित हो रहा है, हम यह दावा कर सकते हैं कि यह इस ऐतिहासिक घटना को चिह्नित करने के लिए हो रहा है, जो उस समय भी घटित हो रही है, जब हम यहाँ चर्चा में निमग्न हैं। सांख्यिकीय, जनांकिकी पहलू के अतिरिक्त मैं यह मानता हूँ कि जैसे-जैसे दुनिया में अधिसंख्यक लोग शहरों में रहने लगेंगे, शहरों के प्रति रवैये में वस्तुतः परिवर्तन होगा ।

सर्वोत्तम योगदान, जो यह सम्मेलन दे सकता है, वह है शिक्षाशास्त्रियों, विश्लेषकों, नीति निर्माताओं, दानियों, एनजीओ और इसी प्रकार के अन्य के मन में शहरीकरण और शहरों के विकास के प्रति स्वागतयोग्य रुख लाना। रवैये में इस प्रकार के परिवर्तन के बाद ही हम उन सभी समस्याओं के बारे में रचनात्मक रूप से सोच सकते हैं, जिनका हम सामना करने वाले हैं और तब हमें उनका समाधान करने का अवसर मिलेगा । हमें शहरीकरण से घबड़ाने की अपनी मनोवृत्ति को बदलना होगा और शहरीकरण के लिए तैयार रहना होगा ।

इस विचार के औचित्य को सिद्ध करने के लिए शुरुआती बिन्दु के रूप में इस तथ्य की वास्तविकता को मान लेना होगा कि पिछले 50 वर्षों में और वस्तुतः पूरी शताब्दी में अभूतपूर्व शहरीकरण होने के बावजूद समग्र कल्याण वास्तव में, प्रत्येक आयाम में , जिसके बारे में हम सोच सकते हैं, बढ़ा है :

- आमदनी में वृद्धि
- निर्धनता में कमी
- सेवाओं तक पहुँच
  - बिजली
  - दूर संचार
  - जल
  - स्वच्छता
  - शिक्षा
  - स्वास्थ्य

इससे पूर्व कभी भी इतने लोगों को इस प्रकार की सेवाओं तक पहुँच प्राप्त नहीं होती थी, जितनी तक आज उनकी पहुँच है । उदाहरण के लिए, मुम्बई में पटरियों पर रहने वाले लोगों को भी शहर के नगरपालिका स्कूलों तक पहुँच प्राप्त है । और उन्हें निश्चित रूप से उससे बेहतर पहुँच प्राप्त है, जो उन्हें पहले प्राप्त था ।

लेकिन सच में हमें एक लंबा रास्ता तय करना है ।

अब मैं संक्षेप में शहरीकरण के इतिहास का उल्लेख करना चाहता हूँ । सभी जगह व्यापक रूप से विस्तारित शहरीकरण वस्तुतः बीसवीं सदी की घटना है । यद्यपि हमारे पास प्राचीनकाल में शहरों के अस्तित्व के साक्ष्य हैं, यथा, मेम्फिस, बेबीलोन, थेब्स, एथेन्स, स्पार्टा, मोहनजोदेड़ो, अनुराधापुर, फिर भी, सभ्यता के प्रारंभिक काल में व्यापक शहरीकरण के अत्यल्प साक्ष्य हैं । रोम संभवतः पहला शहर था, जिसकी आबादी ईसा के समय लगभग 1 मिलियन तक पहुँच चुकी थी । वर्ष 1800 में ही लंदन इस आकार को छूने वाला दूसरा शहर बन सका था। वर्ष 1800 में दुनिया की आबादी का केवल 2 प्रतिशत हिस्सा शहरों में रहता था। वर्ष 1900 तक आबादी के लगभग 15 प्रतिशत लोग, लगभग 250 मिलियन, शहरी क्षेत्रों में रहते थे और काम करते थे । यह संख्या भारत की कुल शहरी आबादी से कम है,जो भारत की आबादी के 30 प्रतिशत से थोड़ा कम है । अगले 100 वर्षों में, 250 मिलियन की संख्या बढ़कर 2.8 बिलियन हो गयी, कुल आबादी का लगभग 49 प्रतिशत : अतः बीसवीं शताब्दी में शहरीकरण की गति सचमुच अभूतपूर्व थी और यह आश्चर्यजनक बात है कि दुनिया ने इसका सामना किया है। पिछले 50 वर्ष सच में उस संख्या की दृष्टि से उल्लेखनीय रहे हैं, जो दुनिया के शहरों में आमेलित कर ली गयी। बीसवीं शताब्दी के पहले आधे हिस्से में दुनिया भर में शहरी आबादी में बढ़ोतरी केवल 500 मिलियन हुई। अगले 50 वर्षों के दौरान वर्ष 1950 से 2000 तक लगभग 2.1 बिलियन लोग दुनिया के शहरी क्षेत्रों से जुड़े । इस संक्षिप्त रेखाचित्र के माध्यम से जिस महत्वपूर्ण तथ्य की ओर मैं इशारा करना चाहता हूँ वह यह है कि इस शताब्दी के पहले 30 वर्षों (2000-2030) में तत्समान 2.1 बिलियन या उसके बराबर लोग इस क्षेत्र में बढ़ेंगे, अतः परिमाण की दृष्टि से लोगों के जुड़ने की गति एक बार फिर पूर्णतया अभूतपूर्व है । पिछले 50 वर्षों में भिन्न-भिन्न समयों में जो परिवर्तन हुए वे अगले 30 वर्षों में संकुचित होने वाले हैं ।

भौगोलिक दृष्टि से परिवर्तन अब एशिया और अफ्रीका में होगा। यूरोप में उन्नीसवीं शताब्दी में और बीसवीं शताब्दी के प्रारंभ में तेज गति से शहरीकरण हुआ । कुछ समयांतर के साथ उत्तरी अमेरिका में ऐसी वृद्धि देखी गयी; और लैटिन अमेरिका में यह वृद्धि बीसवीं शताब्दी के दूसरे आधे भाग में देखी गयी । इक्कीसवीं शताब्दी सचमुच एशिया की शहरी आबादी होगी । वर्ष 2030 तक दुनिया की लगभग 55 प्रतिशत शहरी आबादी एशिया में होगी । एक दिलचस्प बात यह है कि 16 प्रतिशत शहरी आबादी अफ्रीका में होगी, जो यूरोप और उत्तरी अमेरिका की शहरी आबादी के योग के लगभग बराबर है।

अतः आश्रय, जल, स्वच्छता और शहरीकरण से जुड़े तमाम तत्वों के संबंध में हमारे विचार-विमर्श में एशिया और अफ्रीका पर ध्यान देना होगा : और ये दो क्षेत्र स्वयं में बहुत जटिलता तथा विजातीयता से भरपूर हैं ।

अब तक हमने इस परिमाण के बारे में यह समझ लिया है कि :

- अगले 30 वर्षों में 2.1 बिलियन लोग शहरी क्षेत्रों से जुड़ेंगे;
- और इनका दो-तिहाई हिस्सा एशिया में होगा;

और हम आगे बढ़कर यह अनुमान लगायेंगे कि वे नयी चुनौतियाँ क्या होंगी, जिनका हम सामना करेंगे ।

III. वैश्वीकरण

मैं अपनी बात उन परिवर्तनों के बारे में जानकारी देने से आरंभ करना चाहता हूँ, जो वैश्वीकरण द्वारा लाये गये हैं । मुक्त व्यापार और वैश्वीकरण से, एक स्थान से दूसरे तक की दूरियाँ मिट जाने के साथ व्यापारिक उत्पादों की कीमतें पूरी दुनिया में लगभग एक समान स्तर पर पहुँच गयी हैं । अधिकांश वस्तुओं की कीमत लगभग सारी दुनिया में असमान नहीं है । तब किसी देश के लिए लाभ का स्रोत क्या है ? यह शहरों की आपेक्षिक उत्पादकता है, जो प्रत्येक देश के तुलनात्मक फायदे के प्रमुख स्रोत बतायेगी । इस प्रकार वैश्वीकरण ने शहरी स्तर पर कार्यकुशलता के महत्व पर पुनः ध्यान केंद्रित कराया है । जो देश अपने शहरों को कार्यकुशल और उत्पादक नहीं बना पायेंगे, वे पिछड़ जायेंगे। हमने एशिया में पिछले 30 वर्षों की गतिविधियों से क्या सीखा है ? किसने यह सोचा था कि उत्तरी अमेरिका वाले और यूरोप के लोग एशियाई उत्पादकता और कार्यकुशलता के विनाशक प्रभाव से डरने लगेंगे ? यह कार्यकुशलता किस प्रकार प्राप्त की गयी है ? एशिया में आर्थिक कार्यकुशलता में तीव्र वृद्धि का एक प्रमुख लक्षण, जिसे बहुत कम आँका गया है, यह है कि यह कार्यकुशलता इसके प्रमुख शहरों की कार्यकुशलता के माध्यम से प्राप्त की गयी है ।

पिछले पचास वर्षों में हुई तीव्र आर्थिक वृद्धि अभिलिखित मानव-इतिहास में विकास की सर्वाधिक शानदार अवधि रही है । इस वृद्धि के लक्षण क्या रहे हैं ? जापान से आरंभ करते हुए एशियाई आर्थिक नीति का सामान्य लक्षण तटीय क्षेत्रों के इर्द-गिर्द आर्थिक कार्यकलाप का भारी संकेंद्रण होना रहा है । जापान में आधारभूत संरचना संबंधी निवेश तोकायदो क्षेत्र - टोक्यो-नागोया-ओसाका कारीडोर में अधिक केंद्रित रहा है । इसकी शहरी आबादी का 60 प्रतिशत से अधिक हिस्सा 1970 तक इस क्षेत्र में केंद्रित हो गया । दक्षिण कोरिया में शहरी आधारभूत संरचना और परिवहन निवेश का इसी प्रकार का संकेंद्रण सिओल/ प्यूसान क्षेत्रों में रहा है । 1970 के दशक के मध्य तक दक्षिण कोरिया की 70 प्रतिशत शहरी आबादी यहाँ रहती थी । ताईवान में इसी प्रकार की नीति ताइपेई/काओसिंग के विकास के लिए अपनायी गयी । इसका अनुसरण सिंगापुर और हांगकांग द्वारा नगर-राज्यों के रूप में, इंडोनेशिया में जाबोताबेक (जकार्ता क्षेत्र), थाईलैंड में बैंकाक में, मलयेशिया में कुआलालंपुर और उसके आसपास, तथा अंत में चीन के तटीय क्षेत्रों में किया गया। इसके परिणामस्वरूप मेगा शहरी कारीडोर सामने आया, जो टोक्यो से सिडनी तक सिओल, ताइपेई, शंघाई, हांगकांग, कुआलालंपुर, सिंगापुर और जकार्ता होकर विस्तारित था ।

मैं क्यों इसका उल्लेख कर रहा हूँ ? संकेंद्रण की इस नीति के माध्यम से, प्रचलित समझदारी के विपरीत, संभवतः इन देशों ने शहरी आधारभूत संरचना और सेवाओं के प्रावधान में बड़े पैमाने की किफायतें कीं। महत्वपूर्ण आर्थिक कार्यकुशलता अनेक कार्यकलापों : संकुल अर्थव्यवस्था और मान अर्थव्यवस्था की सन्निकटता के माध्यम से प्राप्त की गयी । दूरियाँ मिट गयीं - संबंधित देशों के भीतर आर्थिक कार्यकलापों के संबंध में और सीमापार, दोनों ही दृष्टि से । इस प्रकार दक्षिण पूर्व एशिया के महान विनिर्माण इंजन एक दूसरे से और प्रशान्त महासागर के पार अमेरिका से गुथ गये । इसने विश्व के समतलन में योगदान किया । आपमें से जिन लोगों ने टॉम फ्रायडमैन का ''दि वर्ल्ड इज फ्लैट'' (2005) पढ़ा है, वे यह देखेंगे कि दुनिया किस प्रकार इस संकेंद्रित शहरीकरण के माध्यम से अलंघनीय रूप से गुथी हुई है : बड़े पैमाने पर अपतटीय उत्पादन एशिया में संकेंद्रित है । भारत ने इस अवधारणा को कुछ अंतर्देशी शहरों में अपने सेवा-कार्यकलापों के संकेंद्रण के माध्यम से आगे बढ़ाया है: इसने सैटलाइटों के माध्यम से और अंतर्देशी रूप से दूरी को लाँघकर अपने बारे में अवधारणा को उलट दिया है । इस उभरते शहरी पैटर्न का एक परिणाम यह हुआ है कि शहर के बारे में यह धारणा कि

वह भीतरी प्रदेश से होकर बढ़ता है और सेवा करता है, अब अप्रचलित हो गयी है । अब परिवहन और संचार में कम लागत से शहरों का भीतरी प्रदेश में अपने प्रतिरूप की तुलना में सीमापार अपने प्रतिरूप से जुड़ना अधिक संभव हो सका है । उनके तुलनात्मक फायदे का स्रोत उनके भीतर ही पाया जा सकता है, न कि उनके भीतरी प्रदेशों में संसाधनों या सामग्रियों में । यह मध्ययुग में भूमध्यसागर के इर्द-गिर्द फलते फूलते नगर राज्यों के असमान नहीं है।

IV. शहरों के लिए वैश्वीकरण की नयी चुनौतियाँ

एशिया से जो पाठ हम सीखते हैं वह यह है कि हमें शहर की कार्यकुशलता पर ध्यान केंद्रित करना चाहिए। शहर की कार्यकुशलता के बारे में हमारी परंपरागत धारणा कार्यक्षम आधारभूत सुविधाओं, यथा, जल, स्वच्छता, मलवहन प्रणाली, शहरी परिवहन, बिजली और संचार की व्यवस्था पर केंद्रित होती थी। यह ध्यान आगे भी इन सुविधाओं पर केंद्रित रहेगा। एशिया ने यह दिखाया है कि हम आर्थिक कार्यकलापों को संकेंद्रित करके इन सुविधाओं को कम खर्च पर प्राप्त कर सकते हैं। मैं कठोर, भौतिक बुनियादी सुविधाओं में निवेश के कुछ वित्तपोषण संबंधी निहितार्थ की ओर थोड़ी देर बाद लौटूँगा । तब शहरों के संबंध में वैश्वीकरण के बारे में नया क्या है ? मुझे विश्वास है कि अब हमें शहरी स्तर पर बुनियादी सुविधाओं के मृदुल क्षेत्रों की ओर ध्यान केंद्रित करना होगा । ये मृदुल क्षेत्र कौन से हैं ? और हमारे लिए क्या करना आवश्यक है ?

ज्ञान : विश्व उत्पादन के बहुत बड़े भाग के अदृश्य बन जाने से - विश्व उत्पादन में सेवाओं के बढ़ते हिस्से को देखें - ज्ञानोत्पत्ति शहरी कार्यकुशलता की कुंजी है और इसका तुलनात्मक फायदा होगा । यह कोई इत्तफाक नहीं है कि सभ्यता का विकास शहरों के पालने में हुआ है । आमने-सामने एक-दूसरे को प्रभावित करना, तर्क-वितर्क और वाद-विवाद ज्ञानोत्पत्ति के साधन होते हैं । ऐसी रिपोर्ट है कि टोक्यो में इस समय 113 विश्वविद्यालय हैं और बीजिंग में 59 । इसी प्रकार, हांगकांग, सिंगापुर, सिओल, कुआलालंपुर, बैंकाक - ये सभी यह प्रयास कर रहे हैं कि अपने यहाँ उच्च शिक्षा को और शोध संबंधी कार्यकलाप को आगे बढ़ायें । इसी प्रकार, यह कोई संयोग नहीं है कि भारत के जो शहर पिछले पंद्रह वर्षों में समुन्नत हुए हैं, यथा, बंगलूर, हैदराबाद, पुणे, चंडीगढ़, चेन्नै और दिल्ली, वे सब शिक्षण संस्थाओं और शोध सुविधा से संपन्न हैं । इसलिए चेतन ज्ञानोत्पत्ति संबंधी कार्यकलाप शहरों के कल्याण के लिए महत्वपूर्ण होंगे । इस प्रकार के ज्ञान संबंधी कार्यकलाप में कॉलेज और विश्वविद्यालय, शोध प्रयोगशालाएँ, कला एवं सांस्कृतिक संस्थाएँ समान रूप से सम्मिलित होती हैं।

व्यावसायिक शिक्षा : लेकिन यह कोई तीसरे दरजे की शिक्षा नहीं है, जो महत्वपूर्ण होती है । सेवा और विनिर्माण संबंधी कार्यकलाप, दोनों में बहुत बड़े तकनीकी सहयोग की आवश्यकता होती है । मशीनों के साथ अब अधिक से अधिक सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) को सम्मिलित किये जाने से, और सभी प्रकार के सेवा संबंधी कार्यकलापों के भी आईटी पर आश्रित होने से अकुशल श्रमिकों के दिन गिने-चुने रह गये हैं । इस प्रकार तीसरे दरजे की शिक्षा और शोध एवं विकास को स्वयं सक्रिय व्यावसायिक शिक्षा के लिए सुविधा के एक ठोस आधार की आवश्यकता है । उन्नीसवीं शताब्दी में बिस्मार्क ने इस तथ्य को पहचाना था और ख्यातिप्राप्त जर्मन व्यावसायिक शिक्षा प्रणाली की शुरुआत की थी - जिसने जर्मनी को समर्थ बनाया कि वह उन्नीसवीं शताब्दी के बादवाले हिस्से में इसे ग्रहण करे और तब उत्पादकता वृद्धि के लिए नये मानक निश्चित करे । इसलिए, जो शहर सक्रिय रूप से व्यावसायिक शिक्षा पर ध्यान देते हैं, वे विजयी होंगे : यहाँ सार्वजनिक-निजी भागीदारी अत्यावश्यक है और इससे नवोन्मेष का काफी अवसर प्राप्त होगा । शहरों में रोजगार संबंधी कार्यकलाप लाया जाना भी अत्यावश्यक है : लेकिन यह कौशल आधारित अधिक होगा ।

माध्यमिक/प्राथमिक शिक्षा: यह कहना अनावश्यक है कि व्यावसायिक शिक्षा और उच्च शिक्षा तबतक फल-फूल नहीं सकती है, जब तक कि माध्यमिक और प्राथमिक शिक्षा का ठोस आधार नहीं हो । एक बार फिर, सफलता की कुंजी होगी विद्यालय प्रणाली में नीचे से ऊपर तक गुणवत्ता को बढ़ाया जाना । पिछले पचास वर्षों में साक्षरता में काफी वृद्धि हुई है, अब समय आ गया है कि इसकी गुणवत्ता को बढ़ाया जाये । विकसित देशों में पुरानी पीढ़ी वाले समाजों की ओर जनांकिक संक्रमण के बढ़ने से कम लोग मौजूदा विद्यालयों में पढ़ने के लिए उपलब्ध होंगे । विकासशील देशों में कुछ समय तक इसकी उलटी स्थिति होगी ।

स्वास्थ्य : शहरी आबादी के उच्च घनत्व के परिणामस्वरूप आयी बरबादी के बावजूद अभी भी यह सच है कि शहरी निर्धनों का भी स्वास्थ्य गाँवों में रहने वाले निर्धनों से बेहतर है । दुनिया की आधी से अधिक आबादी के शहरों में रहने से आज यह अधिक आसान हो गया है कि बेहतर स्वास्थ्य सेवा संकेंद्रित ढंग से उपलब्ध करायी जाये । अगले तीस वर्षों में एशिया की शहरी आबादी के दुगुना हो जाने का अनुमान है, जिसके फलस्वरूप समग्र स्वास्थ्य में सुधार के भरपूर अवसर प्राप्त हैं - और अफ्रीका के संबंध में भी यह सच है । हमें अपना ध्यान सार्वजनिक स्वास्थ्य और रोगनाशक सेवाओं की व्यवस्था पर भी केंद्रित करना होगा ।

मैं शिक्षा और स्वास्थ्य के इन मुद्दों का विशेष रूप से उल्लेख कर रहा हूं, क्योंकि शहरों में आबादी का संकेंद्रण इन सेवाओं को प्रदान किये जाने के अधिक अनुकूल है । इसके अलावा, वैश्वीकरण और तकनीकी परिवर्तन का परिणाम हुआ है अकुशल लोगों को अप्रचलित बना दिया जाना । इसलिए विनिर्दिष्ट रूप से शहरों पर ध्यान देना आवश्यक है।

शहरी सुख-सुविधा : पिछले पचास वर्षों में शहरों की त्वरित वृद्धि में जिस एक मुद्दे पर कम ध्यान दिया गया है, वह है शहरी सुख-सुविधा का प्रावधान । यही वह मुद्दा है, जो यूरोप के प्रसिद्ध शहरों - लंदन, पेरिस, रोम - को अन्य शहरों से, खासकर विकासशील देशों के शहरों से अलग करता है । वैश्वीकरण का एक परिणाम यह है कि अब व्यावसायिक अर्हता वाले लोगों की सीमापार गतिशीलता बढ़ गयी है । अन्य बातों के साथ, इसके दो नतीजे हुए हैं । पहला, वे जहाँ भी हैं वहाँ अंतरराष्ट्रीय स्तर का वेतन माँगते हैं और इस प्रकार उच्चतर असमानता उत्पन्न करते हैं । और दूसरा, वे मनोरंजन संबंधी सुविधाएँ, साफ-सुथरा वातावरण, कुशल और आरामदेह परिवहन तथा अंतरराष्ट्रीय स्तर की संचार सेवाओं की भी मांग करते हैं । इस प्रकार, काफी कम औसत आय स्तर पर विश्व-श्रेणी वाली सुविधाओं में निवेश करने का दबाव, संभवतः समय से पूर्व बढ़ गया है । हम यह भी देख रहे हैं कि फाटक के अंदर रहने वाले लोगों की संख्या बढ़ रही है, जिससे विशिष्ट वर्ग वाले लोग शेष लोगों से अलग-थलग पड़ गये हैं ।

शहर के अधिकारियों को इन मुद्दों के ऊपर सावधानीपूर्वक सोच-विचार करना चाहिए और सभी लोगों के लिए बेहतर सुख-सुविधा की व्यवस्था करके इस स्थिति को उलट देना चाहिए। बोगोटा के महान नवोन्मेषकारी पूर्व मेयर एनरिक पेनालोसा ने इस मुद्दे पर अधिक ध्यान दिया था और सार्वजनिक स्थलों को महान समकारी के रूप में देखा था । उनका विश्वास था कि यदि सार्वजनिक स्थलों पर आम उपभोग के लिए सर्वोत्तम शहरी सुख-सुविधा की व्यवस्था की जाये, तो विशिष्ट वर्ग के लोगों को इस बात के लिए कम अवसर मिलेगा कि जिस प्रकार की शहरी सुख-सुविधा की अभिलाषा वे करते हैं, उसे प्राप्त करने के लिए अब फाटक के भीतर रहने के लिए वे अधिक प्रोत्साहित नहीं होंगे । तदनुसार, बोगोटा के मेयर के रूप में उन्होंने शहर का कायाकल्प कर दिया, जिसके लिए उन्होंने सार्वजनिक स्थलों को सुधारा और शहरी सुख-सुविधा की व्यवस्था आम जनों के लिए की । बोगोटा की विशेषता पूर्व में यह रही थी कि इसकी परिवहन व्यवस्था काफी शोर गुल और प्रदूषण फैलाने वाली थी । उन्होंने इसे नवीकृत किया, जिसके लिए उन्होंने ट्रांस-मिलेनियो के नाम से ज्ञात उच्च किस्म की अधिक यात्री क्षमता वाली बसों को चालू कराया । उन्होंने कारों के लिए मास ट्रांजिट ओवर

एक्सप्रेसवे में निवेश का समर्थन किया । अन्य शहरों में जहाँ कार के लिए सड़कें विशेष रूप से चौड़ी बनायी जाती हैं और पैदल चलने वालों की पटरियाँ सँकरी होती हैं, इसके विपरीत उन्होंने पैदल चलने वालों के लिए पटरियाँ चौड़ी करवायीं और कारों के लिए संड़कों को सँकरा करवा दिया । इसके परिणामस्वरूप अब अधिकाधिक लोग गलियों में विचरते देखे जाते हैं, जिससे शहर सुरक्षित बन गया है । एक अन्य उल्लेखनीय नवोन्मेष जो उन्होंने किया वह यह था कि उन्होंने अंतरराष्ट्रीय स्तर के पुस्तकालय पूरे शहर में बनवाये - जो गरीब लोगों की बस्तियों और अमीर लोगों की बस्तियों में सब जगह विद्यमान थे। अंत में उन्होंने अनेक हरी-भरी जगहों को भी समुन्नत करवाया। इन सबका नतीजा यह हुआ है कि बोगोटा आज पहले से अधिक टिकने योग्य स्थान बन गया है; निर्धनों में मान-मर्यादा की भावना बढ़ी है ; और शहर और भी अधिक गुंजायमान हो गया है ।

मैंने पेनालोसा के महाकार्य पर विस्तार से चर्चा इसलिए की है, क्योंकि मैंने 1970 के दशक के अंत में बोगोटा पर व्यापक रूप से कार्य किया था : मैंने कल्पना भी नहीं की थी कि उस शहर में ऐसा बदलाव आ सकता है । इस प्रकार के प्रति-सहजानुभूत नवोन्मेष सोच में हम सबों के लिए अनेक पाठ सीखने के लिए हैं ।

वैश्वीकरण का सारांश

इस प्रकार, वैश्वीकरण के आगमन से शहरों के लिए और अधिक ज्ञान आधारित होने की आवश्यकता प्रबलित हो रही है। शहर भी सीमापार एक दूसरे से अंतर्संबद्ध हो रहे हैं : इस प्रकार एक कामयाब शहर या शहरों के संजाल के लिए आवश्यक होते हैं सुदक्ष एयरपोर्ट, बंदरगाह, अन्य परिवहन और संचार के माध्यम । अकुशल श्रमिक की अब जरूरत नहीं रह गयी है : अतः सभी स्तर की शिक्षा पर अधिक ध्यान दिया जाना आवश्यक है । सबों के लिए शहरी सुख-सुविधा की व्यवस्था करना तो और भी आवश्यक है, ताकि धनी और निर्धन के बीच बढ़ते ध्रुवीकरण की बढ़ती प्रवृत्ति को रोका जा सके । यह कोई कोरी कल्पना नहीं है, इसे बोगोटा में प्रदर्शित किया जा रहा है ।

V. कुछ जनांकिकी परिवर्तन

एक बड़ा परिवर्तन, जो अगले कुछ दशकों में हम देखेंगे, वह यह है कि शहरों की वृद्धि में स्वाभाविक आबादी वृद्धि का भार गाँवों से शहरों की ओर लोगों का स्थानांतरण होने की तुलना में अधिक होगा : जबकि इससे कुछ अंश तक जीवन सुखकर हो जायेगा, अन्य मायनों में यह अधिक कठिन हो जायेगा । इससे बुढ़ापे से संबंधित सामाजिक मुद्दे उठेंगे : स्वास्थ्य, स्वच्छता, जलापूर्ति और इसी प्रकार की अन्य सुविधाएँ होने से लोग दीर्घायु होंगे, निम्न आय स्तर वाले लोग भी अधिक दिनों तक जियेंगे । दूसरे छोर पर कोई देश जनांकिकी चक्र में कहाँ पर है, इस पर निर्भर करते हुए या तो शिक्षा के लिए मांग बढ़ेगी - और माध्यमिक एवं उच्च शिक्षा की अधिक मांग होगी, जैसे-जैसे धारण क्षमता दर में सुधार होगा और जैसे-जैसे कर्म-कौशल के लिए मांग बढ़ेगी; या विद्यालयों को बंद कर दिये जाने की आवश्यकता होगी । जनसंकुल शहरों में स्कूल खोलने के लिए जगह की मांग पर ध्यान देने की आवश्यकता होगी, और यह भी कि किस प्रकार स्कूल खोला जायेगा ।

अन्य जनांकिकी घटना यह है कि सबसे बड़े शहरों की वृद्धि की गति उनके एक खास आकार तक पहुँच जाने के बाद धीमी होने लगती है और अन्य शहर तेजी से बढ़ना आरंभ कर देते हैं । फिर से भिन्न-भिन्न प्रकार की समस्याएँ उठेंगी । पुराने बड़े शहरों में पुरानी आधारभूत सुविधाओं के नवीकरण की जरूरत होगी । भौतिक रूप से ऐसा करना कठिन और खर्चीला होगा - और इसके लिए वित्तपोषण की आवश्यकता होगी । शहरों के आकार के अगले स्तर में और अधिक वृद्धि होगी - आबादी और आकार, दोनों ही दृष्टियों से । यहाँ तक कि जब ये शहर एक नये युग में बढ़ रहे होंगे, यह संभव है कि उनका घनत्व कम होगा और भौतिक रूप में वे आकार में तेजी से बढ़ेंगे । इससे शहरी सीमा में मौजूदा भू-स्वामियों और नये स्वीकृत भू-स्वामियों के बीच नये तनाव उत्पन्न होंगे । यह परिवहन में निवेश करने के संबंध में भी मुद्दों को उठायेगा : कितना निवेश सार्वजनिक

परिवहन के लिए और कितना निवेश निजी परिवहन के लिए किया जाये । निजी परिवहन की वास्तविक लागत कम होने से क्या यह ऑटोमोबाइल के विनाशक प्रभाव के विरुद्ध जंग में मात खायेगा । यह मुद्दा पेनालोसा-दर्शन की ओर ले जाता है : क्या हम मेंढ़क-कूद कर सकेंगे और ऐसी किस्म की सार्वजनिक परिवहन व्यवस्था कर पायेंगे, जो संपन्न लोगों को भी आकृष्ट कर सके ? यह अत्यंत कठिन मुद्दा है : मैं यह बहाना नहीं करता कि इसका उत्तर मेरे पास है, लेकिन मेरा विश्वास है कि यह भविष्य के लिए बड़ी चुनौती बनेगा ।

आगामी दशक में सबसे अधिक तेज गति से पनपने वाले शहर संभवतः सबसे अधिक गरीब होंगे : ढाका, हो ची मिन्ह सिटी, लागोस, और अन्य, जो दक्षिण अफ्रीका में हैं । क्या वे अपने पूर्ववर्तियों की तरह उनका सामना कर पायेंगे ? क्या हमें उन पर विशेष ध्यान देने की आवश्यकता है ? इसके लिए संसाधन कहाँ से आयेंगे ? या वे नयी समस्याएँ खड़ी करेंगे, जिन्हें हमने अभी तक नहीं देखा है : सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक । आयु-वृद्धि होने और आमदनी बढ़ने से घरों का आकार छोटा होता जायेगा; अधिक स्वास्थ्य सुविधाओं की आवश्यकता होगी; पर्याप्त सामाजिक सुरक्षा का अभाव हमें अब तक अदृष्ट समस्याओं की ओर ले जायेगा। क्या हमने इन समस्याओं के बारे में सोचा है; हम क्या करेंगे?

VI. शहर और गरीब लोग

मैंने गरीबों के बारे में थोड़ा कहा है । यह इत्तफाक नहीं है, क्योंकि मेरे पास बहुत कुछ कहने को नहीं है । इस सम्मेलन के पृष्ठभूमि पत्रक में पूरी दुनिया से बहुत दिलचस्प और नवोन्मेषशाली अनगिनत दृष्टिकोण प्रस्तुत किये गये हैं । कुछ ने भली-भाँति काम किया है, तो कुछ ने नहीं । यह स्पष्ट रूप से कहा जा सकता है कि इसके लिए कोई स्पष्ट जवाब नहीं है ।

इस संबंध में मेरा मत कुछ-कुछ एकांगी लेकिन भिन्न है। शहरी निर्धनता के मुद्दे के प्रति अधिकांश दृष्टिकोण गंदी बस्तियों और गरीबों के आश्रय-स्थान पर केंद्रित रहे हैं । मेरा विश्वास है कि आय-उत्पादन और रहन-सहन के वातावरण की व्यवस्था किये जाने के मुद्दों को अलग कर देना आवश्यक है । मेरा विश्वास है कि आय उत्पादन के मुद्दे पर ध्यान समग्र समष्टि प्रबंधन एवं नीतियों द्वारा दिया जाता है, ताकि समग्र आर्थिक वृद्धि को प्रोत्साहन मिले । इसे शहर के स्तर पर शहर-स्तरीय नीतियों द्वारा मदद दी जा सकती है, जो उद्यमिता और वृद्धि को हतोत्साहित नहीं करती । शिक्षा, कौशल-निर्माण और स्वास्थ्य सुविधाएँ सर्वाधिक महत्वपूर्ण होती हैं, लेकिन वे नीतियाँ भी महत्वपूर्ण होती हैं, जो उद्यमिता के इन्क्यूबेटरों के रूप में शहरों के प्रयोग को हतोत्साहित नहीं करती हैं । अनौपचारिक क्षेत्र को निकाल बाहर करने की संभ्रांत वर्ग की प्रवृत्तियाँ स्पष्ट रूप से उद्यमिता और वृद्धि की विरोधी होती हैं । यदि शहर की वृद्धि होती है, तो आय में वृद्धि होती है, और तब यह निश्चित है कि अधिक लोग शहर की ओर आकर्षित होंगे ।

आय के न्यूनतम स्तर पर, हमें यह समझने की आवश्यकता है कि किसी प्रकार के ''औपचारिक'' आवास का खर्च वहन करने की क्षमता नहीं होती । गरीबों को मूलतः एक जगह पर सिमट कर रहना पड़ता है । लेकिन कोई सरकारी नीति पारदर्शी रूप से स्क्वैटिंग को प्रोत्साहित नहीं कर सकती। स्क्वैटिंग के लिए योजना नहीं बनायी जा सकती । सामान्य रूप से प्रारंभिक स्क्वैटिंग को माफ नहीं किया जा सकता, लेकिन बाद में कभी संभावित कानून बनाया जा सकता है । इसके लिए रचनात्मक प्रयास आवश्यक होता है । एक और बात जो कम समझी जाती है, वह यह है कि सबसे अधिक गरीब लोग स्क्वैटिंग के अलावा सामान्यतः आय के लिहाज से अगले स्तर में रेंटर होते हैं ।

मैं यह पाता हूँ कि इन अत्युत्तम पृष्ठभूमि पत्रकों में यह एक अप्राप्त कड़ी है । इनमें गरीबों का उल्लेख रेंटरों और फाइनैंसियर के रूप में नहीं किया गया है । वृद्धिशील आवास का अधिकतर वित्तपोषण तो गरीब रेंटरों द्वारा किया जाता है । विशिष्ट रूप से ये रेंटर विस्तारित परिवार से होंगे या स्वदेश में विस्तारित समुदाय से होंगे । मेरा सुझाव है कि इस पर अधिक कार्य किया जाना आवश्यक है,

ताकि गरीबों के लिए आश्रय-स्थल के इस पहलू को समझा जा सके। यदि गरीबों के आश्रय-स्थल के लिए एक समाधान किराये का बढ़ता हुआ अभिज्ञान है, तो गृह-स्वामियों के फाइनैंसियर के रूप में वस्तुतः कार्य करने वाले रेंटरों के बारे में बड़ी समझदारी रखना भी जरूरी है ।

सार रूप में कहा जा सकता है कि : गरीबों के लिए आश्रय-स्थल का प्रावधान करना अव्यवस्थित बना रहेगा; हम अधिक से अधिक यह कर सकते हैं कि भूमि तक उनकी पहुँच को विस्तारित करें और उनके लिए अधिक अप्रिय नहीं बनें । मेरा विश्वास है कि शहरी गरीब की मदद करने के लिए सर्वोत्तम नीति निम्नलिखित होगी :

- शहर की अर्थव्यवस्था को स्पंदनशील बनायें
- रोजगार वृद्धि का संवर्धन करें
- शिक्षा के ऊपर ध्यान दें
- स्वास्थ्य के ऊपर ध्यान दें
- स्वच्छ जल की उपलब्धता के ऊपर ध्यान दें
- स्वच्छता के ऊपर ध्यान दें
- उद्यमियों के प्रवेश की बाधाओं को कम करें
- गतिशीलता का संवर्धन करें
- धारण अधिकार को सुरक्षा प्रदान करें
- सार्वजनिक स्थलों का समान उपयोग सुनिश्चित करें।

VII. नियंत्रण और वित्तपोषण

मैं शहरी वित्तपोषण और नियंत्रण के संबंध में, जो इस सम्मेलन की प्रमुख विषय-वस्तु है, कुछ टिप्पणी करते हुए अपनी बात समाप्त करना चाहूँगा । एक बार फिर, पृष्ठभूमि पत्रक ने नवोन्मेष वित्तपोषण तंत्र के बारे में विस्तृत जानकारी मुहैया करायी है । मैं इस तंत्र के बारे में टिप्पणी नहीं करूँगा, लेकिन इतना कहना चाहूँगा कि : हजारों फूलों को खिलने दें। मैं केवल कुछ सामान्य मुद्दों पर ध्यान देना चाहता हूँ ।

वित्तपोषण आवश्यकताएँ मूलतः दो प्रकार की होती हैं ।

- सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के लिए वित्तपोषण
- निजी वस्तुओं और सेवाओं के लिए वित्तपोषण।

पहले वाले मामले में, सार्वजनिक वस्तु एवं सेवाओं के प्रावधान के लिए भुगतान करों से प्राप्त रकम से किया जाना है और दूसरे मामले में निजी वस्तुओं और सेवाओं के प्रावधान के लिए वित्तपोषण उपयोगकर्ताओं पर प्रभारित राशि से किया जाना है । इन दोनों के बीच सार्वजनिक-निजी भागीदारी की गुंजाइश है ।

समाधान तो आपेक्षिक रूप से आसान हैं, लेकिन उनका कार्यान्वयन आसान नहीं है ।

आइए, मैं सबसे पहले शहरी करों के बारे में बात करता हूँ । एक सुविचारित और कार्यान्वित संपत्ति कर अधिकांश सार्वजनिक वस्तुओं के लिए वित्तपोषण कर सकता है । इसे कार्यान्वित करना हमेशा से कठिन रहा है, लेकिन सूचना प्रौद्योगिकी के आगमन से संपत्ति संबंधी रजिस्टरों का रखरखाव, उनको नियमित रूप से अद्यतन बनाये रखना, आदि, अब सिद्धांत रूप से बहुत आसान हो गया है । बढ़ते शहरीकरण से संपत्ति के मूल्य बढ़ते रहेंगे और इसलिए इसमें उत्साहजनक निधि प्रवाह होगा । एक बार नकदी प्रवाह सुनिश्चित हो जाने से किसी भी मात्रा में वित्तीय इंजीनियरी की उपलब्धि हो सकेगी ।

इससे जो प्रमुख मुद्दा उभरकर सामने आता है, वह यह है कि जैसे-जैसे शहरीकरण और शहर के विकास की गति तेज होगी, वैसे-वैसे शहरी आधारभूत सुविधाओं में निवेश को बढ़ाना होगा, और तब वह दीर्घ कालावधि में सेवाएँ प्रदान करते रहने में समर्थ होगा : उदाहरण के लिए मुम्बई (बम्बई) और कोलकाता (कलकत्ता) की मलवहन प्रणालियाँ एक सौ वर्ष से अधिक पुरानी हैं, लेकिन वे अभी भी काम कर रही हैं । इस प्रकार, संपत्ति कर से

प्राप्त होने वाली नकदी को नियंत्रित कर आधारभूत सुविधाओं में निवेश के लिए प्रारंभिक वित्तपोषण के लिए दिया जाना होगा । इन नियंत्रित निधियों की चुकौती रखरखाव खर्च के लिए आवश्यकता के अतिरिक्त की जानी होगी । यदि वित्तपोषण के स्रोत इस प्रकार के हों कि नागरिक अधिकारी इस ढंग से संसाधन जुटा सकें कि चुकौती समय सारणी लाभ अनुसूची से मेल खाये, तो जीवन आसान हो जायेगा ।

संपूर्ण विश्व में शहरी वित्तपोषण संबंधी प्रणालियों की छानबीन से यह पता नहीं चलता है कि इनके पैटर्न में समरूपता है । जर्मनी ने अपने बंधक बैंकों का उपयोग उन फैंडब्रिफ बांडों को बेचने के लिए किया है, जिनकी ऋण गुणवत्ता का स्थान बंड के बाद ही आता है । ये बंधक बैंक फैंडब्रिफ जारी करते हैं और उनसे प्राप्त निधियाँ राज्यों और नगरपालिका अधिकारियों को आधारभूत सुविधाओं में निवेश करने के लिए दे देते हैं । वहाँ ऋण-वृद्धि की एक जटिल प्रणाली है, जो दीर्घावधि निधियाँ जुटाये जाने को संभव बनाती है । लेकिन यह ऋण गुणवत्ता एक सौ से भी अधिक अवधि में अर्जित की गयी है, जिनके लिए वे यह सुनिश्चित करते हैं कि उनके कर और उपयोगकर्ता प्रभार ऐसे हों कि जुटाये गये संसाधनों का प्रतिदान किया जा सके । अमेरिका में, एक विकेंद्रीकृत नगरपालिका बांड प्रणाली ने अधिकतर शहरी आधारभूत सुविधाओं का वित्तपोषण किया है । यहाँ भी, चूँकि संसाधन जुटाने की योग्यता सुदृढ़ ऋण पात्रता निर्धारण पर निर्भर करती है, नगरपालिका अधिकारियों के लिए अर्थक्षम होने की बहुत अधिक गुंजाइश है और अपने बांडधारकों को वे अदायगी करने में समर्थ हैं । इसलिए सिद्धांत रूप में ऐसी प्रणालियाँ सफल हुई हैं, क्योंकि उन्होंने यह सुनिश्चित किया है कि नगर और शहर एक ऐसी प्रेरक संरचना रखते हैं, जो उन्हें उधारपात्र बने रहने में मदद करती है और अनिवार्य रूप से स्वयं वित्तपोषक बनी हुई हैं ।

एशियाई देशों में अभी भी वित्तीय बाजार इतने परिष्कृत नहीं हो सके हैं कि इस प्रकार के वित्तपोषण कर सकें । शहरी आधारभूत सुविधाओं के लिए वित्तपोषण सामान्यतः उच्चस्तर पर सरकारों द्वारा किया जाता है, जो करों के माध्यम से संसाधन जुटाती हैं या उन बैंकों और वित्तीय संस्थाओं द्वारा किया जाता है, जो विशिष्ट रूप से सरकार के स्वामित्व में होते हैं या सरकार द्वारा प्रायोजित होते हैं । ऐसी प्रणालियों की डिजाइन इस प्रकार की नहीं होती कि वे नैतिक खतरे को बचा सकें : प्राप्तकर्ता नगर एवं शहर के पास इतनी दृढ़ प्रेरणा नहीं होती कि वे अनिवार्य रूप से अपना वित्तपोषण स्वयं कर सकें । 1990 के दशक में शहरी आधारभूत सुविधाओं की व्यवस्था के निजीकरण के काफी प्रयास किये गये, लेकिन इसे सीमित सफलता ही मिल सकी । अगले तीस वर्षों में शहरी आबादी में वृद्धि के संभावित परिमाण को देखते हुए, मेरे सामने बहुत कम विकल्प हैं । यदि एशिया के शहरों को फलना फूलना है और समृद्ध होना है, तो उन्हें स्व-धारणीय स्थानीय कराधान और उपयोगकर्ता प्रभार की प्रणाली विकसित करनी होगी, ताकि वे अपनी वित्तपोषण आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय वित्तीय बाजारों से निधियाँ प्राप्त कर सकें ।

उपयोगी सेवाएँ

अधिकांश उपयोगी सेवाएँ निजी सेवाओं के स्वरूप की होती हैं, जो इस अर्थ में निजी होती हैं कि उनके उपभोक्ताओं की पहचान की जा सकती है और जो इन सेवाओं के लिए अदायगी कर सकते हैं । लैटिन अमेरिका में 1960 और 1970 के दशकों में जो अनुभव प्राप्त हुए थे, उन्होंने यह दर्शाया है कि उपयोगकर्ताओं पर प्रभारित शुल्कों के माध्यम से सेवाओं में सुधार लाना सच में संभव होता है । पुनः एक बार वहाँ नकदी प्रवाह होने से निधियाँ जुटाने के लिए किसी प्रकार की वित्तीय इंजीनियरी की जा सकती है । उपयोगकर्ताओं पर प्रभारित शुल्क का विरोध गरीबों के नाम पर किया जाता है। सबसे अधिक लाभ उठाने वाले धनी लोग होते थे । सिद्धांत रूप में सभी प्रकार के कार्यकलापों के लिए शुल्क प्रभारित किया जाना चाहिए:

जो गरीब ऐसी सेवाओं के लिए भुगतान नहीं कर सकते, उनकी आर्थिक सहायता की जानी चाहिए। वे स्वयं चुन लिये जाने की ओर प्रवृत्त होते हैं और बिना अधिक कठिनाई के उनकी पहचान की जा सकती है।

उदाहरण के लिए, निर्धनतम लोगों के घरों में पानी के नल नहीं होते - स्वयं चयन सार्वजनिक नलों का मुफ्त उपयोग करने की अनुमति देकर प्राप्त किया जा सकता है, जबकि जिन घरों में नल हैं उन्हें जलापूर्ति किये जाने के लिए पूरा शुल्क वसूल किया जा सकता है । भारत में शहरी क्षेत्रों में मोबाइल फोन सेवा के विस्तार का अर्थ यह है कि निर्धन लोग भी उन सेवाओं के लिए भुगतान कर सकते हैं, जिनका महत्व वे समझते हैं ।

यहाँ बहुत कुछ करना आवश्यक है, ताकि यह दर्शाया जा सके कि आर्थिक सहायता सामान्यतः धनियों को प्राप्त होती है और कि उपयोगी के लिए शुल्क का भुगतान करना आवश्यक है ।

मूल संदेश यह है कि हमें नकदी प्रवाह का पता लगाकर उन्हें सुनिश्चित कर लेने की आवश्यकता है । वे सामान्यतः मौजूद होते हैं, लेकिन अक्सर गलत दिशा में चले जाते हैं। जब तक नकदी प्रवाह जारी रहेगा, कार्यकलाप का वित्तपोषण होता रहेगा । जहाँ नकदी प्रवाह स्थानीय करों से प्राप्त होता है, वहाँ जिस कार्यकलाप का वित्तपोषण किया जाता है, वह अनिवार्य रेप से सार्वजनिक भलाई के लिए होता है, और जहाँ नकदी प्रवाह उपयोगकर्ता पर प्रभारित शुल्कों से प्राप्त होता है, वहाँ यह अनिवार्य रुप से निजी भलाई के लिए होता है । इनमें से पहले वाले की आपूर्ति सरकारी क्षेत्र द्वारा की जानी होती है, जबकि बाद वाले की आपूर्ति निजी क्षेत्र द्वारा की जानी होती है । इन दोनों के बीच कार्यकलापों के लिए आपूर्ति सरकारी-निजी भागीदारी (पीपीपी) द्वारा की जा सकती है ।

हमारे सामने नियत कार्य है नगरपालिका शासन और उपयोगी सेवाओं (सार्वजनिक या निजी) में सुधार करना, ताकि वे उधार लेने के पात्र बन सकें । यदि घरेलू बांड बाजार का काफी विकास हो, तो ऐसे कार्यकलापों के लिए बांड संबंधी कार्यकलाप बढ़ाये जा सकते हैं । एक चेतावनी महत्वपूर्ण हैः चूँकि शहरी सेवाओं के उपभोग से प्राप्त होने वाली नकदी मूलतः स्थानीय मुद्रा में होती है, इसलिए इस प्रकार की सेवाओं के लिए विदेशी वित्तपोषण से बचा जाना चाहिए, जब तक कि मुद्रा जोखिम की क्षतिपूर्ति के लिए पर्याप्त जोखिम उपशमन संभव न हो ।

नियंत्रण

जब ज्वार आता है तो वह सभी नावों को ऊपर उठा देता है । आर्थिक वृद्धि ही कुंजी है । यह सम्मेलन जो योगदान कर सकता है, वह यह है कि इस विचार का प्रचार किया जाये कि शहरों की वृद्धि का स्वागत है और इस विचार को भी फैलाया जाये कि हमें इस प्रकार की वृद्धि के लिए तैयार रहना चाहिए । हमें नीति-निर्माताओं, शिक्षाशास्त्रियों, विश्लेषकों, एनजीओ और दानदाताओं के मन से इस विचार को निकाल फेंकना चाहिए कि भारत में '' तीसरे दरजे के रेल डिब्बे वाली मनोवृत्ति'' है । जो लोग भीड़ वाली ट्रेन में चढ़ने में सफल हो जाते हैं, वे यह नहीं चाहते कि दूसरे भी डिब्बे के अंदर आ जायें । शहर के मौजूदा निवासी शहर में नये आने वालों को निरुत्साहित करना चाहते हैं । शहरी वृद्धि को और अधिक समावेशक होना चाहिए । वैसी प्रत्येक बात के लिए, जिसके बारे में मैंने बात की है, नवोन्मेषशाली, विचारपूर्ण आयोजना की जानी चाहिए । इस प्रकार प्रमुख जोर शहरी नियंत्रण के लिए प्रशिक्षण पर दिया जाना है ।

मेरे लिए यह एक शाश्वत पहेली है कि हम शहर की सरकारों के साथ और सरकार में काम करने वालों के साथ किस प्रकार का व्यवहार करते हैं । शहरों का प्रबंध करने का तंत्र अधिक जटिल और उत्तेजनापूर्ण होता है । बड़े मेट्रोपालिटन नगरों का बजट भी बड़ा होता है । फिर भी नगर प्रबंधकों को कम प्रतिष्ठा प्राप्त होती है और उन्हें कम भुगतान किया जाता है और इसीलिए उनमें आधुनिक

वृद्धिशील शहरों का प्रबंध कर पाने की क्षमता नहीं होती है, खासकर विकासशील देशों में । सबसे बड़े नगर अधिकांश देशों से बड़े होते हैं । फिर भी शहरी प्रबंधन, शहरी आयोजना और इसी प्रकार की बातें आकर्षक पेशा नहीं होतीं । शहरी प्रबंधन, शहरी वित्तीय प्रबंधन और शहरी आयोजना की शिक्षा प्रदान करने वाले स्कूल गिने-चुने हैं, खासकर विकासशील देशों में । फिर भी शहरों के लोग नवोन्मेष के लिए, लोच के लिए, प्रगतिशील नीतियों के लिए, लोगों की बढ़ती भागीदारी के लिए और आधुनिक वित्तीय प्रबंधन के लिए हल्ला मचाते हैं । हमें इक्कीसवीं सदी के शहरों के लिए शहरी प्रबंधन को व्यावसायिक, उत्तेजक और आकर्षक बनाने की आवश्यकता है ।

इस सम्मेलन का एक ठोस निष्कर्ष होगा विकासशील देशों के दर्जन-भर स्थानों पर उच्च कोटि के शहरी आयोजना की शिक्षा प्रदान करने वाले स्कूलों को आरंभ करने के लिए निधीयन कार्यक्रम तैयार करना और इस व्यवसाय को आकर्षक बनाना ।

VIII. समापन टिप्पणी

अब मैं अपनी प्रमुख टिप्पणियों को संक्षेप में प्रस्तुत करने का प्रयास करता हूँ। अगले तीस वर्षों में शहरीकरण के भविष्य के प्रति हमारा दृष्टिकोण इस अनुभूति से अनुप्राणित होगा कि इतिहास में किसी अन्य अवधि की तुलना में इस अवधि में शहरों से और अधिक आबादी का जुड़ाव होगा । यह वृद्धि एशिया और अफ्रीका में संकेंद्रित होगी, अतः शहरी प्रबंधन के संबंध में सर्वोत्तम वैश्विक सोच इन क्षेत्रों के बारे में होना है ।

वैश्वीकरण की अविरत चलने वाली प्रक्रिया और तकनीक परिवर्तन के कारण अनेक नयी चुनौतियाँ हमारे सामने आयेंगी । एशिया और अफ्रीका में और बड़ा संकेंद्रण होगा और हमें यह सीखने की आवश्यकता होगी कि किस प्रकार उनकी आधारभूत सुविधा की आवश्यकताओं, भौतिक और सामाजिक, दोनों, का प्रबंध किया जा सकता है । हमें पहले से भी अधिक ध्यान स्वास्थ्य, शिक्षा और शहरी सुख-सुविधा के प्रावधान से जुड़ी शहरी आवश्यकताओं के ''मृदुल'' हिस्से पर देने की आवश्यकता होगी । महान समकारी के रूप में सार्वजनिक स्थलों तक पहुँच को इस दृष्टिकोण का हिस्सा बनना होगा ।

इस शताब्दी का जनांकिक संक्रमण पिछली शताब्दी से भिन्न होगा, जिसमें सब जगह आबादी की समग्र वृद्धि दरों में कमी आयेगी, और शहरों की आबादी बढ़ने का कारण गाँवों से शहरों में लोगों के आने की तुलना में शहरों की अपनी आबादी में वृद्धि होना होगा । सब जगह लोगों के दीर्घायु होने से शहरों में अधिक वृद्ध होंगे : सामाजिक सुरक्षा एक मुद्दा होगा, और वृद्ध लोगों को युक्तियुक्त सुविधाएँ प्रदान करना एक मुद्दा होगा, जिसमें उनके लिए परिवहन की विशेष व्यवस्था करना शामिल होगा ।

एशिया और अफ्रीका के पनपते शहरों में निश्चित रूप से अधिक गरीब लोग होंगे । बढ़ते वैश्वीकरण और उसके सहगामी आय-असमानता के बढ़ने से हमें सावधान रहना होगा कि उन स्वाभाविक प्रक्रियाओं की पहले ही रोकथाम कर ली जाये, जिनके द्वारा धनी लोग शहर के अन्तःक्षेत्र में अपने को अलग-थलग कर लेने की कोशिश करते हैं । उद्यमिता विकास और हमारे शहरों में शहरी रोजगार को प्रोत्साहित करने का कार्य जारी रखा जाना चाहिए, न कि उन्हें निरुत्साहित किया जाना चाहिए । अक्सर ऐसी वृद्धि को बाधित करने की प्रेरणा होती है : उनका प्रतिरोध किया जाना चाहिए । शहरी सेवाओं का प्रावधान सुदृढ़ वित्तीय आधार पर किये जाने की आवश्यकता उनके लिए है, जो धारणीय हों, लेकिन इस दृष्टिकोण में स्वस्थ नगर विकास को समाविष्ट करना होगा ।

जैसे-जैसे हम अनुमानित नगर विकास का सामना करेंगे, हमारे लिए यह सबसे अधिक आवश्यक होगा कि नगर-नियंत्रण एवं प्रबंधन का कार्य अधिक नवोन्मेषशाली, लचीला और अनुकूल हो । हमें बुद्धिमत्तापूर्ण शहरी नियंत्रण की आवश्यकता है, क्योंकि समस्याओं में परिवर्तन होता रहता

है और उनके लिए गतिशील प्रतिक्रिया जरूरी होती है । शहरी प्रबंधन को अधिक व्यावसायिक और आकर्षक बनाया जाना आवश्यक है, ताकि शहरी प्रबंधकों की अगली पीढ़ी में सर्वोत्तम लोग हों । यह शहरी सम्मेलन इसके लिए विशिष्ट अनुशंसा कर सकता है कि अगले 5 वर्षों में एशिया और अफ्रीका में कम-से-कम दर्जन-भर अंतरराष्ट्रीय स्कूल शहरी आयोजना और प्रबंधन के संबंध में विकसित किये जायें।

इससे मुझे शहरी आधारभूत सुविधाओं के वित्तपोषण के अंतरराष्ट्रीय आयाम तक पहुँचने में मदद मिली है। सामान्यतः ऐसा होता है कि जब कोई देश अपनी तीव्र शहरी वृद्धि का चरण आरंभ करता है और उसके वित्तीय बाजार विकसित नहीं होते हैं , तब दीर्घावधि निधियाँ प्राप्त करने का एकमात्र तरीका होता है बाह्य बचत का आश्रय लेना, जिनकी चुकौती लंबी अवधि के बाद करनी होती है । विशिष्ट ऐतिहासिक अनुभव यह रहा है कि जिन क्षेत्रों का गहन शहरीकरण हुआ, उन्हें व्यापक रूप से बाह्य बचत का संग्रहण करना पड़ा : जिसके बाद उनके सामने भुगतान संतुलन का संकट आया और कर्ज अदायगी में चूक हुई । एशिया में भी 1997 में आया वित्तीय संकट पूर्व में जुटाये गये बड़े बाह्य संसाधनों को प्रतिबिंबित करता है जो बाद में अचानक प्रत्यावर्तित हो गये, जैसाकि 1980 के दशक में लैटिन अमेरिका में ऋण संकट का हुआ था । उसके बाद से यह आश्चर्य की बात है कि समूचा क्षेत्र वित्तीय अधिशेष का प्रदर्शन कर रहा है, जिसका निवेश यूरोप और उत्तरी अमेरिका में किया जा रहा है । वैश्विक असंतुलनों के बारे में वर्तमान वाद-विवाद में यह धारणा बनती प्रतीत होती है कि ये असंतुलन टिकाऊ स्वरूप के हैं, जो अंशतः एशिया के अनुकूल आर्थिक जनांकिकी को तथा पश्चिम में इसके विपर्यय को प्रतिबिंबित करते हैं ।

मैं घटनाओं के इस प्रकार के वित्तीय बदलाव से कुछ-कुछ घबराया हुआ हूँ। मुझे उम्मीद थी कि आधारभूत सुविधाओं में निवेश की माँग, खासकर शहरी आधारभूत सुविधाओं के लिए, ऐसी होगी कि क्षेत्रीय घरेलू बचत अपेक्षित निवेश का वित्तपोषण करने के लिए पर्याप्त नहीं होगी । शायद इसका स्पष्टीकरण 1997 के वित्तीय संकट के बारे में एशियाई प्रतिक्रिया में निहित है और कि हम आने वाले वर्षों में उच्च निवेश स्तर की उम्मीद कर सकते हैं । अगले 30 वर्षों में चीन, भारत, इंडोनेशिया, पाकिस्तान और बांग्लादेश में शहरी आबादी वृद्धि का परिमाण इतना हो जाने की उम्मीद है कि अंतरराष्ट्रीय संसाधन संग्रहण पर दबाव उत्पन्न होना ही है। तब इन देशों में उपलब्ध बचत की तुलना में शहरी आधारभूत सुविधा में निवेश अधिक होगा और वर्तमान अधिकथित बचत आधिक्य दीर्घावधि में तिरोहित हो जायेंगे। क्या उस समय एशिया के देशों में उपलब्ध अंतरराष्ट्रीय बचत के लिए प्रतिस्पर्द्धा बढ़ेगी? पश्चिम के देशों में उभरती प्रतिकूल जनांकिकी और इसलिए वहाँ बचत की न्यून दर होने से क्या यह प्रतिस्पर्द्धा आने वाले वर्षों में वास्तविक ब्याज दरों को बढ़ा देगी: यह विश्व चलनिधि के आधिक्य और न्यून ब्याज दरों की स्थिति के ठीक उलट होगा। यदि ऐसा होता है, तो शहरी नीति निर्माताओं और केंद्रीय बैंकों का कार्य समान रूप से और अधिक कठिन हो जायेगा। देशों के बीच और सभी देशों में वित्तीय बचतों की सुदक्ष मध्यस्थता इसलिए अपने आप में शहरी विकास के लिए उतना ही महत्वपूर्ण होगी, जितना वित्तीय बाजारों के लिए और मौद्रिक नीति निर्माताओं के लिए आने वाले वर्षों में महत्वपूर्ण होगी।

संदर्भ

फ्रायडमैन, थॉमस एल (2005), ''दि वर्ल्ड इज फ्लैट : ए ब्रीफ हिस्ट्री ऑफ दि ट्वेंटी-फर्स्ट सेंचुरी'', फर्रार, स्ट्रॉस और गिरॉक्स

यूनाइटेड नेशन्स पापुलेशन फंड (2007), ''स्टेट ऑफ वर्ल्ड पॉपुलेशन 2007 : अनलीशिंग दि पोटेंशियल ऑफ अर्बन ग्रोथ'' ।