

शहरी आधारभूत संरचना के लिए वित्तपोषण योजना: प्रवृत्तियाँ और चुनौतियाँ*

हारुन आर. खान

I. परिचय

1. यह मेरे लिए हर्ष का विषय है कि आज मैं यहाँ इस सम्मेलन के प्रारंभिक सत्र में उपस्थित हूँ, जहाँ अनेक पणधारी - सरकार (केंद्र, राज्य और स्थानीय), वित्तदाता, श्रेणी-निर्धारण एजेंसियाँ और शिक्षा जगत - एक साथ एक ऐसे महत्वपूर्ण विषय पर विचार-विमर्श करने के लिए उपस्थित हुए हैं, जिसका महत्व बढ़ता ही जा रहा है। मैं सेंटर फॉर एडवांस्ड फाइनेंशियल रिसर्च एंड लर्निंग (सीएफआरएएल) और विशेष रूप से श्रीमती उषा थोरात, निदेशक, सीएफआरएएल, के प्रति कृतज्ञ हूँ कि उन्होंने यह पहल की है और मुझे उद्घाटन भाषण देने का अवसर प्रदान किया है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि शहरीकरण में तेजी से बढ़ोतरी हो रही है, यह बढ़ोतरी प्रत्येक वर्ष, प्रत्येक दिन और प्रति क्षण हो रही है। और यदि भारत और भारतीय नगरों के शहरीकरण की गति का सफलतापूर्वक सामना करना हो और मध्यावधि से दीर्घावधि तक उच्च वृद्धि के संवेग का समर्थन करना हो, तो हमें अपने शहरी केंद्रों में उत्कृष्ट सार्वजनिक सेवा का प्रावधान करने से जुड़ी चुनौतियों पर ध्यान देना होगा और उसके लिए पर्याप्त एवं धारणीय निधीयन सुनिश्चित करना होगा।

2. यद्यपि शहरी आधारभूत संरचना के वित्तपोषण के साथ रिजर्व बैंक का कोई सीधा संबंध नहीं है, सिवाय इसके कि वह शहरी आधारभूत संरचना सहित आधारभूत संरचना के वित्तपोषण के लिए विवेकपूर्ण एवं विदेशी मुद्रा प्रबंध से संबंधित विनियमों का निर्धारण करता है, इसने स्वयं पहल करते हुए शहरी स्थानीय निकायों (युएलबी) की निधीयन

* 18 जुलाई 2013 को मुम्बई में सेंटर फॉर एडवांस्ड फाइनेंशियल रिसर्च एंड लर्निंग (सीएफआरएएल) द्वारा शहरी आधारभूत संरचना के लिए वित्तपोषण योजना पर आयोजित सम्मेलन में श्री हारुन आर खान, उप गवर्नर, द्वारा दिया गया उद्घाटन भाषण। वक्ता भारतीय रिजर्व बैंक के सुश्री संगीता मिश्रा, श्री अनूप के सुरेश और श्री सुरजित बोस के योगदान को अभस्वीकृत करते हैं।

संबंधी अपेक्षाओं पर ध्यान देने के लिए बाजार को सुग्राही बनाने की दिशा में सक्रिय रुचि दिखाई है। रिजर्व बैंक राज्य सरकारों का बैंकर और ऋण प्रबंधक होने के नाते वार्षिक आधार पर राज्य वित्त सचिवों की बैठक उन मुद्दों पर चर्चा करने के लिए आयोजित करता है, जो राज्य की समग्र राजकोषीय स्थिति के प्रासंगिक होते हैं; अक्सर नगरपालिका वित्तपोषण से संबंधित मुद्दों पर भी चर्चा की गयी है। इसके अतिरिक्त, रिजर्व बैंक ने तेरहवें वित्त आयोग (टीएचएफसी) के आदेश पर एक डेवलपमेंट रिसर्च ग्रुप (डीआरजी) अध्ययन (पेठे और अन्य, 2009) संघीय विकेंद्रीकरण को मजबूत किये जाने के मुद्दे पर कराया था, जिसने अनिवार्य रूप से स्थानीय निकायों (शहरी और स्थानीय, दोनों) के लिए अनुदान की एक सूक्ष्म डिजाइन बनायी, जिसका अंतरण सभी राज्यों को किया जाना था। बाद में इसकी नकल कुछ हद तक टीएचएफसी द्वारा की गयी। रिजर्व बैंक की प्रेरणा पर सबसे पहला अध्ययन ‘‘म्युनिसिपल फाइनेंस इन इंडिया - ऐन एसेसमेंट’’ (मोहन्ती और अन्य, 2007) भी किया गया और इस अध्ययन में कुछ महत्वपूर्ण सिफारिशों की गयीं। यह अध्ययन भी टीएचएफसी के सामने प्रस्तुत किया गया।

3. आज के अपने प्रस्तुतीकरण में मैं शहरीकरण के महत्व पर एक संक्षिप्त विहंगावलोकन समग्र वृद्धि के संदर्भ में और शहरी आधारभूत संरचना सेवाओं का निधीयन करने के लिए अपेक्षित निवेश (खंड II) के आकार के संबंध में अपनी बात आरंभ करूँगा। इसके बाद मैं संक्षेप में शहरी आधारभूत संरचना के लिए विद्यमान निजी वित्तपोषण योजना - ऋण और इक्विटी, दोनों - के ऊपर, इससे जुड़े मुद्दे के साथ चर्चा करूँगा (खंड III)। इसके बाद खंड IV होगा, जिसमें अनिवार्य रूप से विभिन्न शहरी आधारभूत संरचना वित्तपोषण संस्थाओं की सूची दी जायेगी। खंड V में, मैं शहरी आधारभूत संरचना के वित्तपोषण में विभिन्न प्रकार की चुनौतियों पर चर्चा करूँगा, जिसके बाद खंड VI में समापन टिप्पणी होगी।

II. शहरीकरण : वर्तमान प्रगति और भावी आवश्यकताएँ

4. इस समय भारत द्रुत शहरीकरण के सिरे पर है और शहरीकरण की हद द्रुत गति से बढ़ रही है। वर्ष 2011 की जनगणना के आँकड़ों से पता चलता है कि भारत की आबादी का 31 प्रतिशत (377 मिलियन) शहरी क्षेत्रों में रहता है। शहरी क्षेत्रों में रहने वाले लोगों की संख्या में वर्ष 2001 से 2011 तक के दस वर्षों में 3.35 प्रतिशत वृद्धि हुई, जबकि वर्ष 1991

से 2001 तक के दस वर्षों में यह वृद्धि केवल 2.10 प्रतिशत हुई थी। आने वाले वर्षों में भारत में काफी शहरीकरण देखने को मिलेगा। इस समय एक राज्य (तमिलनाडु) की तुलना में लगभग 5 राज्यों का 50 प्रतिशत से अधिक शहरीकरण वर्ष 2030 तक होगा, जैसाकि मैकिसे एस्टीमेट (2010) में कहा गया है। भारत में शहरीकरण की प्रक्रिया की अधिकतर विशेषता यह है कि बड़े नगरों की संख्या में नाटकीय ढंग से बढ़ोतरी हुई है। वर्ष 1951 में केवल पाँच मेट्रोपॉलिटन शहर (आबादी 1 मिलियन से अधिक) थे, अर्थात्, कोलकाता, मुम्बई, चेन्नै, हैदराबाद और दिल्ली। वर्ष 1981 में इनकी संख्या 12 हो गयी, वर्ष 2001 में 35 और वर्ष 2011 में 53 हो गयी और यह उम्मीद की जाती है कि वर्ष 2030 में इनकी संख्या लगभग 68 हो जायेगी। इनमें से कम से कम दो (मुम्बई और दिल्ली) वर्ष 2030 तक दुनिया के पाँच सबसे बड़े नगरों में गिने जायेंगे। आबादी और जीडीपी, दोनों के संदर्भ में, अनेक भारतीय नगर आज के अनेक देशों से बड़े हो जायेंगे। उदाहरण के लिए मुम्बई मेट्रोपॉलिटन क्षेत्र के जीडीपी के बारे में पूर्वानुमान लगाया गया है कि यह वर्ष 2030 तक 265 बिलियन अमरीकी डालर का हो जायेगा, जो आज के अनेक देशों की तुलना में अधिक है, जिसमें पुर्तगाल, कोलंबिया और मलेशिया शामिल हैं। इसके समानांतर अनेक छोटे शहर मेगा नगरों और टीयर 2 नगरों की तुलना में अधिक तेज गति से बढ़ रहे हैं और वे मेट्रोपॉलिस की तुलना में अधिक प्राइवेट नौकरियाँ दे रहे हैं, जिसका आंशिक कारण है अनौपचारिक क्षेत्र का बड़ा आकार और भूमि-भवन की कीमतें कम होना (गुप्ता, 2013)। शहरी क्षेत्र, सामान्यतः, नौकरियों के लिए विशाल आकर्षण के रूप में उभरे हैं। शहरी क्षेत्रों में श्रमिक-बल में वर्ष 2001 से 2011 तक के दस वर्षों में उसके पूर्व के दस वर्षों की तुलना में 44 प्रतिशत की वृद्धि हुई, जबकि इसी अवधि में ग्रामीण क्षेत्रों में यह वृद्धि 12 प्रतिशत हुई।

5. भारत में शहरीकरण एक अटल प्रक्रिया बन गयी है और राष्ट्रीय आर्थिक वृद्धि करने तथा गरीबी कम करने का एक महत्वपूर्ण निर्धारक बन गयी है। वास्तव में, शहरीकरण और वृद्धि दुतरफा जुड़े हुए हैं। जबकि शहरीकरण तेज वृद्धि दर का एक अपरिहार्य नतीजा है, यह ऐसी प्रक्रिया भी है, जो वृद्धि की अगुआई करती है। भारत में शहरीकरण के पैटर्न से यह बात एकदम स्पष्ट है कि विकास की दर स्पष्ट रूप से शहरीकरण की दर से संबंध रखती है। सामान्यतः, जिन राज्यों का सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) अधिक होता है, उनके पास शहरी आबादी का स्तर ऊँचा होता है। भारत में

विकसित राज्य, यथा, गुजरात, महाराष्ट्र, तमिलनाडु, और कर्नाटक महत्वपूर्ण रूप से बिहार, उड़ीसा और असम से अधिक शहरीकृत हैं। जीडीपी में शहरी क्षेत्र के योगदान को देखने से यह पता चलता है कि यह जहाँ वर्ष 1970-71 में 38 प्रतिशत था, वहीं 2009-10 में यह बढ़ कर 63 प्रतिशत हो गया और इस समय 70 प्रतिशत के आसपास है, जबकि इसमें केवल 27 प्रतिशत श्रमिक बल नियोजित है। भारत में शीर्ष 100 बड़े नगर 16 प्रतिशत आबादी के साथ जीडीपी के 42 प्रतिशत का उत्पादन करते हैं और इनका भूमि क्षेत्र केवल 0.24 प्रतिशत है। आने वाले दशकों में शहरी क्षेत्र भारतीय अर्थव्यवस्था के संरचनात्मक रूपांतरण में और आर्थिक वृद्धि की ऊँची दर बनाये रखने में अधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभायेगा।

6. अतः, यह महत्वपूर्ण है कि भारत के शहरी क्षेत्र और नगर यथेष्ट लागत पर उत्कृष्ट आधारभूत संरचना और सेवाएँ प्रदान करें। यह उन कार्यकलापों को प्रतिस्पर्धात्मक बढ़त देने के लिए आवश्यक होगा, जो वहाँ किये जाते हैं, ताकि भारत की पूरी वृद्धि संभावना का उपयोग किया जा सके। यह अनिवार्य होगा कि शहरीकरण भारत की द्रुत और अधिकाधिक समावेशी वृद्धि का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए बनायी गयी योजना का केंद्रविंदु बने, क्योंकि जैसे-जैसे आर्थिक कार्यकलाप और वासस्थान शहरी क्षेत्रों में और उसके इर्द-गिर्द इकट्ठे होते जाते हैं, ये आर्थिक दक्षता को प्रेरित करते हैं, जबकि इसके साथ वे रोजगार के अधिक अवसर भी प्रदान करते हैं। शहरीकरण वृहत्तर उत्पादक उद्यमवृत्ति को सुविधा प्रदान करता है और अधिक उत्पादक रोजगार का सृजन करता है, जब ग्रामीण क्षेत्र से इसकी संभावना की तुलना की जानी हो। इसके द्वारा यह तेजी से अधिकाधिक लोगों को आर्थिक वृद्धि की प्रक्रिया से जोड़ता है। भारत में ग्रामीण-शहरी सहबद्धता वस्तुतः मजबूत है और शहरीकरण की संभावना ग्रामीण क्षेत्र को भी समुन्नत करती है। बढ़ते शहरीकरण से ग्रामीण क्षेत्रों के उत्पादों की माँग बढ़ती है और नगरों से गाँवों को अधिक धन का प्रेषण होता है। इस बात के काफी साक्ष्य हैं कि सुधार-पश्चात अवधि में भारत में शहरी क्षेत्रों के रहन-सहन के स्तर का सकारात्मक प्रभाव ग्रामीण अर्थव्यवस्था पर पड़ा है।

7. शहरीकरण की इस तेज गति को कायम रखने के लिए रोजगार के पर्याप्त अवसर उत्पन्न करने के अतिरिक्त जो सबसे जरूरी बात है, वह यह है कि नागरिक सुख-सुविधा की सेवा-सुपुर्दगी को सुधारा जाये। यह और भी अधिक महत्वपूर्ण हो जाता है, जब हम इस बात पर विचार करते हैं कि भारत

के नगरों और शहरों में अभी वर्तमान आबादी को भी उत्कृष्ट सेवा प्रदान किये जाने में कमी दिखाई पड़ती है। उदाहरण के लिए, वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार, शहरी आबादी के केवल 70.6 प्रतिशत घरों में जलापूर्ति के कनेक्शन लगे हुए हैं। भारत के नगरों में जलापूर्ति की अवधि एक से छह घंटे की होती है। 12वीं योजना के अनुमानों के अनुसार, सार्वजनिक परिवहन में शहरी परिवहन का हिस्सा मात्र 27 प्रतिशत है। 4861 नगरों और शहरों में आंशिक मल-जल निकास नेटवर्क भी नहीं है। आवास और शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय के आवास की कमी का अनुमान लगाने से संबंधित तकनीकी समूह (अध्यक्ष : अमिताभ कुंडु, 2006) ने अनुमान लगाया है कि वर्ष 2012 में शहरी क्षेत्रों में रिहाइशी इकाइयों की कुल कमी 18.78 मिलियन होगी।

8. शहरीकरण के सफल होने और नौकरियाँ प्रदान करने की संभाव्यता को देखते हुए भारत के लिए इस बात की आवश्यकता है कि वह शहरीकरण के आर्थिक अवसर का पूरा लाभ उठाये। तथापि, ऐसी सुविधा योजनाबद्ध और उचित रूप से निर्देशित शहरीकरण किये जाने पर निर्भर होगी। बिना योजनाबद्ध तरीके से शहरीकरण किये जाने का बुरा हाल 1980/1990 के दशकों में कुछ लैटिन अमरीकी देशों में देखा गया था, जहाँ बिना आधारभूत संरचना निर्माण को आगे बढ़ाये तेजी से शहरीकरण किया गया, जिसके कारण रहन-सहन की गुणवत्ता में तीव्र हास हुआ था। भारत भी तत्समान चुनौती का सामना कर रहा है। तदनुसार, शहरीकरण का प्रबंध करने और नगरों को अपनी नयी भूमिका के लिए तैयार करने की योग्यता ऐसे प्रमुख मुद्दे हैं, जिनका सामना आज भारत के योजनाकार कर रहे हैं। वृद्धि की गति को बनाये रखने के लिए शहरीकरण को समर्जित और सुविधायुक्त बनाना आवश्यक है। भारत के नगरों को नवोन्मेष और उत्पादकता वृद्धि के लिए एक ग्रहणशील वातावरण निर्मित करना होगा, जो भारतीय अर्थव्यवस्था की तेजी से वृद्धि को प्रोत्साहन दे और ग्रामीण क्षेत्रों से शहरी क्षेत्रों की ओर अधिक उत्पादक क्षेत्रों में प्रवासन की गुंजाइश पैदा करे। इस सब के लिए, शहरी नीति और आयोजना का एक व्यापक ढाँचा तैयार करना होगा, जिसके साथ शहरी क्षेत्रों में निवेश में काफी वृद्धि किये जाने की जरूरत होगी।

9. शहरी क्षेत्र के लिए इस भारी जरूरत को देखते हुए, इस बात का परीक्षण करने की आवश्यकता है कि क्या सभी पणधारी वांछित नतीजा देने की स्थिति में हैं। यहाँ मैं एक महत्वपूर्ण पहलू पर, यथा, वित्त पर परिमित ध्यान केंद्रित करना चाहूँगा। भारत

में नगर निकायों को जितनी सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने का अधिदेश मिला है, उसे देखते हुए इनका राजकोषीय क्षेत्र बहुत छोटा है और यह अनेक विकासशील देशों की तुलना में भी छोटा है। भारत में कुल नगरपालिका राजस्व देश के जीडीपी के लगभग 0.75 प्रतिशत के लिए जिम्मेवार है, जबकि पोलैंड में यह 4.5 प्रतिशत, ब्राजील में 5 प्रतिशत और दक्षिण अफ्रीका में 6 प्रतिशत के लिए जिम्मेवार है। राजस्व और व्यय, दोनों के संदर्भ में युएलबी केंद्र सरकार, राज्य सरकारों और युएलबी के संयुक्त राजस्व और व्यय के केवल दो से तीन प्रतिशत के लिए जिम्मेवार है। यह स्थिति विकसित देशों के विपरीत दिखाई देती है, जहाँ स्थानीय निकाय सामान्यतः कुल सरकारी व्यय के 20 से 35 प्रतिशत के लिए जिम्मेवार होते हैं। मैकिन्से के अनुमानों (2010) के अनुसार भारत प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष केवल 17 अमरीकी डालर का खर्च शहरी पूँजी निवेश पर करता है, जबकि चीन में यह खर्च प्रति व्यक्ति 116 अमरीकी डालर, दक्षिण अफ्रीका में 127 अमरीकी डालर और युनाइटेड किंगडम में 391 अमरीकी डालर होता है। इसके अतिरिक्त, टीयर 1 से ले कर टीयर 4 के नगरों में काफी विभिन्नता देखने में आती है। शहरी निवेश के इस छोटे से हिस्से में भारत का जो भी योगदान हो, ऋण और निजी क्षेत्र वित्तीय सहभागिता तो और भी तुच्छ होती है। परंपरागत रूप से उन्होंने समग्र शहरी निवेश में 5 प्रतिशत से भी कम का योगदान किया है, यद्यपि विनिर्दिष्ट मेट्रो परियोजनाओं के लिए कभी-कभी उनका हिस्सा अधिक होता है।

10. शहरीकरण की सीमा और बुनियादी सेवा के स्तर के मानदंडों तथा भारतीय नगरों में सेवा की कमियों को सुधारे जाने की आवश्यकता के आधार पर किये गये अध्ययनों में शहरी आधारभूत संरचना के लिए संभावित निवेश-आवश्यकताओं के बारे में अनुमान लगाया गया है। इनमें से कुछ का मैं उल्लेख करना चाहता हूँ। भारत के शहरीकरण के संबंध में मैकिन्से अध्ययन (2010) में अनुमान लगाया गया है कि वर्ष 2011 से 2030 तक की 20 वर्षों की अवधि में इसके लिए 1.2 ट्रिलियन अमरीकी डालर के पूँजी निवेश की आवश्यकता होगी, जिसमें नगरों में किये जाने वाले पूँजीगत व्यय का अधिकांश भाग परिवहन और यथेष्ट आवास के लिए होगा। इस दर पर भारत के लिए जरूरी होगा कि वह प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति शहरी पूँजी व्यय में आठ गुना वृद्धि करे, जो इस समय के 17 अमरीकी डालर से बढ़ कर 134 अमरीकी डालर पर पहुँच जायेगा। भारतीय आधारभूत संरचना और सेवाओं के संबंध में गठित उच्चाधिकारप्राप्त समिति (एचपीइसी) (अध्यक्ष : ईशर जज अहलूवालिया) की रिपोर्ट में

अनुमान लगाया गया है कि वर्ष 2012 से 2032 तक की 20 वर्ष की अवधि में शहरी आधारभूत संरचना में निवेश के लिए 39,200 बिलियन रुपये (870 बिलियन अमरीकी डालर) की जरूरत होगी। अतीत में शहरी क्षेत्र की काफी उपेक्षा को और उसके परिणामस्वरूप भारतीय नगरों में सेवा में कमियों को देखते हुए, एचपीइसी का अनुमान है कि कुल निवेश का लगभग एक तिहाई हिस्सा इन सेवाओं के लिए माँग को पूरा करने पर खर्च करना होगा। निवेश की इस ऊँची पूर्वानुमानित दर के होने पर भी वर्ष 2021 से (2030 तक) वार्षिक निवेश की राशि जीडीपी का 1.14 प्रतिशत होगी, जो वर्तमान में जीडीपी¹ के 0.7 प्रतिशत पर है। जबकि शहरी वित्तपोषण की आवश्यकता के बारे में किये गये ये सभी पूर्वानुमान विभिन्न विश्लेषकों के अनुसार भिन्न-भिन्न हैं, फिर भी इसका मर्म यह है कि आने वाले वर्षों में वित्तपोषण की बहुत बड़ी आवश्यकता होगी और आने वाले दशकों में निवेश का एक बड़ा भाग पिछले अनेक वर्षों में शहरी सेवा सुपुर्दगी में हुए संचयी अंतराल को भरने के लिए खर्च किया जायेगा।

III. वर्तमान निजी वित्तपोषण नीतियाँ और मुद्दे

11. परंपरागत रूप से, शहरी आधारभूत संरचना का वित्तपोषण या तो बजट आबंटनों के माध्यम से या युएलबी के अपने आंतरिक राजस्व सृजन के माध्यम से किया जाता रहा है। तथापि, शहरी क्षेत्र की निवेश संबंधी आवश्यकताओं के लिए सरकारी निधियाँ कम पड़ जाने के कारण युएलबी ने वित्तपोषण के वैकल्पिक निजी स्रोतों की ओर देखा है। ऋण पक्ष में इनमें शामिल हैं म्युनिसिपल बांड जारी करना, एकत्रित वित्त तंत्र तथा मीयादी ऋणों का सहारा लेना। इक्विटी पक्ष में, पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप (पीपीपी) पर जोर दिया गया है, जो वित्त प्राप्त करने और सुपुर्दगी पद्धति को सुधारने, दोनों के लिए है।

म्युनिसिपल बांड

12. अनेक विकसित और विकासशील देशों ने बड़े पैमाने पर म्युनिसिपल बांड बाजार पर भरोसा किया है। विशेष रूप से अमेरिका म्युनिसिपल प्रतिभूतियों के लिए दुनिया का सबसे बड़ा बाजार रहा है। वर्ष 2011 में विभिन्न प्रकार के लगभग एक मिलियन म्युनिसिपल बांड बकाया थे, और उनकी कुल राशि 3.7 ट्रिलियन अमरीकी डालर थी। यद्यपि वैश्विक वित्तीय संकट

¹ मैकिन्से अनुमानों का लक्ष्य शहरी आधारभूत संरचना व्यय को आजकल के प्रति वर्ष जीडीपी के औसतन 0.7 प्रतिशत से बढ़ा कर वर्ष 2030 में प्रति वर्ष जीडीपी का लगभग 2 प्रतिशत करना है।

के पश्चात इनके निर्गम में कमी आयी, जिसका मुख्य कारण था म्युनिसिपल बांड जारीकर्ताओं का साख-श्रेणी निर्धारण घटाया जाना, जिन्होंने सीडीओ/अन्य सुनियोजित उत्पादों में भारी हानि उठायी थी, फिर भी वर्ष 2010 में इनमें फिर से उछाल आया (युएस सिक्युरिटीज एंड एक्सचेंज कमीशन, 2012)। इसकी तुलना में भारत में म्युनिसिपल बांड बाजार, जो, अलबत्ता, डेढ़ दशक पुराना है, अभी भी उदीयमान अवस्था में है। बंगलूर महानगरपालिके पहला युएलबी था, जिसने वर्ष 1997 में म्युनिसिपल बांडों के प्राइवेट प्लेसमेंट के माध्यम से संसाधन जुटाये थे और अहमदाबाद नगर निगम ने सबसे पहले वर्ष 1998 में सार्वजनिक वितरण प्रस्ताव दिया था। यह राज्य सरकार की गारंटी रहित पहला म्युनिसिपल बांड भी था। वर्ष 1997 से भारत में केवल 28 म्युनिसिपल बांड जारी किये गये, जिनमें कर-योग्य और कर-मुक्त बांड और संग्रहीत वित्तपोषण निर्गम शामिल थे, जिनके माध्यम से लगभग 30 बिलियन रुपये की राशि जुटायी गयी थी। इनमें से अधिकांश सार्वजनिक प्रस्ताव की बजाय प्राइवेट प्लेसमेंट वाले थे। वर्ष 1997 से म्युनिसिपल बांड निर्गम के मूल्य में निहित प्रवृत्ति को देखने से लगता है कि म्युनिसिपल निर्गम के मूल्य में वर्ष 2005 तक बढ़ोतरी देखी गयी और उसके बाद इसमें गिरावट आयी और वर्ष 2007 से बहुत कम निर्गम हुए तथा व्यावहारिक रूप में वर्ष 2010 के बाद कोई निर्गम नहीं हुआ। सबसे तरजीही पैटर्न रहा कर-मुक्त बांडों का निर्गम (म्युनिसिपल बांडों के 50 प्रतिशत के निकट, संख्या और मूल्य, दोनों दृष्टियों से), जिसके बाद कर-योग्य म्युनिसिपल बांडों का स्थान है और सबसे अंत में संग्रहीत वित्त बांडों का स्थान है। इन बांडों की कालावधि में भिन्नता रही है, जिनमें से अधिकांश पाँच से 10 वर्षों के थे; परियोजना-विशिष्ट एकत्रित निर्गम की कालावधि 15 वर्षों की थी। इनके अभिदाताओं में मुख्यतः शामिल थे बैंक, निगम, व्यक्ति, कंपनियाँ, न्यास, निधियाँ, संघ, वित्तीय संस्थाएँ (एफआइ) और अनिवासी भारतीय। अधिकांश म्युनिसिपल बांडों से प्राप्त राशि का उपयोग जलापूर्ति और मल जल निकास परियोजनाओं के लिए किया गया, जिसके बाद सड़क निर्माण का स्थान है। यह इसलिए संभव हुआ, क्योंकि इस प्रकार की आधारभूत संरचना परियोजनाओं में उपयोगकर्ता प्रभार या प्रशुल्क का प्रवर्तन आसान होता है और प्रत्याशित राजस्व की राशि और बारंबारता के लिए उचित रूप से अनुमान लगाया जा सकता है।

13. आज म्युनिसिपल बांड बाजार का आकार सीमित है और अहमदाबाद, नाशिक, नागपुर, आदि जैसी कुछ सुदृढ़ नगरपालिकाओं में विभाजित है। सकारात्मक पक्ष यह है कि अब तक जारी किये गये अधिकांश म्युनिसिपल बांडों के पीछे सरकारी गारंटी नहीं थी, जो इस तथ्य को साबित करती है कि स्थानीय शासन नागरिक सेवाओं की कुशल सुपुर्दगी के वित्तपोषण के लिए पूँजी बाजार में पहुँच सकता है। यह नोट किया जाये कि भारत में शहरी स्थानीय निकायों के पास दुर्बल वित्त होने के बावजूद आज तक किसी भी म्युनिसिपल बांड निर्गम की चुनौती में चूक नहीं की गयी है। इसके अतिरिक्त, जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (जेएनएनयुआरएम) के एक भाग के रूप में भारत सरकार ने यह पहल भी की है कि इस मार्ग का प्रवर्धन 65 जेएनएनयुआरएम नगरों के नगर निगम एवं नगरपालिका परिषदों के लिए नियमित आधार पर साख-श्रेणी निर्धारण करने के माध्यम से किया जाये। नवंबर 2012 में केंद्रीय शहरी विकास मंत्रालय द्वारा जारी किये गये साख-श्रेणी निर्धारण में बताया गया है कि इनमें से 36 (लगभग 55 प्रतिशत) को निवेश कोटि का पाया गया। तथापि, बहुत थोड़े युएलबी अपने लिए वित्त के स्रोत के रूप में बाजार से उधार लेने की योजना बना रहे हैं। जेएनएनयुआरएम के अंतर्गत प्रस्तुत की गयी नगर विकास योजनाओं के अंतर्गत उनमें से केवल एक तिहाई के लगभग ही अपनी निवेश योजना के भाग के रूप में बाजार उधार के माध्यम से निधियाँ जुटाने का अभिप्राय रखते हैं। यह बताता है कि यद्यपि बांडों का वित्तपोषण युएलबी के लिए संभव है, ऐसी बाध्यताएँ हैं, जो पूँजी की आपूर्ति और माँग, दोनों को प्रभावित करती हैं (वैद्य, 2009; प्रधान, 2006)। इसके संभव कारण निम्नलिखित हैं :

(i) निवेश कोटि का श्रेणी-निर्धारण किये जाने के बाद भी युएलबी को वित्त तक आसान और सस्ती पहुँच अभी भी प्राप्त नहीं होती है, क्योंकि उन्हें उनके ही समान श्रेणी-निर्धारित कारपोरेटों से अधिक जोखिम वाला माना जाता है। म्युनिसिपल बांड बाजार का विकास महत्वपूर्ण रूप से राज्यों की वित्तीय स्थिति से जुड़ा होता है, क्योंकि अधिकांश युएलबी संसाधनों के अंतरण पर और राज्य सरकारों के अनुदानों पर अधिक निर्भर होते हैं। यदि राज्यों की वित्तीय स्थिति धारणीय नहीं समझी जाती है, तो राज्य सरकारों से युएलबी को अंतरण का अनुमान नहीं किया जा सकता है और इसलिए वह युएलबी की वित्तीय

स्थिति के दृष्टिकोण को प्रभावित कर सकता है। दूसरे शब्दों में, किसी युएलबी का साख-श्रेणी निर्धारण बहुत हद तक राज्य की वित्तीय स्थिति पर निर्भर करता है।

- (ii) युएलबी की बजट-निर्धारण और लेखा-प्रणाली में अभी भी पारदर्शिता का अभाव होता है, सिवाय कुछ बड़े युएलबी के। इससे आस्तियों के दुर्विनियोजन की गुंजाइश होती है और युएलबी के आय-व्यय का भ्रामक चित्र उपस्थित होता है। यह श्रेणी निर्धारण करने वाली एजेंसियों के श्रेणी-निर्धारण को भी प्रभावित करता है।
- (iii) एक अन्य प्रमुख मुद्दा है भारत में म्युनिसिपल बांडों का लेन देन करने के लिए अनुषंगी बांड मार्केट की चलनिधि। भारत में एक सक्रिय अनुषंगी व्यापार बाजार का अस्तित्व लगभग ही नहीं।
- (iv) युएलबी द्वारा किये गये बांड निर्गमों के अनुभव से यह देखा गया है कि घटिया परियोजना मूल्यांकन और विशेषीकृत परियोजना प्रबंध सहायता के अभाव के कारण युएलबी संग्रहीत संसाधनों का उपयोग बांडों के माध्यम से कारगर ढंग से नहीं कर सके हैं। ऐसी कुछ नगरपालिकाओं में शामिल हैं अहमदाबाद और नाशिक। वित्तीय और वास्तविक आयोजना के सदर्थ में ये अपर्याप्तताएँ युएलबी के लिए पूँजी की ऊँची लागत का कारण बनती हैं और इस प्रकार ब्याज भुगतान में उन्हें हानि उठानी पड़ती है।
- (v) ऐसी कोई विनिर्दिष्ट संविधि नहीं है, जो कारपोरेटों की भाँति युएलबी के दिवालियापन के पहलू को नियंत्रित करे। इस प्रकार युएलबी के विरुद्ध सुपरिभाषित विधिक उपचार के अभाव में निवेशक म्युनिसिपल बांडों में अभिदान करने में हिचक रख सकते हैं (विश्व बैंक, 2001; चट्टोपाध्याय, 2006)।

14. इस प्रकार, कुल मिलाकर म्युनिसिपल बांडों ने अब तक शहरी आधारभूत संरचना परियोजनाओं के निधीयन के लिए वित्त के स्रोत के रूप में सीमित भूमिका निभायी है। भारत में, कुल युएलबी अंशदान के केवल एक प्रतिशत का निधीयन म्युनिसिपल बांडों द्वारा किया जाता है, जबकि अमेरिका में यह लगभग 10 प्रतिशत होता है। अधिकांश उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं (ईएमई) ने भी प्रयास किया है कि पूँजी बाजार को मजबूत बनाते हुए और स्थानीय शासन के कुशल प्रबंधन का संवर्धन करते हुए म्युनिसिपल बांड बाजार को स्थापित

किया जाये। तथापि, यहाँ यह नोट किया जाना प्रासंगिक होगा कि इनमें से अधिकांश देशों में म्युनिसिपल बांड बाजार का विकास करने में लंबा समय लगा है। अमेरिका में बांड बाजार के विकास के लिए 100 वर्ष लगे। अतः हतोत्साहित होने के स्थान पर यह प्रयास निरंतर किया जाना चाहिए कि भारत में एक सुदक्ष म्युनिसिपल बांड बाजार का विकास करने के लिए मार्गावरोध को दूर किया जाये।

संग्रहीत वित्त

15. संग्रहीत वित्त के पीछे विचार यह है कि चूँकि छोटे और मझौले युएलबी अपने स्वयं के तुलनपत्र के बल पर पूँजी बाजार में सीधे पहुँच नहीं प्राप्त कर सकते और लेन देन की लागत भी एक अवरोध बनती है, इसलिए संग्रहीत वित्तपोषण तंत्र इसमें महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है। एक ओर तो ये राज्य सरकारों और मझौले से लेकर छोटे युएलबी को प्रोत्साहित करेंगे कि वे अपनी परियोजनाओं को एक साथ एकत्रित करें, ताकि एकत्रित बांड निर्गम का विपणनयोग्य आकार बन सके और दूसरी ओर पूँजी और वित्त बाजारों के लिए पूर्णतः जोखिम शमित वातावरण का सृजन किया जा सके, जिसके लिए उन्हें शहरों और नगरों की शहरी आधारभूत संरचना में विकास के लिए निवेश का अच्छा अवसर प्रदान किया जा सकेगा। इससे ब्याज की लागत कम होती है, क्योंकि प्रत्येक अलग-अलग उधारकर्ता (यहां युएलबी) को बहुत कम ब्याज दर पर पूँजी बाजार में पहुँच प्राप्त होती है, जो सुविधा उसे स्वयं उधार जुटाने में नहीं मिल सकती थी। ऐसे बांडों पर मूल उधारकर्ता की तुलना में उच्चतर श्रेणी-निर्धारण भी पूल विभिन्नता के चलते प्राप्त होता है।

16. तथापि, इसका उपयोग अभी तक कम ही किया गया है। केवल तमिलनाडु और कर्नाटक ने नगपालिकाओं के समुच्चयन द्वारा म्युनिसिपल बांड जारी किये हैं। वर्ष 2003 में, तमिलनाडु शहरी विकास निधि ने विशेष प्रयोजन साधन (एसपीवी), दि वाटर एंड सैनिटेशन पूल्ड फंड, के माध्यम से वाणिज्यिक रूप से व्यवहार्य जल एवं मलजल आधारभूत संरचना परियोजनाओं के लिए 14 नगपालिकाओं का समुच्चयन करते हुए एक बांड जारी किया। इसी प्रकार, कर्नाटक सरकार ने वृहत्तर बंगलूर जलापूर्ति एवं मलजल परियोजना के लिए निवेशकों से ऋण जुटाने हेतु संग्रहीत वित्तपोषण की अवधारणा का उपयोग किया। इसके प्रयोजनार्थ, एक निधि वर्ष 2005 में स्थापित की

गयी, जिसे कर्नाटक वाटर एंड सैनिटेशन पूल्ड फंड का नाम दिया गया।

17. संग्रहीत वित्त मॉडल की सफलता, जैसाकि तमिलनाडु और कर्नाटक में प्रदर्शित हुई, ने बाद में भारत सरकार को एक केंद्रीय निधि का सृजन करने के लिए प्रेरित किया, जो पूँजी निवेश को एक राज्य के उधार की छत के अंदर संग्रहीत किये जाने को समर्थ बनाता है, ताकि लागत में किफायत का लाभ उठाया जा सके। इस प्रकार, पूल्ड फाइनेंस डेवलपमेंट फंड (पीएफडीएफ) स्कीम का गठन भारत सरकार के शहरी विकास मंत्रालय द्वारा किया गया, ताकि युएलबी राज्य स्तरीय संग्रहीत तंत्र के माध्यम से बाजार उधार तक पहुँच प्राप्त कर सके और युक्तियुक्त ऋण-वृद्धि उपायों के साथ स्थानीय निकायों को उधार की लागत में कमी आये।

18. तथापि, संग्रहीत वित्तपोषण तंत्र तमिलनाडु और कर्नाटक में प्रारंभिक सफलता प्राप्त करने के बाद वस्तुतः आगे नहीं बढ़ पाया। यहाँ तक कि पीएफडीएफ भी बहुत लोकप्रिय नहीं हुआ। तमिलनाडु ने वर्ष 2008 में पीएफडीएफ के अंतर्गत कर-मुक्त बांडों के निर्गम की योजना बनायी थी, लेकिन उसे इस पर अच्छी प्रतिक्रिया नहीं मिली और इसमें अभीष्ट से कम अभिदान प्राप्त हुआ। इसके बाद से यह स्कीम जस की तस स्थिति में बनी हुई है। संग्रहीत वित्त से संबंधित विभिन्न लंबित मुद्दों के ऊपर ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है, यथा, विधायी मंजूरी, अनुमोदन की प्रक्रिया को सरल बनाना, आँकड़ा-अंतरालों पर ध्यान देना और शहरी आधारभूत संरचना निधि स्थापित करना, ताकि संग्रहीत बांड निर्गम का उपयोग-विस्तार किया जा सके। संग्रहीत वित्तपोषण का अधिक से अधिक संभव उपयोग करना आने वाले वर्षों में नगरपालिका वित्त के लिए एक प्रगामी प्रवृत्ति हो सकती है।

शहरी आधारभूत संरचना में पीपीपी

19. शहरी आधारभूत संरचना के वित्तपोषण का एक अन्य तरीका रहा है पीपीपी के माध्यम से निजी क्षेत्र की सहायता लेना। शहरी आधारभूत संरचना में पीपीपी की अपार संभावनाएँ हैं, विशेष रूप से जलापूर्ति और मलजल निकास, ठोस कचरा प्रबंध और शहरी आवास और परिवहन जैसे क्षेत्रों में। पीपीपी की संरचना अनिवार्य रूप से एक तगड़े राजस्व मॉडल (जिसमें उपयोगकर्ता प्रभार, लक्ष्यित आर्थिक सहायता और व्यवहार्यता अंतराल निधीयन शामिल है) के इर्द-गिर्द की जाती है और

इस प्रकार वे सामान्यतः जोखिम पूँजी पर बेहतर प्रतिलाभ संभावनाएँ प्रदान करते हैं। पीपीपी का एक बहुत महत्वपूर्ण पहलू, अलबत्ता वह वित्तपोषण के दृष्टिकोण से कम प्रासंगिक है, यह है कि वह शहरी सेवाओं की सुपुर्दगी में कुशलता बढ़ाने में महत्वपूर्ण साधन का काम कर सकता है। इसके अतिरिक्त, जब दीर्घविधि अनुरक्षण कार्य को प्राइवेट पार्टनर के दायित्व के एक भाग के रूप में शामिल किया जाता है, तब यह अपने साथ परिचालन में धारणीयता का तत्व लेकर आता है। कुल मिलाकर, पीपीपी में प्रणालीगत लाभ में योगदान करने और शहरी सेवाओं के बेहतर प्रबंध में योगदान करने की संभावना होती है। 12वीं योजना के अनुमानों के अनुसार, शहरी क्षेत्र में कुल निवेश आवश्यकताओं का लगभग 13-23 प्रतिशत भाग संभावित रूप से पीपीपी के माध्यम से पूरा हो सकता है। इससे मोटे तौर पर प्रत्येक वर्ष शहरी क्षेत्र में लगभग 250-300 पीपीपी परियोजनाओं की आवश्यकता होगी।

20. तथापि, भारत में शहरी क्षेत्र में पीपीपी की संख्या कम ही है। इनमें से कुछ जलापूर्ति और मलजल परियोजनाओं में हैं। इनका अनुभव भी मिश्रित रहा है। पीपीपी के माध्यम से जलापूर्ति प्रणाली के संबंध में जबकि पुणे नगर निगम का प्रयास फलीभूत नहीं हो सका, वहीं कर्नाटक के नगरों में (बेलगाँव, गुलबर्गा और हुबली-धारवाड़) और नागपुर में यह सफल हुआ। कर्नाटक और नागपुर की 24 x 7 जलापूर्ति परियोजना ने महत्वपूर्ण रूप से बेहतर जलापूर्ति की स्थिति सुनिश्चित की है और इसके साथ ही जलापूर्ति से राजस्व अर्जन में काफी सुधार हुआ है। इन दोनों में सार्वजनिक निकायों की ओर से अनेक नियंत्रण-सुधार और निजी क्षेत्र से दक्षता-लाभ शामिल थे। हाल ही में जल क्षेत्र वाली पीपीपी परियोजनाओं में वितरण में सुधार पर अधिक ध्यान दिया जा रहा है और जितना जोर निजी क्षेत्र से पूँजी लगाने पर दिया जा रहा है, उतना ही जोर सेवा-वृद्धि पर दिया जा रहा है।

21. कुछ नगर-निकायों ने ठोस कचरा प्रबंध के क्षेत्र में निजी क्षेत्र की सहभागिता को सफलतापूर्वक कार्यान्वित किया है। सूरत और राजकोट जैसे नगरों ने पीपीपी के अंतर्गत ठोस कचरे का प्रसंस्करण कर जैव उर्वरक, ग्रीन कोल, इको ब्रिक्स, आदि तैयार करने में सफलता पायी है। तथापि, यह हमेशा एक सरल यात्रा सिद्ध नहीं हुई है। पीपीपी स्कीम के अंतर्गत नगरपालिकाओं में ठोस कचरे पर आधारित पावर प्लांटों ने

अन्य नगरों यथा, लखनऊ, में अनेक समस्याओं का सामना किया है।

22. शहरी परिवहन में, जिन क्षेत्रों में पीपीपी मॉडल का अनुसरण व्यापक रूप से किया गया है, वे हैं मेट्रो रेल परियोजनाएँ, इंदौर, भोपाल, जबलपुर कोटा, जोधपुर, जालंधर और पटियाला में आधुनिक नगर बस सेवाएँ, अहमदाबाद जैसे नगरों में बीआरटीएस (बस रैपिड ट्रांजिट सिस्टम) और अनेक अन्य नगरों में बस टर्मिनलों और पार्किंग स्थलों, फुट ओवरब्रिजों और मार्ग संकेतों का समग्र विकास एवं आधुनिकीकरण। पीपीपी आधार पर विकसित शहरी सड़क परियोजनाओं के अंतर्गत क्षेत्रीय वृद्धि के लिए परिवहन-नीत आयोजना के उत्तम उदाहरण हमारे सामने हैं। इनमें शामिल हैं, हैदराबाद का आउटर रिंग रोड, दिल्ली-नोएडा टोल ब्रिज, मुम्बई ट्रांस हार्बर सी-लिंग प्रोजेक्ट, दिल्ली गुडगाँव एक्सप्रेसवे, आदि। मेट्रो रेल को देखने पर, निजी क्षेत्र को शामिल किये जाने के स्वरूप और सीमा विभिन्न नगरों में भिन्न प्रकार से दिखाई पड़ती है। उदाहरण के लिए जबकि मुम्बई मेट्रो (पहला फेज) पीपीपी (बीओटी) मोड पर आधारित है, हैदराबाद पीपीपी (डीबीओटी)² पर आधारित है, जबकि दिल्ली, चेन्नै, कोलकाता, बंगलूर में सरकारी पहल अधिक है और निजी क्षेत्र को शामिल किया जाना उतनी ही सीमा तक है, जहाँ तक यह दक्षता बढ़ा सकता है। इस प्रकार, अनेक समस्याओं के होते हुए भी यह देखा जा सकता है कि कुछ नगरों ने या तो युएलबी या राज्य के आदेश पर पीपीपी मोड के अंतर्गत शहरी आयोजना और विकास के उत्तम उदाहरण हमारे सामने प्रस्तुत किये हैं। इसका अनुकरण देश के शेष भागों में किये जाने की आवश्यकता है।

23. कुछ ऐसी चुनौतियाँ हैं, जिन्हें भारत में शहरी आधारभूत संरचना में पीपीपी की समग्र सफलता के लिए आलोकित किया जाता है। पहला, परियोजनाओं का वाणिज्यिक दृष्टि से अलाभप्रद होना, जो निजी फर्मों के प्रवेश में बड़ा बाधक बनता है। कुछ कम परियोजनाएँ अकेले उपयोगकर्ता से प्राप्त फीस के आधार पर वित्तीय रूप से धारणीय होती हैं। विशेष रूप से जलापूर्ति और मलजल निकास के क्षेत्र में कम उपयोगकर्ता प्रभार जलापूर्ति और मलजल परियोजनाओं को बैंक के अयोग्य बना देता है, क्योंकि ऐसी परियोजनाओं में परिचालन और रखरखाव के लिए भी राजस्व समर्थन आवश्यक होता

² बीओटी का अर्थ है बिल्ड, ऑपरेट एंड ट्रांसफर और डीबीएफओटी का अर्थ है डिजाइन, बिल्ड, फाइनेंस, ऑपरेट एंड ट्रांसफर

है। दूसरा, बिजली, सड़क, दूरसंचार के क्षेत्र में बड़ी इन्फ्रा-परियोजनाओं की तुलना में परियोजनाओं का छोटा आकार/मूल्य भी इनमें से कुछ परियोजनाओं को निजी कंपनियों के लिए अनाकर्षक बना देता है। तीसरा है एक सुदृढ़ आंतरिक राजस्व आधार तैयार करने की युएलबी की असमर्थता। बहुत बार ऐसा सोचा जाता है कि निजी क्षेत्र से प्राप्त वित्त दुर्बल स्थानीय निकाय-वित्त का एवजी होता है।

जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (जेएनएनयुआरएम) के साथ सहबद्धता

24. जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन (जेएनएनयुआरएम) एक विशाल नगर आधुनिकीकरण स्कीम है, जो शहरी विकास मंत्रालय के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा वर्ष 2005 में 2012 तक की सात वर्षों की अवधि के लिए आरंभ की गयी थी, जिसे बाद में वर्ष 2014 तक बढ़ाया गया। जेएनएनयुआरएम में यह परिकल्पित है कि सरकार के निधीयन का उपयोग आधारभूत संरचना में निजी निवेश के लिए सुस्पष्ट उत्प्रेरक के रूप में किया जायेगा। इस कार्यक्रम के लिए निधियाँ राज्य-स्तरीय एजेंसियों द्वारा लायी जाती हैं, जहाँ केंद्र और राज्य सरकारों से प्राप्त अनुदानों को एकत्र कर नगरों को अनुदान के रूप में अंतरित किया जाता है, बशर्ते कि उन्होंने धारणीय विकास नीतियाँ तैयार की हों और निवेशों को इन नीतियों के उपयुक्त पाया गया हो। केंद्र सरकार द्वारा निधीयन अनुदान का हिस्सा बड़े नगरों में 35 प्रतिशत तक और उत्तर-पूर्व क्षेत्र के नगरों के मामले में 90 प्रतिशत तक होता है। इस मिशन में क्षमता-निर्माण को भी शामिल किया जाता है, ताकि शहरी स्थानीय निकायों को नीतियाँ और बैंक योग्य परियोजनाएँ तैयार करने में सहायता मिले।

25. सुधार-चालित और आंशिक अनुदान द्वारा वित्तपोषित जेएनएनयुआरएम स्कीम के आरंभ होने के साथ समष्टि वातावरण और परियोजना-स्तरीय सूक्ष्म वातावरण, दोनों ही शहरी क्षेत्र में पीपीपी के लिए अधिक से अधिक सहज हो गये हैं। जेएनएनयुआरएम ने पीपीपी के माध्यम से भारतीय शहरी क्षेत्र में निजी निवेश को बढ़ाने की दिशा में अगुआई की है। लगभग उनचास परियोजनाएँ ठोस कचरा प्रबंध, जलापूर्ति, गंदा जल निकास और शहरी परिवहन जैसे क्षेत्रों में वर्ष 2005 से पीपीपी ढाँचे के अंतर्गत आरंभ की गयी हैं, जिनमें निजी क्षेत्र समग्र निवेश के लगभग पंचमांश का योगदान करता है।

26. अनेक जेएनएनयुआरएम-समर्थित सुधारों से उम्मीद की जाती है कि वे निजी क्षेत्र के लिए अनुकूल नियंत्रण एवं संस्थागत ढाँचा बनायेंगे, ताकि वे शहरी क्षेत्र में अधिक विश्वास के साथ प्रवेश करने का साहस कर सकें। तथापि, अधिकाधिक पीपीपी को प्रोत्साहित करने के लिए यह आवश्यक है कि परियोजना स्तर पर बैंकयोग्य या वित्तीय रूप से धारणीय मॉडलों को विकसित किया जाये। जब कोई परियोजना आरंभ हो जाती है, तब इस बात की आवश्यकता होती है कि विभिन्न विनियामक अनुमोदनों, भूमि अधिग्रहण संबंधी मुद्दों, आदि के चलते परियोजना के कार्यान्वयन में विलंब न हो। जेएनएनयुआरएम की अक्सर इस बात के लिए आलोचना की जाती है कि अनेक परियोजनाओं का निष्पादन पारास्टैटल्स के माध्यम से किया गया। इसके परिणामस्वरूप, युएलबी, जो जमीनी स्तर पर सहभागिता नियंत्रण के लिए संविधान के अंतर्गत प्रमुख संस्थाएँ होती हैं, को हाशिये पर छोड़ दिया गया। सहभागिता प्रक्रिया के अभाव से लोगों द्वारा कार्यक्रम के स्वामित्व का कार्य कम हो गया है। इस पृष्ठभूमि में, 12वीं पंचवर्षीय योजना के अंतर्गत सरकार जेएनएनयुआरएम II लेकर आयी, जो जन सरकारी निजी सहभागिता (पीपीपीपी) पर जोर देता है। पुनः, जेएनएनयुआरएम II जेएनएनयुआरएम I के “मिशन नगर” दृष्टिकोण की तुलना में सभी नगरों तक विस्तारित किया जायेगा।

बाह्य वाणिज्यिक उधार (ईसीबी)

27. शहरी आधारभूत संरचना के वित्तपोषण के लिए एक अन्य मार्ग है बाह्य वाणिज्यिक उधार। वर्तमान ईसीबी दिशा-निर्देशों के अनुसार, शहरी आधारभूत संरचना में शामिल हैं जलापूर्ति, स्वच्छता और मलजल निकास परियोजनाएँ। तथापि, ईसीबी के दिशानिर्देशों के अंतर्गत शहरी आधारभूत संरचना की परिभाषा का इस समय संशोधन किया जा रहा है, ताकि यह भारत सरकार की सुमेलित सूची के अनुरूप हो सके। इससे इस सूची को विस्तारित कर निम्नलिखित को शामिल किया जायेगा : (क) शहरी सार्वजनिक परिवहन और (ख) जल एवं स्वच्छता, जिनमें शामिल होंगे (i) जलापूर्ति पाइपलाइन, (ii) ठोस कचरा प्रबंध, (iii) जल उपचार संयंत्र, (iv) मलजल परियोजनाएँ (मलजल संग्रह, उपचार और निपटान प्रणाली), और (v) दूषित जल निष्कासन प्रणाली। इस समय ईसीबी का एक बड़ा हिस्सा (लगभग 40-45 प्रतिशत) आधारभूत संरचना क्षेत्र को दिया जाता है। इस विस्तारित सूची

से युएलबी के लिए बड़ी गुंजाइश होगी कि वह बैंक योग्य पीपीपी परियोजनाओं के माध्यम से विदेशी निधियों तक पहुँच प्राप्त कर सकें और उन रियायतों का उपभोग कर सकें, जो शहरी आधारभूत संरचना सहित आधारभूत संरचना क्षेत्र के लिए निर्धारित की गयी हैं। तथापि, बाह्य वित्तपोषण के संबंध में एक सतर्क दृष्टिकोण अपनाना होगा, क्योंकि सामान्य रूप से आधारभूत संरचना और विशेष रूप से शहरी आधारभूत संरचना उपयुक्त विदेशी मुद्रा का उपार्जन नहीं करती और विदेशी वित्तपोषण अपने साथ विनिमय दर अस्थिरता के संदर्भ में भारी लागत लेकर आता है। अनहेज्ड एक्सपोजर, परिपक्वता असंतुलन, आदि के संदर्भ में शामिल जोखिमों का बाह्य वित्त तक पहुँचने के पूर्व सख्त मूल्यांकन किया जाना है।

IV. शहरी आधारभूत संरचना वित्तपोषण संस्थाएँ

28. जो वित्तीय संस्थाएँ शहरी आधारभूत संरचना के लिए मीयादी ऋण देकर और उनके निर्गमों में निवेश करके उनकी आवश्यकताएँ पूरी करती हैं, उनमें शामिल हैं सरकारी संस्थाएँ, यथा, आवास एवं शहरी विकास निगम लिमिटेड (हुडको), भारतीय जीवन बीमा निगम (एलआइसी), बैंक जैसी संस्थाएँ और इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कंपनी लिमिटेड (आइआइएफसीएल), इन्फ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट फाइनेंस कंपनी लिमिटेड (आइडीएफसी), इन्फ्रास्ट्रक्चर लीजिंग एंड फाइनेंशियल सर्विसेज लि. (आइएलएंडएफएस) जैसी अन्य विशेषीकृत आधारभूत संरचना वित्त संस्थाएँ। आजकल आधारभूत संरचना विकास के वित्तपोषण के लिए मीयादी उधार एक महत्वपूर्ण साधन होता है, क्योंकि बांड जारी किये जाने की तुलना में इसमें अपेक्षाकृत आसानी होती है। तथापि, युएलबी को मीयादी ऋण थोड़ा ही मिलता है। हुडको और एलआइसी महत्वपूर्ण उधारदाता रहे हैं, हालाँकि वे अब म्युनिसिपल उधार बाजार से वापस हो रहे हैं। हुडको और एलआइसी को भारत सरकार से अधिदेश प्राप्त था कि वे एक निश्चित रकम विनिर्दिष्ट क्षेत्रों को उधार दें, जिसमें शहरी क्षेत्र शामिल है। तथापि, कालक्रम में विभिन्न कारणों से शहरी आधारभूत संरचना परियोजनाओं को उधार देने का कार्य पीछे चला गया है, जिसमें हुडको अपने समग्र उधार का लगभग 20 प्रतिशत ही शहरी आधारभूत संरचना क्षेत्र को उधार देता है। समस्या अनिवार्य रूप से शहरी आधारभूत संरचना के क्षेत्र में उत्तम परियोजनाओं के अभाव को लेकर और युएलबी, वाटर सप्लाई और सिवरेज बोर्ड्स जैसी उधारकर्ता एजेंसियों को समर्थन देने

में जमानत के रूप में राज्य सरकार द्वारा गारंटी देना कम होते जाने को लेकर होती है। राज्य सरकारों पर राजकोषीय दबाव, विशेष रूप से राजकोषीय जवाबदेही कानून बनाये जाने के बाद, ने भी उन्हें बाध्य किया है कि वे म्युनिसिपल उधार के लिए सुस्पष्ट राज्य गारंटी देना कम करें। इसके परिणामस्वरूप ऊर्जा एवं बड़ी वाणिज्यिक परियोजनाओं में हुडको वर्ष 2002 से मनमाने ढंग से उधार देता है। एलआइसी की देयताएँ दीर्घावधि की होती हैं और वह शहरी आधारभूत संरचना को उधार देने के लिए सर्वाधिक उपयुक्त होता है। तथापि, विभिन्न संस्थाओं को उन आधारभूत संरचना और सामाजिक प्रयोजन वाली परियोजनाओं को, जो जल एवं मलजल निकास के उप-क्षेत्र में लगी होती हैं, ऋण एवं अग्रिमों के रूप में इसका एक्सपोजर एक प्रतिशत से भी कम रहा है, जिसका मुख्य कारण है वसूली में समस्या होना। अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों द्वारा उधार दिये जाने में कुछ बढ़ोतरी देखी गयी थी, लेकिन वह भी पिछले कुछ वर्षों से गतिहीन बनी हुई है।

29. विशेषीकृत आधारभूत संरचना वित्तपोषण करने वाली एजेंसियाँ, यथा, आआइएफसीएल, आइडीएफसी और आइएलएंडएफएस का कुछ एक्सपोजर युएलबी में होता है। इनमें से अधिकांश एजेंसियों ने एसपीवी और निजी आधारभूत संरचना प्रदाताओं को उधार देना पसंद किया है, न कि सीधे तौर पर युएलबी को, जब तक कि यह विशेष मध्यस्थता तंत्र, यथा, पूल्ड म्युनिसिपल डेट ऑब्लिगेशन (पीएमडीओ) ऋण सुविधा के माध्यम से न हो। अनेक शहरी इन्फ्रा परियोजनाओं का समर्थन करने के अतिरिक्त आइएलएंडएफएस का एक महत्वपूर्ण योगदान यह रहा है कि इसने शहरी आधारभूत संरचना के वित्तपोषण, पीएमडीओ सुविधा के लिए पैन-इंडिया फैसिलिटी की स्थापना की है। आइएलएंडएफएस ने आइडीबीआइ, आइआइएफसीएल, केनरा बैंक और प्रमुख देशी बैंकों के साथ भागीदारी करते हुए वर्ष 2008 में इस 30 बिलियन रुपये की पीएमडीओ फैसिलिटी को आरंभ किया। इन परियोजनाओं में शामिल हैं लघु एवं मझौले उद्यमों (एसएमई) के लिए सामान्यतः आधारभूत संरचना का विकास, ठोस कचरा प्रबंध, बिजली उत्पादन, गंदा पानी उपचार और अन्य शहरी आधारभूत संरचना सुविधाएँ, यथा, नगर बस परिवहन। पीएमडीओ सुविधा परियोजनाओं के लिए संसाधनों की संरचना अपेक्षाओं को एक बैंक योग्य फार्मेट में तैयार करने और आदिष्ट परियोजनाओं को स्थापित करने के लिए उचित ब्याज दर पर ऋण देने में सहायक होती हैं।

30. इसके अतिरिक्त, निधियों का सृजन करने के लिए राज्य-विशिष्ट उपक्रमण किये गये हैं। उदाहरण के लिए तमिलनाडु अर्बन डेवलपमेंट फंड (टीएनयुडीएफ) अगारंटीकृत मोड में नागरिक आधारभूत संरचना के लिए दीर्घावधि ऋण प्रदान करने के वास्ते पहली सरकारी निजी सहभागिता है, जो तमिलनाडु सरकार और तीन वित्तीय संस्थाओं (आइसीआइसीआइ, एचडीएफसी और आइएलएंडएफएस) के बीच की गयी है।

31. कुछ बहुपक्षीय संस्थाओं, यथा, एशियाई विकास बैंक (एडीबी), विश्व बैंक ने भी हाल की अवधि में कुछ शहरी आधारभूत संरचना विकास उपक्रमणों का वित्तीय रूप से समर्थन किया है। एडीबी ने बंगलूर मेट्रो रेल परियोजना के लिए निधि प्रदान किया है और इस समय नॉर्थ ईस्टर्न रीजन अर्बन डेवलपमेंट प्रोग्राम को निधि प्रदान कर रहा है। टीएनयुडीएफ ने विश्व बैंक से 300 मिलियन अमरीकी डालर की राशि युएलबी को पूँजी अनुदान एवं ऋण के रूप में एकत्र की है। इसके अतिरिक्त, इनमें से कुछ संस्थाएँ जेएनएनयुआरएम के अंतर्गत शहरी विकास के लिए क्षमता-निर्माण के वास्ते भी सहायता प्रदान कर रही हैं।

32. कुल मिलाकर, युएलबी ने स्वयं को मीयादी उधार देने वाली संस्थाओं के लिए आकर्षक ग्राहक के रूप में प्रस्तुत नहीं किया है। जैसाकि विश्व बैंक (2011) द्वारा पाया गया, भारत में खंडित स्वरूप की स्थानीय शासन वाली संस्थागत संरचना से व्युत्पन्न कम सेवा सुपुर्दगी जवाबदेहियों द्वारा समर्थित युएलबी रचनात्मक रूप से उधारदाताओं के साथ वादा करने में अनिच्छुक रही हैं। इसके अतिरिक्त, वे अनेक बार उधारदाताओं के साथ कारगर ढंग से वादा करने की अपेक्षित विशेषज्ञता नहीं रखती हैं। उधारदाता के पक्ष में इसका सुमेल इस नकारात्मक तथ्य से होता है कि नगरपालिका क्षेत्र अन्य क्षेत्रों की अपेक्षा छोटा, अपारदर्शी और जोखिमपूर्ण होता है। अतः, उधारकर्ता और उधारदाताओं, दोनों की चिंता पर ध्यान देने के लिए प्रणालीगत प्रयास किया जाना अनिवार्य है।

33. अब मैं बैंक वित्तपोषण से संबंधित कुछ विनियामक मुद्दों पर विस्तृत चर्चा करूँगा, क्योंकि ये मुद्दे रिजर्व बैंक से सीधा संबंध रखते हैं।

बैंकिंग संस्थाएँ

34. देश में आधारभूत संरचना के विकास के महत्व को पहचानते हुए रिजर्व बैंक ने आधारभूत संरचना क्षेत्र को उधार

दिये जाने के संबंध में कुछ रियायतें/छूट प्रदान की हैं, यथा, एकल/समूह उधारकर्ता सीमाओं में बढ़ोतरी, आधारभूत संरचना परियोजनाओं के संबंध में अन्य उधारदाता संस्थाओं के पक्ष में गारंटी देने के लिए अनुमति, हमारे पुनर्संरचना दिशानिर्देशों के अंतर्गत आस्ति वर्गीकरण लाभ, कुछ शर्तों के अधीन प्रवर्तक की इक्विटी का निधीयन करने के लिए वित्त प्रदान करने की अनुमति। आधारभूत संरचना क्षेत्र को बैंकों द्वारा उधार दिये जाने को प्रोत्साहित करने के लिए, बैंकों को अनुमति दी जाती है कि वे कंपनी अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत उन एसपीवी को वित्त प्रदान करें, जो आधारभूत संरचना परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए स्थापित की गयी हो, लेकिन यह सुनिश्चित कर लिया जाये कि इन ऋणों/निवेशों का उपयोग राज्य सरकारों के बजट का वित्तपोषण³ करने के लिए नहीं किया जाता है। रिजर्व बैंक ने अपने हाल के परिपत्र (18 मार्च 2013) में पीपीपी परियोजनाओं के अंतर्गत उधारदाता को देय ऋण को कुछ शर्तों के अधीन रियायत संबंधी करार के अनुसार परियोजना अधिकारियों द्वारा आश्वस्त की गयी सीमा तक प्रतिभूत ऋण माने जाने की अनुमति दी है।

35. जबकि ये सभी विनियम सामान्य रूप से आधारभूत संरचना क्षेत्र के लिए लागू होते हैं, शहरी आधारभूत संरचना क्षेत्र⁴ भी मानदंडों में छूट का लाभ उठा सकता है, विशेष रूप से एसपीवी मार्ग के माध्यम से। आरबीआई युएलबी को सीधे उधार दिये जाने को मना नहीं करता है, लेकिन युएलबी को इस प्रकार का उधार विनिर्दिष्ट अनुश्रवणयोग्य परियोजनाओं के लिए ही दिया जाये, जो वाणिज्यिक आधार पर चलाई जाती हों और मीयादी वित्त की चुकौती उस आय में से की जाये, जो परियोजना से हुई हो, न कि सरकार द्वारा उसे उपलब्ध कराये गये अंतरण से। जिन परियोजनाओं का निधीयन बजट संसाधनों में से किया गया हो या जहाँ ऐसी बजट सहायता का पक्का वादा किया गया हो और

³ पुनः, किसी आधारभूत संरचना परियोजना में एसपीवी में प्रवर्तक का शेयर, जो उधारदाता बैंक के पास गिरवी होता है, उसे बैंक के पूँजी बाजार एक्सचेंज में शामिल नहीं करने की अनुमति होती है।

⁴ संशोधित/नवीनतम आधारभूत संरचना उधार परिपत्र के अनुसार शहरी आधारभूत संरचना की परिभाषा में निम्नलिखित क्षेत्रों/उपक्षेत्रों को शामिल किया गया है : (क) शहरी सार्वजनिक परिवहन और (ख) जल एवं स्वच्छता, जिनमें शामिल होंगे (i) जलापूर्ति पाइपलाइनें, (ii) ठोस कचरा प्रबंध, (iii) जल उपचार संयंत्र, (iv) मलजल परियोजनाएँ (मलजल संग्रह, उपचार और निपटान प्रणाली, और (v) दूषित जल निष्कासन प्रणाली।

वह अभी भी विद्यमान हो, उन्हें बैंकों द्वारा वित्तपोषित नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, बैंक वित्त का उपयोग बजट संसाधनों के अनुपूरक के रूप में किया जा सकता है, यदि यह परियोजना की डिजाइन में अपेक्षित हो। बैंकों और वित्तीय संस्थाओं द्वारा अंतर्निहित सिद्धांतों में यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि ऐसे ऋणों/निवेशों का उपयोग राज्य सरकारों के बजट के वित्तपोषण के लिए नहीं किया जाता है।

36. तथापि, इस समय बैंकों द्वारा आधारभूत संरचना क्षेत्र को वृद्धिशील वित्तपोषण सीमित होता है। भारत में आधारभूत संरचना क्षेत्र को बड़ी वित्तपोषण आवश्यकता की दृष्टि से बैंकों के लिए एकल उधारकर्ता और समूह उधारकर्ता सीमाएँ अंतरराष्ट्रीय मानकों की तुलना में पहले से ही अधिक हैं। एक्सपोजर सीमा में आगे कोई बढ़ोतरी किये जाने से बैंकों के लिए उच्च संकेंद्रण और आस्ति-देयता असंतुलन जोखिम उत्पन्न होगी। इसे स्वीकार करते हुए रिजर्व बैंक ने बैंकों को आइडीएफसी/अन्य वित्तीय संस्थाओं के साथ अंतरण वित्तपोषण व्यवस्था करने की अनुमति दी है और आधारभूत संरचना ऋण निधियों (आइडीएफ) के माध्यम से पुनर्वित्तपोषण की अनुमति दी है।

37. कुछ हलकों से यह भी माँग उठती है कि शहरी इन्फ्रा बांडों को सांविधिक चलनिधि अनुपात (एसएलआर) की हैसियत मंजूर की जाये, ताकि वे बैंकिंग क्षेत्र से निवेश आकृष्ट कर सकें। एसएलआर के प्रयोजनार्थनिर्धारित प्रतिभूतियाँ अत्यंत अर्थसुलभ होती हैं और बैंकों के लिए तनाव/चलनिधि संबंधी समस्या होने पर बहुत उपयोगी होती हैं। यह आवश्यक है कि ये प्रतिभूतियाँ उत्तम गुणवत्ता वाली संपार्श्विक स्वरूप की हों, ताकि ये रिजर्व बैंक के तुलनपत्र की रक्षा ऋण जोखिम से कर सकें और प्रतिभूतियों का विस्तृत मूल्यांकन किये बिना साहाय्य का संवितरण द्रुत गति से किया जा सके, क्योंकि ऐसी स्थितियों में समय ही सार तत्व होता है। जबकि सरकारी प्रतिभूतियों को स्वीकार करने में (संपार्श्विक के रूप में) रिजर्व बैंक के लिए कोई ऋण जोखिम नहीं है, क्योंकि ये सर्वोत्तम प्रतिभूतियाँ होती हैं, किसी अन्य प्रतिभूति के लिए एक सहबद्ध ऋण जोखिम और चलनिधि जोखिम होती है। अतीत में, ऐसे दृष्टांत देखने को मिले, जब सरकारी उपक्रम अपने द्वारा जारी की गयी प्रतिभूतियों के परिपक्व हो जाने पर उनका मोचन करने में समर्थ नहीं हुए, भले ही उन्हें केंद्र सरकार द्वारा गारंटी किया गया था। चूँकि रिजर्व बैंक अपनी आस्तियों के लिए इस प्रकार की ऋण जोखिम नहीं ले सकता, अतः अनुमोदित बाजार उधार कार्यक्रम के अंतर्गत जारी की गयी प्रतिभूतियों को ही एसएलआर

हैसियत दी जाती है। यह उस स्थिति से भी बचाता है, जिसमें दोनों कोटियों के बांड अर्थव्यवस्था में सीमित निवेशयोग्य संसाधनों के लिए आपस में प्रतिस्पर्धा करेंगे, जिससे सरकार के बाजार उधार कार्यक्रम के लिए ब्याज दर पर उर्ध्वमुखी दबाव पड़ेगा। उपर्युक्त कारणों से विभिन्न प्रकार की अन्य प्रतिभूतियों/बांडों को एसएलआर हैसियत स्वीकृत नहीं की गयी है, यथा, ऑयल बांड, पावर बांड, जिन पर भारत सरकार का पूर्ण स्वामित्व है और इस प्रकार सरकार की पूर्ण गारंटी प्राप्त है।

V. शहरी आधारभूत संरचना के वित्तपोषण में चुनौतियाँ और रणनीतियाँ

अपनी संसाधन संग्रहण क्षमता को बढ़ाना

38. उस भूमिका का महत्व कम किये बिना, जो निजी क्षेत्र आधारभूत संरचना के क्षेत्र में निभा सकता है, मैं उस आम सहमति को आलोकित करना चाहता हूँ, जो इस संबंध में विकसित हुई है कि शहरी क्षेत्र के व्यय का वित्तपोषण किये जाने का विश्लेषण युएलबी की अपनी राजस्व स्थिति से स्वतंत्र रूप में नहीं किया जा सकता है। युएलबी के लिए एक सुदृढ़ राजस्व स्थिति न केवल उसके स्वयं के लिए आवश्यक होती है, बल्कि वह निजी निवेश को आकृष्ट करने के लिए भी आवश्यक होती है। इसके परिणामस्वरूप 'नगरपालिका की ऋणपात्रता' में सुधार होता है और अब तक यह बहुत महत्वपूर्ण, बल्कि सबसे महत्वपूर्ण कारक रहा है, जिसने नगरपालिकाओं को बांड बाजार तक पहुँच बनाने और निजी निवेश को आकृष्ट करने में सहायक बनाया है। अनेक मामलों में युएलबी बाह्य वित्त को आकृष्ट करने में समर्थ नहीं हुए हैं, जिसका मुख्य कारण है उनके अपने वित्त की खतरनाक स्थिति और घटिया नियंत्रण। देश-पार विश्लेषण भी यह दर्शाता है कि शहरी निधीयन का एक बड़ा भाग (80 प्रतिशत से अधिक) दो मुख्य स्रोतों से आता है : (i) उपयोगकर्ता प्रभार और नगरपालिका कर (यथा, संपत्ति कर) और (ii) अंतर-सरकार अंतरण। कुल निधीयन में ऋण, वित्तपोषण, सरकारी निजी सहभागिता और भूमि मौद्रीकरण के हिस्से में अंतर देखने को आता है, जो न्यूयार्क में मात्र 6 प्रतिशत है, जबकि लंदन में 13 प्रतिशत और शंघाई⁵ में 18 प्रतिशत है। इस पृष्ठभूमि में यह अनिवार्य हो जाता है कि भारत के युएलबी करों और अन्य राजस्व के

⁵ 12वीं योजना के पूर्वानुमान भी इंगित करते हैं कि एक योजना अवधि के दौरान शहरी आधारभूत संरचना अपेक्षाओं का लगभग 85 प्रतिशत अपने संसाधनों/केंद्र/राज्यों से पूरा किया जाता है।

अनुसार, जो उनको पहले से समनुदेशित हैं, अपनी संसाधन संग्रहण क्षमता बढ़ायें।

39. निजी निवेशक शहरी आधारभूत संरचना और म्युनिसिपल बांडों में दिलचस्पी दिखायें, इसके लिए यह आवश्यक है कि युएलबी की सामर्थ्य बढ़ायी जाये, ताकि उनके पास सुसंगत राजस्व हो, जिससे उनके बांडों को इस प्रकार देखा जाये कि वे पूरी तरह से चूक-जोखिम से मुक्त हैं। इस बात की विशेष आवश्यकता है कि संपत्ति कर और उपयोगकर्ता प्रभार से अधिक से अधिक राजस्व प्राप्त किया जाये। 'उपयोगकर्ता भुगतान करें', 'हिताधिकारी भुगतान करें' और 'प्रदूषणकर्ता भुगतान करें', ये सभी स्थानीय लोकवित्त की आधारशिला होते हैं, जैसाकि सिद्धांत और व्यवहार⁶ में बताया गया है। कर आधार को वैज्ञानिक तरीके से पहचान किये जाने के माध्यम से उनका पूरी तरह उपयोग किया जाना चाहिए (मोहन्ती और अन्य, 2007)। यह वांछनीय है कि जलापूर्ति जैसी सेवाएँ, जिनका मापन किया जा सकता है और जिनके लिए हिताधिकारियों की पहचान करने में भारी लागत नहीं आती है, उनका वित्तपोषण उपयोगकर्ता प्रभारों के माध्यम से किया जाये। राजस्व के इस स्रोत को कम करके नहीं आँका जाना चाहिए। वास्तव में, अनुभव से पता चलता है कि उपयोगकर्ता प्रभार वस्तुतः पूंजी निवेशों को पूरा करने में बहुत अधिक योगदान कर सकते हैं।⁷ जेएनएनयुआरएम-1 के अंतर्गत इस बात पर जोर दिया गया था कि उपयोगकर्ता प्रभार की वसूली के जरिए परिचालन एवं अनुरक्षण (ओ एंड एम) की 100 प्रतिशत लागत वसूल की जाये, जबकि इनमें से अधिकांश उस स्तर तक नहीं पहुँच सके, तमिलनाडु में कुछ नगरपालिकाओं (उदाहरणार्थ, पोरुर, तंबरम और मदुरई) ने यह साबित कर दिया है कि लागत की वसूली 300 से 400 प्रतिशत तक की जा सकती है, जिसके द्वारा पूंजीगत व्यय भी वसूल किया जा सकता है, जो ओ एंड एम के अतिरिक्त होगा। अतः, यह आवश्यक है कि उपयोगकर्ता प्रभार की वसूली की चेष्टा की जाये और वसूली में सुधार लाया जाये, जिससे कि कम से कम

⁶ ब्रिटिश कोलंबिया, कनाडा 'प्रदूषणकर्ता भुगतान करें' इस सिद्धांत के सफल कार्यान्वयन का एक अच्छा उदाहरण प्रस्तुत करता है।

⁷ विकसित देशों में स्थानीय शासन द्वारा उपयोगकर्ता प्रभारों और लाभ-करों के अधिक कारगर उपयोग के प्रति एक स्पष्ट प्रवृत्ति देखी जाती है, जिसका कारण है सामान्य करों की तुलना में उन्हें नागरिकों द्वारा तरजीह दिया जाना।

ओ एंड एम व्यय, जो जल, मलजल, सामूहिक परिवहन और यथेष्ट आवास पर किया जाता है, वसूला जा सके।

40. अनुमानों से पता चलता है कि भारत में संपत्ति कर के रूप में संपत्ति के मूल्य का अनुमानित 0.04 से 0.08 प्रतिशत ही वसूल किया जाता है - दुनिया की सबसे कम दरों में से एक। कुछ नगर, जिनमें बंगलूर और दिल्ली शामिल हैं, संपत्ति कर के बेहतर मूल्यांकन की ओर अग्रसर हुए हैं। यह समझा जाता है कि अहमदाबाद और हैदराबाद भी इस दिशा में काम कर रहे हैं, लेकिन इस प्रकार के राजस्व का अधिकाधिक उपयोग करने के लिए भारत को अभी लंबा रास्ता तय करना होगा। इस प्रकार, यह सभी नगरों के लिए आवश्यक है कि वे इस स्रोत के लिए प्रयास करें और उसका दोहन करें।

राज्य की राजकोषीय स्थिति और अंतर-सरकार अंतरण

41. यद्यपि एक शहरी स्थानीय निकाय अपने उत्तम राजकोषीय प्रत्यय के आधार पर अच्छा श्रेणी-निर्धारण प्राप्त करता है, यह निजी निवेशकों को आकृष्ट करने में समर्थ नहीं हो सकता है, यदि संबंधित राज्य सरकार की राजकोषीय और वित्तीय स्थिति को दुर्बल समझा जाता है। युनाइटेड किंगडम और आस्ट्रेलिया जैसे एंग्लो-सैक्सन देशों के मॉडल पर आधारित भारत का शहरी लोकवित्त भी अंतर-सरकार अंतरण पर महत्वपूर्ण रूप से निर्भर करता है। अधिकांश युएलबी महत्वपूर्ण रूप से अपने 'स्वयं' और 'साझा' राजस्व के अतिरिक्त राज्य सरकार से संसाधनों एवं अनुदानों का अंतरण किये जाने पर निर्भर करते हैं। इसके दो विरोधाभासी निहितार्थ होते हैं। पहला, यदि राज्यों की वित्तीय स्थिति धारणीय नहीं है, तो राज्य सरकारों से युएलबी को किये गये अंतरणों का अनुमान नहीं लगाया जा सकता है और इसलिए यह युएलबी की वित्तीय स्थिति के दृष्टिकोण को प्रभावित कर सकता है। ऐसा वर्तमान ढाँचे में और भी संभव हो सकता है, जब अधिकांश राज्य अपने-अपने राजकोषीय जवाबदेही अधिनियमों के अनुसार राजकोषीय घाटा कम करने के लिए प्रतिबद्ध हों। दूसरा, सामान्यतः यह आरोप लगाया जाता है कि युएलबी को अंतर-सरकार अंतरण की मौजूदा प्रणाली तदर्थ है, जिससे ये अंतरण अक्सर अक्षम एवं गैर-जिम्मेदार युएलबी को बेलआउट कर देते हैं। एक संघीय ढाँचे में, जो हम भारत में पाते हैं, अंतर-सरकार अंतरण केंद्र, राज्य और स्थानीय युएलबी के बीच उत्तरदायित्व एवं राजकोषीय शक्तियों के समनुदेशन में विषमस्तरीय असंतुलन का समाधान करने के अभिन्न अंग बने रहेंगे। अतः, सभी राज्यों द्वारा राज्य वित्त आयोगों (एसएफसी) की स्थापना/सुदृढ़ीकरण और कारगर कार्यपद्धति अपनाये जाने

की आवश्यकता है और इस प्रकार के प्रयास किये जाने चाहिए कि इस प्रकार की सुलेखित कार्यसंपादन सहबद्ध अंतरण नीतियाँ बनायी जाये, जो अधिक वस्तुनिष्ठ, पारदर्शी और अनुमेय हों, ताकि किसी प्रकार की नैतिक जोखिम का सृजन किये बिना युएलबी के राजकोषीय अंतराल को पाटा जा सके। तेरहवें वित्त आयोग (टीएचएफसी) ने निधियों के अंतरण को युएलबी⁸ द्वारा सुधारों के कार्यान्वयन से सहबद्ध करते हुए इस संबंध में कुछ कदम उठाये हैं। कुछ राज्य इस प्रकार के कार्यसंपादन अनुदान प्राप्त करने के लिए पात्र होते हैं, लेकिन इस प्रकार का प्रयास सभी राज्यों द्वारा किया जाना वांछनीय है।

शहरी स्थानीय निकायों के लिए डाटाबेस में सुधार करना

42. युएलबी के संबंध में एक व्यापक एवं एकीकृत डाटाबेस रखने की आवश्यकता है। यह एक अत्यंत महत्वपूर्ण पहलू है। इस समय भारत में युएलबी के लिए रिपोर्टिंग अपेक्षाएँ दुर्बल हैं। अब तक का अनुभव बताता है कि श्रेणी-निर्धारण एजेंसियों को युएलबी का श्रेणी-निर्धारण करने में बहुत समय लगता है, जिसका मुख्य कारण होता है अधिकांश पैरामीटरों के संबंध में प्रणालीगत सूचना का अनुपलब्ध होना। हालाँकि अनेक नगर निगमों ने दोहरी प्रविष्टि उपचय आधारित लेखा प्रणाली की ओर स्वीचओवर करने के प्रयास किये हैं, फिर भी इस दिशा में प्रगति केवल कुछ चुने हुए राज्यों, यथा, तमिलनाडु, आंध्र प्रदेश और कर्नाटक में दिखाई देती है। इस बात की आवश्यकता है कि युएलबी की वित्तीय रिकार्डिंग और रिपोर्टिंग के फार्मेटों को मानकीकृत किया जाये, ताकि राज्य और अखिल भारतीय स्तर पर युएलबी के लेखा का समेकन करने की सामर्थ्य बढ़े। तेरहवें वित्त आयोग ने वर्ष 2009 में प्रस्तुत की गयी अपनी रिपोर्ट में नोट किया है कि भले ही ग्यारहवें और बारहवें वित्त आयोगों ने स्थानीय निकायों का एक डाटाबेस और अद्यतन लेखा बनाये रखने की बात को रेखांकित किया था और इन कमियों पर ध्यान देने के लिए राज्य सरकारों का समर्थन करने के वास्ते प्रावधान किया था, फिर भी स्थानीय निकायों के वित्तीय कार्यसंपादन के संबंध में कोई आँकड़े प्राप्त नहीं किये जा सके।

⁸ इनमें शामिल हैं स्थानीय निकायों द्वारा दोहरी प्रविष्टि उपचय आधारित प्रणालियों का कार्यान्वयन, लेखापरीक्षा का तकनीकी मार्गदर्शन और पर्यवेक्षण कार्य भारत के सीएजी को समनुदेशित किया जाना, स्वतंत्र स्थानीय निकाय लोकपाल की नियुक्ति, राज्यों द्वारा दिये गये अनुदानों का स्थानीय निकायों को इलेक्ट्रॉनिक अंतरण, ताकि पारदर्शिता और समय पर संवितरण सुनिश्चित हों, संपत्ति कर लगाये जाने में अपवादों को दूर करना, सेवा मानकों में सुधार के वर्तमान और प्रत्याशित स्तरों की अधिसूचना, आदि।

इसे ध्यान में रखते हुए तेरहवें वित्त आयोग ने यह बात दुहराई कि राज्यों को चाहिए कि वे सभी युएलबी में एक लेखांकन ढाँचा कार्यान्वित करें, जो शहरी विकास मंत्रालय (एमओयुडी)⁹ के नैशनल म्युनिसिपल एकाउंट्स मैनुअल (एनएमएम) में सुझाये गये लेखांकन फार्मेट और संहिताकरण पैटर्न से संगति रखता है। इस प्रकार, यह आवश्यक है कि बजट एवं लेखांकन प्रथाओं का एक समरूप पैटर्न विकसित और कार्यान्वित किया जाये, ताकि युएलबी के संबंध में वित्तीय आँकड़ों का उन्नत संकलन/रिपोर्टिंग/प्रसार हो सके।

देशी ऋण बाजार का विकास करना

43. म्युनिसिपल बांड बाजार, जो वर्ष 2005-06 तक सक्रिय रहे थे, उनमें पिछले कुछ वर्षों से कोई प्रगति नहीं दिखाई पड़ी है। बांड बाजारों को और अधिक सुदृढ़ किये जाने और नगरपालिकाओं को प्रोत्साहित किये जाने की आवश्यकता है, ताकि वे परियोजना-विशिष्ट एसपीवी का सृजन कर इन बांड बाजारों में प्रवेश कर सकें। बड़े प्रकटीकरण मानदंड और एक कारगर विवाद समाधान तंत्र अपेक्षित हैं। इस प्रकार का समग्र बोध कि म्युनिसिपल बांड जोखिमपूर्ण होते हैं, इसे बदला जाना है। अनुभव यह दर्शाता है कि जिन्होंने सफलतापूर्वक बांड बाजार तक पहुँच बनायी है, उन्होंने अपनी ऋण-पात्रता की छवि का लाभ उठाया है। कुछ हलकों से यह भी माँग की जाती है कि म्युनिसिपल बांडों से कर-मुक्त ब्याज पर निश्चित सीमा को हटाया जाये, क्योंकि यह बाजार-स्थिति से अनुक्रिया नहीं करता और अनेक बार प्रचलित ब्याज दरों पर निर्भर करते हुए म्युनिसिपल बांडों को अनाकर्षक बना देता है। अतः, यह महसूस किया जाता है कि म्युनिसिपल बांडों से संबंधित कर संबंधी कानूनों को दो वर्षों में एक बार फिर से देखा जा सकता है। आधारभूत संरचना वित्तपोषण के दीर्घवधि स्वरूप को देखते हुए, जो वाणिज्यिक बैंकों के 5-8 वर्षीय ऋण-स्वल्प के परे होता है, और बैंकों द्वारा वृद्धिशील वित्तपोषण की घटती हुई गुंजाइश को देखते हुए यह तर्क दिया जाता है कि पेंशन/बीमा/भविष्य निधियों के लिए मानदंडों को शिथिल किया जाये, जो सामान्यतः आधारभूत संरचना क्षेत्र में और विशेष रूप से शहरी आधारभूत संरचना में ऋण-वित्तपोषण के अंतराल को कुछ हद तक पाट सकते हैं। मीयादी ऋणों को

⁹ शहरी विकास मंत्रालय ने वर्ष 2002 में सीएजी द्वारा गठित कार्य-बल की रिपोर्ट के आधार पर एनएमएम तैयार किया था। यह मैनुअल, जिसमें एक कूटबद्ध संरचना का प्रावधान किया गया है, ताकि किसी शहरी स्थानीय निकाय के पास वित्तीय सूचना का प्रग्रहण सुविधाजनक हो, सभी राज्य सरकारों को दिसंबर 2004 में परिचालित किया गया था।

बांड पुनर्वित्तपोषण से जोड़ दिये जाने से भी समग्र वित्तपोषण में बढ़ोतरी हो सकेगी और फाइनेंशियल क्लोजर की स्थिति तक पहुँचने में मदद मिल सकेगी।

पीपीपी का मान बढ़ाया जाना

44. इस समय, पीपीपी शहरी आधारभूत संरचना निवेश का एक छोटा हिस्सा बनते हैं। यह महत्वपूर्ण होगा कि, जैसाकि सड़क और विमानपत्तन के क्षेत्र में होता है, पीपीपी को शहरी क्षेत्र में परियोजनाएँ आरंभ करने का डिफॉल्ट मोड बनाया जाये। लेकिन ऐसा करने के लिए वाणिज्यिक रूप से लाभप्रद और बैंक योग्य परियोजनाएँ बनानी होंगी, जो निजी क्षेत्र के लिए आकर्षक हों। पीपीपी मोड को मुद्रीकरणीय मॉडलों, परियोजना- विशिष्ट एसपीवी, सुनियोजित 'प्रस्ताव के लिए अनुरोध' और प्रारूप संविदा के माध्यम से प्रोत्साहित किया जाना होगा, जिससे एक उचित एवं संतुलित संबंध सहित स्पष्ट एवं यथार्थवादी जोखिम आबंटन सुनिश्चित हो सके। तभी निजी क्षेत्र से गंभीर प्रतियोगी आगे आयेंगे।

45. यह एक सर्वज्ञात तथ्य है कि भारत में आधारभूत संरचना क्षेत्र का एक बड़ा हिस्सा (विशेष रूप से सिंचाई, जलापूर्ति, शहरी स्वच्छता और राज्य पथ परिवहन) वाणिज्यीकरण के अधीन नहीं होता है, जिसके लिए विभिन्न प्रकार की विनियामक, राजनीतिक और विधिक बाधिताएँ होती हैं। इसके चलते, सरकार इन सेवाओं के संबंध में पर्याप्त उपयोगकर्ता प्रभार लगाने की स्थिति में नहीं होती है। आधारभूत संरचना परियोजनाओं के संबंध में उपयोगकर्ता प्रभारों की अपर्याप्तता आधारभूत संरचना ऋणों की चुकौती पर नकारात्मक प्रभाव डालती है। सामान्यतः ऐसे ऋण आश्रयहीन आधार पर लिये जाते हैं और वे नकदी प्रवाह पर अत्यंत निर्भर होते हैं। अतः परियोजना की वित्तीय लाभप्रदता के लिए युक्तियुक्त उपयोगकर्ता प्रभार लगाना और वसूल करना आवश्यक होता है।

46. शहरी आधारभूत संरचना क्षेत्र आजकल उसी प्रक्रम पर है, जिस पर सड़क क्षेत्र 15 वर्ष पूर्व था। सड़क क्षेत्र के निजीकरण के लिए अपनायी गयी नीतियों और उनसे सीखे गये सबक का उपयोग शहरी इन्फ्रा परियोजनाओं के सफल निजीकरण के लिए किया जाना चाहिए।¹⁰ जैसाकि 12वीं योजना

¹⁰ सड़क क्षेत्र ने पीपीपी के संबंध में 2000 के दशक के प्रारंभ से काफी अच्छा काम किया है, सिवाय वर्ष 2012-13 के जब सड़क परियोजनाओं को समय और लागत-वृद्धि का सामना करना पड़ा, जिसका कारण था विनियामक/प्रशासनिक बाधाएँ।

मे आधारभूत संरचना के वित्तपोषण के संबंध में गठित उप समिति की रिपोर्ट (2012) में आलोकित किया गया है, एक मानकीकृत परियोजना दस्तावेज (बोली और रियायत करार) की आवश्यकता है, जैसाकि सड़क या बिजली क्षेत्र के मामले में है। रियायत करारों में उधारदाता के हितों की पर्याप्त और युक्तियुक्त रूप से रक्षा की जाती है जिस तरह परिवहन या बिजली क्षेत्र मॉडल रियायत करार में होता है।

47. इसके अतिरिक्त, केंद्रीय/राज्य-स्तरीय इन्फ्रा-परियोजनाओं से सबक सीखा जाना है, जिनमें आधे से अधिक विभिन्न प्रकार की विनियामक/प्रशासनिक बाधाओं, भूमि अधिग्रहण के मुद्दों और पर्यावरण संबंधी मंजूरी के चलते अटकी पड़ी हैं। फलतः, इनमें से अधिकांश परियोजनाओं में काफी समय लगा है और इनकी लागत बढ़ गयी है, जिन्होंने परियोजनाओं को अव्यवहार्य बना दिया है। कारगर नियंत्रण निजी निवेश की सफलता की दूसरी चाबी है। आज दूरसंचार और कोयला क्षेत्र इसके उदाहरण हैं कि किस प्रकार कारगर नियंत्रण का अभाव उन्हें गतिरोध की स्थिति में ला देता है। सच में, पिछले कुछ महीनों में सरकार ने इनमें से कुछ मुद्दों पर ध्यान देने के लिए अनेक उपाय किये हैं। शहरी क्षेत्र पीपीपी मोड में अपनी यात्रा के प्रारंभिक चरण में हैं और हमें निजी क्षेत्र को इस ढाँचे में कारगर ढंग से परिचालन करने के लिए, जिसमें जोखिम और पुरस्कार अभीष्ट तरीके से साझा किये जाते हैं, सतर्कता से एक समर्थक वातावरण बनाना होगा।

भूमि का मूल्य प्रकट करना

48. साक्ष्य बताता है कि भूमि, विशेष रूप से शहरी क्षेत्र में या उसके इर्द-गिर्द, को धारणीय शहरीकरण का समर्थन करने के लिए संसाधनों का निर्माण करने के वास्ते काम में लाया जा सकता है। एमएमआरडीए द्वारा जनवरी 2006 में बांद्रा-कुर्ला कॉम्प्लेक्स में भूमि नीलामियों से बिक्री राजस्व की राशि 23 बिलियन रुपये थी, जो वर्ष 2004-05 में मुम्बई नगर निगम द्वारा किये गये कुल आधारभूत संरचना निवेश की राशि के दुगुने से भी अधिक थी। तेरहवें वित्त आयोग¹¹ के लिए तैयार की गयी भूमि मुद्रीकरण के संबंध में रिपोर्ट में भूमि आधारित लिखतों का उपयोग करते हुए शहरीकरण के वित्तपोषण का एक मामला प्रस्तुत किया गया है। इस अध्ययन के अनुसार,

¹¹ श्रीधर कला सीताराम (2009), "लैंड ऐज ए म्युनिसिपल फाइनेंसिंग ऑप्शन : ए पाइलट स्टडी फ्रॉम इंडिया"

युएलबी के राजस्व का लगभग 15 प्रतिशत हिस्सा 10 वर्षों में (1998-99 से 2007-08) कोलकाता, बंगलूर और अहमदाबाद में विकास प्राधिकरणों द्वारा भूमि की बिक्री/पट्टे पर देने से प्राप्त हुआ। इस प्रकार भूमि आधारित वित्तपोषण स्रोतों, यथा, स्पांतरण प्रभार, बेहतरी प्रभार और विकास प्रभार को बेहतर ढंग से काम में लाये जाने का एक मामला बनता है। खाली जमीन पर कर लगाना वित्तपोषण का एक महत्वपूर्ण स्रोत हो सकता है। जबकि अंतरराष्ट्रीय स्तर पर यह सामान्य है, विशेष रूप से लैटिन अमरीकी देशों में, जो संपत्ति के पूँजीगत मूल्य पर 3 प्रतिशत कर लगाते हैं, खाली पड़ी जमीन पर भारत में अपर्याप्त कर लगाया जाता है। यह साधन आवास-निर्माण कार्य का भी संवर्धन करेगा, यदि निर्मित परिसर पर कर खाली परिसर की तुलना में कम हो। सरकार के सभी स्तरों पर शहरी भूमि की एक व्यापक रजिस्ट्री आवश्यक है, जो भूमि आधारित लिखतों का उत्तम उपयोग करने की दिशा में पहला कदम होगा।

व्यष्टि वित्त संस्थाओं की संभाव्य भूमिका

49. कुछ व्यष्टि वित्त संस्थाओं (एमएफआइ) ने भी एनजीओ के साथ मिल कर शहरी आधारभूत संरचना क्षेत्र में पहुँच प्रदान करने में महत्वपूर्ण भूमिका, अलबत्ता सीमित भूमिका, निभायी है, विशेष रूप से गंदी बस्ती विकास, के लिए, यथा, गुजरात में सेवा। क्षेत्र का स्थानीय अनुभव, सुपर्दगी की कम लागत और नौकरशाही-जन्य प्रक्रिया का नहीं होना एमएफआइ के विशिष्ट विक्रय प्रस्ताव (युएसपी) होते हैं। भारत की शहरी आबादी का लगभग 25 प्रतिशत गंदी बस्तियों में रहता है और गंदी बस्तियों की उपेक्षा कर शहरी विकास नहीं किया जा सकता है। इसे स्वीकार करते हुए एमएफआइ की संभाव्यताओं की खोज और उसका दोहन किया जा सकता है, ताकि बेहतर सेवा-सुपर्दगी सुनिश्चित हो, विशेष रूप से जलापूर्ति एवं स्वच्छता और घर में सुधार करने के लिए शहरी क्षेत्रों में व्यष्टि ऋणों के माध्यम से उधार दिया जाना और समर्थक सेवाएँ। शहरी आधारभूत संरचना के क्षेत्र में एमएफआइ के कम लोकप्रिय होने के कारणों को ग्रामीण क्षेत्रों की तुलना में उनके जटिल विन्यास से जोड़ कर देखा जा सकता है; हाल में उत्पन्न समस्याएँ, जिन्होंने इस क्षेत्र की विश्वसनीयता में खरोँच लगायी है; सरकारी अधिकारियों की ओर से उत्साह का अभाव और इस क्षेत्र में राजनीतिक वर्ग का आकर्षित होना और यह बोध कि एमएफआइ का उद्भव ग्रामीण क्षेत्र में हुआ है।

बहुपक्षीय /द्विपक्षीय ऋणों के लिए बढ़ती गुंजाइश

50. बहुपक्षीय /द्विपक्षीय साहाय्य शहरी आधारभूत संरचना वित्तपोषण में महत्वपूर्ण योगदान करता रहा है, अलबत्ता अब तक यह छोटे पैमाने पर होता रहा है। तथापि, यह ऋण-वित्तपोषण का महत्वपूर्ण स्रोत बन सकता है। 12वीं योजना के अनुमानों के अनुसार, कुल अनुमानित शहरी परिवहन आधारभूत संरचना निवेश अपेक्षाओं का लगभग 8 प्रतिशत बहुपक्षीय /द्विपक्षीय ऋणों¹² से प्राप्त किया जाना है। जबकि एक ओर तो ऐसे ऋणों पर वाणिज्यिक ऋणों की तुलना में ब्याज दरें कम होने का फायदा होता है, उनमें सामान्यतः शर्तबन्दी जुड़ी होती है। इसके अतिरिक्त, ये ऋण कभी कभार ही उप-सरकारी स्तर पर दिये जाते हैं। इसके बावजूद, युएलबी को अपनी ऋणपात्रता और समग्र सौदा शक्ति में सुधार करने के आवश्यकता है, ताकि वे उपयुक्त राज्य/केंद्र सरकार गारंटियों के साथ सस्ती दर पर अंतरराष्ट्रीय वित्त तक पहुँच के लिए पहला कदम उठा सकें। उन्हें विदेशी मुद्रा से संबंधित जोखिम का शमन करने के लिए एक तंत्र भी स्थापित करना है।

म्युनिसिपल चूकों के लिए विनियामक ढाँचा

51. वह प्रक्रिया, जिससे भारत में म्युनिसिपल चूक या चूक होने के खतरे का प्रबंध किया जाता है, अत्यंत अपारदर्शी होती है तथा इसके सबंध में कोई विश्वसनीय या वस्तुनिष्ठ आँकड़े लगभग नहीं होते हैं। किसी म्युनिसिपल दिवालियापन प्रक्रिया के अभाव में कोई चूक होने की स्थिति में उसका प्रबंध तीन तरह की समझौता प्रक्रिया के माध्यम से किया जाता है, जिसमें उधारकर्ता नगरपालिका, संबंधित राज्य सरकार और निवेशक को शामिल किया जाता है, जिसमें राज्य सरकार की महत्वपूर्ण भूमिका होती है। यह प्रक्रिया सामान्यतः तदर्थ स्वरूप की होती है, अक्सर मजबूती से संबंध-चालित होती है और सामान्यतः राजनीतिक एवं वाणिज्यिक विचारों से प्रभावित होती है (विश्व बैंक, 2011)। इसे ध्यान में रखते हुए इस बात की आवश्यकता है कि एक सुलिखित चूक समाधान तंत्र की स्थापना नगरपालिकाओं के लिए की जाये, ताकि उधारकर्ताओं की ओर से नैतिक जोखिम से बचा जा सके और निवेशकों को आकृष्ट किया जा सके।

¹² यह नोट किया जाये कि 12वीं योजना के अनुसार शहरी परिवहन में अनुमानित निजी निवेश का हिस्सा समग्र शहरी आधारभूत संरचना निवेश की तुलना में अधिक है

सर्वोत्तम प्रथाएँ और नवोन्मेष

52. भारत में कुछ युएलबी और राज्य सरकारों द्वारा अनेक सर्वोत्तम प्रथाओं और नवोन्मेषों का प्रयोग स्थानीय संसाधनों का संग्रहण, व्यय प्रबंध, ऋण निधियों का निर्माण और निजी क्षेत्र से काम लेना, जैसे क्षेत्रों में किया गया है। कभी-कभी यह नितांत स्थानीय निकाय उपक्रमण होता है और कभी-कभी इसे राज्य सरकार के आदेश पर किया जाता है। इसके ऊपर चर्चा किये जाने और इसका प्रसार किये जाने की आवश्यकता है। शहरी सर्वोत्तम प्रथाओं और नवोन्मेषों के संबंध में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा एक राष्ट्रीय संस्थागत ढाँचा देश में और उसके बाहर भी विकसित किया जा सकता है। सच में, यह सम्मेलन इस उद्देश्य से एक रचनात्मक कदम है।

युएलबी में व्यावसायिक प्रबंध

53. ऐसे अनेक अध्ययन किये गये हैं, जिनमें बताया गया है कि स्थानीय निकाय दीर्घावधि आयोजना करने, विशेष रूप से पूँजीगत परियोजनाएँ आरंभ करने के लिए पूरी तरह से सज्जित नहीं होते हैं। शहरी क्षेत्रों के विकास के लिए युक्तियुक्त आधारभूत संरचना परियोजनाओं की पहचान करने और आवश्यक संसाधनों का उचित मूल्यांकन करने के लिए काफी विशेषज्ञता अपेक्षित होती है। युएलबी में निवेशकों के लिए सबसे बड़ी चिंताओं में से एक राजनीतिक जोखिम से उत्पन्न होती है। अतः यह आवश्यक है कि परियोजना वित्तपोषण संरचना को राजनीतिक हस्तक्षेप या राजनीतिक आधार पर निर्णयों से तथा अन्य बाहरी विचारों से अलग रखे जाने के लिए संभव उपाय किये जायें। किसी प्रकार की ऋण गारंटी से अधिक निवेशक यह सुनिश्चित किये जाने को महत्व देंगे कि ऐसी परियोजनाओं को राजनीतिक दृष्टि से लोकलुभावन हस्तक्षेप से अलग रखा जाता है। ऐसी परियोजनाओं से प्राप्त होने वाले प्रशुल्कों और अन्य राजस्व धाराओं को राजनीतिक सनक से बचा कर रखने की आवश्यकता है। इस प्रकार की व्यवस्था को कार्यान्वित करने की निगरानी रखने की युएलबी की दुर्बल संस्थागत क्षमता को देखते हुए यह भी अनिवार्य होगा कि निधियाँ जारी करने के बाद इनका क्षमता-निर्माण हो, ताकि इसके कार्यान्वयन पर निगरानी रखी जा सके। निजी क्षेत्र के पार्श्वीय प्रवेश और प्रतिष्ठित प्रबंधन/शैक्षिक संस्थाओं की इंटरशिप

एक सुनियोजित एवं प्रेरणात्मक ढाँचे में होने से युएलबी की व्यावसायिकता को बहुत सहायता प्राप्त होगी, विशेष रूप से शहरी आधारभूत संरचना के प्रबंध के क्षेत्र में।

VI. समापन टिप्पणी

मैं इस बात पर जोर देते हुए अपना भाषण समाप्त करना चाहूँगा कि आने वाले वर्षों में भारतीय नगर इसके आर्थिक भविष्य के केंद्रविंदु होनेवाले हैं। आज अधिकांश विकसित और विकासशील देश भी, यथा, चीन, ब्राजील एवं थाइलैंड बूढ़ी होती आबादी का और बढ़ते निर्भरता अनुपात का सामना कर रहे हैं। इसके उलट भारत के पास तरुण और द्रुत गति से बढ़ती आबादी है - एक संभाव्य जनांकिकी लाभांश¹³ - जो देश को अपनी वृद्धि को आगे ले जाने का और विकसित विश्व में उपलब्ध प्रति व्यक्ति आय का अधिकाधिक अभिसरण करने का बड़ा अवसर प्रदान करता है। भारत इस लाभांश का फायदा धारणीय ढंग से उठा सके, इसके लिए यह आवश्यक होगा कि हम पर्याप्त नौकरियों का सृजन करें, विशेष रूप से अपेक्षाकृत अधिक उत्पादक भारत के शहरी क्षेत्र में और उसके लिए हमें अपने नगरों में निवेश करने की आवश्यकता होगी। इस तथ्य को समझा जा सकता है कि आज राष्ट्र नहीं, बल्कि नगर ऐसे होते हैं, जिन्हें निवेशों के लिए जूझना होता है। भारत के बहुत अधिक वैश्वीकरण की ओर बढ़ने से बहुत अधिक ध्यान विदेशी प्रत्यक्ष निवेश (एफडीआई) को आकर्षित करने पर दिया जा रहा है। अनिवार्य रूप से इसका अर्थ यह है कि हमारे नगरों को वैश्विक बैंकों सहित इन विदेशी कंपनियों, इनके बैंक ऑफिसों, आर एंड डी सेंट्रों तथा विदेशी राष्ट्रों एवं अनिवासी भारतीयों की मेजबानी करनी होगी। तदनुसार, इस बात की तत्काल आवश्यकता है कि नगर-आधारभूत संरचना में सुधार किया जाये और उनमें उत्कृष्ट सेवाओं का प्रावधान किया जाये, ताकि वे निवेशों के लिए प्रतिस्पर्धा कर सकें, राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय, दोनों स्तरों पर। एक साथ मिल कर ये यह सुनिश्चित करेंगे कि नगरों में पर्याप्त उत्पादक रोजगार के अवसर बनते हैं और इनमें निर्धनों सहित सभी निवासियों को

¹³ भारत की आबादी की माध्यिका आयु लगभग 27 वर्ष है, जबकि अधिकांश ओइसीडी अर्थव्यवस्थाओं में यह 40 वर्ष से ऊपर है। यह महत्वपूर्ण रूप से इसके श्रमिक पूल में जुड़ेगा, भले ही माध्यिका आयु में कोई बढ़ोतरी हो, तब भी यह वर्ष 2026 तक 30-40 आयुवर्ग के समूह में होगा।

उत्तम गुणवत्ता का जीवन-स्तर प्राप्त होता है। निस्संदेह, इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए शहरी क्षेत्र पर अधिक ध्यान देना आवश्यक होगा, बनिस्वत इसके कि इसने अब तक स्कीम, कार्यक्रम और परियोजनाओं के संदर्भ में ग्रामीण क्षेत्रों को दिये गये महत्व की तुलना में क्या प्राप्त किया है। मुझे खुशी है कि इस सम्मेलन ने इस दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम उठाया है। नगरों और शहरों की ओर से अधिकारियों को इस प्रत्याशा के अनुसार आचरण करना होगा, जिसके लिए उन्हें निरंतर बकाया काम पूरा करने के विपरीत, जैसाकि हम भारत में देखते हैं, सक्रिय रूप से माँग का अनुमान लगाते हुए ध्यानकेंद्रित पहल करनी होगी। इसके लिए महत्वपूर्ण कड़ी है निधियाँ जुटाने में बहुविध दृष्टिकोण अपनाना : (i) स्वयं पर्याप्त संसाधनों का निर्माण करना, (ii) क्षेत्र में निजी पूँजी, आंतरिक और बाह्य, दोनों को आकर्षित करने के लिए नवोन्मेषी उपाय करना और (iii) अंत में, पहले दो को पूरा करना सुनिश्चित किये जाने के लिए वांछित सुधार उपाय करना।

55. मैं एक बार पुनः सीएएफआरएएल को आयोजकों को धन्यवाद देता हूँ कि उन्होंने मुझे इस विषय पर अपने विचारों को साझा करने का अवसर प्रदान किया और कामना करता हूँ कि इस सम्मेलन में उत्पादक चर्चा होगी और शहरी आधारभूत संरचना के लिए धारणीय वित्तपोषण नीतियाँ विकसित करने के लिए व्यावहारिक विचार प्रस्तुत किये जायेंगे।

संदर्भ

चट्टोपाध्याय, एस (2006), “म्युनिसिपल बांड मार्केट फॉर फाइनेंसिंग अर्बन इन्फ्रास्ट्रक्चर”, इकोनॉमिक एंड पॉलिटिकल वीकली, पृष्ठ 2006, खंड-41, अंक 26।

भारत सरकार (2012), “फास्टर, मोर इनक्लुसिव एंड सब्सटैंशियल ग्रोथ”, प्रारूप बारहवीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) दस्तावेज, खंड II, योजना आयोग

----- (2012) रिपोर्ट ऑफ दि सब कमिटी ऑन फाइनेंसिंग अरबन इन्फ्रास्ट्रक्चर इन दि ट्वेलफथ प्लान. शहरी विकास मंत्रालय

----- (2011) “रिपोर्ट ऑन इंडियन अरबन इन्फ्रास्ट्रक्चर एंड सर्विसेज” शहरी आधारभूत संरचना

सेवाओं की निवेश संबंधी आवश्यकताओं का अनुमान लगाने के लिए उच्चाधिकार प्राप्त विशेषज्ञ समिति (एचपीइसी) (अध्यक्ष : ईशर जज अहलूवालिया

----- (2006) रिपोर्ट ऑफ दि टेकनीकल ग्रुप ऑन एस्टिमेशन ऑफ अरबन हाउसिंग शॉर्टेज । ग्याहरवीं पंचवर्षीय योजना 2007-12 । आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय

----- (2013) वार्षिक रिपोर्ट, शहरी विकास मंत्रालय

गुप्ता, दीपंकर (2013) ‘रिवॉल्यूशन फ्रॉम एबव : इंडियाज फ्यूचर एंड दि सिटिजन इलीट’

मैकिन्से ग्लोबल इंस्टीट्यूट (2010) “इंडियाज अरबन अवेकनिंग : बिल्डिंग इन्क्लूसिव सिटिज, सस्टेनिंग इकोनॉमिक ग्रोथ” मैकिन्से एंड कंपनी

प्रधान आर पी (2006) “पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप : दि बेस्ट मेथड टू फाइनेंस अरबन इन्फ्रास्ट्रक्चर” दि आइयुपी जरनल ऑफ इन्फ्रास्ट्रक्चर दिसंबर

मोहन्ती पी.के., बी एम मिश्रा, राजन गोयल एवं पी.डी.जेरोमी (2007) “म्युनिसिपल फाइनेंस इन इंडिया. ऐन एसेसमेंट”, डेवलपमेंट रिसर्च ग्रुप (डीआरजी) स्टडी. सं.26. भारतीय रिजर्व बैंक, मुम्बई

पेठे अभय, बी एम मिश्रा और राखे पी बी (2009) स्ट्रैटेजिक डिसेंट्रलाइजेशन : ऑगमेंटिंग दि कंसालिडेटेड फंड ऑफ दि स्टेट्स बाइ दि थर्टीन्थ फाइनेंस कमीशन - ए नॉर्मेटिव एप्रोच, डेवलपमेंट रिसर्च ग्रुप (डीआरजी) स्टडी. सं.29. भारतीय रिजर्व बैंक,

शाहाना शेख और मुकुल जी आशर “ए केस फॉर डेवलपिंग दि म्युनिसिपल बांड मार्केट इन इंडिया” एएससीआइ जरनल ऑफ मैनेजमेंट 42(1) पृष्ठ सं. 1-19, 2012. एडमिनिस्ट्रेटिव स्टाफ कॉलेज ऑफ इंडिया

श्रीधर कला सीताराम और वेणुगोपाल रेड्डी ए. (2009) “लैंड ऐज ए म्युनिसिपल फाइनेंसिंग ऑप्शन : ए पाइलट स्टडी फ्रॉम इंडिया” पब्लिक अफेयर्स सेंटर

विश्व बैंक (2011), “डेवलपिंग ए रेगुलेटरी फ्रेमवर्क फॉर म्युनिसिपल बॉरोविंग इन इंडिया”, खंड I.

युएस सिक्युरिटीज एंड एक्सचेंज कमीशन (2012) “रिपोर्ट ऑन दि म्युनिसिपल सिक्युरिटीज मार्केट”, जुलाई 31

वैद्य सी (2009), “अर्बन इश्युज, रिफॉर्म्स एंड वे फॉरवर्ड इन इंडिया”, वर्किंग पेपर सं.4/2009. आर्थिक कार्य विभाग

वैद्य सी और वैद्य एच (2010) “क्रिएटिव फाइनेंसिंग ऑफ अरबन इन्फ्रास्ट्रक्चर इन इंडिया थ्रू मार्केट बेस्ड फाइनेंसिंग

एंड पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप ऑप्शन्स”, अक्टूबर 22-26 को 9वें मेट्रोपॉलिटन कांग्रेस में प्रस्तुत किया गया

वेबसाइट्स - www.moud.gov.in (शहरी विकास मंत्रालय) www.jnnurm.nic.in (जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी नवीकरण मिशन) www.censusindia.gov.in