## शहरी सुधार

भारत बढ़ते शहरीकरण की वैश्विक प्रवृत्ति का एक भाग है जिसमें विश्व की आधे से अधिक जनसंख्या शहरों और कस्बों में रह रही है । वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार भारत की 27.8 प्रतिशत जनसंख्या(285 मिलियन) शहरी क्षेत्रों में रहती है ।

यह नोट करना महत्वपूर्ण है कि जीडीपी में शहरी क्षेत्र का अंशदान इस समय 50-60 प्रतिशत होने की आशा है । इस संदर्भ में, शहरी क्षेत्रों की उत्पादकता में वृद्धि करना अब शहरी विकास मंत्रालय के नीति निर्णय का केन्द्र हे । शहरों में आर्थिक और सामाजिक विकास, रोजगार सृजन और अर्थवयवस्था के जरिये धनराशि जुटाने के अग्रणी के रुप में अत्यधिक क्षमता है । देश के आर्थिक विकास के लिए उच्च शहरी उत्पादकता के जरिये उन्हें सुस्थिर और बढाये जाने की आवश्यकता है । राष्ट्रीय आर्थिक विकास और गरीबी में कमी लाने के प्रयास इन शहरों और कस्बों की उत्पादकता द्वारा निर्धारित किए जायेंगे । भारतीय शहरों को विकास उन्नमुख और उत्पादक बनाने के लिए, विश्वस्तरीय शहरी प्रणाली प्राप्त करना आवश्यक है । यह शहरी अवस्थापना की आपूर्ति और वित्तपोषण में कुशलता और समानता लाने पर निर्भर करता है ।

## संसाधन अंतराल

भारतीय अवस्थापना रिपोर्ट, 1996 में वर्ष 1996-2006 के दौरान जल आपूर्ति, सफाई व्यवस्था और सड़क क्षेत्र की कुल वार्षिक निवेश आवश्यकता औसतन 28,036 करोड़ रु0 प्रतिवर्ष होने का आकलन किया गया है । जबकि इस सीमा तक धनराशि उपलब्ध नहीं है ।

इन बाधाओं और चुनौतियों का सामना करने के लिए, शहरी विकास मंत्रालय ने संस्थागत, राजकोषीय और वित्तीय सुधार शुरु किए हैं । प्रथम उत्पत्ति शहरी क्षेत्र सुधार-जिसे वर्ष 1992 का 74वां संविधान संशोधन अधिनियम के रुप में जाना जाता है, स्थानीय स्व-शासन के सिद्धांतों को मान्यता देता है तथा केन्द्रीय वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग के जरिये वित्तीय संसाधनों के साथ शहरी स्थानीय निकायों को शक्ति प्रदान करता है । बाद में, इन स्थानीय निकायों को सुदृढ़ करने के लिए, द्वितीय उत्पत्ति सुधार भी शुरु किए गए हैं । पिछले दशक में, कुशल निवेश के लिए बाधाओं को दूर करने में पर्याप्त प्रगति की गई है ।

## संसाधन जुटाने के प्रयास

अगस्त, 1996 में,''शहरी विकास योजना तैयार करना और कार्यान्वित करना'' नामक केन्द्रीय सरकार के दिशानिर्देश अपनाने हेतु सभी राज्य सरकारो को भेजे गए थे । अन्य मुद्दों के अलावा इन दिशानिर्देशों में राजकोषीय संसाधन जुटाने के लिए अभिनव तरीकों का सुझाव दिया गया है । नई आर्थिक नीति की पृष्ठभूमि में यह सुझाव दिया गया था कि योजना और बजटीय आवंटनों पर आधारित वित्तपोषण की परम्परागत प्रणाली को कम किया जाए तथा राजकोषीय घाटे के कारण अंततः बंद कर दिया जाए । सब्सिडाइज्ड आवश्यकताओं को युक्तिसंगत बनाया जाए तथा शहरी अवस्थापना सेवाओं और क्षेत्र विकास परियोजनाओं को व्यवसायिक रुप से व्यवहार्य डिजाइन करके शहरी विकास योजनाओं और परियोजनाओं को व्यवसायिक फार्मेट पर रखे जाने की जरुरत है । अतिरिक्त कर उपाय करके कार्यों और राजस्व के स्रोत के बीच उचित समानता लाकर इसे प्राप्त किया जा सकता है । अन्य अभिनव संसाधन जुटाने के उपायों में संसाधन के रुप

में भूमि उपयोग, गैर-संपत्ति करों में वृद्धि और सेवा आपूर्ति में सार्वजनिक-निजी भागीदारी का उपयोग करना शामिल है ।

**द्वितीय उत्पत्ति सुधार**
**विनियामक कार्य ढांचा**

म्यूनिसिपल स्तर पर विशेष रुप से जल और सफाई व्यवस्था क्षेत्र में वित्तपोषण और अवस्थापना की आपूर्ति में निजी क्षेत्र की भागीदारी के लिए उपभोक्ताओं के संरक्षण, पर्यावरणीय मानक लागू करने और गरीबों के लिए आपूर्ति हेतु सहायता के लिए विनियामक कार्य ढांचे की आवश्यकता है । चूंकि केन्द्रीयकृत से विकेन्द्रीयकृत प्रणालियों तक अनेक नियामक माडल हैं, इसलिए देशभर में निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय स्तर पर दिशानिर्देश विकसित किए जाएंगे । नियामकों के लिए उपयुक्त प्रशिक्षण कार्यक्रम तथा क्षमता सहायता भी निजी क्षेत्र और शहरी अनुसंधान संस्थानों के साथ भागीदारी से विकसित किए जायेंगे ।

**मॉडल कानून**

केन्द्र सरकार शहरी अवस्थापना में निजी क्षेत्र की भागीदारी मुहैया कराने के लिए माडल कानून तैयार कर रहा है । यह आवश्यक है क्योंकि मौजूदा कानूनी परिदृश्य इस क्षेत्र में निजी क्षेत्र की भागीदारी को प्रोत्साहित नहीं करता है । एक मॉडल म्युनिसिपल अधिनियम, जिसकी राज्य सरकारों को सिफारिश की जायेगी, में म्युनिसिपल उपनियमों के संशोधन और सरलीकरण, उधार बढ़ाने के लिए प्रावधान, निजी क्षेत्र के प्रवेश की अनुमति तथा शुल्क अदा नहीं करने वाले उपभोक्ताओं को दण्ड देने के लिए रियायत केवल ग्राहियों को अधिकृत करना शामिल है ।

**म्युनिसिपल लेखा प्रणाली**

भारत के नियंत्रक और महा -लेखा परीक्षक के कार्यालय द्वारा गठित कार्यबल ने शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) के लिए लेखा प्रणाली के आधार पर संभूति प्रारंभ करने की सिफारिश की थी तथा उस प्रयोजन हेतु माडल बजट और लेखा फार्मेट का सुझाव दिया । कार्यबल रिपोर्ट सभी राज्यों/संघ शासित प्रदेशों को लेखांकन प्रणाली तथा साथ ही बजट व लेखांकन फार्मेटों को प्रोद्भवन आधार पर अपनाने के लिए परिचालित की गई थी । इसके अलावा, शहरी स्थानीय निकायों को रिकार्डिंग व लेखांकन प्रविष्टियों के लिए सरलीकृत टूलकिट उपलब्ध कराने हेतु शहरी विकास मंत्रालय ने भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक कार्यालय के सहयोग से एक राष्ट्रीय नगरपालिका लेखांकन मैन्युअल (एनएमएएम) तैयार करके जनवरी, 2005 में सभी राज्यों/संघ शासित प्रदेशों को परिचालित किया है । मैन्युअल में लेखांकन नीतियों, प्रक्रियाओं,दिशानिर्देशों के विस्तृत ब्यौरे दिए गए हैं, जो म्यूनिसिपल ट्रांजेक्शन की सही, पूर्ण व समय पर रिकार्डिंग सुनिश्चित करने तथा सटीक व संगत वित्तीय रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए है । एनएमएएम से राज्यों को शहरी स्थानीय निकायों के उपयोग हेड, उनकी अपेक्षाओं के अनुसार राज्य स्तरीय लेखांकन मैन्युअल तैयार करने में मदद मिलेगी । इस प्रयास से शहरी क्षेत्र के विकास के लिए सार्वजनिक धनराशि के उपयोग में पारदर्शिता व जवाबदेही के लिए न केवल नगरपालिका लेखांकन में शहरी स्थानीय निकायों की क्षमताओं में वृद्धि होगी बल्कि एक ऐसा वातावरण तैयार करने में भी मदद मिलेगी, जिसमें शहरी स्थानीय निकाय अधिक प्रभावी ढंग से अपना कार्य कर सकेंगे और बेहतर सेवा-प्रदानता सुनिश्चित हो सकेगी ।

**सार्वजनिक-निजी भागीदारी दिशानिर्देश**

केन्द्र सरकार अवस्थापना में निजी क्षेत्र की भागीदारी के लिए दिशानिर्देश तैयार करेगी, जिससे एक पारदर्शी ढंग से प्रतिस्पर्द्धी बोली प्रक्रिया सुनिश्चित होगी । इन दिशानिर्देशों से न केवल उपभोक्ताओं को संरक्षण मिलेगा बल्कि प्रक्रिया की ईमानदारी भी सुनिश्चित होगी । इससे फिलीपिंस में बीओटी केन्द्र अथवा साउथ अफ्रीका में वित्त मंत्रालय में पीपीपी के अनुरुप पीपीपी प्रक्रिया तैयार करने में नगरपालिकाओं को मदद मिलेगी ।

**वित्तीय प्रोत्साहन**
**विदेशी प्रत्यक्ष निवेश(एफडीआई)**

अब विदेशी निवेश संवर्द्धन बोर्ड(एफआईपीबी) ने मामला दर मामला आधार पर शहरी सेवाएंउपलब्ध कराने में प्रत्यक्ष निवेश की अनुमति प्रदान की है । इस परिदृश्य से इन शहरी अवस्थापना सुविधाओं में विदेशी प्रत्यक्ष निवेश पर प्रतिबंध हटाने के केन्द्र सरकार के आदेश से परिवर्तन आया है जो अब एफआईपीबी और क्षेत्र विशिष्ट दिशानिर्देशों के तहत स्वचालित माध्यम, दोनों के अंतर्गत खुली हैं । आवास और निर्माण सामग्री सहित एकीकृत कस्बाकृत विकास में एफडीआई के लिए अब दिशानिर्देश भी जारी किए जा चुके हैं ।

**विदेशी सहायता**

स्वतंत्रता से लेकर अब तक शहरी क्षेत्र की परियोजनाओं में 2300 मिलयिन अमरीकी डालर की विदेशी सहायता प्राप्त की गई है । इन परियोजनाओं की समीक्षा से विदेशी सहायता प्राप्ति के लिए परियोजना संकल्पना की बजाय एक कार्यक्रम संकल्पना अपनाने की जरुरत का उल्लेख किया गया है । इसके शहरी अवस्थापना के लिए एक बहुदाताओं के परिृश्य को प्रोत्साहित करने तथा कम लागत की धनराशियों की प्राप्ति  की जरुरत का भी उल्लेख किया गया है ।

**कर मुक्त नगरपालिका बांड**

अनेक नगर निगमों, यथा बंगलौर, अहमदाबाद, लुधियाना, नागपुर, नासिक, मदुरै द्वारा शहरी अवस्थापना के लिए संसाधन जुटाने हेतु सफलतापर्वूक नगरपालिका बांड जारी किए गए । केन्द्र सरकार ने नगरपालिका/स्थानीय सरकारों द्वारा जारी बांडों के लिए कर छूट की घोषणा की थी । इस मंत्रालय द्वारा करमुक्त नगरपालिका बांड जारी करने पर नियंत्रण रखने के लिए दिनांक 8.2.2001 को दिशानिर्देश जारी किए गए थे । दिशानिर्देशों के अनुसार, नई अवस्थापना के सृजन के साथ साथ मौजूदा प्रणालियों के संवर्द्धन के लिए पूंजी निवेश हेतु संसाधन जुटाने के लिए ऐसे बांड जारी किए जाएंगे । अहमदाबाद नगर निगम द्वारा अवस्थापना सुधार के लिए 100 करोड़ रु0 के कर मुक्त बांड की अनुमति प्रदान की गई है । हैदराबाद नगर निगम ने भी 82.50 करोड़ रु0 के कर मुक्त नगरपालिका बांड जारी करने की अनुमति प्रदान की है

**नगरपालिका अवस्थापना के लिए साझा वित्तपोषण**

परंपरागत रुप से नगर निगम और शहरी स्थानीय निकाय शहरी सेवाएं मुहैया कराने के लिए सब्सिडी राशि पर निर्भर रहते हैं, जिससे उपयोक्ता प्रभार लगाने तथा कारगर परियोजना संचालन और रखरखाव में समस्या आती है । भारी संसाधन की कमी को देखते हुए पूंजी बाजार की प्रत्यक्ष सुलभता अब व्यवहारिक विकल्प के रुप में स्वीकार की जाए । तथापि, पूंजी बाजार की सुलभता के लिए वित्तीय अनुशासन और व्यापक क्रेडिट रेटिंग अपेक्षित है । यह अनुभव रहा है कि केवल बड़े नगर निगम ही पूंजी बाजार में उपलब्ध संसाधनों का लाभ लेने की स्थिति में है । मध्यम व छोटी नगरपालिकाएं कमजोर वित्तीय स्थिति के कारण और व्यवहारिक परियोजना प्रस्ताव तैयार करने की क्षमता के अभाव में ऐसा करने में असमर्थ है । छोटी और मध्यम नगरपालिकाओं के लिए एक राज्य स्तरीय साझा वित्तपोषण तंत्र प्रस्तावित है । राज्य स्तरीय साझा वित्त तंत्र का उद्देश्य छोटे और मध्यम आकार के शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक किफायती और सक्षम संकल्पना मुहैया कराना है ताकि शहरी अवस्थापना के लिए घरेलू पूंजी बाजारों की सुलभता तथा शहरी अवस्थापना वित्त जुटाने के लिए नए संस्थागत प्रबंध करना है ।

## शहर पुनर्गठन

भारत सरकार शहर व्यापी सुधारों और पुनर्गठन को भी प्रोत्साहित कर रही है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि शहरों का सुचारु प्रबंध हो और ये क्रेडिट योग्य(निजी वित्त आकर्षित करने हेतु) बने, जिससे अवस्थापना निवेश के लिए दीर्घावधिक योजनाएं तैयार करने और गरीबी उपशमन कार्यक्रम कार्यान्वित करने में ये सक्षम होंगे । तथापि, शहर व्यापी सुधारें और पनर्गठन के फलस्वरुप ट्रांजेक्सन अवधि के दौरान महत्वपूर्ण ट्रांजेक्सन लागत आएगी । शहरों को इन लागतों की वित्त व्यवस्था स्वयं करने देने से इन सुधारों के कार्यान्वयन में विलंब होगा और कार्यान्वयन कठिन होगा । इस असुविधा का आंशिक निराकरण करने के लिए शहरी विकास मंत्रालय शहर स्तरीय आर्थिक सुधार कार्यक्रमों को प्रोत्साहित करने के लिए एक निष्पादन आधारित नगर आह्वान कोष स्थापित कर रहा है । कोष से संसाधनों को अनुदान के रुप में दिया जाएगा लेकिन आदर्शतः समतुल्य राशि के लिए शहर स्वयं अथवा संबंधित राज्य सरकारों से समान नियतन किया जाएगा । कोष सुलभता प्रतिस्पर्द्धी आधार पर होगी।

## शहरी अकादमी की स्थापना

प्रस्तावित अकादमी को शहरी मामलों जैसे शहरी जल आपूर्ति, सफाई, शहरी परिवहन, शहरी शासन, नगरपालिका वित्त इत्यादि में उत्कृष्ट केन्द्र के रुप में देखा गया है । यह एक कस्बा नियोजन वास होगा, जिसमें भारत और विदेश से विशेषज्ञ नए ले-आउट, निर्माण सामग्रियों, भूदृश्यांकन-विरासत संरक्षण इत्यादि का अनुभव होगा और इसमें शहरी मामलों में विशेषज्ञता प्राप्त सभी अन्य संस्थानों के साथ सहयोग होगा । यह परिवर्तन प्रबंधन मंच के सभी प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण पहल-प्रयासों को समन्वित करेगा ।

## निष्कर्ष

निष्कर्ष में यह स्पष्ट है कि 1991-92 में भारत में आरंभ नई आर्थिक नीति में शहरी अवस्थापना परियोजनाओं में निजी क्षेत्र की भागीदारी को प्रोत्साहित करने के लिए शहरी क्षेत्र में अनेक महत्वपूर्ण प्रयास हुए हैं । इन प्रयासों का तर्कसंगत निष्कर्ष निकालना होगा । 10वीं योजना

अवधि के दौरान अनेक नए सुधारात्मक उपायों का एक साथ कार्यान्वयन किया जा रहा है । इनके मार्फत हम आशा करते हैं कि देश में शहरी अपस्थापना के घटते मानकों में परिवर्तन होगा ।