

जल क्षेत्र में जन-निजी भागीदारी

नए दौर में राज्य और निजी क्षेत्र ने समाज के साधनों को ही हड़पना शुरू कर दिया है। इस नए हमले का नाम है जन-निजी भागीदारी ! यह हमारी सार्वजनिक पूँजी को निजी लाभ में बदलने का एक नया हथियार है।

– अनुपम मिश्र
गाँधी शांति प्रतिष्ठान,
नई दिल्ली

यह पुस्तक उन सभी लोगों द्वारा अवश्य पढ़ी जाना चाहिए जो विकास के बुनियादी ढाँचों से संबंधित काम करते हैं। यह उन सच्चाईयों का खुलासा करती है जब सार्वजनिक सेवाएँ एवं निर्माण कार्य जन-निजी भागीदारियों के रूप में निजी क्षेत्र को सौंप दिए जाते हैं।

– डेविड हाल
निदेशक, पब्लिक सर्विसेस
इंटरनेशनल
ग्रीनविच विश्वविद्यालय,
लंदन (इंग्लैण्ड)

पुस्तक के बारे में

बुनियादी ढाँचा विकास से संबंधित हर मर्ज की दवा के रूप में पीपीपी को प्रस्तुत किया जा रहा है। सड़क, बंदरगाह, हवाई अड्डे, पानी, जल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, यातायात आदि सभी क्षेत्रों में पीपीपी परियोजनाएँ हैं। इसलिए यही सही समय है कि हम पीपीपी परियोजनाओं और उनकी उपयोगिताओं का परीक्षण करें कि क्या वह सार्वजनिक क्षेत्र की समस्याओं को हल करने में सक्षम हैं?

देश में बुनियादी ढाँचा विकास में निजीकरण के बजाए पीपीपी को मान्य किया जाना, भारत में लागू की गई परियोजनाओं की मौजूदा स्थिति, बुनियादी ढाँचा विकास के लिए वर्तमान लागत-आंकलन तथा भविष्य के लिए प्रस्तावित निवेश आदि मुद्दों पर यह पुस्तिका दृष्टि डालती है।

पीपीपी के पक्ष में दिए गए तर्कों के विश्लेषण के अलावा अभिशासन (गवर्नेंस) से जुड़े पहलुओं जैसे-पारदर्शिता, जनभागीदारी, सूचनाओं की उपलब्धता एवं नियमन की चर्चा भी इसमें की गई है। साथ ही विश्व के विभिन्न हिस्सों में चल रही पीपीपी परियोजनाओं के अनुभवों तथा सार्वजनिक सेवाओं के लिए पीपीपी के क्रियान्वयन के समय बरती जाने वाली सावधानियों की आवश्यकताओं का भी जिक्र इसमें मिलेगा।

पुस्तक में पानी जैसी आवश्यक सार्वजनिक सेवा के निजीकरण से व्यवस्था संबंधी जिम्मेदारी, सेवाप्रदाय और समानता जैसी सामाजिक बाध्यताओं पर पीपीपी के प्रभावों का विश्लेषण किया गया है।

जल क्षेत्र में जन-निजी भागीदारी : भागीदारी या निजीकरण?

मंथन



भागीदारी या निजीकरण?

मंथन

जल क्षेत्र में
जन—निजी भागीदारी:
भागीदारी या निजीकरण?

गौरव द्विवेदी
मंथन अध्ययन केन्द्र
बड़वानी (म.प्र.)

जल क्षेत्र में जन-निजी भागीदारी :
भागीदारी या निजीकरण ?

**Jal Kshetra Men Jan-Niji-Bhagidari :
Bhagidari Ya Nijikaran?**

लेखक – गौरव द्विवेदी
शोध सहयोग – मकरंद पुरोहित
अनुवाद – डॉ. धर्मराज सिंह वाघेला
सम्पादक – चिन्मय मिश्र

मूल्य : 75/- (पचहत्तर रु. मात्र)
© कॉपीलेफ्ट

पुस्तक का उपयोग करने हेतु स्वतंत्र हैं।
यदि उल्लेख करेंगे तो प्रसन्नता होगी।

प्रकाशक :

मंथन अध्ययन केन्द्र

दशहरा मैदान रोड, बड़वानी, मध्य प्रदेश

पिन : 451 551

फोन : 07290 – 222857

ई-मेल : manthan.kendra@gmail.com

वेब साईट : www.manthan-india.org

मुद्रक : रिलायबल, इन्दौर

विषय सूची

भूमिका.....	5
अंग्रेजी संस्करण का आमुख.....	6
प्रस्तावना.....	9
पृष्ठभूमि.....	12
संकेताक्षरों की सूची.....	14
पीपीपी क्यों?.....	17
भारत में जन-निजी भागीदारी.....	22
पीपीपी अनुमान और उम्मीदें.....	24
पीपीपी क्या है?.....	27
निजीकरण एवं जन-निजी भागीदारी में अंतर.....	30
पीपीपी के पक्ष में तर्क.....	34
कम खर्चीली परियोजनाएँ	
अधिक कार्यकुशलता	
निजी पूँजी निवेश में वृद्धि	
बजट में व समय पर	
पीपीपी के साथ जुड़ी संचालन की समस्याएँ.....	48
जोखिम हस्तांतरण	
भूमिका विभाजन	
अनुबंध के बाद परिवर्तन	
प्रशासन की समस्याएँ – वास्तविक चिंताएँ.....	59
पारदर्शिता और जवाबदेही	
जनभागीदारी और सार्वजनिक नीति	
जानकारी तक पहुँच	
समानता और सामाजिक न्याय	
विश्वसनीय निरीक्षण और नियमन प्रक्रिया की कमी	
सरकारी दिशा-निर्देश और सफल पीपीपी	
सामाजिक उत्तरदायित्व और पीपीपी.....	74
प्रावधान की जिम्मेदारी या वितरण सेवा	
सामुदायिक कल्याण एवं समानता	
सामुदायिक कल्याण में भारत की स्थिति	

पीपीपी को प्रोत्साहन : परियोजनाएँ और नीतियाँ	80
भारत सरकार के पीपीपी को प्रोत्साहन देने वाले कदम अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों की भूमिका	
पीपीपी मॉडल के विकल्प.....	83
कुछ वैकल्पिक मॉडल वैकल्पिक मॉडलों की विशेषताएँ	
पीपीपी के आगे.....	94
टिप्पणियाँ.....	95
संदर्भ.....	101

बॉक्स

1—निजीकरण दो घोड़ों की एक गाड़ी है.....	18
2—भूल की स्वीकारोक्ति	19
3—बहुराष्ट्रीय कंपनियों की माँगें	20
4—पीपीपी के कुछ तत्त्व	28
5— मेट्रो मनीला जलप्रदाय परियोजना	41
6—हैदराबाद का मेट्रो रेल परियोजना	42
7—महेश्वर पनबिजली परियोजना	46
8—रिलायन्स की ससान अल्ट्रा मेगा पॉवर परियोजना	57

तालिका

1—क्षेत्र वार प्रस्तावित निवेश	24
2—सार्वजनिक और निजी क्षेत्र का निवेश	25
3—निजी क्षेत्र की असफलताओं के कुछ उदाहरण	31
4—कुछ पीपीपी परियोजनाएँ और उनमें लगे सार्वजनिक संसाधन.....	44
5—सार्वजनिक और निजी क्षेत्र के मध्य जोखिम बँटवारा	53

भूमिका

पिछले कुछ समय से आधुनिकता और विकास के नाम पर हमारे पूरे देश पर, हमारे समाज पर तरह-तरह के नए हमले हो रहे हैं। हमले तो पहले भी हुए ही हैं। पर तब और आज के इन नए हमलों में एक बड़ा फर्क है— तब के हमलावर, दुश्मन पहचान में आ जाते थे, इसलिए उनसे लड़ना, निपटना सरल न भी हो तो भी हम आगे तो बढ़ते थे।

आज हम पर जो हमले हो रहे हैं, उनके हमलावर पहचाने नहीं जा सकते?उनमें से अधिकांश हमारे ही बीच के लोग हैं, हमारे अपने ही लोग हैं। हमारे अपने ही चुने हुए, चुने गए लोग हैं। इसलिए इस छल से निपटना, लड़ना बेहद कठिन काम है।

इस नए हमले के तर्क भी ऐसे हैं कि यह सब तो हमारे विकास के लिए किया जा रहा है। हमारी सुविधाओं को बढ़ाने के लिए किया जा रहा है। इनको आगे करने वाले हथियार भी ऐसे हैं कि हम उनकी मारक क्षमता का अंदाज भी नहीं लगा पाते। ये स्थूल नहीं, बिलकुल सूक्ष्म हैं। ये नए हथियार हमारी भाषा में, हमारी बोलचाल में छिपे हुए भेस में आकर चुपचाप बैठ गए हैं।

एक समय था जब हमारा समाज अपना काम खुद मिलजुल कर कर लेता था। फिर स्वावलंबन का वह दौर टूटा और राज्य का दखल बढ़ता गया। फिर एक दौर अभी कुछ ही पहले यह भी आया कि राज्य ने अपनी कई महत्वपूर्ण जिम्मेदारियाँ निजी हाथों को देना शुरू किया। लेकिन अब इस नए दौर में राज्य और निजी क्षेत्र ने समाज के साधनों को ही हड़पना शुरू कर दिया। इस नए हमले का नाम है— पीपीपी! यानी पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप, हिन्दी में कहें तो जन-निजी भागीदारी। ऊपर से तो यही बताया जा रहा है कि यह हमारे भले के लिए है, हमारे रोजमर्रा के दुखों को सुखों में बदलने के लिए है। पर वास्तव में यह हमारी सार्वजनिक पूँजी को निजी लाभ में बदलने का एक नया हथियार है।

ऐसे संकट के समय “मंथन अध्ययन” केन्द्र का यह प्रयास स्वागत योग्य है। इतना जरूर कहना चाहूंगा कि इन नए दुश्मन से लड़ने के लिए हमें बहुत कुछ नए सिरे से सीखना होगा। और उसमें पहला ध्यान हमें हमारी भाषा पर देना होगा। वह इतनी सरल बनानी पड़ेगी कि सब उसे समझ सकें। तभी हम सबको साथ लेकर इस संघर्ष में कुछ जीत पाएंगे।

अप्रैल 2011

अनुपम मिश्र
गाँधी शांति प्रतिष्ठान, नई दिल्ली

अंग्रेजी संस्करण का आमुख

यह पुस्तिका उन सभी लोगों द्वारा पढ़ी जाना चाहिए जो विकास के बुनियादी ढाँचों से संबंधित काम करते हैं। यह धैर्यपूर्वक उन विस्तृत सच्चाईयों का खुलासा करती है जब सार्वजनिक निर्माण के कार्य एवं सेवाएँ जन-निजी भागीदारियों (पीपीपी) के रूप में निजी क्षेत्र को सौंप दी जाती हैं। पुस्तिका निर्ममतापूर्वक स्पष्ट करती है कि पीपीपी में कई सारी छिपी लागतें होती हैं। इसके पीछे के कारणों में निजी क्षेत्र को अपने निवेशकों को ऊँचे लाभ देने की जरूरत होती है और इन प्रमाणों का भी अभाव है कि कार्यक्षमता के द्वारा निवेशकों को दिए गए लाभों की कोई क्षतिपूर्ति होती है। निजीकरण के नवीनतम स्वरूप को सम्भालने वाले जटिल अनुबंधों, पुनर्विचार, कर अपवंचन, गोपनीयता, चयनीयता, जिम्मेदारी से मुँह मोड़ने, अयोग्यता एवं भ्रष्टाचार की बखियों को इसमें उधेड़ा गया है। यह दुनियाभर विकसित और विकासशील सभी देशों के उन चुने हुए प्रतिनिधियों की अत्यधिक रोषपूर्ण आवाज को बुलंदी से उठाती है, जिन्होंने पीपीपी के राजनैतिक व आर्थिक छल का पर्दाफाश किया है। यह याद दिलाती है कि विकास के लिए अति आवश्यक बुनियादी ढाँचों के लिए हमें पीपीपी की कोई जरूरत नहीं है और हम इन व्यवस्थाओं को अधिक कुशलता के साथ सार्वजनिक धन के उपयोग से जनभागीदारीपूर्ण सार्वजनिक क्षेत्र में ही चलाया जा सकता है।

इसका प्रकाशन न सिर्फ भारत बल्कि पूरी दुनिया के लिए अति महत्वपूर्ण समय पर हुआ है। पीपीपी के माध्यम से बुनियादी ढाँचा निर्माण करके मुनाफे की तलाश करने वाली कंपनियों एवं संस्थाओं के झुण्ड दुनिया भर में घूम रहे हैं। भारत की प्रतिबद्धता के कारण बुनियादी ढाँचे में तेजी से बढ़ता निवेश दुनिया के सबसे बड़े अवसरों में से एक है, जिससे दशकों तक सार्वजनिक धनराशि का विशाल प्रवाह बना रहेगा। भारत एवं अंतर्राष्ट्रीय दोनों ही निवेश कोष वादा करते हैं कि वे भारत में बुनियादी ढाँचा परियोजनाओं से 23-25% का लाभांश दे सकते हैं यदि उन्हें पीपीपी के माध्यम से चलाया जाए।

इन कंपनियों एवं निवेशकों को यह सुनिश्चित करने के लिए बड़ी मेहनत करने की जरूरत है कि पीपीपी का उपयोग किया जाए क्योंकि दुनियाभर में आम जनता और चुने हुए प्रतिनिधियों को पीपीपी पर गहरा शक है। आर्थिक मंदी ने इसे और कठिन बना दिया है। निजी क्षेत्र से पूँजी प्राप्त करना अब और अधिक महँगा हो गया है (भारत में सार्वजनिक वित्त से निजी वित्त 2-3% ज्यादा महँगा है जैसा इस पुस्तिका में दर्शाया गया है), निजी बैंको व वित्तीय संस्थाओं की साख बहुत गिर गई है और बैंकों द्वारा और अधिक पैसा देने में हिचक के कारण कई पीपीपी खुद आर्थिक संकट में फँसी हुई हैं। पीपीपी अपने बाजार की शक्ति की श्रेष्ठता के विरोधाभासी दावों के बीच इंग्लैण्ड, फ्रांस, भारत आदि देशों की सरकारों से जमानत

प्राप्त कर खुश हैं। सार्वजनिक धन से विशेष कोषों का निर्माण किया जा रहा है ताकि पीपीपी के काम करने के मान्य तरीके से ठीक उलट इस धन राशि से पीपीपी को बचाया जा सके।

सरकारी वित्तीय सहायता के अलावा इन कंपनियों को अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं द्वारा खूब प्रचारित किया जा रहा है। दिसंबर 2009 के प्रारंभ में जेनेवा में वैश्विक स्तर पर एक संस्था के निर्माण की सहमति बनाने हेतु एक बैठक आयोजित की गई थी ताकि इसके माध्यम से पीपीपी को बढ़ावा दिया जा सके और पीपीपी के प्रति आम जनता के विरोध का सामना किया जा सके। इसका विचार मई 2009 में हुई पीपीपी की एक अंतर्राष्ट्रीय संगोष्ठी में जन्मा था जिसमें विश्व बैंक, एशियाई विकास बैंक, युनाइटेड नेशन्स इकॉनॉमिक कमेटी फॉर यूरोप (यूएनईसीई) तथा भारत सहित अनेक सरकारें और पीपीपी इकाइयाँ शामिल थीं।

इस बैठक में यह स्पष्ट तस्वीर प्रस्तुत की गई कि दुनियाभर में आर्थिक मंदी के कारण मुक्त बाजार पूँजीवादी व्यवस्था जिसमें पीपीपी शामिल है, को नकार दिया गया है –

“मंदी के दौर में पूँजीवादी व्यवस्था के खिलाफ असंतोष और सीधे-सीधे विरोध को भी बढ़ावा मिला है।व्यवस्था के प्रति अविश्वास, पूँजीवाद व उसके भविष्य में कम भरोसाऐसा प्रतीत होता है कि मंदी की जड़ें नियंत्रण मुक्ति के दौर में हैं जो अब वित्तीय पूँजीवाद के प्रबंधन और जवाबदेही के निर्वहन में राज्य की बढ़ती भूमिका से प्रतिस्थापित हो रही है जो कि पहली व्यवस्था में उपस्थित नहीं था।पीपीपी को अब बदनाम निजीकरण व वित्तीय उदारवाद के समान ही माना जा रहा है।”

इसी प्रस्तुति में वाकचातुर्य के साथ वर्णन किया गया है कि मंदी ने किस प्रकार इस जागरूकता को बढ़ाया है कि आर्थिक, सामाजिक एवं पर्यावरण संबंधी बुनियादी ढाँचों हेतु सार्वजनिक धन की आवश्यकता है—

“अशांति के दौर में जब वित्तीय और आर्थिक मंदी अल्प आय वाले लोगों के जीवन को नकारात्मक रूप से प्रभावित करती है तब सामाजिक बुनियादी ढाँचे जैसे सार्वजनिक प्रकाश व्यवस्था, अस्पतालों तथा स्कूलों की संभावित माँग बढ़ जाती है। सामाजिक बुनियादी भौतिक ढाँचा न केवल सुरक्षा कवच का काम कर सकता है बल्कि पूँजी प्रवाह के असर के साथ बढ़ते हुए मानव संसाधनों में निवेश को उत्पन्न करता है।टिकाऊ विकास के आव्हान के जवाब में जनसंख्या वृद्धि को सहन करने और ग्लोबल वार्मिंग के खतरों से निपटने के लिए मौजूदा बुनियादी भौतिक ढाँचों के जीर्णोद्धार और उनमें सतत बदलाव की आवश्यकता है।”

परंतु यह प्रस्तुति पीपीपी के किसी आलोचक या किसी विकासशील देश के नेतृत्व में साहसी सामाजिक एकता पर आधारित नई नीतियों के किसी पैरोकार

द्वारा नहीं दी गई थी। यह प्रस्तुति यूएनईसीई के एक अधिकारी द्वारा दी गई थी जो अंतर्राष्ट्रीय सार्वजनिक क्षेत्र का एक नौकरशाह है और पीपीपी का एक अति उत्सुक समर्थक है। इस पूरी अशांति तथा संभावनाओं में उसकी अभिरुचि पूर्णतः इस संकुचित परिप्रेक्ष्य पर आधारित थी—

“वैश्विक मंदी पीपीपी की समृद्धि के लिए मध्यावधि में एक अवसर हो सकती है।खतरों के सामने यह महत्त्वपूर्ण है कि पीपीपी की अंतर्राष्ट्रीय वकालत को बड़ी भूमिका प्रदान की जाए।(जरूरत है) ऐसे साधनों की जो इस संकट में बैंकों और नई संस्थाओं को वापस पीपीपी समर्थक नीतियों को अभिव्यक्त करने लायक बना सके (और जो भविष्य में भी)एक विश्वव्यापी पैरोकार जो सहायता दे सके व संदेश पूरी दुनिया में फैला सके: पीपीपी इकाईयों का एक समन्वय।”

इस प्रकार अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थान, राष्ट्रीय वित्त मंत्रालय—सार्वजनिक वित्त से पोषित सभी सार्वजनिक क्षेत्रों की संस्थाएँ पीपीपी का बचाव करने के लिए वास्तव में एक अंतर्राष्ट्रीय समर्थक समूह के रूप में कार्यरत हैं एवं बुनियादी ढाँचों में सीधे सरकारी धन लगाने को हतोत्साहित करती हैं।

यह प्रचार सहायता उस खामोश परिवर्तन को व्यक्त करती है जो अंतर्राष्ट्रीय मदद से किया गया है। विश्व बैंक के अंतर्राष्ट्रीय वित्त निगम (आईएफसी) की अगुआई में विकास बैंकों व दानदाताओं ने केवल निजी कंपनियों के निवेश के साधनों को ही अपनी बड़ी हुई सहायता राशि का माध्यम बनाया है। सभी प्रमुख दान दाता देशों ने 20 अरब डॉलर से ज्यादा का एक मुद्रा कोष बनाया है, जो आईएफसी के सिद्धांतों के अनुसार है तथा इसमें निजी कार्यों जैसे टेलीकाम, ऊर्जा, स्वास्थ्य, उच्चशिक्षा और अपशिष्ट प्रबंधन जैसे क्षेत्रों में वित्त प्रदान करना शामिल है। इसके उद्देश्यों का परोपकार या सामाजिक एकजुटता से कोई लेना देना नहीं है। स्वीडन के स्वेडफण्ड का कहना है—“निवेश संबंधी हमारे निर्णय केवल व्यापारिक सिद्धांतों पर आधारित है”। इंग्लैण्ड की कामनवेल्थ डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन (सीडीसी) कहती है— “2007 में सीडीसी की उपलब्धियाँ हर पैमाने से प्रभावशाली रहीं हैं, मॉर्गन स्टेनले इमर्जिंग मार्केट सूचकांक से 20% अधिक वृद्धि के साथ”।

इस संदर्भ में भारत और दुनियाभर के सभी नागरिकों के लिए यह पुस्तिका जरूरी है। इसमें ईमानदारी से गहन शोध कर पीपीपी की सच्चाईयों को उजागर किया गया है।

डेविड हाल

निदेशक, पब्लिक सर्विसेस इंटरनेशनल रिसर्च यूनिट
यूनिवर्सिटी ऑफ ग्रीनविच, लंदन (इंग्लैण्ड)

email: d.j.hall@gre.ac.uk

प्रस्तावना

इस पुस्तिका का संदर्भ देश में पिछले वर्षों में मौजूदा बुनियादी ढाँचों की कमी तथा इन कमियों से देश के सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी)की ऊँची दरों को प्राप्त करने के रास्ते में खड़ी बाधा संबंधी बहसों से है। यह आम मान्य धारणा है कि यदि भारत को अन्य विकासशील अर्थव्यवस्थाओं जैसे—चीन, ब्राजील, दक्षिण अफ्रीका और ऐसे ही अन्य देशों की तरह जीडीपी वृद्धि दर प्राप्त करना है तो उसे पानी, ऊर्जा और यातायात के लिए आवश्यक बुनियादी ढाँचों को तीव्र गति से विश्वस्तरीय बनाना होगा।

बुनियादी ढाँचा विकास के लिए प्रचलित मॉडलों में से एक जन—निजी भागीदारी या पब्लिक प्रायवेट पार्टनरशिप (पीपीपी) है। पीपीपी को बुनियादी ढाँचों के आवश्यक विकास के लिए भले ही मुख्य साधन न सही पर विशेष रूप में अवश्य बढ़ाया जा रहा है जिसमें जल क्षेत्र भी शामिल है जो कि इस पुस्तिका का केन्द्रीय विषय है। ऐसा माना जाता है कि बुनियादी ढाँचों की परियोजनाओं को लागू करने व उनके संचालन दोनों से संबंधित अधिकांश मौजूदा समस्याओं का हल पीपीपी के द्वारा हो सकता है।

वर्तमान में लगभग सभी क्षेत्रों सड़क, बंदरगाह, हवाई अड्डे, पानी, मलनिकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, यातायात व अन्य क्षेत्रों में पीपीपी परियोजनाएँ विद्यमान हैं। इसलिए यही समय है कि हम पीपीपी परियोजनाओं और उनकी उपयोगिताओं का वास्तविक स्तर पर परीक्षण करें कि क्या वह सार्वजनिक क्षेत्र की जलप्रदाय सेवाओं की समस्याओं को हल करने में सक्षम हैं? (यहाँ यह भी ध्यान देने योग्य है कि ऐसी ही समस्याएँ अन्य बुनियादी ढाँचा क्षेत्रों में भी हैं।)

यह पुस्तिका पीपीपी के विभिन्न पहलुओं पर दृष्टि डालती है। प्रारम्भ में बताया गया है कि देश में बुनियादी ढाँचा विकास के मुख्य तरीके के रूप में पीपीपी को क्यों मान्य किया गया है। बाद में उन परिस्थितियों, जिनके कारण सीधे निजीकरण के स्थान पर पीपीपी को अपनाया जाना, भारत में लागू की गई परियोजनाओं की मौजूदा स्थिति विशेषतः जल क्षेत्र में, भारत में सरकारी और अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों (आईएफआई) द्वारा बुनियादी ढाँचा विकास के लिए वर्तमान लागत—आंकलन तथा भविष्य के लिए प्रस्तावित निवेश, का वर्णन किया गया है।

बाद के कुछ खण्डों में पीपीपी के विभिन्न पहलुओं की पड़ताल की गई है, जिनमें विभिन्न संस्थाओं और सरकारों द्वारा पीपीपी की व्याख्या शामिल की है और व्यावहारिक स्तर पर इन व्याख्याओं के अर्थ तथा निजीकरण और पीपीपी में वैचारिक एवं वास्तविक स्तर पर अंतर और पीपीपी के लिए अपनाए जाने वाले विभिन्न प्रतिरूपों की जानकारी शामिल है।

अगले खण्ड में पीपीपी के पक्ष में दिए गए तर्कों का विश्लेषण किया गया है।

पीपीपी के संरचनात्मक और व्यापक स्तर पर अभिशासन (गवर्नेंस) संबंधी मुद्दों से जुड़े पहलुओं जैसे—पारदर्शिता, जनभागीदारी, सूचनाओं की उपलब्धता एवं नियमन की चर्चा की गई है। साथ ही विश्व के विभिन्न हिस्सों में चल रही पीपीपी परियोजनाओं के प्रमाणों और अनुभवों को भी दर्शाया गया है। पानी तथा स्वच्छता जैसी सार्वजनिक सेवाओं के लिए पीपीपी के क्रियांवयन के समय बरती जाने वाली सावधानियों की आवश्यकताओं का भी जिक्र है।

इस पुस्तिका के अगले भाग में सामाजिक बाध्यता के कुछ मुद्दों जैसे—व्यवस्था संबंधी जिम्मेदारी, सेवाप्रदाय और समानता पर पीपीपी के उन प्रभावों का अध्ययन किया गया है, जब वह पानी जैसी आवश्यक सार्वजनिक सेवा में निजी क्षेत्र कार्यरत होगा।

आगे यह पुस्तिका पीपीपी को प्रोत्साहित करने के लिए लागू की जा रही विभिन्न परियोजनाओं तथा नीतियों का एक व्यापक आंकलन प्रस्तुत करती है। ये परियोजनाएँ एवं नीतियाँ अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थाओं (आईएफआई), बहुपक्षीय दाता व्यवस्थाओं और सरकारों द्वारा सार्वजनिक सेवाओं और बुनियादी ढाँचों में पीपीपी को प्रोत्साहित करने के लिए हैं।

पुस्तिका के अंतिम खण्ड में अन्य वैकल्पिक मॉडलों का परीक्षण किया गया है, जो विश्व के विभिन्न हिस्सों में बेहतर सार्वजनिक सेवाओं के लिए कार्यरत हैं। इस खण्ड में हम उन कुछ मूल तत्वों को देखेंगे जो जल एवं स्वच्छता जैसी सेवाएं कम लागत पर बेहतर तरीके से प्रदान कर सकते हैं।

भारत सहित अन्य देशों में जहाँ पीपीपी या तो लागू कर दी गई है या फिर लागू किए जाने की अवस्था में है, यह देखा गया है कि जब पीपीपी को सार्वजनिक सेवाओं के लिए अनुशंसित किया गया तो इससे संबंधित कई गंभीर मुद्दे नजरअंदाज कर दिए गए हैं। विशेष तौर पर कहा जाए तो पीपीपी की हानियों पर खुला विचार-विमर्श नहीं किया गया है।

‘मंथन’ से जुड़ने के बाद लगभग पूरी समयावधि में मुझे न केवल जलक्षेत्र की सूक्ष्मताओं अपितु जीवन के बारे में भी बहुत कुछ सीखने व समझने के अवसर प्राप्त हुए हैं। यह मेरे लिए बहुत कुछ सीखने का समय काल रहा है और इस समयावधि में मेरा अनेक लोगों, समूहों, संस्थाओं जिनकी सूची बड़ी लंबी होगी से संपर्क हुआ है जो मूलतः मेरी शिक्षण प्रक्रिया का बड़ा घटक है। मैं इस अवसर पर उन सभी लोगों को धन्यवाद देना चाहूंगा जो सीधे या परोक्ष रूप से इस कार्य से जुड़े हैं। मेरा विशेष धन्यवाद प्रेषित है डेविड हाल और वेणु गोविन्दु को, संदर्भ दस्तावेजों को उपलब्ध करवाने हेतु जिनके बिना यह अध्ययन समुचित महत्त्व का नहीं हो पाता, की प्राप्ति में सहायता करने के लिए। मंथन के सदस्यों को विशेषकर श्रीपाद और रेहमत को उनकी टिप्पणियों और सलाह के लिए जिससे यह अध्ययन बहुत लाभांवित हुआ, जिन्होंने संकट की हर घड़ी में मेरा साथ दिया और अपने प्रोत्साहन, उत्साह, विवेक, समय और सहायता से मुझे आगे बढ़ाया। मंथन बोर्ड के सदस्यों का, जिन्होंने हमारे

समूह व उसके कार्य पर भरोसा जताया। मंथन को अपनी स्थापना से ही अनेक लोगों का व्यक्तिगत सहयोग प्राप्त होता रहा है और मैं उन सभी को धन्यवाद देना चाहूंगा। खासतौर से अरुंधति रॉय को और मंथन को सहयोग प्रदान कर रहे “अर्घ्यम्” बेंगलुरु को भी आभार। अंत में मेरी पत्नी छाया को धन्यवाद जो अध्ययन के दौरान जब मैं इस रिपोर्ट को अंतिम रूप देने में व्यस्त था, मेरा संबल बनी रहीं और अनजाने में ही मैंने कई अपेक्षाओं को सहज स्वीकार्य मान लिया था।

इस पुस्तिका के अंग्रेजी संस्करण के बाद हमें अनेक प्रतिक्रियाएँ मिली। इसमें से कुछ साथियों ने इच्छा व्यक्त की कि चूँकि पीपीपी अब भारत में भी आम हो रहा है इसलिए हिन्दी भाषी क्षेत्र के पाठकों हेतु इस पुस्तिका का हिन्दी में अनुवाद किया जाना चाहिए। इसी दौरान रतलाम के रिटायर्ड प्राचार्य डॉ. धर्मराज सिंह वाघेला ने इसका हिन्दी अनुवाद करने की इच्छा जताई। हमारे मित्र विक्रान्त भट्ट ने इस कार्य में उनका पूरा सहयोग देते हुए अनुवाद की हस्तलिखित प्रति तैयार की। इस पुस्तिका का टंकणकार्य दीपक यादव ने किया। सर्वोदय प्रेस सर्विस के कार्यकारी संपादक चिन्मय मिश्र के हम आभारी हैं कि उन्होंने इस पुस्तिका को त्रुटिरहित और आकर्षक बनाने का हमारा निवेदन स्वीकार किया। हमारे लिए यह प्रसन्नता और प्रेरणा का विषय है कि इस संस्करण के प्रकाशन में हमें उनका उत्साहपूर्ण सहयोग मिला।

पिछले एक वर्ष में पीपीपी परियोजनाओं की संख्या में तेजी से वृद्धि हुई है। यह अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों में हुआ है जिससे पानी का क्षेत्र भी अछूता नहीं रहा है। हालांकि अन्य क्षेत्रों के मुकाबले पानी के क्षेत्र में पीपीपी परियोजनाओं की संख्या कम है। इसका कारण इसकी अपनी समस्याएँ और जन विरोध हो सकते हैं। परन्तु, इस सबके बावजूद सरकार और वित्तीय एजेंसियों की पीपीपी के प्रति अनिच्छा भी दिखाई नहीं दे रही है। जल क्षेत्र में पीपीपी परियोजनाओं की संख्या कम होने का अर्थ यह नहीं है कि यह मामला कम गंभीर है। इसके ठीक विपरीत जलक्षेत्र में पीपीपी की परियोजनाएँ छोटे-छोटे शहरों तक पहुँच रही है इससे सहज ही अंदाजा लगाया जा सकता है कि व्यवस्था में इसकी पैठ कितनी गहरी है।

अब तक हम पीपीपी से जुड़े जिन मुद्दों और समस्याओं की बात सैद्धांतिक रूप से करते आए हैं, इन परियोजनाओं के क्रियान्वयन के कारण व्यावहारिक रूप से अब वे हमारे सामने हैं। लेकिन, यह दुःखद है कि नीतिगत मामलों से जुड़े अधिकारियों/जनप्रतिनिधियों की इन मूलभूत मुद्दों को हल करने में कोई रुचि दिखाई नहीं दे रही है। इस पुस्तक के द्वारा हमारी आशा है कि पीपीपी से जुड़े मुद्दों को हम व्यापक समुदाय तक पहुँचा सकें ताकि इस पर बहस शुरू हो और जल क्षेत्र की समस्याओं का समतापूर्ण, न्यायपूर्ण और स्थाई हल हो सके।

कहने की आवश्यकता नहीं है कि इस रिपोर्ट की व्याख्याओं और गलतियों के लिए मैं स्वयं जिम्मेदार हूँ।

पृष्ठभूमि

विश्व बैंक की भारत के लिए देश की सहायता संबंधी रणनीति (इंडिया कण्ट्री एसिस्टेंट स्ट्रेटेजी, सीएएस)¹ 2004 कहती है—“बैंक समूह की कार्यक्रम प्राथमिकताएँ वित्तीय वर्ष 2002–04 सीएएस के साथ काफी हद तक निरंतरता बनाए रखेंगी और जोर इस पर दिया जाएगा कि निजी क्षेत्र की अगुवाई में वृद्धि को प्रोत्साहित किया जाये।” (मूल दस्तावेज में जोर दिया गया है)

सीएएस 2009–12 पुनः कहती है “सीएएस 2004 के मुख्य लक्ष्य—निजी क्षेत्र की अगुवाई में वृद्धि हेतु प्रोत्साहन—उपयुक्त थे और अधिकांशतः स्वीकार्य हैं”।²

उपर्युक्त अवलोकनों के बावजूद विश्व बैंक को यह आभास है कि निजीकरण को बढ़ावा देने वाली अपनी प्राथमिकताओं एवं रणनीतियों के कारण उसे भारत में बड़ी संख्या में नागरिक समूहों और जनआंदोलनों की गंभीर आलोचनाओं और अस्वीकृति को झेलना होगा।

सीएएस 2009–12 में विश्व बैंक कहती है “सितम्बर 2007 में ‘विश्व बैंक भारत छोड़ो’ के सिद्धांत के साथ विश्व बैंक पर स्वतंत्र न्यायाधिकरण बना, यह दर्शाते हुए कि विश्व बैंक के विरुद्ध कितनी तीव्र भावनाएँ हैं”। बैंक रिपोर्ट के अनुसार ऐसी तीखी आलोचनाओं और भावनाओं का कारण है “ढाँचागत समायोजन कार्यक्रम के अनुभव और बैंक का वैचारिक दृष्टिकोण कि सार्वजनिक क्षेत्र की सभी बीमारियों की रामबाण औषधि निजीकरण है”।³

फिर भी विश्व बैंक का आग्रह है कि “विश्व बैंक नीतिगत ढाँचे, वित्त प्रबंधन और वायेबिलिटी गेप फण्डिंग⁴ के लिए कार्य कर रही है। जबकि अंतर्राष्ट्रीय वित्त निगम (आईएफसी) यह सुनिश्चित करने में मदद कर रहा है कि पीपीपी व्यवस्थाएँ निजी कंपनियों के लिए काम करें और सौदे तैयार करने में निजी क्षेत्र की कंपनियों को सहयोग करें। ऊर्जा, प्रसारण, सड़क, सिंचाई, ग्रामीण बुनियादी ढाँचा और शहरी विकास जैसे बुनियादी ढाँचे के क्षेत्रों में सुदृढ़ इस कार्य (पीपीपी) को कृषि विपणन, स्वास्थ्य, शिक्षा और अपारम्परिक ऊर्जा के क्षेत्र में बढ़ाया जायेगा”।⁵ इसके अतिरिक्त “वित्तीय क्षेत्र को और शक्तिशाली बनाने तथा निजी क्षेत्र के विकास को प्रोत्साहित करना जारी रहेगा”।⁶ (जोर हमने दिया है)

एशियाई विकास बैंक (एडीबी) ने भी समान रणनीति अपनाई है—

“निवेश को बढ़ावा देने के लिए एडीबी बुनियादी ढाँचे में पीपीपी को प्रोत्साहित करने के सरकारी प्रयासों को मदद कर रही है। कई प्रान्तीय सरकारों तथा केन्द्रीय मंत्रालयों (बुनियादी ढाँचे के) को तकनीकी सहायता

दी जा रही है ताकि पीपीपी के माध्यम से वित्तपोषित परियोजनाओं की पहचान और मूल्यांकन की क्षमता प्राप्त की जा सके।”⁷ (जोर हमने दिया है)

इसलिए, निजीकरण को बढ़ावा देने वाली मूल रणनीतियाँ “अधिकांशतः स्वीकार्य हैं” यद्यपि निजीकरण को बढ़ावा देने वाले तरीके अधिकांशतः “पीपीपी ढाँचे” की ओर रुख करते दिखाई दे रहे हैं।

सर्च वेबसाइट गूगल⁸ ने पीपीपी वाटर पर सिर्फ 0.24 सेकण्ड में 84,60,000 परिणाम दिए। गूगल की यह संख्या बड़ी प्रभावी है। यह जानना मजेदार है कि पीपीपी पर कितने विभिन्न प्रकार के समूहों की दिलचस्पी है। इनमें सरकारी अनुदान एजेंसियाँ, संयुक्त राष्ट्र की एजेंसियाँ, नीतिगत शोध संस्थान, शासकीय एजेंसियाँ और मंत्रालय, समाचार पत्र, शैक्षणिक संस्थाएँ, अलाभकारी समूह, औद्योगिक संगठन, पीपीपी को बढ़ाने वाली एजेंसियाँ, पानी की बहुराष्ट्रीय कंपनियाँ, वर्ल्ड इकॉनॉमिक फोरम, अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थान, सार्वजनिक क्षेत्र के संगठन और सलाहकार कंपनियाँ शामिल हैं। गूगल की यह जानकारी केवल एक सूचक है कि वर्तमान में लोगों की पीपीपी के बारे में किस तरह की और किस स्तर तक की दिलचस्पी है। फिर भी प्रश्न यह है कि पीपीपी आखिर क्यों? ■

संकेताक्षरों की सूची

ADAG – अनिल धीरुभाई अंबानी समूह
 ADB – एशियाई विकास बैंक
 ADF – हवाई अड्डा विकास शुल्क
 BHEL – भारत हेवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड
 BOO – बनाओ, मालिक बनो, चलाओ
 BOOT – बनाओ, मालिक बनो, चलाओ, वापस करो
 BOT – बनाओ, चलाओ, वापस करो
 CAG – नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
 CAS – देश के लिए सहायता संबंधी रणनीति, विश्व बैंक द्वारा तैयार किया जाने वाला दस्तावेज
 CEO – मुख्य कार्यकारी अधिकारी
 CERC – केन्द्रीय विद्युत नियामक आयोग
 CUPE – सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों की कनाडाई यूनियन
 DMAE – डिपार्टमेन्टो मुनीसिपल दो एगुआ इ एस्गोतो
 DEA – आर्थिक मामलों का विभाग
 DFID – अंतर्राष्ट्रीय विकास विभाग, इंग्लैण्ड
 AusAID – अंतर्राष्ट्रीय विकास की आस्ट्रेलियाई एजेन्सी
 SIDA – स्वीडन की अंतर्राष्ट्रीय विकास सहयोग एजेन्सी
 UNICEF – संयुक्त राष्ट्र का आपातकालीन अंतर्राष्ट्रीय बाल कोष
 DWASA – ढाका जल एवं स्वच्छता प्राधिकरण
 DMRC – दिल्ली मेट्रो रैल प्राधिकरण लिमिटेड
 DPR – विस्तृत परियोजना रपट
 GDP – सकल घरेलू उत्पाद
 HDI – मानव विकास सूचकांक
 IATA – अंतर्राष्ट्रीय हवाई यातायात संघ
 ICICI – इंडस्ट्रियल क्रेडिट एण्ड इन्वेस्टमेंट कार्पोरेशन ऑफ इंडिया
 IDBI – इंडस्ट्रियल डेवलपमेंट बैंक ऑफ इंडिया
 IFC – अंतर्राष्ट्रीय वित्त निगम

IFI – अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थान
 IIFCL – इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फाइनांस कम्पनी लिमिटेड
 IMF – अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष
 IIPDF – इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोजेक्ट डेवलपमेंट फंड
 INCAP – इन्फ्रास्ट्रक्चर कार्पोरेशन ऑफ आन्ध्रप्रदेश
 INRS – इस्टीमेट नेशनल दे रिसर्च साइंटिफिक – अर्बनाइसेशन
 JBIC – जापान बैंक फॉर इंटरनेशनल को-ऑपरेशन
 JNNURM – जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीकरण मिशन
 JUSCO – जमशेदपुर यूटिलिटीज एण्ड सर्विसेस कंपनी
 KL – किलो लीटर
 KUWSDB – कर्नाटक अर्बन वाटर सप्लाई एण्ड ड्रेनेज बोर्ड
 MCC – मैसूर सिटी कार्पोरेशन
 MDG – सहस्राब्दि विकास लक्ष्य
 MPEB – मध्यप्रदेश विद्युत मण्डल
 MLD – दस लाख लीटर / दिन
 NELP – न्यू एक्सप्लोरेशन लायसेंसिंग पॉलिसी
 NHAI – भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण
 NHDP – राष्ट्रीय राजमार्ग विकास कार्यक्रम
 NHPC – राष्ट्रीय जलविद्युत निगम
 NTADCL – न्यू तिरुपुर एरिया डेवलपमेंट कार्पोरेशन लिमिटेड
 NTPC – राष्ट्रीय तापविद्युत निगम
 NVDA – नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण
 NWP – राष्ट्रीय जल नीति
 PFI – निजी वित्त पहल
 PPWSA – नॉम पेन्ड जलप्रदाय प्राधिकरण
 PNGRB – पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस विनियामक बोर्ड
 PPI – बुनियादी ढाँचे में निजी भागीदारी
 PPIAF – पब्लिक – प्रायवेट इन्फ्रास्ट्रक्चर एडवाजरी फेसिलिटी
 P3 – पीथ्री, इंग्लैण्ड में पीपीपी के लिए इस्तेमाल की जाने वाली शब्दावली
 PPP – जन-निजी भागीदारी

PSC – प्रोडक्शन शेयरिंग कांट्रेक्ट
 PSD – निजी क्षेत्र विकास
 PSI – पब्लिक सर्विस इंटरनेशनल
 PSIRU – पब्लिक सर्विस इंटरनेशनल रिसर्च यूनिट
 PSP – निजी क्षेत्र भागीदारी
 PUPs – जन-जन भागीदारी
 PPP – क्रय शक्ति समानता
 RIL – रिलायन्स इंडस्ट्रीज़ लिमिटेड
 RPL – रिलायन्स पॉवर लिमिटेड
 RTI – सूचना का अधिकार अधिनियम
 SAGUAPAC – कोओपरेटिवा दे सर्विसियस पब्लिकोस संता क्रुज़ लिमितेदा
 SANAA – सर्विशियो ऑतोनोमो नेशनल दे एक्यूदक्तोज़ ई एलकेन्तेरिलादोस
 SMHPCL – श्री महेश्वर जल विद्युत निगम लिमिटेड
 SOEs – सरकारी स्वामित्व के उपक्रम
 TA – तकनीकी सहायता
 TNSIC – तमिलनाडु राज्य सूचना आयोग
 TWAD – तमिलनाडु जल एवं मलनिकास बोर्ड
 TBS – तरुण भारत संघ
 TWSSP – तिरुपुर जलप्रदाय एवं मलनिकास परियोजना
 UDF – उपयोगकर्ता विकास शुल्क
 UIDSSMT – छोटे और मझौले शहरों में बुनियादी ढाँचा विकास योजना
 UMPP – अल्ट्रा मेगा पॉवर प्लांट
 UN – संयुक्त राष्ट्र
 UNDP – संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम
 UNRISD – संयुक्त राष्ट्र सामाजिक विकास शोध संस्थान
 VGF – वायेबिलिटी गेप फण्डिंग
 WB – विश्व बैंक
 WRA – जल नियामक आयोग
 WSP – जल एवं स्वच्छता कार्यक्रम
 WWW – वर्ल्ड वाइड वेब

पीपीपी क्यों?

विश्व बैंक सीएस 2009-12 ने “निजीकरण को सार्वजनिक क्षेत्र की सभी बीमारियों की रामबाण दवा” के रूप में उल्लेखित किया है। साथ ही साथ पानी, ऊर्जा, यातायात, स्वास्थ्य, शिक्षा, आदि क्षेत्रों की सार्वजनिक सेवाओं की सभी समस्याओं का निदान करने और इन सेवाओं को कुशलतापूर्वक और आर्थिक सक्षमता के साथ प्रदान करने के लिए निजीकरण को प्रोत्साहित किया था। डेढ़ दशक से अधिक समय से यह धारणा व्यापक रूप में स्वीकार की गई है कि निजीकरण ही सार्वजनिक सेवाओं में सुधारों जैसे निवेश, कार्यक्षमता, सेवाप्रदाय, जवाबदेही आदि के लिए एकमात्र समाधान है।

1990 के दशक में—एक अंतर्राष्ट्रीय वित्त निगम (आईएफसी)⁹ दस्तावेज का निष्कर्ष था, जो उस समय शायद बहुत जल्दबाजी में लिया गया था,

“निजीकरण शब्द जो कि एक दशक पूर्व लगभग अनजाना था अब वह यहीं रहेगा या तो पूर्ववर्ती समाजवादी देशों में प्रतिस्पर्धी बाजार अर्थव्यवस्था की लम्बी राह के आवश्यक प्रथम चरण के रूप में या लातिनी अमेरिका, एशिया और अन्यत्र निजी क्षेत्र की अगुआई में वृद्धि पाने की कुंजी के रूप में। आईएफसी का उद्देश्य विकासशील विश्व में उत्पादक निजी उपक्रमों की वृद्धि को बढ़ावा देकर आर्थिक विकास को बढ़ाना है और एक दशक से निजीकरण हमारी प्राथमिकताओं में से एक है। रूस और भूतपूर्व सोवियत संघ के अन्य गणराज्यों के उद्यमों को निजी स्वामित्व में हस्तांतरित करने में हमने मुख्य भूमिका निभाई है, और अब हम रूस के बड़े राजकीय कृषि फार्मा के निजीकरण में वही भूमिका निभा रहे हैं”। (मूल दस्तावेज में जोर दिया गया है)

इसी दस्तावेज में निजीकरण किस तरह कार्य करता है, कौन से कारक इसमें शामिल हैं और इससे लोगों को किस प्रकार के लाभ मिलते हैं, इस बाबत एक सुंदर कहानी भी है।

अगले पृष्ठ पर देखिए बॉक्स-1 –

बॉक्स -1

निजीकरण दो घोड़ों की एक गाड़ी है

आईएफसी के एक अधिकारी ने कहा—“निजीकरण करना दो घोड़ों की एक गाड़ी चलाना है। इसमें गाड़ी उपक्रम है। एक घोड़ा राजनीतिक लक्ष्य है जो बड़ा चंचल और उड़ान भरने वाला है, दूसरा अर्थव्यवस्था है जो स्थिर व मंद गति है। निजीकरण की उबड़-खाबड़ और पथरीली राह पर इन दोनों को ही गाड़ी को खींचना है। पूरी गाड़ी में पुरानी उत्कृष्ट अंगूरी शराब के बक्से भरे हैं और यह दुर्भाग्यपूर्ण है कि इन घोड़ों के कारण जो कि गाड़ी को ज्यादातर अलग-अलग दिशाओं में खींच रहे हैं शराब की इन बोतलों, जिन पर बेहतर कुशलता, उच्च विक्रय मूल्य, प्रभावी निगमीय प्रशासन, आर्थिक निवेश आदि लेबल चस्पा है, का मजा तब ही लिया जा सकता है जब गाड़ी अपने लक्ष्य स्थान तक पहुंचे।”

“केवल श्रेष्ठतम सारथी ही इस राह पर आगे बढ़ सकता है—निहित स्वार्थों की पहाड़ी चढ़ाई पर कुछ बक्सों को यहाँ उतारना पड़ सकता है और कुछ घोड़े भी इतने मजबूत नहीं जो इन सबको लेकर चढ़ सकें, विदेशी विद्वेष की नदी को पार करने में एक या दो बक्से पीछे गिर सकते हैं कुछ गाड़ियाँ इतनी कमजोर होती हैं कि वे निजीकरण तक पहुंचने से पहले ही टूट जाती हैं। कभी-कभी बुद्धिमानी इसमें है कि राह में बक्सों के बाद बक्सों को गिराते हुए तेज उड़ने वाले घोड़े को राह पर सीधे दौड़ा दिया जाए। कभी-कभी उसे अपने स्थिर साथी के साथ-साथ चलने के लिए कोड़े से काबू में भी लाना संभव है। अनेक सारथी हार जाते हैं और इस उम्मीद में घोड़ों को खुला छोड़कर, गाड़ी से उतर कर वापस लौट जाते हैं कि यदि कोई बोतल न फूटी होगी तो उसका मजा लेंगे।”

International Finance Corporation 1995, Preface

हालांकि लगभग डेढ़ दशक बाद, अनेक निजी परियोजनाओं, विशेषतः पानी के क्षेत्र में, के प्रमाणों से यह दिखाई देता है कि निजीकरण का मॉडल मौजूदा समस्याओं के दीर्घावधि और स्थाई हल प्रदान करने में असफल रहा है। वास्तव में, कई बड़ी जानीमानी निजी परियोजनाएँ असफल हो गई हैं। इन निजी परियोजनाओं को तेजी से बढ़ती जल दरों, अक्षम संचालन और निम्न गुणवत्ता की सेवा के कारण तीव्र राजनैतिक एवं सामाजिक प्रतिक्रियाओं का सामना करना पड़ा।¹⁰

वास्तव में, विश्व बैंक की एक अधिकारी, ईसाबेल गुरेरो, जो रूसी और मैक्सिको के निजीकरण कार्यक्रम से जुड़ी हुई थीं, ने स्वीकारा कि “निजीकरण को आगे बढ़ाना एक भूल थी”।¹¹ देखिए बॉक्स-2

बॉक्स -2

भूल की स्वीकारोक्ति

एक दशक से ज्यादा समय के बाद, विश्व बैंक की अधिकारी स्वीकार करती हैं कि “निजीकरण एक भूल थी”। विश्व बैंक की भारत में प्रमुख अधिकारी ईजाबेल गुरेरो ने अक्टूबर 2007 में तहलका को दिए एक साक्षात्कार में कहा—“शायद कभी-कभी हम पर उचित कारणों से आरोप लगते हैं। आरोपों के पार्श्व में पिछले समय की कुछ सच्चाईयाँ हैं। हमने निजीकरण को अवश्य आगे बढ़ाया। पतन के बाद के सोवियत संघ जाने वाली टीम में मैं भी शामिल थी और हम सब ने कहा था कि निजीकरण एक अच्छा समाधान है। और बाद में हमने यह अनुभव किया कि यह एक भूल थी। क्योंकि पहला कारण यह था कि उस समय वहाँ कोई संस्था नहीं थी और हमने संस्थाओं के महत्त्व को नहीं समझा। यदि आपके पास सही अभिशासन (गवर्नन्स) न हो तो निजीकरण पर कुछ ही लोगों का कब्जा हो जाता है और तब आप असमानताएँ पैदा करते हैं। मैक्सिको छोड़ने के ठीक पहले मैंने एक पर्चा लिखा था जो ठीक यही कहता है। 1990 के दशक में निजीकरण, जो शायद विश्व बैंक की सहायता से हुआ था, के परिणामस्वरूप खूब सारा समेटकर कुछ लोग बहुत अमीर हो गए और वे नुकसान ही पहुँचाते हैं। निजी एकाधिकार के कारण मैक्सिको में टेलिफोन की दरें विश्व में सर्वाधिक हैं और यह बुरे निजीकरण के कारण हुआ”।

— तहलका (अंग्रेजी) के 13 अक्टूबर 2007 के अंक में ‘निजीकरण बहुत थोड़े हाथों में अत्यधिक दौलत दे देता है’ शीर्षक से ईजाबेल गुरेरो द्वारा दिए गए साक्षात्कार का अंश। स्रोत - http://www.tehelka.com/story_main34.asp? filename = Bu131007PRIVATISATION.asp

एक अन्य अधिकारी ने पूर्व में अनुभव किया था कि “बीता दशक (1990 का दशक) एक बहुत कुछ ‘खोया हुआ दशक’ है—यह नादान सोच थी कि ‘निजी क्षेत्र बुनियादी ढाँचे को संभाल लेगा’। ... जॉन ब्रिस्को, विश्व बैंक के पानी विशेषज्ञ, सितम्बर 2004¹²

जबकि दूसरी ओर पानी के व्यापार में लगी बहुराष्ट्रीय कंपनियों, जैसे वियोलिया (Veolia), स्वेज (Suez), सौर (SAUR), ने आईएफआई और विकासशील देशों की सरकारों से अधिक सहायता माँगना शुरू कर दिया है। यह सहायता इस रूप में माँगी गई है कि उनकी आमदनी सुनिश्चित हो, जोखिम की क्षतिपूर्ति के लिए अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थान (आईएफआई) द्वारा हस्तक्षेप की प्रक्रिया हो, समुचित अनुदान व कम ब्याज दर पर लम्बे समय की ऋण सुविधा हो

और पानी के व्यापार में मुनाफे के लिए निजी कंपनियों से भागीदारी की सुविधा हो।
देखें बॉक्स-3

बॉक्स-3

बहुराष्ट्रीय कंपनियों की माँगें

“विओलिया ने विकासशील देशों के गरीबों की सेवा की आर्थिक व्यवहार्यता पर चिंता जताई है खासकर ‘शहरों की तुलना में जहाँ प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद इतना कम नहीं होता है’। लाभ की संभावनाएँ या तो सेवा प्राप्त करने वाले उपभोक्ताओं से समुचित और सुनिश्चित आय पर निर्भर करती हैं—जिसमें गरीब शामिल नहीं होते हैं—या सब्सिडी के रूप में सेवाप्रदाय के लिए भुगतान की सरकारी गारंटियों पर।”*

स्वेज एक्शन योजना 2003-2004 के दौरान विकासशील देशों की योजनाओं में मुख्य कार्यकारी अधिकारी ने अपनी प्रस्तुति में कंपनी के दृष्टिकोण का खुलासा किया है, जो निम्न शर्तों पर है—

1. “निवेश कम करो।
2. मजबूत मुद्रा वाले देशों में धन देना रोकें।
3. बहुपक्षीय संस्थाओं के साथ पूर्णतः उपयुक्त मध्यस्थता की प्रक्रिया हो।
4. और सुनिश्चित करें कि रियायत देने वाली सरकारें और भागीदार अपने वचनों पर टिके रहे अन्यथा बहिर्गमन की तैयारी हो।”*

जिराल्ड मेस्ट्रालेट

मुख्य कार्यकारी अधिकारी

स्वेज एक्शन योजना 2003-2004

सौर (SAUR) इंटरनेशनल के मुख्य कार्यकारी अधिकारी ने निम्नांकित माँगे रखी थीं: “अनुचित अनुबंधीय प्रतिबंध..... अनुचित नियामक शक्ति और हस्तक्षेप... अवास्तविक सेवा के स्तरों पर जोर..... यूरोपीय मानकों को विकासशील देशों में लागू करने के प्रयास..... विकासशील देशों में ‘सभी के लिए कनेक्शन’ की माँग..... आवश्यक निवेश के लिए पर्याप्त मात्रा में अनुदानों एवं कम ब्याज दरों वाले दीर्घावधि ऋणों (सॉफ्ट लोन) को टाला नहीं जा सकता..... इन अनुदानों और दीर्घावधि ऋण प्रदाय के समन्वय का काम विश्व बैंक को करना है, विकासशील देशों को बतलाना है कि उन्हें क्या करना है और निजी कंपनियों के भागीदार के रूप में काम करना है”।

जेएफ टालबोट

सीईओ, एसएयूआर इंटरनेशनल

विश्व की चौथी सबसे बड़ी पानी की कंपनी, 2002**

* Hall, David (2003a)

** ‘Is the Water Business Really a Business?’ Mr J.F.Talbot, CEO Saur International World Bank Water and Sanitation Lecture Series 13th February 2002, Source URL - <http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/docs/SAUR.pdf>

फिर भी मुक्त व्यापार और व्यापारीकरण को बढ़ाने के प्रयासों को जारी रखते हुए, आईएफआई, जो निजीकरण को समाधान के रूप में प्रोत्साहित कर रहे थे, ने अनुभव किया कि निजीकरण के मॉडल को बनाए रखने के लिए भिन्न रणनीति अपनाना पड़ेगी। एशियाई विकास बैंक, विश्व बैंक, इंटरनेशनल फायनांस कॉर्पोरेशन और पब्लिक प्रायवेट इंफ्रास्ट्रक्चर एडवायजरी फेसिलिटी (पीपीआईएफ) जैसे अंतर्राष्ट्रीय संस्थानों ने नीतिगत परिवर्तन किया। सभी सार्वजनिक बुराईयों की रामबाण दवा के रूप में निजीकरण के बजाय निजी क्षेत्र के नेतृत्व में सार्वजनिक निवेश के माध्यम से पीपीपी को प्रस्तुत करना प्रारंभ किया।

विश्व बैंक ने भी अपनी रणनीति में परिवर्तन के संकेत दिए। 2005 की अपनी बुनियादी ढाँचे की प्रगति रपट¹³ और निजी ऑपरेटरों द्वारा शहरी बुनियादी ढाँचागत वित्त¹⁴ के अध्ययन में निष्कर्ष निकाला कि बुनियादी ढाँचे में निवेश की कमी को निजी क्षेत्र पूरा नहीं कर सकेगा और सार्वजनिक क्षेत्र का धन महत्वपूर्ण होगा। इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र के निवेश की आवश्यकता पर पुनः जोर दिया।

बैंक की मौजूदा बुनियादी ढाँचागत रणनीति में 1980 और 1990 के दशकों की तुलना में स्पष्टतः यह परिवर्तन दिखाई देता है कि निवेश एवं सेवा के लिए निजी क्षेत्र पर निर्भरता के बजाय पीपीपी को बढ़ाया जाना चाहिए।

भारत में जन-निजी भागीदारी

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना की प्रस्तावना कहती है “निम्न गुणवत्ता का बुनियादी ढाँचा भारत की मध्यम अवधि में विकास संभावना को गंभीर रूप से सीमित कर रहा है और ग्यारहवीं योजना शहरी और ग्रामीण दोनों के बुनियादी ढाँचों के विकास के लिए व्यापक कार्य योजना की रूपरेखा प्रस्तुत करती है”।¹⁵ ग्यारहवीं योजना का अनुमान है कि 9% की वार्षिक औसत विकास दर बनाए रखने के लिए बुनियादी ढाँचे में वर्ष 2007-2008 के खर्च ₹ 2,59,839 करोड़ को बढ़ाकर 2011-2012 में ₹ 5,74,093 करना होगा। 2006-07 की कीमत के आधार पर कुल मिलाकर पाँच वर्षों में ₹ 20,11,521 करोड़ खर्च होंगे।¹⁶ 2006-07 में यह निवेश सकल घरेलू उत्पाद का 5% था जो योजना के अंतिम वर्ष में बढ़कर 9% हो जायेगा।

सार्वजनिक वितरण प्रणाली हेतु खाद्य सब्सिडी 2010-11 में ₹ 60,600 करोड़ थी जिसे घटाकर 2011-12 में ₹ 60,573 कर दिया गया है। अन्य सामाजिक क्षेत्र जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, जल और स्वच्छता सेवाओं का सम्मिलित खर्च 2010-11 में 2.06% से घटकर 2011-12 में 1.96% कर दिया है।¹⁷

यह बहुत बड़ी धनराशि है और सरकार के अनुसार बिना निजी क्षेत्र के सहयोग से इसे इकट्ठा कर पाना शायद संभव न हो सकेगा। इसलिए सरकार ने तर्क दिया है—“चूँकि विभिन्न सामाजिक क्षेत्रों का तथा गरीबों लिए चलाए जा रहे जीवनयापन सहायता योजनाओं को सार्वजनिक संसाधनों का सर्वप्रथम लाभ मिलना चाहिए। इसलिए बुनियादी ढाँचागत विकास की रणनीति इस प्रकार तय की गई है कि वह पीपीपी के विभिन्न प्रकारों के माध्यम से निजी क्षेत्र के निवेश पर अधिक से अधिक निर्भर करें”।^{18,19}

उपरोक्त कथन से स्पष्ट है कि सरकार ने सार्वजनिक धन का निवेश सामाजिक सुरक्षा योजनाओं में करने का तय किया है। इसलिए बुनियादी ढाँचा विकास हेतु निजी क्षेत्र से निवेश की अपेक्षा की है। हालांकि आँकड़े यह भी बताते हैं कि सामाजिक सुरक्षा योजनाओं में भी आनुपातिक रूप से निवेश नहीं किया जा रहा है।

देश में लगभग 660 पीपीपी परियोजनाएँ सूचीबद्ध हैं। आर्थिक मामलों के विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार की वेबसाइट²⁰ पर दिए गए पीपीपी के क्रियान्वयन विवरण के अनुसार इन 660 परियोजनाओं में से सर्वाधिक 371 सड़क क्षेत्र की परियोजनाएँ हैं। इसके अलावा 46 ऊर्जा, 56 बंदरगाह, 131 शहरी

विकास, 5 हवाई अड्डों, 4 रेलवे, 6 शिक्षा और 3 स्वास्थ्य से संबंधित परियोजनाएँ हैं। पानी से संबंधित परियोजनाएँ शहरी विकास क्षेत्र की सूची में है जलक्षेत्र से संबंधित कुल 30 परियोजनाएँ हैं जिनमें निम्न जलप्रदाय परियोजनाएँ हैं —

1. विशाखापट्टनम औद्योगिक जलप्रदाय परियोजना, आंध्रप्रदेश
2. आदित्यपुर जलप्रदाय योजना, चरण-1, झारखण्ड
3. कर्नाटक शहरी जलक्षेत्र सुधार परियोजना
4. देवास औद्योगिक जलप्रदाय परियोजना, मध्यप्रदेश
5. खण्डवा (मध्यप्रदेश) में जल आवर्धन परियोजना
6. पुनर्चक्रीकृत जल का पुनर्चक्रण तृतीयक जलशोधन संयंत्र, जयपुर राजस्थान (रियूस ऑफ रिसाइकल्ड वाटर टर्शरी ट्रीटमेंट वाटर प्लांट)
7. 100 एमएलडी समुद्री जल का शुद्धिकरण संयंत्र, चेन्नई (100 एमएलडी सी वाटर डेसेलिनेशन प्लांट रिवर्स आस्मोसिस, चेन्नई)
8. अलन्दूर जल-मलनिकास परियोजना, तमिलनाडु
9. तिरुपुर औद्योगिक जलप्रदाय परियोजना, तमिलनाडु
10. शिवपुरी जलप्रदाय परियोजना, मध्यप्रदेश
11. जलप्रदाय आवर्धन का प्रबंधन अनुबंध, भिवंडी, महाराष्ट्र
12. हल्दिया (पश्चिम बंगाल) के जलशोधन संयंत्र का संचालन, संधारण और प्रबंधन परियोजना
13. कोलकाता के साल्टलेक में जलप्रदाय और मलनिकासी परियोजना

हालांकि यह स्पष्ट नहीं है कि मंत्रालय की वेबसाइट पर जलक्षेत्र से संबंधित इतनी कम परियोजनाएँ ही क्यों सूचीबद्ध की गई हैं जबकि इससे अधिक पीपीपी परियोजनाओं का विभिन्न स्तरों पर क्रियान्वयन जारी है। सूची में दी गई सभी पीपीपी परियोजनाओं की कुल लागत रूपए 3,35,453 करोड़ रूपए है। लागत के आधार पर परियोजनाओं का अधिकतम अंश सड़क और बंदरगाह के क्षेत्र के लिए है जबकि शहरी विकास के लिए न्यूनतम है जो रूपए 26,898 करोड़ रूपए है।

मंथन अध्ययन केन्द्र द्वारा भारत में जलक्षेत्र में कार्यरत पीपीपी परियोजनाओं²¹ की विस्तृत सूची तैयार की गई है जिसमें इससे कहीं अधिक परियोजनाएँ हैं।

जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीकरण मिशन (जेएनएनयूआरएम) और छोटे तथा मझौले शहरों की अधोसंरचना विकास योजना (यूआईडीएस एसएमटी) जैसी भी परियोजनाएँ हैं जो शहरी नागरिक सेवाओं पीपीपी को बढ़ावा दे रही हैं।

पीपीपी अनुमान और उम्मीदें

भारत में ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-2012) के दौरान बुनियादी ढाँचा संबंधी परियोजनाओं की लागतों का अनुमान योजना आयोग और विश्व बैंक आदि विभिन्न एजेंसियों द्वारा लगाया गया है। बुनियादी ढाँचा विकास के लिए ये अनुमान बहुत बड़ी लागत दर्शाते हैं परंतु पूर्व की विफलताओं के मद्देनजर सतर्कता बरतते हुए इस अनुमानित लागत में निजी क्षेत्र से भी निवेश की अपेक्षा की गई है। ग्यारहवीं योजना के दस्तावेज में क्षेत्रवार अनुमानित निवेश तालिका-1 में दिए गए हैं।

तालिका-1 – क्षेत्रवार प्रस्तावित निवेश

क्षेत्र	ग्यारहवीं योजना (प्रस्तावित निवेश)		
	₹ करोड़	करोड़ डॉलर (₹ 40 / डॉलर के आधार पर)	अंश %
विद्युत (एनसीई सहित)*	6,66,525	16663.13	32.42
सड़कें एवं पुल	3,14,152	7853.80	15.28
दूरसंचार	2,58,439	6460.98	12.57
रेल्वे (एमआरटीएस सहित)	2,61,808	6545.20	12.73
सिंचाई (वाटरशेड सहित)	2,53,301	6332.53	12.32
जलप्रदाय एवं स्वच्छता	1,43,730	3593.25	6.99
बंदरगाह	87,995	2199.88	4.28
हवाई अड्डे	30,968	774.20	1.51
भण्डारण	22,378	559.45	1.09
गैस	16,855	421.38	0.82
योग	20,56,150	51403.75	100.00

* NCE - Non Conventional Energy

#Source-Government of India (2008), Table No-12.3, Page-257, (At 2006-07 prices)

पानी, स्वच्छता और सिंचाई के क्षेत्र में ग्यारहवीं योजना के दौरान बुनियादी ढाँचा विकास में अनुमानित खर्च तथा सार्वजनिक व निजी क्षेत्रों के निवेश संबंधी विवरण तालिका-2 में दिए गए हैं।

तालिका-2, सार्वजनिक और निजी क्षेत्र का निवेश

क्षेत्र	दसवीं योजना (प्रस्तावित खर्च)	कुल ग्यारहवीं योजना	अंश %
केन्द्र सरकार	13,617	24,759	9.77
राज्य सरकार	97,886	2,28,543	90.23
कुल सिंचाई (वाटरशेड सहित)	1,11,503	2,53,307	100.00
केन्द्र सरकार	42,316	42,003	29.22
राज्य सरकार	21,465	96,306	67.00
निजी क्षेत्र	1,022	5,421	3.77
कुल जलप्रदाय एवं स्वच्छता	64,803	1,43,730	100.00

*Source-Government of India (2008), Table No-12.4, Page-258. (At 2006-07 prices)

विश्व बैंक ने भी आवश्यक अनुमानित लागत दी है किन्तु वैश्विक आर्थिक मंदी के चलते अनुमानों को घुमा-फिरा के बताया गया है-

“यह जानते हुए कि अपर्याप्त बुनियादी ढाँचा तेज वृद्धि और समग्र विकास में महत्वपूर्ण बाधा है, योजना काल में बुनियादी ढाँचे के कुल खर्च के बढ़ने का अनुमान लगाया गया है जो जीडीपी का लगभग 7.65% है। योजना में उपयोग की गई विनिमय दर (₹ 40 प्रति डॉलर) के हिसाब से यह धनराशि कुल 515 अरब डॉलर होती है जिसमें से 155 अरब डॉलर या 30% निजी क्षेत्र से आने की संभावना है। ग्यारहवीं योजना विश्व की अर्थव्यवस्था में मंदी की एक खतरे के रूप में पहचान करती है। यह मंदी अब वास्तविक रूप में आ चुकी है और वृद्धि तथा निवेश के संशोधित अनुमान नीचे गिर गए हैं।”²²

वैश्विक मंदी के बावजूद योजना आयोग सार्वजनिक व निजी क्षेत्र के निवेश को लेकर आशावादी²³ है-

“ग्यारहवीं योजना में बुनियादी ढाँचे के लिए कुल अनुमानित निवेश में सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र की भागीदारी क्रमशः 70% और 30% होगी, जबकि दसवीं योजना में यह निवेश क्रमशः 82% और 18% था। हालांकि, यदि हम दसवीं योजना की तुलना में ग्यारहवीं योजना के खर्च की बढ़ोतरी पर ध्यान दे तो इस बढ़ोतरी का 38.3% निजी क्षेत्र के निवेश से आने की संभावना है और कुल खर्च में निजी क्षेत्र का अंश 18.5% से बढ़कर 29.7% हो जायेगा।”

इसमें आगे कहा गया है कि “अगर यह प्रयास सफल रहते हैं तो भारत जन-निजी भागीदारी के बहुत बड़े कार्यक्रम का संचालन करेगा”।²⁴

इन परियोजनाओं में शहरी क्षेत्र के विकास के लिए जो क्षेत्र शामिल किए गए हैं वे बिजली, सड़क, शहरी यातायात, जलप्रदाय, मल निकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन और दूसरी भौतिक बुनियादी ढाँचे से संबंधित परियोजनाएँ हैं।²⁵ ये क्षेत्र वे हैं जो वर्तमान में कम कार्यक्षमता के कारण उत्पन्न समस्याओं को और कार्यक्षमता बढ़ाने के लिए आवश्यक संसाधनों की प्राप्ति में भी कठिनाईयें झेल रहे हैं। उदाहरणार्थ, विश्व बैंक की टिप्पणी कि “पिछले पाँच वर्षों में जब सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर औसतन 8% रही तब बिजली उत्पादन और वितरण में वृद्धि मात्र 4.9% प्रतिवर्ष रही। राष्ट्रीय और प्रांतीय राजमार्गों का जाल (नेटवर्क) यातायात की अप्रत्याशित माँग वृद्धि के साथ तालमेल बैठाने में असफल रहा है: प्रान्तीय राजमार्गों में मात्र 30% दो लेन वाले हैं, 50% से अधिक की हालत बहुत खस्ता है..... केवल आधी आबादी को शुद्ध पेयजल उपलब्ध है, एक तिहाई से भी कम लोगों को स्वच्छता सुविधाएँ प्राप्त हैं और भारत के 6 लाख गाँवों में से 40% सड़कों से जुड़े हुए नहीं हैं”।²⁶

मौजूदा चलन और अनुमान यह सुझाते हैं कि भारत सरकार और अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थान (आईएफआई) बुनियादी ढाँचा विकास के लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु पीपीपी के माध्यम से निजी क्षेत्र को प्रोत्साहित करना चाहते हैं।

परंतु पीपीपी द्वारा निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति में कई कठिन प्रश्न पूछे जाने की आवश्यकता है। क्या विकासशील देशों की अधिक जोखिम वाली परियोजनाओं में निजी क्षेत्र रुचि लेगा और निवेश करना चाहेगा? क्या सरकारें पीपीपी के संबंध में आने वाली जटिल तकनीकी, आर्थिक और ढाँचागत समस्याओं को सुलझाने के लिए तैयार हैं? और, पानी तथा स्वच्छता जैसे क्षेत्रों से जुड़े व्यापक अभिशासकीय और सामाजिक सरोकारों का होगा? बाद के कुछ खण्डों में हम इन समस्याओं पर विचार करेंगे।

फिलवक्त हम देखेंगे कि कुछ एजेसियों ने पीपीपी की किस प्रकार व्याख्या की है।

पीपीपी क्या है?

जन-निजी भागीदारी की कुछ व्याख्याएँ

अनेक सरकारों, जन-निजी भागीदारी एजेंसियों, शिक्षाशास्त्रियों, नीतिगत शोध संस्थाओं और अलाभकारी समूहों ने जन-निजी भागीदारी को विभिन्न प्रकार से परिभाषित किया है जो इसके विभिन्न पहलुओं को दर्शाती हैं। भारत सरकार ने पीपीपी को इस प्रकार परिभाषित किया है—

“पीपीपी परियोजना का अर्थ उस परियोजना से है जिसमें एक तरफ सरकार या स्वतंत्र अस्तित्व के वैधानिक निकाय और दूसरी ओर निजी क्षेत्र की कंपनी के बीच एक अनुबंध या रियायती अनुबंध होता है जो बुनियादी ढाँचागत सेवा प्रदान करने के लिए उपभोक्ता से शुल्क वसूल करेगी।”²⁷

योजना आयोग के सामाजिक क्षेत्र के लिए पीपीपी उप समूह की रिपोर्ट, पीपीपी को निम्नानुसार परिभाषित करती है—

“जन-निजी भागीदारी (पीपीपी) दूसरी ओर एक ऐसा मॉडल है जिसमें सेवाप्रदाय का कार्य निजी क्षेत्र (अलाभकारी/लाभार्थ संगठन) द्वारा किया जाता है जबकि सेवा प्रदान करने की जिम्मेदारी सरकार पर होती है। इस प्रकार की व्यवस्था में सरकार या तो निजी भागीदार के साथ अनुबंध में शामिल रहती है या निजी क्षेत्र को सेवा प्रदान करने की प्रतिपूर्ति करती है। अनुबंध नई गतिविधियों को तत्परता प्रदान करता है विशेषकर, जब सेवा प्रदान करने के लिए न तो निजी क्षेत्र और न ही सार्वजनिक उपस्थित क्षेत्र होता है।”²⁸

केनेडियन काउन्सिल फॉर पीपीपी (पीपीपी को प्रोत्साहित करने वाले समूहों द्वारा प्रायोजित संस्था)²⁹ के अनुसार पीपीपी “निजी और सार्वजनिक क्षेत्रों के बीच एक सहकारी योजना है जो प्रत्येक भागीदार की विशेषज्ञता पर बनी है, जो स्पष्ट सार्वजनिक आवश्यकताओं को पुरस्कारों, जोखिमों और संसाधनों के उचित आबंटन द्वारा पूरी करती है”।³⁰

परंतु पीपीपी को प्रोत्साहित करने वाली एजेंसियों द्वारा दी गई परिभाषाओं के विपरीत कुछ शैक्षणिक एवं शोध अध्ययनों ने स्पष्ट किया है कि “जन-निजी भागीदारी” शब्द ‘अनुबंध करने’ या ‘निजीकरण’ जैसे शब्दों से बचने के लिए भागीदारियों के पक्ष में गढ़ी गई शब्दावली से अधिक कुछ नहीं है। यह सार्वजनिक प्रबंधन के अंतर्गत एक सामान्य चलन का एक हिस्सा हो सकता है जिसमें समय-समय पर नए लुभावने शब्दों की आवश्यकता पड़ती है या शायद यह उन्हीं

नीतियों को आगे बढ़ाने के लिए अन्य और अधिक आकर्षक नाम देने की प्रथा को प्रकट करता है”।³¹

पीपीपी से संबंधित कुछ प्रमुख तत्वों के लिए बॉक्स-4 देखें।

बॉक्स-4

पीपीपी के कुछ तत्व

उपर्युक्त परिभाषाएँ पीपीपी के कुछ मूल सिद्धांतों की व्याख्या करती हैं। हम पीपीपी के कुछ प्रमुख तत्वों को चिन्हित कर रहे हैं।

1. अनुबंध/इकरारनामा सरकार और निजी कंपनियों के बीच
2. बुनियादी ढाँचागत सेवाओं का प्रदाय निजी संचालक द्वारा करने हेतु प्रयुक्त
3. व्यावसायिक सिद्धांतों पर आधारित संचालन
4. उपभोक्ताओं द्वारा सेवा शुल्क देने पर ही सेवाप्रदाय
5. थोक मात्रा में सेवाप्रदाय के लिए सार्वजनिक एजेंसी/सरकार द्वारा भुगतान
6. पूर्ण लागत वसूली, कम से कम संचालन और प्रबंधन खर्च के लिए
7. सेवा प्रदान करने की जिम्मेदारी सरकार के ऊपर
8. जोखिमों, भूमिकाओं और जिम्मेदारियों का सार्वजनिक और निजी क्षेत्र के बीच विभाजन
9. जटिल नियामक तंत्रों की आवश्यकता

केनेडियन सेंटर फॉर पॉलिसी आल्टरनेटिव्स के अध्ययन ने स्पष्ट किया है कि –

“पीपीपी एक तरह का निजीकरण है जिसमें निजी कंपनी या कंपनियों का संघ सार्वजनिक बुनियादी ढाँचा योजनाओं (अस्पताल, पुल आदि) की डिजाईन, निर्माण, संचालन और अनेक प्रकरणों में वित्त व्यवस्था को अपने हाथ में लेती है।”³²

अब हम भागीदारी की कानूनी परिभाषा पर विचार करेंगे भारतीय भागीदारी अधिनियम, 1932 के अनुसार ‘भागीदारी’ उन व्यक्तियों के बीच वह संबंध है जो व्यापार के लाभों को बाँटने पर सहमत हैं। यह साझा व्यापार सभी के द्वारा या किसी

एक के द्वारा सभी के लिए चलाया जाता है।³³

कॉलिनस अंग्रेजी शब्दकोष में भागीदारी “किन्ही दो या अधिक लोगों के बीच एक अनुबंधीय संबंध जिसे किसी संयुक्त व्यापारिक योजना से लाभ कमाने के दृष्टिकोण से चलाया जाए और नुकसान की जिम्मेदारी सब पर होगी तथा लाभ पर सबका हक होना परिभाषा है”।

वास्तव में पीपीपी को अलग-अलग स्थानों पर अलग-अलग नाम दिए गए हैं। उदाहरणार्थ इंग्लैण्ड में पीपीपी को “निजी-वित्तीय पहल” के नाम से जाना जाता है। इंग्लैण्ड, आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैण्ड में पीपीपी को “वैकल्पिक वित्तीय एवं क्रय परियोजनाएँ”, “वैकल्पिक सेवाप्रदाय प्रणाली” के नामों से तथा कनाडा में पीपीपी पीथ्री के नाम से लोकप्रिय है।

जन-निजी भागीदारी एक व्यापक शब्द है और इसके विभिन्न पहलुओं को परियोजना लागू करने के विभिन्न स्तरों पर अमल में लाया जाता है। बिल्ड-ओन-ट्रांसफर (बीओटी), बिल्ड-ओन-ऑपरेट (बीओओ), बिल्ड-ओन-ऑपरेट-ट्रांसफर (बीओओटी) आदि पीपीपी के विभिन्न प्रकार निर्माण और प्रबंधन अनुबंधों की शुरुआत से ही हो सकते हैं। संचालन एवं रखरखाव अनुबंध, डिजाईन-बिल्ड-मेन्टेन/ऑपरेट अनुबंध, प्रबंधन अनुबंध, टर्न-की अनुबंध जैसे विशिष्ट अनुबंध सेवाप्रदाय के लिए होते हैं।

निजीकरण एवं जन-निजी भागीदारी में अंतर

अनेक अनुभवों और प्रमाणों से सिद्ध हुआ है कि निजीकरण या निजी क्षेत्र की सार्वजनिक सेवाओं में भागीदारी में कई मुद्दे और समस्याएँ अंतर्निहित हैं। इसलिए यह महत्वपूर्ण है कि निजीकरण और जन-निजी भागीदारी के अंतर को समझा जाए। यह समझना भी बहुत महत्वपूर्ण है कि यह अंतर सिर्फ शाब्दिक या अलंकारिक है अथवा दोनों मॉडलों में संचालन और संरचना की दृष्टि से कोई व्यावहारिक अंतर भी है।

1990 के दशक के शुरुआती वर्षों में निजीकरण की लहर के दौरान सरकारों और अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों ने बुनियादी ढाँचे के विकास और सेवाप्रदाय के लिए निजीकरण के मॉडल को लागू करने के प्रयास किए थे। इस मॉडल को विकासशील देशों में शहरी बुनियादी ढाँचे संबंधी सेवाप्रदाय में गुणवत्ता, कम शुल्क, नए निवेश आकर्षित करने और अन्य लाभों को बढ़ाने वाले 'समाधान' के रूप में पेश किया गया था। इस मॉडल में सार्वजनिक क्षेत्र को सामान्य रूप से अक्षम, भ्रष्ट तथा कम निवेश क्षमता के साथ ही कुप्रबंधन और तकनीकी रूप से अकुशल माना जाता है।

इसके फलस्वरूप विश्वभर में अनेक स्थानों पर पानी के निजीकरण के विरोध में जन प्रदर्शन, सामाजिक अशान्ति और विरोध अभियानों की घटनाएँ बढ़ती देखी गईं। अर्जेंटीना में निजी कंपनियों को भारी नुकसान, मेट्रो मनीला जलप्रदाय परियोजना से निजी कंपनी द्वारा हाथ खींच लेना, अटलान्टा में पानी के अनुबंध पर संकट, कोलम्बिया, जकार्ता और अल आल्टो जैसी जगहों पर तीव्र सामाजिक प्रतिक्रियाएँ और दंगे आदि हुए। इस प्रकार की घटनाओं ने यह सिद्ध करना प्रारंभ कर दिया कि पानी के क्षेत्र में कई विकसित और विकासशील देशों में निजी क्षेत्र की सहभागिता का मॉडल सफल नहीं है। जहाँ निजी कंपनियों ने अनुबंध की शर्तों को पूरा नहीं किया था वहाँ उन्हें अनेक राजनैतिक और सामाजिक विरोध प्रदर्शनों का सामना करना पड़ा। इसका यह अर्थ भी हुआ कि निजी क्षेत्र विकास (प्रायवेट सेक्टर डेवलपमेंट, पीएसडी) रणनीति जो सार्वजनिक जल सेवाओं में निजी भागीदारी को प्रोत्साहित कर रही थी, वह असफल हो गई थी। (कृपया तालिका-3 में ऐसे कुछ प्रकरण देखें)। ज्यादा उदाहरणों के लिए www.manthan-india.org में असफल निजीकरण परियोजनाओं की जानकारी प्राप्त करें।

तालिका-3, निजी क्षेत्र की असफलताओं के कुछ उदाहरण

क्र.	असफल परियोजनाएँ	कारण
1.	ब्यूनसआयर्स (अर्जेंटीना)	1. बारम्बार बढ़ती कीमतें 2. सेवा की निम्न गुणवत्ता 3. अनुबंध की शर्तों के पालन में असफलता 4. आर्थिक समस्याएँ
2.	पश्चिमी मनीला (फिलिपीन्स)	1. कीमतों में बढ़ोत्तरी 2. गरीब बस्तियों में नल कनेक्शन न देना 3. निवेश नहीं करना 4. शुल्क वृद्धि 5. अनुबंध की अन्य शर्तों को पूरा न कर पाना
3.	अटलान्टा (संयुक्त राज्य अमेरिका)	1. पानी की ऊँची दरें 2. घटती गुणवत्ता 3. नए निवेश न कर पाना
4.	अल अल्टो (बोलीविया)	1. शहर की गरीब बस्तियों में पेयजल प्रदाय करने से मना करना। 2. अनुबंध की शर्तों को पूरा करने में असफलता
5.	वेराजेस (फ्रांस)	1. पानी की बढ़ती दरों के विरुद्ध जन शिकायतें 2. पानी की घटती गुणवत्ता 3. जलप्रदाय व्यवस्था में समस्याएँ

जैसे कि पूर्व में चर्चा की गई है, यह वह समय था जब निजी कंपनियाँ, जो मुनाफे, जोखिम दूर करने के तरीकों, लम्बी अवधि तथा कम ब्याज दर वाले कर्ज और अनुदानों की माँग कर रही थीं, ने विकासशील देशों से पलायन करना प्रारंभ कर दिया था। यह स्पष्ट हो गया था कि अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों से मदद या फिर विकासशील देशों की सरकारों से सार्वजनिक धन प्राप्त किए बगैर पानी की सेवाओं में सुनिश्चित आय और मुनाफा कमाना आसान नहीं होगा। अतः निजी

कंपनियों को सार्वजनिक क्षेत्र की सहायता की आवश्यकता हुई ताकि वे जलक्षेत्र में जोखिमों को कम कर अपना व्यापार चला सकें और सुनिश्चित लाभ अर्जित कर सकें। सार्वजनिक क्षेत्र की सहायता की आवश्यकता सामाजिक एवं राजनैतिक विरोध प्रदर्शनों के प्रभावों को टालने एवं उन्हें कम करने के लिए भी थी। इसका यह मतलब भी था कि सार्वजनिक क्षेत्र को साथ लेकर निजी कंपनियाँ यह सुनिश्चित करना चाहती थीं कि जोखिम तो सार्वजनिक क्षेत्र उठाए और लाभ निजी कंपनी कमाए। यही वह दौर था जब पूर्णतया निजी क्षेत्र की परियोजनाओं या नगरपालिका सेवाओं के निजीकरण के विकल्प के रूप में जन-निजी भागीदारी मॉडल का उभरना प्रारंभ हुआ था।

यद्यपि यह सुझाया जाता है कि निजीकरण और जन-निजी भागीदारी मॉडल में बहुत अंतर है, विस्तृत विश्लेषण और दोनों मॉडलों की समझ यह दर्शाती है कि यह अंतर बहुत सतही तौर पर है और मूलभूत रूप से दोनों समान हैं।

एशियाई विकास बैंक की एक रिपोर्ट में स्वीकारा गया है कि वास्तव में इन दोनों में कोई अंतर नहीं है। उसमें कहा गया है कि “निजी क्षेत्र द्वारा सार्वजनिक सेवाओं और बुनियादी ढाँचे के विकास और संचालन के तरीके, जो शर्तों और प्रतिबंधों के अधीन सरकार और निजी क्षेत्र दोनों को मंजूर हों, को जन-निजी भागीदारी (पीपीपी) या निजी क्षेत्र भागीदारी (पीएसपी) कहा गया है”।³⁴

नब्बे के दशक में विश्व बैंक और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष द्वारा तीसरी दुनिया के देशों में ढाँचागत समायोजन कार्यक्रम शुरू किया गया। इस कार्यक्रम का एक प्रमुख उद्देश्य सार्वजनिक सेवाओं का निजीकरण करना था। निजी कंपनियों को सार्वजनिक सेवा के रास्ते मुनाफा कमाने का अवसर देने हेतु एक सुंदर शब्द पीएसपी इजाद किया गया। पीएसपी का मतलब सीधे निजीकरण से है। इसमें पूँजी निवेश से लेकर संचालन-संधारण खर्च तथा अन्य जिम्मेदारियाँ निजी क्षेत्र द्वारा वहन करनी होती थीं। सारी जोखिमें भी निजी क्षेत्र की ही होती थी और उन्हें मुनाफा कमाने की भी छूट होती थी।

भारत सरकार के जल संसाधन मंत्रालय के जल संसाधनों के कार्यकारी समूह की रिपोर्ट में भी ऐसा ही अभिमत है—“2002 की राष्ट्रीय जल नीति निजी क्षेत्र की भागीदारी अर्थात् जन-निजी भागीदारी (पीपीपी) की सिफारिश करती है”।³⁵

एशियाई विकास बैंक की वेबसाइट पर ‘चेम्पियन प्रेजेन्टेशन-पीपीपी प्रोजेक्ट्स एण्ड अरेंजमेंट्स’ पर बैंक द्वारा प्रोत्साहित पीएसपी गतिविधियों और परियोजनाओं को सूचीबद्ध किया गया है।³⁶

डेविड हाल (पीएसआईआरयू, ग्रीनविच विश्वविद्यालय, इंग्लैण्ड) ने पीपीपी

पर टिप्पणी की है—

“जैसे ही इंग्लैण्ड में निजीकरण राजनैतिक दृष्टि से विवादास्पद होने लगा, नई शब्दावली गढ़ ली गई। जन-निजी भागीदारी या संक्षेप में पीपीपी, संबंधों में बड़े परिवर्तन के बजाय निजी क्षेत्र की उसी प्रकार की भागीदारी को अधिक सहयोगी, तकनीकी रूप में प्रस्तुत करने की कोशिश मात्र है। इसी प्रकार का एक शब्द है प्रायवेट सेक्टर पार्टिसिपेशन (पीएसपी) या निजी क्षेत्र सहभागिता जिसका विश्व बैंक और अन्य द्वारा विकासशील देशों के संदर्भ में व्यापक रूप से प्रयोग किया गया है। दोनों ही मामलों में यह शब्द कोई ठोस कानूनी या तकनीकी शब्दावली नहीं है। वरन श्रीमती थेचर (इंग्लैण्ड की पूर्व प्रधानमंत्री) के जमाने में प्रचलित ‘निजीकरण’ का प्रतिस्थापन मात्र है। उदाहरणार्थ, ज्यादातर पीपीपी कानूनी दृष्टि से भागीदारियाँ नहीं बल्कि अनुबंधीय संबंध मात्र हैं।”³⁷

पीएसपी गतिविधियों का पीपीपी व्यवस्था में ऐसा वर्गीकरण स्पष्टतः बतलाता है कि वास्तव में पीएसपी और पीपीपी समानार्थी शब्द हैं। अलंकृत भाषा की लोकप्रिय जुगाली के द्वारा पीपीपी को ज्यादा सामुदायिक, जिम्मेदार, सार्वजनिक क्षेत्र नियंत्रित और पारदर्शी दिखाया जाता है, लेकिन इसके बावजूद निजीकरण (पीएसपी) और पीपीपी दोनों शब्दावलियाँ कानूनी, संचालन और संरचनात्मक स्तरों समान ही हैं। यहाँ तक कि सरकारों और अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियों के दस्तावेजों और प्रस्तुतियों में भी दोनों को समानार्थी रूप में प्रयुक्त किया गया है, जो यह दर्शाता है कि वास्तविक रूप से दोनों के बीच कोई अंतर नहीं है।

पीपीपी के पक्ष में तर्क

पीपीपी के पक्ष के कुछ तर्कों का परीक्षण हम इस अध्याय में करेंगे। इसका उद्देश्य इन तर्कों के आधारों को स्पष्ट करना और इस संदर्भ में पीपीपी के अनुभवों पर विचार करना है। जबकि उन्हें पूरी सावधानी से विचार-विमर्श के बिना व्यवस्था में लागू कर दिया गया है।

कम खर्चीली परियोजनाएँ

पहला प्रमुख दावा जो पीपीपी परियोजनाओं के पक्ष में पहला प्रमुख दावा यह दिया जाता है कि यह मॉडल नए निजी पूँजी निवेश का एक सस्ता विकल्प है और इस प्रकार सरकारें बुनियादी ढाँचों पर होने वाले खर्च से पैसा बचा सकती है। जबकि वास्तव में ऐसा नहीं हो सकता है। सरकारी अंश जरूर कम हो सकता है लेकिन इससे परियोजना की लागत कम नहीं होती है। निजी ठेकेदारों को दिए गए पारंपरिक सरकारी ठेकों के विपरीत पीपीपी ज्यादा महँगे भी हो सकते हैं।³⁸ इसे निम्नलिखित कारणों से स्पष्ट किया जा सकता है—³⁹

“निजी क्षेत्र के भागीदारों को आकर्षित करने के लिए लाभ देने की आवश्यकता होती है; शासन द्वारा दिए गए पारंपरिक सरकारी ठेकों की तुलना में पीपीपी अनुबंधों की प्रक्रिया भारी-भरकम होने के कारण ये अनुबंध अधिक महँगे होते हैं; और पूँजी (कर्ज) की लागत भी निजी क्षेत्र के लिए ज्यादा होती है। निजी क्षेत्र को आकर्षित करने के लिए परियोजना की लाभ प्राप्ति की दरें सार्वजनिक उपक्रमों की तुलना में ज्यादा होती है।”

निजी कंपनियाँ अपने उद्यमों से लाभार्जन के लिए कार्य करती हैं। सामाजिक उत्तरदायित्व और जनकल्याण उनके सिद्धांत का हिस्सा नहीं होते। कोई भी निजी

एक निजी कम्पनी द्वारा
नागपुर नगर निगम में संचालन
का कार्य संभालने के बाद जल
शुल्क का बढ़ा हुआ बिल !

SMT-SULOCHANABAI RAMDAS KAMLE H.NO-1838/C/60 SAMTA LAY OUT AMBAZARI NAGPUR NAGPUR Round No. : 2/2008-2009			
173	7347033	41033	
PRIV	R1	15	17/01/2006
31/05/2008	715	31/06/2008	1085 370 REG
	274508		1401.00
	07/11/2008		0.00
	24/11/2008		0.00
	06/08/2008		0.00
			1401.00
			252.00
			1653.00

कंपनी जब भी किसी योजना पर कार्य करती है तो योजना की कुल लागत में उसका सुनिश्चित लाभ भी शामिल होता है। उदाहरणार्थ, भारत की प्रथम औद्योगिक एवं घरेलू जलप्रदाय परियोजना तिरुपुर जलप्रदाय और मलनिकासी परियोजना में कंपनी को परियोजना से प्रतिवर्ष 20% का लाभ अनुमानित है।⁴⁰

निजी निवेश में एक अन्य समस्या है कि ऊँची ब्याज दर पर कर्ज उपलब्ध होने से ब्याज का खर्च बढ़ जाता है। केनेडियन सेन्टर फॉर पालिसी आल्टरनेटिव की रिपोर्ट कहती है—“पीपीपी से जुड़ी समस्याओं में से एक यह है कि निजी भागीदार प्रायः ऋण लेता है और निजी कर्जदार के लिए सरकार की तुलना में ब्याज दर ज्यादा होती है। समय के साथ ब्याज दर बदलती रहती है, परंतु सामान्यतः निजी क्षेत्र के ऋण-पत्रों (बॉण्ड्स) की दर उसी प्रकार के सार्वजनिक क्षेत्र के ऋण-पत्रों से 1% ज्यादा होती है। निजी कंपनियों के लिए ब्याज दर अधिक होने की मुख्य वजह यह है कि निजी कंपनियों द्वारा समय पर धन चुकाने की कम संभावनाएँ इस ऋण को काफी जोखिमपूर्ण बना देती हैं। निवेशक इन जोखिमों की क्षतिपूर्ति चाहते हैं। इसलिए कंपनियों के ऋण पर बाजार अधिक ब्याज दर चाहता है। बुनियादी ढाँचा परियोजनाओं से जुड़ी आशंकाओं पर विचार करने से पहले ही, निजी क्षेत्र की समय पर धन चुकाने की कम संभावनाओं के चलते पीपीपी के लिए ब्याज दर अधिक होती है”।⁴¹

पीपीपी में सामान्य रूप से अनुबंधों की प्रक्रिया लम्बी और ज्यादा समय लेने वाली होती है, जो इस तरह की परियोजनाओं को महँगा कर देती है। इंग्लैण्ड के कोषालय के अनुसार “प्रायवेट फायनेंस इनिशिएटिव (इंग्लैण्ड में पीपीपी के लिए इस्तेमाल की जाने वाली शब्दावली) या निजी-वित्त पहल का सौदा एक अत्यंत जटिल व्यापारिक और वित्तीय समझौता होता है, जिससे उसके सार्वजनिक क्षेत्र के अनुबंधकर्ता को गुजरना होता है। इस प्रक्रिया में अनेक तरह के व्यवसायों और वित्तीय संस्थानों से सौदेबाजी करनी होती है जो सभी अपने कानूनी और वित्तीय सलाहकार रखते हैं। फलस्वरूप अन्य सामान्य ठेकों के बजाय अनुबंध करने की अवधि और प्रक्रियागत लागत दोनों प्रभावी रूप से बहुत अधिक बढ़ जाती है”।⁴²

मौजूदा आर्थिक मंदी और उससे हुई निजी कंपनियों के लिए धन की कमी के कारण पीपीपी का भविष्य संदेहास्पद है। साथ ही दक्षिण अफ्रीका, आस्ट्रेलिया, मध्य पूर्व, संयुक्त राज्य अमेरिका और मेक्सिको जैसे देश पीपीपी परियोजनाओं को खारिज कर रहे हैं।

भारत पर विश्व बैंक टिप्पणी करती है—“वैश्विक वित्तीय संकट के परिणामस्वरूप न केवल अंतर्राष्ट्रीय अपितु भारत के घरेलू साख बाजार में भी तंगी आई है। घरेलू निवेशकों के लिए ऋण की ब्याज दरों में बढ़ोत्तरी (साल 2008 से

पहले की तुलना में कम से कम 20 से 30%), और बुनियादी ढाँचा परियोजनाओं के लिए ऋण और जोखिमपूर्ण निवेश दोनों की उपलब्धता में कमी आई है। इस परिप्रेक्ष्य में, ग्यारहवीं योजना में बुनियादी ढाँचे में निजी क्षेत्र के निवेश बढ़ाने के लक्ष्य चाही गई सीमा तक पूर्ण नहीं हो सकेंगे, जिनमें पीपीपी द्वारा निवेश भी शामिल है। यहाँ तक कि लम्बे समय के लिए पूँजी जुटाने में शासन समर्थित संस्थानों जैसे आईआईएफसीएल⁴³ (इण्डिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फायनेंस कंपनी लिमिटेड) और पॉवरग्रिड (कॉर्पोरेशन) को भी परेशानी आ सकती है⁴⁴। भारत में बैंकों द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र और निजी क्षेत्र को दिए जाने वाले ऋण पर ब्याज दर में कम से कम 2-3% का अंतर रहता है और परियोजना से जुड़ी जोखिमों के आधार पर यह ब्याज दर और भी बढ़ सकती है।⁴⁵



नागपुर के धर्मपेठ क्षेत्र में निजी सेवा प्रदाता द्वारा नल लगाने का घटिया कार्य

उपरोक्त कारण स्पष्ट करते हैं कि पीपीपी परियोजनाएँ सस्ती नहीं हो सकती हैं और इनके अलावा अन्य दूसरे भी कारण हैं जिनसे पीपीपी परियोजना की लागत बढ़ जाती है। कुछ कारण निम्नानुसार हैं :-

1. पीपीपी में निर्माण लागत अधिक आती है क्योंकि निर्माण पूरा करने की समय सीमा निर्धारित होती है।
2. लम्बे प्रतीक्षा काल (गेस्टेशन पीरियड) और लम्बी अनुबंध प्रक्रिया के कारण पीपीपी परियोजना प्रक्रिया की लागत ज्यादा होती है।
3. इस बात की भी संभावनाएँ बनी रहती हैं कि अज्ञात कारणों तथा बदलते राजनैतिक और आर्थिक परिदृश्यों के कारण लागत वृद्धि हो जाए।

भारत में निजी पनबिजली परियोजनाओं की लागत और उनके दर निर्धारण

के दृष्टिकोण पर विचार करें। इनमें दर निर्धारण अनुबंधकर्ता कंपनी द्वारा पूरी लागत की वसूली के अलावा सुनिश्चित लाभ के आधार पर होता है। सतही तौर पर यह न्यायोचित लगता है कि निवेशक को विद्युत परियोजना का स्थापना और संचालन खर्च वसूलने का हक होना चाहिए किन्तु व्यवहार में यह बनावटी लागत वृद्धि (कॉस्ट पेडिंग) को बढ़ा सकता है। चूँकि सेवा दरों का सीधा संबंध लागत से है और निवेशक यह जानते हैं कि शुल्क निर्धारण का तरीका उनकी लागत वसूल लेगा। इसलिए वे बनावटी रूप से लागत बढ़ा सकते हैं ताकि ऊँची दरें माँगकर वे मनमाना मुनाफा जुटा सकें। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि लागत पर आधारित दर निर्धारण का उपयोग पनबिजली परियोजनाओं के अलावा जलक्षेत्र की अन्य परियोजनाओं में भी किया जा सकता है।

अधिक कार्यकुशलता

यह भी दावा किया जाता है कि सार्वजनिक परियोजनाओं में पीपीपी के होने से मुख्य फायदा यह होता है कि निजी कंपनियाँ डिजाइन, निर्माण और संचालन की उत्कृष्ट कार्यकुशलता सार्वजनिक सेवा के लिए लाती हैं। ऐसा तर्क दिया जाता है कि निजीकरण से परियोजना संचालन में ज्यादा कुशलता आती है जिससे परियोजना लागत में बचत और लाभ अधिकतम होता है। इस तर्क का स्वाभाविक निष्कर्ष यह है कि बेहतर कार्यकुशलता से लागत में कमी आती है, जिससे कम कीमत पर सेवाप्रदाय हो सकती है। परंतु दुनियाभर के अनुभव विशेषकर पानी के क्षेत्र में यह दर्शाते हैं कि संचालन की कार्यकुशलता निजी क्षेत्र का एकाधिकार नहीं है। जल आपूर्ति की कुशल सार्वजनिक सेवाओं के भी अनेक उदाहरण हैं। यह एक अलग मुद्दा है जिसे हम बाद में विस्तार से देखेंगे। हम पहले यह देखें कि निजी कंपनियाँ कितनी कार्यकुशल हैं और लागत में कमी तथा सस्ती दरें जिन्हें बेहतर कार्यकुशलता से जोड़ा जाता है, की सच्चाई क्या है।

पब्लिक प्रायवेट इन्फ्रास्ट्रक्चर एडवायजरी फेसिलिटी (पीपीआयएएफ) जो कि विश्व बैंक की ही एक एजेंसी है, के 2009 के अध्ययन में इस बहस का समाधान खोजने की कोशिश की गई कि पानी और बिजली वितरण के लिए पीएसपी (निजी क्षेत्र सहभागिता) मॉडल से कार्यक्षमता वृद्धि होती है—“71 विकासशील और परिवर्तनाधीन अर्थव्यवस्थाओं में 1200 से अधिक उपक्रमों के आँकड़ों को उपयोग में लिया गया है। इसमें एक दशक से अधिक समय से कार्यरत 301 उपक्रम पीएसपी और 926 सार्वजनिक क्षेत्र के शामिल किए गए हैं”।⁴⁶

जल व मलनिकास क्षेत्र में पीएसपी पर इस अध्ययन में यह सवाल उठाया गया है कि “चूँकि पीएसपी से कार्यक्षमता वृद्धि होने के कारण संचालन लागत में कमी होनी चाहिए, फिर भी दरें कम होती क्यों नहीं दिखाई दे रही हैं।” (ऐसा माना

जाता है कि संचालन लागत कम होने का प्रभाव सेवा क्षेत्र और निवेश की मात्रा में वृद्धि या दरों में कमी के रूप में दिखाई देना चाहिए।) इसका एक संभावित उत्तर यह हो सकता है कि "निजी संचालक पूरी धन प्राप्तियों को लाभ के रूप में रख सकते हैं और लागत में किसी भी प्रकार की बचत का फायदा उपभोक्ताओं को नहीं पहुँचाते हैं। नियमन की शैशावावस्था वाले विकासशील देशों, जो अधिकांशतः निजी-सार्वजनिक अनुबंधों की पर्याप्त निरीक्षण क्षमता नहीं रखते हैं, में इस संभावना का ध्यान रखा जाना भी आवश्यक है।" 47

अन्य प्रतिमानों जैसे वसूली दर के लिए अध्ययन 48 कहता है—“इस अध्ययन में ऐसे कोई प्रमाण प्राप्त नहीं हुए हैं कि जल क्षेत्र में पीएसपी द्वारा बिल वसूली की दर सरकारी उपक्रमों से बेहतर है और रिहायशी सेवा क्षेत्र पर इसके प्रभाव के प्रमाण निष्कर्ष निकालने लायक नहीं हैं।”

रिहायशी सेवा के बारे में अध्ययन ने पाया “पूरे नमूने का आंकलन करने पर, सभी प्रकार के पीएसपी में या तो रिहायशी सेवा क्षेत्र काफी घट रहा है या कोई खास परिवर्तन देखने में नहीं आ रहा है। इस पर ध्यान दिए बगैर कि किस स्तर तक का निजी प्रोत्साहन अंतर्निहित है।”

सेवा गुणवत्ता और वितरण हानियों पर अध्ययन ने पाया कि “संचालन और सेवा गुणवत्ता के परिणाम जो जल वितरण हानि और प्रतिदिन जल सेवा के आधार पर मापे गए हैं, इसी प्रकार अनिश्चित हैं।”

निजी और सार्वजनिक क्षेत्र की कार्यक्षमता पर बहस पर पीएसआईआरयू अध्ययन में दोनों की सापेक्ष कार्यक्षमता की तुलना करने पर पाया कि “सतत रूप से तथ्यात्मक प्रमाण लगातार और बारम्बार यह दर्शाते हैं कि निजी और सार्वजनिक सेवा प्रदाताओं के बीच कार्यक्षमता और अन्य पैमानों पर आधारित कोई व्यवस्थित प्रभावकारी अंतर नहीं है” 49



नागपुर में निजी सेवा प्रदाता द्वारा जल आपूर्ति के लिए पाईप लाइन डालने के बाद घटिया सड़क मरम्मत !

विश्व बैंक⁵⁰, आईएमएफ⁵¹ और एडीबी⁵² आदि के पहले कई अध्ययनों में यह पाया गया है कि सार्वजनिक और निजी कंपनियों की कार्यक्षमता में कोई विशेष अंतर नहीं है।

पर्यावरण और विकास का अंतर्राष्ट्रीय संस्थान (आईआईडी), लंदन आदि के पूर्व के अध्ययनों⁵³ ने यह पाया है कि विश्वभर में जल और मलनिकासी का कार्य कुशलतापूर्वक करने वाले सार्वजनिक उपक्रमों के अनेक उदाहरण हैं। ट्रांसनेशनल इंस्टीट्यूट (टीएनआई) और कार्पोरेट यूरोप आब्सर्वेटरी (सीईओ) के अध्ययन⁵⁴ और नए रुझान बताते हैं कि अनेक देशों में लोगों को सेवा प्रदान करने में पीपीपी के बजाय जल सेवा क्षेत्र में सुधार के अन्य मॉडल जैसे पब्लिक-पब्लिक पार्टनरशीप (पीयूपी) ज्यादा बेहतर हैं। पीयूपी के कई उदाहरण हैं जो जन सहयोगात्मक, कम खर्चीले, कार्यक्षम और पारदर्शी हैं। अल आल्टो (बोलिविया), सान्ता फे, ब्यूनस आयर्स (अर्जेन्टीना) और हान्दूरास, दक्षिण अफ्रीका, ब्राजील, इन्डोनेशिया, मलेशिया जैसे अन्य अनेक देशों में पीयूपी के बेहतर उदाहरण सामने आए हैं।

उपर्युक्त के अलावा, कार्यक्षमता और प्रोत्साहन से जुड़ा एक अन्य पक्ष यह भी है कि निजी कंपनियाँ जोखिमों से दूर रहना चाहती हैं क्योंकि इनमें निजी निवेशक शामिल होते हैं जो अपने निवेश और लाभ पर कोई खतरा मोल नहीं लेना चाहते हैं। निजी कंपनी किसी भी परियोजना के क्रियांवयन से जुड़ी जोखिमों से बचती है। उदाहरण के लिए जल क्षेत्र में तकनीकी, संचालन और वित्तीय जोखिमों के अलावा संसाधनों, सामाजिक और राजनैतिक जोखिम भी होते हैं। ये जोखिमों कार्यक्षमता और प्रोत्साहनों के साथ बड़े पेचीदा तरीके से जुड़ी रहती हैं। इसके मायने हैं कि निजी कंपनियाँ सार्वजनिक उपक्रमों की तुलना में कार्यक्षमता के बेहतर प्रबंधन और इन जोखिमों की एवज में ज्यादा प्रोत्साहनों की माँग करती हैं। जब भी निजी कंपनियाँ किसी ऐसी परियोजना का क्रियांवयन करती हैं जिसमें कोई विशेष जोखिम न हो तो नियमन और नियंत्रण का तंत्र नहीं रहता है। और, यदि किसी कंपनी को जोखिम नहीं उठानी पड़ती है तो वह कम खर्च और कम कीमत पर बेहतर सेवा देने के लिए आवश्यक कार्यक्षमता से कार्य नहीं करेगी। इसका कुल मिलाकर यह प्रभाव पड़ेगा कि जोखिमों के बगैर परियोजना चलाने पर निजी कंपनी को बेहतर सेवा, मितव्ययता और अधिक उत्पादकता प्रदर्शित करने के लिए प्रोत्साहन नहीं मिलेगा। पीपीपी के जोखिम हस्तांतरण को इस पुस्तिका में बाद में विस्तार से रखा गया है।

ऐसे अनेक उदाहरणों में से एक लंदन की भूमिगत रेल व्यवस्था का है। लंदन में मेट्रो सेवाओं के लिए लंदन मेट्रो नामक निजी कंपनियों के संघ को पीपीपी द्वारा अनुबंधित किया गया था। यह निजी कंपनी न तो सेवा देने में और न ही रखरखाव का कार्य करने में सफल रही अपितु उसने मेट्रो रेल को वित्तीय संकट में फँसा दिया

और 2007 में उसने इंग्लैण्ड की सरकार से अतिरिक्त 5 अरब 51 करोड़ पाउण्ड की माँग की ताकि वह अगले वर्ष का खर्च वहन कर सके।⁵⁵ यह उदाहरण इस काल्पनिक अवधारणा को ध्वस्त करता है कि निजी क्षेत्र कार्यक्षम होता है। अन्य कई अध्ययन और उदाहरण दर्शाते हैं कि कार्यक्षमता और संचालन के लिए सार्वजनिक क्षेत्र की तुलना में निजी क्षेत्र बेहतर हो ऐसा जरूरी नहीं है।

निजी पूँजी निवेश में वृद्धि

पीपीपी मॉडल के पक्ष में एक प्रमुख दावा यह भी किया जाता है कि चूँकि इस मॉडल में निजी वित्तीय संसाधनों का उपयोग होता है जिससे परियोजना में सार्वजनिक संसाधन लगाने ही नहीं पड़ते हैं। ये बचे हुए सार्वजनिक संसाधन सरकार की दूसरी नीतिगत प्राथमिकताओं के लिए काम में लाए जा सकते हैं।

डेविड हाल ने अपनी एक रिपोर्ट में लिखा है “सरकारी ऋणों पर जो बजट संबंधी बाधा होती है वे राजनैतिक फैसले होते हैं न कि पत्थर की लकीर। 2008 की आर्थिक मंदी ने दर्शाया है कि किस प्रकार सभी जगहों की सरकारें अपना खर्च और कर्ज बढ़ा रही हैं ताकि वे वित्तीय क्षेत्र तथा सामान्य अर्थव्यवस्था को सहायता पहुँचा सकें। यह जिस पैमाने पर हो रहा है वह पीपीपी द्वारा सार्वजनिक सेवाओं में किए गए निवेशों की तुलना में बहुत ही ज्यादा है। इंग्लैण्ड की एक असफल बैंक (नार्दन रॉक) के 2008 में किए गए राष्ट्रीयकरण ने इंग्लैण्ड का राष्ट्रीय ऋण 8,700 करोड़ पाउण्ड बढ़ा दिया। यह आँकड़ा पिछले 13 वर्षों में इंग्लैण्ड में अनुबंधित सभी पीपीपी और पीएफआई के कुल मूल्य 6,000 करोड़ पाउण्ड तथा पूरे यूरोपीय यूनियन के 3,200 करोड़ यूरो (2,600 करोड़ पाउण्ड)से कहीं ज्यादा है।⁵⁶ (मूल दस्तावेज में जोर दिया गया है।)

जबकि दूसरी ओर राजनैतिक दृष्टिकोण को अलग रखते हुए पीपीपी परियोजनाओं में यह अनुभव हुआ है कि सार्वजनिक क्षेत्र के संसाधन तो खर्च होते ही हैं। पीपीपी के माध्यम से निजी क्षेत्र की अपनी अक्षमताओं, गैर जिम्मेदारियों और जोखिमों से दूर रहने की प्रवृत्ति के कारण निजी मुनाफे के लिए सार्वजनिक संसाधन खींच लिए जाते हैं। तिरुपुर, नागपुर और मेट्रो मनीला जलप्रदाय परियोजना निःसंदेह यही प्रमाणित करती हैं। तिरुपुर में तमिलनाडु सरकार ने अन्य गारण्टियों और रियायतों के अलावा परियोजना कंपनी के शेयरों में 50 करोड़ रुपए का निवेश किया तथा 25 करोड़ रुपए का उप ऋण, 71 करोड़ रुपए का वाटर शार्टेज पीरियड फण्ड और 50 करोड़ रुपए डेट सर्विस रिजर्व फण्ड के रूप में प्रदान किये हैं। उसी प्रकार नागपुर में यद्यपि परियोजना पीपीपी की है इसका पाँच वर्ष का पूरा खर्च 22 करोड़ रुपए भारत सरकार और महाराष्ट्र सरकार द्वारा वहन किया जायेगा। नागपुर नगर निगम ने निजी कंपनी विओलिया वाटर को 9 करोड़

रुपए में प्रबंधन शुल्क भुगतान कर उसकी सेवाएँ ली हैं। मेट्रो मनीला जलप्रदाय एवं स्वच्छता परियोजना से निजी कंपनी 'स्वेज' द्वारा अनुबंध समाप्त किये जाने की फिलीपींस सरकार को भारी कीमत चुकानी पड़ी थी।

बॉक्स-5 का अवलोकन करें-

बॉक्स-5

मेट्रो मनीला जलप्रदाय परियोजना

मनीला में जल सेवा का निजीकरण कर उसे कंपनियों के संघ को देना फिलीपींस सरकार के लिए भारी कीमत चुकाने का सबब बना। “मनीलाड कंपनी को चलाने और सेवा लक्ष्यों को पूरा करने में आर्थिक असमर्थता का दावा करते हुए, मनीलाड ने समय पूर्व अनुबंध समाप्ति का नोटिस यह माँग करते हुए दिया कि सरकार उसके द्वारा खर्च की गई धनराशि, जो 30 करोड़ डॉलर से अधिक होती है, उसे वापस करे।”

इसके अलावा सरकार को अन्य क्षति भी हुई। “चूँकि मनीलाड कंपनी सरकार को उसकी रियायत शुल्क के 10 बिलियन फिलीपींस मुद्रा का भुगतान किए बिना भाग गई थी, जो मनीला वाटर सप्लाई सर्विसेस को उसके द्वारा किए गए खर्चों और संचालन के लिए चाहिए थे अतएव सरकार को विवश होकर आवश्यकता पूर्ति के लिए निम्न संस्थानों से और अधिक कर्ज लेना पड़ा-

1. फिलीपींस नेशनल बैंक और बैंको डी ओरो से 2001 में 2.1 करोड़ डॉलर
2. केप्ल, डायचे, फर्स्ट मेट्रो इनवेस्टमेंट कॉर्पोरेशन, रीजल कमर्शियल एण्ड बैंकिंग कॉर्पोरेशन आदि से 2003 में 26 करोड़ डॉलर
3. बीएनपी परिबास से 2004 में 15 करोड़ डॉलर तथा
4. 2004 में एमडब्ल्यूएसएस के बाण्ड्स के रूप में 780 मिलियन फिलीपींस मुद्रा

*Freedom from Debt Coalition (2007)

पुनः 12,200 करोड़ रुपए की अत्यधिक विवादास्पद हैदराबाद मेट्रो रेल परियोजना, जो मायटास इन्फ्रा लिमिटेड, नवभारत वेंचर्स लिमिटेड, थाईलेण्ड के इटाल-थाई और आईएल एण्ड एफएस लिमिटेड के संघ को दी गई थी से संबंधित रिपोर्ट दर्शाती है कि सार्वजनिक संसाधनों को कितनी बड़ी मात्रा को निजी कंपनियों को लाभ पहुँचाने के लिए उपलब्ध करवाया गया था। बाद में सत्यम कम्यूटर्स लिमिटेड, जो मायटास इन्फ्रा की मातृ कंपनी है, का बड़ा घोटाला

इतिहास के पन्नों दर्ज हुआ। कृपया बॉक्स-6 का अवलोकन करें-

बॉक्स-6

हैदराबाद की मेट्रो रेल परियोजना

एक रिपोर्ट के अनुसार हैदराबाद की मेट्रो रेल परियोजना की निविदा प्रक्रिया के बारे में भारत के योजना आयोग के समक्ष आपत्तियाँ उठाई गई हैं। रिपोर्ट में हैदराबाद मेट्रो रेल परियोजना के पूर्व सलाहकार ई. श्रीधरन के पत्र का हवाला देते हुए कहा गया है कि "परियोजना के बीओटी मॉडल को एक सफल उदाहरण बतलाया गया है। यहाँ मैं सचेत करना चाहूँगा कि हैदराबाद मेट्रो का यह उदाहरण बिल्कुल गुमराह करने वाला है क्योंकि निगेटिव वायेबिलिटी गेप फण्डिंग के बदले 296 एकड़ की बेशकीमती जमीन को व्यावसायिक उपयोग के लिए बीओटी कंपनी को उपलब्ध करवा दिया गया है। यह तो विरासत में मिली पूँजी को मुफ्त में उड़ाने जैसा है"

पत्र में आगे कहा है "इस तथ्य के अलावा कि यह कुछ समय बाद किसी राजनैतिक घोटाले को जन्म दे सकती है, यह स्पष्ट है कि बीओटी कंपनी की कोई गुप्त कार्य योजना है, जो यह हो सकती है कि मेट्रो नेटवर्क को उसकी निजी भूमि के एक बड़े हिस्से तक पहुँचाकर भूमि की कीमत चार से पाँच गुना बढ़ाकर अप्रत्याशित लाभ कमा सके"।

* DMRC chief had warned of 'scam' in Hyderabad Metro last year, dated - 8.01.2009, Source URL

www1.timesofindia.indiatimes.com/Business/DMRC_chief_warned_of_scam_in_Hyderabad_Metro_last_yr/articleshow/3948577.cms

यहाँ तक कि विशाल बहुराष्ट्रीय कंपनियाँ, बैंक और वित्तीय कंपनियाँ जो इस बीच असफल हो गए और बहुत हद तक स्वयं अपनी अक्षमताओं और भ्रष्ट तौर-तरीकों के कारण मौजूदा वैश्विक मंदी जिम्मेदार थे, अब सार्वजनिक क्षेत्रों से अपनी जमानत चाहते हैं।

विश्व बैंक का एक अध्ययन कहता है "प्रायवेट पार्टिसिपेशन इन इन्फ्रास्ट्रक्चर या पीपीआई (बुनियादी ढाँचे में निजी भागीदारी) का पानी के मामले में दक्षिण अमेरिकी अनुभव दुनियाभर में सबसे गहन है। इस अनुभव के अनुसार विश्व में पीपीआई द्वारा शहरी जलक्षेत्र में धन लगाने की संभावनाएँ क्षीण दिखाई देती हैं। जल एक 'मुश्किल' क्षेत्र है और इसमें दोनों पक्षों के लिए इतनी जोखिम है कि जलप्रदाय निवेशों के लिए समुचित धनराशि जुटा पाना मुश्किल है"।⁵⁷

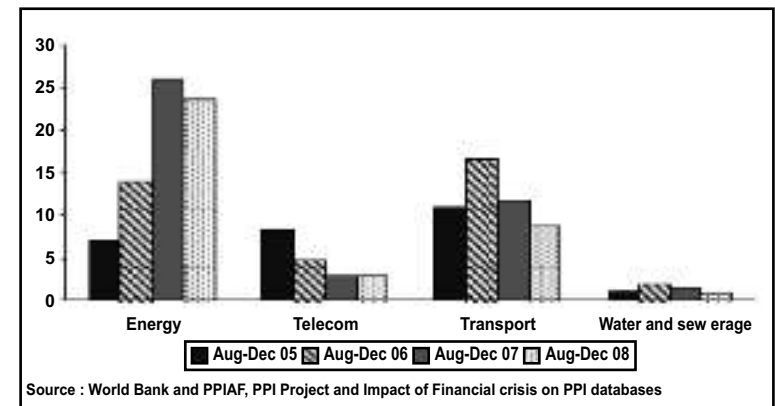
पानी एवं मलनिकासी के क्षेत्र में पीएसपी पर पीपीआईएफ द्वारा किए गए

अध्ययन⁵⁸ में कहा गया है "पीएसपी के पैरोकारों ने ज्यादा उम्मीदें बाँधी और राजनेताओं ने कभी-कभी बिना विचारे वादा कर दिया कि सार्वजनिक सेवाओं में निजी क्षेत्र की बढ़ी हुई भागीदारी अत्यधिक पूँजी निवेश लाएगी और इससे ज्यादा क्षमता और कार्यक्षेत्र का विस्तार होगा। अध्ययन में इस बारे में मिले-जुले प्रमाण प्राप्त हुए हैं। अतः यह निष्कर्ष नहीं निकाला जा सकता है कि पीएसपी से निवेश हमेशा बढ़ता ही है।"

विश्व बैंक आगे कहती है "ग्यारहवीं योजना में पीपीपी के माध्यम से निजी क्षेत्र की प्रमुख भूमिका का अंदाज लगाया गया है, परन्तु वैश्विक मंदी के कारण शायद यह उस आशाजनक सीमा तक संभव न हो सके और निजी क्षेत्र की पहल में कमी हो सकती है"⁵⁹ और "तंग साख बाजार तथा वैश्विक वृद्धि की धीमी गति के कारण निजी निवेश एवं उपभोग वृद्धि में भारी कटौती हो सकती है"⁶⁰

विश्व बैंक के निम्न चार्ट में दर्शाया गया है कि "वित्तीय संकट के कारण परियोजनाएँ प्रभावित हो रही हैं"⁶¹

अगस्त-दिसंबर, 2005-2008 तक विकासशील देशों में पूर्ण होने की स्थिति में पहुँचे बुनियादी ढाँचा परियोजना के क्षेत्रवार निवेश वायदे



निम्न तालिका-4 संक्षेप में भारत में उन कुछ निजी संचालित परियोजनाओं का परिदृश्य प्रस्तुत करती है जिसमें सार्वजनिक संसाधनों का निवेश किया गया है। इस तालिका में दर्शाया गया है कि किस हद तक व किस प्रकार के सार्वजनिक संसाधनों को इन परियोजनाओं में निजी कंपनियों को मुनाफे हेतु सौंप दिया गया है। यहाँ महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि निवेशित संसाधन मात्र पूँजी तक ही सीमित नहीं हैं, बल्कि उसमें मानवीय संसाधन, विशेषज्ञता, प्रतिभूतियाँ, प्रोत्साहन आदि भी शामिल हैं।

तालिका-4 कुछ पीपीपी परियोजनाएं और उनमें लगे सार्वजनिक संसाधन

कंपनी का नाम	कंपनी का प्रकार	सार्वजनिक संसाधन	सार्वजनिक धन से प्रबंधन शुल्क	सार्वजनिक धन से प्रबंधन शुल्क	सार्वजनिक धन से प्रबंधन शुल्क
गारंटियाँ	सरकारी गारंटियाँ	सार्वजनिक गारंटियाँ	सार्वजनिक गारंटियाँ	सार्वजनिक गारंटियाँ	सार्वजनिक गारंटियाँ
उपभोक्ता शुल्क का भुगतान	सेवा के लिए उपभोक्ता से शुल्क लिया जाता है	---	सेवाओं के लिए नगरनिगम अथवा उपभोक्ता शुल्क वसूला जाता है	---	उपभोक्ता शुल्क भुगतान में कमी होने पर नगरनिगम द्वारा भुगतान
कार्य प्रदर्शन प्रोत्साहन	---	सार्वजनिक धन से बेहतर प्रदर्शन के लिए प्रोत्साहन	सार्वजनिक धन से बेहतर प्रदर्शन के लिए प्रोत्साहन	---	---
मानव संसाधन	इंजीनियर्स, स्टाफ आदि के रूप में सार्वजनिक एजेंसियों द्वारा मानव संसाधन	इंजीनियर्स, स्टाफ आदि के रूप में सार्वजनिक एजेंसियों द्वारा मानव संसाधन	---	---	---

भारत में पीपीपी एवं निजी निवेश के संदर्भ में नई निजी पनबिजली परियोजनाओं पर विचार करें। जिनमें से अधिकांश की जानकारी भारत सरकार के वित्त मंत्रालय के आर्थिक मामलों के विभाग की वेबसाइट पर पीपीपी सूचना सामग्री में दी गई है।⁶² केन्द्रीय विद्युत नियामक आयोग (CERC) के नए नियमों (जनवरी 2008) का इस संदर्भ में प्रभावकारी असर हो सकता है। श्रीपाद धर्माधिकारी के अनुसार -

“केन्द्रीय विद्युत नियामक आयोग ने परियोजना कंपनियों को उनकी भागीदारी से होने वाली आय पर लगे टेक्स की वापसी की इजाजत दी है। पनबिजली कंपनियों को उनकी अंशपूँजी पर हुए पर भुगतान किए गए

आयकर की धनराशि को बिजली दरों में जोड़ा जायेगा और उपभोक्ताओं से वसूला जाएगा। दूसरे शब्दों में, अंशपूँजी पर 16% की दर से मुनाफा टेक्स भुगतान के बाद का है। इसे सुनिश्चित करने के लिए सीईआरसी ने कंपनी को मिलने वाले कुल लाभ को अंशपूँजी पर मिलने वाले मुनाफे के अलावा कंपनी द्वारा भुगतान किए जाने वाले टेक्स के बराबर कर दिया है। इस प्रकार कोई कंपनी जो सामान्यतः 33.99% कारपोरेट टेक्स देती है, उसे अपने उपभोक्ताओं से लगभग 23.5% की दर से अंश पूँजी पर मुनाफा कमाने की छूट होगी।

“जब पनबिजली कंपनियों की टेक्स छूट की पात्रता पर विचार किया जाए तो यह मुद्दा और जटिल हो जाता है। सीईआरसी चाहता है कि टेक्स छूट का लाभ उपभोक्ताओं को दिए जाने के बदले परियोजना निर्माता को मिले। इसके सही अर्थ के लिए अधिक स्पष्टीकरण की आवश्यकता है। ऐसा लगता है कि इस प्रावधान से तब बड़ी अजीब स्थिति बनेगी जब परियोजना द्वारा विद्युत उपभोक्ताओं से टेक्स तो उनके बिल में जोड़ कर वसूल लिया जाएगा परंतु उसे शासन को भुगतान न करते हुए निजी कंपनी अपने पास ही रख लेगी।”⁶³

बजट में व समय पर

पीपीपी परियोजनाओं की योग्यता के बारे में किए गए अध्ययन दर्शाते हैं कि इन परियोजनाओं के द्वारा अपने घोषित लक्ष्यों को प्राप्त करने में भी बड़ी मुश्किल होती है। पीपीपी परियोजनाएँ धन (बजट) की कसौटी और समय पर पूरे होने की दृष्टि से खरी नहीं उतर पाई हैं।

पीपीपी परियोजनाओं के ‘बजट में’ व ‘समय पर’ पूरे हो पाने के वादों की असफलता का मुख्य कारण यह है कि परियोजना प्रारंभ किए जाने से पूर्व ही निविदा प्रक्रिया और समझौता चर्चाओं में लम्बा समय लग जाता है। निविदा और समझौता वार्ता पर खर्च तथा इसमें लगने वाले समय को परियोजना की कुल लागत में शामिल किया जाना चाहिए।

उदाहरण के लिए नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (केग/CAG) ने भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचएआई) की पीपीपी परियोजनाओं की लेखा परीक्षा में पाया है कि पीपीपी परियोजनाओं का प्रदर्शन कैसा है—

“यद्यपि एनएचडीपी (राष्ट्रीय राजमार्ग विकास कार्यक्रम) की प्रथम चरण की परियोजनाओं को पूर्ण किए जाने का लक्ष्य जून 2004 था। प्राधिकरण पीपीपी की 17 में से केवल 5 परियोजनाओं को ही पूर्ण कर पाया। शेष परियोजनाओं

में 2 से 42 माह तक का अप्रत्याशित विलम्ब था।⁶⁴

एक अन्य उदाहरण मुम्बई की बहु प्रचारित मेट्रो रेल परियोजना का है जो 19 माह के न समझाए जा सकने वाले विलम्ब के साथ प्रारंभ हुई और उसकी समाप्ति की समय सीमा का कोई ठिकाना नहीं है। विलम्ब के कारण परियोजना लागत 1500 करोड़ रुपए से बढ़कर 2356 रुपए करोड़ हो गई। इसमें अभी ऐसी रुकावटें हैं जिन्हें हल किया जाना बाकी है, जैसे मेट्रो से संबंधित विभिन्न कार्यों के लिए जमीन और सार्वजनिक सेवाओं यथा पानी, बिजली, टेलीफोन आदि की अचिन्तित लाईनों को हटाने का खर्च।⁶⁵

म.प्र. में नर्मदा नदी पर निर्माणाधीन महेश्वर पनबिजली परियोजना बनावटी लागत वृद्धि (कॉस्ट पेडिंग) के बारे में गंभीर संदेह पैदा करती है। विस्तृत विवरण के लिये बॉक्स-7 देखें।

बॉक्स-7

महेश्वर पनबिजली परियोजना

म.प्र. में नर्मदा नदी पर महेश्वर पनबिजली परियोजना निर्माणाधीन है। वित्तीय विश्लेषक हिमांशु उपाध्याय के अनुसार “यह परियोजना नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (एनवीडीए) द्वारा बनाई जाना थी परंतु 1989 में यह म.प्र. विद्युत मण्डल (एमपीईबी) को हस्तांतरित कर दी गई। यद्यपि, पुलों का निर्माण, परियोजना के एक हॉस्टल की देखरेख और पुनर्वास एवं पुनर्स्थापना का कार्य एनवीडीए के पास ही रहा। 440 मेगावाट की इस परियोजना को शासकीय स्वीकृति 1991 में मिली तब इसकी अनुमानित लागत 456.63 करोड़ रुपए थी और एमपीईबी द्वारा क्रियान्वित होनी थी। 1996 में एमपीईबी और एनवीडीए ने यह परियोजना निजी कंपनी एस. कुमार्स द्वारा प्रवर्तित श्री महेश्वर हायडल पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड को हस्तांतरित कर दी। यद्यपि इन पाँच वर्षों में (1991 से 1996 तक) यह लागत 456.63 करोड़ रुपए से बढ़कर 1569 करोड़ रुपए हो गई। किन्तु एस. कुमार्स द्वारा अधिग्रहण करने के बाद महेश्वर परियोजना की वित्त व्यवस्था एक अत्यंत जटिल कहानी हो गई है जिसमें वित्तीय संस्थाएँ सार्वजनिक पैसे को जोखिम में डाल रही हैं और ठेकेदार निजी कंपनी पैसा बना रही है और अन्यत्र लगा रही है। इस पर नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक ने अत्यंत गंभीर आरोप लगाए हैं।

*‘दिस मनी ग्राज ऑन ट्रीज’ शीर्षक से हिमांशु उपाध्याय के आलेख पर आधारित।
स्रोत— <http://www.indiatogether.org/2004/aug/eco-mhepfin.htm>, जो 4 सितंबर 2009 को डाउनलोड किया गया।

बुनियादी ढाँचा विकास की आस्ट्रेलियाई परिषद ने अपना अभिमत व्यक्त किया है कि “अगर निविदा प्रक्रिया ठीक तरह से नहीं चलती है तो यह संभव है कि निविदा प्रक्रिया खर्च के बोझ से परियोजना संचालन में पीपीपी के लाभ कम हो जाएँ” जबकि दूसरी ओर “पारम्परिक ठेकों के अंतर्गत⁶⁶ निजी ठेकेदारों की लागत बहुत कम होती है और ये ठेके (संचालन के) पाँच वर्ष से अधिक समय नहीं लेते”।⁶⁷

इसके अलावा बदली हुई परिस्थितियों में यदि परियोजना पर पुनर्विचार होता है तो लागत और बढ़ जाती है। और ज्यादातर ठेकों पर पुनर्विचार होता है क्योंकि अनुबंध समयावधि में परिस्थितियाँ बदलती हैं। वर्तमान वित्तीय और आर्थिक उतार-चढ़ाव इस बात का स्पष्ट उदाहरण है।

यदि अनुबंध पूर्व की सभी प्रक्रियाओं और नियमन की लागत और समयावधि को परियोजना लागत में जोड़ा जाए तो अधिकांश पीपीपी परियोजनाएँ पारंपरिक सार्वजनिक ठेकों की तुलना में ज्यादा महंगी पड़ेंगी।

भारत जैसे विकासशील देशों में उन तरीकों का अभाव है जिससे पीपीपी परियोजनाओं का सार्वजनिक क्षेत्र के ठेकों से तुलनात्मक मूल्यांकन किया जा सके। बहुधा विकसित देशों में एजेंसियों द्वारा निवेश के लाभ (वेल्यू फॉर मनी) पद्धति⁶⁸ से पीपीपी मॉडल के समय और लागत संबंधी लाभों का अध्ययन लिए किया जाता है। अधिक लाभप्रद होने पर ही पीपीपी मॉडल की अनुशंसा की जाती है।

जबकि दूसरी ओर भारत में हमारे पास सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों जैसे दिल्ली मेट्रो रेल कॉर्पोरेशन (डीएमआरसी), एनएचपीसी, एनटीपीसी, बीएचईएल आदि हैं जिनकी परियोजना को दिए गए संसाधनों और समय सीमा में पूरा करने की क्षमता है। अतः ऐसा नहीं है कि अधिक दाम वसूलने वाली केवल निजी कंपनियाँ ही बजट और समय-सीमा का लाभ प्रदान कर सकती हैं।

पीपीपी के साथ जुड़ी संचालन की समस्याएँ

इस अध्याय में हम पीपीपी से संबंधित कुछ संचालन एवं संरचनात्मक लाभों जैसे जोखिम हस्तांतरण, भूमिका विभाजन तथा बुनियादी ढाँचा विकास में अनुबंध उपरांत के परिवर्तन जैसे मुद्दों पर विचार करेंगे।

जोखिम हस्तांतरण

पीपीपी परियोजनाओं के पक्ष की मुख्य दलीलों में से एक हैं जोखिम हस्तांतरण। आम धारणा यह है कि जब सार्वजनिक और निजी क्षेत्र भागीदारी में परियोजना क्रियाव्ययन करते हैं तो कुछ जोखिमों, जैसे वाणिज्यिक, वित्तीय, संचालन, निर्माण एवं प्राकृतिक और अपरिहार्य आपदाओं का विभाजन होता है। जिससे सार्वजनिक क्षेत्र अपनी कुछ जोखिमों निजी क्षेत्र पर डाल सकता है।

प्रश्न यह है कि क्या वास्तव में जोखिमों का हस्तांतरण निजी क्षेत्र पर किया जा सकता है। ऐसी कई मिसालें हैं जिनमें पीपीपी मॉडल के लाभ जैसे जोखिम हस्तांतरण और निवेश के लाभ (वैल्यू फॉर मनी) मूल्यांकन में विरोधाभासी प्रमाण पाए गए हैं जबकि पीपीपी परियोजनाओं के सौदा समझौतों में सार्वजनिक एजेंसियों ने पाया है कि जोखिमों से दूर रहने की निजी क्षेत्र की प्रवृत्ति के कारण जोखिमों का हस्तांतरण कठिन हो जाता है। यदि सार्वजनिक क्षेत्र या सरकार परियोजना क्रियान्वित करने वाली निजी कंपनी पर जोखिम हस्तांतरण के लिए ज्यादा दबाव डालती है तो परियोजना की कीमत उसी अनुपात में बढ़ जाती है। इसका सीधा अर्थ है कि परियोजना से संबंधित जितनी जोखिमों निजी कंपनी लेती है परियोजना की लागत उतनी ही बढ़ती जाती है। दूसरी ओर बढ़ती बनावटी लागत वृद्धि (कॉस्ट पेडिंग) को कम करने के लिए यदि सरकार जोखिम उठाती है तो वह निजी क्षेत्र को जोखिमों के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करने के लिए गारंटियों, ऋणों, अनुदानों और अंश पूँजी में सहभागिता आदि जैसे प्रावधानों पर ज्यादा धन खर्च करती है।

पीपीपी पर संयुक्त राष्ट्र की मार्गदर्शिका की टिप्पणी है कि “ऐसे अनेक तरीके हैं जिनके द्वारा सरकार परियोजना को सहायता दे सकती है जिससे निजी क्षेत्र की जोखिमों कम हो सकती हैं। उदाहरण के लिए गारंटियाँ देना उपयुक्त सरकारी हस्तक्षेप हो सकता है, विशेषकर निजी क्षेत्र को उन जोखिमों से बचाने के लिए जिनका वह अंदाजा और नियंत्रण नहीं कर सकता है। वास्तव में कई पीपीपी अनुबंध न्यूनतम आय की गारंटी देते हैं, जो निजी क्षेत्र द्वारा दी जाने वाली सेवा की माँग में कमी की जोखिमों को कम करते हैं”।⁶⁹

आईएमएफ के एक अध्ययन में कहा गया है —

“पीपीपी व्यवस्थाओं में सार्वजनिक और निजी क्षेत्र में जोखिम विभाजन एक प्रमुख मुद्दा है या ज्यादा सही रूप से कहा जाए तो जोखिमों का सार्वजनिक क्षेत्र से निजी क्षेत्र में हस्तान्तरण..... ज्यादातर जोखिमों बाहरी कारकों पर निर्भर होती हैं

तिरुपुर की गंभीर प्रदूषित नोय्यल नदी। स्थानीय पीपीपी परियोजना से औद्योगिक जल आपूर्ति में वृद्धि होने से यह और अधिक प्रदूषित होगी।



और निजी क्षेत्र उसमें (जोखिमों सहन करने में) सार्वजनिक भागीदार से इस मामले में न तो ज्यादा जानकार होता है और न इसे सहन करने या इसके प्रबंधन में ज्यादा दक्ष होता है। इसके विपरीत ऐसा तर्क दिया जा सकता है कि सार्वजनिक क्षेत्र की जोखिमों से दूर रहने की प्रवृत्ति निजी क्षेत्र की अपेक्षा कम होती है। अतः उसे ही बाहरी कारकों से होने वाले सभी जोखिमों को सहन करना चाहिए।⁷⁰

सार्वजनिक सेवाओं की यूनियनों के यूरोपियन फेडरेशन की एक रिपोर्ट दर्शाती है —

“उदाहरण के लिए ऐसे अनुबंध किए जा सकते हैं जिसमें निर्माण में विलम्ब की जोखिम का हस्तांतरण ठेकेदार पर हो, परंतु ऐसे ठेके पारम्परिक ठेकों की तुलना में 25% महँगे होंगे। पीपीपी और जोखिमों के बारे में एक आर्थिक विश्लेषण ने यह निष्कर्ष निकाला है कि भले ही पीपीपी मॉडल का उपयोग हो यह अधिकतम कार्यक्षमता होगी कि माँग-जोखिम निजी क्षेत्र के बजाय सरकार के पास रहें—और इसलिए निजी क्षेत्र को जोखिम हस्तांतरण के लिए पैसा देना मात्र धन की बर्बादी होगी।”⁷¹

इस प्रकार पीपीपी परियोजना के अंतर्गत जोखिम हस्तांतरण सरकार के लिए तलवार की धार पर चलने के बराबर है क्योंकि सरकार द्वारा ज्यादा जोखिम लेने

पर निजी कंपनी पूर्णतः जोखिम मुक्त हो सकती है। सार्वजनिक क्षेत्र पर जोखिम डालने से निजी कंपनियों को अत्यधिक मुनाफा कमाने की छूट मिल सकती है। दूसरी ओर, निजी कंपनी पर ज्यादा जोखिम हस्तांतरण करने से परियोजना की लागत बढ़ सकती है और यह परियोजना को ही अव्यावहारिक बना सकता है।

निजी पनबिजली परियोजनाओं और उससे जुड़े जलविज्ञान संबंधी (हाईड्रोलॉजिकल) जोखिमों पर ध्यान दें। जैसा कि श्रीपाद धर्माधिकारी ने इंगित किया है –

“एक पनबिजली परियोजना एक निश्चित मात्रा में विद्युत पैदा करने के लिए बनाई जाती है जिसे परियोजना की रूपांकन ऊर्जा (डिज़ाइन इनर्जी) कहते हैं। इस ऊर्जा की गणना मूल रूप से नदी में पानी के बहाव पर निर्भर करती है। चूँकि नदी में बहाव साल-दर-साल बदलता है इसलिए रूपांकन ऊर्जा कुछ खास कारकों पर आधारित होती है, जो जल बहाव के लम्बे समय के आँकड़ों पर निर्भर है”।

“नए नियमों के अनुसार प्रथम दस वर्षों में किसी भी वर्ष में यदि विद्युत उत्पादन डिजाइन इनर्जी से कम हो तो भी परियोजना को पूरी रूपांकन ऊर्जा का मूल्य चुकाया जाएगा। चूँकि वास्तविक विद्युत प्रदाय कम होता है अतः उपभोक्ताओं को बिजली की अत्यंत ऊँची दरों का भुगतान करना पड़ेगा। इस प्रक्रिया में, हाइड्रोलॉजिकल जोखिम (नदी में पानी का बहाव उम्मीद से कम होना) उपभोक्ता पर डाल दी गई है। दस वर्षों बाद भी परियोजना निर्माता द्वारा केवल 50% हाईड्रोलॉजिकल जोखिम ही उठाई जाएगी। महत्वपूर्ण बात यह है कि इसका उल्टा नहीं होता है। उन वर्षों में जब नदी में पानी का प्रवाह ज्यादा होता है और बिजली उत्पादन रूपांकन ऊर्जा से अधिक होता है तो परियोजना निर्माता को इस बढ़े हुए उत्पादन से फायदा होता है।

“जब परियोजना सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनी द्वारा चलाई जाती है तब यह बढ़ा हुआ लाभ व्यापक जनहित में काम आता है, ऐसा कम से कम माना तो जा सकता है। निजी क्षेत्र की कंपनियों द्वारा बिजली उत्पादन के संदर्भ में यह स्पष्ट है कि जोखिमों का भार जनता उठाए और निजी क्षेत्र मुनाफा कमाकर चलता बने।”⁷²

भूमिका विभाजन

पीपीपी के पक्ष में संचालन संबंधी एक और तर्क है जो जोखिम हस्तांतरण से गहराई से जुड़ा है वह है निजी और सार्वजनिक क्षेत्रों की भागीदारी में उचित भूमिका विभाजन का। इसका मतलब है कि दोनों क्षेत्रों की क्षमताओं और कमजोरियों के मद्देनजर

उनकी भूमिकाओं का विभाजन होता है।

उदाहरण के लिए नागपुर और तिरुपुर में जलप्रदाय परियोजना के संचालन की योजना बनाते समय भूमिकाएँ इस आधार पर बाँटी गईं कि कौन क्या बेहतर कर सकता है। इसलिए सार्वजनिक क्षेत्र को प्राकृतिक जल स्रोतों की जोखिम उठाने, परियोजना को वित्तीय मदद देने, माँग की जोखिम उठाने, वैधानिक और प्रशासकीय सहायता देने, पूर्व निर्धारित दरों पर सेवाओं को क्रय करने और परियोजना क्षेत्र के नागरिकों के प्रति जवाबदेह होने की भूमिका मिली। निजी सहयोगी अधिकतम निर्माण, पुनर्वास, रखरखाव की जोखिम उठायेगा और निवासियों को जलप्रदाय सेवा देगा। परंतु न तो वह माँग, वित्तीय और संसाधन संबंधी जोखिम लेगा और न ही जनता के प्रति जवाबदेह होने की जोखिम लेगा। पीपीपी के अंतर्गत निजी क्षेत्र परियोजना में बड़ी जोखिमों और भूमिकाओं का निर्वहन करता है, यह मात्र सतही तर्क है। वास्तव में विभिन्न अनुभव बतलाते हैं कि निजी क्षेत्र सरकार से अन्य भूमिकाओं की अपेक्षाएँ भी रखता है जैसे वह अनुमति, ऋण अदायगी में चूक और वित्तीय तरलता आदि के मामलों में वैधानिक, प्रशासनिक और वित्तीय सहयोग प्रदान करेगी।

वर्तमान पीपीपी मॉडल में निजी क्षेत्र को न्यूनतम और सार्वजनिक क्षेत्र को अधिकतम भूमिकाएँ और जोखिम दी जाती हैं। प्रभावी रूप से इसका मतलब यह है कि सार्वजनिक क्षेत्र परियोजना का अधिकांश भार अपने ऊपर ले लेता है और निजी क्षेत्र भाड़े पर सिर्फ सेवा प्रदान करता है। ऐसा बिना जवाबदेही का सेवाप्रदाता इस आधार पर लिया जाता है कि वह बेहतर कार्यक्षमता रखता है। जबकि, निःसंदेह निजी क्षेत्र की कार्यक्षमता सार्वजनिक क्षेत्र की कार्यक्षमता से बहुत बेहतर नहीं है और ऐसे अनेक उदाहरण हैं जिसमें सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों ने बेहतर योग्यता के साथ विभिन्न सेवाएँ दी हैं, जिसमें जल क्षेत्र भी शामिल है।

पीपीपी मॉडल में एक महत्वपूर्ण पक्ष भूमिका विभाजन का है जिसमें यह भी आता है कि एक ही समय में सरकार द्वारा विभिन्न भूमिकाओं के निर्वहन से आपसी टकराव होता है। जैसा कि हॉज और ग्रीव ने पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन रिव्यू में लिखा है⁷³ –

‘.....सरकार स्पष्टतः अपनी संरक्षक की भूमिका से हटकर प्रबल नीति समर्थक की भूमिका में आ चुकी है। परिणामस्वरूप हम समझ सकते हैं कि सरकार अब खुद को दायित्वों के बहुआयामी विवादों में घिरा पाती है। नीति समर्थक, आर्थिक विकासकर्ता, सार्वजनिक वित्त संरक्षक, नीति निर्धारण के लिए निर्वाचित जन प्रतिनिधि, अनुबंध काल में नियामक, अनुबंध पर

व्यावसायिक हस्ताक्षरकर्ता और नियोजनकर्ता आदि की भूमिकाओं में लम्बे समय के जनहित किस प्रकार से श्रेष्ठ तरीके से संरक्षित और पोषित हो सकते हैं, इस पर विचार करने के लिए अनुभवों पर आधारित बहसों की आवश्यकता है, विशेषकर नागरिकों की इन चिंताओं के परिप्रेक्ष्य में कि पीपीपी में कम पारदर्शिता और बड़ी भारी जटिलताएँ हैं।⁷⁴

सार्वजनिक सेवा परिसंपत्तियों के संचालन, प्रबंधन और स्वामित्व की भूमिका का विभाजन निजी कंपनियों और सार्वजनिक उपक्रमों के बीच गंभीर विवादास्पद स्थितियों को जन्म देता है। एक तरफ निजी कंपनी अपने भागीदारों और निवेशकों को अधिकतम लाभ देना चाहती है वहीं दूसरी ओर सार्वजनिक उपक्रम न्यूनतम खर्च पर समुदायों को लाभ पहुँचाना चाहते हैं, सार्वजनिक सेवाओं को समान रूप से फ़ैलाना चाहते हैं और निर्वाचित सरकार और कल्याणकारी राज्य की सामाजिक जिम्मेदारी पर खरा उतरना चाहते हैं।

ऐसी परिस्थितियाँ हो सकती हैं जब सार्वजनिक एजेंसियाँ अपने उपर्युक्त दायित्वों का निर्वहन न कर पा रही हों फिर भी अंततः निर्वाचित प्रतिनिधियों को अपने निर्वाचकों के सामने जाना पड़ता है और वे जनता के प्रति सीधे-सीधे उत्तरदायी होते हैं। सार्वजनिक सेवाओं में सुधार की निश्चित रूप से आवश्यकता है और उन्हें जनता के प्रति और अधिक जवाबदेह बनाया जाना चाहिए, किन्तु इसका मतलब यह कतई नहीं है कि निजी कंपनियों को लाया जाए जो जनता के प्रति सार्वजनिक क्षेत्र से कम जवाबदेह हैं।

पीपीपी समर्थक वास्तव में इसी प्रकार के तर्क देते रहते हैं कि परियोजना में जोखिम उपयुक्त (सार्वजनिक क्षेत्र) भागीदार द्वारा उठाई जाना चाहिए। प्रभावी रूप से यह उनकी स्वीकारोक्ति है कि सार्वजनिक क्षेत्र की क्षमताएँ अधिक हैं और वह ज्यादा जोखिम ले सकता है। इसका यह मतलब भी है कि वे स्पष्टतः चाहते हैं कि सार्वजनिक क्षेत्र ज्यादा जोखिम ले ताकि निजी कंपनियों को सार्वजनिक सेवाओं से मुनाफा कमाना आसान हो।

तालिका-5 में जलक्षेत्र में पीपीपी परियोजनाओं की सामान्य जोखिमों को शामिल किया गया है। यह अनेक अनुभवों और परियोजना अनुबंधों के आधार पर दर्शाती है कि अधिकांश जोखिम सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा वहन की जाती हैं जिसमें स्वामित्व, वित्त, कानून और प्राकृतिक दृष्टि से अपरिहार्य जोखिम शामिल हैं। निजी क्षेत्र डिज़ाइन, निर्माण, और संचालन की जोखिम लेता है। इसमें से भी संचालन संबंधी जोखिमों की भरपाई सरकार द्वारा थोक फीस, गारंटियों, लो या कीमत चुकाओ (टेक ऑर पे) की शर्तों और संभावित आय आदि से कर दी जाती है।

तालिका-5

सार्वजनिक और निजी क्षेत्र के मध्य जोखिम बँटवारा

अ.क्र.	जोखिमें	सार्वजनिक क्षेत्र	निजी क्षेत्र
1.	वित्त/प्रायोजन	✓	×
2.	भू-अर्जन	✓	×
3.	डिज़ाइन	×	✓
4.	निर्माण	×	✓
5.	संचालन	×	✓
6.	मालिकी	✓	×
7.	राजनैतिक	✓	×
8.	व्यावसायिक/माँग	✓	×
9.	अभिशासन	✓	×
10.	जल संसाधन	✓	×
11.	प्रभावितों का पुनर्वास	✓	×
12.	वैधानिक	✓	×
13.	अपरिहार्य/प्राकृतिक कारण	✓	×

उपर्युक्त तालिका से प्रतीत होता है कि हालांकि भागीदारी का मतलब समान लक्ष्य, लाभ-हानि, जोखिम विभाजन तथा एक दूसरे के प्रति साझी वचनबद्धता होती है किन्तु जैसा कि हम इसे समझते हैं पीपीपी मॉडल भागीदारी के इन मूल सिद्धांतों के पैमानों पर खरा उतरता नहीं दिखाई देता है।

अनुबंध के बाद परिवर्तन

सामान्यतः देखा गया है कि कई कंपनियाँ कम कीमत और कम शुल्क पर अनुबंध इस आधार पर हस्ताक्षर कर लेती हैं कि लोगों की निजीकरण के प्रति प्रतिक्रिया न हो। लेकिन बाद में नगरनिकाय अथवा सरकार पर अनुचित दबाव डालकर शर्तें बदलवाने की कोशिश की जाती है। सार्वजनिक सेवाओं में व्यवधान उत्पन्न न हो इसलिए इनकी माँगें मान ली जाती हैं। इसी को अनुबंध के बाद वाला बदलाव कहा जाता है।

उपर्युक्त तालिका क्र.-5 यह भी दर्शाती है कि जलप्रदाय परियोजनाओं में निजी कंपनियों के पूँजी निवेश और संचालन खर्च वहन करने में सार्वजनिक संसाधनों (सरकारी और उपभोक्ता शुल्क) का गारंटियों और प्रोत्साहनों के रूप में किस सीमा तक उपयोग होता है।

इस संदर्भ में यह भी महत्वपूर्ण है कि हवाई अड्डों, ऊर्जा और जल क्षेत्र की पीपीपी परियोजनाओं में अनुबंध के बाद किस प्रकार के बदलाव प्रभावी रूप से किए गए हैं। ये बदलाव प्रतिस्पर्द्धी और शुल्क आधारित नीलामी की सार्थकता पर बड़ा प्रश्नचिन्ह लगाते हैं। इसका तात्पर्य यह है कि नीलामी के वक्त कंपनियाँ परियोजना लागत कम दर्शाकर परियोजना के लिए लोकप्रिय समर्थन जुटा लेती हैं। साथ ही, यह उम्मीद भी रखती है कि क्रियावयन या संचालन के समय इस पर पुनर्विचार किया जा सकेगा।

उदाहरण के लिए हम दिल्ली, मुंबई, हैदराबाद और बेंगलोर (बेंगलुरु) हवाई अड्डों की निजी परियोजनाओं पर विचार करें जो पीपीपी मॉडल के तहत विकसित किए गए हैं। मीडिया रिपोर्टें खुलासा करती हैं कि नए निजी अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डे यात्रियों से प्रत्येक घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय उड़ान के लिए मुंबई में क्रमशः 100 रुपए और 600 रुपए तथा दिल्ली में 200 रुपए और 1300 रुपए हवाई अड्डा विकास शुल्क वसूल करेंगे अनुबंध की शर्तों में यह बदलाव सरकार और निजी कंपनियों के बीच करार पर दस्तखत होने के बहुत बाद में किया गया।

इसी प्रकार हैदराबाद⁷⁵ और बेंगलोर⁷⁶ के अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डों में भी यात्रियों से उपभोक्ता विकास शुल्क (यूज़र डेवलपमेंट फीस) वसूला जाना शुरू कर दिया गया है। हैदराबाद में यह घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय उड़ानों के लिए क्रमशः 375 रुपए और 1000 रुपए तथा बेंगलोर में 260 रुपए और 1070 रुपए प्रति यात्री है।

बाद के समाचारों के अनुसार इंटरनेशनल एयर ट्रांसपोर्ट एसोसिएशन (आईएटीए) के मुख्य कार्यकारी अधिकारी जियोवानी बरसिगनानी ने कुआलालम्पुर (मलेशिया) में आईएटीए की 65 वीं वार्षिक सामान्य सभा और विश्व हवाई यातायात के शिखर सम्मेलन में बोलते हुए दिल्ली तथा मुंबई के हवाई अड्डों के द्वारा विकास शुल्क बढ़ाए जाने की आलोचना की थी। बरसिगनानी ने कहा कि, "दिल्ली और मुंबई हवाई अड्डों का आईएटीए की इज्जत मिट्टी में मिलाने वालों (wall of shame) में एक विशेष स्थान है। उन्होंने कहा कि दिल्ली और मुंबई हवाई अड्डे अपनी 207% शुल्क वृद्धि के साथ संकट पैदा करने में सबसे बुरे भागीदार हैं। इस बकवास के लिए भविष्य में कोई स्थान नहीं है। जब माँग घटती है तब सेवाप्रदाता द्वारा थोड़े उपभोक्ताओं पर वही लागत विभाजित नहीं की जा सकती है"।⁷⁷

मनीला में क्या हुआ ?

जलक्षेत्र में ऐसे अनेक उदाहरण हैं जहाँ निजी कंपनियों को लाभ पहुँचाने के लिए अनुबंध के बाद शर्तों में बदलाव किए गए हैं। उदाहरण के लिए मेट्रो मनीला जल प्रदाय एवं मलनिकास परियोजना को लें जहाँ कंपनी अनुबंध की शर्तों के तहत दरें कम करने को बाध्य थी और उसने दावा भी किया कि आधे शहर में जलप्रदाय शुल्क में 50% तथा शेष में 75% कमी कर दी गई है। लेकिन, अगस्त 1996 में निजीकरण अनुबंध हस्ताक्षरित होने से कुछ ही पहले जलप्रदाय शुल्क में 38%⁷⁸ की वृद्धि कर दी गई थी। इस प्रकार निजीकरण अनुबंध के 1997 में हस्ताक्षरित होने के बाद दावे के विपरीत वास्तव में शुल्क दर तेजी से बढ़ने लगी। 2003 तक यह दरें 500% तक बढ़ गईं। पश्चिम क्षेत्र में यह बढ़त 1997 की 4.96 फिलीपीन पेसो/घन मीटर से 24 फिलीपीन पेसो और पूर्वी क्षेत्र में 2.32 फिलीपीन पेसो से 14 फिलीपीन पेसो हो गई। निजीकरण पूर्व यह दर 8.78 फिलीपीन पेसो थी।⁷⁹ पुनः 2002 में दो ठेकेदारों में से एक ने 100% शुल्क वृद्धि की माँग की और जब इससे इनकार किया गया तो उसने दिसंबर 2002 में परियोजना समाप्ति का नोटिस दे दिया।⁸⁰

ब्यूनस आयर्स में क्या हुआ?

इसी प्रकार ब्यूनस आयर्स (अर्जेंटीना) में यह दावा किया गया कि निजीकरण से जलप्रदाय शुल्क दर में कमी हुई है। परंतु निजीकरण करने से पूर्व फरवरी 1991 में सरकार ने दरें 25% बढ़ा दी तथा पुनः अप्रैल 1991 में 29% और बढ़ा दी। अप्रैल 1992 में जलप्रदाय के बिलों में 18% वस्तु व सेवा शुल्क जोड़ दिया गया। निजीकरण से कुछ माह पूर्व इसमें भी 8% की वृद्धि कर दी गई। इन वृद्धियों के कारण कंपनी ने निजीकरण के कुछ माह के भीतर ही दरों में 27% बनावटी कमी की। लेकिन वास्तव में यह कोई कमी नहीं बल्कि प्रभावी रूप से 20% की वृद्धि थी क्योंकि पानी की कीमतें पहले ही काफी बढ़ा दी गई थीं। इसके बाद भी शुल्क दर की जारी रही।⁸¹

एल अल्टो और ला पाज में

इसी प्रकार की बातें बोलिविया के अल अल्टो और ला पाज शहरों में हुई जहाँ एक फ्रान्सीसी निजी कंपनी स्वेज को जल वितरण का ठेका दिया गया था। 'इम्पीरियल नेचर' में माईकल गोल्डमेन लिखते हैं—

“मौजूदा अनुबंधित (और नैतिक) वादों से कि सबको पानी दिया जाएगा अपने आपको कैसे भी बचाने के लिए जलप्रदाय कंपनियाँ कानूनी अनुबंध की भाषा को पुनर्परिभाषित कर रही है। उदाहरणार्थ बोलिविया के ला पाज शहर में

स्वेज ने अपने अनुबंध के अनुसार हाल ही में तर्क दिया कि अल अल्टो की झुग्गी बस्तियों को जल वितरण व्यवस्था से जोड़ने के लिए 'कनेक्शन' का मतलब मात्र 'पाइप कनेक्शन' ही नहीं होकर उसका मतलब 'सार्वजनिक नल तक पहुँच या टैंकर' से भी हो सकता है – यह ठीक वही शर्त है जिसे अभी तक पानी की कंपनियों के मुख्य कार्यकारी अधिकारीगण और उच्चवर्गीय अंतर्राष्ट्रीय नीतिगत नेटवर्क सार्वजनिक सेवाओं के तहत इसे दयनीय करार दे रहे थे।⁸²

और तिरुपुर में

भारतीय संदर्भ में तिरुपुर परियोजना पीपीपी के तहत देश की पहली औद्योगिक और घरेलू जलप्रदाय परियोजना है। इस परियोजना का संचालन 2005 के मध्य में ही प्रारंभ हुआ था और अभी से इस पर संकट के बादल मँडराते नजर आने लगे हैं। परियोजना का प्रारंभ बड़ी धूमधाम से किया गया और उससे 185 एमएलडी पानी तिरुपुर के उद्योगों और क्षेत्र के घरों को दिया जाना था। किन्तु "हिन्दू" समाचार पत्र की रपट में लिखा गया है—“जलप्रदाय तथा मलनिकासी की सार्वजनिक-निजी कंपनी न्यू तिरुपुर एरिया डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड (एनटीएडीसीएल) डेट रिस्ट्रक्चरिंग (ऋण की शर्तों में बदलाव) का प्रयास कर रही है क्योंकि क्षमता से कम उपयोग के कारण उसके राजस्व पर भारी असर पड़ा है।” रिपोर्ट में आगे कहा है—“वर्ष 2008-09 में एनटीएडीसीएल ने ₹ 70 करोड़ का घाटा उठाया है। अब तक कुल मिलाकर उसका घाटा ₹ 177 करोड़ हो गया है। इसके लिए उसने राज्य सरकार से ₹ 65 करोड़ की सहायता की माँग की है ताकि आईडीबीआई के नेतृत्व वाले बैंकों के संगठन से उसे डेट रिस्ट्रक्चरिंग में सहयोग मिल सके”। समाचार रपट में आगे कहा है —

“जलप्रदाय 2005 के मध्य में प्रारंभ हुआ परंतु अपनी क्षमता से आधे तक भी नहीं पहुँचा। 185 एमएलडी की क्षमता में से 130 एमएलडी पानी उद्योगों को ₹ 55 प्रति किलोलीटर तथा शेष घरेलू उपभोक्ताओं को रियायती दर ₹ 3.5 प्रति किलोलीटर पर दिया जाना था। एनटीएडीसीएल के लिए पानी की पंपिंग, ट्रीटमेंट और सप्लाई का खर्च ₹ 41.70 प्रति किलोलीटर है, परंतु एनटीएडीसीएल के कुल 100 एमएलडी जलप्रदाय में से 45 एमएलडी घरेलू उपभोक्तों को दिया जा रहा है। जबकि उद्योगों की वास्तविक माँग अनुमानित माँग के मुकाबले एक तिहाई तक भी नहीं पहुँची है। सूत्रों का कहना है कि इसका मतलब है कि एनटीएडीसीएल प्रतिमाह ₹ 5.2 करोड़ का घाटा उठा रहा है। कम क्षमता के उपयोग का कारण आर्थिक मंदी है जिससे कपड़ा निर्यात प्रभावित हुआ है।”⁸³

इसी प्रकार रिलायन्स पॉवर लिमिटेड की म.प्र. स्थित सासन अल्ट्रा मेगा पॉवर परियोजना (यूएमपीपी) के मामले में भी सरकार द्वारा परियोजना को चलाने के लिए दी गई अनुबंध पश्चातवर्ती छूटों पर गंभीर विवाद खड़े हुए हैं।

बॉक्स-8

रिलायन्स की सासन अल्ट्रा मेगा पॉवर परियोजना

4000 मेगावाट की सासन अल्ट्रा मेगा पॉवर परियोजना (म.प्र.) रिलायन्स पॉवर कंपनी को दी गई है जो अनिल धीरुभाई अंबानी ग्रुप की कंपनी है। सरकार द्वारा सासन पॉवर परियोजना की बंधक खदानों से निकलने वाले अतिरिक्त कोयले को रिलायंस पॉवर की अन्य पॉवर परियोजनाओं में भेजने की अनुमति प्रदान की गई है। इस कारण इस परियोजना का अनुबंध विवादास्पद हो गया था। ₹ 24 हजार करोड़ की सासन परियोजना को उसके उपयोगार्थ तीन कोयला क्षेत्र आवंटित किए गए थे।

परियोजना के दूसरे प्रतिस्पर्धी इस परियोजना की पुनर्नीलामी चाहते थे। उनका कहना था कि सरकार का निर्णय मनमाना और अवैधानिक है। यह भी कहा जा रहा था कि रिलायन्स पॉवर को परियोजना दिए जाने के बाद अतिरिक्त कोयले के उपयोग की अनुमति प्रदान करना नीलामी के नियमों का उल्लंघन है।

अतः सासन परियोजना के टेंडर इस स्पष्ट शर्त के साथ फिर से बुलवाए जाए कि बंधक कोयला क्षेत्रों से निकलने वाले अतिरिक्त कोयले को अन्य पॉवर परियोजना में भेजा जा सकता है। यह भी कहा जा रहा है कि सरकार का यह निर्णय आरपीएल कंपनी को आने वाले 25 वर्षों में ₹ 50,000 करोड़ का अप्रत्याशित लाभ दिलवाएगा।

मौजूदा नियमों के अनुसार बंधक कोयला खानें विशिष्ट उपयोगकर्ताओं को ही आवंटित होती हैं। इन खदानों से जो भी अतिरिक्त कोयला उत्पादन होता है वह कोल इंडिया लिमिटेड की संपत्ति होता है।”

**इकोनोमिक्स टाइम्स दिनांक 14 अप्रैल 2008, टाटा समूह सुप्रीम कोर्ट में जाएगा क्योंकि उच्च न्यायालय ने रिलायन्स पॉवर के विरुद्ध उनकी अपील खारिज कर दी।

उपर्युक्त घटनाएँ इस तथ्य को उजागर करती हैं कि प्रतिस्पर्द्धी नीलामी प्रक्रिया की निष्पक्षता में दम नहीं है। यहाँ तक कि अनुबंध की शर्तें भी इतनी सशक्त नहीं होती हैं कि वह निजी लाभ प्राप्ति पर नियंत्रण रख सकें तथा अनुबंधकर्ता को

शर्तों के खिलाफ काम करने से रोक सकें। जब मामला पानी जैसी आवश्यक, सार्वजनिक सेवा का मामला हो तो यह अत्यधिक भयावह हो सकता है। वहीं उनकी माँग न मानने पर अचानक अनुबंध समाप्ति की धमकियाँ या सेवाप्रदाय से इंकार या संचालन बंद कर देने आदि हथकण्डों से निजी कंपनियों सरकार से वक्त-बे-वक्त फिरोती वसूल सकती हैं।

इकॉनॉमिक टाइम्स के एक हाल के एक आलेख में सारगर्भित तरीके से लिखा गया है—“अनुबंध के पुनर्विचार एक स्पष्ट संकेत देते हैं कि सरकार न केवल अनुबंधीय शर्तों से खेलने की अनुमति देती है बल्कि पूरे अनुबंध पर ही पुनर्विचार के लिए सहमत होती है। अतः निवेशक पीपीपी अनुबंधों पर हस्ताक्षर करने के पूर्व और बाद में भी वित्तीय तथा अन्य लाभों के लिए मोलभाव कर सकते हैं। स्पष्टतः ऐसे पुनर्विचारों से बुनियादी ढाँचे के उपयोगकर्ताओं और व्यापक रूप से करदाताओं पर अतिरिक्त भार बढ़ जाता है”।⁸⁴



प्रशासन की समस्याएँ — वास्तविक चिंताएँ

संयुक्त राष्ट्र संघ की पीपीपी में अच्छे प्रशासन की दिग्दर्शिका⁸⁵ में कहा गया है कि पीपीपी को सफल बनाने में प्रशासन की महती भूमिका है। पीपीपी से पूर्ण लाभ प्राप्ति के लिए, पीपीपी को समर्थ बनाने वाली संस्थाओं, कार्यपद्धति और प्रक्रियाओं को सही तरीके से स्थापित किया जाना आवश्यक है। इसका अर्थ इस प्रक्रिया में सरकारों को महत्वपूर्ण भूमिका निभाने में मदद करना और नागरिकों के साथ-साथ अन्य दावेदारों को भी शामिल करना है।

यह दिग्दर्शिका आगे कहती है कि अच्छा प्रशासन, सहभागिता, शालीनता, पारदर्शिता, जिम्मेदारी, निष्पक्षता और कार्यक्षमता जैसे व्यापक रूप से स्वीकार्य मूल सिद्धांतों को शामिल करता है। यहाँ मुद्दा यह है कि ये सिद्धांत सिर्फ कागजी हैं और अधिकांश परियोजनाओं में अमल में नहीं लाए गए हैं। इन्हीं कुछ सिद्धांतों पर हम विचार करेंगे जो व्यापक समुदाय के लिए गंभीर चिंता बने हुए हैं।

पारदर्शिता और जवाबदेही

पीपीपी परियोजनाओं की सबसे महत्वपूर्ण समस्याओं में से एक है उनका प्रजातांत्रिक ढाँचे और समाज के नियंत्रण पर होने वाला प्रभाव है। इस प्रकार की परियोजनाएँ अपने वाणिज्यिक पक्ष तथा लाभोन्मुखी संचालन को आधार बनाकर गोपनीयता की माँग करती हैं और उसे प्राप्त भी करती हैं। परियोजना बनाते समय नागरिकों से बिरले ही विचार विमर्श किया जाता है। परियोजना के अंतिम निर्णय के बाद भी नागरिकों को परियोजना संबंधी जानकारी प्राप्त करने में गंभीर परेशानियाँ आती हैं। ये बाधाएँ परियोजनाओं से सीधे प्रभावित होने वाले लोगों को परियोजना स्वीकृति के पक्ष में निर्णय लिए जाने की प्रक्रिया सहित परियोजना संबंधी समस्त महत्वपूर्ण जानकारी प्राप्त करने से रोकती हैं।

2006 की विश्व बैंक की रिपोर्ट में उस समय कहा गया था—“बावजूद इस तथ्य के कि भारत में लगभग 90 पीपीपी परियोजनाएँ निर्माणाधीन और संचालन के दौर में हैं, सार्वजनिक रूप से ऐसी कोई सूचना सामग्री उपलब्ध नहीं है जो उनके बारे में सीधीसादी जानकारी भी दे सके”।⁸⁶

उदाहरण के लिए नागपुर के एक ज़ोन में 24x7 जलप्रदाय की एक परीक्षात्मक परियोजना को लें जहाँ परियोजना का क्रियांवयन तीव्र गति से हो रहा है परंतु उस क्षेत्र के लोगों से परियोजना की परिकल्पना के समय विचार-विमर्श की बात तो छोड़िए उन्हें तो परियोजना संबंधी बुनियादी जानकारी भी नहीं है।

हम मौके पर वहाँ के स्थानीय लोगों से मिले तो उनका कहना था कि सार्वजनिक विचार-विमर्श और जागरूकता अभियान चलाया तो गया था परंतु वह ज्यादातर मात्र कागजी कार्यवाही भर था। इस प्रकार जनहित की परियोजना की जानकारियाँ और विवरण जो स्वाभाविक रूप से खुद पहल करते हुए ही दिया जाना चाहिए थी उसे सूचना का अधिकार कानून के तहत भी बड़ी परेशानियों, प्रयत्नों और पैसा खर्च करने के बाद प्राप्त किया जा सका है। तिरुपुर जलप्रदाय परियोजना की जानकारियाँ तो सूचना के अधिकार के तहत भी नहीं दी गई।

जब आम जनता परियोजना संबंधी जानकारियाँ और विवरण जानना चाहती है तो वह चाहती है कि सरकार और निजी कंपनियाँ समुचित रूप से पारदर्शी हों। परियोजना के कुछ दस्तावेज व जानकारियाँ स्पष्टतः व्यावसायिक और व्यापारिक गोपनीयता की दृष्टि से सार्वजनिक क्षेत्र से बाहर रखे जा सकते हैं परंतु, यह परियोजना संबंधी गोपनीयता जनता के जानने के हक और जानकारियों के खुलासे की कीमत पर नहीं होनी चाहिए। परियोजना अधिकारियों को पारदर्शिता और खुलेरूप से जानकारियाँ देने की व्यवस्था बनाए रखने हेतु सजग रहने की आवश्यकता है।

पीपीपी परियोजनाओं को इस आधार पर भी प्रोत्साहित किया जाता है कि वे तुलनात्मक रूप से सार्वजनिक ठेका व्यवस्थाओं से ज्यादा जवाबदेह होती हैं। मांट्रियल (कनाडा) की एक संस्था द्वारा किए गए शहरीकरण के एक अध्ययन ने पाया कि “कई निर्वाचन कार्यकालों के बराबर जीवनकाल होने के कारण, पीपीपी निर्वाचित प्रतिनिधियों की जवाबदेही सीमित कर देती है और उन्हें दैनिक संचालन के लिए जवाबदेह नहीं ठहराया जा सकता है। सच्ची बात तो यह है कि कुछ लोग यही तो चाहते हैं”।⁸⁷

तिरुपुर जलप्रदाय और मलनिकासी परियोजना का हमारा अनुभव दर्शाता है कि परियोजना संबंधी जानकारियाँ प्राप्त करना बहुत कठिन है। कंपनी द्वारा वास्तविक रूप में प्रतिदिन औसतन प्रदाय किए जा रहे पानी की मात्रा, उद्योगों, नगरपालिका और गाँवों में जलप्रदाय की समय सारिणी, परियोजना संचालन विवरण, अंशपूँजी विभाजन, वित्तीय नियोजन, ऋण व उन पर लगने वाले ब्याज, होने वाले खर्चों, अर्जित लाभ आदि से संबंधित मूल प्रश्नों का उत्तर तक हम परियोजनाकर्ता कंपनी से प्राप्त नहीं कर सके। अन्ततोगत्वा परियोजना संबंधी जानकारियों के लिए हमें सूचना का अधिकार कानून के तहत आवेदन करना पड़ा। इस पर कंपनी का कहना था कि वह सूचना का अधिकार कानून के दायरे में नहीं आती है और चूँकि वह सार्वजनिक अभिकरण नहीं है अतः जानकारियाँ देने को बाध्य नहीं हैं। यह पूरा परिदृश्य पीपीपी परियोजनाओं की पारदर्शिता और खुलेपन

के बारे में गंभीर प्रश्न खड़े करता है।

प्राकृतिक गैस के क्षेत्र में भी विचार करें तो वर्तमान में वहाँ भी इसी प्रकार की विवादास्पद स्थितियाँ बनी हैं। न्यू एक्सप्लोरेशन लाईसेंसिंग पॉलिसी (एनईएलपी) के तहत जो अनुबंध हुए हैं उनमें ऐसी कई घटनाएँ हुईं जो अनेक प्रशासकीय मुद्दों को उठाती हैं, जिनमें रिलायन्स इण्डस्ट्रीज लिमिटेड के साथ कृष्णा गोदावरी बेसिन में किया गया अनुबंध भी शामिल है। हाल ही में प्राकृतिक गैस क्षेत्र के प्रशासन की कमियों से संबंधित इकॉनामिक एण्ड पॉलिटिकल वीकली में छपे एक लेख के लेखकों⁸⁸ अशोक श्रीनिवास और गिरीश संत ने कुछ चिंताओं का इसमें विश्लेषण किया है। अनुबंध प्रक्रिया की पारदर्शिता के मुद्दे पर वे लिखते हैं—“एनईएलपी द्वारा किए गए अनुबंध, जो अरबों डॉलर मूल्य के हैं, की पारदर्शिता संबंधी गंभीर चिंताएँ हैं। पहली एनईएलपी की प्रोडक्शन शेयरिंग कान्ट्रैक्ट और नीलामी मूल्यांकन मानक सार्वजनिक नहीं थे और इसके बाद की गतिविधियों की जानकारियाँ भी सार्वजनिक तौर पर उपलब्ध नहीं थीं कि किस ब्लॉक में सफल निविदा किसकी थी और अंतिम प्रोडक्शन शेयरिंग कान्ट्रैक्ट क्या है”।⁸⁹

बेहतर प्रशासन और पीपीपी के बारे में संयुक्त राष्ट्र रिपोर्ट लिखती है—“पीपीपी निजीकरण नहीं है। पीपीपी के अंतर्गत सार्वजनिक सेवाप्रदाय करने की जवाबदेही सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा ही स्वीकार की जाती है। जबकि, निजीकरण के अंतर्गत यह जवाबदेही निजी क्षेत्र को हस्तांतरित हो जाती है (सार्वजनिक क्षेत्र मूल्य नियंत्रण संबंधी कुछ नियमन रख सकता है)। पीपीपी के अंतर्गत स्वामित्व का स्थानान्तरण नहीं होता है और सार्वजनिक क्षेत्र जवाबदेह बना रहता है”।⁹⁰ यह पीपीपी के घोषित उद्देश्य कि निजी सेवाप्रदाता सीधे उपभोक्ताओं के प्रति जवाबदेह होता है इसलिए पीपीपी से सेवाप्रदाय बेहतर होगा, का विरोधाभासी है।

खंडवा शहर की एक निम्न आय वाली बस्ती जहाँ पर जल आपूर्ति एक निजी कम्पनी को हस्तांतरित कर दी गई है। परियोजना पर अंतिम निर्णय लेने से पूर्व इन इलाकों में लोगों से सलाह-मशविरा भी नहीं किया गया था।



जनभागीदारी और सार्वजनिक नीति

पीपीपी परियोजनाओं में निर्णय लेने की व्यवस्थाएँ इस प्रकार की होती हैं कि उसमें नौकरशाही और निजी कंपनियों का काफी हस्तक्षेप होता है। ऐसी व्यवस्थाएँ परियोजना विकास तथा उसके क्रियांवयन पर जनता से विचार-विमर्श और आम सहमति की आवश्यकता की उपेक्षा करती हैं। आम सहमति की यह उपेक्षा अनेक बार जनसंगठनों के विरोध प्रदर्शनों और प्रतिरोध को जन्म देती है, जो अंततः परियोजना के प्रतीक्षाकाल (गेस्टेशन पीरियड) और लागत वृद्धि का कारण बनते हैं।

आम सहमति के महत्त्व को सार्वजनिक परियोजनाओं के लिए भी नकारा नहीं जा सकता है। पीपीपी परियोजनाओं के लिए तो ऐसी सहमति और भी महत्त्वपूर्ण हो जाती है क्योंकि इसमें निजी कंपनियाँ शामिल रहती हैं और सेवाप्रदाय का मुख्य उद्देश्य मुनाफा कमाना होता है। उपभोक्ता ही किसी सेवा के बारे में यह निर्णय लेने की बेहतर स्थिति में होते हैं कि उनके समुदाय के लिए उस सेवा की उपयोगिता कितनी है। वस्तुतः परियोजना का निर्णय लिए जाने की प्रक्रिया में समुदाय का सहभाग सुखद स्थितियों का निर्माण करेगा क्योंकि या तो समुदाय परियोजना को नकार देगा या यदि संबंधित परियोजना उनकी आवश्यकताओं और माँगों की पूर्ति करती है तो वह परियोजना के समर्थन में दृढ़ता से खड़ा रहेगा। ऐसी संभावना से परियोजना की जवाबदेही और विश्वास के साथ समुदाय के द्वारा लाभों और प्रभावों की स्वीकृति में भी वृद्धि होगी। यह प्रक्रिया सार्वजनिक क्षेत्र की परियोजनाओं पर भी लागू होती है।

आम सहमति की प्रक्रिया प्रजातांत्रिक नियंत्रण व्यवस्था को यथावत रखती है और सुनिश्चित करती है कि परियोजना को आगे बढ़ाने के लिए जन भागीदारी को हाशिए पर ढकेला नहीं गया है। चूँकि ऐसी परियोजनाओं में करदाताओं की बहुत बड़ी धनराशि लगी होती है, अतः यह सुनिश्चित करने के लिए कि परियोजना बिना अवरोधों के चलती रहे, जनता की भागीदारी बंधनकारी है। इससे यह भी सुनिश्चित हो सकेगा कि परियोजना स्थानीय आवश्यकताओं के प्रति जवाबदेह है।⁹¹

पीपीपी के बारे में दूसरी बड़ी चिंता सरकार के कार्यकाल और सार्वजनिक नीति के बारे में है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि पीपीपी अनुबंध सामान्यतः 20 से 30 वर्षों की समयावधि के होते हैं और इस दौरान नीति में परिवर्तन आवश्यक होने पर वे समस्याएँ पैदा कर सकते हैं। एक कार्यकाल के पश्चात नए निर्वाचित प्रतिनिधिगण अनुबंध की शर्तों को न तो बदल सकते हैं और न ही रद्द कर सकते हैं। इसका कारण यह है कि अनुबंध की शर्तों को बाद में बदलने या अनुबंध समाप्त

करने पर निश्चित रूप से लागत में और ज्यादा वृद्धि होगी जिसका बोझ अंततः सार्वजनिक क्षेत्र को ही उठाना पड़ेगा।

एक उदाहरण है मैसूर की पीपीपी जलप्रदाय परियोजना का। इस परियोजना का कर्नाटक शहरी जलप्रदाय एवं मलनिकास बोर्ड (केयूडब्ल्यूएसडीबी) ने दिसंबर 2008 में जसको नामक कंपनी के साथ अनुबंध किया था। जब से यह परियोजना जसको को दी गई है तभी से वह शहर के कर्मचारी यूनियनों, शिक्षाविदों, विभिन्न स्थानीय समूहों और जनप्रतिनिधियों का विरोध झेल रही है। ये सभी लोग परियोजना का विरोध करते रहे हैं क्योंकि इस प्रक्रिया में जनता की कोई भागीदारी नहीं थी। ऐसी भी खबरें हैं कि शहर के महापौर तक को मैसूर सिटी कॉर्पोरेशन (एमसीसी), केयूडब्ल्यूएसडीबी और जसको के बीच अनुबंध हस्ताक्षरित होने की जानकारी नहीं थी। ऐसी गोपनीय एवं भागीदारीविहीन प्रक्रिया के खिलाफ हस्ताक्षर अभियान और विरोध प्रदर्शन किए गए हैं।

मांट्रियल (कनाडा) की संस्था की रिपोर्ट का सार इस प्रकार है—“एक बात सुनिश्चित है कि पीपीपी परियोजनाएँ निर्वाचित जन प्रतिनिधियों की जवाबदेही को सीमित करती है क्योंकि उन्हें दैनिक कामकाज के लिए जिम्मेदार नहीं ठहराया जा सकता है। 1985 में हस्ताक्षरित और 2015 में समाप्त होने वाली 30 वर्षों के लिए अनुबंधित पीपीपी परियोजना में 2006 के अंत में चार वर्ष के लिए चुनी गई नगरपालिका परिषद को किसी भी प्रकार के बदलाव की छूट नहीं होगी”⁹²

जानकारी तक पहुँच

भारत से पहले जिन देशों ने बुनियादी ढाँचा विकास के लिए पीपीपी को अपनाया उन्होंने पीपीपी ढाँचे में जानकारी प्राप्ति, पारदर्शिता और जवाबदेही जैसे मूलभूत सिद्धांतों पर विशेष बल दिया। अर्थात्, पारदर्शिता और खुलापन सभी सरकारी कार्यक्रमों की महती आवश्यकताएँ होनी चाहिए।⁹³

उदाहरणार्थ, तिरुपुर परियोजना के बारे में जानकारी के स्रोत केवल परियोजना एजेंसियाँ हैं जिनके पास मीडिया और व्यापक समाज के बतलाने के लिए सिर्फ अच्छी-अच्छी कहानियाँ हैं। इससे परियोजना की एकपक्षीय तस्वीर ही सामने आती है और परियोजना का तटस्थ मूल्यांकन नहीं हो पाता है।

इस पुस्तिका के लेखक ने परियोजना अधिकारियों से कई तरह से संवाद स्थापित करने की कोशिश की, जिनमें व्यक्तिगत भेंट, फोन संपर्क, पत्र-व्यवहार और ईमेल शामिल हैं। परंतु परियोजना अधिकारियों से कोई जवाब प्राप्त न हो सका। उनके कार्यालयों में गए तो उन्होंने हमें मिलने का समय नहीं दिया। वास्तव

में एनटीएडीसीएल कार्यालय में संबंधित अधिकारी परियोजना के बारे में बात नहीं करना चाहते थे। जब सूचना का अधिकार अधिनियम के अंतर्गत उन्हें आवेदन दिया तब कहीं जाकर वे जवाब देने को बाध्य हुए। जैसा कि पहले बताया गया है यह जवाब भी वैसा ही रूखा था। इस प्रकार की स्थिति पीपीपी के घोषित मूल सिद्धांतों पारदर्शिता और जवाबदेही को नकारती है।

जैसा कि विश्व बैंक का कथन है कि पीपीपी परियोजनाओं से जानकारी प्राप्त करने संबंधी मैदानी हकीकत बिल्कुल अलग हैं, बावजूद इसके कि “2005 से प्रभावशील सूचना का अधिकार अधिनियम जिसकी अपेक्षा है कि स्वतः ही जानकारियाँ उजागर की जाएँ और जनहित में व्यापक स्तर पर सूचनाएँ उपलब्ध करवाई जानी चाहिए”।⁹⁴

तदुपरांत एनटीएडीसीएल के विरुद्ध तमिलनाडु के राज्य सूचना आयोग के समक्ष एक अपील प्रस्तुत की गई कि चूँकि इसमें सार्वजनिक संसाधनों का बहुत बड़ा निवेश है, यह एक लोक प्राधिकरण है और परियोजना के रूप में यह समुदाय के लाभ के लिए कार्य कर रही है, अतः इसे परियोजना संबंधी जानकारियाँ उजागर करनी चाहिए।

24 मार्च 2008 को तमिलनाडु के राज्य सूचना आयोग ने एनटीएडीसीएल को लोक प्राधिकरण घोषित करते हुए वांछित सूचना प्रदान करने और आयोग के आदेश की प्रतिपालन रपट 15 दिन में प्रस्तुत करने हेतु आदेशित किया। परंतु हमें एनटीएडीसीएल से आयोग के आदेश के एक माह बाद भी कोई जानकारी प्राप्त नहीं हुई। बाद में राज्य सूचना आयोग के आदेश के विरुद्ध एनटीएडीसीएल ने मद्रास उच्च न्यायालय में एक वाद प्रस्तुत कर आयोग के आदेश पर स्थगनादेश की माँग की। न्यायालय ने उस समय आयोग के आदेश पर स्थगन दे दिया था। पूरी सुनवाई के बाद न्यायाधीश श्री के. चंद्र की एकलपीठ ने 6 अप्रैल 2010 को



खंडवा शहर का एक बाजार

तमिलनाडु सूचना आयोग के आदेश को सही ठहराते हुए एनटीएडीसीएल को लोक प्राधिकारी माना और आवेदक को वांछित सूचनाएँ उपलब्ध करवाने का आदेश दिया। एनटीएडीसीएल ने इस आदेश के खिलाफ भी उच्च न्यायालय की डिविजन बेंच के समक्ष अपील की हैं। प्रकरण अभी भी उच्च न्यायालय में विचाराधीन है।

पीपीपी अनुबंधों को सार्वजनिक करने के संदर्भ में केन्द्रीय सूचना आयोग (सीआईसी) दिनांक 3 सितंबर 2009 का आदेश⁹⁵ श्री नवरोज मोदी विरुद्ध मुम्बई पोर्ट ट्रस्ट, स्पष्ट करता है कि “अतः यह अत्यावश्यक है कि पीपीपी अनुबंध गोपनीयता की ओट बनाए रखने के बजाय पारदर्शिता अपनाएँ।” केन्द्रीय सूचना आयोग ने योजना आयोग और नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक (सीएजी) से भी इस संबंध में परामर्श माँगा था और टीप दी थी –

“हम प्रतिवादियों के इस तर्क से भी सहमत नहीं हैं कि पीपीपी अनुबंधों को सार्वजनिक करने से निजी पक्ष के लोग भविष्य में सरकार के साथ इस प्रकार के अनुबंध करने में हतोत्साहित होंगे। हमारे समक्ष रखे गए विचार बिना किसी प्रमाण के हैं जो बजाय किसी तथ्य के मात्र एक अनुमान लगते हैं। यह योजना आयोग और सीएजी दोनों के सुस्पष्ट कथनों के सम्मुख अर्थहीन है कि पीपीपी अनुबंधों को उजागर करने में कुछ भी अनुचित नहीं था और अनुबंधों को सार्वजनिक करने से स्पष्टतः जनहित की पूर्ति होती है।”

केन्द्रीय सूचना आयोग ने आगे उल्लेख किया है –

“हमने प्रतिवादियों के इस कथन पर गौर किया है कि इस प्रकार के पीपीपी अनुबंध उत्तरोत्तर बढ़ते हुए सामान्य हो जायेंगे। दूसरे शब्दों में, व्यावसायिक और बुनियादी ढाँचा विकास का अधिकांश भाग जो सरकार का काम है वह अब निजी संस्थाओं को सौंप दिया जाएगा, जो सरकारी एजेंसियों के साथ मिलकर विशिष्ट परियोजनाओं पर कार्य करेंगी। इन अनुबंधों में सरकार के वित्तीय और भौतिक संसाधनों को लगाए जाने के वादे होंगे। यदि पीपीपी मॉडल से परियोजना का क्रियांवयन न होता तो तब पूरा संचालन सरकार द्वारा चलाया जाता और उस पर सूचना का अधिकार अधिनियम लागू होता और सभी प्रकार की जानकारियाँ सार्वजनिक किए जाने योग्य होती। यह व्यर्थ का तर्क है कि जो काम पहले पूर्णतः सरकार द्वारा किए जाने से पारदर्शी थे वे अब पीपीपी के माध्यम से किए जाने के कारण अपारदर्शी हो गये। इसका मतलब पारदर्शिता को विपरीत दिशा में ले जाना होगा और जो जनहित के प्रतिकूल है।”

समानता और सामाजिक न्याय

ऐसा भी देखने में आया है कि पीपीपी परियोजनाएँ निजी कंपनियों के सलाहकारों, अधिकारियों और वकीलों के वेतन और भत्ते बढ़ाकर समाज में असमानता को बढ़ाती हैं। इसका असर यह होता है कि सार्वजनिक क्षेत्र के कर्मचारियों के वेतन और हित लाभ कम हो जाते हैं और अक्सर निम्न वेतन श्रेणी के कर्मचारियों की बर्खास्तगी की नौबत आ जाती है, तब इन्हीं कर्मचारियों को निजी कंपनियाँ कम वेतन और बिना किसी हित लाभ के काम पर रख लेती हैं।

सेवा प्रदान करने के लिए दरें बढ़ाने के लिए जोर देने और बढ़ी हुई दरों को लागू करने से पीपीपी द्वारा दी गई सेवाएँ समाज के गरीब व पिछड़े वर्गों की पहुँच से भी दूर होती जाती हैं।

ओन्टारियो हेल्थ कोअलेशन की रिपोर्ट के अनुसार “पीपीपी ने अपने प्रबंधकों के वेतन तथा महँगे सलाहकारों और वकीलों का पारिश्रमिक बढ़ाया है वहीं सामान्य कर्मचारियों के वेतन और सुविधाएँ घटा दी हैं और सेवाओं तक पहुँच को भी घटाया है, जिससे असमानता बढ़ी है। प्रजातांत्रिक नियंत्रण को व्यावसायिक गोपनीयता तथा निजी लाभ के प्रबंधन की भेंट चढ़ा दिया गया है। ऊँची दरों के कारण सेवा में कटौती हुई है और इसकी पहुँच कम हो गई है”।⁹⁶

पीपीआईएएफ⁹⁷ के अध्ययन ने भी पाया है कि जल एवं स्वच्छता के क्षेत्र में निजी भागीदारी के कारण रोजगार में कमी हुई है। इसमें कहा है कि—“बिजली क्षेत्र की ही भाँति जल एवं स्वच्छता के क्षेत्र में भी निजी भागीदारी वाले उपक्रमों ने रोजगार में निरंतर कमी दर्ज करवाई है। यह निजीकरण दस्तावेजों द्वारा पूर्वानुमानित था और इसका सर्वाधिक प्रभाव पूर्णतः या आंशिक रूप से निजीकरण किए गए उपक्रमों में देखने को मिलता है”।

विश्वसनीय निरीक्षण और नियमन प्रक्रिया की कमी

देश में पीपीपी को विकसित करने में सरकार को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता है, वे भारत सरकार के एक दस्तावेज में दर्शाई गई हैं। केन्द्रीय वित्त मंत्रालय द्वारा जारी 2007-08 के आर्थिक सर्वेक्षण⁹⁸ में पीपीपी को प्रोत्साहित करने में निम्न अवरोधकारी तत्व चिन्हित किए गए हैं—

1. नीति और नियामक संबंधी विषमताएँ, विशेषकर क्षेत्र विशेष से संबंधित नीतियों और नियमन में।
2. लम्बी समयावधि (दस वर्षों से अधिक)—के लिए अपर्याप्त वित्त अंशपूजी और कर्ज दोनों के लिए।

3. पीपीपी प्रक्रिया संबंधी प्रबंधन में सार्वजनिक संस्थाओं और अधिकारियों की अपर्याप्त क्षमता।
4. निर्माता/निवेशक और तकनीकी विशेषज्ञों के रूप में निजी क्षेत्र की अपर्याप्त क्षमता।
5. निजी क्षेत्र को दी जा सकने वाली विश्वसनीय बुनियादी ढाँचा परियोजनाओं की कमी।
6. जनता में पीपीपी की ज्यादा स्वीकृति की अपर्याप्त वकालत।⁹⁹

पीपीपी के नियमन में कम से कम केन्द्रीय वित्त मंत्रालय विषमताओं को स्वीकार तो करता है। यद्यपि इस संदर्भ में यह स्पष्ट नहीं है कि यह विषमताएँ अत्यधिक नियमन या बहुत कम नियमन की हैं। विश्व बैंक का इस बाबत नजरिया यह है “विकास के लिए बंधनकारी नियंत्रणों को हटाने में निजी क्षेत्र एक आवश्यक भागीदार है परंतु निजी क्षेत्र की इस भूमिका के लिए नीतिगत परिवर्तन आवश्यक हैं। इनमें भूमि, श्रमिक और वित्तीय बाजारों की कार्यप्रणाली में सुधार तथा नियंत्रणकारी नियमों को हटाना शामिल है”।⁹⁹

इस संदर्भ में हमें सड़क विकास क्षेत्र को देखना चाहिए जिसमें भारत में सर्वाधिक पीपीपी परियोजनाएँ हैं। भारत सरकार की पीपीपी वेबसाइट पर उल्लेखित पीपीपी परियोजनाओं में सर्वाधिक 186 परियोजनाएँ सड़क विकास क्षेत्र की हैं जिन्हें पीपीपी परियोजनाओं की सफलता के रूप में प्रदर्शित किया जा रहा है।

भारत के राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एनएचडीपी) जो कि राजमार्गों का नियामक भी है, के द्वारा संचालित कुछ पीपीपी परियोजनाओं के बारे में सीएजी की अंकक्षण रिपोर्ट पर ध्यान दिया जाना चाहिए। रिपोर्ट के मुख्य बिन्दु इस अवलोकन के साथ शुरू होते हैं—

“मार्च 1998 और अप्रैल 2003 के बीच, 930 किमी सड़क जो कि लगभग 15% होती हैं, को एक नए तरीके जिसे पीपीपी कहा जाता है, से निर्माण करने की माँग की गई। ये सड़क परियोजनाएँ जिन्हें पीपीपी के तहत विकसित करना था, को 17 अलग-अलग परियोजनाओं में बाँट दिया गया, जिसमें से 9 बीओटी-टोल और 8 बीओटी-एन्यूईटी तरीके से निर्मित करनी थीं।”¹⁰⁰

(बीओटी-टोल-पीपीपी परियोजनाओं को लागू करने का एक तरीका है बीओटी यानी बिल्ड, ऑपरेट, ट्रांसफर या बनाओ चलाओ और वापस करो। पीपीपी में सेवा प्रदाता को सेवा शुल्क वसूलने का अधिकार होता है। कंपनी हर व्यक्ति से पैसा वसूल कर निवेशित राशि और मुनाफा निकालती है। बीओटी-टोल तरीका

कंपनियाँ वहाँ इस्तेमाल करती हैं जहाँ व्यक्तिगत सेवा शुल्क से ज्यादा आय की संभावना होती है। ज्यादा ट्राफिक वाली सड़कों पर कंपनियाँ इस तरीके के पक्ष में रहती हैं।

बीओटी-एन्यूईटी-ऐसी परियोजनाओं में जहाँ सीधे-सीधे व्यक्तिगत शुल्क से निवेश और मुनाफे की गुंजाइश कम हो वहाँ बीओटी-एन्यूईटी अनुबंध किया जाता है। इसमें कंपनियाँ सालाना आय का आंकलन कर यह राशि सरकार से वसूल करती हैं। ग्रामीण या कम ट्राफिक वाली सड़कों पर इस तरीके का इस्तेमाल किया जाता है।

रिपोर्ट में आगे कहा गया है –

“सरकार के लिए पीपीपी को एक वैकल्पिक वित्त और सेवाप्रदाय मॉडल के रूप में तय करने के बड़े कारण ‘समय पर’ और ‘कम खर्च में’ सेवाप्रदाय करने के अलावा यह विचार है कि इससे बजट के सीमित संसाधनों को बढ़ाया जा सकता है।”¹⁰¹

और

“यह रिपोर्ट सरकार के उद्देश्यों को ध्यान में रखते हुए परियोजना क्रियांवयन के विभिन्न पक्षों की पड़ताल करती है और आंकलन करती है कि क्या इन पीपीपी सौदों से निवेश का अच्छा लाभ (वैल्यू फॉर मनी) मिला है।”

नियोजन के पहलू पर रिपोर्ट कहती है –

“एनएचडीपी के प्रथम चरण की शुरुआत में प्राधिकरण ने कोई कार्पोरेट/रणनीतिक कार्ययोजना तैयार नहीं की थी, जिसके तहत परियोजना प्राथमिकताओं और समय-सारणी तैयार की गई हो और जो पड़ताल प्रक्रिया के लिए उपयोग में लाई जा सकती हों। उनकी समानांतर समीक्षा की अनौपचारिक व्यवस्था परियोजना पर्यवेक्षण का पर्याप्त आश्वासन नहीं दे सकी।”

इस रिपोर्ट में दो परियोजनाओं की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के बारे में कहा गया है कि इनमें डिज़ाइन, अनुमानित लागत और यातायात के अनुमान में कमियाँ पाई गई हैं। अंकेक्षण में अनुमान लगाया गया है कि अनुबंधों को अनावश्यक रूप से लम्बी समयावधि तक बढ़ाया गया है जबकि उन्हें बहुत पहले ही समाप्त कर दिया जाना था और इनसे 121.63 करोड़ रुपये और 187.77 करोड़ रुपये का लाभ अनुबंधकर्ता कंपनियों को मिला है।

एस्करो एकाउंट की जाँच-पड़ताल और स्वतंत्र अंकेक्षकों की नियुक्ति जैसे मामलों पर सीएजी रिपोर्ट ने यह ध्यान दिलाया है कि प्राधिकरण ने महत्वपूर्ण नियंत्रक साधन का लाभ भी नहीं लिया।

एक लेख में कहा गया है कि “सीएजी की रिपोर्ट के अनुसार राष्ट्रीय राजमार्ग अभिकरण की अनियमितताओं के कारण सरकार को 384 करोड़ रुपये के राजस्व की हानि हुई”।¹⁰²

सड़क क्षेत्र, जिसे भारत में पीपीपी के विकास और संचालन में अगुआ माना जाता है और जहाँ एक नियमन और निरीक्षण एजेंसी भी हैं, के बारे में यह एक निष्पक्ष और विश्वसनीय संस्था के द्वारा किया गया मूल्यांकन है। अब उन क्षेत्रों पर ध्यान दें जहाँ नियमन और निरीक्षण की कोई एजेंसी नहीं है। वहाँ निजी कंपनियों को खुली छूट होगी। हालांकि, महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि यदि नियामक एजेंसी हो तो भी वह सामान्यतः सेवाधीन और सेवानिवृत्त नौकरशाहों से बनी होगी, तो क्या हम व्यावहारिक रूप से यह भरोसा कर सकते हैं कि ऐसी नियामक एजेंसी निजी कंपनियों पर लगाम लगा सकती है? ऐसे अधिकारी-सदस्य जो सार्वजनिक क्षेत्र के विभागों/एजेंसियों में कार्यरत रहने के दौरान स्वयं संभवतः सार्वजनिक सेवाओं को सुचारू रूप से चलाने में असफल रहे, कैसे निजी कंपनियों के निरीक्षण और जाँच पड़ताल में सक्षम हो सकते हैं? क्या यह अन्य देशों की तरह यहाँ भी भाई-भतीजावादी पूँजीवाद की स्थिति निर्मित नहीं करेगा?

सीएजी रिपोर्ट में पीपीपी से संबंधित कुछ गंभीर चिंताओं तथा निजी कंपनियों के नियमन और नियंत्रण पर सरकारी एजेंसियों की सीमाओं पर प्रकाश डाला गया है। इसमें स्पष्ट किया गया है कि पीपीपी मॉडल और निजी कंपनियों पर सदिच्छा से संचालन करने का भरोसा नहीं किया जा सकता है तथा निजी कंपनियों पर नियंत्रण और निगरानी के लिए एक नियामक एजेंसी का होना बंधनकारी है। यहाँ यह स्पष्ट करना उचित होगा कि सीएजी की स्थिति भी ‘पिजरे में बंद शेर’¹⁰³ की तरह है क्योंकि जिनका लेखा परीक्षण किया जा रहा है उनसे भी वह उपयुक्त समय में जानकारी प्राप्त नहीं कर सकता है, उनके लेखा दस्तावेजों तक पहुँच सुनिश्चित नहीं कर सकता है और इस प्रश्न को तो छोड़ ही दें कि अपने निष्कर्षों के आधार पर वह कोई सुधारात्मक तरीके लागू करवा सकता है।

हाल ही की कुछ समाचार रिपोर्टों में कहा गया है कि पीपीपी अनुबंधों के सत्यापन की जिम्मेदारी सीएजी को दी जाएगी कि कहीं “निर्धारित मानदण्डों के बाहर” किसी निजी कंपनी को अनावश्यक फायदा तो नहीं पहुँचाया जा रहा है। यह देखना अभी बाकी है कि वह इस कदम से कितने कारगर तरीके से पीपीपी की जाँच व नियंत्रण कर पाएगा।¹⁰⁴

पहले उल्लेखित ‘प्राकृतिक गैस क्षेत्र में प्रशासनिक कमियों’ नामक आलेख में पेट्रोलियम एण्ड नेचुरल गैस रेगुलेटरी बोर्ड (पीएनजीआरबी), जो इस क्षेत्र की मौजूदा नियामक संस्था है, के प्रदर्शन पर गंभीर सवाल उठाए गए हैं। इसमें कहा

गया है कि नियामकों की नियुक्ति प्रक्रिया बहुत अपारदर्शी है और इसमें सरलता से राजनैतिक हस्तक्षेप व कब्जा किया जा सकता है। इसमें आगे कहा गया है कि पीएनजीआरबी द्वारा क्षेत्र का नियमन करने की प्रभावशीलता पर सवालिया निशान लगे हैं। इसमें कई उदाहरणों और विवादों के हवाले से बतलाया गया है कि ऐसा लगता है कि नियमन प्रक्रियाएँ प्रभावकारी तरीके से कार्य नहीं कर रही हैं।¹⁰⁵

पानी, यातायात, मलनिकासी, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन आदि के क्षेत्र में पीपीपी परियोजनाएँ तेजी से आ रही हैं परंतु, क्रियांवयन के तहत या संचालित परियोजनाओं की जाँच पड़ताल करने वाली नियंत्रक या निरीक्षण एजेंसी नहीं हैं। यह समझना आवश्यक है कि यदि निजी कंपनियों को उनकी मनमर्जी से संचालन करने दिया गया तो बिना सार्वजनिक नियंत्रण और निगरानी का यह मॉडल आम जनता के जीवन में विनाश ला सकता है।

पानी के क्षेत्र में ऐसे प्रयास जारी हैं जिनमें जल नियामक आयोग जैसी अर्धन्यायिक संस्थाओं द्वारा नियमन और नियंत्रण किया जाएगा। महाराष्ट्र, उत्तरप्रदेश और अरुणाचल प्रदेश में इसके लिए कानून भी बनाए गए हैं। इन जल नियामक आयोगों को शुल्क निर्धारण, पानी के पट्टे, पानी के पट्टों का व्यापार और लागत वसूली निर्धारण करने आदि की जिम्मेदारी सौंपी गई है। महाराष्ट्र में इस आयोग ने काम करना शुरू कर दिया है परंतु इसकी भूमिका और जिम्मेदारियों को लेकर बहुत भ्रामक स्थिति है। यह किसके प्रति जवाबदेह होगा और पानी के पट्टों का निर्धारण किस प्रकार करेगा, यह स्पष्ट नहीं है। इस प्रकार की संस्थाओं में जनता की सहभागिता भी बहुत कम होती है, यह जन समस्याओं से बड़ी दूर हैं तथा आम जनता को उनके विभिन्न मुद्दों पर सुनवाई के लिए सहज उपलब्ध भी नहीं है। यह स्थिति ऐसी संस्थाओं, जो संचालन में पारदर्शी नहीं है, के गठन और उद्देश्यों पर सवाल खड़ा करती है।

ऐसी कई पीपीपी परियोजनाएँ हैं जो बहुत आगे बढ़ गई हैं और इनमें कार्यरत कुछ कंपनियाँ बहुत बड़ी हैं जिन्हें वर्षों का लम्बा अनुभव है और जो मानव संसाधन तथा तकनीकी स्तर पर सरकारी विभागों से बहुत ऊपर हैं। यह पीपीपी परियोजनाओं में शामिल निजी कंपनियों पर नियंत्रण व नियमन करने वाले अधिकारियों की क्षमता पर भी प्रश्न उठाता है। हालांकि जल क्षेत्र में अभी हमें ऐसे अनुभवों से गुजरना शेष है परंतु जैसा सीएजी की रिपोर्ट दर्शाती है कि सार्वजनिक संस्थाओं द्वारा निजी कंपनियों का नियमन चिंताजनक है।

अन्य देशों के अध्ययनों में पाया गया है कि पीपीपी अनुबंध ऐसी जटिल स्थितियाँ निर्मित कर देते हैं कि उनकी निगरानी करना कठिन होता है और इससे कई अन्य तरीके की समस्याएँ पैदा हो जाती हैं। पीपीपी के प्रदर्शन की निगरानी

और पीपीपी प्रक्रिया का प्रबंधन सार्वजनिक एजेंसियों द्वारा करना आसान नहीं है क्योंकि इससे ऐसी एजेंसियों पर काम का बोझ बढ़ जाता है और वे ऐसी जटिल परियोजनाओं के संचालन को सम्भालने में सक्षम भी नहीं होती हैं। इंग्लैण्ड की हाउस ऑफ कॉमन्स कमेटी फॉर पब्लिक एकाउन्ट्स ने अपनी 2007 की रिपोर्ट में कहा है कि “सार्वजनिक क्षेत्र के सार्वजनिक ठेकों के विभागों में पीएफआई (प्रायवेट फायनेंस इनिशिएटिव) के अनुभवों और कौशल की लगातार कमी रही है”।¹⁰⁶ गौरतलब है कि ऐसा इंग्लैण्ड में हो रहा है जो पीएफआई का अगुआ देश है और पिछले दो दशकों से पीएफआई परियोजनाओं का क्रियांवयन कर रहा है।

युनाईटेड नेशन्स रिसर्च इंस्टीट्यूट फॉर सोशल डेवलपमेंट (यूएनआरआईएसडी) के नरेन्द्र प्रसाद विश्व बैंक की ‘बुनियादी ढाँचा नियामक व्यवस्थाओं के मूल्यांकन की निर्देश-पुस्तिका’ के हवाले से नियामक व्यवस्थाओं पर कहते हैं –

“.....यह स्वीकार किया गया है कि पिछले 15 वर्षों में विश्वभर में 200 से अधिक नियामक संस्थाएँ बनीं। अब काफी सबूत हैं जो यह दिखाते हैं कि नियामक व्यवस्थाएँ अपेक्षित परिणाम (विभिन्न क्षेत्रों में) पाने में असफल रही हैं। अधिकांशतः नियामक ही अपने आप में साध्य बन जाता है जबकि, वह जनता की भलाई के लिए सामाजिक, आर्थिक और पर्यावरणीय उद्देश्यों की प्राप्ति का साधन मात्र है।”¹⁰⁷

विभिन्न सार्वजनिक विभागों और एजेंसियों में पहले भी और अभी भी नियंत्रण और निगरानी के साथ नियमन रहा है। यह सार्वजनिक सेवाएँ प्रदान करने की प्रक्रिया का महत्वपूर्ण पक्ष है। यह मौजूदा शासन के कानूनों और नीतिगत ढाँचे पर भी बहुत अधिक निर्भर करता है। समस्या वर्तमान नियामक प्रक्रिया से है जिसे विश्व बैंक जैसी अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थाएँ बढ़ावा दे रही हैं। वर्तमान नियमन प्रक्रिया में कई समस्याएँ हैं जैसे स्वनियमन। इसके लिए जरूरी है कि जिसका नियमन किया जा रहा है उससे नियामक खुद को अलग करे और सभी मुद्दों के लिए केन्द्रीकृत तंत्र न हो। वर्तमान नियमन प्रक्रिया समस्याग्रस्त है क्योंकि इसमें पहुँच, पारदर्शिता, जवाबदेही और जनभागीदारी का अभाव है।

संक्षेप में, यहाँ ध्यान देने की आवश्यकता है कि विकासशील देशों की नियमन प्रक्रियाओं में निजी संचालनों का नियमन एवं नियंत्रण करने के लिए पुख्ता तरीके नहीं हैं। दूसरी ओर, विश्वसनीय नियमन प्रक्रिया के अभाव में पीपीपी परियोजनाएँ बड़ी जोखिम भरी हो सकती हैं। विशेषकर, तब जब जनता और उनके प्रतिनिधियों की इन परियोजनाओं के नियंत्रण में कोई भूमिका न हो। हालांकि, जहाँ ऐसी नियामक संस्थाएँ मौजूद हैं वहाँ भी व्यापक समुदाय के सामाजिक, आर्थिक और

पर्यावरणीय हितों की सुरक्षा कर पाने का कोई प्रभावकारी प्रमाण उपलब्ध नहीं है। विशेषकर विकासशील देशों में यह निर्णय होना अभी बाकी है कि निजी कंपनियों पर नियंत्रण और नियमन करने में नियामक आयोगों का प्रदर्शन कैसा रहा है।

सरकारी दिशा—निर्देश और सफल पीपीपी

फिलहाल जिन तरीकों से पीपीपी का संचालन और उन्हें प्रोत्साहन दिया जा रहा है वह 2004 में क्षेत्र सुधार व सफल पीपीपी के लिए भारत सरकार द्वारा निर्धारित दिशा—निर्देशों से बिलकुल भिन्न है। इन निर्देशों में कहा गया है कि “पानी और स्वच्छता स्थानीय समस्याएँ हैं जिनका निदान भी मुख्यतः स्थानीय है परंतु उनका सफलतापूर्वक निदान न हो पाने का क्षेत्रीय और राष्ट्रीय स्तर पर असर हो सकता है। सुधारों की समुचित क्रमबद्धता और प्रबंधन, दूसरे क्षेत्रों के सुधारों के अनुभवों के आधार पर करना चाहिए। निजी क्षेत्र को इस प्रक्रिया में सकारात्मक भूमिका निभाना है”।

संस्थागत और नीतिगत रूपरेखा के बारे में, दिशा—निर्देशों में कहा गया है कि “जनता द्वारा मान्य नीतिगत रूपरेखा जो निजी सहयोग प्राप्त करती है, को व्यवस्थित सुधारों के लिए व्यापक समर्थन मिलेगा”। दस्तावेज के अनुसार राज्य की क्षेत्र नीति सार्वजनिक सेवाओं का दायित्व और संस्थागत जवाबदेही, वित्तीय स्थायित्व, स्वायत्त एवं कार्यक्षम नियमन, गरीबों की बेहतर सेवाओं के लिए प्रोत्साहन आदि मूल सिद्धांतों पर आधारित होनी चाहिए।

आगे कहा है कि “जल वितरण तंत्र के संचालक को व्यवस्था और निवेश नियोजन (समुचित नियमन दिशा—निर्देश के अंतर्गत) की जिम्मेदारी दी जाना चाहिए तथा न्यूनतम लागत पर माँग पूर्ति के लिए प्रोत्साहन हो। ऐसे प्रोत्साहन इस प्रकार नियोजित होने चाहिए जो नवनिर्माण की प्रभावी पसंद के विपरीत मौजूदा परिसंपत्तियों की समुचित देखभाल और संचालन को तरजीह देते हो”।

ऐसा लगता है कि अधिकांश नीतियाँ अस्थाई रूप से बनाई जाती हैं। जनता की स्वीकृति की बात तो छोड़िए इस पर आम बहस भी सही और विस्तार से नहीं की जाती है। अनुभवों से स्पष्ट है कि अनेक जगहों पर दिशा—निर्देशों के ठीक विपरीत काम हो रहा है। स्थानीय निकाय और अर्ध—शासकीय संस्थाएँ मौजूदा परिसंपत्तियों की उपेक्षा करते हुए पूँजी निवेश से नए बुनियादी ढाँचे तैयार कर रहे हैं।

कानूनी और नियमन की रूपरेखा के बारे में दिशा—निर्देशों में कहा गया है —

“नियमन रूपरेखा प्रान्तीय और स्थानीय स्तर पर अपनी भूमिकाओं को स्पष्ट रूप से अलग करे और स्थानीय निकाय को 74 वें संविधान संशोधन के अंतर्गत दिए गए अधिकारों के प्रति संवेदनशील रहे। क्योंकि स्वतंत्र

नियामकों की स्थापना महँगी है और उन्हें सार्वजनिक सेवा उपक्रमों के सुधारों व नियमन में सीमित सफलता ही हासिल हुई है। एक राज्य स्तरीय सुधार सहायता (रिफार्म फेसिलिटेशन) टीम बने, जिसे स्थानीय निकायों की सहायतार्थ वित्तीय व अन्य सहयोगों को प्रभावित करने का अधिकार हो, जो प्रारंभिक रूप से सुधार एजेण्डा को संचालित करे और प्रभावी नियमन हेतु आवश्यक मंच तैयार करे। विभिन्न सेवा प्रदाताओं की कार्य समीक्षा के लिए एक राज्य स्तरीय नियामक संस्था (स्थानीय निकाय की तुलना में) ज्यादा बेहतर होगी जो प्रक्रियागत सहायता प्रदान करे, और सेवा प्रदाताओं तथा उपभोक्ताओं के बीच के विवादों को सुलझाने के लिए कार्यक्षमता और प्रतिष्ठा का विकास करे। स्थानीय निकाय शुल्क निर्धारण का अधिकार भी राज्य नियामक को दे सकते हैं (यदि राज्य के नियमानुसार हो तो)। ऊर्जा क्षेत्र के अनुभवों के आधार पर यदि राज्य नियामक की परिकल्पना हो तो राज्य की नीति में उसके गठन के स्पष्ट कारणों को बतलाया जाना चाहिए और प्रभावी नियमन के लिए साधन उपलब्ध होने चाहिए।”¹⁰⁸

हालांकि दिशा—निर्देशों में नियमन के पक्ष में स्पष्ट है कि सुधारों के प्रारंभ से पूर्व समुचित नियामक रूपरेखा तैयार होनी चाहिए परंतु मैदानी सच्चाई इससे एकदम भिन्न है। जिन राज्यों में नियामक आयोग बन चुके हैं वहाँ भी प्रक्रिया अपारदर्शी है, भूमिकाएँ और जिम्मेदारियाँ अस्पष्ट हैं, जो निश्चय ही इन सुधारों के प्रति विश्वास पैदा नहीं करते हैं। समझ में नहीं आता है कि बिना इन प्रक्रियाओं और रूपरेखाओं के सुनिश्चित हुए पीपीपी को ही एक सही विकल्प मानकर उसे स्वीकारने और क्रियान्वित करने की जल्दबाजी क्यों है और वह भी बिना विस्तृत अध्ययन और चर्चाओं के।

यह ऐसे कुछ बिन्दु हैं जिन पर दिशा—निर्देशों में विस्तार से चर्चा की गई है। यदि हम इन दिशा—निर्देशों के आधार पर पीपीपी लागू करने के वर्तमान रुझानों की समीक्षा करें तो पाएँगे कि अधिकांश दिशा—निर्देशों का पालन नहीं किया जा रहा है। दिशानिर्देश यह ध्यान दिलाते हैं कि अन्य क्षेत्रों में सुधार के अनुभवों से सबक लेना चाहिए। लेकिन, उदाहरण के तौर पर, ऊर्जा क्षेत्र के सुधार और निजीकरण के सबकों को पानी के क्षेत्र में सुधार प्रारंभ करने के पूर्व ध्यान में नहीं रखा गया है।¹⁰⁹

सामाजिक उत्तरदायित्व और पीपीपी

इस अध्याय में सार्वजनिक सेवाओं के कुछ महत्वपूर्ण सामाजिक पक्षों पर विचार करेंगे और देखेंगे जल क्षेत्र में समाज कल्याणकारी उत्तरदायित्वों पर पीपीपी का प्रभाव किस प्रकार पड़ सकता है। यहाँ समाज कल्याणकारी कर्तव्य महत्वपूर्ण है। क्योंकि पानी एक अद्वितीय प्राकृतिक संसाधन है और मूलतः सार्वजनिक संसाधन है। अतः पानी अत्यधिक सामाजिक—सांस्कृतिक मूल्य और आर्थिक तथा राजनैतिक महत्त्व रखता है। जलप्रदाय व्यवस्थाएँ “प्राकृतिक एकाधिकार”¹¹⁰ होती हैं क्योंकि व्यवस्थाओं को प्रारंभिक रूप से स्थापित करने में बहुत बड़ी लागत आती है जैसे संचारण और वितरण पाईप लाइनों को बिछाने में इसलिए बाजार में प्रतिस्पर्धा की संभावना कम होती है। प्रतिस्पर्धा के अभाव में निजी कंपनी द्वारा उपभोक्ताओं के शोषण की स्थिति बन सकती है। सामाजिक दृष्टिकोण से पानी सार्वजनिक संसाधन है तथा इसके बगैर जीवन संभव नहीं और इसका कोई विकल्प भी नहीं है। पानी एक ऐसा सार्वजनिक संसाधन है जो अनन्य नहीं हो सकता है और जिसका कोई प्रतिद्वंद्वी नहीं है (नॉन एक्सक्लूडेबल एण्ड नॉन रायवल) यह इसके विशेष लक्षण हैं।¹¹¹ मानव जाति के लिए पानी अद्वितीय है और जीवन के लिए परमावश्यक स्थान रखता है विशेषकर, समाज के गरीब और पिछड़े वर्गों के लिये। अतः पानी को मानव अधिकार के रूप में मानने की बढ़ती हुई माँग व उसका क्रियावयन विभिन्न सामाजिक संस्थाओं और सरकारों द्वारा किया जा रहा है।

प्रावधान की जिम्मेदारी या वितरण सेवा

पीपीपी के अंतर्गत सामाजिक सेवाएँ उपलब्ध करवाने की जिम्मेदारी निजी भागीदार के ऊपर हस्तांतरित हो जाती है। परन्तु कई मामलों में यह सार्वजनिक प्राधिकरण के पास भी रह सकती है जो दोनों भागीदारों के बीच की अनुबंधीय शर्तों पर निर्भर करेगी। उदाहरणार्थ तिरुपुर जलप्रदाय परियोजना में, निजी कंपनी सेवा प्रदान करती है और थोक आपूर्ति का शुल्क सार्वजनिक संस्था से वसूल करती है। ऐसे प्रकरणों में नागरिकों को पानी उपलब्ध करवाने की जवाबदेही और जिम्मेदारी सार्वजनिक संस्था पर होती है, जो अनुबंधानुसार निजी कंपनी द्वारा सेवा प्रदान करने पर निर्भर रहता है। मैसूर, खण्डवा, नागपुर, हुबली—धारवाड़ आदि जगहों की जलप्रदाय परियोजनाओं में सेवा उपलब्ध करवाने की जिम्मेदारी निजी कंपनी को दी गई है। यह सामान्य रूप से अनुशंसित तरीका है क्योंकि इससे उम्मीद की जाती है कि निजी कंपनी द्वारा जल वितरण में अति प्रचारित कार्यक्षमता उपलब्ध हो सकेगी। तकनीकी और आर्थिक रूप से इसका यह मतलब है कि निजी कंपनी

मुनाफे के लिए सार्वजनिक जलप्रदाय सेवा के संचालन की जिम्मेदारी स्वयं पर ले लेती हैं।

निजी क्षेत्र के लिए पीपीपी आकर्षक है क्योंकि ऐसी परियोजनाएँ उन्हें लम्बे समय (जैसे 25 वर्षों का अनुबंध) के लिए सुनिश्चित एवं सतत आय और मुनाफा प्रदान करती हैं। अंतर्निहित लाभेच्छा के कारण सामान्यतः निजी क्षेत्र समाज के सम्पन्न वर्गों पर अपना ध्यान केन्द्रित करता है जो सेवाओं के बदले उपभोक्ता शुल्क चुका सकते हैं। आम जनता, विशेषकर समाज के हाशिए पर स्थित और आर्थिक रूप से पिछड़े वर्गों जिनकी भुगतान क्षमता कम होती है, को आवश्यक सेवा प्रदान करने में निजी क्षेत्र की रुचि कम होती है। अर्जेंटीना का टुकुमान और सान्ता फे प्रांत, मलेशिया का केलान्टन, पोर्टोरिको और साउथ अफ्रीका में कोनकोबे, गिनी में कोनाक्री आदि जैसे अनेक स्थान ऐसी घटनाओं के साक्षी हैं, जहाँ निजी कंपनियों ने जलप्रदाय की जिम्मेदारी अपने ऊपर ली है। यह अनुभव किया गया है कि निजी कंपनियों ने गरीब वर्गों को उनकी कम भुगतान क्षमता के कारण अनुबंधानुसार आवश्यक सेवा प्रदान करना टाला है उनकी उपेक्षा की है या आपूर्ति हेतु मना कर दिया है।



पीपीपी परियोजना द्वारा आपूर्ति बढ़ाने के दावों के बावजूद तिरुपुर से लगी हुई पंचायतों में जल आपूर्ति पर कड़ा राशनिंग लागू है।

भारत जैसे देश में स्थितियाँ ज्यादा चिंताजनक हो सकती हैं जहाँ बीते कुछ सालों की ऊँची सकल घरेलू उत्पाद दरों के बावजूद भारी आर्थिक असमानताएँ व्याप्त हैं। विश्व बैंक¹¹² के विश्लेषणों में दर्शाया गया है कि भले ही प्रतिदिन एक डॉलर से कम पर जीने वाले लोगों की संख्या 1981 की 29.6 करोड़ से घटकर 2005 में 26.7 करोड़ हो गई हो फिर भी प्रतिदिन 1.25 डॉलर से कम पर जाने वाले लोगों की संख्या 42.1 करोड़ से बढ़कर 45.6 करोड़ हो गई है।

तिरुपुर जैसी परियोजना में पाया गया है कि निजी कंपनी ने अधिकांश मामलों में ग्राम पंचायतों की पानी की माँग को अनदेखा किया है और पर्याप्त आपूर्ति से मना कर दिया है। जबकि औद्योगिक उपयोग के लिए पानी चौबीसों घण्टे दिया जा रहा है।

तिरुपुर जलप्रदाय और मलनिकासी परियोजना (एनटीएडीसीएल) के अध्ययन¹¹³ दर्शाते हैं कि यह परियोजना “जल की उपलब्धता, गुणवत्ता, भेदभावरहित पहुँच और सूचना प्रसार के अंतर्राष्ट्रीय मानकों” का उल्लंघन करती है।

यह देखना भी दिलचस्प होगा कि तिरुपुर परियोजना के अनुबंध में पानी की मात्रा का पुनर्निर्धारण किस प्रकार किया गया है—“एनटीएडीसीएल को उपर्युक्त प्राकृतिक पानी (जिस अवस्था में नदी में उपलब्ध हो) की मात्रा के पुनर्निर्धारण का संपूर्ण अधिकार है कि अगर घरेलू जरूरतों के लिए निर्धारित पानी की मात्रा को नहीं लिया जाए या तिरुपुर नगरपालिका या मार्ग के गाँवों द्वारा उसका मूल्य न चुकाया जाए तो वह सेवा क्षेत्र में अन्य खरीददार को पानी दे सकेगा”।

आगे भी यह कहा है कि “तिरुपुर नगरपालिका, मार्ग के गाँवों और औद्योगिक इकाईयों को पीने योग्य अनुबंधित जलप्रदाय करने के बाद बचने वाले जल का एनटीएडीसीएल को अपने विवेक से प्रदाय या निपटान करने का पूरा अधिकार होगा”।¹¹⁴ इसका मतलब यह है कि तिरुपुर नगरपालिका और गाँवों की जल आपूर्ति के पश्चात अनुबंध के अनुसार एनटीएडीसीएल जैसा चाहे वैसे बचे हुए पानी की मात्रा का पुनर्निर्धारण और निपटान कर सकता है। प्रभावी रूप से अनुबंध एनटीएडीसीएल को तिरुपुर शहर और गाँवों के जल संकटग्रस्त लोगों में इस शेष बचे पानी को प्रदाय करने के लिए बाध्य नहीं करता है। अनुबंध निजी कंपनी को खुली छूट देता है कि वह अधिशेष पानी को अपने निजी लाभार्जन के लिए व्यावसायिक स्तर पर बेच सके बजाय इस जिम्मेदारी के कि वह लोगों को सेवाप्रदाय करे।

अन्य अध्ययनों¹¹⁵ ने दर्शाया गया है कि “भागीदारीपूर्ण निर्णय प्रक्रिया, समुचित जलप्राप्ति, शिकायत निपटान प्रक्रिया, पारदर्शिता और जवाबदेही की दृष्टि से पीपीपी मॉडल का कार्य बहुत दयनीय रहा है और अध्ययनान्तर्गत अधिकांश गाँवों के समुदाय इससे बेहद नाखुश हैं”।

हाल ही में ऐसी रिपोर्टें आई हैं कि एनटीएडीसीएल ने कोयम्बतूर (तमिलनाडु) व उसके आसपास के पानी की किल्लत वाले क्षेत्र के उद्योगों को अतिरिक्त पानी को बेचने का प्रस्ताव रखा है। रिपोर्ट में कंपनी के एक अधिकारी को यह कहते हुए उद्धृत किया गया है कि वे प्रतिदिन 3 करोड़ लीटर जलप्रदाय कर सकते हैं।¹¹⁶

सामुदायिक कल्याण एवं समानता

पीपीपी मॉडल में निजी कंपनी को दाम चुकाकर उपयोग करने और लागत वसूली के व्यावसायिक सिद्धांत पर आधारित सेवा प्रदान करने का विकल्प दिया जाता है। चूँकि कंपनी को अपनी सम्पूर्ण लागत मूल्य और संचालन व्यय वसूलना होता है इसलिए वह उपयोगकर्ता से शुल्क प्राप्त कर सेवा प्रदान करती है अर्थात् जो भी मूल्य चुकाने में समर्थ होगा उसे सेवा दी जाएगी। ऐसा मॉडल बाजार में निजी उत्पादों और सेवाओं के लिए तो ठीक है परन्तु, पानी और स्वच्छता जैसी सार्वजनिक सेवाओं के मामलों में यह अत्यंत विवादास्पद और सामाजिक रूप से विघटनकारी हो सकती है। यह भारत जैसे विकासशील देश में और भी गंभीर हो सकता है, जहाँ जनसांख्यिकी (डेमोग्राफिक), भुगतान क्षमता, सामाजिक, धार्मिक और सांस्कृतिक मान्यताएँ पश्चिमी देशों से बिल्कुल अलग हैं। इसके अलावा यहाँ वर्ग, जाति, धर्म, और संप्रदाय जैसे कारकों की वजह से स्थितियाँ बहुत तेजी से अनियंत्रित हो सकती हैं।

इसलिए ऐसी विविधता वाले परिवेश में पीपीपी परियोजनाओं के क्रियांवयन के लिए सावधानीपूर्वक पड़ताल और मूल्यांकन की आवश्यकता है। पानी और स्वच्छता की सेवाओं के निजीकरण से अधिकांश लोगों को उनके जीवित रहने के अतिआवश्यक संसाधन और मानव अधिकार से वंचित किया जा सकता है। दक्षिण अफ्रीका में नेल्सपुईत और केपटाउन, फिलीपीन्स के मनीला और बोलीविया के अल अल्तो और ला पाज में जहाँ जलप्रदाय परियोजना का निजीकरण हुआ है, देखा गया है कि निजी कंपनियाँ अपने महँगे कनेक्शन और जलप्रदाय शुल्क के कारण गरीब क्षेत्रों को पानी देने में सामान्यतः अनिच्छुक रहती हैं। सामुदायिक और व्यापक जनकल्याण की दृष्टि से ऐसी अत्यंत आवश्यक सेवाएँ सार्वजनिक संसाधन के रूप



इन्दौर के कम आय वर्ग वाली बस्ती में जल आपूर्ति

में रहें और सार्वजनिक सेवा के रूप में प्रदान की जाए। वास्तव में ढाका (बांग्लादेश), नामपेन्ह (कंबोडिया) और पोर्टो अलेग्रे (ब्राजील) जैसे सार्वजनिक उपक्रमों के ऐसे कई उदाहरण हैं जिन्होंने दर्शा दिया है कि गरीबों के घरों में भी पानी के कनेक्शन कम खर्च में लगाए और कम शुल्क पर चलाए जा सकते हैं।

कल्याणकारी राज्य के सामाजिक दायित्व के दृष्टिकोण से भी यह आवश्यक है कि पानी और स्वच्छता जैसी सार्वजनिक सेवाएँ नागरिकों की समानता, न्याय और सम्मानजनक जीवन के महत्वपूर्ण लक्ष्य को हासिल करने के लिए विकसित की जाए। परन्तु वित्तीय स्थायित्व के सिद्धांत से ग्रस्त पीपीपी मॉडल में गरीबों और पिछड़े वर्गों को उनकी कम भुगतान क्षमता के कारण व्यवस्था से ही बाहर फेंका जा सकता है। ऐसा मॉडल किस प्रकार समानतापूर्ण व न्यायोचित जलप्रदाय और स्वच्छता व्यवस्था बनाने में सहयोग दे सकता है यह एक बड़ा प्रश्नचिन्ह है और यह बहुत शंकास्पद है कि कैसे यह मॉडल संयुक्त राष्ट्र द्वारा निर्धारित 'मिलेनियम डेवलपमेन्ट गोल्स' (सहस्राब्दि विकास लक्ष्य) के लक्ष्य-10 को पूरा करने में सरकारों की मदद कर सकता है? चूँकि इन मॉडलों का मुख्य लक्ष्य पानी व्यवस्था से उपभोक्ता शुल्क और पूर्ण लागत वसूली कर वित्तीय स्थायित्व प्राप्त करना है, इसलिए व्यापक समुदायिक और जन कल्याण के महत्वपूर्ण मुद्दों—समानता, न्याय और मानव अधिकार पर ध्यान नहीं दिया गया है।

सामुदायिक कल्याण में भारत की स्थिति

व्यापक सामुदायिक कल्याण, समानता और मानवीय विकास के लिए सार्वभौमिक जल और स्वच्छता सेवाएँ अत्यंत महत्वपूर्ण हैं। संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) द्वारा प्रतिवर्ष मानव विकास सूचकांक प्रकाशित किया जाता है, जो "खुशहाली की व्यापक परिभाषा को 'सकल घरेलू उत्पाद' से परे जाकर देखता है। यह सूचकांक मानव विकास के समग्र परिमाण को त्रिविमीय पैमाने से देखता है—1) स्वस्थ और लम्बा जीवन (जन्म के समय अपेक्षित आयु) 2) शिक्षा (प्रौढ़ शिक्षा, प्राथमिक, माध्यमिक और उच्च माध्यमिक शालाओं में पंजीयन) 3) और डॉलर में प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद पर आधारित क्रयशक्ति की समानता"।¹¹⁷

मानव विकास सूचकांक में भारत का स्थान 179 राष्ट्रों की सूची में 2007-08 के अपने 128 वें स्थान से नीचे उतरकर 2009-10 में 132 वें पर पहुँच गया है। इस पैमाने के अनुसार भारत अन्य देशों जैसे भूटान, कांगो, बोत्सवाना, बोलिविया, वियतनाम, श्रीलंका और फिलिस्तीन से भी पीछे है।

इसके बारे में पी. साँईनाथ लिखते हैं—

“बुरी खबर के बारे में बुरी खबर यह है कि ये आँकड़ें अच्छे दिनों को दर्शाते

हैं। यह वर्ष 2006 से संबंधित हैं (जब संसेक्स तेजी से बढ़ रहा था। वह पहली बार 10,000 और फिर 14,000 के अंक को भी पार कर गया था। 2006-07 में भारतीय अर्थ व्यवस्था भी 9.6% की दर से बढ़ रही थी और 2005-06 में 9.4% की दर से)। हमारी 132 वें क्रम की वरीयता की जड़ इन वैभव के दिनों में ही थी। इसी समय में हमारे यहाँ 53 अरबपति हुए। अतः यह अद्यतन मानव विकास सूचकांक संख्याएँ आर्थिक मंदी के प्रभाव को शामिल नहीं करती हैं अन्यथा यदि इन तत्वों को समाहित किया जाए तो तस्वीर और भी दयनीय होगी।”¹¹⁸

पीपीपी को प्रोत्साहित करने के लिए एक मुख्य तर्क यह दिया जाता है कि यह तेजी से बुनियादी ढाँचा विकास कर देश को ऊँची सकल घरेलू उत्पाद दर प्राप्त करने में मदद करेगा। यदि इस आय को व्यापक सामुदायिक विकास के लिए खर्च न किया जाए तब तक सकल घरेलू उत्पाद और आर्थिक विकास दर में वृद्धि को न्यायोचित नहीं कहा जा सकता। जब तक लाखों पिछड़े और गरीब लोगों को बेहतर जीवन, बेहतर शिक्षा और बेहतर क्रयशक्ति प्राप्त नहीं होती है, तब तक सारी आँकड़ेबाजी बेमानी है।

पीपीपी को प्रोत्साहन : परियोजनाएँ और नीतियाँ

भारत में पीपीपी परियोजनाओं को सरकारी नीतियों का काफी सहयोग प्राप्त है। ये परियोजनाएँ अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक संस्थाओं द्वारा पोषित अनेक परियोजनाओं से भी सहयोग प्राप्त कर रही हैं, जिन्हें देश की बुनियादी ढाँचा विकास में पीपीपी को प्रोत्साहित करने के लिए चलाया जा रहा है। यहाँ हम कुछ ऐसी परियोजनाओं और नीतियों की चर्चा करेंगे जो पीपीपी को बढ़ावा दे रही हैं।

भारत सरकार के पीपीपी को प्रोत्साहन देने वाले कदम

1. भारत सरकार के वित्त मंत्रालय में आर्थिक मामलों के विभाग (डीईए) में एक पीपीपी प्रकोष्ठ की स्थापना, जो राज्य सरकारों को भी ऐसे प्रकोष्ठ गठित में मार्गदर्शन करती है।
2. बुनियादी ढाँचा विकास के लिए लम्बी अवधि के संसाधन मुहैया करवाने वाली इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फायनेन्स कंपनी लिमिटेड (आईआईएफसीएल) की स्थापना।
3. पीपीपी को बढ़ावा देने के लिए वायेबिलिटी गेप फण्ड (वीजीएफ) का गठन, जिसमें फिलहाल वार्षिक आवंटन लगभग 34 करोड़ डॉलर है।
4. पीपीपी में नीलामी बोली लगाने वाले समूहों की योग्यता निर्धारण के लिए अन्तर मंत्रालयीन समूह।
5. आर्थिक मामलों के विभाग द्वारा राज्य सरकारों के उपयोगार्थ पीपीपी के टूल किट्स तथा अनुबंधों के नमूनों को तैयार किया जाना।
6. परियोजना विकास के खर्चों के लिए धन उपलब्ध करवाने के लिए इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोजेक्ट डेवलपमेंट फण्ड (आईआईपीडीएफ) की स्थापना।

अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों की भूमिका

विश्व बैंक तथा एशियाई विकास बैंक भारत के विभिन्न क्षेत्रों में पीपीपी को बढ़ावा देने में सक्रिय भूमिका निभा रहे हैं, विशेषतः जल क्षेत्र में विश्व बैंक की राष्ट्र सहायता रणनीति (सीएएस) 2009-12 ने भारत के जल क्षेत्र को 'अत्यंत चिंताजनक' स्थिति में बताया है। इस चिंता को दूर करने के लिए उन्होंने सीएएस में कई समाधान प्रस्तावित किए हैं, जैसे—सार्वजनिक क्षेत्र के संस्थानों का पुनर्गठन, नए संस्थानों (नियामक आयोग, जल उपभोक्ता समिति, नदी कछार एजेंसी और

पीपीपी आदि) का गठन, संसाधनों के प्रबंधन का वित्तीय स्थायित्व और तर्कसंगत दरों पर सेवाप्रदाय और बेहतर वित्तीय प्रबंधन आदि जिसमें सब्सिडियों को हटाना और ऐसे सेवा शुल्क की ओर बढ़ना जिससे कम से कम संचालन—संधारण खर्च निकल सके, शामिल हैं।¹¹⁹ (जोर हमने दिया है)

विश्व बैंक सहायतित पीपीपी परियोजनाएँ

'फायनांसिंग पीपीपी' परियोजना के माध्यम से विश्व बैंक बुनियादी ढाँचे में पीपीपी को बढ़ावा देने के लिए आईआईएफसीएल को सहयोग प्रदान कर रहा है। इस परियोजना द्वारा विश्व बैंक आईआईएफसीएल को लगभग 50 करोड़ डॉलर का आईबीआरडी ऋण (इसमें ब्याज दरें ऊँची होती हैं) देने जा रहा है।

इसी प्रकार आईएफसी ने भी पीपीपी को प्रोत्साहित करने के लिए आईआईएफसीएल को लंबी अवधि के लिए ऋण प्रदान करने में रुचि दिखाई है। इस ऋण राशि को आईआईएफसीएल निजी कंपनियों को बुनियादी ढाँचा परियोजनाओं में निवेश करने हेतु उपलब्ध करवाएगा।

आईआईएफसीएल ने केएफडब्ल्यू (जर्मनी) से 13.2 करोड़ डॉलर, जापान बैंक (जेबीआईसी) से 17 करोड़ डॉलर लिए हैं तथा एशियाई विकास बैंक से 50 करोड़ डॉलर का ऋण प्राप्त करने वाला है।

विश्व बैंक की पीपीपी को प्रोत्साहित करने वाली अन्य परियोजनाएँ कर्नाटक अर्बन वॉटर सेक्टर इम्प्रूवमेंट परियोजना और तमिलनाडु इरीगेटेड एग्रीकल्चर मॉडर्ननाइजेशन एण्ड वाटर रिसोर्स प्रोजेक्ट हैं।

एडीबी द्वारा पीपीपी को सहायता

एशियाई विकास बैंक द्वारा केन्द्र सरकार के मंत्रालयों को 2 तकनीकी सहायता अनुदान दिए गए हैं जो केन्द्र सरकार और राज्य स्तर पर पीपीपी को मुख्य धारा से जोड़ने के लिए हैं। इन तकनीकी सहायता अनुदानों के अंतर्गत एडीबी यह सुनिश्चित करना चाहती है कि प्रत्येक राज्य में उसका अपना पीपीपी प्रकोष्ठ हो और केन्द्र सरकार के वित्तीय मामलों के विभाग में भी एक पीपीपी प्रकोष्ठ हो जो पीपीपी परियोजनाओं का प्रभावी और सक्षम तरीके से क्रियावयन करवा सके और राज्यों के पीपीपी प्रकोष्ठ बुनियादी ढाँचों के लिए पीपीपी परियोजनाओं को तैयार करने, मूल्यांकन और समीक्षा करने में बेहतर रूप से सक्षम हो सके।

अन्य अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियाँ

विश्व बैंक के तहत अन्य बहुपक्षीय वित्तीय तंत्र जैसे पीपीआईएफ, आईएफसी और डब्ल्यूएसपी भी पीपीपी परियोजनाओं को प्रोत्साहित कर रहे हैं।

पीपीआईएफ देश के योजना आयोग और गुजरात में जलक्षेत्र में पीपीपी परियोजनाओं पर काम कर रहा है।

इन्फ्रास्ट्रक्चर कार्पोरेशन ऑफ आंध्रप्रदेश का मुख्य सलाहकार आईएफसी है। यह आईडीएफसी के इण्डिया इन्फ्रास्ट्रक्चर फण्ड को भी सहायता प्रदान कर रहा है और तिरुपुर जल एवं मलनिकास परियोजना में भी अंशदाता है। इसके अलावा आईएफसी महाराष्ट्र में एक सिंचाई परियोजना के निजीकरण में सहायता प्रदान कर रहा है।¹²⁰

वाटर एण्ड सेनिटेशन प्रोग्राम (डब्ल्यूएसपी) केन्द्र सरकार के मंत्रालयों, राज्य सरकारों और उनके विभागों के साथ मिलकर शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में जल और स्वच्छता सेवाओं में सुधार की प्रक्रिया को प्रोत्साहित कर रहा है। यह गुजरात सरकार और केन्द्र के शहरी विकास मंत्रालय, पंचायती राज मंत्रालय, वित्तीय मामलों के विभाग और पेयजल प्रदाय के विभाग के साथ मिल कर काम कर रहा है। इसके काम का मुख्य केन्द्र जल और स्वच्छता सेवाओं में पीपीपी को प्रोत्साहित करना, भुगतान की इच्छा और संस्थागत सुधार है। यह डीएफआईडी, यूएसएड, सीडा, यूनिसेफ, वाटर एंड आदि अनुदान एजेंसियों के साथ परियोजना क्रियांवयन में भी काम कर रहा है।



पीपीपी मॉडल के विकल्प

इस पुस्तिका में मूलतः पीपीपी से जुड़े मुद्दों का अध्ययन किया गया है तथा जल क्षेत्र की वर्तमान समस्याओं के निदान में पीपीपी की उपयोगिता के मूल्यांकन का प्रयास किया गया है। लेकिन इस अध्याय में हम जल क्षेत्र में पीपीपी के अन्य संभावित विकल्पों के बारे में भी जानने की कोशिश करेंगे। क्योंकि पीपीपी मॉडल का झुकाव निजी लाभाजन की ओर है और यह अक्सर समान, न्यायोचित और टिकाऊ जलप्रदाय व्यवस्था बनाने के लक्ष्यों की उपेक्षा करता है। इन विकल्पों का विस्तृत अध्ययन आवश्यक है और प्रस्तुत अध्ययन की सीमा से परे है, फिर भी, हम यहाँ कुछ संकेत और दिशानिर्देश देना चाहेंगे, जिनका अनुसरण करके निकट भविष्य में इन विकल्पों का अध्ययन और मूल्यांकन किया जा सके।

जलक्षेत्र में वैकल्पिक मॉडलों पर चर्चा करने के लिए हमें कुछ मूलभूत मुद्दों पर ध्यान देना होगा। जलप्रदाय के लिए पीपीपी मॉडल को समझना ही काफी नहीं है, बल्कि जहाँ इस प्रकार के मॉडल क्रियावित हैं वहाँ की निर्णय प्रक्रिया, जनसहभागिता, पारदर्शिता, सत्ता समीकरण, राजनैतिक अर्थव्यवस्था व समुदायों के सामाजिक-आर्थिक संदर्भ को भी समझना जरूरी होगा। अतः मात्र मॉडलों पर ही चर्चा न करके इनको लागू करने और संचालन के निर्णयों तथा तौर-तरीकों पर भी विचार होना चाहिये।

दूसरा महत्वपूर्ण पहलू पीपीपी से संबंधित प्रशासकीय मुद्दों से जुड़ा है। इसका मतलब उन प्रक्रियाओं का मूल्यांकन है जिसके द्वारा पीपीपी मॉडल को जलक्षेत्र की समस्याओं का निदान माना गया है। सवाल सिर्फ पीपीपी की आवश्यकता पर ही नहीं है, पीपीपी के पक्ष में निर्णय लेने वाली प्रक्रियाओं पर भी है। सवालों के घेरे में वे तरीके भी हैं जिनके माध्यम से पीपीपी और उसके विकल्पों का मूल्यांकन किया गया था तथा जनता की माँगों और जरूरतों की पूर्ति के लिए पीपीपी का ही चुनाव किया। यह भी पूछा जाना चाहिए कि क्या पीपीपी के पक्ष में लिए गए निर्णय के पूर्व अन्य विकल्पों पर भी विचार किया गया था, निर्णय लेने की वैकल्पिक प्रक्रिया उपलब्ध थी और इस निर्णय प्रक्रिया में समुदाय की भागीदारी और पारदर्शिता का भी ख्याल रखा गया था? ये सभी बहुत महत्वपूर्ण सवाल हैं जो वास्तविक पैमाने स्थापित करते हैं जिनके आधार पर किसी परियोजना की सफलता या विफलता निर्धारित हो सकती है। इस अध्याय में दिए गए विकल्पों में से अधिकांश में इन प्रतिमानों का समावेश होने के कारण वे अपने क्षेत्र में समुदायों को बेहतर सेवा देने में सफल रहे हैं।

कुछ वैकल्पिक मॉडल

मूलतः इस दिशा में हमने अनेक प्रकार की व्यवस्थाओं को प्रचलन में देखा है। हमने इन व्यवस्थाओं को उनके कुछ विशिष्ट लक्षणों, जिनका वह प्रतिनिधित्व करती है, के आधार पर वर्गीकृत किया है। जल क्षेत्र में मुख्य रूप से निम्न प्रकार के मॉडल निजीकरण या पीपीपी के विकल्पों के रूप में उपयोग में लाए जा रहे हैं –

1. समुदायिक भागीदारी के मॉडल जैसे ब्राजील के रेफिके और पोर्टो एलेग्रे।
2. जल सहकारी उपक्रम जैसे सांताक्रुज (बोलिविया), ब्यूनस आयर्स (अर्जेंटाइना)।
3. कर्मचारी यूनियन आधारित मॉडल जैसे ढाका (बांग्लादेश), नॉमपेन्ह (कम्बोडिया)।
4. जन-जन भागीदारी/जल उपक्रमों की भागीदारी जैसे दक्षिण अफ्रीका व बाल्टिक गणराज्यों में है।
5. आंतरिक सुधारों के मॉडल जैसे साओ पाउलो (ब्राजील), कोलम्बो (श्रीलंका)।
6. ग्रामीण क्षेत्रों में सामुदायिक प्रबंधन व्यवस्थाएँ जैसे भारत में तमिलनाडु और राजस्थान में है।

यहाँ हम इन मॉडलों पर अध्ययन प्रस्तुत करने का प्रयास नहीं कर रहे हैं परन्तु उन कारकों को जानने की कोशिश कर रहे हैं जिन्होंने इन मॉडलों को जल क्षेत्र में निजीकरण और व्यावसायीकरण का प्रभावी विकल्प बनाया है। प्रत्येक मॉडल में अच्छी जलप्रदाय व्यवस्था से जुड़े कुछ खास पहलु हैं। जल क्षेत्र में वैकल्पिक व्यवस्थाओं पर इस संक्षिप्त अध्ययन में हमने कुछ ऐसे कारकों को जाना है जो व्यावहारिक तौर पर कई जगहों पर क्रियाविधित हैं –

स्वायत्त सार्वजनिक संस्था

ब्राजील के रियो ग्रेन्डे दो सूल प्रांत की राजधानी पोर्टो एलेग्रे शहर की डीएमएई एक स्वायत्त संस्था है। यह एक स्वायत्त संस्था होने के कारण इसका शहरी प्रशासन से पृथक अस्तित्व है और यह अपनी राजस्व वसूली के निवेश पर स्वयं निर्णय ले सकती है और इसके निर्णय शहरी प्रशासन के सीधे हस्तक्षेप से स्वतंत्र हैं। हालांकि इसके महानिदेशक और सदस्यों की नियुक्ति शहरी प्रशासन के महापौर द्वारा की जाती है।

डीएमएई और ग्रीनविच विश्वविद्यालय का अध्ययन कहता है—“जर्मनी, इटली और फ्रांस जैसे यूरोप के अनेक देशों की तरह यह पूर्ण रूप से शहरी प्रशासन की संस्था होकर भी स्वायत्त हैसियत रखती है। यह फ्रांस की नगरनिकाय नियंत्रित संस्था की तरह नागरिक समाज के प्रति भी जवाबदेह है क्योंकि नागरिक समाज के विभिन्न समूहों और संस्थाओं का प्रतिनिधित्व इनकी प्रबंधकारिणी सभा (गवर्निंग बॉडी) में होता है। यूरोपीय संघ की भाषा में यह एक व्यापारी संस्था है जिसमें आर्थिक नियंत्रण के उद्देश्यों से उसके द्वारा प्राप्त धन व ऋण सरकारी नहीं माने जाते हैं”¹²¹

आर्थिक स्वतंत्रता

बोलिविया के सांताक्रुज शहर में जलप्रदाय सेवा देने वाली सहकारिता आधारित संस्था SAGUAPAC है। इसके सारे उपभोक्ता सहकारी समिति के सदस्य हैं और उन्हें आम सभा में मतदान का अधिकार है। यह आर्थिक दृष्टि से स्वतंत्र है और सुनिश्चित करती है कि पूरी लागत वसूली उपभोक्ताओं से हो। प्रत्येक परिवार को प्रथम 15 घन मीटर पानी सरती दरों पर मुहैया करवाया जाता है। संस्था ने पानी के कनेक्शन नहीं काटने की नीति भी अपनाई है।¹²²



100 वर्ष पुराना नागचुन तालाब खंडवा शहर में पीपीपी परियोजना के लिए 52 कि.मी. दूर से पानी लाने हेतु इसकी अवहेलना की जा रही है।

इसके अध्ययन के उपरान्त विश्व बैंक ने भी स्वीकार किया है कि “सेवा प्रबंधन के लिए सहकारी समाधान सार्वजनिक अथवा निजी तरीकों से बेहतर हो सकता है”¹²³

भागीदारीपूर्ण प्रबंधन

उदाहरणार्थ कोरडोबा (स्पेन)। टीएनआई और सीईओ का अध्ययन कहता है—“1979 से कंपनी ने व्यापक रूप से स्वीकृत और सुचारु कार्यपद्धति के द्वारा भागीदारीपूर्ण सहप्रबंधन को विकसित किया है। इसका निदेशक मण्डल कंपनी के सभी मुख्य निर्णय लेने के लिए जिम्मेदार है तथा इसकी सदस्यता विविध क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करती है। परिषद् के तीन राजनीतिक संगठन अपने दो-दो प्रतिनिधि इस निदेशक मण्डल सदस्य के रूप में नामांकित करते हैं। इस प्रक्रिया पर नगपालिका के चुनाव परिणाम और बहुमत से कोई प्रभाव नहीं पड़ता है। दो मुख्य मजदूर संगठन भी अपने एक-एक सदस्य नामांकित करते हैं और एक सदस्य को नागरिक समुदायों के आंदोलनों की परिषद् नामांकित करती है (13% तक नागरिकों की भागीदारी वाली मोहल्ला समितियों की इसमें खास भूमिका है)। निदेशक मण्डल की बैठक में EMACSA के प्रबंधक के साथ-साथ नगरपरिषद् के महासचिव और महावित्त नियंत्रक बिना किसी मतदान अधिकार के भाग लेते हैं। इस भागीदारीपूर्ण व्यवस्था की विशेषता व्यापक पादरिश्ता है जिसके कारण उन नागरिकों को अपने वैकल्पिक सुझाव देने का अवसर प्राप्त होता है, जो निर्णय प्रक्रिया में प्रतिनिधित्व के बगैर भी हस्तक्षेप कर सकते हैं”।¹²⁴

जनभागीदारी, भागीदारीपूर्ण बजट प्रक्रिया

सन् 1961 से स्थापित डीएमआई (ब्राजील) संचालन एवं आर्थिक निवेशों में उच्चस्तरीय जनभागीदारी और प्रजातांत्रिक नियंत्रण के साथ काम कर रही है। दैनिक कामकाज और संचालन का नियंत्रण स्थानीय नागरिक समुदाय के प्रतिनिधियों की एक समिति द्वारा किया जाता है। संचालन और निवेश के निर्णय भागीदारीपूर्ण बहस प्रक्रिया के माध्यम से होते हैं। यह एक अद्वितीय और अत्यधिक प्रभावकारी प्रजातांत्रिक प्रक्रिया है जिसमें बजट की प्राथमिकताओं और निवेशों का निर्णय समुदाय के प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है। हेलियो माल्ज़ लिखते हैं—“विशेषकर इस भागीदारीपूर्ण बजट प्रक्रिया के क्रियाव्ययन ने डीएमआई को समाज के और नजदीक ला दिया है तथा उपक्रम पर नए स्तर का नियंत्रण स्थापित किया है। ऐसा सिर्फ माँगों की सुनवाई शुरू होने से ही नहीं हुआ है, बल्कि इसलिए भी हुआ है कि जनता सेवाओं की गुणवत्ता जाँचने में भी शामिल हो गई है”।¹²⁵

इसी प्रकार की भागीदारीपूर्ण बजट प्रक्रिया ब्राजील की रेसिफे नगरपालिका में भी अपनाई गई है। वहाँ Compesa राज्य सरकार की एक सेवाप्रदाता एजेंसी है, परन्तु वह नगरपालिका के सख्त नियमन और नियंत्रण में है। रणनीतिक निर्णयों, प्रबंधन और सेवाओं की निरंतरता के लिए पानी और स्वच्छता सेवाओं के लिए प्रजातांत्रिक रूप से स्थानीय निकाय गठित किए गए हैं।¹²⁶

इसी संदर्भ में, परन्तु भिन्न परिस्थिति में, तरुण भारत संघ, राजस्थान के ग्रामीण क्षेत्रों में पिछले करीब ढाई दशकों से काम कर रहा है। तरुण भारत संघ का काम ग्रामीण क्षेत्र में जन सहयोग से जलग्रहण क्षेत्र विकास और पर्यावरण संरक्षण पर केन्द्रित रहा है। कल्पवृक्ष अध्ययन कहता है—“भाँवता कोल्याला और आसपास के गाँवों में ग्रामीणों एवं तरुण भारत संघ के सम्मिलित प्रयासों ने क्षेत्र के लोगों और पर्यावरण के लिए आश्चर्यजनक काम किए हैं। यह प्रयास इस बात का ही संकेत नहीं है कि स्थानीय संस्थाओं में प्राकृतिक संसाधनों की सुरक्षा करने की कितनी क्षमताएँ हैं परन्तु यह एक उदाहरण भी प्रस्तुत करता है कि सामुदायिक सशक्तिकरण और संरक्षणात्मक पहल में गैर सरकारी समूह किस प्रकार अपनी भूमिका निभा सकते हैं”।¹²⁷ इसके आगे कहा गया है कि “भाँवता कोल्याला हाल ही में पुनर्जीवित नदी अरवरी के ऊपरी जलग्रहण क्षेत्र में स्थित है। इस जलग्रहण क्षेत्र में 70 गाँव हैं और पिछले 10 वर्षों में इस क्षेत्र में लगभग 200 जल संग्रहण संरचनाओं का निर्माण किया गया है। इन निर्माणों के कारण जल का पुनर्भरण होने से भूजल स्तर बढ़ गया है, जिससे अरवरी नदी ने फिर से साल भर बहना शुरू कर दिया है”।¹²⁸ इस प्रकार के कार्यों ने गाँवों के समुदायों पर जागरूकता, आत्मनिर्भरता और अपने परिवेश के प्राकृतिक संसाधनों को समझने में बड़ा असर डाला है। जलग्रहण विकास के कार्यों ने गाँवों में पेयजल और सिंचाई दोनों की पूर्ति सुनिश्चित कर दी है और गाँवों के किसानों की आजीविका सुरक्षित की है।

पारदर्शिता, जवाबदेही और भागीदारी

सार्वजनिक जलप्रदाय उपक्रम तमिलनाडु जल एवं मलनिकास बोर्ड¹²⁹ पिछले कुछ वर्षों में सुधार की प्रक्रिया से गुजरा है। जिनके कारण यह उपक्रम अब अपनी नई योजनाओं, विभिन्न विभागों के प्रबंधन, सेवा में होने वाले समस्त व्यय और अन्य विभागीय मामलों की सारी सूचनाएँ प्रदान करने के लिए वचनबद्ध है। तमिलनाडु जल एवं मल निकास बोर्ड का मुख्य कार्य तमिलनाडु के ग्रामीण क्षेत्रों में जलप्रदाय सुनिश्चित करना है। इसके लिए बोर्ड ने चेंज मेनेजमेंट का तरीका अपनाया। व्यक्ति और समूह को अपेक्षित बदलावों के लिए सुनियोजित तरीके से तैयार करने को चेंज मेनेजमेंट कहते हैं जिसके मुख्य रूप से तीन घटक हैं — बदलाव के लिए तैयार होना, बदलाव को अपनाना और बदलाव लाना। चेंज मेनेजमेंट ने कर्मचारियों की कार्यशैली में परिवर्तन ला दिया है, पहले वे अपने आपको सिर्फ बुनियादी ढाँचा, पाइप और नल संबंधी इंजीनियर ही समझते थे। वहीं अब वे जनता की माँगों और जरूरतों पर ज्यादा ध्यान देते हैं। इससे जन सेवा में अतिआवश्यक जवाबदेही का पक्ष उभरकर सामने आया है। इसमें विभिन्न समूहों की भागीदारी ‘कूडम’ नामक तमिल अवधारणा के आधार पर हुई है। कूडम में सामूहिक

रूप से निर्णय लिया जाता है। इसके कारण न केवल ग्रामीण समुदायों की जल वितरण व्यवस्था संबंधी निर्णय प्रक्रिया में सहयोग प्राप्त हुआ है, अपितु गाँवों के दलित समूहों की भागीदारी भी बढ़ी है।¹³⁰

श्रम संबंधी मुद्दे

हान्डूरास की “एसएएनएए के प्रबंधन ने 1994 से कंपनी के पुनर्गठन के लिए द्विआयामी रणनीति के तहत श्रमिक संगठनों का पूर्ण सहयोग प्राप्त किया है। श्रमिकों को प्रेरित करने के लिए उनके समर्पण, उत्साह, सत्यनिष्ठा, स्वाभिमान और एकता को प्रोत्साहित किया गया। उन्हें मुख्य संगठनात्मक पक्षों पर स्वपरीक्षात्मक अभ्यासों में भी शामिल किया गया। पुनर्गठन का काम विकेन्द्रीकरण, बाहरी ठेके देने तथा बड़े हुए स्टाफ को कम करने से चालू किया गया। परिणामस्वरूप कंपनी की आर्थिक स्थिति सुधरी और तीन वर्षों में पाइप लाइन नेटवर्क बनाने की क्षमता में तीन गुना वृद्धि हुई। इसी समयावधि में राजधानी टेगूसिगल्पा को जलप्रदाय क्षमता में पाँच गुना वृद्धि हुई। लीकेज कम किए गए जिससे टेगूसिगल्पा में प्रति सेकण्ड 100 लीटर पानी की बचत हुई। जलप्रदाय की निरंतरता और विश्वसनीयता बढ़ी और अधिकांश जनसंख्या को चौबीसों घण्टे नल का पानी मिलना संभव हुआ”।¹³¹

इसी प्रकार वियतनाम के हो ची मिन्ह शहर में “लगभग 184 कर्मचारियों को संगठनात्मक नियोजन, संस्था के विकास, जलप्रदाय की देखभाल और प्रबंधन, वित्त प्रबंधन और लेखा, कम्प्यूटर सिस्टम और अंग्रेजी भाषा का प्रशिक्षण दिया गया। यह आंतरिक प्रशिक्षण, बाह्य प्रशिक्षण और विदेशी प्रशिक्षणों के मिलेजुले रूप में दिया”।¹³²

वित्तीय प्रबंधन

कोलम्बिया की राजधानी बोगाटा की संस्था ईएएबी। 1990 के दशक में बोगाटा के प्रगतिशील महापौरों एनरिके पेनालोसा और अंतानास मोकस¹³³ ने विश्व बैंक के भारी दबाव के बावजूद पानी के निजीकरण का विरोध किया। बदले में उन्होंने बोगाटा की पानी और मलनिकासी कंपनी ईएएबी का सफलतापूर्वक सुधार कर उसे कोलम्बिया की एक अत्यंत कार्यक्षम और न्यायसंगत सेवा संस्था में परिवर्तित कर दिया। इसमें गरीब बस्तियों के लिए जल सुविधा प्रदान करने को पहली प्राथमिकता दी गई। 2001 तक 95% जनसंख्या को नल के शुद्ध पानी और 87% जनसंख्या को मलनिकासी की व्यवस्था से जोड़ा गया, जो शहर की तेजी से बढ़ती जनसंख्या को दृष्टिगत रखते हुए एक अत्यंत प्रशंसनीय सफलता है। इस विस्तार के लिए वित्त ऐसी प्रगतिशील व्यवस्था लागू करके उपलब्ध करवाया गया



सन् 2007 में इंदौर में सार्वजनिक जल अधिकार पुर्नप्राप्ति यात्रा हेतु सार्वजनिक विचार-विमर्श।

जिसमें शहर के धनी लोग वास्तविक जल दरों का 200% तक चुकाते हैं। गरीब उनकी क्षमता के आधार पर वहनीय और कम दरें चुकाते हैं।¹³⁴

ब्राजील के पोर्टो एलेग्रे की डीएमएई संस्था भी ऐसा ही एक उदाहरण है “जो लोग पानी का उपयोग केवल अपनी मूलभूत आवश्यकता पूर्ति के लिए करते हैं (20 घनमीटर/माह तक) उसकी पूर्ति 20 से 1000 घनमीटर/माह पानी का उपयोग करने वाले लोगों के द्वारा क्रास सब्सिडी से की जाती है। दूसरे समूह के लिए दरें ‘गुणात्मक’ श्रेणी से बढ़ती हैं। और इसके बाद के समूह के लिए यह बहुत महंगी है। इस शुल्क ढाँचे से हम अपने सभी निवेशों, जो रखरखाव एवं जल तथा मलनिकासी विस्तार में लगते हैं, की पूर्ति कर लेते हैं। इस शुल्क ढाँचे से हम अपनी वार्षिक बजट राशि की 20 से 25% तक बचत भी कर लेते हैं, जो नए निवेशों में सीधे काम आती है”।¹³⁵ डीएमएई सार्वजनिक स्वामित्व की किन्तु आर्थिक रूप से राज्य से स्वतंत्र संस्था है, जिसकी वित्तीय व्यवस्था लगभग 14 लाख शहरवासियों से प्राप्त जल दरों से होती है। यह मुनाफा नहीं कमाने वाला उपक्रम है, जो अपनी अतिरिक्त पूँजी का निवेश शहर की जलप्रदाय और मलनिकासी व्यवस्था को बेहतर बनाने में करता है।

प्रदर्शन का पैमाना

ऐसी अनेक सार्वजनिक जल सेवा संस्थाएँ हैं, जिन्होंने सेवा प्रदान करने के पैमानों जैसे सेवा क्षेत्र को बढ़ाने, गैर राजस्व जल में कमी करने, जल सेवा की गुणवत्ता बढ़ाने, बेहतर भुगतान प्रक्रिया, जलप्रदाय के समय आदि की दृष्टि से असाधारण प्रदर्शन किया है। यहाँ हम कंबोडिया की नामपेन्ह वाटर सप्लाई अथॉरिटी (पीपीडब्ल्यूएसए) के प्रदर्शन की इन्हीं पैमानों के आधार समीक्षा करेंगे—

1. 1996 में जब यह संस्था नई-नई बनी थी तब विभिन्न कारणों से इसका

गैर राजस्व जल लगभग 70% था परन्तु संस्था द्वारा कई प्रगतिशील कदम उठाने के बाद 2007 में गैर राजस्व जल की दर घट कर मात्र 10% रह गई। इन कदमों में सभी कनेक्शनों में अनिवार्य मीटरकरण, अवैध कनेक्शन रोकने के लिए निरीक्षण टीम, मरम्मत टीम की चौबीसों घण्टे उपलब्धता, पाइप लाइन सुधार और पुनर्वास कार्यक्रम आदि शामिल हैं।

2. प्रारम्भिक वर्षों में यह संस्था शहर की केवल 20% आबादी को सेवा प्रदान करती थी जबकि सेवा क्षेत्र को बढ़ाने से अब यह 90% आबादी को जलापूर्ति करती है।
3. जलप्रदाय गुणवत्ता बढ़ाने के लिए नामपेन्ड वाटर सप्लाई ऑथोरिटी ने पुरानी पाइप लाइनों और जल शुद्धिकरण संयंत्रों का पुनर्वास तथा सुधार किया है।
4. उपभोक्ताओं के सेवार्थ निःशुल्क शैक्षणिक टीम, सूचना केन्द्र और फोन सम्पर्क स्थापित किया है।
5. उपक्रम ने बिलों के भुगतान में भी सुधार किया है और उसका अनुपात 1993 के 48% की अपेक्षा 2000 में बढ़कर 99% हो गया।¹³⁶

श्रमिक यूनियनों की भागीदारी

बांग्लादेश के ढाका शहर में 1997 में पेयजल व्यवस्था के निजीकरण प्रयासों के तीव्र विरोध हुआ। परिणामस्वरूप वहाँ की कर्मचारी सहकारी संस्था ने शहर की पेयजल व्यवस्था संचालित करने की तैयारी दिखाई। हालांकि निजीकरण तो नहीं रोका गया लेकिन ढाका वाटर एण्ड सेनीटेसन अथोरिटी (डीडब्ल्यूएसए) ने एक ज़ोन के जलप्रदाय प्रबंधन का अनुबंध कर्मचारी सहकारी संस्था को दे दिया। दूसरा ज़ोन प्रायोगिक आधार पर एक वर्ष के लिए एक निजी कंपनी को दिया। एक वर्ष पश्चात परिणाम मिला कि निजी कंपनी की तुलना में कर्मचारी सहकारी संस्था का प्रदर्शन बहुत अच्छा रहा। यह इस आधार पर कि उसने गरीबों और आर्थिक रूप से पिछड़े समुदायों को जलप्रदाय सुविधा बढ़ाई और गैर राजस्व जल को कम किया। इसका इतना असर हुआ कि डीडब्ल्यूएसए ने निजी कंपनी के ज़ोन को भी कर्मचारी संस्था को हस्तांतरित कर दिया।¹³⁷

पुनर्नगरपालिकाकरण

भारी भ्रष्टाचार घोटाले और धोखाधड़ियों के बाद ग्रेनोबल शहर (फ्रांस) की जलप्रदाय सेवा अंतर्राष्ट्रीय निजी कंपनी स्वेज की एक सहायक कंपनी को दे दी

गई थी। एक सशक्त स्थानीय जल आंदोलन और बाद में श्रंखलाबद्ध मुकदमों के कारण शहर ने अन्ततः जल व्यवस्था पुनः अपने हाथ में लेने का निर्णय लिया। इस पुनर्नगरपालिकाकरण से जल दरों में कमी और निवेश में बहुत बढ़ोत्तरी हुई। ठेकेदारी की बजाय सार्वजनिक उपक्रम द्वारा सेवा आपूर्ति ने धन की बचत की और उपक्रम अब लाभार्जन के लिए नहीं है। इस पुनर्नगरपालिकाकरण के साथ उपक्रम में प्रजातांत्रिक प्रक्रिया भी विकसित हुई। नए उपक्रम में नगरसभा के द्वारा 6 निर्वाचित प्रतिनिधियों के साथ नागरिक समुदाय (सिविल सोसायटी) के 5 विशेषज्ञों को भी उपक्रम की प्रबंधकारिणी सभा का सदस्य नियुक्त किया गया।¹³⁸

इनके अलावा ऐसे कई कारक हैं जो दुनियाभर में यह स्थापित करते हैं कि कई सार्वजनिक उपक्रम जल और मलनिकास सेवाएँ निजी कंपनियों की तुलना में बेहतर तरीके से दे रहे हैं, जैसे—सबको सुविधा देने की वचनबद्धता, कम शुल्क, लाभ का व्यवस्था में पुनर्निवेश, कर्मचारियों को अधिक लाभ देना, बजट बनाने में भागीदारी आदि।

भारत के अनुभव

भारत में भी दिल्ली और मुंबई जैसे शहरों में शहरी पेयजल प्रदाय सेवा में सुधार के लिए निजीकरण प्रस्तावित किया गया था। जनसमूहों ने वहाँ कई व्यावहारिक प्रस्ताव एवं सुझाव दिए जिनसे निजी कंपनियों की मँहँगी जलप्रदाय व्यवस्था के बिना भी सेवाओं में सुधार किया जा सकता है। स्थानीय जनसंगठन 'परिवर्तन' ने जलप्रदाय व्यवस्था में सुधार के लिए पानी के बल्क मीटर लगाने, लीकेज कम करने, वर्षा जल का संरक्षण करने आदि के संबंध में सुझाव दिए। ये प्रस्ताव क्रियावयन में अपनी सादगी के कारण निजीकरण की तुलना में अलग ही नजर आते हैं। ये सुझाव जल की आपूर्ति तथा माँग में वृद्धि दोनों के लिए सस्ते समाधान प्रस्तुत करते हैं। दिल्ली में चहुँ ओर भारी जनविरोध के कारण दिल्ली जल बोर्ड का निजीकरण रोक दिया गया।

स्थानीय संगठनों द्वारा इसी प्रकार के विरोध प्रदर्शन तब भी किए गए थे जब फ्रांसीसी सलाहकारी फर्म कस्तालिया द्वारा यह संकेत दिए गए कि मुम्बई के 'के ईस्ट' वार्ड के जलप्रदाय का निजीकरण हो सकता है। जब सलाहकार ने यह प्रस्तावित किया कि जलप्रदाय सुधार के लिए निजी क्षेत्र की भागीदारी एक मात्र विकल्प है तब दावेदारों (स्टेक होल्डर्स) की सभा में गहरा मतभेद पैदा हो गया। इस कारण दूसरी मीटिंग में सलाहकार को यह प्रस्ताव भी रखना पड़ा कि वास्तव में सुधार के लिए बृहन्मुंबई नगरनिगम के जल वितरण विभाग द्वारा प्रबंधित और संचालित अन्य विकल्प भी हो सकते हैं।

ऐसे उदाहरण दर्शाते हैं कि निजीकरण के अलावा दूसरे विकल्प भी हो सकते हैं, जो लागत, गुणवत्ता, कार्यक्षमता की दृष्टि से सही हों और स्थानीय परिस्थितियों में बेहतर तरीके से सेवाप्रदाय कर सकते हैं। आवश्यकता इस बात की है कि हम उन्हें खोजें, उनका मूल्यांकन करें व फिर जो भी श्रेष्ठ विकल्प उपलब्ध हो उसका तकनीकी, आर्थिक व सामाजिक स्थितियों के आधार पर चुनाव करें।

वैकल्पिक व्यवस्थाओं को अपनाने के दूसरे लाभ ग्रामीण क्षेत्रों में जलप्रदाय सुधार करने की परियोजनाओं के क्रियावयन से सम्बंधित हैं। यदि हम तमिलनाडु जल एवं मलनिकास बोर्ड, राजस्थान के तरुण भारत संघ और कच्छ (गुजरात) के अनुभवों का अध्ययन करें तो पाएँगे की इनके अधिकांश काम कम लागत वाले और ग्रामीण अर्थव्यवस्था को समृद्ध करने वाले हैं। इससे पानी की दरों में भी कमी होगी क्योंकि इसकी तुलना में पीपीपी परियोजनाएँ अधिक लागत वाली होती हैं। ऐसी वैकल्पिक व्यवस्थाएँ मुनाफा कमाने के उद्देश्य से जलप्रदाय नहीं करती हैं जिसके कारण भविष्य में जल दरों में और कमी आती है।

साथ ही, इनमें जनता की वास्तविक भागीदारी होने से सेवाप्रदाता के काम संबंधी निर्णय उसके उच्चाधिकारियों के बजाय सीधे जनता द्वारा लिए जाएँगे। अतः वैकल्पिक मॉडल में मुनाफे के बजाय भागीदारीपूर्ण, जवाबदेह, पूर्णतः सार्वजनिक रूप से प्रबंधित और गुणवत्तापूर्ण पानी की व्यवस्था होनी चाहिए।

अधिकांशतः देखा गया है कि पीपीपी परियोजनाओं के तहत जल व्यवस्थाएँ ऐसी हैं कि वे शहरी क्षेत्रों के लिए दूर के स्रोतों से पानी लाने के इच्छुक रहती हैं जिसके क्रियावयन में भारी लागत की आवश्यकता पड़ती है, उदाहरणार्थ—तमिलनाडु के तिरुपुर, और मध्यप्रदेश के खण्डवा, देवास, शिवपुरी, रतलाम आदि। इस प्रक्रिया में ऐसी परियोजनाएँ स्थानीय जल संसाधनों द्वारा प्रदत्त अवसरों का लाभ लेने में चूक जाती हैं। कम से कम शहरों की पूरी नहीं तो आंशिक माँग की पूर्ति स्थानीय संसाधन कर ही सकते हैं। स्थानीय विकल्पों से लागत में कमी आएगी, स्थानीय स्रोतों की उपेक्षा नहीं होगी और उनके पुनर्नवीनीकरण के प्रयास होंगे वस्तुतः यह रणनीति न केवल पीपीपी परियोजनाओं के लिए अपितु सार्वजनिक परियोजनाओं पर भी लागू होती है।

संक्षेप में, जलप्रदाय के वैकल्पिक तरीकों में हम देखते हैं कि कई तरह की प्रक्रियाएँ अपने प्रदर्शन के लिए स्वभाव, विवेक, नियंत्रण और संतुलन (चेक्स एण्ड बैलेंसेस), स्वायत्तता, जवाबदेही, पारदर्शिता आदि जैसे मुद्दों पर सदैव निर्भर करेगी। कुछ सिद्धांत जैसे विकेंद्रीकरण स्वायत्तता, सहकारिता, भागीदारी आदि कुछ जगहों पर काम करेगी और कुछ जगहों पर नहीं फिर भी, हमें जन भागीदारी जैसे ढाँचों के निर्माण और प्रक्रियाओं को स्थान देने की जरूरत होगी जिससे परिवर्तन

हो सके भले ही वह सामने आने में कुछ समय लें। यहाँ यह बताना भी आवश्यक है कि पूर्ण लागत वसूली, क्रास सब्सिडी, लागत आधारित दरें, कर्मचारियों की छँटनी आदि ऐसे महत्वपूर्ण तरीके हैं जिससे नागरिकों को अच्छी सेवाओं के साथ सतत जलापूर्ति की जा सकती है। किन्तु ये सब तरीके निजी लाभ के बजाय लोक कल्याण के संदर्भ में देखे जाने चाहिए जिसमें जनकल्याण का व्यापक लक्ष्य निजी लाभों की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण होना चाहिए। उदाहरणार्थ व्यवस्था का एक सिद्धांत पूर्ण लागत वसूली तो हो सकता है परन्तु इसे सर्वाधिक महत्वपूर्ण लक्ष्य नहीं होना चाहिए। पूर्ण लागत वसूली का सिद्धांत और पानी की दरों पर पड़ने वाले उसके प्रभाव सार्वजनिक और निजी व्यवस्था में बहुत भिन्न होंगे क्योंकि निजी व्यवस्था में लागत और दरें निजी लाभों पर आधारित होती है जबकि सार्वजनिक व्यवस्था में ऐसा नहीं होता है।

पीपीपी के आगे

इस पुस्तक में पीपीपी से जुड़े हुए कुछ खास मुद्दों जैसे पीपीपी परियोजनाओं, उनको प्रोत्साहित करने वाली नीतियों और उनके विकल्पों पर एक विहंगम दृष्टि डालने का प्रयास किया गया है। पीपीपी से जुड़े हुए और भी अन्य कई मुद्दे हैं जिन पर भविष्य में और अध्ययन करने की आवश्यकता है, जिनमें से कुछ हैं—पीपीपी की निर्णय प्रक्रिया व स्थानीय निकायों के प्रजातांत्रिक ढाँचे पर असर, सार्वजनिक क्षेत्र का सुधार करने के बजाय सरकारों की पीपीपी को प्रोत्साहित करने में भूमिका, निजी कंपनियों को सरकारों और अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों द्वारा दी जाने वाली सब्सिडी और वित्तीय सहायता तथा पीपीपी को चुनने से पहले विकल्पों के मूल्यांकन की प्रक्रिया और वास्तव में इससे यह भी तय होता है कि भविष्य में हमारे काम के दो मुख्य पहलू होंगे—एक पहलू यह होगा कि निजी कंपनियों को बुनियादी ढाँचा विकास में दी जाने वाली सब्सिडी और वित्तीय सहायता को समझना और पीपीपी मॉडल व इससे संबंधित निर्णय प्रक्रिया के विकल्पों को खोजना।

अतः भविष्य के काम की रूपरेखा यह होगी कि पीपीपी से भी आगे जाकर ऐसे विकल्पों को देखा जाए जो इस देश में न्यायसंगत और निरंतर जल व्यवस्था दे सकें जैसा कि इस पुस्तक के कुछ अध्यायों में संक्षेप में चर्चा की गई है। यह आवश्यक है कि हम दुनियाभर में संचालित की जाने वाली विभिन्न जल वितरण प्रणालियों को खोजें, अध्ययन करें और समझें इसके पीछे विचार यह है कि कुछ ऐसे आधारभूत पक्षों या कारकों को तय किया जा सके जो पर्यावरणीय दृष्टि से स्थायी, सामाजिक दृष्टि से न्यायसंगत, जवाबदेह, भागीदारीपूर्ण, पारदर्शी, सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा नियंत्रित और मुनाफे के उद्देश्य के बगैर सेवा प्रदान कर सकें। इन कारकों के मौजूद होने पर कोई भी जलप्रदाय प्रणाली कहीं भी सफल हो सकती है। सिर्फ ऐसी ही व्यवस्था एक बेहतर सार्वजनिक सेवा प्रदान करने में सक्षम होगी जो व्यापक समुदाय की उम्मीदों पर खरा उतरेगी।



टिप्पणियाँ

- 1 World Bank (2004), Page - 19
- 2 World Bank (2008), Page - 12
- 3 World Bank (2008), Page - 12
- 4 परियोजनाओं के प्रोत्साहन हेतु भारत सरकार द्वारा वायेबिलिटी गेप फण्ड के माध्यम से अनुदान उपलब्ध करवाया जाता है। यह कुल पूँजी निवेश का 20 प्रतिशत तक हो सकता है। सरकार के अनुसार यह परियोजनाओं को विश्वसनीय बना कर निजी पूँजी और निजी क्षेत्र की कार्यक्षमताओं को आकर्षित करने का तरीका है। भारत सरकार के अनुमान के मुताबिक अगर वायेबिलिटी गेप फण्ड का पूरा उपयोग किया जा सका तो इसका कम से कम फायदा उठाने पर भी 1 अरब 60 करोड़ डॉलर का निवेश प्राप्त किया सकता है।
- 5 World Bank (2008), Page - 24
- 6 World Bank (2008), Page - 31
- 7 ADB (2008), Page - 1
- 8 Source URL - <http://www.google.co.in/#hl=en&biw=1024&bih=673&q=public+private+partnership+water&aq=&aqi=&aql=&oq=&fp=dc05a62e16c91c8c>, Accessed on - 11 March 2011
- 9 International Finance Corporation (1995), Preface
- 10 See for more details, Dwivedi, Rehmat and Dharmadhikary (2007)
- 11 See 'Privatisation puts too much wealth in too few hands' Isabel Guerrero interview to Tehelka, 13th October 2007, Source URL - http://www.tehelka.com/story_main34.asp?filename=Bu131007PRIVATISATION.asp
- 12 India's water Challenges: Towards a Major Bank Report, presentation by John Briscoe and RPS Malik, at a Consultation, New Delhi, August 28, 2004
- 13 World Bank (2005), Page - 21
- 14 Annez, Patricia Clarke (2006), Page - 23
- 15 Government of India (2008), Preface
- 16 Government of India (2008), Page - 254
- 17 स्रोत - http://www.cbgaindia.org/press_releases.php?id=29
- 18 Government of India (2008), Page - X
- 19 For more details see "PPPs: Tall Claims, but little evidence" by Shripad Dharamadhikary and Gaurav Dwivedi, Source URL - <http://www.indiatogether.org/2008/oct/eco-ppp.htm>, Dated - 6 October 2008
- 20 Public-Private Partnerships Database, Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, Government of India, Source URL - <http://www.pppindia.org/Screen/frmSearch.aspx?AUTHORISEDUSER=N&ACTIONTAG=VIEW>, Accessed - 18th March 2011
- 21 स्रोत - <http://www.manthan-india.org/spip.php?article23>
- 22 World Bank (2008), Page - 3

- ²³ Government of India (2007), Page - 7
- ²⁴ Government of India (2007), Page - 17
- ²⁵ Government of India (Undated a), Page - 9
- ²⁶ World Bank (2008), Page - 10
- ²⁷ Government of India (Undated a), Page - 8
- ²⁸ Government of India (2004 a), Chapter - 1, Page - 1
- ²⁹ In Canada Public Private Partnerships or PPPs are also known as P3s.
- ³⁰ Downloaded from the Canadians Council for Public Private Partnerships Website, Source URL - http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp, Accessed on - 08.03.2008
- ³¹ Hodge, Graeme (Monash University) and Carsten Greve (Copenhagen Business School) (2007), Page - 547
- ³² Murray, Stuart (2006) Page No - 5
- ³³ The Indian Partnership Act, 1932, Downloaded from http://www.mca.gov.in/MinistryWebsite/dca/actsbills/pdf/Partnership_Act_1932.pdf, Accessed on - 10.03.2008
- ³⁴ Asian Development Bank (2006), Page - 15
- ³⁵ Government of India (2006a), Page - 18
- ³⁶ Downloaded from ADB website - <http://www.adb.org/Documents/Events/2005/SEAWUN/Water-Wastewater-SEA-PPPagenda.asp>, Accessed on - 11.03.2008
- ³⁷ Hall, David, Robin de la Motte and Steve Davies (2003b), Page - 2
- ³⁸ परम्परागत ठेकेदारी में ठेकेदार एक सीमित क्षेत्र में निश्चित लागत पर काम करता है। सार्वजनिक क्षेत्र डिजाइन और परियोजना टीम की जिम्मेदारी अपने पास ही रखता है। ठेकेदार की नियुक्ति साधारणतः एक निविदा प्रक्रिया या समझौता वार्ता के तहत होती है और ठेकेदार काम करने के ठेके को सहमति देता है। 30 जुलाई 2009 को इस कड़ी से उतारी गई जानकारी के आधार पर <http://designguidance.lsc.gov.uk/process/construction/procurement-methods/>
- ³⁹ Murray, Stuart (2006), Page - 19
- ⁴⁰ एनटीएडीसीएल के तत्कालीन महानिदेशक श्री समीर व्यास का जल सम्मेलन 2005 में प्रस्तुतिकरण। स्रोत <http://greenbu.sinesscentre.com/images/Photos/PPP38.pdf>
- ⁴¹ Murray, Stuart (2006), Page - 20 इसके बारे में अधिक जानकारी पीपीपी के साथ जुड़ी संचालन की समस्याएँ नामक अध्याय में दी गई है।
- ⁴² HM Treasury (2006), Page - 44
- ⁴³ World Bank (2008), Page - 30
- ⁴⁴ लेखक के साथ ICICI बैंक अधिकारी से हुए पत्र-व्यवहार के आधार पर
- ⁴⁵ Public Risk, Private Profit by Shripad Dharmadhikary, Source URL - <http://www.indiatogether.org/2009/mar/env-hydelfin.htm>, dated - 14th March 2009
- ⁴⁶ Gassner, Katharina, Alexander Popov and Nataliya Pushak (2009), Page - 2
- ⁴⁷ Gassner, Katharina, Alexander Popov and Nataliya Pushak (2009), Page - 49
- ⁴⁸ Gassner, Katharina, Alexander Popov and Nataliya Pushak (2009), Page - 44

- ⁴⁹ Hall, David and Emanuele Lobina (2005), Page - 1
- ⁵⁰ Estache, A. and Rossi, M. (2002)
- ⁵¹ IMF (2004)
- ⁵² McIntosh Arthur C. (2003) Appendix 1, Page 161
- ⁵³ Johnstone Nick, Wood Libby, Hearne Robert (1999)
- ⁵⁴ Transnational Institute and Corporate Europe Observatory (2006)
- ⁵⁵ Metronet crisis: calls in administrators for London Underground PPP contracts, Source URL - http://www.contractjournal.com/Articles/2007/07/18/55661/metro_net-crisis-calls-in-administrators-for-london-underground-ppp-contracts.html, Accessed on - 31.01.2009
- ⁵⁶ Hall, David (2008), Page - 6
- ⁵⁷ Annez, Patricia Clarke, (2006), Page - 17
- ⁵⁸ Gassner, Katharina, Alexander Popov and Nataliya Pushak (2009), Page - 4
- ⁵⁹ World Bank (2008), Page - 4
- ⁶⁰ World Bank (2008), Page - 8
- ⁶¹ Izaguirre, Ada Karina (2009), Page - 3, Figure - 3
- ⁶² Public-Private Partnerships Database, Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, Government of India, URL - <http://www.pppindiadatas.com/Screens/frmSearch.aspx?AUTHORISEDUSER=&ACTIONTAG=VIEW>, Accessed on 30th January 2009
- ⁶³ Public Risk, Private Profit by Shripad Dharmadhikary, Source URL - <http://www.indiatogether.org/2009/mar/env-hydelfin.htm>, dated - 14th March 2009
- ⁶⁴ Comptroller and Auditor General of India (2008), Highlights, Page - X
- ⁶⁵ Mumbai Metro work begins after a delay of 19 months, The Economic Times, Dated - 8 February 2008, Source URL - <http://economictimes.indiatimes.com/articleshow/msid-2768273.prtpage-1.cms>, Accessed on - 29th June 2009
- ⁶⁶ इसके बारे में पिछले खण्ड में संक्षिप्त जानकारी दी गई है।
- ⁶⁷ Katz, Dieter (2006), Page - 7
- ⁶⁸ वेल्यू फॉर मनी पद्धति एक विशेष प्रकार का विश्लेषण होता है जो पीपीपी और परम्परागत ठेकेदारी द्वारा परियोजना क्रियांवयन की तुलना करता है। इसमें विश्लेषक पीपीपी परियोजना की अनुमानित लागत को परम्परागत ठेकेदारी पद्धति से तुलना करते हैं। परंपरागत ठेकेदारी पद्धति की लागत को काल्पनिक पब्लिक सेक्टर कम्पेरेटर (पीएससी) पैमाने द्वारा आंकलित किया जाता है। इस प्रकार पीपीपी और पीएससी तरीकों से परियोजना क्रियांवयन और उसकी लागतों को दर्शाया जाता है और सरस्ते विकल्प को चुना जाता है।
- ⁶⁹ United Nations Economic Commission for Europe (2007), Page - 41
- ⁷⁰ Sadka, Efraim (2006), Page - 11
- ⁷¹ Hall, David (2008), Page - 6
- ⁷² Public risk, private profit by Shripad Dharmadhikary, Source URL - <http://www.indiatogether.org/2009/mar/env-hydelfin.htm>, dated - 14th March 2009

- 73 Public Administration Review is published on behalf of the American Society for Public Administration, Source URL - www.aspanet.org
- 74 Hodge, Graeme (Monash University) and Carsten Greve (Copenhagen Business School) (2007), Page - 551
- 75 Domestic Passengers to Pay User Fee in B'lore, Source URL - <http://www.indianexpress.com/news/domestic-passengers-to-pay-user-fee-in-blore/409994/>, Dated - 13 January 2009, Accessed - 20 January 2009
- 76 Bengaluru International Airport spurred by new User Development Fee for domestic departing passengers, Source - <http://www.moodiereport.com/docum ent.php?c id=1187& doc id=19521>, dated - 20.01.2009, Accessed - 20.01.2009
- 77 Delhi, Mumbai airports on IATA 'wall of shame', Source URL - <http://business.rediff.com/report/2009/jun/09/delhi-mumbai-airports-on-iata-wall-of-shame.htm>, dated - 09.06.2009, Accessed - 09th June 2009
- 78 Loftus and McDonald, 2001, Page 19-20
- 79 From a briefer prepared by Bobet Corral, 12 November 2003, (Updates of The World's Largest Privatisation of Water Supply, Based on Various News Clips and Freedom from Debt Coalition and Bantay-Tubig Network Position Papers)
- 80 Montemayor Carla A, The Manila Water Privatisation Fiasco and the Role of Suez Lyonnaise / Ondeo. Presentation for the Summit for Another World (during G8 summit in Evian, 2003), The Philippine Water Vigilance Network, May 2003
- 81 Loftus and McDonald, 2001, Page 19
- 82 Goldman, Michael (2006), Page - 260
- 83 Tiruppur Water Utility Project Seeks Debt Revamp, The Hindu Business Line, Source URL - <http://www.thehindubusinessline.com/2009/08/29/stories/2009082951561700.htm>, Dated - 29th August 2009
- 84 Singh, Ram (2009)
- 85 United Nations Economic Commission for Europe (2007), Page - 13
- 86 World Bank (2006), Page - 8
- 87 Hamel, Pierre J. (Undated), Page - 61
- 88 अशोक श्रीनिवास और गिरीश संत हैदराबाद स्थित प्रयास ऊर्जा समूह से जुड़े हैं।
- 89 Sreenivas, Ashok and Girish Sant (2009), Page - 34
- 90 United Nations Economic Commission for Europe (2007), Page - 4
- 91 Columbia Institute (Undated)
- 92 Hamel, Pierre J. (Undated), Page - 7
- 93 Australian Government (2006)
- 94 World Bank (2008), Page - 17
- 95 Central Information Commission, Appeal No. CIC / AT / A / 2009 / 000964, dated: 22-07-2008, Right to Information Act 2005 - Section 19, in the case of Shri Navroz Mody Vs. Mumbai Port Trust.

- 96 Mehra, Natalie (2005), Page - 3
- 97 Gassner, Katharina, Alexander Popov and Nataliya Pushak (2009), Page - 49
- 98 Government of India, Economic Survey 2007-08, Page - 238
- 99 World Bank (2008), Page - 5
- 100 Comptroller and Auditor General of India (2008), Highlights, Page - IX
- 101 ibid (पिछले फुटनोट के समान)
- 102 Most PPP projects delayed: CAG, Source URL - <http://www.thehindubusinessline.com/blnews/27141308.htm>, dated - 14 Dec 2008
- 103 See for details CAG conference: Caged tiger, much ado by Himanshu Upadhyaya on India Together, Dated - 9th November 2008, URL - <http://www.indiatogether.org/2008/nov/gov-cagconf.htm>, Accessed on - 4th February 2009
- 104 Public Private Partnership Projects under CAG lens, Source URL - <http://www.livemint.com/2008/10/05235251/Even-publicprivate-projects-uh.html>, Dated - 6 October 2008
- 105 Sreenivas, Ashok and Girish Sant (2009)
- 106 House of Commons Committee of Public Accounts (2007), Page - 6
- 107 Prasad, Narendra (2007), Page - 2
- 108 Government of India (2004b), Executive Summary
- 109 ऊर्जा क्षेत्र के सुधारों के बारे में अधिक जानकारी के लिए कृपया इस कड़ी पर जाएँ— www.prayasapune.org
- 110 एक प्रकार का एकाधिकार जो किसी उद्योग में ऊँचे पूँजी निवेश या अधिक प्रारंभिक लागत होने के कारण होता है। ऐसे में आर्थिक रूप से बुद्धिमानीपूर्ण होगा कि कुछ निश्चित प्राकृतिक एकाधिकार के क्षेत्र रहे। ऐसे क्षेत्र सामान्यतः सरकारी नियंत्रण में होते हैं लेकिन निजी क्षेत्र के प्रवेश होने सरकार इन क्षेत्रों का नियमन करती है ताकि निजी क्षेत्र को नियंत्रित किया जा सके तथा ग्राहकों के द्वारा निष्पक्ष सौदे किए जा सकें। स्रोत— http://investopedia.com/terms/n/natural_monopoly.asp?&viewed=1
- 111 इसका मतलब है कि एक व्यक्ति के द्वारा उपभोग करने से दूसरे के उपभोग के लिए इस वस्तु की कमी नहीं होती है और प्रभावी रूप से किसी को भी इस वस्तु के उपयोग से वंचित नहीं जा सकता है।
- 112 World Bank (2008), Page - 2
- 113 Madhav, Roopa (2007), Page - 20
- 114 Government of Tamilnadu, Tiruppur Municipality and New Tiruppur Area Development Corporation Limited (2000), Page - 4
- 115 Palanithurai, G. and R. Ramesh (2006)
- 116 NTADCL proposes water supply to Coimbatore, The Hindu, Dated - 19 June 2009, Source URL - <http://www.thehindu.com/2009/06/19/stories/2009061954790500.htm>
- 117 The Human Development Index - going beyond income, Source URL - http://hdrstats.undp.org/en/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_IND.html, Accessed - 01.06.2009
- 118 Development Oscars: Slumdogs versus millionaires by P. Sainath on India Together.org, Source URL - <http://www.indiatogether.com/2009/mar/psa-forbes.htm>, Accessed - 21.04.2009

- 119 World Bank (2008), Page-15
- 120 IFC e-mail to Manthan regarding queries on Neera Deoghar Project, dated - 24th March 2008.
- 121 Hall, David, Emanuele Lobina (University of Greenwich) and Odete Maria Viero, Helio Maltz, (DMAE) (2002), Page - 7
- 122 Transnational Institute and Corporate Europe Observatory (2004), Page - 15
- 123 As quoted in - Alternatives to Privatisation: The Power of Participation, Infobrief # 4, Corporate Europe Observatory, Source URL - http://archiv_e.corporateeurope.org/water/infobrief4.htm, Accessed on - 15 April 2009
- 124 Transnational Institute and Corporate Europe Observatory (2009), Page - 11
- 125 Maltz, Helio, Departamento Municipal de Agua e Esgotos - DMAE (2005), Page - 33
- 126 Miranda, Antonio, Municipal Water and Sanitation Services - Recife (2005)
- 127 Forest Conservation And Water Harvesting In Bhaonta-Kolyala Villages, Rajasthan, India, Swati Shresth, Kalpavriksh, Source URL - http://www.narma_da.org/ALTERNATIVES/alwar/bhaontalecture.html
- 128 ibid
- 129 Tamil Nadu Water and Drainage Board, Source URL - http://twadboard.gov.in/main_public_democratic.html
- 130 Also as understood during several interactions with Dr. V. Suresh, P. Anabzhagan and VA Raveendran of the Change Management Group, TWAD Board, Chennai
- 131 As Quoted in - Hall, David and Emanuele Lobina (2006), Page - 12
- 132 ibid, Page - 15
- 133 The Center for Public Integrity, The Water Barons, A Tale of Two Cities by María Teresa Ronderos, BOGOTA, Colombia, February 11, 2003 downloade from url <http://projects.publicintegrity.org/water/report.aspx?aid=53>
- 134 Hildebrando Vélez, Censat Agua Viva (Friends of the Earth Colombia) (2005)
- 135 Transnational Institute, Corporate Europe Observatory (CEO, The Netherlands), Monitoring Sustainability of Globalisation (Malaysia) and ATTAC (Japan) (2003)
- 136 The Reclaiming Public Water Network, Focus on the Global South, Transnational Institute, (2007)
- 137 Hoque, MZ (2003)
- 138 Transnational Institute and Corporate Europe Observatory (2009), Page - 6

संदर्भ

Annez, Patricia Clarke (2006): 'Urban Infrastructure Finance From Private Operators: What have we Learned from Recent Experience?', World Bank Policy Research Working Paper 4045, The World Bank, Washington DC

Asian Development Bank (2006): 'Facilitating Public Private Partnership for Accelerate Infrastructure Development in India', Regional Workshops of Chief Secretaries on Public Private Partnerships, Workshop Report, Asian Development Bank, New Delhi

Asian Development Bank (2008): 'Country Operations Business Plan - India 2009', Asian Development Bank

Asian Development Bank, Source URL - <http://www.adb.org/Documents/Events/2005/SEAWUN/Water-Wastewater-SEA-PPPagenda.asp>, Accessed on - 11.03.2008

Australian Government (2006): 'Australian Government Policy Principles for the Use of Public Private Partnerships', Financial Guidance Management No. - 21, Department of Finance and Administration, Asset Management Group, Barton ACT, Source URL - http://www.finance.gov.au/procurement/docs/FMG_Policy_Principles_FINAL.pdf, Accessed - 28.04.2008

From a briefer prepared by Bobet Corral, 12 November 2003, (Updates of The World's Largest Privatisation of Water Supply, Based on Various News Clips and Freedom from Debt Coalition and Bantay-Tubig Network Position Papers)

'Bengaluru International Airport spurred by new User Development Fee for domestic departing passengers', The Moodie Report, Dated - 20.01.2009, Source - http://www.moodiereport.com/document.php?c_id=1187&doc_id=19521, Accessed - 20.01.2009

Columbia Institute (Undated): 'Public Private Partnerships - Understanding the Challenge', A Resource Guide, Vancouver, Canada, Source URL - www.columbia.institute.ca

Comptroller and Auditor General of India (2008): 'Union Audit Reports, Public Private Partnership in implementation of Road Project by National Highways Authority of India (PSU)', (Performance Audit - Report-16 of 2008), 2006-2007, Highlights, Report No. PA 16 of 2008, Source URL - http://cag.gov.in/html/reports/commercial/2008_PA16com/highlights.pdf, Accessed on - 3rd February 2009

Corporate Europe Observatory, 'Alternatives to Privatisation: The Power of Participation', Infobrief # 4, Corporate Europe Observatory, Amsterdam, Netherlands, Source URL - <http://archive.corporateeurope.org/water/infobrief4.htm>, Accessed on - 15 April 2009

'Domestic Passengers to Pay User Fee in B'lore', The Indian Express, Dated - 13 January 2009, Source URL - <http://www.indianexpress.com/news/domestic-passengers-to-pay-user-fee-in-blore/409994/>, Accessed - 20 January 2009

'DMRC chief had warned of 'scam' in Hyderabad Metro last year', The Times of India, Dated - 8.01.2009, Source URL - http://www1.timesofindia.indiatimes.com/Business/DMRC_chief_warned_of_scam_in_Hyderabad_Metro_last_yr/articleshow/3

948577.cms

Dharmadhikary, Shripad and Gaurav Dwivedi (2008): 'PPPs: Tall Claims, but little evidence', Dated - 6th October 2008, Source URL - <http://www.indiatogether.org/2008/oct/eco-ppp.htm>

Dharmadhikary, Shripad (2009): 'Public Risk, Private Profit', Dated - 14th March 2009, Source URL - <http://www.indiatogether.org/2009/mar/env-hydelfin.htm>, Accessed - 25th July 2009

Dwivedi, Gaurav, Rehmat and Shripad Dharmadhikary (2007): 'Water: Private, Limited', Manthan Adhyayan Kendra, Badwani, Madhya Pradesh

'Delhi, Mumbai airports on IATA 'wall of shame'', Rediff.com, Dated - 09.06.2009, Source URL - <http://business.rediff.com/report/2009/jun/09/delhi-mumbai-airports-on-iata-wall-of-shame.htm>, Accessed - 09th June 2009

Estache, A. and Rossi, M. (2002): 'How Different is the efficiency of Public and Private water companies in Asia?', in the World Bank Economic Review Vol. 1, No. 1, Oxford University Press, Oxford

'Even Public Private Partnership Projects under CAG lens', Livemint.com, Dated - 6th October 2008, Source URL - <http://www.livemint.com/2008/10/05235251/Even-public-private-projects-u.html>

Freedom from Debt Coalition (2007): 'Quenching the thirst for a reliable water supply service: Recounting 10 years of the MWSS Privatisation', Manila, Source URL - http://www.fdc.ph/index.php?view=article&catid=36%3Aadvocacy-on-water&id=135%3AQuenching-the-thirst-for-a-reliable-water-supply-service-recounting-10-years-of-the-mwss-rivatization&option=com_content&Itemid=87

Gassner, Katharina, Alexander Popov and Nataliya Pushak (2009): 'Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?', PPIAF Trends and Policy Options No. 6., The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington DC, Source URL - http://www.ppiaf.org/documents/trends_and_policy/PSP_water_electricity.pdf

Goldman, Michael (2006): 'Imperial Nature - the World Bank and struggles for social justice in the age of globalisation', Orient Longman Private Limited, Hyderabad

Government of India (Undated a): 'Guidelines Financial Support to Public Private Partnerships in Infrastructure', Published by The Secretariat for the Committee on Infrastructure, Planning Commission, New Delhi.

Government of India (Undated b): 'Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund', Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, New Delhi

Government of India (2004a): 'Report of the PPP Sub-Group on Social Sector, Public Private Partnership', Planning Commission, Government of India, New Delhi

Government of India (2004b): 'India: Urban Water and Sanitation Services, Guidelines for Sector Reform and Successful Public-Private Partnerships, Guidelines at a Glance and Table of Contents', Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation, Government of India, New Delhi

Government of India (2005): 'Scheme For Support To Public Private Partnerships In

Infrastructure', Ministry Of Finance, Department Of Economic Affairs (Infrastructure Section), Government of India, New Delhi

Government of India (2006a): 'Report of the Working Group on Water Resources for the XIth Five Year Plan (2007 - 2012)', Ministry of Water Resources, New Delhi, Source URL - http://planningcommission.nic.in/aboutus/committee/wrkgrp11/wg11_wr.pdf, Accessed on - April 5, 2008

Government of India (2006b): 'Scheme Financing Infrastructure Projects through the India Infrastructure Finance Company', Published by The Secretariat for the Committee on Infrastructure Planning Commission, Yojana Bhawan, Parliament Street, New Delhi, Source URL - www.infrastructure.gov.in

Government of India (2007): 'Projections of Investment in Infrastructure during the Eleventh Plan', Planning Commission, New Delhi, Source URL - http://infrastructure.gov.in/pdf/Inv_Projection.pdf, Accessed on - 21st May 2009

Government of India (2008): 'Eleventh Five Year Plan 2007 - 12, Volume I, Inclusive Growth', Planning Commission, Oxford University Press, New Delhi

Government of India, Economic Survey 2007-08, Chapter - 9, Infrastructure, Ministry of Finance, Government of India, New Delhi, Source URL - <http://indiabudget.nic.in/es2007-08/chapt2008/chapter.zip>, Accessed on - 3rd February 2009

Government of Tamilnadu, Tiruppur Municipality and New Tiruppur Area Development Corporation Limited (2000): 'Tiruppur Area Development Programme - Concession Agreement'

Hall, David, Emanuele Lobina (University of Greenwich) and Odete Maria Viero, Helio Maltz, (DMAE) (2002): 'Water in Porto Alegre, Brazil - Accountable, Effective, Sustainable and Democratic', Porto Alegre

Hall, David (2003a): 'Water multinationals in retreat- Suez withdraws investment', PSIRU, University of Greenwich, London

Hall, David, Robin de la Motte and Steve Davies (2003b): 'Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs)', Public Services International Research Unit, Greenwich, Source URL - www.psiu.org

Hall, David and Emanuele Lobina (2005): 'The Relative Efficiency of Public and Private Sector Water', PSIRU, Business School, University of Greenwich, London

Hall, David and Emanuele Lobina (2006): 'Water as a Public Service', PSIRU Business School, University of Greenwich, London

Hall, David (2008): 'Public Private Partnerships (PPPs) Summary Paper', Public Services International Research Unit, University of Greenwich

Hamel, Pierre J. (Undated): 'Public-Private Partnerships (P3s) and Municipalities: Beyond Principles, a Brief Overview of Practices', Institut National de Recherche Scientifique - Urbanisation, Culture et Société, Montreal, Source URL - <http://www.ucs.inrs.ca/pdf/PPPMunEn.pdf>, Last accessed on - February 25, 2008

Hildebrando Vélez, Censat Agua Viva (Friends of the Earth Colombia) (2005): 'Public Services In Colombia: A Matter Of Democracy', Reclaiming Public Water, Achievements, Struggles and Visions From around the world, Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO)

Hodge, Graeme (Monash University) and Carsten Greve (Copenhagen Business School) (2007): 'Public-Private Partnerships: An International Performance Review', Public Administration Review, Washington DC, Source URL - http://www.aspanet.org/scriptcontent/index_par.cfm

Hoque, MZ (2003): 'Experimental Alternate Options to Privatisation of Water Industry in Dhaka - Bangladesh', Paper presented in 3rd World Water Forum - March 16-23, 2003, Kyoto, Japan

House of Commons Committee of Public Accounts (2007): 'HM Treasury: Tendering and Benchmarking in PFI', Sixty-third Report of Session 2006-07, the House of Commons London: The Stationary Office Limited, London

HM Treasury (2006): 'Value for Money Assessment Guide', Her Majesty's Stationery Office, Norwich, UK, Source URL - http://www.hm-treasury.gov.uk/media/4/4/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf, Accessed on - 11.03.08

International Finance Corporation (1995): 'Privatisation Principles and Practices, Lessons of Experience Series', The World Bank and International Finance Corporation, Washington DC

'India's water Challenges: Towards a Major Bank Report', presentation by John Briscoe and RPS Malik, at a Consultation, New Delhi, August 28, 2004

'Is the Water Business Really a Business?' Mr J.F. Talbot, CEO Saur International World Bank Water and Sanitation Lecture Series 13th February 2002, Source URL - <http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/docs/SAUR.pdf>

IMF (2004): 'Public Private Partnerships', Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington DC

Izaguirre, Ada Karina (2009): 'Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects - Update 2, New private infrastructure projects in developing countries continue to take place but projects are being affected by the financial crisis', Finance, Economics, and Urban Development Department (FEU), Sustainable Development Network, World Bank, Source URL - http://www.ppiaf.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=534

Johnstone Nick, Wood Libby, Hearne Robert (1999): 'Regulation of Private Sector Participation in Urban Water Supply and Sanitation: Realising Social and Environmental Objectives in Developing Countries', IIED, London

Katz, Dieter (2006): 'Financing Infrastructure Projects - Public Private Partnerships', Policy Perspectives Paper, 06/02, New Zealand Treasury, Source URL - <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/ppp/2006/06-02/06.htm>, Accessed on - 31st January 2009

Loftus, Alex and David McDonald (2001): 'Lessons from Argentina - The Buenos Aires Water Concession', Occasional Paper No. - 2, April 2001, Bond, Patrick and David McDonald (Series Ed.), Municipal Services Project, Source URL - http://www.queensu.ca/msp/pages/Project_Publications/Series/PapersNo2.pdf

Madhav, Roopa (2007): 'Tirupur Water Supply And Sanitation Project: An Impediment To Sustainable Water Management?', International Environment Law Research Center, New Delhi

Maltz, Helio, Departamento Municipal de Agua e Esgotos - DMAE (2005): 'Porto

Alegre's Water: Public and for All', Reclaiming Public Water, Achievements, Struggles and Visions From around the world, Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO)

McIntosh Arthur C. (2003): 'Asian Water Supplies Reaching the Urban Poor', Asian Development Bank, Manila.

Mehra, Natalie (2005): 'Flawed Failed Abandoned 100 P3s Canadian and International Experience', Ontario Health Coalition, Source URL - http://cupe.ca/updir/Flawed_Failed_Abandoned_-_Final.pdf, Last accessed on - April 3, 2008

'Mumbai Metro work begins after a delay of 19 months', The Economic Times, Dated - 8 February 2008, Source URL - <http://economictimes.indiatimes.com/articleshow/msid-2768273.prtpage-1.cms>, Accessed on - 29th June 2009

'Metronet Crisis: Calls in Administrators for London Underground PPP Contracts', ContractJournal.com, Source URL - <http://www.contractjournal.com/Articles/2007/07/18/55661/metronet-crisis-calls-in-administrators-for-london-underground-ppp-contracts.html>, Accessed on - 31.01.2009

Miranda, Antonio, Municipal Water and Sanitation Services - Recife (2005): 'Recife, Brazil: Building Up Water And Sanitation Services Through Citizenship', Reclaiming Public Water, Achievements, Struggles and Visions From around the world, Transnational Institute (TNI) & Corporate Europe Observatory (CEO)

Montemayor, Carla A. (2003): 'The Manila Water Privatisation Fiasco and the Role of Suez Lyonnaise / Ondeo'. Presentation for the Summit for Another World (during G8 summit in Evian, 2003), The Philippine Water Vigilance Network

'Most PPP projects delayed: CAG', The Hindu Business Line, Dated - 14 Dec 2008, Source URL - <http://www.thehindubusinessline.com/blnus/27141308.htm>,

Murray, Stuart (2006): 'Value For Money - Cautionary Lessons from P3s from British Columbia', Canadian Center for Policy Alternatives (CCPA), British Columbia, Source URL - http://www.policyalternatives.ca/documents/BC_Office_Pubs/bc_2006/P3_value_for_money.pdf, Accessed on - 14th March 2008

'NTADCL proposes water supply to Coimbatore', The Hindu, Dated - 19 June 2009, Source URL - <http://www.thehindu.com/2009/06/19/stories/2009061954790500.htm>

Palanithurai, G. and R. Ramesh (2006): 'Public Private Partnership in Drinking Water Supply: Empirical Enquiry conducted on Globalisation and Decentralisation in Tamilnadu', Paper presented at the NIRD Foundation Day Seminar

Prasad, Narendra (2007): 'Social Policies and Water Sector Reforms', Paper Number 3, Markets, Business and Regulation Programme, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva

'Privatisation puts too much wealth in too few hands' Isabel Guerrero interview to Tehelka, Dated - 13th October 2007, Source URL - http://www.tehelka.com/story_main34.asp?filename=Bu131007PRIVATISATION.asp

Public-Private Partnerships Database, Department of Economic Affairs, Ministry of Finance, Government of India, URL - <http://www.pppindiadatabase.com/Screens/fmSearch.aspx?AUTHORISEDUSER=N&ACTIONTAG=VIEW>, Accessed - 30th January 2009

Report of the International Seminar on Advancing Alternatives to Water Privatisation, Kyoto's Seika University, Co-organised by TNI with Corporate Europe Observatory (CEO, The Netherlands), Monitoring Sustainability of Globalisation (Malaysia) and ATTAC (Japan), Dated - 22 March 2003, Source URL - <http://www.waterjustice.org/analysis.php?componentID=5&articleID=18>

Sadka, Efraim (2006): 'Public Private Partnerships: A Public Economics Perspective', IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, IMF

Sainath, P. (2009): 'Development Oscars: Slumdogs versus millionaires', Dated - 19th March 2009, Source URL - <http://www.indiatogether.com/2009/mar/psa-forbes.htm>, Accessed - 21.04.2009

Sameer Vyas Presentation at Water Summit, 2005, Source URL - <http://greenbusinesscentre.com/images/Photos/PPP38.pdf>

Shresth, Swati (1999): 'Forest Conservation And Water Harvesting In Bhaonta-Kolyala Villages, Rajasthan, India', Kalpavriksh, Source URL - <http://www.narmada.org/ALTERNATIVES/alwar/bhaontalecture.html>, Accessed on - 24th February 2009

Singh, Ram (2009): 'Public Private Partnership: A means or an end?', The Economic Times, Dated - 7th May 2009, Source URL - <http://economictimes.indiatimes.com/Opinion/Policy/Public-Private-Partnership-A-means-or-an-end/articleshow/4493319.cms?curpg=2>, Accessed - 8th May 2009

Sreenivas, Ashok and Girish Sant (2009): 'Shortcomings in Governance of Natural Gas Sector', Economic & Political Weekly, VOL XLIV No 30, 25th July 2009

Tamil Nadu Water and Drainage Board, Source URL - http://twadboard.gov.in/main_public_democratic.html, Accessed on - 8th November 2008

'Tatas to move SC as HC dismisses petition against Reliance Power', The Economic Times (Print Edition), Dated - 14.04.08

'Tiruppur Water Utility Project Seeks Debt Revamp', The Hindu Business Line, Source URL - <http://www.thehindubusinessline.com/2009/08/29/stories/2009082951561700.htm>, Dated - 29th August 2009

'The Human Development Index - going beyond income', United Nations Development Programme, Source URL - http://hdrstats.undp.org/en/2008/countries/country_fact_sheets/cty_fs_IND.html, Accessed - 01.06.2009

The Canadians Council for Public Private Partnerships, Source URL - http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp, Accessed on - 08.03.2008

The Indian Partnership Act, 1932, Downloaded from - http://www.mca.gov.in/MinistryWebsite/dca/actsbills/pdf/Partnership_Act_1932.pdf, Accessed on - 10.03.2008

The Reclaiming Public Water Network, Focus on the Global South, Transnational Institute (2007): 'Water Democracy: Reclaiming Public Water In Asia', Essay Collection Presented by The Reclaiming Public Water Network, Focus on the Global South, Transnational Institute

Transnational Institute, Corporate Europe Observatory (CEO, The Netherlands), Monitoring Sustainability of Globalisation (Malaysia) and ATTAC (Japan) (2003): 'Report of the International Seminar on Advancing Alternatives to Water Privatisation',

Organised at Kyoto's Seika University, Dated - 22 March 2003, Source URL - <http://www.waterjustice.org/analysis.php?componentID=5&articleID=18>

Transnational Institute and Corporate Europe Observatory (2004): 'Reclaiming Public Water! Participatory Alternatives to Privatisation', Alternative Regionalisms Programme, Water Justice Project, TNI Briefing Series No 2004/7

Transnational Institute and Corporate Europe Observatory (2006): 'Public Water for All - The Role of Public Public Partnerships', Co-ordination - Olivier Hoedeman, Editorial Assistance - Claire Joy, A Reclaiming Public Water Discussion Paper, Source URL - www.waterjustice.org

Transnational Institute and Corporate Europe Observatory (2009): 'Progressive Public Water Management in Europe In search of exemplary cases', Edited by: David Hachfeld, Philipp Terhorst and Olivier Hoedeman, Editorial Assistance: Vicky Quinlan, Source URL - www.waterjustice.org

United Nations Economic Commission for Europe (2007): 'Guide book on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships', United Nations, New York and Geneva.

Upadhyaya, Himanshu (2004): 'This money grows on trees', Dated - August 2004, Source URL - <http://www.indiatogether.org/2004/aug/eco-mhepfin.htm>, Accessed on - 04th September 2009

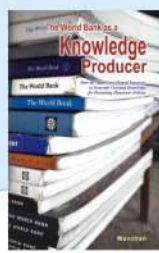
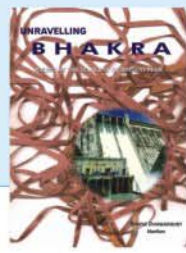
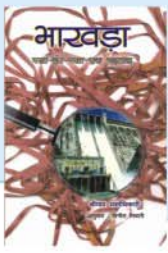
Upadhyaya, Himanshu (2008): 'CAG conference: Caged tiger, much ado', Dated - 9th November 2008, Source URL - <http://www.indiatogether.org/2008/nov/gov-cagconf.htm>, Accessed on - 4th February 2009

World Bank (2004): 'Country Strategy for India, Report No. 29374-IN', India Country Management Unit, South Asia Region

World Bank (2005): 'Infrastructure and the World Bank: A Progress Report', Development Committee, Infrastructure Vice-Presidency, World Bank, Washington DC

World Bank (2006): 'India Building Capacities for Public Private Partnerships', No. - 36875, Energy and Infrastructure Unit and Private Sector Development Unit, South Asia Region, Source URL - http://www.pppinindia.com/pdf/india_building_capacities_for_PPPs_june2006.pdf, Last accessed on April 2, 2008

World Bank (2008): 'Country Strategy for India, Report No. 46509-IN', India Country Management Unit, South Asia Region



मंथन अध्ययन केन्द्र

जल एवं ऊर्जा से संबंधित मुद्दों का अध्ययन, विश्लेषण तथा उनकी पड़ताल हेतु वर्ष 2002 में मंथन अध्ययन केन्द्र स्थापित किया गया। वैश्वीकरण एवं निजीकरण के चलते इन क्षेत्रों पर विशेष ध्यान दिया जा रहा है। हमारा अध्ययन समता, न्याय और स्थाई विकास के संदर्भ में है।

पिछले कई दशकों की संसाधनों के उपयोग एवं विकास गतिविधियों ने सामाजिक न्याय, समानता, पर्यावरण सुरक्षा, मानव अधिकार आदि से जुड़े मुद्दों पर उग्र बहस एवं तीव्र संघर्ष खड़े किए हैं। इससे मौजूदा विकास के मॉडल की उपयोगिता पर गंभीर चिन्ताएँ व्यक्त की गई हैं। पिछले वर्षों में वैश्विक तथा राष्ट्रीय आर्थिक एवं वित्तीय ढाँचों में बड़े पैमाने पर किए गए बदलावों ने इन चिन्ताओं को और भी प्रासंगिक बना दिया है।

जो लोग सार्वजनिक नीतियों से जुड़े कार्य कर रहे हैं उन्हें इन बदलावों को समानता, मानव अधिकार, पर्यावरण आदि की चिन्ताओं के साथ पूरी तरह समझने की आवश्यकता है। लेकिन अभी तक अधिकांश जानकारियों के स्रोत एवं उनकी विश्लेषणात्मक क्षमता सरकारी, अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय एजेंसियों या निजी संगठनों के पास है। जनहित के लिए प्रतिबद्ध ऐसे स्वतंत्र संगठन बेहद जरूरी हैं जो उच्च गुणवत्ता का शोध एवं विश्लेषण कर सके। मंथन की स्थापना इसी जरूरत को पूरा करने का प्रयास है।

भाखड़ा-नांगल बाँध का विस्तृत मूल्यांकन, विश्व बैंक की सलाह थोपने वाली भूमिका का विश्लेषण और जन-निजी भागीदारी के प्रभावों का अध्ययन आदि अभी तक के कार्यों में प्रमुख हैं। जलक्षेत्र में व्यावसायिकरण व निजीकरण संबंधी पड़ताल सतत रूप से जारी है।

मंथन उन लोगों व समूहों से अपने संसाधन जुटाता है जो इसके राजनैतिक एवं वैचारिक दृष्टिकोण से इत्तेफाक रखते हैं।



लेखक

गौरव द्विवेदी

इंजीनियरिंग और प्रबंधन क्षेत्र में शिक्षा।

मंथन अध्ययन केन्द्र से जुड़ाव 2005 से। कार्यक्षेत्र-जलक्षेत्र के निजीकरण और सुधारों पर केन्द्रित। देश में जलक्षेत्र में व्यावसायिकरण और निजीकरण परियोजनाओं की लगातार निगरानी।

भारत में पानी के निजीकरण पर आधारित पुस्तक "वाटर प्रायवेट लिमिटेड" का सहलेखन। मंथन की अन्य पुस्तक "दि वर्ल्ड एज ए नॉल्लिज प्रोड्यूसर", मध्यप्रदेश में जल उपभोक्ता समितियों के प्रभाव का अध्ययन में भी योगदान। राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय संस्थानों और संगोष्ठियों में प्रस्तुतिकरण एवं शोधपत्रों का प्रकाशन।

इस पुस्तक का मूल अंग्रेजी संस्करण "पीपीपी इन वाटर सेक्टर पार्टनरशिप और प्रायवेटाइजेशन" मार्च 2010 में प्रकाशित हुआ था। अधिक जानकारी के लिए देखें - www.manthanindia.org

अनुवादक

डॉ. धर्मराज सिंह वाघेला

19 सितम्बर 1942 को जन्में डॉ. धर्मराजसिंह वाघेला द्वारा मध्यप्रदेश शासन के हिन्दी व अंग्रेजी दोनों माध्यमों के विभिन्न स्नातक तथा स्नातकोत्तर महाविद्यालयों में 36 वर्षों तक भौतिक शास्त्र का अध्यापन।

आपने प्लाज्मा भौतिकी में पीएचडी की उपाधि प्राप्त की है। विभिन्न शोध संगोष्ठियों में प्रस्तुत शोधपत्रों के अलावा अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर 15 शोधपत्रों का प्रकाशन। प्लाज्मा साइंस सोसायटी ऑफ इंडिया के आजीवन सदस्य।

सन् 2004 में रतलाम के कला एवं विज्ञान महाविद्यालय से भौतिक शास्त्र के विभागाध्यक्ष पद से सेवानिवृत्ति के बाद भी सामाजिक मुद्दों पर लगातार चिंतन।