विश्व स्तर के शहरों को विश्व स्तर के राज्य चाहिए
World Class Cities Need World Class States

शाहना छतराज
Shahana Chattaraj
August 27, 2012

अधिकांश प्रमुख शहरों का नेतृत्व अपने शहरों को "विश्व-स्तर" के महानगरों में बदल देना चाहता है. पश्चिम बंगाल की मुख्यमंत्री ममता बनर्जी कोलकाता को कोलकाता आई समेत लंदन की तरह बनाना चाहती हैं. प्रधानमंत्री मनमोहन सिंह ने आधुनिक भारत के प्रतीक के रूप में मुंबई को शंघाई बनाने की योजना का समर्थन किया था. और भारतीय नौकरशाही के अभिजात वर्ग के अधिकारी सुशासन और उत्तम व्यवस्था के प्रतीक के रूप में सिंगापुर की प्रशंसा करते नहीं थकते, जबकि इसके विपरीत भारत के शहर अव्यवस्था के अड्डे हैं.

एक सिंगापुर-आधारित फ़र्म को दीर्घकालीन रणनीति के रूप में मुंबई की एक नई "संकल्पना योजना" बनाने के लिए चुना गया है ताकि आगामी दशकों में शहर के विस्तारित क्षेत्र में शहरी विकास को दिशा-निर्देश दिए जा सकें. कुछ वर्ष पूर्व मुंबई में फ़ील्ड रिसर्च करते हुए मैंने सिंगापुर फ़र्म की एक प्रस्तुति देखी थी, जिसमें बहुत ही प्रभावशाली प्रस्ताव पेश किया गया था. इस प्रस्ताव में महानगरीय परिवहन से लेकर नए विकास केंद्रों तक और आवासन से लेकर पर्यावरण संबंधी स्थिरता तक सभी मुद्दे शामिल किये गये थे. प्रस्तुति के बाद एक भूतपूर्व अधिकारी ने सीधा सवाल पूछा, इसे कार्यान्वित कौन कर रहा है? अनेक भारतीय शहरों की तरह मुंबई का भी शहरी योजनाएँ और नीतियाँ बनाने का उन्हें कार्यान्वित करने की तुलना में बेहतर रिकॉर्ड है.

प्रैस और जनता के अनेक टीकाकारों के लिए भारत में शहरी योजनाओं की विफलता का सीधा-सा कारण है, भ्रष्टाचार और "राजनीति". भारत की सभी शहरी बुराइयाँ भी इसी कारण हैं. इससे अधिक प्रबल और निकटतम कारण है, भारत के सभी शहरी प्राधिकरणों के पास भारत के शहरीकरण के लिए अपेक्षित जटिल और चुनौतीपूर्ण कार्य करने के लिए उपयुक्त साधन नहीं हैं, भले ही वह बुनियादी सार्वजनिक सेवाओं की डिलीवरी करनी हो या फिर व्यापक रूप से शहरी रूपांतरण करना हो. भारत के शहरी प्रशासक जिन अंतर्राष्ट्रीय शहरों का अनुकरण करना चाहते हैं,उनकी तुलना में उनके पास "विश्व-स्तर" के शहरों के निर्माण और प्रशासन के लिए संस्थागत ढाँचों और प्रक्रियाओं,व्यावसायिक और तकनीकी संसाधनों और जनशक्ति का अभाव है और भारत में शहरी विकास के लिए अधिक समावेशी और स्थिर प्रतिमानों को सुनिश्चित करने के लिए तो ये साधन बहुत ही कम हैं.सीधी सी बात है, विश्व स्तर के शहरों को विश्व स्तर के राज्य चाहिए

सिंगापुर को विश्व की सर्वश्रेष्ठ नागरिक सेवाओं पर गर्व है. सार्वजनिक सेवाओं में संलग्न सर्वश्रेष्ठ और सबसे अधिक तेज़ प्रतिभाओं को आकर्षित करने के लिए वे अपने सार्वजनिक कर्मचारियों को निजी क्षेत्र की तुलना में सबसे अधिक वेतन देते हैं. विश्व के प्रीमियर वैश्विक नगर न्यूयॉर्क में नगर प्रशासन और उसकी एजेंसियाँ विश्व के सबसे बड़े नियोजक हैं. और शंघाई को नाटकीय और त्वरित

रूप में वित्त, उच्च प्रौद्योगिकीय निर्माण और उन्नत सेवाओं के अंतर्राष्ट्रीय केंद्र के रूप में रूपांतरित करने का नेतृत्व स्थानीय विकास प्रशासन के ही हाथों में था. शहर के पुनर्निर्माण के लिए शंघाई की नगर पालिका ने पहले अपने-आपको ही आविष्कृत किया था.

डैल्फ़्ट विश्वविद्यालय में रियल इस्टेट प्रबंधन के सहायक प्रोफ़ेसर यवई चेन के अनुसार, शंघाई का पुनर्विकास स्टेट बिल्डिंग के विकास की तरह ही था जिसमें भौतिक विकास भी किया गया था. उनका दावा है कि "पुडॉन्ग का नया शहर शंघाई के नए आर्थिक लक्ष्यों को प्राप्त करने में सक्षम प्रशासनिक और विकास संस्थाओं को डिज़ाइन करने के लिए मात्र एक प्रयोगात्मक प्रयोगशाला थी". जैसे-जैसे शंघाई का वैश्वीकरण होता गया, नगर पालिका की भूमिका कम होने के बजाय उसका केंद्रबिंदु शिक्षा और प्रमुख उद्योगों को रणनीतिक समर्थन देते हुए बुनियादी ढाँचे के निर्माण से हटकर नवोन्मेष को प्रोत्साहित करने और जीवन-स्तर को ऊँचा उठाने और विकास की स्थिर रणनीतियों को कार्यान्वित करने में रूपांतरित होता गया. इस प्रकार सार्वजनिक शिक्षा का पुनरुद्धार शंघाई के लिए उतना ही ज़रूरी है, जितना कि भौतिक बुनियादी ढाँचे के रूप में शंघाई के शहरी रूपांतरण का काम.

मुंबई को बॉम्बे फ़र्स्ट नामक व्यापार-प्रवर्तित सिविल सोसायटी ग्रुप द्वारा तैयार किये गये प्रभावशाली विज़न मुंबई दस्तावेज़ पर आधारित "विश्व-स्तर" के शहर के रूप में रूपांतरित करने से संबंधित एजेंडा में व्यापक स्तर पर राज्य की लामबंदी, हस्तक्षेप और समन्वय की माँग की गई है. इस प्रकार मुंबई का रूपांतरण राज्य प्रशासन पर निर्भर है, क्योंकि वही समस्त महानगरीय प्रणाली में नियोजन, समन्वयन और कार्यान्वयन के जटिल और बहु-आयामीय कार्यों को अंजाम देने में सक्षम है. भले ही भारत में बदलती शासन प्रणाली के कारण कॉर्पोरेट कारोबार और सिविल सोसायटी जैसी संस्थाओं को शहरी नीति-निर्माण की प्रक्रिया में शामिल किया जा रहा है, फिर भी उसकी कार्यप्रणाली ऐसी है जिसमें राज्य ही नहीं, बल्कि प्रतियोगी हितों को संतुलित करने और "सार्वजनिक हितों" के बारे में स्पष्टता से बोलने और उसके अनुरूप कार्रवाई करने में सक्षम और कहीं अधिक परिष्कृत, लचीला और प्रभावी राज्य ही सक्षम हो सकता है. अंततः शहरी क्षेत्र में विस्थापितों और संघर्ष की समस्याओं के प्रबंधन और विकास की रणनीतियों के दीर्घकालीन विकासपरक, सामाजिक और पर्यावरणीय प्रभावों पर विचार करने का काम राज्य का ही है.

यूसीएलए में प्रोफ़ेसर ऐमिरेटस और अग्रणी शहरी सिद्धांतकार जॉन फ्राइडमैन के अनुसार चीनी शहरीकरण के प्रबंधन की कुंजी है, प्रभावी नगर पालिका प्रशासन, शहरी प्रशासन और नियोजन क्षमताओं का सुदृढ़ीकरण. चीनी अनुभव यह भी दर्शाता है कि भ्रष्टाचार जो भारत के मध्यमवर्गीय सुधारकों की मुख्य चिंता का कारण रहा है, शहरों को शहरी सेवा और बुनियादी ढाँचे से संबंधित ज़रूरतों के साथ कदम से कदम मिलाकर चलने से नहीं रोकता है, क्योंकि त्वरित विकास, आप्रवास और "उद्यमीय" स्थानीय विकास की रणनीतियों के कारण ही अभूतपूर्व गति से शहरी क्षेत्रों का विस्तार होता है. दूसरी ओर भारत में नगर प्रशासकों ने शहरी विकास के साथ कदम से कदम मिलाकर चलने के लिए संघर्ष किया है. हाल ही के वर्षों में उभरी "विश्व-स्तर" की शहरी दृष्टि और नीतियों के बाहुल्य के बावजूद भारत के शहर शहरी नियोजन का संकल्पपूर्वक विरोध करते रहे हैं.

रणनीतिक शहरी नियोजन पर भारत सरकार के एक कार्य दल की हाल ही की एक रिपोर्ट में कहा गया है कि भारत की वर्तमान नियोजन प्रक्रिया बहुत ''कट्टर और निर्णयात्मक'' है और उसमें भारत की शहरी विकास से संबंधित संस्थाओं और प्रक्रियाओं में आमूलचूल परिवर्तन करने की माँग की गई है. शहरी नियोजन न तो मास्टर प्लान या संकल्पना योजना तक खत्म होना चाहिए और न ही उनसे शुरू होना चाहिए. यह एक ऐसी प्रक्रिया है जिसका उद्देश्य आर्थिक और सामाजिक उद्देश्यों के साथ दीर्घकालीन और मध्यमकालीन निवेश और शहरी विकास के प्रतिमानों को समन्वित करना है. इस प्रकार शहरी नियोजन और कार्यान्वयन के लिए केवल इंजीनियरी, परियोजना प्रशासन और सार्वजनिक वित्त में ही नहीं, बल्कि आर्थिक और सामाजिक नीतिगत विश्लेषण, डेटा संग्रह और अनुसंधान, निगरानी और मूल्यांकन और प्रशासनिक इकाइयों में समन्वय के साथ-साथ राज्य के भीतर अनेक प्रकार की व्यावसायिक क्षमताओं की भी आवश्यकता होगी. भिन्न-भिन्न और प्रतियोगी हितों और उद्देश्यों के साथ-साथ शहरी परियोजनाओं को डिज़ाइन और कार्यान्वित करते समय लोकतांत्रिक समाजों में विधिमान्यकरण, भागीदारी और साझेदारी से संबंधित परामर्श और समझौतों की और अधिकाधिक ''राजनैतिक'' प्रक्रियाओं को संस्थागत स्वरूप देने की आवश्यकता है. आज भारत की महानगर पालिकाओं के प्रशासन में न केवल प्रौद्योगिकीय क्षमताओं का अभाव है, बल्कि उनमें लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं का भी अभाव है.

अमरीका और सिंगापुर में काम करने के बाद गुड़गाँव में काम करने वाले एक वरिष्ठ परिवहन नियोजक ने कहा था, '' भारत में नियोजन न तो लोकतांत्रिक है और न प्रौद्योगिकीय है,बल्कि निरंकुशवादी.... है. मैंने जहाँ कहीं भी काम किया है, वहाँ पर हज़ारों लोगों पर पड़ने वाले प्रभाव को ध्यान में रखकर निर्णय लेते समय अलग-अलग लोगों, विशेषज्ञों और साझेदारों के साथ काम करते हुए कुछ तो प्रक्रिया अपनाई जाती है. यहाँ पर आप छह लेन का राजमार्ग बनाते हैं, इसका निर्णय एक व्यक्ति के अनुमोदन पर ही आधारित होता है ''. परिवहन नियोजन विभाग में कोई परिवहन नियोजक नहीं होता, बस इंजीनियर होते हैं.इसलिए वे न तो यातायात के समग्र प्रभाव पर और शहर में वाहनों के प्रवाह पर विचार करते हैं और न ही पदचारियों के पहुँच मार्ग और सुरक्षा पर और न ही ईक्विटी और पर्यावरण संबंधी मामलों पर ही कोई विचार करते हैं.''

भारत के तथाकथित मिलिनियम सिटी गुड़गाँव पर ''विश्व-स्तर'' के महानगर का तमगा लगा हुआ है, इसमें छह लेन का राजमार्ग है, बहुराष्ट्रीय कॉर्पोरेट टावर, मॉल और विलासपूर्ण गतिविधियाँ हैं. लेकिन अनेक विशेषज्ञ और यहाँ के निवासी मानते हैं कि प्रभावी राजकीय संस्थाओं के अभाव में यह एक अशक्त और विपरीत दिशाओं में चलने वाला शहर बन गया है. अपनी समृद्धि के बावजूद इसमें मल प्रबंधन से लेकर सार्वजनिक उद्यानों, स्कूलों और अस्पतालों की बुनियादी सुविधाओं का भी अभाव है.

पर्याप्त सार्वजनिक सेवाओं, सुरक्षा और बुनियादी ढाँचे की सुविधा प्रदान करने में भारत के नागरिक प्रशासन की असफलता के कारण अधिकांश शहरी निवासी इन समस्याओं से जूझ रहे हैं.
राज्य की क्षमता की इन कमज़ोरियों के कारण भारत के भविष्य पर दीर्घकालीन दुष्परिणामों के बादल मंडरा रहे हैं. शहरी सेवा के प्रावधान की वर्तमान प्रवृत्तियों और भारत की शहरी विकास-दरों के

आधार पर मैकिन्से के अध्ययन में यह भविष्यवाणी की गई है कि जल आपूर्ति, मलजल शोधन और ठोस मल प्रबंधन, किफ़ायती आवासन और सार्वजनिक परिवहन में प्रति व्यक्ति कमी का दायरा बढ़ता जाएगा. मैकिन्से की रिपोर्ट में कहा गया है कि वे सभी प्रमुख जीवन-स्तर के संकेतकों में अपने निवासियों के लिए बुनियादी जीवन-स्तर भी प्रदान नहीं कर पाएँगे.

चीन के शहरी अनुभव से सीख लेने का यह मतलब नहीं है कि भारत को शहरी प्रशासन या नीति संबंधी विकल्पों के लिए उनसे कोई विशेष मॉडल उधार लेना है, बल्कि हमें यह सीखना है कि विकास के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए महापालिकाओं के प्रशासन को फिर से नया आकार देने और उन्हें सुदृढ़ करने पर ज़ोर देना होगा. सशक्त राज्य और लोकतंत्र की कमी के कारण सिंगापुर और शंघाई भारतीय शहरों के लिए उपयुक्त मॉडल नहीं हो सकते. गुड़गाँव का उदाहरण यह दर्शाता है कि सशक्त राज्य के अभाव में बाज़ार की शक्तियों और निजी समृद्धि से किसी भी शहर को जीने लायक शहर नहीं बनाया जा सकता.

शाहाना छतराज पेन्सिल्वेनिया विश्वविद्यालय के लॉडर संस्थान में पोस्ट डॉक्टरल फ़ैलो हैं.

हिंदी अनुवादः विजय कुमार मल्होत्रा, पूर्व निदेशक (राजभाषा), रेल मंत्रालय, भारत सरकार
<malhotravk@hotmail.com>