

भारत में पी पी पी परियोजनाएँ: प्रगति और चुनौतियाँ

PPP Projects in India: Progress and Challenges

सारांश

यह शोध पत्र देश में बुनियादी ढाँचे एवं सार्वजनिक वस्तुओं में निवेश के सार्वजनिक और निजी भागीदारी (पीपीपी) मॉडल का विभिन्न पहलुओं पर परीक्षण करता है। सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी) मॉडल हाल के वर्षों में भारत के अवसंरचना क्षेत्र में निजी निवेश को आकर्षित करने के लिए सबसे महत्वपूर्ण नीतिगत साधन के रूप में उभरा है। केंद्र सरकार और राज्य सरकारों द्वारा नीतिगत सुधारों और संस्थागत व्यवस्थाओं को विकसित करने की पहल ने पीपीपी परियोजनाओं को काफी आकर्षक बना दिया है। केंद्र सरकार की एजेंसियों द्वारा शुरू की गई पीपीपी परियोजनाएं विशेष रूप से परिवहन बुनियादी ढाँचे के क्षेत्र में हैं – जैसे बंदरगाह, हवाई अड्डे, रेलवे और सड़क और पुल आदि, वहीं दूसरी ओर राज्य की एजेंसियों ने जिन पीपीपी परियोजनाओं की शुरुआत की है उनमें बिजली, शहरी बुनियादी ढाँचे और सामाजिक बुनियादी ढाँचे शामिल हैं। निजी निवेशकों ने अब तक शिक्षा, स्वास्थ्य देखभाल और स्वच्छ पेयजल परियोजनाओं की आपूर्ति में बहुत कम रुचि दिखाई है। भारत में पीपीपी परियोजनाओं के द्वारा आधारभूत सुविधाएं विकसित करने में अनेक सीमाओं एवं समस्याओं का सामना पड़ रहा है यदि इनके नियामक ढाँचे तथा प्रक्रियाओं के सरलीकरण की दिशा में कुछ सार्थक कदम उठाए जाएँ तो निश्चित रूप से पीपीपी परियोजनाओं में एक बेहतर तथा तीव्र इंफ्रास्ट्रक्चर देने की क्षमता है।

मुख्य शब्द : सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी), बुनियादी ढाँचा, बिल्ड-ऑपरेट-ट्रांसफर (बीओटी), निजी वित्त पहल (पीएफआई)

मंजरी मिश्रा

सहायक प्रोफेसर,
अर्थशास्त्र विभाग,
एच0एन0बी0गवर्नमेंट
पी0जी0कॉलेज, नैनी प्रयागराज,
उत्तर प्रदेश, भारत

प्रस्तावना

किसी भी देश को विकास के पथ पर गतिमान बनाने के लिये एक सुविकसित आधारभूत संरचना एक मूलभूत कारक है। एक अर्थव्यवस्था के तीनों ही क्षेत्र अपने विकास के लिये इस पर निर्भर हैं। आधारभूत संरचना के अन्तर्गत वे समस्त उत्पाद तथा सुविधायें आ जाती हैं जो कि एक अर्थव्यवस्था के सुचारु रूप से कार्यकरण हेतु आवश्यक हैं। कुशल एवं सस्ती आधारभूत सुविधाएँ उत्पादकता में वृद्धि लाने वाले उत्प्रेरक के रूप में कार्य करती हैं। विकसित देशों से तुलना करने पर हम भारत को इस क्षेत्र में बहुत पिछड़ा हुआ पाते हैं। हमारे देश में प्राकृतिक संसाधनों की कोई कमी नहीं है परन्तु उनका उचित एवं कुशल विदोहन देश में आधारभूत सुविधाओं के समुचित विकासके अभाव में संभव ही नहीं है। परन्तु विकास आवश्यकताओं के अनुरूप एक संतुलित एवं सुदृढ़ आधारभूत ढाँचा प्रदान करना भारत जैसे विशाल देश में जहाँ पूँजी की सीमितता है व जनसंख्या की अधिकता है बहुत भारी मात्रा में निवेश की अपेक्षा रखता है जो कि एक हरक्यूलियन टास्क है। अपनी राजकोषीय सीमाओं एवं अन्य मौद्रिक दायित्वों के चलते अकेले सार्वजनिक क्षेत्र इस आवश्यकता को पूरा करने में सक्षम नहीं है ऐसे में यदि सार्वजनिक क्षेत्र के साथ निजी क्षेत्र की सहभागिता को सुनिश्चित करते हुये आधारभूत संरचनाओं को विकसित किया जाये तो निवेश आवश्यकताओं को पूरा किया जा सकता है। विकास के पीपीपी माडल के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र एवं निजी क्षेत्र दोनों मिलकर अपने साधनों एवं अनुभवों का प्रयोग कर परियोजनाओं को संचालित करते हैं।

सार्वजनिक-निजी साझेदारी माडल जिसको PPP या 3P नाम से जाना जाता है में सरकार के साथ एक या एक से अधिक निजी क्षेत्र की कंपनियों मिलकर एक ऐसे अनुबंध के तहत जो कि किसी परियोजना की योजना बनाने संसाधनों का प्रबंध निर्माण करने, संचालन एवं प्रबंध करने एवं रख रखाव के संबंध में एक लम्बी अवधि के लिये किया जाता है के तहत मिलकर कार्य करती है। परियोजना से संबंधित समस्त दायित्वों एवं शर्तों एवं दशाओं का उल्लेख

E: ISSN NO.: 2349-980X

Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika

अनुबंध में कर दिया जाता है फिर उस अनुबंध के अनुरूप दोनों क्षेत्र अपने दायित्वों का निर्वहन करते हैं। वर्तमान में वे परियोजनायें जिनके निर्माण में अधिक भूमि, अधिक कुशल श्रमिकों, तकनीशियन एवं इनके परिणामस्वरूप अधिक धन की आवश्यकता होती है का निर्माण पीपीपी माडल के तहत किया जाना वांछनीय माना जा रहा है।

जैसा कि डेविड सी मार्श ने बताया है कि द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद से विकास के इस वर्तमान युग में सरकारों के दायित्व बहुत अधिक बढ़ गये हैं। सभी देशों में कल्याणकारी राज्य (Welfare State) रूपी शासन संकल्पना प्रचलन में है। शासन की इस संकल्पना के अन्तर्गत राज्य का यह मूलभूत दायित्व माना जाता है कि वह अपने नागरिकों की सामाजिक एवं आर्थिक प्रगति का मार्ग प्रशस्त करें उनको शिक्षा का अधिकार, रोजगार, न्यूनतम आय एवं अशक्तता की स्थिति में संरक्षण एवं आश्रय प्रदान करें। कल्याणकारी राज्य की संकल्पना निश्चित रूप से राज्य के कार्यों एवं व्ययों को बहुत अधिक बढ़ा देती है। इन सब व्ययों को पूर्ण करने के लिये अधिक मात्रा में संसाधनों की आवश्यकता होती है। ये संसाधन देश में तभी उपलब्ध हो पायेंगे जब देश में उत्पादन के तीनों ही क्षेत्र यथा—प्राथमिक, द्वितीयक एवं तृतीयक विकास के पथ पर गतिमान हो जिसकी पूर्व शर्त है सुदृढ़ आधारभूत संरचना। किन्तु सुदृढ़ आधारीक अवसंरचना का विकास जैसा कि पूर्व में बताया एक 'हरक्यूलियन, टास्क' है जिसके लिये भारी मात्रा में धन के निवेश की आवश्यकता तो रहती ही है साथ ही साधनों का अपव्यय रोकने के लिये कुशल प्रबंध, तकनीकी जानकारी, योजना, डिजाइन रखरखाव की भी आवश्यकता होती है जिसमें निजी क्षेत्र को सार्वजनिक क्षेत्र की तुलना में अधिक कुशल माना जाता है। पीपीपी परियोजनाओं के माध्यम से निजी क्षेत्र की कुशलता, अनुभव एवं वित्त का लाभ उठाते हुये सरकारों को बिना अपने कोषों अथवा बजट पर अतिरिक्त भार डाले देश को एक सुदृढ़ आधारीक संरचना उपलब्ध कराने की अच्छी संभावना प्रतीत होती है। संभवतः इन्ही कारणों से वैश्विक परिदृश्य में हम पीपीपी परियोजनाओं को लोकप्रिय होता देख रहे हैं।

साहित्यावलोकन

साहित्य समीक्षा एक शोध क्षेत्र की गहन समझ हासिल करने के लिए एक व्यावहारिक दृष्टिकोण है। पीपीपी के निवर्तमान अध्ययन में अधिकांशतः एक निश्चित क्षेत्र पर केंद्रित रहें हैं उदहारण के लिए की एट अल (Ke et al.) और तांग एट अल (Tang et al.) की समीक्षाएँ निर्माण उद्योग पर आधारित पीपीपी परियोजनाओं पर ध्यान केंद्रित करती हैं इसी तरह, वांग एट अल (Wang et al.) का विश्लेषण लोक प्रशासन के क्षेत्र तक ही सीमित था। डी कास्ट्रो, ई सिल्वा, नेटो आदि ने परिवहन, स्वास्थ्य, और ऊर्जा जैसे कई परियोजना क्षेत्रों की पीपीपी परियोजनाओं की विवेचना तो की पर उनका अध्ययन पीपीपी परियोजनाओं का कोई गहन अध्ययन नहीं था अपितु पीपीपी परियोजनाओं का एक सांख्यिकीय सारांश था क्योंकि उन्होंने पीपीपी परियोजनाओं में अनुसंधान के रुझान (ट्रेंड्स) पर अपना ध्यान केन्द्रित किया था। जहाँ

तक भारत में पीपीपी परियोजनाओं के सम्बन्ध में उपलब्ध साहित्य का प्रश्न है, भारत सरकार तथा उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा उपलब्ध विभिन्न डाक्यूमेंट्स जैसे उनके वास्तविक लेजिस्लेशन, दिशा निर्देशों, आदि जो की पीपीपी परियोजनाओं के उपयुक्त प्रकार से क्रियान्वन के लिए लाए गए हैं, भी सहायक सिद्ध हुए हैं। कुछ चुने हुए जर्नल आर्टिकल्स, डिपार्टमेंट ऑफ इकनॉमिक अफेयर्स गवर्नमेंट ऑफ इंडिया रिपोर्ट्स, वर्ल्ड बैंक रिपोर्ट्स तथा कई अन्य विभिन्न रिपोर्टों का भी अध्ययन एवं विवेचन किया गया है।

पीपीपी परियोजनाएं क्यों

संरचना उपरोक्त परिप्रेक्ष्य में यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि यदि निजी वित्त अनुभव एवं दक्षता का लाभ उठाते हुये आधारभूत विकसित करना कहीं अधिक उपयुक्त है तो इसके लिये पीपीपी परियोजनाएं ही क्यों ? क्यों नहीं पूरी तरह से इसको निजी क्षेत्र के ऊपर ही डाल दिया जाता है? इसका उत्तर यह है कि कई व्यावहारिक कारणों से आधारीक संरचना के विकास का पूरा भार निजी क्षेत्र के ऊपर डालना उचित नहीं है। आधारभूत संरचना के विकास का पूरा दारोमदार निजी क्षेत्र के ऊपर डाल देना इसलिये नहीं उपयुक्त है क्योंकि—प्रथम, इस प्रकार की परियोजनाओं में भारी मात्रा में निवेश की आवश्यकता होती है, कई बार इतने बड़े निवेश की व्यवस्था करना बहुत ही कम निजी कंपनियों के दायरे में आता है। द्वितीय, पीपीपी परियोजनाओं की निर्माणाधीन अवधि बहुत लंबी होती है और ये बहुत समय बाद ही उत्पाद देना शुरू कर पाती है और निजी क्षेत्र अधिकांशतः त्वरित लाभ प्राप्ति चाहता है, इतना धैर्य उसके पास सामान्यतः नहीं होता कि वह लंबे समय तक प्रतिफल की प्रतीक्षा करता रहे। तृतीय, यह भी संभव है कि बीच में निजी कंपनी दीवालिया हो जाये परिणामस्वरूप वह परियोजना भी अधर में लटक जायेगी। चतुर्थ, निजी क्षेत्र की मनोवृत्ति उत्पादन की मात्रा अनुकूलतम स्तर से कम रखने की होती क्योंकि इसी से उसके लाभ अधिकतम हो पाते हैं। उत्पादन, अनुकूलतम स्तर से कम रखने का दूसरा पक्ष उत्पादन की कीमत का अधिक होना एवं संसाधनों की वेस्टेज भी है। पंचम, आधारभूत सुविधा, प्राथमिक, द्वितीयक एवं तृतीयक तीनों ही क्षेत्रों के विकास के लिये आवश्यक एवं मूलभूत होती है। इनकी मांग बहुत अधिक होती है और देश के विकास के लिये भी यह आवश्यक है कि इनका अधिक से अधिक मांग या अधिक उपभोग किया जाय परन्तु इनका अधिक उपभोग कीमतों पर ऊपर जाने का दबाव बनाये रखता है। उपर्युक्त कारणों से बुनियादी सुविधाओं के विकास को पूरी तरह निजी क्षेत्र में डाल देना उचित नहीं है।

उपर्युक्त विवेचन से यह स्वतः स्पष्ट हो जाता है कि आधारभूत संरचना का विकास दोनों ही क्षेत्रों पर अकेले डाल देने पर अनेक सैद्धान्तिक एवं व्यावहारिक समस्यायें सामने आ जाती है। इसके विकास की उचित एवं संतुलित नीति ऐसी होनी चाहिये जो राजकीय एवं निजी दोनों के प्रयत्नों को समाहित करते हुए बनाई गई हो जो बजट पर न्यूनतम भार डाले और निजी वित्त एवं कौशल का समुचित प्रयोग करे जोखिम का अनुकूलतम

E: ISSN NO.: 2349-980X

Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika

वितरण को दक्ष एवं उत्कृष्ट बुनियादी सुविधा, प्रदान करें। इसी कारण वर्तमान में पीपीपी मॉडल इतना लोकप्रिय होता दिख रहा है।

अध्ययन का उद्देश्य

पीपीपी परियोजनाओं को सबसे जटिल और बहुत अधिक लागत वाली परियोजनाओं के रूप में जाना जाता है, विशेषकर तब जब इन परियोजनाओं के माध्यम से बुनियादी ढांचे के विस्तृत निर्माण करने की आवश्यकता होती है। प्रस्तुत शोध पत्र का उद्देश्य यह समझना है कि भारत में पीपीपी परियोजनाओं की वर्तमान स्थिति क्या है? ये परियोजनाएं किस प्रकार की समस्याओं का सामना कर रही हैं? उपर्युक्त प्रश्न के आलोक में इस शोध पत्र का उद्देश्य उन स्थितियों को जानना है जो पीपीपी परियोजनाओं की सफलता के लिये आवश्यक है। भविष्य में ऐसी समस्याओं से बचने के लिए पिछले अनुभवों से क्या सीखना है जिससे ये बेहतर तरीके से निष्पादन कर सकें? इन सवालों का जवाब प्राप्त करना ही इस पेपर का मुख्य उद्देश्य है।

शोध प्राविधि

इस पत्र के लिए अनुसंधान पद्धति मुख्य रूप से द्वितीयक डेटा और स्वयं के विचारों और विचारों पर आधारित है। विभिन्न सरकारी रिपोर्ट तथा गाइडलाइन्स, शोध पत्रों, साहित्य समीक्षाओं, वेबसाइटों, पत्रिकाओं और समाचार पत्रों से मदद ली गई है।

पीपीपी परियोजनाओं के प्रारूप

भारत में पीपीपी परियोजनाओं की प्रस्थिति और समस्याएं समझने के लिए इन परियोजनाओं के विविध प्रारूपों पर विचार कर लेना उपयुक्त होगा। पीपीपी परियोजनाओं के विभिन्न प्रारूप हैं। प्रारूपों के विभेदीकरण का आधार यह है कि परियोजनाओं से सम्बन्धित विभिन्न दायित्वों—यथा वित्तीयन, प्लानिंग, डिजाइनिंग, क्रियान्वयन, व्यवस्थापन, जोखिम वहन आदि से सम्बन्धित दायित्व में से कौन-2 से दायित्व सरकार निर्वहन करेगी और कौन से दायित्व निजी कंपनी को सौंपे जायेंगे। पीपीपी मॉडल के कुछ प्रमुख प्रारूप इस प्रकार से हैं—

1. निर्माण-परिचालन एवं हस्तान्तरण (Build Operate and Transfer (BOT)

पीपीपी के निर्माण-परिचालन एवं हस्तान्तरण मॉडल के अंतर्गत अनुबंध अवधि के दौरान परियोजना की डिजाइन, निर्माण एवं परिचालन का उत्तरदायित्व निजी साझेदार का होता है। अनुबंध अवधि की समाप्ति पर ये सारे दायित्व सरकार को दिये जाते हैं। इस मॉडल की मुख्य विशेषता यह है कि परियोजना हेतु वित्तीय व्यवस्था का दायित्व निजी साझेदार का होता है सरकार को इसमें पूंजी लगाने की आवश्यकता नहीं रह जाती परन्तु सरकार परियोजना के निर्माण एवं परिचालन आदि के लिये करों एवं शुल्कों में रियायत देती है। परियोजना में अपने द्वारा किये गये निवेश की पुनः प्राप्ति (लाभ के साथ) के लिये निजी क्षेत्र को 20 से 30 वर्ष का समय दिया जाता है। परियोजना का निर्माण हो जाने के बाद परियोजना व उससे संबंधित सुविधायें सरकार को सौंप दी जाती हैं सरकार इन सुविधाओं के बदले निजी सहभागी को किराया देती है अथवा उसे सुविधा के उपभोगकर्ताओं से

आय वसूल करने का अधिकार देती है जिसे उपयोगकर्ता शुल्क कहते हैं। भारत में आधारभूत सुविधाओं को उपलब्ध कराने के लिये पीपीपी का यही प्रारूप सबसे अधिक प्रयोग में लाया गया है। राष्ट्रीय राजमार्गों के निर्माण में NHA द्वारा जो पीपीपी व्यवस्था प्रयोग में लाई जा रही है वह यही है। BOT मॉडल कई रूपों में अपनाया जा सकता है यथा—Boo, Boot आदि। इसके विभिन्न रूपों में भिन्नता का आधार निवेश, जोखिम, स्वामित्व आदि होता है। विभिन्न रूपों का संक्षिप्त विवेचन इस प्रकार से है—

a. बिल्ड-ओन-ऑपरेट (Build-Own-Operate or BOO)

BOT के इस स्वरूप के अन्तर्गत नवीन, निर्मित सुविधा का स्वामित्व निजी साझेदार के पास रहता है। सार्वजनिक क्षेत्र का साझेदार परियोजना के निर्मित वस्तुओं अथवा सेवाओं को दोनों क्षेत्रों की पारस्परिक सहमति के आधार पर निर्धारित शर्तों के अन्तर्गत क्रय करता है। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप परियोजना की डिजाइन, निर्माण, प्लानिंग एवं परिचालन से सम्बन्धित समस्त जोखिम निजी साझेदार के ऊपर आ जाते हैं।

b. बिल्ड-ऑपरेट-ओन एंड ट्रांसफर (Build- Operate-Own and Transfer or BOOT)

इस प्रारूप के अन्तर्गत परियोजना का निजी सहभागी को परियोजना के वित्त, डिजाइन, निर्माण तथा संचालन का दायित्व दिया जाता है पर बाद में परियोजना का स्वामित्व सरकार को हस्तांतरित कर दिया जाता है। देश में राजमार्गों एवं पोर्ट्स के विकास में इसी प्रारूप का प्रयोग हो रहा है।

C. बिल्ड-आपरेट-लीज-ट्रांसफर (Build-Operate-Lease-Transfer or BOLT)

इस प्रारूप में सरकार निजी साझेदार को परियोजना की डिजाइन निर्माण व उसके स्वामित्व की छूट देती है व अनुबंध अवधि के दौरान पट्टे पर उस सुविधा/परियोजना के संचालन का अधिकार भी देती है पट्टे की समयावधि समाप्त हो जाने के पश्चात नवीन निर्मित परिसंपत्तियां/सुविधायें सरकार को स्थानान्तरित हो जाती हैं।

2. लीज- डेवलप-आपरेट (Lease – Develop-Operate)

इस व्यवस्था के अन्तर्गत सरकार या सार्वजनिक क्षेत्र नवीन निर्मित संपत्ति का स्वामित्व अपने पास रखती है व निजी सहभागी के साथ एक अनुबंध करती है जिसके तहत उसको वह पट्टे पर देकर उसके बदले में भुगतान प्राप्त करती है। हवाई अड्डों की सुविधाओं के निर्माण में यही प्रारूप अपनाया जा रहा है।

3. डिजाइन-बिल्ड-फाइनेंस एण्ड आपरेट (Design – Build – Finance and Operate)

इस प्रारूप के अन्तर्गत परियोजना या सुविधा के डिजाइन, निर्माण, वित्त एवं संचालन का अधिकार अनुबंध की अवधि के दौरान निजी सहभागी के पास रहता है। निजी सहभागी अपने निवेश की लागत को उसको प्राप्त होने वाली छूटों, रियायतों अथवा वार्षिकी भुगतानों के माध्यम से निकालता है। सार्वजनिक क्षेत्र उस निजी सहभागी को वित्त प्रदान करने वाली एजेन्सीज को गारन्टी देता है, आवश्यक भूमि का अधिग्रहण कर निजी

E: ISSN NO.: 2349-980X

Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika

सहभागी/साझेदार की सहायता करता है वैधानिक एवं पर्यावरणीय मुद्दों से संबंधित स्वीकृतियां प्राप्त करने में सहायता करता व साथ ही अनुबंधित अवधि के दौरान अपने निजी सहभागी को उसकी निवेशित पूंजी के ऊपर न्यायोचित लाभ की प्राप्ति भी सुनिश्चित करने प्रयास करता है।

4. लीज-आपरेट एण्ड ट्रान्सफर (Lease-Operate and Transfer)

इस प्रारूप के अन्तर्गत पहले से विद्यमान किसी प्रोजेक्ट या सुविधा को कुशल संचालन हेतु निजी सहभागी को उत्तरदायित्व दिया जाता है। यह अनुबंध की शर्तें एवं अवधि पारस्परिक समझौते के द्वारा तय होती है और अवधि प्रायः बहुत लंबी होती है। अनुबंध की अवधि बीत जाने के पश्चात अर्थात् अनुबंध की समाप्ति के पश्चात सरकार वह परिसंपत्ति या सुविधा वापस ले लेती है। किसी स्कूल अथवा अस्पताल का भवन उसके सारे कर्मचारियों के साथ कुछ शर्तों के अधीन निश्चित अवधि के लिये रचित प्रबंधन एवं संचालन हेतु निजी कंपनी को देना पीपीपी माडल का यही प्रारूप है।

ऐतिहासिक अवलोकन

पीपीपी माडल कोई नवीन प्रयोग नहीं है। इस प्रकार के माडल का प्रयोग इतिहास में भी किये जाने के प्रमाण है। 1850 के दशक में संयुक्त राज्य अमरीका में स्वतन्त्रता के पश्चात आधुनिक संरचना के निर्माण में सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र की मिश्रित भूमिका रही है। मिश्र के शासक सैड पाशा ने एक फ्रांसीसी निजी क्षेत्र की कंपनी के साथ सुएज कैनल के निर्माण के लिये अनुबंध किया था। इस मिश्रित सहभागिता के और भी कई उदाहरण हमें इतिहास में प्राप्त होते हैं लेकिन 20वीं सदी के अंत में एवं 21वीं सदी के प्रारम्भ में सरकारों का स्पष्ट झुकाव पीपीपी माडल की ओर दिखता है। प्रतिस्पर्धात्मक वैश्विक पर्यावरण में विश्व के विभिन्न देशों में सरकारों द्वारा राजकोषीय घाटे एवं ऋणों का भार कम करने हेतु परियोजना को पूरा करने के लिये और बजट पर अतिरिक्त भार डाले बिना विकास के अधिकाधिक कार्यों को संपन्न करने के लिये पीपीपी माडल एक बेहतर विकल्प प्रतीत होने लगा इसी कारण विकसित देशों में इसे व्यापक रूप से अपनाया जाने लगा। 1992 में यूके में अनुदार दल (Conservative Party) के प्रधान मंत्री जान मेजर द्वारा निजी वित्त पहल (Private Finance Initiative, PFI) के रूप में सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र की सहभागिता वाले एक व्यवस्थित कार्यक्रम की शुरुआत की गई जिसे आधुनिक प्रकार का प्रथम पीपीपी माडल माना जाता है। और इसके बाद अन्य देशों में भी इस माडल की लोकप्रियता बढ़ने लगी।

भारत में PPP परियोजनायें (PPP Projects in India)

पीपीपी माडल को अपनाने से परियोजना को पूरा करने में लगने वाले समय को कम किया जा सकता

है साथ ही संसाधनों के अपव्यय को रोकते हुए लागतों में भी कमी लाई जा सकती है। इसी कारण भारत में भी सरकारों द्वारा इस माडल के साथ बुनियादी संरचना के विकास को प्रश्रय दिया जा रहा है। ऐसा विश्वास किया जाता है कि निजी क्षेत्र श्रम एवं पूंजी की उत्पादकता को बढ़ाकर अर्थव्यवस्था की कुशलता बढ़ाने में सार्वजनिक क्षेत्र की तुलना में अधिक कुशल होता है। संभवतः इस कारण से भी इस माडल को बढ़ावा दिया जा रहा है।

जब वैश्विक परिदृश्य में पीपीपी माडल लोकप्रिय हो रहा है तो भारतीय परिप्रेक्ष्य में आधारभूत संरचना के निर्माण में इसकी उपयोगिता व वर्तमान स्थिति पर विचार करना अयुक्त संगत नहीं होगा। जहाँ तक भारत का प्रश्न है सरकारों द्वारा इस क्षेत्र में निजी क्षेत्र को सहभागी बनाये के लिये समय-समय पर कई नीतिगत परिवर्तन लाये गये हैं जिसके परिणामस्वरूप आधुनिक संरचना के निर्माण की ओर निजी क्षेत्र की सहभागिता बढ़ी है।

पीपीपी परियोजनायें भारत के लिये भी कोई नई चीज नहीं है। भारत में इसकी शुरुआत कब से हुई इसके बारे में स्पष्ट रूप से कुछ कहना संभव नहीं है किन्तु इतना अवश्य है कि 1845 से 1875 के मध्य ब्रिटेन की निजी कंपनियों ने लगभग 95 मिलियन पाँड भारत के रेल क्षेत्र में निवेशित किये थे जिससे भारत में रेलवे का प्रारम्भिक विकास हो सका था। पीपीपी की नई लहर भारत में 1991 में केन्द्र सरकार द्वारा अपनाई गई नई नीति के साथ मानी जा सकती है जिसमें बिजली क्षेत्र में निजी सहभागिता के लिये द्वार खोल दिये गये थे। राष्ट्रीय राजमार्ग के निर्माण में निजी क्षेत्र का सहयोग पाने के लिये राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम 1956 में 1995 में संशोधन किया गया एवं अन्य कुछ नीतिगत कदम उठाये गये जैसे की 1997 में इंटरनेशनल डेवलपमेंट फाइनेन्स कंपनी का गठन किया गया जिसका उद्देश्य बुनियादी ढांचा उपलब्ध कराने के लिये निजी क्षेत्र को वित्त की व्यवस्था के साथ ही संबंधित क्षेत्र में मार्गदर्शन उपलब्ध कराना भी है। इन सभी प्रयत्नों के परिणामस्वरूप भारत में आधुनिक संरचना के निर्माण में सार्वजनिक एवं निजी सहभागिता बढ़ी है। वास्तव में वे समस्त परियोजनायें जिनमें भारी भरकम निवेश एवं दक्ष एवं कुशल श्रमिकों तथा उच्च तकनीकी ज्ञान की आवश्यकता होती है के लिए भारतीय सन्दर्भ में सार्वजनिक एवं निजी सहभागिता पर आधारित व्यवस्था अधिक उपयोगी प्रतीत होती है।

भारत में आधारभूत संरचना के विकास को सार्वजनिक निजी सहभागिता के द्वारा विकसित करने हेतु जो प्रोत्साहनवृद्धक प्रयत्न उठाए गये हैं उनके उत्साहवृद्धक परिणाम मिले हैं और इस माडल के तहत आधारभूत परियोजनाओं में निवेश में निरंतर वृद्धि हुई है जिसे नीचे दी गई सारणी में दिखाया गया है।

Period	Infrastructure investments (Rs. in Billion)	PPP infrastructure investment (Rs in Billion)	PPP infrastructure investment in %
10th Plan	9061	2252	25
11th Plan	20542	7429	36
12th Plan	40992	20496	50

Source: Planning commission Projections of investment in infrastructure during the 12th Five Year Plan.

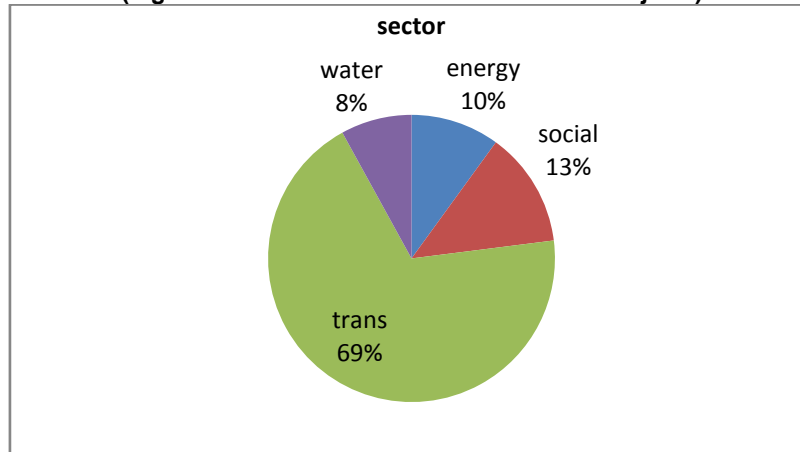
तालिका 1 से यह प्रदर्शित हो रहा है कि विगत तीन पंचवर्षीय योजनाओं में सार्वजनिक निजी सहभागिता के अन्तर्गत आधारभूत संरचना में निवेश में काफी वृद्धि हुई है।

जहाँ दसवीं योजना में आधारभूत क्षेत्र में कुल निवेश का 25 प्रतिशत पीपीपी माडल के अधीन किया जा रहा था वहीं यह 11वीं योजना में बढ़कर 36 प्रतिशत तथा 12वीं योजना में 50 प्रतिशत हो गया। इससे यह इंगित हो रहा है कि देश में सरकार द्वारा किये गये प्रयत्नों से आधारभूत संरचना के विकास में पीपीपी

माडल के तहत निजी क्षेत्र की बढ़ती हुई भागेदारी प्राप्त हो रही है जो उत्साहवर्द्धक है।

भारत सरकार के आर्थिक मामलों के विभाग, (Department of Economic Affairs, the Government of India), की रिपोर्ट्स के अनुसार वे 4 प्रमुख क्षेत्र जहाँ पीपीपी का सबसे अधिक संकेन्द्रण है वे हैं- उर्जा, सामाजिक एवं वाणिज्यिक आधारिक संरचना, परिवहन तथा वाटर सेनिटेशन। आधारभूत संरचना के विकास हेतु देश में संचालित होने वाली समस्त पीपीपी परियोजनाओं का क्षेत्रवार वितरण (वर्ष 2015) को निम्न प्रस्तुत पाई चित्र में प्रदर्शित किया गया है।

चित्र 1 पीपीपी परियोजनाओं का क्षेत्रवार वितरण
(Figure 1 : Sectorwise distribution of PPP Projects)



उपर्युक्त प्रदर्शित पाई चित्र से यह स्पष्ट हो रहा है कि पीपीपी की अधिकांश (69 प्रतिशत) परियोजनायें परिवहन के क्षेत्र में संचालित की जा रही है जिनमें हवाई अड्डे, अन्तर्देशीय जलमार्ग, रेलवे एवं सड़कें आदि सम्मिलित हैं। अन्य परियोजनायें शेष तीनों क्षेत्रों में लगभग समान रूप से वितरित हैं।

विश्व बैंक की एक रिपोर्ट के अनुसार भारत 2011 में सभी विकासशील देशों में पीपीपी के लिये सबसे बड़ा बाजार था। उस वर्ष विकासशील देशों में पीपीपी के माध्यम से होने वाला कुल निवेश \$ 20 बिलियन था का और उसका आधा भाग अकेले भारत में किया गया था जब इसके द्वारा 43 पीपीपी परियोजनायें शुरू की गई थी।

इसमें कोई संदेह नहीं है कि भारत में पीपीपी परियोजनाओं में निवेश निरंतर बढ़ रहा है परन्तु भारत में इसके विकास की संभाव्यताओं को ठीक तरह से जानने के लिये हमारे लिये कुछ प्रश्नों पर विचार करना आवश्यक है जैसे कि इन परियोजनाओं में कितनी केन्द्र सरकार के और कितनी राज्य सरकारों के अधीन है? कितनी परियोजनायें पूरी हो पाईं, कितने पे काम चल रहा है और कितनी बंद करनी पड़ीं।

चित्र संख्या 2 में यह प्रदर्शित किया गया है कि निर्माणाधीन तथा पूर्ण की जा चुकी पीपीपी परियोजनाओं में कितनी राज्य सरकारों के अधीन हैं एवं कितनी केन्द्र सरकारों के अन्तर्गत हैं।

तालिका 2 पी0पी0पी0 का एजेंसी ब्रेकअप
(Table 2 : Agency Break up of PPP)

Figure 2: Status of PPP projects as on 31 March 2012 (costs in Rs billion)

Sector	Agency	Completed projects		Projects under implementation		Projects in pipeline	
		No	Cost	No	Cost	No	Cost
Roads	Central	68	256.14	160	1552.52	68	685.36
	State	155	205.06	129	781.9	294	1455.63
	Total	223	461.2	289	2334.42	362	2140.99
Ports	Central	30	94.48	22	192.26	19	85.77
	State	27	458.64	13	319.99	41	537.88
	Total	57	553.12	35	512.25	60	623.65
Airports	Central	3	58.83	2	252.37		
	State	0	0	6	50.71		
	Total	3	58.83	8	303.08		
Railways	Central	4	15.61	3	34.41		
	State	1	1.97	1	5.94		
	Total	5	17.58	4	40.35		
Power	State	15	108.69	130	1313.67	58	462.03
Urban							
Infrastructure	State	154	98.01	126	386.91	331	1548.98
Total	Central	105	425.06	187	2031.56	113	1597.98
Total	State	464	916.99	551	3085.97	989	4762.04
Grand total	Central and state	569	1342.05	738	5117.53	1102	6360.02

Source: Government of India (2013), Planning Commission, Annexure-I

उपर्युक्त सारणी में यह प्रदर्शित किया गया है कि 31 मार्च 2012 तक जो पी0पी0पी0 परियोजनायें सफलतापूर्वक पूरी हो चुकी हैं, अथवा निर्माणाधीन तथा विचाराधीन हैं उनमें से कितनी केन्द्र सरकार एवं कितनी राज्य सरकारों के अधीन कार्य कर रही हैं। उक्त तिथि तक पूरी हो चुकी 569 परियोजनाओं में 105 केन्द्र सरकार के अधीन व शेष 464 राज्य सरकारों के अधीन कार्य कर रही थीं। सर्वाधिक परियोजनायें (223) सड़कें विकसित किये जाने से संबंधित हैं जिनमें कुल 461.2 बिलियन रुपये का निवेश किया गया है, परन्तु निवेश के आकार को देखते हुये कुल 553 बिलियन रुपये के साथ प्रथम स्थान बंदरगाहों का है अतः स्पष्ट है कि पूर्ण की जा चुकी परियोजनाओं में बंदरगाहों एवं सड़कों का प्रभुत्व है और अकेले कुल निवेश का 75 प्रतिशत बंदरगाह एवं सड़कों ने

संयुक्त रूप से प्राप्त किया है। (बंदरगाह क्षेत्र 417 सड़क क्षेत्र 34 प्रतिशत)।

जो परियोजनायें क्रियान्वयन के अधीन थीं उनका विश्लेषण करने पर हम पाते हैं कि परियोजनाओं की संख्या एवं निवेश का आकार दोनों ही दृष्टि से यहाँ भी सड़कों एवं बंदरगाह क्षेत्र का ही प्रभुत्व है तथापि दोनों क्षेत्रों की सापेक्षिक स्थिति में परिवर्तन है व सड़कों में निवेश का आकार सर्वाधिक बढ़ा है। यहाँ पर एक दूसरी महत्वपूर्ण प्रवृत्ति यह देखने में आ रही है कि पावर प्रोजेक्ट्स की संख्या काफी बढ़ी हुई पायी गई है। जहाँ पूर्ण हो चुकी पावर परियोजनाओं की संख्या केवल 15 है वहीं निर्माणाधीन पावर परियोजनायें 20 गुनी ज्यादा अर्थात् 130 हैं। जहाँ तक विचाराधीन परियोजनाओं का प्रश्न है वहाँ भी इकाइयों की संख्या एवं आकार दोनों ही में सड़क क्षेत्र का ही प्रभुत्व स्थापित है।

तलिका 3 – राज्यों की पूर्ण हो चुकी परियोजनाएँ
(Table 3 : Completed State sector Projects)

Figure 3: Completed state sector projects, 31 Dec 2012 (cost in Rs billion)

	Roads		Ports		Railways		Total transport infrastructure		Urban infrastructure		Total projects	
	No	Cost	No	Cost	No	Cost	No	Cost	No	Cost	No	Cost
Andhra	16	2.28	3	110.06			19	112.34	19	48.5	67	198.06
Assam									2	1.07	4	1.33
Bihar									1	0.04	1	0.04
Chandigarh									1	0.15	1	0.15
Chattisgarh	5	6.66					5	6.66	4	0.51	9	7.17
Delhi											2	0.09
Gujarat	17	35.1	20	278.92	1	1.97	38	316	10	5.29	48	321.3
Haryana	4	0.71					4	0.71			10	4.73
Himachal											12	85.79
Karnataka	2	2.28					2	2.28	7	6.81	11	12.89
Kerala							0	0	5	1.8	8	2.9
MP	20	34.4					20	34.39	2	0.09	25	36.6
Maharashtra	18	83.2	2	29.1			20	112.31	53	1.86	84	120.26
Orissa			1	36.39			1	36.39	3	2.16	12	40.05
Puducherry			1	4.17			1	4.17			1	4.17
Punjab	9	5.2					9	5.2	4	0.59	30	12.93
Rajasthan	60	28.3					60	28.28	16	3.38	99	34.72
Tamil nadu	4	6.93					4	6.93	7	18.6	11	25.49
Tripura											1	0.1
Uttarakhand									3	0.79	9	1.8
Uttar Pradesh									5	1.42	5	1.42
West Bengal									12	4.99	13	5
Total (all states)	155		27		1		183	665.66	154	98.1	463	916.99

Source: Government of India (2013), Planning Commission, Annexure-V

तलिका 4 : राज्य क्षेत्र की परियोजनाएँ जो क्रियान्वयन में हैं
(Table : 4 State Sector Projects under Implementation)

Figure 4: State sector PPP projects under implementation (cost in Rs billion)

	Total transport infrastructure		Urban infrastructure		Total projects	
	No	Cost	No	Cost	No	Cost
Andhra	18	58.26	10	184.54	59	258.51
Assam			2	2.15	11	10.3
Bihar	2	24.19			2	24.19
Chandigarh			7	2.21	1	30
Chattisgarh	7	36.56	6	2.21	13	38.77
Goa	1	40			1	40
Gujarat	10	128.85	3	6.04	13	134.89
Haryana	3	36.92	2	13.18	9	56.94
Himachal			4	0.99	113	345.47
Karnataka	9	19.63	6	2.1	18	22.34
Kerala	2	1.07	6	0.9	8	1.97
MP	31	40.72	7	5.27	43	67.5
Maharashtra	25	177.63	24	129.34	70	323.07
Orissa	5	69.98	10	2.53	22	84.31
Puducherry					0	0
Punjab	3	3.58	3	5.75	14	23.18
Rajasthan	24	68.16	10	5.08	71	111.1
Tamil nadu	2	14.71	4	5.13	17	141.89
Tripura					2	0.78
Uttarakhand	1	0.26	2	0.29	9	5.27
Uttar Pradesh	6	438.02	22	17.13	49	1361.31
West Bengal			7	4.28	7	4.28
Total (all states)	149	1158.54	135	389.12	552	3086.07

Source: Government of India (2013), Planning Commission, Annexure-VII

सारणी 3 में 31 दिसम्बर 2012 तक पूर्ण हो चुकी पीपीपी परियोजनाओं का राज्यवार वितरण का विश्लेषण किया गया है जिसे देखने से यह स्पष्ट हो रहा है कि गुजरात, आन्ध्र प्रदेश, उड़ीसा व महाराष्ट्र इन चार राज्यों में इन परियोजनाओं के माध्यम से कुल निवेश का 76 प्रतिशत प्राप्त किया है वहीं सारणी 4 में उन परियोजनाओं का राज्यवार वितरण प्रस्तुत किया गया है जो अभी क्रियान्वयन की अवस्था में हैं। सारणी से प्रदर्शित हो रहा है कि निर्माणाधीन परियोजनाओं में निवेश प्राप्ति में इन राज्यों के प्रभुत्व में काफी कमी आई है और हिमाचल प्रदेश एवं उत्तर प्रदेश का प्रभुत्व स्थापित हुआ है जो इस बात का प्रतीक है कि सार्वजनिक निजी सहभागिता वाली परियोजनायें केवल कुछ प्रमुख प्रदेशों तक ही केन्द्रित नहीं हैं अपितु वे देश के सभी प्रदेशों में कार्य कर रही हैं।

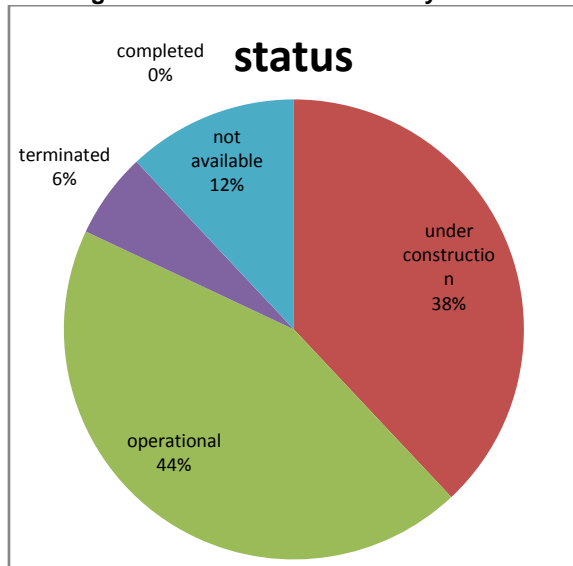
स्थिति के अनुसार पीपीपी परियोजनाओं का वितरण

Distribution of PPP Projects by Status

पीपीपी परियोजनायें भारत में सफलतापूर्वक संचालित हो रही हैं अथवा नहीं यह जानने के लिये इस बात को समझना भी आवश्यक है कि भारत में उनकी स्थिति क्या है? अर्थात् इन परियोजनाओं में कितनी सफलतापूर्वक पूरी हो चुकी हैं, कितनी अभी संचालित हो रही हैं कितनी निर्माणाधीन हैं और कितनी बंद करनी पड़ीं? और इन परियोजनाओं का स्थिति के अनुसार वर्गीकरण चित्र 2 में पाई चार्ट के माध्यम से प्रस्तुत किया गया है –

चित्र 2 स्थिति के आधार पर पीपीपी का वितरण

Figure 2 : Distribution of PPP by Status



उपर्युक्त पाई चित्र से यह स्पष्ट रूप से इंगित हो रहा है कि 2015 तक के विश्लेषण में एक भी पीपीपी परियोजना पूर्ण नहीं हो पाई थी, यह अत्यन्त ही निराशाजनक है। कुल परियोजनाओं का 44 प्रतिशत अभी संचालन की अवस्था में था, 38 प्रतिशत निर्माणाधीन अवस्था में व कुल 6 प्रतिशत परियोजनायें बंद की जा चुकी थीं।

विभिन्न सारणियों व पाई चित्रों के माध्यम से भारत में पीपीपी परियोजनाओं के का जो चित्रण किया है उससे निम्नलिखित प्रश्न महत्वपूर्ण ढंग से उभर कर आते हैं जो इस प्रकार से हैं—

बड़ी संख्या में परियोजनाएं ऐसी हैं जो वर्षों से निर्माणाधीन अवस्था में ही हैं, और कई ऐसी हैं जो काफी निवेश हो जाने के बाद बंद करनी पड़ी हैं, क्या यह स्थिति इस बात की सूचक है कि भारत में सार्वजनिक निजी सहभागिता का यह मॉडल विफल रहा है?

समस्याएँ एवं चुनौतियाँ (Problems and Challenges)

भारत में सार्वजनिक निजी सहभागिता आधारित निवेश मॉडल का प्रयोग यद्यपि अभी परिपक्ववस्था में नहीं है तथापि यह बहुत नया भी नहीं रहा गया है। इसके बीस वर्षों के इतिहास का अवलोकन करने से यह तो पता चल ही जाता है कि यह देश की अर्थव्यवस्था की आवश्यकता के अनुरूप विकसित हो रहा है अथवा नहीं? यदि नहीं तो इसके कारण क्या हैं? यह किन उपायों की अपेक्षा रखता है? इस विषय पर उपलब्ध साहित्य एवं कुछ विशेष मामलों के अध्ययन से यह ज्ञात होता है कि पीपीपी परियोजनाओं को कई प्रकार की चुनौतियों एवं समस्याओं का सामना करना पड़ रहा है और इनमें से अधिकांश समस्यायें इस प्रकार की हैं जिनकी परियोजना के प्रारम्भ होने से पूर्व अथवा अनुबंध के पूर्व कल्पना ही नहीं की गई होगी। न ही सरकार द्वारा अथवा न ही परियोजना में शामिल निजी इकाई द्वारा।

प्रत्येक पीपीपी अनुबंध अपने आप में विशिष्ट प्रकार का होता है। अपनी-अपनी आवश्यकताओं एवं विशिष्टताओं को देखते हुए कोई भी दो अनुबंध एक समान नहीं होते ऐसे में पीपीपी प्रारूप को मानकीकृत (Standardized) करना दुष्कर हो जाता है, और इस प्रकार परियोजना में सरकार अथवा निजी क्षेत्र की हिस्सेदारी, उत्तरदायित्व, जोखिम का वितरण और आगम सृजन का तरीका आदि सब परिस्थितिजन्य हो जाता है। ऐसे में इस प्रकार की सहभागिता में कुछ भी मानकीकृत नहीं किया जा सकता। ऐसी परिस्थिति में इन सभी परियोजनाओं को एक नीति अथवा विधान के अन्तर्गत लाना न तो तार्किक है और न ही संभव।

यह अनुभव किया गया है कि लगभग सभी पीपीपी परियोजनाओं में अनुमानित निवेश की तुलना में वास्तविक निवेश काफी कम रहा है। गुप्ता, गुप्ता तथा नेटजर (2009) के अनुसार वर्ष 2007-2008 एवं 2008-2009 में निवेश में होने वाली यह कमी मुख्य रूप से दो कारणों से रही है :- (1) भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (NHAI) जैसी नोडल एजेंसियों ने योजनाओं के अनुरूप परियोजनाओं को टेन्डर नहीं किया है तथा (2) कई टेंडर्ड पीपीपी परियोजनाओं को जीवन क्षमता के अभाव के कारण या तो बोली लगाने वाले ही नहीं मिले हैं, या फिर बोली लगाने वालों को शॉर्टलिस्ट करने का जो मापदण्ड अपनाया गया था उसके तहत आवेदनकर्ता अयोग्य पाये गये। एन0एच0डी0पी0 फेस-(III) की 8 परियोजनाओं के साथ यही समस्या आई थी।

E: ISSN NO.: 2349-980X

Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika

बड़ी कम्पनियों की एकाधिकार स्थापित करने की प्रवृत्ति भी पीपीपी परियोजनाओं को लोकप्रिय एवं व्यापक नहीं होने दे रही है। यह देखा जा रहा है कि बड़ी कम्पनियाँ निवेदन देते समय कम कीमत की बोली लगाती हैं, परिणामस्वरूप अधिकांश पीपीपी प्रोजेक्ट्स इन बड़ी कम्पनियों के पास चली जाती हैं परन्तु परियोजना का कान्ट्रैक्ट प्राप्त कर लेने के पश्चात वे लागतों को नियंत्रण में अथवा अनुबन्ध में निर्धारित सीमा में नहीं रखती हैं। हाल ही में मुम्बई मैट्रो में होने वाला प्रशुल्क विवाद इसका ज्वलन्त उदाहरण है जिसमें मुम्बई मैट्रो को शुरू करने से ठीक एक दिन पहले कम्पनी द्वारा किराया बढ़ा दिया गया था। अनुमोदन मिल जाने के पश्चात ये परियोजनाएं विभिन्न कारणों से विलम्बित होती रही है जैसे—(1) कई बार देखा गया है कि अर्ह बोली कर्ताओं द्वारा केवल एक ही बोली अंत में प्राप्त होती है। सिंगल बिड की अवस्था में परियोजना उस बोलीकर्ता के हाथ में नहीं सौंपी जा सकती बल्कि उसे पुनः पुनर्गठित कर नये सिरे से बोलियाँ मांगी जाती हैं जिससे प्रक्रिया बहुत विलम्बित हो जाती है। (2) यह भी देखा गया है कि कभी किसी पर्यावरणीय मुद्दे को लेकर तो कभी बोल लगाने की प्रक्रिया में किसी प्रकार की त्रुटि को लेकर परियोजना को कोर्ट में चैलन्ज कर दिया जाता है तो कभी भूमि अधिग्रहण में राजनैतिक अडचनों एवं अन्य कारणों से कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। परियोजना से संबंधित निजी इकाई को कभी-कभी दीर्घ कालीन ऋण मिलने में दिक्कतें आने लगती हैं अथवा कभी कभी उसे ऊंची लागतों पर ही ऋण उपलब्ध हो रहा होता है। कठिन शर्तों, व ब्याज की कम दरों पर ऋण उपलब्ध न हो पाना भी भारत में पीपीपी परियोजनाओं में धीमी गति से वृद्धि का एक प्रमुख कारण है। लालफीताशाही, समय पर पर्यावरणीय मंजूरी न मिलने के कारण, न्यायपालिका द्वारा आवंटन रद्द कर देने से देरी होती है और लागत बढ़ जाती है जिसके परिणामस्वरूप परियोजनाएं अपना पूर्व नियोजित स्वरूप खोने लग जाती हैं।

इनके अतिरिक्त भी पीपीपी परियोजनाओं को कुछ विशिष्ट प्रकार की समस्याओं का सामना करना पड़ता है। इन समस्याओं का वास्तविक रूप समझने के लिये कुछ परियोजनाओं की विस्तृत विवेचना कर लेना उचित होगा। आगे कुछ इसी प्रकार के मामले प्रस्तुत किये गये हैं :-

वडोदरा हालोल टोल रोड परियोजना

यह परियोजना भारत में सार्वजनिक निजी भागीदारी के आधार पर विकसित की गई पहली राज्य राजमार्ग चौड़ीकरण परियोजनाओं में से एक थी और इसने बाद में गुजरात और समान प्रारूप में बड़ी संख्या में परियोजनाओं को शुरू करने का मार्ग प्रशस्त किया। परन्तु प्रारम्भ में वडोदरा- हालोल टोल परियोजना को ट्रैफिक संबंधी गलत अनुमानों के कारण नुकसान उठाना पड़ा जिसके कारण सरकार जिन प्रोत्साहनों को पहले दे रही थी उनको बाद में परियोजना से हटा दिया गया जिससे परियोजना में सहभागी निजी इकाई के लिए राजस्व जोखिम बढ़ गए थे और साथ ही परियोजना पूरी होने में अत्यंत विलंब हुआ।

नवीं मुम्बई इण्टरनेशनल एयरपोर्ट परियोजना—इसी प्रकार नवी मुंबई हवाई अड्डा परियोजना भी लम्बे समय तक इसलिए रुकी पड़ी रही क्योंकि उस विवाद का लम्बे समय तक निर्णय नहीं हो पाया कि एयरपोर्ट के निर्माण हेतु जिन मैन्ग्रोव वनों का हटाया जाना आवश्यक है उनको भारतीय वन संरक्षण अधिनियम के तहत निर्धारित एक बहुत लम्बी प्रक्रिया का अनुसरण करके ही हटाया जायेगा या इसकी कोई वैकल्पिक प्रक्रिया हो सकती है, मामला मुंबई उच्च न्यायालय में लम्बे समय तक लंबित रहा तथा परियोजना को लम्बे समय के लिए रोक देना पड़ा। दिल्ली-गुडगांव एक्सप्रेसवे विशाल लालफीताशाही का शिकार था जहां पंद्रह से अधिक नागरिक निकायों जिनकी मंजूरी परियोजना के निर्माण के लिए आवश्यक थी के बीच समन्वय की कमी ने परियोजना के निर्माण में व्यवधान उत्पन्न किया।

कर्नाटक शहरी जल आपूर्ति सुधार परियोजना को परियोजना से जुड़े तीन निकायों के बीच उचित समन्वय की निरंतर कमी के कारण सामना करना पड़ा।

पूर्वी और मध्य भारतीय राज्यों के कुछ क्षेत्रों में जहाँ माओवादी प्रभाव काफी अधिक है वहाँ परियोजना के कार्यान्वयन में देरी की एक आम समस्या है। कभी-कभी परियोजना निर्माण के मार्ग में पूजा स्थल भी आ जाते हैं उदाहरण के लिए, कोलकाता अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डे की क्षमता विस्तार परियोजना में इसलिए देरी हुई क्योंकि एक मस्जिद से गुजरने वाली भूमि का अधिग्रहण करने का कड़ा राजनीतिक विरोध हुआ था।

भविष्य की संभाव्यता (Future Potential)

उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट है की भारत में पीपीपी परियोजनाओं के द्वारा आधारभूत सुविधाएं विकसित करने में अनेक सीमाओं एवं समस्याओं का सामना पड़ रहा है लेकिन इसके साथ ही यह भी ध्यान देने योग्य है की यद्यपि भारत ने सार्वजनिक उपयोगिताओं और बुनियादी ढांचे को प्रदान करनेके लिए पीपीपी कार्यक्रम व्यवस्थित रूप से अभी शुरू ही किया है और इसे अभी बहुत कुशल एवं विकसित भी नहीं कहा जा सकता है बावजूद इसके विश्व बैंक के अनुसार, लगभग 1500 पीपीपी परियोजनाओं के साथ भारत पीपीपी के लिए तत्परता के मामले में अग्रणी देशों में से एक है।

इकोनॉमिस्ट इंटेलिजेंस यूनिट की 2015 की इन्फ्रास्कोप रिपोर्ट "एशिया-प्रशांत में पीपीपी के लिए पर्यावरण का मूल्यांकन-2014" (Evaluating the Environment for PPPs in Asia & Pacific 2014) अनुसार, भारत पीपीपी परियोजनाओं के लिए परिचालन परिपक्वता ('ऑपरेशनल मैच्योरिटी') में दुनिया में पहले स्थान पर है, उप-राष्ट्रीय पीपीपी गतिविधि के लिए तीसरे और कुल मिलाकर पीपीपी परियोजनाओं के लिए एक आदर्श वातावरण होने के संदर्भ में पांचवें स्थान पर है। तात्पर्य यह है कि देश में आधारभूत ढांचा विकसित कर के आर्थिक विकास की गति को तीव्र करने के लिए पीपीपी परियोजनाओं में अच्छी सम्भाव्यता दिख रही है परन्तु ये अपनी पूरी सम्भाव्यताओं को वास्तविकता के धरातल पर उतार सके इसके लिए यह आवश्यक है की देश में इन परियोजनाओं को जिन समस्याओं तथा चुनौतियों का

E: ISSN NO.: 2349-980X

Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika

सामना करने पड़ रहा है उनको देखते हुए और उनसे सामना करने के लिए इनके नियामक ढांचे तथा प्रक्रियाओं के सरलीकरण की दिशा में कुछ सार्थक कदम उठाये जाएँ। केंद्रीय बजट 2015-16 में, तत्कालीन वित्त मंत्री श्री अरुण जेटली द्वारा घोषणा की गयी थी कि अवसंरचना विकास के पीपीपी मॉडल को पुनर्जीवित किया जायेगा। इस घोषणा के अनुसरण में, डॉ विजय केलकर की अध्यक्षता में अवसंरचना विकास के पीपीपी मॉडल को फिर से तैयार करने और पुनर्जीवित करने हेतु एक समिति गठित की गई थी समिति ने भी यह स्वीकार किया था कि भारत में कई इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोजेक्ट्स पब्लिक-प्राइवेट-पार्टनरशिप (पीपीपी) मॉडल से जुड़े विभिन्न मुद्दों से प्रभावित हुए हैं समिति ने अपनी सिफारिशें नवम्बर 2015 में ही दे दी थीं। समिति का मानना है की "भारत में बुनियादी ढांचा तैयार करने के लिए पीपीपी की सफलता, सभी प्राधिकरणों के दृष्टिकोण और मानसिकता में बदलाव पर निर्भर करेगी, जिसमें निजी क्षेत्र में भागीदारी करने वाली सार्वजनिक एजेंसियां, पीपीपी की निगरानी करने वाले सरकारी विभाग और निगरानी प्रदान करने वाले ऑडिट और विधायी संस्थान शामिल हैं।" समिति ने अपनी रिपोर्ट में पीपीपी ढांचे के तीन मुख्य स्तंभों को मजबूत करने की सिफारिश की यथा शासन, संस्थाएँ और क्षमता। संस्थागत क्षमता निर्माण गतिविधियों का समर्थन करने के लिए रिपोर्ट ने 3PI (उत्कृष्टता का पीपीपी संस्थान, PPP institute of excellence) स्थापित करने का समर्थन किया। समिति ने विस्तृत सिफारिशें दी हैं। विशेषज्ञों ने सिफारिशों का स्वागत किया है और सरकार से समय पर कार्यान्वयन की मांग की है।

भारत की अवसंरचनात्मक जरूरतों को देखते हुए, पीपीपी केवल एक विकल्प नहीं है, बल्कि एक आवश्यकता है। यह देखा है कि पीपीपी में कई गुण हैं जैसे सार्वजनिक (शहरी और ग्रामीण दोनों) बुनियादी ढांचे में बड़े निवेश, कुशल सेवा वितरण, लागत प्रभावशीलता, परिसंपत्तियों के प्रभावी उपयोग और दीर्घकालिक निवेश के अवसरों का साझा करना आदि। यदि इन परियोजनाओं के निर्माण एवं कार्यकरण में आने वाली समस्याओं एवं बाधाओं का सामना करने के लिए एक उपयुक्त नीति बना ली जाये फिर उसका उचित प्रकार से क्रियान्वयन किया जाए तो इन परियोजनाओं के गुणों से देश को लाभान्वित किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित सुझावों को अपनाया जा सकता है—

सुझाव (Suggestions)

1. एक अच्छे बुनियादी ढांचे की बढ़ती हुई आवश्यकता को देखते हुए भारत के लिए अपने वर्तमान पीपीपी मॉडल को और अधिक परिपक्व करना आवश्यक है क्योंकि पीपीपी परियोजनाओं में एक बेहतर तथा तीव्र इन्फ्रास्ट्रक्चर देने की क्षमता है।
2. अभी तक जो भी पीपीपी अनुबंध किये गए हैं और किये जा रहे हैं राजकोषीय लाभों पर अधिक ध्यान केंद्रित करते हैं आवश्यकता इस बात की है की उनका फोकस नागरिकों के लिए सेवा वितरण पर हो

3. पीपीपी परियोजनाओं के निष्पादन की निगरानी एवं रिपोर्टिंग की वर्तमान क्यास्था में भी सुधार की आवश्यकता है। पीपीपी परियोजनाओं के लिए बोली लगाने के लिए राज्य के स्वामित्व वाले उद्यमों या सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को अनुमति नहीं दी जानी चाहिए ताकि निजी क्षेत्र के वित्त एवं सक्रियात्मक कुशलता का लाभ उठाया जा सके।
4. सरकार द्वारा नागरिकों को सेवा प्रदान करने की अपनी जिम्मेदारी से मुक्त होने के लिए पीपीपी परियोजनाओं का प्रयोग नहीं होना चाहिए।
5. किसी परियोजना को उसकी लागत एवं जोखिम संबंधी व्यवहार्यता (viability) की जाँच करने के बाद ही अपनाया जाना चाहिए। पीपीपी का उपयोग केवल बड़ी परियोजनाओं के लिए किया जाना चाहिए छोटी परियोजनाओं के लिए नहीं।
6. पीपीपी परियोजना में जोखिम का अकुशल एवं असमान आवंटन परियोजना की विफलता का एक प्रमुख कारण हो सकता है अतएव पीपीपी अनुबंधों में इष्टतम जोखिम आवंटन सुनिश्चित किया जाना चाहिए और सार्वजनिक तथा निजी जो भी इकाई जिस प्रकार का जोखिम वहन करने हेतु उपयुक्त हो उसको वही जोखिम सौंपना चाहिए। विभिन्न हितधारकों के बीच जोखिमों के तर्कसंगत आवंटन के लिए यह आवश्यक है की "एक-आकार-फिट-सभी" दृष्टिकोण से बचा जाए और एक सामान्य नीति के तहत जोखिम मूल्यांकन न करके परियोजना-विशिष्ट जोखिम मूल्यांकन किया जाए।
7. भ्रष्टाचार निरोधक अधिनियम, 1988 को शीघ्र ही तथा इस प्रकार संशोधित किया जाना चाहिए ताकि भ्रष्ट व्यवहारों तथा प्रथाओं को दण्डित किया जा सके तथा निर्दोष गलतियों को बचाया जा सके।
8. कम लागत पर लंबी अवधि की पूंजी की व्यवस्था के लिए, बैंकों और वित्तीय संस्थानों को गहन छूट बांड जारी करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए, इससे परियोजना की शुरुआती अवधि के दौरान ऋण सेवा शुल्क कम हो जाएगा।
9. परियोजनाओं के सफलतापूर्वक समाप्त हो जाने के पश्चात, विदेशी संस्थागत खरीदारों एवं लंबी अवधि के निवेशकों को परियोजना में इक्विटी के लिए प्रस्ताव दिया जा जा सकता है, तथा प्राप्त विनिवेशित राशि का उपयोग नई अवसंरचना परियोजनाओं के लिए किया जा सकता है।
10. बेहतर और समयबद्ध विवाद समाधान प्रणालियां नियामक देरी को कम कर सकती हैं अतः विवादों को सुलझाने और अनुबंध प्रबंधन की देख रेख करने हेतु समयबद्ध विवाद समाधान प्रणालियां विकसित की जानी चाहिए। जब किसी क्षेत्र में पीपीपी मॉडल को अपनाया जाता है तो साथ ही उस परियोजना के लिए एक स्वंत्र नियामक की स्थापना भी की जानी चाहिए अन्यथा परियोजनाओं को नौकरशाही और राजनीतिक दबाव के अधीन संचालित होने लगती है।

E: ISSN NO.: 2349-980X

Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika

11. सरकार को परियोजना विशेष के सम्बन्ध में अपने अपने लक्ष्यों, आकांक्षाओं, सिद्धांतों और आवश्यकताओं को यथासंभव स्पष्ट रूप से परिभाषित करना चाहिए ।
12. बोलीदाताओं की कुल संख्या प्रभावी प्रतिस्पर्धा के लिए पर्याप्त होनी चाहिए, लेकिन लेनदेन की लागत, बोलियों की गुणवत्ता पर नियंत्रण रखने के लिए इसे सीमित होना चाहिए ।
13. देरी और अनिश्चितताओं से बचने के लिए मानकीकृत अनुबंध करना हमेशा बेहतर होता है ।
14. भारत में पीपीपी कार्यक्रमों को संभालने के लिए एक स्वतंत्र संस्थागत ढांचा स्थापित किया जाना चाहिए, जो सभी क्षेत्रों के लिए पीपीपी डेटाबेस, सर्वोत्तम प्रथाओं (best practices) और मॉडल दस्तावेजों के निर्माण की जिम्मेदारी के साथ एक नोडल एजेंसी के रूप में कार्य करे। परिवहन, हवाई अड्डों और बंदरगाहों के क्षेत्रों में अच्छी संख्या में परियोजनाएँ हैं, लेकिन ऊर्जा, शहरी विकास और रेलवे जैसे क्षेत्रों में एक बहुत बड़ी रिक्ति है ।
15. राज्य सरकारों के सामने सबसे महत्वपूर्ण चुनौती सामाजिक क्षेत्र विशेषकर शिक्षा और स्वास्थ्य के क्षेत्र में पीपीपी परियोजनाओं के माध्यम से निजी निवेश को आकर्षित करने की है। शिक्षा और स्वास्थ्य देखभाल में निजी वित्त पहल दो कारण से महत्वपूर्ण है। पहला, ये दोनों ही क्षेत्र बहुत कम ऊर्जा गहन हैं परिणामस्वरूप भारतीय अर्थव्यवस्था की वाह्य निर्भरता, और इसलिए इसका चालू खाता घाटा, काफी हद तक कम हो जाएगा इन दो मानव पूंजी गहन क्षेत्रों में निवेश भारत के वृहद सामाजिक-आर्थिक मापदंडों पर भी बहुत ही अच्छा प्रभाव डालेगा ।
16. एक और बड़ी चुनौती पीपीपी परियोजनाओं को विदेशी निवेशकों के लिए आकर्षक बनाना है। हालांकि अधिकांश बुनियादी ढांचा क्षेत्रों में 100 प्रतिशत एफडीआई की अनुमति है, लेकिन पीपीपी परियोजनाओं पर विदेशी इक्विटी भागीदारी अब तक बहुत कम रही है, विदेशी निवेशकों को ढांचागत परियोजनाओं के लिए आकर्षित करना भी पूंजी की लागत कम करने के लिए महत्वपूर्ण है विशेष रूप से मेगा निर्माण परियोजनाओं में, जिनमें से कई पहले से ही उच्च स्तर के ऋण से ग्रस्त हैं और इसलिए उपक्रम के लिए बहुत कम ऋण योग्यता है ।

निष्कर्ष

भारत की ढांचागत जरूरतों को ध्यान में रखते हुए, पीपीपी केवल एक विकल्प नहीं है, बल्कि एक आवश्यकता है। ढांचागत विकास के मामले में जापान और चीन जैसे देशों से प्रतियोगिता करने के लिए तथा देश को 8 – 9 प्रतिशत की रफ्तार से बढ़ने के लिए भारत में पीपीपी परियोजनाओं की तीव्र आवश्यकता है। पीपीपी परियोजनाओं के माध्यम से कई लाभ एक साथ प्राप्त किये जा सकते हैं जैसे कि सार्वजनिक बुनियादी ढांचे में बड़े निवेश को प्राप्त कर सकना, सेवाओं का कुशल वितरण संभव हो पाना, लागत-प्रभावशीलता, जोखिम साझेदारी, और संपत्ति का प्रभावी उपयोग आदि

तथापि भारत में भारत में पीपीपी परियोजनाओं का प्रयोग अभी अपनी परिपक्वावस्था में नहीं है । बुनियादी ढांचे में सार्वजनिक निजी भागीदारी अभी दो दशक से अधिक पुरानी नहीं है। पीपीपी का उपयोग करके हम हम विकास के वांछित स्तर को प्राप्त कर सकते हैं परन्तु यहाँ यह भी ध्यान रखना आवश्यक है की मात्र पीपीपी भारत के लिए प्रभावी अवश्य है किंतु पर्याप्त नहीं है ।

परिवहन और शहरी बुनियादी ढांचा क्षेत्रों में पीपीपी परियोजनाओं में और वृद्धि की उज्ज्वल संभावना है। इस समय देश में 6 ट्रिलियन रुपये से अधिक की कुल परियोजना लागत के साथ पाइपलाइन में एक हजार से अधिक पीपीपी परियोजनाएँ हैं। इस निवेश का लगभग 85 प्रतिशत परिवहन और शहरी बुनियादी ढांचा क्षेत्रों की पीपीपी परियोजनाओं की ओर प्रवाहित होने का अनुमान है। पिछले दो दशकों में भारत की उच्च आर्थिक वृद्धि, (औसत सात प्रतिशत प्रति वर्ष) और इसके मजबूत भविष्य को देखते हुए बुनियादी ढांचा सेवाओं की बढ़ती मांग के कारण भविष्य में पीपीपी परियोजनाओं के माध्यम से उच्च निवेश प्राप्ति की संभावना उज्ज्वल है।

विकास का उच्च स्तर प्राप्त करने की आकांक्षा भारत के भौतिक बुनियादी ढांचे पर निरंतर भारी दबाव डाल रही है, जो कि अर्थव्यवस्था के आकार और इसके विकास के दृष्टिकोण के लिए अभी आवश्यकता से बहुत कम विकसित है।

इंफ्रास्ट्रक्चर परियोजनाओं में निजी निवेश के अधिक स्तर के साथ, सरकारें विद्युतीकरण, सिंचाई और जल संसाधन, भारत के 600,000 गांवों में निवासियों के लिए सभी मौसम सड़कों और परिवहन सेवाओं के लिए और अधिक संसाधनों का निवेश करने की स्थिति में तो होंगी ही साथ ही मनरेगा 2005 और खाद्य सुरक्षा अधिनियम 2013 के तहत महत्वपूर्ण पात्रता व्यय के लिए बजटीय सहायता प्रदान करने के लिए बेहतर स्थिति में भी होंगी परिणामस्वरूप पूरे देश में और विशेषकर ग्रामीण आबादी की बाजार मांग में बढ़ावा होगा।

नीति-निर्माताओं के सामने बड़ी चुनौती सामाजिक क्षेत्रों में पीपीपी परियोजनाओं को बढ़ावा देने और वैश्विक कंपनियों को भारतीय पीपीपी बाजार में प्रवेश करने के नए और वैध तरीके खोजने की है ।

References

1. Gupta Vivek and Singh Amrendra Kumar(2018) CURRENT SCENARIO OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) PROJECTS IN INDIA, International Research Journal of Engineering and Technology (IRJET) e.ISSN: 2395.0056 Volume: 05 Issue: 07 | July.2018 www.irjet.net p.ISSN: 2395.0072
2. Gupta, P., Gupta, R. and Netzer, T. (2009) Building India; Accelerating Infrastructure Projects McKinsey and Company, Inc., Mumbai. https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/client_service/Infrastructure/PDFs/01%20Building%20India.ashx
3. <https://www.accaglobal.com/content/dam/accaglobal/PDF.technical/public.sector/rr.126.001.pdf>
4. In Winch, G. M., Onishi, M. and Schmidt, S.

E: ISSN NO.: 2349-980X

Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika

- (eds) *Taking Stock of PPP and PFI Around the World* (report 126), ACCA, London. <https://study.sagepub.com/sites/default/files/ACCA%20on%20PPPs%20around%20the%20world.pdf>
5. Karabell, Zachary (2003). *Parting the desert: the creation of the Suez Canal*. Alfred A. Knopf. p. 34. ISBN 978.0.375.40883.0.
 6. Liang Ma, Junning Li, Ruoyu **Jin**, and Yongjian **KeA** *Holistic Review of Public.Private Partnership Literature Published between 2008 and 2018* <https://www.hindawi.com/journals/ace/2019/7094653/>
 7. Luo Xuwen (2016) *Public Private Partnership in Infrastructure: A Comparison between India and China* <http://www.brics.info.org/public.private.partnership.in.infrastructure.a.comparison.between.india.and.china/>
 8. MohammadA.A, and Asim F, *Constraints, Issues and Challenges in Public.Private Partnership (PPP) Model in Road Construction Industry As per Indian Perspective* <https://www.ijedr.org/papers/IJEDR1504032.pdf> retrieved on 09.06.2020
 9. Patibandla Murali and Sethi Rupal (2018) "An Analysis of Public.Private Partnerships in Infrastructure of Provision of Public Goods through E.Governance in India" Working Paper, No: 564 <https://www.iimb.ac.in/sites/default/files/2018.06/An%20Analysis%20of%20Public.Private%20Partnerships%20in%20Infrastructure%20of%20Provision%20of%20Public%20Goods%20through%20E.Governance%20in%20India%20564.pdf> <https://binged.it/3dgQlt5>
 10. Ray Gautam (2012) *Public private partnerships in India: recent policy initiatives and investment trends*, Kyoto University a
 11. Ray Gautam (2014) *PPP projects in India: Progress, prospects and problem* <http://www.commonwealthgovernance.org/assets/uploads/2014/03/10.India.PPP.Gautam.Ray.pdf>