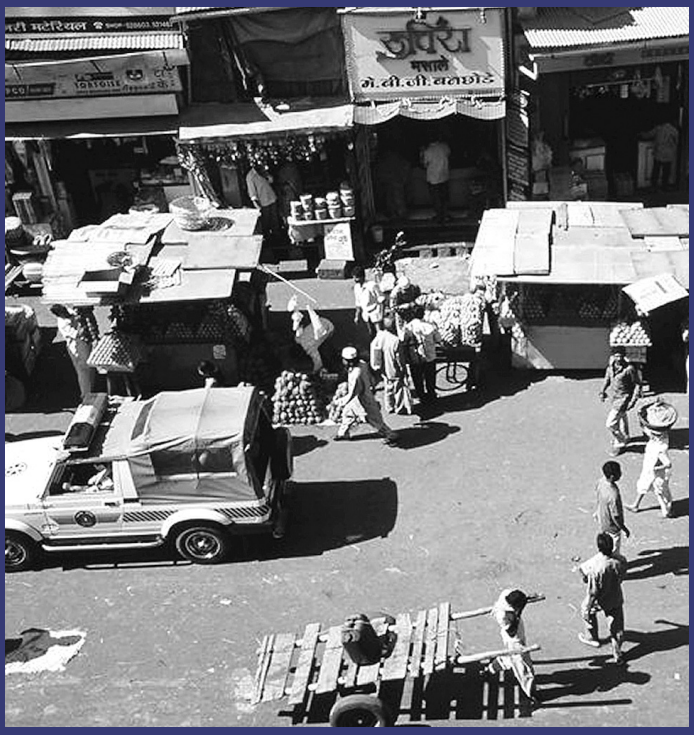
नीति निर्माताओं के लिए तत्काल गाईड



एशियाई शहरों में गरीबों के लिए आवास

UNITED NATIONS ESCAP
Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

1

शहरीकरण:
शहरी विकास में गरीबों की भूमिका

सर्वाधिकार सुरक्षित © युनाइटेड नेशन्स ह्यूमन सैट्लमेण्ट्स प्रोग्राम एण्ड
युनाइटेड नेशन्स इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फार एशिया एण्ड द पैसिफिक, 2008

ISBN : 978-72-113-1937-8
एच.एस./956/08 ई एशियाई शहरों में गरीबों के लिए आवास तत्काल गाईड–1

उत्तरदायित्व निषेध
इस प्रकाशन में किसी देश की वैधानिक स्थिति, क्षेत्र, शहर, उनके अधिकारियों अथवा उनकी आर्थिक व्यवस्था या विकास की कोटि से सम्बन्धित या इसकी सीमाओं के परिसीमन से सम्बन्धित कोई सामग्री अथवा प्रयुक्त उल्लेख किसी भी प्रकार से संयुक्त राष्ट्र सचिवालय के विचार नहीं हैं। इस प्रकाशन में प्रस्तुत विश्लेषण, निष्कर्ष और सिफारिशों से युनाइटेड नेशन्स ह्यूमन सैट्लमेण्ट्स प्रोग्राम (यूएन हैबीटैट) अथवा इसकी गवर्निंग कौंसिल का सहमत होना अनिवार्य नहीं है। स्त्रोत दर्शाने पर इसके किसी भी अंश को बिना किसी अनुमति के उद्धृत किया जा सकता है।

आवरण सज्जाः टाम केर, एसीएचआर एवं संयुक्त राष्ट्र के नैरोबी स्थित कार्यालय द्वारा प्रकाशित तथा नैरोबी में मुद्रित

आवरण चित्रः एशियन कोलिशन फॉर हाऊसिंग राईट्स

एशियाई शहरों में गरीबों के लिए आवास श्रृंखला का अंग्रेजी भाषा में प्रकाशन हालैण्ड की सरकार तथा संयुक्त राष्ट्र के विकास खाते से दी गई वित्तीय सहायता द्वारा सम्भव हो पाया है

Cities Alliance
Cities Without Slums

'एशियाई शहरों में गरीबों के लिए आवास' तत्काल गाईडों की श्रृंखला का हिन्दी भाषा में रूपान्तरण एवं प्रकाशन सिटीज़ एलायन्स के वित्तीय सहयोग के माध्यम से सम्भव हो पाया है।

प्रकाशनः
युनाइटेड नेशन्स इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फॉर एशिया एण्ड द पैसिफिक (यूएन एस्कैप)
राजदमनेरन नोक एवेन्यू, बैंकाक–10200, थाईलैण्ड
फैक्सः (66–2) 288 1056/1097
ई.मेलः escap-prs@un.org
वेबः www.unescap.org

एवं

युनाइटेड नेशन्स ह्यूमन सैट्लमेण्ट्स प्रोग्राम (यूएन हैबीटैट)
पो0आ0 बाक्स 30030 जी.पी.ओ. 00100
नैरोबी, केन्या
फैक्सः (254–20) 7623092
ई.मेलः tcbb@un-habitat.org
वेबः www.un-habitat.org

आभार

सात तत्काल गाईडों का यह सेट यू एन एस्कैप द्वारा जुलाई 2005 में थाईलैण्ड में शहरी गरीबों के आवास हेतु क्षमता निर्माण पर आयोजित विशेषज्ञ समूह की मीटिंग के परिणाम स्वरूप तैयार किया गया है। इनको यूएन एस्कैप के 'गरीबी और विकास अनुभाग' तथा यूएन हैबीटैट की 'प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण शाखा' (टीसीबीबी) द्वारा संयुक्त रूप से 'शहरी अर्थव्यवस्थाओं में गरीबों के लिए आवास' तथा 'बेहतर स्थानीय शासन और शहरी विकास के लिए राष्ट्रीय प्रशिक्षण क्षमताओं को सुदृढ़ करना' की परियोजनाओं के अन्तर्गत संयुक्त राष्ट्र के विकास खाते एवं डच सरकार द्वारा प्रदत कोष से तैयार किया गया। इसी सहयोग के अन्तर्गत प्रत्येक तत्काल गाईड के प्रमुख सन्देशों को उजागर करते पोस्टरों का एक सेट और स्व संचालित आन–लाईन प्रशिक्षण माड्यूल का एक सेट भी साथ ही विकसित किया जा रहा है।

तत्काल गाईडें श्री अदनान एलियानी, गरीबी और विकास अनुभाग, यूएन एस्कैप, और सुश्री ओसा जॉनसन, प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण शाखा, यूएन हैबीटैट के व्यापक समन्वय एवं श्री याप कियो शेंग, श्री राफ टट्स और सुश्री नटालया व्हेमर के महत्वपूर्ण सहयोग एवं निवेश से तैयार की गई हैं। सुश्री क्लैरिसा अगस्टीन्स, श्री जीन–यवेस बारसीलो, श्री सेलमन अर्गुडन, श्री सोलोमन हेल, श्री जान मयूविसेन, श्री राससस प्रेश्त, सुश्री लोई रोल्स और श्री जिंग झांग द्वारा भी अन्तः पुनरीक्षण एवं योगदान प्रदान किया गया।

गाइडें श्री थामस ए. केर; एशियन कोलिशन फार हाऊसिंग राइट्स (एसीएचआर) द्वारा श्री बाबर मुमताज, श्री माइकल मैटिंगली तथा पूर्व में यूनिवर्सिटी कालिज ऑफ लन्दन की विकास नियोजन इकाई से जुड़े श्री पैट्रिक वेकले; श्री याप कियो शेंग, यूएन एस्कैप; श्री अमन मेहता, सिनक्लेयर नाईट मर्ज कन्सलटिंग, श्री पीटर स्वैन, एशियन कोलिशन फार हाऊसिंग राइट्स; श्री कोइन डेवानडेलर, किंग मांगकुट एशियन इन्स्टीच्यूट ऑफ टेक्लोलाजी; थाईलैण्ड द्वारा तैयार प्रपत्रों के आधार पर तैयार की गई है।

मूल पत्रों तथा अन्य सामग्री को www.housing-the-urban-poor.net पर प्राप्त किया जा सकता है।

उपरोक्त योगदान ने तत्काल गाईडों की श्रृंखला को आकार दिया है और हमें आशा है कि ये एशिया में शहरी गरीबों के लिए आवास के सुधार की तलाश में जुटे नीति निर्माताओं के दैनिक कार्य में अपना योगदान प्रदान करेंगी।

विषय–सूची

शहरीकरण तत्काल गाईड

शहरीकृत होता एशिया....2
शहरीकरण और आर्थिक विकास साथ–साथ होता है....3
बड़े शहर....4
छोटे शहर और कस्बे....5
शहरीकरण क्या है?....6
शहरों का आकर्षण....7
प्रवास के पाँच अच्छे कारण....8
शहरी और ग्रामीण गरीबी....10
एशिया का अनौपचारिक क्षेत्र....11
ज्वार–जिसे कोई नहीं रोक सकता....12
शहरों में अनौपचारिक बस्तियां....14
स्लम क्या है?....15
निराशा के स्लम्स और आशा के स्लम्स....16
आवास और शहरीकरण....18
4 नीतियां जो एशियाई शहरों में आवासीय समस्याओं का हल करने में असमर्थ रहीं....20
कई मोर्चों पर समस्याएं हल करना....22
7 आवासीय रणनीतियां, जो गरीबों को सक्षम बनाती हैं....24

स्त्रोत

पुस्तकें, लेख, प्रकाशन एंव वेबसाइट्स....28

गरीबी के विरुद्ध वैश्विक लड़ाई बहुत हद तक शहर की भूमिका निष्पादन पर निर्भर करती है। शहर आर्थिक प्रगति और सामाजिक विकास के वाहक होते हैं। एशिया के सकल घरेलू उत्पाद में उनका अत्यधिक योगदान है तथा उनमें अतिसक्रिय, उत्साही एवं उत्पादक नागरिकों के आवास होते हैं।

चित्र: एसीएचआर

शहरीकरण: शहरी विकास में गरीबों की भूमिका

नीति निर्माताओं के लिए तत्काल गाईड 1

एशिया में शहरीकरण बड़ी तेजी से हो रहा है जिससे अधिकाधिक लोगों के लिए आवास की जरूरत है। अपने शहरों में प्रत्येक को पर्याप्त आवास उपलब्ध करवाना असम्भव लक्ष्य नहीं है। आवास की गम्भीर समस्याओं को हल करना सम्भव है यदि हम शहरी गरीब बस्तियों को समस्याओं के रूप में नहीं अपितु आवास पैदा करने में महत्वपूर्ण योगदान देने वाली तथा ऊर्जा के साधन के रूप में देखना शुरू कर सकें। यह तब सम्भव हो सकता है जब हम गरीबों को दूसरों के विचारों से लाभान्वित होने वालों के रूप में न देखकर उन्हें विकास के केन्द्र में मूल कार्यकर्ता के रूप में देखें।

शहरी क्षेत्रों में कई लोगों के लिए पर्याप्त आवास की कमी के लिए अनेक कारक उत्तरदायी हैं।यह शहरीकरण के कुछ वर्तमान रूझानों, गाँवों से शहरों की ओर के पलायन, इसे रोकने के लिए पूर्व में किए गए प्रयासों तथा शहरीकरण और गरीबी के बीच के सम्बन्धों पर नज़र डालती है। यह गाईड शहरीकरण के सन्दर्भ में कम आय वर्ग के लोगों के लिए औपचारिक तथा अनौपचारिक आवास की स्थिति पर भी नजर डालती है। अन्त में दोनों प्रकार की आवासीय और भूमि नीतियों तथा कार्यक्रमों का परीक्षण किया गया है–ऐसी–जिन्होंने समस्या को बढ़ाया है अथवा जिनसे स्थिति को बेहतर बनाने के नए अवसर और नई दिशा दिखाई देती है।

यह गाईड विशेषज्ञों के लिए नहीं हैं अपितु इसका उद्देश्य ऐसे राष्ट्रीय और स्थानीय अधिकारियों तथा नीति निर्माताओं की क्षमताओं को निर्मित करने में सहायता करना है जिन्हें न्यून आय आवास मुद्दों के प्रति समझ बढ़ाने की शीघ्र आवश्यकता है।

चित्रः यूएन एस्केप

चमक-दमक, बड़े शहरः

हमारा विश्व एक शहरी विश्व बन गया है क्योंकि दुनियाँ की शहरी आबादी ग्रामीण आबादी से आगे निकल चुकी है। एशिया को विश्व के इस परिवर्तन तक पहुँचने में 2025 तक का समय लगेगा लेकिन रूझान वैसा ही है, मुद्दे भी एक जैसे हैं और शहरों का आकर्षण भी एक जैसा ही है।

शहरीकृत होता एशिया

पिछले पाँच दशकों से एशिया में कुछ बड़े जनसांख्यिक परिवर्तन हुए हैं। इन नाटकीय परिवर्तनों में से एक परिवर्तन लोगों का गाँवों से शहरों की ओर जाना रहा है। एशिया के शहरों और कस्बों में रहने वाले लोगों का प्रतिशत देश की कुल आबादी की तुलना में तेज़ी से बढ़ रहा है। 1950 में शहरी क्षेत्रों में लगभग 23 करोड़ 20 लाख लोग रहते थे जो कि एशिया की कुल आबादी का 17% था। 2005 में एशिया की शहरी आबादी बढ़ कर 16 अरब अथवा इस क्षेत्र की कुल आबादी का लगभग 40% हो गई है। इस बात में कोई सन्देह नहीं कि एशियाई क्षेत्र में विकास के साथ शहरीकरण भी बढ़ेगा। संयुक्त राष्ट्र का अनुमान है कि एशिया में 2005 और 2010 के बीच शहरीकरण में लगभग 2.5% प्रतिवर्ष की दर से वृद्धि होगी। इस दर से 2025 तक एशिया की आबादी का आधे से अधिक भाग शहरी क्षेत्रों में रहेगा अनुमान है कि 2030 तक एशिया की कुल आबादी के 54.5% का शहरीकरण हो चुका होगा।

इसका अर्थ है कि 2030 तक विश्व के प्रत्येक दो शहरी लोगों में से एक एशिया का रहने वाला होगा।

एशिया में शहरीकरण (1950-2025)

	शहरीकरण का स्तर (शहरी जनसंख्या का %)				शहरी वृद्धि की दर (प्रति वर्ष वृद्धि की दर % में)	
	1950	1975	2000	2025	1950-1955	2000-2005
सम्पूर्ण एशिया	16.8	24.0	37.1	51.1	3.57	2.61
जापान	34.9	56.8	65.2	71.7	3.62	0.36
कोरिया	21.4	48.0	79.6	85.2	1.79	1.03
कम्बोडिया	10.2	10.3	16.9	33.2	2.24	5.06
लाओ पीडीआर	7.2	11.1	18.9	30.6	2.98	4.10
नेपाल	2.7	4.8	13.4	27.2	4.12	5.29

स्त्रोतः संयुक्त राष्ट्र, विश्व शहरीकरणः 2005 पुनः संस्करण

शहरीकरण और आर्थिक विकास साथ–साथ होता है

एशिया में भौतिक और आर्थिक रूप से अत्यधिक विकसित दो देश जापान और कोरिया, अत्यधिक शहरीकृत भी हैं। 2005 में जापान की जनसंख्या का लगभग 66% शहरों में रहता था जबकि कोरिया की जनसंख्या का 81% शहरों में रह रहा था।

दूसरी ओर एशिया के न्यूनतम विकसित देशों में शहरीकरण का स्तर काफी कम हैं। 2005 में नेपाल की जनसंख्या का 15.8%, कम्बोडिया की जनसंख्या का 19.7% तथा लाओ पीडीआर की जनसंख्या का 20.6% कस्बों और शहरों में रहता था।

इन देशों में भले ही आज शहरीकरण का स्तर कम है परन्तु इनका शहरीकरण बहुत तीव्रता से हो रहा है–जो कि पूरे एशिया की दर से भी तेज़ है। जबकि एशिया की कुल शहरी आबादी 2000–2005 के बीच प्रति वर्ष 2.6% की दर से बढ़ी तो नेपाल, कम्बोडिया और लाओ पी.डी.आर. की शहरी आबादी इससे दो गुणा तेजी से बढ़ी (उन्हीं पांच वर्षों के दौरान नेपाल 5.27% कम्बोडिया–5% तथा लाओ पीडीआर 4.1% प्रति वर्ष)

चित्र: एसीएचआर

शहरों के विकास से अर्थव्यवस्थाएं भी विकसित होती हैं।

सामान्यतः किसी देश की अर्थ व्यवस्था जितनी तेजी से विकसित होती है, उतनी ही तेजी से शहरीकरण भी होता है। पूर्व एशिया में सकल घरेलू उत्पाद का 70% तक शहरी क्षेत्रों के खाते में जाता है। फिलिपीइन्स में शहरी क्षेत्रों के खाते में सकल राष्ट्रीय उत्पाद का 75 से 80% तक तथा इसके आर्थिक विकास का 80% आता है। वियतनाम के शहरी क्षेत्र देश के आर्थिक विकास में 70% तक का योगदान देते हैं। दक्षिण एशिया में मुम्बई द्वारा अपने दम पर भारत के सकल घरेलू उत्पाद का 1/6 भाग पैदा करने का अनुमान है।

प्रायः औद्योगिक और सेवा क्षेत्र शहरी क्षेत्रों में स्थित होते हैं क्योंकि उनकी निम्नलिखित तक पहुँच आसान होती हैं।

- **प्रयुक्त होने वाली सामग्री** की अधिकता जैसे श्रम, ढाँचागत सुविधाएं, यातायात और सेवाएं
- **उपभोक्ताओं की अधिकता** (बाज़ार)
- **तंत्र निर्माण के अधिक अवसर तथा जानकारी** में तीव्र सहभागिता
- **प्रशासनिक संस्थानों से निकटता**–जिससे व्यवसायिक गतिविधियां नियमित होती हैं
- **अन्य अर्थ व्यवस्थाओं तक पहुँच वैश्वीकरण, शहरीकरण तथा अन्य सामाजिक**–राजनीतिक कारकों ने शहरों और उनके पेरी–अर्बन क्षेत्रों के बीच गतिशील आर्थिक सम्बन्धों को भी मजबूत बनाया है।

स्त्रोतः जैक, 2006

बड़े शहर

एशिया में बहुत बड़े शहरों की संख्या तेजी से बढ़ रही है

1950 में विश्व में केवल आठ ऐसे शहर थे जिनकी जनसंख्या 50 लाख या उससे अधिक थी। उनमें से दो शहर एशिया में थेः टोक्यो (जनसंख्या 1 करोड़ 13 लाख) और शंघाई (जनसंख्या 60 लाख)। 2005 में विश्व में 50 ऐसे शहर थे जिनकी जनसंख्या 50 लाख या अधिक थी और उनमें से 28 अब एशिया में थे जिनमें सबसे बड़ा शहर टोक्यो शामिल था जिसकी जनसंख्या 3 करोड़ 52 लाख थी। संयुक्त राष्ट्र की भविष्यवाणी के अनुसार 2015 में ऐसे बड़े शहर 61 होंगे और उनमें से 32 एशिया में होंगे। उस समय तक टोक्यो, मुम्बई और दिल्ली विश्व के तीन बड़े शहर होंगे।

इन शहरों के लिए 'शहरी क्षेत्रों' के रूप में शहरी नियोजन और प्रबंधन की आवश्यकता होगी। कई बड़े शहर शासन का विकेन्द्रीकरण कर रहे हैं जिसमें शहर के भिन्न–2 भागों के प्रबन्ध के लिए एक से अधिक नगर पालिकाएं हैं। इस कार्य हेतु बेहतर अन्तः नगरपालिका समन्वय, बीच में शासन के अधिक स्तर, नागरिकों की अधिक सहभागिता तथा शहर के विभिन्न भागों के लिए अधिक स्वायतता की आवश्यकता होती है।

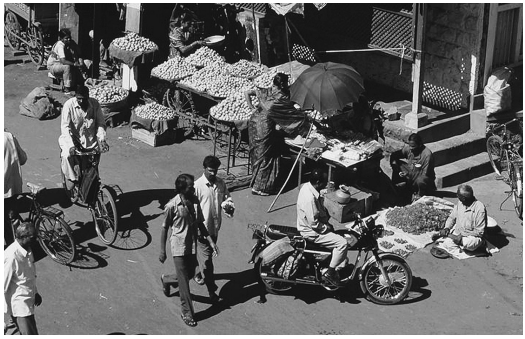
प्रथम शहर (प्राइमेट सिटी)

प्रथम शहर एक अकेला शहर होता है जो प्रायः राजधानी होता है और जिसकी जनसंख्या अत्यधिक होती है तथा वह राजनीतिक, वित्तीय और आर्थिक दृष्टि से देश के अन्य सभी शहरों से अधिक महत्वपूर्ण होता है। अधिकांश देशों में प्रथम शहर दूसरे बड़े शहर की आबादी से दोगुनी आबादी वाला शहर होता है। एशिया में प्रथम शहरों के उदाहरणों में सियोल, बैंकाक, उलान बतार, नोम–पेन्ह और काबुल सम्मिलित हैं। दूसरी ओर भारत एक ऐसे देश का उदाहरण है जिसमें कोई प्रथम शहर नहीं है परन्तु जिसमें मुम्बई, दिल्ली कोलकत्ता और चेन्नई जैसे कई बड़ी आबादी वाले बड़े शहर हैं। प्रथम शहरों के कारण असमान विकास होता है और इससे केवल एक ही शहर में गाँवों से शहर की ओर आबादी का प्रवास होता है।

50 लाख से अधिक आबादी वाले एशियाई शहर

	(लाखों में)
1950 में	
टोक्यो	112.8
शंघाई	60.7
1975 में	
टोक्यो	266.2
ओसाका-कोब	98.4
कोलकत्ता	78.9
शंघाई	73.3
मुम्बई	70.8
सिओल	68.1
बीजिंग	60.3
2005 में	
टोक्यो	352.0
मुम्बई	182.0
दिल्ली	150.5
शंघाई	145.0
कोलकत्ता	142.8
जकार्ता	132.2
ढाका	124.3
कराची	116.1
ओसाका-कोब	112.7
बीजिंग	107.2
मेट्रो मनिला	106.9
सिओल	96.5
गुआंगझू	84.3
वुहान	70.9
हांगकांग	70.4
तियांजिन	70.4
चेन्नई	69.2
बैंकाक	65.9
बैंगलोर	64.6
चोंगकिंग	63.6
लाहौर	62.9
हैदराबाद	61.2
अहमदाबाद	51.2
होची मिन्ह सिटी	50.7

स्त्रोतः संयुक्त राष्ट्र, वर्ल्ड अर्बनाइजेशन प्रोस्पेक्ट्स संशोधित 2005



चित्र: यूएसएआईडी फ्यूचर प्रोजेक्ट

छोटे शहरों का आकर्षण:

एशिया की शहरी आबादी का लगभग आधा (49.6%) 5 लाख से कम आबादी वाले शहरों में रहता है। 2015 तक एशिया में 10 से 50 लाख तक की आबादी वाले 37 शहर हो जाएंगे।

छोटे शहर और कस्बे:

मध्यम शहरों में निवेश, उन्हें प्रवासियों एवं निवेशीकरण के लिए आकर्षक विकल्प बना सकता है।

विकास हेतु निवेश, ऊर्जा और सृजनशीलता का एक बड़ा भाग बड़े शहरों (मेगा सिटीज़) के हिस्से में आ जाता है। लेकिन आंकड़ों से यह स्पष्ट होता है कि एशिया के सभी बड़े शहरों से कहीं अधिक लोग छोटे एशियाई शहरों और कस्बों में रहते हैं। 2005 में एशिया की कुल शहरी आबादी 1.5 बिलियन थी लेकिन इनमें से केवल 10.8% लोग ही 1 करोड़ या उससे अधिक आबादी वाले शहरों में रहते थे तथा मात्र 7.6% लोग 50 लाख से 1 करोड़ की आबादी वाले शहरों में रहते थे।

इसका अर्थ यह है कि न केवल बड़े शहरों अपितु छोटे शहरों और कस्बों के लिए योजनाओं पर भी ध्यान देना आवश्यक है जहाँ वास्तव में अधिक लोग रहते हैं। बहुत बड़े शहरों और प्रथम (प्राइमेट) शहरों से कुछ प्रवासियों का रूख मोड़ने के लिए सरकार मध्यम शहरों और कस्बों की क्षमता बढ़ाने के लिए संसाधनों का निवेश कर सकती है। तब मध्यम शहर और कस्बे रोजगार उपलब्ध करवा सकेंगे जिससे उन्हें प्रवास के लिए बड़े शहरों (मेगासिटीज़) के विकल्प के रूप में आकर्षण का केन्द्र बनाया जा सकता है।

सरकारें औद्योगिक क्षेत्र विकसित करके एवं टैक्स में रियायतें दे कर निजी पूंजी निवेश को भी प्रोत्साहित कर सकती हैं। यद्यपि ऐसी आर्थिक विकेन्द्रीकरण की नीतियों का निर्माण कोई सरल काम नहीं है। यह बहुत हद तक विभिन्न आर्थिक क्षेत्रों, ढाँचागत सुविधाओं तथा सेवाओं जैसे बन्दरगाहों, हवाई अड्डों, राष्ट्रीय राजमार्गों और रेलवे लाइनों जैसी सेवाओं पर निर्भर करता है।

इसके साथ ही निवेशकों के पास स्थापित शहरी केन्द्रों के निकट, जहाँ राष्ट्रीय सरकारी निर्णय निर्माण ढाँचे के साथ सारी बुनियादी ढाँचागत सुविधाएं उपलब्ध हैं; सारी के बजाय इन मध्यम शहरों में फैक्ट्रियों अथवा व्यापार को स्थापित करने के ठोस कारण होने चाहिएं।

एशिया में कौन कहाँ रहता है?

शहरी

शहर का आकार (लाख में)	*जनसंख्या (लाख में)*	*प्रतिशत %*
100 से अधिक	1,670	10.8
50 से 100	1,180	7.6
10 से 50	3,560	22.9
5 से 10	1,600	10.3
5 से कम	7,510	48.4
कुल शहरी आबादी	15,530	100
ग्रामीण सभी ग्रामीण क्षेत्र	23,520	
कुल योगः शहरी + ग्रामीण	39,500	

स्त्रोतः युनाइटेड नेशन्स वर्ल्ड अर्बनाइजेशन प्रोस्पेक्ट्स संशोधित 2005

शहरीकरण क्या है?

भिन्न–भिन्न देशों में ''शहरी'' की भिन्न–भिन्न परिभाषाएं हैं

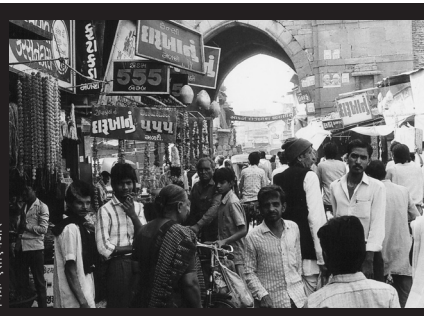
परिभाषा, किसी जनसंख्या केन्द्र में रहने वाले लोगों की संख्या, प्रचलित आर्थिक गतिविधि (कृषि अथवा गैर कृषि) ढाँचागत सुविधाओं का स्तर (सड़कें, गलियों में प्रकाश, जल आपूर्ति) अथवा स्थान के कार्य (प्रशासनिक केन्द्र) पर आधारित हो सकती है। परिभाषाओं में अन्तर होने के कारण अलग–अलग देशों के बीच शहरीकरण की तुलना करना सदैव सरल नहीं होता। सरकारें भी समय समय पर बस्तियों तथा शहर के इर्द गिर्द के क्षेत्रों को शहरी क्षेत्र के रूप में पुनः वर्गीकृत करने का प्रयास करती हैं। इस प्रकार कलम की एक चोट से देश की शहरी आबादी बढ़ जाती है। ऐसा ग्रामीण बस्तियों में, वहाँ रहने वाले लोगों की आर्थिक गतिविधियों में परिवर्तन के कारण अथवा शहरी प्रकार की ढाँचागत सेवाओं के अधिक निर्माण एवं शहरी विशेषताओं को अपना लेने के कारण होता हैं। ऐसा तब भी होता है जब कृषि योग्य भूमि औद्योगिक और आवासीय प्रयोग में परिवर्तित हो जाती है और वर्तमान नगरपालिका के सीमा क्षेत्र से बाहर अनिवार्य रूप से भूमि शहरी बन जाती है।

'शहरी' को परिभाषित करना

संयुक्त राष्ट्र किसी शहरी जमावड़े को निर्मित निर्माण अथवा घनी आबादी वाले क्षेत्र के रूप में परिभाषित करता है जिसमें नगर विशेष, उपनगर तथा ऐसे क्षेत्र शामिल हैं जहाँ लोगों का नियमित आना–जाना रहता है। यह किसी महानगर के क्षेत्र से छोटा अथवा बड़ा हो सकता है; तथा इसमें नगर विशेष और इसका उपनगरीय आंचल अथवा निकटवर्ती घनी आबादी का क्षेत्र भी सम्मिलित हो सकता है। एक महानगरीय क्षेत्र औपचारिक स्थानीय सरकार के क्षेत्रों का समूह है जिसमें आम तौर पर पूरा शहरी क्षेत्र और इसके प्राथमिक आवाजाही वाले क्षेत्र सम्मिलित होते हैं। सही अर्थों में शहर एक राजनीतिक अधिकार क्षेत्र होता है जिसमें ऐतिहासिक शहरी केन्द्र सम्मिलित होता है।

लेकिन विश्व स्तर पर देशों का विश्लेषण करने से प्रदर्शित होता है कि सरकारों द्वारा 'शहरी' को परिभाषित करने के लिए अलग–अलग मापदण्ड और तरीके प्रयोग किए जाते हैं।

- 105 देश अपने आंकड़ों को **प्रशासनिक मापदण्ड** का आधार देते हैं, जो राज्य की सीमाओं अथवा प्रान्तीय राजधानियों, नगरपालिकाओं अथवा अन्य स्थानीय क्षेत्राधिकारों तक सीमित होते हैं; 83 देश शहरी क्षेत्र को ग्रामीण से अलग पहचानने के लिए मात्र इसी तरीके का प्रयोग करते हैं।



चित्र: एसीएचआर

- 100 देश शहरों को **जनसंख्या के आकार अथवा जनसंख्या घनत्व** द्वारा परिभाषित करते हैं जिसमें व्यापक तौर पर न्यूनतम 200 से 50,000 तक की आबादी ली जाती है, 57 देश मात्र इसी को शहरी मापदण्ड के रूप में प्रयोग करते हैं।
- 25 देश शहरों को परिभाषित करने हेतु **आर्थिक विशेषताओं** को महत्व देते हैं यद्यपि यह एकमात्र आधार नहीं होता–विशेष रूप से गैर कृषि कार्यों में काम करने वाली श्रम शक्ति का अनुपात।
- 18 देश अपनी परिभाषाओं में **शहरी ढाँचागत** सुविधाओं की उपलब्धता की गणना करते हैं जिसमें पक्की गलियां, जल आपूर्ति और सीवर व्यवस्था अथवा बिजली को शामिल किया जाता है।

स्त्रोतः यूएन हैबीटैट, स्टेट आफ द वर्ल्ड्स सिटीज़ 2006/2007, 2006

चित्रः सिंगापुर टूरिज्म ब्यूरो

इस बात से कोई अन्तर नहीं पड़ता कि आप क्षेत्रों को किस प्रकार परिभाषित करते हैं या उनके शहरी स्तर का निर्णय कैसे लेते हैं परन्तु एक बात स्पष्ट है कि शहर वही हैं जहाँ संवृद्धि और विकास हो रहा है तथा जहाँ भावी पीढ़ी जाना चाहती है।

शहरों का आकर्षण

शहरीकरण तीन तरीकों से हो सकता है

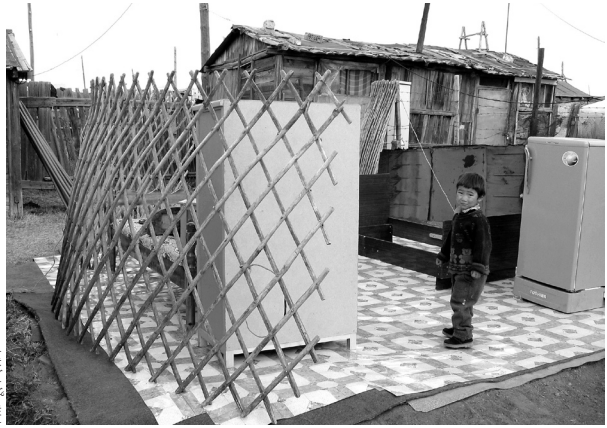
- जनसंख्या में प्राकृतिक वृद्धि से
- गाँवों से शहरों की ओर पलायन से
- ग्रामीण क्षेत्रों को शहरी क्षेत्रों में पुनवर्गीकृत करने से

1950–55 की अवधि के दौरान पूरे एशिया में जनसंख्या वृद्धि की दर 1.95% प्रति वर्ष थी। 2000–2005 की अवधि तक वृद्धि की दर घट कर 1.25% प्रति वर्ष हो गई। लेकिन इन्ही दो अवधियों के दौरान शहरी क्षेत्रों मे जनसंख्या वृद्धि की दर 3.74% (1950–55) तथा 2.67% (2000–05) थी। इसका अर्थ यह है कि शहरी आबादी की वृद्धि का आधा, केवल जनसंख्या में प्राकृतिक वृद्धि के कारण था। शेष शहरी आबादी में वृद्धि गाँवों से शहरों की ओर पलायन एवं पहले के ग्रामीण क्षेत्रों को शहरी क्षेत्रों में पुनः वर्गीकृत करने का परिणाम थी। दूसरे शब्दों में गाँवों से शहरों की ओर पलायन ही शहरीकरण का एकमात्र कारण नहीं है यद्यपि इसकी भूमिका महत्वपूर्ण है। एशिया में कई शहरों में नये स्लम और अनाधिकृत बस्तियों का जन्म गाँवों से शहरों की ओर प्रवास से कहीं अधिक, नए शहरी आवास बनने से हुआ है।

प्रवास के कई अलग–अलग प्रकार हैंः–

- लोग न केवल गाँव से शहरों की ओर प्रवास करते हैं अपितु वे एक ग्रामीण क्षेत्र से दूसरे ग्रामीण क्षेत्र तथा एक शहर से दूसरे शहर की ओर भी प्रवास करते हैं।
- कुछ स्थायी रूप से स्थानान्तरित हो जाते हैं जबकि कुछ अन्य अस्थायी रूप से एक मौसम अथवा कुछ वर्षों के लिए स्थानान्तरित होते हैं और फिर अपने गाँव लौट जाते हैं।
- कुछ अविवाहित होते हैं और अकेले जाते हैं, कुछ पीछे घर छोड़ कर जाते हैं जबकि कुछ अन्य अपनी पत्नी/पति, बच्चों और मां–बाप के साथ शहरों को जाते हैं
- कुछ देशों में अधिकांशतः पुरूष ही प्रवास करते हैं जबकि अन्य स्थानों पर मुख्य रूप से महिलाएं ही प्रवास करती हैं।

इन भिन्न–भिन्न प्रकार के प्रवासों पर ध्यान देना महत्वपूर्ण है क्योंकि उनकी आवासीय आवश्यकताएं बहुत अलग–अलग होंगी।



चित्रः यूएन एस्कैप

वे अपने शहरों को जानते हैं

अब शहरों की ओर प्रवास करना कोई डरावना सपना नहीं है जैसा कि एक दो पीढ़ी पहले ग्रामीणों के लिए रहा होगा। दूर दराज के एशियाई गांवों के सभी लोग बार–बार दिखाए जाने वाले अमरीकी टी.वी. के शो देखते हैं, सभी का कम से कम एक मित्र अथवा सम्बन्धी शहर में काम करता है तथा शहर जाने के लाभ और हानियां अब उन्हें भली भांति ज्ञात हैं।

प्रवास के पाँच अच्छे कारण:

जब लोग शहर की ओर प्रवास करने का निर्णय लेते हैं, तब उनका निर्णय हमेशा ही जानकारी से भरपूर होता है।

1

प्रवास के लिए आकर्षित अथवा विवश करने वाली शक्तियां लोग प्रवास या तो इसलिए करते हैं कि उन्हें अपने मूल स्थान से बाहर धकेला जाता है अथवा वे अपने पलायन के नए स्थान द्वारा आकर्षित किए जाते हैं अथवा प्रायः लोग दोनो ताकतों के गठजोड़ के कारण प्रवास करते हैं। कुछ अपने पुश्तैनी स्थानों से इस लिए धकियाए जाते हैं क्योंकि वे अपने तथा अपने परिवार के पालन के लिए आवश्यक आमदनी नहीं कमा सकते। कुछ को अपने स्थानों से या तो स्थायी अथवा अस्थायी रूप से प्राकृतिक आपदाओं जैसे बाढ़, सूखा, भूकम्प अथवा स्थायी पारस्थितिक परिवर्तन जैसे भूमि का बंजर होना अथवा भू–अपर्दन आदि के कारण से बाहर निकलना पड़ता है। ठीक उसी समय कुछ लोग प्रवास के स्थान की ओर बेहतर नौकरी की आशा, बेहतर शिक्षा ओर स्वास्थ्य सुविधाएं अथवा अपने और अपने बच्चों के लिए प्रतिबंधात्मक सामाजिक और सांस्कृतिक वास्तविकताओं से आजादी जैसे आकर्षणों के कारण खिंचे चले जाते हैं।

2

अधिकांश लोगों के लिए कृषि में अच्छे जीवन के अवसर नहीं हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में अधिकांश लोग कृषि क्षेत्र में काम करते हैं परन्तु कृषि अधिकांशतः मौसम के हालात पर निर्भर करती है। ग्रामीण भूमि सीमित है और इसकी उत्पादकता कभी कम हो रही होती है; फार्म ऋण अधिक हैं और कई परिवार भूमिहीन हो चुके हैं। परिणाम स्वरूप कुल ग्रामीण आय काफी कम होती है। आय बढ़ाने के लिए छोटे किसानों को उत्पादकता बढ़ाने की जरूरत होती है लेकिन वे प्रायः इतने गरीब होते हैं कि आवश्यक टेक्नालोजी अर्थात उपकरण, अच्छी फसल देने वाले बीज अथवा महंगे रसायनिक उर्वरक नहीं खरीद सकते। अधिकतर किसान तथा ग्रामीण क्षेत्रों के अन्य लोग अपनी कृषि की आय को गैर कृषि की आय से पूरा करते हैं जैसे शहरी क्षेत्रों में निर्माण स्थलों पर अस्थायी कार्य, घरेलू काम, गलियों में सामान बेचना या अन्य शहरी कामों के माध्यम से आय बढ़ाते हैं।

3

शहरों में प्रवास से बेहतर नौकरियों की आशा बढ़ती है। जब एक ग्रामीण परिवार अपनी भूमि के बिना रह सकता है तब ग्रामीण बच्चों का भविष्य कृषि से बाहर अन्य रोज़गारों में निहित है। इन बच्चों के लिए शहरी क्षेत्रों में प्रवास करने से इस प्रकार के रोजगार पाने की सम्भावनाएं बढ़ जाती हैं। कार्य अवसरों में नाटकीय वृद्धि के साथ शहरी क्षेत्र उन्हें बेहतर शिक्षा और स्वास्थ्य की देख भाल के अवसर तथा कभी–कभी अधिक सामाजिक स्वतंत्रता भी प्रदान करते हैं क्योंकि शहरी संस्कृति पारम्परिक रीति रिवाजों और पुश्तैनी ढाँचों की तुलना में किसी ग्रामीण संस्कृति से कम बाध्यकारी होती है। इस लिए शहर युवा प्रवासियों और उनके बच्चों को सामाजिक गतिशीलता में उन्नति के अधिक अवसर प्रदान करते हैं।

4

लोग जानते हैं कि शहरों के पास उन्हें देने को क्या है यद्यपि कुछ ग्रामीण परिवारों के पास जीवित रहने के लिए ग्रामीण क्षेत्रों को छोड़ने के अतिरिक्त कोई चारा नहीं है परन्तु अधिकांश प्रवासी सोच समझ कर गाँव में रहने अथवा छोड़ने का फैसला करते हैं। यातायात में सुधार, मोबाईल फोन की उपलब्धतता, बेहतर संचार और शहरी प्रवासियों की पिछली पीढ़ी से अच्छे सम्बन्धों के कारण ग्रामीण आबादी शहरी क्षेत्रों के लाभ और हानियों से अच्छी तरह परिचित है और विशेष रूप से जानती है कि शहरों में किस प्रकार के रोजगार के अवसर और किस प्रकार की आवसीय स्थितियां हैं।

5

ग्रामीण परिवारों के लिए शहरों की ओर प्रवास प्रायः उत्तरजीविता की रणनीति है। आर्थिक खतरों को आपस में बाँटने के लिए परिवार कई समूहों में बँट जाते हैं और स्वयं को भिन्न–भिन्न स्थानों जैसे ग्रामीण क्षेत्रों, छोटे कस्बों और बड़े शहरों में बसा लेते हैं जबकि परिवार के कुछ सदस्य विदेश भी चले जाते हैं। इस प्रकार परिवार की आय के साधनों में विविधता आ जाती है जो किसी स्थान विशेष की आर्थिक गिरावट से प्रभावित नहीं होती। इस प्रबन्ध से बच्चे और बूढ़े गाँवों में ही रहते हैं जहाँ जीवनयापन का खर्च कम है जबकि आय अर्जित करने वाले तथा स्कूल जाने वाले बच्चे उपयुक्त स्थानों पर चले जाते हैं।

मंगोलिया में गांवों से शहरों की ओर प्रवास

चित्रः युएन एस्कैप

मंगोलिया में सरकारी फैक्ट्रियों के बन्द होने तथा सामाजिक सेवाओं में कटौतियों ने जब कई लोगों के पास आजीविका का कोई दूसरा साधन नहीं छोड़ा तो अनेक लोग अपने देश के पर्यावरण की बर्दाश्त से अधिक पशु पालन करने लगे। अधिक चरने तथा वनों के कटाव ने शीघ्र ही पारिस्थितिक संकट पैदा कर दिया जिसने पशुधन को नष्ट किया, ग्रामीण गरीबी को बढ़ाया और बड़े पैमाने पर शहरी केन्द्रों की ओर प्रवास का कारण पैदा किया। परिणाम स्वरूप उलान बतार जैसे शहर विस्तृत गेर क्षेत्रों से घिरे हुए हैं (अनौपचारिक बस्तियां जिनको फेल्ट लाईन्ड टेण्ट्स के लिए नाम दिया गया है और जो मंगोलिया के पशुपालकों का पारम्परिक आश्रय है)। इन गेर क्षेत्रों में गरीबी, बेरोजगारी, सफाई तथा आधारभूत सेवाओं की कमी ने जीवन की स्थितियों को प्रवास से पूर्व की स्थिति से भी शोचनीय बना दिया है।

शहरी और ग्रामीण गरीबी

'गरीबी की अधिकांश परिभाषाएं 'कोई व्यक्ति कितना कमाता है' पर आधारित हैं। इस प्रकार से गरीबी को मापने के साथ यह समस्या है कि यह जनसंख्या को गरीब और 'गैर गरीब' में विभाजित करती है तथा इसका अभावों की विविधता; संवेदनशीलता और आवश्यकताओं से कोई तात्पर्य नहीं है जो कि गरीब होने के ही भाग हैं। इस प्रकार का पैमाना लोगों की विभिन्न प्रकार की सम्पत्ति की भी अवहेलना करता है जो आय अथवा नगदी में परिवर्तित हो भी सकती है और नहीं भी। परन्तु गरीबी के स्तरों का निर्धारण करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है जैसे आवास, कार्य कौशल, अच्छा स्वास्थ्य, भूमि, सेवाओं तक पहुँच, बचत और ऋण समूहों तथा सामाजिक सहायता व्यवस्थाओं तक पहुँच। परिणाम स्वरूप शहरी गरीबी के माप और गहराई का सही अनुमान नहीं लगाया जाता जिससे नीतियों पर गम्भीर प्रभाव पड़ सकता है। भारत के नोबल पुरस्कार विजेता अमर्त्य सेन गरीबी को 'व्यक्ति द्वारा अपनी पसन्द का जीवन जीने की स्वतंत्रता में कमी के रूप में परिभाषित करते हैं। उनका तर्क है कि गरीबी केवल वित्तीय नही अपितु इसके कई अन्य पक्ष हैं–

- पर्याप्त और स्थायी आय तथा उत्पादक परिसम्पत्तियों की कमी
- सुरक्षित और निश्चित आवास तक पहुँच की गरीबी
- आवश्यक ढाँचागत सुविधाओं और जन सेवाओं तक पहुँच की गरीबी
- सुरक्षा तन्त्र की गरीबी तथा कानूनी अधिकारों की रक्षा की गरीबी
- शक्ति, सहभागिता और आदर की गरीबी

यदि लोगों को आवश्यक चीजों से वंचित रखा जाता है तो उन्हें अपने मानव होने तथा समाज का सदस्य होने की पूरी क्षमता को अनुभव करने में कठिनाई होगी। ऐसे में वे अपने समाज के विकास से लाभ प्राप्त करने, योगदान देने तथा उसे प्रभावित करने योग्य नहीं होंगे। जैसे–जैसे इस क्षेत्र में शहरीकरण बढ़ेगा तो वह दिन दूर नहीं जब एशिया के अधिकांश गरीब शहरों में रहने लगेंगे। इस घटनाक्रम को आजकल अनेक लोग गरीबी का शहरीकरण कह रहे हैं।

ग्रामीण गरीबी

ग्रामीण क्षेत्रों में प्रायः लोग इस लिए गरीब है कि उनकी भूमि उत्पादक नहीं है अथवा उनकी जरूरतों के लिए अपर्याप्त है। छोटे किसान उत्पादकता बढ़ाने के लिए नई टेक्नालोजी अपनाने तथा अपने उत्पादों को बेचने में कठिनाई का सामना करते हैं अथवा उर्वरकों की बढ़ती तथा फसलों की गिरती कीमतों के कारण स्वयं को उधार के जाल में फंसा हुआ पाते हैं। अन्य इस लिए गरीब हैं कि उनके पास कोई भूमि नहीं है और खेतीहर मजदूर के रूप में, किराये अथवा किसी दूसरे की भूमि पर गुजारा करते हैं। काम के अवसरों की कमी के कारण ग्रामीण गरीब के लिए वहाँ रह कर इससे उबरना कठिन होता है। महत्वूपर्ण बात यह है कि ग्रामीण गरीब परस्पर सहयोग के व्यवस्थित तंत्र से कभी नहीं जुड़े जबकि उनके पास सामूहिक रूप से अपनी समस्याओं को सुलझाने के लिए पर्याप्त शक्ति है।

शहरी गरीबी

शहरी क्षेत्रों में गरीबी का एक महत्वपूर्ण पहलू है–: पर्याप्त आवास और इन्फ्रास्ट्रक्चर की कमी। शहरों में गरीबो की नकद आय अधिक हो सकती है परन्तु शहरों में जीने की महंगी दर जैसे यातायात और आवास के कारण यह अस्थिर और अपर्याप्त होती है। औपचारिक आवास की कमी के कारण अनेक लोगों को स्लम्स तथा अनौपचारिक बस्तियों के भीड़ भरे भवनों में रोजगार के अवसरों से बहुत दूर रहते है। प्रायः जिस जमीन पर वे रहते हैं वह उनकी अपनी नहीं होती, उनके पास मकानों की रजिस्ट्री अथवा बिल्डिंग परमिट नहीं होते, इस लिए उनकी स्थायी सम्पत्ति, ऋण तथा बुनियादी सेवाओं तक पहुँच नहीं होती। पर्यावरणीय स्वास्थ्य, विशेष कर बच्चों के लिए चिन्ता का एक बड़ा कारण हो सकता है। सीमित या कमजोर सुरक्षा तन्त्र शहरी गरीबी को विशेष रूप से संकट के समय में कठिन बना सकते है।

चित्र: एसीएचआर

एक बड़ा रोजगार प्रदाता

एशिया में सभी गैर कृषि रोज़गारों में से 65% अनौपचारिक क्षेत्र में हैं और अब सेवाओं को औपचारिक क्षेत्र से निकाल कर मध्यम श्रम बाजारों को ठेके पर देने की प्रवृति अधिकाधिक बढ़ रही है जिनमें से अधिकांश अनौपचारिक क्षेत्र में कार्य करते हैं।

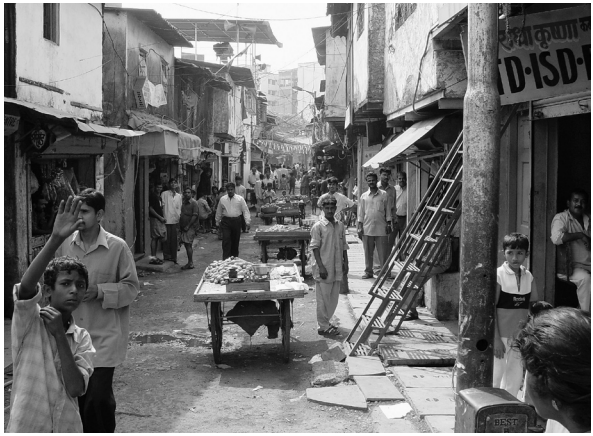
एशिया का अनौपचारिक क्षेत्र

गरीबों के लिए अच्छी आय और शहर के लिए सस्ता सामान तथा सेवाएं...

एशिया के अधिकांश शहरी गरीब किसी न किसी रूप में अनौपचारिक क्षेत्र में काम कर रहे हैं। सरकारी कार्यालयों, फैक्ट्रियों और प्राईवेट क्षेत्र में अच्छे रोजगारों की अपेक्षा हो सकती है परन्तु प्रायः ये कम ही होते हैं। ऐसे रोज़गारों के लिए शिक्षा और कौशल की आवश्यकता के साथ साथ सही सम्बन्ध और दलालों को देने के लिए काफी नकद पैसा होना चाहिए।

इसके स्थान पर अधिकांश शहरी गरीब अपनी रचनात्मकता और उद्यमी उत्साह का प्रयोग अपना निजी छोटा कारोबार शुरू करने; वस्तुएं, पका हुआ भोजन, रेहड़ियों से अथवा आस–पड़ोस में ताजे उत्पाद बेचने तथा सभी प्रकार की सेवाएं प्रदान करने के लिए करते हैं। ये अनौपचारिक कारोबार प्रायः शहर के गरीबों के लिए मुख्य आपूर्ति व्यवस्था है। उनके द्वारा दी जाने वाली वस्तुएं और सेवाएं सस्ती होती हैं, दाम निश्चित नहीं होते और जब और जहाँ जरूरत हो–वहाँ मिल जाती हैं, क्योंकि रेहड़ी से कोई भी वस्तु बेची जा सकती है। परन्तु अनौपचारिक क्षेत्र न केवल गरीबों अपितु शहर के अन्य सभी लोगों के लिए भी एक महत्वपूर्ण आपूर्ति व्यवस्था है जिसमें ताजा सब्जियाँ और फल, स्वादिष्ट स्नैक्स और भोजन, सस्ते परिधान और वह सब कुछ जो एक व्यक्ति को चाहिए, किसी भी स्टोर से कम दामों पर मिल जाते हैं। काम करने के घण्टे अधिक हो सकते हैं, काम करने की स्थितियां हमेशा अच्छी नहीं हो सकती लेकिन स्वरोजगार के अनौपचारिक कारोबारों से होने वाली आमदनी (अथवा अन्य अनौपचारिक क्षेत्र के नियोक्ताओं के लिए काम करने वालों का वेतन) प्रायः निम्न स्तरीय दिहाड़ी मजदूर अथवा औपचारिक क्षेत्र में फैक्ट्री में काम करने वालों से, अधिक होती है। विशेष रूप से ऐसी गरीब महिलाओं को, जिनके पास प्रायः देख भाल एवं प्रबन्ध करने के लिए अपना घर परिवार होता है, उन्हें छोटे अनौपचारिक क्षेत्र के माध्यम से प्राप्त रोजगार, घर पर रह कर अथवा घर के निकट रह कर अतिरिक्त आमदनी का लचीला विकल्प प्रदान करते हैं। अनेक महिलाओं के लिए शिक्षा की कमी और भेदभाव के कारण केवल यही एक विकल्प है। इस लिए कोई आश्चर्य नहीं है कि अनौपचारिक क्षेत्र के श्रम बाजार में महिलाओं की संख्या काफी अधिक है।

एशिया के रोजगार क्षेत्र में योगदान देने के अतिरिक्त अनौपचारिक क्षेत्र राष्ट्रीय अर्थव्यवस्थाओं में भी उत्पादन और आय पैदा करके बड़ा योगदान देते हैं जिसके परिणाम स्वरूप आर्थिक गतिविधियाँ उत्पन्न होती है। आँकड़े दर्शाते हैं कि एशिया के सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) में अनौपचारिक क्षेत्र की 31% तक की ऊँची हिस्सेदारी है।



चित्र: एसपीएआर

ज्वार–जिसे कोई नहीं रोक सकता:

पूरे एशिया में सरकारें शहरों की ओर पलायन को रोकने अथवा इस प्रवृति को पलटने की कोशिश करती रहती हैं। लेकिन अब तक उनके प्रयास सफल नहीं हुए।

तीव्र शहरीकरण से शहरी संसाधनों पर भारी दबाव पड़ता है। अनेक एशियाई शहरों में पाया गया है कि आधे से अधिक आबादी स्लम अथवा अनियमित बस्तियों में पर्याप्त आश्रय, शहरी ढाँचागत सुविधाओं और सेवाओं के बिना रहती है क्योंकि इन शहरों में बुनियादी ढाँचागत सुविधाओं का विकास बढती हुई मांग के अनुरूप नहीं हो सका। शहरी अनौपचारिक क्षेत्र में काम करने की स्थितियां ठीक नहीं हैं तथा 'काम करते बच्चे' सब जगह हैं। नगर प्रबन्धक अधिकांशतः नगर योजनाओं और भवन नियमों को लागू करने में असफल रहे हैं। शहर सुधार के अनेक सदाशय कार्यक्रमों जैसे स्लम क्लीयरेन्स को गलत डिजाइन किया गया और इससे समस्याएँ और अधिक बढ़ गई।

स्लम क्षेत्रों और अनियमित बस्तियों की वृद्धि तथा शहरी अनौपचारिक गतिविधियों में वृद्धि को आज भी समस्या माना जाता है। कुछ नीति निर्माता निरन्तर यह मानते हैं कि गरीब ग्रामीण क्षेत्रों में ही अच्छे रहेंगे तथा निष्कर्ष निकालते हैं कि वे शहरों में केवल अवैध कब्जे करते हैं, फेरी लगाते हैं, अपराध करते और अव्यवस्था फैलाते हैं।

पिछले दशकों में विभिन्न सरकारों ने शहरों में प्रवेश पर पाबन्दियां लगा कर गाँवों से शहरों की ओर प्रवास को रोकने के प्रयास किए हैं। उदाहरण के लिए कुछ स्थानों पर शहरी निवास के लिए शहरी आबादी को पहचान–पत्रों की आवश्यकता होती है जिसके बिना उन्हें स्वास्थ्य की देखभाल और शिक्षा जैसे रियायती सुविधाएं नहीं मिल सकतीं। परन्तु ऐसी कार्रवाईयां शहरी मजदूरों की कमी पैदा करती हैं तथा वस्तुओं और सेवाओं की कीमतें बढ़ाती हैं जिससे गाँवों से आए प्रवासियों की गरीबी बढ़ती है क्योंकि उन्हें ऐसी सेवाओं के लिए खर्च करना पड़ता है जो अन्य लोगों को निःशुल्क प्राप्त होती हैं।

शहरी प्रवास को क्यों नहीं रोका जा सकता?

- **लोग शहर में जीवन बचाने के लिए आते हैं।** जीवित रहने की इच्छा का प्रतिरोध करना कठिन कार्य है, पर शहरों की ओर लोगों के प्रवाह को धीमा करना कृत संकल्प सरकारों के लिए भी कंठिन है।
- **देश में नागरिकों के कब, कहां और कैसे घूमने पर नियन्त्रण करना सरकारों के लिए आसान नहीं है।** लोगों के आवागमन की स्वतंत्रता पर रोकः आधार भूत मानवाधिकारों का उल्लंघन है।
- **जिन शहरों और कस्बों में ये प्रवासी जाते हैं वहाँ इनके सस्ते श्रम, सस्ती वस्तुओं तथा सेवाओं की जरूरत होती है** जिसे ये मजदूरों, फेरीवालों, शिल्पियों, वेटर्स, टैक्सी ड्राईवर, नौकरानी अथवा सफाई करने वालों के रूप में प्रदान करते हैं।
- **जब लोग शहरों की ओर जाते हैं तो वे ऐसे स्थानों की ओर जाते हैं** जहाँ वे अधिक कमाई कर सकें, अधिक उत्पादन कर सकें और अपने आप को आर्थिक रूप से विकसित कर पाएं।
- **जब सरकारें लोगों को बल पूर्वक शहरों से नए स्थानों के लिए बाहर निकालती हैं** तो परिधि के इन क्षेत्रों में रोज़गार के कम अवसरों और जीने की खराब स्थितियों में लोगों का जीना कठिन है।
- **जब सरकारें स्लम में रहने वाले लोगों को बलात शहर से बाहर निकाल कर ग्रामीण पुनर्वास कार्यक्रमों में भेजती है** तो वास्तव में इनमें से अनेक लोग शहर में ही जन्में शहरी होते हैं जिन्हें कृषक होने का कोई अनुभव नहीं होता और उनमें गाँव में नया जीवन शुरू करने की इच्छा भी नहीं होती।

हम शहरी प्रवास को किस प्रकार लाभकारी बना सकते हैं?

- **शहरों की ओर प्रवास को रोकने की बजाय सबसे अच्छी बात है कि** यथार्थवादी नीतियों और कार्यक्रमों को लागू किया जाए जिससे शहरीकरण गरीबों तथा पूरे शहर के लिए लाभकारी हो।
- **गरीबी का घटना और मानव विकास वृद्धि की प्रक्रियाएं हैं** यह एक रात में नहीं हो सकता शहर आने वाले सभी नये लोगों के लिए पर्याप्त आवास प्रदान करने की नीतियाँ धीरे धीरे फलीभूत की जा सकती है।
- **शहरी गरीब, गरीबी घटाने और शहरी विकास के स्वयं मुख्य संसाधन हैं।** यदि सरकारें इस प्रक्रिया को समर्थ बनाने एवं सहयोग देने के रचनात्मक तरीके खोजें तो गरीब लोग भी अपने आवास को बेहतर बनाने की प्रक्रिया से, शहर की आवासीय समस्याओं को हल करने में मुख्य भागीदार बन सकते हैं।

अच्छा शहरी शासन

शहरी विकास सरकारी और प्राईवेट कार्यकर्ताओं द्वारा लिए गए निर्णयों एवं कार्यों का परिणाम है। शहरी गरीबी और आवासीय समस्याओं के सर्वश्रेष्ठ समाधान वही हैं जिनमें अनेक लोग भागीदारी के रूप में काम करते हैं और जिनमें मजदूर प्रमुख कार्यकर्ता होते हैं। जब सरकारें इस बात को स्वीकार कर लेती हैं कि वे समस्या को, भागीदारी के बिना अकेले हल नहीं कर सकतीं, तभी प्रभावशाली कार्य प्रारम्भ होता है। शहरी प्रवास और आवास की समस्याओं को हल करने में सहायता देने के लिए सरकार यह महत्वपूर्ण काम कर सकती है कि किसी भी समूह को इन समस्याओं को हल करने हेतु निर्णय लेने की प्रक्रिया से वंचित न रखा जाए तथा यह सुनिश्चित किया जाए कि किसी को भी शहरी विकास और इन समस्याओं को हल करने में निवेशित जनसंसाधनों से होने वाले लाभ से बाहर नहीं रखा जाएगा।

शहरों में अनौपचारिक बस्तियां

शहरीकरण का एक प्रत्यक्ष परिणाम विभिन्न प्रकार की अनौपचारिक बस्तियों का बढ़ना है। *(न्यून–आय वर्ग के आवास पर तत्काल गाईड–2 देंखें)*। कुछ अनौपचारिक बस्तियाँ शहर में स्पष्ट दिखाई देती हैं जबकि अन्य अधिकतर बाहर से छुपी हुई परन्तु टिकाऊ हो सकती हैं। उदाहरण के लिए भीड़भाड़ वाली चाल, किराये के मकान और कुछ निजी आवासीय परियोजनाएँ। व्यवहारिक रूप से इन बस्तियों की परिभाषा धुंधली हो सकती है– विशेषतया तब जब भू–स्वामी अथवा अधिकारी या तो बस्तियों को आंशिक रूप से मान्यता देते हैं अथवा बसने वालों के कुछ ही अधिकारों को स्वीकार करते हैं।

भले ही स्वीकार किया जाए या नहीं परन्तु स्लम्स और अनौपचारिक बस्तियों तथा उनमें रहने वाले लोगों के बारे में काफी भ्रान्तियां हैं।

अवैध कब्जा करने और स्लम में रहने वाले सभी लोग प्रवासी नहीं होते और सभी प्रवासी अनाधिकृत बस्तियों में नहीं रहते।

प्रवासी अपने और अपने बच्चों के बेहतर भविष्य के लिए शहरों में आते हैं यद्यपि वे आश्रय और बुनियादी ढाँचे का महत्व समझते है परन्तु ये उनकी पहली प्राथमिकता नहीं होती। कमाई पहली प्राथमिकता होती है और क्योंकि परिवहन का खर्च अधिक हो सकता है, इसलिए आवास की गुणवत्ता से रोज़गार के अवसरों के अधिक निकट होना प्रायः अधिक महत्वूपर्ण होता है। अनेक प्रवासी किसी दिन वापस अपने गाँव लौट जाने की आशा भी रखते हैं इस लिए वे आवास खरीदना नहीं चाहते, यहाँ तक कि अनाधिकृत बस्ती में भी नहीं। वे अपने कार्य स्थल के निकट एक कमरा किराये पर लेने में अधिक रूचि रखते हैं। लेकिन शहर में पैदा हुए अनेक परिवार भी इसी प्रकार की आवासीय समस्या का सामना करते हैं और उन्हें स्लम्स तथा अनाधिकृत बस्तियों में रहने पर विवश होना पड़ता है।

चित्र: पीएसीएसआइ फिलिपाईन्स

अनौपचारिक बस्तियों में रहने वाले सभी लोग गरीब नहीं होते और सभी गरीब ही अनौपचारिक बस्तियों में नहीं रहते।

अनेक एशियाई शहरों में आवासों की इतनी अधिक कमी है कि केवल गरीब ही नहीं, जो औपचारिक आवास नही खरीद पाते, अपितु कई शहरों में मध्यम वर्ग तक के लोगों को स्लम्स और अनाधिकृत बस्तियों में विवश होकर रहना पड़ता है, जिनमें अलग–अलग आय वर्गों के लोगों का मिश्रण होता है। लोग किसी स्लम अथवा अनाधिकृत बस्ती में रहने लग जाते हैं क्योंकि यह उनके सामर्थ्य में है–और सुविधाजनक है। जब उन्होंने रहना शुरू किया था तब वे गरीब थे परन्तु अब बेहतर हैं। इस प्रकार अनेक अनौपचारिक बस्तियां, वस्तुओं तथा सेवाओं के लिए अच्छे बाजार बनती जा रही हैं और साथ ही सस्ते मजदूर भी प्रदान करती हैं।

चित्र: इन्टरनेशनल लिविंग हैरिटेज फंड

चित्र: एसीएफआर

कुल शहरी एशियाई लोगों का 42% स्लम्स में रहता है। इसका अर्थ है कि 53.3 करोड़ लोग गरीब और अनियमित शहरी स्लम में गन्दगी भरा तथा असुरक्षित जीवन जी रहे हैं। यहाँ रहने वालों का बहुमत अपराधी या निकम्मे लोग नहीं हैं अपितु साधारण, मेहनतकश लोग हैं जो अच्छे आवास का सामर्थ्य नहीं रखते।

स्लम क्या है?

शहरी गरीब बस्तियां विभिन्न आकार, क्षेत्रफल, इतिहास और राजनीतिक संस्कृति के रूप में होती हैं और उन्हें अनेक प्रकार के नामों से पुकारा जाता है। संयुक्त राष्ट्र पर्यावास 'एक स्लम परिवार' को शहरी क्षेत्र में एक ही छत के नीचे रहने वाले लोगों के समूह के रूप में परिभाषित करता है जिसे निम्नलिखित पाँच शर्तों में से एक या अधिक की कमी होती है।

- **टिकाऊ आवास**–जो स्थायी सामग्री से किसी सुरक्षित और गैर खतरनाक स्थान पर निर्मित हो।
- **रहने का पर्याप्त स्थान**, ताकि तीन से अधिक लोगों को एक ही कमरे में न रहना पड़े।
- आवश्यकता के अनुरूप **साफ पानी** पर्याप्त हो, आसानी से मिल सके तथा सामर्थ्य में हो।
- **समुचित स्वच्छता।**
- **सुरक्षित भू-धारणाधिकार** और परिवार से बलपूर्वक मकान खाली करवाने के विरूद्ध कानूनी सुरक्षा

कई स्थानों पर स्लम्स और अनाधिकृत बस्तियों के बीच स्पष्ट अन्तर किया जाता है।

- **स्लमः** प्रायः स्लम शब्द का प्रयोग कई प्रकार के क्षेत्रों का वर्णन करने के लिए किया जाता है जहाँ घटिया प्रकार के आवास, अपर्याप्त ढाँचागत सेवाएं और रहने का वातावरण खराब हो, परन्तु जहाँ रहने वालों को भूमि पर किसी प्रकार का सुरक्षित धारणाधिकार प्राप्त हो–जैसे स्वामी, वैध निवासी अथवा भूमि के औपचारिक किरायेदार के रूप में।
- **अनाधिकृत बस्ती** शब्द का प्रयोग प्रायः ऐसे क्षेत्र का वर्णन करने के लिए किया जाता है जहाँ लोगों ने ऐसी भूमि पर अपने आवास बना लिए हों जो उनकी अपनी नहीं है और जिसके लिए उनके पास कोई कानूनी अनुमति अथवा लीज़ या बिल्डिंग परमिट नहीं होता तथा इनके निर्माण में प्रायः भवन और योजना नियमों का अनुपालन भी नहीं किया जाता।

एशिया में स्लम्स

2001 के आंकड़े

क्षेत्र	*कुल जनसंख्या (करोड़ में)*	*कुल शहरी जनसंख्या (करोड़ में)*	*कुल जनसंख्या का %*	*कुल स्लम जनसंख्या (करोड़ में)*	*कुल शहरी जनसंख्या का %*
पूर्वी एशिया	136.4	53.3	39.1	19.38	36.4
दक्षिण-मध्यम एशिया	149.9	42.9	29.6	25.31	59.0
दक्षिण-पूर्व एशिया	53.0	20.3	38.3	5.68	28.0
पश्चिमी एशिया	17.5	11.5	65.7	2.97	25.7
योग एशिया	351.9	128.0	36.4	**53.34**	**41.7**

स्त्रोतः यूएन हैबिटैट, स्टेट ऑफ द वर्ल्डस सिटीज़ 2006/2007, 2006

चित्र: यूएन हैबीटेट

निराशा के स्लम्स और आशा के स्लम्स

स्लम शब्द का प्रयोग विकासशील देशों की तुलना में विकसित देशों में अधिक नकारात्मक अर्थ में किया जाता है। विकसित देशों में 'स्लम' नगर का वह क्षेत्र है जिसकी दुर्दशा है, कदाचित उसमें हाशिये के लोगों का समूह रहता है इसलिए वह विध्वंस अथवा शहरी नवीकरण के लिए तैयार है। पीटर लॉयड ने निराशा के स्लमस (Slums of Despair) शब्दों का प्रयोग ऐसे ही पड़ोसी क्षेत्रों के लिए किया था। विकासशील देशों के शहरों में स्लम और अनाधिकृत बस्तियों में रहने वाले लोग प्रायः अपना जीवन चलाने में इतने व्यस्त होते हैं कि उन्हें निराशा नहीं होती। उनको, रहने के लिए बेहतर वातावरण तथा अपने बच्चों के बेहतर भविष्य की आशा बनी रहती है और वे अनुकूल स्थितियों में अपने आवासों तथा समुदायों के सुधार के लिए अपने संसाधनों का भले ही कम, परन्तु निवेश करने को तत्पर रहते हैं। लॉयड इस प्रकार के स्लम्स को आशा के स्लम्स कहता है।

आशा के चिह्न: जब लोग अनुभव करते हैं कि वे कुछ लम्बे समय के लिए रह सकते हैं, तो लगभग सभी अपने आवास में सुधार करने के लिए निवेश करेंगे।

समय के साथ स्लम्स दुर्दशा की ओर बढ़ते हैं क्योंकि भूमि और भवनों के मालिक भूमि को पुनः विकसित करने अथवा किसी डेवेलपर को बेचने के सही अवसर की प्रतीक्षा में रहते हैं। इस बीच वे उस स्थान को गरीब परिवार को किराये पर भी दे सकते हैं जिसका कुछ भी दाव पर नहीं होता; इस लिए उनमें उसके सुधार के लिए भी कोई उत्साह नहीं होता। दूसरी ओर अनाधिकृत बस्ती में आवास स्वामित्व के आधार पर होते हैं और यदि उन्हें विश्वास हो कि उन्हें वहाँ से निकाला नहीं जाएगा और वे कुछ समय तक वहाँ रह सकते हैं तो प्रायः वहाँ के रहने वाले लोग अपने रिहायशी सामुदायिक वातावरण में सुधार के लिए अपनी बचत का निवेश करेंगे। यद्यपि अवधि कोई निश्चित नहीं होती है तो भी अनाधिकृत बस्तियों में समय के साथ आवास बेहतर होते रहते हैं। थाईलैण्ड और पाकिस्तान जैसे कुछ देशों में सरकारों ने रिहायशी स्थितियों तथा आवासों में सुधार लाने के लिए समुदाय द्वारा चलाए जा रहे सुधार कार्यों को सहयोग प्रदान कर अपने नए कार्यक्रम शुरू किए हैं।

चित्र: एसीएचआर

आशा के चिह्न: अनौपचारिक बस्तियों में गरीब परिवार प्राय: अपने आवास में अपनी ही गति से वृद्धि करते हुए विकास करते हैं।

कई अनाधिकृत बस्तियों का जीवन किसी छोटे समूह अथवा किसी एक परिवार द्वारा खाली पड़ी भूमि पर अतिक्रमण करने से प्रारम्भ होता है। यदि अधिकारी उस ज़मीन पर पहली साधारण झोपड़ी को तोड़ने नहीं आते तो ये अगुवा लोग धीरे–धीरे अपने मकानों को बेहतर बनाना शुरू करेंगे और अन्य गरीब परिवार उनके साथ शामिल होने को जाएंगें। एक बार बस्ती कुछ पक्के मकानों के साथ आकार ले ले तो वहाँ के वासी अधिकारियों से सम्पर्क कर के जल आपूर्ति तथा बिजली जैसी ढाँचागत सेवाओं के लिए निवेदन कर सकते हैं तथा स्थानीय राजनीतिज्ञों से इन मांगों को समर्थन देने हेतु बातचीत कर सकते हैं।

अनाधिकृत बस्तियों में मकान प्रायः वहाँ कब्जा करके रहने वाले लोगों द्वारा अथवा किसी छोटे स्थानीय ठेकेदार द्वारा या फिर दोनों द्वारा मिल कर कुछ समय बाद बनाए जाते हैं।

चित्रः यूडीआरसी मंगोलिया

लेकिन शहरी गरीब अब भी कई कठिन वास्तविकताओं का सामना कर रहे हैं

जब शहरों में वृद्धि होती है तो अनुकूल स्थानों पर खाली पड़ी भूमि अधिकाधिक कम हो जाती है।

जब शहरों में वृद्धि और जनसंख्या घनी हो जाती है तो आवास खोजते गरीब लोगों के लिए किसी खाली पड़ी भूमि पर अनाधिकृत कब्जा करना कठिन हो जाता है। उन्हें पता चलता है कि अधिकांश खाली पड़ी अच्छी भूमि पर पहले से कब्जा कर लिया गया है और जिस पर कब्जा नहीं किया गया वहाँ के मालिकों द्वारा उसकी अच्छे से चौकसी की जा रही है।

परिणाम स्वरूप अनौपचारिक भूमि बाजार विकसित होता है जिसमें राजनीतिज्ञ, सरकारी अफसर, ठग और स्लम क्षेत्रों के नेता स्थापित अनाधिकृत बस्तियों में पैसे और राजनीतिक समर्थन के बदले में सुरक्षा प्रदान करने एवं आवासीय प्लाट बेचने के लिए आपस में मिल जाते हैं। जबकि ये अनौपचारिक भूमि बाजार गरीब परिवारों को भूमि और आवास मुहैया कराने का सबसे प्रभावशाली तरीका हो सकता है परन्तु प्रायः ये अति गरीब लोगों को स्थापित अनौपचारिक बस्तियों से बहिष्कृत कर देते हैं।

कुछ शहरी गरीब किसी स्लम में मकान बनाने अथवा खरीदने के बजाय किराये पर रहने की आजादी पसन्द करते हैं।

क्योंकि अनाधिकृत बस्ती में भी अवैध भूमि की अपनी कीमत होती है इसलिए कई निर्धनतम परिवार स्लम अथवा अनाधिकृत बस्ती में किराये पर कमरे लेने को ही विवश रहते हैं। अनाधिकार कब्जों के लिए भूमि के घटने से तथा किराये पर कमरा लेने वालों की संख्या बढने से प्रायः किराये की कीमत बढ़ जाती है। कुछ शहरी गरीब परिवारों के लिए किराये के कमरे कुछ अतिरिक्त लाभ देते हैं क्योंकि उन्हें पास ही कहीं अन्यत्र काम मिलने पर अथवा किसी मुसीबत में मकान छोड़ना आवश्यक हो जाए तो इसकी आजादी बनी रहती है।

गाँव से शहर आए कई प्रवासी अधिक समय तक शहर में रहने की आशा नहीं रखते। उनके लिए किराये पर कमरा लेना अधिक से अधिक पैसा बचाने और पीछे अपने गाँव में आवास बनाने पर खर्च करने का अवसर प्रदान करता है।

आवास और शहरीकरण

तथ्य: प्रत्येक को आवास की आवश्यकता है

चित्र: एसीएचआर

आवास हम सबको एकान्त और सुरक्षा प्रदान करने के साथ–साथ भौतिक तत्वों के विरूद्ध हमारी रक्षा भी करता है। अच्छा आवास, हमें स्वस्थ और उत्पादक रखने के साथ–साथ परिवार और देश, दोनों के व्यापक आर्थिक और सामाजिक विकास में कल्याणकारी योगदान देता है। आवास एक अच्छा निवेश भी है और आवास के मालिक प्रायः अपने मकानों और भूमि को बचत खाते के रूप में प्रयोग करते हैं। आवास अपने मालिक के लिए एक महत्वपूर्ण सम्पत्ति है–इसे घर पर आधारित आर्थिक गतिविधियों के माध्यम से आय अर्जित करने के लिए प्रयोग किया जा सकता है और यह ऋण के लिए भी एक आधार के रूप में प्रयोग किया जा सकता है।

तथ्य: आवास मानवाधिकार है

आवास के अधिकार को अनेक महत्वपूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय घोषणाओं में सम्मिलित किया गया है जिन पर लगभग सभी एशियाई देशों ने हस्ताक्षर किए हैं।

- **मानवाधिकारों के घोषणा पत्र का अनुच्छेद 25 कहता है** कि प्रत्येक को अपने एवं परिवार के स्वास्थ्य तथा कल्याण–जिसमें रोटी, कपड़ा और मकान सम्मिलित हैं, के लिए अच्छे मानक जीवन स्तर का अधिकार है।
- **मानव बस्तियों पर 1976 की वैंकूवर घोषणा कहती है कि** ''पर्याप्त आश्रय और सेवाएँ बुनियादी मानवाधिकार हैं और यह सरकारों पर दायित्व लादती है कि वे सबसे कम लाभान्वित लोगों को, आत्म–सहायक और सामुदायिक कारवाईयों द्वारा संदर्शित कार्यक्रमों के माध्यम से सीधी सहायता पहुँचा कर इनकी प्राप्ति सुनिश्चित करें।
- **1996 में इस्तानबुल में स्वीकार किया गया पर्यावास कार्यक्रम** अन्तर्राष्ट्रीय प्रपत्रों में किए गए प्रावधानों के अनुसार ''पर्याप्त आवास के अधिकार को पूर्णतः और उतरोत्तर क्रियान्वित किया जाना'' पुनः स्वीकार करता है। इस सन्दर्भ में हम सरकारों द्वारा लोगों को आश्रय प्राप्त करने योग्य बनाने तथा रिहायश एवं निकटवर्ती क्षेत्र को सुरक्षित एवं सुधारने के दायित्व को मान्यता देते हैं।

चित्र: एसीएचआर

चित्र: यूएन एस्केप

प्रत्येक को आवास चाहिए:

कदाचित आवास ही अकेली ऐसी सर्वाधिक महत्वूपर्ण आर्थिक और जीवनोपयोगी सम्पत्ति है जिसमें अधिकांश परिवार निवेश करते हैं लेकिन फिर भी ऐसे शहरी परिवारों की संख्या बढ़ रही है जो औपचारिक क्षेत्र अथवा सरकार द्वारा दिए जाने वाले साधारणतम आवास का सामर्थ्य नहीं रखते। जब आधी शहरी जनसंख्या अच्छे आवास का सामर्थ्य नहीं रखती तो इसका अभिप्राय है कि शहर की कार्यप्रणाली में कहीं कोई गम्भीर समस्या है।

तथ्य: आवास शहरी अर्थव्यवस्था का मुख्य भाग है

अधिकांश शहरों में आवास निर्माण एक मुख्य आर्थिक गतिविधि है। यह न केवल आवासीय इकाई के लिए ही आर्थिक सम्पत्ति पैदा करती है अपितु यह हर प्रकार की सेकेन्ड्री आर्थिक गतिविधियों का सृजन भी करती है। मजदूरों को रोजगार मिलता है और तब वे अपनी आमदनी को स्थानीय स्तर पर खर्च करते हैं, शहर में खरीदी गई सामग्री उद्योगों को सहारा देती है और कारोबारों की आपूर्ति करती है और नए आवास अपने निर्माण के क्षेत्र में और अधिक निवेश आकर्षित करते हैं तथा नजदीक की भूमि की कीमत भी बढ़ाते हैं। आवास में सकल राष्ट्रीय उत्पाद का 2% से 8% तक और विकासशील देशों में सकल सम्पत्ति निर्माण का 30% तक निवेश होता है। सम्पत्ति के रूप में आवास और भी अधिक महत्वपूर्ण है क्योंकि अधिकांश देशों में यह निजी पूँजी का 20% से 50% होता है। आवास का मालिक होना पारिवारिक बचत के लिए मुख्य प्रेरणा है और पारिवारिक खपत को महत्वपूर्ण ढंग से प्रभावित करता है। इसके अतिरिक्त आवास मुद्रा स्फीति, मजदूरों की गतिशीलता तथा अदायगी के शेष के साथ–साथ टैक्सों और सब्सिडियों के माध्यम से सरकार के बजटों को भी प्रभावित करते हैं।

तथ्य: आवास प्राय: सबके लिए महंगा है

शहरी जनसंख्या में प्रतिवर्ष लाखों नए परिवार जुड़ जाते हैं। इनमें से अधिकांश परिवारों को रहने के लिए अपना स्थान चाहिए होता है लेकिन शहरी भूमि सीमित है और इस पर नियमित आवास विकसित करने से पहले इसको शहरी ढाँचागत सुविधाओं (जैसे सड़कों, जल आपूर्ति, ड्रेनेज, सफाई, बिजली आदि) से विकसित करना होता है। आवासियों को अन्य शहरी सेवाओं जैसे स्वास्थ्य देखभाल, शिक्षा, परिवहन और नागरिक सुरक्षा की भी आवश्यकता होती है। यह सब आवास को महंगा बना देते हैं।

तथ्य: निर्मित किए जा रहे औपचारिक आवास पर्याप्त नहीं हैं

सार्वजनिक क्षेत्र, निजी क्षेत्र और नागरिक समाज पहले से ही आवास बना रहे हैं, परन्तु इनका उत्पादन सभी शहरी परिवारों के लिए अच्छा और सामर्थ्य अनुरूप आश्रय प्रदान करने से काफी कम रह जाता है। अनेक लोग जो औपचारिक बाजार में आवास का सामर्थ्य नहीं रखते उन्हें विवश हो कर अपने परिवार अथवा मित्रों के साथ मकान में भागीदारी करनी पड़ती है अथवा किराये पर लेना पड़ता है। शहरी जनसंख्या का एक बड़ा भाग–गरीब–केवल अनौपचारिक (अनियमित) आवासीय बाजार में ही मकान बना, खरीद अथवा किराये पर ले सकते हैं। वास्तव में विश्व के शहरों में शहरी अनियमित क्षेत्र और शहरी गरीब स्वयं, मकानों के सबसे बड़े उत्पादक हैं।

चित्रः यूएन एस्केप

ढाँचागत समस्याएं

एशियाई शहरों में आवास और गरीबों की समस्याएं एकाकी मुद्दे नहीं है अपितु भूमि प्राप्त करने, सामजिक समानता और राष्ट्रीय विकास की काफी गहरी ढाँचागत समस्याओं के लक्षण हैं अधिकाधिक सरकारें यह अनुभव कर रही हैं कि इन गहरी, ढाँचागत समस्याओं को हल करना सम्भव है और उनके लक्षणों से मुँह मोड़ना कोई उत्तर नही है।

4 नीतियां जो एशियाई शहरों में आवासीय समस्याओं का हल करने में असमर्थ रहीं

कई वर्षों से एशिया के शहरों में केन्द्रीय और स्थानीय सरकारी अधिकारी शहरी गरीबों की गम्भीर आवासीय समस्याओं को हल करने के लिए सभी प्रकार की नीतियों और कार्यक्रमों को लागू करने की कोशिश कर चुके हैं। लेकिन इससे उनको अन्य स्थानों पर दोबारा आज़माना तथा अनुवर्ती प्रशासनों द्वारा बाद में उन्हें पुनर्जीवित करना नहीं रूका। यहाँ हम प्रायः दोहराई गई परन्तु न्यूनतम प्रभावशाली चार नीतियों और कार्यक्रमों पर एक नज़र डालेंगे जिनका उद्देश्य शहरी गरीबों को रहने के लिए एक अच्छा स्थान सुनिश्चित करना है।

1 गरीब को शहर से बाहर धकेलिऐ

आवास और शहरी गरीबी की समस्या को सुलझाने के लिए कई सरकारों ने गरीबों को शहरों से हटाने जैसी शहरीकरण विरोधी नीतियों के माध्यम से और शहरी गरीबों को अनियमित कालोनियों से बाहर निकाल कर उन्हे खाली करवाने के अभियान चला कर, उनके मकान ध्वस्त करके, उन्हें वापस ग्रामीण क्षेत्रों में भेजने अथवा कम से कम उन्हें बिना योजना के बनी हुई पुनर्वास कालोनियों में भेजने के कदम उठाए हैं। ऐसी क्रूर नीतियां गाँव से शहरों की ओर पलायन को रोकने अथवा अनयिमित कालोनियों के प्रसार को कम करने में पूर्णतः असफल रही हैं। वे शहरी गरीबों द्वारा अपने लिए बसाई बस्तियों को ध्वस्त करने और मकानों में लगाई पूँजी को नष्ट करने में बेशक सफल रही हों परन्तु स्लम फिर वापस आ जाते है; क्योंकि लोगों के पास अपना अस्तित्व बचाने के लिए कोई अन्य विकल्प नहीं है। इन नीतियों का वास्तविक प्रभाव शहरी गरीबों के लिए कठिनाईयाँ बढ़ाना और लम्बे समय तक दुःख देना रहा है जिनकी उत्तरवर्ती जीवन स्थितियां पहले से भी अधिक खराब और खतरनाक हो जाती हैं *(कृपया न्यून–आय आवास पर तत्काल गाईड 2 देखिए)*

2 राज्य गरीबों को आवास प्रदान करे

कई सरकारें गरीबों के लिए सार्वजनिक क्षेत्र में रियायती आवास निर्मित करती हैं। ऐसे कार्यक्रम, जिनमें राज्य निर्माणकर्ता और भू–स्वामी के रूप में कार्य करता है; हांगकांग और सिंगापुर में बहुत सफल हुए हैं जहाँ स्लम वासियो और अनाधिकृत कब्जा करने वालों को राज्य द्वारा निर्मित गगनचुम्बी अपार्टमेन्ट्स में पुनर्वासित किया गया। लेकिन ऐसे कार्यक्रमों की अन्यत्र नकल करना आसान नहीं है क्योंकि हांगकांग और सिंगापुर अमीर देश हैं और वहाँ तुलनात्मक दृष्टि से शहरी जनसंख्या कम है और कोई ग्रामीण पृष्ठ क्षेत्र नहीं है; इस लिए गाँव से शहर की ओर पलायन की समस्या भी नहीं है। अन्य देशों में रियायती सार्वजनिक क्षेत्र के मकान हमेशा कुछ वर्षों बाद गम्भीर वितीय समस्या के शिकार हुए हैं क्योंकि निम्न आय वर्ग के मकानों की आवश्यकता सरकार द्वारा बनाए गए मकानों से कहीं अधिक होती है और इनकी आपूर्ति मांग से बहुत कम रह जाती है। क्योंकि अधिकांश शहरों में सभी आय वर्ग के लोगों के लिए आय के अनुरूप मकानों की भी कमी है अतः बाजार की ताकतों ने मध्यम आय वर्ग के लोगों का धीरे धीरे न्यून आय वर्ग के मकानों पर बड़े पैमाने पर कब्जा करवा दिया। इसलिए लक्षित शहरी गरीब समूह बेघर रहता है और सरकार मध्यम वर्ग के लिए मकानों पर सब्सिडी देना बन्द कर देती है।

3 प्राइवेट क्षेत्र को गरीबों के लिए मकान बनाने दिए जाए

कुछ सरकारी नीतियां निजी क्षेत्र को शहरी गरीबों के लिए मकान बनाने के लिए प्रोत्साहन देती हैं। निजी क्षेत्र की ये 'प्रोत्साहन योजनाएं' कई प्रकार से काम करती हैं। कुछ देशों में अधिकारी प्राइवेट डेवेलपर्स को उच्च आय वर्ग और मध्यम आय वर्ग के मकान बनाने की अनुमति तब देते हैं जब वह न्यून आय वर्ग के लिए एक निश्चित प्रतिशत इकाईयां कम किराये अथवा कम कीमत पर बेचने के लिए सहमत हो जायें। लेकिन असल में डेवेलपर्स नियमों के साथ काम करने के तरीके और उनमें कमियाँ ढूँढ लेते हैं और अन्ततः कम कीमत के मकान बहुत कम बन पाते हैं। अन्य सरकारों ने ऐसा वातावारण तैयार किया है जिसमें निजी क्षेत्र को सस्ते मकानों के लिए शीघ्र स्वीकृति प्रदान करने की प्रक्रियाएं, आवासीय ऋणों पर ब्याज की कम दरों और छोटे न्यूनतम आकार के प्लाट दे कर उत्साहित किया जाता है जिससे निजी क्षेत्र के डेवेलपर्स कम कीमत के आवास बना सकने में सक्षम हो सकते हैं और लाभ भी कमा सकते हैं। जबकि इस प्रकार के मकान शहरी गरीबों में सर्वाधिक गरीब व्यक्ति को भले ही अपना लक्ष्य न बना सकें परन्तु कभी–कभी ये न्यून आय के रियायती मकानों पर निम्न मध्यम आय वर्गों के हमलों को कम कर सकते हैं।

4 समस्या की ओर आँखे बन्द कर लें

नये विचारों और अन्य विकल्पों के अभाव का सामना करती कई सरकारों ने अपनी शहरी आवासीय समस्या की ओर 'आंखें बन्द' कर लेने की नीति अपना ली है। इन मामलों में न तो ग्रामीण क्षेत्रों में और न ही सार्वजनिक क्षेत्र के रियायती मकानों में पुनर्वास सम्भव हो पाया है तथा निजी क्षेत्र ने नियमित आय वाले निम्न मध्यम आय वर्ग के लोगों के लिए सीमित मकानों से कुछ अधिक मकान निर्मित किए हैं। कोई अन्य विचार सामने न होने के कारण कई सरकारों ने गलती से ऐसी नीतियों को अपना लिया है जो न्यूनाधिक स्लम और अनाधिकृत बस्तियों को अकेला छोड़ देती हैं तथा केवल वहीं पर से कब्जा हटाने का काम किया जाता है जहां भूमि की किसी वैकल्पिक प्रयोग के लिए आवश्यकता होती है। कुछ सरकारें पुरानी और अधिक व्यवस्थित बस्तियों को न्यूनतम मूल आवश्यकताएं भी प्रदान कर रही है। यद्यपि बुनियादी ढांचे के ये प्रावधान लोगों का अपनी भूमि की सुरक्षा के प्रति विश्वास बढ़ा सकते हैं और उन्हें अपने मकानों में निवेश करने के लिए प्रोत्साहित भी कर सकते हैं परन्तु वे निष्कासन को रोकने में समर्थ नहीं हो सकते हैं।

कई मोर्चों पर समस्याएं हल करना:

किसी एक समाधान पर निर्भर रहने के बजाय व्यापक रूप से सोचना बेहतर है।

1 **यह आवश्यक है कि सारे शहर की आवासीय समस्याओं को हल करने का लक्ष्य रखा जाए न कि कुछ परियोजनाओं को।**

आवास नीतियों से अनाधिकृत बस्तियों तथा स्लमवासियों की बड़ी जनसंख्या को लाभ होना चाहिए न कि यहाँ वहाँ बसे कुछ लोगों को

आँखें बन्द कर लेने की नीति से कई लोगों को 'जहां हैं, वहीं' बसे रहने की छूट मिल जाती है। लेकिन इससे यह सुनिश्चित नहीं हो सकता कि शहर में अच्छा और सुरक्षित आवास प्रत्येक की पहुँच में है। एक ही साथ विभिन्न कोणों से शहरी आवास समस्याओं को हल करने का लक्ष्य रखने वाली नीतियों तथा कार्यक्रमों की आवश्यकता है। कोई एक समाधान सारी समस्याओं को हल नहीं कर सकता। इसका अभिप्राय है कि जहाँ सम्भव हो वहाँ भूमि पर अधिकार को नियमित करना एवं वर्तमान बस्तियों में सुधार करना तथा जहां नियमन एवं सुधार बिल्कुल सम्भव नहीं है वहाँ नए अनुकूल स्थानों पर स्वैच्छिक और भागीदारी पुनर्वास की व्यवस्था करना। आवास नीतियों को सरकार, न्यून आय के समुदायों, स्वैच्छिक संस्थाओं, नागरिक संगठनों तथा प्राइवेट सेक्टर के बीच भागीदारी को भी प्रोत्साहित करना चाहिए जिससे प्रत्येक अपना श्रेष्ठतम योगदान दे सके।

2 **शहर में कुछ ही दिन पहले आए शहरी गरीब परिवारों के लिए योजना बनाने का ध्यान रखिये**

वर्तमान बस्तियों को सुधारने के साथ नये शहरी गरीब परिवारों के लिए आवास कार्यक्रमों को विकसित करने की आवश्यकता है।

शहरी गरीब जनसंख्या कोई स्थिर चीज नहीं है अपितु यह तो प्रतिदिन बदल और बढ़ रही है और इन सब नव–आगुन्तकों को आवास भी चाहिए। वर्तमान अनौपचारिक समुदायों में रह रहे लोग तथा अनियमित क्षेत्र के छोटे ठेकेदार बहुत हद तक वहनीय मकान बनाने में अति निपुण हैं। वे इन नए परिवारों के लिए आवास बनाने में मुख्य भूमिका निभा सकते हैं। लेकिन इस प्रकार के स्व–सहायता आवासों को हर मन चाही जगह पर विकसित नहीं होने दिया जा सकता। अनियमित बस्तियों की वृद्धि को कोई नहीं चाहता। इस प्रकार के न्यून आय स्व सहायता आवास गरीबों और अनियमित क्षेत्र द्वारा योजना बद्ध ढंग से सम्भव हैं जैसे कि ''स्थल और सेवाएं' स्कीमों में दिया गया है। *(न्यून आय आवास पर तत्काल गाईड 2 देखिये)*

चित्र: यूएन एस्केप

चित्र: यूएन एस्केप

चित्र: एसीएचआर

3 याद रखिए कि कई गरीब परिवारों के लिए 'किराये के मकान' एक व्यावहारिक विकल्प है।

नीति निर्माता गरीबों के लिए वहनीय आवासों के महत्वपूर्ण भाग के रूप में 'किराये के आवासों' पर कम ध्यान देते हैं।

कुछ लोगों का तर्क हैं कि अनियमित बस्तियों में गरीबों के लिए उपलब्ध किराये के कमरे और मकान बहुत खराब, काफी महंगे और परेशान करने वाले होते हैं। लेकिन इन कमियों के बावजूद कई गरीब परिवार किसी स्लम में अपना मकान बनाने के बजाय, किराये पर लेना बेहतर समझते हैं। वे किसी वर्तमान स्लम में अपना मकान अथवा प्लाट खरीदने या अपने मकान के निर्माण की कीमत देने के लिए आवश्यक संसाधन जुटाने अथवा पर्याप्त उधार लेने में असमर्थ हो सकते हैं। कुछ गतिशील रहने तथा रोज़गार के अवसर बदलने पर मकान छोड़ कर जा सकने में समर्थ रहने को पसन्द कर सकते हैं, विशेषतः जब वे परिवार की मुख्य आय कमाने वाले दिहाड़ी मज़दूर अथवा अस्थायी कर्मचारी के रूप में काम करते हों। अन्य लोग शहर में एक सीमित समय तक रह कर अन्य जरूरतों को पूरा करने हेतु यथा सम्भव अधिक से अधिक बचत करने की अथवा पीछे अपने गांव में धीरे धीरे मकान बनाने की सोच सकते हैं। सरकार की नीतियों को सस्ते किराये के मकानों की पर्याप्त आपूर्ति को सुनिश्चित करना चाहिए। *(किराये के आवास पर तत्काल गाईड 7 देखिए)।*

4 गरीबों के लिए आवास को शहरी नियोजन की वृहद प्रक्रियाओं का मुख्य भाग बनायें

यदि निम्न आय वर्ग के आवास और शहरी नियोजन में निकट का सम्बन्ध बन सके तो यह गरीबों और पूरे शहर के लिए शुभ समाचार होगा।

अनेक लोग निराश हैं कि एशियाई शहरों में शहरी नियोजन में किसी वास्तविक स्थानीय नियोजन के बजाय पैसे की राजनीति और दान से चलने वाले अस्थायी कार्यक्रमों द्वारा निर्धारित अस्थायी परियोजनाओं को अपना लिया गया है। और निश्चित रूप से यह सत्य है कि अनेक एशियाई शहरों में अधिकारियों के पास शहरी योजनाओं को लागू करने की राजनीतिक शक्ति अथवा क्षमता का अभाव है भले ही ये योजनाएं अच्छी हों अथवा खराब।

परिणाम स्वरूप बाजार की ताकतें शहरों और कस्बों के विकास को प्रेरित करती हैं। भूमि और आवास बाजारों में हमेशा सबसे कमजोर भूमिका वाले शहरी गरीब ही वंचित रह जाते हैं अथवा रिहायश के प्रतिकूल हाशिये की जमीन पर बलात भेज दिए जाते हैं अथवा रोजगार अवसरों से काफी दूर दूरस्थ शहरी परिधि पर धकेल दिए जाते हैं।

यह आवश्यक है कि सरकारें और शहरी योजनाकार नियोजन प्रक्रियाओं को न छोड़ें तथा समावेशी नीतियों को अपनाने पर कार्य करते रहें जिससे शहरी गरीबों को समुचित आवास और बुनियादी शहरी इन्फ्रास्ट्रक्चर एंव सेवाओं पर अपने अधिकार को पाने के लिए पर्याप्त अवसर मिलता है। साधारण तौर पर सामान्य आवास के लिए तथा विशेष रूप से शहरी गरीबों के आवास के लिए भूमि आबंटित करना, इस कार्य को करने का एक अच्छा तरीका है।

7 आवासीय रणनीतियां, जो गरीबों को सक्षम बनाती हैं

चित्रः यूएन एस्कैप

रणनीति 1: भागीदारियां निर्मित करने में निवेश करना

संख्या और विविधता के अनुरूप शहरी न्यून आय वर्ग के आवासों की पर्याप्त आपूर्ति को सुनिश्चित करने के लिए भागीदारियां आवश्यक हैं। यह कार्य इतना बड़ा है कि किसी अकेले समूह के बस की बात नहीं है न तो शहरी गरीब, न सरकार और न ही प्राइवेट सेक्टर इस कार्य को अकेले कर सकते हैं। परन्तु यदि इस प्रकार की भागीदारियों को प्रभावी होना है तो शहरी गरीबों के संगठन, केन्द्रीय भागीदार होने चाहिएं और सभी प्रकार की भागीदारियों के अनुसार प्रत्येक भागीदार समूह; जो कुछ अच्छा करता है, उसके आधार पर तय करना आवश्यक है कि कौन क्या करेगा।

- **सरकार,** गरीब समुदायों की आवश्यक भूमि तक पहुँच बनाने में कई तरह से सहायता कर सकती है। वे अपनी शहरी योजनाओं में न्यून आय आवासों के लिए भूमि अलग कर सकती है और भूमि की स्वामी एजेन्सियों तथा लोगों और गरीब कब्जा करने वालों के बीच मध्यस्थता करके, भूमि सांझेदारी, भूमि पूल करने तथा भूमि पुनर्समायोजन जैसे समाधान के समझौते विकसित करके सहायता कर सकती है। *(भूमि पर तत्काल गाईड–3 देखिये)*। सरकारों को यथासम्भव, कम से कम हस्तक्षेप करके तथा समुदायों की पहल में बाधा उत्पन्न किए बिना गरीबों की आवासीय प्रक्रियाओं को नियमित करना चाहिए। शहरी मध्यम वर्ग को ऐसी भूमि पर नियन्त्रण प्राप्त करने से रोकने के लिए सरकार शहरी भूमि अधिकार के नये रूप विकसित करके–जैसे 'भूमि पर सांझा स्वामित्व' अथवा 'सामूहिक भूमि लीज़' के नियम बना सकती है।
- **गरीब समुदाय** संयुक्त रूप से बचत कर सकते हैं, आवास और बस्तियों के सुधार के लिए योजनाएं बना सकते हैं और निर्माण तथा सुधार प्रक्रियाओं पर नियन्त्रण बनाए रख कर दीर्घ आवधिक गरीबी उपशमन प्रक्रियाओं में अपने सदस्यों की भावी आवश्यकताओं का प्रबन्धन करने में सक्षम योजनाओं को क्रियान्वित कर सकते हैं। *(समुदाय आधारित संगठनों पर तत्काल गाईड 6 देखिये)*
- **स्वैच्छिक संस्थाएं** गरीब समुदायों को स्वयं में एक मजबूत एवं सामूहिक संगठन के रूप में विकसित होने तथा आवास और बस्तियों के महत्वपूर्ण सुधार हेतु एक समूह के रूप में कार्य करने, जो कि एक अकेले परिवार द्वारा नहीं किया जा सकता, के लिए आवश्यक प्रकार का नेतृत्व विकसित करने और मिल जुल कर निर्णय लेने तथा वितीय प्रबन्धन का कौशल सीखने में सहायता कर सकती हैं।
- **प्राइवेट सेक्टर** अपनी भूमि को अनाधिकृत कब्जा करने वालों से खाली करवाने के बजाय उस स्थल की भूमि में भागीदारी करने के समझौतों अथवा लोगों के लिए सब्सिडाईज़ पुनर्वास हेतु आपसी सहमति से समझौते के लिए बातचीत कर सकता है। एशियाई शहरों में ऐसे अनेक उदाहरण है जहाँ प्राईवेट स्वामित्व वाली भूमि को व्यापारिक विकास के लिए खाली करवाने हेतु भूमि के स्वामियों ने इसी प्रकार के समझौता समाधानों हेतु बातचीत की और फिर भी पुनर्विकास पर बहुत अच्छा लाभ भी कमाया जबकि उन अवैध कब्जा करने वाले गरीबों की सुरक्षित और अच्छे आवास के माध्यम से सहायता भी की। *(निष्कासन पर तत्काल गाईड 4 देखिए)*

रणनीति 2: भागीदारी के माध्यम से बुनियादी सेवाएं

भागीदारी के माध्यम से गरीब समुदायों में बुनियादी ढाँचा विकसित करने के दायित्व में सरकार, समुदाय और व्यक्तिगत परिवार भागीदारी कर सकते हैं जबकि बाहरी मुख्य इन्फ्रास्ट्रक्चर स्थानीय सरकारों को विकसित करना होता है। गरीब समुदाय के सदस्य यदि अच्छी तरह संगठित है और उन्हें साधारण तकनीकी सहायता प्राप्त हो तो वे अपनी बस्ती की अन्दरूनी सड़कों, सीवर, नालियों, जल आपूर्ति और बिजली के नेटवर्क के बहुत ही दक्ष एंव प्रभावशाली ड़िजाइनर, निर्माणकर्ता और देखभाल करने वाले हो सकते हैं। मकानों तथा मकान के प्लाट के अन्दर के इन्फ्रास्ट्रक्चर का प्रबन्ध अलग से व्यक्तिगत परिवार द्वारा अथवा सामूहिक रूप से सामुदायिक प्रक्रिया द्वारा किया जा सकता है। औपचारिक भवन नियमों तथा निर्माण प्रौद्योगिकी की पसन्द तथा आवास और इन्फ्रास्ट्रक्चर विकास की प्रक्रिया को जब जब लोगों के पास संसाधन उपलब्ध हों तब–तब वृद्धि की ओर ले जाना चाहिए। *(न्यून आय आवास पर तत्काल गाईड–2 देखिये)*

चित्र: एसीएचआर

रणनीति 3: सामुदायिक बचत और ऋण

क्योंकि आवास प्रत्येक के लिए महंगा होता है और प्रायः यह गरीबों के सामर्थ्य से बाहर होता है, इस लिए आमतौर से इसमें बचत और उधार दोनों की जरूरत होती है। अधिकांश शहरी गरीब बैंक से औपचारिक आवासीय ऋण का सपना भी नहीं ले सकते। अनेक सामुदायिक संघ तथा स्वैच्छिक संस्थाएं सामुदायिक बचत एवं ऋण समूहों के संगठनों को प्रोत्साहित करती हैं। सामूहिक बचत और ऋण देना व्यक्तिगत परिवारों और पूरे समुदाय के लिए महत्वपूर्ण है क्योंकि बचत के माध्यम से संयुक्त वित्तीय प्रबंधन की क्षमताएं विकसित होती हैं जिसकी उन्हें बड़ी सामुदायिक विकासात्मक परियोजनाओं के लिए जरूरत होगी। बचत और ऋण समूह अपने मकानों की वृद्धि और सुधार के लिए अपनी संयुक्त सांझी बचत अथवा बचत समूहों से जुड़े बाह्य कोष से छोटे ऋणों तक शहरी गरीबों की पहुँच को सम्भव बनाते हैं। इन तरीकों से बचत समूह भावी सामुदायिक विकास हेतु कोष का निर्माण कर सकते हैं। *(समुदाय आधारित बचत और ऋण रणनीतियों पर विस्तृत चर्चा के लिए आवासीय वित्त पर तत्काल गाईड 5 एवं समुदाय आधारित संगठन पर तत्काल गाईड–6 देखिये)*

चित्र: एसीएचआर

रणनीति 4: समुदाय प्रक्रिया को नेतृत्व देते हैं

गरीब लोगों की *व्यक्तिगत* तौर पर कोई शक्ति नहीं होती। केवल जब वे गरीब समुदायों के पूरे शहर में फैले हुए और देश व्यापी नेटवर्क और सामुदायिक संगठनों के साथ आपस में जुड़ते है तब ही वे अपने लिए आवश्यक संसाधनों पर वार्ता करने के लिए सामूहिक अनुभव, शक्ति और आलोचनात्मक भीड़ विकसित कर पाते हैं। ऐसे सामुदायिक संगठनों के बिना गरीब अपनी आवश्यकता के लिए किसी दूसरे के विचार की दया पर निर्भर रहेंगे। मजबूत समुदाय आधारित संगठनों से जुड़ कर शहरी गरीब पूरी दक्षता और प्रभावशाली ढंग से अपने आवास और बस्तियों को उन तरीकों से प्रौन्नत कर सकते है, जो उस बस्ती के सभी परिवारों की बेहतरी को सुनिश्चित करते हैं। *(समुदाय आधारित संगठन पर तत्काल गाईड–6 देखिये)*

रणनीति 5: नियमों और उपनियमों को नरम करना

भवन निर्माण नियमों और प्रक्रियाओं को अपनी आवासीय समस्याओं को हल करने हेतु गरीबों के प्रयासों में बाधा नहीं अपितु सहयोग देना चाहिए। स्थानीय नियोजन उपनियम, भवन नियमन और अनुमति प्राप्त करने की प्रक्रियाएं कई बार शहरी गरीबों के लिए अनियमित आवास निर्माण व्यवस्थाओं के बजाय, शहरी मध्यम वर्ग के परिवारों के लिए नियमित प्राइवेट सेक्टर के ठेकेदारों द्वारा निर्मित आवासों के अनुकूल होती हैं। यदि सरकारें गरीबों को अपनी समस्याएं हल करने योग्य बनाने में सहयोगी वातावरण निर्मित करने के प्रति गम्भीर हैं तो आवश्यक है कि इन नियमों–उपनियमों को गरीबों के लिए अधिक हितैषी ओर लचीला बनाने हेतु समायोजित और नरम किया जाए। *(न्यून आय आवास पर तत्काल गाईड–2 देखिए)*

रणनीति 6: स्थानीय स्तर की सूचनाओं से काम करना

केन्द्रीकृत शासन ढाँचों की बड़ी समस्याओं में से एक समस्या यह है कि 'शहरों और कस्बों में क्या होना है' विषय में निर्णय वहाँ रहने और काम करने वाले लोग नहीं लेते अपितु दूरस्थ प्रशासनिक राजधानियों में केन्द्रीय सरकार के मन्त्रालयों अथवा विभागों द्वारा लिए जाते हैं जिनका प्रायः उन शहरों और कस्बों की स्थानीय आवश्यकताओं और आकांक्षाओं से टकराव होता है। इस कारण कई एशियाई देशों में पिछले दशक में भूमि और बजट पर निर्णय, निर्माण और नियन्त्रण को विकेन्द्रीकृत करने के कार्यक्रम शीर्ष पर रहे हैं। किसी शहर की समस्याओं, जनसंख्या, आवश्यकताओं और आकांक्षाओं के विषय में स्थानीय स्तर पर सूचनाओं को विकसित करना; विकेन्द्रीकरण का एक महत्वपूर्ण अंग है। किसी शहर में, शहर आधारित स्थानीय सूचनाओं को विकासात्मक प्रक्रियाओं हेतु विकसित एवं प्रयोग करने को सुनिश्चित करने के लिए राष्ट्रीय सरकारों को स्थानीय अधिकारियों और स्टेक होल्डर्स के साथ मिल कर काम करने की जरूरत है। इसका अभिप्राय है कि 'किसी शहर में विकास कैसे होता है' और विशेषतः 'विकास किस प्रकार शहर के निवासियों को प्रभावित करता है'–के लिए नियोजन, वार्ता और अनुवीक्षण हेतु बेहतर, अधिक व्यापक और स्थानीय स्तर से अधिक सूचनाओं को पैदा किया जाए। यह गरीबों के लिए विशेष रूप से महत्वपूर्ण है क्योंकि उनकी आवासीय समस्याएं और आवश्यकताएं प्रायः नियोजन को संदर्शित करने वाली सूचनाओं में दिखाई नहीं देतीं।

रणनीति 7: सम्वाद के लिए अवसर पैदा करना

आज अधिकांश एशियाई शहरों में हो रहे बड़े परिवर्तन अब किसी औपचारिक, आपसी सहमति की विकास योजनाओं से शासित नहीं होते अपितु भूमि राजनीति के अस्थायी अन्योन्य प्रभाव, प्राईवेट सेक्टर के निवेश एवं विदेशी पैसे से चलने वाली मेगा–परियोजनाओं से शासित होते हैं। इस सन्दर्भ में विभिन्न स्टेक होल्डर्स के बीच सहमति और वार्ता को प्रोत्साहित करने वाले फोरम तथा तरीके महत्वपूर्ण हो गए हैं। ऐसे तरीकों में शहर विकास की रणनीतियां, शहरी फोरम और शहरी परामर्श शामिल होते हैं। इन तरीकों की मुख्य सांझी विशेषता यह है कि ये मल्टी स्टेक होल्डर्स के शोध की प्रक्रिया, चर्चा, नियोजन और क्रियान्वयन पर आधारित हैं। ऐसी वार्ताओं को राष्ट्रीय अथवा स्थानीय सरकारों द्वारा शुरू किया जा सकता है, जैसा कि प्रायः शहरी विकास रणनीतियों तथा शहरी परामर्श के मामलों में होता है अथवा नागरिक संगठनों जैसे कि शहरी संसाधन केन्द्रों एवं शहरी फोरम द्वारा किया जा सकता है।

कराची, पाकिस्तान में शहरी संसाधन केन्द्र

अधिकांश एशियाई शहरों में शहरी विकास की योजनाएं, राजनीतिज्ञों, अफसरों, निर्माणकर्ताओं, अन्तर्राष्ट्रीय एजेन्सियों और सलाहकारों की मजबूत सांठगांठ से बनती हैं। समुदायों, नागरिक समूहों और हित समूहों से, जो प्रायः इन योजनाओं के शिकार होते हैं, कभी भी परामर्श नहीं किया जाता। पारदर्शिता और सहभागिता के न होने से भ्रष्टाचार योजना प्रक्रिया का एक अनिवार्य भाग बन जाता है।

लेकिन जहाँ योजनाएं विभिन्न हित समूहों के परामर्श के बाद बनती हैं; जो उनके क्रियान्वयन का निरीक्षण भी करते हैं; वे प्रायः हमेशा ही बेहतर, अधिक संवेदनशील, अधिक उचित तथा वस्तु स्थिति के अनुरूप होती हैं। और यहाँ पर सरकारी योजनाओं, व्यावसायिक परामर्श और व्यावहारिक विकल्पों के प्रति पक्की जागरूकता के साथ समुदायों अथवा हित समूहों द्वारा विरोध अथवा प्रस्ताव आते हैं, उन्हें पूरी गम्भीरता से लिया जाता है और अधिकतर उनकी सिफारिशों को उचित स्थान दिया जाता है। बड़ा प्रश्न यह है कि इस प्रकार के संवाद और सहभागिता को किस प्रकार प्राप्त किया जाए।

कराची में शहरी संसाधन केन्द्र ने पिछले दो दशकों में ऐसी स्थिति निर्मित करने के लिए काम किया है जहाँ योजना सम्बन्धी निर्णयों के लिए, जो शहर में प्रत्येक को प्रभावित करते हैं, सभी एक साथ मिल कर बातचीत कर सकें।

यह शहर के विकास को लोकतान्त्रिक बनाने तथा बड़े निर्णयों पर राजनीतिज्ञों, डेवेलपर्स और अन्तर्राष्ट्रीय एजेन्सियों के पारम्परिक एकाधिकार को तोड़ने का एक तरीका है जिससे कराची को अधिक संवेदनशील, पारदर्शिता पूर्ण तथा समतामूलक योजनाबद्ध शहर बनाया जा सके।

शहरी संसाधन केन्द्र अधिकांश बड़ी शहरी परियोजनाओं के विषय में व्यापक सूचनाओं को एकत्र करता है, विभिन्न स्टेक होल्डर्स की सहायता से उनका विश्लेषण करता है और फिर उस विश्लेषण को जनमंचो के माध्यम से समुदायों, हित समूहों और सरकारी एजेन्सियों के समक्ष प्रस्तुत करता है, जिनमें लोगों और समूहों की बड़ी संख्या–भाग लेती है। कराची के गरीबों से जुड़े मुद्दों पर भी मंच बुलाए जाते हैं जहाँ समुदाय के लोग स्वैच्छिक संस्थाओं तथा व्यावसायियों से मिल सकते हैं, सम्बन्ध बना सकते हैं और उनके प्रयास एवं पहल में सहायता कर सकते हैं। सभी मंचों की कार्रवाई लिखी जाती हैं और प्रेस को उनका सार–संक्षेप दिया जाता है। इस प्रकार शहरी संसाधन केन्द्र ने कराची शहर के विकास में एक अति महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है।

स्त्रोतः www.achr.net

सन्दर्भ

प्रकाशन

एन्जोरेना एडुराडो जोर्ज एस.जे., 1996 (द्वितीय संस्करण), *हाउसिंग द पूअर: द एशियन एक्सपीरियेन्स,* पगतम्बायायोंग फाउन्डेशन, सेबु, फिलिपाइन्स

फिलिपाइन्स एन्जोरेना एडुराडो जोर्ज एस.जे., विद फर्नांडीज, फ्रांसिसको एल., 2004, *हाऊसिंग द पूअर इन द न्यू मिलेनियम,* पगतम्बायायोंग फाउन्डेशन, सेबु फिलिपाइन्स

एशियन कोलिशन फार हाऊसिंग राईट्स, 2005, *अन्डरस्टैन्डिग एशियन सिटीज़, ए सिन्थेसिस आफ द फाइन्डिग्स फ्राम ऐट केस स्टडी सिटीज़*

बोम्बे फर्स्ट, 2003, *द सिटीः लैण्ड यूज़ः लैण्ड यूज़ एण्ड हाऊसिंग इन मुम्बई,* वाल्यूम 1, सीरीज – 4

ब्रेमन, जे., *1996, फुटलूज़ लेबरः वर्किंग इन इन्डिया़स इन्फोर्मल इकानमी,* कैम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस, कैम्ब्रिज

हार्डोय जोर्ज ई. केरनक्रास, सेन्डी एण्ड सेट्टर्थवेट, डेविड (eds) 1990, *द पूअर डाई यांगः हाऊसिंग एण्ड हेल्थ इन थर्ड वर्ल्ड सिटीज. अर्थस्कैन पब्लिकेशन्स,* लन्दन

हार्डोय जोर्ज ई. मिटलिन, डायना एण्ड सेट्टर्थवेट, डेविड, 2001, एन्वायर्नमेण्टल प्राब्लम्स इन एन अर्बेनाइज़िग वर्ल्ड *अर्थस्कैन पब्लिकेशन्स,* लन्दन

इन्टरनेशनल इन्स्टीच्यूट फार एन्वायर्नमेण्ट एण्ड डेवेल्पमेण्ट (आईआईईडी), अप्रैल 2003, *रूरल अर्बन ट्रांसफार्मेशन्स, एन्वार्यनमेण्ट एण्ड अर्बनाइजेशन, लन्दन,* यू.के. वाल्यूम 15 नं0–1

इन्टरनेशनल लेबर आर्गेनाइजेशन (आईएलओ) रीजनल आफिस फार एशिया एण्ड द पैसिफिक द इनफोर्मल सेक्टर, http:/www.ilo.org/public/english/region/esro/bangkok/feature/inf-sec.htm.

जैक, मैलकम, 2006, अर्बनाइजेशन, सस्टेनेबल ग्रोथ एण्ड पावर्टी रिडक्शन इन एशिया, *आईडीएस बुलेटिन,* वाल्युम 37 नं0–3, मई

लायड पीटर, 1979, *स्लम्स आफ होप? शैन्टी टाऊन्स आफ द थर्ड वर्ल्ड,* मानचेस्टर यूनिवर्सिटी प्रेस

मेहता दिनेश, 2000, *द अर्बनाइजेशन आफ पावर्टी,* हैबीटैट डिबेट, वाल्यूम 6, नम्बर 4, नैरोबी

पायन ज्योफ्री 1977, *अर्बन हाऊसिंग इन द थर्ड वर्ल्ड,* ल्योनार्ड हिल, लन्दन

सेट्टर्थवेट, डी सितम्बर 2007, *द ट्रासिसन टू ए प्रीडोमिनेन्टली अर्बन वर्ल्ड एण्ड इट्स अन्डरपिन्निगंस, ह्यूमन सेटलमेण्ट्स डिस्कशन पेपर सीरीज अर्बन चेन्ज–4 सीरीज अर्बन चेन्ज–4 आईआईईडी*

सेन अमर्त्य, 2000, *डेवेल्पमेण्ट एज़ फ्रीडम,* आक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस, आक्सफोर्ड एण्ड न्यूयार्क

शर्मा कल्पना, 2000, *रिडिस्कवरिंग धारावीः स्टोरीज फ्राम एशियाज़ लार्जेस्ट स्लम, पेन्गुइन,* लन्दन एण्ड न्यूयार्क

यू. के डिपार्टमेण्ट फार इन्टरनेशनल डेवेल्पमेण्ट (डीएफआईडी) अप्रेल 2001, *मीटिंग द चैलेन्ज आफ पावर्टी इन अर्बन एरियाज*

युनाइटेड नेशन्स डिपार्टमेण्ट ऑफ इकनामिक एण्ड सोशल अफेयर्स, पापुलेशन डिवीजन, 2004, *वर्ल्ड अर्बनाइजेशन प्रोस्पेक्ट्स,* युनाइटेड नेशन्स 2003 रिवीजन, न्यूयार्क

युनाइटेड नेशन्स डिपार्टमेण्ट आफ इकनामिक एण्ड सोशल अफेयर्स पापुलेशन डिवीजन, 2006, *वर्ल्ड अर्बनाइजेशन प्रोस्पेक्ट्स,* युनाइटेड नेशन्स, 2005 रिवीजन, न्यूयार्क

यूएन एस्कैप, 1996, *लिविंग इन एशियन सिटीज़: द इम्पैन्डिंग क्राईसिस, काज़िल, कनसीक्वेनसिस एण्ड आल्टरनेटिव्स फार द फ्यूचर,* रिपोर्ट आफ द सैकेन्ड एशिया–पैसिफिक फोरम, युनाइटेड नेशन्स, न्यूयार्क

यूएन एस्कैप 2001, *रिड्यूसिंग डिस्पैरिटीज, बेलेन्सड डेवेल्पमेण्ट आफ अर्बन एण्ड रूरल एरियास एण्ड रीजनल/विद इन द कन्ट्रीज आफ एशिया एण्ड द पैसिफिक,* युनाइटेड नेशन्स

यूएन. हैबीटैट, 2003, *स्लम्स आफ द वर्ल्ड : द फेस आफ अर्बन पावर्टी इन द न्यू मिलेनियम?* वर्किंग पेपर, नेरोबी

यूएन हैबीटैट 2003, *द चैलेन्ज आफ स्लम्सः ग्लोबल रिपोर्ट आन ह्यूमन सैटलमेण्ट्स* 2003, अर्थस्कैन, लन्दन एण्ड स्टर्लिंग, वीए

यूएन हैबीटैट 2001, *टूल्स टू सुपोर्ट पार्टीसिपेटरी अर्बन डिसीज़न मेकिंग, अर्बन गवर्नेन्स टूलकिट सीरीज, नैरोबी*

यूएन हैबीटैट, 2006, *स्टेट आफ द वर्ल्ड सिटीज रिपोर्टः 2006–2007,* अर्थ स्कैन, लन्दन एण्ड स्टर्लिंग वीए

यूएन हैबीटैट 2004, रिलेशनशिप बिटविन सस्टेनेबल डेवेल्पमेण्ट, अर्बनाइजेशन एण्ड स्लम्स, थिंक पीस अनपब्लिशड

वलायट, डब्ल्यू. बी. (ed) 1998 एनसाइक्लोपीडिया आफ हाउसिंग, सेज पब्लिकेशन

वर्ल्ड बैंक, 1993, हाउसिंग एनेबलिंग मार्केट्स टू वर्क, ए वर्ल्ड बैंक पालिसी पेपर

वेबसाइट्स

एशियन कोलीशन फार हाऊसिंग राईट्स (एसीएचआर) **www.achr.net**

सेन्टर आन हाऊसिंग राईट्स एण्ड इविक्शन्स (सीओएचआरई) **www.cohre.org**

कम्यूनिटी आर्गेनाइजेशन्स डेवेल्पमेण्ट इन्स्टीटयूट (सीओडीआई) थाईलैण्ड **www.codi.or.th.**

एनवायरमेण्ट एण्ड अर्बनाईजेशन, द जोरनल आफ द इन्टरनेशनल इन्स्टीच्यूट फार एनवायरनमेन्ट एण्ड डेवेल्पमेण्ट (आईआईईडी) लन्दन, यू.के. इस जोरनल के सभी अंक सेज पब्लिकेशन की वेबसाइट से प्राप्त किए जा सकते हैं **http://sagepub.com**

औरंगी पायलट प्रोजेक्ट, कराची, पाकिस्तान। **www.oppinstitutions.org**

स्लम डवेलर्स इन्टरनेशनल (एसडीआई) **www.sdinet.org**

अर्बन रिसोर्स सेन्टर (यूआरसी) कराची, पाकिस्तान **www.urckarchi.org**

युनाइटेड नेशन्स इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फार एण्ड द पेसिफिक (यूएन एस्कैप) **http://www.unescap.org**

हाऊसिंग द अर्बन पूअर ए प्रोजेक्ट आफ द युनाइटेड नेशन्स इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फार एशिया एण्ड द पेसिफिक (यूएन एस्कैप) **www.housing-the-urban-poor.net**

युनाइटेड नेशन्स ह्यूमन सैटलमेण्ट्स प्रोग्राम (यूएन हैबीटैट) **www.un-habitat.org**

अधिक जानकारी के लिए मुख्य वेबसाइट्स की एक विस्तृत सूचीः *इन तत्काल गाईडों की श्रृंखला में चर्चित प्रमुख मुद्दों के बारे में अधिक जानकारी देने वाली वेबसाइट्स की विस्तृत सूची के लिए ''हाऊसिंग द अर्बन पूअर' वेबसाइट देखें और ''आर्गेनाइजेशन्स डैटाबेस'' तक पहुंचने के लिए लिन्क्स अनुसार चलिये।*

www.housing-the-urban-poor.net

चित्र: यूएन एस्कैप

एशिया एवं प्रशांतीय क्षेत्र में तीव्र शहरीकरण एवं आर्थिक वृद्धि के दबाव से शहरी गरीबों को अपने आवासीय इलाकों से निष्कासित किया जा रहा है। अधिकांश मामलों में इनका पुनर्वास रोज़गार एवं आर्थिक अवसरों से दूर परिधीय क्षेत्र में किया जाता है। साथ ही, 50 करोड़ से अधिक लोग फिलहाल एशिया एवं प्रशांतीय क्षेत्र की स्लम या और अनाधिकृत बस्तियों रह रहे हैं और यह संख्या बढ़ रही है।

स्थानीय सरकारों को वर्ष 2020 तक स्लमवासियों के जीवन में महत्वपूर्ण सुधार लाने पर लक्षित 'मिलेनियम विकास लक्ष्य' की प्राप्ति की दिशा में पहले कदम के रूप में शहरी गरीबों के आवासीय अधिकरों की रक्षा के लिए नीति प्रपत्र चाहिएं। इन तत्काल गाइडों का उद्देश्य 'शहरी गरीबी घटाने' के ढाँचे के अन्तर्गत राष्ट्रीय और स्थानीय स्तरों पर गरीबों के आवास और शहरी विकास के पक्ष में नीति निर्माताओं द्वारा समझ को प्रौन्नत करना है।

इन तत्काल गाइडों में निम्नलिखित आवास सम्बन्धी मुद्दों से निपटने से सम्बन्धित प्रवृतियों और परिस्थितियों, संकल्पनाओं, नीतियों, साधनों और सिफारिशों का समीक्षात्मक दृष्टिकोण सम्मिलित करके सहज पठनीय रूप में प्रस्तुत किया गया है। ये मुद्दे हैं:

(1) **शहरीकरण:** शहरी विकास में गरीबों की भूमिका, (2) **न्यून आय-आवास:** शहरी गरीबों को समुचित आवास ढूँढनें में सहायता देने के तरीके, (3) **भूमि:** शहरी गरीबों के आवास हेतु एक निर्णायक तत्व, (4) **निष्कासन:** शहरी गरीब समुदायों को पूरी तरह नष्ट करने के विकल्प (5) **आवासीय वित्त:** आवास खरीदने हेतु गरीब की सहायता करने के तरीके, (6) **समुदाय-आधारित संगठन:** गरीब, विकास के एजेंट के रूप में, (7) **किराये के आवास:** गरीबों के लिए अति उपेक्षित आवासीय विकल्प।

यह तत्काल गाइड 1 इस बात का परीक्षण करती है कि जब अपनी आवासीय समस्याओं के सफल समाधान खोजने की बात आती है तो ये समुदाय संगठन कितने मूल्यवान और साधन सम्पन्न हो सकते हैं। यह गाईड इस बात पर भी दृष्टि डालती है कि एशिया में समुदाय संगठन कैसे विकसित हुए, कैसे कार्य करते हैं, और नीति निर्माताओं के लिए, विशेषतया विकेन्द्रीकरण के सन्दर्भ में उपयोगी किन साधनों का प्रयोग करते है।

अधिक जानकारी-वेबसाइट www.housing-the-urban-poor.net से प्राप्त की जा सकती है।

युनाइटेड नेशन्स ह्यूमन सैट्लमेण्ट्स प्रोग्राम (यूएन हैबीटैट)
पो.आ. बाक्स 30030 जी.पी.ओ 00100
नैरोबी, केन्या
फैक्स: (254-20) 7623092 (TCBB Office)
ई.मेल: tcbb@unhabitat.org
वेबसाइट: www.unhabitat.org

युनाइटेड नेशन्स इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फॉर एशिया एण्ड द पेसिफिक (यून एस्कैप)
राजदमनेरन नोक एवेन्यू, बैंकाक 10200, थाईलैण्ड
फैक्स: (66-2) 288 1056/1097
ई.मेल: escap-prs@un.org
वेबसाइट: www.unescap.org