

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

2

न्यून आय-आवास:
शहरी गरीबों को समुचित आवास
ढूँढने में सहायता देने के तरीके

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

ISBN 978-92-113-1947-7

एच.एस./960/08 ई एशियाई शहरों में गरीबों के लिए आवास तत्काल गाईड-2

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 सैटलमेण्ट्स प्रोग्राम (यूएन हैबीटैट) अथवा इसकी गवर्निंग कौंसिल का सहमत होना अनिवार्य नहीं है। स्रोत दर्शाने पर इसके किसी भी अंश को बिना किसी अनुमति के उद्धृत किया जा सकता है।

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

आवरण चित्र: 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।

प्रकाशन:

युनाइटेड नेशन्स इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फॉर एशिया एण्ड द पैसिफिक (यूएन एस्कैप)

राजदमनेरन नोक एवेन्यू

बैंकाक-10200, थाईलैण्ड

फ़ैक्स: (66-2) 288 1056/1097

ई.मेल: escap-prs@un.org

वेब: www.unescap.org

एवं

युनाइटेड नेशन्स ह्यूमन सैटलमेण्ट्स प्रोग्राम (यूएन हैबीटैट)

पो0आ0 बाक्स 30030 जी.पी.ओ. 00100

नैरोबी, केन्या

फ़ैक्स: (254-20) 7623092

ई.मेल: tcbb@un-habitat.org

वेब: www.un-habitat.org

आभार

सात तत्काल गाईडों का यह सेट यूएन 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 उच्च सरकार द्वारा प्रदत्त 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 रासमस प्रेश्त, सुश्री लोई रोल्स और श्री जिंग झांग द्वारा भी अन्तः पुनरीक्षण एवं योगदान प्रदान किया गया।

गाईडें 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 कन्सल्टिंग, श्री पीटर स्वैन, एशियन कोलिशन फार हाऊसिंग राइट्स; श्री कोइन डेवानडेलर, किंग मांगकुट एशियन इन्स्टीच्यूट ऑफ टेक्नोलॉजी; 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

परिस्थितियां

स्लम और अनाधिकृत बस्तियां क्या हैं?	2
कोई दो एक समान नहीं हैं।	3
आखिर स्लम होते क्यों हैं?.....	4

संकल्पनाएं

स्लमों के लिए क्या किया जाए.....	5
अनौपचारिक आवासीय विकास के चार मुख्य पहलू.....	6
महिलाएं और न्यून आय आवास.....	8
आवास और भूमि तक पहुँच में भेद-भाव.....	9

उपागम एवं दिशा-निर्देश

निष्कासन और स्लम साफ करना.....	10
निष्कासन के 5 विकल्प	
विकल्प-1 स्थल पर ही अपग्रेडिंग	13
आन-साईट अपग्रेडिंग सभी विकल्पों में से सर्वश्रेष्ठ क्यों है?	14
सफल अपग्रेडिंग के सात सिद्धान्त.....	16
अपग्रेडिंग-क्या करें और क्या न करें.....	19
किसी विशिष्ट अपग्रेडिंग योजना की सात अवस्थाएं.....	20
चेक लिस्ट-अपनी अपग्रेडिंग परियोजना के विषय में पूछे जाने योग्य प्रश्न.....	24
विकल्प-2 पुनर्वास	25
पुनर्वास प्रक्रिया का सहभागी ढंग से प्रबन्ध करना.....	26
पुनर्वास प्रक्रिया में लोगों को केन्द्र में रखना.....	28
पुनर्वास स्थल.....	29
विकल्प-3 सरकार द्वारा निर्मित नये जनता आवास	30
क्या सरकारें सबके लिए आवास प्रदान कर सकती हैं?	31
विकल्प-4 स्थल और सेवाएं (साइट्स-एण्ड-सर्विसेस)	32
'स्थल और सेवाएं' योजनाओं को बेहतर कार्य करने योग्य बनाने के 5 तरीके....	33
'स्थल और सेवाएं' की समस्याएं.....	34
विकल्प-5 शहर व्यापी आवासीय रणनीतियां	36
पूरे शहर के स्तर पर जाने के लिए आपको क्या चाहिए.....	39

स्रोत

पुस्तकें, लेख, प्रकाशन एवं वेबसाइट्स	40
--	----

मिलेनियम विकास लक्ष्य 7; टारगेट 11

2020 तक कम से कम 10 करोड़ स्लमवासियों के जीवन में महत्वपूर्ण सुधार हेतु सस्ते आवासों तथा आवास सम्बन्धी इन्फ्रास्ट्रक्चर के लिए संसाधनों में वृद्धि के प्रावधान की तुरन्त आवश्यकता को भांपते हुए स्लम रोकने तथा स्लम को बेहतर बनाने को प्रथामिकता देते हुए.....

सितम्बर 2005 को संयुक्त राष्ट्र शिखर सम्मेलन का अनुच्छेद 56.उ.



चित्र: होमलेस इन्टरनेशनल

न्यून आय-आवास: शहरी गरीबों को समुचित आवास ढूँढने में सहायता देने के तरीके

नीति निर्माताओं के लिए तत्काल गाईड 2

यह गाईड न्यून आय आवास की समस्या को कार्यक्रम एवं परियोजना स्तर पर हल करने के कई तरीकों का वर्णन करती है। यह गाईड स्लम एवं अनाधिकृत बस्तियों में रहने वाले लोगों के पर्यावरण एवं आवास को प्रौन्नत करने तथा शहरी गरीबों की भावी पीढ़ियों के लिये समुचित आवास प्रदान करने के अच्छी तरह परखे हुए तरीकों पर ध्यान केन्द्रित करती है।

पहला भाग न्यून आय आवास को समझने के लिए आवश्यक आवधारणाओं को प्रस्तुत करता है तथा अच्छे, वहनीय क्षमता के आवासों की गम्भीर कमी के पीछे छुपे कारणों अर्थात शहरी स्लमों की समस्याओं को खोजता है। आगे 'शहरी गरीबों की आवासीय आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु अवस्थापित स्लमों के विषय में क्या किया जाए तथा नए आवासों के निर्माण द्वारा भावी स्लमों से कैसे बचा जाए' की वैकल्पिक रणनीतियों का परीक्षण करके मुख्य तरीकों की रूप रेखा प्रस्तुत की गई है। अन्त में गाईड शहर के स्तर पर समुचित और वहनीय क्षमता के न्यून आय आवास बना कर स्लमों को प्रौन्नत करने के लिए आवश्यक मुख्य विचारों का परीक्षण करती है।

यह गाईड विशेषज्ञों के लिए नहीं है अपितु इसका उद्देश्य राष्ट्रीय और स्थानीय अधिकारियों तथा नीति निर्माताओं की क्षमता को निर्मित करने में सहायता करना है; जिन्हें न्यून आय आवास के मुद्दों की तेजी से समझ बढ़ाने की ज़रूरत है।

स्लम और अनाधिकृत बस्तियां क्या हैं?

एशिया में सभी शहरी गरीब स्लमों में नहीं रहते हैं और इसके विपरीत वो सब जो स्लमों में रहते हैं गरीब नहीं होते। लेकिन सभी स्लमों में आवास की निम्न गुणवत्ता और बुनियादी सेवाओं की कमी शहरी गरीबी का स्पष्ट चित्र प्रस्तुत करती है। इस लिए यह गाईड स्लमों के न्यून आय आवास को मुख्य फोकस के रूप में देखती है।

शहरी गरीब बस्तियां विभिन्न प्रकार के रूप और आकार में होती हैं जिन्हें स्लम के साथ अन्य कई नामों से पुकारा जाता है। पारम्परिक रूप से स्लम शब्द आवासों के निकट के क्षेत्र का वर्णन करता है जो कभी अच्छी स्थिति में था लेकिन बाद में खराब स्थिति एंव बहुत भीड़ की स्थिति को प्राप्त हो गया तथा न्यून आय वाले समूहों को किराये पर दे दिया

गया। दूसरी ओर अनाधिकृत बस्ती अवैध रूप से कब्जा की गई भूमि पर निर्मित निम्न गुणवत्ता वाले आवासों को कहते हैं। तीसरे प्रकार की बस्ती एक अनियमित उप विभाजन है जिसमें भूमि का वैध मालिक भूमि को निम्न स्तरीय प्लॉटों में बांट कर भवन निर्माण के नियमों का पालन किए बिना बेच अथवा किराये पर दे देता है।

यूएन हैबीटैट एक स्लम परिवार को लोगों के ऐसे समूह के रूप में परिभाषित करता है जिन्हें निम्नलिखित स्थितियों में से एक या अधिक प्राप्त नहीं हैं:— टिकाऊ आवास, रहने को पर्याप्त स्थान, साफ पानी, समुचित स्वच्छता और सुरक्षित धारणाधिकार। (शहरीकरण पर तत्काल गाईड 1 देखिये)

शहरी समुदाय किन कारणों से स्लम बनता है?

- इसमें बुनियादी सेवाओं जैसे सुरक्षित पानी तक पर्याप्त पहुंच, पक्के रास्ते, नालियाँ, सफाई और अन्य आवश्यक इन्फ्रास्ट्रक्चर की कमी होती है।
- इसमें टूटे फूटे और घटिया स्तर के मकान होते हैं जो भवन निर्माण के विभिन्न नियमों का उल्लंघन करते हैं।
- यह भीड़-भाड़ वाले अथवा अत्यधिक सघन मकान और जनसंख्या से पहचाने जाते हैं।
- इसमें जीवन के लिए स्वस्थ पर्यावरण नहीं होता और यह खतरनाक अथवा विकास अयोग्य भूमि पर स्थित हो सकता है।
- इसके निवासियों के पास भूमि का असुरक्षित स्वामित्व होता है और कभी भी निष्कासित किए जा सकते हैं।
- इसके निवासी अत्यधिक गरीबी और सामाजिक बहिष्कार का अनुभव करते हैं।



चित्र: एसीएफआर

कोई दो एक समान नहीं हैं

एशियाई शहरों में अनियमित बस्तियाँ हर प्रकार के रूप और आकार में पाई जाती हैं लेकिन उनमें एक समानता अन्य विकल्पों की नितान्त कमी के प्रति अति सक्रिय और साधन सम्पन्न प्रतिक्रिया की है।



चित्र: एसीएचआर

कराची (पाकिस्तान में कच्ची आबादी) एक शहर जिसके चारों ओर सरकारी भूमि है जहाँ लोगों ने शहर के आकार की बस्तियाँ बना ली हैं।



चित्र: यूएन एस्कॉप

उलानबतार (मंगोलिया) में एक 'गेर एरिया' जहाँ शहर के ग्रामीण प्रवासी अपने साथ खानाबदोशी प्रकार के गेर टेण्ड्स भी ले आए।



चित्र: यूएन एस्कॉप

नोम पेन्ह में छतों पर स्लम एक ऐसा शहर जहाँ परित्यक्त मकानों की छतों तक का प्रयोग गरीब लोगों के आवास के लिए किया गया था।



चित्र: एसीएचआर

मुम्बई (भारत) में फुटपाथ पर स्लम; एक ऐसा शहर जहाँ 55% आबादी स्लामों में रहती है और कई तो स्लामों में भी मकान नहीं खरीद सकते।



चित्र: एसीएचआर

मनिला में कूड़े के ढेर पर स्लम जहाँ 35 हजार परिवार पुनर्चक्रण योग्य कूड़े को एकत्र कर अच्छी आजीविका कमाते हैं परन्तु फिर भी गन्दी स्थिति में रहते हैं।



चित्र: एसीएचआर

बैंकाक (थाईलैण्ड) में एक नहर के किनारे का स्लम जहाँ नहर के साथ के लम्बे क्षेत्र पर 220 समुदायों ने कब्जा कर रखा है।

आखिर स्लम होते क्यों हैं?

अधिकांश शहरों में मुख्य समस्या अनुकूल भूमि तक पहुँचने की है

स्लम असफल नीतियों, घटिया शासन, भ्रष्टचार, अनुचित नियमन, भूमि बाजार की दुष्क्रियाओं, वित्तीय व्यवस्थाओं की निष्क्रियता और राजनीतिक इच्छा के बुनियादी अभाव का परिणाम हैं।

इनमें से प्रत्येक असफलता पहले से ही गरीबी में दबे लोगों पर अतिरिक्त बोझ डालती है और शहरी जीवन द्वारा प्रदत्त मानव विकास की अपार क्षमताओं को बाधित करती है।

<http://web.mit.edu/urbanupgrading>

स्लम और अनधिकृत बस्तिया इस लिए अस्तित्व में हैं क्योंकि गरीबों की औपचारिक भूमि और आवासीय बाजार के न्यूनतम आवास तक पहुँच अथवा सामर्थ्य नहीं है। अनेक लोगों को आवास और भूमि तक पहुँचने के लिए समय, लाल फीताशाही और कठिनाइयों के कारण अनेक बाधाओं का सामना करना पड़ता है।

पूरे विश्व के अधिकांश शहरों में किसी न किसी प्रकार का स्लम है। मुम्बई, मनीला और कराची जैसे कई एशियाई शहरों में शहर की कुल आबादी के 50% से अधिक लोगों के घर स्लमों में है। कुछ स्थानों पर भूमि और आवास वितरण एवं अधिग्रहण की व्यवस्थाएं अभी भी बाजार से बाहर की परम्परागत और पुराने भूमि टेन्चोर व्यवस्थाओं द्वारा शासित है, फिर भी इन स्थानों पर स्लम हैं।

अधिकाधिक शहरी भूमि और आवासीय बाजार वृहद् आर्थिक प्रतियोगी स्थितियों के अन्तर्गत काम कर रहे हैं और इससे सभी प्रकार के आवासों की कीमतें इस प्रकार चढ़ रही हैं कि नियमित क्षेत्र का न्यूनतम स्तरीय आवास भी गरीबों के सामर्थ्य से बाहर है।

विवश होकर बाजार से बाहर हो जाने के कारण न्यून आय परिवारों के पास केवल एक ही विकल्प रह जाता है कि वे किसी अनियमित बस्ती में तुलनात्मक दृष्टि से छोटा, निर्माण गुणवत्ता में घटिया, और न्यूनतम सेवा प्राप्त कोई आवास निर्मित कर लें, खरीद लें अथवा किराये पर ले लें।

न्यून आय वाले परिवार शहरों और कस्बों में आय अर्जित करने के अवसर प्रदान करने वाले व्यापारिक और औद्योगिक केन्द्रों के निकट रहना चाहते हैं ताकि काम पर जाने के लिए लगने वाला समय और खर्च कम हो। लेकिन इन केन्द्रीय स्थानों पर अच्छी भूमि की मांग प्रायः बहुत अधिक होती है और इस लिए महंगी होती है। इस लिए गरीब परिवारों को विवश हो कर कम मांग वाली भूमि पर रहना पड़ता है क्योंकि यह भूमि अनुपयुक्त अथवा खतरनाक होती है जैसे कि वहां बाढ़ आती हो अथवा भू-स्खलन होता हो अथवा रेलवे लाईन, नालों अथवा सड़क के किनारों की भूमि। उन्हें न्यूनतम स्थान घेरने पर विवश होना पड़ता है जिससे इन बस्तियों में घनी आबादी और स्वास्थ्य के लिए हानिकारक स्तर की भीड़ हो जाती अथवा उन्हें विवश हो कर कस्बों और शहरों के किनारों की भूमि पर बसना पड़ सकता है जो शहरी इन्फ्रास्ट्रक्चर ढाँचे से परे और रोजगार के केन्द्रों से दूर होती है।

सरकारों की एक महत्वपूर्ण भूमिका है कि वे भूमि और आवास बाजारों में दखल दे कर शहरों में न्यून आय वर्गों के लिए सुरक्षित भूमि और अच्छे आवास तक पहुँच को सुनिश्चित करें। स्लम वासियों की समस्याओं को सुलझाने के लिए सरकार और नागरिकों में राजनीतिक इच्छा होना अनिवार्य है।



चित्र: सुरक्षादायी कार्य प्रोजेक्ट



दृष्टिगत से अधिक

बाहर वालों को स्लम भीड़-भाड़ वाली अव्यवस्थित और गन्दी झोपड़ियों का समूह दिखाई दे सकता है। लेकिन जब आप उनकी बाहरी परतों के नीचे देखना शुरू करते हो कि भीतर क्या चल रहा है तो आप वहाँ हर प्रकार के जटिल और मानव जीवन सहयोगी व्यवस्थाएं स्लमों में काम करती पाएंगे जिसमें प्रमुख बात निराशा के बजाय संसाधनपूर्ण होना है।

स्लमों के लिए क्या किया जाए?

स्लमों में नीति निर्माताओं, स्वैच्छिक संस्थाओं अथवा सहयोग दाताओं को कुछ करने से पहले यह समझना जरूरी है कि स्लम समुदायों के भीतर क्या चल रहा है

कुछ नीति निर्माताओं और व्यावसायिक लोगों के लिए स्लमों में सभी प्रकार की बुराईयां हैं—जैसे बीमारी, अपराध, राजनीतिक अशान्ति, दुर्यवहार और अज्ञानता लेकिन कई वर्षों के शोध से प्रकट हुआ है कि स्लम सामाजिक और ढाँचागत दृष्टि से पूरी तरह संगठित हैं। वहाँ के वासी शहर की आर्थिक अर्थव्यवस्था में पूरी तरह भाग लेकर अपने शहर को सांस्कृतिक विविधता और गति प्रदान करते हैं। आमतौर पर स्लमों को सुस्ती और अपराध के आधार पर पहचाना जाता है परन्तु इसके विपरीत उनकी पहचान ऊर्जा, रचनात्मकता, साधन सम्पन्नता और उद्यमी कौशल है।

कुछ स्थापित स्लमों में, उनके अन्दर ही, सभी सक्रिय स्थानीय अर्थव्यवस्थाएं होती हैं, अपने अनौपचारिक भूमि और आवास बाजार होते हैं तथा उनके अपने विविध सामाजिक एवं सांस्कृतिक समूह होते हैं। यद्यपि कुछ स्लमों में परिस्थितियां वास्तव में ही धिनौनी, स्वास्थ्य के लिए हानिकारक, गरीबी से भरपूर और आसामाजिक हो सकती हैं लेकिन यह स्थितियां वहाँ के वासियों के पास विकल्पों और अवसरों की अनुपस्थिति के कारण ही पैदा होती हैं। क्षेत्रों और शहरों के अन्तर्गत इस समृद्ध विविधता के कारण सरकारों तथा गैर सरकारी संस्थाओं के लिए

आवश्यक है कि पहले वे किसी स्लम की विशेषताओं को समझें, जिसमें उनकी हस्तक्षेप करने की योजना है। यदि बाहरी लोग केवल उन्हें सुन सकें तो स्लमवासियों के पास उस समझ की चाबी है।

‘क्या करना है’ को समझने के लिए नीति निर्माताओं को स्लमों के भीतर तथा उनके बीच की विविधता को सराहना चाहिए। स्लमवासी अपनी बस्ती की कार्यशैली, अपने समुदायों की विशेषताओं और उनकी जरूरतों और प्राथमिकताओं की सबसे अच्छी जानकारी रखते हैं।



अनौपचारिक आवासीय विकास के चार मुख्य पहलू

1 आवास

अनौपचारिक बस्तियां अनेक प्रकार के आवासों और निर्माण गुणवत्ताओं से भरी हुई हैं जिनमें सभी प्रकार की सेवाओं से युक्त अत्यधिक मजबूत कंक्रीट के ढाँचों से निर्मित भवनों से लेकर घिनौने, खिड़की विहीन, बांस, मिट्टी और टीन की चादरों से बने आवास होते हैं।

स्लम—और उनमें रहने वाले लोग—एक जैसे नहीं होते। प्रत्येक स्लम में गरीबी के अनेक स्तर होते हैं। वहां रहने वाले कुछ मालिक अपने आवासों को मध्यम स्तर के आवासों तक ले जाने के लिए पर्याप्त धन इकट्ठा कर सकते हैं जबकि अन्य कोई सुधार कर पाने में असमर्थ मूल झोपड़ियों में ही बने रहते हैं।

यद्यपि किसी स्लम में आवास बनाने से स्वास्थ्य और पर्यावरणीय खतरे अधिक होते हैं परन्तु वहां आवास बनाने का एक लाभ औपचारिक भवन निर्माण के उपनियमों से आजादी होती है। क्योंकि अधिकतर उनके जीवन का प्रत्येक पहलू तकनीकी दृष्टि से अवैध है लेकिन दूसरों के विचार के अनुसार अनुमति का पालन करने के बजाय अनियमित वासी अपनी ज़रूरत और स्थान एवं बजट की सीमाओं के अन्तर्गत अपना आवास निर्मित करने को स्वतंत्र होते हैं।



चित्र: एसीएचआर

2 इन्फ्रास्ट्रक्चर

अनेक शहरों में सरकारों ने अनौपचारिक बस्तियों में कुछ बुनियादी इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रदान करने के लिए कदम उठाए हैं परन्तु प्रायः यह कार्यक्रम अपर्याप्त, अच्छे ढंग से नियोजित और क्रियान्वित नहीं किए जाते और अनेक बस्तियां छोड़ दी जाती हैं।

अधिकारी टैंकरों अथवा नलों द्वारा जल आपूर्ति कर सकते हैं, लेकिन ये नल दिन अथवा सप्ताह के बड़े हिस्से के लिए सूख सकते हैं और अनेक लोग उन तक पहुँच ही नहीं सकते। स्थानीय सरकारों के लिए अनौपचारिक बस्तियों में मीटर लगाना सस्ता है परन्तु कई स्लमवासियों को अनियमित ढंग से निकट के घरों और दुकानों से महंगी दर पर बिजली खरीदनी पड़ती है।

अनियमित बस्तियों के अन्दर से सालिड कूड़ा कम ही उठाया जाता है लेकिन जब वासी बस्ती से बाहर कूड़ादान तक इसे ले आते हैं तो प्रायः नगरपालिका के कूड़ा उठाने वाले इसको उठाते हैं। अनौपचारिक बस्तियों में नालियां और सफाई मुख्य समस्याएं हैं तथा असुरक्षित टैन्डोर और लेवल की दृष्टि से नीचा होना, सीधी खड़ी अथवा खतनाक भूमि के कारण शहर नालियां और सीवर लाईन बिछाने के प्रति अनिच्छुक हो सकते हैं।



चित्र: यूएन एस्केप

4

भूमि धारणाधिकार

निःसन्देह एशिया की अनौपचारिक शहरी बस्तियों में रहने वाले लाखों लोगों के सामने की गम्भीर समस्याओं में से एक असुरक्षित धारणाधिकार है।

भूमि पर कब्जा करने की किसी कानूनी अनुमति के बिना उन्हें भू-स्वामी अथवा सार्वजनिक भूमि की स्वामी एजेन्सी द्वारा किसी भी समय निष्कासित किया जा सकता है। दैनिक जीवन को अनिश्चित बनाने के अतिरिक्त निष्कासन के निरन्तर खतरे के कारण अनौपचारिक बस्तियों के वासी अपने आवास अथवा बस्ती के सुधार में निवेश करने के प्रति अनिच्छुक रहते हैं। इसी प्रकार कानूनी मान्यता प्राप्त भूमि अधिकारों के बिना उपयोगी कम्पनियाँ (जैसे पानी और बिजली) तथा अन्य सेवा प्रदाय; (जैसे ऋण एजेन्सियाँ) अनौपचारिक बस्तियों में जाने के अनिच्छुक होते हैं। परिणाम स्वरूप अनौपचारिक बस्तियाँ प्रायः बरसों तक गन्दी और सुधार रहित रहती हैं।



चित्र: भूमि धारणाधिकार

3

अवस्थिति (लोकेशन)

शहरी गरीबों के लिए उनके आवास की लोकेशन अत्यधिक महत्वपूर्ण है। वे अधिकांशतः अपने आप को शहरों के ऐसे क्षेत्रों में अवस्थित करने की कोशिश करते हैं जो यथा सम्भव आय अर्जन के अवसरों से निकटतम हो।

इसका अर्थ प्रायः व्यापारिक शहर के केन्द्रों औद्योगिक क्षेत्रों अथवा बाजार, और परिवहन केन्द्रों के निकट होना है। लेकिन इन स्थानों पर भूमि की मांग अधिक होती है और वह महंगी भी होती है। इसलिए यदि गरीब उन स्थानों पर नहीं बस सकते तो विवश होकर ऐसी जमीन पर बस जाते हैं जिसकी किसी अन्य को आवश्यकता नहीं होती जैसे कुछ खतरनाक स्थान जहां बाढ़ अथवा भूस्खलन का खतरा हो, सड़कों और रेलवे लाईनों के साथ अथवा नदियों और नालों के किनारों के साथ-साथ।

क्योंकि ऐसे खतरनाक क्षेत्रों में भूमि महंगी होती है इस लिए वहां आबादी बहुत घनी हो जाती है। इसके स्थान पर कुछ गरीब परिवार शहरी सीमा की परिधि पर बस सकते हैं जो शहरी इन्फ्रास्ट्रक्चर से परे होती है तथा रोजगार के केन्द्रों से पर्याप्त दूर होती है जहां भूमि तो मिल सकती है परन्तु नौकरी और जीवन अधिक कठिन होगा।

भूमि धारणाधिकार केवल वैध और अवैध की बात ही नहीं है।

अधिकांश देशों में अलग अलग भूमि धारणाधिकारों की एक श्रेणी होती है, जो अलग-अलग कोटि की धारणाधिकार सुरक्षा प्रदान करती हैं। अनौपचारिक बस्तियाँ जब पुरानी तथा एकीकृत हो जाती हैं और जब तक किसी सन्निकट निष्कासन का स्पष्ट संकेत न हो तो वासी अपने आप को भूमि खोने की सम्भावना से सुरक्षित अनुभव करते हैं। कब्जाधारक आमतौर पर प्रलेख और साक्ष्य एकत्र कर लेते हैं कि वे एक ही बस्ती में लम्बे समय से रह रहे हैं जो प्रायः उनके उसी भूमि पर रहने के दावे को मजबूत करते हैं। जब अधिकारी किसी बस्ती में बुनियादी सेवाएँ जैसे पैदल रास्ते, नालियाँ, मीटर लगा कर जल-आपूर्ति एवं बिजली लाते हैं तो प्रायः यह माना जाता है कि उस बस्ती को उच्च स्तरीय सुरक्षा या मान्यता प्रदान की जा रही है। इन सभी साधनों के माध्यम से कब्जा करने वाले धीरे-धीरे अपनी भूमि धारणाधिकार को उस पर बिना किसी कानूनी अधिकार के सुरक्षित करने का प्रयास करते हैं।

(भूमि पर तत्काल गार्ड-3 देखिये)



चित्र: एसीएडआर

थाईलैण्ड के फुकेट द्वीप में सुनामी से गांव नष्ट हो जाने के बाद ता चैतचाई समुदाय के पुनर्निर्माण की परियोजना के कार्य का निरीक्षण कुशल राज मिस्त्रियों से बनी केवल महिलाओं की एक टीम द्वारा किया गया। परियोजना पूरी हो जाने के बाद यह टीम सुनामी से प्रभावित अन्य समुदायों को पुनर्निर्माण के तकनीकी पक्ष में बड़ी भूमिका अपनाने का प्रशिक्षण देने गईं।

(स्रोत: www.codi.or.th)

महिलाएं और न्यून आय-आवास

महिलाओं की पूरी भागीदारी किसी परियोजना की सफलता की सर्वश्रेष्ठ गारंटी है।

किसी सामुदायिक आवास प्रक्रिया में महिलाएं सदैव मुख्य स्टेकहोल्डर्स होती हैं भले ही परियोजना नए स्थान पर पुनर्वास की हो अथवा उसी स्थान पर उन्नति की हो। इस लिए यह आवश्यक है कि महिलाओं के लिए नियोजन और कार्यान्वयन के सभी स्तरों पर पूरी भूमिका निभाने के लिए स्थान निर्मित किया जाए। उनके पास अपने समुदाय का घनिष्ठ ज्ञान और समस्याओं की जानकारी होती है और उनके पास पहले से ही अपने समुदाय में एक मजबूत समाजिक नेटवर्क होता है। प्रायः समुदाय के घरों और परिवारों की प्राथमिक देखभाल करने वाली महिलाएं ही अच्छी सामुदायिक आवास परियोजना से सर्वाधिक लाभान्वित होने वाली हैं और यदि उनकी आवासीय परिस्थितियां खराब अथवा अनिश्चित हों तो सर्वाधिक हानि भी हो सकती है।

महिलाएं ही अपनी बस्ती में किसी प्रकार के हस्तक्षेप के समर्थन अथवा विरोध में सहयोग पैदा करने की सर्वाधिक योग्यता रखती हैं इसलिए उनकी पूरी भागीदारी किसी परियोजना की सफलता की कुंजी है। प्रत्येक के जीवन में सुधार लाने की प्रक्रिया में महिलाओं की भागीदारी उनमें क्षमता और विश्वास को निर्मित कर सकती है जिससे उनका स्टेटस बढ़ता है और असमानता की खाईयों को पाटने में भी सहायता मिलती है। जब महिलाएं नियोजन,

निर्माण और अपने नए मकानों के लिए अदायगी करने तथा बेहतर इन्फ्रास्ट्रक्चर के लिए केन्द्रीय भूमिका निभाती हैं तो इससे न केवल यह सुनिश्चित होता है कि नए डिजाइन उनकी पारिवारिक आवश्यकताओं के अनुरूप है अपितु इससे वह अपने घरों से बाहर निकलती हैं और समुदाय के दीर्घकालिक विकास में मुख्य कार्यकर्ता के रूप में उनका अपने समुदाय में स्टेटस भी बढ़ता है।

“पू-यिंग शक्ति”

थाईलैण्ड में ‘बान मैकांग कम्युनिटी अपग्रेडिंग प्रोग्राम’ के अन्तर्गत, जो अब थाईलैण्ड के 200 शहरों और कस्बों में पूरी तेजी के साथ चल रहा है, आप लिंग भेद की खुली चर्चा नहीं सुनेंगे अपितु आप पाएंगे कि महिलाओं की अभिभूत करने वाली शक्ति है जो बचत समूहों की श्रेणी में, समुदायों, योजना समितियों और भवन सामग्री की कीमतों में मोलभाव करने वाली, निर्माण दलों, वित्तीय प्रबन्धन और लेखा परीक्षण के उप-समूहों तथा सामुदायिक सहकारी बोर्डों में प्रमुखता रखती है। अब यह कहना कोई अतिशयोक्ति नहीं है कि देश के गरीब समुदाय की उन्नति के अभियान को महिलाएं (पू-यिंग) नेतृत्व देकर आगे बढ़ा रही है।

आवास और भूमि तक पहुँच में भेद-भाव

महिलाएं प्रायः अपनी तथा अपने परिवार की आवासीय आवश्यकताओं को पूरा करने की कोशिश में स्पष्ट और अस्पष्ट भेदभाव का सामना करती हैं। क्योंकि महिलाएं (विशेषतया महिला प्रधान परिवारों की) प्रायः आय के निम्न स्तरों और गरीबी के उच्च स्तरों का अनुभव करती हैं और इससे आवास तक उनकी पहुँच और भी कठिन हो जाती है।

महिलाएं अपने देशों के कानूनों और रीति रिवाजों के माध्यम से आवास प्राप्त करने में भी सभी प्रकार की बाधाओं का सामना करती हैं जो उनकी कानूनी रूप से मालकिन बनने, लीज, अथवा सम्पत्ति के प्रयोग पर नियन्त्रण अथवा विरासत में प्राप्त करने की योग्यता पर रोक लगा सकती हैं। यहाँ तक कि एक ही परिवार में महिलाओं और पुरुषों का अपनी भूमि और मकान के साथ प्रायः काफी अलग सम्बन्ध होता है। एशिया में कई कानून व्यवस्थाएं परिवार के पुरुष सदस्यों के पक्ष में हैं, महिलाओं के भूमि अधिकार को अलग अलग तरीकों से जैसे उत्तराधिकार और

वैवाहिक सम्पत्ति व्यवस्थाओं के माध्यम से सम्पत्ति तक उनकी पहुँच को नकार कर, सीमित करती हैं। अनेक एशियाई देशों में आवास अथवा भू-खण्ड के स्वामित्व डीड अथवा ऋण पत्रों पर केवल पुरुष का नाम ही लिया जाता है। ऐसी महिलाएं जो अकेली हैं, वे ऐसे स्थानों पर विशेष रूप से कमजोर होती हैं, क्योंकि महिलाओं की भूमि तक पहुँच प्रायः उनके पतियों या पिताओं अथवा भाईयों के माध्यम से होती है इस लिए वे विधवा तलाक, परित्यक्ता अथवा पति के विदेश में कही प्रवास कर जाने बाद, अकेली रह जाने पर, भूमि तक अपनी पहुँच खो बैठती हैं। एशिया में अनेक संस्थाएं/संगठन महिलाओं के सम्पत्ति पर अधिकार के मुद्दे पर उत्तराधिकार कानूनों में संशोधन करके, भूमि टेन्चोर के नये नियमों द्वारा जो महिलाओं की आवास और भूमि तक की पहुँच की रक्षा करते हैं तथा इन व्यवस्थाओं को अधिक न्यायोचित बनाने के लिए महिलाओं को सम्मिलित करने के लिए स्थान बनाने का काम कर रही हैं।

1 **भारत में**—राष्ट्रीय स्लमवासी संघ और महिलाओं के बचत समूहों 'महिला मिलन' ने पिछले दो दशकों से अपने काम को आवासी स्थितियों के सुधारने तथा शहरी स्लमों की निर्धनतम और कमजोर महिलाओं के टेन्चोर अधिकारों पर केन्द्रित किया है। राष्ट्रीय स्लमवासी समूह और महिला मिलन के सभी प्रयासों में प्राथमिक तौर पर स्वयं गरीब महिलाएं हैं जो डिजाईनर, बिल्डर, वित्तीय प्रबन्धक और परियोजना पर्यवेक्षक हैं तथा अधिकतर आवासीय इकाईयों को महिलाओं के नाम पर ही रजिस्टर किया जाता है।

2 **लाओ पी.डी.आर में**—लाओ महिला संघ गरीब महिलाओं के ग्रामीण बचत समूहों के साथ मिलकर बुनियादी और राष्ट्रीय स्तर पर पूरे देश में यह सुनिश्चित करने के लिए काम कर रहे हैं कि भूमि और आवास पर महिला अधिकारों को मान्यता मिले तथा देश के भूमि स्वामित्व कार्यक्रमों के अन्तर्गत उन्हें लागू किया जाए। यह विशेष रूप से महत्वपूर्ण है क्योंकि अनेक ग्रामीण और शहरी गरीब महिलाएं अनपढ़ हैं अथवा उनमें व्यक्तिगत स्तर पर लिखित दस्तावेजों और दफ्तरी काम-काज करने में आत्म विश्वास की कमी है।

3 **बंगला देश में**—कई वर्षों तक ग्रामीण बैंक ग्रामीण परिवारों को अपने मानकीकृत चक्रवात-रोधी दो आवास डिजाईनों में से किसी एक जैसा आवास बनाने के लिए थोड़ा ऋण देता रहा है। लेकिन ऋण केवल इस शर्त पर दिया जाता है कि भूमि का स्वामित्व परिवार की प्रधान महिला के नाम हो जो उसकी वित्तीय सुरक्षा और परिवार तथा समाज में उसके स्टेट्स को प्रौन्नत करने में सहायता करने का माध्यम है।



बलात निष्कासन मानवधिकारों का घोर उल्लंघन है

संयुक्त राष्ट्र मानव अधिकार आयोग 1993 प्रस्ताव संख्या 77

निष्कासन और स्लम साफ करना

'बलात निष्कासन' शब्दावली उस स्थिति का वर्णन करती है जब लोगों को अपने घरों अथवा समुदायों से उनकी इच्छा के विरुद्ध कभी अन्यत्र पुनर्वास के प्रावधान के साथ तो कभी इसके बिना हटाया जाता है। खराब स्थिति में निष्कासन (बेदखली) अत्यधिक हिंसक और क्रूर प्रणाली हो सकता है जिसमें लोगों के मकानों, निजी सम्पत्ति, समुदायों, आजीविकाओं और सहायता तन्त्र सबको नष्ट कर दिया जाता है। जब लोगों को अपने स्लम समुदायों से बेदखल कर रहने के लिए वैकल्पिक स्थान प्रदान किए जाते हैं तो इस प्रकार के नए पुनर्वास स्थल प्रायः कार्यस्थलों और सहयोग नेटवर्क से बहुत दूर, कम-सुविधापूर्ण, खतरनाक, पर्यावरण और मनुष्य के जीवन के लिए इतने प्रतिकूल होते हैं कि बेदखल किए गए लोग वस्तुतः बेघर हो जाते हैं।

1950 के बाद से अनेक सरकारों के लिए स्लम नष्ट करना एक संयुक्त व्यवहार बन गया है। लेकिन बल पूर्वक निष्कासन को अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर कानून विरुद्ध मानने पर भी कई सरकारें शहरी गरीब परिवारों को अपने घरों से बलपूर्वक बेदखल करने

का काम छुट-पुट स्तर पर निरन्तर कर रही हैं। (निष्कासन पर तत्काल गार्ड 4 देखिये)

गत वर्षों में शक्ति के विकेन्द्रीकरण से स्थानीय शासन तंत्र ने यह अर्थ लिया कि शहर के अधिकारी बलपूर्वक निष्कासन और पुनर्वास की नीतियां अपना सकते हैं और केन्द्रीय सरकार के पास ऐसे उल्टे कदम को रोकने के लिए कोई अवसर नहीं है।

बलपूर्वक निष्कासन अनेक कारणों से होता है। स्लमवासियों को व्यापारिक पुनर्विकास के लिए महंगी जमीन खाली करवाने, भद्दे अनाधिकृत आवासों को हटा कर शहर के क्षेत्र को सुन्दर बनाने के लिए अथवा राजनीतिक प्रतिरोध के जमावड़े को हटाने के लिए निष्कासित किया जा सकता है। आर्थिक वृद्धि के दौर में बेदखली विशेष रूप से प्रचलित होती है क्योंकि डेवेलपर्स नई भूमि और नए निवेश के अवसरों की तलाश में रहते हैं। मन्दी के दौर में प्रायः बलात बेदखली कम हो जाती है और स्लमवासियों को रात में अच्छी नींद करने का बेहतर अवसर मिलता है।

बालात निष्कासन की दो कहानियाँ

1 मेट्रो मनिला फिलीपाईन्स

फरवरी 2007 में शहर में दो हाइवे पुलों के नीचे रह रहे 141 गरीब परिवारों को जबरदस्ती उनके घरों से बेदखल कर दिया गया। स्थानीय नागरिक संगठनों के अनुसार तोड़-फोड़ दस्ता, जिसमें म्यून्सपिल कमेटी के 200 व्यक्ति तथा सशस्त्र पुलिस थी, समुदाय में बिना पूर्व सूचना के घुसा। समुदाय के नेता, जो निकट ही सरकारी अधिकारियों द्वारा बुलाई मीटिंग में थे, अपना सामान इक्वटा करने के लिए समय मांगने के लिए तेजी से वापस लौटे; परन्तु अधिकारियों ने उनके निवेदन को अस्वीकार किया और पुलिस ने हवा में गोलियाँ चलाई और घरों को तोड़ना शुरू कर दिया। कई महिलाओं और बच्चों को तोड़-फोड़ के दौरान चोटें आईं और पांच आदमियों को म्यून्सपिलिटी के आदमियों ने लाठियों और सम्बल से पीटा।



चित्र: यूएन मनिला

2 नोम पेन्ह, कम्बोडिया

कम्बोडिया की राजधानी नोम पेन्ह में टोनल बसाक पर नदी किनारे बसे विशाल स्लम के वासियों को एक व्यापारिक विकास परियोजना के लिए रास्ता साफ करने हेतु अनेक क्रूर तरीकों से निष्कासित किया गया। शहर के अधिकारी बरसों से उस स्लम को साफ करने की कोशिश कर रहे थे। लगभग 2000 परिवारों को पहले ही बेदखल कर दिया गया था और तोड़-फोड़ दस्ते द्वारा उन घरों को जला कर राख कर दिया गया। कुछ वासियों को शहर से 22 किलोमीटर दूर बाहर के क्षेत्र में एक बड़ी सरकारी पुनर्वास कालोनी में छोटे प्लाट दिए गए।

लेकिन अनेक परिवारों को पुनर्वास प्लाट आबंटित नहीं किए गए और अनेक ने शिकायत की कि पुनर्वास हेतु दी गई भूमि रहने योग्य नहीं है। 1206 परिवार बसाक में खुले कैम्प में रह रहे थे क्योंकि उनके घर पहले से ही तोड़े जा चुके थे। अधिकांश पुरानी बस्ती में किरायेदार थे और क्योंकि किरायेदार पुनर्वास प्लाट के अधिकारी नहीं थे, अतः उन्होंने छोड़ कर जाने से इन्कार कर दिया। अन्ततः मई 2006 में इन आखिरी परिवारों को सशस्त्र पुलिस ने बलपूर्वक बेदखल किया। भूमि पर बढ़ते व्यापारिक दबाव, भ्रष्टाचार और विश्वसनीय भूमि रिकार्ड की कमी ने कम्बोडिया में भूमि विवादों को सामान्य बना दिया है और पिछले वर्षों में कई स्लमों को धराशायी या जला दिया गया था।



चित्र: एसी/एफआर

निष्कासन— निराशाजनक तथ्य

देश	निष्कासनों की संख्या	निष्कासित किए गए लोगों की संख्या	उत्तरदायी समूह	निष्कासन के कारण
बंगला देश	17	27,055	13, सरकार द्वारा, 4, निजी समूहों द्वारा	पर्यावरण स्वच्छ करना, शापिंग कम्प्लेक्स बनाना, भूमि छीनना, इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोन्नत करना
चीन	10	707,656	6 सरकार द्वारा, 4 निजी समूहों द्वारा	शापिंग सेन्टर, इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोन्नत करना, ओलम्पिक्स
भारत	24	854,250	17 सरकार द्वारा 4 निजी समूहों द्वारा 1 स्थानीय सरकार द्वारा 4 राज्य सरकार द्वारा	पर्यावरणीय सुधार, फेरीवालों को हटाना, नये पार्क, पुनर्विकास, पर्यटन विकास, जाति संघर्ष
इन्डोनेशिया	12	40,417	शहरी शासन	इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोन्नत करना हाकर्स द्वारा अधिग्रहित भूमि का पुनर्विकास करना
जापान	3	600	2 निजी समूहों द्वारा, 1 स्थानीय सरकार द्वारा	क्षेत्र को साफ करना
मलेशिया	4	200	राष्ट्रीय और स्थानीय सरकार द्वारा	अवैध प्रवासियों को हटाना, सड़क का विकास
फिलिपाईन्स	7	43,488	4 स्थानीय सरकार द्वारा, 3 सरकार द्वारा	इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रोन्नत करना, हाकर्स को हटाना, सौन्दर्यीकरण

(स्रोत: www.achr.net)

बलात निष्कासन एक कुचक्र

बलात निष्कासन उन स्लमों को मिटा सकता है जिन्हें कोई देखना नहीं चाहता परन्तु वे इन लोगों की समस्या हल करने के लिए कुछ नहीं करते जिन्हें विवश हो कर वहाँ रहना पड़ रहा था—वस्तुतः वे लोगों को बेघर करके समस्याओं को और भी खराब कर देते हैं। जब लोगों को बिना कोई वैकल्पिक स्थान दिए उनके घरों से बेदखल किया जाता है तो उनके द्वारा नई अनाधिकृत बस्ती बनाने अथवा किरायेदार बनने की सम्भावना है और ये दोनों से ही केवल जनसंख्या घनत्व और वर्तमान स्लमों की समस्याएं बढ़ती हैं। (किराये के आवास पर तत्काल गार्ड 7 देखिये)। बलात निष्कासन के पीछे चाहे कोई भी उद्देश्य हो, परन्तु यह अपने साथ जुड़ी क्रूरता को न्यायोचित नहीं ठहरा सकता तथा आवासों की कमी को पहले से भी अधिक गम्भीर बना देता है।

निष्कासन के 5 विकल्प

शहरी आवासीय समस्या को हल करने के यहां पाँच प्रमुख वैकल्पिक तरीके दिए गए हैं जिन्हें सफलता की अलग-अलग माप के साथ प्रयोग किया गया है।

विकल्प-1: आन-साइट अपग्रेडिंग

आन-साइट अपग्रेडिंग का अर्थ है किसी वर्तमान अनौपचारिक बस्ती के भौतिक, सामाजिक और आर्थिक वातावरण में, वहाँ पर रह रहे लोगों को विस्थापित किए बिना, सुधार करना। जब शहर और सरकारें अनौपचारिक समुदायों को सुधारने की प्रक्रिया में अपना सहयोग देती हैं तो यह सबसे सस्ता और उनको नष्ट करने के बजाय शहर के लिए अत्यावश्यक सस्ते आवास का स्टाक बढ़ाने का श्रेष्ठ मानवीय तरीका होता है।

स्लम अपग्रेडिंग के विषय में सोचते समय अधिकांश लोग केवल तकनीकी कार्यक्रमों जैसे पक्के रास्ते, नालियाँ, जल आपूर्ति की लाइनें, स्ट्रीट लाइट्स, बिजली नेटवर्क, सफाई और कूड़ा निष्पादन के विषय में ही सोचते हैं। निश्चित रूप से इन्फ्रास्ट्रक्चर से जुड़ी ये चीजें आवश्यकता की सूची में सर्वोपरि हैं। लेकिन अपग्रेडिंग का अधिक व्यापक रूप समुदाय के लोगों को बहुत कुछ करने में सहायता प्रदान करना भी है।

- **आवास**—अपने आवासों में सुधार करना अथवा उनका पूरी तरह पुनर्निर्माण करना
- **भूमि**—उनकी बस्ती के दीर्घकालिक भूमि धारणाधिकार को नियमित और सुरक्षित करना
- **आमदनी**—उनके कार्यों, कमाई की क्षमताओं और छोटे कारोबारों को प्रोन्नत करना
- **सांझा सुविधाएं**—उनकी सुविधाओं में सुधार करना जैसे सामुदायिक केन्द्र, खेल के मैदान अथवा सामुदायिक उद्यम।
- **जनसुविधाओं तक पहुँच**—शिक्षा और स्वास्थ्य की देखभाल तक उनकी पहुँच को सरल बनाना
- **कल्याण**—सामुदायिक प्रबन्धन में कल्याण व्यवस्थाओं को स्थापित करना जो उनके सबसे कमजोर सदस्यों की देखभाल कर सकें

अपग्रेडिंग

गरीबों के लिए अच्छी, और उन शहरों के लिए भी अच्छी जिसका वे एक भाग हैं।

पुनर्वास के विपरीत अपग्रेडिंग लोगों के जीवन में तथा गरीब समुदायों के बीच परस्पर सहयोग के नाजुक ढाँचे को सबसे कम तकलीफ देती है।

इन्फ्रास्ट्रक्चर की बेहतर सुविधाएं स्थापित करने के लिए स्थान बनाने हेतु अपग्रेडिंग प्रायः वर्तमान सामुदायिक नक्शे में कुछ परिवर्तन करती है। ये परिवर्तन बहुत बड़े हों—ऐसा जरूरी नहीं है जब तक कि समुदाय अपनी बस्ती का नये सिरे से नयी योजना, नये इन्फ्रास्ट्रक्चर और मकानों के पुनर्निर्माण के लए शून्य से प्रारम्भ करने का फैसला न करें।

समुदाय अपने उन लोगों की जरूरतों को पूरा करने हेतु, जिनके मकानों को सुधार कार्यों हेतु ध्वस्त करना अथवा स्थानान्तरित करना आवश्यक हो, कुछ तरीके निकाल सकता है।

कई विकल्प हैं तथा अपग्रेडिंग परियोजनाओं की प्रकृति उस समुदाय में रहने वाले लोगों की प्राथमिकताओं तथा संसाधनों पर निर्भर करती है।

आन-साईट अपग्रेडिंग सभी विकल्पों में से सर्वश्रेष्ठ क्यों है?

- अपग्रेडिंग लोगों को जहाँ वे पहले से रह रहे हैं, वहीं साथ रखती है। अतः यह समुदायों को सुदृढ़, सामाजिक स्थिरता को बढ़ाने तथा विद्यमान सहयोग तन्त्र को मजबूत करने में सहायता करती है।
- यह सहभागिता को प्रोत्साहित करती है— समुदाय के पुनः विकास के अनेक पहलुओं में—पहले अपग्रेडिंग परियोजना के नियोजन और कार्यान्वयन में और बाद में समुदाय के भीतर सामूहिक प्रबन्ध में चलने वाली सामाजिक और आर्थिक गतिविधियों में।
- यह लोगों को अपने आवासों और रिहायशी वातावरण की उन्नति तथा उस भूमि पर दीर्घकालिक अधिकार के लिए दीर्घकालिक सुरक्षित भूमि टेन्चोर के समर्थन के माध्यम से निवेश के लिए तैयार करती है।
- यह लोगों के स्वस्थ रहने तथा रहने की परिस्थितियों में — उनके आवासीय और रहने के वातावरण में सुधार करके तथा उन्हें बेदखली के खतरे से मुक्त करके सुधार करती है।
- यह सम्पत्ति का निर्माण करती है—तथा लोगों के आवासों और भूमि की कीमत में टेन्चोर सुरक्षा में वृद्धि करके बढ़ोतरी करती है। सम्पत्ति के रूप में मकानों को आय अर्जित करने की गतिविधियों, किराये अथवा संकट में बेचने अथवा ऋण लेने के लिए गारंटी के रूप में प्रयोग किया जा सकता है।
- यह बस्ती के नक्शे में सुधार करती है जब लोग अनियोजित और भीड़ भरी बस्तियों को अपग्रेड करते हैं तो वे अपने प्लाटों को नए ढंग से व्यवस्थित कर इन्फ्रास्ट्रक्चर, प्रीस्कूल, खेल के मैदान, अस्पताल तथा पूजा स्थलों के लिए स्थान बना सकते हैं। यह नैतिक साहस और गर्व उत्पन्न करता है—गरीब समुदायों के आवासों और बुनियादी सेवाओं की अपग्रेडिंग न केवल स्थानीय शासन के महत्वपूर्ण कार्य को पूरा करती है अपितु लोगों के नैतिक साहस, गर्व, सामाजिक कार्यों में संलग्नता तथा अपने आवासों और निकटवर्ती क्षेत्रों में और निवेश करने की इच्छा को भी बढ़ाती है।
- यह आमदनी में वृद्धि करती है— लोग अपने प्रौन्नत और सुरक्षित मकानों को आमदनी के लिए प्रयोग कर सकते हैं जैसे दुकानें, किराये पर कमरा या घरेलू वर्कशाप। कानूनी पता भी बेहतर आय वाली नौकरियां प्राप्त करने में सुविधा प्रदान करता है।

समुदाय अपग्रेडिंग में सरकार द्वारा खर्च किया गया प्रत्येक डालर, गरीब परिवारों से सात डालर का अतिरिक्त निवेश करवाएगा जिसे वे सीधे अपने आवास के सुधार में खर्च करेंगे।

स्रोत:

web.mit.edu/urbanupgrading/

लेकिन हमें भूमि की अन्य उद्देश्यों के लिए आवश्यकता है

अनियमित बस्तियों में अपग्रेडिंग के विरुद्ध एक तर्क यह होता है कि जो भूमि उनके कब्जे में है उसकी अन्य कार्यों के लिए जरूरत है। लेकिन आवासीय व्यवसाय से जुड़े लोगों का अनुमान है कि अधिकांश एशियाई शहरों में विद्यमान अनियमित बस्तियों का अधिक से अधिक 20% ऐसी भूमि पर स्थित है जो वास्तव में ही किन्हीं आवश्यक लोक कार्यों जैसे नई सड़कें, नालियाँ, बाढ़ नियन्त्रण परियोजनाओं अथवा सरकारी भवनों के लिए चाहिए। एशियाई शहरों में बड़ी योजनाओं को बेचने, डिजाईन

और पैसा लगाये जाने की प्रकृति में जिस प्रकार परिवर्तन आया है उससे इन परियोजनाओं को भी गरीब समुदायों को बेदखल किये बिना समायोजित किया जा सकता है। अनौपचारिक बस्तियों का शेष 80% शहर की आर्थिक वृद्धि को ऊर्जा प्रदान करने वाले लोगों के लिए आवश्यक सस्ते आवास प्रदान कर रहा है। समुदायों को जहाँ हैं—वहाँ बने रहने देने से (शापिंग माल, फास्ट फूड फ्रंचाइज़ अथवा मार्किट, कन्डोमिनियम बनाने के बजाय) सरकारी भूमि का न्यायसंगत प्रयोग होता है।

नोम-पेन्ह (कम्बोडिया) में लोगों द्वारा संचालित अपग्रेडिंग

कम्बोडिया में समुदाय द्वारा संचालित शहरी गरीब विकास निधि (यूपीडीएफ) आवासीय नीति की प्रगति में अग्रणी रही है। 2003 में यूपीडीएफ ने समुदाय द्वारा संचालित बचत और अपने अपग्रेडिंग माडल के लिए सरकारी सहायता प्राप्त करने के लिए बात चीत की। 2005 के मध्य तक यूपीडीएफ समर्थित 66 अनौपचारिक बस्तियों के लगभग 6000 परिवारों को अपग्रेड करने की परियोजनाएं पूरी हो चुकी थीं अथवा चल रही थीं। इनमें से अधिकांश परियोजनाएं नोम-पेन्ह में थीं। लेकिन कार्यशालाओं तथा आपसी दौरों के माध्यम से समुदाय द्वारा संचालित-अपग्रेडिंग का विचार, देश में लोकप्रिय हो रहा है। अब 13 प्रादेशिक शहरों में परियोजनाएं चल रही हैं जिनमें पोयपेट, प्रीवेंग और सेम रीप शामिल हैं।

यूपीडीएफ व्यापक अपग्रेडिंग की प्रक्रिया का समर्थन करती है जिनकी योजना बनाने और कार्यान्वयन स्वयं समुदाय ही करते हैं। यह तरीका सड़कें बनाने, नालियों, जनसुविधाओं तथा कुछ पर्यावरणीय सुधारों से आगे जा कर समुदाय

के लोगों को आवासीय सुधार हेतु आमदनी अर्जित करने वाली गतिविधियों और सामुदायिक कल्याण योजनाओं के लिए सांझे ऋण देने का काम करता है। नोम-पेन्ह में इन व्यापक अपग्रेडिंग परियोजनाओं से अनेक अनौपचारिक बस्तियों के भूमि टेन्डोर की स्थिति में सुधार हुआ है। अपग्रेडिंग प्रक्रिया एक ही वार्ड, जिले और शहर की बस्तियों के बीच नेट-वर्किंग तथा अपग्रेडिंग प्रक्रिया के पूरे कार्यकाल में समुदायों के बीच सीखने की प्रक्रिया तथा शहर के 77 संगकट (वार्डों) के प्रशासनों के साथ सहयोग पर बल देती है। इस निम्नतम स्थानीय सरकार के स्तर पर समुदायों को प्रक्रिया के दौरान अपने वार्ड अफसरों का सहयोग मिला है। लोग अपने वार्ड में सभी समुदायों का सर्वेक्षण करते हैं। वरीयता प्राप्त परियोजनाओं को चुनने तथा कार्यान्वित करने के काम प्रबन्धन वार्डों की इकाई के निकट सहयोग से समुदाय करते हैं। जबकि सामुदायिक अपग्रेडिंग के लिए पैसा यूपीडीएफ से सीधे सामुदायिक संगठनों को जाता है।



चित्र: एसीएसआर

पहले: अपग्रेडिंग से पहले द रोस रिये समुदाय। सूखे मौसम में भी लोगों की रसोईयों, स्नानघरों और टायलेट्स से आने वाले पानी ने इस गली को बदबूदार, दूषित दलदल में बदल दिया



बाद में: अन्डरग्राउन्ड नालियां बिछाने, फर्श पूरी तरह कंक्रीट से पक्का करने, मकानों पर नया रंग करने तथा घरों के सामने फूलों और पौधों के लिए स्थान छोड़ने के बाद उसी गली का रूप।



अपग्रेडिंग को समाधान का एक महत्वपूर्ण अंग बनाईये

वर्तमान अनौपचारिक बस्तियों में आवास, इन्फ्रास्ट्रक्चर और सुरक्षित धारणाधिकार, प्रदान करवाने की मांग को पूरा करना, किसी भी सरकारी रणनीति का अनिवार्य अंग होना चाहिए।

सफल अपग्रेडिंग के सात सिद्धान्त

- 1** इसको सहभागिता पर आधारित होना चाहिए - अपग्रेडिंग को सहभागी प्रक्रिया ही होना होता है जो समुदाय द्वारा सामूहिक रूप से चिन्हित प्राथमिक और आवश्यक जरूरतों को पूरा करती है। यह किसी परियोजना को चलाए रखने की कुंजी है। इस सहभागिता के बिना इन्फ्रास्ट्रक्चर की उन्नति को कायम नहीं रखा जाएगा, स्थितियां बिगड़ जाएंगी, लोग अपनी स्थानीय सरकार से निराश हो जाएंगे और अपग्रेडिंग में किया गया निवेश व्यर्थ हो जाएगा। किसी प्रक्रिया की प्रत्येक स्टेज पर समुदाय जितना अधिक भाग लेगा, परिणाम उतने ही अधिक सफलतापूर्ण होंगे।
- 2** इसको भागीदारी से करना होगा: किसी अपग्रेडिंग परियोजना की योजना तथा कार्यान्वयन तब अधिक प्रभावशाली होता है जब इसको समुदाय और स्थानीय सरकार के निकट सहयोग से चलाया जाता है। स्वैच्छिक संस्थाएं भी सामुदायिक संगठनों को सहयोग देने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं।
- 3** सुरक्षित भूमि टेन्चोर प्रदान करना होगा: सुरक्षित भूमि टेन्चोर (धारणाधिकार) प्रदान करना सामुदायिक अपग्रेडिंग का एक महत्वपूर्ण अंग है। इसके बिना लोग निष्कासन के निरन्तर भय से अपने आवासों और रहने के वातावरण में और अधिक निवेश करने से हिचकिचाएंगे। कभी-कभी टेन्चोर व्यक्तिगत सीमाएं मापने और दर्ज करने के बाद दिया जाता है। पुरुष के बजाय घर की मुखिया महिला को टेन्चोर (अधिकार पत्र) देना बच्चों को बेघर और परितयक्त होने के खतरे से बचा सकता है और उन्हें एक ऐसी सम्पति प्रदान करता है जिसको वह आमदनी अर्जित करने के लिए प्रयोग कर सकते हैं। अधिकतर भूमि टेन्चोर सामूहिक तौर पर पूरे समुदाय को सौंपा जाता है जो कि कुलीन वर्गवाद को रोकने तथा सुदृढ़ सामाजिक बन्धन बनाने का माध्यम है। (व्यक्तिगत अथवा सामूहिक भूमि अधिकार पर बाक्स अगले पृष्ठ पर देखिये)



- 4 समुदायों का योगदान अनिवार्य:** यह अनिवार्य है कि समुदाय को अपग्रेडिंग के काम के खर्च में किसी न किसी रूप में योगदान देना चाहिए। इससे समुदाय में अपग्रेडिंग प्रक्रिया के स्वामित्व की भावना मजबूत होती है। योगदान आर्थिक, नकद, सामुदायिक ऋण, श्रमदान अथवा भवन सामग्री या इन सब के मिले जुले रूप में हो सकता है। अपग्रेडिंग का काम तब सबसे अच्छा होता है जब इसको किसी प्रकार की सब्सिडी जैसे अनुदान अथवा जन परियोजना कोष से सहायता प्राप्त हो। *(आवासीय वित्त पर तत्काल गाईड 5 देखिये)*
- 5 अपग्रेडिंग वहनीय होनी चाहिए:** परिवार के योगदान के आधार पर किसी अपग्रेडिंग पैकेज की मात्रा और क्षेत्र के निर्धारण में सहायता मिलती है। यदि अपग्रेडिंग कार्यक्रम के साथ टैक्स की ऊँची दरें अथवा प्रयोग करने की ऊँची फीस हो तो शायद लोग उन सुविधाओं का प्रयोग नहीं करेंगे, इन्हें कायम नहीं रख पाएंगे अथवा वे उन्हें छोड़ कर अपने सामर्थ्य अनुरूप किसी अन्य बस्ती में चले जाएंगे।
- 6 परियोजना वित्तीय दृष्टि से पुष्ट होनी चाहिए:** किसी परियोजना का जीवन इस बात पर निर्भर करता है कि उसको किस प्रकार वित्तीय पुष्टि प्राप्त हो रही है। सबसे अच्छा तब होता है जब अनेक स्रोतों से धन प्राप्त हो जिसमें समुदाय के सदस्यों का योगदान, सरकार से प्राप्त सब्सिडी और ऋण, अन्तर्राष्ट्रीय अथवा स्थानीय विकास संगठनों द्वारा दी गई सहायता भी हो सकती है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि अपग्रेड किये गये इन्फ्रास्ट्रक्चर की देखभाल और लम्बे समय तक प्रबन्ध ठीक से होता रहे, आवश्यक है कि इन्फ्रास्ट्रक्चर का निर्माण ऐसे तरीकों से हो कि समुदाय में जुड़ाव और संगठन का निर्माण हो और स्थानीय आर्थिक विकास में वृद्धि हो। *(समुदाय आधारित संगठन पर तत्काल गाईड 6 देखिए)*
- 7 इसे बड़ी शहरी विकास रणनीति का भाग होना चाहिए।** समुदाय अपग्रेडिंग परियोजनाओं को शहर के भावी विकास की विस्तृत कल्पना के एक महत्वपूर्ण भाग की तरह देखना चाहिए। परियोजनाएं एकाकी एवं संकटकालीन प्रयास नहीं हाने चाहिए अपितु पूरे शहर के स्तर पर आवासीय समस्याओं को हल करने वाले शहरी प्रबन्धन का भाग होनी चाहिए।

व्यक्तिगत अथवा सामूहिक भूमि अधिकार

घनी आबादी और छोटे प्लाट वाले घरों वाले अन्तः शहरी समुदायों में कई कारणों से सामुदायिक भूमि धारणाधिकार गरीबों की पहली पसन्द है।

कुछ समय पहले अधिकांश स्लम नियमन कार्यक्रमों ने व्यक्तिगत परिवारों को टेन्चोर अधिकार दिए लेकिन स्लमवासियों को व्यक्तिगत नियमन टेन्चोर अधिकार देना समय खर्च करने वाला, महंगा और भ्रष्टाचार को जन्म देने वाला, हो सकता है। पाकिस्तान के सिन्ध प्रान्त की लेजिस्लेचर ने सिंध कच्ची आबादी नियमन एक्ट पारित किया जिसके अन्तर्गत अधिकांश अनाधिकृत कालोनियों के वासियों को लम्बी अवधि के लिए भूमि लीज पर दी जानी है। इसने टेन्चोर नियमन तथा बस्ती अपग्रेडिंग प्रक्रिया पर नजर रखने के लिए सिंध कच्ची आबादी

प्राधिकरण की स्थापना भी की।

लेकिन व्यक्तिगत टेन्चोर व्यवस्था की एक गम्भीर कमी यह है कि इससे समुदाय बट जाता है और दाव खेलने वालों के लिए व्यक्तिगत आवासी को खरीदना आसान होता है जिससे अन्दरूनी शहरी भूमि पर रह रहा गरीब समुदाय बाजार की ताकतों और तुष्टिकरण के घेरे में आ जाता है। जब भूमि टेन्चोर अधिकार किसी सामुदायिक संगठन अथवा आवासीय सहकारी के पास सामूहिक रूप से होते हैं तो यह इस बाजारी ताकतों को विरुद्ध एक प्रतिरोधक का कार्य कर सकता है जिससे समुदायों को एकजुट रहने का ढांचागत कारण मिलता है तथा यह सुनिश्चित होता है कि काफी समय तक जरूरतमन्द लोगों के आवास के लिए भूमि उपलब्ध रहेगी *(भूमि पर तत्काल गाईड 3 देखिये)*

हुए (वियतनाम) में लोगों द्वारा प्रदत्त वित्त से अपग्रेडिंग

सब्सिडी और लोगों के योगदान के टिकाऊ रूप का एक अच्छा उदाहरण वियतनाम के शहर 'हुए' के फू-बिन्ह वार्ड से मिलता है। फू-बिन्ह एक गरीब क्षेत्र है जहां बरसातों में प्रायः बाढ़ें आती हैं और पानी जनित बीमारियाँ वार्ड को नष्ट कर देती हैं। एकजोम एली में रहने वाले वासियों ने अपने पड़ोसियों के साथ मीटिंग कर के समस्याओं पर चर्चा करना शुरू किया। इन मीटिंगों के परिणामस्वरूप समुदाय के नेताओं ने स्थानीय अधिकारियों के समक्ष गली के सुधार हेतु एक प्रस्ताव रखा तथा वित्तीय सहायता की मांग की। राष्ट्रीय तथा स्थानीय स्तर पर पीपुल्स कमेटी का समझौता प्राप्त करने के बाद स्थानीय अधिकारी एकजोम गली में रास्ता पक्का करने को सहमत हुए लेकिन आवश्यक बजट का 30% ही प्रदान करने को सहमत हुए।

बजट का शेष 70% कैसे पूरा किया जाए इस पर समुदाय में और चर्चा करने के बाद लोगों ने स्वीकार किया कि गली में रहने वाले 16 परिवारों में से प्रत्येक 9 डालर का योगदान देगा। अपनी जेब से नकद देने के बजाय



लोगों ने यह राशि सामुदायिक बचत तथा ईएनडीए के सहयोग से गली में चलने वाले क्रेडिट ग्रुप से बिना किसी ब्याज के ऋण पर लेने का निर्णय लिया। ऋण प्राप्त करने वाले प्रति दिन 20 सेंट की बचत करते थे जिसे वे अपने समुदाय के नेताओं के पास जमा करवाते थे। 10 दिन के बाद परियोजना प्रबन्धन बोर्ड के अधिकारी सामुदायिक नेताओं से बचत का एकत्रित किया गया धन ले लेते थे। कम अथवा अस्थिर आमदनी वाले लोग ऋण नहीं ले सकते थे, अतः उन्होंने श्रम के रूप में अपना योगदान दिया।

जब गली के रास्ते पक्का करने का काम पूरा हुआ तो प्रत्येक इस बात से सहमत था कि निश्चित रूप से जीवन में सुधार हुआ है इस परियोजना ने वासियों को अन्य सुधारों के लिए भी प्रेरित किया जैसे पास पड़े कचरे के ढेर की सफाई। इस परियोजना ने स्थानीय अधिकारियों को उसी 70%-30% के सूत्र अनुसार फू-बिन्ह वार्ड की अन्य 18 गलियों में प्रयोग करने के लिए तैयार किया।

स्रोत: यूएन हैबीटैट, 2006



चित्र: एशियाकार

अपग्रेडिंग—क्या करें और क्या न करें

करें

- समुदायों और शहरों—दोनों में परियोजनाओं में अच्छे शहरी शासन को प्रोत्साहित करें
- सहायक संस्थानिक ढाँचे स्थापित करना जिसमें सभी सांझीदार और स्टेक होल्डर्स शामिल हों
- गरीबों की हितैषी शहरी विकास रणनीतियों को लागू करें और उनकी मानीटरिंग करें
- स्लमवासियों के प्रयासों को प्रोत्साहित करें तथा महिलाओं की भूमिका को पहचानें।
- सुरक्षित टेन्चोर, कब्जे के अधिकारों को मजबूत तथा अनियमित बस्तियों को नियमित करना सुनिश्चित करें
- सामूहिक हितों हेतु समाधान ढूँढने में किरायेदारों और मालिकों को शामिल करें।
- अपग्रेडिंग में अधिक वृद्धि की प्रवृत्ति को अपनाएं
- अपग्रेडिंग को वित्तीय रूप से सम्भव बनाने को सुनिश्चित करने के लिए नगरपालिका वित्त, अलग-अलग सब्सिडी और लाभान्वित होने वालों के योगदान को आपस में जोड़ें
- सबसे अन्त में यदि बिल्कुल आवश्यक हो तो पुनर्स्थापना की योजनाओं का डिजाईन बनाए और वार्ता करें।
- अपग्रेडिंग को रोजगार पैदा करने तथा स्थानीय आर्थिक विकास के साथ जोड़ें।
- भूमि और मुख्य इन्फ्रास्ट्रक्चर उपलब्ध करवा कर नये शहरी क्षेत्रों को विकसित करें।

न करें

- यह मान लेना कि आर्थिक वृद्धि के साथ स्लम अपने आप लुप्त हो जाएंगे
- बस्ती में अपग्रेडिंग प्रक्रिया में स्थानीय अधिकारियों, भू-स्वामियों, सामुदायिक नेताओं और निवासियों के महत्वपूर्ण योगदान को कम आँकना
- नियोजन में निवेश और शहरी प्रबंधन को अपग्रेडिंग से अलग करना
- अपग्रेडिंग प्रक्रिया में कमजोर समूहों की विशिष्ट जरूरतों को अनदेखा करना
- अवैध बेदखली (निष्कासन) को जारी रखना
- किराये के आवास वाले लोगों अथवा एकल टेन्चोर विकल्प के विरुद्ध भेदभाव करना
- गरीबों के लिए काम न कर सकने वाले अवास्तविक मानकों और नियमों को थोपना
- सरकारी सब्सिडियों अथवा स्लमवासियों से पूरी वसूली पर निर्भर रहना
- सरकारी संसाधनों का बड़ी सामाजिक आवास स्कीमों में निवेश करना
- स्लम अपग्रेडिंग को मात्र सामाजिक मुद्दा मानना
- ऐसी इन्फ्रास्ट्रक्चर तथा सेवाएं प्रदान करना जो गरीब लोगों के सामर्थ्य में न हों।

स्रोत: यूएन हैबीटैट, 2002

किसी विशिष्ट अपग्रेडिंग योजना की सात अवस्थाएं

1 अपग्रेड की जाने वाली बस्ती का चयन

कौन सी बस्ती को पहले अपग्रेड करने के निर्णय में माप-तोल की प्राथमिकताएं सम्मिलित होती हैं। प्रायः सरकारी योजनाकार ही अपग्रेडिंग के लिए अनुकूल बस्ती का चयन करते हैं जिस पर स्थानीय राजनीति का काफी प्रभाव होता है। लेकिन यह बेहतर होता है कि स्थानीय गरीब समुदाय, स्वैच्छिक संस्थाएं और अन्य स्टेकहोल्डर्स को भी शामिल किया जाए। बस्ती चयन में उन्हें निम्न बातों का ध्यान रखना चाहिए—समुदाय का सहभागिता के लिए तैयार होना, बस्ती में विशेष भौतिक परिस्थितियां, खर्च, भूमि टेन्डोर, मुद्दे तथा शहरी विकास का वृहद् सन्दर्भ।

समुदाय चयन का एक घटक अच्छे प्रदर्शन को प्राप्त करना भी हो सकता है विशेषतः तब जब परियोजना किसी रूप में अभिनव हो। जिन स्लमों को आसानी से अपग्रेड किया जा सकता है प्रायः उन्हें ही पहले चुना जाता है। इनमें हस्तान्तरणीय भू-स्वमित्व

वाली, सुस्थापित सामुदायिक संगठन अथवा मुख्य इन्फ्रास्ट्रक्चर लाईनों से अच्छी तरह जुड़ी बस्तियां शामिल होती हैं, अन्यथा अत्यधिक गरीबी के हालात वाली बस्तियां अथवा पर्यावरण क्षरण का उच्चतम स्तर भी पहली प्राथमिकता हो सकती है।



चित्र: एनएचआर

2 समुदाय के आन्तरिक संगठन को मजबूत करना

किसी समुदाय के आन्तरिक संगठन को मजबूत करना अपग्रेडिंग प्रक्रिया में एक महत्वपूर्ण कदम है। अपग्रेडिंग में मुख्य कार्यकर्ता होने के लिए समुदाय को यह सुनिश्चित करने योग्य होना चाहिए कि प्रक्रिया न केवल कुछ ही लोगों अपितु समुदाय के सभी सदस्यों की जरूरतों को पूरा करने में सक्षम है और इसको स्थानीय सरकार के योजनाकारों से वार्ता करने, इसकी आवश्यकताओं को पहचानने और स्पष्ट करने तथा योजना कार्यान्वयन और देखभाल करने के सभी पहलुओं में भाग लेने में सक्षम होना चाहिए।

कभी-कभार एक नया सामुदायिक संगठन निर्मित करना पड़ सकता है जहाँ अभी तक ऐसा कोई संगठन न हो। (समुदाय आधारित संगठनों पर तत्काल गाईड 6 देखिए)

लेकिन यदि किसी प्रकार का सामुदायिक संगठन

पहले से ही विद्यमान हो तो यह परियोजना को एक अच्छा प्रारम्भ दे सकता है और समुदाय के सदस्यों को सुधार प्रक्रिया में पूरी तरह सहभागिता करने हेतु सक्षम बनाता है तथा वे परियोजना में भागीदार बन सकते हैं। कुछ मामलों में परियोजना में एक से अधिक समुदाय जैसे स्थानीय युवा समूह, अल्पसंख्यक एवं जातीय समूह; अभिभावक अथवा बुजुर्गों का समूह अथवा किरायेदार हो सकते हैं।

एक अपग्रेडिंग परियोजना समुदायों के लिए अपनी सामूहिक शक्ति को व्यावहारिक गतिविधियों के माध्यम से सुदृढ़ करने के साथ ही वहाँ की स्थानीय सरकार के साथ अच्छे सम्बन्ध निर्मित करने का शक्तिशाली अवसर हो सकती है।

3

स्टेकहोल्डर्स को सहभागी बनाने के लिए बैठकें करना

अपग्रेडिंग कार्यक्रम को प्रारम्भ करने का सबसे अच्छा तरीका स्टेकहोल्डर्स की निरन्तर बैठकें करना तथा सुनिश्चित करना कि प्रत्येक को कार्यक्रम से होने वाले लाभ का ज्ञान हो तथा परियोजना की योजना एवं कार्यान्वयन की अवस्थाओं में प्रयोग होने वाली कार्यविधि को भी तैयार कर लेना चाहिए। यह आवश्यक है कि इन बैठकों की कार्यसूची खुली तथा समय भी खुला होना चाहिए ताकि लोग अपनी बात आजादी से कह सकें और अपने विचार प्रस्तुत कर सकें। ऐसा नहीं होना चाहिए कि कोई पहले से निर्धारित अपग्रेडिंग पैकेज को प्रस्तुत करे जिस पर स्टेकहोल्डर्स को केवल अपनी स्वीकृति अथवा अस्वीकृति देने की ही अनुमति हो।

कभी-कभी अपग्रेडिंग द्वारा विकल्पों की एक श्रेणी प्रस्तुत करके चर्चा करने से, चुप्पी तोड़ने तथा लोगों में सोच पैदा करने में सहायता मिलती है। तब

समुदाय के लोग तथा अन्य स्टेकहोल्डर्स प्रत्युत्तर में अपने विचार रख सकते हैं। समुदाय के वास्तुकारों तथा आयोजकों की थोड़ी तकनीकी सहायता से लोग आवासों के इन्फ्रास्ट्रक्चर, बस्तियों के नक्शे तथा प्राकृतिक पर्यावरण के बारे में अपनी योजना बना सकते हैं।

किसी अपग्रेडिंग परियोजना में समुदायों की आवश्यकताओं और विचारों को योजना निर्माण प्रक्रिया में जितना अधिक शामिल किया जाएगा अन्तिम अपग्रेडिंग योजना उतनी ही अच्छी होगी। बाहर से तैयार शुदा योजनाओं को आयात करना समुदाय के लोगों को स्वीकार्य नहीं होगा क्योंकि उसको तैयार करने में उनकी कुछ भी भागीदारी नहीं थी।

4

समुदाय के सभी पहलुओं का सर्वेक्षण करना

अगला कदम समुदाय का विस्तृत सर्वेक्षण और माप करके एक अच्छा नक्शा तैयार करना है जिसमें सभी मकानों, पानी के स्थानों, सुविधाओं और समस्या के क्षेत्र दर्शाए गए हों। यह समुदाय की भौतिक, सामाजिक और आर्थिक सूचना प्राप्त करने का एक तरीका है।

यह सूचना अपग्रेडिंग योजना बनाने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाएगी। वास्तव में समुदाय के लोग अपनी बस्ती के विषय में किसी बाहरी व्यक्ति से बेहतर जानते हैं। अतः इस प्रकार के सर्वेक्षण का सबसे अच्छा तरीका सामुदायिक संगठन को इस प्रकार का सर्वेक्षण करने देना है। यह लोगों की सहभागिता के लिए जगह निकालने तथा मिलकर अपनी समस्याओं को समझने का कौशल पैदा करने का एक अन्य तरीका है। स्वैच्छिक संस्थाओं अथवा स्थानीय प्रशासन की सहायता से अच्छी प्रश्नावली, बस्ती के सही नक्शे बनाने तथा अपग्रेडिंग के लिए आवश्यक आंकड़ें इकट्ठे करने में सहायता कर सकती

है। इस सर्वेक्षण और नक्शा बनाने की प्रक्रिया से बस्ती में रहने वाले लोगों की क्षमताएं निर्मित होती हैं तथा साथ ही बस्ती के सभी सदस्यों की रूचि जागृत होती है और उनका संगठन मजबूत होता है।





केवल भौतिक अपग्रेडिंग ही नहीं

जब समुदाय अपनी बस्तियों को अपग्रेड करने की योजनाएं बनाते हैं तो अपग्रेडिंग प्रक्रिया के लिए समुदाय के आवासीय और इन्फ्रास्ट्रक्चर पहलुओं के अतिरिक्त बहुत कुछ देख पाना सम्भव है। यदि अपग्रेडिंग से पर्यावरण, सामाजिक विकास और आर्थिक विकास भी हो सके तो इस प्रकार की सम्पूर्ण अपग्रेडिंग से लोगों को कई प्रकार से बेहतर जीवन मिल सकता है।

5

अपग्रेडिंग योजना के सभी पहलुओं को डिज़ाइन करना

इस चरण में बस्ती के नक्शे तथा इन्फ्रास्ट्रक्चर के लिए अन्तिम भौतिक योजना तैयार करना, मकानों तथा लोगों की सुविधाओं को डिजाइन करना, निर्माण कार्यक्रम तथा मजदूरों को ठेके पर लेने की प्रणाली; और परियोजना समाप्त होने के बाद इन सुधारों को कायम रखने के लिए बस्ती के भीतर ही व्यवस्था स्थापित करना शामिल होता है। इस अवस्था में वित्तीय योजनाएं खर्च का विस्तृत अनुमान तथा पूरी परियोजना के लिए पैसा देने की योजनाएं बनाना शामिल होता है।

- प्रत्येक चीज़ पर कितना खर्च होगा
- किस चीज़ के लिए कौन खर्च करेगा
- यह कोष कैसे आएगा
- सामग्री कौन खरीदेगा
- वित्त का प्रबन्धन कैसे किया जाएगा।

तब सबसे अच्छा होता है जब यह सारी योजना बस्ती के लोगों, उनकी सहायक स्वैच्छिक संस्थाओं तथा स्थानीय सरकार की एजेंसियों द्वारा एक साथ लागू की जाए। जब बस्ती के लोग योजना के विभिन्न पहलुओं का प्रबन्ध करने के लिए कमेटियां गठित करते हैं तो यह आने वाले वर्षों में बस्ती के सामूहिक विकास के दीर्घकालिक प्रबन्धन का अभ्यास बन जाता है।

इस योजना कार्य में बस्तियों द्वारा चार्ज सम्भालने के अवसर जितने अधिक होंगे; परियोजना के सफल होने की सम्भावना भी उतनी ही अधिक होगी।

समुदाय-योजनाकार के रूप में

बोन्कई, 566 परिवारों की 30 वर्ष पुरानी बस्ती है जो सेन्ट्रल बैंकाक में क्राऊन प्रापर्टी ब्यूरो की सरकारी भूमि पर बेहद भीड़-भाड़ वाली स्थिति में रहते थे। 2001 में आधी बस्ती के जल जाने के बाद लोगों ने इस संकट का प्रयोग अपनी भूमि के लिए 30 वर्षीय नवीकरणीय 'कम्यूनिटी लीज' प्राप्त करने के लिए किया और पूरी बस्ती को विभिन्न पक्षों में बैन मैकॉग कम्यूनिटी अपग्रेडिंग कार्यक्रम के सहयोग से अपग्रेड करने की योजना बनाना शुरू कर दिया।

इतनी कम भूमि पर इतने अधिक परिवारों को समेटने के लिए बस्ती ने युवा वास्तुकारों के साथ मिलकर तंग गलियों वाले सुसम्बद्ध तीन मंजिले मकान केवल 24 वर्ग मीटर पर निर्मित करने की सक्षम योजना बनाने के लिए काम किया। मकानों को यथा सम्भव सस्ता रखने के लिए उन्होंने सबसे ऊपर एक अतिरिक्त बड़ी मन्जिल डिजाइन की जिसमें आधी पड़छती थी जिसे बाद में पूरी तरह से तीसरे फ्लोर में बदला जा सकता था। पूरी तरह से तैयार इन मकानों की कीमत 5,500/- डालर थी। लोगों ने पहले पक्ष में मकान एक ठेकेदार से बनवाए लेकिन कीमत को कम रखने के लिए दूसरे और तीसरे पक्ष के मकान स्वयं बस्ती के सदस्यों द्वारा बनाने का विकल्प चुना।

6

वास्तविक अपग्रेडिंग कार्य को करना

यह अवस्था बड़ी उत्साहपूर्ण होती है जब वास्तव में कार्य होता है और एक स्लम—एक साफ सुथरी, अच्छी सेवाओं से युक्त नई आबादी के रूप में परिवर्तित होता है। इस अवस्था में मकान बनाये अथवा प्रौन्नत किए जाते हैं, नालियाँ बिछाई जाती हैं, पानी के पाईप दबाये जाते हैं तथा व्यक्तिगत घरों तक पहुँचाए जाते हैं, वृक्ष लगाए जाते हैं तथा बाढ़ (चारदीवारी) पर रंग किया जाता है।

यह सारा कार्य अलग—अलग ढंग से किया जा सकता है। एक तरफ तो सारा काम टेन्डर के आधार पर किसी बिल्डर अथवा स्वैच्छिक संस्था को ठेके पर दिया जा सकता है। दूसरी तरफ पूरी परियोजना को बस्ती के लोग स्वयं पूरा कर सकते हैं जिसमें वे अपना श्रम दान देते हैं तथा सभी चीजों का प्रबन्ध मिल जुल करते हैं। प्रायः अन्तिम कार्य दोनों के संयोग से होता है जिसमें लोग यथा सम्भव अधिकतम कार्य करते हैं और केवल भारी अथवा विशेष या तकनीकी दृष्टि से अपग्रेडिंग में कठिन काम को ठेके पर दे कर करवाया जाता है।

जब समुदाय करते हैं

जब नोम पेन्ह में रोज रिये समुदाय ने अपनी बस्ती को अपग्रेड करना शुरू किया तो पहला काम चार दीवारी तथा बाढ़ को पीछे हटाना था तथा गलियों को सीधा करके भूमिगत सीवेज और बरसाती पानी की निकासी के सिस्टम हेतु जगह बनाना था जिसमें अत्याधिक श्रम की जरूरत थी। ऐसी व्यवस्था बनाई गई जिसमें प्रत्येक परिवार अपने मकान के सामने एक गड्ढा खोदने के लिए उत्तरदायी था। कई लोगों ने देर रात तक लैम्प की रोशनी में काम करके गड्ढा खोदा। तैयार की गई नालियों का पहला परीक्षण एक तेज बरसात के दौरान किया गया। प्रत्येक व्यक्ति छत्तरी ले कर बाहर खड़ा था और सभी निगाहें मैन होल्स पर टिकी थीं जिनके माध्यम से पानी खूबसूरत ढंग से बाहर निकल गया। तब गलियों को पक्का किया गया जिसके बाद गलियों के किनारे वृक्ष और फूल लगाए गए और सभी मकानों को नए सिरों से समन्वित रंगों से रंगा गया।

स्त्रोत: एसीएचआर

7

भावी कार्यों के लिए मीटिंगों को जारी रखें

सामुदायिक प्रक्रिया अपग्रेडिंग के भौतिक कार्य पूरा होने के साथ रुकनी नहीं चाहिए। सुधार कार्यों का दीर्घकालिक रख-रखाव भी समुदायों के लिए एक महत्वपूर्ण कार्य है।

एक अच्छी अपग्रेडिंग परियोजना समुदायों में विश्वास भर सकती है और उन्हें प्रत्येक प्रकार की भावी विकास परियोजनाओं की योजना बनाने तथा लागू करने के लिए प्रेरित कर सकती है— जो न केवल भौतिक उन्नति अपितु सामाजिक एवं आर्थिक उन्नति के लिए भी—जैसे सामुदायिक उद्यम, सामुदायिक प्रबन्ध में कल्याण योजनाएं, खेल सुविधाएं, स्वास्थ्य देखभाल सुविधाएं, बुजुर्ग समूह और युवा गतिविधियाँ। निरन्तर सामुदायिक बैठकें सामुदायिक जीवन में इन अगली अवस्थाओं के सुधार कार्यों की योजना निर्माण हेतु एक मंच बन जाती हैं—आशा की जाती है कि वे स्थानीय सरकारों अथवा स्वैच्छिक संस्थाओं के साथ और सहयोग करेंगे।



चित्र: एसीएचआर

चेक लिस्ट

अपनी अपग्रेडिंग परियोजना के विषय में पूछे जाने योग्य प्रश्न

1 प्रारम्भ करने के विषय में

- शहर की व्यापक विकास योजना में यह कैसे फिट होती है?
- क्या संगठनात्मक ढाँचे में पर्याप्त तालमेल और राजनीतिक सहयोग है?
- इसे बड़े पैमाने पर लाने—के विषय में—क्या विचार है?
- क्या वित्तीय दृष्टि से यह व्यवहार्य है? क्या कार्यक्रम को चलाने के लिए पर्याप्त वित्तीय संसाधन हैं?
- क्या यह टिकाऊ है?
- क्या खर्च परिवारों के सामर्थ्य अनुकूल है और क्या वे सुधार कार्यों के लिए खर्च करने को तैयार हैं?
- क्या यह सांस्कृतिक घटकों के प्रति संवेदनशील है?
- क्या कानून और नियम बदलने होंगे?
- क्या सांस्थानिक और स्टाफ की क्षमताएं, परियोजना के क्षेत्र एवं माप के अनुकूल हैं?
- क्या चयनित स्थान अपग्रेड होने योग्य है? ■ टेन्चोर प्रबन्ध कैसे होंगे?

2 परियोजना निश्चित करने के विषय में

- अपग्रेडिंग कार्यक्रम में बुनियादी मुद्दे तथा मुख्य कार्य क्या हैं?
- बुनियादी सेवाओं और इन्फ्रास्ट्रक्चर की स्थापना के लिए क्या वित्तीय विकल्प हैं?
- किस प्रकार का सांस्थानिक ढाँचा परियोजना का प्रबन्ध देखेगा?
- कीमत को कैसे वसूल किया जाएगा?
- क्या समुदाय में महिलाओं और पुरुषों की अलग ज़रूरतों का ध्यान रखा गया है?
- खर्च को किस प्रकार इकट्ठा किया जाएगा,
- परियोजना में बस्ती में किरायेदारों और मालिकों के साथ कैसे व्यवहार किया जाएगा?
- आवास सुधार ऋणों की रचना किस प्रकार की जाएगी: नकद, सामग्री, सहवर्ती, पुनःअदायगी?
- व्यक्तिगत प्लानों के पुनर्निर्धारण, पुनर्समायोजन तथा वैधीकरण के लिए कौन सी नीतियां अथवा तरीके हैं?
- यदि लोग अपने ऋणों की अदायगी नहीं करते तो क्या होगा?
- किस प्रकार के सेवा मानक प्रयोग किये जाएंगे,
- सेवा के अन्य विकल्प क्या हैं जैसे लघु स्तरीय अनौपचारिक वर्ग का प्रयोग करना?

3 कार्य को करने के विषय में—

- क्या परियोजना, निर्माण प्रक्रिया में स्थानीय प्रयासों को सहयोग देती है?
- निर्माण के दौरान विभिन्न सरकारी स्टेकहोल्डर्स की भूमिका क्या है?
- स्टाफ और समुदाय के प्रतिनिधियों की निरन्तरता कैसे सुनिश्चित की जाए।
- कार्यान्वयन के दौरान स्वैच्छिक संस्थाओं तथा समुदाय के सदस्यों की भूमिका क्या होगी

4 देखभाल करने, मूल्यांकन करने तथा सीखने के विषय में

- परियोजना की शिक्षाओं को कैसे नोट किया जा रहा है और इसे कौन करता है?
- किसके हितों को पोषित किया जा रहा है? इसका खर्च कौन देता है?
- शिक्षाओं को किस प्रकार सम्मिलित किया जा रहा है?
- रिपोर्ट करने की व्यवस्था को कैसे स्थापित किया जाएगा?
- मूल्यांकन के लिए कौन से संकेतक हैं?
- विस्थापन तथा फौलाव की नीतियां कैसी हैं?

(स्रोत: अपग्रेडिंग अर्बन कम्युनिटीज वेबसाइट)

विकल्प 2: पुनर्वास

किसी शहर में सभी स्लम वासियों को वैकल्पिक आवास प्रदान करना एक ऐसा काम है जिसे कोई सरकार अकेले नहीं कर सकती। 1970 के दशक में भारत में तमिलनाडु स्लम क्लीयरेंस बोर्ड का विचार था कि वह राज्य में रहने वाले लाखों स्लम वासियों को दोबारा मकान दे कर स्लम उन्मूलन कर सकती है। लेकिन नये सबरिडाईज्ड आवास इकाईयों की बड़ी संख्या का निर्माण उनके वित्तीय और प्रबन्धन साधनों से परे की बात थी, जैसे यह विश्व की अधिकांश सरकारों के साधनों से भी परे की बात है। अधिकांश विकासशील देशों में शहरीकरण की दर तथा गाँवों से शहर की ओर प्रवास इतना अधिक है और संख्या भी इतनी अधिक है कि सामर्थ्य अनुसार आवास की अत्यधिक आवश्यकता है तथा इन सारे गरीब शहरी नागरिकों के लिए (न तो पहले से शहर में बसे स्लम वासियों के लिए और ना ही शहर में निरन्तर आते रहने वाले प्रवासियों के लिए) आवास निर्मित करने हेतु पैसा नहीं है।

परन्तु वास्तव में कभी-कभी अनौपचारिक समुदायों का पुनर्वास जरूरी हो जाता है।

जब पुनर्वास ही अकेला विकल्प हो तो यह अधिकांश वासियों की बलात बेदखली बन सकती है। गत वर्षों में एशियाई शहरों में बड़ी परियोजनाओं ने हजारों गरीब परिवारों को विस्थापित किया है। इनमें से कई परियोजनाओं को बहुपक्षी ऋण देने वाली एजेन्सियों जैसे एडीबी और विश्व बैंक से पैसा मिल रहा है जिनके पास सुनिश्चित करने के कठोर निर्देश हैं कि लोग स्वेच्छा से और ठीक ढंग से पुनर्वासित किए जाएं। इसके बावजूद भी इनमें से अधिकांश परियोजनाओं को पुनर्वासित किए जा रहे लोगों का सहयोग और सहायता नहीं मिलती।

- **भारत:** कोलकता कनाल इम्प्रूवमेंट प्रोजेक्ट, दिल्ली में यमुना नदी के तटों का पुनर्विकास
- **पाकिस्तान:** ल्यारी रिवर एक्सप्रेस वे
- **बंगला देश:** ढाका में स्लम उन्मूलन
- **इन्डोनेशिया:** सुराब्या में नदी बाढ़ नियन्त्रण परियोजना, जकार्ता खाड़ी सुधार परियोजना
- **फिलिपाईन्स:** उत्तर और दक्षिण रेल, पेसिग नदी पुनर्वास, लगूना लेक रिंग रोड तथा मेट्रो मनीला में कामानावा बाढ़ नियन्त्रण परियोजनाएं

पुनर्वास पहली प्राथमिकता नहीं होनी चाहिए

लोगों को स्लम के अपने घरों से हटा कर किसी अन्य स्थान पर पुनर्वासित करना कभी भी नीति निर्माताओं की पहली प्राथमिकता नहीं होनी चाहिए। पुनर्वास प्रायः सदैव ही सामाजिक ताने-बाने को नष्ट करता है, समुदायों को तोड़ता है, लोगों की अर्जन क्षमता को नाटकीय ढंग से कम करता है, परिवहन खर्च बढ़ाता है, बच्चों की स्कूली शिक्षा में व्यवधान डालता है और साधारणतया उनकी गरीबी में वृद्धि करता है।

क्योंकि शहरी न्यून आय-आवास इतने कम हैं कि स्लमों को ध्वस्त करके उसके आवासियों को पुनर्स्थापना-आवासीय इकाईयों की शुद्ध हानि है जिसकी भरपाई कर पाना किसी के बस की बात नहीं है और यह आवासीय कमी की समस्या को जटिल बनाता है।

अनुभव बताता है कि नए आवास विकसित करने पर, उन आवासों के रिहायशी वातावरण तथा बस्तियों को अपग्रेड करने पर आने वाले खर्च से, 10-15 गुणा अधिक खर्च होता है जहाँ लोग पहले से रह रहे हैं तथा पहले से निवेश कर चुके हैं

(स्रोत: www.achr.net)

पुनर्वास प्रक्रिया का सहभागी ढंग से प्रबन्ध करना

पुनर्वास से उत्पन्न विघटन के कारण स्लम में रहने वाला प्रत्येक व्यक्ति अत्यधिक प्रभावित होता है। इसलिए पुनर्वास का प्रबन्ध करने वाले के लिए यह आवश्यक और महत्वपूर्ण है कि लोगों का शीघ्रता से विश्वास स्थापित किया जाए। यह कैसे हो सकता है? यदि आवासीय पुनर्वास का विरोध करें और अपने घर छोड़ने से इन्कार करें तो उनके घरों को नष्ट करने का प्रयास बलात् निष्कासन कहलाता है।

विश्वास निर्माण की सबसे अनिवार्य रणनीति प्रभावित लोगों को इस प्रयास की योजना के सभी पहलुओं में—बेदखली के पहले नोटिस से लेकर नए घरों में जाने तक सम्मिलित रखना है। लोगों की आजीविका और सामाजिक ताने बाने को नष्ट होने से बचाने के लिए समुदाय की सहभागिता अनिवार्य है। केवल सहभागिता के माध्यम से ही कोई पुनर्वास प्रक्रिया न्यूनतम विवाद के साथ पूरी की जा सकती है।

सुराब्या (इन्डोनेशिया) में सहभागी पुनर्वास

इन्डोनेशियाई सरकार ने 1970 के दशक में सितु (Situ) में अनियमित बस्तियों को अपग्रेड करने के लिए कामपुंग सुधार कार्यक्रम शुरू किया। सुराब्या के एक कामपुंग में अनेक परिवारों को कामपुंग में बस्ती की सघनता घटाने, सड़कों और रास्तों को चौड़ा करने के लिए पुनर्वासित करना पड़ा

सरकार ने लोगों को सरकारी निर्मित बहुमंजिली मकानों में पुनर्वासित करने लिए बिल्कुल निकट ही एक भूखण्ड निर्धारित किया। प्रभावित परिवारों ने लैबोरेट्री फार हाऊसिंग एण्ड ह्यूमन



चित्र: एसीएचआर

सेटलमेण्ट, सुरब्या इन्स्टीट्यूट ऑफ टेक्नालोजी के छात्रों तथा अध्यापकों से प्राप्त तकनीकी सहायता के बल पर इन अपार्टमेण्ट्स को स्वयं डिजाइन किया।

उनकी योजना में चौड़े गलियारे शामिल थे जिनसे प्रत्येक तल पर सामुदायिक गली तथा भू-तल पर सामुदायिक बाजार पुनर्निर्मित हुए जहाँ भोजन तथा सामान बेचने में रुचि रखने वालों को स्टाल दिए गए।

स्रोत: द क्लीन एण्ड ग्रीन कामपुंग्स ऑफ सुरब्या: कैआईपी इन सुरब्या 1991



चित्र: ए.सी.एस.आर

सर्वहितकारी समाधान

मुम्बई में रेलवे पुनर्वास परियोजना दर्शाती है कि शहर के इन्फ्रास्ट्रक्चर को गरीब लोगों को जबरदस्ती हटा कर प्रौन्नत नहीं करना चाहिए अपितु थोड़ी रचनात्मकता और सहयोग से परियोजना द्वारा स्थापित लोगों के लिए सुरक्षित और स्थायी आवास दे पाना सम्भव है।

मुम्बई (भारत) में भागीदारी से पुनर्वास

बड़े स्तर पर पुनर्वास के साथ विवाद और विरोध नहीं जुड़ा होना चाहिए। मुम्बई की सब अर्बन ट्रेन व्यवस्था को प्रौन्नत करने के लिए पटरियों के निकट के कुछ स्लम को हटाने के लिए विश्व बैंक की सहायता से शहरी परिवहन परियोजना के अन्तर्गत चिन्हित किया गया। स्थानीय स्वैच्छिक संस्थाओं सोसाइटी फार द प्रमोशन ऑफ एरिया रिसोर्स सेन्टर्स, द नेशनल स्लम डेवलर्स फेडरेशन एवं महिला मिलन की संयुक्त सहायता से 1400 स्लमवासी परिवार कुछ किलोमीटर की दूरी पर दीर्घकालिक सुरक्षित टेन्पोर के साथ एक अच्छे वैकल्पिक आवास के लिए बातचीत कर सके।

जब प्रभावित लोग योजना के केन्द्र में होते हैं तब पुनर्वास प्रक्रिया मैत्रीपूर्ण, सहयोगात्मक प्रक्रिया हो सकती है जो लोगों की आजीविका, सामाजिक समूहों ओर गरिमा को बनाए रखती है। और पुनर्वास वार्ता प्रक्रिया अपने आप में समुदाय सशक्तीकरण की प्रक्रिया हो सकती है जो अधिक सुघट्य, विश्वस्त और संसाधनपूर्ण सामुदायिक संगठनों का निर्माण करती है।

प्रक्रिया के भाग के रूप में, आवासियों ने रेलवे बस्ती के परिवारों का सर्वेक्षण किया, आवासों पर नम्बर लिखे, ध्वस्त किए जाने क्षेत्र का

नक्शा बनाया, जरूरतों की पहचान की तथा 27 सहकारी आवास समितियाँ बनाने के लिए लोगों को संगठित किया। प्रत्येक समिति ने तब अपने द्वारा चुने हुए पुनर्वास स्थल का दौरा किया तथा अपने द्वारा डिजाईन किए गए अस्थायी आवासों का निर्माण शुरू किया जिस पर वे कई पक्षों में कब्जा करेंगे, जबकि राज्य सरकार द्वारा उनके लिए पाँच मन्जिला नए अपार्टमेण्ट्स बनाए जा रहे थे जिनके कुछ भाग पर राज्य सरकार द्वारा सब्सिडी दी जाएगी और कुछ भाग की अदायगी स्वयं परिवार ही करेंगे। निश्चित दिन को परिवारों ने अपने पुराने आवास पर ताला लगा दिया और अपना सामान म्युन्सिपल ट्रकों में रख कर अपने नए अस्थायी आवास में चले गए।

स्रोत: www.sparc-india.org



चित्र: ए.सी.एस.आर



विवाद नहीं होना-आवश्यक

जब नोम पेन्ह (कम्बोडिया) में टाऊल स्वे प्रे में सड़क के किनारे कब्जा जमाए समुदाय ने नगर पालिका के साथ सहयोग करने पर सहमति जताई और पानी निकासी परियोजना के लिए जगह बनाने को स्वेच्छा से अपने आवास नई जगह ले जाने पर सहमत हुए तब अत्यधिक सहयोगी आधार पर एक पुनर्वास परियोजना का विकास किया गया जिसमें समुदाय के लोग नई भूमि चुनने और अपने नए आवास डिजाइन करने में प्रमुख भागीदार थे।

पुनर्वास प्रक्रिया में लोगों को केन्द्र में रखना

अधिकांश गरीब समुदाय किसी महत्वपूर्ण शहरी विकास परियोजना में बाधा डालने की इच्छा नहीं रखते, जिससे उनको विस्थापन का खतरा भी होता है, यदि वह परियोजना वृहतर जनता के कल्याण के लिए हो। परन्तु यदि उनकी आवश्यकताओं का ध्यान नहीं रखा जाता तथा परियोजना के लिए स्थान बनाने हेतु उन्हें नये स्थान पर भेजने की प्रक्रिया उनकी सहभागिता के बिना की जाती है तब वे सहयोग के लिए अधिक इच्छुक नहीं हो सकते।

पुनर्वास की प्रत्येक अवस्था में निवासियों की सीधी और अर्थपूर्ण भागीदारी यह सुनिश्चित करने का सबसे अच्छा तरीका है कि घर खोने और नई जगह बसने की तनावपूर्ण प्रक्रिया में विवाद नहीं अपितु सहयोग प्रमुख विशेषता हो। आवासियों को योजना के सभी पहलुओं में अर्थात् स्थान छोड़ कर जाने की तिथियाँ निश्चित करना, परिवहन का प्रबन्ध करना, नये स्थान का चयन करना, सामुदायिक नक्शा बनाना, आवासीय इकाईयों एवं इन्फ्रास्ट्रक्चर व्यवस्थाओं तथा आबंटन प्रक्रिया का प्रबन्ध करना इत्यादि में शामिल करना चाहिए। आवासियों को अपने क्षेत्र आधारित छोटे समूह बनाने में सहयोग देना चाहिए जो स्थान छोड़ने,

पुराने आवासों को तोड़ने तथा नए आवासों में प्रयोग की जा सकने वाली भवन सामग्री को अपने साथ ले जाने का प्रबन्ध कर सकते हैं।

जब प्रभावित लोग योजना के केन्द्र में होते हैं तब पुनर्वास प्रक्रिया मैत्रीपूर्ण, सहयोगात्मक प्रक्रिया हो सकती है जो लोगों की आजीविका, सामाजिक समूहों और गरिमा को बनाए रखती है। और पुनर्वास वार्ता प्रक्रिया अपने आप में समुदाय सशक्तीकरण की प्रक्रिया हो सकती है जो अधिक सुसंगठित, विश्वस्त और संसाधनपूर्ण सामुदायिक संगठनों का निर्माण करती है।



पुनर्वास स्थल

चुनी गई भूमि पुनर्वास परियोजना को बना अथवा बिगाड़ सकती है

पुनर्वास प्रक्रिया की सफलता सुनिश्चित करने के दो सूत्र

1 गुणवत्ता: पुनर्वास के लिए उपयुक्त भूमि से प्रभावित लोगों की बुनियादी सुविधाओं तक पहुँच बनी रहनी चाहिए तथा उन्हें किसी प्रकार का भौतिक, पर्यावरणीय अथवा स्वास्थ्य का खतरा नहीं होना चाहिए।

2 स्थिति: नई भूमि को लोगों को अपनी आजीविका, सामाजिक नेटवर्क तथा टिके रहने की रणनीतियों में न्यूनतम बाधा पहुँचा कर उन्हें बनाए रखने या पुनर्निर्माण के योग्य बनाना होता है। इस लिए नए स्थल को रोजगार अवसरों के निकट होना चाहिए तथा जन सेवाओं जैसे स्कूल, अस्पताल, बैंक और परिवहन सम्पर्क तक पहुँचना आसान होना चाहिए।

यदि नई भूमि अच्छी गुणवत्ता वाली और अच्छे भूमि पर होगी तो प्रभावित आवासियों का सहयोग एवं प्रतिभागिता प्राप्त करना आसान होगा। लोगों को रोजगार के अवसरों से दूर की भूमि पर पुनर्वासित करने के प्रयासों का सामना रोष पूर्ण प्रतिरोध से होगा तथा इससे आवासियों और सरकारी अधिकारियों के बीच विश्वास घटेगा।

कस्बों और शहरों में खाली पड़ी भूमि के क्षेत्र प्रायः सरकारी क्षेत्र की संस्थाओं के कब्जे में होते हैं। सरकारी एजेन्सियों, सामुदायिक समूहों और सहयोगी स्वैच्छिक संस्थाओं को पुरानी बस्तियों के निकट पुनर्वास के लिए अच्छी भूमि की पहचान करने हेतु वार्ताओं में लम्बा समय लग सकता है। परन्तु यदि समुदाय अपने आप को संगठित एवं तैयार करें और वार्ता पूरी होने तक की प्रतीक्षा करने की हिम्मत रखें तो सम्भव है कि उनकी पुनर्वास अपनी पसन्द की भूमि की खोज का समापन उत्तम भूमि के रूप में हो।

होन कां (थाईलैण्ड) में लोगों द्वारा पुनर्वास

कूड़ा-कचरे का पुनर्चक्रण तथा बच्चागाड़ी चलाने वाले 146 गरीब मजदूरों का समुदाय 40 वर्षों तक थाईलैण्ड के उत्तरपूर्वी क्षेत्र में होन-कां की बाहरी सीमा पर डायनमो साँ मिल से लकड़ी के हल्के-कच्चे कमरे किराये पर लेता रहा। यद्यपि किराया बढ़ता रहा परन्तु भू-स्वामी ने कमरों में कभी कोई सुधार नहीं किया और कुछ अस्थायी शौचालयों के अतिरिक्त कोई बुनियादी सेवा प्रदान नहीं की। लोगों को अपने लिए बिजली और पानी पड़ोस की दुकानों से ऊँचे दाम पर खरीदने पड़ते थे। जब साँ मिल ने फिर से किराया बढ़ाया तो समुदाय ने निर्णय किया कि बहुत हो चुका और उन्होंने बान मैकांग अपग्रेडिंग कार्यक्रम के सहयोग से अपनी पुनर्वास परियोजना की योजना बनाने तथा कार्यान्वित करने हेतु स्वयं को संगठित करना शुरू किया। उन्होंने पहले एक बचत समूह बनाया, सहकारी समिति बनाई और निकट ही सामर्थ्य



चित्र: साँ मिल का बाजार

अनुकूल भूमि की खोज शुरू कर दी। कम्यूनिटी आर्गनाइजेशन डेवेलपमेण्ट इन्स्टीच्यूट से ऋण लेकर उन्होंने एक भूखण्ड खरीदा जिसे उन्होंने आगे छोटे प्लाटों में विभाजित कर बान मैकांग इन्फ्रास्ट्रक्चर सलिसिडी का प्रयोग किया और सारा काम स्वयं करके विकसित किया

स्रोत: www.codi.or.th

विकल्प 3: सरकार द्वारा निर्मित नये जनता आवास

राज्य द्वारा निर्मित जनता आवास अभी भी एक विकल्प है लेकिन दुनिया भर में इस बात के अधिकतर साक्ष्य हैं कि यह साधन अधिकांश सरकारों के लिए बहुत महंगा है।

शहरी गरीब परिवारों के लिए आवास निर्माण के दायित्व को सरकार द्वारा निभाने का विश्वास चकित करने वाले ढंग से टिकाऊ बना हुआ है। जब सरकार न्यून आय आवास (बिक्री अथवा किराये के लिए) को डिजाइन, निर्मित एवं सौंपती है तो इसे यह सुनिश्चित करने का तरीका माना जाता है कि आवास अच्छी गुणवत्ता वाले एवं सुव्यवस्थित तरीके से निर्मित किए गए हैं।

ऐसे जनता आवासों को गरीबों के सामर्थ्य अनुरूप बनाने के लिए निर्माण तथा प्रबन्धन की कीमत को काफी सब्सिडाईज करना होता है। बहुत कम शहरी अथवा राष्ट्रीय सरकारों के पास इस सब्सिडी को देने के लिए वित्तीय संसाधन अथवा शहरी गरीबों की आवासीय आवश्यकताओं के एक अंश के लिए भी पर्याप्त आवास निर्मित करने की राजनीतिक इच्छा है।

इन त्रुटियों के बावजूद विश्व की कई सरकारें राज्य द्वारा निर्मित आवास नीतियों को जारी रखे हुए हैं और शहरों में यहाँ वहाँ सब्सिडाईज्ड जनता आवास दिखाई देते रहते हैं जबकि इन आवासीय कार्यक्रमों की कीमत देने के लिए बचत करने तथा संसाधन पैदा करने हेतु

वित्तीय व्यवस्थाएं स्थापित की जाती रही हैं।

यद्यपि दुखद वास्तविकता यह है कि इन परम्परागत कार्यक्रमों का प्रभाव न्यूनतम रहा है तथा इनके उत्साही लक्ष्य पूरे नहीं हुए और इनकी कीमत भी अधिक रही है। प्रति इकाई सब्सिडी बहुत कम अथवा नहीं दी गई ताकि अधिक इकाईयां निर्मित की जा सकें। प्रायः नये आवास इतने महंगे हो जाते हैं कि तुलनात्मक दृष्टि से सम्पन्न परिवार ही इन्हें प्राप्त कर सकते हैं। साथ ही यदि प्रति इकाई अधिक सब्सिडी दी जाए जिससे गरीब लोगों के समूह उन्हें प्राप्त कर सकें तो इस का अर्थ होगा कि तुलनात्मक दृष्टि से कम आवास बनाए जा सकेंगे।

राज्य निर्मित स्लमों का निर्माण

कई राज्य निर्मित आवास कार्यक्रमों के सम्बन्ध में पहुँच न होने, कमजोर सेवाओं, खराब डिजाइन और घटिया दर्जे के निर्माण की काफी शिकायतें रही हैं। कई परियोजनाओं में लोग बहुत तेजी से आते-जाते हैं—उच्चतर आय वाले समूह निश्चित रूप से इन आवासों में आते हैं और गरीब इन्हें छोड़ कर फिर अनाधिकृत बास्तियों में लौट जाते हैं।

जहाँ इस प्रकार की स्थिति नहीं होती वहाँ — प्रायः आवासों की मरम्मत नहीं होती और वे राज्य द्वारा देख-भाल तथा आवासियों की सहभागिता के अभाव से एक नये प्रकार का स्लम बन जाते हैं। उदाहरण के लिए भारत में 1980 के दशक के अन्तिम वर्षों में तमिलनाडु के स्लम क्लीयरेंस बोर्ड के स्लम अपग्रेडिंग कार्यक्रम को केवल 15 वर्ष पूर्व स्वयं द्वारा स्लम वासियों के पुनर्वास के लिए बनाए जर्जर अपार्टमेण्ट्स के ब्लकों का नवीकरण करना था।



चित्र: शूल एस्कें

क्या सरकारें सबके लिए आवास प्रदान कर सकती हैं?

अनुभव बताता है कि बड़ी संख्या में जनता आवास देना कोई समाधान नहीं है।

चित्र: मादरिफैट ऑफ सिंगापुर



वर्तमान और भावी गरीब परिवारों के लिए सब्सिडाईज्ड मानकीकृत और पूरी तरह विकसित आवासीय इकाईयों का बड़े स्तर पर निर्माण करना अधिकांश विकासशील और विकसित देशों के लिए बहुत महंगा है। सरकारी संसाधनों को वर्तमान सस्ते आवासों, भले वह कितने ही घटियास्तर के हों, को प्रौन्नत करने पर खर्च करना नये और लचीले तरीकों से नये मकान बनाने पर खर्च करने से, बेहतर है। फिर न जाने शहरी गरीबों को सस्ते आवास प्रदान करने में सरकार को मुख्य समझने का विचार कहाँ से आया?

1 यूरोप में सरकारी आवासों से

यूरोपीय शहरों में शहर के अन्दरूनी स्लमवासियों की बड़ी संख्या को पुनर्वासित करने के लिए जनता आवास योजनाओं के विकास का एक लम्बा इतिहास है। लेकिन इन दिनों बहुत सी ऊँची जनता आवास इमारतें, जिन्हें कम कीमत पर शहर के अलग-थलग कोनों में बनाया गया था, प्रायः गरीबी, अपराध, आर्थिक और सामाजिक अलगाव, जातीय और धार्मिक तनाव, भौतिक पर्यावरण और स्थानीय अर्थव्यवस्था में तीव्रता से होते ह्रास से पीड़ित हैं।

2 सिंगापुर और हांगकांग में सरकारी आवासों से

राज्य द्वारा निर्मित जनता आवास की नीतियों में विश्वास रखने वाले बार-बार 1960 और 1970 के दशक के प्रारम्भ में हांगकांग और सिंगापुर की सफलता की कहानियों को सामने ला कर अपने दावे को पुष्ट करते हैं कि सरकारें अपने शहरों के सभी गरीबों को अच्छे, सस्ते आवासों की आपूर्ति कर सकती हैं।

जो बात वह नहीं बताते हैं— वह है कि हांगकांग एक शो-केस कालोनी थी और सिंगापुर एक नगर राज्य है और दोनों में से किसी को भी तंग सरकारी बजट में काम नहीं करना पड़ा जैसा कि शेष विश्व के देशों को करना पड़ता था। अन्य एशियाई शहरों के विपरीत समृद्ध सिंगापुर में कोई ग्रामीण क्षेत्र नहीं है इसलिए निरन्तर शहरों में आने वाले ग्रामीण प्रवासी नहीं है जो शहर के आवासों पर कोई दबाव पैदा करें। और हांगकांग में अभी भी सरकारी आवास कुल आवासों का 50% हैं लेकिन सरकार के इस कार्य की प्रशंसा के विपरीत सरकार द्वारा बिक्री के लिए सब्सिडाईज्ड फ्लैट्स के निरन्तर निर्माण के लिए शहर की सम्पतियों तथा निजी आवास बाजार के भाव गिरने को दोष दिया जा रहा है। आर्थिक वैश्वीकरण के सन्दर्भ में सरकारी आवासों के बड़ी संख्या में निर्माण का प्रभाव है कि किसी ने भी नहीं सोचा कि सरकारी आवासों के निर्माण की वकालत पहली बार कब हुई थी।



राज्य प्रदाता नहीं-सहायक

स्थल और सेवाएं सामाजिक रूप से स्वीकृत आवासीय परिस्थितियों तथा न्यून आय वाले लाभान्वित लोगों के में राज्य पूरी तरह निर्मित सरकारी आवासों की तुलना के कम भूमिका निभाता है।

विकल्प 4: स्थल और सेवाएं (साइड्स-एण्ड-सर्विसेस)

सभी शहरी गरीब परिवारों को पर्याप्त तैयारशुदा आश्रय देने में सरकारों की असमर्थता पर प्रतिक्रिया स्वरूप दुनिया भर की सोच में परिवर्तन आया है और अब राज्य को प्रदाता के रूप में देखने के बजाय अब गरीबों द्वारा स्वयं स्व-सहायता आवास के प्रयासों में सहायक के रूप में देखते हैं। यह सहायता तब एक रूप लेती है जब सरकारें प्लॉट प्रदान करती हैं और एक योजनाबद्ध तरीके से बुनियादी सेवाएं दे कर लोगों को उस भूमि पर अपने आवास बनाने देती हैं। इनको स्थल और सेवा योजनाएं कहते हैं।

'स्थल और सेवा' रणनीति में शहर में अच्छे, और सस्ते आवास प्रदान करने के उत्तरदायित्व को राज्य और लोगों के बीच सांझा करना है। सरकारी एजेन्सियां केवल प्लॉट तैयार करने और कुछ बुनियादी इन्फ्रास्ट्रक्चर लाने का उत्तरदायित्व लेती हैं। तब व्यक्तिगत प्लॉटों को बेच अथवा लीज या लाभ उठाने वाले परिवार को आर्बाटित कर दिया जाता है जिसका उत्तरदायित्व है कि अपना आवास-कभी आसान ऋण, बुनियादी निर्माण सामग्री और परियोजना द्वारा प्रदत्त तकनीकी सहयोग से और कभी अपने दम पर निर्मित करें। कुछ परियोजनाओं में जहाँ लागत वापस प्राप्त की जाती है-वहाँ लोगों से आशा की जाती है कि वे भूमि और विकास की कीमत

धीरे-धीरे वापस करें परन्तु अन्य परियोजनाओं में इन्हें सरकारी सब्सिडी के रूप में निःशुल्क दिया जाता है। किस परियोजना में लाभान्वित परिवार को क्या मिलेगा, यह निश्चित नहीं है। कुछ परियोजनाओं में केवल खाली प्लॉट दिया जाता है जबकि कुछ अन्य में किसी तल पर पहले से निर्मित उपयोगी कनेक्शनों सहित छतें अथवा एक कमरे का कोर आवास प्रदान किया जा सकता है। जनोपयोगी सेवाएं भी अलग होती हैं जिनमें सामुदायिक अस्थायी शौचालय और पीने के पानी के सांझा नल से ले कर व्यक्तिगत प्लॉटों को पानी का पूरा कनेक्शन देने तक होती हैं।

स्थल और सेवाओं के लाभ

- स्थल और सेवाएं सरकारों को न्यून आय वर्गों को आवास प्रदान करने के उत्तरदायित्व को सांझा करने योग्य बनाती हैं और इस प्रकार दुर्लभ सरकारी संसाधनों को बचाती हैं।
- क्योंकि वे योजनाबद्ध हैं इस लिए इन्फ्रास्ट्रक्चर और सेवाएं निर्मित करना तथा बनाए रखना सस्ता पड़ता है।
- लाभान्वित लोग आवास निर्माण की गति और रूप पर नियन्त्रण रखते हैं
- वे लोगों की बड़ी संख्या तक पहुँच सकते हैं और सुरक्षा के न्यूनतम और जन स्वास्थ्य मापदण्डों को बनाए रख सकते हैं।
- वे अनिवार्य पुनर्वास परियोजनाओं को समायोजित करने में उपयोगी हो सकते हैं
- यदि ठीक ढंग से योजना बनाई और कार्यान्वित की जाए तो वे भावी आवासीय आवश्यकताओं को पूरा करने का आसान तरीका प्रदान कर सकते हैं।

‘स्थल और सेवाएं’ योजनाओं को बेहतर कार्य करने योग्य बनाने के 5 तरीके

1

भूमि अच्छे स्थान पर प्रदान करें- ‘स्थल और सेवाएं’ परियोजनाओं का स्थान इस को सफल अथवा नष्ट कर सकता है। भूमि रोजगार केन्द्रों के निकट होनी चाहिए ताकि वहाँ रहने वाले लोगों को धन अर्जन के व्यवहारिक अवसर मिल सकें। इन्फ्रास्ट्रक्चर के वर्तमान बड़े ग्रिड के भी निकट होनी चाहिए ताकि इन ग्रिड्स को परियोजना तक विस्तार देने की लागत को कम किया जा सके।

2

स्थल अत्यधिक बड़े अथवा शहर के किनारे पर नहीं होने चाहिए- ‘स्थल और सेवाएं’ योजनाएं प्रायः किसी बड़े भूखण्ड पर शहर के बाहरी किनारे पर विकसित की जाती हैं जहाँ आवासीय प्लॉटों पर स्कूल, मनोरंजन केन्द्र और सामाजिक सुविधाएं योजनाबद्ध तरीके से विकसित की जा सकती हैं। परन्तु वास्तव में अधिकांश शहरों के पास कई छोटे स्थल शहर के भीतर उपलब्ध होते हैं जहाँ से वर्तमान इन्फ्रास्ट्रक्चर और सेवाओं तक पहुँच आसान होती है। इन शहर के भीतरी स्थलों को महंगे और बड़े इन्फ्रास्ट्रक्चर के बिस्तार पर खर्च किए बिना सस्ते ढंग से विकसित किया जा सकता है।

3

प्लॉटों का आकार छोटा रखना चाहिए- इस प्रकार अधिक लोगों को समायोजित कर सकते हैं और कीमत को भी कम रखा जा सकता है। प्लॉटों का आकार निर्धारित करते समय अच्छा है कि हम विभिन्न प्रकार की आवश्यकताओं को पूरा करने के विषय में योजना बना लें और यह अध्ययन कर लें कि न्यून आय वाले परिवार अपने घर के स्थान का किस प्रकार प्रयोग करते हैं और उन्हें कम से कम कितनी भूमि की आवश्यकता होती है। प्रायः वर्तमान मानक नियम अपर्याप्त होते हैं तथा परियोजनाओं को गरीबों के सामर्थ्य अनुसार बनाने तथा भविष्य में उनको कुलीन वर्ग का होने से रोकने के लिए ऐसे मानकों एवं नियमों को बदलना पड़ता है।

4

अच्छी योजना के माध्यम से सेवाओं की लागत को कम करें- स्थल और सेवा स्कीम के अन्तर्गत इन्फ्रास्ट्रक्चर को बिछाने की लागत को आयताकार प्लॉट बना कर तथा सामने की माप को छोटा रख कर काफी कम किया जा सकता है। वर्गाकार प्लॉट सबसे महंगे पड़ते हैं। सड़कों के डिजाईन गलियों, जल आपूर्ति, सीवर ओर बिजली सामाजिक स्वीकार्यता तथा उनमें रहने वालों के सामर्थ्य के अनुरूप निर्णय लेना चाहिए। सभी प्रकार के न्यून आय आवासों की तरह लाभ प्राप्त करने वाले सभी लोगों की योजना निर्माण, कार्यान्वयन और देखभाल में पूर्ण सहभागिता होनी चाहिए।

5

कीमतें कम रखने हेतु उत्तरोत्तर विकास करें- ‘स्थल और सेवाएं’ परियोजनाओं सामर्थ्य को अधिक सस्ता और अधिक नमनीय बनाने का एक तरीका उन्हें अलग-अलग पक्षों में विकसित करना है जिसमें बुनियादी इन्फ्रास्ट्रक्चर से शुरू करके समय के साथ बढ़ाया जा सकता है। इसके सफलता के लिए आपको जानना होगा कि इन्फ्रास्ट्रक्चर को कितना कम रखा जाए जिससे लोगों के स्वास्थ्य, सुरक्षा और कल्याण को सुनिश्चित किया जा सके। परियोजनाओं को स्कूलों, अस्पतालों, धार्मिक स्थानों तथा पुलिस चौकियों के लिए भी योजना बनानी चाहिए, भले ही उन्हें तुरन्त प्रदान न किया जाए। ‘स्थल और सेवाएं’ स्कीमों में शहर में नए आए कमजोर प्रवासियों की दृष्टि से यह उत्तरोत्तर वृद्धि का तरीका विशेष रूप से उपयोगी है।



चित्र: एपीकेआर

‘स्थल और सेवाएं’ की समस्याएं

1960 के दशक से प्रारम्भ ‘स्थल और सेवाएं’ की कई परियोजनाओं में गम्भीर समस्याएं आना शुरू हो गया। कई लोग अनुभव करते हैं कि ‘स्थल और सेवाएं’ का तरीका शहरी गरीब परिवारों की जरूरतों, उनके सामर्थ्य और वे क्या प्राप्त कर सकते हैं की गलत अवधारणों पर आधारित है। कई ‘स्थल और सेवाएं’ स्कीमें अपने अच्छे इरादे के बावजूद अपने लक्ष्य न्यून आय समूहों की पहुँच और सामर्थ्य तक पहुँचने में असफल रहीं। इसके साथ ही कई ‘स्थल और सेवाएं’ स्कीमें लागत वसूल करने में कमी से ग्रस्त हैं। योजना के अन्तर्गत आने पर अपने काम और आमदनी को खो देने के बाद आवासियों को अपनी भूमि और नए आवास के निर्माण हेतु अदायगी करनी पड़ती है। परिवहन, पानी और बिजली का खर्च इस बोझ को बढ़ाता है। कीमत वसूलने की समस्याएं तब भी पैदा होती हैं जब सेवाओं में देरी की जाती है, वसूली करने के तरीके सफल नहीं होते तथा चुकौती को लागू करने की राजनीतिक इच्छा नहीं होती।

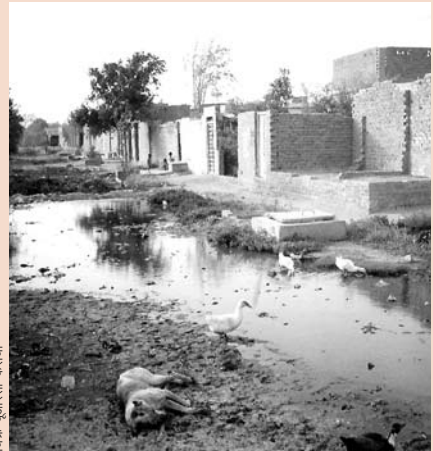
कराची (पाकिस्तान) में ‘स्थल और सेवाएं’ की समस्याएं

1970 के दशक के प्रारम्भ में कराँची डेवेलपमेण्ट अथॉरटी ने गरीब परिवारों को आवास प्रदान करने के लिए एक बड़ी ‘स्थल और सेवाएं’ स्कीम विकसित की। मेट्रोविल आई में 4113 प्लाटों को 35 हजार से अधिक लोगों को बसाने के लिए डिजाईन किया गया। मेट्रोविल स्थल के लिए निश्चित भूमि को गरीब परिवारों के लिए एक आदर्श स्थल समझा गया जो विद्यमान एक बड़ी अनाधिकृत बस्ती से आगे था तथा एक औद्योगिक सम्पदा और शहर के उच्च आय वर्ग के पड़ोस में था जिनसे विभिन्न प्रकार के रोजगारों के अवसर उपलब्ध थे। लेकिन कराची डेवेलपमेण्ट अथॉरटी को प्लाट आबंटित करने से लेकर जल आपूर्ति और बिजली जैसे बुनियादी इन्फ्रास्ट्रक्चर को प्रदान करने में चार वर्ष का समय लगा। दस साल बाद भी उस शहर में जहाँ आवासों की बेहद कमी थी, 4117 प्लाटों में से केवल 700 में ही लोग रहने को आए। कहाँ गलती हुई? 1984 में शोध करने पर प्रकट हुआ कि कुछ गरीब परिवार जिन्हें मेट्रोविल में प्लाट आबंटित किए गए थे, वे आवास की चार वर्ष तक प्रतीक्षा नहीं कर सके और उन्होंने अपने प्लाटों को उच्च आय वर्ग के लोगों को बेच दिया, जिनके पहले से ही शहर में आवास थे। अन्य लोगों को केडीए को भूमि

और इन्फ्रास्ट्रक्चर के लिए मासिक किश्त देना तथा अपने नए आवास के निर्माण का खर्च देना, बहुत महंगा लगा।

इस दौरान जबकि मेट्रोविल में लोग नहीं बसे वहीं निकट की अनाधिकृत बस्तियों, बाल्दिया और ओरंगी में वृद्धि होती रही और अब वहां 10 लाख शहरी गरीब लोगों के आवास हैं।

(स्रोत: अलियानी एण्ड याप, 1990)



चित्र: मुंबाई की कराची

जितना सोचा था— उतने सस्ते नहीं



चित्र: भूआसती कराची

हैदराबाद (पाकिस्तान) में “स्थल और सेवाएँ” की सफलता

एक समय हैदराबाद डेवेलपमेंट अथॉरटी (एचडीए) के योजनाकारों ने अपने आप से पूछा कि किस कारण उनकी वैध 'साईट एण्ड सर्विसिज' आवासीय योजनाएं गरीबों को आकर्षित करने में असफल रहीं जबकि निकट ही अनियमित दलालों द्वारा व्यवस्थित अवैध अनाधिकृत बस्तियां फल फूल रही थीं।

उन्होंने एक बात अनुभव की कि सरकारी स्कीमों में अधिक समय लगने वाली कागजी कार्रवाई की जरूरत होती है जबकि कोई व्यक्ति किसी दलाल से मिल कर किसी अनाधिकृत बस्ती में उसी दिन प्लाट पर कब्जा ले सकता है। उन्होंने यह भी पाया कि अनाधिकृत बस्ती में भूमि इन्फ्रास्ट्रक्चर के बिना होती है, इस लिए इसकी कीमत कम और सामर्थ्य के भीतर होती है। जैसे-जैसे बस्ती विकसित होती है तब लोग मिल कर इन्फ्रास्ट्रक्चर और सेवाएं स्थापित करने के लिए उतरोतर काम करते हैं। वे अपने आवास भी धीरे-धीरे वृद्धि करके बनाते हैं। इसी के साथ अनियमित प्रक्रिया अत्यधिक शोषक हो सकती है और स्थानीय बलशाली लोग कब्जा किए हुए प्लॉटों को ऊँची बोली देने वाले को बेच, कर पहले परिवार को बेदखल कर सकते हैं।

एचडीए के योजनाकारों ने अनाधिकृत तरीके को अपनाने का निर्णय लिया और 1980 के दशक में उतरोतर वृद्धि की ओर उन्मुख स्कीम शुरू की। रुचि

रखने वाले गरीब परिवारों को एक निश्चित स्वागत क्षेत्र में दो सप्ताह तक रहना होता था जिसके बाद उन्हें प्लाट दिया जाता था। पीने के लिए केवल टैंकर का पानी दिया जाता था और परिवार को केवल भूमि के लिए पैसा देना होता था। केवल एक शर्त थी कि उन्हें नए प्लाट पर निरन्तर रहना था। न रहने वाले लोगों के कब्जे रद्द कर दिए गए। जब लोग बस गए तब उन्हें गलियों के अन्तर्गत अपने आप को संगठित होने तथा निर्णय लेने के लिए प्रोत्साहित किया गया कि उन्हें पहले कौन सा इन्फ्रास्ट्रक्चर चाहिए। आवासियों ने इन्फ्रास्ट्रक्चर निर्माण का प्रबन्ध स्वयं किया और एचडीए को बस्ती के किनारे तक अधिकांश इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रदान करने हेतु अदायगी की।

एक साल के भीतर बस्ती में सभी बुनियादी सेवाएं जैसे पानी, सफाई, बिजली और पक्की सड़कें थीं। इसमें स्कूल और क्लीनिक भी थे और कई आवासियों ने उत्पादन और परचून कारोबार शुरू कर दिए थे। अपना आवास प्रदान करने के लिए एचडीए ने गरीब समुदायों द्वारा प्रयोग की जाने वाली रणनीति को अपना कर तथा प्रक्रिया के शोषणकारी तत्वों को हटा कर सफलता प्राप्त की, जहाँ अन्य असफल हो चुके थे।



अपने शहर में आवासीय समस्याओं को सुलझाना सम्भव है

लेकिन ऐसा करने के लिए स्टेकहोल्डर्स—स्थानीय और राष्ट्रीय सरकारें, सहायता देने वाली एजेंसियाँ, सहयोग देने वाली स्वैच्छिक संस्थाएँ, तकनीशियन तथा स्वयं समुदायों को भागीदारी करनी होगी तथा सहयोग एवं नये समाधान विकसित करने हेतु स्थान बनाना होगा।

विकल्प 5: शहर व्यापी आवासीय रणनीतियाँ

ऐसी रणनीतियाँ विकसित और कार्यान्वित करना जिनका लक्ष्य पूरे शहर के सभी गरीब परिवारों को आवास देना हो

यदि आप न्यून आय आवासीय समस्याओं को हल करने के लिए पूरे शहर के उपागम को अपनाते हैं तो आप समस्याओं से घिर जाएंगे। बरसों से आवासीय कमी के संचित योग एवं शहर के सभी कम सेवा प्राप्त क्षेत्रों को अपग्रेड करने को सहन करने के अतिरिक्त भावी आवश्यकताओं को भी पूरा करना होगा। अधिकांश शहरों में वहनीय आवासों की वर्तमान आवश्यकताएँ ही अकेले इतनी अधिक हैं कि आवास की भावी आवश्यकताओं को पूरा कर पाना असम्भव दिख सकता है। वस्तुतः किसी शहर की सभी आवासीय समस्याओं को हल कर पाना सम्भव है। परन्तु यदि आप इसको पूरे शहर के स्तर पर करना चाहते हैं तो अनेक चीजों की आवश्यकता होगी।

1 गरीब समुदायों के बीच अधिक सीधे सम्बन्ध देशों के अन्दर तथा देशों के बीच गरीब समुदायों में परस्पर सहयोग और परस्पर सीखना अनिवार्य है। एशियाई शहरों में अब अधिकांश नवीन आवासीय प्रयास इन्जीनियरों, वास्तुकारों, राजनीतिकों अथवा अफसरों की ओर से नहीं हो रहे हैं अपितु गरीब समुदायों के ओर से आ रहे हैं। जब वे कोई ऐसी चीज विकसित करते हैं जो कारगर हो; तो ऐसे अनुभवों को इर्द गिर्द के लोगों के साथ

सांझा करने तथा प्रसार करने की जरूरत है ताकि अन्य लोगों को दोबारा मेहनत न करनी पड़े।

2 नीति निर्माण में नये विचारों के लिए अधिक स्थान :- भूमि और आवास पर स्थानीय और राष्ट्रीय नीतियों को नए विचारों के लिए स्थान बनाने हेतु नरम और समायोजित करने की आवश्यकता है कि गरीब व्यक्ति भूमि और आवास तक कैसे पहुँच सकता है और किस प्रकार वर्तमान गरीब बस्तियों को व्यावहारिक और टिकाऊ ढंग से प्रौन्नत किया जा सकता है।

3 इन्फ्रास्ट्रक्चर में अधिक सरकारी निवेश शहरी और राष्ट्रीय नीतियों तथा नियमों को समायोजित करके पूरे शहर को निवेश के लिए तैयार किया जा सकता है।

4 दर्शन और क्षमता निर्माण में अधिक निवेश शहरों में न्यून आय आवासों की समस्याओं को बिगड़ने से बचाने के लिए अनिवार्य है कि बड़े स्तर की कार्रवाई तक पहुँचने हेतु; समुदायों, वास्तुकारों, स्वैच्छिक संस्थाओं, सरकारों एवं अन्य सभी स्टेकहोल्डर्स की क्षमता निर्माण करने हेतु एवं बड़े स्तर के आवासीय प्रयासों के लिए बहुत बड़े स्तर पर निवेश की आवश्यकता है।

मन्डेयू (फिलीपाईन्स) में पानी हेतु शहर व्यापी समाधान

फिलीपाईन्स के दक्षिणी भाग में सेबू के निकट औद्योगिक शहर मन्डेयू एक अच्छा उदाहरण प्रस्तुत करता है कि किस प्रकार नियमित करने वाला एक छोटा सा सुधार और नवीन विचार छोटे स्तर पर ढाँचागत निवेश को प्रोत्साहित कर सकता है जिससे बड़े स्तर पर परिवर्तन प्रेरित होता है।

मन्डेयू में गरीब अवैध कब्जाधारकों के समुदायों का सम्पन्न संघ (जो राष्ट्रीय फिलीपाईन्स शहरी गरीब संघ का एक भाग है) अपने सैन रोक पैरिश मल्टीप्रपज़ को आपरेटिव के अन्तर्गत 6 बड़ी सामुदायिक बचत योजनाएँ चला रहा है। यह सहकारी संस्था समुदाय के प्रबन्धन में चलने वाली अनेक विकास परियोजनाओं के अन्तर्गत भूमि अधिग्रहण, रोजगार, बचत और उधार, सामुदायिक दुकानों तथा कुछ बस्तियों में सार्वजनिक शौचालयों और सम्पर्क सड़कें बनाने के कार्यों को कानूनी संरक्षण प्रदान करती है।

इस बस्तियों में से अधिकांश में पानी प्राप्त कर पाना एक बड़ी समस्या है। 500 परिवारों तक को एक अकेले नल से पानी लेना पड़ता है और पानी का देय शुल्क बहुत मंहगा है। सैन रोक सहकारिता की एक सबसे आवश्यक परियोजना मेट्रो सेबू वाटर डिस्ट्रिक्ट के सामुदायिक टॉटी कार्यक्रम के अन्तर्गत गरीब समुदायों को मुख्य लाईन से सस्ते दामों पर पानी के नल लगाना



चित्र: एस्पायकआर

तथा उनका प्रबन्ध करना थी। उन्हें तब तक पानी प्राप्त करने की अनुमति थी जब तक वे पाईप डाल कर, नल लगाएँ तथा इसके लिए स्वयं खर्च करें।

सामुदायिक समूह अपनी बचत योजनाओं से पाईप और सामान खरीदने के लिए पैसा उधार लेते हैं और प्रायः फैंक्ट्री के मालिकों और उप-मण्डल डेवलपर्स से उनकी भूमि में पाईप डालकर पानी लेने की अनुमति लेने हेतु वार्ता करने का कठिन काम करते हैं। सामुदायिक नल कार्यक्रम से अन्य समुदाय द्वारा निर्मित सुधारों का सिलसिला शुरू हुआ जिसमें सामुदायिक जनसुविधाएँ, सड़कें पक्की करना तथा सामुदायिक नलों से अर्जित लाभ द्वारा संचालित छोटे सामुदायिक स्टोर बनाना शामिल थे।

स्रोत: यूएन हैबीटैट-2006

भूमि और आवास के राष्ट्र व्यापी समाधान

भूमि बाजार, भूमि नीतियों, इन्फ्रास्ट्रक्चर विस्तार योजना तथा सब्सिडीज़ के डिजाइन और प्रशासन के परिवर्तन में बाधक पहलुओं को लुप्त करके स्लमों का बड़े स्तर पर देश व्यापी रूपान्तरण करना सम्भव है। उदाहरण के लिए फिलीपाईन्स में सामुदायिक गिरवी कार्यक्रम में सब्सिडी पर भूमि और आवासीय ऋण देने का

कार्यक्रम है जो इन्फ्रास्ट्रक्चर सुधारने के लिए वित्त प्रदान करता है। यह कार्यक्रम मध्यस्थों पर विश्वास करता है जैसे स्वैच्छिक संस्थाओं पर जो समुदायों की ओर से भूमि खरीदने और रजिस्ट्री करवाने की प्रक्रिया में सहायता करती हैं।

स्रोत: web.mit.edu/urbanupgrading/

थाईलैण्ड में शहर व्यापी स्लम अपग्रेडिंग

एशिया के सबसे प्रमुख और सफल, शहर व्यापी स्लम आवास पहलों में से एक 'बान मैकॉग' (सुरक्षित आवास) कार्यक्रम है जिसे 2003 में शुरू किया गया जो राष्ट्रीय स्लम और अनाधिकृत बस्ती अपग्रेडिंग कार्यक्रम है। यह न केवल बड़े शहरों अपितु थाईलैण्ड के बहुत से छोटे शहरों में भी काम कर रहा है और इसका लक्ष्य 200 थाई शहरों और कस्बों में 2000 गरीब समुदायों और 3 लाख शहरी गरीबों के आवासों, इन्फ्रास्ट्रक्चर, रिहायशी वातावरण और भूमि धारणाधिकार की सुरक्षा को अपग्रेड करना था।

बान मैकॉग कार्यक्रम सामुदायिक संगठन विकास संस्थान (सी ओ डी आई) द्वारा लागू किया जाता है जो सामाजिक विकास और मानव सुरक्षा मन्त्रालय के अन्तर्गत एक स्वायत्त सरकारी संगठन है। यह कार्यक्रम ऐसी अनौपचारिक समुदायों को सीधे इन्फ्रास्ट्रक्चर सब्सिडी और आसान ऋण प्रदान करता है जो जहां सम्भव हो वहां उसी स्थान अथवा निकट के किसी स्थान का सर्वेक्षण, डिजाइन तथा अपने आवास एवं बस्ती की सुधार परियोजनाओं को लागू करते हैं। सहयोग केवल सामुदायिक संगठनों को ही नहीं दिया जाता अपितु नगरपालिका के अधिकारियों, अन्य स्टेकहोल्डर्स और राष्ट्रीय एजेन्सियों के साथ मिल कर इन 200 शहरों और कस्बों में से प्रत्येक के लिए पूरे शहर के स्तर पर अपग्रेडिंग हेतु इन के नेटवर्क को भी सहयोग और सहायता दी जाती है जिससे 3 से 5 वर्ष में इनकी सभी आवासीय समस्याएं हल हो सकें।

इस राष्ट्रीय अपग्रेडिंग कार्यक्रम के अन्तर्गत अवैध बस्तियों में रहने वाले परिवार कई तरीकों से कानूनी भूमि धारणाधिकार प्राप्त करने के लिए बातचीत कर सकते हैं। वे अपने कब्जे वाले निजी भूमि को खरीदने के लिए (सी ओ डी आई से आसान ऋण प्राप्त करके), जहाँ सरकारी भूमि है वहाँ दीर्घ कालिक सामुदायिक लीज प्राप्त करने के लिए, जिस एजेन्सी की भूमि पर उनका कब्जा है, उसी एजेन्सी द्वारा दिए गए अन्य भूखण्ड पर पुनर्वास अथवा कब्जे वाली भूमि के एक हिस्से पर अपने आवास पुनर्विकसित कर शेष भूमि भू-स्वामी को सुरक्षित धारणाधिकार के बदले लौटाने के लिए बातचीत कर सकते हैं।

बान मैकॉग कार्यक्रम नगरपालिकाओं को इन अपग्रेडिंग पहलों में विभिन्न तरीकों से शहरी गरीब समुदायों से सहयोग करने के लिए प्रोत्साहित करता है। कुछ शहरों में स्थानीय सरकारों ने शहर के इर्द गिर्द फैली हुई छोटी अनाधिकृत बस्तियों में रहने वाले परिवारों को पुनर्वास हेतु भूमि प्रदान की है और इस भूमि को नये समुदाय को 30 वर्षीय लीज पर दिया है। इस प्रकार के समाधान तभी कारगर हो सकते हैं जब शहर के स्तर पर प्रक्रिया शुरू की गई हो और जिसमें शहरी गरीब समुदाय मुख्य कार्यकर्ता होते हैं।

दिसम्बर 2006 तक 158 शहरों में 45,504 परिवारों को प्रभावित करने वाली 773 सामुदायिक परियोजनाओं का पूरा कर लिया गया है अथवा उन कर काम चल रहा है।

स्रोत: www.codi.or.th



चित्र: एसीएडआर

बान मैकॉग कार्यक्रम गरीब समुदायों में पहले से निहित उर्जा और रचनात्मकता को उजागर कर हजारों बस्ती अपग्रेडिंग पहलों को सहयोग दे कर राष्ट्रीय स्तर का समाधान प्राप्त कर रहा है, जिनका स्थानीय सरकारों एवं अन्य कार्यकर्ताओं के सहयोग से शहरी गरीब पूरी तरह से स्वयं डिजाइन, निर्मित और प्रबन्ध करते हैं।

शहर व्यापी स्तर पर जाने के लिए आपको क्या चाहिए?

- 1** **राजनीतिक इच्छा:** शहर व्यापी स्तर पर आवासीय समस्याओं को हल करने के लिए सरकार तथा पूरे समाज में राजनीतिक इच्छा की आवश्यकता होती है।
- 2** **एकीकृत प्रयास और शहर के प्रति दृष्टि:** दीर्घकालिक और टिकाऊ आवासीय नियोजन को जरूरत ही संचालित करती है और भिन्न-भिन्न क्षेत्रों की जरूरतें अलग-अलग होती हैं।
- 3** **सहयोगात्मक स्थानीय नीतियाँ:** शहर की अनौपचारिक बस्तियों की अच्छी जानकारी का आधार; नियामक और प्रक्रिया सम्बन्धी कठिनाईयाँ, भवन और भूमि प्रयोग के उप-नियम, जो गरीब समुदायों के लिए स्व-सहायता आवास हेतु योजना बनाने तथा क्रियान्वित करने को कठिन बनाते हैं, को समायोजित कर अधिक लचीला बनाने की आवश्यकता है।
- 4** **उचित राष्ट्रीय नियामक ढाँचा:** एक राष्ट्रीय नियामक ढाँचा होना अनिवार्य है; जो मौके पर अपग्रेडिंग तथा गरीबों के लिए सेवाओं के प्रावधान को प्रेरित करे; जिसमें भूमि और आवास के प्रभावशाली अधिकार तथा भूमि पंजीकरण पद्धति, ढाँचागत सुविधाओं के लचीले मानक, अनौपचारिक सहभागिता को मान्यता देने वाली औपचारिक योजनाएं, परियोजना के उपरान्त निरीक्षण एवं मूल्यांकन का स्पष्ट उत्तरदायित्व, वित्तीय संस्थाओं के लिए गरीबों को ऋण देने को आसान बनाने वाले नियम, सम्मिलित होने चाहिए।
- 5** **भूमि और आवास सम्बन्धी उत्तरकारी नीतियाँ:** प्रयोग में न लाई गई भूमि को शहरों में न्यून आय के आवासों की वर्तमान और भावी आवश्यकता को पूरा करने के लिए दे देने का तरीका होना अनिवार्य है।
- 6** **सुरक्षित भूमि धारणाधिकार (टेन्चोर) की नीतियाँ:** अनौपचारिक बस्तियों में रहने वाले लोगों को नियमित एवं अपनी भूमि पर अधिकार प्राप्त करने में सहायता करने वाली नीतियाँ और विधियाँ अनिवार्य है। (भूमि सम्बन्धी तत्काल गाईड-3 देखिये)
- 7** **वित्तीय सम्पुष्टि हेतु क्रियाविधि:** सब्सिडी व्यवस्थाएं तथा लागत वसूल करने की स्पष्ट और पारदर्शी रणनीतियाँ आवासीय कार्यक्रम को वित्तीय सम्पुष्टता प्रदान करती हैं।
- 8** **रणनीति की दृष्टि से गठबन्धन:** किसी अकेले समूह द्वारा व्यापक आवासीय समस्याओं को हल करना असम्भव है। शहर व्यापी समाधानों में भागीदारी की आवश्यकता होती है जिनमें गरीब समुदायों, स्थानीय एवं अनौपचारिक डेवेलपर्स, स्वैच्छिक संस्थाओं, शिक्षाविदों, धार्मिक समूहों तथा निजी क्षेत्र को सम्मिलित करना चाहिए।
- 9** **अच्छे समन्वयकारी और मजबूत संस्थान:** शहर के स्तर पर आवासीय समाधानों की प्रभावकारी सहायता करने वाले संस्थानिक प्रबन्धों को विकसित करने हेतु सभी पक्षों को स्वीकार्य मजबूत समन्वय की आवश्यकता होती है।
- 10** **तकनीकी क्षमता:** शहर के स्तर पर आवासीय समाधानों के लिए विशेष सुविधाओं की व्यापक श्रृंखला जैसे समुदायों को सामाजिक और तकनीकी सहयोग, सहभागी नियोजन, वास्तुकारों एवं इन्जिनियरों, उपयुक्त प्रौद्योगिकी पर संदर्शन, कार्यक्रम समन्वय, परियोजना एवं अनुबन्ध प्रबन्धन, अनौपचारिक क्षेत्रों के अनुरूप निर्माण शिल्प, इन्जीनियरिंग और निर्माण, सस्ती निर्माण सामग्री और सूक्ष्म वित्तीय सेवाओं की आवश्यकता होती है।

एनाना, टेड, 2003, स्ट्रगलिंग फार हाउसिंग राइट्स इन एशियन सिटीज़, हयूराइट्स ओसाका, www.hurights.or.jp/asia-pacific/no_34/02.htm

एन्जोरेना एडुराडो जोर्ज एस.जे., 1996 (द्वितीय संस्करण), *हाउसिंग द पूअर* द एशियन एक्सपीरियेन्स, पगतम्बायायोग फाउन्डेशन, सेबु, फिलिपाईन्स।

एन्जोरेना एडुराडो जोर्ज एस.जे. एण्ड फर्नांडीज़, फ्रांसिस्को एल; 2004, *हाऊसिंग द पूअर इन न्यू मिलेनियम*, पगतम्बायायोग फाउन्डेशन, सेबु, फिलिपाईन्स

बुर्रा सुंदर, 1999, *रिसेटलमेण्ट्स एण्ड रिहैबिलेशन ऑफ द अर्बन पूअर: द स्टोरी ऑफ कनजुर मार्ग डी पी यू वर्किंग पेपर नं० 99*, डेवेलपमेण्ट प्लानिंग यूनिट, यूनिवर्सिटी कालिज लन्डन, यूके।

अर्गुडेन एस एण्ड प्रेश आर., दिसम्बर 2006, *स्लम अपग्रेडिंग एण्ड परवेन्शन इन एशिया पैसिफिक प्रोग्रेस एण्ड चैलेन्जिस* थिम्पेटिक पेपर, एशिया पैसिफिक मिनिस्ट्रियल कांफ्रेंस आन हाउसिंग एण्ड ह्यूमन सेटलमेण्ट्स, न्यू देहली।

हार्डॉय जोर्ज ई. एंड सैटटरथवेट, डेविड, 1989, *स्क्वेटर सिटीज़न* अर्थस्कैन पब्लिकेशनस, लन्डन।

हसन आरिफ 2000, *हाऊसिंग द पूअर: फेल्यर आफ फार्मल सेक्टर स्ट्रैटिजीस*, सिटी प्रेस, कराची।

इम्प्रेटो, आई. डायगनल अरबाना एण्ड रस्टर जेय 1999, *पार्टीस्पेशन इन अपग्रेडिंग एण्ड सर्विस फार द अर्बन पूअर: लैसनस फ्राम लेटिन अमेरिका*, वर्ल्ड बैंक, वाशिंगटन डीसी।

लोकल गवर्नमेण्ट आफ कोटाम्ब्या सुराब्या, इन को –आपरेशन वदि द डायरेक्टर जनरल फार ह्यूमन सेटलमेण्ट्स, मिनिस्ट्री आफ पब्लिक वर्क्स, इन्डोनेशिया, 1991, *द क्लीन एण्ड ग्रीन कामपुंग्स आफ सुराब्या, कामपुंग इम्प्रूवमेण्ट प्रोग्राम सुपोर्टिंग हाऊसिंग बाय पीपुल।*

मिटलिन डायना एण्ड सैटटरथवेट, डेविड (इडीएस), 2004, *एम्पावरिंग स्क्वेटर सिटीजन: लोकल गवर्नमेण्ट, सिविल सोसायटी एण्ड अर्बन पावर्टी रिडक्शन*, अर्थस्कैन पब्लिकेशनस, लन्डन।

पायन जी, एण्ड माजले एम. 2004, *द अर्बन हाऊसिंग मैन्युल, मेकिंग रेगुलेटरी फ्रेमवर्क्स वर्क फार द पूअर*, अर्थस्कैन, लन्डन एण्ड स्टर्लिंग, वीए।

राईल ई., फिओरी, जे एण्ड रेमिरेज़, आर, 2001, *फावेला बायरो एण्ड ए न्यू जेनरेशन आफ हाऊसिंग प्रोग्रेम्ज फार द अर्बन पूअर*, जियोफोरम, 32 (4)।

यूएन एस्कैप, 1996, *लिविंग इन एशियन सिटीज़. द इम्पैन्डिंग क्राईसिस, काजिज़, कनसीक्वेन्सिस एण्ड आल्टरनेटिव्स फार द फ्यूचर*, रिपोर्ट आफ द सैकेन्ड एशिया-पैसिफिक अर्बन फोरम, इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फार एशिया एण्ड पैसिफिक युनाइटेड नेशन्स, न्यूयार्क।

यूएन हैबीटैट, 2007 *पोलिसी मेकर्स गार्ड टू वूमन्स लैन्ड, प्रापर्टी एण्ड हाऊसिंग एक्रास द वर्ल्ड*, नेरोबी।

यूएन हैबीटैट, 2006, *एनेक्लिंग शेल्टर स्ट्रैटिजीस, रिव्यू आफ एक्सपीरियेन्स फ्राम टू डिक्लेड्स आफ इम्प्लीमेन्टेशन*, नेरोबी।

यूएन हैबीटैट, 2006, *वाटर एण्ड सैनिटेशन फार स्माल अर्बन सेन्टरस*, अर्थस्कैन पब्लिकेशनस, लन्डन।

यूएन हैबीटैट, 2004, *अर्बन लैण्ड फार आल*, नेरोबी।

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

यूएन हैबीटैट 2003, द चैलेंज आफ स्लमस: ग्लोबल रिपोर्ट आन ह्यूमन सैटलमेण्ट्स 2003, अर्थस्कैन, लन्डन एण्ड स्टर्लिंग, वीए।

विलियम्स, बी. एण्ड बार्टर, पी. 2003, डबल ज्योपार्डी: द लिंक बिटविन ट्रांसपोर्ट एण्ड इविकशन्स, हैबीटैट डिबेट, 7 (3)।

वेबसाइट्स

एशियन कोलेशन फार हाऊसिंग राइट्स (एसीएचआर) www.achr.net

बेस्ट प्रेक्टिसिज एण्ड लोकल लीडरशिप प्रोग्राम (बीएलपी) www.blpnet.org

बिल्डर्स विद्आऊट बार्डर्स (बीडब्ल्यूबी) http.builderswithoutborders.org

सिटीज एलायन्स www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf

सिटीनेट <http://citynet-ap.org/en>

सिटी पावर्टी (डीएफआईडीयूके) www.citypoverty.net

कम्यूनिटी आर्गनाइजेशनस डेवेलपमेण्ट इन्स्टीच्यूट (सीओडीआई) थाईलैण्ड www.codi.or.th

ग्लोबल डेवेलपमेण्ट रिसर्च सेन्टर (जीडीआरसी) www.gdrc.org

हैबीटैट इन्टरनेशनल कोलेशन (एचआईसी) www.hic-net.org

होमलेस इन्टरनेशनल, यूके www.homeless-international.org

इन्फोसिटी www.infocity.org

इन्स्टीच्यूट फार हाऊसिंग एण्ड अर्बन डेवेलपमेण्ट स्टडीज (आईएचएस), नीदरलैण्ड www.ihs.nl

इन्टरनेशनल इन्स्टीच्यूट फार एनवायरनमेण्ट एण्ड डेवेलपमेण्ट (आईआईडी) लन्डन www.iied.org

लुमन्ती सुपोर्ट ग्रुप फार शेल्टर, नेपाल www.lumanti.com.np

पार्टनरशिप फार सस्टेनेबल डेवेलपमेण्ट www.un.org/esa/sustdev/partnership/partnerships.htm

प्रेक्टिकल एक्शन (फोर्मरली आईटीडीजी) www.practical.org

सोसायटी फार द प्रमोशन आफ एरिया रिसोर्स सेन्टर्स (स्पार्क) इन्डिया www.sparc-india.org

टूलकिट पार्टीसिपेशन, www.toolkitparticipation.nl

युनाइटेड नेशन्स इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फार एशिया एण्ड द पैसिफिक (यूएन एस्कैप) <http://www.unescap.org>

हाऊसिंग द अर्बन पूअर, ए प्रोजेक्ट आफ द युनाइटेड नेशन्स इकनामिक एण्ड सोशल कमीशन फार एशिया एण्ड द पैसिफिक (यूएनएस्कैप) www.housing-the-urban-poor.net

यूनाइटेड नेशन्स ह्यूमन सेटलमेण्ट्स प्रोग्राम (यूएन हैबीटैट) www.un-habitat.org

अपग्रेडिंग अर्बन कम्यूनिटीज (सिटीज एलायन्स) <http://web.mit.edu/urbanupgrading>

अधिक जानकारी के लिए मुख्य वेबसाइट्स की एक विस्तृत सूची: 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 "आर्गनाइजेशनस डेटाबेस" 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 रोजगार 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 अधिकारों की रक्षा के लिए नीति प्रपत्र चाहिए। 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 प्रोन्नत करना है।

इन तत्काल गाइडों में निम्नलिखित आवास सम्बन्धी मुद्दों से निपटने से सम्बन्धित प्रवृत्तियों 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 ढूँढने 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 गाईड 2 न्यून आय आवास के मुद्दों से निपटने के तरीकों का वर्णन करती है। यह स्लमस और अनौपचारिक बस्तियों में रहने वाले लोगों के आवासीय वातावरण को प्रोन्नत करने तथा एशिया के शहरों में रहने वालों की भावी पीढ़ी के लिए समुचित आवास प्रदान करने के जांच परखे तरीकों का पुनरावलोकन करती है।

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

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

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