

भाग – VI

शहरी विकास

अध्याय 6.1

शहरी विकास

शहरी स्थानीय निकायों की स्थिति

6.1.1 संविधान (74वां) संशोधन अधिनियम, 1992 का उद्देश्य विकेंद्रीकरण पर अधिक बल देना और लोकतांत्रिक शासन के ऐसे ढांचे का निर्माण करना था, जिसमें स्थानीय जिम्मेदारियां स्थानीय स्तर पर ही उठाई और निभाई जाएं। इसका एक उद्देश्य नगरपालिकाओं की वर्तमान प्रणाली की अपर्याप्तताओं को दूर करना, राज्यों तथा नगर निकायों के बीच संबंध को पुनः परिभाषित करना और शहरी प्रबंध तथा प्रशासन के प्रति एक ऐसे नए दृष्टिकोण की स्थापना करना था जिससे शहरी निवासियों की विकास संबंधी आवश्यकताएं तथा आकांक्षाएं पूरी हो सकें। इस अधिनियम के अनुच्छेद 243 (डब्ल्यू) के अंतर्गत यह समादेश दिया गया था कि निर्वाचित नगरपालिकाएं - शहरी स्थानीय निकाय (यू एल बी) स्व-शासन की संस्थाओं के रूप में स्थापित की जाएं। वैसे तो इस अधिनियम की महत्वपूर्ण विशेषताएं सर्वविदित हैं, लेकिन इन्हें फिर से दोहराना जरूरी समझा गया है क्योंकि इन सब पर अमल नहीं किया गया है। ये विशेषताएं नीचे दी जा रही हैं:

- ♦ राज्य निर्वाचन आयोग के पर्यवेक्षण में नियमित रूप से चुनाव/निर्वाचन,
- ♦ निर्वाचित निकाय के लिए पांच वर्ष का स्पष्ट कार्य-काल,
- ♦ मनमाने ढंग से विघटन के विरुद्ध निर्वाचित निकायों के लिए संरक्षण,
- ♦ नागरिकों के साथ अधिक निकट सम्पर्क बनाए रखने के लिए वार्ड समितियों का गठन,
- ♦ शहरी स्थानीय निकायों को ऐसी शक्तियां तथा प्राधिकार देने के लिए राज्य विधान मण्डल को समादेश, जिनसे वे आवश्यकतानुसार, स्व-शासन/स्वायत्त संस्थाओं के रूप में कार्य कर सकें,

- ♦ बारहवीं अनुसूची जिसमें शहरी स्थानीय निकायों को दी जाने वाली जिम्मेदारियों के फैलाव के बारे में बताया गया है,
- ♦ राज्य वित्त आयोग का गठन, जो नगर निकायों के वित्त की समीक्षा करे, राज्य स्तर के करों से प्राप्त राशियों के, राज्य सरकार तथा शहरी-स्थानीय निकायों के बीच वितरण की सिफारिश करे, सहायतानुदान के लिए कसौटियां निर्धारित करे, नगर निकायों की वित्तीय स्थिति के सुधार के लिए आवश्यक उपाय आदि की सिफारिश करे,
- ♦ जिला योजना समितियां और महानगरीय योजना समितियां स्थापित करना जो नागरिक, परिवहन, आर्थिक तथा सामाजिक सेवाएं प्रदान करने वाले विभिन्न अभिकरणों द्वारा शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों के लिए समन्वित एवं एकीकृत योजना तैयार करें।

6.1.2 यह उल्लेखनीय तथ्य है कि अनुच्छेद 243 (डब्ल्यू) के अंतर्गत इन शहरी स्थानीय निकायों को, परंपरागत नगरीय कार्यों के अलावा, 'आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं बनाने' का काम भी सौंपा गया है, और बारहवीं अनुसूची में 'शहरी गरीबी का उन्मूलन' भी नगर निकायों का दायित्व बताया गया है। इनकी बदौलत नगर निकाय अब केवल नागरिक सुख-सुविधाएं देने वाले ही नहीं रहे बल्कि उनका कार्य क्षेत्र बहुत व्यापक हो गया है जिसमें आर्थिक तथा सामाजिक योजना निर्माण का काम भी शामिल है। संविधान के इस संशोधन ने शहरी स्थानीय निकायों को शहरी स्व-शासन की व्यापक संस्थाएं बना दिया है और उनके ब्योरे तैयार करने का काम राज्य विधानमंडलों पर छोड़ दिया है।

6.1.3 राज्य सरकारों ने अपनी आवश्यकताओं के अनुसार अपने नगरपालिका संबंधी कानूनों में अपेक्षित संशोधन कर लिए हैं और कुछ राज्यों ने अपने नए विधान बना लिए

हैं। इस नई व्यवस्था के अंतर्गत अनेक राज्यों में चुनाव हो चुके हैं और कुछ राज्यों में तो एक से अधिक बार चुनाव हो गए हैं। शहरी नागरिकों में इन शहरी स्थानीय निकायों के प्रति बड़ा उत्साह है जो इस तथ्य से प्रकट होता है कि इनके चुनावों में मत डालने वालों की संख्या 65 से 70 प्रतिशत तक थी जो संसद तथा राज्य विधान मंडलों के चुनावों में मत डालने वालों के प्रतिशत से बहुत ऊंची थी। देश-भर के शहरी स्थानीय निकायों में निर्वाचित प्रतिनिधियों की संख्या लगभग 73,000 है। इसलिए यह कहना ठीक ही है कि 'देश का लोकतांत्रिक ढांचा अब संसद तथा राज्य विधानमंडलों तक ही सीमित नहीं रहा है।' अब इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि निर्वाचित शहरी स्थानीय निकाय स्थानीय स्व-शासन की पूर्ण विकसित संस्थाएँ हैं और यह देश में लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की कुंजी है।

6.1.4 दसवीं योजना की अवधि में जिस चुनौती का सामना करना है वह यह है कि इन निर्वाचित स्थानीय निकायों को पूर्णरूप से विकसित होने का ऐसा अवसर दिया जाए कि वे शहरी निवासियों की सभी मांगों को पूरा कर सकें जिससे कि उनका जीवन स्तर विश्व-स्तरीय मानकों को प्राप्त कर सकें। इसमें कोई संदोह नहीं कि शहरी शासन का प्रबंध प्रगामी रूप से अधिकाधिक मात्रा में स्थानीय स्तर पर किया जाएगा जिससे आम लोग अपनी आवश्यकताओं एवं आकांक्षाओं को अभिव्यक्त करने के बेहतर अवसर प्राप्त कर सकेंगे और शहरी स्थानीय निकायों के लोकतांत्रिक स्वरूप को अधिक मजबूत बनाने के लिए अपनी व्यावसायिक योग्यता एवं सक्षमता का उपयोग कर सकेंगे। इसका संपूर्ण श्रेय संविधान के 74वें संशोधन को जाता है, हालांकि यह आरंभ से ही काफी वाद-विवाद का विषय रहा है।

भारत में शहरीकरण का परिदृश्य

6.1.5 सन् 2001 की जनगणना के अनंतिम आंकड़ों से पिछले दशक में हुए शहरीकरण के अनेक महत्वपूर्ण पहलुओं का पता चला है। 1.02 अरब की जनसंख्या में से 285 करोड़ यानी 27.8 प्रतिशत लोग शहरी क्षेत्रों में रहते हैं जहां 5,161 कस्बे/नगर बसे हुए हैं। शहरी लोगों की जनसंख्या 1991 की जनगणना की तुलना में 2.1 प्रतिशत बढ़ी है। सारणी 6.1.1 में 1961 से 2001 तक की अवधि में, कुल जनसंख्या के प्रति शहरी जनसंख्या का अनुपात दिया गया है:

सारणी 6.1.1 शहरी जनसंख्या और कुल जनसंख्या का अनुपात

वर्ष	प्रतिशत
1961	17.97
1971	19.91
1981	23.34
1991	25.71
2001	27.78

6.1.6 शहरीकरण के मामले में भिन्न-भिन्न राज्यों के बीच व्यापक अंतर है। वर्णक्रम/स्पेक्ट्रम के एक सिरे पर राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली है, जहां 93 प्रतिशत आबादी शहरी इलाकों में रहती है। दूसरे सिरे पर हिमाचल प्रदेश है जहां सबसे कम शहरीकरण हुआ है, वहां केवल 9.8 प्रतिशत जनता शहरी क्षेत्रों में रहती है। बड़े राज्यों में तमिलनाडु सबसे अधिक शहरीकृत राज्य है जहां की शहरी आबादी 43.9 प्रतिशत है। इसके बाद महाराष्ट्र (42.4 प्रतिशत) और गुजरात (37.4 प्रतिशत) का नंबर आता है। बड़े राज्यों में, बिहार में शहरी जनसंख्या का अनुपात सबसे कम यानी 10.5 प्रतिशत है; असम 12.7 प्रतिशत और उड़ीसा 14.9 प्रतिशत के साथ उससे ऊपर हैं।

6.1.7 जहां तक शहरी क्षेत्रों में रहने वाले लोगों की निरपेक्ष यानी कुल संख्या का सवाल है, महाराष्ट्र 41 करोड़ की व्यक्ति संख्या के साथ सबसे आगे है। उत्तर प्रदेश का नंबर उसके बाद आता है; वहां शहरी लोगों की संख्या 35 करोड़ है और तीसरे नंबर पर तमिलनाडु है, जहां 2.7 करोड़ लोग शहरी क्षेत्रों में रहते हैं।

6.1.8 27 शहरों की जनसंख्या 10 लाख से अधिक है, जबकि 10 लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरी संकुलों/शहरों की संख्या 35 है। कुल शहरी आबादी का लगभग 37 प्रतिशत भाग इन 10 लाख से अधिक आबादी वाले शहरी संकुलों/शहरों में रहता है। महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल और गुजरात में आधे से अधिक शहरी आबादी 10 लाख से अधिक आबादी वाले शहरी संकुलों/शहरों में रहती है।

6.1.9 1991-2001 के दशक में ग्रामीण तथा शहरी इलाकों की आबादी में क्रमशः 17.9 प्रतिशत तथा 31.2 प्रतिशत

वृद्धि हुई, अर्थात् शहरी इलाकों की जनसंख्या में अपेक्षाकृत अधिक वृद्धि हुई। किन्तु यह देखा गया है कि भारत में शहरीकरण की गति/मात्रा विश्व में सबसे कम है। वर्ष 2000 के लिए संयुक्त राष्ट्र के अनुमानों के अनुसार विश्व की समस्त जनसंख्या में से 47 प्रतिशत लोग शहरी क्षेत्रों में रहते हैं। विकसित देशों में शहरी आबादी का अनुपात 75 से 80 प्रतिशत के बीच है, लेकिन एशिया में यह अनुपात केवल 36.7 प्रतिशत है। एशिया में चीन तथा इंडोनेशिया जैसे देशों ने 1950 में नीचे स्तरों से शहरीकरण की प्रक्रिया शुरू की थी लेकिन अब वे भारत से आगे निकल गए हैं और वहां अब अनुपात क्रमशः 32.1 और 40.9 प्रतिशत है।

6.1.10 एक जनसांख्यिकीय तथ्य से इसका आंशिक रूप से स्पष्टीकरण दिया जाता है: भारत में शहरी जनसंख्या की दशकीय वृद्धि दर 1971-81 के दशक में 46.1 प्रतिशत थी, जो घट कर 1981-91 में 36.4 प्रतिशत, 1991-2001 के दशक में 31.2 प्रतिशत रह गई। वैसे तो यह कुछ हद तक संपूर्ण जनसंख्या की वृद्धि में आई गिरावट की प्रवृत्ति का द्योतक है, फिर भी तथ्य यही है कि भारत में शहरीकरण की प्रक्रिया काफी धीमी गति से चल रही है, हालांकि कुछ राज्यों तथा शहरों में घातीय वृद्धि की सूचना मिली है।

6.1.11 जनसंख्या में साधारण वृद्धि दर से शहरी शासन को सुव्यवस्थित बनाने के लिए कुछ फुरसत मिलती है। किंतु ऐसे भी शहर हैं जहां लेशमात्र भी समय खोए बिना कार्रवाई करने की जरूरत है।

दसवीं योजना के लिए शहरीकरण संबंधी बड़े मुद्दे

6.1.12 देश में शहरी संवृद्धि के बारे में दो परस्पर विरोधी विचारधाराएं प्रचलित हैं। कुछ लोग शहरों को एक अपरिहार्य बुराई मानते हैं और कुछ अन्य सकारात्मक विचारधारा के लोग उन्हें संवृद्धि या विकास का इंजन समझते हैं। पहला मत उन लोगों का है जिनकी नजर बढ़ती हुई गंदी बस्तियों और अनधिकृत कालोनियों पर, सड़कों पर मौजूद भीड़भाड़ पर और पर्यावरण की बिगड़ती हुई हालत पर टिकी है। इसके विपरीत कुछ अन्य लोग शहरी क्षेत्रों में हलचल भरे औपचारिक और अनौपचारिक सेक्टरों की गतिविधियों को अर्थव्यवस्था में उनके योगदान के रूप में देखते हैं। उनकी दृष्टि परंपरागत भूमि-आधारित रोजगारों से हट कर उत्पादक

गतिविधियों तथा सेवाओं पर आशा के साथ टिकी है और वे सोचते हैं कि शहरों में भी गरीबी तो है पर ग्रामीण क्षेत्रों की अपेक्षा कम है।

6.1.13 वस्तुतः इस बात के प्रमाण मौजूद हैं कि 1980 और 1990 के दशकों में शहरीकरण आर्थिक संवृद्धि का एक निर्णायक तत्व माना गया। इसे आर्थिक उदारीकरण से बहुत बढ़ावा मिला। इस दृष्टिकोण से, देश में साधारण गति से हुए शहरीकरण के कारण निराशा उत्पन्न हुई। किंतु राष्ट्रीय संवृद्धि अथवा विकासात्मक प्राथमिकताओं की दृष्टि से ग्रामीण तथा शहरी क्षेत्रों के बीच कोई विरोध नहीं रहा, कोई भेदभाव नहीं बरता गया। वस्तुतः केंद्रीय शहरी इलाकों में बसने के लिए जमीन की सीमित उपलब्धता के साथ-साथ ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों की सफलता के कारण ऐसा प्रतीत होता है कि पहले लोग गावों से दौड़-दौड़ कर शहरों में बसने को आते थे, अब ऐसा नहीं हो रहा है।

जनसंख्या में हुई वृद्धि का प्रभाव

6.1.14 जनसंख्या में जो वृद्धि हुई है उसका शहरी आधारभूत ढांचे और सेवाओं पर अधिकतर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है। जिन शहरों में संवृद्धि की दर ऊंची होती है उनसे यह आशा की जाती है कि उनके पास निवेश के लिए आर्थिक संसाधन होंगे, लेकिन सच यह है कि उनकी संपूर्ण संभावित क्षमता का दोहन नहीं किया जाता। दूसरी ओर, छोटे शहर जहां आर्थिक संवृद्धि कम होती है, सेवाओं की बढ़ती मांग को पूरा करने के लिए वे वित्तीय और अन्य संसाधनों की अपर्याप्तता से पीड़ित रहते हैं और उन्हें अपनी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अनुपूरक बजट सहायता पर निर्भर रहना पड़ता है। क्या मौजूदा सांस्थानिक व्यवस्थाएं यह सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त हैं कि शहर वर्तमान मांगों तथा भावी आवश्यकताओं को पूरा कर सकेंगे? संविधान के 74वें संशोधन के प्रावधानों को कहां तक कार्यान्वित किया गया है और नई सांस्थानिक व्यवस्थाओं ने क्या सहायता दी है? सेवाओं की गुणवत्ता और शहरी प्रबंध के लिए सांस्थानिक व्यवस्थाएं एक दूसरी से घनिष्ठ रूप से जुड़ी हैं। नागरिक सेवाओं की मांग को पूरा करने के लिए शहरी स्थानीय निकायों के विकेंद्रीकृत ढांचे को मजबूत करना दसवीं योजना का एक प्राथमिकता-प्राप्त काम है।

शहरी शासन

6.1.15 आज शहरी शासन में अनेक खामियां मौजूद हैं; जैसे, जिम्मेदारियां अपखंडित हैं, निर्वाचित निकायों तथा शहरी स्थानीय निकायों को पूरे कार्य और निधियां नहीं सौंपी गई हैं, नगरपालिका स्वायत्तता की ओर बढ़ने में तत्पर नहीं है, सम्पत्ति कर के पुराने तरीके ही अपनाए जा रहे हैं और वे उपयोक्ता प्रभार लगाने के लिए तैयार या इच्छुक नहीं हैं। राज्य सरकारें आज भी उपयोक्ता प्रभारों की दरों, सम्पत्ति कर, चुंगी, जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था में पराराजकीय संस्थाओं की भूमिका आदि के मामलों में स्वयं निर्णय लेती हैं और शहरी स्थानीय निकायों से कोई पूछताछ नहीं करती, हालांकि शहरी स्थानीय निकाय इन निर्णयों से प्रभावित होते हैं। निर्वाचित शहरी स्थानीय निकायों की सांवैधानिक भूमिका को मजबूत करने की बात तो बहुत दूर की है, ऐसी घटनाएं इसी धारणा को मजबूत बनाती हैं कि शहरी स्थानीय निकाय राज्य सरकारों के रोजमर्रा के नियंत्रण में काम करने वाली अधीनस्थ इकाइयां हैं जो शहरों के विकास के लिए ही नहीं बल्कि अक्सर अपने खुद के अस्तित्व के लिए राज्य सरकार का मुंह ताकती रहती हैं। उनमें इस विश्वास की कमी भी पाई जाती है कि बहुत से शहरी स्थानीय निकाय स्थानीय स्व-शासन की संस्थाओं के रूप में अपने दायित्वों को पूरा करने के लिए समर्थ हैं। मौजूदा परिस्थितियों में, स्थानीय विकासात्मक कार्यकलापों के लिए शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कभी-कभार ही पहलकदमी की जाती है। अनुभव से पता चला है कि कार्यात्मक स्वायत्तता तभी वास्तविकता बन सकती है जब उसे वित्तीय स्वतंत्रता का सहयोग प्राप्त हो। इसलिए राज्य सरकारों को चाहिए कि वे स्वायत्त कार्यचालन को मजबूत बनाएं और खासतौर पर यह सुनिश्चित करें कि वे वित्तीय दृष्टि से आत्मनिर्भर हैं।

6.1.16 निकट भविष्य में शहरी स्थानीय निकायों की भूमिका होगी:

- समुदाय के प्रति अनुक्रियाशील और उत्तरदायी होना;
- श्रेणी-विशेष की सर्वोत्तम सेवा के समकक्ष स्तर की सेवाओं के साथ शहरों का विकास करना;
- अपनी क्षमताओं में सुधार करते रहना, ताकि वे अपने संसाधन जुटाने, सेवाओं की व्यवस्था

करने और गरीबी मिटाने के कामों को अपने हाथ में ले सकें।

6.1.17 अच्छे शहरी शासन के लिए पर्याप्त नीति तथा कानूनी व्यवस्था, विनियामक तथा योजना-निर्माता प्राधिकरणों की उपस्थिति, मानव कौशल, एक स्वस्थ एवं सुदृढ़ राजस्व आधार, लेखापालन तथा उत्तरदायित्व की भावना की आवश्यकता होती है। शहरी आधारभूत ढांचे को उन्नत बनाने के लिए काफी काम किया जा चुका है और अनेक पराराजकीय तथा शहरी विकास प्राधिकारियों ने योजना निर्माण तथा परियोजना निष्पादन के कार्यों में पर्याप्त कौशल प्राप्त कर लिया है। पांच चुने गए शहरों के लिए मेगा सिटी परियोजना, छोटे तथा मझौले कस्बों के लिए एकीकृत विकास (आई.डी.एस.एम.टी) और त्वरित शहरी जल आपूर्ति कार्यक्रम (ए.यू.डब्ल्यू.एस.पी) जैसे कार्यक्रमों ने कुछ शहरी जरूरतों को पूरा करने के लिए भिन्न-भिन्न मात्रा में सफलता दिखलाई है। विशेष रूप से, परा-राजकीय अभिकरण और निकाय जैसे विकास प्राधिकरणों को निर्वाचित निकायों को सहारा देने वाली भूमिका अदा करनी चाहिए, बजाय इसके कि वे ऐसे काम करें जो उचित रूप से शहरी स्थानीय निकायों के हों। निधियों के अंतरण/न्यागमन और विकेंद्रीकरण के उद्देश्य को आगे बढ़ाने का प्रयत्न किया जाना चाहिए और इसके लिए पराराजकीय अभिकरणों तथा प्राधिकरणों और लोकतांत्रिक रूप से निर्वाचित शहरी स्थानीय निकायों के अभिकरण भागीदार बनाये जाएं। इस प्रकार राज्य सरकारों द्वारा स्थापित तथा पर्यवेक्षित संगठनों की विशेषज्ञता का उपयोग जारी रखते हुए, शनैःशनैः स्थानीय प्रबंध में संक्रमण/परिवर्तन किया जाए। एक ओर राज्य तथा उसके अभिकरणों और दूसरी ओर शहरी स्थानीय निकायों के बीच भागीदारी की आवश्यक प्रक्रिया को प्रारंभ करना शहरी स्थानीय निकायों की क्षमता के निर्माण का एक अंग है।

पारदर्शिता का महत्व और सूचना प्राप्त करने का अधिकार

6.1.18 चूंकि शहरी स्थानीय निकाय करदाताओं के अधिक पास हैं और करदाता उनके द्वारा दी गई सेवाओं और उनके आधारभूत ढांचे के स्तरों/मानकों पर निर्भर रहते हैं और उनसे प्रभावित होते हैं, इसलिए नगरीय प्रबंध संबंधी मामलों में उनका अधिक उत्तरदायित्व होना चाहिए और उनके कार्यचालन में पारदर्शिता होनी चाहिए। शहरी विकास सेक्टर को ऐसी

प्रक्रियाएं विकसित करनी चाहिए जिनके द्वारा शहरी निवासियों के जीवन को प्रभावित करने वाले सभी महत्वपूर्ण निर्णयों के बारे में जानकारी उन्हें उपलब्ध होती रहे। नागरिकों को स्थानीय निकायों की निधियों, अन्य परिसम्पत्तियों तथा उनके संसाधनों के अनुप्रयोग के बारे में सूचना मिलती रहनी चाहिए। इसके अलावा, उन्हें इस बात की जानकारी भी दी जानी चाहिए कि कराधान/उपभोक्ता प्रभार नीति क्या है और इन निकायों का कार्य-निष्पादन कैसा है तथा शहर की वित्तीय स्थिति कैसी है? लोगों को संचार माध्यमों तथा इंटरनेट के जरिये और निवासियों की संस्थाओं की बैठकों में निगम पार्षदों तथा अन्य कार्मिकों की उपस्थिति के माध्यम से संपूर्ण जानकारी दी जानी चाहिए और सार्वजनिक सूचना के अन्य तरीकों को भी इस हेतु काम में लिया जाना चाहिए। इसके लिए नगर निकायों के नियमों में आवश्यक व्यवस्था की जा सकती है।

शहरी वित्त के स्रोत

6.1.19 एक ओर राज्य सरकारों तथा शहरी स्थानीय निकायों और दूसरी ओर भिन्न-भिन्न नगर निकायों के बीच संसाधनों के बंटवारे की एक स्वस्थ प्रणाली होनी चाहिए। यह निर्बाध हिस्सेदारी राज्य वित्त आयोगों का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य है। इस प्रणाली से यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि नगरपालिकाओं को निधियों का अंतरण पर्याप्त एवं नियमित रूप से हो रहा है। दूसरे दौर के राज्य वित्त आयोग अधिकांश राज्यों में मौजूद हैं। जैसे-जैसे यह प्रणाली विकसित होती जाएगी, आशा की जाती है कि स्थानीय निकायों को संसाधनों के न्यायमन/अंतरण की प्रक्रिया में, अनुचित लेन-देन की लागत के बिना, अधिकाधिक सरलता एवं पारदर्शिता आती जाएगी।

6.1.20 राज्य वित्त आयोगों की प्रणाली के उद्देश्यों की पूर्ति तभी होगी जब शहरी स्थानीय निकायों को पर्याप्त मात्रा में संसाधन सौंप दिए जाएंगे। यह आशा करना वास्तविकता से कोसों दूर होगा कि जब राज्य सरकारें स्वयं भारी राजकोषीय कठिनाइयां और संसाधनों की कमी महसूस कर रही हों तो शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति अच्छी होगी। इसके अलावा, राज्य वित्त आयोगों द्वारा आबंटित राशियों का झुकाव ग्रामीण विकास, सिंचाई जैसे क्षेत्रों की ओर अधिक होना चाहिए, भले ही वे शहरों की जरूरतों को ठीक से पूरा न भी करें। केंद्रीय स्तर के वित्त आयोग अब शहरी क्षेत्रों की बढ़ती हुई जरूरतों के प्रति अधिकाधिक सजग हो रहे हैं। राज्य वित्त

आयोगों की प्रणाली की प्रभावकारिता राज्य सरकारों द्वारा अपनाई गई कुछ स्वस्थ परिपाटियों पर निर्भर करेगी। ये परिपाटियां सर्वप्रथम इन आयोगों में विशेषज्ञों तथा पर्याप्त मात्रा में विषय का ज्ञान रखने वाले व्यक्तियों के चुनाव तथा उनकी नियुक्ति से संबंधित होंगी और इन आयोगों की सिफारिशों को स्वेच्छा से, खुशी-खुशी अपनाने तथा कार्यान्वित करने के बारे में होंगी। विभिन्न राज्यों में नियुक्त राज्य वित्त आयोगों द्वारा शहरी क्षेत्रों की महत्वपूर्ण जरूरतों का जायजा लेने और अपनी सिफारिशें करने के मामले में भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण अपनाए जाते हैं और राज्य भी इन सिफारिशों को मानने और इन पर अमल करने के संबंध में भिन्न-भिन्न नीतियां अपना रहे हैं। इस संपूर्ण विषय पर अध्ययन करने की आवश्यकता है। ऐसे अध्ययन से यह भी पता चल जाएगा कि शहरी स्थानीय निकायों को स्वायत्तता देने का उद्देश्य कहां तक पूरा हो रहा है।

6.1.21 शहरी स्थानीय निकायों के अपने संसाधनों और राज्य से प्राप्त धनराशियों के बीच संतुलन बैठाना भी अत्यंत महत्वपूर्ण है। राज्य सरकार से शहरी निकायों को संसाधनों के अंतरण की प्रणाली से कहीं ऐसा न हो कि संसाधन जुटाने के मामले में शहरी निकाय अपने प्रयत्नों में ढीले पड़ जाएं और आवश्यक गंभीरता के साथ पर्याप्त मात्रा में संसाधन न जुटा सकें। शहरी स्थानीय निकाय दिग्भ्रमित होकर सस्ती लोकप्रियता प्राप्त करने का खेल भी खेल सकते हैं। इसके अलावा करें, प्रभारों आदि की वसूली में बरती जाने वाली ढिलाई, धनराशियों का रिसाव या चोरी और आधारभूत वित्तीय सिद्धांतों का उल्लंघन आदि ऐसे खतरे हैं जो हमारे नगर निकायों में अक्सर महसूस किए जाते हैं। इसलिए यह नितांत आवश्यक है कि राज्य वित्त निगमों की सिफारिशों के अंतर्गत धनराशियों का अंतरण शहरी स्थानीय निकायों द्वारा संसाधन जुटाने में दिखाई गई अपनी कुशलता की मात्रा के अनुसार ही हो और शहरी निकाय भी अपने संसाधन कानून की सीमाओं में रहते हुए और उचित लेखा पद्धतियों और वित्तीय सिद्धांतों का पालन करते हुए ही जुटाएं।

6.1.22 शहरी स्थानीय निकायों को अपने संसाधन जुटाने के कार्य में मदद देने के उद्देश्य से, संपत्ति कर की प्रणाली में सुधार करने का काम दसवीं योजना की अवधि में पूरा हो जाना चाहिए। इस समय संपत्ति कर के जाल का फैलाव बहुत ही कम है और इसकी ओर ध्यान देना बहुत जरूरी है। स्वार्षिक करयोग्य मूल्य- जो राजकोषीय दृष्टि से स्थिर हो गया है और जिस पर ठीक से अमल नहीं

हो रहा है, उसके विकल्प क्षेत्रफल-आधारित निर्धारण और पूंजीगत मूल्य-आधारित निर्धारण में उपलब्ध हैं। इन नए कार्यों में कुछ और परिष्कार लाना चाहिए जिससे कि कर-निर्धारण की प्रणालियां पारदर्शी तथा गतिशील हो जाएं और शहर की सभी संपत्तियों को कराधान के जाल में लाया जाना चाहिए जिसके लिए संपत्ति के मालिक द्वारा स्वतः निर्धारण भी एक उपयोगी साधन सिद्ध हो सकता है। उपभोक्ता प्रभार लगाना, कर-भिन्न राजस्व को बढ़ाना, लागतों को, विशेषरूप से स्थापना संबंधी लागतों को नियंत्रण में रखना, और नगर निकाय की परिसंपत्तियों का बेहतर उपयोग करना स्थानीय निकायों को वित्तीय दृष्टि से सबल बनाने के लिए कुछ अवश्यकरणीय उपाय हैं। नगर निकायों की लेखापालन पद्धतियों में परिवर्तन करके उन्हें दोष-मुक्त किया जाना चाहिए और उन्हें प्रोद्भव-आधारित बनाया जाना चाहिए ताकि ऋणदाता अभिकरण और वित्तीय बाजार इन स्थानीय निकायों को ऋण देने के लिए तैयार रहें। यह कार्य विशेष रूप से उन शहरी स्थानीय निकायों के लिए अधिक महत्वपूर्ण है जो ऋण-निधियां लेना चाहते हैं।

आधारभूत ढांचे के लिए योजना सहायता

6.1.23 केंद्र से मिलने वाली सहायता शहरी स्थानीय निकायों के लिए एक महत्वपूर्ण अतिरिक्त संसाधन है, हालांकि अब तक यह शहरी सेक्टर में सुधार लाने में कम ही कारगर साबित हुई है। दसवीं योजना के दौरान आधारभूत ढांचे और सेवाओं को उन्नत बनाने के रोजगार कार्यक्रम प्रारंभ करने के लिए पहले से अधिक केंद्रीय सहायता, केंद्र के माध्यम से प्राप्त होने वाली विदेशी सहायता, और हुडको जैसे अभिकरणों से सांस्थानिक वित्त की आवश्यकता होगी। यह भी आवश्यक है कि इन भिन्न-भिन्न प्रकार की सहायता से शहरी स्थानीय निकायों को बल मिले क्योंकि ये स्थानीय स्तर पर वैध रूप से निर्वाचित शासन-संस्थाएं हैं। यह सहायता सेक्टर सुधार लागू करने की शर्त पर दी जाए। विशेष रूप से, इस शर्त के साथ कि सेवा का स्तर ऊंचा किया जाएगा और उपभोक्ता प्रभार वसूल किए जाएंगे।

6.1.24 पिछले वर्षों में केंद्रीय सहायता की व्यापकता असमान और अपर्याप्त रही है जिसका कारण यह था कि तत्संबंधी प्रक्रिया सुचारु एवं सरल नहीं थी और बजटीय आबंटन सीमित थे। नौवीं योजना के अंत तक आई.डी.एस.एम.टी., ए.यू.डब्ल्यू.एस.पी. और मेगा सिटी स्कीम के अंतर्गत जिन

शहरों/कस्बों को केंद्रीय सहायता मिली उनकी संख्या एवं राशि नीचे दी गई है:

- एयू.डब्ल्यू.एस.पी.: यह कार्यक्रम 1993-94 में प्रारंभ किया गया था। तब से लेकर 2001-02 तक 654 स्कीमों को कुल मिकालर 337.37 करोड़ रु. की केंद्रीय सहायता मंजूर की गई;
- आई.डी.एस.एम.टी.: वर्ष 1979-80 में इसके शुभारंभ से लेकर अब तक 1172 कस्बों/नगरों को कुल मिलाकर 531.62 करोड़ रु. की केंद्रीय सहायता दी गई है।
- मेगा सिटी स्कीम: यह स्कीम 1993-94 में प्रारंभ की गई थी। इसके अंतर्गत केवल मुंबई, कोलकाता, चेन्नई, हैदराबाद, और बंगलौर ही आते हैं। लगभग 714.75 करोड़ रु. की केंद्रीय सहायता दी जा चुकी है।

6.1.25 अन्य कार्यक्रम जिनके माध्यम से केंद्र शहरी सुधार के लिए निधियां देता है, ये हैं:

- एन सी आर योजना: राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में आधारभूत ढांचे की व्यवस्था के लिए केंद्रीय अंशदान के रूप में 360.92 करोड़ रु. जारी किए गए हैं।
- हुडको शहरी आधारभूत ढांचे की परियोजनाओं के लिए ऋण सहायता का एक अन्य स्रोत है; इसे नौवीं योजना में पर्याप्त मात्रा में इक्विटी पूंजी जुटाने की प्रेरणा मिली है और यह बाजार से उत्तोलन निधियां लेता रहता है।
- कर-मुक्त बांड स्कीम नौवीं योजना की अवधि में कुछ देर से ही यानी फरवरी 2001 में चालू की गई। तब से दो शहरी स्थानीय निकायों (अहमदाबाद नगर निगम और हैदराबाद नगर निगम) को क्रमशः 100 करोड़ रु. और 82.5 करोड़ रु. जुटाने की अनुमति मिली है।
- शहरी सेक्टर के लिए विदेशी सहायता एशियाई विकास बैंक (ए डी बी), विश्व बैंक और द्विपक्षीय अभिकरणों जैसी बहु-पक्षीय ऋणदाता एजेंसियों से बराबर मिलती रही है।

6.1.26 आई डी एस एम टी और मेगा सिटी स्कीम के माध्यम से आधारभूत ढांचे के लिए मिलने वाली सहायता से शहरी जरूरतों की घोर उपेक्षा के निकृष्टतम लक्षणों को दूर किया जाना चाहिए। इससे जल आपूर्ति, सफाई व्यवस्था, ठोस अपशिष्ट के प्रबंध, शहरी परिवहन और शहरों के भीतर की भीड़-भाड़ को कम करने के लिए रिहायशी कालोनियों और उप-नगरों जैसे नए विस्तारों का विकास किया जाना चाहिए। भिन्न-भिन्न शहरों के बीच और शहरों के भीतर भी अलग-अलग मोहल्लों के बीच आधारभूत सुविधाओं तथा सेवाओं की उपलब्धता के मामले में बहुत अंतर पाया जाता है। शहरों की उर्ध्वाधर श्रेणी में, राजधानी नगरों पर सबसे ज्यादा ध्यान दिया जाता है, उसके बाद उन शहरों की बारी आती है जहां आर्थिक कार्यकलाप ज्यादा होते हैं, जबकि बहुत छोटे कस्बे जिनके पास संसाधन बहुत ही सीमित मात्रा में होते हैं, कभी-कभार ही कोई सुधार देख पाते हैं। बड़े शहर अक्सर बाजार से और घरेलू तथा अंतर्राष्ट्रीय निधि-पोषक अभिकरणों से संसाधन जुटाने की क्षमता रखते हैं। इसलिए योजना तथा वित्तीय सहायता का लक्ष्य उन शहरी केंद्रों को बनाया जाना चाहिए जहां स्पष्ट रूप से विषमताएं मौजूद हैं, जिनके पास संसाधन सीमित मात्रा में हैं और नागरिक सुख सुविधाओं का स्पष्ट अभाव है।

6.1.27 दसवीं योजना के दौरान, यह आवश्यक है कि संपूर्ण रूप से नहीं तो काफी ऊंची सीमा तक ऐसे नगरों को सहायता प्रदान की जानी चाहिए जिन्हें आधारभूत ढांचे के उन्नयन की जरूरत हो। इसलिए शहरी सेक्टर के लिए केंद्रीय सहायता के आबंटन में काफी अधिक वृद्धि किए जाने की आवश्यकता है। यह सहायता कतिपय सुधार किए जाने और इन शहरी स्थानीय निकायों की अपनी कार्यकुशलता में करें तथा उपभोक्ता प्रभारों के माध्यम से समग्र रूप से सुधार करने तथा पहले से बेहतर सेवाएं प्रदान करने और कर्मचारियों की उत्पादकता बढ़ाने के लिए अभिप्रेरित किया जाना चाहिए। इस समय चल रही स्कीमों, विशेष रूप से आईडीएसएमटी, मेगा सिटी, एयूडब्ल्यूएसपी और कर मुक्त बांडों की स्कीमों की समीक्षा की जाएगी जिससे कि उनके कार्यचालन में सुधार किया जा सके। आधारभूत ढांचे के लिए सहायता देने की मौजूदा स्कीमों, जैसे आईडीएसएमटी और मेगा सिटी परियोजना, बहुत से शहरों को, बिना कोई केंद्रीय सहारे के, छोड़ देती हैं। दसवीं योजना के दौरान इन योजनाओं का विस्तार उन शहरों तक किया जाएगा जो अब तक इनसे अछूते रहे हैं।

6.1.28 शहरी आधारभूत ढांचे का निधि-पोषण अकेली बजटीय सहायता से नहीं किया जा सकता। अधिकांश मामलों में, शहरी आधारभूत ढांचे के लिए बाजार ऋण वित्तपोषण अभी तक सक्षम स्रोत सिद्ध नहीं हुए हैं। इसलिए शहरी स्थानीय निकायों की उधार-पात्रता या साख को बनाने के लिए शुरुआत करनी होगी। यदि यह साख एक साथ संपूर्ण शहरी स्थानीय निकायों के लिए नहीं बनाई जा सकती तो कम से कम कुछ अलग-अलग सेक्टरों जैसे जल आपूर्ति आदि के लिए तो प्रयास किया ही जा सकता है और जहां कहीं उपयोक्ता प्रभारों और सामान्य संसाधन स्थिति को देखते हुए व्यवहार्य हो, वहां अनुदानों तथा अपने संसाधनों की अनुपूर्ति के लिए ऋण राशियों का उपयोग किया जा सकता है। सुधारात्मक उपायों को कार्यान्वित करने के खर्च को पूरा करने के लिए बजटीय स्रोतों से और विदेशी निधि-पोषक अभिकरणों से सहायता ली जानी चाहिए। इससे उपयोगिताओं के कार्य-निष्पादन और उनकी वित्तीय स्थिति में सुधार होगा। संघ सरकार के बजट 2002-03 में एक शहर चुनौती निधि की घोषणा की गई है और इस समय उसकी रूपरेखा तैयार की जा रही है।

शहरी क्षेत्रक में व्यापक आधार वाले सुधार

6.1.29 भूमि तथा आवास नीति में सुधारों और उपयोगिताओं की कीमत-निर्धारण का उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों के संसाधनों को बढ़ाना, नागरिक सेवाओं के पर्याप्त रख-रखाव के लिए व्यवस्था करना और बढ़ती हुई जरूरतों को पूरा करने के लिए विस्तार का काम शुरु करना है।

6.1.30 यह मान्यता सर्वत्र प्रचलित है कि शहर देश की आर्थिक, सामाजिक, शैक्षिक और आधारभूत आवश्यकताओं को पूरा करने में महत्वपूर्ण योगदान देते हैं। एक ओर जहां वे शहरवासियों को उच्च स्तर की सुख-सुविधाएं प्रदान करते हैं, वहीं दूसरी ओर वे ग्रामीण भीतरी प्रदेशों को अनेक प्रकार की सेवाएं देते हैं; जैसे वे ग्रामीण उत्पादन की मांग पैदा करते हैं और निविष्टियां प्रदान करते हैं। कस्बे/नगर और शहर विपणन, स्वास्थ्य-रक्षा, शिक्षा के क्षेत्र में सेवाएं प्रदान करने के लिए प्रमुख केंद्रों की भूमिका अदा करते हैं और बाहरी दुनिया के लिए खिड़की का काम करते हैं। इस प्रकार वे अपने स्थायी निवासियों के अलावा अन्य लोगों की सेवा भी करते हैं।

6.1.31 पहले, शहरी संवृद्धि/विकास और विशेष रूप से शहरी

भूमि संबंधी मुद्दों के मामले में प्रतिबंधात्मक दृष्टिकोण अपनाया जाता था जो व्यापक विकास की कठोर योजनाओं और भूमि के उपयोग के विनियमन पर आधारित होता था। और जमीन के जमाव तथा विकास में शहरी विकास प्राधिकरणों की प्रमुख भूमिका होती थी। निजी सेक्टर की भूमिका बहुत ही सीमित होती थी। शहरी विकास प्राधिकरण शहर के निवासियों की संपूर्ण आवसीय आवश्यकताएं पूरी नहीं कर सके, इसलिए प्रत्येक शहर में अनेक लोगों ने स्वयं अपनी आवसीय आवश्यकताओं को पूरा करने का प्रयत्न किया, जिसके परिणाम स्वरूप अनधिकृत कालोनियां बन गईं। अब ये कालोनियां शहरी प्रबंध में गंभीर समस्याएं उपस्थित कर रही हैं। गंदी-कच्ची बस्तियां, झुग्गी-झोंपडियां, झोंपड़-पट्टियां इस समस्या का एक अत्यंत बिगड़ा हुआ रूप है।

6.1.32 अब शहरी संवृद्धि का एक सचक्र चलाना आवश्यक हो गया है। इससे बेहतर संसाधन प्राप्त होंगे जिनसे सर्वप्रथम आधारभूत ढांचे में सुधार किया जाएगा, उससे शहरों में और अधिक संवृद्धि होगी और उसके फलस्वरूप आर्थिक कार्यकलापों में बढ़ोतरी होगी और संवृद्धि होगी। शहरों में रहने वाले गरीब लोगों की जरूरतों को पूरा करने के लिए यह जरूरी होगा कि शहरी स्थानीय निकायों के पास उपयोग के लिए अधिक संसाधन हों। यह मोटे तौर पर पता लगा लिया गया है कि शहरी संवृद्धि के मार्ग में क्या-क्या रुकावटें हैं और नीति संवृद्धि संबंधी किन-किन सुधारों की आवश्यकता है।

भूमि नीति और आवास व्यवस्था

6.1.33 शहरी भूमि (अधिकतम सीमा और विनियमन) अधिनियम, 1976 का निरसन शहरी भूमि बाजार में सुधार की दिशा में उठाया गया एक उल्लेखनीय कदम था। केंद्रीय अधिनियम के निरस्त हो जाने के बाद, अनेक राज्य सरकारों ने भी अपने राज्य-स्तरीय कानून को निरस्त कर दिया। किन्तु, कुछ राज्यों में अब भी यह अधिनियम मौजूद है; साथ ही कुछ अन्य राज्य कानून, जैसे भूमि राजस्व अधिनियम, भूमि सुधार अधिनियम, स्टाम्प शुल्क अधिनियम, और शहरी विकास प्राधिकरण अधिनियम/नगर नियोजन अधिनियम आज भी आवास तथा अन्य निर्माण कार्यों के लिए भूमि की उपलब्धता में बाधा उपस्थित कर रहे हैं, जिसके परिणामस्वरूप जमीन की कीमतें आकाश को छूने लगी हैं।

6.1.34 भूमि की उपलब्धता को सुकर बनाने के लिए उपाय करने की आवश्यकता है जिससे कि निर्माण तथा आवास

संबंधी कार्यकलापों में बढ़ोतरी होने से संवृद्धि हो सके और जमीन की कीमतें नीचे साधारण स्तर तक कम की जा सकें, जिससे निम्न आय-वर्ग के लोग सिर ढकने के लिए कोई छोटी-मोटी व्यवस्था कर सकें। इससे अनधिकृत कालोनियों के फैलाव को रोकने में भी मदद मिलेगी। इसे शहरी नियोजन को शिथिल बनाने का कोई उपाय नहीं कहा जा सकता, क्योंकि शहरी योजना में प्रवर्तन ही तो अक्सर सबसे कमजोर कड़ी रही है। इसके विपरीत, इससे शहरी नियोजन को बल मिलेगा और वह शहरों के बदलते स्वरूप के अनुकूल हो जाएगा।

6.1.35 जोन-संबंधी विनियमों को अधिक लचीली बनाकर औचित्यानुसार भूमि के उपयोग में परिवर्तन की अनुमति देने, उप-विभाजन संबंधी विनियमों को आसान बना देने, नए इलाकों/नई शहरी बस्तियों तक ट्रंक सेवाएं बढ़ाने से शहरों में भीड़-भाड़ कम हो जाएगी और शहरों का विकास सुव्यवस्थित ढंग से होगा। भूमि को साथ जोड़ने, इकट्ठा करने के लिए नवीन उपाय किए जाएंगे और आधारभूत ढांचे के निर्माण के एक संसाधन के रूप में भूमि के उपयोग को आगे भी जारी रखा जाएगा और उसके प्रशासन को अधिक कुशल तथा पारदर्शी बनाया जाएगा।

6.1.36 वर्ष 2001 से, एकीकृत शहरों या शहरी बस्तियों के विकास में 100 प्रतिशत विदेशी प्रत्यक्ष निवेश (एफ.डी.आई) की अनुमति दी गई है। किन्तु, संभवतः ये निवेश वास्तव में तब तक साकार न हों, जब तक कि भूमि अर्जन की शर्तें सरल न बना दी जाएं। शहरी इलाकों में, विशेषरूप से मास्टर प्लान में शामिल इलाकों में, शहरीकरण की जरूरतों को, भूमि राजस्व तथा भूमि सुधार संबंधी विधानों से अधिक प्राथमिकता एवं अधिमान्यता मिलनी चाहिए, क्योंकि उन विधानों में जमीन के स्वामित्व, अन्तरण और इस्तेमाल पर कई प्रतिबंध लगे हुए हैं ताकि कृषि भूमि को शहरी भूमि में न बदला जाए। और भी कई समस्याएं हैं, जैसे, स्पष्ट हकदारी का अभाव, पुरानी संरक्षित भू-धारण पद्धतियां और किराया नियंत्रण। इन सब समस्याओं ने मिलकर शहरी केंद्रों में विकास के लिए जमीन को प्राप्त करना असंभव बना दिया है; तथापि छोटे भू-खण्डों की बात और है। प्रमुख क्षेत्रों में, अधिकांश भूमि का उपयोग उसकी क्षमता से कम ही किया जाता है।

6.1.37 भूमि अभिलेखों के रख-रखाव और संपत्ति के सौदों के पंजीकरण की प्रणाली भी पुरानी पड़ गई है और उसे कंप्यूटरीकरण के जरिये आधुनिक बनाने की आवश्यकता है

ताकि प्रक्रिया तेजी से चल सके। संपत्ति के हकों के प्रमाणीकरण की प्रणाली को विकसित और कार्यान्वित करने की जरूरत है और यह कार्य टोरेन्स प्रणाली के आधार पर किया जाना चाहिए जो इस समय बहुत से देशों में प्रचलित है। इससे हितबद्ध पक्षकारों को अपने जमीन के सौदे गोपनीय रखने में आसानी होगी। स्टांप शुल्क को युक्तिसंगत बनाने के बाद, इन उपायों के बल पर एक सच्चे संपत्ति बाजार के विकास में सहायता मिलेगी जो आगे चलकर उन मामलों में संपत्ति कर के निर्धारण में लाभदायक सिद्ध होगा जहां संपत्ति का मूल्य कर-निर्धारण का आधार हो।

6.1.38 किराया नियंत्रण और भूधृति संबंधी कानून भी किराये के आवासों के विकास में रुकावट डालते हैं, इससे आवासों का स्टाक कम हो जाता है। इन कानूनों में सुधार करना राजनीतिक दृष्टि से संवेदनशील मुद्दा है जैसाकि कि दिल्ली किराया अधिनियम के संशोधन के लिए हाल में किए गए प्रयत्नों के इतिवृत्त से पता चलता है। तथापि जनता में कुछ इस प्रकार की जागरूकता उत्पन्न हुई है कि बहुत ही नीचे स्तरों पर किराया नियंत्रण जो बाजार दरों को देखते हुए हास्यास्पद लगता है, और पीढ़ी-दर-पीढ़ी किरायेदारों को मिलता आ रहा असाधारण संरक्षण न केवल किराये के लिए भवन निर्माण के विकास को रोकता है बल्कि शहरों के विकास में भी बाधक साबित हो रहा है। पुराने टूटे-फूटे मकानों की इसलिए मरम्मत नहीं कराई जाती क्योंकि किरायेदारों से मकान खाली नहीं कराया जा सकता। इसके परिणामस्वरूप शहर के भीतरी भागों में मकानों का जीर्णोद्धार नहीं कराया जा रहा है। जिन लोगों को कठिनाइयों का सामना करना पड़ेगा उनके लिए अल्पकालिक प्रबंध किए जा सकते हैं, लेकिन जोन संबंधी विनियमों में शहर के भीतरी क्षेत्रों के बदलते हुए स्वरूप को ध्यान में रखा जाना चाहिए और उनके पुनर्विकास की अनुमति दी जानी चाहिए।

राजकोषीय संतुलन

6.1.39 निर्धारण तथा संग्रहण के घटिया प्रबंध ने यह सुनिश्चित कर दिया है कि संपत्ति कर के रूप में संपत्तियों से हुई प्राप्ति संभावित राशि का एक बहुत छोटा अंश है। बहुत-से शहरों में, संपत्ति कर या तो लगाया ही नहीं जाता और यदि लगाया जाता है तो उसकी दरें बहुत ही नगण्य हैं, जिसके परिणामस्वरूप नगर निकायों की संसाधन स्थिति बहुत-ही कमजोर होती है। दूसरी ओर, जमीन के सौदों पर लगने वाले स्टांप शुल्क की दर 8 से 10 प्रतिशत है जो

अन्य देशों के मुकाबले बहुत ऊंची है। इसके फलस्वरूप संपत्ति के सौदों में रूकावट का इस्तेमाल बढ़ गया है और मुख्तारनामे (पावर ऑफ अटर्नी) की पद्धति ने एक असली संपत्ति बाजार के उद्भव को रोक दिया है। इससे राजकोष को घाटा उठाना पड़ता है। इसका एक परिणाम यह भी होता है कि संपत्ति के मूल्य के बारे में जो सूचना मिलती है उस पर विश्वास नहीं किया जाता।

6.1.40 शहरी स्थानीय निकायों के राजकोषीय असंतुलन का एक अन्य कारण यह है कि सेवाओं की आपूर्ति पर, विशेषरूप से जल आपूर्ति और मलजल निकासी पर भारी सब्सिडी दी जाती है। नागरिक प्राधिकरणों को राजस्व से जो आय होती है वह अपर्याप्त होती है। इसलिए वे सेवाओं में निवेश नहीं कर सकते; उनकी वर्तमान और भावी आवश्यकताएं पूरी नहीं होतीं और इससे संवृद्धि में रुकावट आती है। दसवीं योजना में, शहरी संवृद्धि के मार्ग में आने वाली रुकावटों को दूर करने के लिए व्यापक आधार वाले सुधारों को प्रारंभ करने और उन्हें आगे बढ़ाने पर बल देना होगा। शहरी सुधार प्रोत्साहन निधि के नए कार्यक्रम के जरिये, जो सुधार कार्य प्रारंभ में शुरू किए गए थे, उन्हें गंभीर प्रभाव डालने के उद्देश्य से शहरी सेक्टर की सभी स्कीमों में अपनाया जाएगा। इसलिए दसवीं योजना के दौरान, एक सहमत सुधार कार्यक्रम के अनुपालन को इस सेक्टर को केंद्रीय सहायता दिए जाने के लिए अनिवार्य बनाया जाएगा।

क्षमता निर्माण

6.1.41 शहरी संस्थाओं में क्षमता का निर्माण एक ऐसा विषय है जिसके बारे में बहुत चर्चा की जाती है लेकिन इसके लिए कोई ठोस कार्रवाई की आमतौर पर उपेक्षा ही की जाती रही है। निर्वाचित शहरी स्थानीय निकायों की भूमिकाओं की पुनःसंरचना प्रारंभ में उन पराराजकीय संस्थाओं के साथ भागीदारी के रूप में ही की जाएगी जो तरह-तरह की सेवाएं दे रही हैं। सार्वजनिक सेवा के तत्व को अधिक व्यावसायिक और जनता के प्रति जवाबदेह बनाया जाएगा। चूंकि शहरी स्थानीय निकायों के सामने संसाधन जुटाना ही सबसे बड़ी समस्या है, इसलिए संपत्ति कर और उपयोक्ता प्रभार, व्यापक तथा युक्तिसंगत रूप से लगाने के उपाय तत्काल संपन्न करने होंगे। शहरी शासन में सुधार लाने के लिए आधुनिक लेखा-प्रणालियों को अपनाना होगा, बजट तथा योजना बनाने की पद्धति में सुधार करना होगा और आम लोगों से सहभागिता प्राप्त करने के लिए अन्य साधन अपनाने होंगे और

एस.जे.एस.आर.वाई जैसी स्कीमों के अंतर्गत कार्यक्रम सहायता प्राप्त करनी होगी।

6.1.42 किए गए अध्ययनों ने इस बात पर बल दिया है कि कम लागत वाली सफाई जैसे किसी कार्यक्रम में सब्सिडी तथा ऋण सहायता की व्यवस्था को प्रत्येक क्षेत्रीय संदर्भ में सुसंगत डिजाइनों तथा सामग्रियों के बारे में पर्याप्त कार्य द्वारा समर्थन न सहारा दिया जाएगा और सफाई तथा स्वास्थ्य रक्षा की मूलभूत संकल्पनाओं के विषय में शिक्षा, प्रशिक्षण और प्रचार द्वारा परिपुष्ट किया जाएगा। जल आपूर्ति की स्कीमों पराशासकीय संस्थाओं से शहरी स्थानीय निकायों को अंतरित की गई हैं लेकिन इसके लिए कोई स्वामित्व संबंधी संरचना तैयार नहीं की गई है और प्रचालन तथा अनुरक्षण के कार्यों को संभालने के लिए उनमें आवश्यक क्षमता का निर्माण नहीं किया गया है। सहभागितात्मक प्रबंध अभी तक एक अपेक्षाकृत नई संकल्पना है क्योंकि लालफीताशाही सार्वजनिक कार्मिकों को सार्वजनिक छानबीन और जवाबदेही से पृथक रखती है। ये ही वे सब विषय हैं जिन पर क्षमता निर्माण के किसी भी कार्यक्रम में विचार करना होगा।

6.1.43 जल आपूर्ति और सफाई व्यवस्था शहरी स्थानीय निकायों के सामने सबसे बड़ी चुनौतियां हैं और दसवीं योजना के दौरान इस सेक्टर में निवेश को बढ़ाने की तत्काल आवश्यकता है। इन निकायों को इस समय जो काम करने हैं उनमें शामिल हैं- कार्य-कुशलता में सुधार करना, ग्राहकों को अधिक संतुष्ट रखना, व्यक्तियुक्त उपयोक्ता प्रभार लगाना और वसूल करना, पर्याप्त मात्रा में निवेश राशियों की व्यवस्था करने के लिए सांस्थानिक ऋण एवं बाजार से उधार राशियां लेना, और सभी स्तरों पर सांस्थानिक सुधार करना। बहुत से राज्यों ने इस सेक्टर में सार्वजनिक तथा निजी साझेदारियां स्थापित करने में दिलचस्पी दिखाई है उन्हें सेवा की गुणवत्ता तथा कुशलता को बढ़ाने के लिए साझेदारियां स्थापित करने की दिशा में समझ-बूझ के साथ आगे बढ़ना चाहिए। कम लागत वाले सफाई कार्यक्रम को नए जोश के साथ चलाने की जरूरत है क्योंकि सफाई समस्या का अब तक कोई कारगर हल नजर नहीं आया है।

6.1.44 निजी सेक्टर को प्रवेश के लिए प्रोत्साहन देने के साथ-साथ, सार्वजनिक अधिकारियों एवं कार्यकर्ताओं की प्रमुख भूमिका को भी नजरअंदाज नहीं किया जाना चाहिए, क्योंकि निजी सेक्टर की भागीदारी की दिशा में प्रगति निश्चित रूप से धीमी गति से होगी और कुछ शहरी केंद्रों

में तो ऐसी भागीदारी शायद हो ही नहीं। शहरी क्षमताओं की वृद्धि को कुछ ऐसी संस्थाओं के समर्थन से सुनिश्चित करना होगा जैसे, केंद्रीय सार्वजनिक स्वास्थ्य तथा पर्यावरणिक इंजीनियरी संगठन (सी.पी.एच.ई.ई.ओ), हुडको, राष्ट्रीय पर्यावरणिक इंजीनियरी और अनुसंधान (न.ई.ई.आर.आई.-नीरी), एन.आई.यू.ए., हैदराबाद, मुंबई और लखनऊ स्थित क्षेत्रीय केंद्र, आई.आई.पी.ए. और शहरी सेक्टर से संबंधित विभिन्न प्रशिक्षण संस्थाएं। इन संस्थाओं को चाहिए कि वे शहरी स्थानीय निकायों को कार्यों के निष्पादन के लिए सबल बनाने के उद्देश्य से अपने दृष्टिकोण में आवश्यकतानुसार समायोजन करे। पराराजकीय संस्थाओं/विभागों को अपनी अग्रणी भूमिका छोड़कर या कम करके स्थानीय निकायों को पहल करने का अवसर देना चाहिए।

नक्शे, शहरी संकेतक और शहरी क्षेत्र से आंकड़े

6.1.45 शहरी प्रबंधकर्ताओं के सर्वाधिक महत्वपूर्ण उपकरणों में से दो हैं: नक्शे और आंकड़े (डेटा)। इन दोनों बुनियादी आवश्यकताओं की उपलब्धता बढ़ाना जरूरी है। वैसे तो शहरी आंकड़ों तथा संकेतकों के संग्रहण की एक उचित प्रणाली तैयार करने और स्थापित करने के लिए सरकार के भीतर और बाहर भी कई प्रयत्न किए गए हैं, लेकिन टी.सी.पी.ओ. संगठन हवाई फोटोग्राफी पर आधारित शहरी मानचित्रण की एक स्कीम कार्यान्वित कर रहा है। दसवीं योजना में, नक्शों और शहरी आंकड़ों की उपलब्धता को व्यापक बनाने की आवश्यकता है ताकि सारे शहरी केंद्र इस कार्यक्रम के अंतर्गत लाए जा सकें। शहरों के कार्मिकों तथा केंद्रीय एवं राज्य स्तरों पर नीतिनिर्माण करने वाले अधिकारियों को बस्तियों, स्लमों, जनसंख्या, आवास, परिवहन, ठोस तथा तरल अपशिष्ट के निपटान जैसे पर्यावरणिक मुद्दों और जल आपूर्ति, सफाई, सड़कें, सार्वजनिक परिवहन, मलजल-निकासी, सड़कों-गलियों में रोशनी, पार्क तथा खेल मैदान, वाहन खड़े करने के स्थान जैसी सेवाओं से संबंधित रोजमर्रा के बुनियादी शहरी आंकड़ों की जरूरत पड़ती है। इनके अलावा, नगरीय कार्मिकों, संसाधनों, परिसम्पत्तियों आदि की स्थिति को जानना भी जरूरी होता है। लेकिन इस समय किसी भी सार्थक मान के नक्शे न के बराबर उपलब्ध हैं। इस कमी को उपग्रह से भेजी गई जानकारी के आधार पर तैयार किए गए नक्शों से दूर किया जा सकता है क्योंकि ये नक्शे तत्काल उपलब्ध हैं। इन नक्शों का उपयोग कराधान के प्रयोजन से संपत्तियों की सूचियां तैयार करने के बुनियादी स्तर के कार्य की अनुपूर्ति

के लिए और विशेषरूप से परिधीय शहरी क्षेत्रों में शहरी संवृद्धि की प्रवृत्तियों पर नजर रखने के लिए भी किया जा सकता है। सेवाओं के मौजूदा स्तरों से संबंधित आंकड़े भिन्न-भिन्न शहरों की परस्पर तुलना करने, सेवा के मानक अंकित व निर्धारित करने, शहरी योजना तैयार करने, राज्य वित्त आयोग जैसे प्राधिकरणों के लिए, जो इन सेवाओं के परिवर्धन तथा अनुसंधान के लिए संसाधनों के आबंटन की सिफारिश करते हैं, नितान्त आवश्यक हैं।

6.1.46 राष्ट्रीय तथा राज्य स्तर पर आंकड़े (डेटा) इकट्ठे करने के प्रयत्नों का तब तक कोई लाभ नहीं होगा जब तक कि ये आंकड़े स्थानीय स्तर पर सुव्यवस्थित रूप से संकलित, सत्यापित और अद्यतन नहीं बनाए जाते। इन आंकड़ों को व्यापक एवं पूर्णापयोगी बनाने के लिए उन्हें नगरीय स्तर पर निदान की प्रक्रिया से गुजारना होगा ताकि नगर निकायों के कर्मचारी/अधिकारी यह जान लें कि विभिन्न शहरी सेवाओं की आवश्यकता तथा स्थिति क्या है। उपग्रह से प्राप्त चित्रों के आधार पर तैयार किए गए शहरी नक्शों तथा शहर-स्तरीय आंकड़ों को तैयार करने की एक स्कीम दसवीं योजना में कार्यान्वित की जाएगी।

उपसंहार

6.1.47 दसवीं योजना में शहरी प्रबंध के मुद्दों के बारे में कुल मिलाकर यही दृष्टिकोण रहेगा कि लोकतांत्रिक ढांचे को मजबूत किया जाए और इस कार्य में राज्य सरकारों, पराराजकीय संस्थाओं और शहरी विकास प्राधिकरणों जैसे उन सभी अभिकरणों की सहायता ली जाए जो अब भी वे कार्य कर रहे हैं जो वास्तव में शहरी स्थानीय निकायों के हैं। यह काम बेशक आसान नहीं है, बहुत कठिन है, क्योंकि शहरी स्थानीय निकायों के पास वे साधन नहीं हैं जो इन जिम्मेदारियों को उठाने के लिए आवश्यक सोच और सामर्थ्य उत्पन्न करने के लिए जरूरी होते हैं। इन साधनों को तैयार करना होगा और इस काम को सफल बनाने के लिए विधायी और सांस्थानिक व्यवस्थाएं करनी होंगी। यह कहना कि शहरी स्थानीय निकाय अपनी सभी जिम्मेदारियों को उठाने की स्थिति में नहीं हैं, आवश्यक संक्रमण की व्यवस्था करने के विरुद्ध कोई तर्क नहीं है। दूसरी ओर, चुनौती तो इन शहरी स्थानीय निकायों को सक्षम बनाने की है, क्योंकि उसके बिना शहरी सेक्टर में न तो उत्तरदायित्व की भावना आएगी और न ही संधारणीय एवं सतत विकास होगा।

6.1.48 दसवीं योजना में जिन विषयों पर प्रमुख रूप से बल दिया जाएगा वे तत्कालिक रूप से ये हैं:-

1. इन वर्षों में किए गए निवेशों और सांस्थानिक प्रयत्नों के फलस्वरूप तरह-तरह की सेवाओं से संपन्न एक शहरी आधारभूत ढांचा तैयार हो गया है। लेकिन इन निवेशों के प्रभावहीन हो जाने का भारी खतरा पैदा हो गया है क्योंकि इनके प्रचालन तथा अनुसंधान का स्तर बहुत घटिया है और सांस्थानिक क्षमता की घटिया दर्जे की है। यह सुनिश्चित करने के लिए अतिरिक्त प्रयास करना होगा कि जल तथा सफाई, परिवहन प्रणालियों जैसे क्षेत्रों में निर्मित की गई क्षमताओं और शहरों के योजनाबद्ध विकास में किसी प्रकार की गिरावट न आने दी जाए।
2. कार्य-कुशलता में सुधार के लिए और बेहतर सेवाएं प्रदान करने के लिए सरकारी निजी भागीदारियों को शहरी कार्यसूची (ऐजेंडा) में शामिल किया जाए। किन्तु, सरकारी सेवाओं में क्षमता निर्माण को सर्वोच्च प्राथमिकता दी जाए और इस हेतु, निर्वाचित तथा नियुक्त किए गए दोनों प्रकार के पदाधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए और अधिक कुशलतापूर्ण प्रबंध के लिए नगरीय इकाइयों का पुनर्गठन किया जाना चाहिए। शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे गए कार्यों के निष्पादन पर नागरिक लोग तो नजर रखें ही, राज्य सरकारों को भी उनका निकट से परिवीक्षण करना चाहिए।
3. शहरी स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति को भी मजबूत बनाने की जरूरत है। इसके लिए राज्य वित्त आयोग के निर्णयों/सिफारिशों को सम्यक् रूप से लागू किया जाए, सम्पत्ति कराधान प्रणाली में सुधार किया जाए और उसे युक्तिसंगत बनाया जाए। राज्य बजट से निधियों का अंतरण तभी किया जाए जब संसाधन जुटाने, व्यय का नियंत्रण करने, उचित वित्तीय प्रबंध करने तथा कार्यचालन में पारदर्शिता लाने के मामले में शहरी स्थानीय निकायों का कार्य-निष्पादन एक परिभाषित स्तर का हो।
4. शहरी सेक्टर में व्यापक आधार पर किए जाने वाले सुधारात्मक उपाय दसवीं योजना में प्रारंभ किए जाने चाहिए। आधारभूत आवश्यकता तो इस बात की है कि शहरी स्थानीय निकायों की कार्यात्मिक तथा वित्तीय स्वायत्तता मजबूत की जाए। इन निकायों

की ऋण-परिशोधन सामर्थ्य में सुधार करने की आवश्यकता है, जिससे कि शहरी आधारभूत ढांचे के निर्माण-कार्यों के लिए वित्तीय संस्थाओं से निवेशनिधियां और बाजार से ऋण-राशियां उपलब्ध हो सकें। केंद्र-प्रायोजिक स्कीमों के रूप में दी जाने वाली योजना सहायता राज्य तथा स्थानीय निकायों की इस सहयोगशीलता से जोड़ी जानी चाहिए कि वे निकाय सुधार संबंधी कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने के लिए तैयार हैं।

5. सन् 2001 की जनगणना के आंकड़ों से शहरी संवृद्धि की प्रवृत्तियों के बारे में बुनियादी जानकारी मिलती है और उससे शहरी स्थानीय निकायों की आवश्यकताओं का निर्धारण करने में सहायता मिलेगी, जो उनकी सामर्थ्य के अनुसार संतुलित होनी चाहिए। सहायता के भावी कार्यक्रम इन दो घटकों पर आधारित होने चाहिए। लेकिन सर्वप्रथम, भिन्न-भिन्न आकार-श्रेणियों में, भिन्न-भिन्न राज्यों में, और भिन्न-भिन्न किस्मों के शहरों में, शहरी संवृद्धि की अलग-अलग तसवीर बनाने के लिए अध्ययन, जनगणना के आंकड़ों के आधार पर तत्काल शुरू किया जाना चाहिए। शहरी संवृद्धि की परियोजनाओं के लिए योजना तैयार करने का काम इन्हीं अध्ययनों पर आधारित होना चाहिए।

आवास

6.1.49 आवास एक बुनियादी आवश्यकता और एक महत्वपूर्ण आर्थिक क्रियाकलाप है, क्योंकि यह निर्माण उद्योग का एक भाग है। विकास संबंधी परिव्यय में निर्माण संबंधी क्रियाकलापों का हिस्सा 50 प्रतिशत से अधिक है। भारतीय प्रबंध संस्थान, अहमदाबाद द्वारा किए गए एक अध्ययन में, जो हुडको द्वारा कराया गया था, यह पाया गया है कि जिन 14 प्रमुख क्षेत्रों का अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों पर प्रत्यक्ष, अप्रत्यक्ष और प्रेरित प्रभाव पड़ता है, उनमें इस क्षेत्र का तीसरा स्थान है।

6.1.50 आवास और वासभूमि नीति, 1998 में इस बात की विशिष्ट रूप से वकालत की गई है कि सरकार को आवास संबंधी क्रियाकलापों की संवृद्धि के लिए सुविधाकारी वातावरण का निर्माण करना चाहिए। ग्रामीण और शहरी दोनों क्षेत्रों में आवास अधिकांशतः गैर-सरकारी क्षेत्र का क्रियाकलाप है। लेकिन इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि

शहरी गरीबों की आवास संबंधी जरूरतों को पूरा करने के लिए सरकार और उसकी एजेंसियों को इस क्रियाकलाप में भारी मात्रा में शामिल होने की आवश्यकता है। इस क्रियाकलाप में शामिल होने का स्वरूप क्या हो, इसका निर्धारण स्थिति-विशेष की आवश्यकताओं के अनुसार किया जाना है; कुछ मामलों में यह स्वयं मकानों के निर्माण के रूप में भी हो सकता है।

6.1.51 राष्ट्रीय शासन कार्यसूची में इस बात पर बल दिया गया था कि आवास संबंधी क्रियाकलाप पर्याप्त मात्रा में रोजगार के सृजन का एक साधन होगा और आवास संबंधी जोरदार क्रियाकलापों के मार्ग में जो भी कानूनी और प्रशासनिक बाधाएं हैं उन्हें तत्काल हटाया जाना चाहिए। यह निर्विवाद है कि सरकारी पहल - और उसकी सुविधाकारी भूमिका- का आवास मुहैया करने और इस क्षेत्र की संवृद्धि पर उल्लेखनीय प्रभाव पड़ता है। इन पहलों और हस्तक्षेपों का संबंध भूमि के स्वामित्व, अंतरण और विकास से संबंधित कानूनों; कर-नीति, विशेष रूप से आवास ऋणों से संबंधित नीति; सम्पत्ति और भूमि कर विषयक कानूनों; नगर आयोजन विधि और उसके वास्तविक क्रियान्वयन, उदाहरणार्थ व्यापक विकास योजनाओं, ज़ोन-निर्धारण विनियमों, भूमि के उपयोग में परिवर्तन; और इमारती उप-नियमों से है। इसमें परा-राजकीय और शहरी विकास प्राधिकरणों के माध्यम से किए जाने वाले शहरी विकास कार्य; आवास-स्थल और सेवा स्कीमें; गन्दी बस्तियों संबंधी नीति; शहरी बुनियादी ढांचे की व्यवस्था; शहरी परिवहन नीति और सुविधाएं; सार्वजनिक क्षेत्र में आवास विकास और आवास वित्त से संबंधित संस्थाएं; और सार्वजनिक क्षेत्र में मकानों का निर्माण भी शामिल है।

6.1.52 जमीन-जायदाद के क्षेत्र में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के प्रत्याशित प्रवेश के कारण, इस बात का ध्यान रखे जाने की आवश्यकता है कि शहरी गरीबों और हाशिए पर पड़े लोगों की जरूरतें उपेक्षित न रह जाएं। आवास को प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करने वाले क्रियाकलापों की बहुत बड़ी संख्या और इस कार्य में शामिल एजेंसियों की भारी संख्या को देखते हुए, दसवीं योजना में आवास क्षेत्र के सुव्यवस्थित और गतिशील विकास के लिए एक उपयुक्त ढांचा तैयार करना, योजनाकारों के लिए एक चुनौती है।

6.1.53 दसवीं योजना के लिए आवास संबंधी कार्य दल ने यह देखा है कि आवास की लगभग 90 प्रतिशत कमी का संबंध कमजोर वर्गों से है। इस बात की आवश्यकता

है कि भूमि के आवंटन, वित्तपोषण सहायता प्रदान करने और समर्थनकारी सेवाओं की व्यवस्था करने के उपयुक्त कार्यक्रम के जरिए आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों और निम्न आय वर्ग के लोगों के लिए सस्ते मकानों की आपूर्ति में बढ़ोतरी की जाए। रैन-बसेरा स्कीमों में प्रगति न होने से पता चलता है कि शहरी निराश्रितों और पटड़ियों पर रहने वाले लोगों की समस्या की ओर उतना ध्यान नहीं दिया गया है, जितना कि एक कल्याणकारी राज्य अथवा गरीबों के समर्थक राज्य में दिया जाना जरूरी है। इमारती-निर्माण की गुणवत्ता और विश्वसनीयता का, विशेष रूप से प्राकृतिक विपत्तियों की संभावना वाले क्षेत्रों में, विनियमन करना एक ऐसा मुद्दा है, जिसकी आवश्यकता पर जनवरी, 2000 में गुजरात में आए भूकम्प के बाद पुनः बल दिया था। इमारतों के नमूने अथवा डिजाइन भी ऐसे होने चाहिए, जो महिलाओं की आवश्यकता के प्रति संवेदनशील हों और जिनसे शारीरिक रूप से असुविधाग्रस्त लोगों की आवश्यकताएं पूरी होती हों।

6.1.54 आवास क्षेत्रक में पारिवारिक बचतों के अनुपात को बढ़ाने और उन लोगों को मकान मुहैया कराने के लिए, जो अभी तक अपने मकान की व्यवस्था करने में स्वयं समर्थ न हों, गैर-सरकारी क्षेत्रक, सहकारी संस्थाओं और व्यक्तियों को किराए के आवासों को बढ़ावा देने के लिए प्रोत्साहन दिया जाए। इसके लिए किराया-नियंत्रण के मौजूदा कानूनों में विधानीय परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता है, जबकि इस दिशा में बहुत कम प्रगति हुई है।

6.1.55 भू राजस्व अधिनियम, भूमि सुधार अधिनियम, शहरी भूमि (उच्चतम सीमा और विनियमन) अधिनियम, और शहरी विकास अधिनियमों जैसे बहुत से कानूनों में शामिल कतिपय उपबंधों के कारण भूमि की उपलब्धता में रुकावट आई है। इनमें से प्रत्येक अधिनियम से, अधिकांशतः इनके उपबंधों से और उतनी ही मात्रा में उस तरीके से, जिससे ये क्रियान्वित किए गए थे, उस भूमि के कानूनी लेन देनों में, जिसकी आवास-स्टाक के विस्तार के लिए अत्यावश्यकता थी, रुकावटें पैदा हुई हैं। शहरी भूमि (उच्चतम सीमा और विनियमन) अधिनियम के निरसन से स्थिति में कुछ हद तक सुधार होने की अपेक्षा थी। इसके बाद अन्य परिवर्तन किए जाने की आवश्यकता है, जिनके द्वारा शहरीकरण के लिए भूमि की विधिमान्य उपलब्धता की गति को बढ़ाया जा सके, और उन लोगों को मकानों के लिए भू-खण्ड प्राप्त करने और अन्य प्रयोगों के लिए गलत तरीके अपनाने के लिए मजबूर न होना पड़े।

6.1.56 भूमि की खुली उपलब्धता का, बुनियादी ढांचे की पर्याप्त व्यवस्था सहित सुव्यवस्थित विकास की मांगों के साथ संतुलन स्थापित करना कोई आसान काम नहीं है, और स्मूमि के शिकारी- अथवा जमीन हड़पने वाले लोग उन प्राधिकरणों से आम तौर पर हमेशा एक कदम आगे रहते हैं, जो विनियमों को लागू करते हैं और सुविधाओं की व्यवस्था करते हैं। इसके परिणामस्वरूप 'अनधिकृत नक्शों' और 'अनौपचारिक बंदोबस्तों' की भरमार हो गई है। नगर आयोजन और शहरी विकास कार्यक्रमों की सफलता और उपादेयता इसमें है कि सुव्यवस्थित संवृद्धि के सिद्धांतों के ढांचे के भीतर रहते हुए शहरी क्षेत्रों में आवास की बढ़ती हुई मांग को पूरा किया जाए। देश के विभिन्न भागों में सार्वजनिक और निजी क्षेत्र में किए गए उद्यमों से पहले ही यह प्रदर्शित हो चुका है कि कार्य करने की इच्छा और कार्यकुशलता होने पर, भविष्य के लिए योजना बनाई जा सकती है और सुव्यवस्थित विकास को बढ़ावा दिया जा सकता है। यह जरूरी है कि इन प्रयत्नों का व्यापक रूप से प्रचार किया जाए और ऐसे प्रयास फिर से किए जाएं।

आवास का संस्थात्मक वित्तपोषण

6.1.57 सुविधाएं प्रदान करने वाले उपायों के जरिए, जिनमें प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रक को ऋण देने संबंधी भारतीय रिजर्व बैंक के विनियम राजकोषीय सुविधाएं और बजटीय प्रोत्साहन भी शामिल हैं, सरकार द्वारा आवास पर भारी मात्रा में जो जोर दिया गया था, उसके फल प्राप्त होने शुरू हो गए हैं। संस्थात्मक ऋणों का संवितरण, जो 1997-98 में 5,767 करोड़ रुपए था, बढ़कर 2000-01 में 12,626 करोड़ रुपए हो गया था। ये संवितरण राष्ट्रीय आवास बैंक के दायरे के अंतर्गत 28 आवास वित्त संस्थाओं द्वारा किए जाते हैं।

हुडको

6.1.58 हुडको अपनी आवास पोर्टफोलियो निधियों का 55 प्रतिशत भाग, विभेदी ब्याज दरों, कम लागत वाले यूनितों के लिए ऋण के उच्च अंश, और वापसी-अदायगी की अपेक्षाकृत लम्बी अवधि के साथ, आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों और निम्न आय वाले समूहों के लिए निर्धारित करता है। यद्यपि इसके द्वारा विमोचित की गई राशि स्वीकृत राशियों से कुछ कम होती है, लेकिन यह बात ध्यान देने योग्य है कि हुडको ने (सितम्बर, 2001 तक) शहरी और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों में 12.46 मिलियन शहरी आवास यूनितों को स्वीकृति दी है। वर्ष 1998-2001 के

दौरान हुडको ने 2 मिलियन अतिरिक्त आवास कार्यक्रम के अन्तर्गत 30 लाख आवास यूनिटों के लक्ष्य की तुलना में 33.82 लाख यूनिटों को सहायता दी है।

6.1.59 जन आवास कार्यक्रमों के लिए हुडको के क्रियाकलापों का एक अन्य घटक है, राज्य सरकार की गारंटियों पर निर्भरता, और जैसाकि पहले अन्यत्र उल्लेख किया गया है, इसके कारण कुछ राज्य, जो चूककर्ता हैं, अनर्ह हो गए हैं। ऐसे राज्यों के लिए यह जरूरी है कि वे गारंटियों के अंतर्गत अपने दायित्वों को पूरा करें। हुडको का आवास के लिए खुदरा ऋण देने (रिटेल लेंडिंग) के क्षेत्र में बड़ा योगदान है और इसने ढाई वर्षों में 2,62,550 लाभभोगियों को कुल 2,331 करोड़ रुपए की राशि के ऋण मंजूर किए हैं। विपत्तियों से प्रभावित परिवारों को सहायता देने के सरकार के प्रयासों में हुडको बढ़-चढ़ कर भाग ले रहा है, और इसने भूकम्पों, समुद्री तूफानों और बाढ़ों के शिकार व्यक्तियों के लिए 4 मिलियन से अधिक मकानों के निर्माण के लिए 2,360 करोड़ रुपए की राशि विपत्ति पुनर्वास आवास कार्यक्रम के अंतर्गत वित्तीय सहायता के रूप में मुहैया की है।

6.1.60 गरीब वर्गों के लिए आवास कार्यक्रमों को हाथ में लेने के उद्देश्य से, राज्यों को चाहिए कि वे आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के लिए ऋण-आधारित मकान-निर्माण के पक्ष में वातावरण पैदा करें और ऋण देने और ऋण की वसूली के लिए राज्य-स्तर के तंत्र को मजबूत बनाएं। शहरी क्षेत्रों में आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों के लिए आवास, मांग की तुलना में, काफी लम्बे समय से एक उपेक्षित क्षेत्र बना रहा है, और इन वर्गों के लिए ऋण-सहायता के प्रबंध किए बिना राज्यों के वास्ते हुडको से लिए जाने वाले ऋणों के लिए गारंटियां देते रहना कठिन होगा। ऋणों की वसूली सुनिश्चित करने के लिए लाभभोगी परिवार के नाम से (पति और पत्नी के नाम पर संयुक्त रूप से) स्वामित्व का अधिकार समूचे ऋण की वसूली के बाद ही किया जा सकता है, और उस समय तक मकान को किराए के आधार पर रखा जा सकता है। गरीबों के लिए मकानों की आपूर्ति बढ़ाने के लिए गैर-सरकारी उद्यमों का विस्तार करने और सरकारी-निजी क्षेत्रों की भागीदारी को बढ़ाने की भी आवश्यकता है। विदेशी प्रत्यक्ष निवेश/गैर-सरकारी उद्यमशीलता के जरिए नई एकीकृत बस्तियों के विकास को प्रोत्साहन देते समय, ऐसे आवासों का कुछ प्रतिशत आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों/निम्न आय वर्गों के परिवारों के लिए निर्धारित करने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

सहकारिता क्षेत्रक

6.1.61 राष्ट्रीय सहकारी आवास संघ (नेशनल कोऑपरेटिव हाउसिंग फेडरेशन) राज्यों में अपने 26 शीर्ष सहकारी आवास संघों के माध्यम से अपना कार्य-संचालन करता है। देश में लगभग 90,000 प्राथमिक सहकारी आवास समितियां हैं, जिनके 6.5 मिलियन व्यक्ति सदस्य हैं। 31 मार्च, 2001 तक, शीर्ष फेडरेशनों ने भारतीय जीवन बीमा निगम, राष्ट्रीय आवास बैंक, हुडको, वाणिज्यिक और सहकारी बैंकों, आदि से 6407 करोड़ रुपया जुटाया है और सहकारी आवास समितियों और अलग-अलग व्यक्तियों को 6,800 करोड़ रुपए के ऋण संवितरित किए हैं। इसके परिणामस्वरूप लगभग 2.13 मिलियन आवास यूनिटों का निर्माण (पूरी तरह से निर्मित और निर्माणाधीन) हुआ है। सहकारी आवास समितियों को आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों/निम्न आय समूहों के लिए 2 मिलियन आवास कार्यक्रम के अंतर्गत प्रति वर्ष एक लाख मकानों के निर्माण का लक्ष्य दिया गया है, और 1998-2001 की अवधि में वे कुल 2.92 लाख यूनिटों का निर्माण कर पाए हैं।

दसवीं योजना में शहरी आवास में कमी

6.1.62 आवास संबंधी कार्यकारी दल ने दसवीं योजना के शुरू के समय 8.89 मिलियन यूनिटों की कमी होने का अनुमान लगाया है। हालांकि यह एक चिंताजनक संख्या है, लेकिन इसमें संयुक्त परिवारों की स्त्री-भाड़ संबंधी आवश्यकताएं, काम में न आ सकने वाले पुराने और प्रतिस्थापित किए जाने वाले मकान और सुधार (अपग्रेड) किए जाने वाले कच्चे मकान भी शामिल हैं। दसवीं योजना में कुल मिला कर 22.44 मिलियन मकानों की आवश्यकता का अनुमान लगाया गया है। इसलिए दसवीं योजना की अवधि में दो मिलियन आवास स्कीम को जारी रखने का पर्याप्त कारण है, क्योंकि इससे शहरी गरीबों के लिए लगभग 3.5 मिलियन मकानों की व्यवस्था हो सकेगी।

आपदा-प्रवण क्षेत्रों में आवास स्टॉक को मजबूत बनाना

6.1.63 भारत के कुल भू-भाग के लगभग 54 प्रतिशत क्षेत्र में भूकम्प आने, 8.4 प्रतिशत क्षेत्र में चक्रवातीय हवा और समुद्री तूफान आने और 4.9 प्रतिशत क्षेत्र में बाढ़ से

बाक्स 6.1.1**आवास और निर्माण सामग्री सहित बस्तियों (टाउनशिप) के एकीकृत विकास में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश**

मई, 2001 में भारत सरकार ने एकीकृत बस्तियों (टाउनशिप), जिनमें आवास, वाणिज्यिक परिसर, होटल, पर्यटक आवास आदि शामिल हैं, के विकास के लिए 100 प्रतिशत विदेशी प्रत्यक्ष निवेश की अनुमति देने की नीति की घोषणा की थी। शहरी और क्षेत्रीय स्तर की शहरी अवसंरचनात्मक सुविधाओं जैसे सड़कों और पुलों, तीव्र गति वाली जन पारिषद प्रणालियों (मास रैपिड ट्रांजिट सिस्टम) और इमारती सामग्री के विनिर्माण के लिए भी विदेशी प्रत्यक्ष निवेश की अनुमति दी गई थी। भूमि का विकास और संबंधित बुनियादी ढांचे की व्यवस्था करना, किसी बस्ती के विकास का अभिन्न अंग होगा। विकसित किया जाने वाला न्यूनतम क्षेत्र 100 एकड़ का होगा। इस स्कीम के लिए मार्गनिर्देश वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय द्वारा जनवरी, 2002 में जारी किए गए थे।

क्षति पहुँचने की संभावना रहती है। आवास संबंधी कार्यकारी दल ने उन 107 जिलों में, जहाँ क्षति पहुँचने का सबसे अधिक खतरा होता है, क्योंकि वे बहु-आपदा प्रवण हैं, आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों और निम्न आय समूहों के कमजोर मकानों को मजबूत बनाने की एक स्कीम का सुझाव दिया है। एक अनुमान के अनुसार, इन मकानों को औसत रूप से एक नए मकान के निर्माण पर आने वाली लागत की लगभग 10 प्रतिशत लागत पर मजबूत और दुरुस्त (रेट्रोफिटिड) बनाया जा सकता है। उतनी ही महत्वपूर्ण बात यह है कि विशिष्ट आपदा-प्रवण क्षेत्र के लिए उपयुक्त और संगत रेट्रोफिटिंग प्रौद्योगिकियों का प्रदर्शन किया जाए।

6.1.64 गन्दी बस्तियों (स्लम) में रहने वाले लोगों को अच्छे परिवेश में बसाने की समस्या का जिक्र अलग से किया गया है। आवास क्षेत्रक, विशेष रूप से शहरी गरीबों की बढ़ती हुई समस्याओं को देखते हुए, निम्नलिखित उपाय जरूरी हैं और उन्हें दसवीं योजना की अवधि में क्रियान्वित किया जाना चाहिए :

- शहरी आवास की विशेष रूप से शहरी निम्न आय समूहों और आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों के लिए,

पहली प्राथमिकता सस्ती अथवा उनके द्वारा वहन की जा सकने वाली लागत पर जमीन मुहैया कराना है। यह जरूरी है कि नूतन और नवीन तरीके अपना कर शहरी क्षेत्रों में भूमि की उपलब्धता में बढ़ोतरी की जाए। इन तरीकों में ये शामिल हैं: गरीबों के लिए भूमि बैंक और भूमि असेम्बली विधियाँ, खाली भूमि पर कर और अंतरणीय विकास अधिकार और उप-विभाजन संबंधी विनियमों का सरलीकरण।

- अनधिकृत बस्तियाँ शहरी जीवन का एक भाग बन चुकी हैं। वहाँ भारी संख्या में लोग रहते हैं और इन बस्तियों को विनियमित बनाने और उन्हें सेवाएं प्रदान करने के मामले में दुविधा बनी रहती है। बहुत से शहरों में उन्हें सम्पत्ति-कर के जाल के अंतर्गत नहीं लाया जाता। सुरक्षा और नागरिक सेवाएं प्रदान करने के लिए व्यावहारिक हल तलाश करने की आवश्यकता है। ऐसी बस्तियों की संख्या को बढ़ने से रोकने के लिए यह जरूरी है कि भूमि के उपयोग और उप-विभाजन से संबंधित नीतियों को दोष-रहित और चुस्त-दुरुस्त बनाया जाए, और उनका क्रियान्वयन तेजी से और सुचारु रूप से किया जाए, जिससे उन लोगों को अनुचित रूप से कठिनाइयों का सामना न करना पड़े जिन्हें आवास के लिए भूमि की आवश्यकता है।
- उपयुक्त और पालन किए जा सकने वाले मानकों और प्रतिमानों को अपनाकर, सामूहिक आवास, (क्लस्टर हाउसिंग) और 'वर्धमान आवास (ग्रोइंग हाउस)' की अवधारणा अपना कर, शहरी आयोजन के उपबंधों को शहरी क्षेत्रों के कमजोर वर्गों की आवश्यकताओं के अनुकूल बनाए जाने की आवश्यकता है।
- शहरी गरीबों की जरूरतों को पूरा करने के लिए कारगर उपाय करके इस धारणा का निवारण किया जाना चाहिए कि शहरी आयोजन शहरी गरीबों की जरूरतों की उपेक्षा करता है। जो शहरी विकास प्राधिकरण शहरों की संवृद्धि के लिए विशाल भू-भागों का अभिग्रहण और विकास करते हैं, उन्हें ऐसी भूमि का एक काफी बड़ा भाग आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों और निम्न आय समूहों के लोगों की आवश्यकताओं को

बाक्स 6.1.2 सामूहिक आवास काम्पलेक्स

शहरों में बहुमंजिले अपार्टमेंट काम्पलेक्सों की वृद्धि से साझे क्षेत्रों के अनुरक्षण और बंटवारे के संबंध में कुछ नई प्रकार की समस्याएं उत्पन्न हो गई हैं। दिल्ली अपार्टमेंट स्वामित्व अधिनियम, 1976 एक विशिष्ट किस्म का विधान है, जिसमें अपार्टमेंट के मालिकों के मुद्दों के साथ निपटा गया है। इसके मुख्य उद्देश्य ये हैं:-

क. प्रत्येक अपार्टमेंट के मालिक को दाय-योग्य और अन्तरणीय स्वामित्व-अधिकार प्रदान करना ; और

ख. साझे क्षेत्रों और सुविधाओं के, जिनमें प्रत्येक अपार्टमेंट के स्वामी के कुछ प्रतिशत अविभाजित हित हैं, अनुरक्षण के लिए अपार्टमेंटों के स्वामियों की एसोसिएशन की व्यवस्था करना।

अपार्टमेंटों के स्वामियों की एसोसिएशन का गठन: अधिनियम में अपार्टमेंटों के मामलों और उनसे संबंधित सम्पत्ति के प्रशासन के लिए और साझे क्षेत्रों और सुविधाओं के प्रबंध के लिए अपार्टमेंटों के मालिकों की एसोसिएशन के अनिवार्य गठन का उपबंध किया गया है। ऐसी एसोसिएशन के माडल उप-नियम, जिनमें एसोसिएशन का संविधान, उसका ढांचा और एसोसिएशन एवं उसके पदाधिकारियों की शक्तियां शामिल हैं, प्रशासक द्वारा बनाए जाने हैं और एसोसिएशन को उनका पालन करना होगा। माडल उप-नियमों का संबंध साझे क्षेत्रों और सुविधाओं के अनुरक्षण, उनकी मरम्मत और उनके प्रतिस्थापन और उनके लिए की जाने वाली अदायगी, और अपार्टमेंटों के मालिकों/अधिभोगियों से साझे खर्चों में उनके हिस्से की वसूली के तरीके से भी होगा। इस विषय के बारे में प्रस्तावित नए विधेयक में प्रायोजक (प्रमोटर) को अपार्टमेंटों के स्वामियों की एसोसिएशन के पंजीयन के लिए सक्षम प्राधिकारी के पास आवेदन करना होगा, और जब तक प्रत्येक अपार्टमेंट किसी सदस्य को आबंटित नहीं हो जाता, बिक नहीं जाता अथवा अंतरित नहीं हो जाता, तब तक वह प्रत्येक अपार्टमेंट का सहयोजित (एसोशिएट) सदस्य बना रहेगा।

अपार्टमेंट के स्वामियों की एसोसिएशन अथवा सोसाइटी का गठन अपार्टमेंटों के स्वामियों के स्वयं अपने हित में है। इस प्रकार के निकाय के बिना, सांझी सेवाओं और सांझे क्षेत्रों को बांटने और समूचे काम्पलेक्स के लिए अनुरक्षण का काम हाथ में लेने की बहुत सी समस्याओं को निपटाया नहीं जा सकता। लेकिन यह बात अपार्टमेंटों के स्वामियों पर छोड़ने की बजाय कि वे स्वेच्छा से आगे आकर एसोसिएशन का गठन करें, यह ठीक समझा जाता है कि अपार्टमेंट स्वामित्व अधिनियम में एक उपबंध करके अपार्टमेंटों के वैयक्तिक स्वामियों के लिए एसोसिएशन का सदस्य बनना अनिवार्य बना दिया जाए और प्रायोजक को एसोसिएशन के पंजीयन के लिए जिम्मेदार बना दिया जाए। इसके अलावा, इस कानून में, उन बहुत से मुद्दों के लिए, जो किसी अपार्टमेंट काम्पलेक्स के स्वामित्व और प्रबंध में उत्पन्न होते हैं, अपेक्षित कानूनी समर्थन की व्यवस्था भी की जाएगी।

पूरा करने के लिए आरक्षित करना चाहिए। फिलहाल इस बात का कोई प्रमाण नहीं है कि ये प्राधिकरण- जो प्रायः सेवा-सुविधायुक्त (सर्विस्ड) भूमि के विकास के एकमेव संगठन होते हैं- भूमि का कोई समुचित भाग शहरी गरीबों के लिए उपलब्ध कराते हैं।

➤ आवास और आर्थिक क्रियाकलापों को साथ-साथ कदम मिलाकर चलना होगा और इसके लिए कामगारों के वास्ते काम के स्थल के निकट आवास की व्यवस्था करनी होगी। औद्योगिक क्षेत्रों

और आवास क्षेत्रों के विकास के बीच समन्वय स्थापित करने की आवश्यकता है। नक्शे (ले-आउट) मिश्रित स्वरूप के होने चाहिए और शहरी गरीबों- सेवा प्रदाताओं - को समाज के शेष भाग के साथ रहने और उसके साथ घुलने-मिलने के योग्य बनाया जाना चाहिए।

➤ शहरी समुदाय के सर्वाधिक सुविधावंचित वर्गों को तत्काल लाभ पहुंचाने के लिए दो मिलियन आवास स्कीम और गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों के लिए केंद्रीय सहायता से आवास की नई स्कीम

(वाल्मीकि अम्बेडकर आवास योजना) जैसी स्कीमों का उपयोग किया जाना चाहिए।

- बहुत से राज्यों को-हुडको की सहायता उपलब्ध नहीं होती, क्योंकि वे राज्य इन ऋणों के लिए गारंटी देने में समर्थ नहीं होते अथवा देने के अनिच्छुक होते हैं। इसका हल ढूंढने की आवश्यकता है, ताकि इन राज्यों के शहरी गरीब उन अन्य राज्यों के शहरी गरीबों की तुलना में घाटे में न रहें, जहां हुडको द्वारा दिए जाने वाले ऋणों का उपयोग करने की अपेक्षाकृत अधिक इच्छा है।
- शहरी आवास अधिकांशतः बचतों और आवास वित्त संस्थाओं से मिलने वाले ऋणों पर निर्भर होना चाहिए। अनौपचारिक क्षेत्र के कर्मचारियों और अन्य शहरी गरीबों को, जिनमें गन्दी बस्तियों में रहने वाले लोग भी शामिल हैं, सामान्यतः इन संस्थाओं द्वारा ऋण-सुविधाएं प्रदान नहीं की जातीं। इसके साथ ही, आवास बोर्डों और सहकारी आवास समितियों जैसी सार्वजनिक संस्थाएं इन वर्गों की आवश्यकताओं को पूरा करने में असमर्थ रही हैं। इससे केवल सेवा-सुविधारहित आवास बस्तियों और स्लमों के विस्तार में और बढ़ोतरी होगी। इस बात की आवश्यकता है कि शहरों में आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों को आवास ऋण उपलब्ध कराए जाएं। राजकीय एजेंसियों और सरकारी आवास समितियों के ऋण संबंधी क्रियाकलापों को फिर से शुरू किए जाने की जरूरत है। हुडको और आवास वित्त संस्थाओं को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे स्व-सहायता समूहों अथवा उन समूहों का वित्तपोषण करें, जिन्हें गैर-सरकारी संगठनों (एन.जी.ओ.) का समर्थन प्राप्त हो और जिनसे ऋणों की वसूली में सहायता मिल सकती हो।

6.1.65 ग्रामीण आवास कार्यक्रमों की तुलना में शहरी आवास की लागत अपेक्षाकृत अधिक होने की संभावना होती है, क्योंकि शहरी क्षेत्रों में भूमि की लागत अधिक होती है और निर्माण के स्तर ऊंचे होते हैं। इसी कारण से, वाल्मीकि अम्बेडकर आवास योजना(वाम्बे) जैसी स्कीम में, जो नौवीं योजना के अंतिम वर्ष शुरू की गई थी, सब्सिडी और ऋण का मिश्रण शामिल है। पूर्णतः सब्सिडी-प्राप्त आवास की अपेक्षाओं को हतोत्साहित किया जाना चाहिए। ऐसे आवास कार्यक्रमों को

प्रोत्साहित करने के लिए वातावरण तैयार करने की आवश्यकता है, जिनके अंतर्गत उतना ऋण देने की व्यवस्था हो, जिसका बोझ लाभभोगी उठा सकते हों।

शहरी गरीबी उप-शमन और गंदी बस्तियों का सुधार

6.1.66 शहरी क्षेत्रों में व्याप्त गरीबी सहित, गरीबी का सम्पूर्ण उन्मूलन न सही, लेकिन उसमें कमी करना और उसका उपशमन करना, काफी लम्बे समय से आयोजन का एक प्रमुख उद्देश्य रहा है। हालांकि शहरी गरीबों को अभी भी आधारभूत स्तर पर चिरकालिक समस्याओं का सामना करना पड़ता है, लेकिन शहरी गरीबी में प्रतिशतता और संख्या की दृष्टि से उत्साहवर्धक प्रवृत्तियां दिखाई दे रही हैं। इसके अलावा, शहरी गरीबी की मात्रा और स्वरूप के संबंध में काफी व्यापक क्षेत्रीय अंतर विद्यमान हैं और विभिन्न आकार-श्रेणी के नगरों के बीच काफी भिन्नता है।

6.1.67 वर्ष 2001 की जनगणना के अनुसार, देश में कुल शहरी जनसंख्या 285.35 मिलियन है, जो कुल जनसंख्या के 27.78 प्रतिशत के बराबर है। जबकि 1991-2001 की अवधि में देश की कुल जनसंख्या में 21.34 प्रतिशत की वृद्धि हुई, लेकिन शहरी जनसंख्या में 31.36 प्रतिशत बढ़ोतरी हुई। शहरी जनसंख्या में इस कुछ हद तक धीमी वृद्धि का कारण पिछले दो दशकों में शहरी संवृद्धि की घटती हुई दर है।

सारणी 6.1.2

शहरी जनसंख्या की वृद्धि

वर्ष	कुल जनसंख्या की तुलना में शहरी जनसंख्या की प्रतिशतता	दशकीय शहरी जनसंख्या वृद्धि
1981	23.34	46.14
1991	25.72	36.46
2001	27.78	31.36

(आंकड़े प्रतिशतता के रूप में हैं)

6.1.68 उत्साहजनक बात यह है कि शहरी गरीबों के अनुपात में गिरावट जारी रहने के अलावा, वर्ष 1991 की जनगणना में पहली बार, शहरी गरीबों की निरपेक्ष संख्या

में भी कमी आई है। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन (एन.एस.एस.ओ) के उपभोक्ता व्यय के व्यापक नमूना सर्वेक्षण डाटा(55वां चक्र) के अनुसार, जिसमें 30 दिन की स्त्रीकाल-अवधि का उपयोग किया गया था, 1999-2000 में 67.1 मिलियन व्यक्ति अथवा भारत की शहरी जनसंख्या के 23.62 प्रतिशत के बराबर लोग गरीबी की रेखा से नीचे थे। जैसाकि नीचे की सारणी से स्पष्ट होता है, जबकि शहरी क्षेत्रों

में गरीबी की रेखा से नीचे के लोगों की प्रतिशतता, जो 1973-74 में 49 प्रतिशत थी, जब इसका अनुमान पहली बार लगाया गया था, तबसे लेकर लगातार कम हो रही थी, लेकिन गरीबी की रेखा से नीचे रहने वाले लोगों की निरपेक्ष संख्या में वृद्धि हो रही थी और यह बढ़कर 1993-94 में 76.3 मिलियन हो गई। सबसे हाल की जनगणना में यह प्रवृत्ति उलट गई है :

सारणी 6.1.3 गरीबों की संख्या की प्रतिशतता

वर्ष	गरीबी का अनुपात (प्रतिशतता)			गरीबों की संख्या (मिलियन)		
	ग्रामीण	शहरी	संयुक्त	ग्रामीण	शहरी	संयुक्त
1973-74	56.4	49.0	54.9	261.3	60.0	321.3
1977-78	53.1	45.2	51.3	264.3	64.6	328.9
1983	45.7	40.8	44.5	252.0	70.9	322.9
1987-88	39.1	38.2	38.9	231.9	75.2	307.1
1993-94	37.3	32.4	36.0	244.0	76.3	320.3
1999-2000	27.1	23.6	26.1	193.2	67.1	260.3

6.1.69 हालांकि, राष्ट्रीय स्तर पर, ग्रामीण क्षेत्रों में गरीबों की प्रतिशतता शहरी क्षेत्रों की प्रतिशतता से काफी ऊंची है, लेकिन केवल कुछ बड़े राज्यों में ही जनसंख्या का ढांचा इसके अनुरूप है। आन्ध्र प्रदेश, गोवा, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, राजस्थान, तमिलनाडु, दिल्ली जैसे राज्यों और पांडिचेरी के संघ राज्यक्षेत्र में शहरी गरीबी के सूचित स्तर ग्रामीण गरीबी के स्तरों से ऊंचे हैं। जिन राज्यों में ग्रामीण गरीबी शहरी गरीबी की तुलना में अधिक है, वे हैं: अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, हिमाचल प्रदेश, उड़ीसा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल। विश्लेषण से पता चलता है कि गरीबी में जो कमी हुई है, वह सभी राज्यों में एक जैसी नहीं है। गरीबी के मामले में अंतर्राज्यीय अंतर के संबंध में सबसे अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि इसका 1990 के दशक के दौरान शहरी क्षेत्रों में प्रति व्यक्ति आय अथवा विकास के अन्य निर्देशकों, जैसे प्रति व्यक्ति उपभोग, औद्योगिक विकास और बुनियादी ढांचे के विकास के स्तरों, आदि से कोई सह-संबंध नहीं है। हालांकि बहुत से राज्यों में शहरी गरीबी का कारण विकास का अभाव है, लेकिन अन्य राज्यों में विकास का स्वरूप और उसकी क्षेत्रकीय संरचना गरीबी के लिए जिम्मेदार है।

6.1.70 बेरोजगारी के आंकड़ों से पता चलता है कि कुल मिलाकर बेरोजगारी की दरें ऊंची नहीं हैं, हालांकि ये दरें ग्रामीण क्षेत्रों की तुलना में शहरी क्षेत्रों में अधिक ऊंची हैं। बेरोजगार व्यक्ति-दिवस दरें व्यक्तियों के लिए प्राप्त दरों से ऊंची हैं, जिससे आन्तरायिक बेरोजगारी की ऊंची मात्रा का पता चलता है। इसका मुख्य कारण यह है कि बहुत से कर्मकारों के लिए नियमित रोजगार का अभाव है। अध्ययनों से पता चला है कि शहरी गरीबी का मुख्य और बढ़ता हुआ कारण श्रमिकों का नैमित्तीकरण है। पिछले दो दशकों के दौरान बहुत से राज्यों के शहरी क्षेत्रों में विकास की गतिकी इस प्रकार की रही है कि त्वरित आर्थिक संवृद्धि के परिणामस्वरूप गरीबी में तदनु रूप कमी नहीं हुई है। हालांकि पोषाहार की बुनियादी जरूरतों को पूरा करने के लिए आय के स्तर ऊंचे उठ रहे हैं, लेकिन आश्रय, नागरिक सुविधाओं, स्वास्थ्य उपचर्या, शैक्षिक और सामाजिक आवश्यकताओं, आदि जैसी अन्य उतनी ही बुनियादी आवश्यकताएं पर्याप्त रूप से पूरी नहीं हो पा रहीं। इस प्रकार, ग्रामीण गरीबी की तुलना में शहरी गरीबी एक अधिक जटिल तथ्य की तरह उभर कर सामने आई है।

6.1.71 बुनियादी सुविधाओं का स्तर: शहरी जनसंख्या में तेजी से वृद्धि होने और शहरी विकास के लिए कम निवेश होने के कारण शहरी बुनियादी ढांचे में गम्भीर त्रुटियां विद्यमान हैं। सामान्य रूप से, कस्बा जितना छोटा होता है, वहां सुविधाओं का विस्तार उतना ही कम होने की सम्भावना होती है और ऐसे कस्बों में गरीब लोग सुविधाओं से उतने ही अधिक वंचित होते हैं। यह बात नोट की गई है कि फलशयुक्त शौचालयों वाले घरों की प्रतिशतता का, सुविधाओं के अन्य किसी निर्देशक की तुलना में, आर्थिक विकास के साथ बड़ा पक्का सकारात्मक सह-संबंध होता है। नागरिक सुविधाओं, विशेष रूप से बिजली, पेय जल और शौचालयों की कवरेज एक-समान नहीं है और विभिन्न आकार-श्रेणी के शहरी केंद्रों के बीच जो अंतर है उससे एक नियमित और विशिष्ट पैटर्न का पता चलता है। तीनों में से प्रत्येक सुविधा वाले घरों की प्रतिशतता, श्रेणी जू के कस्बों को छोड़कर, शहरी केंद्रों की आकार-श्रेणी के अनुसार सुव्यवस्थित रूप से बढ़ती जाती है। वर्ष 1991 में श्रेणी जू के शहरों (5,000 और 10,000) के बीच की जनसंख्या) के उन घरों की प्रतिशतता ऊंची है, जहां पर शौचालय, बिजली और पेय जल नहीं है (क्रमशः 61 प्रतिशत, 41 प्रतिशत और 28 प्रतिशत)। 50,000 से कम की जनसंख्या वाले शहरी केंद्रों में इन सुविधाओं की बहुत गंभीर रूप से कमी है। इससे इस बात पर बल मिलता है कि छोटे शहरों के बुनियादी ढांचे का उन्नयन करने में राज्य और केंद्रीय सरकार द्वारा अधिक भाग लिए जाने की आवश्यकता है। अधिकांश छोटे और मध्यम दर्जे के नगर इतनी धनराशियों का सृजन करने की स्थिति में नहीं हैं, जिनसे वहां की जनता के सभी वर्गों को नागरिक सुविधाएं मुहैया की जा सकें। इसलिए बुनियादी सुविधाएं मुहैया करने के मामले में सरकारी नीति का मुख्य ध्यान इन शहरों, विशेष रूप से कम विकसित राज्यों में स्थित ऐसे शहरों पर होना चाहिए।

6.1.72 कस्बे अथवा शहर का आकार: इस बात को सिद्ध करने का प्रमाण है कि किसी कस्बे में गरीबी का प्रभाव क्षेत्र अथवा उसकी मात्रा, जोकि व्यक्ति गणना अनुपात (हेड काउंट रेशो-एच.सी.आर) से मापी जाती है, आकार में वृद्धि होने के साथ-साथ घटती जाती है। 1987-88 में 50,000 से कम की जनसंख्या वाले शहरों में एच.सी.आर 47.40 प्रतिशत थीं, जबकि दस लाख से अधिक की जनसंख्या वाले शहरों में 26.73 प्रतिशत था। वर्ष 1993-94 में तदनु रूप एच.सी.आर 43.16 प्रतिशत और 20.57 प्रतिशत था। राष्ट्रीय

राजधानी क्षेत्र दिल्ली में (जहां 2001 की जनगणना के अनुसार कुल जनसंख्या में शहरी जनसंख्या का भाग 93 प्रतिशत है) 1991-2001 के दशक में जनसंख्या में 51.3 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। दिल्ली में गरीबी की रेखा से नीचे रहने वाले लोगों का प्रतिशत 1973-74 में 49.61 था और बाद के वर्षों में घटते-घटते 1991 में 16.4 प्रतिशत हो गया और अब यह 9.42 प्रतिशत है। बड़े शहरों में बहुत प्रकार के द्वितीयक और उच्च मूल्य वाले तृतीयक आर्थिक क्रियाकलापों से वहां रहने वाले लोगों के आय के स्तरों में बढ़ोतरी हो जाती है। इसके विपरीत, छोटे और मझोले दर्जे के कस्बों में कमजोर आर्थिक आधार के कारण और संगठित क्षेत्रक में रोजगार के अवसरों के अभाव के कारण वहां बसने वाले लोगों के आय के स्तर अपेक्षाकृत नीचे होते हैं। बदलते हुए आर्थिक परिदृश्य में, यह सुनिश्चित करने का ध्यान रखा जाना जरूरी है कि संरचनात्मक समायोजन की प्रक्रिया के परिणामस्वरूप शहरी असमानताओं में वृद्धि न हो। संतुलित क्षेत्रीय विकास के ढांचे के अंतर्गत, व्यापक अर्थों में गरीबी के उपशमन के लिए, जिसमें आय और पर्यावरण दोनों शामिल हैं, यह महत्वपूर्ण है कि प्राथमिकताओं का पुनर्निर्धारण करके छोटे और मध्यम आकार के कस्बों को और बड़े शहरों की गन्दी बस्तियों को, जहां अधिकतर शहरी गरीब रहते हैं, अपेक्षाकृत ऊंची प्राथमिकता दी जाए।

6.1.73 परिवार का आकार: यह सुविदित तथ्य है कि परिवार का आकार किसी परिवार के गरीबी के स्तर को प्रभावित करता है। बड़े परिवारों के गरीब होने की अधिक संभावना होती है।

शहरी गरीबी के पहलू

6.1.74 गरीबी अलग-अलग परिवारों में अभाव और कष्ट के विशिष्ट रूप ले सकती है। गरीबी की मात्रा में भी अंतर हो सकता है, और शहरी गरीबों को घटते हुए पैमाने पर श्रेणीबद्ध करने के प्रयास किए गए हैं, जैसे स्क्रोर-गरीब, मध्यवर्ती गरीब, और संक्रमणशील गरीब। एक अन्य अध्ययन में उन्हें उत्तरजीविता, सुरक्षा और जीवन की गुणवत्ता की तीन बुनियादी आवश्यकताओं के लिए विभिन्न स्तरों की प्राथमिकता के साथ स्क्रिप्लाइनिंग- गरीब, स्क्रोपिंग- गरीब, और स्क्रूमूविंग- गरीब के रूप में श्रेणीबद्ध किया गया है। बाक्स 6.1.3 में गरीबों की विभिन्न प्रकार की कमजोरियों को सूचीबद्ध किया गया है।

बाक्स 6.1.3

गरीबों की कमजोरियों की किस्में

आवास संबंधी कमजोरी: सावधिक किराया पद्धति का अभाव, स्वामित्व के अधिकार के बिना घटिया किस्म का आवास, अलग जल कनेक्शन/शौचालय की सुविधा न होना, रहन-सहन की अस्वास्थ्यकर और अस्वच्छ स्थिति।

आर्थिक कमजोरी: अनियमित/नैमित्तिक रोजगार, कम पगार वाला काम, उपयुक्त शर्तों पर ऋण उपलब्ध न होना. औपचारिक सुरक्षा नेट कार्यक्रमों तक पहुंच न होना, उत्पादक परिसम्पत्तियों में कम स्वामित्व, निम्न निवल सम्पत्ति, स्व-रोजगार के मामले में कानूनी बाधाएं।

सामाजिक कमजोरी: कम शिक्षा, कारीगरी का अभाव, निम्न स्तरीय सामाजिक पूंजी/जातीय स्थिति, खाद्य सुरक्षा कार्यक्रमों तक अपर्याप्त पहुंच, स्वास्थ्य सेवाओं तक पहुंच न होना, स्थानीय संस्थाओं से अलग-थलग।

वैयक्तिक कमजोरी: हिंसा और डराने-धमकाने से आतंकित, विशेष रूप से महिलाएं, बच्चे, बूढ़े, अपंग और निराश्रित व्यक्ति, निचली जातियों और अल्पसंख्यक समुदायों के लोग. जानकारी का अभाव, न्याय प्राप्त करने में असमर्थता।

शहरी गरीबी उपशमन संबंधी दृष्टिकोण

6.1.75 एक ऐसे परिवेश में, जहाँ गरीबों का शोषण किया जाता है और उनकी उपेक्षा की जाती है, वहां शहरी विकास के क्षेत्र में और जल आपूर्ति, स्वास्थ्य, शिक्षा, सफाई, कानूनी सुरक्षा और रोजगार सृजन जैसी सेवाएं मुहैया करने में राज्य और उसके अभिकरणों, जिनमें शहरी स्थानीय निकाय और परा-राजकीय अभिकरण भी शामिल हैं, की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण है। समाज-व्यवस्था की सुविधित कमजोरियों के कारण जैसे उत्तरदायिता का अभाव, भ्रष्टाचार, और सम्भ्रांत वर्गों का प्रभुत्व, जिन्हें शहरी प्रशासन में काफी अधिक शक्ति प्राप्त है- यह एक बहुत बड़ी चुनौती है।

6.1.76 शहरों में सामुदायिक विकास की पद्धति के प्रयोग का पहला औपचारिक प्रयास शहरी सामुदायिक विकास परियोजना के रूप में किया गया, जो 1958 में शुरू की गई थी। शहरी गंदी बस्तियों के पर्यावरण में सुधार की स्कीम केंद्रीय स्तर पर 1972 में शुरू की गई थी, जिसका उद्देश्य

बुनियादी भौतिक सुविधाएं मुहैया करना था, जैसे सुरक्षित पेय जल, सफाई, बारिश के जल के निकास के लिए नालियां, सड़कों में रोशनी की व्यवस्था और सड़कें। 1974 में यह स्कीम राज्यों को अंतरित कर दी गई। रोजगार सृजन, लाभभोगी समूहों का गठन, प्रशिक्षण, सामुदायिक संगठन और बचत/स्व-सहायता समूह, आदि जैसी अनेक प्रकार की स्कीमों का प्रयोग करने के बाद, अंततः 1997 में स्वर्ण जयन्ती शहरी रोजगार योजना का एकीकृत कार्यक्रम शुरू किया गया।

6.1.77 शहरी गरीबों से संबंधित कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में बहुत भारी समस्याओं का सामना करना पड़ता है। अपर्याप्त निधिपोषण की समस्या केंद्रीय निधियों का पूरा इस्तेमाल न किए जाने, विशिष्ट कार्यक्रमों के लिए दी गई धनराशियों का उपयोग अन्य कार्यों के लिए किए जाने और फजूल खर्ची के कारण और बढ़ जाती है। राज्य स्तर पर मानीटरिंग का कार्य अकुशलतापूर्ण और अप्रभावकारी तरीके से किया जाता है। सफलता के अनुभवों का भली-भांति प्रचार नहीं किया जाता और न ही उनका व्यापक स्तर पर अनुसरण किया जाता है। कार्यक्रमों, उनके उद्देश्यों और उन्हें कार्यान्वित करने के तरीकों के बारे में बहुत कम और सतही जानकारी है, जिसके परिणामस्वरूप कई ऐसे क्षेत्रों में, जो शहरी गरीबों के लिए अति महत्वपूर्ण हैं, कोई काम नहीं हो पाता। बृहद योजनाएं (मास्टर प्लान) बहुत कम हैं और लक्ष्यगत समुदायों को जो लाभ प्राप्त होने की अपेक्षा की जाती है उनका मानीटरिंग करने का बहुत कम प्रयास किया गया है। इसके अलावा, गरीबी के सामाजिक, मनोवैज्ञानिक पहलुओं और अन्य गतिकी को पर्याप्त रूप से समझे बिना, कार्यक्रमों के इंजीनियरी अथवा 'वर्क्स' पहलुओं पर बहुत अधिक बल दिया जाता है। लाभभोगियों के साथ परामर्श नहीं किया जाता और कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में उन्हें अपनी बात कहने का मौका नहीं दिया जाता। जब आर्थिक संवृद्धि की गति सुस्त हो जाती है, विशेषरूप से जब सरकार को राजकोषीय तंगी आती है और घाटे को कम करने की आवश्यकता महसूस होती है, तो सामाजिक क्षेत्रों को आबंटित किए जाने वाले धन पर कुप्रभाव पड़ता है। ऐसा नहीं होना चाहिए।

गन्दी बस्तियां

6.1.78 2001 की जनगणना में गंदी बस्तियों से संबंधित अनंतिम आंकड़ों से गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों के बारे में कुछ दिलचस्प बातों पर प्रकाश पड़ता है। वर्ष

1981 में लगभग 28 मिलियन व्यक्ति गंदी बस्तियों में रहते थे अर्थात् शहरी जनसंख्या में उनका हिस्सा 17.5 प्रतिशत के बराबर था। 1991 के अनुमानों के अनुसार 45.7 मिलियन लोग ऐसी बस्तियों में रहते थे, जो शहरी जनसंख्या के 21.5 प्रतिशत थे। 2001 की जनगणना के अनुसार, 607 कस्बों/शहरों की गंदी बस्तियों में 40.6 मिलियन लोग रहते हैं, और इन शहरों की जनसंख्या में उनका हिस्सा 22.8 प्रतिशत है। लेकिन, जनगणना के सबसे हाल के आंकड़ों से भी उन समस्याओं का पता चलता है जो इस बात में निहित हैं कि गंदी बस्तियों की कोई स्वीकृत परिभाषा नहीं है और गंदी बस्तियों के सुधार और नागरिक सुविधाएं मुहैया करने से संबंधित शहरी कार्यालयों में गंदी बस्तियों की कोई उपयुक्त सूची नहीं है। संगत कानूनों के अंतर्गत गंदी बस्तियां अधिसूचित करने की रीति का पालन नहीं किया जा रहा है, विशेष रूप से वहां, जहां संबंधित भूमि सरकार अथवा उसकी किसी एजेंसी की हो। इसके परिणामस्वरूप, ये आंकड़े निश्चयात्मक नहीं हैं, क्योंकि 50,000 से कम जनसंख्या वाले कस्बों और उन गंदी बस्तियों के समूहों को शामिल नहीं किया गया है, जिन्हें औपचारिक अथवा अनौपचारिक रूप से मान्यता नहीं दी गई, यदि उनकी जनसंख्या 300 से कम हो।

6.1.79 हालांकि गंदी बस्तियों की जनसंख्या और वहां रहने वाले लोगों को प्राप्त नागरिक सुविधाओं के संबंध में जनांकिकीय आंकड़े 2001 की जनगणना से अभी प्राप्त नहीं हुए हैं, फिर भी गंदी बस्तियों के पर्यावरणिक सुधार और उनके उन्नयन के बारे में पिछले कई दशकों में चलाए गए कार्यक्रमों के बावजूद, गंदी बस्तियों की स्थिति के बुनियादी स्तर में कोई परिवर्तन या सुधार हुआ प्रतीत नहीं होता। यह सोचने की बात है कि क्या गंदी बस्तियों से रहित शहर- एक उद्देश्य के बारे में नारा भर है, जो चाहे कितना ही वांछनीय क्यों न हो, लेकिन जो अप्राप्य प्रतीत होता है अथवा यह आयोजन और शहरी विकास का एक गंभीर सरोकार है। निश्चय ही, गंदी बस्तियों को रहने के स्तर के योग्य बनाने के लिए उनका उन्नयन करने के लिए जिस मात्रा में प्रयत्न किए गए हैं, उनसे यह संकेत नहीं मिलता कि इस बारे में कोई गंभीर प्रयास किया जा रहा है।

6.1.80 शहरी विकास मंत्रालय के शहरी सुधार और गरीबी उपशमन विभाग द्वारा अप्रैल, 1999 में राष्ट्रीय गंदी बस्ती नीति का जो प्रारूप तैयार किया गया था, उस पर व्यापक रूप से वादविवाद हो चुका है और उसके बारे में बहुत सी टिप्पणियां भी प्राप्त हुई हैं। इसे अंतिम रूप दिए जाने की

आवश्यकता है। गंदी बस्तियों की समस्या के स्वरूप और उसके आकार के बारे में व्याप्त अज्ञान और काफी अधिक गलतफहमी को देखते हुए, गंदी बस्तियों के बारे में एक राष्ट्रीय नीति का होना बहुत महत्वपूर्ण है। इस नीति से गंदी बस्तियों के वासियों के जीवन की गुणवत्ता में सुधार करने और हमारे शहरों को गंदी बस्तियों के सर्वाधिक खराब पहलुओं से मुक्त कराने के लिए किए जाने वाले उपायों के बारे में प्राधिकारियों और आम जनता के, जिनमें शहरी गरीब और गंदी बस्तियों में रहने वाले लोग भी शामिल हैं, दृष्टिकोण और रुख में परिवर्तन लाने में सहायता मिल सकती है। गंदी बस्तियों को आम तौर पर गैर-कुशल श्रमिकों के निरन्तर रूप से शहरों में आने का अनिवार्य परिणाम समझा जाता है, लेकिन वस्तुतः गंदी बस्तियों में रहने वाले अधिकतर लोग शहरों के स्थायी निवासी हैं। बहुत से मामलों में, स्लमों में रहने वाले परिवार कई पीढ़ियों से वहां पर हैं। गंदी बस्तियों से संबंधित नीति के मुख्य उद्देश्य ये होने चाहिए :-

- गंदी बस्तियों के विकास और सुधार की प्रक्रिया का मार्ग निर्देशित करने वाले बुनियादी सिद्धांतों और इन बस्तियों और वहां रहने वाले समुदायों का समूचे शहरी क्षेत्र के साथ एकीकरण करने के लिए उपलब्ध विकल्पों के बारे में जागरूकता पैदा करना।
- गंदी बस्तियों का विकास और सुधार निरन्तर और संघारणीय आधार पर करने की प्रक्रिया को सुविधाजनक बनाने के लिए कानूनी और नीतिगत ढांचे को मजबूत बनाना; यह सुनिश्चित करना कि गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों को नागरिक सेवाएं, सुविधाएं और आर्थिक अवसर मुहैया किए जाएं, ताकि वे उन शोचनीय और अपमानजनक स्थितियों से उबर सकें, जिनमें वे रहते हैं।
- गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों के कानूनी और भूधारण अधिकारों की पुष्टि करने वाली नीति तय करना।
- नीति के उद्देश्यों के कुशल और सुचारु क्रियान्वयन में हितबद्ध सभी भागीदारों को शामिल करने का ढांचा तैयार करना।

6.1.81 गंदी बस्तियों पर ध्यान केंद्रित करने से, योजनाकार आय-स्तरों से आगे बढ़कर पास-पड़ोस और

पर्यावरण के पहलुओं की ओर देख पाते हैं और इसके परिणामस्वरूप शहरी गरीबी के बारे में अधिक बहु-आयामी दृष्टिकोण निर्मित होता है। संविधान के 74वें संशोधन के जरिए विकेंद्रीकृत शहरी शासन के मामले में हुई प्रगति को देखते हुए, यह पूछना जरूरी हो गया है कि इससे गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों को कैसे लाभ हुआ है और उन्हें अपनी आवश्यकताओं को मुखरित करने और नागरिक प्राधिकारियों और शहरी योजनाकारों से सहायता प्राप्त करने के अधिक अवसर किस प्रकार प्राप्त हुए हैं। यह प्रतीत होता है कि अधिकतर प्रयास गैर-समन्वित तरीके से कुछ हद तक नागरिक सेवाएं उपलब्ध कराने की दिशा में रहा हैं, बजाय इसके कि स्वयं गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों की भागीदारी से कुछ व्यापक कार्यक्रम तैयार किए जाएं, और ऐसे हल ढूंढे जाएं जिनसे न केवल भविष्य में और सुधार की संभावना के साथ बढ़िया गुणवत्ता वाला जीवन उपलब्ध हो, बल्कि हमारे शहरी क्षेत्रों में गंदी बस्तियां अनावश्यक अथवा असंगत बन जाएं। गंदी बस्तियों में रहने वाले लोग हमेशा दान के मोहताज न रहें, बल्कि उन्हें शहरी आर्थिक और सामाजिक प्रक्रियाओं का हिस्सा बनाया जाए, उन्हें अपने जीवन को सुधारने के पर्याप्त अवसर प्राप्त हों, जबकि शहरों के आर्थिक क्रियाकलापों में उनका योगदान बहुत बड़ा होता है। यह जरूरी है कि शहरी गरीबों के रहन-सहन की स्थितियों का उन्नयन करना राष्ट्रीय विकास की प्रक्रिया का एक आवश्यक अंग स्वीकार किया जाए। गंदी बस्तियों से संबंधित कार्यक्रमों की कुछ त्रुटियां ये हैं:-

- ◆ बड़ी अथवा छोटी ऐसी सभी बस्तियों को, जिनका वर्गीकरण गंदी बस्तियों के रूप में किया जाना चाहिए, सूचीबद्ध न किया जाना।
- ◆ ऐसी बस्तियों में रहने वाले परिवारों की संख्या और वहां उपलब्ध बुनियादी सुविधाओं की स्थिति के बारे में आधारभूत जानकारी का अभाव।
- ◆ क्रमबद्ध रूप से नागरिक सुविधाओं के स्तर को ऊंचा उठाने के लिए पांच वर्षों की अवधि के लिए किसी मास्टर योजना का न होना।
- ◆ गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों को ई.आई.यू.एस. संघटक के अंतर्गत दी जाने वाली सेवाओं के बारे में पुराने पड़ चुके और और पूरी तरह से अपर्याप्त मानकों को अपनाया जाना।
- ◆ शहरी गरीबों, गंदी बस्तियों से संबंधित मुद्दों और गरीबी उपशमन के लिए आर्थिक आयोजन के मुद्दों के संबंध में, जो संविधान के 74वें संशोधन से उत्पन्न होते हैं,

नगरपालिका कानूनों में विशिष्ट उपबंध न किया जाना; गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों और शहरी गरीबों को अपेक्षित सेवाएं उपलब्ध कराने के लिए नगर निकायों की क्षमता का निर्माण न किया जाना।

- ◆ नगरपालिका प्राधिकरण, विकास प्राधिकरण, स्लम बोर्ड, आवास बोर्ड, परा-राजकीय अभिकरणों, आदि के बीच गंदी बस्तियों के सुधार के विभिन्न कार्यों के लिए एजेंसी प्रबंध के बारे में अनिश्चितता; और समन्वयकारी संस्थात्मक प्रबंध की व्यवस्था न किया जाना।
- ◆ शहरी गरीबों के लिए आवास और आर्थिक जरूरतों (उत्पादन और विपणन संबंधी क्रियाकलापों) के लिए व्यापक विकास योजनाओं में किए गए उपबंधों, विशेष रूप से भूमि की व्यवस्था और फेरी लगाने वालों के लिए सुविधाओं की व्यवस्था करने से संबंधित उपबंधों को क्रियान्वित न किया जाना। ऐसी योजना के अभाव में, गैर-आयोजित विकास होता है, जिसके परिणामस्वरूप 'अनौपचारिक' अथवा अनधिकृत और घटिया किस्म की आबादियां बन जाती हैं और अनधिकृत दूकानदारी शुरू हो जाती है, जिससे गरीबों को छोटे-छोटे पदाधिकारियों की ज्यादतियों का शिकार होना पड़ता है। अक्सर यह कहा जाता है कि 'नगरों के आयोजन की प्रक्रिया में गरीबों के लिए कोई स्थान नहीं है' और शहरी गरीबों के लाभ वाले मौजूदा उपबंधों को भी क्रियान्वित नहीं किया जाता।
- ◆ जिस भूमि पर स्लम बने हुए हैं, उसकी मालिक एजेंसियों द्वारा पर्यावरणिक सुधार और स्लमों के समूहों के स्व-स्थाने उन्नयन की अनुमति देने के बारे में कोई निर्णय न लिया जाना।
- ◆ उत्तरदायित्व कक्ष का निर्माण करने और सेवाओं के आयोजन में लाभभोगियों को शामिल करके सफाई, पक्के पहुंच मार्ग, जल-मल निकास, सड़कों, गलियों में रोशनी, स्वास्थ्य उपचर्या, जल आपूर्ति, शिक्षा, आदि से संबंधित उपलब्ध नागरिक सुविधाओं का अभिबिन्दुकरण और समन्वय न किया जाना।
- ◆ गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों को वहां रहने के कलंक और यातना से मुक्ति दिलाने में सफलता प्राप्त करने की प्रतिबद्धता का अभाव, और इसकी बजाय राष्ट्रीय स्लम विकास कार्यक्रम जैसी निधियों का उपयोग केवल बाहरी लक्षणों से छेड़छाड़ करने के लिए किया जाना।

गंदी बस्तियों के उन्नयन का महत्व

6.1.82 स्लमों के सुधार अथवा स्व-स्थाने उन्नयन के लिए अब तक जो कार्रवाई की गई है, वह अपर्याप्त है। स्लमों के निवासियों की भागीदारिता से और सार्वजनिक (पब्लिक) निकायों से सहायता प्राप्त करके इन बस्तियों का पुनर्रूपांकन और पुनर्निर्माण एक व्यावहारिक और सक्षम विकल्प है, जिससे वहां रहने वाले लोगों और उनकी आजीविका पर न्यूनतम प्रभाव पड़ेगा। गंदी बस्तियों के सुधार के इस तरीके को बहुत व्यापक पैमाने पर अपनाया जाना चाहिए। वाम्बे परियोजना में स्व-स्थाने उन्नयन की अनुमति दी गई है, और यह जरूरी है कि जिस भूमि पर गंदी बस्तियां स्थित हैं उसके बारे में शीघ्र फैसला किया जाए, ताकि उन्नयन के कार्य को सुविधाजनक बनाया जा सके।

6.1.83 केंद्रीय सरकार की विभिन्न स्कीमों - राष्ट्रीय स्लम विकास कार्यक्रम (एन.एस.डी.पी.), स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना (एस.जे.एस. आर.वाई.), वाम्बे, रैन बसेरा, दो मिलियन आवास स्कीम, त्वरित शहरी जल पूर्ति कार्यक्रम (ए.यू.डब्ल्यू.एस.पी.), कम लागत वाली सफाई- में गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों सहित शहरी गरीबों के लिए अनेक प्रकार की सेवाओं की व्यवस्था है। इनमें शहरी गरीबों का पता लगाना, सामुदायिक समूहों का गठन करना, गैर-सरकारी संगठनों को शामिल करना, स्व-सहायता/बचत और ऋण संबंधी क्रियाकलाप, आजीविका के लिए प्रशिक्षण, आर्थिक क्रियाकलापों के लिए ऋण और सब्सिडी, आवास और सफाई, पर्यावरणिक सुधार, सामुदायिक परिसम्पत्तियां, मजूरी रोजगार, सेवाओं का अभिबिंदुकरण, आदि शामिल हैं। जरूरत यह सुनिश्चित करने की है कि गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों की जरूरतों को पूरा करने का काम अधिक बेहतर तरीके से आयोजित किया जाए और कारगर ढंग से प्रशासित किया जाए और केंद्र और राज्यों दोनों स्तरों पर उसकी विधिवत रूप से मानीटरिंग की जाए। भारतीय स्थिति में शहरी गरीबी उपशमन/स्लमों के उन्नयन और सेवा कार्यक्रमों के सफल क्रियान्वयन के भी बहुत से उदाहरण हैं।

दसवीं योजना में शहरी गरीबी उपशमन संबंधी दृष्टिकोण और कार्यक्रम

6.1.84 संविधान के 74वें संशोधन का उद्देश्य लोगों की भागीदारिता और प्रशासन के उत्तरदायित्व में वृद्धि करना है। राज्य सरकारों को चाहिए कि वे शहरी गरीबी उपशमन और स्लम सुधार का कार्य शहरी स्थानीय निकायों को स्पष्ट रूप से अंतरित करने के लिए नगरपालिका विधियों में अपेक्षित संशोधन करें।

6.1.85 एक ऐसी बहु-आयामी कार्यनीति की आवश्यकता है, जिसमें शहरी गरीबों के सशक्तिकरण की ओर ध्यान केंद्रित किया जाए। एस.जे.एस.आर.वाई. के अंतर्गत जो सामुदायिक ढांचा है, उसे शहरी गरीबों और गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों से संबंधित सभी कार्यक्रमों का सामान्य पैटर्न और नींव बनाया जाना चाहिए। यह गरीबों को अपनी बात कहने का एक मंच उपलब्ध कराने का प्रभावकारी तरीका होगा, और संगठित होने के बाद गरीबों का सशक्तिकरण होने पर इससे उनकी जरूरतें पूरी होना सुनिश्चित होगा।

6.1.86 शहरी गरीबों को जिन सेवाओं की जरूरत है - भौतिक बुनियादी ढांचा और मानव विकास संबंधी सेवाएं - उन्हें गिनाना बहुत सरल है और गत वर्षों में इनमें से अधिकांश सेवाओं की व्यवस्था करने के प्रयास, कम से कम प्रारंभिक तरीके से ही, किए गए हैं। दसवीं योजना के दौरान, मुख्य ध्यान इन सेवाओं का उन्नयन करने और सहक्रिया के लिए इन सेवाओं के अभिबिंदुकरण पर दिया जाना होगा। जल आपूर्ति, जल मल निकास, ठोस अपशिष्ट प्रबंध, और स्वास्थ्य उपचर्या, परिवार कल्याण, शिक्षा, आंगनवाड़ियों और शिशु गृह(क्रेच) जैसी सेवाओं का अभिबिंदुकरण शहरी गरीबी उपशमन का मुख्य पहलू होना चाहिए। जल आपूर्ति और सफाई के परिव्ययों में, विशेष रूप से शहरी गरीबों की आवश्यकताओं पर ध्यान केंद्रित किया जाना चाहिए। उन इलाकों में, जहां शहरी गरीब रहते हों, बुनियादी स्वास्थ्य और शिक्षा यूनिट, जैसे क्रेच, आंगनवाड़ियां, प्राथमिक स्कूल, सरकारी स्वास्थ्य यूनिट और प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र स्थापित करना भी उतना ही महत्वपूर्ण है।

6.1.87 राज्यों के स्तर पर निम्नलिखित बातों की जरूरत है:

- शहरी गरीबी और श्रम सुधार कार्य बलों (टास्क फोर्स) की स्थापना। सबसे पहला काम ई.आई.यू.एस. के अंतर्गत सेवाओं के पुराने प्रतिमानों को ऊंचा उठाना और उन्हें कस्बे/शहर के निवासियों को उपलब्ध सेवाओं के औसत स्तर के प्रति अधिक संगत बनाना है।
- नगर प्रशासनों को नगरपालिका स्तर पर शहरी गरीबी उपशमन (यू.पी.ए.) कक्ष स्थापित करने चाहिए। इन कक्षों में गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों के लिए अपेक्षित सभी सेवाओं, और एस.जे.एस.आर.वाई. के अंतर्गत स्थापित सामुदायिक विकास समितियों और क्षेत्र में सक्रिय गैर-सरकारी संगठनों के प्रतिनिधि शामिल होने चाहिए। यू.पी.ए. कक्षों को शहरी गरीबी और स्लमों से

संबंधित कार्यक्रमों के समूचे प्रभारी बनाया जाना चाहिए।

- गरीबी उपशमन कक्षों को नगर गरीबी उपशमन योजनाएं तैयार करनी चाहिए और इस कार्य में स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना के अंतर्गत निर्मित गरीबों के सामुदायिक संगठनों को भी शामिल करना चाहिए। विभिन्न एजेंसियों के कार्य सुपरिभाषित होने चाहिए और समन्वय का काम कारगर ढंग से किया जाना चाहिए। मुख्य जोर गंदी बस्तियों में सभी बुनियादी सेवाओं की व्यवस्था करने पर होना चाहिए, जैसे पेय जल और सफाई सेवाएं, जिनमें घरों के नल, सैप्टिक टैंकों सहित शौचालय, ढकी हुई नालियां, अपशिष्ट संग्रह सेवाएं, आदि शामिल हैं। गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों के सामाजिक-आर्थिक उत्थान के लिए अन्य क्रियाकलाप भी शुरू किए जाने चाहिए और एस.जे.एस.आर.वाई. और ऐसी ही अन्य स्कीमों का अधिकतम उपयोग किया जाना चाहिए।
- चुनी हुई बस्तियों के गंदे पहलुओं को दूर करने के उद्देश्य से गंदी बस्तियों के सुधार की नगर-वार बृहद (मास्टर) योजनाएं तैयार की जानी चाहिए। वार्षिक कार्यक्रम और परियोजनाएं, जिनमें वे कार्यक्रम और परियोजनाएं भी शामिल हैं जिनका वित्तपोषण एन.एस.डी.पी. से किया जाना है, ऐसी मास्टर योजनाओं पर आधारित होनी चाहिए।

6.1.88 केंद्रीय सरकार द्वारा समर्थित, शहरी बुनियादी ढांचे संबंधी कार्यक्रमों, जैसे आई.डी.एस.एम.टी. और मेगा नगर स्कीम के लिए पर्याप्त व्यवस्था की जानी चाहिए, ताकि शहरी गरीबों की बस्तियों की बुनियादी ढांचे संबंधी कमियों को पूरा किया जा सके।

6.1.89 उन कार्मिकों को, जो शहरी गरीबी उपशमन कार्यक्रमों से संबंधित हैं, इस बात की जानकारी होनी चाहिए कि शहरी गरीबी क्या रूप ले सकती है। इन कार्यक्रमों को शहरी गरीबी के नीति-संबंधी कारणों से भी निपटना चाहिए, जैसे शहरी सेवाओं का अनुपयुक्त ढांचा, शिक्षा, स्वास्थ्य, बुनियादी ढांचे और परिवहन का अपर्याप्त विस्तार, श्रम अधिकारों और बेरोजगारी लाभों का अभाव, भूमि और आवास संबंधी विनियम, जिनके कारण आवास ढूँढना गरीबों के वश में नहीं रहता और उन्हें आपदा-प्रवण और गंदे क्षेत्रों में रहने के लिए बाध्य होना पड़ता है, सुरक्षा नेट और सामाजिक समर्थन प्रणालियों का अभाव, आदि। शहरी स्थानीय निकायों के नामोद्दिष्ट शहरी गरीबी उपशमन कक्षों को यह सुनिश्चित करने के लिए संवेदनशील बनाया जाना चाहिए कि निवेश योजनाओं और अनुसंधान संबंधी प्रावधानों में गरीबों की जरूरतों के लिए

व्यवस्था की जाए।

6.1.90 स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना के अंतर्गत निर्मित सामुदायिक ढांचों को मजबूत बनाया जाना चाहिए और उनका और अधिक विविधीकरण किया जाना चाहिए। इसका एक तरीका यह होगा कि विशिष्ट समूहों, जैसे गलियों-बाजारों में फेरी लगाने वाले व्यक्तियों के संघ (एसोसिएशन) बनाए जाएं, जो अपने स्व-सहायता समूहों का निर्माण कर सकते हों, और ऋणों तक पहुँच प्राप्त करने के लिए औपचारिक क्षेत्रक की वित्तीय संस्थाओं के साथ वित्तीय लेनदेन की व्यवस्था करने का नेटवर्क निर्मित किया जाए। सामाजिक सुरक्षा लाभ एक ऐसा अन्य क्षेत्र है, जिसे कवर किया जाना है। दसवीं योजना की अवधि में एस.जे.एस.आर.वाई के कार्य-क्षेत्र का विस्तार करके उसमें अंशदायी सामाजिक सुरक्षा सहायता की स्कीम शामिल की जानी चाहिए, जैसे रोटी-रोजी कमाने वाले व्यक्ति की मृत्यु, बीमारी, असमर्थता का बीमा, और सामुदायिक ढांचों के सदस्यों को वृद्धावस्था संबंधी लाभ, जिसमें सरकार द्वारा समतुल्य अंशदान किया जाए।

6.1.91 शहरी गरीबों की आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए जिम्मेदार लोगों में संवाद-संचार और अंतर्व्यक्ति कौशलों के विकास के लिए, सेवाओं के स्तर में सुधार लाने, और लाभभोगियों की तुष्टि को बढ़ाने के लिए, और बहुत से संबंधित अभिकरणों (लाइन एजेंसियों) से समन्वित सेवाओं की व्यवस्था कराने के लिए क्षमता-निर्माण की आवश्यकता है। यू.पी.ए. कक्षों की स्थापना के बाद कार्मिकों को अभिविन्दुकरण और टीम-निर्माण, संचार और आयोजन की तकनीकों की जानकारी देना और प्रशिक्षण देना आवश्यक है।

6.1.92 एस.जे.एस.आर.वाई. का एक सकारात्मक पहलू यह है कि इसमें गरीबी उपशमन के किसी भी कार्यक्रम की दो बुनियादी आवश्यकताएं शामिल हैं, अर्थात् सामुदायिक भागीदारिता और सशक्तिकरण, और रोजगार सृजन। मूल्यांकन अध्ययनों से पता चलता है कि स्कीम में कोई उल्लेखनीय प्रगति नहीं हुई है, लेकिन यह स्कीम को समाप्त करने का कोई कारण नहीं है। इसकी बजाय, जरूरत इस बात की है कि सुधारात्मक उपाय किए जाएं और स्कीम के क्रियान्वयन में सुधार किया जाए। सुधार के कुछ क्षेत्र ये हैं:

- मजूरी रोजगार संघटक का उपयोग केवल शहरी गरीबों से संबंधित परिसम्पत्तियों और बुनियादी ढांचे

के निर्माण के लिए किया जाए, सामान्य नगरपालिका निर्माण-कार्यों के लिए नहीं। आवश्यकताओं का चुनाव स्वयं लाभभोगियों द्वारा किया जाए और क्रियान्वयन लाभभोगियों द्वारा निर्धारित निर्माण-कार्यों की सूचियों में से किया जाए।

- मार्ग-निर्देशों को सरल बनाए जाने की आवश्यकता है और उन्हें अधिक स्पष्ट बनाया जाना चाहिए और उनमें से सभी परस्पर-विरोधी बातों और अस्पष्टताओं को दूर किया जाना चाहिए।
- व्यावसायिक प्रशिक्षण के संघटक को संशोधित और परिमार्जित किया जाना चाहिए और प्रशिक्षण की गुणवत्ता में सुधार किया जाना चाहिए।
- सामुदायिक संगठनकर्ता और परियोजना समन्वयकर्ता वहां नियुक्त किए जाने चाहिए, जहां वे न हों, और इन व्यक्तियों को सामाजिक कार्य में योग्यता प्राप्त होनी चाहिए। इन परियोजनाओं में काम करने वाले गैर-सरकारी संगठनों को सुदृढ़ बनाया जाना चाहिए। इस स्कीम के अंतर्गत निर्मित सामुदायिक ढांचों को इस स्कीम के तहत संचालित क्रियाकलापों में, जिनमें निर्माण कार्यों का चुनाव और क्रियान्वयन, बचत-और-उधार समूह, सामूहिक आर्थिक क्रियाकलाप, आदि शामिल हैं, पूरी तरह से शामिल किया जाना चाहिए। इन सामुदायिक ढांचों को प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे अपने उन्नयन से संबंधित मुद्दों को उजागर करने के लिए प्रभावक समूहों के रूप में अपनी भूमिका निभाएं।
- केंद्र और राज्य दोनों स्तरों पर परियोजना के मानीटरिंग को मजबूत बनाया जाना चाहिए।

6.1.93 एस.जे.एस.आर.वाई. जैसे कार्यक्रमों के लिए जिम्मेदार अभिकरणों में ऋण की उपलब्धता के संबंध में आम तौर पर हताशा व्याप्त है। यह महसूस किया जाता है कि बैंकों की सक्षमता पर पहले से अधिक बल दिए जाने और गैर-निष्पादनकारी परिसम्पत्तियों में कमी होने के कारण शहरी स्व-रोजगार प्राप्त व्यक्तियों के लिए ऋण की उपलब्धता पर असर पड़ना शुरू हो गया है। यह एक दुर्भाग्यजनक घटना होगी। शहरी अनौपचारिक क्षेत्रक, विशेष रूप से स्व-रोजगार प्राप्त शहरी गरीबों को ऋण सहायता प्रदान करने में बैंकिंग क्षेत्रक की भूमिका को बहाल करने की अविलम्ब आवश्यकता

है। जैसाकि रोजगार के अवसरों से संबंधित कार्य बल ने नोट किया है, बैंक स्व-सहायता समूहों का, जो अनौपचारिक क्षेत्रक के क्रियाकलापों के लिए लघु ऋण (माइक्रो क्रेडिट) मुहैया करते हैं, वित्त पोषण करके अनौपचारिक क्षेत्रक की ऋण संबंधी आवश्यकताओं को पूरा कर सकते हैं।

6.1.94 लघु-वित्त की अवधारणा मूलतः इस आधारभूत बात पर आश्रित है कि (क) स्व-रोजगार/उद्यम-निर्माण गरीबी के उपशमन का एक सक्षम वैकल्पिक साधन है, (ख) पूंजीगत परिसम्पत्तियों/ऋण तक पहुंच का अभाव मौजूदा और भावी लघु उद्यमों के लिए बाधा उत्पन्न करता है, और (ग) गरीब अपनी निम्न स्तर की आय के बावजूद बचत कर सकते हैं। लघु वित्त का आशय है, उन लोगों को, जिनके पास संसाधनों और कौशल की कमी है, लेकिन जो आर्थिक क्रियाकलाप हाथ में लेने की स्थिति में हैं, आम तौर पर अल्प राशियों में ऋण सहायता और इसके साथ-साथ प्रशिक्षण और अन्य संबंधित सेवाओं जैसे अन्य संघटक मुहैया करना। हाल के वर्षों में इस क्षेत्र में उल्लेखनीय प्रगति हुई है और इन प्रयासों का विस्तार करने की आवश्यकता है। जिन गैर-सरकारी संगठनों का पिछला कार्य-निष्पादन अच्छा रहा है, उनकी सहायता से स्व-सहायता के ऐसे क्रियाकलापों को मजबूत बनाया जा सकता है।

6.1.95 एक अन्य क्षेत्र, जिसकी पूरी तरह से समीक्षा करनी और जिसमें परिवर्तन करना जरूरी है, वह है एस.जे.एस.आर.वाई. के अंतर्गत व्यावसायिक प्रशिक्षण, जिसमें से अधिकांश सरकारी क्षेत्र में है और जो उम्मीदवारों को संधारणीय स्तर के कौशलों से लैस करने अथवा उन्हें स्व-रोजगार के योग्य बनाने में विफल रहा है। रोजगार के अभिनव क्षेत्रों का, जिस रूप में वे केरल में कुदुम्बश्री कार्यक्रम के अंतर्गत विकसित किए गए हैं, अन्य राज्यों के लिए अनुकरण योग्य हैं। एजेंसियों को उम्मीदवारों को लैस करने के लिए कड़ी समय-सीमा निर्धारित करनी चाहिए कि क्या वे गंदी बस्तियों के नीचे की भूमि को वापस लेना चाहती हैं या नहीं और पुनर्वास कार्यक्रम में भाग लेना चाहती हैं या नहीं। यदि वे फ़ैसला नहीं ले पाती हैं तो संबंधित एजेंसी को मामले का हवाला दिए बिना गंदी बस्ती के स्व-स्थाने विकास का काम हाथ में ले लिया जाना चाहिए।

6.1.97 राष्ट्रीय स्लम नीति को, जिस पर पहले ही काफी वाद विवाद और विचार-विमर्श हो चुका है, अंतिम रूप दिया जाना चाहिए और उसके बाद उसे क्रियान्वित किया जाना चाहिए।

राष्ट्रीय स्लम विकास कार्यक्रम (एन.एस.डी.पी.) का कार्य-निष्पादन

6.1.98 राष्ट्रीय स्लम विकास कार्यक्रम के तहत, जो वर्ष 1997 में विशेष केंद्रीय सहायता की स्कीम के रूप में शुरू किया गया था, राज्यों को स्लमों के सुधार के लिए अतिरिक्त केंद्रीय सहायता दी जा रही है। लेकिन, मुख्यतः राज्य स्तर पर क्रियान्वयन अभिकरणों को धनराशियां रिलीज करने में देर होने के कारण, इसका कार्य-निष्पादन संतोषजनक नहीं रहा है। केंद्रीय स्तर पर इस कार्यक्रम के मानीटरिंग को सुदृढ़ बनाए जाने की आवश्यकता है। धन राशियों का उपयुक्त उपयोग सुनिश्चित करने के लिए, दसवीं योजना की अवधि में एन.एस.डी.पी. की धनराशियां विशिष्ट परियोजनाओं के लिए रिलीज की जानी चाहिए। राज्यों को उन परियोजनाओं की वार्षिक योजनाएं प्रस्तुत करनी चाहिए, जो गंदी बस्तियों का, उनके स्लम संबंधी पहलुओं को दूर करके, उन्नयन करेंगी। राज्यों की धनराशियों रिलीज करने की मौजूदा पद्धति को इस हद तक संशोधित किया जाना चाहिए।

बाक्स 6.1.4

वाम्बे: गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों के आवास की स्कीम

वाम्बे (वाल्मीकि-अम्बेडकर आवास योजना) 2001-02 में शुरू की गई थी और इसका उद्देश्य गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों से संबंधित कार्यक्रमों की चिर-कालिक कमी को पूरा करना है, अर्थात् शहरी गंदी बस्तियों में रहने वाले उन लोगों के लिए, जो गरीबी के रेखा से नीचे हों, आवास मुहैया करना अथवा मौजूदा आवास का उन्नयन करना। वाम्बे के अंतर्गत किए जाने वाले कुल आबंटन की बीस प्रतिशत राशि सफाई के लिए मुहैया की जाएगी और शहरी गरीबों और गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों के लिए सामुदायिक शौचालय बनाए जाएंगे। प्रत्येक शौचालय ब्लाक का अनुरक्षण स्लम-निवासियों के एक समूह द्वारा किया जाएगा, और स्लम-निवासी लगभग 20 रूपए प्रति परिवार के हिसाब से मासिक अंशदान देंगे। जल की व्यवस्था करना भी इस स्कीम में शामिल है।

इस कार्यक्रम को राज्य सरकारों की भागीदारी से क्रियान्वित किया जाना है, जो क्रियान्वयन तंत्र स्थापित करेंगी, जहां जरूरी होगा, वहां भूमि का प्रबंध करेंगी, और आवास कार्यक्रम के ऋण संघटक की व्यवस्था करेंगी। केंद्रीय

सब्सिडी की उच्चतम सीमा दिल्ली और पांच मेगा नगरों में 30,000 रूपए प्रति यूनिट. और दस लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरों में 25,000 रूपए प्रति यूनिट, और अन्य सभी शहरों और कस्बों के लिए 20,000 रूपए प्रति यूनिट होगी। किसी मौजूदा यूनिट के उन्नयन (अपग्रेडेशन) के लिए उच्चतम सीमा एक नए यूनिट के निर्माण की लागत के लिए विनिर्दिष्ट उच्चतम सीमा के 50 प्रतिशत के बराबर होगी। इस स्कीम के अंतर्गत धनराशि के लिए राज्यों की हकदारी उनकी गंदी बस्तियों की जनसंख्या के अनुपात में होगी।

बेघर लोगों के लिए रैन-बसेरे

6.1.99 शहरी क्षेत्रों में उन लोगों के लिए, जिनके पास घर नहीं हैं, रैन-बसेरों का निर्माण करने के कार्यक्रम को फिर से जीवन प्रदान किए जाने की जरूरत है। इस स्कीम के अंतर्गत दी जाने वाली सब्सिडी पर्याप्त होनी चाहिए, ताकि गरीबों के लिए आवास के क्षेत्र में काम करने वाले गैर-सरकारी संगठन रैन-बसेरों के निर्माण और प्रचालन का काम हाथ में ले सकें। गैर-सरकारी संगठनों को भूमि प्राप्त करने में भी सहायता दिए जाने की आवश्यकता है, हालांकि इन रैन-बसेरों के आनुषंगिक काम स्वयं गैर-सरकारी संगठनों पर छोड़ा जा सकता है। अतः इस स्कीम के अंतर्गत प्रति शैया अनुदान की राशि को यथार्थवादी स्तर तक बढ़ा कर, इसे संशोधित करने की आवश्यकता है, ताकि पर्याप्त संख्या में रैन-बसेरों की व्यवस्था करने के उद्देश्य को पूरा किया जा सके। महिलाओं और बच्चों के लिए विशेष रैन-बसेरों की स्थापना करना, एक ऐसा क्षेत्र है, जिस पर दसवीं योजना में ध्यान केंद्रित किया जाएगा।

योजना परिव्यय

6.1.100 शहरी विकास और गरीबी उपशमन मंत्रालय को 29719 करोड़ रूपये का परिव्यय आबंटित किया गया है। जिसमें से 18669 रूपये आईईबीआर से आयेंगे और शेष 11050 करोड़ रूपये सकल बजटीय सहायता के रूप में उपलब्ध कराए जायेंगे। शहरी विकास और गरीबी उपशमन मंत्रालय के दसवीं योजना परिव्यय का स्कीम-वार ब्यौरा परिशिष्ट में दिया गया है।

शहरी क्षेत्रों में नागरिक सुख-सुविधाएं

6.2.1 नगर निकायों का परंपरागत काम नागरिक जीवन की बुनियादी सुख-सुविधाओं की व्यवस्था करना था। जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था, सड़कें और जल निकासी, गलियों-सड़कों पर रोशनी, ठोस कूड़े-कचरे को इकट्ठा करना और निपटाना, सार्वजनिक स्थानों, कब्रिस्तानों तथा मशान भूमियों और पशु-अवरोधशालाओं का अनुरक्षण, जन्म-मरण का पंजीकरण, बाजारों/मंडियों का रख-रखाव जैसे अनेक कार्यों को नगर निकायों का मुख्य कर्तव्य समझा जाता था। इसके अतिरिक्त, वे कुछ नियामक कार्य भी करते थे, जैसे भवनों के निर्माण, सार्वजनिक स्वास्थ्य क्षेत्रों, जैसे भोजन-जलपान स्थलों, बूचड़खानों तथा चर्मशोधन शालाओं का विनियमन आदि।

6.2.2 संविधान के 74 वें संशोधन ने निर्वाचित शहरी स्थानीय निकायों (यू एल बी) द्वारा किए जाने वाले कार्यों के क्षेत्र को काफी व्यापक बना दिया है। उसकी बारहवीं अनुसूची ने अनेक नए कार्यों को इन निकायों के कार्य-क्षेत्र में ला दिया है : जैसे, शहरी तथा नगर नियोजन, भूमि के उपयोग का विनियमन, आर्थिक तथा सामाजिक विकास के लिए योजना बनाना, विकलांग तथा मानसिक रूप से बाधित व्यक्तियों सहित समाज के कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा; गंदी बस्ती/स्लम सुधार तथा स्तरोन्नयन, शहरी गरीबी का उन्मूलन, और 'सांस्कृतिक, शैक्षिक तथा सौंदर्यपरक पक्षों का संवर्धन'। पशु अवरोधशालाओं के विषय को बारहवीं अनुसूची में बढ़ाकर उसमें 'पशुओं के प्रति क्रूरता निवारण' भी शामिल कर दिया गया है। इस प्रकार संविधान में यह परिकल्पना की गई है कि शहरी स्थानीय निकाय शहरों में विकास, नागरिक सेवाओं और पर्यावरण के सभी पक्षों के लिए पूर्ण रूप से उत्तरदायी होंगे। इस प्रकार अब उनके कार्यों को उनकी परंपरागत भूमिका से बहुत आगे तक बढ़ा दिया गया है।

6.2.3 बुनियादी सुख-सुविधाओं की व्यवस्था करना शहरी स्थानीय निकायों का एक प्रमुख कार्य रहेगा। इन दायित्वों को कुशलतापूर्वक निभाने के लिए उचित सांस्थानिक ढांचे/संरचना, कर्मियों का स्पष्ट विकेन्द्रीकरण, संसाधनों की पर्याप्तता, राज्य सरकारों और उनकी इकाइयों के समर्थन/सहायता, और शहरी स्थानीय निकायों के तंत्र के विभिन्न अनुभागों में सामर्थ्य निर्माण के समन्वित प्रयत्नों की आवश्यकता होगी। दसवीं योजना के दौरान, जल आपूर्ति और सफाई व्यवस्था, शहरी परिवहन, शहरी गरीबी का उन्मूलन, स्लम-निवासियों की आवास संबंधी जरूरतें और इन निकायों के संस्थागत तथा संसाधन आधार को सबल बनाने की दृष्टि से शहरी क्षेत्रक/सेक्टर में सुधार जैसे कुछ महत्वपूर्ण क्षेत्र हैं जिन पर विशेष रूप से ध्यान देना होगा।

शहरी जल आपूर्ति और सफाई व्यवस्था

6.2.4 आठवीं तथा नौवीं योजना की तरह, दसवीं योजना में भी जल आपूर्ति तथा सफाई सेक्टर के मामले में, नई दिल्ली घोषणा में सुझाए गए मार्गदर्शक सिद्धान्तों को ध्यान में रखा जाएगा, जो संयुक्त राष्ट्र महासभा द्वारा दिसंबर 1990 में अपनाये गये थे, ये सिद्धान्त हैं :

- (क) जल संसाधनों और तरल तथा ठोस अपशिष्ट/कूड़े-करकट के एकीकृत प्रबंध के माध्यम से पर्यावरण को बचाना और स्वास्थ्य की रक्षा करना;
- (ख) संगठनात्मक सुधार, एकीकृत दृष्टिकोण को बढ़ावा देना और प्रक्रियाओं, अभिव्यक्तियों और व्यवहार में परिवर्तन लाना और सभी स्तरों पर महिलाओं को पूर्ण सहभागिता के अवसर प्रदान करना;

- (ग) सेवाओं का स्थानीय समुदाय द्वारा प्रबंध, जिससे कि उन उपायों का सहारा मिले जिनसे जल आपूर्ति तथा स्वच्छता कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने तथा सतत् रूप से चलाने में स्थानीय संस्थाओं की क्षमता मजबूत हो;
- (घ) स्वस्थ वित्तीय परिपाटियां जो मौजूदा परिसंपत्तियों के बेहतर प्रबंध तथा उपयुक्त प्रौद्योगिकियों के व्यापक प्रयोग से परिपुष्ट हों।

6.2.5 जल का प्रबंध मुफ्त की वस्तु की बजाय, एक ऐसी आर्थिक परिसम्पत्ति के रूप में किया जाना चाहिए, जैसा कि किसी अन्य संसाधन का किया जाता है। स्रोतों का पुनरुद्धार प्रत्येक उपभोक्ता अभिकरण का दायित्व होगा, चाहे वे पानी का इस्तेमाल पीने के लिए कर रहे हों या सिंचाई अथवा अन्य प्रयोजनों के लिए। उपभोक्ताओं को जल की आपूर्ति सामान्य रूप से प्रभावकारी मांग सिद्धान्त पर आधारित होनी चाहिए और यह मांग मोटे तौर पर उस सेवा के स्तर के अनुरूप होनी चाहिए जिसे उपभोक्ता एक समुदाय के रूप में चलाने, बनाए रखने और वित्त-पोषित करने के लिए तैयार हों। साथ ही, ऐसे गरीब लोगों की जरूरतों को पूरा करने के लिए विशेष व्यवस्था की जानी चाहिए जिनमें पैसा देने की क्षमता कम हो।

6.2.6 इस संपूर्ण परिप्रेक्ष्य के अंतर्गत, दसवीं योजना में जल आपूर्ति के मौजूदा काम को पूरा करने की परिकल्पना की गई है, अर्थात् गांवों तथा तहसीलों/कस्बों में रहने वाली संपूर्ण यानी 100 प्रतिशत जनता के लिए सुरक्षित पेयजल की व्यवस्था, अनुबंधित प्रतिमानों तथा मानकों के अनुसार, संधारणीय एवं सतत् आधार पर की जाए। किंतु जल आपूर्ति बढ़ाने अथवा सफाई व्यवस्था में अतिरिक्त प्रणालियां स्थापित करने के लिए केवल आवश्यक निवेश पर ही ध्यान नहीं दिया जाना चाहिए; बल्कि सांस्थानिक पुनर्निर्माण, प्रबंधकीय सुधार और उन नागरिकों को बेहतर और अधिक साम्यापूर्ण सेवा प्रदान करने के

महत्वपूर्ण मुद्दों पर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए जिनकी भागीदारी अधिक मात्रा में हो। दसवीं योजना में, प्रचालन तथा प्रबंध (ओ एंड एम) में समुचित उपायों के माध्यम से इस सेक्टर की संधारणीयता प्राप्त करने, प्रचालन कार्यों की कार्यकुशलता द्वारा तथा उपयोक्ता प्रभार लगाकर जल-सुविधाओं की स्वस्थ वित्तीय स्थिति और जल स्रोतों के संरक्षण तथा संवर्धन पर भी अवश्य ध्यान दिया जाना चाहिए। संविधान के 73 वें और 74 वें संशोधनों को दृष्टिगत रखते हुए, जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था के प्रबंध को कार्यात्मक तथा वित्तीय स्वायत्तता और ग्रामीण तथा तहसीली स्थानीय निकायों की क्षमता को मजबूत करने के मुद्दे से अलग नहीं किया जा सकता। विदेशी सहायता, निजी सेक्टर को साथ लेना और सांस्थानिक/बाजार वित्त-ये तीनों बातें संसाधनों को बढ़ाने के लिए और सहभागितात्मक तथा नवाचारात्मक प्रबंध पद्धतियों को प्रोत्साहन देने के लिए आवश्यक हैं।

शहरी जल आपूर्ति

6.2.7 राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण (एन एस एस) के 54वें दौर की रिपोर्ट के अनुसार अनुमानतः 70 प्रतिशत तहसीली परिवारों को नल का पानी और 21 प्रतिशत परिवारों को नलकूप अथवा हैंडपंप/बरमे का पानी मिल रहा था। 66 प्रतिशत तहसीली परिवारों के लिए जल का प्रमुख स्रोत उनके परिसर में ही था, जबकि 32 प्रतिशत परिवार 0.2 किलोमीटर से कम दूरी से पानी ला रहे थे। 41 प्रतिशत परिवार अनन्य रूप से अपने ही मुख्य स्रोत से पेयजल ले रहे थे, जिसका मतलब यह हुआ कि 59 प्रतिशत परिवार अन्य परिवारों के साथ मिलकर सार्वजनिक स्रोत से जल प्राप्त कर रहे थे। 15 प्रतिशत परिवारों को अप्रैल से जून तक के महीनों में अपने प्रधान जल स्रोत से पर्याप्त पेयजल नहीं मिलता था, इस मामले में मई का महीना सबसे खराब था। कुल मिलाकर 91 प्रतिशत परिवारों ने बताया कि उन्हें प्रधान जल-स्रोतों से जो पानी मिल रहा है, उसकी गुणवत्ता संतोषजनक है। 18 प्रतिशत ने बताया कि उन्हें पेयजल की आवश्यकता को पूरा करने के लिए

666 अनुसूचित स्रोतों का उपयोग भी करना पड़ता है और 96 प्रतिशत ने कहा कि वे अपने पेयजल

बॉक्स: 6.2.1 समाविष्टि संबंधी आंकड़े क्या नहीं बताते

लगभग 90 प्रतिशत की 'समाविष्टि' (कवरेज) के आंकड़े, और शहरों में जल- आपूर्ति की मात्रा के ही आंकड़े, जिनके बारे में संबंधित प्राधिकारियों ने दावा किया है, प्रणाली के प्रचालन तथा उपभोक्ताओं के अनुभव के बारे में बहुत- सी वास्तविकताओं को छिपाए हुए है:

- हो सकता है कि 'समाविष्टि' के आंकड़े संस्थापित क्षमता से संबंधित हों। उपभोक्ता के लिए तो इतना भर जान लेना पर्याप्त या संगत है कि जल आपूर्ति प्रणाली की वास्तविक प्रचालन क्षमता क्या है अथवा एक लंबी अवधि में वास्तव में जल- आपूर्ति का औसत कितना रहा है,
- अपने आप में समाविष्टि के आंकड़ों से, क्षमता और प्रचालन विशेषता दोनों की दृष्टि से, प्रणाली की पर्याप्तता का, विशेष रूप से जल के संग्रहण, उपचार तथा वितरण व्यवस्था की पर्याप्तता का पता नहीं चलता। इसलिए एक शहर के भीतर मुहैया किए गए जल की मात्रा तथा गुणवत्ता में बहुत अंतर हो सकता है।
- समाविष्टि के आंकड़ों से प्रणाली के वास्तविक कार्य- चालन का पता नहीं चलता और बीच में आने वाली रुकावटों के लिए छूट देनी पड़ सकती है क्योंकि जल- आपूर्ति में रुकावटें आ जाने के कारण उपभोक्ताओं को कई दिनों तक जल से वंचित रहना पड़ सकता है।
- समाविष्टि के आंकड़ों से आपूर्ति की नियमितता तथा अवधि का भी पता नहीं चलता, और यह भी प्रकट नहीं होता कि आपूर्ति दैनिक आधार पर की गई है अथवा एक से अधिक दिन के अंतर से।
- समाविष्टि के आंकड़ों से प्रणाली की वित्तीय संधारणीयता का पता नहीं चलता, जो कम शुल्कदर/ टैरिफ और कम वसूली के कारण निम्न स्तर की हो सकती है। कई नगरों में, वित्तीय स्थिति खराब होने के कारण रखरखाव घटिया होता है, जिससे बार- बार आपूर्ति में रुकावट आती है और प्रणाली बिगड़ जाती है जिसे ठीक करने के लिए बहुत ज्यादा खर्च करना पड़ता है।
- समाविष्टि के आंकड़ों से वर्ष- भर के निष्पादन, जैसे गर्मी के दिनों में जल की उपलब्धता, का पता नहीं चलता। भूमिगत और सतही जल स्रोतों पर निर्भर रहने वाली अनेक स्कीमों में जल की उपलब्धता, गर्मियों में कम हो जाती है जिससे सामान्य जन- जीवन गंभीर रूप से प्रभावित होता है।
- उपचारित और अनुपचारित जल आपूर्ति के आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं। बहुत- से शहरी केन्द्रों में उपचार की सुविधाओं का अभाव है, और जहां ये सुविधाएं मौजूद हैं, वहां भी अक्सर उनका इस्तेमाल नहीं होता। अथवा गुणवत्ता नियंत्रण तथा परीक्षण के बिना उनका उपयोग होता है।
- समाविष्टि के आंकड़ों से यह पता नहीं चलता कि घरेलू नलकों और सार्वजनिक नल- पनघटों (स्टैंड पोस्टों) के लिए कितने घंटों तक पानी दिया गया है। साथ ही यह भी पता नहीं चलता कि सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट की दूरी कितनी है, वहां से पानी लाने में कितना समय लगता है और प्रत्येक स्टैंड पोस्ट से कितने लोग पानी लेते हैं, आदि। नए कनेक्शन लेने में देरी लगती है और कभी- कभी तो वे नामंजूर भी हो जाते हैं, जबकि नए इलाकों, विशेष रूप से अनधिकृत बस्तियों को जल- सेवा उपलब्ध ही नहीं होती।
- एक मजेदार बात यह भी है कि सार्वजनिक जल आपूर्ति से शहरी निवासियों का पूरा नहीं पड़ता और उन्हें निजी स्रोतों से जल प्राप्त करके अपनी जरूरत पूरी करनी होती है, और यह आमतौर पर एक बहुत महंगा सौदा है। उन्हें निजी स्रोतों से कितना पानी लेना होता है, यानी प्रतिमान के रूप में निर्धारित मात्रा और निजी रूप से प्राप्त किए जाने वाले जल के बीच क्या अनुपात है, इसका पता समाविष्टि के आंकड़ों से नहीं चलता।
- बेहिसाबी पानी और उपभोक्ता तक वास्तव में पहुंचे पानी की मात्रा के ठीक- ठीक आंकड़े नहीं दिए गए हैं। आपूर्ति के आंकड़ों में अक्सर बेहिसाबी पानी भी शामिल होता है। बेहिसाबी पानी उपभोक्ताओं के लिए पानी के खर्च को बढ़ा देता है, क्योंकि बेकार गए या चुरा गए पानी के खर्च को भी कानूनी कनेक्शनों के मालिकों से लेकर ही पूरा करना पड़ता है।
- सबसे महत्वपूर्ण बात तो यह है कि समाविष्टि के आंकड़े साम्यापूर्ण वितरण के बारे में कुछ नहीं बताते; यह सर्वविदित है कि गरीब इलाकों को कम पानी दिया जाता है जबकि प्रभावशाली धनी वर्ग को अधिक संतोषजनक सेवा उपलब्ध कराई जाती है।
- समाविष्टि के आंकड़े अनधिकृत कनेक्शनों तथा जल की आपूर्ति के संदूषण के बारे में कुछ नहीं कहते, जो कि घटिया रखरखाव के कारण या गंदे पानी की नालियों से मिलकर उत्पन्न होता है। न ही इनसे जल- प्रभारों की दर के अनौचित्य का पता चलता है क्योंकि वितरण के मामले में बढ़िया

जल आपूर्ति के प्रतिमान (नॉर्म्स)

6.2.9।हरी विकास तथा गरीबी उन्मूलन मंत्रालय के केन्द्रीय जल-स्वास्थ्य तथा पर्यावरण इंजीनियरी संगठन (सी पी एच ई ई ओ) द्वारा मई 1999 में प्रकाशित जल आपूर्ति तथा उपचार दीपिका / मैनुअल में घरेलू तथा गैर-घरेलू जरूरतों के लिए, जैसे सांस्थानिक, वाणिज्यिक, अग्निशामक तथा औद्योगिक आवश्यकताओं के लिए नागरिक जल आपूर्ति के प्रतिमान तथा मानक स्पष्ट रूप से बनाए गए हैं। स्कीमें तैयार करते समय ध्यान में रखने के लिए प्रतिव्यक्ति जल आपूर्ति के संस्तुत स्तर नीचे दिए गए हैं:

- 1) पाइप से जल की आपूर्ति वाले नगर- कस्बे जहां जलमल निकासी की व्यवस्था न हो: 70 लीटर प्रतिव्यक्ति प्रतिदिन (एल पी सी डी);
- 2) पाइप से जल की आपूर्ति वाले नगर जहां जलमल निकासी की व्यवस्था हो अथवा की जाने वाली हो: 135 एल पी सी डी;
- 3) महानगर और बड़े- बड़े शहर जहां पाइप से जल की आपूर्ति और जलमल निकासी की व्यवस्था हो: 150 एल पी सी डी;
- 4) सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट / नल पनघट: 40 एल पी सी डी।

उपर्युक्त आंकड़ों में बेहिसाबी पानी (यू एफ डब्लू) की मात्रा शामिल नहीं की गई है जो 15 प्रतिशत तक सीमित रहनी चाहिए। वाणिज्यिक, सांस्थानिक तथा छोटे- मोटे उद्योगों के लिए जल की आवश्यकता को हिसाब में लिया गया है। फिर भी, ऐसे प्रतिष्ठानों को की जाने वाली थोक आपूर्ति का आकलन, अलग से, पूर्ण औचित्य देते हुए किया जाना चाहिए।

6.2.10 सार्वजनिक स्टैंड पोस्टों से संबंधित प्रतिमान तथा मानक, जिनमें प्रति स्टैंड पोस्ट परिवारों की संख्या, स्टैंड पोस्ट के आसपास सफाई रखने की व्यवस्था और कितने समय तक निश्चित रूप से पानी दिया जाएगा जैसे आंकड़े भी शामिल हैं, संशोधित किए जाने की जरूरत है ताकि सार्वजनिक स्टैंड पोस्टों पर आश्रित रहने वाले परिवार प्राप्त होने वाले जल में से अपना उचित हिस्सा ले सकें। आठवीं योजना में 150 व्यक्तियों के पीछे एक जल- स्रोत निर्धारित किया गया था, जिसकी पैदल दूरी अधिक से अधिक 100

मीटर हो।।हरी स्लमों/ झोंपड़ पट्टियों के पर्यावरणिक सुधार (ई आई यू एस) की स्कीम के अंतर्गत जल आपूर्ति तथा सफाई, सहित अन्य सभी प्रतिमान बहुत वर्षों पहले निर्धारित किए गए थे लेकिन अनेक वर्षों तक इस स्कीम के कार्यान्वयन के बावजूद बहुत ही कम स्लम बस्तियां अपनी स्लम- स्थिति से ऊपर उठी हैं। अपूर्तियों तथा सेवाओं का विहित प्रतिमान- स्तर अभी प्राप्त नहीं किया जा सका है, इसलिए सभी सेवाओं विशेष रूप से स्लमों तथा ऐसे अन्य वर्गों को दी जाने वाली सेवाओं के मानक को पुनः परिभाषित करने की आवश्यकता है जो जल के मामले में सार्वजनिक स्टैंड पोस्टों पर और सफाई के मामले में सामुदायिक सुविधाओं पर आश्रित हैं। इस कार्य को दसवीं योजना में हाथ में लिया जाना चाहिए।

6.2.11 मौजूदा सामान्य प्रतिमान किसी भी प्रकार से बहुत ऊंचे नहीं कहे जा सकते फिर भी वे अधिकांश शहरों में मुश्किल से ही पूरे किए जा सकें हों। प्रतिमान अधिकतम सीमा नहीं कहे जा सकते, वे तो न्यूनतम स्तर के द्योतक हैं। किसी भी नगर निकाय या जल आपूर्ति प्राधिकरण के मार्ग में उनसे कोई ऐसी बाधा नहीं आनी चाहिए जिससे कि वे प्रतिमानों में निर्धारित स्तर से ऊपर उठकर आपूर्ति न कर सकें, यदि इन परियोजनाओं के लिए वित्त की व्यवस्था उनके अपने साधनों या ऋणों से हो और इनके लिए उन्हें राज्य तथा केन्द्रीय सरकार से कोई सब्सिडी अथवा अनुदान न मांगना पड़े। पहली प्राथमिकता यह होनी चाहिए कि पानी के रिसाव, बेकार बहाव को रोका जाए, मौजूदा जल आपूर्ति व्यवस्था का दर्जा ऊंचा किया जाए और प्रणाली के रखरखाव तथा आपूर्ति की उचित योजना बनाकर जल का संरक्षण किया जाए। जहां आपूर्तियां अपर्याप्त पाई जाएं वहां मौजूदा स्कीमों की कार्य- कुशलता को बढ़ाने के लिए समन्वित प्रयत्न किए जाएं। आपूर्ति परिवर्धन की नई स्कीमें तभी हाथ में ली जाएं जब यह पता चले कि मौजूदा स्कीमों से काम नहीं चल रहा है।

जल आपूर्ति सेक्टर की निवेश संबंधी आवश्यकताएं

6.2.12 एक ऐसे सेक्टर की निवेश संबंधी आवश्यकताओं का आकलन करना टेढ़ी खीर है जो 5000 से अधिक शहरी केन्द्रों में फैला हो, प्रत्येक केन्द्र में आपूर्ति तथा वितरण का स्तर अपना अलग हो और वहां की जरूरतें बदलती रहती हों।।हरी आंकड़ों के संग्रहण की विश्वसनीय प्रणाली

के अभाव में, लगभग सभी नागरिक सुख-सुविधाओं की जरूरतों और स्थिति का अनुमान लगाना एक कठिन कार्य होगा।

जल आपूर्ति और सफाई व्यवस्था की लागत : हुडको के अनुमानों के अनुसार, सतही स्रोतों से जल की आपूर्ति की लागत, वर्ष 1998-99 की कीमतों पर, 0.81 करोड़ रुपए प्रति मिलियन लीटर प्रतिदिन (एम एल डी) से 2.03 करोड़ रुपए प्रति एम एल डी आती है। भूमिगत जल के स्रोतों से आपूर्ति की लागत 20 लाख रुपए से 61 लाख रुपए एम एल डी तक आती है। इसी प्रकार, सफाई व्यवस्था के लिए हुडको के अनुमानों के अनुसार प्रतिव्यक्ति निम्नलिखित राशि का निवेश करना होगा :

मलजल व्यवस्था का परिवर्धन	—	1620 रु0
पारंपरिक उपचार	—	162 रु0
सोकपिट के साथ सेप्टिक टैंक	—	4,050 रु0
जुड़वां गड्ढे, ऊपरी ढांचे के बिना	—	377.5 रु0
		(15 उपयोक्ता) से
		648 रु0 (5 उपयोक्ता)

राकेश मोहन समिति की भारतीय आधारभूत ढांचा रिपोर्ट (इंडिया इन्फ्रास्ट्रक्चर रिपोर्ट) में अनुमान लगाया गया है कि जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था और अन्य अवसंरचनात्मक सुविधाओं सहित शहरी आधारभूत ढांचे के लिए संपूर्ण वार्षिक निवेश की कुल मिलाकर आवश्यकता 1996-2001 की अवधि में 28,297 करोड़ रुपए के आसपास होगी और 2001-2006 की अवधि के लिए लगभग 27,773 करोड़ रुपए होगी।

सी पी एच ई ई ओ अनुमान : सी पी एच ई ई ओ संगठन ने अनुमान लगाया है कि वर्ष 2007 के अंत तक देश की शहरी जनसंख्या संभवतः 36.3 करोड़ के आसपास होगी। दसवीं योजना के अंत तक 100 प्रतिशत समाविष्टि का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए और पहले से समाविष्टि शहरी जनसंख्या को हिसाब में लेते हुए, निधियों की आवश्यकता का आकलन किया गया है।

6.2.13 मलजल निकासी और सफाई की सुविधाओं के संबंध में यह आकलन किया गया है कि शहरी आबादी के 57 प्रतिशत भाग को नौवीं योजना के अंत तक ये सुविधाएं उपलब्ध हो जाएंगी। ये अनुमान शहरी जनसंख्या

की प्रस्तावित 75 प्रतिशत की समाविष्टि पर आधारित हैं। इसके अलावा, 35 प्रतिशत जनसंख्या जो आठवीं योजना के अंत तक पहले ही समाविष्टि की जा चुकी है उसे इन सुविधाओं के परिवर्धन/पुनर्वास की जरूरत होगी और इस जरूरत को निधि की आवश्यकताओं के हिसाब में शामिल कर लिया गया है।

6.2.14 पूरी की जाने वाली जरूरतों के अनुमानों के आधार पर सीपीईओ ने दसवीं योजना के दौरान निम्नलिखित आवश्यकताओं का अनुमान लगाया है :

जल आपूर्ति	—	28,240 करोड़ रु.
सफाई व्यवस्था	—	23,157 करोड़ रु.
ठोस अपशिष्ट प्रबंध	—	23,22.60 करोड़ रु.
जोड़	—	53,719.80 करोड़ रु.

ये व्यावहारिक काम चलाऊ अनुमान हैं जो निवेश संबंधी आवश्यकताओं की विशालता के ही द्योतक हैं। इन आंकड़ों को 2001 की जनगणना के अनुसार शहरी जनसंख्या में हुई वास्तविक वृद्धि के आधार पर संशोधित करना होगा। जमीन पर, निवेश संबंधी आवश्यकताएं अलग-अलग नगरों के लिए अलग-अलग होंगी और आपूर्ति के मौजूदा स्तर और प्रतिमान स्तरों की तुलना में उसमें रही कमी, पहले के प्रतिष्ठानों की मौजूदा स्थिति और डिजाइन-गत क्षमता की तुलना में उनका कार्य-निष्पादन, और परिवर्धन की लागत जो बहुत-कुछ स्रोत के स्वरूप, स्रोत की दूरी, स्थलाकृतिक घटकों, जल की गुणवत्ता आदि पर निर्भर करेगी। प्रचालन की लागत भी पंपिंग, उपचार, अनुरक्षण आदि के खर्च के आधार पर अलग-अलग होगी। जल आपूर्ति की पूरी की जाने वाली आवश्यकताओं के आकलन का कार्य अभी करना बाकी है और इसे दसवीं योजना में सम्पन्न किया जाना चाहिए। राज्य सरकारों को यह कार्य शहरी स्थानीय निकायों के सहयोग से करना चाहिए।

जल आपूर्ति सेवाओं की स्थिति

6.2.15 शहरी जनता बढ़ते हुए मांग-आपूर्ति के अन्तर, पूर्णतः अपर्याप्त और अविश्वसनीय आपूर्तियों-विशेषतः शहरी गरीब लोगों की बस्तियों में- और प्रणालियों

के गिरते हुए वित्तीय तथा तकनीकी कार्य— निष्पादन की समस्या का सामना कर रही है। यदि महानगरों की बात करें तो एक विश्व बैंक अध्ययन के अनुसार, 10 लाख से ऊपर की आबादी वाले 27 एशियाई शहरों में से, चेन्नई और दिल्ली का दर्जा एक—जैसा है; घंटों के हिसाब से जल की प्रतिदिन उपलब्धता के मामले में दोनों शहरों का कार्यनिष्पादन सबसे ज्यादा खराब है; इन घटिया दर्जे के शहरों में मुंबई दूसरे नंबर पर और कलकत्ता चौथे नंबर पर आता है।

6.2.16 जल आपूर्ति सेक्टर को कई प्रकार की समस्याएं झेलनी पड़ रही हैं। प्रेषण तथा वितरण नेटवर्क पुराना है और उसका रखरखाव भी बहुत घटिया स्तर का है। परिणामस्वरूप, भौतिक हानियां बहुत अधिक, यानी 25 से 50 प्रतिशत तक होती हैं। आपूर्ति का दबाव कम होने के कारण और आपूर्तियां लगातार न होने की वजह से पानी बैक—साइफनिंग क्रिया से पीछे चला जाता है जिसके परिणामस्वरूप वितरण नेटवर्क में जल संदूषित हो जाता है। उपयोगिताओं में आवश्यकता से अधिक कर्मचारी हैं। केवल दो से आठ घंटे तक, रुक—रुक कर आपूर्ति होती है जिससे स्त्रियों पर बोझ पड़ता है क्योंकि उन्हें सार्वजनिक नल से पानी लाना होता है। शहरी गरीब लोग जो संख्या में संपूर्ण शहरी जनसंख्या का एक—चौथाई भाग हैं, और स्लम निवासी, जिनकी संख्या कुछ शहरों में कुल जनसंख्या के एक—तिहाई से लेकर आधे भाग तक है, इन परेशानियों से सबसे अधिक प्रभावित होते हैं। उपलब्ध जल—आपूर्ति के वितरण में साम्या सुनिश्चित करना यानी आवश्यकता के अनुसार उचित मात्रा में उचित कीमतों पर जल मुहैया करना शहरी जल आपूर्ति सेक्टर के सामने एक प्रमुख चुनौती है।

6.2.17 विभिन्न अध्ययनों के अनुसार, अधिकांश शहर मौजूदा प्रणालियों की क्षमता का पूरा उपयोग नहीं कर सकते और न ही उनका अनुरक्षण कर सकते हैं। रिपोर्ट मिली है कि 40 प्रतिशत नगरों में 50 प्रतिशत से भी कम क्षमता का उपयोग हुआ है और अगले 20 प्रतिशत नगरों 75 प्रतिशत से कम क्षमता का उपयोग हुआ है। इस बात का भी गंभीर खतरा है कि बहुत—से शहर जल—आपूर्ति के मामले में निम्न स्तर पर गिर सकते हैं क्योंकि उनके यहां जनसंख्या तो बढ़ती जा रही है और जल—स्रोत कम होते जा रहे

हैं और उनके अनुरक्षण का स्तर गिरता जा रहा है। अतः ऐसी स्थिति भी आ सकती है जब 2020 तक प्रतिव्यक्ति जल की उपलब्धता वास्तव में कम हो जाए। इसलिए तत्काल सुधारात्मक कदम उठाए जाने चाहिए।

6.2.18 जल की आपूर्ति मात्रा, प्रति व्यक्ति आपूर्ति, प्रतिमान स्तर पर आपूर्ति की व्यवस्था में सफलता, आपूर्ति की अवधि आदि के मामले में नगरों के बीच काफी अन्तर है। स्लम बस्तियों के मामले में, जहां आमतौर पर सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट की व्यवस्था होती है, वहां पानी की उपलब्धता और प्रतिस्टैंड परिवारों की औसत संख्या में बहुत अंतर होता है। जहां भूमि—गत जल ही मुख्य स्रोत हो वहां जलधाराओं (एक्वी फायर्स) का अतिदोहन जल संसाधनों की कमी और शहरी मानव—जन्य अपशिष्ट/कूड़े—करकट द्वारा प्रदूषण जैसे कारक गंभीर समस्याएं उत्पन्न कर रहे हैं। जल आपूर्ति और स्वच्छता पर्यावरणिक स्वास्थ्य के क्षेत्र में सर्वोपरि मुद्दे हैं। जल और स्वच्छता संबंधी आवश्यकताओं के बीच एक गहरा संबंध है, क्योंकि पर्याप्त मात्रा में जल की उपलब्धता उचित स्वच्छता कार्यों के लिए आवश्यक है।

जल आपूर्ति तथा मलजल निकासी सेवाओं के लिए वित्त

6.2.19 शहरी जल आपूर्ति तथा मलजल—निकासी सेक्टर की सामान्य वित्तीय स्थिति बहुत खराब है। बड़े शहरी क्षेत्रों में स्थित कुछ आपूर्तिकर्ता ही निवेश में योगदान के लिए पर्याप्त मात्रा में राजस्व पैदा करते हैं। मध्यम और छोटे दर्जे के नगरों/कस्बों में ये संस्थाएं अपने प्रचालन व्यय को पूरा करने के लिए पर्याप्त मात्रा में राजस्व इकट्ठा नहीं कर सकतीं। खर्च इतने ज्यादा हैं कि आमदनी उनका मुकाबला नहीं कर सकती। प्रभार इकट्ठा करने की कुशलता भी बहुत कम है। घटिया वित्तीय स्थिति का एक बड़ा कारण है टैरिफ यानी जुल्क—दरों का नीचा होना, जिसके परिणामस्वरूप सरकार को प्रत्यक्ष सब्सिडी देनी होती है। अब वाणिज्यिक तथा औद्योगिक उपभोक्ताओं से ऊंची दर पर प्रभार लेकर घरेलू उपभोक्ताओं से प्राप्त प्रभारों की कमी को पूरा करने का प्रयत्न किया जा रहा है। एक अध्ययन के अनुसार, जल आपूर्ति की व्यवस्था करने वाले 76 प्रतिशत नगरों ने जल—आपूर्ति से इतना राजस्व नहीं कमाया कि वह इस सेवा का राजस्व

व्यय पूरा करने के लिए पर्याप्त हो।

6.2.20 जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था का काम करने वाली संस्थाओं को कार्मिक तथा वित्तीय मामलों में बहुत कम स्वायत्तता प्राप्त है। प्रभावकारी प्रबंध के लिए आवश्यक सूचना प्रणालियों का आमतौर पर अभाव है।

6.2.21 पानी की शुल्क— दरों तथा उन्हें लागू करने के तरीकों में भी बहुत ज्यादा अंतर है। कहीं तो ये दरें बहुत कम हैं और कहीं युक्तियुक्त हैं। भारतीय शहरों में जल— कर, समान दरें, सोपानबद्ध दरें और अनुमापी दरें अथवा उनका मिला— जुला रूप प्रचालित है।

6.2.22 पिछले समय में जब नगर निकायों के कार्य बहुत कम थे और आधारभूत ढांचे पर दबाव आज जितना गहरा नहीं था, तब बहुत— से स्थानीय निकाय सामान्य राजस्व से जल आपूर्ति का खर्च पूरा कर सकते थे। जो संपत्ति के मालिक कर दिया करते थे, उन्हें एक सहमत मात्रा में पानी मुफ्त मिलता था। जब से पानी की अतिरिक्त मांग अधिक लागत से निष्पादित की जाने वाली जल आपूर्ति स्कीमों से पूरी की जाने लगी है, निःशुल्क आपूर्ति अव्यवहार्य हो गई है, लेकिन जब तक सेवा की गुणवत्ता/ स्तर में स्पष्ट सुधार न दिखाई दे कोई उपभोक्ता अधिक प्रभारों का विरोध तो करेगा ही। मौजूदा 'सब्सिडी—संस्कृति' भी शुल्क— दरें बढ़ाने के लिए बहुत हद तक जिम्मेदार रही है, भले ही इस तथ्य को ध्यान में नहीं रखा गया कि संसाधनों की कमी ही सेवा तथा अनुरक्षण के घटिया स्तर के लिए एक बड़ा कारण है और उसी की वजह से, अतिरिक्त मांग को पूरा करने के लिए प्रणाली का विस्तार नहीं किया जा सकता।

6.2.23 परिणामी असंतोषजनक सेवा मानकों ने अब यह दुश्चक्र उत्पन्न कर दिया है कि घटिया सेवा के कारण कम शुल्क प्राप्त होता है क्योंकि लोग पूरा शुल्क अदा करने को तैयार नहीं होते और जब शुल्क कम प्राप्त होता है तो संसाधनों की स्थिति बिगड़ जाती है जिससे अनुरक्षण और सेवा का स्तर भी घटिया हो जाता है। वैसे, सर्वेक्षणों से पता चला है कि उपभोक्ता शुल्क की ऊंची बढ़ी हुई दरें देने के लिए तैयार है यदि प्रदान की जाने वाली सेवा की गुणवत्ता में पर्याप्त सुध

ार हो जाए।

जल आपूर्ति स्कीमों के वित्तपोषण तथा निष्पादन के लिए सांस्थानिक व्यवस्थाएं

6.2.24 जल आपूर्ति और सफाई की स्कीमों में पूंजी— प्रधान होती हैं, अर्थात् उनमें अधिक पूंजी की आवश्यकता होती है। इसलिए इनके वित्तपोषण की व्यवस्था बजट से, वित्तीय संस्थाओं से या बाजार से उधार लेकर अथवा विदेशी निधिपोषण अभिकरणों की सहायता से की जाती है। अधिकांश राज्य सरकारों के पास इन स्कीमों की वित्तव्यवस्था के लिए एक नीति होती है। इन स्कीमों में शहरी स्थानीय निकाय, राज्य सरकार तथा सांस्थानिक वित्त की हिस्सेदारी होती है। केन्द्रीय सरकार त्वरित शहरी जल आपूर्ति (ए यू डब्लू एस) कार्यक्रम की केन्द्र— प्रायोजित स्कीम के माध्यम से सहायता देती है। मेगा सिटी स्कीम के अंतर्गत शामिल किए गए पांच शहर जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था के लिए उपलब्ध निधियों का लाभ उठा चुके हैं और दसवीं योजना में, यह प्रस्ताव है कि छोटे और मझौले नगरों के एकीकृत विकास की स्कीम के माध्यम से ऐसी ही सुविधा प्रदान की जाए।

6.2.25 जल आपूर्ति स्कीमों का अनुदान निधियों के जरिये पूर्णतः या अंशतः वित्तपोषण किए जाने का तर्क है। न तो सदा स्पष्ट होता है और न ही संगत दिखाई देता है। जिन मामलों में प्रतिव्यक्ति पूंजीगत खर्च स्रोत की दूरी और बहु— स्थलीय पंपिंग के कारण बहुत ज्यादा हो अथवा जल आपूर्ति में गुणवत्ता संबंधी कोई समस्या उपस्थित हो, और लक्ष्यबद्ध सब्सिडी चाहने वाले शहरी गरीबों की संख्या बड़ी हो, वहां सरकार से पूंजीगत अनुदान प्राप्त किए जाने की जरूरत है। परियोजना लागत की राशि का 20 से 50 प्रतिशत अंश अनुदान के रूप में मंजूर किया जाता है। लेकिन बहुत— से बड़े शहरों ने विदेशी सहायता प्राप्त की है जो उन्हें पूरी तरह अनुदान के रूप में मिली है।

6.2.26 जिन मामलों में शहरी स्थानीय निकायों ने अपनी ही ताकत पर घरेलू वित्तीय बाजार से धनराशियां जुटाई हैं, ऐसे मामलों की संख्या बहुत कम है। 'हुडको' पिछले

30 वर्षों से, विशेष रूप से छोटे तथा मझौले नगरों की जल आपूर्ति परियोजनाओं के वित्तपोषण के लिए राज्य सरकार की गारंटी पर निधियां देता रहा है। हुडको ने गहरी आधारभूत ढांचे के लिए कुलमिलाकर जितना ऋण दिया है, उसका 28 प्रतिशत भाग जल आपूर्ति के लिए ही दिया गया। नौवीं योजना की अवधि में, हुडको ने 101 जल आपूर्ति स्कीमों के लिए कुलमिलाकर 4,828 करोड़ रुपए की वित्तीय सहायता दी है। इन स्कीमों में जल आपूर्ति के परिवर्धन, पुनर्वास, विस्तार के साथ-साथ कुछ नई स्कीमों में भी शामिल हैं जिनके अंतर्गत अब तक सेवा-वंचित रहे क्षेत्रों के लिए जल स्रोतों का विकास किया जाएगा। राज्य सरकारों ने भी नेमी तौर पर हुडको से लिए गए ऋणों के वापसी भुगतान का दायित्व भी अपने ऊपर लिया है।

6.2.27 जल आपूर्ति तथा सफाई संबंधी निर्माण कार्य आमतौर पर राज्य के जल-स्वास्थ्य इंजीनियरी प्रभाग द्वारा निष्पादित किए जाते हैं जो कि राज्य सरकार का एक विभाग है, अथवा राज्य - स्तरीय बोर्ड अथवा निगम द्वारा निष्पादित किए जाते हैं जो अनन्य रूप से जल/सफाई व्यवस्था अथवा सामान्य रूप से आधारभूत ढांचे से संबंधित कार्य करता है। महानगरों में जहां उनके अपने जल आपूर्ति तथा मलजल-निकासी बोर्ड हैं, इन निकायों ने उपर्युक्त स्रोतों से वित्तीय सहायता लेकर अपने निर्माण-कार्य पूरे किए हैं। यद्यपि जल आपूर्ति और सफाई व्यवस्था तत्त्वतः ऐसे नागरिक कार्य हैं जो गहरी स्थानीय निकायों द्वारा ही निष्पन्न किए जाते हैं, फिर भी ये निकाय स्वतः कोई उल्लेखनीय कदम नहीं उठा सकते क्योंकि उनकी वित्तीय स्थिति कमजोर होती है। परिणामस्वरूप, आपूर्ति को बढ़ाने या उसमें सुधार करने के लिए बहुत कम कार्रवाई की जाती है और तभी की जाती है जब ऐसा करना अनिवार्य होता है।

6.2.28 अधिकांश राज्यों में, गहरी स्थानीय निकायों तथा राज्य स्तर, के बोर्ड/विभाग/निगम के दायित्वों में परस्पर अस्वस्थ अति-ब्याप्ति है, जिसके कारण परियोजना के लिए उनकी पारस्परिक जिम्मेदारी कम हो जाती है, सेवा की गुणवत्ता घट जाती है और उपभोक्ताओं के प्रति उत्तरदायित्व की भावना प्रभावित हो जाती है। गहरी

स्थानीय निकाय ही अंततः इन स्कीमों के मालिक होंगे, पर परियोजना की विशिष्टियों, परियोजना लागत अथवा गुणवत्ता नियंत्रण अथवा स्कीम के अनुवर्ती प्रचालन तथा अनुरक्षण के लिए सहायता के मामले में उनकी बहुत कम चलती है। ऐसा प्रायः देखने को मिलता है कि प्रचालन तथा अनुरक्षण, ग्राहक सेवा, बिल बनाने और वसूल करने आदि के मामलों में, किसी गहर की जल आपूर्ति स्कीमों अर्ध-सरकारी विभागों तथा गहरी निकायों के बीच फुटबाल की तरह इधर से उधर टोकर खाती रहती हैं।

6.2.29 गहरी जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था के लिए वित्तपोषण में मुख्य समस्या वर्तमान मॉडल की संधारणीयता की है जो कि परियोजना लागत में सरकार द्वारा दिए जाने वाले सहमत हिस्से को पूरा करने के अलावा, सांस्थानिक वित्त के संबंध में गारंटी देने के लिए राज्य सरकार की सहमति तथा सामर्थ्य पर गंभीर रूप से आश्रित है। परियोजना खर्च का प्रतिबद्ध हिस्सा देने में सरकार की असमर्थता और वित्तीय रूप से संभाव्य से अधिक निर्माण-कार्यों को मंजूरी देने की प्रवृत्ति ने ऐसी स्थिति पैदा कर दी है जिसमें बहुत-से निर्माण-कार्य अधूरे पड़े हैं, परियोजनाओं में देरी हो रही है और लागत बढ़ती जा रही है।

6.2.30 कुछ गहरी स्थानीय निकायों ने पूंजीगत निर्माण कार्यों की लागत को आंशिक रूप से पूरा करने के लिए, अग्रिम पंजीकरण प्रभार, कनेक्शन प्रभार, बेहतरी प्रभार, जल-कर आदि वसूल करने और सामान्य राजस्वों तथा अन्य प्राप्तियों के अनु-प्रयोग जैसे लागत पूरा करने के नवाचारात्मक उपाय प्रारंभ किए हैं। लेकिन ऐसे उदाहरण बहुत कम देखने को मिलते हैं। सुधारात्मक उपायों को प्रोत्साहन देने के लिए और

गहरी स्थानीय निकायों को बाजार निधियों से संसाधन जुटाने हेतु सक्षम बनाने की प्रेरणा देने के लिए दसवीं योजना में कुछ उपाय किए जाने का प्रस्ताव है जैसे गहर चुनौती निधि (सी सी एफ) तथा एकत्रित वित्त विकास निधि (पी एफ डी एफ) आदि की स्थापना गहरी सुधार प्रोत्साहन निधि के अंतर्गत, सुधारों तथा संपत्ति करों एवं प्रोत्साहन निधि के अंतर्गत, सुधारों तथा संपत्ति करों एवं उपभोक्ता प्रभारों के बेहतर प्रवर्तन से नगर

निकायों की वित्तीय स्थिति को मजबूत करना एक महत्वपूर्ण उद्देश्य है।

शहरी जल का संरक्षण, परिवर्धन और पुनरुपयोग/ पुनरावर्तन

6.2.31 अब तक बड़े शहरों या छोटे नगरों में सर्वत्र जल संरक्षण के कार्य पर बहुत कम बल दिया गया है और कहीं-कहीं तो बिल्कुल नहीं दिया गया। उदाहरण के लिए, दिल्ली का दावा है कि वहां 225 लीटर प्रति व्यक्ति प्रति दिन की दर से जल आपूर्ति की जाती है, जबकि लंदन जैसे महानगर में केवल 150 लीटर प्रति व्यक्ति प्रति दिन की दर से ही जल उपलब्ध कराया जाता है। अधिकांश शहरों में पीने योग्य पानी की बहुत बड़ी मात्रा पीने से भिन्न अन्य कार्यों के लिए काम में लाई जाती है, जबकि वहां अपशिष्ट जल के उपचार तथा पुनरुपयोग की ओर कोई ध्यान नहीं दिया जा रहा है। उपलब्ध पानी की मात्रा को इष्टतम बनाने और जल-स्रोतों का

संरक्षण करने के लिए सभी शहरी स्थानीय निकायों को निम्नलिखित उपाय करने चाहिए :

- ऐसे स्तरों पर जल प्रभार उच्च दर पर लगाया जाना चाहिए जिससे कि जल का अत्यधिक इस्तेमाल निरुत्साहित होता हो। फलशिंग के लिए जल की कुशलतापूर्ण प्रणालियां अपनाना आवश्यक बना दिया जाए। जल के संरक्षण का विषय उपभोक्ताओं तथा जल आपूर्ति प्रणाली के प्रबंधकों दोनों के लिए चिन्तनीय है।
- पानी का रिसाव, पानी बेकार बह जाना और बेहिसाबी इस्तेमाल शहरों की एक अन्य समस्या है। पुरानी, जंग लगी पाइपों के कारण अथवा प्रणाली के घटिया रखरखाव की वजह से, इन हानियों की मात्रा 50 प्रतिशत तक पहुंच जाती है। इन पर नियंत्रण किया जाना चाहिए और जल की बरबादी को न्यूनतम स्तर पर लाया जाना चाहिए। उन लोगों पर कठोर जुर्माना लगाया जाना चाहिए जो पानी के रिसाव और बरबादी के लिए जिम्मेदार हों।

बाक्स 6.2.2 दिल्ली में जल-परिवर्धन के उपाय

वर्ष 1999 में किए गए एक अध्ययन ने दिल्ली में जल के परिवर्धन के लिए एक कुल उपायों का प्रस्ताव लगाया। उनमें कुछ ये हैं:

- सरणी- पर जल संग्रहण और तूफानी जल को संग्रहीत करने के बाद उसे वातानुकूलन, औद्योगिक प्रशीतन तथा अन्य पेय-उपयोगों में लाया जा सकता है। इस विषय पर बल दिए जाने की आवश्यकता है।
- बाढ़ के पानी का सरणी से दूर संग्रहण।
- झीलों और तालों में जल संग्रहण।
- संयोजक कर्षण के लिए बाढ़-जन्य जलाशय।
- खानें, ऐतिहासिक जल-निकाय, बांध, प्राचीन नालियां, गांवों के कुएँ और छोटे-छोटे नालियां को सफाई करने
- छत के पानी को इकट्ठा करना और ईको पार्क आदि के काम में लाने पर पाबंदी लगानी चाहिए। शहरी घनी बस्तियों में, दो प्रकार के पानी यानी पीने के पानी और नहाने-धोने के पानी को अलग-अलग नालियों से इकट्ठा करके अलग-अलग नालियों में डालना चाहिए। इससे नालीयुक्त पानी को पुनः इकट्ठा करने में मदद मिलेगी और नालीयुक्त पानी को पुनः इकट्ठा करने में मदद मिलेगी।

यह अनुमान लगाया गया है कि कुल मिलाकर 980 एम सी एम जल इकट्ठा किया जाएगा और उसके फलस्वरूप वर्ष में अनुमानतः 71 एम सी एम से अधिक जल की आपूर्ति होगी। इस संबंध में इंजीनियरी निर्माण-कार्य और जमीन की खरीद पर लगभग 1,360 करोड़ रुपये खर्च होंगे, जिसका मतलब यह है कि पूंजीगत लागत 1.30 करोड़ रुपये प्रति एम सी एम बैटेरी जबकि हिमालय के क्षेत्र में स्थित पौन से भिन्न इस्तेमाल के लिए नैतिक रूप से प्राप्ति के लिए 4 करोड़ रुपये प्रति एम सी एम के औसत से पूंजीगत लागत आती है।

जल के पुनरुपयोग को प्राथमिकता दी जानी चाहिए क्योंकि जल के परिवर्धन के लिए एक कुल उपायों का प्रस्ताव लगाया गया है। उपचारित मैले जल का तीन बार उपयोग करने के बाद उसे वातानुकूलन, औद्योगिक प्रशीतन तथा अन्य पेय-उपयोगों में लाया जा सकता है। इस विषय पर बल दिए जाने की आवश्यकता है।

पीने योग्य पानी को अन्य प्रयोजनों जैसे नहाने, धोने, सिंचाई आदि के पानी को अलग-अलग नालियों से इकट्ठा करके अलग-अलग नालियों में डालना चाहिए। इससे नालीयुक्त पानी को पुनः इकट्ठा करने में मदद मिलेगी और नालीयुक्त पानी को पुनः इकट्ठा करने में मदद मिलेगी। शहरी घनी बस्तियों में, दो प्रकार के पानी यानी पीने के पानी और नहाने-धोने के पानी को अलग-अलग नालियों से इकट्ठा करके अलग-अलग नालियों में डालना चाहिए। इससे नालीयुक्त पानी को पुनः इकट्ठा करने में मदद मिलेगी और नालीयुक्त पानी को पुनः इकट्ठा करने में मदद मिलेगी।

जे एन यू तथा आई आई टी, नई दिल्ली में अवरोध बांधों के जरिये भूमिगत जल की क त्रिम प्रतिपूर्ति (रीचार्ज)

केन्द्रीय भू- जल बोर्ड ने जवाहर लाल नेहरू विश्वविद्यालय (जे एन यू) और भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान (आई आई टी) के क्षेत्र में भूमिगत जल की क त्रिम रूप से प्रतिपूर्ति (रीचार्ज) की एक परियोजना हाथ में ली थी। जे एन यू, आई आई टी, संजय वन और उसके आस- पास के क्षेत्र में लगभग 10 किलो मीटर का एक वाटरशेड इस प्रयोजन के लिए चुना गया। जे एन यू के परिसर की जमीन क्वार्टजाइट से बनी है और आई आई टी की जमीन कछारी है। इस क्षेत्र से लगभग 0.46 एम सी एम जल यों ही बहकर चला जाता था। इस बेकार जाने वाले पानी को रोकने के लिए तीन अवरोध बांध जे एन यू के परिसर में और एक अवरोध बांध आई आई टी के परिसर में बनाया गया। 1998 के वर्षा के मौसम में किए गए अध्ययन से पता चला कि इससे भूमिगत जल में लगभग 76,000 सी यू एम जल की प्रतिपूर्ति हुई। जल स्तर में 0.97 से 13.7 मीटर तक की बढ़ोतरी हुई जिससे लगभग 74 एकड़ भूमि को लाभ पहुंचा। परिणामों से पता चला है कि ये संरचनाएं/ बांध दिल्ली के पहाड़ी रिज क्षेत्र में तथा कछारी क्षेत्रों में भी उपयोगी हो सकते हैं यदि वहां जलाशय बनाने के लिए पर्याप्त स्थान उपलब्ध हो।

दिल्ली में वर्षा के जल के संग्रहण के लिए शहरी विकास तथा गरीबी उन्मूलन मंत्रालय द्वारा अधिसूचित आशोधन

भवन निर्माण उप- नियम 1983 का खण्ड 22.4, भाग - 3 संरचनात्मक सुरक्षा और सेवाएं

22.4.1 100 वर्ग मीटर अथवा उससे अधिक क्षेत्रफल के सभी भूखंडों पर सभी नए भवनों में वर्षा के जल सहित सभी प्रकार के बहकर निकल जाने वाले जल के संग्रहण के जरिये पानी को इकट्ठा करना (हार्वेस्टिंग) अनिवार्य होगा। स्थानीय निकायों को प्रस्तुत किए गए नक्शों में वर्षा के जल को सतही जलाशयों अथवा रीचार्ज कुओं में संग्रह किए जाने के स्थलों के साथ- साथ तूफानी जल की निकासी की प्रणाली भी दिखाई जाएगी। ये प्रावधान केन्द्रीय भूजल प्राधिकरण द्वारा समय- समय पर जारी की गई सार्वजनिक सूचनाओं के अनुसार लागू होंगे।

22.4.2 जिन भवनों से प्रतिदिन 10,000 लीटर या उससे अधिक न्यूनतम अपवाह (डिस्चार्ज) होता है, उन्हें अपशिष्ट जल पुनरावर्तन (री- साइक्लिंग) प्रणाली बनाने का भी प्रावधान किया जायेगा। पानी को बागवानी के प्रयोजनों के लिए पुनः उपयोग में लाना जाना चाहिए।

6.2.32 शहरी क्षेत्रों में जल आपूर्ति से संबंधित अधूरे बचे काम हैं: विहित प्रतिमानों को प्राप्त करने के लिए परिवर्धन करना, पहले से अधिक विश्वसनीयता उत्पन्न करना, जल की गुणवत्ता सुनिश्चित करना, प्रचालन तथा प्रबंध का उच्च स्तर बनाए रखना, ग्राहकों के प्रति जवाबदेही और विशेष रूप से शहरी गरीब लोगों की जरूरतों को पूरा करने के लिए विशेष व्यवस्था करना, और अनुरक्षण कार्यों के लिए उपभोक्ता प्रभार लगाना और वसूल करना। इन कार्यों में सफलता तभी प्राप्त हो सकती है जब राज्य सरकारें तथा शहरी स्थानीय निकाय जल आपूर्ति संगठनों के पुनर्गठन के लिए तैयार हों, युक्तियुक्त जल- दरें लगाएं, बिल बनाने,

के लिए अपनी साख बढ़ाएं। इसके अतिरिक्त, जल- स्रोतों के संरक्षण, पुनरुपयोग और प्रतिपूर्ति के लिए ऊपर सुझाए गए उपाय भी गुरु किए जाने चाहिए।

प्रवर्तन कुशलता और संधारणीयता के लिए दसवीं योजना में की जाने वाली कार्रवाई

6.2.33 शहरी स्थानीय निकायों में कार्य- कुशलता बढ़ाने के लिए उठाए जाने वाले कदम : जल आपूर्ति की समस्या का समाधान अक्सर मौजूदा क्षमता का अधिक कुशलता के साथ उपयोग करने की बजाय क्षमता में वृद्धि करना

समझा जाता है। नई परियोजनाओं के पक्ष में इस झुकाव का कारण है स्थानीय तथा राज्य दोनों स्तरों के अभिकरणों में जवाबदेही का अभाव, क्योंकि स्कीमों के अकुशल प्रबंध की ओर किसी का ध्यान नहीं जाता। मौजूदा जल आपूर्ति स्कीमों के कुशलतापूर्ण प्रचालन के लिए पहला महत्वपूर्ण कदम होगा स्कीमों को आर्थिक दृष्टि से सक्षम बनाना, जिसके लिए उपलब्धता बढ़ानी होगी, विश्वसनीयता और ग्राहक सेवा में सुधार करना होगा। यह सच है कि अतिरिक्त स्कीमों से उपलब्धता तो बढ़ जाएगी, पर इससे स्कीमों की आर्थिक सक्षमता नहीं बढ़ेगी और न ही ग्राहकों को अधिक संतुष्टि मिलेगी, क्योंकि सेवा की गुणवत्ता तो वही रहेगी। चूंकि निम्न स्तर/ गुणवत्ता की सेवा युक्तियुक्त उपभोक्ता- प्रभार लगाने में अकेली ही सबसे बड़ी बाधा है, इसलिए यदि स्कीमों को कुशलतापूर्वक चलाया जाए तो ऊंची दर पर उपभोक्ता प्रभारों की स्वीकार्यता बढ़ सकेगी।

6.2.34 जब भी परिवर्धन की किसी परियोजना को प्रारंभ करने का निर्णय लिया जाना हो तो निर्णय से पहले उपभोक्ताओं की जरूरतों के बारे में विस्तृत अध्ययन किया जाना चाहिए और क्षमता के अधिक कुशलतापूर्ण प्रबंध की संभावना का पता लगाया जाना चाहिए। यह अध्ययन नीचे दिए गए तीन हिस्सों में किया जाना चाहिए और ऐसे प्रत्येक शहर/ नगर द्वारा किया जाना चाहिए जो अपनी जल- आपूर्ति को बढ़ाना चाहता है। वास्तव में, नागरिक सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार के लिए ऐसे अध्ययन के महत्व को देखते हुए, इसे प्रत्येक नगर और शहर में किया जाना चाहिए:

6.2.35 **मौजूदा निवेशों की प्रचालन स्थिति का लाक्षणिक/ नैदानिक अध्ययन** : अध्ययन का प्रथम भाग होगा पहले से किए गए निवेशों का नैदानिक अध्ययन जिसका उद्देश्य यह जानना होगा कि निर्मित क्षमता इस समय किस स्तर पर प्रचालित की जा रही है, कितनी हानि हो रही है, निर्धारित स्तर से नीचे कार्य- निष्पादन के क्या कारण हैं, और किन- किन संघटकों में सुधार या बदलाव लाना जरूरी है। भौतिक हानि के विस्तार का निर्धारण करने के लिए पानी के रिसाव का पता लगाया जाएगा और पानी के बेहिसाबी

खर्च को कम करने के लिए उपाय खोजने होंगे। इससे उस अतिरिक्त मात्रा का आकलन किया जाएगा जो प्रणाली की संस्थापित क्षमता तथा अधिक कुशलतापूर्ण प्रचालन की बहाली द्वारा प्रणाली में सुधार करके उपलब्ध कराई जा सकती है। जल की गुणवत्ता, आपूर्ति की विश्वसनीयता तथा नियमितता और वितरण प्रणाली की अपर्याप्तता संबंधी मुद्दों का अध्ययन भी किया जाएगा।

6.2.36 **प्रबंध तथा वित्त क्षेत्र की परिपाटियों की समीक्षा** : इस समीक्षा के अंतर्गत मौजूदा टेरिफ/ टुल्क- दरों और राजस्व वसूली की जांच की जाएगी ताकि यह पता चल सके कि प्रणालियों के प्रचालन तथा अनुरक्षण के लिए और आवश्यकतानुसार ऋण परिशोधन के लिए संसाधन पर्याप्त मात्रा में मौजूद हैं। साथ ही, प्रबंध के ढांचे, कार्मिकों, बजट व्यवस्था और जल तथा सफाई स्कंध को वित्तियों के प्रत्यायोजन की भी जांच की जाएगी। उपभोक्ता की जरूरतों, शिकायतों, जल आपूर्ति आश्वासन और वितरण में साम्यापूर्ण - स्थिति के लिए जो व्यवस्थाएं इस समय मौजूद हैं, उनकी परीक्षा भी ग्राहक/ उपभोक्ता की संतुष्टि को बढ़ाने के उपायों के तौर पर की जाएगी।

6.2.37 निवेश संबंधी जरूरतों का आकलन

- **पुनरुद्धार और नवीकरण** : रिसाव को रोकने और अधिक साम्यापूर्ण वितरण को सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली में सुधार और प्रबंधकीय स्वायत्तता तथा कार्य- निष्पादन सुधार के लिए किए जाने वाले उपायों के लिए निवेश संबंधी जरूरतों का आकलन करना।
- **परिवर्तन** : जल आपूर्ति को बढ़ाने के लिए और (जल के संग्रहण तथा उपचार सहित) वितरण में सुधार करने के लिए एक प्रस्ताव की रूपरेखा तैयार की जाएगी, जिसमें संभावित स्रोतों की पहचान की गई हो और लाइन की लागत का अनुमान लगाया गया हो।

6.2.38 अधिक अच्छा तो यही होगा कि यह अध

ययन, प्रारंभ में, राज्य— स्तर के जल तथा स्वच्छता अभिकरण (पी एच ई प्रभाग, जल तथा स्वच्छता बोर्ड, आदि) द्वारा संबंधित गहरी स्थानीय निकाय के साथ मिलकर किया जाए। विशेष रूप से जटिल मामलों में अध्ययन के लिए विशेषज्ञों की सहायता ली जा सकती है। निवासी संघों तथा गैर—सरकारी संगठनों को भी इस अध्ययन में साथ लिया जा सकता है।

6.2.39 कुशलता बढ़ाने के उपायों का कार्यान्वयन : गुल्क दरों में संशोधन और वसूली में कुशलता के जरिये, निवेशों की सक्षमता साबित हो जाने के बाद, राज्य की बजटीय सहायता तथा सांस्थानिक वित्त प्राप्त करने के अतिरिक्त आई डी एस एम टी, मेगा गहर परियोजना, गहरी सुधार प्रोत्साहन निधि, और गहर चुनौती निधि की प्रस्तावित योजना तथा सांस्कृतिक दृष्टि से महत्वपूर्ण गहरों के कार्याकल्प की योजना (जब प्रारंभ की जाएगी) आदि के अंतर्गत उपलब्ध संसाधनों का दोहन आवश्यक पूंजी निवेश के लिए किया जाना चाहिए। सबसे अधिक जोर निर्धारित क्षमता की बहाली और पूर्ण क्षमता के उपयोग पर और रिसाव का पता लगाने तथा उसे रोकने के उपायों पर दिया जाना चाहिए, क्योंकि इससे जल की बरबादी को रोका जा सकेगा, खर्चों को घटाया जा सकेगा और उपलब्धता को बढ़ाया जा सकेगा; साथ ही जल संदूषित होने से तो बचेगा ही। जल की गुणवत्ता उपभोक्ता का अधिकार होनी चाहिए। नागरिकों/ उपभोक्ताओं की एक समिति बनाई जानी चाहिए, जो गुणवत्ता के मुद्दे के प्रति लोगों को जागरूक बनाए और जल के उपचार तथा उसे संक्रमणहीन बनाने की प्रक्रिया पर नजर रखे। पर्याप्त मात्रा में उपभोक्ता— प्रभार लगाए जाएं और प्रचालन तथा अनुरक्षण व्यवस्था को ठीक रखा जाए। साथ ही, प्रचालन तथा अनुरक्षण का खर्च, विशेष रूप से कर्मचारियों पर होने वाला खर्च नियंत्रित रखा जाए, क्योंकि बहुत— से नगरों के जल— आपूर्ति प्रभागों में कर्मचारियों की संख्या आवश्यकता से अधिक है और उनकी उत्पादकता कम है।

6.2.40 सार्वजनिक सेवा के क्षेत्र में उपयोगिताओं के रूप में जल आपूर्ति स्कीमों के प्रबंध के मुद्दे

पर फिर से जोर दिए जाने की जरूरत है। यद्यपि कुछ मामलों में निजी सेक्टर की सहभागिता और सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रों की परस्पर भागीदारी लाभकारी साबित हो सकती है लेकिन सार्वजनिक उपयोगिताओं के रूप में उनके संगठनात्मक पुनर्गठन और क्षमता निर्माण की आवश्यकता भी एक महत्वपूर्ण मुद्दा है जिसे नजरअंदाज नहीं किया जा सकता। दसवीं योजना के दौरान, सार्वजनिक क्षेत्र में जल आपूर्ति उपयोगिताओं के कार्य— निष्पादन में सुधार के लिए समन्वित प्रयास किए जाएंगे। उपयुक्त संगठनात्मक पुनर्गठन, आधुनिक प्रबंध निधि तयों, कठोर पर्यवेक्षण, सेवा के नियमों में संशोधन और प्रशिक्षण तथा अभिप्रेरणा के उपायों द्वारा कार्मिकों में अधिक उत्तरदायित्व की भावना को सुनिश्चित किया जाना चाहिए। इस प्रकार की कुछ चुनी हुई प्रायोगिक परियोजनाएं सी पी ही ओ के पर्यवेक्षण में प्रारंभ की जाएगी, जिनसे ऐसे प्रयत्नों की उपयोगिता, प्रक्रिया और कार्य विधि स्थापित करने में सहायता मिलेगी।

केन्द्रीय योजना के अंतर्गत जल—आपूर्ति स्कीमों का वित्तपोषण

6.2.41 केन्द्रीय सहायता तथा सांस्थानिक वित्त के साथ राज्य सरकारों द्वारा किए गए सतत् प्रयत्नों ने यह सुनिश्चित कर दिया है कि गहरी केन्द्रों के पास एक या अधिक जल आपूर्ति स्कीमों मौजूद हैं। नई गुरु की गई जल आपूर्ति स्कीमों, जिनमें त्वरित गहरी जल आपूर्ति कार्यक्रम के अंतर्गत प्रारंभ की गई स्कीमों भी शामिल हैं, अधिकतर परिवर्धन स्कीमों हैं जिनके अंतर्गत जल की उपलब्धता बढ़ाने का प्रयत्न किया गया है। जहां जल की आपूर्ति पर्याप्त मात्रा में नहीं होती वहां तो ये स्कीमों आवश्यक हैं और उन्हें यह सुनिश्चित करने के बाद ही प्रारंभ किया जाना चाहिए कि पहले वाली स्कीमों इष्टतम स्तर पर चल रही हैं जैसा कि इस अध्याय में बताया गया है।

योजना सहायता का उद्देश्य

6.2.42 विभिन्न केन्द्र— प्रायोजित स्कीमों के अंतर्गत सहायता देने का उद्देश्य गहरी स्थानीय निकायों को सहायता देना है ताकि वे अपनी परियोजना की लागत को आंशिक रूप से पूरा करके, जल

आपूर्ति की स्कीमों को सफल बना सकें, विशेष रूप से ऐसे स्थानों पर जहां परियोजना लगाने का खर्च ऐसे विशेष कारणों से बहुत ज्यादा है, जो स्थानीय प्राधिकरणों के बूते से बाहर हैं। किंतु आंशिक रूप से सहायता— प्राप्त स्कीमें प्रचार होने के बाद वाणिज्यिक आधार पर चलाई जानी चाहिए।

6.2.43 जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था के लिए केन्द्रीय सरकार से मिलने वाली सहायता स्पष्ट रूप से उन्हीं परियोजनाओं के लिए होनी चाहिए जिनकी लागत बहुत ऊंची हो और परियोजना को व्यवहार्य और साख-योग्य बनाने के लिए अनुदान राशि की आवश्यकता हो। यह सहायता गरीबों की जरूरतों को भी पूरा करे जो इस के हिताधिकारियों में तो शामिल हों पर परियोजना की लागत में हाथ न बंटा सकें, यह सहायता ऐसे छोटे कस्बों को भी दी जा सकती हैं जिनके संसाधन सीमित हों। इसके अलावा, पुनर्गठन के संक्रमण—कालीन खर्चों को, जैसे अधिक कार्यकुशलता प्राप्त करने के उद्देश्य से स्कीमों के नवीकरण तथा आधुनिकीकरण के लिए, जिससे सेक्टर का सुधार होगा, किए जाने वाले निवेश के खर्च को भी केन्द्रीय सहायता से पूरा किया जा सकेगा। इसलिए अनुदान सहायता प्रत्येक परियोजना के लिए, एक निश्चित प्रतिशत के आधार पर, अलग-अलग मात्रा में दी जानी चाहिए, सब परियोजनाओं को मिलाकर नहीं। तथापि, 50 प्रतिशत अनुदान की एक अधिकतम सीमा निर्धारित की जा सकती है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि स्कीमें आर्थिक दृष्टि से पूरी तरह सोच-विचार कर तैयार की गई हैं।

6.2.44 जो राज्य केन्द्रीय सहायता चाहता हो उसे चाहिए कि वह सहायता मांगने से पहले सुधारात्मक उपायों को कार्यान्वित कर ले। ये सुधार हैं : एक स्वतंत्र नियामक व्यवस्था स्थापित करना, उपभोक्ता प्रभार लगाना, और जल आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था का प्रबंध करने वाले व्यावसायिक अधिकारी दलों को स्वायत्तता तथा कार्यात्मक शक्ति देना।

6.2.45 इस समय स्थिति यह है कि सरकारी

संगठन जैसे पी एच ई प्रभाग अथवा राज्य जल आपूर्ति बोर्ड परियोजना के निष्पादन पर एकाधिकार रखते हैं। गरीबी स्थानीय निकायों और सरकारी संगठनों के बीच का संबंध बिल्कुल स्पष्ट होना चाहिए और एक पारस्परिक करार पर आधारित होना चाहिए, जो परा-सरकारी संगठन अथवा विभाग को परियोजना कार्य को निर्धारित और गुणवत्ता के अनुसार समय पर पूरा करने के लिए बाध्य करे और यदि काम समय पर पूरा नहीं हुआ अथवा/ और उसकी गुणवत्ता स्वीकार्य नहीं हुई तो वह दण्ड का भागी हो। परियोजनाओं को तैयार करने और उनका पर्यवेक्षण करने के लिए निजी सेक्टर के परामर्श-अभिकरणों को अभी अवसर दिया जाए और ऐसा वातावरण बनाया जाए जिसमें निजी तथा सार्वजनिक सेक्टर दोनों को अपनी कुशलता दिखाने का समान अवसर मिले।

6.2.46 स्थानीय अंशदान आमतौर पर परियोजना लागत के 10 प्रतिशत भाग से कम नहीं होना चाहिए और वह स्कीम के हिताधिकारियों से परियोजना कार्य से पहले ही वसूल कर लिया जाना चाहिए। गरीब लोगों पर उसकी लागत का कोई बोझ नहीं पड़ना चाहिए और उनके हिस्से को अनुदान द्वारा पूरा किया जाना चाहिए। परियोजना के ब्योरे, जैसे परियोजना के अंतर्गत जल आपूर्ति में होने वाली वृद्धि, लागत तथा सांविदिक ब्योरे, और संभावित कुल दरें आदि के बारे में जानकारी गरीब नागरिकों को उपलब्ध कराई जानी चाहिए।

सेक्टर सुधार

6.2.47 कुछ ऐसे सुधार करने होंगे जिनसे सेक्टर का प्रबंध अधिक व्यावसायिक कुशलता से किया जा सके, उसे पर्याप्त मात्रा में स्वायत्तता तथा वित्तीय शक्तियां प्राप्त हों और उपभोक्ता प्रभारों की दर तरजीही तौर पर एक स्वतंत्र नियामक प्राधिकरण द्वारा निश्चित की जाए। दसवीं योजना के अंत तक, लक्ष्य यह होगा कि उपभोक्ता प्रभारों के माध्यम से संपूर्ण प्रवर्तन तथा अनुरक्षण का खर्च वसूल कर लिया जाए।

6.2.48 यह एक विरोधाभास ही होगा यदि एक ओर तो गरीबी उपयोगिताएं सरकार और उसके

लिए तैयार नहीं हैं क्योंकि उनके पास विशेषज्ञों की कमी है, वित्तीय कठिनाइयां हैं, और स्कीमें अनुमोदित डिजाइन के मुताबिक पूर्ण रूप से कार्यान्वित/ सम्पन्न नहीं की गई हैं। इसके बावजूद कि राज्यों के क्रियान्वयन अभिकरणों ने स्कीमों को सौंप दिया है फिर भी कुछ मामलों में स्टाफ क्वार्टर तथा चहारदीवारी का काम पूरा नहीं हुआ है जिसके कारण परियोजना की जमीन पर अनधिक त घुसपैठ या कब्जा हो गया है।

- सबसे गंभीर समस्या यह है कि पूंजी-प्रधान परियोजनाओं के रखरखाव के लिए आवश्यक जन-वित्त का अभाव है और जुल्क-दरें नीची होने के कारण और वसूली कम होने की वजह से प्रचालन तथा अनुरक्षण के लिए संसाधनों की कमी है। 'कुछ हद तक लापरवाही', को भी प्रचालन तथा अनुरक्षण के घटिया स्तर के लिए जिम्मेदार बताया गया है। विद्युत-आपूर्ति की खराब स्थिति ने भी मशीनों

6.2.55 दसवीं योजना के लिए शहरी विकास विषय पर नियुक्त कार्यकारी दल ने सिफारिश की है कि त्वरित शहरी जल आपूर्ति कार्यक्रम को 2001 की जनगणना के अनुसार 20,000 से कम जनसंख्या वाले कस्बों में चालू रखा जाय। इससे 2,433 कस्बे इस स्कीम के अंतर्गत सहायता पाने के लिए पात्र हो जाएंगे।

6.2.56 यह सुनिश्चित करने के लिए कि स्कीम के कार्यान्वयन में कोई ढिलाई नहीं है, दसवीं योजना में निम्नलिखित उपाय किए जाने चाहिए।

6.2.57 स्कीम मंजूर होने से पहले ही उसके लिए जमीन प्राप्त कर ली जाए। किसी भी स्कीम को तब तक कोई केन्द्रीय मंजूरी न दी जाए जब तक कि जमीन अग्रिम रूप से प्राप्त न कर ली गई हो।

6.2.58 परियोजना तैयार करने और उसे कार्यान्वित करने के संबंध में, पी एच ई प्रभाग अथवा राज्य जल तथा मलजल-निकासी बोर्ड

की भूमिका परिभाषित की जानी चाहिए जैसा कि अध्याय 6.1 - शहरी विकास में बताया गया है।

6.2.59 परियोजनाओं में देरी करने वाले बहुत-से कारकों के चलते, दसवीं योजना में प्रारंभ की जाने वाली सभी परियोजनाओं के लिए अग्रिम तैयारी, योजना अवधि के पहले वर्ष में, शुरू कर दी जानी चाहिए। दसवीं योजना के दौरान प्रत्येक राज्य को स्कीम के अंतर्गत कितनी केन्द्रीय सहायता दी जाएगी, इसकी सूचना वर्ष 2002-03 में दे दी जानी चाहिए ताकि राज्य स्वयं भी अपनी दसवीं योजना में तदनु रूप प्रावधान कर सकें और परियोजना के चुनाव तथा तैयारी के कार्य में आगे बढ़ सकें। ऐसे राज्यों को अतिरिक्त धनराशियां दी जानी चाहिए जिनका कार्य-निष्पादन औरों की तुलना में उत्तम रहा हो। योजना पर चर्चाओं के समय ही यह सुनिश्चित कर लिया जाए कि वार्षिक स्कीम के अंतर्गत राज्यों द्वारा दिए जाने वाले हिस्से के लिए राज्य के अपने वार्षिक बजट में पर्याप्त व्यवस्था कर ली गई है। अधिक अच्छा तो यह हो कि राज्य अपने हिस्से की राशि अग्रिम रूप से, केन्द्रीय हिस्से के प्राप्त होने से पहले ही, कार्यान्वयन करने वाले अभिकरण के खाते में जमा करा दे। राज्यों को इस बात के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे

शहरी सुधार प्रोत्साहन निधि के अंतर्गत आबंटित अपनी धनराशि का उपयोग शहरी आधारभूत ढांचे की स्कीमों के कार्यान्वयन के लिए करें। दसवीं योजना के दौरान परियोजनाएं मंजूर करने की कार्य-विधि को सरल बनाने के लिए, परियोजनाओं को केन्द्रीय सरकार के पास भेजने की बजाय, राज्य सरकार के स्तर पर ही परियोजना को मंजूरी देने वाली समितियां बनाने का प्रस्ताव है। यह भी प्रस्ताव है कि केन्द्रीय अनुदान सीधे राज्यों के कार्यान्वयन अभिकरणों को ही दिए जाएं।

6.2.60 मंत्रालय नियमित आधार पर स्कीम की प्रगति की निकट से परिवीक्षा/ मानीटरिंग करे और यदि कोई ढिलाई या देरी पाई

जाए तो राज्य को, सुधारात्मक कार्रवाई के लिए, इसकी सूचना दें।

6.2.61 अनुरक्षण के लिए ाहरी स्थानीय निकाय को स्कीम तभी अन्तरित की जाए जब यह सुनिश्चित कर लिया गया हो कि उसके पास अर्हता— प्राप्त कार्मिक हैं जो स्कीम की प्रचालन तथा अनुरक्षण संबंधी जरूरतों को पूरा करने के लिए उचित रूप से प्रशिक्षित हैं। प्रचालन तथा अनुरक्षण के संपूर्ण खर्च को पूरा करने के लिए पर्याप्त मात्रा में उपभोक्ता प्रभार लगाने की व्यवस्था स्कीम की परिधि के भीतर ही राज्य सरकार, कार्यान्वयन करने वाले अभिकरण तथा ाहरी स्थानीय निकाय के बीच करार के माध्यम से कर ली जानी चाहिए।

6.2.62 ाहरी विकास, जल आपूर्ति और सफाई व्यवस्था विषयक कार्यकारी दल ने सिफारिश की है कि ए यू डब्ल्यू एस पी के अंतर्गत छोटे नगरों में जल आपूर्ति की स्कीम के कार्यान्वयन के लिए 100 प्रतिशत केन्द्रीय सहायता दी जाए। किन्तु, पिछले वर्षों में सफाई व्यवस्था संबंधी मुद्दों की आपेक्षिक उपेक्षा को देखते हुए, जल आपूर्ति की अलग— अलग स्कीमों के लिए परिव्यय में वृद्धि करने की बजाय, इस स्कीम के व्याप्ति क्षेत्र को बढ़ाकर उसमें सफाई व्यवस्था, विशेष रूप से अपशिष्ट जल/ मलजल उपचार, ठोस अपशिष्ट/ कूड़ा— करकट का निपटान और सतही मलजल— निकासी जैसी बुनियादी सफाई की व्यवस्था को ामिल करना ज्यादा ठीक रहेगा। ए यू डब्ल्यू एस पी (जिस का नाम बदलकर त्वरित ाहरी जल आपूर्ति और सफाई परियोजना — ए यू डब्ल्यू एस एस पी रख दिया गया है) के अंतर्गत, जिस नगर/ कस्बे को सहायता दी जा रही है उसे एक करार के तहत आबद्ध किया जाना चाहिए कि वह सफाई तथा जल आपूर्ति बढ़ाने की एक मिली— जुली व्यापक स्कीम हाथ में ले और इस स्कीम के अंतर्गत दी जाने

वाली सब्सिडी इन संघटकों के लिए उपलब्ध कराई जाए। साथ ही, नगर कम लागत वाली सफाई (एल सी एस) का कार्यक्रम भी चलाए, जिसके लिए कम लागत वाली सफाई व्यवस्था के अंतर्गत उपलब्ध राशियों का उपयोग किया जाना चाहिए।

6.2.63 ए यू डब्ल्यू एस पी के अंतर्गत हाथ में ली गई परियोजनाओं का उनके गुरु किए जाने के समय से अब तक किए गए वास्तविक कार्य— निष्पादन का जायजा लेने के लिए, मूल्यांकन करना जरूरी हो गया है। ाहरी विकास मंत्रालय यह कार्य दसवीं योजना में करेगा।

शहरी सफाई व्यवस्था

6.2.64 राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के 54वें दौर की रिपोर्ट में यह बताया गया है कि 26 प्रतिशत परिवारों के पास कोई ाैचालय (लैट्रीन) नहीं था; 35 प्रतिशत परिवार सेप्टिक टैंक का इस्तेमाल कर रहे थे, और 22 प्रतिशत परिवार मलजल निकासी/ सीवर प्रणाली का उपयोग कर रहे थे। इससे पता चलता है कि ाहरी क्षेत्रों में 43 प्रतिशत तक परिवारों के पास कोई ाैचालय की व्यवस्था नहीं थी और वे सेप्टिक टैंक या सीवर प्रणाली से भी नहीं जुड़े थे। जहां तक अपशिष्ट के निपटान का संबंध है, 71 प्रतिशत ाहरी परिवारों ने बताया कि घर का कूड़ा/ अपशिष्ट परिवार के सदस्यों द्वारा ही हटाया जाता है, 14 प्रतिशत परिवारों का कूड़ा स्थानीय प्राधिकरण हटाता है, और 12 प्रतिशत घरों का कूड़ा निवासियों के बीच किए गए समझौते के आधार पर निपटाया जाता है। यह बताया गया कि 47 प्रतिशत परिवार अपना कूड़ा उठाकर सामुदायिक कूड़ा घर में डाल आते हैं और 30 प्रतिशत परिवार व्यक्तिगत कूड़ा स्थल पर डालते हैं। 90 प्रतिशत ाहरी परिवारों ने मच्छरों के बारे में चिंता दिखाई, 66 प्रतिशत ने मक्खियों के बारे में शिकायत की और 50 प्रतिशत ने कहा कि वे दुर्गंध की समस्या से

परेशान हैं।

6.2.65 शहरी क्षेत्रों में मल- मूत्र निपटान की प्रणालियों की उपलब्धता नीचे 48 प्रतिशत से ऊपर 70 प्रतिशत तक अलग- अलग है। 300 प्रथम श्रेणी के शहरों में से, लगभग 70 में आंशिक सीवर प्रणालियां और मलजल उपचार की सुविधाएं मौजूद हैं। मलजल उपचार के स्तर बहुत नीचे बताए गए हैं। वर्ष 1994-95 में केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा किए गए एक अध्ययन से यह पता चलता है कि प्रथम श्रेणी के 300 शहरों में कुल मिलाकर 15,800 मिलियन लीटर अपशिष्ट पानी प्रतिदिन (एम एल डी) पैदा होता है, जबकि वहां उपचार की क्षमता मुश्किल से 3,750 एम एल डी की है। 23 राजधानी नगरों में 9000 मिलियन लीटर से अधिक मैला पानी पैदा होता है, उसमें से लगभग 60 प्रतिशत पानी चार महानगरों मुंबई, कोलकाता, दिल्ली और चेन्नई में पैदा होता है। राजधानी नगरों में पैदा हुए कुल अपशिष्ट/ गंदे पानी में से मुश्किल से 30 प्रतिशत पानी ही निपटान से पहले उपचारित किया जाता है। इस प्रकार, अनुपचारित और आंशिक रूप से उपचारित नगरीय अपशिष्ट पानी बहकर जल स्रोतों, जैसे नदियों, झीलों, भूमिगत जल में पहुंच जाता है और वहां के पानी को प्रदूषित कर देता है। दूसरी ओर, कम लागत वाली सफाई व्यवस्था का कार्यक्रम, जो सस्ती विकल्पी प्रौद्योगिकी प्रदान करता है, बहुत कम प्रगति कर सका है, हालांकि वह हाथ से मैला साफ करने की सामाजिक समस्या जिस पर कानूनन पाबंदी लगा दी गई है, से जुड़ा है।

6.2.66 खास तौर पर स्लम बस्तियों में सफाई की खराब हालत के कारण हैजा और आन्त्रशोथ जैसे रोग फैल जाते हैं। जल-वाहित बीमारियां भारत- भर में मृत्यु- दर बढ़ाने का प्रमुख कारण हैं इससे जन- जीवन तथा उत्पादकता को भारी हानि पहुंचती है। एक केस- अध्ययन के अनुसार, जल तथा अस्वच्छता के कारण उत्पन्न रोग 60 प्रतिशत से अधिक

पर्यावरणिक स्वास्थ्य भार और 11 प्रतिशत से अधिक रोग भार के लिए आन्ध्र प्रदेश में उत्तरदायी हैं। रोग के भार का अकेला सबसे बड़ा कारण अतिसार/ दस्त है जो अननुपातिक रूप से पांच वर्ष से कम आयु के बच्चों को होता है।

कम लागत वाली सफाई व्यवस्था

6.2.67 अपमार्जकों (स्कैवेंजर्स) की मुक्ति के लिए शहरी कम लागत वाली सफाई व्यवस्था की केन्द्र- प्रायोजित स्कीम जो 1980-81 में शुरू की गई थी, पहले गृह मंत्रालय और बाद में कल्याण मंत्रालय के अंतर्गत चल रही थी। वर्ष 1989-90 से यह शहरी विकास मंत्रालय के कार्य क्षेत्र में आ गई। इस स्कीम का मुख्य उद्देश्य मौजूदा सूखे गैचालयों को कम लागत वाले पानी डालकर साफ किए जा सकने वाले फ्लश गैचालयों में बदलना और मुक्त किए गए अपमार्जकों को वैकल्पिक रोजगार देना है। इस स्कीम का पुनर्वास संघटक सामाजिक न्याय तथा अधिकारिता मंत्रालय के कार्यक्षेत्र में आता है।

6.2.68 कम लागत वाली सफाई व्यवस्था को सिर पर मैला ढोने की अमानवीय परिपाटी के महत्वपूर्ण समाधान के रूप में देखा जाता है और हाथ से अपमार्जन करने पर पाबंदी लगाने वाला विधान/ कानून और उसका प्रवर्तन शहरी क्षेत्रों में स्वच्छतापूर्ण गैचालयों की स्थापना के अभियान को बल प्रदान करता है। कम लागत वाली सफाई व्यवस्था उन स्थानों में भी उपयुक्त समाधान है जहां उपलब्ध संसाधन जमीन के भीतर मलजल- निकासी की नालियां अथवा सेप्टिक टैंक लगाने के लिए पर्याप्त नहीं हैं। इस स्कीम के अंतर्गत ऐसे सभी घर- परिवार आते हैं जिनके यहां शुष्क गैचालय हैं या गैच- सुविधाएं हैं ही नहीं। इसमें वे परिवार भी शामिल हैं जो स्लम बस्तियों, झोपड़- पट्टियों और अपने- आप बसी कालोनियों में रहते हैं।

6.2.69 इस स्कीम के अंतर्गत, हुडको ऋण के साथ— साथ केन्द्रीय सब्सिडी भी दी जाती है। सब्सिडी आर्थिक स्थिति के अनुसार अलग-अलग दरों पर दी जाती है। जैसे, आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों के लिए 45 प्रतिशत तक और निम्न आय वर्ग के लिए 25 प्रतिशत तक दी जाती है। मध्य और उच्च आय वर्गों के लिए कोई सब्सिडी नहीं दी जाती। ऋण कुल लागत के 50 प्रतिशत से 75 प्रतिशत तक दिया जाता है; ऋण पर 10 प्रतिशत की दर से ब्याज देना होता है और संपूर्ण ऋण 15 वर्षों में वापस अदा करना होता है। ऋण पैसा दो और इस्तेमाल करो सिद्धान्त के आधार पर चलने वाले सामुदायिक गौचालयों, स्लम बस्तियों में और चालों में सांझे गौचालयों के निर्माण के लिए भी दिया जाता है। सब्सिडी गौचालय के निचले ढांचे की लागत तक ही सीमित होती है, लेकिन ऊपर के ढांचे के लिए हुडको से ऋण लिया जा सकता है। ऋण लेने के लिए राज्य सरकार की गारंटी देनी होती है। इस कार्यक्रम के प्रबंध के लिए, हुडको को एक अलग प्रकोष्ठ खोलना पड़ा, और हुडको के क्षेत्रीय कार्यालयों से यह आशा की गई कि वे प्रस्ताव तैयार करने के काम में राज्य सरकारों को मदद देंगे। मार्ग-निर्देशों में केन्द्रीय स्तर पर एक समन्वय समिति और राज्य स्तर पर भी एक समन्वय समिति स्थापित करने की व्यवस्था है। राज्य स्तर पर प्रकोष्ठ बनाने के लिए अथवा किसी मौजूदा संस्थापकों को नामांकित करने के लिए सिफारिश की गई है। यह प्रकोष्ठ/ संस्था सब्सिडी और हुडको ऋणों के आवेदन पत्र कार्यान्वयन करने वाले अभिकरणों तक भेजेगा। यह प्रकोष्ठ सोसाइटी के रूप में पंजीकृत करवाया जा सकता है। मध्य प्रदेश राज्य में स्लम सफाई बोर्ड को जिम्मेदार अभिकरण के रूप में नामांकित किया गया है।

स्कीम की प्रगति

6.2.70 योजना आयोग द्वारा गठित एक समिति

के अनुमान के अनुसार, 1989 में, 17हरी क्षेत्रों में कुल मिलाकर 400,000 अपमार्जक (स्कैवेंजर) और 5.4 मिलियन सूखे गौचालय थे, और हाथ से अपमार्जन करने का रिवाज अब भी 3117 कस्बों में चल रहा है। सात राज्यों अर्थात् गोआ, केरल, गुजरात, मणिपुर, मिजोरम, सिक्किम और त्रिपुरा ने अपने आप को अपमार्जक मुक्त घोषित कर दिया है। इसी प्रकार, छह संघ राज्य क्षेत्रों यानी अंडमान और निकोबार द्वीप समूह, पांडिचेरी, चंडीगढ़, दादरा और नगर हवेली, दमन व दीव और लक्षद्वीप ने भी अपने अपमार्जक मुक्त होने की घोषणा कर दी है।

6.2.71 ऐसे परिवारों की संख्या जिन्हें मानव मल हटाने की उचित प्रणाली उपलब्ध है, उन परिवारों से अवश्य ही अधिक होगी जिनके यहां समिति के अनुमानों के अनुसार शुष्क गौचालय हैं क्योंकि इन्हीं अनुमानों में 17हरी क्षेत्रों में उन परिवारों की संख्या 7.3 मिलियन बताई गई है जिनके यहां शुष्क गौचालय भी नहीं हैं और वे खुले स्थानों पर मलोत्सर्ग करते हैं। इसलिए कम लागत वाली सफाई व्यवस्था या सामुदायिक गौचालय की सुविधा के जरूरतमंद परिवारों की संख्या, और भी ऊंची नहीं तो 15 मिलियन तक तो हो ही सकती है।

6.2.72 15 मार्च 2002 की स्थिति के अनुसार इस स्कीम की प्रगति संबंधी आंकड़े नीचे दिए गए हैं :

वित्तीय प्रगति

मंजूर की गई स्कीमें	— 847
शामिल किए गए कस्बों	
की संख्या	— 1,317
परियोजना लागत	— 1,435.51 करोड़ रु.
मंजूर की गई सब्सिडी	— 486.891 करोड़ रु.
मंजूर किया गया ऋण	— 592.69 करोड़ रु.
जारी की गई सब्सिडी	— 250.67 करोड़ रु.
ऋण की जारी की गई राशि	— 309.18

करोड़ रु.

भौतिक प्रगति

कुल मंजूर की गई इकाइयां —
35,53,585

- परिवर्तन — 17,05,701
- निर्माण — 18,47,884
- सामुदायिक गैचालय— 3,966

पूरी की गई इकाइयों की संख्या — 14,58,274
पूरे किए गए सामुदायिक गैचालय — 2,982
चल रही स्कीमों की संख्या

- परिवर्तन — 1,05,619
- निर्माण — 2,12,987
- सामुदायिक गैचालय— 185

अपमार्जक मुक्त घोषित कस्बे— 387
मुक्त कराए गए अपमार्जक — 37,430

6.2.73 इन आंकड़ों से पता चलता है कि :

- नौवीं योजना में, असम, बिहार, हरियाणा, जम्मू तथा कश्मीर, केरल (हाथ से अपमार्जन कार्य से मुक्त घोषित), कर्नाटक, उड़ीसा, पंजाब, झारखंड, त्रिपुरा और अंडमान तथा निकोबार द्वीप समूह में कोई भी ऋण या सब्सिडी मंजूर नहीं की गई थी।
- गुजरात, नागालैंड, मिजोरम, सिक्किम, अरुणाचल प्रदेश और हिमाचल प्रदेश ने भी स्कीम के अंतर्गत उसके प्रारंभ से ही कोई ऋण या सब्सिडी नहीं ली है।
- लगभग 37 प्रतिशत ऋण राशि और 24 प्रतिशत सब्सिडी आंध्र प्रदेश द्वारा निकाल ली गई है और वह इस मामले में नौवीं योजना से पहले और इसके दौरान भी समनुरूप रहा है।
- अन्य बड़े हिताधिकारी रहे हैं : हरियाणा, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश,

पश्चिम बंगाल। स्कीम के अंतर्गत जारी किए गए ऋण तथा सब्सिडी की कुल राशि में से 92 प्रतिशत राशि इन्हीं दस राज्यों के हिस्से में आई है। किंतु, हरियाणा तथा कर्नाटक के मामले में कार्य निष्पादन आठवीं योजना में और नौवीं योजना के पहले तीन महीनों में ही हुआ है।

- आठवीं योजना के प्रारंभ में मौजूद शुष्क गैचालयों में से मुश्किल से 13 प्रतिशत गैचालय ही आठवीं योजना और नौवीं योजना के पहले तीन वर्षों में स्वच्छतापूर्ण गैचालय (सैनिटरी टॉयलेट) में परिवर्तित किए गए।

कार्यक्रम की समीक्षा

6.2.74 इकाइयों की संख्या के मामले में बकाया रहे काम के अलावा, और भी कई महत्वपूर्ण मुद्दे हैं, जैसे लगाई गई इकाइयों को उपभोक्ताओं द्वारा अपनाया जाना। स्कीम का मूल्यांकन आंध्र प्रदेश और महाराष्ट्र में 1990 में, पश्चिम बंगाल में 1991 और उत्तर प्रदेश राजस्थान, हरियाणा, पंजाब और महाराष्ट्र में 1994 में किया गया। उत्तर प्रदेश में समुदाय और स्त्रियों की भागीदारी बढ़ाने के लिए एक 'बेंचमार्क रिपोर्ट' 1994में विश्व स्वास्थ्य संगठन के प्रायोजन में तैयार की गई थी। इन मूल्यांकनों ने कार्यक्रम की कुछ समस्याओं को उजागर किया और उल्लेखनीय प्रगति के अभाव में, ऐसा प्रतीत होता है कि नौवीं योजना में उस पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया, हालांकि उस दौरान स्कीम का कोई मूल्यांकन नहीं किया गया।

6.2.75 इस कार्यक्रम की प्रगति धीमी रही जिसके अनेक कारण हैं, जैसे, सब्सिडी नीचे के ढांचे तक सीमित है, ऋण की राशि छोटी है, और उसमें शामिल हिताधिकारियों की संख्या बड़ी है, जिसकी वजह से स्थानीय निकायों का काम कठिन हो गया है क्योंकि

ये निकाय खर्च को पूरा करने तथा ऋण को वापस अदा करने के लिए हिताधिकारियों से पर्याप्त मात्रा में पैसा इकट्ठा नहीं कर सकते। इसी वजह से राज्य भी गारंटी देने के लिए तैयार नहीं होते। दूसरी ओर, अपनी नीति को ध्यान में रखते हुए, हुडको भी ऋण देने में हिचकता है क्योंकि इन नगर निकायों की वित्तीय स्थिति अच्छी नहीं है और अधिकांश गहरी स्थानीय निकायों को राज्य की गारंटी के बिना धनराशियां नहीं दी जा सकतीं।

6.2.76 परियोजना का प्रबंध भी कमजोर रहा है और आयद ही कोई ऐसा राज्य हो जो कार्यक्रम का प्रचार कर सके और उसके कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण कर सके। इसलिए उपयोगकर्ताओं की जरूरतों और पसंदों को देखते हुए, स्थानीय रूप से उपलब्ध उपयुक्त तथा किफायती सामग्री का इस्तेमाल करके नीचे तथा ऊपर के ढांचों में स्थानीय विकल्पों का विकास करने, गौचालय इकाइयों के निर्माण का प्रशिक्षण देने, गैर-सरकारी संगठनों को साथ लेने, गुणवत्ता का नियंत्रण करने और उपयोगकर्ताओं को इस विषय में शिक्षित करने आदि के लिए बहुत कम प्रयत्न किया गया है। यह भी देखने को मिला है कि लालफीताशाही के कारण राज्यों के कार्यान्वयन करने वाले अभिकरणों को परियोजना निधियां सौंपने में देरी हुई है। कमजोर पर्यवेक्षण के कारण, कुछ मामलों में पैसे की हेराफेरी भी सुनी गई है।

कम लागत वाली सफाई व्यवस्था का महत्व

6.2.77 जिन नगरों में सीवर प्रणाली है, उनके पास अक्सर मल-जल उपचार संयंत्र नहीं होता। इसके परिणामस्वरूप जल स्रोत प्रदूषित हो जाते हैं। एक अनुमान के अनुसार, 80 प्रतिशत प्रदूषण अकेले मल जल के कारण होता है। सभी नगरों में और वहां भी सभी निवासियों के लिए भूमिगत सीवर प्रणाली या सेप्टिक टैंक की व्यवस्था करना संभव नहीं है। सर्वप्रथम, सर्वाधिक गहरीकृत, औद्योगिकृत तथा घनी आबादी वाले गहरी

केंद्रों में सीवर की व्यवस्था की जाए और साथ ही, मल-जल उपचार संयंत्र की स्थापना को प्राथमिकता दी जाए जिससे कि जल स्रोतों का प्रदूषण न हो। अधिकांश गहरी केंद्रों के लिए कम लागत वाली सफाई प्रणाली ही उपयुक्त प्रौद्योगिकी है।

6.2.78 कम लागत वाली सफाई व्यवस्था कोई ऐसा कार्यक्रम नहीं है जो केवल गहरी गरीब लोगों या स्लम निवासियों के लिए ही हो। इसे उन स्थानों के लिए भी उपयुक्त हल के तौर पर प्रचारित करना होगा, जहां भूमिगत सीवर प्रणाली व्यवहार्य न हो। इसलिए, स्वच्छता सुविधाओं के इच्छुक परिवारों को, दो गड्ढे वाले तथा ऊपर से पानी डालकर साफ किए जाने वाले गौचालय मॉडल पर आधारित ऐसी सस्ती प्रणाली देनी होगी जो उनकी आवश्यकताओं को पूरा कर सके और जिसमें पैसा भी उतना ही लगे जितना लगाने की उनमें सामर्थ्य हो। कम लागत वाली स्वच्छता प्रणाली को पर्यावरणिक स्वास्थ्य के अनुरक्षण के अंतर्गत सर्वोत्तम रीति के रूप में प्रचारित किया जाता है। इसमें जल आपूर्ति की व्यवस्था, पर्यावरण की रक्षा और पर्यावरणिक स्वच्छता का परिरक्षण और शिशुओं, गर्भवती तथा दूध पिलाने वाली माताओं और बच्चों के स्वास्थ्य को उन्नत बनाने का कार्य शामिल है। एक नगर या गहर के भीतर, एक ऐसा समन्वित कार्यक्रम प्रारंभ करना सबसे अधिक उपयुक्त उपाय होगा जिसमें स्कूलों, अलग-अलग परिवारों तथा सार्वजनिक स्थानों में स्वच्छता रखने का कार्य शामिल हो और जिसमें गहरी गरीब लोगों तथा स्लम निवासियों और पटरी पर रहने, सोने वालों की स्वच्छता संबंधी

जरूरतों पर विशेष ध्यान दिया जाए। सफाई और अपशिष्ट जल के उपचार की व्यवस्था किए बिना जल आपूर्ति पर ध्यान देने की परिपटी को दसवीं योजना में छोड़ देना चाहिए।	उत्तर प्रदेश	158	40	58
कार्यक्रमों में सुधार लाने के उपाय	उत्तर प्रदेश	2,809	2,663	120
	उड़ीसा	10	10	0
	उत्तर प्रदेश	100	0	0

6.2.79 कार्यान्वयन संगठन की कार्यालय ; राज्यों को एक राज्य स्वच्छता परिषद की स्थापना करनी चाहिए जो इस कार्यक्रम के पर्यवेक्षण की सर्वोपरि प्रभारी हो। इस परिषद

वाल्मीकि अंबेडकर आवास योजना के अंतर्गत सामुदायिक शौचालय संकुल

6.2.86 हुडको भी रैन बसेरा स्कीम के अंतर्गत 'पैसा दो और इस्तेमाल करो' किस्म के सशुल्क शौचालय बनाने के कार्यक्रम के कार्यान्वयन में शामिल है और उसने ऐसे सशुल्क शौचालयों के लिए 69 स्कीमें मंजूर की हैं, जिसके अंतर्गत प्रति सीट 14000 रु. की दर से सब्सिडी दी जाती है। इस स्कीम को वाल्मीकि अंबेडकर आवास योजना (वांबे) में उसके सफाई संघटक के रूप में मिला दिया गया है, जिसके लिए 20 प्रतिशत निधियां निर्धारित की गई हैं। अकेले अलग-थलग स्थापित शौचालय संकुल, जो स्लम आवास कालोनियों में स्थापित शौचालयों से भिन्न होते हैं, पहले की तरह ही स्कीम के अंतर्गत वित्त पोषित किए जाते रहेंगे।

6.2.87 सामुदायिक शौचालयों की आवश्यकता स्लम तथा पटरी वासियों, रिक्शा खींचने वालों और और चलते-फिरते खानाबदोश लोगों के लिए होती है। किंतु नगर प्राधिकारियों द्वारा इन शौचालयों के अनुरक्षण तथा रखरखाव के विषय में जो अनुभव हुआ है वह बहुत ही खराब है। इनकी हालत इतनी गंदी है कि लोग इन सार्वजनिक शौचालयों में जाने की बजाय खुले में मल-त्याग करना ज्यादा पसंद करते हैं। इसलिए इन शौचालयों के रखरखाव का काम किसी गैर-सरकारी संगठन अथवा समुदाय आधारित संगठन को सौंप दिया जाना चाहिए। इनका इस्तेमाल करने वाला समुदाय इन शौचालयों के रखरखाव के लिए मासिक रूप से एक छोटी सी रकम दे और वह धन राशि सफाई, जल-आपूर्ति और उनकी देखभाल करने वाले के पारिश्रमिक पर खर्च की जाए।

6.2.88 खानाबदोश या अस्थायी आबादी के लिए तथा बस स्टैंड, बाजार, पार्क तथा अन्य ऐसे सार्वजनिक स्थानों के लिए जहां लोग इकट्ठे होते हैं, 'पैसा दो और इस्तेमाल करो' किस्म के शौचालय बनाने और उनकी देखभाल करने का काम सुलभ इंटरनेशनल जैसी किसी गैर-सरकारी संगठन द्वारा किया जाना चाहिए। ऐसे भी उदाहरण देखने को मिले हैं जिनमें ऐसे शौचालयों से आमदनी खर्च से अधिक हुई है। कुछ शौचालयों की वाणिज्यिक सक्षमता के बावजूद, कार्य दल (टास्क फोर्स) के मतानुसार यह समझ लेना समय-पूर्व होगा कि

यह कार्यक्रम अपने बूते पर चल सकेगा। इसलिए, दसवीं योजना में, शहरी गरीब लोगों के लिए सामुदायिक शौचालय और चलती-फिरती या अस्थायी आबादी के लिए पैसा दो और इस्तेमाल करो किस्म के सशुल्क शौचालयों के निर्माण के लिए केन्द्रीय सरकार से सब्सिडी के माध्यम से सहायता मिलती रहनी चाहिए।

शहरी अपशिष्ट जल का उपचार

6.2.89 सतही जल के 75 प्रतिशत संसाधन प्रदूषित हैं और 80 प्रतिशत प्रदूषण अकेले मल जल के कारण होता है। दूसरी ओर मल जल में जैव पदार्थों के अलावा, नाइट्रोजन और पोटेशियम भी पर्याप्त मात्रा में होता है और ये चीजें पौधों की बढ़ोतरी के लिए आवश्यक पोषक तत्व हैं। सीवेज यानी मल जल को मीथेन ईंधन का एक सस्ता स्रोत माना जाता है। इस प्रकार, यह अपशिष्ट जल उचित उपचार तथा परिसंस्करण के बाद एक बहुमूल्य संसाधन बन सकता है।

6.2.90 जल आपूर्ति का मल जल उत्पादन के साथ सीधा संबंध है। 50,000 से 100,000 तक की जन संख्या वाले 345 नगरों का सर्वेक्षण करने से पता चला है कि उनमें से 95 प्रतिशत से अधिक नगरों के पास जल उपचार की सुविधाएं नहीं हैं और मल जल को निपटाने का मुख्य तरीका यही है कि उससे प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रूप से सिंचाई की जाती है अथवा यों ही जमीन पर छोड़ दिया जाता है।

नदियों के किनारे बसे हुए नगरों के लिए मल जल निकासी की स्कीम

6.2.91 नदी जल के प्रदूषण की समस्या विशेष रूप से उन शहरों के मामले में बहुत गंभीर है जो घनी आबादी वाले हैं और नदी के किनारे बसे हुए हैं और जिनके मल जल के उपचार के लिए अथवा ठोस अपशिष्ट/कूड़े करकट के निपटान के लिए पर्याप्त सुविधाएं नहीं हैं। ऐसे मामलों में, ठोस तथा तरल दोनों प्रकार का शहरी अपशिष्ट सीधे नदियों में पहुंच जाता है और प्रदूषण की गंभीर समस्या पैदा कर देता है। पर्यावरण तथा

बाक्स 6.2.4 गंगा सफाई योजना में पहचानी गई समस्याएं

- अधिकांश गहरों तथा नगरों/ कस्बों में भूमिगत मल जल निकासी की प्रणाली और मल जल का उपचार करने की सुविधाएं नहीं हैं। परिणामस्वरूप अनुपचारित मल जल पास के नदी नाले अथवा झील या तालाब में छोड़ दिया जाता है।
- गहरी जल निकायों के प्रदूषण तथा अस्वच्छ परिस्थितियों की समस्या को दूर करने के लिए, एक एकीकृत पद्धति अपनाई गई है जिसमें सभी प्रकार के कार्य, जैसे आन्तरिक मल जल निकासी प्रणाली, मल जल उपचार संयंत्र, कम लागत वाले गौचालय, ठोस अपशिष्ट का संगठित प्रबंध और अन्य खतरनाक अपशिष्टों का प्रबंध शामिल है।
- न तो राज्य सरकारें और न ही गहरी स्थानीय निकाय मौजूदा सुविधाओं तथा कार्यक्रम के अंतर्गत निर्मित परिसम्पत्तियों के प्रचालन तथा अनुरक्षण के लिए आवश्यक सभी संसाधनों की व्यवस्था कर पाते हैं। परिणामस्वरूप, संयंत्र और सुविधाओं का अनुरक्षण उचित रूप से नहीं हो पा रहा है। उपयोक्ता/ उपभोक्ता प्रभार तथा सेवा कनेक्शन के लिए निधियों का संग्रहण गहरी पर्यावरण को सुधारने के लिए आवश्यक है। इसके लिए यह भी आवश्यक है कि सर्वप्रथम इकाइयों का 'स्वामित्व' गहरी स्थानीय निकायों के पास रहे।
- मल जल के उपचार के लिए कौन सी प्रौद्योगिकियां अपनाई जाएं, यह भी एक चिन्ता का विषय है। परंपरागत प्रौद्योगिकियों के लिए बिजली की जरूरत होती है जिसके लिए प्रभार चुकाने पड़ते हैं। दूसरी ओर, कम लागत वाली प्रौद्योगिकियों, जैसे तालाब आदि, के लिए बड़े बड़े भूखंडों की आवश्यकता होती है, जो गहरों या कस्बों में आसानी से नहीं मिल सकते। इसलिए मध्यवर्ती प्रौद्योगिकियों को ही अपनाना होगा, यही एक विकल्प है। इस विषय में आगे और अनुसंधान तथा विकास किए जाने की आवश्यकता है।
- जीवाणु प्रदूषण और रोगजनक पदार्थों में कमी करना भी जरूरी है। परंपरागत प्रौद्योगिकियां इस समस्या का पर्याप्त समाधान नहीं सुझातीं। दूसरी ओर, तालाब इस मुद्दे का हल पेश करते हैं लेकिन उनके लिए इतनी खाली जमीन कहां से आए।
- बड़े बड़े नगरों में, जिनमें दिल्ली जैसी राजधानियां भी शामिल हैं, ठोस अपशिष्ट/ कूड़े करकट के प्रबंध के लिए अभी बहुत कुछ किया जाना बाकी है। नगर के ठोस कूड़े करकट के ढेरों से रोगजनक और प्रदूषक पदार्थ तथा जीव पैदा होकर बाहर फैलते हैं और अंततः पास के जलाशय या जल स्रोत में पहुंच जाते हैं। बहुत से नगरों में तो नगर का कूड़ा करकट नदियों में बहा दिया जाता है। इसी प्रकार, अस्पताल से निकले अपशिष्ट या खतरनाक कूड़े करकट के निपटान के लिए बहुत से बड़े नगरों में कोई व्यवस्था नहीं की गई है। ठोस अपशिष्ट के पर्याप्त प्रबंध के लिए धन राशियों की व्यवस्था करना गहरी स्थानीय निकायों के लिए एक बड़ी भारी मुसीबत है।

कम लागत वाले गौचालय और स्थल पर उपचार की सुविधाओं से अपशिष्ट जल की मात्रा को कम करने में काफी सहायता मिलेगी। गहरी पर्यावरण में सुधार के लिए जनता को जागरूकता तथा सहभागिता आवश्यक है। इस मुद्दे पर हमने कृष्णा (एन डब्ल्यू एस पी) के व्यापक-क्षेत्र को बढ़ाकर उसमें सफाई व्यवस्था को भी शामिल करने का प्रस्ताव है। इसके अलावा, कई अन्य स्कीमों में, जैसे आई डी एस एम टी, मेगा सिटी परियोजना, और सांस्कृतिक दृष्टि से महत्वपूर्ण नगरों/ गहरों के प्रस्तावित कायाकल्प की स्कीम, भी सफाई की

शहरी अपशिष्ट जल दसवीं योजना के लिए कार्य बिंदु

- गहरी विकास मंत्रालय के अंतर्गत ऐसी कोई स्कीम नहीं है जो गहरी अपशिष्ट जल के उपचार की समस्या को हल कर सके। पर्यावरण की स्वच्छता के लिए इस मुद्दे के महत्व को देखते हुए, दसवीं योजना में

परियोजनाओं पर लागू की जाएगी, जिनमें अपशिष्ट जल का उपचार भी शामिल होगा।

- शहरी गंदे पानी के इस्तेमाल पहले से ही खेती तथा बागवानी में व्यापक रूप से किया जा रहा है, लेकिन उसके इस उपयोग का स्वास्थ्य पर क्या प्रभाव पड़ता है, उसका भी अध्ययन किया जाना चाहिए। उपचारित अपशिष्ट जल को सिंचाई के काम में लेने का जो प्रौद्योगिकीय हल है उसका भी आगे और विकास और कार्यान्वयन किया जाना चाहिए।
- जो नवाचारात्मक मॉडल सफल साबित हुए हैं उनकी पुनरावृत्ति को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है। इनमें से एक मॉडल है कानपुर की स्लम बस्तियों में मानव अपशिष्ट की वृत्त से संचालित जल आपूर्ति की व्यवस्था।
- उपचार की परंपरागत तकनीकें, जैसे टपकाने वाले फिल्टर, सक्रिय अवसाद प्रक्रिया, विस्तारित वायु मिश्रण वातित लैगून/ समुद्र ताल, आक्सीकरण नालियां/ खाइयां, अपप्लो एनीरोबिक स्लज ब्लैंकेट रिएक्टर, कांटैक्ट बायोलॉजिकल डिस्क रिएक्टर आदि सभी परखी हुई प्रौद्योगिकियां हैं जिनकी कार्य कुशलता एक जैसी नहीं है। इनमें से, स्थानीय परिस्थितियों को देखते हुए उपयुक्त उपचार प्रणाली चुननी होगी और बहिःस्राव के उपचार तथा निपटान के कारगर तरीके का चुनाव करना होगा। शहरी क्षेत्रों में जहां जमीन की किल्लत होती है, ये प्रणालियां शहर के अपशिष्ट जल का उचित मात्रा में उपचार करने के लिए विशेष रूप से उपयोगी होती हैं। किंतु ये प्रणालियां पूंजी तथा प्रचालन एवं अनुरक्षण दोनों ही दृष्टियों से महंगी हैं और उनमें से कुछ में तो ऊर्जा की अधिक आवश्यकता होती है। ऐसी स्थिति में अधिकांश शहरी स्थानीय निकाय संभवतः इतनी महंगी उपचार प्रणालियों का खर्च बर्दाश्त न कर सकें।
- ऐसी परिस्थितियों में, यदि पर्याप्त मात्रा में

जमीन उपलब्ध हो तो सरल उपचार प्रणालियां जैसे स्थिरीकरण तालाब, कसपत तालाब, क त्रिम नम जमीनें आदि, प्रभावकारी साबित हो सकती हैं। शहरी क्षेत्रों में जहां विस्तृत सीवर प्रणाली स्थापित नहीं हुई है, जैसे शहरों या नगरों के बाहरी इलाकों में, वहां पर सेप्टिक टैंक, सोख गड्ढे, दो गड्ढों वाले गैचालयों जैसी सफाई की प्रणालियां मध्यवर्ती प्रौद्योगिकी के रूप में अपनाई जा सकती हैं। इसके अलावा, विकेन्द्रीकृत अपशिष्ट उपचार प्रणालियों को भी यथासंभव अपनाया जा सकता है।

- अपशिष्ट जल के उपचार तथा ठोस कूड़े के निपटान के लिए कई नई पद्धतियों का पता लगाया गया है। बड़े आवास संकुलों में और बस्तियों में अपशिष्ट जल का स्थल पर ही प्रबंध कर देना ऐसा ही एक विकल्प है। बहुत से कम लागत वाले प्रौद्योगिकीय हल ऐसे विकेन्द्रीकृत अपशिष्ट जल उपचार संयंत्रों के लिए उपलब्ध हैं। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि प्रत्येक स्थान और बस्ती के लिए उपयुक्त उपाय ही किए जाएं।

ठोस अपशिष्ट प्रबंध

6.2.92 भारत प्रतिवर्ष लगभग 42 मिलियन टन शहरी ठोस अपशिष्ट/ कूड़ा करकट पैदा करता है। पैदा किए जाने वाले कूड़े की प्रति व्यक्ति मात्रा 0.2 किलोग्राम से 0.6 किलोग्राम प्रतिदिन है और ठोस नगरीय अपशिष्ट उत्पादन की प्रति व्यक्ति दर अनुमानतः लगभग 0.4 किलोग्राम प्रतिदिन है।

6.2.93 यह अनुमान लगाया गया है कि अपशिष्ट उत्पादन की प्रति व्यक्ति मात्रा लगभग 1.3 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से बढ़ रही है और शहरी आजादी प्रति वर्ष 3 से 3.5 प्रतिशत की दर से बढ़ रही है, इसलिए शहरों में ठोस अपशिष्ट की मात्रा प्रति वर्ष लगभग 5 प्रतिशत की दर से बढ़ रही है। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा शहरी अपशिष्ट प्रबंध पर कम संसाधनों तथा प्रणाली की अपर्याप्तताओं के कारण, पहले से ही काफी दबाव महसूस किया जा रहा है। जब तक कि ठोस अपशिष्ट के प्रबंध

और ऐसी निर्माण प्रणालियों के लिए, जिनमें उचित अपशिष्ट प्रबंध की बुनियादी आवश्यकताएं शामिल हों, संसाधनों का प्रवाह बढ़ाया नहीं जाता, तब तक गहरी अपशिष्ट की समस्या और भी गंभीर हो जाएगी और पर्यावरणिक स्वास्थ्य समस्याएं उत्पन्न कर देंगी। गहरी अपशिष्ट में नई क्या-क्या चीजें शामिल होंगी यह भी एक विचारणीय विषय है क्योंकि कागज और प्लास्टिक दोनों ही किस्म की पैकेजिंग सामग्री का इस्तेमाल दिन-पर-दिन बढ़ता जा रहा है।

6.2.94 अक्टूबर 2000 में, पर्यावरण तथा वन मंत्रालय ने नगरीय ठोस अपशिष्ट (प्रबंध एवं संभाल) नियम, 2000 अधिसूचित किए थे जिनमें नगरीय ठोस अपशिष्ट के संग्रहण, पथक्करण, भंडारण, परिवहन, प्रक्रमण तथा निपटान के संबंध में प्रक्रियाएं तथा मार्ग-निर्देश निर्धारित किए गए हैं। नियमों में यह अपेक्षा की गई है कि सभी गहर 31 दिसम्बर 2001 तक उपयुक्त अपशिष्ट उपचार तथा निपटान की सुविधाएं स्थापित कर लें। इन नियमों में कंपोस्ट की गुणवत्ता, निक्षालन नियंत्रण, और भूमि भराव (लैंड फिल) स्थलों के प्रबंध तथा समापन के लिए मानक भी निर्धारित किए गए हैं।

6.2.95 नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रबंध के बारे में एक विस्तृत दीपिका यानी मैनुअल गहरी स्थानीय निकायों के मार्गदर्शन के लिए सी पी ही ओ द्वारा निकाला गया है। यह मैनुअल एक विशेषज्ञ समूह द्वारा तैयार किया गया था जिसमें अनेक निकायों, जैसे सी पी ही ओ, केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड, राष्ट्रीय पर्यावरण इंजीनियरी अनुसंधान संस्थान, गैर-पारंपरिक ऊर्जा स्रोत मंत्रालय, गहरी स्थानीय निकायों, शैक्षिक संस्थाओं आदि के प्रतिनिधि/विशेषज्ञ थे। उच्चतम न्यायालय के निदेशों के अनुसरण में 1996 में, देश में ठोस अपशिष्ट के प्रबंध में सुधार लाने के लिए एक प्रौद्योगिकी सलाहकार समूह की स्थापना गहरी विकास मंत्रालय द्वारा की गई जिसमें भिन्न भिन्न विषयों जैसे उपयुक्त प्रौद्योगिकियां तथा अनुसंधान एवं विकास, वित्तीय संसाधन और निजी क्षेत्रक की सहभागिता और क्षमता निर्माण, मानव संसाधन

विकास और सूचना, शिक्षा तथा संचार आदि पर विचार करने के लिए तीन केन्द्रिक समूह नियुक्त किए गए।

6.2.96 गहरों में अपशिष्ट प्रबंध पर स्वास्थ्य, पर्यावरण, कृषि, गैर-पारंपरिक ऊर्जा तथा गहरी विकास से संबंधित अनेक विभागों द्वारा ध्यान दिया जा रहा है। इस कार्य में भाग लेने वालों में सरकारी निकाय ही नहीं, गैर सरकारी संगठन, सी पी ओ तथा निजी सेक्टर और अनुसंधान संस्थान भी शामिल हैं।

6.2.97 गहरी अपशिष्ट के प्रबंध की समस्या उस की विशाल मात्राओं के कारण ही नहीं, बल्कि उसकी 5000 गहरी स्थानीय निकायों में व्यापकता की वजह से भी जटिल हो गई है। ये स्थानीय निकाय कूड़े करकट संग्रहण परिवहन तथा निपटान के लिए उपयुक्त प्रणालियां स्थापित करने और उनका प्रबंध करने के मामले में भी तरह-तरह की बड़ी-बड़ी समस्याएं झेल रहे हैं। वास्तव में, नगर निकायों के बजटों में ठोस अपशिष्ट के प्रबंध संबंधी कार्मिकों का वेतन ही आमतौर पर खर्च की सबसे बड़ी मद होती है। नगर निकाय के संपूर्ण कर्मचारियों में से आधे तो अपशिष्ट प्रबंध में ही लगे रहते हैं। यह अनुमान लगाया गया है कि गहरी स्थानीय निकाय अपशिष्ट के संग्रहण, परिवहन, उपचार तथा निपटान के लिए 500 रु. से 1500 रु. प्रति टन के हिसाब से खर्चा कर रहे हैं। इस व्यय में से अधिकांश खर्चा अपशिष्ट के संग्रहण और परिवहन पर ही होता है और उसके निपटान तथा उपचार पर तो बहुत कम खर्चा होता है और इस कुल व्यय का 75 से 80 प्रतिशत भाग कर्मचारियों के वेतन में जाता है। इसके बावजूद उत्पन्न हुए अपशिष्ट का 50 से 90 प्रतिशत भाग ही ठीक से इकट्ठा किया जाता है। गहरी गरीब मोहल्ले और स्लम बस्तियां संभवतः सर्वाधिक उपेक्षा के शिकार हैं जहां के निवासी असह्य गंदगी के कारण नारकीय जीवन बिताने को मजबूर हैं और वर्षा के दिनों में तो हालात बर्दाश्त से बाहर हो जाते हैं।

6.2.98 सही किस्म की गाड़ियों/वाहनों की अनुपलब्धता तथा कार्मिकों की निम्न उत्पादकता के कारण परिवहन की व्यवस्था आमतौर पर अपर्याप्त होती

है लेकिन बड़ी समस्या तो यह है कि कूड़ा-करकट बिना सोचे- समझे इधर- उधर खुली जगहों, सड़क के किनारे, तालाबों के पायतन आदि पर अंधाधुंध फेंक दिया जाता है। नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रबंध की स्थिति के बारे में केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा किए गए एक सर्वेक्षण की रिपोर्ट में यह बताया गया है कि कूड़े-करकट को खुले स्थानों पर जहां- कहीं अंधाधुंध फैला दिया जाता है। छोटे और मझले दर्जे के नगरों में तरल तथा ठोस अपशिष्ट के निपटान की गलत पद्धतियों के परिणामस्वरूप सतही तथा भूमिगत जल के प्रदूषण तथा उससे सार्वजनिक स्वास्थ्य पर पड़ने वाले कुप्रभाव के बारे में कई अध्ययन किए जा चुके हैं। भूमिगत जल के संदूषण और दुर्गंध तथा अन्य अनेक प्रकार के पर्यावरणिक खतरों से बचने के लिए जो स्वच्छतापूर्ण भूमि- भराव स्थल (लैंड फिल्स) बनाए जाने वाले थे वे भी अधिकतर अभी बने नहीं हैं अथवा गायब हो गए हैं। मौजूदा भूमि-भराव स्थलों और उनके पर्यावरणिक प्रभाव का अध्ययन अभी शुरू किया जाना है। शहरी स्थानीय निकाय उपयुक्त भूमि प्राप्त करने के लिए आवश्यक संसाधन जुटाने में कठिनाई महसूस कर रहे हैं और उनमें उचित स्वच्छतापूर्ण लैंड फिलस सुविधा का डिजाइन तैयार करने की तकनीकी योग्यता नहीं है। खुली जगहों पर कूड़ा- करकट फेंकना बंद करवाने और स्वच्छतापूर्ण लैंड फिलस चालू करने की आवश्यकता है।

6.2.99 ठोस अपशिष्ट प्रबंध के लिए संसाधन आमतौर पर शहरी स्थानीय निकाय की संपत्ति कर की समग्र प्राप्तियों से ही पूरे किए जाते हैं, हालांकि कुछ राज्यों में सामान्य प्रयोजन कर का भी प्रावधान है जिसमें सफाई व्यवस्था, जल आपूर्ति जैसी विशिष्ट सेवाओं के लिए अधिभार जोड़ दिए जाते हैं।

6.2.100 शहरी ठोस अपशिष्ट के कंपोस्ट/कूड़ा खाद बनाने का कार्यक्रम खाद्य एवं कृषि मंत्रालय द्वारा 1960 के दशक में शहरी स्थानीय निकायों को सुलभ कर्ज देकर, कार्यान्वित किया गया था। कूड़ा खाद बनाने के संयंत्र स्थापित करने के लिए चौथी पंचवर्षीय योजना (1969-74) में राज्य सरकारों को इकट्ठे अनुदान और ऋण दिए गए

थे। 1994 में सूरत में फैली प्लेग की महामारी ने यह उजागर कर दिखाया कि अपशिष्ट प्रबंध कितना घटिया दर्जे का था, जो बिलकुल बेकार बल्कि खतरनाक साबित हुआ। 1995 में बजाज समिति ने अनेक सिफारिशों की जिनमें स्रोत पर अपशिष्ट को अलग रखना, प्रारंभ में ही उसे इकट्ठा कर लेना, उपयोक्ता प्रभार लगाना, उपयुक्त उपस्कर तथा वाहन काम में लेना, स्वच्छतापूर्ण भूमि भराव स्थलों और कूड़ा खाद बनाने पर ध्यान देना और निजी सेक्टर की भागीदारी को प्रोत्साहन देना शामिल था।

6.2.101 सूरत की महामारी के बाद, देश में 1995 से 2000 के बीच की अवधि में अपशिष्ट उपचार की 35 से भी अधिक परियोजनाएं, निजी सेक्टर की भागीदारी में, उभरकर सामने आईं। इनमें से अधिकांश परियोजनाएं कंपोस्ट/ कूड़ा खाद बनाने के लिए थीं। इन वर्षों में ठोस अपशिष्ट के प्रबंधन के बारे में जनता में जागरूकता बढ़ी है और लोगों से सहयोग भी मिला है। एन जी ओ और सी बी ओ संगठनों ने इस अभियान में भाग लेना शुरू कर दिया है और नगर निकायों तथा राज्य सरकारों के कर्मचारियों में भी इसकी स्वीकार्यता बढ़ी है। लागत में मितव्ययता, कार्य कुशलता, नई प्रौद्योगिकियों की शुरूआत और अधिक प्रभावकारी सेवा प्रदान करने के उद्देश्य से निजी सेक्टर को प्रोत्साहित किया गया है। नगर निकायों ने गलियों सड़कों की सफाई, कूड़ा करकट इकट्ठा करना, उसे ढोकर ले जाना और कंपोस्ट बनाने के संयंत्र स्थापित करना जैसे भिन्न भिन्न कार्यकलापों के लिए निजी सेक्टर के अभिकरणों को काम सौंपा है। ऐसे मामलों में प्राप्त हुए अनुभव से पता चला है कि जमीन की व्यवस्था, ठोस अपशिष्ट की आपूर्ति और जहां उपयुक्त हो पूंजीगत लागत में हिस्सेदारी के बारे में समुचित सहमति हो जाए तो निजी सेक्टर और गैर सरकारी संगठन कंपोस्ट प्लांट स्थापित करने में सहायता दे सकते हैं।

6.2.102 नौवीं योजना की अवधि में मार्ग-निर्देशों, नियमों, तथा विनियमों के मामले में कई महत्वपूर्ण घटनाएं हुई हैं जिनका ब्योरा नीचे दिया गया है :

- भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय ने 1998 में भारत के सभी प्रथम श्रेणी के शहरों में ठोस अपशिष्ट के प्रबंध के सभी

बॉक्स 6.2.5 सामान्य अपशिष्ट उपचार सुविधा, हैदराबाद

नियमों के अपुपालन के लिए उपचार की भिन्न भिन्न प्रणालियां मौजूद हैं इसलिए कोई स्वास्थ्य रक्षा प्रतिष्ठान पैदा किए गए अपशिष्ट जल के उपचार तथा निपटान के लिए अकेला अपनी व्यापक व्यवस्था नहीं कर सकता इसलिए प्रत्येक नगर या शहर के पास जैव चिकित्सा अपशिष्ट के प्रबंध के लिए कम से कम एक सामान्य उपचार सुविधा होनी चाहिए। जैव चिकित्सा अपशिष्ट के उपचार के लिए एक सामान्य सुविधा हैदराबाद के पास महबूब नगर जिले में स्थित कोथूर कस्बे में स्थापित की गई है, जो संभवतः देश में पहली सुविधा है। यह सुविधा एक निजी कंपनी द्वारा 'बनाओ - मालिक बनो - चलाओ' आधार पर स्थापित की गई है। इस परियोजना के लिए हुडको ने वित्तीय सहायता दी है।

कंपनी जैव चिकित्सा अपशिष्ट को हैदराबाद और सिकंदराबाद में स्थित स्वास्थ्य रक्षा प्रतिष्ठानों से कुछ खास किस्म की बंद गाड़ियों में इकट्ठा करती है। इन गाड़ियों में अलग अलग किस्म के कूड़े के लिए अलग अलग खाने होते हैं। इस संपूर्ण कूड़े को कोथूर संयंत्र में ले जाया जाता है। इस संयंत्र में एक दो-खानों वाली भट्ठी (भस्मक) होती है, एक वैट् स्क्रबर होता है और एक 30 मीटर ऊंची चिमनी होती है। देश में निर्मित एक माइक्रोवेव उपस्कर लगा हुआ है और उसके साथ ही कुछ खास किस्म के जैव चिकित्सा कूड़े के लिए एक अतिरिक्त ऑटोक्लेव/ भाप-सह पात्र लगा हुआ है। विसंक्रमित किए गए कूड़े को काटकर बारीक बनाने के लिए एक श्रेषर लगा हुआ है। कूड़े की राख और अन्य विसंक्रमित बारीक कूड़े को डालने के लिए कंपनी के परिसर में ही सुरक्षित गड्ढा है। कंपनी संग्राहक वाहनों को धोने से पैदा हुए मैले पानी के उपचार के लिए एक संयंत्र लगाने की योजना बना रही है। यह संयंत्र फिलहाल प्रतिदिन 6000 रोगियों/ रोगी ग्याओं की जरूरतों को पूरा करता है और संभावना है कि ग्याओं की संख्या एक साल में बढ़कर 10000 से अधिक हो जाएगी। इस सुविधा की परियोजना लागत 120.62 लाख रु. थी।

शिलांग

जैव चिकित्सा अपशिष्ट के लिए साझे उपचार तथा निपटान की सुविधा शिलोंग के बाहरी इलाके में कार्यान्वित की जा रही है। यह सुविधा शिलोंग में और व हत्तर शिलोंग में लगभग 2,000 रोगी शय्याओं की आवश्यकताओं को पूरा करेगी। इसमें चीरफाड़ से उत्पन्न अपशिष्ट के लिए दोहरे कक्ष वाला भस्मक होगा और साथ में उत्सर्जन नियंत्रण की सुविधा होगी और अन्य प्रकार के जैव चिकित्सा अपशिष्ट को बारीक टुकड़ों में बदलने और भाप उत्पन्न करने की सुविधा भी होगी। जले हुए अपशिष्ट की राख को डालने के लिए सुरक्षित लैंड फिल होगा और अन्य विसंक्रमित अपशिष्ट पास में स्थित स्वच्छतापूर्ण लैंड फिल पर रखा जाएगा।

सफाई व्यवस्था के लिए प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र

- देश के अनेक भागों में स्थित नगर निकाय संसाधनों की अपर्याप्तता से पीड़ित हैं। इसके लिए समुदाय की मांग तथा उसके द्वारा भुगतान की तत्परता का आकलन किया जाना चाहिए। इससे अपशिष्ट प्रबंध की सेवाओं पर कितना खर्च आएगा इसका अनुमान लगाया जा सकेगा और यह पता भी लगाया जा सकेगा कि वित्तीय संधारणीयता को प्राप्त करने के लिए पूर्ण लागत वसूली की गुंजाइश है या नहीं।

जैव चिकित्सा अपशिष्ट को स्वास्थ्य रक्षा प्रतिष्ठानों द्वारा प्राथमिकता से इकट्ठा किया जाएगा और निजी प्रचालकों द्वारा सामान्य सुविधा क्षेत्रों की अपशिष्ट प्रयोगशालाओं में भूमि की उर्वरता प्रभावित हो रही है। विशाल मात्रा में उत्पन्न होने वाले शहरी अपशिष्ट से इस समस्या का उपयोगी हल खोजा जा सकता है। सभी शहरों में शहरी ठोस अपशिष्ट से कंपोस्ट/ कूड़ा खाद के उत्पादन को अनिवार्य बना देने और इस जैव खाद को खेती में इस्तेमाल करने से मिट्टी की उर्वरता में उल्लेखनीय सुधार होगा। कृषि अनुसंधान और विस्तार सेवाओं को और उर्वरक उत्पादकों/ विपणन कर्ताओं को निकटवर्ती फार्मों/ खेतों में शहरी कंपोस्ट के इस्तेमाल को बढ़ावा

देने के कार्य में साथ लेना होगा और शहरी कूड़े को यों ही कच्चे रूप में खेतों में डालने की परिपाटी से बचना होगा।

- अपशिष्ट प्रबंध की कम पूंजी वाली मध्यवर्ती प्रौद्योगिकियों की पहचान और उनके विकास को और ऐसी जानी पहचानी प्रौद्योगिकियों के कार्यान्वयन को जो लागत प्रभावी यानी सस्ती हों और सदा बिजली की आपूर्ति पर निर्भर रहने वाली न हों, प्राथमिकता दी जानी चाहिए। पर्यावरण की रक्षा के क्षेत्र में कार्यरत विशेषज्ञ प्रौद्योगिकीय संस्थाओं और गैर सरकारी संगठनों, दोनों को ही शहरी क्षेत्रों में ऐसी प्रौद्योगिकियों के विकास तथा प्रचार के लिए आगे आना होगा। शहरी तथा पर्यावरणिक सेक्टरों में चल रहे कार्यक्रमों से ऐसे कार्यक्रमों के वित्त पोषण की व्यवस्था की जानी चाहिए।
- प्रत्येक कस्बे और शहर के ठोस और तरल दोनों प्रकार के अपशिष्ट के निपटान और पुनरावर्तन/पुनरुपयोग के लिए अगले दो वर्षों में एक व्यापक परियोजना तैयार की जानी चाहिए। स्थलों की पहचान और जमीन प्राप्त करने का काम भावी परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए किया जाना चाहिए क्योंकि इन प्रयोजनों के लिए जमीन की उपलब्धता निकट भविष्य में बहुत कम हो जाएगी।
- राजकोषीय सहायता और सब्सिडियां भी बहुत जरूरी व महत्वपूर्ण होती हैं। ठोस अपशिष्ट को ढोने वाली गाड़ियों को उत्पाद जुल्क, बिक्री कर और अन्य जुल्कों से मुक्त किया जा सकता है। ठोस अपशिष्ट प्रबंध संबंधी प्रौद्योगिकी सलाहकार समूह ने इस क्षेत्र में प्रौद्योगिकीय सहायता देने वाली अनेक निजी क्षेत्र की कंपनियों और गैरसरकारी संस्थाओं का पता लगाया था। इस सेक्टर में प्रवेश करने वाली निजी कंपनियों को कंपोस्ट संयंत्र लगाने, 30 वर्षों के लिए जमीन पट्टे पर लेने के लिए सुलभ ऋणों के साथ-साथ करों की छुट्टी, त्वरित मूल्यहास, कानूनी तथा वित्तीय सहायता और समर्थन आदि की सुविधा दी जानी चाहिए। इन कंपोस्ट संयंत्रों में उत्पादित जैव खाद पर भी कुछ सब्सिडी दी जानी चाहिए जैसी कि उर्वरकों के मामले में दी जाती है।
- शहरी ठोस अपशिष्ट, विशेष रूप से अस्पताली अपशिष्ट का सुरक्षित निपटान अब राज्य सरकारों तथा शहरी स्थानीय निकायों का अनिवार्य दायित्व हो गया है। समुदाय के स्वास्थ्य तथा पर्यावरण के हित को देखते हुए, जैव चिकित्सा नगरीय ठोस अपशिष्ट और खतरनाक कूड़े के निपटान से संबंधित

नियमों का बहुत ही कड़ाई से प्रवर्तन और पालन कराया जाना चाहिए।

- चूंकि शहरी क्षेत्रों में न तो अपशिष्ट जल के उपचार और न ही ठोस अपशिष्ट के प्रबंध के लिए कोई केन्द्र-प्रायोजित स्कीम है इसलिए इन प्रयोजनों के लिए आई डी एस एम टी, मेगा सिटी स्कीम, सांस्कृतिक रूप से महत्वपूर्ण नगरों के कार्यालय की स्कीम और शहर चुनौती निधि जैसी स्कीमों के प्रावधानों का उपयोग करना होगा। राज्यों को इस बात के लिए भी प्रोत्साहित किया जाना चाहिए कि वे मल जल/अपशिष्ट जल उपचार तथा ठोस अपशिष्ट के सुरक्षित निपटान सहित शहरी आधारभूत निर्माण कार्यों के लिए भी शहरी सुधार प्रोत्साहन निधि के अंतर्गत उपलब्ध अपनी आबंटित राशियों का उपयोग करें।
- तथापि, दसवीं योजना में एक नया मिशन किस्म का राज्य सेक्टर का कार्यक्रम विशेषज्ञ केन्द्रीय सहायता से प्रारंभ किया जाएगा जिसका नाम है: 'शहरी सफाई मिशन'। इस कार्यक्रम के अंतर्गत शहरी ठोस अपशिष्ट के लिए स्वच्छतापूर्ण लैंडफिल और कंपोस्ट बनाने के संयंत्र लगाए जाएंगे और शहरी क्षेत्रों में मल जल निकासी की व्यवस्था में सुधार किया जाएगा।

शहरी परिवहन

6.2.104 शहरों में बड़े पैमाने पर कुशल परिवहन प्रणाली के साथ साथ सड़कों का व्यापक जाल बिछाना वहां के आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है। शहरी गरीब लोग भी इस व्यवस्था से लाभान्वित होते हैं। किंतु शहरों में व्यक्तिगत वाहनों विशेष रूप से दोपहिया वाहनों की संख्या दिन पर दिन बढ़ती जा रही है। इस समय मोटर वाहनों में 60 से 80 प्रतिशत तक दोपहिया वाहन ही हैं। इससे सड़कों पर भीड़-भाड़ बढ़ जाती है, यातायात की गति धीमी हो जाती है और पर्यावरण प्रदूषित हो जाता है। गाड़ियों के लिए सड़कों की चौड़ाई कम होने और सड़क की हालत खराब होने से समस्या और भी जटिल हो जाती है। शहरों में बढ़ता हुआ वाहन जन्य प्रदूषण बड़ी भारी चिंता का विषय बन गया है और साथ ही बढ़ते हुए गोरगुल तथा यातायात की दुर्घटनाओं ने उसे और भी गंभीर बना दिया है। जिन शहरों में आर्थिक कार्यकलाप बढ़ गए हैं और तदनुसार लोगों में गतिशीलता बढ़ रही है वहां यातायात और परिवहन की समस्याएं भी अधिकाधिक गंभीर होती जा रही हैं।

6.2.105 शहरों की संवृद्धि के कारण शहरी परिवहन सुविधाओं

की मांग भी तेजी से बढ़ रही है। किन्तु, सार्वजनिक परिवहन सुविधाओं पर अनेक कारणों से प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है। जैसे जैसे इन्होंने आबादी बढ़ती जा रही है वैसे वैसे उनके क्षेत्रफल में भी बढ़ोतरी हो रही है, लेकिन इस संवृद्धि के लिए पहले से ही परिवहन आदि की योजना नहीं बनाई गई है। ऐसे

इन्होंने के पुराने मोहल्लों में संसाधनों की कमी के कारण गाड़ियों के लिए उपयुक्त सड़कें नहीं बनाई जा सकतीं और सार्वजनिक परिवहन प्रणालियों का वहां तक विस्तार नहीं किया जा सकता। इन्होंने के भीतरी मार्गों में आबादी अधिक बढ़ जाने से वहां की मौजूदा सार्वजनिक परिवहन प्रणालियों पर दबाव बढ़ गया है और वहां जमीन की कीमतों में बेतहाशा बढ़ोतरी हो जाने से और मौजूदा आधारभूत सुविधाओं की तुलना में अत्यधिक विकास हो जाने से समस्याएं इतनी जटिल एवं गंभीर हो गई हैं कि वहां राहत की व्यवस्था करना और भी कठिन हो गया है।

6.2.106 देश के सबसे बड़े 23 इन्होंने में से 17 के पास संगठित बस सेवाएं हैं जिनमें निजी बसों सहित लगभग 25000 बसों का मिला-जुला बेड़ा सक्रिय है। इन्होंने रेल सेवाओं का इस्तेमाल बहुत ही कम हो रहा है। और केवल तीन इन्होंने मुम्बई, कोलकाता और चेन्नई में उपनगरीय रेल प्रणालियां हैं। दिल्ली में विशाल त्वरित परिवहन प्रणाली यानी मेट्रो रेल का प्रथम चरण निर्माणाधीन है। महानगरों को छोड़कर बाकी इन्होंने में सार्वजनिक परिवहन की हालत बड़ी खराब है और आमतौर पर 20 प्रतिशत से कम लोग ही उसका इस्तेमाल कर रहे हैं।

6.2.107 छोटे इन्होंने और कस्बों में लोगों तथा वाहनों की आवाजाही में संकरी सड़कों के कारण रुकावट पैदा होती है। यह परेशानी तब और भी बढ़ जाती है जब गाड़ियाँ चलने के लिए बनाई गई सड़कों के किनारों को फल-सब्जी या और अन्य चीजें बेचने वालों ने अपने ठेलों से या अनधिकृत रूप से दुकान आदि बनाकर रोक रखा हो अथवा सड़कों पर तरल या ठोस कूड़ा करकट डालकर या गाड़ियां खड़ी करके उन्हें संकरा बना दिया गया हो। सड़कों के घटिया स्तर के निर्माण और अपर्याप्त रखरखाव के कारण भी यातायात के सुचारु प्रवाह में बाधा आती है। इसके अलावा, उचित आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए, जैसे लारियों और बसों, भाड़े की गाड़ियों और निजी वाहनों को खड़ा करने के लिए पर्याप्त स्थान की व्यवस्था न किए जाने से भी सड़क और उसके आसपास की जगह का ऊलजलूल इस्तेमाल होता है; उससे निर्बाध यातायात में बाधा उत्पन्न होती है। इस समस्याओं का समाधान यही है कि सड़कों का डिजाइन और निर्माण अच्छा हो, वाहन खड़े करने के लिए और बसों रुकने के लिए पर्याप्त स्थान की व्यवस्था हो, फेरीवालों या छोटे चलते फिरते विक्रेताओं

के लिए अलग जगह रखी जाए और यातायात के नियमों का कड़ाई से पालन कराया जाये।

6.2.108 सार्वजनिक परिवहन प्रणाली को बढ़ाकर और उससे जुड़े विभिन्न अभिकरणों के बीच बेहतर समन्वय तथा सहयोग स्थापित करके परिवहन की स्थिति को सुधारा जा सकता है। एक सार्थक इन्होंने परिवहन नीति तैयार करते समय निम्नलिखित बातों का ध्यान रखा जाना चाहिए:

- परिवहन व्यवस्था को आशानुकूल बनाने के लिए अपनाए गए कम लागत वाले उपायों (परिवहन प्रणाली की प्रबंध तकनीकों) के जरिये, परिवहन के मौजूदा आधारभूत ढांचे का पूर्णतम उपयोग सुनिश्चित करना।
- सार्वजनिक प्रणालियों के लागत प्रभावी सड़क आधारित, रेल आधारित और जल आधारित (यथास्थिति) रूपों का यथोचित विकास और उनका पारस्परिक एकीकरण करना।
- मोटर गाड़ियों से निकलने वाले धुएं आदि को कम करना।
- स्थल उपयोगी परिवहन का एकीकरण करना। इन्होंने परिवहन को संपूर्ण इन्होंने प्रणाली की एक उप-प्रणाली मानना होगा, और परिवहन की योजना के निर्माण को इन्होंने योजना-निर्माण में सर्वोच्च प्राथमिकता देनी होगी।
- केन्द्रीय और राज्य सरकारें इन्होंने परिवहन परियोजनाओं के लिए पहले से अधिक मात्रा में वित्तीय सहायता दें। वित्त पोषण के नवाचारात्मक स्रोतों की खोज की जाए। इन्होंने निवेश की स्कीमों, जैसे मेगा सिटी परियोजना और आई डी एस एम टी में निरपवाद रूप से, यातायात और परिवहन प्रबंध की आवश्यकताओं का ध्यान रखा जाए।
- इन्होंने परिवहन प्रणालियों के योजना निर्माण, वित्त पोषण, निर्माण एवं प्रचालन तथा अनुरक्षण के लिए राष्ट्रीय, राज्य तथा स्थानीय स्तरों पर उपयुक्त सांस्थानिक तंत्रों का विकास करना।
- इन्होंने सार्वजनिक परिवहन के राष्ट्रीयकरण की नीति की समीक्षा करना और निजी क्षेत्र से पूंजी निवेश तथा योग्य प्रबंधकों को सम्यक् विनियमन के साथ लाना।
- सड़क आधारित सार्वजनिक बस परिवहन प्रणाली पर विशेष ध्यान देना, क्योंकि यह विशेष रूप से निम्न आय वर्ग के लोगों के लिए बहुत जरूरी है। सार्वजनिक बस प्रणालियों की क्षमता को बढ़ाना इन्होंने में सड़कों पर भीड़-भाड़ को कम करने का एक महत्वपूर्ण उपाय है। इसके अलावा इन्होंने सड़क लोगों के लिए सामाजिक तथा आर्थिक अवसरों की उपलब्ध

6.2.109 शहरी सड़कों की क्षमता दुरुपयोग और उपेक्षा के कारण गंभीर रूप से बाधित हो रही है। अधिकांश शहरों में यातायात का प्रबंध अपर्याप्त है। अनेक कारणों से तरह तरह की यातायात समस्याएं उत्पन्न हो रही हैं, जैसे :

- यातायात की घटिया योजना;
- चौराहों का घटिया डिजाइन;
- संकेतों तथा अन्य यातायात प्रबंध उपायों की अपर्याप्त व्यवस्था;
- वाहन खड़े करने की अपर्याप्त व्यवस्था और सड़कों पर या गलियों में वाहन खड़े करने का रिवाज;
- सड़कों पर वाहन खड़े करके सामान लादना या उतारना;
- केन्द्रीय क्षेत्रों के बीच से होकर गुजरने वाला भारी यातायात;
- सड़कों या उनकी पटरियों या पैदल रास्तों का अवैध कब्जा;
- यातायात विनियमों की आम उपेक्षा;
- यातायात नियमों एवं विनियमों का अपर्याप्त प्रवर्तन।

बाक्स 6.2.6:

शहरी सार्वजनिक परिवहन के निजीकरण के लिए वकालत

निजी सेक्टर ने परिवहन उद्योग में उल्लेखनीय संवर्द्धि और उद्यमशीलता दिखाई है। यह एक चिंता का विषय है कि निजी सेक्टर की वित्तीय तथा प्रबंधकीय क्षमताओं का शहरी सार्वजनिक परिवहन प्रणालियों में बेहतर उपयोग नहीं किया जा रहा है। शहर के आर्थिक तथा सामाजिक जीवन में एक कुशल सार्वजनिक परिवहन प्रणाली के महत्व को ठीक से नहीं समझा जा रहा है।

निजी सेक्टर शहरी तथा उपनगरीय परिवहन में पहले से ही मौजूद है, लेकिन राष्ट्रीयकरण तथा परिवहन परमिटों की मौजूदा प्रणाली के कारण अधिकांश निजी वाहन छिपे तौर पर चलाए जाते हैं। इससे उपयोगकर्ताओं को परिहार्य जोखिमों का सामना तो करना ही पड़ता है साथ ही प्रणाली की गुणवत्ता भी प्रभावित होती है। इसलिए परिवहन प्रणाली का उपयोग करने वालों के हित में, एक अधिक मांग आधारित सार्वजनिक परिवहन प्रणाली की आवश्यकता है।

सही रास्ता तो यही होगा कि इस सेक्टर को राष्ट्रीयकरण से मुक्त कर दिया जाए और चरणबद्ध रीति के शहरों में सड़क आधारित सार्वजनिक परिवहन की एक प्रतिस्पर्धात्मक प्रणाली को अपनाया जाए। वर्तमान प्रणालियां

राज्य सड़क परिवहन निगमों को घाटे में तो डालती ही हैं, साथ ही विश्वसनीय एवं ठीक समय पर सेवा नहीं देतीं। जब इस सेक्टर को निजी संगठित सेक्टर के लिए खोल दिया जाए तब एक विनियामक प्राधिकारी भाड़ा दरें तय कर सकता है और स्कूली बच्चों, अपंग तथा वृद्ध जन जैसी विशिष्ट श्रेणियों के लिए राज्य द्वारा दी जाने वाली सब्सिडी की मात्रा निर्धारित कर सकता है। ऐसी सब्सिडियों की संख्या कम रखनी होगी।

परिवहन प्रणालियां निगमित संगठनों द्वारा अथवा बस मालिकों की सहकारी संस्थाओं द्वारा चलाई जा सकती हैं। निवेश संबंधी योग्यताओं तथा प्रचालकों के अनुभव के न्यूनतम अथवा अर्हकारी स्तर को परिभाषित किया जा सकता है, ताकि प्रणालियां व्यावसायिक रीति से तो चलाई ही जाएं साथ ही यात्रियों के आराम, उनकी सुरक्षा, विश्वसनीयता तथा समय पालन का भी ध्यान रखा जाए।

6.2.110 शहरी परिवहन के आधारभूत ढांचे में बड़ा पूंजी निवेश करके उसकी भौतिक क्षमता को और अधिक बढ़ाया जा सकता है; इसी के साथ साथ, समुचित यातायात इंजीनियरी की सहायता से तथा प्रबंध/प्रवर्तन के उपयुक्त उपायों द्वारा सड़क की मौजूदा क्षमता का भी प्रभावकारी उपयोग किए जाने की संभावना है।

6.2.111 दसवीं योजना की अवधि में, कुछ बड़े शहरों में एकीकृत परिवहन प्रणालियां विकसित करने के लिए वहां की स्थिति का अध्ययन किया जाएगा। इस अध्ययनों में इस बात पर विशेष ध्यान से विचार किया जाएगा कि

शहरी गरीब लोगों के लिए परिवहन के विभिन्न रूपों या साधनों, जैसे शहरी सार्वजनिक बस प्रणाली, मोटर मिन्न परिवहन और अनौपचारिक परिवहन को कैसे सबल बनाया जाए। इसका उद्देश्य होगा सार्वजनिक परिवहन प्रणालियों को उनकी क्षमता बढ़ाकर मजबूत करना और साथ ही परिवहन के सभी रूपों को एकीकृत करना, ताकि प्रत्येक

शहर में उपलब्ध विकल्पों को आशानुकूल बनाया जा सके, भीड़-भाड़ कम हो, प्रदूषण घटे और साधनों की उपलब्धता, गति तथा सुरक्षा में सुधार हो। नगर नियोजन पर विशेष ध्यान बल दिया जाएगा और उसमें उपनगरों व निकटवर्ती कस्बों के विकास और मुद्रिका-मार्गों, उपमार्गों व बाह्य पथों के निर्माण पर ध्यान दिया जाएगा और शहर के भीतर चलने वाले गैर आवश्यक कार्यकलापों को बाहरी इलाकों में ले जाया जाएगा। सार्वजनिक परिवहन की परियोजनाओं की क्षमता बढ़ाने, के लिए उपाय किए जाएंगे, और इस

सेक्टर में निवेश के लिए अधिक पूंजी आकर्षित करने के उद्देश्य से कुछ नवाचार यानी अभिनव उपाय किए जायेंगे, जिनके द्वारा सड़कों, यातायात के श्रेणी विभाजकों, पैदल यात्रियों के लिए भूमिगत मार्गों सहित शहरी परिवहन के संपूर्ण आधारभूत ढांचे को मजबूत किया जाएगा।

6.2.112 शहरी परिवहन संबंधी निवेशों को केन्द्रीय सहायता देने के एक विशेष कार्यक्रम को भी दसवीं योजना में प्रारंभ करने का प्रस्ताव है। सहायता दिए जाने वाले क्षेत्रों/मदों का ब्यौरा नीचे दो पैराओं में दिया गया है।

6.2.113 शहरी बस : प्रौद्योगिकीय श्रेष्ठता तथा अन्य सुविधाओं को देखते हुए, शहरों में इस समय चल रही स्टैंडर्ड बसों के स्थान पर, महानगरों में 'शहरी' बसों को चालू किया जा सकता है। केन्द्रीय सरकार को चाहिए कि वह अधिक कुशल सार्वजनिक परिवहन के लिए प्रारंभिक पूंजी निवेश के रूप में 2000 शहरी बसों पर आने वाली कुल लागत का 50 प्रतिशत भाग स्वयं वित्त पोषित करे।

6.2.114 समर्पित बस मार्ग : चूंकि शहरों में परिवहन की अधिकांश मांग बस प्रणाली द्वारा ही पूरी की जाती रहेगी, इसलिए यह जरूरी है कि उनकी आवाजाही को समर्पित बस मार्गों की व्यवस्था करके सुकर एवं सुविधाजनक बनाया जाए। इस संबंध में एक प्रायोगिक कार्यक्रम दसवीं योजना में प्रारंभ किया जाएगा। बिजली से चलने वाली ट्राली बसों और आकाशी बसों जैसे वैकल्पिक साधन भी जहां कहीं उपयुक्त होंगे, खोजे जाएंगे।

रेल आधारित शहरी परिवहन के लिए योजना निर्माण

6.2.115 3 मिलियन या उससे अधिक की जनसंख्या वाले शहरों में ऐसे कई गलियारे (कॉरिडोर) होते हैं जहां व्यस्ततम समय में यातायात का परिमाण 20,000 या उससे भी अधिक होता है। ऐसे गलियारों पर रेल आधारित शहरी परिवहन प्रणाली की व्यवस्था करना अनिवार्य हो गया है और ऐसे जरूरतमंद शहरों में ऐसी प्रणालियां चालू करने के लिए सांस्थानिक व्यवस्था करने में अब और अधिक देरी नहीं की जानी चाहिए। इसलिए रेल आधारित शहरी परिवहन प्रणालियों के लिए शह्र-वार विशिष्ट परियोजनाएं निर्धारित की जानी चाहिए और इस बात का भी पता लगाया जाना चाहिए कि उनके लिए कितनी धनराशि की आवश्यकता होगी। कुछ अन्य उपाय भी करने होंगे, जैसे :

- सभी दस लाख से अधिक आबादी वाले शहरों में मेट्रो रेल के निर्माण और प्रचालन एवं अनुरक्षण के संबंध में एक व्यापक विधान/अधिनियम बनाया जाना चाहिए। इस विधान के अंतर्गत विनियामक प्राधिकारी द्वारा किराया तय करने और सुरक्षा निरीक्षण प्रणाली के लिए प्रावधान होगा। कार्य संचालन नियमों में सरकार के सभी संबंधित विभागों जैसे रेल मंत्रालय, शहरी विकास मंत्रालय आदि के दायित्वों और संबंधित राज्य सरकारों की जिम्मेदारियों का भी अलग-अलग स्पष्ट टेल्लेख होगा।
- केन्द्रीय सरकार को 3000 करोड़ रुपये की बीजभूत धनराशि के साथ एक राष्ट्रीय शहरी परिवहन विकास निधि स्थापित करनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, इतनी ही धनराशि करों/उपकरों आदि के जरिये इकट्ठी की जानी चाहिए, जिससे कि कुल मिलाकर 6000 करोड़ रुपये की राशि उपलब्ध हो जाए। यह निधि शहरी रेल आधारित परिवहन प्रणालियों की स्कीम को वास्तविकता में बदलने के लिए आदि प्रवर्तक का काम करेगी।
- कोलकाता, मुंबई, चेन्नई, हैदराबाद और बंगलौर जैसे शहरों में मेट्रो प्रणालियों की तत्काल आवश्यकता है। वैसे, कोलकाता में इस समय मेट्रो रेल है तो सही पर वह सीमित दूरी तक ही चलती है। इसी प्रकार मुंबई और चेन्नई की उपनगरीय रेल सेवा व्यापकता की दृष्टि से पर्याप्त नहीं है। हैदराबाद और बंगलौर में तो रोजमर्रा आने जाने वाले यात्रियों के लिए कोई रेल प्रणाली है ही नहीं। अहमदाबाद, पुणे, कानपुर, नागपुर, लखनऊ, सूरत और जयपुर जैसे शहर भी रेल आधारित शहरी परिवहन प्रणालियों के लिए आकांक्षा रख सकते हैं। दिल्ली मेट्रो परियोजना के लिए जितनी केन्द्रीय सहायता दी गई है उसी के समकक्ष सहायता अन्य शहरों की मेट्रो रेल परियोजनाओं के लिए भी दी जाएगी, जब वे भूमि पर स्थापित हो जाएगी, इसके लिए सरकार वचनबद्ध है।

योजना परिव्यय

6.2.116 शहरी विकास और गरीबी उपशमन मंत्रालय इस अध्याय में उल्लिखित नीतियों और कार्यक्रमों का कार्यान्वयन करेगा। इस मंत्रालय के दसवीं योजना के परिव्यय का स्कीमवार ब्यौरा परिशिष्ट में दिया गया है।