11

आश्रय

11.1 पृष्ठभूमि

आवास गतिविधियों में इन की इतनी क्षमता मानी जाती है कि वह किसी भी क्षेत्र के सामाजिक-आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं क्योंकि वे न केवल लोगों के लिए 'आवास' के निर्माण में सहायता करती है वरन् इनसे बड़ी तादाद में कुशल एवं अकुशल श्रमिकों के लिए रोजगार के अवसर सृजित करने में भी सहायता मिलती है जो कि बस्तियों की वृद्धि एवं विकास के लिए पूर्वापेक्षित है ।

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में चुनिंदा बस्तियों के 'प्रेरित विकास' की क्षेत्रीय योजना नीति के संदर्भ में, यह स्पष्ट है कि बड़े पैमाने पर आवास संबंधी गतिविधियां समस्त विकास कार्यक्रम के आवश्यक तत्व हैं जिनसे जनसंख्या को समायोजित करने तथा आर्थिक विकास में मदद मिलेगी, इस प्रकार दिल्ली में जनसंख्या के भार को कम करने तथा समूचे क्षेत्र का संतुलित विकास करने में सहायक होगा ।

अनेक सार्वजनिक अभिकरण-क्षेत्र विकास प्राधिकरण, राज्य आवासीय बोर्ड, स्थानीय निकाय, आदि विकसित भूखण्डों तथा निर्मित आवास इकाईयों की व्यवस्था में लगे हुए हैं । सार्वजनिक क्षेत्र के अनेक उपक्रम तथा केन्द्र सरकार की अभिकरण भी अपने कर्मचारियों के लिए मकानों का निर्माण करती हैं । इसके अतिरिक्त, सहकारी समितियां भी आवास निर्माण में सक्रिय हैं। निजी क्षेत्र के उद्यमी, जो भूखण्डों (प्लाटों) का विकास करते हैं तथा फ्लैटों का निर्माण करते हैं, तुलनात्मक रूप से इस क्षेत्र में नए हैं तथा उनका कार्य क्षेत्र दिल्ली के निकटवर्ती शहरों तक ही सीमित है ।

इन संगठित संस्थागत अभिकरणों द्वारा किए गए प्रयासों की व्यक्तियों/परिवारों के प्रयासों से कोई तुलना नहीं है जो बड़ी संख्या में इकाईयों के निर्माण, नए मकानों के निर्माण अथवा मरम्मत/नवीकरण, परिवर्धन/परिवर्तन आदि के माध्यम से पुराने इकाईयों को परिवर्तित करने में मदद करते हैं । वास्तव में महानगर से बाहर का क्षेत्र आज काफी हद तक मकानों के निर्माण के व्यक्तिगत प्रयासों पर निर्भर करता है।

11.2 मुद्दे

क्षेत्र में, विशेष रूप से प्राथमिकता शहरों में, सामान्य रूप से आवास अपर्याप्त है । क्षेत्रीय योजना-2001 की समीक्षा के दौरान, आवास परिदृश्य की पुनरीक्षा से पता चलता है, कि प्राथमिकता शहरों (अतिरिक्त जनसंख्या को समायोजित करने के लिए तेज विकास के लिए निर्धारित) में आवास से संबंधित विभिन्न प्रकार की कमियों से पीड़ित हैं । लगभग 15-20% मकानों की संख्या क्षतिग्रस्त अवस्था में हैं, या तो वे अस्थायी सामग्री से निर्मित कच्ची इकाईयां हैं, या फिर वे पेय जल, शौचालय तथा बिजली की सुविधाओं आदि से रहित हैं । इसके अतिरिक्त, उनमें भीड़-भाड़ की समस्या आम है । यह अनुमान लगाया था कि राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में प्राथमिकता शहरों के लिए 2001 तक 6.25 लाख निवास इकाईयों की आवश्यकता होगी (मौजूदा कमी को दूर करने के लिए 0.50 लाख, सामान्य जनसंख्या वृद्धि के लिए 1.75 लाख तथा इन नगरों में विक्षेपित किए जाने के लिए प्रस्तावित अतिरिक्त जनसंख्या को समायोजित करने के लिए 4.00 लाख)।

यह भी देखा गया कि सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों जैसे आवास बोर्ड (हाउसिंग बोर्ड), विकास प्राधिकरण आदि अपेक्षित संख्या में आवासीय इकाईयों की आपूर्ति नहीं कर पाए हैं और, अतः आवास की समस्या बढ़ती जा रही है । मलिन बस्तियों तथा अवैध बस्तियों की संख्या बढ़ रही है ।

11

SHELTER

11.1 BACKGROUND

Housing activities are known to have the capacity to play a significant role in socio-economic development of a region because they help in not only the creation of 'shelter' for the people but also in generating employment opportunities for a large variety of skilled and unskilled workforce, which is a prerequisite for growth and development of settlements.

In the context of the Regional Plan policy of 'induced growth' of selected settlements in the National Capital Region, evidently large scale housing activities are essential elements of the overall development programme to help them absorb population and economic activities, thus helping in reducing population pressure on Delhi and achieving balanced development of the entire region.

A number of public agencies-area development authorities, state housing boards, local bodies, etc. are involved in the delivery of both developed plots and built-up dwelling units. Many public sector undertakings and Central Government agencies also construct houses for their employees as staff quarters. Besides these, cooperative societies are also active participants in housing production. Private sector entrepreneurs who develop plots and construct flats are comparatively new entrants in this sector and their operation is largely confined to towns nearer Delhi.

The efforts by these organized institutional agencies is no match for individuals/households who help in the creation of a much larger number of units, constructing new houses or converting old units through repairs/renovations, additions/alterations etc. In fact the region outside the metropolis today largely depends on individual effort to build houses.

11.2 ISSUES

Shelter in the region is generally inadequate, especially in the Priority Towns. A review of the shelter scenario, as part of the review exercise of Regional Plan-2001, shows that the Priority Towns (targeted for accelerated development to absorb additional population) suffer from various forms of housing deficiencies. About 15-20% of the housing stock is dilapidated, either they are *kutcha* units made of non-durable materials or without access to drinking water, toilet and lighting facilities etc. Besides this, over-crowding and congestion are common. It was estimated that Priority Towns in NCR would need a supply of about 6.25 lakh dwelling units by 2001 (0.50 lakh for removing the current shortage, 1.75 lakh to cater to the normal population increase and 4.00 lakh for absorbing the additional population proposed to be deflected to these towns).

It was also observed that public sector agencies like the housing boards, development authorities etc. had not been able to deliver the requisite number of housing units and, therefore, the housing problem was accentuating. Slums and squatter settlements were increasing.

11.3 कार्यनीतियां

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के नगरों में आवास आपूर्ति में बाधा डालने वाला एक कारण उनके विकास की धीमी गति है। इन नगरों में बुनियादी सुविधाओं के विकास का अपेक्षित स्तर भी धीमा रहा है, जो कि तेज विकास के लिए पूर्वापेक्षित है। इन नगरों में प्रेरित विकास की कार्यनीति पर पिछले अनुभव के परिप्रेक्ष्य में नए सिरे से विचार करना होगा तथा चुने गए प्रत्येक बस्तियों के लिए पैकेज के रूप में निर्णय लेने होंगे जो इन नगरों के विकास को तेज करने के लिए एक आवश्यक उत्प्रेरक के रूप में कार्य करेगा। आवास की कमी/मांग अंतर्भूतीय रूप से कई स्थानीय कारणों से जुड़ा हुआ है, जैसे क्षेत्र की समर्थता, अर्थव्यवस्था, वहन क्षमता आदि। राज्य सरकारों/स्थानीय अभिकरणों को चाहिए कि वे इन कारणों को ध्यान में रखकर आवासीय आवश्यकता का पूर्वाकंलन करें और चरणबद्व कार्यक्रम तैयार करें जिससे आवासीय मांग पूरी की जा सके।

एस.सी.ओ.पी.ई. (स्कोप), केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग, दिल्ली विकास प्राधिकरण आदि, जो कार्यालय परिसरों के विकास में लगी हुई हैं, विशेष रूप से केन्द्रीय राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के शहरों में नए कार्यालय परिसरों के निर्माण के लिए समकक्ष विकास अभिकरणों/प्राधिकरणों जैसे कि जी.डी.ए., एन.ओ.आई.डी.ए., बृहत एन.ओ.आई.डी.ए., यू.पी.एच.बी., एच.यू.डी.ए. आदि के साथ संयुक्त उपक्रम होना चाहिए। केन्द्रीय सरकार तथा उसके अभिकरण इन परिसरों के साथ ही साथ दिल्ली में स्थित कार्यालयों के सरकारी कर्मचारियों को आवास उपलब्ध कराने में सहायता प्रदान करने के लिए केन्द्रीय राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र शहरों में सामान्य पूल के आवास की सुविधा स्थापित कर सकती है। इन परिसरों में सी.जी.एच.एस., केन्द्रीय भण्डार, केन्द्रीय विद्यालय तथा इन्हें एन.सी.टी.-दिल्ली में स्थापित कार्य केन्द्र/कार्यालय परिसरों से जोड़ने के लिए समर्पित परिवहन सेवाओं जैसी मूलभूत सुविधाओं का प्रावधान होना चाहिए।

लोगों की आवास जरूरतों को पूरा करने के लिए सहकारी प्रयास को सार्वभौमिक रूप से एक प्रभावी यंत्रावली के रूप में स्वीकार किया गया है, विशेषकर इस लिए, क्योंकि इससे तुलनात्मक दृष्टि से कम लागत पर बड़ी तादाद में निवास इकाईयों के निर्माण में सहायता मिलती है। अतः, पर्याप्त मात्रा में आवासों के निर्माण में व्यक्तियों/परिवारों के प्रयास में सहयोग करने में सहकारी समितियों द्वारा किए जा रहे प्रयासों को प्रोत्साहित करना उचित होगा। मलिन बस्तियों के विकास व सुविधायों में उन्नयन के लिये निजि क्षेत्र, समुदायिक संस्थानों (सीबीओस्), गैर-सरकारी से संस्थानों (एन.जी.ओस्) तथा आत्मनिर्भर समूहों (एस.एच.ओस्) को शामिल किया जाना चाहिये।

राष्ट्रीय आवास एवं पर्यावास नीति, 1998 में की गई परिकल्पना के अनुसार विकसित भूमि एवं कानूनी और आधारभूत सहयोग प्रदान करके सार्वजनिक अभिकरणों को सुविधा प्रदान करने वालों (फैसीलिटेटर) की भूमिका निभानी चाहिए ताकि निजी क्षेत्र आवास में भारी निवेश कर सके (बाक्स 11.1)।

बाक्स 11.1

राष्ट्रीय आवास एवं पर्यावास नीति 1998

मुख्य विशेषताएं

उद्देश्य

- आवास में किराए पर अथवा मालिकाना आधार पर अधिशेष का सृजन
- विशेष तौर पर असुरक्षित वर्गों तथा गरीबों को गुणवत्ता तथा लागत प्रभावी आश्रय विकल्प प्रदान करना
- भूमि, वित्त तथा तकनीकों तक पहुंच सरल बनाने के लिए कानूनी, वित्तीय तथा प्रशासनिक बाधाओं को दूर करना
- आवास व पर्यावास की प्रत्येक अवस्थिति में भाग लेने के लिए निजी, सार्वजनिक तथा सहकारी क्षेत्रों में दृढ़ साझेदारी की गणना करना ताकि निर्माण उद्योग की क्षमता बढ़ाई जा सके
- निपुणता, उत्पादकता, ऊर्जा क्षमता तथा गुणवत्ता बढ़ोतरी के लिए आवास क्षेत्र में आधुनिकीकरण के लिए तकनीकी का प्रयोग करना
- आवासीय संख्या को बढ़ाने के लिए पंचायती राज संस्थानों तथा ग्रामीण सहकारिताओं को ऋण व्यवस्था का अधिकार सौंपना

स्टेक होल्डर्स की भूमिका

केन्द्र सरकार

नीति के कार्यान्वयन के लिए केन्द्र सरकार की भूमिका प्रभावी पुरोबंद कानून बनाने सहित कानूनी संशोधन में आवश्यक कदम उठाना है। इसके साथ ही, वृहत आर्थिक नीतियाँ तैयार करना हैं ताकि संसाधनों का प्रवाह आवास और अवसंरचना क्षेत्र की ओर किया जा सके, देश के वित्त बाजार से पूर्णतः जुड़े आवास और अवसंरचना के लिए ऋण बाजार विकसित किया जा सके। गरीबों की आवास की जरूरतों के लिए अल्प लागत निधि की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सरकार को राष्ट्रीय आश्रय कोष की स्थापना करनी चाहिए। अनुसंधान और विकास को प्रोत्साहन दिए जाने की आवश्यकता है तथा मकानों के निर्माण के लिए प्रौद्योगिकी का अंतरण होना चाहिए तथा संपोषित तरीके से विकास व वृद्धि को प्रोन्नत करने के लिए उपलब्ध संसाधनों के अनुकूलतम प्रयोग के लिए घटक तैयार किए जाने चाहिए।

11.3 STRATEGIES

One of the factors which has impaired the housing supply in NCR towns is their slow pace of development. These towns have also been rather slow in coming up with the requisite level of infrastructure support, a prerequisite for the fast development. The strategy of induced development in these towns may have to be looked upon afresh in the light of past experience and decisions may have to be taken in the form of package for each of the selected settlements, which would act as the much needed catalyst for accelerating the growth of these towns. The housing deficit/demand is intrinsically linked to various lacal factors such as potential of the area, economy, affordability etc. the State Government/local agencies need to work out the housing requirements and prepare phased programmes taking into account these factors so as to meet the demand.

The SCOPE, CPWD, DDA etc., which are involved in developing office complexes, should have joint ventures with their counterpart development agencies/authorities in the towns of NCR viz., GDA, NOIDA, Greater NOIDA, UPHB, HUDA etc. for creation of new office complexes especially in the Central NCR towns. The Central Government and its agencies can create the facility of General Pool Accommodation in the Central NCR towns for supporting these complexes as well as housing government employees of NCT-Delhi. These complexes should also have provisions for essential facilities such as CGHS, Kendriya Bhandars, Kendriya Vidyalayas and dedicated transport services linking them with the work centres/office complexes in NCT-Delhi.

Cooperative effort has been accepted universally as an effective mechanism for satisfying the housing needs of the people, especially, since it helps in the production of a considerably large number of dwelling units at comparatively lower costs. It would, therefore, be appropriate to encourage the efforts being made by the Cooperatives to supplement the efforts of individuals/households in creating adequate housing stock. The private sector, community based organizations (CBOs), non-governmental organizations (NGOs) and self help groups (SHGs) should be involved in slum development and upgradation activities.

As envisaged in the National Housing and Habitat Policy, 1998, public agencies should perform the role of facilitators by providing developed land and legal & infrastructure support to enable the private sector to make heavy investments in housing (refer Box 11.1).

Box 11.1

NATIONAL HOUSING AND HABITAT POLICY 1998

Salient Features

Objectives

- Creation of surpluses in housing stock either on rental or ownership basis
- Providing quality and cost effective shelter options, especially to vulnerable groups and the poor
- Removing legal, financial and administrative barriers for facilitating access to land, finance and technology
- Forging strong partnership between private, public and cooperative sectors to enhance the capacity of the construction industry to participate in every sphere of housing and habitat
- Using technology for modernising the housing sector to increase efficiency, productivity, energy efficiency and quality
- Empowering Panchayati Raj institutions and village cooperatives to mobilise credit for adding to the housing stock

Role of all the Stake Holders

<u>Central Government</u>

The Central Government's role in implementing the Policy is to take steps to bring in legal reforms including formulation of effective foreclosure laws. Further, it has to devise macro economic policies to enable flow of resources to the housing and infrastructure sector, develop a debt market for housing and infrastructure fully integrated with the financial markets in the country. For this purpose the Government has to set up a National Shelter Fund to meet the requirement of low cost funds for the housing needs of the poor. It is also required to promote research and development and transfer of technology for construction of houses and evolve parameters for optimal use of available resources to promote development and growth in a

आवास नीति में आवास, अवसंरचना, नवाचारी और ऊर्जा बचाने वाली निर्माण सामग्री व तरीके में वित्त छूट व्यवस्था की आवश्यकता स्वीकृत की गई है तथा साथ ही एक विनियमात्मक यंत्रावली की स्थापना जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि रियायतें सही तरीके से लक्षित तथा प्रयोग की जा रही हैं ।

केन्द्र सरकार को पर्यावरण की सुरक्षा करने तथा मानवीय बस्तियों में जीवन की बेहतर गुणवत्ता प्रदान करने के उपयुक्त पारिस्थितिक मानक विकसित और प्रर्वत्तन करने की भी आवश्यकता है । इन्हें द्वितीयक बंधक बाज़ार (मोर्टगेज मार्केट) के सृजन को भी प्रोत्साहित करना चाहिए ।

राज्य सरकारें

राज्य सरकारों को आवास तथा सहायक अवसंरचनाओं को गति देने के लिए निजी क्षेत्र तथा सहकारिताओं को बढ़ावा देना, जिससे शहरी व ग्रामीण क्षेत्रों के सभी क्षेत्रों में आवास निर्माण हाथ में लेने के लिए कानूनी तथा विनियमात्मक यंत्रावली को उदार बनाए जाने की आवश्यकता है । इन्हें भूमि तक आसानी से पहुंच के लिए उपयुक्त संशोधन करने चाहिए तथा विकेन्द्रीकृत उत्पादन तथा भवन सामग्री की उपलब्धता को बढ़ावा देना चाहिए ।

राज्य सरकारों को भवन केन्द्रों तथा अन्य अभिकरणों के माध्यम से अन्य विकास कार्यक्रमों को अभिसारित कर निर्माण मजदूरों के प्रशिक्षण को सरल बनाना चाहिए । इसके अतिरिक्त उन्हें स्थानीय निकायों को विनियमात्मक तथा विकास कार्यक्रमों में उनकी जिम्मेदारियां निभाने के लिए अधिकार देना चाहिए ।

स्थानीय प्राधिकरण

स्थानीय प्राधिकरणों की भूमिका विशिष्ट आवासीय कमियों को अभिज्ञात करना तथा ग्रामीण क्षेत्रों के लिए जिला आवास कार्य योजनाएं तैयार करना, आवासीय कमियों को पूरा करने के लिए कार्यक्रम प्रकल्पित करना तथा आवास के लिए भूमि पूर्ति में संवर्धन करना, विशेषकर सुभेद्य दलों के लिए और दोनों ही शहरी तथा ग्रामीण अवसंरचना सेवाओं के विस्तार के लिए योजना बनाना है । उनको योजनाबद्ध विकास के लिए विनियमात्मक उपायों को प्रभावी रूप से लागू करने की भी आवश्यकता है ।

सार्वजनिक/निजी आवास वित्त कंपनियां

नीति में पुर्वानुमान है कि सार्वजनिक/निजी आवास वित्त कंपनियां अपनी भूमिका को पुनःपरिभाषित करेंगी तथा आवास वित्त के प्रति पारम्परिक दृष्टिकोण से दूर हटेंगी तथा लोगों की ज़रूरत को पूरा करने की पहुंच के लिए विकास तथा विस्तार करेंगी । इस के अतिरिक्त वह जिन्हें आवास वित्त सहायता की अति आवश्यकता है, के लिए उपयुक्त दरों पर उधार देने के लिए योजनाएं प्रकल्पित करनी होगी, आवास निर्माण गतिविधियों के लिए भविष्य निधियों, बीमा निधियों, पारस्परिक निधियों आदि से संसाधन जुटाएंगी तथा घरेलू बचतें जुटाने के लिए नवाचारी साधन विकसित करेंगी।

आवास बोर्ड/निगम/विकास प्राधिकरण तथा अन्य सार्वजनिक अभिकरण

नीति में परिकल्पना है कि आवास बोर्ड तथा अन्य अभिकरण आवास विकास से संबद्ध हैं अपने कार्य करने की पद्धति को नया करेंगी तथा भूमि संग्रहण एवं अवसंरचना के विकास को सरल बनाने के लिए अपनी भूमिका को पुनःपरिभाषित करेंगी और प्रत्यक्ष निर्माण गतिविधियां से दूर हटेंगी । अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए वह निजी क्षेत्र तथा सहकारिताओं से साझेदारी ढालेंगी जिससे आवास निर्माण प्रभावी तरीके से हो सके तथा उपभोक्ताओं की आवश्यकता को पूरा करने के लिए लचीली योजनाएं प्रकल्पित करेंगी ।

निगमित, निजी तथा सहकारी क्षेत्र

नीति आवास वितरण में निगमित, निजी तथा सहकारी क्षेत्रों को बहुत अधिक महत्व देने को अनुरूपित करती है । उनसे अपेक्षित है कि भूमि संग्रहण, मकानों के निर्माण तथा सुख-सुविधाओं के विकास में अग्रिण भूमिका निभाएंगी । इन प्रयासों में उन्हें मकानों के निर्माण के लिए राज्य सरकारों तथा स्थानीय प्राधिकरणों से साझेदारी ढालनी होगी और पारगामी इमदादी आधार पर मलिन बस्तियों के पुनर्निर्माण के लिए राज्य सरकारों से सहयोग कर योजनाएं बनानी चाहिए ।

अनुसंधान तथा तकनीक अंतरण संगठन

इन संस्थानों को स्थानीय तौर पर उपलब्ध कच्चे माल पर अनुसंधान प्रयासों को निर्दिष्ट करने की आवश्यकता है तथा अपर्याप्त प्राकृतिक संसाधनों का प्रयोग कम करने और उनको नवीकरणीय संसाधनों से स्थानांतरित करना चाहिए । उन्हें विभिन्न सार्वजनिक एवं निजी निर्माण अभिकरणों द्वारा सरलता से अपनाए जाने के लिए नई प्रौद्योगिकी मानकीकरण करना चाहिए तथा भवन-निर्माण सामान और निर्माण पद्धतियों में ऊर्जा दक्षता को बढ़ावा देना चाहिए । इससे आवास क्षेत्र में विशेष रूप से सौर, जैविक-स्थूल तथा व्यर्थ पदार्थों पर आधारित ऊर्जा के लिए नवीकरणीय उर्जा स्रोतों के उपयोग को बढ़ावा देने के लिए बंधित करेंगी ।

उनके लिए यह भी आवश्यक होगा कि प्राकृतिक आपदाओं जैसे भूकम्प, चक्रवात तथा बाढ़ से आवास भंडार तथा मानव जीवन को लगातार हानि से रोकने के लिए नए निर्माणों के साथ ही साथ मौजूदा मकानों के सुदृढ़ीकरण के लिए आपदा न्यूनीकरण तकनीकों को बढ़ावा देना चाहिए ।

इनकी एक महत्वपूर्ण भूमिका है, नई प्रौद्योगिकी के बारे में सूचना प्रचारित करना तथा नई प्रौद्योगिकी को उपयोग करने के लिए मजदूरों को प्रशिक्षण मुहैया कराना चाहिए ।

लागत-प्रभावी निर्माण तकनीकों में स्थानीय सामानों तथा नवाचारी आवास नक्शे सम्मिलित हैं, को न केवल सस्ते टिकाऊ अपितु उर्जा-दक्ष, कलात्मक मनोहारी, प्रकार्यक पूर्णतः तथा पर्यावरण-अनुकूल आवास ईकाईयों को बनाने के लिए व्यापक तौर पर प्रचारित करना चाहिए ।

sustained manner.

The housing policy recognises the necessity of providing fiscal concessions for housing, infrastructure, innovative and energy saving construction materials and methods and also setting up a regulatory mechanism to ensure that the concessions are correctly targeted and utilised.

The Central Government is also required to develop and enforce appropriate ecological standards to protect the environment and provide a better quality of life in human settlements. It should also promote the creation of a secondary mortgage market.

State Governments

The State Governments are required to liberalise the legal and regulatory regime to give a boost to housing and supporting infrastructure, promote private sector and cooperatives in undertaking housing construction for all segments in urban and rural areas. They are also required to undertake appropriate reforms for easy access to land and promote decentralised production and availability of building material.

The State Governments have to facilitate training of construction workers by converging other development programmes through Building Centres and other agencies. Besides they are to empower the local bodies to discharge their responsibilities in regulatory and development functions.

Local Authorities

The role of local authorities is to identify specific housing shortages and prepare District Housing Action Plans for rural areas, devise programmes to meet housing shortages and augment supply of land for housing, particularly for vulnerable groups and plan expansion of both urban and rural infrastructure services. They are also required to enforce effectively regulatory measures for planned development.

Public/Private Housing Finance Companies

The policy anticipates that the public/private housing finance companies will redefine their role and move away from the traditional approach to housing finance and develop and expand their reach to meet the needs of people. Besides this they may have to devise schemes to lend at affordable rates to those who are in dire need of housing finance support, mobilise resources from provident funds, insurance funds, mutual funds etc. for house building activities and develop innovative instruments to mobilise domestic savings.

Housing Boards/Corporations/Development Authorities and Other Public Agencies

The policy envisages that Housing Boards and other agencies involved in housing development will revamp their method of working and redefine their role for facilitating land assembly and development of infrastructure, moving away from direct construction activity. For achieving their objectives they will have to forge partnerships with the private sector and cooperatives for housing construction in an efficient manner and devise flexible schemes to meet the user's requirement.

Corporate, Private and Cooperative Sectors

The policy accords a very high importance to corporate, private and cooperative sectors in housing delivery. They are expected to take the lead role in land assembly, construction of houses and development of amenities. In the endeavour they should forge partnership with State Governments and local authorities for construction of houses and collaborate with the State Governments to work out schemes for slum reconstruction on cross subsidization basis.

Research and Technology Transfer Organisations

These institutions are required to direct research efforts to locally available raw materials and reduce the use of scarce natural resources and replace them with renewable resources. They may also have to standardise new technology for easy adoption by various public and private construction agencies and also promote energy efficiency in building materials and construction methods. This will also entail promoting use of renewable energy sources for the housing sector particularly, solar, bio-mass and waste based energy.

It is also necessary for them to promote disaster mitigation techniques for new constructions as well as strengthening of existing houses to prevent continuing loss of housing stock and human lives from natural hazards like earthquakes, cyclones and floods.

One of their important role is to disseminate information about new technologies and provide training to construction workers in the use of new technologies.

Cost-effective construction techniques involving local materials and innovative housing designs should be extensively propagated to make the housing units not only cheaper and durable, but also energy-efficient, aesthetically pleasing, functionally fulfilling and environment-friendly.

नवाचारी संकल्पना जैसे 'कर्म-सहित-आवास' 'वृद्धि (इनक्रिमेन्टल) आवास' आदि को अपनाना चाहिए ताकि व्यक्तिगत मकान धारक की विशिष्ट ज़रूरतों का प्रबंध किया जा सके जिसके फलस्वरूप बचत के साथ ही साथ अवसर लागतों पर प्रभाव पड़े ।

जनसमुदाय के सभी वर्गों के लिए आवास वित्त की सुविधाजनक पहुंच को वित्तीय संस्थानों के जरिए उधार मियादों तथा गिरवी आवश्यकताओं को उदार करके वास्तविक बनाया जाना चाहिए ।

11.4 मलिन बस्तियां/अनौपचारिक क्षेत्र आवास

उपयुक्त आवास के तीव्र अभाव के कारण, अनेक आप्रवासी शहर की जगहों पर अतिक्रमण करने के लिए प्रवृत्त होते हैं तथा सभी प्रकार की भूमि पर अवैध कब्ज़ा करते हैं चाहे यह सार्वजनिक सुविधाओं एवं सेवाओं, वाणिज्यक एवं कार्यालय परिसरों, क्रिड़ा मैदानों या पार्कों आदि के लिए आरक्षित हों । मूल सुख-सुविधाओं से वंचित, अनाधिकृत अवैध बस्तियां न केवल अधिक भीड़-भाड़ तथा अस्वास्थ्यकारक होती हैं अपितु विभिन्न पर्यावरण संकटों के लिए भी प्रवृत्त होती है ।

जनगणना 2001 के दौरान पहली बार देश की मलिन बस्ती क्षेत्रों के बारे में विशेषकर जनगणना 1991 के आधार पर 50,000 अथवा से अधिक आबादी वाले शहरों/नगरों के लिए विस्तृत आंकड़े एकत्रित करने का प्रयास किया गया है । इन क्षेत्रों के सभी निवासियों, जिन्हें मलिन बस्तियों के रूप में राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित किसी कानूनी प्रावधान अथवा उनके द्वारा इस प्रकार मान्यता दी गई है, तद्नुसार इस उद्देश्य के लिए मलिन बस्ती की जनसंख्या मानी गई हैं । इसके अतिरिक्त शहरों/नगरों में वह क्षेत्र, जो संतुष्ट करते हैं, सामान्य कसौटी पर मलिन बस्ती के रूप में एक क्षेत्र घोषित किए गए हैं, को भी शामिल किया गया है ।

जनगणना 2001 के उद्देश्य के लिए मोटे तौर पर मलिन संघटित बस्ती क्षेत्र में निम्नलिखित शामिल हैंः

i) सभी उल्लेखित क्षेत्र जो राज्य/स्थानीय सरकार तथा संघ क्षेत्र प्रशासन द्वारा किसी अधिनियम के अंतर्गत 'मलिन बस्ती' के रूप में अधिसूचित किया गया है ।

ii) सभी क्षेत्र जो राज्य/स्थानीय सरकार तथा संघ शासित प्रशासन द्वारा 'मलिन बस्ती' के रूप में मान्यता है, जिन्हें किसी अधिनियम के अंतर्गत मलिन बस्तियों के रूप में औपचारिक तौर पर अधिसूचित नहीं किया गया है ।

iii) एक सघन क्षेत्र जिसकी आबादी कम से कम 300 अथवा लगभग 60-70 मकान धारक जो घटिया तरीके से निर्मित घनी बस्तियां हैं, जहां अपर्याप्त अवसंरचना सहित सामान्यतः अस्वास्थ्यकर परिस्थितियां हैं तथा उपयुक्त सफ़ाई तथा पेय जल सुविधाओं का अभाव है ।

चार सबसे बड़े महानगर शहरों तथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के लिए प्राप्त इस सूचना की परिस्थिति बाक्स 11.2 तथा 11.3 में दर्शायी गई हैं ।

बाक्स 11.2

मलिन बस्ती की जनसंख्या

(भारत के चार सबसे बड़े महानगर शहरों में, 2001)

शहर का नाम	कुल जनसंख्या	मलिन बस्ती की जनसंख्या	मलिन बस्ती की जनसंख्या का %
बृहत्त मुम्बई	1,19,14,398	58,23,510	48.88
दिल्ली नगर निगम (शहरी)	98,17,439	18,54,685	18.89
कोलकाता	45,80,544	14,90,811	32.55
बंगलौर	42,92,223	3,54,200	8.04

नोटः आंकड़े नगर निगमों से संबंधित हैं ।

दिल्ली की विभिन्न भूमि स्वामित्व अभिकरणों यथा डी.डी.ए., एम.सी.डी., एन.डी.एम.सी., दिल्ली छावनी बोर्ड, रेलवे, सरकारी विभाग, सी.पी.डब्लयू.डी., एल.एंड डी.ओ., दिल्ली सरकार के विभाग तथा अन्य स्वायत्त संगठनों से संबंधित भूमि खण्डों पर निरंतर झुग्गी झोंपड़ी (जे.जे.) समूहों के छत्रक की तरह बढ़ती वृद्धि की समस्या का सामना कर रही है ।

Innovative concepts like ‘work-cum-shelter’, ‘incremental housing’ etc. should be adopted to cater to the specific needs of individual household thereby effecting savings as well as opportunity costs.

Access to convenient housing finance for all segments of the population should become a reality through financing institutions, liberalised credit terms and mortgage requirements.

11.4 SLUMS/INFORMAL SECTOR HOUSING

Because of acute shortage of affordable shelter, many of the migrants tend to encroach city space and squat on all forms of land, be they reserved for public utilities and services, commercial and office complexes, play grounds, parks etc. Such unauthorized squatter settlements, bereft of basic amenities, are not only over-crowded and unhygienic but also prone to various environment hazards.

An attempt was made for the first time during the Census 2001 to collect detailed data about slum areas of the country particularly in cities/towns having a population of 50,000 or more based on Census 1991. All the inhabitants of the areas, which have been notified as slums by the State Government under any legal provision or recognized by them as such, have been accordingly considered as slum population for this purpose. Besides areas in cities/towns, which satisfy, the usual criteria for declaring an area as slum have also been included.

For the purpose of Census 2001, slum areas broadly constitute:

i) All specified areas notified as ‘Slum’ by State/Local Government and UT Administration under any Act.

ii) All areas recognized as ‘Slum’ by State/Local Government and UT Administration, which may not have been formally notified as slum under any Act.

iii) A compact area of at least 300 population or about 60-70 households of poorly built congested tenements, in unhygienic environment usually with inadequate infrastructure and lacking in proper sanitary and drinking water facilities.

The situation obtaining from this information for the four largest metropolitan cities and the NCR is shown in Boxes 11.2 and 11.3.

Box 11.2

SLUM POPULATION

(in Four Largest Metropolitan Cities of India, 2001)

Name of City	Total Population	Slum Population	% of Population in Slums
Greater Mumbai	1,19,14,398	58,23,510	48.88
Delhi Municipal Corporation (Urban)	98,17,439	18,54,685	18.89
Kolkata	45,80,544	14,90,811	32.55
Bangalore	42,92,223	3,45,200	8.04

Note: Data pertains to Municipal Corporations.

Delhi continues to face the problem of mushrooming growth of Jhuggi-Jhompri (JJ) Clusters on land pockets belonging to various land owning agencies i.e., DDA, MCD, NDMC, Delhi Cantonment Board, Railways, Government Departments, CPWD, L&DO, Departments of Delhi Government and other autonomous organisations.

बॉक्स 11.3

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में मलिन बस्ती की जनसंख्या (2001)

उप-क्षेत्र/शहर	जनसंख्या कुल	जनसंख्या मलिन बस्ती	मलिन बस्ती की जनसंख्या का %	लिंग अनुपात	साक्षरता दर
एन.सी.टी.-दिल्ली (नगर निगम शहरी)	98,17,439	18,54,685	18.89	825	48.17
हरियाणा (शहरी)	61,14,139	14,21,839	23.25	824	73.91
1. पानीपत	2,68823	1,02,813	38.25	798	72.14
2. सोनीपत	22,5151	75,454	33.51	853	78.47
3. रोहतक	29,4537	90,645	30.78	871	78.04
4. बहादुरगढ़	1,26,746	39,478	30.90	820	79.12
5. रेवाडी	1,00,946	51,754	51.27	862	81.42
6. गुड़गांव	2,01,759	33,570	16.64	815	82.68
7. फरीदाबाद (नगर निगम)	10,54,981	4,91,131	46.55	796	74.26
8. पलवल	1,00,528	15,589	15.50	859	60.67
राजस्थान (शहरी)	1,32,05,444	12,06,123	9.13	900	66.19
1. अलवर	2,60,245	15,923	6.11	883	58.36
उत्तर प्रदेश (शहरी)	3,45,12,629	43,99,005	12.75	859	54.68
1. मेरठ	10,74,229	47,1316	43.87	867	52.06
2. गाजियाबाद	9,68,521	2,58,834	26.72	863	61.42
3. हापुड़	2,11,987	90,964	42.91	876	49.55
4. बुलन्दशहर	1,76,256	50,292	28.53	837	55.96
5. मोदीनगर	1,12,918	33,103	29.31	816	63.54
6. नोएडा	2,93,908	26,824	9.12	8.12	60.24

स्रोतः जनगणना 2001, भारत की जनगणना

आप्रवासी लाभदायक रोजगार अवसरों की तलाश में दिल्ली आते हैं, जो उन्हें महानगरीय अर्थव्यवस्था के असंगठित और अनौपचारिक वर्गों में सरलता से उपलब्ध हो जाते हैं । दिल्ली में साठ के दशक से प्रकट झुग्गी-झोंपड़ी की समस्या की प्रत्यक्षदर्शी रही है । देश के सभी भागों से जनसंख्या का विशाल मात्रा में अंतर्वहन के परिणाम स्वरूप झुग्गी-झोंपड़ी समूहों/अवैद्य बस्तियां प्रचुर मात्रा में उत्पन्न हुई हैं ।

बॉक्स 11.4

दिल्ली में मलिन बस्ती तथा झुग्गी-झोंपड़ी समूह

क्र.स.	मद	31.03.1999 को स्थिति
1.	झुग्गी-झोंपड़ी समूहों की संख्या	1,080
2.	बस्ती विकास केन्द्रों की संख्या	192
3.	शिशु वाटिकाओं की संख्या	199
4.	जन सुविधा परिसरों की संख्या	
	i) पक्का	292
	ii) पूर्वनिर्मित	131
	iii) सचल शौच यान	101
	कुल	**524**
5.	जन सुविधा परिसरों (जे.एस.सी.) की फ्लश वाली टट्टी स्थान	
	i) पक्का	11,290
	ii) पूर्वनिर्मित	3,496
	iii) सचल शौच यान	1,414
	कुल	**16,200**
6.	झुग्गी-झोंपड़ी अवैद्य बस्तियों को पुनः बसाने के लिए विकसित भूखंडों की संख्या	13,000
7.	झुग्गी-झोंपड़ी अवैद्य बस्तियों के लिए आबंटित भूखंडों की संख्या	11,097
8.	रात्रि विश्राम गृहों की संख्या	19
9.	कटरों की संख्या	309
10.	झुग्गी-झोंपड़ी अवैद्य बस्तियों के लिए अपनी जगह पर उन्नयन के अन्तर्गत विकसित भूखंडों की संख्या	5,022

स्रोतः दिल्ली का सामाजिक आर्थिक परिदृश्य 2001-2002, योजना विभाग, एन.सी.टी.-दिल्ली सरकार

अधिकांश आप्रवासी अकुशल निर्माण श्रमिक, लघु औद्योगिक गतिविधियों में कम वेतन पाने वाले मजदूर, छोटे व्यापारी, समुदाय सेवा कार्मिक आदि हैं जो स्थान बदल कर बाहर किसी दूरवर्ती स्थान पर नहीं जा सकते, जहां उन्हें कोई निश्चित आय का साधन नहीं हैं । वह शहर के भीतर अपने अधिक सुविधाजनक केन्द्रीय स्थानों से अपने रोज़गार के स्थानों से दूर फ़ासला संबद्ध तथा अतिरिक्त परिवहन व्यय, आदि की वजह से दूरवर्ती क्षेत्रों में स्थान बदल कर जाने के लिए अक्सर अनिच्छुक होते हैं ।

Box 11.3

SLUM POPULATION IN NCR (2001)

Sub-region/Cities	Population Total	Population Slum	%age of Slum population	Sex Ratio	Literacy Rate
NCT-Delhi (MC-Urban)	98,17,439	18,54,685	18.89	825	48.17
Haryana (Urban)	61,14,139	14,21,839	23.25	824	73.91
1. Panipat	2,68,823	1,02,813	38.25	798	72.14
2. Sonepat	2,25,151	75,454	33.51	853	78.47
3. Rohtak	2,94,537	90,645	30.78	871	78.04
4. Bahadurgarh	1,26,746	39,478	30.90	820	79.12
5. Rewari	1,00,946	51,754	51.27	862	81.42
6. Gurgaon	2,01,759	33,570	16.64	815	82.68
7. Faridabad (MC)	10,54,981	4,91,131	46.55	796	74.26
8. Palwal	1,00,528	15,589	15.50	859	60.67
Rajasthan (Urban)	1,32,05,444	12,06,123	9.13	900	66.19
1. Alwar	2,60,245	15,923	6.11	883	58.36
Uttar Pradesh(Urban)	3,45,12,629	43,99,005	12.75	859	54.68
1. Meerut	10,74,229	4,71,316	43.87	867	52.06
2. Ghaziabad	9,68,521	2,58,834	26.72	863	61.42
3. Hapur	2,11,987	90,964	42.91	876	49.55
4. Bulandshahr	1,76,256	50,292	28.53	837	55.96
5. Modinagar	1,12,918	33,103	29.31	816	63.54
6. NOIDA	2,93,908	26,824	9.12	812	60.24

Source: Census 2001, Census of India

The migrants come to Delhi in search of gainful employment opportunities, which are easily available in unorganised and informal segments of the metropolitan economy. Delhi started witnessing the problem of jhuggies- jhompris from the early sixties onwards. The huge influx of population from all parts of the country resulted in proliferation of JJ clusters/squatter settlements.

Box 11.4

SLUM AND JJ CLUSTERS IN DELHI

S. No.	Item	Position as on 31.03.1999
1.	Number of JJ Clusters	1,080
2.	Number of Basti Vikas Kendras	192
3.	Number of Shishu Vatikas	199
4.	Number of Jan Suvidha Complexes	
	i) Pucca	292
	ii) Prefab	131
	iii) Mobile Toilet Vans	101
	Total	**524**
5.	W.C. seats of JSCs	
	i) Pucca	11,290
	ii) Prefab	3,496
	iii) Mobile Toilet Vans	1,414
	Total	**16,200**
6.	Number of Plots developed for relocation of JJ Squatters	13,000
7.	Number of plots allotted to JJ Squatters	11,097
8.	Number of Night Shelters	19
9.	Number of Katras	309
10.	Number of plots developed under In-situ-upgradation of JJ Clusters	5,022

Source: Socio Economic Profile of Delhi 2001-2002, Planning Department, GNCT of Delhi.

Most migrants are unskilled construction workers, low wage earners in small-scale industrial activities, petty traders and community service personnel etc. who may not be able to move out to far-away location, where they do not have any assured source of earning. They are often reluctant to shift from their more convenient central locations within the city to outlying areas away from their places of employment due to the distance involved and the extra transportation expense, etc. Since these migrants have their roots

चूंकि इन अप्रवासियों की अपनी जड़ें किसी अन्य स्थान पर, या पिछले निवास स्थान अथवा इनके पिछले निवास या जन्म स्थान होती हैं, वह ज्यादातर पक्के आवास में निवेश करने में अनिच्छुक होते हैं तथा मलिन बस्तियों में आश्रय लेते हैं । ऐसी स्थिति में, उन्हें उनकी क्षमता सीमाओं के भीतर कम से कम न्यूनतम सुविधाओं के स्थलों को मुहैया कराने की ज़रूरत है । ऐसे स्थलों पर सुविधाओं का उन्नयन धीरे-धीरे वृद्धि आधार पर किया जा सकता है ।

अध्ययन प्रदर्शित करते हैं कि इन झुग्गी-झोंपड़ी समूहों में विभिन्न अनौपचारिक आर्थिक गतिविधियां अभियोग कर रही हैं जो शहर की अर्थव्यवस्था में उल्लेखनीय योगदान करती हैं तथा समय अंतराल में, शहर में औपचारिक वाणिज्यिक, औद्योगिक तथा उत्पादन प्रकार्यों से अंतर-निर्भर संबंध स्थापित कर लिया हैं । घरेलू सहायता तथा अकुशल कारखानों के रोज़गारों से अर्ध-कुशल तथा हस्तीय कामों तक, वह अब शहर की दैनिक जीवनचर्या के लिए अनिवार्य आवश्यकता बन गए हैं । सस्ता श्रम, जो वह मुहैया कराते हैं, बड़ी संख्या में घरेलू सहायता तथा सेवा कार्मिक के रूप अस्तित्व हैं, और बड़ी माप में वह जो अनौपचारिक प्रकार्य करते हैं उनको दिल्ली के जीवन तथा अस्तित्व में सार्थक भागीदारी बनाते हैं ।

दिल्ली में मोटे तौर पर अपनाई नीति यह है कि सार्वजनिक भूमि पर किसी नये अतिक्रमण की अनुमति नहीं दी जाएगी तथा पुराने अतिक्रमण, जो 31 जनवरी 1990 से पूर्व अस्तित्व में हैं, वैकल्पिकों की व्यवस्था किए बिना नहीं हटाए जाएंगे । झुग्गी-झोंपड़ी की समस्या से निपटने के लिए एक त्रि-आयामी कार्यनीति अपनायी गई हैः

i) उन झुग्गी मकान धारकों, जहां भूमि स्वामित्व अभिकरण अतिक्रमित भूमि के खंडों पर व्यापक जन हित की आवश्यकता पर परियोजनाएं कार्यान्वित करने की स्थिति में है को पुनः स्थापित करना तथा वह मलिन बस्ती और झुग्गी-झोंपड़ी विभाग को झुग्गी समूह को हटाने के लिए परियोजना कार्यान्वयन के लिए निवेदन प्रस्तुत करें और पुनर्वास लागत की ओर देय हिस्से में योगदान करें ।

ii) उन अतिक्रमित भूमि के खंडों के मामले में जहां भूमि स्वामित्व का अभिकरणों ने मलिन बस्ती और झुग्गी-झोंपड़ी विभाग के लिए अनापत्ति प्रमाण पत्र जारी कर दिया है, का झुग्गी-झोंपड़ी समूहों और अनौपचारिक आवासों का अपनी जगह पर उन्नयन करें । तथापि, इस कार्यनीति के अन्तर्गत भूमि के उपयोग परियोजना का डी.डी.ए. की तकनीकी समिति की मंजूरी से जुड़ा है ।

iii) झुग्गी-झोंपड़ी समूहों में पर्यावरणीय उन्नति की योजना और इस योजना के संघटक के रूप में देय व उपयोग 'जनसुविधा परिसरों' का निर्माण जिसमें शौचघर एवं स्नानघर समाविष्ट हैं के अंतर्गत सामुदायिक उपयोग के लिए न्यूनतम मूल नगरीय सुख-सुविधाएं का विस्तार करें तथा इन समूहों में अनपेक्षतः अतिक्रमित भूमि की स्थिति होते हुए सचल शौच यान भी प्रारंभ की जाए जबतक इनको पूर्व कथित दो कार्यनीतियों के अंतर्गत शामिल किया जाता है ।

राष्ट्रीय स्तर पर शहरों/नगरों में मलिन बस्तियों की समस्या की नृशंसता को देखते हुए, शहरी विकास एवं गरीबी उपशमन मंत्रालय ने मसौदा 'राष्ट्रीय मलिन बस्ती नीति' तैयार की है (बाक्स 11.5) । यह नीति दीर्घकाल तक इस भीमकाय समस्या को सुलझाएगी ।

राज्य सरकारों द्वारा, तैयार किए जाने वाले राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र के शहरों/नगरों के लिए महा/विकास योजनाओं में 'धृति क्षेत्रों' के संकल्पना को समाविष्ट करना चाहिए । ऐसे क्षेत्रों को एक वक्त की विशिष्ट अवधि तक आप्रवासी समागम को अस्थायी रूप से बसाने के लिए समर्पित किया जाएगा, जिससे वह औपचारिक विकसित क्षेत्रों में आर्थिक और भौतिक तरीके से संकलित हो जाएं । इस तरह से यह नगरों/शहरों में मलिन बस्तियों और अनाधिकृत कालोनियों की वृद्धि पर रोक लगाएंगें ।

अतित में पुनःस्थापन/पुनर्वास के प्रयास या तो असफल अथवा केवल सीमित सफलता मिली है मुख्यतः इसलिए कि अनेक नए स्थापित स्थलों पर निवासियों को अति ज़रूरतमंद रोजगार अवसरों से वंचित रखता है । इस संदर्भ में, बार-बार सुझाव दिया गया है कि दिल्ली में मलिन बस्तियों की समस्या के सुलझाने हल की संभावना क्षेत्रीय संदर्भ में तलाश करनी चाहिए ।

somewhere else, either at the place of the last residence or place of birth, they are very often reluctant to invest in formal housing and resort to squatting. In this situation, there is a need to provide them sites with bare minimum facilities within their affordability limits. The facilities at such sites could be gradually upgraded on incremental basis.

Studies have revealed that settlers in these JJ clusters are pursuing various informal economic activities making significant contribution to the city's economy and over a period, have established an inter-dependent relationship with the formal commercial, industrial and manufacturing functions in the city. From domestic help and unskilled factory jobs to semi-skilled and manual work, they are now an essential requirement of the city’s daily life. The cheap labour that they provide, the large numbers of domestic help and service personnel that they consist of, and the sizable informal functions they perform, make them significant partners in Delhi’s life and existence.

The broad policy adopted in Delhi is that no fresh encroachments shall be permitted on public land and past encroachments, which had been in existence prior to 31st January 1990, will not be removed without providing alternatives. A three-pronged strategy has been adopted for dealing with the problems of jhuggi-jhompri as under:

i) Relocation of those jhuggi households where the land owning agencies are in a position to implement projects on the encroached land pockets as per requirements in larger public interest, and they submit requests to Slum and JJ Department for clearance of the jhuggi cluster for project implementation and also contribute due share towards the resettlement cost.

ii) In-situ upgradation of JJ Clusters and informal shelters in case of those encroached land pockets where the land owning agencies issue NOC to S&JJ Department for utilisation of land. However, the utilisation of land under this strategy is linked with the clearance of the project by the Technical Committee of the DDA.

iii) Extension of minimum basic civic amenities for community use under the scheme of Environmental Improvement in JJ Clusters and its component scheme of construction of Pay and Use ‘Jansuvidha Complexes’ containing toilets and bathrooms and also introduction of mobile toilet vans in the clusters irrespective of the status of the encroached land till their coverage under one of the aforesaid two strategies.

In view of the enormity of the problem of slums in cities/towns at the national level, the Ministry of UD&PA has framed draft `National Slum Policy' (refer Box 11.5). This policy will go a long way in solving this gigantic problem.

The concept of ‘holding areas’ should be incorporated in the Master/Development Plans of the cities/towns in the NCR to be prepared by the State Governments. Such areas would be dedicated for temporary settlement of migratory influx for a specified period of time, enabling them to economically and physically integrate with the formally developed areas. This is likely to check the growth of slums and unauthorised colonies in the towns/cities.

Relocation/resettlement efforts in the past either failed or had only limited success mainly because many newly located sites deprived the residents of the much needed job opportunities. In this context, it has also been suggested time and again that the possibility of solving the problem of slums in Delhi should be explored in the regional context.

बॉक्स 11.5

राष्ट्रीय मलिन बस्ती नीति

मुख्य विशेषताएं

उद्देश्य

- जनसाधारण और सरकार में अधारभूत सिद्धांत जो मलिन बस्ती विकास और सुधार की प्रक्रिया का मार्गदर्शक करती है तथा विकल्प जो समाकलन लाने के लिए उपलब्ध हैं के बारे में जागरूकता उत्पन्न करके सम्पूर्ण से शहरी क्षेत्र के अंदर मलिन बस्तियों तथा उनमें वास करने वाले समुदायों को समकालित करना ।
- मलिन बस्ती विकास और सुधार की प्रक्रिया को संपोषणीय आधार पर सरल बनाने के लिए कानूनी तथा नीति ढांचे को सुदृढ़ करना ।
- नीति उद्देश्यों को कुशल तथा सुगम कार्यान्वयन के लिए सभी भागीदारों को सम्मिलित कर एक ढांचा स्थापित करना ।

मुख्य विशेषताएं

नीति मुख्यतया मलिन बस्तियों तथा अनौपचारिक बस्तियों जो पुनर्वास के विरूद्ध हैं से निपटने के लिए उन्नयन और सुधार वाले दृष्टिकोण का समर्थन एवं प्रोत्साहित करती है । यह प्रस्तावित करता है कि सभी मौजूदा योजना साधनों जैसे कि महा योजनाएं, भूमि उपयोग योजनाएं आदि में मलिन बस्तियों तथा अनौपचारिक बस्तियों को व्यापक शहरी क्षेत्र में सही तरीके से समकालित सुनिश्चित करने के लिए संशोधित किया जाना चाहिए ।

नीति अनौपचारिक बस्तियों में भौतिक उन्नयन तथा सुधार के लिए रूपरेखा (डिजाइन), कार्यान्वयन, और सेवाओं के अनुरक्षण तथा परिसंपत्तियों के प्रत्येक चरण पर समुदाय के सदस्यों को सक्रिय सहयोग के साथ समुदाय-आधारित दृष्टिकोण अपनाना कथित है । आगे यह विशिष्ट मानकों और भौतिक अवसंरचना विकास तथा उपभोक्ता करों की वसूली की अनुकूलता के लिए मार्गदर्शक सिद्धांतों को निर्धारित करती है ।

नीति सामाजिक सेवाओं-स्वास्थ्य, शिक्षा, बाल श्रमिक और बच्चों के अधिकार तथा सार्वजनिक वितरण प्रणाली तक पहुंच में सुधार पर बल दिया है, ताकि क्योंकि इनका प्रभावी वितरण सामाजिक असमानता को कम करेगा तथा सम्पूर्ण शहर के सामाजिक और आर्थिक नेटवर्क के साथ मलिन बस्तियों में रहने वाले लोगों को समाकलन करने के लिए बढ़ावा दिया जाना चाहिए ।

नीति मलिन बस्ती निवासी की आर्थिक अधिकारिता के महत्व को मान्यता देती है तथा निर्धनों के लिए वित्तीय सेवाओं के प्रबंध के दिशा-निर्देश बतलाती है और शहरी निर्धन की आजीविका ज़रूरतों को संबोधित करने के लिए आर्थिक सहायता/उद्यम विकास को रूपांतरित किया है ।

नीति निजी क्षेत्र वित्तपोषण तथा संस्थागत वित्त की भूमिका को मान्यता देते हुए, राज्य स्तर पर मलिन बस्ती विकास निधि के जरिए मलिन बस्ती सुधार के लिए संपोषणीय वित्तीय यंत्रावली का प्रस्ताव करती है ।

नीति मलिन बस्तियों में स्थित भूसंपदा पर समेकित सेवा कर लगाने का प्रस्ताव करती है । यह मलिन बस्ती क्षेत्रों के संदर्भ में नगरपालिका संचालन प्रबंधन के सुदृढ़ीकरण के लिए उपाय दिए हैं । यह सरकार के भिन्न स्तरों पर निगरानी तथा मूल्याकंन की एक प्रणाली के संस्थापन स्थापित का भी प्रस्ताव है ताकि पता लगाया जा सके कि नीति के अंतर्गत कार्यक्रम किस सीमा तक कार्यान्वित किया जा रहा है तथा नीति के उद्देश्य हासिल किए गए हैं ।

नीति आवास उन्नयन दृष्टिकोण जो आवास प्रबंध के लिए वैयक्तिक तथा सामुदायिक पहलों का समर्थन, सहायता और विस्तार करती है के प्रति प्रतिबद्ध है ।

नीति में रेखांकित कुछ महत्वपूर्ण विशेषताओं को शामिल कर, केन्द्र सरकार ने निवास ईकाईयों के निर्माण, मलिन बस्ती मकानों के उन्नयन, मलिन बस्तियों में जल आपूर्ति तथा सफाई प्रबंध जैसे मूल सुख-सुविधाओं की व्यवस्था के लिए 'वाल्मिकि अम्बेडकर मलिन बस्ती आवास योजना (वी.ए.एम.बी.ए.वाई.)' को घोषित किया है ।

स्रोतः राष्ट्रीय मलिन बस्ती नीति (मसौदा), शहरी विकास तथा गरीबी उन्मूलन मंत्रालय, अक्तूबर 2001.

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड राज्य सरकारों को विभिन्न क्षेत्रों जैसे आवासीय, वाणिज्यिक, औद्योगिक तथा अवसंरचना योजनाओं में अनेक विकास कार्यक्रमों के लिए वित्तीय सहायता का प्रबंध करती है । इन कार्यक्रमों में से अधिकांश में आवास सहित सहवर्ती अवसंरचना की व्यवस्था के अतिरिक्त योग्य रोजगार सार होते हैं ।

डी.डी.ए., एन.सी.टी.-दिल्ली की सरकार तथा राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में नगरों की की विकास प्राधिकरणों (अर्थात् एच.यू.डी.ए., जी.डी.ए., एम.डी.ए., एन.ओ.आई.डी.ए., आदि) के बीच सक्रिय सहयोग के साथ एक संयुक्त दृष्टिकोण को अपनाना चाहिए जिसमें एन.सी.टी.-दिल्ली उनके साथ ज़रूरतमंद समझौतों/संयुक्त उद्यमों में प्रवेश करने पर विचार कर सकती हैः

i) इन नगरों में तत्कालिक स्वामित्व अधिग्रहण के लिए उपलब्ध मौजूदा खाली आर्थिक रूप से निर्बल वर्ग (ई.डब्लू.एस.) भूखण्डों तथा फ्लैट खरीदे; और/अथवा

ii) पुनर्वास लिए इन नगरों में ऐसी सुविधाओं के नया विकास के लिए निवेश करें तथा निर्बल व जरूरतमंद के लिए आवास कालोनियां स्थापित करने के लिए भारत सरकार (शहरी विकास तथा गरीबी उपशमन मंत्रालय) की नवाचारी योजनाएं जैसे वी.ए.एम.बी.ए.वाई. (वाम्बे) आदि का पूरा लाभ लेना चाहिए ।

कोई भी मामले में, इन आधिवासियों को अधिमान्य उनके कार्य स्थलों के नजदीक पुनःस्थापित किया जाए, रेल, सड़क परिवहन कोरीडोर के पास जिनमें तेज यात्री परिवहन प्रणाली हो ।

Box 11.5

NATIONAL SLUM POLICY

Salient Features

Objectives

- To integrate slum settlements and the communities residing within them into the urban area as a whole by creating awareness amongst the public and in Government of the underlying principles that guide the process of slum development and improvement and the options that are available for bringing about the integration.
- To strengthen the legal and policy framework to facilitate the process of slum development and improvement on a sustainable basis.
- To establish a framework for involving all stakeholders for the efficient and smooth implementation of policy objectives.

Salient features

The policy primarily endorses and promotes an upgrading and improvement approach to deal with slums and informal settlements as opposed to resettlement. It proposes that all existing planning instruments such as master plans, landuse plans etc. should be modified to ensure that slums and informal settlements can be properly integrated into the wider urban area.

The policy states that all physical upgrading and improvement in informal settlements should adopt a community-based approach with the active involvement of members of the community at every stage of design, implementation, and maintenance of services and assets. It sets forth specific norms and guiding principles for physical infrastructure developments and the desirability of collection of user charges.

The policy also emphasises improving access to social services-health, education, child labour and child rights and public distribution system-as their effective delivery would also reduce social inequities and promote integration of people residing in slums into the social and economic networks of the city as a whole.

The policy recognises the importance of economic empowerment of the slum dweller and lays guidelines for provision of financial services for the poor and economic support/enterprise development designed to address the livelihood needs of the urban poor.

The policy proposes a sustainable financing mechanism for slum improvement through a Slum Development Fund at the State level, while recognising the role of private sector funding and institutional finance.

The policy proposes a Consolidated Service Tax on properties located in slums. It gives measures for strengthening municipal governance and management in the context of slum areas. It also proposes establishment of a system of monitoring and evaluation at different levels of government in order to find out the extent to which the programmes under the policy are being implemented and whether the policy objectives are being achieved.

The policy is committed to a shelter up-gradation approach that will enable, support and extend individual and community initiatives for housing provision.

Incorporating some of the important features outlined in the policy, the Central Government has announced the `Valmiki Ambedkar Malin Basti Awas Yojana (VAMBAY)' for construction of dwelling units, upgradation of slum tenements and provision of basic amenities like water supply and sanitation in slums.

Source: National Slum Policy (Draft), Ministry of Urban Development and Poverty Alleviation, October 2001.

The NCR Planning Board is providing financial assistance to the State Governments for several development programmes in various sectors such as residential, commercial, industrial and infrastructure schemes. Most of these programmes have a strong employment content besides the provision of concomitant infrastructure including housing.

A joint approach with active cooperation between DDA, GNCT-Delhi and the development authorities of the towns in NCR (i.e., HUDA, GDA, MDA, NOIDA, etc.) should be adopted wherein NCT-Delhi could consider entering into necessary agreements/joint ventures with them for:

i) purchasing the existing vacant EWS plots and flats available for immediate occupancy in these towns; and /or

ii) investing in fresh development of such facilities in these towns for resettlement and taking full advantage of the Government of India’s (MOUD&PA) innovative schemes like VAMBAY etc. in establishing housing colonies for the poor and needy.

In either case, these settlers would have to be relocated preferably close to their work places, on the rail, road transport corridors with the fast commuting transportation system.