उन्नति विचार

वर्ष : 12 अंक : 4 अक्टूबर-दिसंबर, 2007

अनुक्रम

संपादकीय 1

विकास विचार
- शहरी शासन में जनभागीदारी: स्वरूप और कदम 2

नज़रिया
- एक शहर में और कितने शहर? 11

आपके लिए
- छोटे व मध्यम नगरों के लिए विकास योजनाएँ 15
- भारत में ठोस कचरा प्रबंधः नीति और व्यवहार 22

अपनी बात
- शहरी शासन व्यवस्था में सहभागिता 27
- पालिकाओं के अधिकारियों का क्षमतावर्धन 34

गतिविधियाँ 37

अपने बारे में 38

संपादकीय टीम :
दीपा सोनपाल
बिनोय आचार्य

वार्षिक चंदा : 25 रु. मात्र
बैंक ड्राफ्ट अथवा मनीऑर्डर 'उन्नति' विकास शिक्षण संगठन, अहमदाबाद के नाम भेजें।

केवल सीमित वितरण के लिए

संपादकीय

सुगठित विश्व में नागरिकों की भागीदारी

पिछले कुछ वर्षों में सरकार का बदलाव सुशासन की तरफ आया है। इसका एक उल्लेखनीय लक्षण है कि शासन की प्रक्रियाओं में भाग लेने वाली संस्थाओं की संख्या में बढ़ोतरी हुई है। इसमें राज्य की संस्थाओं में केन्द्र, राज्य तथा स्थानीय सरकारों का समावेश होता है। बाजार की संस्थाओं में वित्तीय संस्थाएं, व्यापारी, बाजार, श्रम, पूंजी तथा प्रौद्योगिकी के बाजार आदि शामिल हैं। नागरिक समाज में औपचारिक तथा अनौपचारिक संस्थाओं का समावेश होता है। इसमें शोध तथा शिक्षा संस्थाएं, सहकारी मंडलियां, मजदूर मंडल, गैर-सरकारी संगठन, समुदाय आधारित संगठन, धर्मार्थ संस्थाएं आदि शामिल हैं। **फिलहाल सुशासन से संबंधित संस्थाओं में भागीदारी पर खास ज़ोर दिया जा रहा है।** भागीदारी की लगातार बढ़ती लोकप्रियता का कारण है व्यक्तिगत संसाधनों की कमी, साथ मिलकर काम करने में लाभ तथा एक-दूसरे की शक्तियों तथा संसाधनों की पूरकता। संयुक्त कार्य की सुलभता तथा पूरक शक्तियों के संदर्भ में उस पर जोर दिया जाता है। इस भागीदारी में कुछ मुद्दे भी उभर कर सामने आते है। जैसे वर्गों, लाभ का उचित एवम् समान वितरण, समाज में समता बनायें रखना तथा गरीबों और वंचित वर्ग के लोगों को मिलने वाला लाभ।

राज्य, बाजार तथा नागरिक समाज की विविध संस्थाओं के बीच स्पर्धा पर खास ध्यान दिया जाता है। ऐसा माना जाता है कि इससे कार्यक्षमता बढ़ती है साथ ही कुशलता में भी सुधार होता है। यही स्पर्धा इन समस्याओं का कारण भी बन जाती है। हाल में शहरी शासन में लोक भागीदारी, डिजाइन तथा संघर्षों पर ध्यान केन्द्रित किया गया है। जो महत्वपूर्ण भागीदारी दिखाई दे रही है, वह तो राज्य और बाजार के बीच है। बुनियादी सेवाओं का निजीकरण बढ़ने से यह साफ झलकता है। जलापूर्ति, बिजली का वितरण, ठोस कचरा प्रबंधन तथा शहरी नियोजन का भी निजीकरण हो रहा है। इसका हमारे शहरों में रहने वाले गरीबों पर विपरीत प्रभाव पड़ रहा है, क्योंकि मजदूर ठेके पर काम करते हैं, उपभोग शुल्क बढ़ रहे हैं, काम तथा रिहाइश की सुरक्षा घटी है और गरीबों को अकसर उनके घरों से खदेड़ दिया जाता है।

शहरी गरीब और सामाजिक-आर्थिक असमानता की इस चुनौती से निपटने के लिए जरूरी है कि नागरिक एक तीसरे परिबल के रूप में शामिल हों। यह नई शक्ति राज्य तथा बाजार की मिली-भगत को तोड़ सकती है। नागरिकों को औपचारिक या अनौपचारिक ढांचे में संगठित करने की

शेष पृष्ठ 40 पर

शहरी शासन में जनभागीदारीः स्वरूप और कदम

उन्नति की कार्यक्रम संयोजक **सुश्री एलिस मोरिस** इस लेख में यह बता रही हैं कि जनता की भागीदारी शहरी शासन में क्या है, वह क्यों महत्वपूर्ण है तथा उसे स्थापित करने के लिए क्या करना चाहिए और किस तरह के संसाधन विकसित किए गए हैं। यहां यह भी दर्शाया गया है कि लोककेन्द्री आयोजन, रिपोर्ट कार्ड, नागरिक सहयोग केन्द्र तथा नागरिकों की क्षमता वर्धन के प्रयास किस तरह उपयोगी साबित हुए हैं एवं इन प्रयासों से शहरी शासन में जनभागीदारी किस तरह बढ़ी है।

जन भागीदारी से क्या तात्पर्य है?

लोगों के सशक्तिकरण को मजबूत करने के लिए जनता की भागीदारी को महत्वपूर्ण माना जाता है। हाल में उन संभावनाओं पर अधिक ध्यान केन्द्रित किया जा रहा है जिनमें नागरिकों द्वारा तमाम प्रकार के स्वैच्छिक एवं सामूहिक कार्य हों। इसे एक प्रक्रिया के रूप में देखा जाता है, जो नागरिकों या उनके विश्वसनीय प्रतिनिधियों को संगठित करती है तथा जिससे वे सार्वजनिक विषयों पर प्रभाव डाल सकते है। इस बारे में वे आदान-प्रदान कर सकें और उस पर नियंत्रण कर सकें। जनता की भागीदारी कोई घटना नहीं, बल्कि एक प्रक्रिया है, जिसमें नागरिक उनके जीवन को प्रभावित करने वाली आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं राजनीतिक प्रक्रियाओं में सघन रूप से शामिल होते हैं। यह बात मानव विकास रिपोर्ट-१९९३ में कही गई है। नागरिकों की भागीदारी को एक लगातार चलने वाली प्रक्रिया समझा जाता है। इसमें लोगों की तरफ सूचना की धारा बहती है, तो सहभागी मूल्यांकन, सहयोग और संवाद के स्वरूप में कई हितधारक विचार-विमर्श भी करते हैं। इसमे सुलभकर्ता और हितधारकों के बीच संयुक्त कार्य होता है तथा संयुक्त निर्णय प्रक्रिया होती है। इतना ही नहीं एजरटन आदि जैसे विद्वान कहते हैं कि यह एक अधिकारिता है, जिसमें निर्णय करने वाली सत्ता एवं संसाधन उपभोक्ता समूह स्वरूप के नागरिक संगठनों को तब्दील किए जाते हैं। नागरिकों की भागीदारी सहभागिता से कुछ हट कर है, क्योंकि इसमें आवाज, प्रतिनिधित्व और उत्तरदायित्व की वाहिकाएं स्थापित करने का प्रयास किया जाता है। नागरिकों की भागीदारी के लिए कोई रूपरेखा तैयार नहीं है, क्योंकि अलग-अलग संदर्भ में वह अलग-अलग भूमिका निभाती है। विभिन्न उद्देश्यों के लिए विभिन्न प्रयास किए जाते हैं। नागरिकों की भागीदारी के लिए राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय स्तर के प्रयासों में नागरिकों की देखरेख, समावेशी विकास का आयोजन, नागरिकों के साथ परामर्श, क्षमतावर्धन और सूचना के आदान-प्रदान के लिए तंत्र स्थापित करने का समावेश होता है। राज्य की संस्थाओं में उत्तरदायित्व तथा पारदर्शिता स्थापित करने के लिए नागरिकों की देखरेख स्थापित होना जनता की भागीदारी का एक हिस्सा है। पब्लिक अफेयर्स सेंटर द्वारा बुनियादी सेवाओं पर देखरेख रखने के लिए रिपोर्ट कार्ड की पद्धति अपनाई गई, किसान-मजदूर शक्ति संगठन द्वारा जन-सुनवाइयां की गईं, केरल में नागरिकों द्वारा सामाजिक अन्वेषण किया गया तथा बेंगलूरू में 'प्रूफ' द्वारा विकासोन्मुख कार्यों पर सीधी निगरानी रखी आदि नागरिकों की देखरेख सम्बंधी कुछ उदाहरण हैं।

विकासोन्मुख परियोजनाओं के आयोजन तथा अमल में लाभार्थियों की भागीदारी हो, तो समावेशी विकास आगे बढ़ता है। सेनेगल में दाली फोर्ट के घरों के आधुनिकीकरण की परियोजना में लाभार्थियों को शामिल किया जाना एक उदाहरण है। शहरों की झोंपड़पट्टी की समस्या हल करने और अच्छे घर की मांग को पूरा करने के लिए सेनेगल की सरकार द्वारा आधुनिकीकरण की परियोजना शुरू की गई थी। इसमें ९ झोंपड़पट्टी के एक लाख लोगों को शामिल किया गया। उन सभी ने जमीन कानूनी तथा घर आधुनिक बनाने के लिए चलाए गए कार्यक्रम के प्रति सहमति जताई। इसमें रणनीति यह थी कि प्रशासनिक अधिकारियों और लोगों के बीच लगातार संवाद हो तथा सुधार की प्रक्रिया के चरणों (आयोजन, अमल, धन तथा प्रबंध) में लोग सहभागी हों, जमीन की मालिकी के बारे में सुरक्षा मिले। इससे पर्यावरण सुधार, उनके प्लॉट के खर्च की वसूली तथा वित्तीय रूप से उसके अन्यत्र अमल की संभावना में लोग शामिल

हुए। बुनियादी ढांचागत सुविधाएं मुहैया कराने तथा आर्थिक एवं भौतिक पर्यावरण सुधार के लिए भी वे शामिल हुए। इस कार्यक्रम का पहला प्रभाव यह रहा कि दाली फोर्ट के ५०० से अधिक निवासियों को जमीन के अधिकार मिले। उन्हें पानी, बिजली, कचरा एकत्रीकरण तथा सफाई की सुविधाएं प्राप्त हुईं। 'उन्नति' ने गुजरात में भूकम्प के बाद के एक नगर की पुनर्स्थापना में शहरी आयोजन में नागरिकों की देखरेख के साथ काम किया है। नागरिक समूहों तथा प्रशासन के बीच संवाद अनेक समस्याओं को हल की तरफ ले गया और इसी से १८०० गरीब परिवारों को घर निर्माण के लिए जमीन के अधिकार प्राप्त हुए।

नीति-निर्धारण में नागारिक सूचनाप्रद भूमिका निभाएं, इसके लिए क्षमता निर्माण हो और राजनीतिक स्थान खड़ा हो, यह नागरिकों की भागीदारी का एक स्वरूप है। सरकारी नीतियों और योजनाओं के बारे में नागरिक समूहों को प्रशिक्षण देने की जरूरत है। इसके अलावा विकासोन्मुख कार्यों पर निगरानी रखने, बजट को समझने एवं वित्तीय प्रबंध के लिए भी उन्हें तालीम देने की जरूरत है। उदाहरण के तौर पर तंजानिया में गरीबी घटाने के प्रयास में यूएनडीपी और नागिक समाज की कार्यशालाओं को समर्थन दिया गया, जिससे वे गरीबी निवारण के राष्ट्रीय स्तर के कार्यक्रम में सहभागी होने को तैयार हुए। इसके द्वारा नागरिक समाज बुनियादी सेवाओं पर देखरेख रखने में सक्षम बनता है, प्रतिभाव देता है तथा अपने मंतव्य और प्राथमिकताएं नीति-निर्धारक समूह को बताता है, हिमायत करता है।

प्रस्तुत सूचना की पहुंच मुहैया कराने का तंत्र स्थापित करना भी प्रभावी नागरिक भागीदारी स्थापित कर सकता है। नागरिकों को उनकी जरूरतों के बारे में बताने और कदम उठाने में सूचना मदद कर सकती है। उदाहरण के तौर पर ब्राजील में पोर्ट एलिग्री में १९८९ में पालिका के बजट और निर्णय प्रक्रिया को सहभागी बनाने की प्रक्रिया शुरू हुई। इसमें सभी हितधारकों को आयोजन व बजट बनाने की प्रक्रिया में शामिल किया गया। महापौर ने पड़ोस समितियों के आधार पर विकेन्द्रित व्यवस्था स्थापित की, ताकि बजट और उसके उपयोग की जानकारी लोगों को मिले तथा इससे वे समूह इस बारे में निर्णय करने में सक्षम हुए कि धन का उपयोग किस तरह किया जाए। १९९५ तक यह प्रक्रिया सफल हुई और इसमें १ लाख से अधिक लोगों को शामिल किया गया। इसके फलस्वरूप पेयजल तथा सफाई की स्थित सुधरी।

किसी भी भागीदारी का एक महत्वपूर्ण तत्व यह है कि ज्ञान प्राप्त हो और इस स्वरूप में प्राप्त हो कि उसका उपयोग किया जा सके। विश्व बैंक की विश्व विकास रिपोर्ट-१९९८ के अनुसार गरीबी और पिछड़ापन बने रहने के पीछे ज्ञान का अभाव महत्वपूर्ण कारण है। ज्ञान इसलिए परिवर्तन लाने वाली शक्ति है। वह लोगों को गरीबी के खिलाफ लड़ने की ताकत देता है, उनके अधिकारों की जानकारी देता है, अधिकारों के उल्लंघन को पहचानने की शक्ति देता है, सामाजिक सुरक्षा के लिए तैयार करता है, बाजार में भागीदार होने और उसके लाभ प्राप्त करने के लिए सुसज्ज बनाता है, आदि। सार्थक भागीदारी के लिए दुनिया भर में सूचना महत्वपूर्ण बने, इसके लिए आंदोलन चल रहा है। दुनिया भर में विभिन्न श्रेणियों के लोगों और संस्थाओं द्वारा यह आंदोलन चलता है। भारत में सूचना अधिकार अधिनियम विकासोन्मुख योजनाओं, बजट व उसके उपयोग के बारे में जानकारी के लिए मांग करने का कानूनी तंत्र उपलब्ध कराता है। इससे लोगों को सार्वजनिक रिकॉर्ड जांचने, प्रगति पर निगरानी रखने, लीकेज जांचने और पहुंच प्राप्त करने का अधिकार मिलता है।

भारत में १९९२ के ७४वें संविधान संशोधन ने शहरी स्थानीय निकाय को तीसरा स्तर उपलब्ध कराया है। इससे कमजोर वर्गों तथा महिलाओं का शासन व्यवस्था में प्रतिनिधित्व स्थापित हुआ है और तीसरे स्तर के शासन में उनका राजनीतिक अस्तित्व बरकरार रहने का आश्वासन मिला है। स्थानीय स्वशासन की ऐसी इकाइयां स्थापित करने का मुख्य उद्देश्य नागरिकों को उनके रोजमर्रा के जीवन को प्रभावित करने वाले निर्णय करने के राजनीतिक अवसर मुहैया कराना है। यह विकेन्द्रित ढांचा नागरिकों को शहरी शासन में सहभागिता के लिए अवसर देता है। यदि शासन में नागरिकों की सहभागिता आए, तो स्थानीय शासन को मजबूत करने के नए अवसर और नई गुंजाइश का सृजन हो सकता है। हालांकि इस विकेन्द्रीकरण के लगभग डेढ़ दशक हो चुके हैं और इसके मिश्रित अनुभव रहे हैं। कुछ अनुभव व्यवस्था सम्बंधी ही हैं। जैसे हाल में निर्णय प्रक्रिया में सीधे शामिल होने के लिए मतदाताओं के पास संवैधानिक रूप से कोई गुंजाइश नहीं है। हालांकि ग्रामीण क्षेत्रों में

ग्राम सभा द्वारा यह व्यवस्था स्थापित की गई है। दूसरी तरफ नागरिकों तथा खासकर उनका समृद्ध वर्ग तटस्थ बन जाता है और यह कम मतदान से झलकता है। कुछ अन्य बातें शहरीकरण के व्यापक सामाजिक प्रभावों पर आधारित हैं। उदाहरण के तौर पर शहरों में विभिन्न लोग रहते हैं। किसी एक क्षेत्र में भी समुदाय जैसा कुछ होता नहीं है। इतना ही नहीं, संगठित समूहों का राजनीतिकरण हुआ होता है, जैसे व्यापारी मंडलों, गिल्ड व्यवसायियों के समूह आदि। वे बेहतर प्रस्तुतिकरण करते हैं, प्राप्त अवसरों का अच्छा उपयोग करते हैं, लेकिन गरीबों और आवाजहीन लोग विकेन्द्रीकरण के ढांचे में भी शासन में भागीदार होने में विफल हो जाते हैं। इस संदर्भ में विकेन्द्रित शासन शहरों और नगरों के विकास की प्रक्रिया में नागरिकों की भागीदारी स्थापित करे, यह काफी महत्वपूर्ण है, जिससे शासन समावेशी, पारदर्शी और उत्तरदायी बने। ऐसी जनभागीदारी बहुस्तरीय और बहुपक्षीय हो, वह अवसर तो स्थापित करे ही, साथ ही उसमें शामिल संस्थाओं की क्षमता का निर्माण हो, गरीब संगठित हों और नागरिकों की समावेशी भागीदारी के लिए कदम उठाए।

नागरिकों की भागीदारी का महत्व

सरकार अर्थात् राज्य। उसके पास समग्र समुदाय की ओर से निर्णय लेने का अधिकार है। शासन का अर्थ निर्णय प्रक्रिया है और निर्णयों को लागू करने की प्रक्रिया है। शासन में विविध कर्ताओं द्वारा लिए जाने वाले निर्णय शामिल हैं और इसमें सरकार एक भाग है। उदाहरण के तौर पर शहरी क्षेत्रों में स्थानीय निकाय, गैर सरकारी संगठन, समुदाय आधारित संगठन, छोटे उपक्रम, राजनीतिक दल, वित्तीय संस्थाएं, जाति आधारित मंडल, धार्मिक मंडल, नागरिक मंडल और इसमें भी खासकर सुदूरवर्ती समूहों के मंडल आदि शामिल हों। शासन निर्णय प्रक्रिया है। इसलिए शामिल तमाम औपचारिक एवं अनौपचारिक कर्ताओं पर ध्यान केन्द्रित करना महत्वपूर्ण है। इतना ही नहीं, इसमें वे ढांचे भी महत्वपूर्ण हैं जो सामूहिक निर्णय प्रक्रिया तथा अमल के लिए स्थापित किए गए हैं।

इसीलिए शासन की प्रक्रिया कानूनी है और वह बहुत्ववाद, प्रतिनिधित्व, नागरिकों की निर्णय प्रक्रिया में भागीदारी, पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व के लोकतांत्रिक सिद्धांतों पर आधारित है। अच्छे शासन का अर्थ यह है कि वह विकेन्द्रित हो, उसमें सभी नागरिकों की सहभागिता स्थापित हो और वह पारदर्शी एवं उत्तरदायी हो।

निर्णय प्रक्रिया में तमाम नागरिक समूहों की आवाज का स्थान हो और उनकी सक्रिय सहभागिता हो। लोगों की आवाज नागरिकों की अंतरिम प्रतिनिधिरूपी संस्थाओं द्वारा सुना जाए। हालांकि यह महत्वपूर्ण है कि प्रतिनिधित्व वाले लोकतंत्र का यह अर्थ नहीं है कि वह समाज के सबसे असहाय वर्गों की चिंता करती है और वह उन्हें निर्णय प्रक्रिया में शामिल करे। कई बार सुदूर समूह शासन में विकासोन्मुख आयोजन की प्रक्रिया में वंचित रह जाते हैं। इससे योजना में गरीबों की जरूरतों का समावेश नहीं होता और गरीबी निवारण एवं सामाजिक-आर्थिक समानता के उद्देश्य पूर्ण करने में विफलता मिलती है। इस संदर्भ में समावेशी आयोजन के बारे में कार्य करना महत्वपूर्ण हो जाता है।

अच्छे शासन के लिए उत्तरदायित्व एक महत्वपूर्ण जरूरत है। मात्र सरकारी संस्थाएं ही नहीं, बल्कि निजी क्षेत्र और नागरिक समाज के संगठन भी लोगों और उनकी संस्थाओं को भी उत्तरदायी बनाना चाहिए। लोगों का यह जानना महत्वपूर्ण है कि उपलब्ध संसाधन कैसे उपयोग में आते हैं और समाज तथा खासकर असहाय वर्गों की जरूरतें पूरी होती हैं या नहीं। किसी भी सार्वजनिक संस्था को उत्तरदायी बनाने के लिए सूचना अनिवार्य है। सूचना सरल स्वरूप में होनी चाहिए, जिससे लोग समझ सकें तथा उस पर निगरानी रख सकें। हालांकि अनुभव यह कहता है कि कुछ समूहों को ही सूचना मिलती है। इसके परिणाम विकृत आते हैं यानी जिनके पास जरूरी सूचना होती है, वे लाभ अर्जित करते हैं और जिनके पास कम संस्थागत समर्थन होता है, उन्हें लाभ नहीं मिलता।

आयोजन, अमल और बजट की प्रक्रिया में नागरिक कार्य की संभावना बनने से सुदूर समूहों का समावेश होता है, नागरिक सार्थक भागीदार होने के लिए सक्षम बनते हैं और शासन की प्रक्रिया में पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व स्थापित होते हैं।

नागरिकों की भागीदारी का निर्माण

नागरिकों की भागीदारी के अनेक स्वरूप हैं। संदर्भ एवं उद्देश्यों के आधार पर उनका चयन किया जा सकता है। गुजरात तथा राजस्थान में छोटे व मध्यम नगरों में काम करने के उन्नति के अनुभव के आधार पर नागरिकों की भागीदारी के स्वरूपों, उनकी प्रक्रियाओं

और उनके प्रभावों की चर्चा यहां की गई है।

(१) बुनियादी सेवाओं की सहभागी देखरेख (रिपोर्ट कार्ड)

जलापूर्ति, सड़क, सफाई, कचरा एकत्रीकरण और स्ट्रीट लाइटें जैसी बुनियादी सुविधाओं के लिए नगरों एवं शहरों के नागरिक नगर पालिका पर आधारित होते हैं। नागरिकों को ये बुनियादी सेवाएं मुहैया कराने की जिम्मेदारी शहरी स्थानीय निकायों पर है। उनके द्वारा दी जाने वाली इन सेवाओ के बारे में आम तौर पर असंतोष व्याप्त रहता है। कई बार गरीब क्षेत्रों में और झोंपड़पट्टी क्षेत्रों में ये सेवाएं उपलब्ध नहीं होती। ऐसे मामलों में गरीबों को या तो सेवाओं के बगैर रहना पड़ता है या उन्हें अधिक खर्चीली निजी सेवाओं के विकल्प पर निर्भर रहना पड़ता है। इन बुनियादी सेवाओं के आयोजन तथा क्रियान्वयन में नागरिकों के अनुभवों और अभिप्रायों को ध्यान में नहीं लिया जाता, जिससे उपभोक्ता के अभिप्रायों में से जो बुनियादी मुद्दे खड़े होते हैं उन पर ध्यान नहीं जाता। अधिक बेहतर सेवाएं प्राप्त करने के लिए नागरिक भागीदारी के लिए रिपोर्ट कार्ड का अधिकाधिक उपयोग किया जा रहा है। शासन की संस्थाओं को जिम्मेदार बनाने के लिए एक साधन के रूप में उसका उपयोग किया जा सकता है।

रिपोर्ट कार्ड सहभागी आकलन है जिसमें सार्वजनिक सेवाओं के कामकाज के बारे में लोगों का प्रतिभाव मांगा जाता है। अनेक प्रकार की बुनियादी सेवाओं के बारे में लोगों के वास्तविक अनुभवों का यह प्रतिबिंब होता है। रिपोर्ट कार्ड नागरिकों के दृष्टिकोण से सार्वजनिक सेवाओं की स्थिति के बारे में अभिप्राय प्रस्तुत करने का प्रयत्न करता है और लोग असंतुष्ट हैं या संतुष्ट, उसके स्तर का सरल भाषा में वर्णन करती है। उपभोक्ता स्वयं ही सेवाओं का आकलन करते हैं और सेवाओं के आपूर्तिकर्ताओं को उसकी पहुंच, पर्याप्तता, योग्यता और उसकी वहन क्षमता के बारे में बताते हैं तथा वे सेवाएं प्राप्त करने में आने वाली समस्याएं भी बताते हैं। जो संस्थाएं औपचारिक ऑडिट करती हैं वे कानूनी जरूरतों का पालन हुआ है या नहीं, उस पर ही ध्यान देती हैं और बजट तथा खर्च के संदर्भ में परियोजना पर निगरानी रखती हैं तथा इसमें जो कुछ खर्च में खाई हो, उसे सामने लाती हैं। उत्तरदायित्व की समग्र श्रृंखला का यह अंत होता है। लोगों के साथ सार्वजनिक संवाद शुरू करने की जरूरत है। इससे शहरी समस्याओं के स्थानीय हल तैयार करने में मदद मिल सकती है। इसके फलस्वरूप सेवाओं के सहभागी संचालन की तरफ बढ़ा जा सकता है। वह नगर स्तर की आयोजन की प्रक्रिया शुरू करने की नींव बनता है। जलापूर्ति, सफाई, सड़क, स्ट्रीट लाइट, सार्वजनिक स्वास्थ्य की संस्थाएं, पुलिस और यातायात संचालन आदि जैसी किसी भी सेवा का आकलन शुरू किया जा सकता है।

रिपोर्ट कार्ड बनाने के लिए जरूरी कदम

नागरिकों की भागीदारी के साथ रिपोर्ट कार्ड बनाने के लिए निम्न प्रक्रिया अपनाई जा सकती है:

(१) वार्ड का त्वरित आकलन

- नगर के विविध क्षेत्रों में पद यात्रा करना। नागरिकों से मिलना और उनके साथ अनौपचारिक रूप से बातचीत करना।
- नगर की सेवाओं की समेकित परिस्थिति का अवलोकन करना।
- नगर की आबादी, प्रत्येक वार्ड की आबादी और परिवारों की संख्या, प्रत्येक वार्ड के निर्वाचित प्रतिनिधियों का विवरण, वार्ड दर्शाने वाला नगर का नक्शा तथा सेवाओं के बारे में नगर पालिका द्वारा दी गई जानकारी एकत्र करना।
- रिपोर्ट कार्ड शुरू करने के उद्देश्य के बारे में पालिका अध्यक्ष, मुख्य अधिकारी एवं नगर सेवकों के साथ बैठक करें। इस बैठक का उद्देश्य सेवाओं की आपूर्ति के नए डिजाइन के बारे में नागरिकों का अभिप्राय जानना है, जिससे उपभोक्ताओं की जरूरतों को पूरा किया जा सके और सहभागी संचालन पद्धति का विकास हो सके।
- नगर के विविध हितधारकों की पहचान करना। जो लोग छूट गए हैं और अदृश्य हैं, उनकी पहचान के लिए प्रयास करना। जैसे धोळका नगर के भंगार धातु के कामगार और नगर में उनके द्वारा दिया जाने वाला योगदान तब तक लोगों की जानकारी में नहीं था जब तक नगर का आकलन नहीं किया गया।

(२) वार्ड समितियों और नागरिकों की अभिमुखता

- वार्ड स्तर पर या समूह स्तर पर समुदाय को एकत्र करना। समुदाय से ८ से १० नागरिक नेताओं की पहचान करें जो काम करने के लिए तैयार हों।
- वार्ड स्तर की बैठकें आयोजित करना और नागारिकों को रिपोर्ट कार्ड के बारे में अभिमुख करना। असहाय समूहों और खासकर झोंपड़पट्टियों के निवासियों की सहभागिता स्थापित करने के खास प्रयास करना।
- निर्वाचित नगर सेवकों को इन बैठकों में आमंत्रित करना, जिससे उनमें और समुदाय में विश्वास स्थापित हो।
- पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व स्थापित करने के साधन के रूप में रिपोर्ट कार्ड की उपादेयता तथा उसके महत्व और उपयोग के बारे में लोगों को बार-बार समझाते रहना चाहिए।

(३) सेवाओं की पहचान

- जिन सेवाओं का आकलन करना हो और उसके लिए जिम्मेदार संस्थाओं की पहचान करें। कई बार विविध संस्थाएं सेवाओं के सृजन, परिचालन तथा रखरखाव के लिए जिमेदार होती है। आदर्श यह होगा कि उपयोगकर्ताओं की प्राथमिकता के आधार पर ही सेवाएं पहचानी जाएं। सहभागी ग्रामीण मूल्यांकन (पी.आर.ए.) के साधनों का उपयोग सर्वाधिक महत्वपूर्ण और सर्वाधिक मांग वाली सेवाओं की पहचान के लिए किया जा सकता है।

(४) समुदाय के साथ निर्देशकों या मापदंडों को विकसित करना

- एक बार सेवाएं (जलापूर्ति, सड़क, कचरा निकासी, स्ट्रीट लाइट और सीवरेज) पहचानी जाएं, फिर नागरिक समूहों के साथ परामर्श कर प्रत्येक सेवा के मूल्यांकन के निर्देशक विकसित करने चाहिए। उदाहरण के तौर पर जलापूर्ति के लिए इन निर्देशकों का उपयोग किया जा सकता है: किस समय पर जलापूर्ति की जाती है, जलापूर्ति की नियमितता, जलापूर्ति की अवधि, जलापूर्ति का कोटा अथवा दबाव और पानी की गुणवत्ता।
- इन निर्देशकों के आधार पर प्रत्येक सेवा के बारे में सूचना एकत्र करने का ढांचा नागरिक विकसित कर सकते हैं।
- सेवा की पहुंच, उपलब्धता, पर्याप्तता तथा वहन क्षमता के बारे में और संघर्ष समता, महिलाओं का परिश्रम, भ्रष्टाचार जैसे किसी भी मुद्दे के बारे में अनौपचारिक चर्चाएं आयोजित करें।
- लोगों को उनके अपने महत्वपूर्ण मुद्दों के अनुसार यह दर्शाने को कहें कि सेवाओं के प्रति असंतोष के कारण क्या है।

(५) रिपोर्ट कार्ड बनाएं

- रिपोर्ट कार्ड बनाने के लिए वार्ड को भौगोलिक क्षेत्रों में बांट दो। इसमें वर्तमान समूहों और झोंपड़पट्टियों को ध्यान में लें। वार्ड का नक्शा इसमें उपयोगी साधन साबित हो सकता है।
- प्रत्येक वार्ड से न्यूनतम १० प्रतिशत घरों को शामिल करें। उदाहरण के तौर पर यदि वार्ड में २०० घर हैं तो १८ से २० परिवारों का प्रतिनिधित्व पर्याप्त कहा जा सकता है। इसमें महिलाओं और असहाय वर्गों का समावेश होना चाहिए। इन नागरिकों में सभी समूहों और सभी हितधारकों का समावेश हो जाना चाहिए।
- निर्धारित परिवारों के सार्वजनिक सेवाओं के आपूर्तिकर्ताओं के साथ अनुभवों का गहराई से अध्ययन करना चाहिए। वे सार्वजनिक सेवाओं का आकलन करें, तो और बेहतर अनुभव आधारित आंतरिक जानकारी प्राप्त होती है। ऐसी केस स्टडीज कुछ समस्याओं के निवारण में नागरिकों के सुझाव प्राप्त करने में सहायक साबित होती हैं।
- यदि सहभागी ग्रामीण मूल्यांकन संभव न हो, तो सर्वे पद्धति का उपयोग करें। हालांकि पत्रक भरने के साथ-साथ वार्ड में महत्वपूर्ण स्थलों पर विभिन्न समूहों के साथ छोटी-छोटी बैठकें करें। नागरिकों की भागीदारी के लिए माहौल बनाने में ये बैठकें सहायक साबित होती हैं।

(६) सूचना का विश्लेषण

- जिन्होंने रिपोर्ट कार्ड बनाना शुरू किया है, उनकी बैठकें गुणात्मक सूचना और केस स्टडीज का दस्तावेजीकरण करने में सहायक होती हैं।
- वार्ड स्तर की सूचना का विश्लेषण नागरिक समूहों द्वारा होना जरूरी है।
- नगर की बुनियादी सेवाओं की समेकित स्थिति के बारे में

व्यापक रिपोर्ट तैयार करें।

- प्रत्येक वार्ड के बारे में सूचना ऐसे ढांचे में रखने की जरूरत होती है, जिसे पढ़ने में सरलता रहे। उदाहरण के तौर पर प्रत्येक वार्ड का नक्शा तैयार करें। इसमें उपलब्ध सेवाओं का स्तर और प्रत्येक सेवा के लिए संतोष का स्तर प्रस्तुत किया जा सकता है।

(७) सेवा के आपूर्तिकर्ताओं और समुदायों के साथ विचार-विमर्श

- रिपोर्ट कार्ड तैयार होने के बाद वार्ड स्तर की बैठक में स्थानीय भाषा में उसका प्रस्तुतिकरण करें। समुदाय द्वारा जो कुछ अतिरिक्त सुझाव आएं, उन्हें उसमें शामिल करने की जरूरत है। कुछ मामलों में नागरिक स्थानीय हल दर्शाते हैं और उनका दस्तावेजीकरण होना ही चाहिए।
- रिपोर्ट कार्ड बाद में नागरिकों के समूहों में नगर पालिका के समक्ष प्रस्तुत होनी चाहिए। स्कूलों, नगर के महत्वपूर्ण स्थानों, ग्रंथालयों जैसे सार्वजनिक स्थानों पर भी यह उपलब्ध होनी चाहिए। इससे उपयोगकर्ताओं तथा आपूर्तिकर्ताओं के बीच मात्रा के आधार पर संवाद की शुरूआत होगी। यह आपूर्तिकर्ता पर उसके कामकाज में सुधार के लिए दबाव डालने में भी उपयोगी होगा।

(८) कार्योन्मुखी मुद्दे

- इन प्रयासों से जो निष्कर्ष प्राप्त हों, उनके आधार पर कार्योन्मुखी योजना तैयार करें। इसमें जिम्मेदारियों का आवंटन, कौन से नागरिक समूह क्या करें (सेवाओं में सुधार के लिए नगर पालिका पर दबाव लाने सहित) और नगर पालिका क्या करेगी, उसका समावेश होगा। यह सब प्राथमिकता के आधार पर तय हो।

रिपोर्ट कार्ड बनाने के फायदे

- सेवाओं के आपूर्तिकर्ता इस सूचना का उपयोग प्रतिभाव के रूप में करे तथा इससे सेवा की गुणवत्ता सुधरे और उपलब्धता व पहुंच में भी सुधार हो। अनेक मामलों में झोंपड़पट्टी वासियों को सेवाएं प्राप्त करने में सफलता मिली है।
- रिपोर्ट कार्ड का संस्थाकरण किया जाए, तो जनसेवाओं की गुणवत्ता के लिए वह एक मानदंड स्थापित करती है।
- रिपोर्ट कार्ड द्वारा असहाय समूहों की प्राथमिकताएं और जरूरतें तय हो सकती हैं और गुणवत्ता वाली सेवाओं के लिए मांग करने का एक वैध मंच उपलब्ध होता है।
- रिपोर्ट कार्ड कोई एक बार होने वाला कार्य नहीं है। उसे बार-बार होने वाला कार्य बनाने तथा समग्र प्रक्रिया का संस्थाकरण करने के प्रयास किए गए, जिससे नागरिक समूह स्थापित हुए और वे सभी स्थानीय निकायों के साथ सम्पर्क में आए। इस समग्र प्रक्रिया में नागरिकों की भागीदारी के लिए सर्वस्वीकृत अवसर पैदा होता है।

(२) लोककेन्द्री आयोजन

आयोजन की परम्परागत पद्धति केन्द्रीकृत है और अधिकांशतः वह ऊपर से थोपी जाती है। सामान्यतः उसे विशेषज्ञों द्वारा की जाने वाली तकनीकी कवायद माना जाता है। आयोजन किसी एक क्षेत्र या किसी उद्योग में जितना निवेश होगा उसकी प्राथमिकता दर्शाता है। वह जिम्मेदारी सौंपता है। शहरी आयोजन क्षेत्र के आयोजन पर ध्यान केन्द्रित करता है और इसमें जमीन के उपयोग का समावेश होता है। प्रादेशिक एवं ग्रामीण आयोजन द्वारा आर्थिक वृद्धि के आयोजन पर जोर दिया जाता है।

आयोजन में क्षेत्र के आयोजन, सामाजिक आयोजन और आर्थिक आयोजन का समावेश होना चाहिए। आयोजन गरीबों की आवाज को प्रस्तुत करने का अवसर देकर सामाजिक रूप से परिवर्तनात्मक भी बन सकता है। इसमें विकास की प्रक्रिया के प्रति आपत्तियां भी हो सकती हैं, जागृति की प्रक्रिया द्वारा और सभानता सृजन करने की प्रक्रिया द्वारा उत्तरदायित्व स्थापित करने की बात भी शामिल हो। सहभागी आयोजन विकेन्द्रित आयोजन है। इसमें नीचे से ऊपर का आयोजन होता है और विविध हितधारक इसमें सहमत होते हैं। इसमें नगर या शहर के लिए भावी दर्शन स्थापित करने पर ध्यान केन्द्रित किया जाता है। यह लोकतांत्रिक और समावेशी है और वह सामाजिक आयोजन के लिए राज्य तथा नागरिक समाज को नजदीक लाने का प्रयास करता है। राज्य या स्थानीय निकाय को सुलभकर्ता की भूमिका निभाने के लिए प्रोत्साहन दिया जाता है। सहभागी आयोजन सम्बद्ध स्थानीय क्षेत्र के ज्ञान और सम्बंधों को ध्यान में लेता है। वह समुदाय को कर्ता के रूप में देखता है और वे ही उनके विकास को आकार देते हैं।

सहभागी आयोजन क्षेत्रोन्मुखी, आर्थिक व सामाजिक आयोजन का समन्वय करता है। नगर के नक्शे और ढांचागत सुविधाओं के नक्शे भौतिक उपलब्धता पहचानने में, कोटा तय करने अथवा आपूरित जल का रासायनिक लक्षण तय करने में सहायक होते हैं। यह कार्य निश्चित समूह चर्चा, वार्ड सभाओं और हितधारकों के साथ विचार-विमर्श द्वारा किया जाता है। इसमें सफाई के कमतर मानदंडों, दीर्घावधि में होने वाला मरम्मत कार्य, अत्यंत उच्च रिसाव, जल व सीवरेज की लाइनें मिल जाना, रास्ते पर लाइटें नहीं होना जैसी स्थानीय समस्याओं पर चर्चा की जाती है।

लोककेन्द्री आयोजन के लिए कुछ निम्नांकित कदम दर्शाए गए हैं:

१. सूचना का एकत्रीकरण तथा परिस्थिति का मूल्यांकन

प्रारंभ में नगर आयोजन और मूल्यांकन विभाग से बुनियादी नक्शा, दस्तावेज और विकास योजना प्राप्त करें। उसके साथ-साथ विविध समूहों और खासकर असहाय समूहों की जरूरतों के बारे में जानकारी प्राप्त करें। नगर में असहायता जहां और जितनी है, उसका नक्शा बनाएं। यह भी इसके जैसी ही पद्धति है।

२. नागरिकों के साथ सूचना का आदान-प्रदान

सूचना एकत्र करने के बाद बहुत तेजी से विश्लेषण और अर्थघटन करने की जरूरत होती है। नागरिक समूहों के साथ सूचना का आदान-प्रदान करने की जरूरत है, जिससे वे शहर या नगर के बारे में अतिरिक्त सूचना उपलब्ध करा सकें।

३. बुनियादी सुविधाओं का सहभागी मूल्यांकन

सामाजिक और व्यावसायिक समूहों सहित विविध हितधारकों के दृष्टिकोण से बुनियादी सेवाओं की गुणवत्ता का मूल्यांकन करें। हितधारकों के साथ तथा सम्बंधित संस्थाओं के साथ नागरिकों द्वारा पहचानी गई समस्याओं के बारे में तथा उनके कारणों के बारे में संवाद करें। सेवाओं की आपूर्ति किस तरह कम है, यह दर्शाने वाला एक दस्तावेज सरल भाषा में तयार करना चाहिए और व्यापक तौर पर उसका प्रचार-प्रसार करना चाहिए। नागरिकों के साथ वार्ड स्तर की बैठकों द्वारा इन खामियों के बारे में सूचना का आदान-प्रदान करना चाहिए।

४. भौतिक ढांचागत सुविधाओं का सर्वे

यदि पालिका के पास भौतिक सेवाओं की व्याप्ति के बारे में विस्तृत नक्शे हों, तो उनका उपयोग आयोजन की प्रक्रिया शुरू करने के लिए तथा उसके प्रसार को समझने के लिए किया जा सकता है। यदि नक्शे उपलब्ध न हों, तो नगर के सभी वार्ड के लिए ढांचागत सुविधाओं के नक्शे तैयार किए जा सकते हैं। जलापूर्ति की पाइप लाइनें, गटर की पाइपलाइन, रास्ते की लाइटें, रास्तों आदि की पहचान कर उन्हें नक्शे में समाविष्ट करना चाहिए। वरिष्ठ नागरिक और पालिका के कर्मचारी इस प्रक्रिया में सहयोग कर सकते हैं।

५. नागरिकों की जरूरतों की प्राथमिकता तय करने के लिए हितधारकों के साथ विचार-विमर्श

बुनियादी सेवाओं के बारे में सूचना जांच के बाद और भौतिक ढांचागत सुविधाओं का सर्वे करने के बाद नगर स्तर की बैठक बुलानी चाहिए और इसमें उन तमाम वार्डों की पहचान करनी चाहिए जो समस्याओं का सामना कर रहे हैं। प्राथमिकता के संदर्भ में इन समस्याओं का क्रमांकन करने की जरूरत है। किस समस्या को प्राथमिकता दी जाए, इस बारे में मतभेद हो सकते हैं। बाद में प्राथमिकता की सूची तैयार की जा सकती है।

६. वार्ड के लिए मसौदारूपी दरख्वास्तों की तैयारी

प्रत्येक वार्ड के लिए विविध दरख्वास्तों का मसौदा तैयार किया जा सकता है। पालिका के अधिकारियों से इसके लिए सहयोग लिया जा सकता है। इन दरख्वास्तों में वर्तमान परिस्थिति, खामियों और आगामी २० वर्ष के अनुमानों का होना जरूरी है। मांग तथा आपूर्ति दोनों पक्षों का ध्यान रख कर दोनों के लिए इस तरह की दरख्वास्तें तैयार होनी चाहिए। वार्ड स्तर पर बैठकों द्वारा इन दरख्वास्तों की जांच होना जरूरी है। इस बारे में प्रस्तावित योजना सभी हितधारकों को देनी चाहिए। वह सरल भाषा में होनी चाहिए।

७. नगर योजना तैयार करने के लिए हितधारकों के साथ परामर्श

वार्ड स्तर की दरख्वास्तें एकत्र कर नगर के लिए दरख्वास्तें बनानी चाहिए। नगर स्तर पर नगर योजना सरल ढांचे में तैयार करने की जरूरत है। इसके लिए सभी हितधारकों के साथ नगर स्तरीय विचार-विमर्श हो। असहाय समूहों की जरूरतों को ध्यान में लिया जाए। इसके लिए उनकी सहभागिता सुनिश्चित की जाए। हितधारकों के साथ चर्चा से जो सुझाव और अभिप्राय प्राप्त हुए, उनका समावेश योजना में होना चाहिए।

८. लोकाभिमुख विकास योजना का प्रकाशन

दरख्वास्तों का आखिरी मसौदा तैयार किया जाए। इन दरख्वास्तों में प्राथमिकता के आधार पर जो परियोजना शुरू की जानी हो,

उसके तकनीकी विवरणों का समावेश भी हुआ हो और प्रत्येक दरख्वास्त के अनुमानित खर्च का समावेश भी हुआ हो। इसके बाद सरल ढांचे में आखिरी दरख्वास्त का दस्तावेज तैयार किया जाए एवं नागरिकों, स्थानीय संस्थाओं, गैर-सरकारी संगठनों, वित्तीय संस्थाओं और अन्य संस्थाओं के बीच उसका प्रचार-प्रसार किया जाए। योजना के संभावित धन स्रोत के बारे में जानकारी भी इसमें दी जा सकती है।

(३) नागरिक सहयोग केन्द्र

नागरिकों और पालिकाओं की शासन व्यवस्था के बीच रोज-रोज शायद ही सम्पर्क होता है। अधिकारी और निर्वाचित प्रतिनिधि द्वारा जनता को सूचना देने वाला कोई तंत्र स्थापित ही नहीं हुआ है। नागरिकों की प्रभावी भागीदारी के लिए सूचना का प्रवाह दोनों तरह से होना चाहिए। नीति-निर्धारकों से नागरिकों को इन नीतियों और कार्यक्रमों के बारे में सूचना प्राप्त हो, जिससे निर्णय प्रक्रिया में वे अर्थपूर्ण भूमिका निभा सकें। इसके अलावा नागरिकों की ओर से नीति-निर्धारकों को सूचना प्राप्त होनी चाहिए, जिससे वे स्थानीय परिस्थितियों को समझ सकें और उसी के मुताबिक योजना बना सकें।

नागरिकों और नगर पालिका के बीच सूचना का आदान-प्रदान करने के लिए नागरिक सहयोग केन्द्र की स्थापना की जा सकती है। ये केन्द्र पालिका कार्यालय में हो, तो बेहतर हो। उसके उद्देश्य निम्नानुसार हों:

१. सरकार के विविध कार्यक्रमों, नियमों, कानूनों, कार्यवाहियों तथा श्रेष्ठ उदाहरणों के बारे में लोगों को लगातार जानकारी दी जाए।
२. महिलाओं और निर्वाचित प्रतिनिधियों को लगातार सलाह दी जाए, जिससे स्थानीय शासन की पद्धति में सामाजिक लोक-स्वीकृति स्थापित हो।
३. सरकार एवं स्थानीय गैर-सरकारी संगठनों के सहयोग से नियमित प्रशिक्षण आयोजित हों।
४. कार्यशालाओं तथा निदर्शनों द्वारा समावेशी दृष्टिकोण के साथ वार्ड स्तर और नगर स्तर का आयोजन किया जाए।
५. सार्वजनिक उत्तरदायित्व तथा पारदर्शिता स्थापित करने के लिए नागरिक समूहों का गठन किया जाए और उन्हें मजबूत बनाया जाए।

१. सूचना का आदान-प्रदान

छोटे व मध्यम नगरों में वार्ड समितियां हैं ही नहीं, जो पालिका के साथ नागरिकों का संपर्क स्थापित करने का माध्यम बनें। नागरिक सहयोग केन्द्र एक सम्पर्क सेतु के रूप में या खिड़की के रूप में काम करे, जहां नागरिक नियमित रूप से सूचना प्राप्त कर सकें। यह केन्द्र वार्ड स्तर पर तथा समूह स्तर पर खासकर अनौपचारिक बस्तियों में नियमित बैठकों का आयोजन करे, जहां निर्वाचित प्रतिनिधि भी हाजिर हों। इसके फलस्वरूप असहाय समूहों को निर्वाचित प्रतिनिधियों के समक्ष अपनी चिंताएं और जरूरतें प्रस्तुत करने का मौका मिलता है। इस प्रयास से विकास की प्रक्रिया में उत्तरदायित्व स्थापित हो सकता है।

२. महिलाओं तथा समूहों का समर्थन

नागरिक सहयोग केन्द्र पालिकाओं के कामकाज को जरूरी समर्थन देने के लिए सक्रिय रूप से काम करे। महिला प्रतिनिधियों को उनकी भूमिकाओं व उनके कार्यों के बारे में अभिमुख करना चाहिए तथा उन्हें विविध विकासोन्मुख कार्यक्रमों की जानकारी देना चाहिए, जिससे वे इन कार्यक्रमों पर निगरानी रख सकें। इसके फलस्वरूप कार्यक्रमों का लाभ अधिक लोगों तक पहुंचेगा और जिन तक पहुंचना चाहिए उन तक पहुंचेगा। पालिकाओं के चुनावों में यह केन्द्र महिला प्रत्याशियों को नामांकन पत्र भरने में भी मदद करे। वह नगारिकों को चुनाव प्रक्रिया के बारे में तथा प्रत्याशी के बारे में जानकारी देने सम्बंधी शिक्षा देने का काम कर मतदाताओं में जागृति फैलाने का काम भी कर सकता है।

३. नागरिकों व निर्वाचित प्रतिनिधियों की अभिमुखता

शहरी शासन को प्रभावी बनाने के लिए नागरिकों के नेताओं और निर्वाचित प्रतिनिधियों को शासन के विविध पहलुओं के बारे में अभिमुख करने एवं खासकर समानता, असहायता और महिलाओं के प्रति उचित बर्ताव के बारे में अभिमुख करने की जरूरत है। नगर स्तरीय प्रशिक्षण कार्यक्रम निम्न मुद्दों पर आयोजित किए जा सकते हैं:

- ७४वें संविधान संशोधन के संदर्भ में पालिका की भूमिकाएं तथा जिम्मेदारियां
- रिपोर्ट कार्ड पद्धति का उपयोग कर बुनियादी सेवाओं का सहभागी मूल्यांकन

- सहभागी विकास योजना कैसे तैयार की जाए
- पालिका व्यवस्था में उत्तरदायित्व स्थापित किया जाए
- पालिका का बजट बनाना तथा संसाधन एकत्र करना
- बुनियादी सेवाओं के विकास के लिए सार्वजनिक-निजी भागीदारी के बारे में अभिमुखता
- तालीम कार्यक्रमों के अलावा प्रेरक प्रवास का आयोजन, जिससे अन्यों के अनुभवों से सीखा जा सके

४. सार्वजनिक शिक्षा

नागरिकों के बीच संवाद के लिए अनौपचारिक स्थल स्थापित करने की जरूरत है। सार्वजनिक शिक्षा एवं जागृति निर्माण प्रक्रिया पोस्टरों, पुस्तिकाओं, चित्र प्रतियोगिताओं, नुक्कड़ नाटकों, कठपुतली प्रदर्शन और अन्य शैक्षणिक सामग्रियां तैयार कर तथा उनका वितरण कर शुरू किया गया।

प्रत्येक नगर में एक मासिक समाचार पत्र प्रकाशित किया जा सकता है। नगर स्तर पर वह नागरिकों के लिए सूचना देने वाला सामयिक बने, जिसमें सरकारी की योजनाओं, नीतियों, पालिका की योजनाओं, बजट आदि के बारे में जानकारी दी जाए तथा ताकि नागरिक अपनी मांग खड़ी कर सकें। समाचार पत्र में एक भाग दस्तावेज के बारे में होना चाहिए। इसमें नगर में जो हो रहा है उसकी जानकारी दी जाए।

दूसरे भाग में नगर पालिका स्वयं विकासोन्मुख गतिविधियों के बारे में जो आयोजन हुआ हो, उसके बारे में जानकारी दे। जिन विषयों को शामिल किया जा सकता है वे इस प्रकार हैं: केन्द्र तथा राज्य सरकार की नीतियां, शहरी शासन सम्बंधी राज्य सरकार के प्रस्ताव, शासन के मुद्दों के बारे में राष्ट्रीय व अंतरराष्ट्रीय स्तर पर हुए अध्ययनों पर लोगों को समझ में आने वाली भाषा में तैयार की गई टिप्पिणयां, सार्वजनिक-निजी भागीदारी सम्बंधी श्रेष्ठ उदाहरण, नागरिकों के प्रयास, नगर पालिका का उत्तरदायित्व, बुनियादी सेवाएं सुधारने के लिए हुए नए प्रयोगों तथा शासन सम्बंधी नागरिकों के अभिप्राय आदि।

(४) नागरिक नेताओं की क्षमतावर्धन

नागरिक नेताओं की क्षमता बढ़ना एक महत्वपूर्ण मसला है, जिससे वे स्थानीय शासन को समाज के पिछड़ गए वर्गों की जरूरतों के प्रति उत्तरदायी और प्रतिभावात्मक बनाने में सक्रिय भूमिका निभा सकें। जब नागरिक सूचनाप्रद, संगठित और सक्रिय बनते हैं, तब वे शासन की गुणवत्ता पर प्रभाव डाल सकते हैं। उन्हें अपने अधिकारों तथा जिम्मेदारियों के बारे में जानना चाहिए।

इस संदर्भ में तालीम कार्यक्रमों के जरिए नागरिक नेताओं की क्षमता वर्धन किया जा सकता है। नागरिक नेता स्वाभाविक तौर पर नेता हैं, परंतु वे वार्ड के निर्वाचित प्रतिनिधि नहीं हैं। वे वार्ड के स्वयंसेवक हैं, जो असहाय नागरिकों की मदद करने के लिए अधिक प्रयास करते हैं। वे लाभ-वंचित समूहों की समस्याओं का समर्थन करते हैं और पालिका पर दबाव डालते हैं। ये नागरिक नेता मुख्यतः बुनियादी सेवाओं पर निगरानी रखने, निर्वाचित प्रतिनिधियों को वार्ड के प्रति उत्तरदायी बनाने तथा उन्हें नागरिक सहयोग केन्द्र के साथ जोड़ने की भूमिका निभा सकते हैं। वे अंतिम सूचना प्राप्त कर वार्ड स्तर पर सभी को देते हैं और पालिका के अधिकारियों तक लोगों के प्रतिभाव पहुंचाते हैं।

सारांश

नागरिकों की भागीदारी स्थानीय निकायों को शहरी समस्याओं के प्रभावी और आसान हल खोजने में मदद कर सकती है। इन समस्याओं के निवारण के लिए स्थानीय शासन की संस्थाओं के लिए यह महत्वपूर्ण है कि वे नागरिकों को शामिल करें। हालांकि अभी उचित मंच का प्रभाव है या तो उनका ढांचा ही इस प्रकार का है, जो उपयोगी नहीं है। उदाहरण के तौर पर वार्ड सभाएं और क्षेत्र सभाएं छोटे तथा मध्यम नगरों की पालिकाओं में स्थापित नहीं हुई हैं। शहरी विकास योजनाएं इस तरह से बनाई जाएं, जो नागरिकों की सहभागिता बनाए। अतः अनुकूल माहौल बनाने की जरूरत है।

दूसरा मुद्दा यह है कि शहरी क्षेत्रों में नागरिक संस्थाएं सीमित हैं और अधिकांशतः अपने-अपने क्षेत्रों से सम्बंधित हैं। उदाहरण के तौर पर स्वास्थ्य व प्राथमिक शिक्षा की सेवाएं देने के लिए कई संस्थाएं काम करती हैं, परंतु शहरी आयोजन व शासन सम्बंधी समस्याओं को लेकर काम करने वाली संस्थाएं बहुत कम हैं।

तीसरा महत्वपूर्ण मुद्दा प्रत्यक्ष नागरिक कार्य के लिए अवसर और

शेष पृष्ठ 37 पर

एक शहर में और कितने शहर?

शहरी शासन व्यवस्था में सहभागिता स्थापित करना एक बड़ी समस्या है। शहरी गरीबों की रोजगार व आवास जैसी समस्याओं के संदर्भ में यहां इस पर चर्चा की गई है कि सहभागी व्यवस्था कैसे स्थापित हो। 'उन्नति' के कार्यक्रम अधिकारी **श्री अरुण कुमार** ने इस लेख में शहरी गरीबी के ढांचे के तत्वों और सरकारी प्रयासों की विफलता के तत्वों के बारे में अपने मंतव्य प्रस्तुत किए हैं।

प्रस्तावना

पहली बार 'यू.एन. हैबिटैट' की विश्व नगर रिपोर्टः २००६-०७ में कहा गया कि हमारे शहरों में झोंपड़पट्टी में रहने वाले लोग ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वाले गरीबों से अधिक खराब स्थिति में नहीं, तो कम से कम उनके जैसी स्थिति में तो रहते ही हैं। हमारे शहरों और नगरों में एक अरब से अधिक लोग रहते हैं। भुखमरी भोगते हैं, रोगों का शिकार बनते हैं, कम शिक्षित हैं और उनके पास काम करने के कम मौके हैं। सामान्यतः माना जाता है कि ग्रामीण क्षेत्रों के गरीब अधिक काम, अधिक शिक्षा, अधिक वेतन व भुखमरी तथा अस्वस्थता से मुक्ति पाने के लिए शहरों में आते हैं। इतना ही नहीं मीडिया, अर्थशास्त्री और पर्यावरणविद् मानते हैं कि शहर आर्थिक उत्पादन एवं सम्पत्ति के केन्द्र हैं तथा अंधाधुंध उपभोग के टापू हैं और सुदूर ग्रामीण क्षेत्रों के उत्पादन को चूसते हैं। यह बात सही है या फिर शहरों के भीतर ही भारी असमानता व्याप्त है। इन टापुओं में ही विभिन्न प्रकार के भूगोल दिखाई देते हैं।

एक तरफ आयोजित, व्यवस्थित, वाहनों वाला नगर है और वहां बसने वाले लोगों की आय सुरक्षित होती है, वे अधिक बेहतर सेवाएं प्राप्त करते हैं, निजी संस्थाओं की सेवाएं भी प्राप्त करते हैं और राष्ट्र की सम्पत्ति में उनका अच्छा-खासा योगदान होता है। दूसरी तरफ आयोजनहीन, अव्यवस्थित नगर है, जहां घर, काम, सामाजिक या कानूनी तौर पर कोई सुरक्षा नहीं है और उन्हें लगातार आशियाना खाली कराने का डर सताता रहता है। उन्हें सामान्य रूप से झोंपड़ेवासियों के रूप में पहचाना जाता है। इसका कारण यह है कि वे सार्वजनिक या निजी स्थान पर झोंपड़ी बना कर रहते हैं। झोंपड़ेवासियों को सामान्यतः शहर की अर्थव्यवस्था में बाधा डालने के लिए जिम्मेदार माना जाता है।

१९९३ में दिल्ली उच्च न्यायालय ने शहरी गरीबों पर अपने एक फैसले में कहा कि इन झोंपड़ेवासियों को वैकल्पिक आवास देने के लिए सरकार को करोड़ों रुपए चाहिए। उच्चतम न्यायालय ने २००० में दिए अपने फैसले में कहा कि झोंपड़पट्टी ऐसे क्षेत्र हैं, जिसमें सार्वजनिक जमीन निजी उपयोग के लिए मुफ्त में हड़प ली जाती है। इससे शहर भिन्नता वाले हो गए। उनके अलग-अलग भागों में अलग-अलग कानून लागू होते हैं। इन भागों को अलग-अलग तरह से देखा जाता है और उनका अलग तरह से विकास किया जाता है।

इस कारण एक तरह की उदासीनता फैली और शहरी गरीबों की स्थिति सुधारने के लिए शायद ही कुछ किया गया। वे अधिकांशतः स्थानांतरित हैं और अपना अस्तित्व बनाए रखने के लिए व अधिक सुरक्षित जीवन जीने के लिए ग्रामीण क्षेत्रों से आकांक्षाएं लेकर आते हैं। परिणामस्वरूप गरीबी निवारण के उद्देश्य और सामाजिक-आर्थिक असमानता दूर करने में सरकार विफल रही है। दूसरी तरफ बाजार उनसे लाभ प्राप्त करता है और कार्यक्षमता के मानदंड से काम करता है, तो नागरिक समाज की संस्थाएं अधिकांशतः कुछ क्षेत्रों में ही काम करती हैं और भेदभावपूर्ण परिणामों, दमनकारी प्रक्रियाओं और उनके पीछे रहे ढांचों पर ध्यान ही नहीं दिया जाता।

शहरी गरीबी के कारण कई हैं। ग्रामीण अल्पविकास की तरह अब शहरी गरीबी को शहरी शासन की विफलता के रूप में स्वीकारा जाने लगा है। भारत में पालिकाओं को ७४वें संविधान संशोधन के बाद स्थानीय निकाय की संस्थाओं के रूप में स्वीकारा गया है। पांच वर्ष के लिए वे चुनी जाती हैं। यह अपेक्षित है कि वे रोजमर्रा के जीवन को छूने वाले विषयों पर निर्णय प्रक्रिया में भाग लें, यह

अपेक्षित है। लोकतांत्रिक शासन में इकाइयों के रूप में पालिकाएं काम नहीं करतीं। पालिकाओं को कुल १८ काम सौंपे गए हैं। इनमें शहरी आयोजन, जमीन के उपयोग का नियमन, सामाजिक-आर्थिक विकास का आयोजन, झोंपड़पट्टी सुधार और आधुनिकीकरण, शहरी गरीबी निवारण, जन स्वास्थ्य-जलापूर्ति तथा ठोस कचरा प्रबंध जैसी सेवाएं शामिल हैं। कई कारणों से हमारे नगरों और शहरों की स्थिति बड़े पैमाने पर नहीं सुधरी है। जो कुछ लाभ मिले हैं, वे असमान मिले हैं। शासन के ढांचे और प्रक्रियाए विफल रही हैं और इनके परिणाम साक्षात् दिखाई देते हैं।

यहाँ हम गरीबों की बाधाएं और काम की समस्याओं को संक्षेप में देखेंगे। हम सरकार तथा नागरिक समाज की संस्थाओं की ओर से किए गए उल्लेखनीय प्रयासों को भी देखेंगे तथा अंततः शहरी अल्पविकास से जुड़े कुछ महत्वपूर्ण सवालों को उठाएंगे।

शहरी गरीबों की समस्याएं

१. रोजगार

विकासशील देशों में खासकर शहरों में अनौपचारिक अर्थव्यवस्था नागरिकों के लिए जीवन निर्वाह का मुख्य स्रोत रहा है। अंतरराष्ट्रीय श्रम संगठन (आई.एल.ओ.) के अनुसार दुनिया भर में दो तिहाई श्रम बल को अनौपचारिक अर्थव्यवस्था रोजगार देती है। भारत में असंगठित क्षेत्र में ९३ प्रतिशत लोग रोजगार पाते हैं। अनौपचारिक क्षेत्र चालू रहता है, क्योंकि आर्थिक विकास दर में अपेक्षित वृद्धि हासिल नहीं होती, बेरोजगारी बढ़ते हैं। औपचारिक क्षेत्र में काम मिलता नहीं है आदि। औपचारिक क्षेत्र में काम नहीं मिलने के कारणों में योग्य कौशल्य का अभाव, गरीबी, साहसिकता व सृजनात्मकता का अभाव आदि शामिल हैं।

स्पष्ट है कि अनौपचारिक क्षेत्र और इसमें काम करने वाले लोग सामाजिक तथा राजनीतिक असहायता का सामना करते हैं। उन्हें जीवन निर्वाह की सुरक्षा नहीं है, ऋण-प्रशिक्षण-सामाजिक सुरक्षा के लिए औपचारिक संस्थाएं उपलब्ध नहीं हैं। इससे कामगारों की स्थिति खराब होती है। भारत में ४.२६ करोड़ लोग झोंपड़पट्टी में रहते हैं और इनमें से ९६ प्रतिशत अनौपचारिक क्षेत्र में काम करते हैं। उनके पास कोई कानूनी या सामाजिक सुरक्षा नहीं है। ये समस्याएं अर्थव्यवस्था में 'गुप्त' होती हैं, जिसके परिणामस्वरूप सार्वजनिक प्रशासनों की परेशानियां बढ़ती हैं।

भारत सरकार स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना (एस.जे.एस.आर.वाइ.) चलाती है। इसमें स्वरोजगार तथा वैतनिक रोजगार दोनों का समावेश किया गया है। हालांकि यह योजना आंशिक रूप से ही सफल हुई है। कमजोर बाजार और वित्तीय संबंध, क्षमता वर्धन के कम अवसर तथा सरकार का निश्चित क्षेत्र वाला दृष्टिकोण इसके लिए जिम्मेदार है। जीवन निर्वाह अनेक तरह की प्रक्रियाओं और परिबलों पर आधारित होता है।

इसमें जीवन की स्थिति, सामाजिक सुरक्षा के लाभों की प्राप्ति, सामाजिक-सांस्कृतिक इतिहास आदि का समावेश होता है। जाति तथा महिला-पुरुष सामाजिक भेदभाव के आधार पर निर्मित होने वाले कौशल्य व काम के अवसर भी इसमें महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। जोखिम के वितरण तथा विविधीकरण के विकल्प इसमें होते हैं। यहां 'सेवा' का अनुभव उल्लेखनीय है। 'सेवा' महिलाओं के मजदूर मंडलों और व्यापार आधारित सहकारी मंडलियों के आधार पर काम करती है। इन महिलाओं को काम तथा आय की सुरक्षा, खाद्य सुरक्षा, कार्यगत शिक्षा, स्वास्थ्य सुरक्षा, दुर्घटना व बीमारी-मृत्यु के खिलाफ बीमा आदि सेवाएं दी जाती हैं। वह गरीब महिलाओं के अधिकारों की रक्षा के लिए नीतिगत फेरबदल लाने की दिशा में भी काम करती है, ताकि वे आत्मनिर्भर बन सकें।

२. आवास

नेशनल बिल्डिंग ऑर्गेनाइजेशन (एन.बी.ओ.) ने १९९१ में शहरों में ८२.३० लाख आवासों की कमी का अनुमान व्यक्त किया था। हालांकि बाद में इसके घट जाने की बात भी कही थी। हैबिटैट-२ द्वारा विपरीत अनुमान लगाया गया कि यह कमी बढ़ेगी।

भारत सरकार दो अलग-अलग कार्यक्रम चलाती है: 'वाम्बे' द्वारा वह घरों की कमी दूर करने का उद्देश्य रखती है। रैन बसेरा तथा २० लाख घरों के निर्माण का कार्यक्रम भी वही उद्देश्य रखता है। दूसरा कार्यक्रम एन.एस.डी.पी., आई.डी.एस.एम.टी. तथा ए.यू.डब्ल्यू.एस.पी. योजनाओं द्वारा झोंपड़पट्टी में न्यूनतम सेवाएं आपूर्ति का चलाया जाता है। गरीब गैरकानूनी बस्तियों में रहते हैं। ये बस्तियां अस्थायी होती हैं, सार्वजनिक जमीन पर होती हैं। पानी के नल की व्यवस्था नहीं होती व कई बार तो सार्वजनिक नल भी

नहीं होते, गटर व्यवस्था नहीं होती और खुली नालियां होती हैं, सफाई की व्यवस्था नहीं होती। शहरों के मास्टर प्लान में अधिकांशतः इन बस्तियों को ध्यान में नहीं लिया जाता और इसीलिए वे नियोजित विकास के कार्यक्षेत्र से बाहर रह जाती हैं। उनके लिए संसाधनों का बहुत कम आवंटन होता है। इससे सेवाएं खराब होती हैं और इस कारण आने वाली बीमारियों का खर्च इन गरीबों को उठाना पड़ता है। इससे उनके काम के अवसर प्रभावित होते हैं। एक अनुमान है कि दुनिया भर में आवास शेयर बाजारों में जो पूंजी के सौदे होते हैं, उसके मुकाबले गरीबों के घरों का प्रमाण पांच गुना अधिक है। उनके पुनर्वास के अंतर्गत जमीन के लाइसेंस दिए जाएं, तो वे भी उनकी सुरक्षा और अस्तित्व को प्रभावित करते हैं। इससे गरीब के लिए घर एक धरोहर बनता ही नहीं। इससे गरीबों की असहायता बढ़ती है और उन्हें गरीबी से बाहर आने का मौका ही नहीं मिलता।

शहरी गरीबी का ढांचा

गरीब शहर की 'छाया' में ही रहते हैं। उनके काम को अधिकांशतः 'अंधकार' के रूप में ही पहचाना जाता है। इसका कारण यह है कि शहर के सार्वजनिक प्रशासन उनकी गतिविधियों के प्रति संदिग्ध दृष्टिकोण रखते हैं। गरीबों के अधिकारों व गतिविधियों को कानूनी मान्यता नहीं मिला करती। क्षेत्र की दृष्टि से देखें, तो गरीब वैसे भी सुदूरवर्ती होते हैं। उनके घर फुटपाथों पर, रेलवे की पटरियों के निकट या उपेक्षित सार्वजनिक जमीनों पर होते हैं। ये क्षेत्रोन्मुखी और सांस्कृतिक परिबल उन्हें शहर में एक तरफ रहने को बाध्य करते हैं।

गरीबों के लिए और गरीबों में चुप्पी साध लेने का रुख सभी जगह दिखता है। राज्य द्वारा उनके लिए कोई नीति या कार्यक्रम घोषित नहीं किया जाता। उनके पुनर्वास तथा जीवन निर्वाह के गंभीर प्रयास नहीं होने के फलस्वरूप गरीबों के लिए चुप्पी और अधिक तीव्र बन जाती है। ऐसे मंच का अभाव है जहाँ गरीब अपने हितों को प्रस्तुत कर सकें और राज्य उनके प्रति उदासीन है। इससे गरीब शांत हो जाया करते हैं।

हालांकि शहरी गरीब एक समान समूह नहीं हैं। धर्म, जाति, वर्ग, महिला-पुरुष भेदभाव, काम आदि शहरी गरीबों में स्तरीकरण को पैदा करता है। प्रत्येक श्रेणी के काम की स्थिति अलग-अलग होती है। उनके पास अलग-अलग उत्पादन के संसाधन हैं, अलग-अलग सेवाओं और सामाजिक सुरक्षा के लाभ वे प्राप्त करते हैं। इससे उनमें असहायता का प्रमाण अलग-अलग होता है और उनके पास विभिन्न प्रमाणों में सत्ता है। परिणामतः विकासोन्मुख लाभ भी सत्ता के इस ढांचे को ही मजबूत करता है। ऐसे में विकासोन्मुख कार्य करने वालों के लिए शहरी गरीबों को संगठित करना एक बड़ी चुनौती है।

सरकार की विफलता

क्या शहरी गरीबी दूर करने के प्रयास जमीन की कमी, सेवा आपूर्ति के लिए दी जाने वाली सब्सिडी या इंजीनियरिंग वस्तु जैसे संसाधनों की अपर्याप्तता के कारण विफल रहे हैं? शहरी क्षेत्रों में तो जमीन अत्यंत ऊंचे दाम पर मिलती है, तो क्या इसीलिए यह समस्या है? इसका जवाब स्पष्ट रूप से 'नहीं' में है। मुंबई में जमीन की बहुत कमी है, परंतु वहां झोंपड़ेवासियों की बस्ती ५० प्रतिशत से अधिक है, लेकिन वे शहर की मात्र ८ प्रतिशत जमीन पर रहते हैं। भारत सरकार के मानदंड कहते हैं कि प्रति व्यक्ति ५ वर्ग मीटर जमीन और प्रति परिवार २५ वर्ग मीटर जमीन होनी चाहिए। इसका अर्थ यह हुआ कि शहरी गरीबों को अमानवीय रूप से छोटी जगह में रहने को बाध्य किया जाता है। अधिकांशतः गरीब अनौपचारिक क्षेत्र में काम करते हैं और इसमें भी खासकर महिलाएं हैं। वे अधिकांशतः अपने घरों में ही काम करती हैं, जिससे उन्हें जमीन की कमी खलती है और रोजगार के अवसर कम होते हैं।

कला-कारीगरी की वस्तुएं कागज की थैलियां, स्टेशनरी की वस्तुएं, कपड़े धोने, कपड़े की इस्तरी करने, कचरा चुनने और उसमें से पुनः वस्तु बनाने जैसी अनेक प्रकार की सेवा उन्मुखी और उत्पादन प्रवृत्तियां घर में ही होती हैं। जगह की कमी के कारण सरकारी संस्थाएं या निजी परामर्शक गरीबों को दो रूम या २५ वर्ग मीटर की जगह में, एक रूम पर एक रूम में रहने को बाध्य करते हैं। इसमें वयस्कों के लिए काम करने की कोई जगह नहीं होती। बच्चों के लिए खुली जगह भी नहीं होती और बहुत कम सेवाएं उन्हें प्राप्त होती हैं। कुछ मामलों में यह भी देखा जाता है कि पानी भी रोजाना भूतल से लाना पड़ता है। अधिकांशतः ये आवासीय इकाइयां शहर के मुख्य क्षेत्र से दूर होती हैं। गरीब कामगारों को अधिकांशतः

उनके काम के लिए व्यापारिक क्षेत्रों तथा मध्यम व उच्च मध्यम वर्ग के क्षेत्रों पर आधारित रहना होता है। उन्हें शहर से दूर धकेल दिया जाता है और इससे उनकी आर्थिक प्रवृत्ति गैर-आर्थिक बन जाया करती है, क्योंकि शहर में ही उनका प्रवास खर्च बढ़ जाया करता है।

सेवा तथा खर्च के संदर्भ में सरकार और बाजार की संस्थाएं लम्बे समय से भागीदारी के मॉडल पर काम करती हैं। सरकार के पास संसाधनों का अभाव होता है व निजी पूंजी उपलब्ध होती है तथा निजी कार्य के कारण कार्यक्षमता बढ़ने की संभावना होती है। इस कारण सरकार निविदा जारी कर यह मॉडल अपनाती है। हालांकि दुनिया भर के अनुभव बताते हैं कि सेवाओं का निजीकरण होने के कारण गरीब उससे वंचित रह जाते हैं। इसमें मीटर लगाए जाते हैं, जिससे गरीब वंचित रह जाते हैं, क्योंकि उनके पास कनेक्शन प्राप्त करने के लिए कानूनी दस्तावेज नहीं होते। गरीब जीते हैं और तड़पते रहते हैं, क्योंकि समस्याओं का हल अधिकांशतः इंजीनियरिंग तरीके से खोजे जाते हैं। इससे जरूरी दस्तावेज प्राप्त करने की चुनौती पैदा होती है।

स्वाभाविक है कि ऐसे इंजीनियरिंग हल एक स्थल पर उपयोगी हों तो जरूरी नहीं कि दूसरी जगह भी उपयोगी हों। इसीलिए वे बड़ी विकासोन्मुख संस्थाओं और सरकारों को वे नहीं करते। कुछ निश्चित स्थान के लिए उसे पसंद करना सामाजिक इंजीनियरिंग का प्रश्न है। इसमें प्रभावी रूप से समुदाय को शामिल करना जरूरी है। हाल में गरीबों के हितों की रक्षा करने के लिए उन्हें संगठित करने, उनका नेटवर्क स्थापित करने के प्रयास हुए हैं और वे अधिकांशतः शहरों तक सीमित रहे हैं। सरकारों, मीडिया तथा विकासोन्मुख संस्थाओं का ध्यान उन पर ही गया है। यह एक दुर्भाग्यपूर्ण वास्तविकता है कि शहरी गरीबी को भी बड़े शहरों के संदर्भ में देखा जाता है। देश के छोटे व मध्यम शहरों में तो निवेश होता ही नहीं है और नागरिक समाज के कार्यों की तो वहां अनुपस्थिति होती है।

इसका अर्थ यह हुआ कि कुछ न कुछ सम्बद्ध व्यवस्था की खामी पैदा होती है। सिद्ध होता है कि व्यवस्था में समन्वय नहीं होता और नियमनकारी मानदंड तथा नीतियां अत्यंत कमजोर होती हैं अर्थात् शासन की विफलता है। अब हमारे देश में सरकार द्वारा हाल में जो प्रयास हो रहे हैं उन पर नजर डालें।

गांव की तुलना में नगर बड़े होते हैं, इसमें विविधता होती है और वे जटिल स्थान रखते हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम, तहसील तथा जिला स्तर की पंचायतों का गठन कर त्रिस्तरीय संगठन है, जबकि शहरी क्षेत्रों में इस प्रकार का ढांचा अस्तित्व में नहीं है। इसमें नगर पालिकाएं और महानगर पालिकाएं हैं, परंतु उनके बीच कोई सम्बंध नहीं है। ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम सभा तथा पंचायत की बैठकों द्वारा लोगों की सहभागिता स्थापित होती है, जबकि शहरी क्षेत्रों में अधिक बस्ती तथा अधिक सघनता सहभागिता के खिलाफ अवरोध पैदा करती है। सीमित सामाजिक सम्बंध, बढ़ता अलगाव आदि शहर में प्रत्यक्षतः समुदाय स्थापित नहीं होने देता। इसके फलस्वरूप सामुदायिक सहभागिता स्थापित करने की समस्या शहरी क्षेत्रों में तीव्र बनती है, जबकि आदिवासी क्षेत्रों में तो आदिवासी एक समुदाय है।

उन्नति के पिछले एक दशक के अनुभव के आधार पर निम्न मुख्य निष्कर्ष सामने आते हैं:

(१) राज्य के वर्चस्व में वृद्धिः

राज्य अपना अंकुश बढ़ाने के लिए फैलता है। शहरी विकास तथा आयोजन विभाग, अर्ध सरकारी संस्थाओं तथा खासतौर पर स्थापित की गई कम्पनियों व मिशन द्वारा राज्य फैलता दिखता है। इतना ही नहीं और जो देखने को मिलता है वह यह है कि सेवाएं देने के मामले में राज्य संकुचित हो रहा है। करार बनाने पर और उसे करने पर उसका अंकुश हो रहा है और राज्य का लोगों के साथ संवाद कम हो रहा है।

(२) आयोजन व सेवा का निजीकरणः

राज्य की सत्ता अब निजी कम्पनियों के साथ करार करने तक सीमित रह गई है। निजी क्षेत्र के अवसरों में जबर्दस्त वृद्धि हो रही है, परंतु राज्य नियमनकारी कार्य और देखरेख के कार्य भी नहीं करता। आयोजन की तमाम प्रवृत्तियों में निर्णय प्रक्रिया होती है। वह सामूहिक रूप से होने वाले सामाजिक चयनों को तय करती

शेष पृष्ठ 26 पर

छोटे व मध्यम नगरों के लिए विकास योजनाएं

केन्द्र सरकार ने छोटे व मध्यम स्तरीय नगरों में ढांचागत सुविधाओं के विकास के लिए २००५ से दो योजनाएं शुरू की हैं। ये योजना सात वर्ष की हैं। सहभागी विकास के सिद्धांतों पर काम करने वाली इस योजना का पूरा विवरण यहां दिया गया है। छोटे व मध्यम स्तर के नगरों की नगर पालिकाओं तथा निर्वाचित नगर सेवकों के लिए यह विवरण उपयोगी होगा। इतना ही नहीं अभी तक अधिकांशतः लोगों के लिए आयोजन हुआ है, परंतु लोगों द्वारा आयोजन नहीं हुआ है। समुदाय की सहभागिता के साथ आयोजन करना जरूरी है, जिससे उनमें विकासोन्मुख हस्तक्षेप से स्थापित होने वाली मिल्कियतों के बारे में स्वामित्व की भावना पैदा हो। इस लेख में शहर की विकास योजना में जिस तरह लोगों को शामिल किया जा सकता है, उसकी भी समीक्षा की गई है। 'उन्नति' द्वारा शहरी शासन के लिए चलाए जाने वाले प्रशिक्षण कार्यक्रम के संदर्भ में यह साहित्य तैयार किया गया है।

१. छोटे व मध्यम नगरों के लिए शहरी ढांचागत विकास योजना क्या है?

छोटे व मध्यम नगरों के लिए शहरी ढांचागत विकास योजना (यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी.) का उद्देश्य आयोजनपूर्वक नगरों में ढांचागत सुविधाओं में वृद्धि करना है। २००५-०६ से सात वर्ष की अवधि के लिए यह योजना है। छोटे व मध्यम शहरों के समन्वित विकास (आई.डी.एस.एम.टी.) तथा विस्तारित शहरी जलापूर्ति कार्यक्रम (ए.यू.डब्ल्यू.एस.पी.) जैसी वर्तमान योजनाओं का समन्वय कर यह योजना बनाई गई है। इस योजना के उद्देश्य निम्नानुसार हैं:

(क) ढांचागत सुविधाएं बढ़ाना तथा नगरों में टिकाऊ सार्वजनिक धरोहर और गुणवत्ता वाली सेवाएं सृजित करने में मदद करना।

(ख) ढांचागत सुविधाओं के विकास के लिए सार्वजनिक-निजी भागीदारी बढ़ाना।

(ग) नगरों के समन्वित विकास के आयोजन को बढ़ावा देना।

२००१ की जनगणना के अनुसार सभी शहरों में यह योजना लागू की गई है। हालांकि जवाहरलाल नेहरू नेशनल अर्बन रिन्युअल मिशन के तहत शामिल ६३ शहरों को इस योजना से अलग रखा गया है।

इस योजना में निम्नानुसार क्षेत्रों को शामिल किया जा सकता है :

(१) शहरी पुनरुत्थान : शहर के पुराने क्षेत्रों का पुनर्विकास, उसमें छोटे क्षेत्रों को चौड़ा करना, घनता घटाने के लिए औद्योगिक या व्यापारिक इकाइयों को हटाना, पुरानी व फटी हुई पानी की पाइप लाइन बदलना तथा बड़ी पाइप लाइनें बिछाना, ठोस कचरा निकासी व्यवस्था और गटर व्यवस्था आदि शामिल हैं।

(२) जलापूर्ति (डिसेलिनेशन प्लांट सहित) और सफाई।

(३) गटर व्यवस्था तथा ठोस कचरा प्रबंध।

(४) जल निकासी के लिए गटरों का निर्माण तथा सुधार।

(५) शहरी परिवहन : सड़क, राजमार्ग, द्रुतगामी मार्ग, एम.आर.टी.एस., मेट्रो परियोजनाएं।

(६) पार्किंग स्थल : सार्वजनिक-निजी भागीदारी पर आधारित।

(७) ऐतिहासिक विरासत के स्थलों का विकास।

(८) विशिष्ट श्रेणी के राज्यों में भू-क्षरण या भू-स्खलन को रोकने तथा पुनर्वास का कार्य।

(९) जलाशयों का संरक्षण।

इस योजना के तहत जमीन के खर्च के लिए धन नहीं मिलेगा - ऐसा खर्च शहरी स्थानीय निकाय, शहरी विकास प्राधिकरण, परियोजनाओं के लाभार्थी समुदाय आदि उठा सकते हैं। निजी जमीन के मामले में यह महत्वपूर्ण बात है। हालांकि ऐसे खर्च

की व्यवस्था करने की जिम्मेदारी शहरी स्थानीय निकायों की रहेगी।

इस योजना के तहत निम्न बातों के लिए धन नहीं मिलेगा:

(१) बिजली तथा दूरसंचार नेटवर्क।

(२) बस व ट्राम जैसी वस्तुएं।

(३) स्वास्थ्य व शिक्षा संस्थाएं।

(४) शहरी परिवहन (एम.आर.टी.एस. एल.आर.टी.एस. आदि)।

(५) वेतन व रोजगार कार्यक्रम तथा स्टाफ।

(६) रखरखाव कार्य।

कुल कितना कोष प्राप्य है ?

भारत सरकार ५००० करोड़ रुपए आवंटित करना चाहती है, परंतु २००६-१२ के छह वर्ष की अवधि के दौरान शहरों व राज्यों को भी अपना योगदान देना होगा। शहरी स्थानीय निकायों को भी योगदान देना होगा तथा निजी निवेशकों का भी योगदान रहेगा। हालांकि यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. तथा आई.एच.एस.डी.पी. के लिए अलग-अलग संसाधनों का आवंटन नहीं किया गया है। २००५-०६ के लिए ५४६७.१७ करोड़ तथा २००६-०७ के लिए ३४०० करोड़ रुपए का आवंटन किया गया था।

राज्यों के बीच धन का आवंटन कैसे होता है ?

देश की कुल शहरी आबादी के संदर्भ में राज्य की शहरी आबादी का प्रमाण कितना है, उसके आधार पर राज्यों के बीच कोष का आवंटन होता है। इसमें जवाहरलाल नेहरु राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन के तहत शामिल ६३ शहरों की आबादी का समावेश नहीं होता है। राज्य भी इसी फॉर्मूले के आधार पर नगरों या शहरों को धन का आवंटन कर सकते हैं।

हालांकि धन ऐसे ही शहरों को दिया जाएगा, जहां स्थानीय चुनाव हुए होंगे और निर्वाचित सरकार अस्तित्व में होगी। राज्य सरकारें जरूरतों के अनुसार प्राथमिकता के आधार पर शहरों का चयन कर सकती हैं। यह प्राथमिकता तय करते वक्त राज्यों को वर्तमान ढांचागत सुविधाओं, अनुसूचित जाति की आबादी, जनजाति की आबादी और पर्वतीय क्षेत्रों की समस्याओं को ध्यान में लेना चाहिए।

समग्र धन का भुगतान कौन करेगा ?

८० प्रतिशत धन केन्द्र सरकार देगी, १० प्रतिशत राज्य सरकार देगी। शेष १० प्रतिशत राशि वित्तीय संस्थाओं से प्राप्त की जा सकेगी। यह काम क्रियान्वयन संस्था को करना है। क्रियान्वयन संस्थाएं वित्तीय संस्थाओं से ऋण लेने की बजाए आंतरिक रूप से भी अपना हिस्सा एकत्र कर सकती हैं। सांसद कोष और विधायक कोष का उपयोग भी परियोजाना के खर्च में किया जा सकता है तथा ऋण पर निर्भरता कम की जा सकती है।

किन ढांचागत सुविधाओं का विकास करना चाहिए ?

निम्न क्षेत्रों की परियोजनाओं को सर्वाधिक प्राथमिकता दी जाएगी:

१. जलापूर्ति (डिसेलिनेशन प्लांट सहित) तथा सफाई।
२. ठोस कचरा प्रबंध व गटर व्यवस्था।
३. रास्ते।
४. बरसाती जल निकासी व्यवस्था।

शहरी स्थानीय निकाय को स्वीकृत धन कैसे मिलेगा ?

राज्य सरकार जिसे नोडल एजेंसी बनाएगी, उसे केन्द्रीय सहायता सीधे प्राप्त होगी। गुजरात में गुजरात शहरी विकास मिशन को धन आवंटित किया जाता है। यह सहायता दो किश्तों में दी जाती है और यह राज्य के हिस्से की उपलब्धता पर आधारित होती है। वित्तीय वर्ष पूर्ण होने के १२ माह की अवधि में सहायता खर्च होने का प्रमाण-पत्र देना जरूरी है। यह प्रमाण-पत्र सामान्य वित्तीय नियमों के अनुसार होना चाहिए।

१. समझौते पत्र पर हस्ताक्षर होते ही पचास प्रतिशत राशि राज्य की नोडल एजेंसी को दी जाएगी। राज्य के हिस्से की उपलब्धता इसमें तय की जाएगी।
२. नोडल एजेंसी द्वारा पूर्व में दी गई सहायता तथा राज्य के हिस्से की राशि में से ७० प्रतिशत खर्च होने का प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने के बाद शेष ५० प्रतिशत सहायता जारी की जाएगी।
३. राज्य की नोडल एजेंसी इस प्रकार धन जारी करेगी:
    १. राज्य के हिस्से की उपलब्धता के आधार पर केन्द्र की सहायता की २५ प्रतिशत राशि।
    २. राज्य का अनुदान जारी होने के बाद केन्द्र का बकाया अनुदान तथा उस सुधार के अमल के मूल्यांकन के बाद दी जाती है।

सहभागी आयोजन का अनुभव

राजस्थान में नागरिकों की सक्रिय भागीदारी के साथ सहभागी आयोजन करने के लिए 'उन्नति' द्वारा जोधपुर शहर के दो झोंपड़पट्टी क्षेत्रों में समन्वित झोंपड़पट्टी विकास योजना शुरू की गई। यह योजना जयपुर के गैर-सरकारी संगठन 'लीड कलेक्टिव' के सहयोग के साथ शुरू की गई। पूर्व के अनुभव दर्शाते हैं कि जो अवैध झोंपड़पट्टी में रहते हैं, वे भारी वंचितता का अनुभव करते हैं। उन्हें बुनियादी सेवाएं उपलब्ध नहीं होतीं, कानूनी सुरक्षा के अभाव में वे लगातार मकान खाली कराए जाने की आशंका के बीच जीते हैं तथा जीवन निर्वाह में भी विस्थापन के खतरे से जूझते हैं।

इस आधार पर हमने आठ बस्तियों में असहायता का विश्लेषण किया। इसमें घर की स्थिति, घर तक पहुंचने की स्थिति, बुनियादी सेवाओं की प्राप्ति तथा जमीन की मालिकी की स्थिति के बारे में जांच हुई। इस सर्वे के आधार पर दो बस्तियों का चयन किया गया: १०० परिवारों के साथ कलाकार कॉलोनी और ६५ परिवारों के साथ विजय कॉलोनी। कलाकार कॉलोनी में जमीन की मालिकी की स्थिति अलग-अलग है और विजय कॉलोनी में घर अपर्याप्त हैं। अधिकांश निवासी अकुशल दिहाड़ी मजदूर के रूप में काम करते हैं। समुदाय के साथ कई बैठकें आयोजित की गईं।

इसमें जिन समस्याओं पर चर्चा की गई, वे इस प्रकार हैं: गंदगी, गटर व्यवस्था, संकरी गलियां, जमीन की मालिकी का अभाव, सीमित जलापूर्ति, रास्ते पर की लाइटों का अनुभव, निम्न गुणवत्ता वाली शाखाएं, सार्वजनिक वितरण व्यवस्था में खराबी और ठोस कचरा निकासी।

जिन डिजाइनोन्मुखी मुद्दों को शामिल नहीं किया गया तथा कार्यक्रम क्रियान्वयन पर जिससे विपरीत प्रभाव पड़ा, वे मुद्दे इस प्रकार हैं:

१. जमीन की मालिकी अलग-अलग थी तथा नियमनकारी प्राधिकरण या कानून के अभाव में निवासियों का दर्जा।

२. गरीबों के पास दस्तावेजी प्रमाण का अभाव, माफियाओं का वर्चस्व, जमीनों की तब्दीली तथा अनिवार्य रूप से घर खाली करना पड़े।

ये तमाम विषय बस्तियों के विकास आयोजन को प्रभावित करते हैं। लोगों के पास कानूनी आसरा भी नहीं है और पुलिस की सुरक्षा भी नहीं है। इसलिए उन्हें कभी भी झोंपड़े खाली करने पड़ते हैं। विकास के लिए जो चरणबद्ध डिजाइन सोची गई, उसमें इन मुद्दों को शामिल किया गया: बुनियादी ढांचागत सुविधाओं का प्रावधान, घर तथा जगह की डिजाइन जिसमें उनका पुनरायोजन हो तथा समुदाय स्तर पर समन्वित विकास कार्यक्रम।

हमारे अनुभाव के आधार पर हमें लगा कि डिजाइन तैयार करने से कोई वास्तविक हल नहीं मिलता, परंतु प्रशासनिक कार्यवाही में जो विलम्ब होता है वह तथा उसकी उलझनभरी पद्धति शहरी गरीबों के लिए अधिकांश मुसीबतें पैदा करता है। हाल में यह प्रक्रिया निम्न मुद्दों में फंसी हुई है।

१. जमीन की स्थिति के बारे में निश्चित जानकारी का अभाव।

२. झोंपड़ेवासियों के लिए कानूनी सुरक्षा का अभाव।

३. अधिसूचना पर अदालती प्रतिबंध हटा दिया गया है, परंतु स्थानीय अधिकारियों की उसे जारी करने की इच्छा नहीं है।

यदि सुधारात्मक कदम उठाया जाए और झोंपड़ेवासियों के अधिकार मान्य रखे जाएं, तो रहने योग्य घर तथा कार्य का अधिकार स्थापित होना चाहिए। इसके लिए शहरी क्षेत्रों में विकासोन्मुख हस्तक्षेप शहरी आयोजन तथा डिजाइन के अलावा होने चाहिए। इसमें शहरी गरीबों के राजनीतिक अधिकारों का समावेश होना चाहिए तथा वार्ता और विचार-विमर्श के लिए लोकतांत्रिक गुंजाइश पैदा होनी चाहिए। गरीबों की चुप्पी इस तरह तोड़नी चाहिए जिससे नीतिगत स्तर पर व्यापक भागीदारी पैदा हो और तब इस प्रकार बातचीत हो, कार्यक्रम बने और इसके लिए जरूरी प्रशासनिक प्रावधान हों।

हालांकि ऋण या अनुदान-सह-ऋण मंजूर होने के मामले में यह इस तरह मंजूर की जाती है, जिससे राज्य व केन्द्र के साथ मिल कर २५ प्रतिशत अनुदान वापस मिल सके तथा वह रिवॉल्विंग कोष में जमा हो, जिससे ढांचागत सुविधाओं की परियोजनाओं के लिए अधिक निवेश के लिए बाजार से धन प्राप्त किया जा सके। इस योजना की समयावधि के अंत में इस रिवॉल्विंग फंड को राज्य शहरी ढांचागत कोष के रूप में तब्दील किया जा सकता है।

२. समन्वित गृह निर्माण तथा झोंपड़पट्टी विकास कार्यक्रम

समन्वित गृह निर्माण तथा झोंपड़पट्टी विकास कार्यक्रम (आई.एच.एस.डी.पी.) का उद्देश्य वर्तमान दो योजनाएं वी.ए.एम.बी.ए.वाइ. तथा एन.एस.डी.पी. का समन्वय करना है। इसका उद्देश्य जिन शहरी झोपड़पट्टियों के पास पर्याप्त आश्रय स्थान नहीं है व झोंपड़ी रहते हैं, उनकी स्थिति सुधारना है। २००१ की जनगणना के अनुसार सभी शहरों में यह योजना लागू होती है। हालांकि जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन के तहत शामिल शहरों में यह लागू नहीं होती। योजना का बुनियादी उद्देश्य पर्याप्त आश्रय स्थान उपलब्ध कराना तथा झोंपड़ेवासियों को बुनियादी ढांचागत सुविधाएं उपलब्ध करा कर झोंपड़पट्टी का सर्वांगीण विकास करना है।

राज्य को कार्यक्रम के तहत कितना धन मिलता है ?

देश की कुल झोंपड़ेवासियों की आबादी के अनुपात में राज्य के झोंपड़ेवासियों की आबादी का अनुपात कितना है, उसके संदर्भ में राज्यों के बीच धन का आवंटन होता है। राज्य भी इसी फॉर्मूले का आधार पर धन का आवंटन शहरों के बीच कर सकते हैं। हालांकि उन्हीं नगरों को धन आवंटित किया जाएगा, जहां चुनाव हुए होंगे और निर्वाचित सरकार सत्ता में होगी। राज्य सरकार नगरों का चयन उनकी जरूरतों के आधार पर करना होगा। प्राथमिकता का मानदंड तय करते वक्त मौजूदा ढांचागत सुविधाओं, आर्थिक व सामाजिक रूप से पिछड़े वर्गों की आबादी, झोंपड़ेवासियों की आबादी तथा पिछड़े क्षेत्रों को ध्यान में लेना चाहिए।

कार्यक्रम के तहत किन सुविधाओं को मुहैया कराया जा सकता है ?

इस योजना के तहत झोंपड़पट्टी सुधार, उसका आधुनिकीकरण तथा उन्हें अन्यत्र स्थानांतरित करने की परियोजनाओं का समावेश होता है। इसमे घरों और जलापूर्ति, गटर व्यवस्था जैसी ढांचागत सुविधाओं के आधुनिकीकरण तथा निर्माण का समावेश होता है। ऐसी परियोजनाओं के लिए जमीन का खर्च नहीं दिया जाएगा और वह खर्च राज्य सरकार को उठाना होगा। यदि झोंपड़पट्टी निजी जमीन पर हो, तो राज्य सरकार उस जमीन के आधुनिकीकरण के लिए जमीन का अधिग्रहण करने के लिए जिम्मेदार होगी।

कार्यक्रम के तहत निम्न सुविधाएं दी जा सकती हैं:

(१) घरों का आधुनिकीकरण तथा नए घरों का निर्माण।

(२) सामुदायिक शौचालय।

(३) जलापूर्ति, बरसाती जल निकासी की व्यवस्था, सामुदायिक स्नानघर, वर्तमान रास्ते पक्के करना व चौड़े करना, गटर, रास्ते की लाइटें आदि।

(४) पूर्व-प्राथमिक शिक्षा, अनौपचारिक शिक्षा, प्रौढ़ शिक्षा, मनोरंजन की प्रवृत्ति आदि के लिए समुदाय केन्द्र।

(५) सामुदायिक या प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र के भवन।

(६) पूर्व-स्कूली शिक्षा, अनौपचारिक शिक्षा, प्रौढ़ शिक्षा, मातृत्व, बाल स्वास्थ्य तथा टीकाकरण सहित प्राथमिक स्वास्थ्य सुरक्षा आदि।

(७) आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों व निम्न आय समूहों के लिए वहनीय भाव पर घर और आवास सेवाओं की जगहें।

(८) झोंपड़पट्टी सुधार और पुनर्वास परियोजनाएं।

कार्यक्रम के लिए भुगतान कौन करेगा ?

केन्द्र सरकार ८० प्रतिशत धन देगी और शेष २० प्रतिशत राशि राज्य सरकार, पालिका या अर्ध सरकारी संस्था देगी। राज्यों या क्रियान्वयन संस्थाएं उनके अपने संसाधनों में से योगदान दे सकती हैं अथवा वित्तीय संस्थाओं से ऋण ले सकती हैं या लाभार्थियों से योगदान ले सकती हैं। परियोजा के खर्च के लिए सांसद या विधायक कोष का उपयोग किया जा सकता है, जिससे राज्य पर निर्भरता कम हो। बाह्य रूप से सहायता प्राप्त परियोजाना (ईएपी) के मामले में यदि जरूरी कोष प्राप्य हो, तो वह अतिरिक्त केन्द्रीय

सहायता के रूप में उपलब्बध कराया जाएगा तथा राज्य सरकार, पालिका और वित्तीय संस्था की ओर से दिया गया धन माना जाएगा।

जमीन की मालिकी किसकी रहेगी?

जमीन की मालिकी पत्नी या पति तथा पत्नी दोनों के संयुक्त नाम पर रहेगी। अपवाद के रूप में ही वह पुरुष लाभार्थी के नाम पर रखने की अनुमति दी जाएगी।

आवासीय इकाई सम्बंधी नियम क्या हैं?

आवासीय इकाई के खर्च की उच्च सीमा प्रति इकाई ८०,००० रुपए रहेगी। इस उच्च सीमा की समीक्षा एक वर्ष के बाद की जाएगी। आवासीय इकाई २५ वर्ग मीटर से छोटी नहीं हो। वह रसोई और शौचालय सहित दो कमरों का आवास हो।

लाभार्थी का चयन

लाभार्थी का चयन राज्य का शहरी विकास विभाग, जिला शहरी विकास प्राधिकरण, शहरी स्थानीय निकाय या सरकार की अन्य कोई नोडल एजेंसी करेगी।

लाभार्थी का योगदान

राज्य सरकार द्वारा लाभार्थी को मुफ्त घर नहीं दिया जाएगा। लाभार्थी को कम से कम १२ प्रतिशत का योगदान करना होगा। अनुसूचित जाति, जनजाति, पिछड़ा वर्ग, अन्य पिछड़ा वर्ग, विकलांग तथा अन्य कमजोर वर्गों को १० प्रतिशत योगदान करना होगा।

निर्मित के लिए जिम्मेदार कौन?

सभी सामुदायिक या सार्वजनिक संपत्तियों की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्य सरकार की रहेगी। राज्य सरकारों को इस कार्यक्रम के तहत निर्मित सार्वजनिक धरोहरों के रखरखाव और संवर्धन के लिए अलग प्रावधान करना चाहिए।

क्रियान्वयन संस्था के पास धन कैसे आएगा?

राज्य सरकार द्वारा तय नोडल एजेंसी को केन्द्रीय सहायता सीधे ही दी जाएगी। वह अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता गिनी जाएगी। राज्य का हिस्सा प्राप्य है या नहीं, उसके आधार पर केन्द्र का हिस्सा जारी किया जाएगा। इतना ही नहीं वित्तीय वर्ष पूरा हो, उसके १२ माह की अवधि में सहायता खर्च होने का प्रमाण-पत्र देना जरूरी है। यह प्रमाण-पत्र सामान्य वित्तीय नियमों के अनुरूप होना जरूरी है। धन जारी करने का मानदंड निम्नानुसार है: राज्य का हिस्सा एक अलग खाते में जमा कराना रहता है, तभी केन्द्र के अनुदान की ५० प्रतिशत राशि राज्य की नोडल एजेंसी को मिलेगी। राज्य का हिस्सा जमा हुआ है या नहीं, यह देखा जाएगा। इसके लिए त्रिपक्षीय समझौता पत्र पर हस्ताक्षर हुए होंगे। कार्य की प्रगति के आधार पर दूसरी किश्त जारी की जाएगी।

वाम्बे योजना के तहत वर्तमान निर्माण का क्या?

२००१-०२ से ५ वर्ष की अवधि के दौरान वाम्बे योजना के तहत कार्य जारी हों, वे परियोजनाएं जारी रहेंगी तथा वाम्बे योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार उसके लिए धन दिया जाएगा तथा काम पूरे किए जाएंगे।

राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन के तत्व

जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन के संदर्भ में हम यहां सामुदायिक सहभागिता की भूमिका पर संक्षेप में विचार करते हैं। यहां जिस अनुभव का वर्णन किया गया है, वह जोधपुर की दो झोंपड़पट्टियों में 'उन्नति' द्वारा किए गए समन्वित विकास सम्बंधी अनुभवों पर आधारित है। इस मिशन में शहर की विकास योजना (सी.डी.पी.), विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तथा परियोजना की समय-सारिणी तैयार करने की जरूरत रहती है।

(१) शहर की विकास योजना:

अधिकाधिक मात्रा में ऐसा लगता है कि किसी एक शहर में अनेक लोगों की आवाज हैं, चिंताएं हैं और अनेक लोगों के हित हैं। कई बार पिछड़ गए लोगों के हित कभी उजागर नहीं होते और उनका समन्वय शहर के विकास प्रस्तावों तथा परियोजनाओं में नहीं होता। शहरों में भारी असमानताएं हैं। इसके फलस्वरूप जाति और वर्ग के अनेक ढांचे हैं। इससे असमानता की बहुलता अधिकांश भारतीय शहरी समुदाय में दिखती है।

मिशन के तहत निजी परामर्शक और आयोजन की संस्थाएं शहर की विकास योजना (सी.डी.पी.) तैयार करते हैं। इसके फलस्वरूप इस योजना में शहरी गरीबों के हित और उनके सम्बंधों का प्रतिबिंब नहीं पड़ता। यह उल्लेख करना भी जरूरी है कि शहरी गरीबों में कोई समानता नहीं है। वे अलग-अलग हित रखते हैं तथा कई बार

तो एक-दूसरे से विरोधी हित रखते हैं।

(२) विस्तृत परियोजना रिपोर्टः

ऐसा व्यापक तौर पर स्वीकारा गया है कि किसी भी परियोजना के सफल क्रियान्वयन के लिए स्थानीय ज्ञान अनिवार्य है। इस कारण ही समुदाय की सहभागिता किसी भी विकास की संस्था के लिए कार्यक्रम के अमल में या सेवा देने में प्रभावी बनने का अवसर मुहैया कराती है। वह स्थानीय और अनौपचारिक ज्ञान का उपयोग करने का लाभ देती है। समुदाय में वह स्वामित्व की भावना पैदा करती है तथा साथ ही साथ सामूहिकता की भावा भी पैदा करती है। इससे कार्यगत कार्यक्षमता पैदा होती है और रखरखाव कार्य में भी कार्यक्षमता आती है। समुदाय की सहभागितता हो, तो नागरिकों का अलगाव दूर होता है, सामूहिक स्वामित्व की भावना विकसित होती है और कार्य प्रभावी बनता है। संपत्तियों व सेवाओं जैसी सार्वजनिक वस्तुओं के रखरखाव में ऐसी सामूहिक भावना काफी सहायक होती है।

(३) परियोजना की समयसारिणीः

सहयोग का अभाव तथा स्थानीय प्रभाव कई बार परियोजना को विलम्बित करता है। इतना ही नहीं, जो मतभेद व्याप्त होते हैं, वे और स्थल पर की वास्तविकता के बीच अंतरों के कारण भी विलम्ब पैदा होता है। इससे परियोजना की समयसारिणी तय करने में समुदाय को शामिल करना आर्थिक रूप से उपयोगी है। इसके फलस्वरूप मात्र सामाजिक प्रभाव के संदर्भ में नहीं, बल्कि वित्तीय सक्षमता के संदर्भ में और परियोजना के संचालन की दृष्टि से भी मिशन के तहत किए जाने वाले प्रत्येक कार्य के प्रत्येक चरण में समुदाय की सहभागिता सुनिश्चित किया जाना जरूरी है।

झोंपड़पट्टी में सेवाएं देना

झोंपड़पट्टी का नक्शा तैयार करना, बुनियादी सेवाओं की प्राप्ति से सम्बंधित नक्शा तैयार करना, बस्ती में मौजूदा अनौपचारिक अर्थतंत्र की जांच करना, रोजमर्रा के जीवन के अनुभवों और प्रवृत्तियों को देखना आदि महत्वपूर्ण है और उनका दस्तावेजीकरण करना भी महत्वपूर्ण है। उनका विश्लेषण हो तथा किसी भी शहरी आवास की डिजाइन में उसका समावेश होना भी महत्वपूर्ण है।

यह देखा जाना ही चाहिए कि प्रत्येक चरण में समुदाय की सहभागिता हो। ऐसी सहभागिता का अर्थ मात्र सूचना एकत्र करने तक सीमित नहीं है, बल्कि तमाम विश्लेषण और डिजाइन सम्बंधी सूचना समुदाय को देनी चाहिए, जिससे वह निर्णय करने में सक्षम बने। इस सम्बंध में प्रस्तावित प्रक्रिया की रूपरेखा निम्नानुसार है:

(१) क्षेत्र की निकटस्थ बस्तियों सहित झोंपड़पट्टी का त्वरित आकलनः

इससे बस्ती के बारे में व्यापक समझ बनती है, निकटस्थ बस्तियों में रहने वाले लोगों के साथ उसके सम्बंधों तथा स्वामित्व की स्थिति के बारे में भी जानकारी प्राप्त होती है। समग्र बस्ती में पदयात्रा कर के काम किया जा सकता है। समुदाय के सदस्यों के साथ यह पदयात्रा आयोजित होनी चाहिए। बाद में स्वयंसेवकों की एक टुकड़ी का गठन करना चाहिए। सभी घरों का नक्शा बनाने का काम करना चाहिए।

(२) बस्ती की बुनियादी सुविधाओं का नक्शा बनानाः

पदयात्रा के आधार पर समुदाय के सदस्यों को बस्ती का बुनियादी कच्चा नक्शा बनाने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है। समुदाय की प्रथम बैठक में ही काम के उद्देश्यों व उसके विवरणों के बारे में स्पष्टता करें।

इस बुनियादी नक्शे के आधार पर सहभागियों को उसमें अलग-अलग सेवाओं का स्थान अंकित के लिए कहें। जैसे पीने का पानी, खुले में मलत्याग की जगहें, गटर व्यवस्था, पानी का भराव वाले स्थल, रास्ते की लाइटें, कचरे की निकासी की जगह, सस्ते अनाज की दुकान, किराने की दुकानें, धार्मिक स्थान, शिक्षा व स्वास्थ्य सुविधाओं, परिवहन संसाधन, रास्ते आदि। बाद में दूसरी एक पदयात्रा शुरू कर यह देख लें कि नक्शे में सब कुछ ठीक-ठाक अंकित किया गया है या नहीं। इस बार प्रत्येक बस्ती के बारे में विस्तृत नोट तैयार करें। सम्बद्ध क्षेत्र के निवासियों या पदयात्रा में साथ रहे लोगों से बातचीत के आधार पर नोट तैयार करना चाहिए।

(३) विचार-विमर्शः

बाद में जो विचार-विमर्श बैठक हो, उसमें तैयार हुए नक्शे समुदाय को बताएं। प्रत्येक इकाई का नक्शा बनाना महत्वपूर्ण है। इससे

जमीन के लिए एक से अधिक का दावा हो, तो पता चलता है। बस्तियों में जो विवाद या संघर्ष होता है, उसकी जानकारी मिलती है और निजी बिल्डरों द्वारा हुए अतिक्रमणों की जानकारी भी मिलती है। समुदाय में संगठन बने और समुदाय काम करने के लिए दृढ़ संकल्प करे, इस दिशा में यह पहला महत्वपूर्ण कदम है।

हालांकि स्थानीय अधिकारियों द्वारा जो कोई सर्वे कराया गया हो, उन तमाम का उपयोग संदर्भ के रूप में किया जा सकता है। इससे संघर्ष टलेगा और अधिकृत अधिसूचना जारी होगी। जिन सदस्यों के सर्वे नंबर नहीं हैं या जिनका पंजीकरण नहीं किया गया है, उनके लिए दस्तावेजों के आधार पर अदालत में अरजी की जा सकती है। इसमें निवास की स्थिति के प्रमाण देने पड़ेंगे। पोस्ट कार्ड, तारीख सहित पत्र, राशनकार्ड, बिजली और पानी के बिल आदि प्रमाण पेश किए जा सकते हैं।

(४) विस्तृत सर्वे:

घरों का विस्तृत सर्वे किया जाना चाहिए। इसमें घर का कब्जा, निर्माण स्थिति आदि की जानकारी हो। इसके अलावा जाति जैसा सामाजिक विवरण, निवासियों की संख्या, महिला-पुरुष, उम्र, शिक्षा आदि की जानकारी भी होनी चाहिए। आवासीय मकान का निर्माण क्षेत्र, उसका खुला क्षेत्र, तारीख सहित सर्वे नंबर, स्वामित्व आदि का विवरण भी हो।

पेयजल व संग्रह, कचरा निकासी, मलत्याग व्यवस्था, सड़क, परिवहन जैसी ढांचागत सुविधाओं का विवरण भी होना चाहिए। स्वास्थ्य सुरक्षा सुविधाओं, शिक्षा, जन स्वास्थ्य कार्यक्रमों, सार्वजनिक वितरण प्रणाली जैसी सामाजिक व सामुदायिक ढांचागत सुविधाओं की उपलब्धता तथा पहुंच का विवरण भी हो। परिवार की आय तथा खर्च का विवरण तथा संपत्तियों से सम्बंधित चित्र भी तैयार होना चाहिए। प्रत्येक घर के लिए विस्तृत चित्र तैयार करना इच्छनीय है, परंतु जहां बस्तियां बड़ी हों, वहां वैज्ञानिक रूप से नमूने पसंद कर सर्वे कराना चाहिए।

(५) स्टेशन सर्वे:

स्टेशन सर्वे भी करना चाहिए। इसमें भूस्तरीय विवरण, निकटस्थ बस्ती से दूरी, जमीन के प्लॉट के बीच का अंतर, मकान का प्रकार, रास्ते पर की लाइटें, वृक्षों और प्राकृतिक या मानवसृजित निर्माणों का विवरण हो। बाद में इस विश्लेषण के परिणामों का विवरण बस्ती के लोगों के साथ बांटना चाहिए।

इसमें सम्बद्ध जमीन के प्लॉट का विवरण, स्वामित्व, लोगों की आर्थिक स्थिति, जीवन-शैली, उनके सम्बंध की मुख्य बातें, जरूरतों, डिजाइन आदि तमाम बातों का समावेश हो, जिसकी जानकारी लोगों को दी जाए। वित्त व्यवस्था को लेकर जो घटक सोचे जाएं, उन्हें समुदाय की सहभागिता के साथ भी विचारा जाए। समुदाय को उसकी प्राथमिकता तय करने के लिए बढ़ावा दिया जाए। जो संसाधन तय हों, उनकी सूची बनाई जाए तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी.पी.आर.) में उसे सुपुर्द की जाए। सभी हितधारकों के साथ कार्यक्रम के प्रावधानों के अनुसार विचार-विमर्श करना चाहिए और उसके अभिप्राय जानने चाहिए।

विश्लेषण के प्रत्येक चरण में समुदाय को शामिल करना चाहिए। स्वामित्व की भावना, योगदान तथा स्थायित्व के लिए यह महत्वपूर्ण है। निवासियों को १२.५ प्रतिशत योगदान देना है। अतः शुरू से ही उनकी भागीदारी हो, यह जरूरी है, जिससे उनमें परियोजना के स्वामित्व की भावना पैदा हो।

इसके अलावा समन्वित विश्लेषण करना चाहिए, जिससे आयोजन की समन्वित प्रक्रिया आगे बढ़े। आयोजन में प्रशिक्षण का प्रावधान, बस्ती में कार्य स्थल, स्वास्थ्य सुरक्षा तथा शिक्षा सुविधाओं के प्रावधान आदि विषयों का समावेश होता है और यदि समुदाय संभाव्यता को पहचाने, तो उसका आयोजन करे और उसका प्रावधान करे, तो यह दृष्टिकोण उपयोगी लगता है।

इसके अलावा एक बार कोई मंडल या समुदाय आधारित संगठन बनाया जाए, तो विकास के कार्यों में प्रत्येक हस्तक्षेप के समय उनका उपयोग किया जा सकता है। छोटे पैमाने पर ऋण देने के लिए, जीवन निर्वाह देने वाले विकासोन्मुख कार्यक्रम शुरू करने के लिए, प्रतिरोधात्मक सार्वजनिक स्वास्थ्य सुरक्षा के लिए आदि के संदर्भ में यह हस्तक्षेप किया जा सकता है।

अधिक जानकारी के लिए सम्पर्क करें: ई-मेल:
ugovernance@unnati.org

भारत में ठोस कचरा प्रबंधः नीति और व्यवहार

'उन्नति' की कार्यक्रम संयोजक **सुश्री एलिस मोरिस** द्वारा लिखित इस लेख में भारत में ठोस कचरा प्रबंध सम्बंधी नीति और प्रणाली का विवरण देकर ठोस कचरा प्रबंध के लिए स्थानीय शहरी निकाय को जो कदम उठाने चाहिए, उसके बारे में मानदंड सहित जानकारी दी गई है। इसके साथ ही यह लेख नागारिकों, सरकार तथा गैर-सरकारी संगठनों की भूमिका की भी समीक्षा करता है।

प्रस्तावना

तेज शहरीकरण के फलस्वरूप ठोस कचरे में भारी वृद्धि हुई है। गांवों से शहरों में लोग जीवन निर्वाह के अवसरों और बेहतर जीवन-शैली की खोज में आते हैं। इससे शहरी क्षेत्रों में बुनियादी सेवाओं के लिए दबाव बना है। जीवन-शैली में परिवर्तन होने से भी ठोस कचरे में वृद्धि हुई है। शहरी स्थानीय निकाय ठोस कचरे के प्रबंध और स्वास्थ्यप्रद परिस्थिति बनाए रखने की बढ़ती मांग से नहीं निपट पाते।

ठोस कचरा प्रबंध कचरा नियंत्रण, उत्पन्न, एकत्रीकरण, संग्रह, तब्दीली और परिवहन, प्रक्रिया और जन स्वास्थ्य, अर्थशास्त्र, इंजीनियरिंग, जतन, सौंदर्य एवं पर्यावरण के अन्य विषयों के श्रेष्ठ सिद्धांतों के अनुरूप हल के साथ सम्बंधित विषय है। ठोस कचरा प्रबंध का उद्देश्य जमीन पर निष्कासित किए जाने वाले ठोस कचरे के कोटे को कम करना है और इसके लिए इसमें से सामग्रियां एकत्र की जाएं और ऊर्जा पैदा की जाएं। ठोस कचरा प्रबंध का मुख्य सिद्धांत समन्वित दृष्टिकोण लागू करने सम्बंधी है। समन्वित ठोस कचरा प्रबंध अर्थात् अनुकूल प्रौद्योगिकी का उपयोग करना और प्रबंध के ऐसे कार्यक्रम तैयार करना, जिससे सभी प्रकार का कचरा उसके मूल स्रोतों से ही लिया जाए।

इससे दो उद्देश्य पूरे होंगेः
(१) कचरे में कमी हो,
(२) कचरे में कमी के बाद कचरे का प्रभावी प्रबंध हो।

उच्चतम न्यायालय के नियम

उच्चतम न्यायालय ने वर्तमान स्थिति की जानकारी तथा सिफारिशें करने के लिए एक विशेषज्ञ समिति का गठन किया। इस समिति के निष्कर्षों के आधार पर ठोस कचरा (प्रबंध और व्यवस्था) नियम-२००० शहरी स्थानीय निकायों के लिए जारी किए गए है। प्रत्येक स्थानीय निकाय को इन दिशा-निर्देशों के अनुसार ठोस कचरा प्रबंध करना है और अनिवार्य भी है।

शहर में ठोस कचरा प्रबंध की स्थिति सुधारने के लिए विशेषज्ञ समिति ने कई सिफारिशें की हैं और इसमें नागरिकों, गैर-सरकारी संगठनों, स्थानीय निकायों और राज्य आदि की भूमिकाएं और जिम्मेदारियां तय की गई हैं। इन सिफारिशों को ध्यान में लेकर वन एवं पर्यावरण मंत्रालय ने पर्यावरण सुरक्षा अधिनियम-१९८६ के तहत म्युनिसिपल ठोस कचरा (प्रबंध और व्यवस्था) नियम-२००० जारी किए हैं। इस कानून में स्थानीय निकायों को ठोस कचरा प्रबंध के लिए कौन-से ७ कदम उठाने चाहिए और प्रत्येक कदम का पालन कैसे करना चाहिए, उसके मानदंड दर्शाए हैं। ये मानदंड सारिणी में दिए गए हैं।

नागरिकों की भूमिका

जागृति अभियान के दौरान नगर पालिका जो निर्देश दें, उनका पालन करके नागरिक नगर पालिका का सहयोग कर सकते हैं। वे स्रोत के स्थल पर ही कचरे को अलग करने और गलियों में रास्ते पर कचरा न फेंकने का काम कर सकते हैं। यदि जरूरत हो, तो नगर पालिका के कहे अनुसार नागरिक भुगतान भी करें, जिससे कचरा एकत्र करने वालों को मुआवजा मिले तथा सेवा जारी भी रह सके।

गैर-सरकारी संगठनों की भूमिका

गैर-सरकारी संगठन या समुदाय आधारित संगठन सुलभकर्ता की भूमिका निभा सकते हैं और नगर पालिका को उनके जागृति अभियान में सहयोग कर सकते हैं। वे वर्तमान सफाई कर्मचारियों

म्युनिसिपल ठोस कचरा अर्थात् क्या?

ठोस कचरा अर्थात् गैर जरूरी सामग्री। म्युनिसिपल ठोस कचरे में घरों और व्यापारिक मकानों के कचरे का समावेश होता है, जो ठोस या अर्ध-ठोस स्वरूप में होता है तथा पालिका के क्षेत्रों में निकलता है। इसमें औद्योगिक जोखिमकारी कचरा शामिल नहीं होता, परंतु शुद्धीकृत जैव-चिकित्सकीय कचरा शामिल होता है। यह कचरा मुख्यत: दो प्रकार का है: जैविक/नमीयुक्त और खाद बनने योग्य कचरा। इस पर कम्पोस्ट प्रक्रिया हो सकती है। दूसरा कचरा है सूखा कचरा, जो पुन: उपयोग के लिए पुनर्चक्रीकृत होता है या वह अरासायनिक है, जिसकी निकासी जमीन में डाल कर-दबा कर की जाती है।

और कचरा उठाने वालों को घर-घर घूम कर कचरा एकत्र करने को प्रेरित कर सकते हैं तथा उसका आयोजन कर सकते हैं। कामगारों को योग्य संसाधन और सामग्री मिले तथा सफाई कार्य के दौरान सुरक्षा के उचित कदम उठाने के लिए नगर पालिका को तैयार कर सकते हैं।

सरकारी विभाग की भूमिका

नियमों के प्रावधानों के क्रियान्वयन की भूमिका सरकारी विभाग को निभानी है। उसे भूगर्भ जल, कचरा फेंकने की जगह पर वायु प्रदूषण, कम्पोस्ट खाद की गुणवत्ता तथा कचरे के इंसीनरेशन के लिए मानदंडों का पालन हो, उस पर देखरेख रखनी है। सम्बद्ध राज्य या केन्द्र शासित प्रदेश के शहरी विकास विबाग के सचिव को शहर में इन नियमों के अमल पर निगरानी रखनी है। जिला स्तर पर यह जिम्मेदारी जिला दंडाधिकारी या उपायुक्त की रहेगी। राज्य स्तरीय बोर्ड या समिति इसके पालन पर देखरेख का काम करेगी। केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड राज्यों को बोर्डों और समितियों के साथ मिल कर उचित क्रियान्वयन के लिए समन्वय करेगा तथा मानदंडों और दिशा-निर्देशों की समीक्षा करेगा।

गुजरात में शहरों में ठोस कचरा प्रबंध की मौजूदा स्थिति

घर के स्तर पर या व्यापारी स्थानों पर कचरा अलग करने का काम नहीं होता है। नगर पालिका ने अलग-अलग कूड़ेदानों के लिए कोई प्रावधान भी नहीं किया है। कचरा चुनने कुछ क्षेत्रों से सूखा

समन्वित ठोस कचरा प्रबंध के विकल्पों की श्रृंखला

१. कचरा न्यूनतम पैदा हो: यह सबसे महत्वपूर्ण प्रवृत्ति है, क्योंकि समुदाय को कचरा व्यवस्था, पुन:उपयोग की प्रक्रिया तथा निकासी में होने वाले खर्च का लाभ मिलेगा। कचरा अलग करने, पुन:प्रक्रिया करने (मकान के प्रांगण में ही खाद बनाने) और पुनर्चक्रीकरण करने आदि से कचरा कम उत्पन्न होता है।

२. पुनर्चक्रीकरण द्वारा वस्तुओं तथा संसाधनों की पुनर्प्राप्ति: सामग्री का पुनर्चक्रीकरण कचरा पैदा करने के स्थल पर ही कचरा अलग कर किया जा सकता है या किसी केन्द्रित स्थल पर किया जा सकता है। स्रोत स्थान पर ही कूड़ा अलग करना आसान और सस्ता है, अन्य स्थान पर तुलनात्मक रूप से महंगा होता है।

३. कचरे पर प्रक्रिया (ऊर्जा व सामग्री की पुनर्प्राप्ति): जैविक या ताप विद्युत के आधार पर प्रक्रिया हो, तो खाद या ऊर्जा के रूप में उपयोगी उत्पाद पुनः प्राप्त किए जा सकते हैं। जैविक प्रक्रिया से खाद पैदा होती है और ताप विद्युत से गैस पैदा होती है।

४. कचरे का रूपांतरण: कचरा अलग करने की तमाम प्रक्रियाओं के बाद जो कचरा रहता है, उसकी निकासी जमीन में की जाती है। ऐसी निकासी करने से पहले यांत्रिक, ताप विद्युत या अन्य किसी पद्धति द्वारा कचरे का रूपांतरण किया जाता है और उसे जमीन में या जमीन पर डालने योग्य बनाया जाता है।

५. जमीन पर कूड़े की निकासी: कूड़े की निकासी जिस जमीन पर की जाती है, उसे लैण्ड फिल के रूप में पहचाना जाता है। कूड़े से होने वाले प्रदूषण का पर्यावरण पर कम से कम दुष्प्रभाव हो, इस तरह की लैण्ड फिल डिजाइन बनाई जाती है। उसे सैनेटरी लैण्ड फिल के रूप में भी जाना जाता है। जिस जमीन पर जोखिमकारी कूड़ा फेंका जाता है, उसे उसी तरह से पहचाना जाता है। जहां एक ही प्रकार का कचरा फेंका जाता है, उसे मोनोफिल कहा जाता है।

कदम	मानदंड	नगर पालिका द्वारा पालन मानक
१.	म्युनिसिपल ठोस कचरे का एकत्रीकरण	शहरों, नगरों और राज्य सरकार द्वारा घोषित शहरी क्षेत्रो में कचरा कहीं भी फेंकने पर प्रतिबंध लागू किया जाएगा। पालिका के अधिकारी उसके अमल के लिए प्रत्येक घर से कचरा एकत्र करने का आयोजन करेंगे और निश्चित समय पर नियमित रूप से कचरा एकत्र किया जाएगा। इसमें झोंपड़पट्टी, होटलों, रेस्टेरेंटों, कार्यालय परिसरों और व्यापारिक क्षेत्रों का भी समावेश किया जोगा।
२.	म्युनिसिपल ठोस कचरे को अलग करना	नागरिकों को अपने घर का कचरा घर पर ही अलग रखने के लिए पालिका प्रशासन द्वारा बढ़ावा दिया जाएगा। इस तरह अलग किए गए कचरे के पुनः उपयोग या उसके पुनर्चक्रीकरण को बढ़ावा देना चाहिए। गैर-सरकारी संगठनों और स्थानीय संगठनों को इसके लिए प्रेरित करने की जरूरत है।
३.	रास्तों की सफाई	रास्ते और सार्वजनिक स्थलों पर झाड़ू लगाने की समय-सारिणी तैयार करनी चाहिए। रोजाना झाड़ू लगाने की प्राथमिकता भी तय करनी चाहिए और समय-समय पर कहां सफाई करनी, यह भी तय करना चाहिए। साधनों, घंटों और क्षेत्रों से जुड़े रास्ते की सफाई के मानदंड तय करने चाहिए।
४.	म्युनिसिपल ठोस कचरा संग्रह	पालिका अधिकारी कचरा संग्रह की सुविधाएं स्थापित करेंगे और रखरखाव करेंगे। यह इस तरह करेंगे कि जिससे गंदगी की अस्वास्थ्यप्रद स्थिति उसके आसपास पैदा न हो। यह सुविधा सम्बद्ध क्षेत्र में कचरा कितना पैदा होता है, बस्ती की घनता, खुले में कचरा न रहे, वह उपयोग-मित्र बने तथा उसे फेंकने और अन्य स्थल पर ले जाना सरल रहे, इन बातों को ध्यान में रख कर मुहैया कराई जाएगी। हाथ से कचरा उठाने आदि पर प्रतिबंध लगाया जाएगा। यदि ऐसा करना विविध कारणों से टाला जाना संभव न हो, तो योग्य सावधानियों के साथ कामगारों की सुरक्षा बनाए रखते हुए ऐसा किया जाएगा। कचरे के परिवहन के लिए जिन वाहनों का उपयोग किया जाए, वे ढंके होने चाहिए, जिससे कचरा लोगों को दिखे नहीं और रास्ते पर गिरे नहीं। पालिका के अधिकारियों ने कचरा सग्रह की जो व्यवस्था की हो, उसमें से रोजाना कचरा खाली करना चाहिए और पेटियां या डिब्बे छलके उससे पहले खाली होने चाहिए। परिवहन के लिए वाहन ऐसे डिजाइन वाले होने चाहिए कि कचरे की आखिर निकासी से पहले तमाम प्रक्रिया के लिए काम में आएं।
५.	म्युनिसिपल ठोस कचरे का परिवहन	पालिका के अधिकारियों को ऐसी अनुकूल प्रौद्योगिकी या ऐसी प्रौद्योगिकी के समन्वय का उपयोग करना चाहिए, जिससे कचरे का अधिकतम उपयोग हो और 'लैण्ड फिल' में न्यूनतम कचरा फेंका जाए। इसके लिए निम्मानुसार मानदंड अपनाए जाने चाहिए:

६.	म्युनिसिपल ठोस कचरे पर प्रक्रिया	(१) पंचमहाभूत में मिल जाए, ऐसे कचरे पर खाद बनाने, वर्मी-कम्पोस्टिंग के लिए, एनिरोबिक डाइजेशन के लिए अथवा अन्य उपयोगी प्रक्रिया के लिए प्रक्रिया करनी चाहिए। इतना ही नहीं खाद या अन्य जो वस्तु बने, वह अनुसूची-४ में निर्धारित मानदंडों के अनुसार होनी चाहिए। (२) मिश्र कचरे में पुनर्प्राप्य संसाधन भी होते हैं। उनका पुनर्चक्रीकरण हो, ऊर्जा प्राप्ति के साथ या उसके बगैर इंसीनरेशन हो, इसमें पेलेटाइजेशन का भी समावेश हो तथा कछ मामलों में कचरे पर प्रक्रिया के लिए उसका उपयोग भी किया जा सकता है। नगर पालिका के अधिकारी या सुविधा संचालक यदि अत्याधुनिक प्रौद्योगिकी का उपयोग करने के इच्छुक हों, तो उन्हें केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से सम्पर्क करना चाहिए। अधिकृतता के लिए आवेदन करने से पहले उससे जुड़े मानदंड उनसे प्राप्त कर लेने चाहिए।
७.	म्युनिसिपल ठोस कचरा निकासी	'लैण्ड फिल' में ऐसा कचरा ही डाला जाएगा, जो पंचमहाभूत में मिलने योग्य न हो, अरासायनिक हो तथा जैव प्रक्रिया या पुनर्चक्रीकरण के लिए उपयोगी न हो। कचरे पर प्रक्रिया करने की सुविधाओं में जो कचरा शेष रहेगा, वह उसमें डाला जाएगा और प्रक्रिया करने से पहले जो कचरा प्रक्रिया के योग्य नहीं होगा, वह डाला जाएगा। मिश्र कचरा डालने का काम टाला जाएगा, सिवाय कि जो प्रक्रिया के लिए ही अयोग्य ठहराया गया हो। टाली न जा सकने वाली परिस्थितियों में ही या वैकल्पिक व्यवस्था होने तक 'लैण्ड फिल' में कचरा योग्य मानदंडों के अनुसार ही डाला जाएगा। अनुसूची-३ में दिए गए मानदंडों के अनुसार ही वह जमीन तय की जाएगी।

कचरा एकत्र करते हैं। गायों और अन्य पशुओं के लिए कचरा रास्ते पर भी फेंका जाता है।

बहुत कम क्षेत्रों में घर-घर घूम कर कचरा एकत्र किया जाता है। होटलो तथा रेस्टोरेंटों में से कचरा एकत्र करने की कोई अलग पद्धति अस्तित्व में नहीं है। छोटे दवाखाने अपना कचरा पालिका के ठोस कचरे के साथ ही मिला देते हैं। कत्लखानों का कचरा एकत्र करने के लिए भी कोई विशेष प्रावधान नहीं है। रास्तों की सफाई समय पर और नियमित नहीं होती, क्योंकि रास्ते छोटे हैं, सामुदायिक भेदभाव है और वह राजनीतिक मुद्दा बना हुआ होता है। कई शहरों में कई क्षेत्रों में सप्ताह में एक बार भी रास्ते की सफाई नहीं होती।

संग्रह के लिए रखे कूड़ेदान योग्य स्थानों पर नहीं होते। सोसायटी में रहने वाले लोग नहीं चाहते कि उनकी सोसायटी के आगे कूड़ादान रखा जाए, क्योंकि कंटेनर्स को नियमित साफ नहीं किया जाता। झाड़ू लगाने वाले भी कंटेनर्स में कचरा नहीं डालते।

कचरे को खुले ट्रक या ट्रैक्टर में ले जाया जाता है। नियमित रूप से उसकी सफाई नहीं होती। लगभग सभी शहरों में कचरा खुले में कचरा डाला जाता है।

जैविक कचरे का शुद्धीकरण नहीं होता। कचरे को पुनःउपयोगी नहीं बनाया जाता। गुजरात में कचरा फेंकने की जमीनें निर्धारित का निश्चय किया गया है। हाल में जहां भी ऐसी जमीनें हैं, वहां उस जमीन में कचरा डाला जाता है।

ठोस कचरा प्रबंध के कार्य की तैयारी

शहर में जो मौजूदा तरीका है उसके आकलन की जरूरत है। इसमें खासकर घरों, झोंपड़पट्टियों, व्यापारिक स्थानों, कत्लखानों और सब्जी बाजारों, दवाखानों, निर्माण स्थलों तथा शहर के भीतर कचरा पैदा करने वाली अन्य तमाम संस्थाओं का समावेश होना चाहिए। कोष्ठक में दर्शाए सात कदमों के संदर्भ में विविध प्रकार

के कचरे के प्रबंध के कदमों के मानदंडों का विश्लेषण करना चाहिए और पालिका द्वारा या निजी क्षेत्र द्वारा सेवा आपूर्ति में जो खामियां रह गई हैं, उन्हें खोज निकालना चाहिए।

नगर पालिका को ठोस कचरा प्रबंध के लिए निश्चित समयसारिणी के साथ कार्यलक्ष्यी योजना तैयार करनी चाहिए, जिससे पालन के सभी मानदंडों का अनुकरण हो।

गुजरात में 'उन्नति' ने कड़ी, ईडर, मोडासा तथा बावळा नगर पालिकाओं को कार्यलक्ष्यी योजना बनाने के लिए सहयोग दिया है। आबादी और १० वर्ष में पैदा होने वाली सेवा की मांग के आधार पर ये योजनाएं तैयार की गई हैं। इसके लिए गुजरात के संदर्भ में सूचना एकत्र करने का ढांचा बनाया गया। नगर के समेकित चित्र के बारे में जानकारी एकत्र की गई और सभी वार्डों तथा झोंपड़पट्टियों की जानकारी भी एकत्र की गई। इसके अलावा नगर में उपलब्ध ढांचागत सुविधाओं, व्यवसायिक पद्धति, उत्पादित कूड़े का प्रकार और मात्रा, ठोस कचरा प्रबंध के मौजूदा तरीके, नगर पालिका के पास उपलब्ध धन, मानव संसाधन और साधन सामग्री आदि की जानकारियां भी जोड़ी गई हैं।

बैठकों, पोस्टरों, नुक्कड़ नाटकों आदि द्वारा ठोस कचरा प्रबंध सम्बंधी समुदायों को नगर पालिका के समर्थन के लिए तैयार किया गया। समस्याओं को समझने व हल खोजने के लिए विविध हितधारकों के साथ उपयोगकर्ता के दृष्टिकोण से चर्चाएं की गईं। इस सूचना के आधार पर नगर के लिए विस्तृत योजना तैयार की गई। हाल में इस योजना का अमल हो रहा है। जिस तरह कार्यलक्ष्यी योजना तैयार करनी चाहिए, उसके लिए उन्नति के कार्यक्रम संयोजक से सम्पर्क करें। ई-मेलः *ugovernance@unnati.org*

पृष्ठ 14 का शेष

है। स्पर्धा अधिक बेहतर गुणवत्ता की तरफ ले जाती है, इस ख्याल के आधार पर अब समग्र व्यवस्था खड़ी की जा रही है। दूसरी तरफ निजी संस्थाएं लोगों के प्रति कोई उत्तरदायित्व नहीं रखती हैं और इसीलिए ऐसे निर्णय किए जाते हैं, जो समाज के कुछ वर्गों के लिए ही लाभदायी होते हैं।

(३) पालिकाओं की स्वायत्तता पर खतराः

राज्य का बढ़ता अंकुश और जो कुछ अवसर प्राप्त हैं, वे निजी संस्थाओं के पास चले जाने से निर्णय प्रक्रिया में पालिकाओं की भूमिका सीमित हो गई है। यह बात विकेन्द्रित लोकतंत्र के सिद्धांतों के खिलाफ और इससे नागरिक राज्य से अलग हो रहे हैं। दूसरी तरफ मिल्कियत बढ़ रही हैं और उनकी देखरेख तथा रखरखाव की पालिकाओं की जिम्मेदारियां बढ़ रही हैं।

(४) नागरिक समाज की सीमित भूमिकाः

नागरिक समाज की संस्थाएं मख्य धारा को ठीक से समझे बगैर ही उनकी प्रक्रियाओं में शामिल होती हैं। वे निजी कम्पनियों के खिलाफ इस मसले पर स्पर्धा करती हैं। खासकर आयोजन क्षेत्र में वे स्पर्धा करती हैं, जिससे गरीबों को अच्छी खासी सेवाएं प्राप्त हों। हालांकि नागरिक समाज की संस्थाओं के पास बहुत ही सीमित भूमिका बाकी बची है। इतना ही नहीं बहुत ही सीमित प्रमाण में शहरों में नागरिक समाज के संगठन काम कर रहे हैं।

वैश्विक रूप से यह स्वीकारा गया है कि अब नव-उदारवादी बाजार के साथ विभिन्न स्वरूप में भी जारी रहेंगे। इस कारण वैश्विक स्तर पर असमानता पैदा होती है और वह असहायता में वृद्धि करती है। इस स्थिति से उबरने के अनेक हल प्राप्त होते हैं। इसमें धार्मिक, सांस्कृतिक, संचालकीय, प्रशासनिक तथा विदेशी निवारणों का समावेश हो सकता है। इतना ही नहीं, एक तरफ सशस्त्र जुझारूपन का हल होता है, तो दूसरी तरफ राजनीतिक भागीदारी का हल होता है।

लोकतंत्र प्रतिनिधित्व वाला हो तथा मुख्य संस्था पर आधारित हो, ऐसा ख्याल अब पुराना-जर्जर हो गया है, उसकी जगह परामर्श महत्वपूर्ण हो गया है। मुक्त व न्यायी संवाद की जरूरत में ही इस समग्र प्रक्रिया का मूल रहा है। समुदायकेन्द्री हल ही अच्छे हैं और टिकाऊ हैं, इस बात पर विशेष जोर दिया जाता है। ऐतिहासिक तौर पर भी यही साबित हुआ है। इसीलिए यह समझ में आता है कि अलग होने में हल नहीं है, बल्कि शामिल होने व चर्चा करने में हल है। इसमें यह आशा व्याप्त है कि सामुदायिक लाभ इससे व्यापक तौर पर प्राप्त होते हैं।

शहरी शासन व्यवस्था में सहभागिता

७४वें संविधान संशोधन ने शहरी प्रशासनों को तीसरे स्तर की सरकार का स्थान दिया। अतः यह जरूरी है कि शहरीजनों की सहभागिता तमाम विकास कार्यक्रमों में स्थापित हो। शहरी गरीबों की भूमिका शासन तंत्र में स्थापित हो करने के गैर-सरकारी संगठनों बेंगालूरू के **जनाग्रह**, मुंबई के **स्पार्क**, दिल्ली के **प्रिया** और अहमदाबाद के **साथ** द्वारा किए गए प्रयासों का संक्षिप्त विवरण यहां दिया गया है, जिससे विविध स्तर पर हुए प्रयासों का पुनरावर्तन अन्य स्थानों पर भी हो सके।

'जनाग्रह' का सर्वसमावेशी दृष्टिकोण

तेज औद्योगिकीकरण की शैली अपनाने के कारण भारत अब लगातार बढ़ती शहरी आबादी को अच्छा जीवन स्तर देने की समस्या का सामना कर रहा है। 'जनाग्रह' सभी को श्रेष्ठ गुणवत्ता वाला जीवन मुहैया कराने का मार्ग खोज कर देश के इस प्रवास के मार्ग का पूर्ण रूपांतरण करने की दृष्टि रखता है। यह मार्ग जीवन की अच्छी गुणवत्ता के लिए सेवाएं देने की पद्धति की मजबूत नींव डालने और लोकतांत्रिक जीवन पद्धतियों को आगे बढ़ाने के लिए उन्हें समावेशी बना कर शासन सुधार कर उसे मजबूत करने वाला है। इस दृष्टि में सहभागिता के लिए मंच स्थापित करने का तथा शासन में ढांचागत सुधार लाने का समावेश होता है। इसके फलस्वरूप संवाद के केन्द्र में नागरिक आएंगे और सार्वजनिक शासन में उनकी आवाज पैदा होगी तथा सक्रिय भूमिका भी पैदा होगी। यह मंच पर्याप्त सामाजिक पूंजी पैदा करेगा, ताकि सम्पत्ति और अवसरों का समान वितरण हो तथा समग्र समाज को उसका लाभ मिले। इस भावी दृष्टि को साकार करने के लिए 'जनाग्रह' का दृष्टिकोण यह है कि वह १९९५ की कोपनहेगन घोषणा की चौथी प्रतिबद्धता का अनुकरण करता है: सभी के लिए एकता को बढ़ावा देना। इस दृष्टिकोण का सबसे उल्लेखनीय लक्षण यह है कि वह आरंभ से ही सर्वसमावेशी है।

समुदायों का निर्माण करते वक्त ही उसकी शुरूआत होती है। इसमें समांतर, अधिकार-आधारित ढांचे स्थापित करने की जरूरत नहीं है कि जो अवसर वंचितों और धनवानों के बीच खाई पैदा करता है। सत्ता और स्थान के इस वितरण के सामने कुछ समूहों की ओर से प्रतिकार भी किया जा सकता है, परंतु वह समूहों के बीच ऐसे समन्वय की प्रक्रिया स्थापित करता है, जिससे गरीबों की जरूरतों के प्रति धनवान संवेदनशील बनते हैं यानी कि इसमें यह मान्यता काम करती है कि इंसान मूलभूत रूप से अच्छा है। 'जनाग्रह' के कुछ प्रयास ऐसे हैं, जिसमें शहरी गरीब के सवालों पर ध्यान केन्द्रित किया गया है। इस उद्देश्य के लिए कुछ परियोजनाओं में सर्वसमावेशी शैली अपनाई गई है। भारत सरकार ने १९९७ में स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना (एस.जे.एस.आर.वाइ.) शुरू की। इसका उद्देश्य शहरी गरीबों की बेरोजगारी की समस्या दूर करना था। इसमें बैंकों द्वारा उन व्यक्तियों को ऋण दिया जाना था, जिनका चयन उनके पड़ोसी समूह करते थे।

हालांकि ऐसे समूह की अनुपस्थिति के कारण इस योजना में अवरोध पैदा हुआ। आश्वासन देने वाले समूह थे ही नहीं। अगस्त-२००२ में 'जनाग्रह' द्वारा प्रायोगिक तौर पर यह कार्यक्रम बेंगालूरू शहर में शुरू किया गया। इसमें सभी हितधारकों को शामिल किया गया - कर्नाटक सरकार, बैंक, शहरी गरीबों के समुदाय, गैर-सरकारी संगठन और प्रशिक्षण संस्थाएं। इसका एक नाम दिया गया अंकुर (एलायंस फॉर ए नेटवर्क्ड किनशिप विद अंडरप्रिवेलेज्ड रेसिडेंट्स)। इस प्रयास ने केन्द्र पुरस्कृत योजनाओं के अमल में जबर्दस्त परिवर्तन किया। पड़ोसी समूहों को प्रशिक्षण द्वारा मजबूत कर उन्हें बैंक ऋण दे, ऐसी स्थिति मात्र तीन माह में बनाई गई। पांच वर्ष में जितना काम हुआ, उसका आधा काम मात्र तीन माह में हुआ। एस.जे.एस.आर.वाइ. के अमल से एक मुख्य निष्कर्ष यह निकलता था कि इसमें लाभार्थियों की ठीक से पहचान नहीं होती थी। परिणामस्वरूप 'जनाग्रह' द्वारा एक प्रायोगिक परियोजना शुरू की गई। इसमें गरीबी रेखा से नीचे (बी.पी.एल.) के दोहराए गए परिवारों के नामों की पहचान की गई। कर्नाटक सरकार की तीन अलग-अलग संस्थाओं की बीपीएल सूची ली गई।

इन संस्थाओं के नाम हैं - मनपा प्रशासन विभाग, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग तथा कर्नाटक स्लम बोर्ड। ये प्रायोगिक परियोजना तीन झोंपड़पट्टी क्षेत्रों में लागू की गई। इसमें उपरोक्त तीन संस्थाएं भागीदार थीं। इन तीनों की बीपीएल सूचियों का समन्वय किया गया, तो पता चला कि मात्र छह प्रतिशत के नाम ही तीनों सूचियो में थे। फिर 'जनाग्रह' द्वारा कर्नाटक सरकार के समक्ष मांग की गई कि बी.पी.एल. सूची एक ही रखी जाए।

इस परियोजना के फलस्वरूप आजादी के बाद भारत सरकार ने जो शहरी गरीबी निवारण की योजनाएं शुरू की थी, उन सब का व्यापक अध्ययन करने की जरूरत पैदा हुई। इसके फलस्वरूप अर्बन पॉवर्टी एलिविएशन इन इंडिया नामक एक प्रकाशन हुआ, जिसके सहलेखक के रूप में 'जनाग्रह' के सह-संस्थापक रमेश रामनाथन हैं। योजनाओं का टीकात्मक विश्लेषण करने के अलावा यह पुस्तक बोध और आज के संदर्भ में सूचितार्थ का ज्ञान देती है। इस पुस्तक से एक महत्वपूर्ण संदेश यह निकलता है कि गरीबी निवारण के लिए ऋण महत्वपूर्ण है। यह एपेक्स बैंक फॉर अर्बन डेवलपमेंट (ए.बी.यू.डी.) की स्थापना की हिमायत करती है, जिससे शहरी गरीबों की जरूरतों को पूरा किया जा सके। इसके लिए मजबूत नीतियों, अमल के दिशा-निर्देशों तथा राज्य व स्थानीय स्तर पर मापन व्यवस्थाएं होनी चाहिए। संस्था ने गरीबी निवारण के लिए राष्ट्रीय स्तर पर हिमायत के लिए जो मुद्दे उठाए हैं, वे दर्शाए गए हैं। इसके कारण भारत सरकार के गृह निर्माण शहरी गरीब निवारण मंत्रालय के तहत शहरी गरीबी निवारण के लिए राष्ट्रीय केन्द्रीय समूह का गठन हुआ।

इन अनुभवों से स्पष्ट हुआ कि राजनीतिक रूप से स्वीकृत ढांचे के आधार पर नागरिकों की विधिवत भूमिका महत्वपूर्ण है। निवासी कल्याण मंडल, समुदाय विकास सोसायटियों आदि जैसे स्थानीय समुदाय मंच स्थापित किए गए, परंतु उनके सामने राजनीतिक स्वीकृति और चिरंतनता की समस्याएं पैदा हुईं। फिर शहरी शासन में नागरिकों की आवाज विधिवत पैदा हो, उसके लिए नागरिकों की सहभागिता स्थापित करने का एक कानून बनाने की दिशा में संस्था ने प्रयास शुरू किए। भारत में ७३वें व ७४वें संविधान संशोधन ने विकेन्द्रीकरण के बुनियादी सिद्धांत प्रस्थापित किए हैं। ७३वें संविधान संशोधन ने ग्रामीण क्षेत्रों में शासन में ग्रामीण मतदाता की विधिवत भूमिका स्थापित हो, उसका प्रावधान किया है, परंतु ७४वें संविधान संशोधन में शहरी मतदाता की भूमिका केन्द्र में रहे, ऐसा प्रतिबिंबित नहीं होता। ग्राम सभा द्वारा कुटुम्बश्री कार्यक्रम का अमल केरल में शुरू हुआ है। इससे 'जनाग्रह' का प्रस्ताव है कि शहरी क्षेत्रों में भी ऐसा मंच होना चाहिए, वह साबित होता है।

ग्राम सभा की तरह वार्ड सभा प्रत्येक वार्ड में होनी चाहिए, जो राजनीतिक प्रतिनिधित्व का सबसे निचला स्तर है। हालांकि शहरी निवासियों की शक्ति का उपयोग करने के लिए योग्य ढांचा हर वार्ड में होना जरूरी है। ऐसा बेंगालुरू के 'जनाग्रह' के अनुभव दर्शाते हैं। शहरी नागरिकों के निकट इन मंचों को ले जाना चाहिए, क्योंकि शहरों की आबादी काफी अधिक होती है। ग्राम सभा में प्रत्येक ग्रामीण मतदाता को मंच मिला है। ठीक उसी तरह शहरी क्षेत्रों में भी वार्ड से भी निचले स्तर पर शहरी मतदाता को भी मंच मिलना जरूरी है। हमने इसे क्षेत्र सभा नाम दिया। यह जरूरी है कि सम्बद्ध वार्ड के भौगोलिक क्षेत्र में ऐसी सभाएं अनेक क्षेत्र में हों। ऐसा मंच स्वाभाविक तौर पर ही सर्वसमावेशी हो। इसमें नागरिक मतदाता के रूप में दर्ज हों, उनके आर्थिक दर्जे के अनुसार नहीं। राष्ट्रीय स्तर पर 'जनाग्रह' द्वारा सतत हिमायत की गई। जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन में क्षेत्र सभा हो और उसके द्वारा सामुदायिक सहभागिता पैदा हो, यह इस हिमायत के कारण अनिवार्य हुआ। शहरी भारत में एक बार यह गुंजाइश पैदा होने के बाद वह तमाम शहरी मतदाताओं के लिए स्थापित हो, चाहे वह गरीब हो या धनवान।

'जनाग्रह' के स्थानीय अनुभवों के कारण समुदाय के एकत्रीकरण के बारे में वैज्ञानिक समझ पैदा हुई और शहरी शासन में विविध स्तर पर सहभागिता की समस्या का हल किस तरह लाया जाए, उसकी समझ बनी। इन मंचों का लाभ लेने के लिए शहरी गरीबों की क्षमता बढ़ाना जरूरी है। शासन में त्रि-स्तरीय ढांचे का गठन ही इस बात पर जोर देता है। गैर-सरकारी संगठनों और नागरिक समाज के संगठनों को इस सम्बंध में महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है। इस तरह राजनीतिक रूप से स्वीकृत, मतदाता आधारित और सर्वसामान्य मंच दाखिल कर शहरी शासन को सर्वसमावेशी बनाने का प्रयास हुआ। इससे शहरी गरीबों की समस्याएं हल हो सकती

हैं और शहरी गरीबों की योजनाओं का लाभ मिल सकता है।

- सुश्री मनस्विनी राव, एडवोकेसी एसोसिएट

अधिक जानकारी के लिए सम्पर्क करें:
श्री चेरिल रिबेलो, ई-मेलः *cheryl@janaagraha.org*
श्री रमेश रामनाथन, ई-मेलः *ramesh@janaagraha.org*

'स्पार्क' द्वारा गरीबी निवारण के प्रयास

'स्पार्क' एक गैर-सरकारी संगठन है और इसकी स्थापना १९८४ में कार्यकर्ताओं के एक समूह द्वारा की गई थी, जिन्होंने पूर्व में मुंबई में भायखला में परम्परागत कल्याणोन्मुखी गैर-सरकारी संगठन में काम किया था। स्पार्क की स्थापना करने से पहले उन्होंने अधिकांश कार्य भायखला के फुटपाथवासियों के साथ किया था खासकर महिला फुटपाथवासियों के विकास के लिए विशेष काम किया था। इन महिलाओं को अपने घर बार-बार तोड़े जाने की समस्याओं का सामना करना पड़ता था और उनका काफी घरेलू सामान भी इसी तरह चला गया था। इसलिए उन्हें लगता था कि कल्याणोन्मुखी गैर-सरकारी संगठन इस समस्या का सामना नहीं कर पाएगा। इसलिए उनके घर तोड़े जाने से उन पर जो असर होता है, उस बारे में स्पार्क समझ हासिल की गई और इस असर का सामना करने के बारे में सोचा गया। तालीम कार्यक्रम आयोजित किए गए, जिससे महिलाएं अपनी बस्तियों का सर्वे करना सीख सकें तथा इस सूचना का उपयोग जमीन पाने के अभियान में कर सकें। जब स्पार्क और राष्ट्रीय झोंपड़ावासी महामंडल (एन.एस.डी.एफ.) मिले, तो उनमें से महिला मिलन की स्थापना हुई। इन दोनों का विवरण नीचे दिया गया है। इसमें 'स्पार्क' की भूमिका ऐसी रणनीतियां बनाने की थी, जिससे भागीदार मिल कर सरकारी संस्थाओं के समक्ष उनकी मांगें प्रस्तुत कर सकें।

इसके अलावा वह प्रशासनिक कार्य करे तथा जरूरी कोष एकत्र करे। हाल में भारत के ९ राज्यों और एक केन्द्र शासित प्रदेश के ७० से अधिक शहरों में 'स्पार्क', एन.एस.डी.एफ. तथा 'महिला मिलन' का गठजोड़ काम करता है। वह एशिया तथा अफ्रीका के अन्य ऐसे गठजोड़ों के साथ भी अब काम करता है, जो गैर-सरकारी संगठनों और समुदाय आधारित संगठनों के बने हुए हैं। इसमें कम्बोडिया, थाईलैण्ड, फिलीपींस, दक्षिण अफ्रीका, नामीबिया, केन्या, नेपाल और इंडोनेशिया सहित २३ देश शामिल हैं। यह 'नेटवर्क अब स्लम ड्वेलर्स इंटरनेशनल' के रूप में सभी देशों में विख्यात है।

'राष्ट्रीय झोंपड़ावासी महामंडल'

राष्ट्रीय झोंपड़ावासी महामंडल एक समुदाय आधारित संगठन है और इसमें अधिकांशतः पुरुष झोंपड़ेवासी सदस्य थे। १९७४ में इसकी स्थापना की गई। यह झोंपड़े तोड़ने की प्रवृत्ति के खिलाफ गरीबों को व्यवस्थित रूप से संगठित करता है तथा पानी, सफाई आदि बुनियादी सेवाओं की शहरी गरीबों को दिलाने के लिए प्रयास करता है। आरंभ में यह महामंडल पुरुष झोंपड़ेवासियों का ही संगठन था। १९८७ में उसने 'महिला मिलन' तथा 'स्पार्क' के साथ मिल कर काम करना शुरू किया और तभी से इसमें महिला सदस्यों की संख्या बढ़ती गई। अब इसमें आधे से ज्यादा नेता महिलाएं हैं। महामंडल मुख्यतः झोंपड़ेवासियों के संगठन, एकत्रीकरण और प्रेरणा के लिए काम करता है। इतना ही नहीं, अफ्रीका तथा एशिया के झोंपड़ेवासियों और बेघरों के ऐसे ही मंडलों और महामंडलों के साथ काम करता है।

'महिला मिलन'

महिला मिलन एक समुदाय आधारित संगठन है। इसमें फुटपाथवासी तथा झोंपड़ेवासी महिलाएं संगठित हुई हैं, जिनकी मुख्य प्रवृत्ति बचत और ऋण की है। यह १९८६ में 'स्पार्क' द्वारा मुंबई के भायखला क्षेत्र में फुटपाथ पर रहने वाली मुस्लिम महिलाओं को संगठित करने के कार्य का परिणाम है। 'महिला मिलन' की स्थापना के पीछे तर्क यह था कि परिवार में महिलाओं की मुख्य भूमिका रहे तथा समाज में सम्बंधों में परिवर्तन लाने के लिए महिला समूहों की जो सुषुप्त शक्तियां हैं, वे उजागर हों। यह भी जाना जा सके कि वे गरीब परिवारों की स्थित सुधारने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं। महिला मिलन अब अनौपचारिक रूप से झोंपड़ेवासी महिलाओं को तालीम और समर्थन देने का काम करता है तथा बचत व ऋण समूह चलाता है। इस बात पर ध्यान केन्द्रित करता है कि समुदाय के संचालन में वे अधिक भूमिका निभा सकें कि शहर और राज्य स्तर पर उपस्थित होने वाले नीतिगत मुद्दों पर हिमायत करने का काम महामंडल के साथ मिल कर करता है। इस तरह 'महिला मिलन' एक तरफ गरीब महिलाओं की ऋण की जरूरतों को पूरा करने का काम करता है, तो दूसरी तरफ वह

उनकी गरीबी दूर करने के संदर्भ में महिलाओं को सक्रिय भूमिका के लिए संगठित करता है। संस्था की कोई बहुत बड़ी उपलब्धि नहीं है, परंतु गरीब महिलाओं में सीखने की प्रक्रिया चलती है और उनमें आत्मविश्वास पैदा होता है। भायखला क्षेत्र में लगभग ६०० महिलाएं 'महिला मिलन' की सदस्य हैं, परंतु समग्र देश में ३ लाख महिलाएं इससे जुड़ी हुई हैं।

संगठनात्मक रणनीति और सामुदायिक संचालन के संसाधन

यह गठजोड़ शहरी गरीबों के समुदायों को संगठित करता है तथा वे सुरक्षा, सुरक्षित घर और ढांचागत सुविधा प्राप्त करने के लिए नगरव्यापी प्रयासों में अग्रणी भूमिका निभाते हैं। इसकी रणनीति में मुख्य मुद्दा यह है कि बड़ी संख्या में गरीब एकत्र हों, तभी स्पष्ट रणनीतियां बनें तथा लक्ष्य तय हो और उनकी मांगों को राज्य गंभीरता से ले। इसलिए महामंडल की सदस्यता शहर में किसी बस्ती में और विभिन्न बस्तियों के बीच भी विस्तृत होती है और इसी तरह विभिन्न शहरों के बीच भी वह विस्तृत होती है। आज वह हजारों परिवारों का संगठन बना है। यह महत्वपूर्ण है कि मध्यम वर्ग के शिक्षित लोगों के बदले शहरी गरीब स्वयं ही परिवर्तन की प्रक्रिया को आगे बढ़ाने के लिए विचार करें और समय तथा शक्ति खर्च करें। गरीब समुदायों की संगठनात्मक, वित्तीय, संचालकीय और मंत्रणागत कौशल्य-शक्ति बढ़े तथा उनमें नेतृत्व उजागर हो, इस बात पर भी इसमें विशेष जोर दिया गया है।

इसके पीछे का तर्क यह है कि समुदायों और उनके नेताओं को एक साथ मिल कर उनकी धरोहरों का निर्माण करना है, जमीन खोजना है, योग्य तैयारी करनी है और अपने आवासों तथा ढांचागत सुविधाओं का रखरखाव करना है। वे जमीन की सनद प्राप्त करें, आवास प्राप्त करें तथा बुनियादी सुविधाएं पाएं, इससे पहले उन्हें ये सब काम करने हैं। धीरे-धीरे उनकी समस्याओं और उनसे बाहर निकलने की रणनीतियां वे तय करेंगे और स्थानीय अधिकारियों के साथ मिल कर वे उनके संभावित हल खोज निकालने के लिए संवाद स्थापित करेंगे, विविध विकल्पों पर विचार करेंगे तथा परिवर्तन के महत्वपूर्ण कर्ता के रूप में कार्य करेंगे। संगठन करने सम्बंधी कुछ रणनीतियां निम्नानुसार हैं:

(१) रोजाना बचत तथा ऋण प्रवृत्ति।

(२) जमीन की मालिकी के संदर्भ में गरीबों का संगठन। जैसे रेलवे स्लम फेडरेशन, एयरपोर्ट ओथोरिटी स्लम ड्वेलर्स फेडरेशन। इसका कारण यह है कि जमीन मालिक के साथ बतचीत करनी होती है।

(३) गणना, नक्शा बनाना और सर्वे करना।

(४) सामुदायिक विचार-विनिमय करना। एक ही शहर के विभिन्न झोंपड़ेवासियों, अलग-अलग शहरों के झोंपड़ेवासियों और अलग-अलग देशों के झोंपड़ेवासियों के बीच मुलाकातें आयोजित करना।

(५) गृह निर्माण सम्बंधी प्रदर्शनी आयोजित करना तथा लोग अपनी मनपसंद डिजाइन के घर के नमूने रखें।

गरीबों को उनके घर की सुरक्षा मिले तथा ढांचागत सुविधा मिले, इसके लिए वे स्वयं सक्रिय भूमिका निभाएं, इसके लिए उन्हें संगठित करने पर ध्यान दिया गया। वे जमीन खोजते हैं, वे सहकारी मंडली बनाते हैं और घर बनाने के लिए बचत करते हैं। वे राज्य उनके लिए कुछ करे, उसकी राह नहीं देखते।

राज्य के साथ कार्य

यह गठजोड़ इस बारे में स्पष्ट है कि राज्य के साथ जो कुछ किया जाए, वह राज्य की संस्थाएं उनकी भूमिका तथा जिम्मेदारियों के बारे में अभिमुख हों, इस उद्देश्य से हो। इसमें गैर-सरकारी संगठन और समुदाय आधारित संगठन भी शामिल हैं। राज्य की नीतियां और कार्यक्रम गरीबोन्मुखी के लिए राज्य पर प्रभाव डालने का काम किया जाता है। राज्य को साथ शामिल करने के पीछे का मुख्य कारण यह है कि शहरी गरीबों को जिन वस्तुओं की जरूरत पड़ती है, उन तमाम का वह उत्पादन करती है, उस पर नियंत्रण करती है या तो नियमन करती है। इसके पीछे का वैचारिक कारण यह है कि राज्य को उसकी गरीबों के प्रति जिम्मेदारी की याद दिलाना और इसका ध्यान रखना कि गरीबों को बाजार की दया पर न छोड़ा जाए। राज्य के साथ भागीदारी का मॉडल अपनाया गया, परंतु यह गठजोड़ स्वायत्तता न खो दे, इसका भी ध्यान रखा गया। यह गठजोड़ राज्य के साथ संघर्ष टालता है, परंतु राज्य के साथ हमेशा सहमत भी नहीं होता।

इस गठजोड़ की ठोस उपलब्धि यह है कि-

(१) मुंबई मेट्रोपोलिटन रीज़न डेवलपमेंट ओथोरिटी के सहयोग के

साथ रेलवे की जमीन पर बसने वाले १५००० परिवारों का पुनर्वास हुआ है।

(२) पुणे में १२० से अधिक सार्वजनिक शौचालय परिसरों की डिजाइन तैयार की गई है, निर्माण किया गया है और उनका रखरखाव किया जाता है।

(३) मुंबई में २०० सार्वजनिक शौचालय परिसरों का निर्माण किया गया है।

(४) मुंबई में ६००० घर झोंपड़ेवासियों के लिए बनाने में या उनके पुनर्विकास में हम शामिल हुए हैं।

(५) कुल खर्च से ४० प्रतिशत खर्च मुंबई को छोड़ कर अन्य नगरों में किया गया है।

अधिक जानकारी के लिए सम्पर्क करें:
श्री सुंदरबुरा, ई-मेलः *sundarburra@gmail.com*
सुश्री शीला पटेल, ई-मेलः *sparc1@vsnl.com*

महिला नगर सेवकों का सशक्तिकरण और शहरी विकासः प्रिया का अनुभव

महिलाओं का सशक्तिकरण किसी भी देश के सर्वांगीण विकास के लिए आवश्यक मुद्दा है। भारत के विकास के लिए भी महिलाओं का सशक्तिकरण अनिवार्य है, परंतु महिलाओं के सशक्तिकरण का अर्थ व्यापक है। वह सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक आदि तमाम क्षेत्रों में महिलाओं को मजबूत करने की हिमायत करता है। निःसंदेह एक सशक्त महिला प्रत्येक क्षेत्र में सक्षम महिला होनी चाहिए, परंतु महिलाओं की राजनीतिक भागीदारी उसे उसकी सामाजिक जिम्मेदारी के प्रति आगे करती है। उन्हें शहर, राज्य तथा देश के प्रति बढ़ती जिम्मेदारी से अवगत कराती है। कदाचित इसी कारण स्थानीय चुनावों में महिलाओं के लिए ३३ प्रतिशत आरक्षण रखा गया है। इन सीटों पर निर्वाचित महिलाओं के लिए समय-समय पर प्रशिक्षण तथा क्षमतावर्धन की जरूरत है। 'प्रिया' संस्था द्वारा राजस्थान एवं हरियाणा की क्रमशः १० व २२ नगर पालिकाओं के नगर सेवकों का जो अभिमुखीकरण किया गया, वह उनकी शक्तियों और अवरोधों का बयान करता है। 'प्रिया' संचालित महिला सशक्तिकरण कार्यक्रम का अनुभव नगर पालिकाओं की शक्ति को प्रतिबिंबित करता है। इस संदर्भ में प्रिया का अनुभव संतोषजनक नहीं है। इस कार्यक्रम के तहत किए गए कार्य जैसे महिला नगर सेवकों के साथ नियमित बैठकें, घर-घर सम्पर्क, नगर पालिका स्तर की बैठक, जिला स्तरीय व राज्य स्तरीय बैठक-का अनुभव पालिका स्तर के शासन की दयनीय का बयान बयां करता है। इस प्रकार ७४वें संविधान संशोधन के १४ वर्ष बाद महिला नगर सेवकों की स्थानीय शासन में भागीदारी नहीं के बराबर है। इसके मुख्य कारण निम्नानुसार हैं:

(१) पारिवारिक तथा सामाजिक दबाव। (२) राजनीतिक दावपेच और अस्थिरता। (३) जानकारी और ज्ञान का अभाव।

महिलाओं की दोहरी जिम्मेदारी

महिलाओं की दोहरी जिम्मेदारी का मुद्दा राजस्थान के अजमेर, टोंक, चिड़ावा, सूरजगढ़ और उदयपुरवाटी नगर पालिकाओं की महिला नगर सेवकों के प्रशिक्षण के दौरान उभरा। महिलाओं द्वारा परम्परागत रूप से घर काम की जिम्मेदारी निभाई जाने के कारण इस प्रकार की परेशानियां दिखीं। इसके अलावा पुत्र-पुत्री के बीच का भेदभाव, भ्रूण हत्या जैसी गंभीर समस्याएं सामने आईं। यह भेदभाव एक पुत्री को जीवन पर्यंत सहना पड़ता है। महिला नगर सेवक पतियों द्वारा उनके काम में होने वाले हस्तक्षेप की समस्या का भी सामना करती हैं। हरियाणा तथा राजस्थान की महिला नगर सेवकों में यह समस्या पाई गई है।

पारिवारिक और सामाजिक दबाव

पारिवारिक और सामाजिक दबाव का अर्थ है पारिवारिक तथा सामाजिक असहयोग। महिलाओं पर पारिवारिक जिम्मेदारी होने के कारण घर के काम के साथ समझौता कर उन्हें नगर पालिका की बैठकों में आना पड़ता है। घर में बच्चों की जिम्मेदारी उन्हें आगे आने से रोकती है। इस तरह दोहरी जिम्मेदारी के कारण भी महिला नगर सेवक अपना उत्तरदायित्व ठीक तरह से नहीं निभा सकतीं। दूसरी तरफ पुरुष प्रधान समाज ने पुरुषों और महिलाओं को महिला-पुरुष सामाजिक भेदभाव के प्रति असंवेदनशील बनाया है। परिणामतः हमें पुराने चश्मे से ही देखने और काम करने की आदत पड़ गई है।

राजनीतिक दावपेच और अस्थिरता

इसका अर्थ है कि राजनीतिक उथलपुथल, जिसमें दल के लाभ के लिए व्यापक जनहित को भुला दिया जाता है। वोट बैंक को

महिला सशक्तिकरण

सीकर नगर पालिका की महिला नगर सेवकों ने शिकायत की कि पुरुष नगर सेवक और अध्यक्ष द्वारा उन्हें आगे आने का मौका नहीं दिया जाता। निविदा प्रक्रिया में महिला नगर सेवकों को शामिल नहीं किया जाता तथा तमाम निविदाएं अध्यक्ष की इच्छानुसार दी जाती हैं। ठीक ऐसी शिकायत हरियाणा की महिला नगर सेवकों ने भी की।

राजस्थान की उदयपुरवाटी नगर पालिका की महिला अध्यक्ष और उपायक्ष के अधिकारों को लेकर विवाद पैदा हुआ है। इससे उनकी राजनीतिक जागरूकता का अंदाजा होता है। नगर पालिका के उपाध्यक्ष द्वारा अध्यक्ष के खिलाफ भ्रष्टाचार का आरोप राज्य सरकार के समक्ष लगाया गया है। इसके बाद राज्य सरकार ने अध्यक्ष को निलंबित कर दिया, परंतु अध्यक्ष द्वारा उच्च न्यायालय में अपील की गई और वे पुनः अध्यक्ष पद पर बैठीं। यह राजनीतिक दांवपेच और अस्थिरता का एक उदाहरण है।

हरियाणा के पिंजोर की नगर पालिका की सदस्य श्रीमती कृष्णा लाकड़ा प्रिया द्वारा आयोजित क्षमता वर्धन के कार्यक्रम द्वारा जानकारी प्राप्त कर पालिका की उपाध्यक्ष बनीं।

मजबूत करने के लिए लोगों को लुभावने वचन दिए जाते हैं और लम्बी अवधि के लाभों को भुला दिया जाता है। महिला नगर सेवक राजनीति के महाभारत में कमजोर साबित होती हैं। पुरुष नगर सेवक और अध्यक्ष राजनीतिक स्वार्थ के लिए महिला नगर सेवकों को आगे नहीं आने देते और उन्हें मौके नहीं देते।

जानकारी व ज्ञान का अभाव

पारिवारिक और सामाजिक विषम परिस्थितियों के खिलाफ लड़ कर आगे आने वाली महिला नगरसेवक नगर पालिका के कानून के बारे में जानकारी न रखती हों, यह स्वाभाविक है। 'प्रिया' द्वारा इन दो राज्यों में चलाए जाने वाले सहभागी क्षमतावर्धन कार्यक्रम के अनुसार राजस्थान में लगभग ५० प्रतिशत महिला नगर सेवक जीत कर आती हैं, तो बेहतर भागीदारी का सबूत है। हालांकि हरियाणा में ४१ प्रतिशत महिलाएं नगर सेवक चुन कर आई हैं, लेकिन वास्तविक स्वरूप में उनकी भागीदारी की स्थिति दयनीय

प्रशिक्षण से सशक्तिकरण

राजस्थान के झुंझुनू जिले की चिड़ावा पालिका की महिला नगरसेवक को प्रशिक्षण के दौरान स्थायी समितियों के गठन के बारे में जानकारी मिली। उन्होंने पालिका की बैठक में इस मामले को एजेंडे पर लाने का आग्रह किया, जबकि अध्यक्ष ने समिति के गठन में मनमानी करने का प्रयास किया। इसका इस नगरसेविका ने अन्यों के साथ मिल कर कड़ा विरोध किया, जिससे अध्यक्ष मनमानी नहीं कर सके।

हरियाणा की पंचकूला नगर पालिका अध्यक्ष श्रीमती सीमा चौधरी ने अविश्वास प्रस्ताव में हुई हार के खिलाफ उच्च न्यायालय में याचिका दायर की और जीतीं। उनके खिलाफ इस प्रस्ताव पर हुए मतदान में विधायक ने भी मतदान किया। यह मत अवैध होता है, इसकी जानकारी उन्हें प्रशिक्षण के दौरान प्राप्त हुई थी।

हरियाणा की सोनीपत पालिका की नगर सेविकाओं ने बेरोजगार युवकों का उपयोग शहरी विकास के कार्यों में किया, जिससे अपराधों में कमी आई।

हरियाणा की गन्नौर पालिका की नगर सेविका श्रीमती सरोज पंचाल ने सूचना अधिकार का उपयोग कर अपने वार्ड की सुविधाएं प्राप्त करने का प्रयास किया, तो नारलौल पालिका की एक नगर सेविका ने वार्ड सभा की शुरूआत की। इसी प्रकार कनीना पालिका ने सूचना अधिकार अधिनियम की धारा-४ के अनुसार कई जानकारियों का स्वयं प्रकाशन किया।

है। महिला नगर सेवक संवैधानिक अधिकारों, कानूनी अधिकारों, नगर पालिका की कार्यवाही और शहरी विकास की योजनाओं के बारे में जानकारी नहीं रखती हैं और इसलिए उनकी सक्रिय भागीदारी अवरुद्ध होती है। क्षमतावर्धन के इस कार्यक्रम के अनुभव के अनुसार लगभग ९० से ९५ प्रतिशत महिला नगर सेवकों को उनके अधिकारों के बारे में जानकारी नहीं है। लगभग ८५-९० प्रतिशत महिला नगर सेवक शहरी विकास योजनाओं से अनजान थीं। लगभग ८० प्रतिशत महिलाएं तो विविध कारणों से नगर पालिका की बैठकों में आती ही नहीं हैं।

राजस्थान और हरियाणा में नगर पालिकाओं की महिला सदस्यों ने उनके क्षमतावर्धन कार्यक्रम को अनिवार्य बताया। उनके क्षमतावर्धन

शक्ति	अवरोध
शहरी विकास की तीव्र इच्छा	पुरुष प्रधान सामाजिक मानसिकता
प्रजालक्ष्यी शहरी विकास में दृढ़ विश्वास	पारिवारिक वातावरण प्रतिकूल
नेतृत्व क्षमता	पुरुष सदस्यों और अध्यक्षों का असहयोग
वक्तृत्व शैली	दोहरी जिम्मेदारी पारिवारिक तथा राजनीतिक जिम्मेदारी के कारण राजनीतिक कार्यों में समय का अभाव
महिला-पुरुष भेदभाव सम्बंधी संवेदनशीलता	सामाजिक दबाव (पुरुष प्रधान समाज के कारण परस्पर विश्वास का अभाव और असुरक्षा का डर)
संघर्षशील तथा संघर्ष वृत्ति	सांस्कृतिक वातावरण प्रतिकूल
सहनशीलता	परम्परागत विचारधारा

से उनका आत्मविश्वास बढ़ता है और उन्हें सूचना व ज्ञान मिलता है तथा उनकी क्षमता के स्तर में वृद्धि होती है। महिला नगर सेवकों को विकास की धारा में जोड़ने के लिए यह जरूरी है। महिला नगर सेवकों को इस तरह की लगातार मदद की आवश्यकता है कि जिससे राजनीति की मुख्य धारा में वे अपना परचम फहरा सकें।

इस तरह प्रिया द्वारा संचालित महिला नगर सेवक सशक्तिकरण कार्यक्रम के अनुभव उनकी कुछ शक्तियों और कुछ अवरोधों को उजागर करते हैं। ये अनुभव महिला नगर सेवकों की क्षमता का वास्तविक चित्रण प्रस्तुत करते हैं। महिला नगर सेवकों में शहर के विकास के लिए काम करने के लिए जरूरी तमाम गुण हैं, परंतु ऊपर जो खामियां दर्शाई गई हैं, वे तो हमारे समाज का ही सृजन हैं। यह शर्मनाक बात है कि आज भी भारतीय महिलाएं पारिवारिक, सामाजिक और सांस्कृतिक बेड़ियों में जकड़ी हुई हैं और उसमें से बाहर नहीं निकल सकतीं। शहरी विकास में उनकी भागीदारी नाम मात्र की है, परंतु इस मानव संसाधन की उपेक्षा कर हम अपने शहर, राज्य तथा देश के विकास में अवरोध पैदा कर रहे हैं। इससे ऐसा वातावरण बनाना महत्वपूर्ण है तथा महिलाओं को ऐसा सहयोग देने की जरूरत है, जिसमें महिलाएं और नगर सेवक अपनी तरह से शहरी विकास में अपना योगदान कर सकें। यदि ऐसा नहीं हुआ, तो सामाजिक कुरीतियां हमें बहुत पीछे धकेल देंगे और फिर वास्तव में बहुत देर हो चुकी होगी। इस प्रकार यह समझना जरूरी है कि शहर, राज्य तथा देश का विकास निर्वाचित महिला प्रतिनिधियों के हाथ में भी है। अधिक जानकारी के लिए

सम्पर्क करें: ई-मेल: *manish@pria.org*

'साथ' द्वारा 'उम्मीद' कार्यक्रम से जीवन निर्वाह की परिस्थिति में सुधार

'साथ' नामक गैर-सरकारी संगठन की स्थापना १९८९ में की गई थी। १९९४ में इसने जीवन निर्वाह के बारे में कार्यक्रम शुरू किया। इसका उद्देश्य झोंपड़ेवासियों की आय क्षमता बढ़ाना और इसके लिए उनका कौशल्य बढ़ाना तथा रोजगार के बाजार में महत्वपूर्ण हस्तक्षेप करने की उनकी क्षमता बढ़ाना था। मुख्यत: यह कार्यक्रम कौशल्य आपूर्ति, बचत व ऋण तथा आय-अर्जन की प्रवृत्तियों से जुड़ा है। जिन्हें अवसर मिलते हैं और जो रोजगार के बारे में पिछड़ गए हैं, यह उनके बीच लगातार बढ़ती खाई दूर करने का प्रयास है। इस कार्यक्रम में रोजगार अभिमुख तालीम पाठ्यक्रम युवकों को दिया गया। जो युवक शायद ही माध्यमिक स्कूल तक पहुंचे हों, उन्हें इसमें चुना गया। यह कार्यक्रम मुख्यत: मांग प्रेरित है और वह उद्योगों की जरूरतों को ध्यान में लेता है यानी उद्योग क्षेत्र योग्य रूप से तालीमबद्ध तथा विश्वसनीय मानव संसाधन प्राप्त करे, यही इस कार्यक्रम का लक्ष्य है। कार्यक्रम में तीन माह की कथा की तालीम और फिर रोजगार की तालीम का समावेश होता है। इसमें निम्न मुद्दों को ध्यान में लिया जाता है:

(१) तालीम का पाठ्यक्रम सतत बदला जाता रहा है और उद्योग क्षेत्र के व्यवसायियों द्वारा जो प्रतिभाव दिया गया, उसके आधार पर उसका गठन किया गया।

शेष पृष्ठ 36 पर

पालिकाओं के अधिकारियों का क्षमतावर्धन

७४वें संविधान संशोधन ने पालिकाओं को कई काम सौंपे हैं। इसके अलावा सरकारी योजनाएं भी नगर पालिकाओं की विविध प्रक्रिया की सक्रियता की अपेक्षा रखती हैं। शहरी स्वशासन की संस्था के रूप में पालिकाओं का क्षमता वर्धन महत्वपूर्ण है। 'उन्नति' ने इस बारे में जो प्रयास किए हैं, उसका विवरण 'उन्नति' के प्रोग्राम एसोसिएट **श्री सत्यरंजन प्रमाणिक** द्वारा इस लेख में किया गया है। यह लेख तत्सम्बंधी जरूरी सुझाव भी देता है।

प्रस्तावना

जवाहरलाल नेहरु राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन सुधारों को प्रोत्साहन देने और तेज आयोजित विकास करने का उद्देश्य रखता है। इसमें राज्य तथा शहरी स्थानीय निकायों यानी पालिका शासन के बारे में कुछ सुधार लागू किए जाने की बात कही गई है। ऐसी अपेक्षा रखी गई है कि सुधारों से स्थानीय स्तर पर स्वशासन को उत्तरदायी बनाने में बढ़ावा मिलेगा। सुधारों को तकनीकी-संचालकीय दृष्टिकोण के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है, जिसका उद्देश्य सेवाएं देने में सुधारों और सामाजिक-राजनीतिक सुधारों का है, जिसमें शासन की प्रक्रिया में नागरिकों की भागीदारी हो। सुधार लागू करने में शहरी स्थानीय निकायों की आंतरिक क्षमता सुधारने और इसमें जरूरी क्षमता प्राप्त करने की उनकी शक्ति बढ़ाने का समावेश होता है। शासन में सुधार की प्रक्रिया को सुगम बनाने के लिए पालिकाओं की क्षमता बढ़ाने के लिए अनेक संस्थाओं को शामिल किया गया है। इस संदर्भ में क्षमता वर्धन का मुख्य उद्देश्य सुधार में प्राथमिकता देने की बात तय करना, सुधार पर विचार करना, विकसित करना और इसका अमल करने की क्षमता पैदा करना रहा है, जिससे सुधार लम्बे समय तक टिकें। इसके लिए इन बातों पर ध्यान दिया गया:

१. प्रशिक्षण कार्यशालाएं। २. तकनीकी व कार्यवाहीगत दिशा-निर्देश। ३. विचार-विनिमय, मुलाकातें। ४. परिसंवाद। उदाहरण के तौर पर पर्ल का उपयोग पालिका स्तर पर क्षमतावर्धन के साधन के रूप में किया जाए।

'उन्नति' के अनुभव

पालिकाओं के क्षमतावर्धन में उन्नति का हस्तक्षेप सर्वसमावेशी, मांग प्रेरित और मुद्दा-आधारित रहा है। उन्नति ने पालिकाओं के कर्मचारियों, अधिकारियों और नगर सेवकों के लिए कई कार्यशालाएं, तालीम, परिसंवाद और शैक्षणिक प्रवास आयोजित किए हैं। १६ जिलों की ५२ नगर पालिकाओं को १७९ सहभागियों ने पांच प्रादेशिक प्रशिक्षण कार्यशालाओं में तथा एक शैक्षणिक प्रवास में सितम्बर-२००६ से अक्टूबर-२००७ के दौरान भाग लिया है। इसमें मुख्य अधिकारियों, इंजीनियरों, अकाउंटेंटों, कार्यकारी समिति के अध्यक्षों, नगर सेवकों और सामुदायिक नेताओं ने भाग लिया।

१. प्रशिक्षण कार्यशाला द्वारा क्षमतावर्धन

प्रशिक्षण कार्यशाला का मुख्य उद्देश्य नगर सेवकों और पालिकाओं के कर्मचारियों को समकालीन शहरी आयोजन तथा खासकर राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन के तहत आयोजन की पद्धतियों के बारे में तथा शासन की प्रक्रिया में सुधारों को सुगम बनाने सम्बंधी अभिमुख करना था। इस तालीम में निर्धारित विषयों पर प्रस्तुति दी गई, जिससे जरूरी सूचना उन्हें मिले। इसके बाद चर्चा बैठकें हुईं, जिससे समस्याओं की सीमाओं तथा संभावित निवारणों की रूपरेखा बने। अनेक समूह चर्चाएं भी की गईं, जिससे चिंतन-मनन हो तथा इन विषयों को समझने में मदद मिली है: (१) सामाजिक चयनों, चयन तय करने की प्रक्रियाओं और इसमें रहे संघर्ष। (२) पालिकाओं के प्रति समस्याओं और संभावित हस्तक्षेप। इस अभिमुखता कार्यशाला में जो मुख्य विषय चर्चा में लाए गए वे हैं: शहरीकरण, जवाहरलाल नेहरु राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन, यूआईडीएसएसएमटी, आईएचएसडीपी, आयोजन, शहरी विकास योजना, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट, शासन और सुधारों की कार्यसूची। प्रशिक्षण कार्यशालाओं का एक मुख्य उद्देश्य शहरी स्थानीय निकायों की समस्याएं तय करना, उनकी भागीदारी के अवसर खोजना और कार्यलक्ष्यी कदम तय करना था।

२. शैक्षणिक मुलाकातों के दौरान क्षमतावर्धन

'उन्नति' के क्षमतावर्धन कार्यक्रम में शैक्षणिक मुलाकात महत्वपूर्ण

हिस्सा है। पालिका कर्मचारियों और नगर सेवकों के लिए ठोस कचरा प्रबंध, दूषित जल शुद्धीकरण, बायोगैस, सौर ऊर्जा, कम खर्चीली प्रौद्योगिकी व ऊर्जा संरक्षण प्रौद्योगिकी जैसे पहलू जांचने के लिए केरल तथा तमिलनाडु का शैक्षणिक प्रवास आयोजित किया गया। इसके फलस्वरूप परियोजनाओं, मांग विश्लेषण, प्रौद्योगिकी उत्पादन, नवीनतम प्रयोगों, कार्य, संचालन तथा संसाधन एकत्रीकरण, समुदाय की सहभागिता आदि जैसे मुद्दों पर ध्यान दिया गया। जो सहभागी पद्धतियां अपनाई गईं, उन्हें क्षमतावर्धन के दृष्टिकोण में सहभागियों की ओर से अच्छा प्रतिभाव मिला। इन कार्यक्रमों के दौरान कई सहभागियों ने अनेक सवाल उठाए और अनेक जनों ने बाद में सम्पर्क किया। हस्तक्षेप का प्रभाव स्पष्ट दिखता है। कई पालिकाओं ने अब विकास योजनाओं तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने की प्रक्रिया शुरू की है। सहभागियों का प्रतिभाव उन्नति के लिए सबक सीखने तथा उसके कार्यक्रमों में सुधार करने के लिए एक समृद्ध स्रोत बना है। हमारे अनुभवों के आधार पर पालिकाओं के क्षमतावर्धन में उपस्थित हुए महत्वपूर्ण प्रश्न निम्नानुसार हैं:

पालिकाओं के क्षमतावर्धन की समस्याएं

(१) योजनाओं और कार्यक्रमों के बारे में जानकारी: पालिकाओं में सरकार की विविध विकासोन्मुख योजनाओं और कार्यक्रमों के बारे में विस्तृत जानकारी का अभाव होता है। आईडीएसएसएमटी और आईएचएसडीपी, कन्सल्टेंट की भूमिका, पालिका की भूमिका तथा जिम्मेदारियों के बारे में अधिकांश नगर पालिकाओं को स्पष्ट समझ नहीं होती है। इस कारण पालिकाएं इन योजनाओं का अमल करते समय कई समस्याओं का सामना करती हैं।

(२) शहरी आयोजन का निजीकरण: पालिकाओं को शहर की विकास योजना (सी.डी.पी.) और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी.पी.आर.) तैयार करने की जरूरत होती है, जिससे वे यूआईडीएसएसएमटी और आई.एच.एस.डी.पी. जैसी नई योजनाओं के तहत धन प्राप्त कर सकें। गुजरात शहरी विकास मिशन द्वारा ही कन्सल्टेंट्स की नियुक्ति की जाती है न कि पालिकाओं के द्वारा। आयोजन का निजीकरण किए जाने के कारण सहभागी आयोजन और संचालन पर विपरीत प्रभाव पड़ता है, जिससे स्थानीय निवारण का अभाव बनता है, पालिकाओं पर वित्तीय बोझ बढ़ता है तथा उनके लिए इसके लिए क्षमता वर्धन के लिए समर्थन तो प्राप्त होता ही नहीं।

(३) पालिकाओं के लिए घटती कार्य संभावना: तालीम कार्यक्रमों के दौरान सी.डी.पी. और डी.पी.आर. तैयार करने में उनकी भूमिका सम्बंधी महत्वपूर्ण सवाल पालिकाओं द्वारा उठाया गया। निर्णय प्रक्रिया में उनकी भागीदारी नहीं है, ऐसा उन्हें लगता है। कुछ सहभागियों ने तो यह कहा कि पालिकाओं को तो जानकारी देने के लिए बाध्य किया जाता है। आयोजन की प्रक्रिया में भी तकनीकी स्टाफ की क्षमता बढ़े, इसका बहुत सीमित अवसर दिया जाता है, क्योंकि बाहर के विशेषज्ञ उनमें स्थान पाते हैं। क्षमतावर्धन की तालीम के दौरान हमारे अनुभव से जानने को मिला है कि पालिकाओं की सिफारिशें सी.डी.बी. और डी.पी.आर. में स्थान नहीं पाती हैं। आईएचएसडीपी में झोंपड़पट्टी सधार और उन्हें हटाने की परियोजना शामिल है। इसमें नए घर बनाने और उनके आधुनिकीकरण का समावेश होता है, परंतु इसमें झोंपड़पट्टी के विकास के कोई दिशा-निर्देश नहीं दिए गए हैं। यदि पालिकाओं द्वारा नए घरों के निर्माण का आयोजन किया जाए, तो जमीन के आवंटन और धन की समस्या आती है। घरों की डिजाइन तय करने में दिशा-निर्देशों ने जी-३ प्रकार के घर की सिफारिश की है। छोटे नगरों में आर्थिक प्रवृत्तियां घर-आधारित होती हैं। इसमें वस्तुओं और सेवाओं के उत्पादन का समावेश होता है। खासकर गरीब वर्गों के अनुकूल डिजाइन जरूरी है, जिससे आर्थिक उत्पादन की कुछ पद्धति या सामुदायिक प्रवृत्तियों का समन्वय होना चाहिए। ये सिफारिशें डी.पी.आर. को मंजूर करने को प्रभावित करती हैं। ज.न.रा.श.पु. मिशन के तहत पालिकाओं को पर्याप्त फेरबदल क्षमता का अवसर देना चाहिए, जिससे झोंपड़पट्टियों के विकास और आधुनिकीकरण का सहयोग सुलभ हो।

(४) पालिकाओं की तकनीकी-संचालकीय क्षमता:
यू.आई.डी.एस.एस.एम.टी. और आई.एच.एस.डी.पी. जैसी योजनाओं का अमल तकनीकी व वित्तीय आयोजन के साथ ही हो सकता है। ये योजनाएं पालिकाओं में बड़े पैमाने पर धरोहरों का सृजन करती हैं। इन धरोहरों के कामकाज और रखरखाव के लिए उन्हें सक्षम व कार्यक्षम मानव संसाधन की जरूरत रहती है, परंतु पालिकाओं के पास कोष व कुशल मानव संसाधन नहीं हैं और पालिकाएं उनके रोजमर्रा के कामकाज के लिए ठेके पर मजदूर रखती हैं।

कर्मचारियों को अमल, देखरेख, वित्तीय पारदर्शिता रखना आदि में उनकी संचालकीय क्षमता के अभाव में मुसीबतों का सामना करना पड़ता है। वे संचार कौशल्य तथा बातचीत करने की शक्ति भी नहीं रखती तथा इसीलिए विविध संस्थाओं के साथ समन्वय भी नहीं कर सकतीं।

(५) प्रशासनिक सुधार: शहरी स्थानीय निकायों में कई प्रशासनिक प्रणालियां पुरानी और खराब हैं तथा वर्तमान मांग के अनुरूप नहीं है। कार्यशालाओं के सहभागियों ने स्टाफ की जरूरत तथा नियुक्त सम्बंधी सवाल भी उठाए, जो राज्य सरकार ही करती है। पालिका के मजदूर और ठेका मजदूरों के लिए बीमा तथा सुरक्षा का कोई प्रावधान नहीं है।

(६) योजना: पालिकाएं कोष, ढांचात सुविधाओं और कुशल मानव संसाधनों की कमी तथा उसके साथ सम्बंधित समस्याओं का सामना कर रही हैं। इसलिए क्षमता वर्धन की व्यापक योजना और पालिकाओं के समेकित विकास की कार्यकारी रणनीति बनाने की जरूरत है।

(७) तालीम: पालिकाओं की तालीम की जरूरत के आकलन (टीएनए) को महत्व देना जरूरी है। पालिकाओं को जरूरत, मांग और तैयारी के मुताबिक तालीम देनी चाहिए। तालीम में विभावनात्मक बातों पर भी ध्यान केन्द्रित किया जाना चाहिए। राज्य सरकार के साथ सम्बंधों, वित्तीय व्यवस्था, बजट आदि जैसे घटकों को शामिल करना चाहिए। एक बार ऐसा आकलन होने के बाद क्षमता वर्धन की स्पष्ट रणनीति बनानी चाहिए। इसमें समग्र सुधार और उनके उद्देश्यों के बारे में अभिमुखता को शामिल करना चाहिए। क्षमता वर्धन के दूसरे चरण के दौरान पालिका के बर्ताव और रुख में फेरबदल हो, उसका समावेश हो। उन्हें इसके लिए प्रेरणा मिलनी चाहिए। कुशलता, ज्ञान और जिम्मेदारी पर आधारित क्षमता वर्धन पालिकाओं के अधिकारियों के लिए होना चाहिए। संसाधनों का इष्टतम उपयोग, परियोजनाओं में नागरिकों की सार्थक भागीदारी और धरोहरों में उत्पादक निवेश भी क्षमता वर्धन की रणनीति का एक हिस्सा बनना जरूरी है।

सारांश

शहरी शासन निकायों में नागरिकों की भागीदारी व हस्तक्षेप के लिए क्षमता वर्धन एक साधन के रूप में महत्वपूर्ण साबित होता है। इसी तरह हस्तक्षेप हो, तब महत्व के सवाल पैदा होते हैं। सामूहिक कार्य सुलभ बनाने के लिए इसकी जरूरत है, क्योंकि ऐसे सवालों के निवारण के लिए ढांचागत फेरबदलों की जरूरत होती है। उदाहरण के तौर पर स्टाफ की जरूरत, नियुक्ति, कार्य की सुरक्षा और उसके जैसे सवाल नीतिगत फेरबदल मांगते हैं। क्षमता वर्धन ऐसे सवालों, नीति-निर्धारकों यानी राज्य के अधिकारियों और सामूहिक नागरिक कार्य के बीच सेतु बनता है। अधिक जानकारी के लिए सम्पर्क करें: ई-मेल: *ugovernance@unnati.org*

पृष्ठ 33 का शेष

(२) सिद्धांत सिखाने की कक्षाएँ जितनी महत्वपूर्ण प्रायोगिक कक्षाएं मानी गई।

(३) प्रत्येक पाठ्यक्रम में न्यूनतम क्षमता का मानदंड तय किया गया। सभी विद्यार्थियों की सिद्धि का स्तर मापा जाता रहा।

(४) अनेक प्रकार की कुशलताओं के विकास पर तालीम कार्यक्रम में जोर दिया गया। खासकर अंग्रेजी बोलने की क्षमता, सूचना प्रौद्योगिकी की बुनियादी बातें और अन्य कौशल्यों पर ध्यान केन्द्रित किया गया। बिल बनाने, डेटा एंट्री, ग्राहकों की शिकायतों का प्रतिभाव देना आदि बातें इसमें सिखाई गईं। इस तरह उन्हें बाजार के अनुकूल बनाने का काम किया गया।

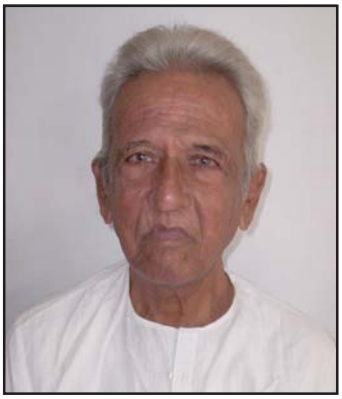
(५) प्रत्येक तालीम कार्यक्रम में संचार पर विशेष जोर दिया गया। अंग्रेजी बोलते सीखने का विशेष कार्यक्रम बनाया गया। इसके फलस्वरूप विद्यार्थियों में आत्मविश्वास पैदा हुआ और इससे वे अपने रोजगार में टिक सके।

(६) उद्योग क्षेत्र के अत्यंत स्पर्धात्मक औद्योगिक वातावरण में प्रवेश पाने के लिए विद्यार्थी सुसज्ज बनें, इस बात पर विशेष ध्यान दिया गया। इस बात की तैयारी में उद्योग क्षेत्र का ढांचा और उनकी जरूरतें विद्यार्थियों को समझाया गया। परिणामस्वरूप वे आसन्न आर्थिक चुनौतियों के बारे में जानकार बनें और उनके रोजगार की संभावनाएं लुप्त न हो जाएं और वे सतत तालीम प्राप्त करते रहें, यह भी उद्देश्य रखा गया।

(७) विद्यार्थियों को प्रायोगिक तौर पर भी तालीम दी गई और कार्यानुभव उनके लिए महत्वपूर्ण विषय बन गया। उद्योग क्षेत्र भी उनका मूल्यांकन कर सके और उन्हें रखने से पहले निर्धारित रूप से तैयार करने पर भी विचार किया गया था।

सम्पर्क करें: श्री मयंक जोशी, ई-मेल: *mjoshi55@gmail.com*

गतिविधियाँ



श्रद्धांजलि

दक्षिण गुजरात के सूरत जिले के वालोड आदिवासी क्षेत्र में पू. जुगतराम दवे की प्रेरणा और मार्गदर्शन से १९५४ से गांधी विचार और अंत्योदय से सर्वोदय के सिद्धांत आधारित-वेडछी प्रदेश सेवा समिति की शुरूआत हुई थी। यह कार्य शुरू करने वाले युवकों में श्री बाबूभाई शाह सबसे छोटे थे, परंतु वे शुरू से जीवन पर्यंत तक संस्थागत प्रवृत्ति में लगे रहे।

८ जनवरी, २००८ को उनका निधन हुआ। व्यवसाय से शिक्षक के रूप में काम शुरू कर के और उसके साथ कलमकुई-ग्राम भारती संस्था के आसपास के करीब ११ गांवों में आदिवासी भाइयों के सर्वांगीण विकास के कार्य में लगातार जुड़े रहे। यहां से आचार्य पद से सेवानिवृत्त होने के बाद वे पिछले बीस वर्षों से वेडछी प्रदेश सेवा समिति के सचिव और बाद में अध्यक्ष भी रहे। संस्था के सामान्य प्रशासन के अलावा वेडछी के वडला की वडवाइयों के रूप में पहचानी जाने वाली अधिकांश संस्थाओं के साथ प्रत्यक्ष और परोक्ष रूप से जुड़े रहे। नई तालीम संघ, वालोड केळवणी मंडल, सूरत जिला खादी-ग्रामोद्योग संघ, गांधी मेला प्रबंधन समिति, गांधी विद्यापीठ-वेडछी, सूरत जिला सर्वोदय योजना, दक्षिण गुजरात बुनियादी रचनात्मक शिक्षा संघ जैसी अनेक संस्थाओं में सक्रिय भूमिका निभाई। कार्यकाल के दौरान उन्हें मानव सेवा के लिए श्री अशोक गोंधिया अवार्ड तथा समाज सेवा के लिए गुजरात विद्यापीठ का महादेव देसाई ग्राम सेवा पुरस्कार भी प्रदान किया गया।

वे विकास के फल सुदूर मानव तक पहुंचाने के आग्रही थे। संस्थागत प्रशासन में सादगी, संयम और नियमितता उनके खास लक्षण रहे हैं। पांच ५ के रूप में प्रशंसित रही उनकी खासियत बहुत उपयोगी रही है।

वे कहते थे कि किसी घटना को प्रस्तुत करने से पहले उसके प्रसंग का स्वरूप दो, उसकी पत्रिका जारी करो, उसके अध्यक्ष तय करो, उनसे छोटा प्रवचन कराओ और अंततः प्रसाद तो हो ही। बात बहुत छोटी लगती है, परंतु सभी को शामिल करने की उनकी नीति के कारण संस्था ने लोकहित के छोटे-बड़े कार्यों में भागीदारी निभाई और इसका श्रेय बाबूभाई को जरूर दिया जा सकता है। सामान्य जनता की समस्याओं के लिए लड़ना अब बहुत मुश्किल होता जाता है तथा धरातल के कार्यों का अभाव और उनके सामने मात्र प्रचार-प्रसार का बहुत जोर रहता है, ऐसे में श्री बाबूभाई शाह की कार्यशैली और सातत्य को सलाम।

पृष्ठ 10 का शेष

कदम की अनुपस्थिति का है, जिससे नागरिकों की संस्थाएं महत्वपूर्ण हो जाती हैं। हालांकि नागारिक संस्था की भागीदारी लम्बे समय तक बनी रहने वाली होनी चाहिए, जिससे नागरिक कार्य सर्वस्वीकृत हों। ऐसी सतत भागीदारी ही प्रभावी और सक्षम नागरिक कार्य सुनिश्चित कर सकती है।

अंत में, यदि नए स्थापित अवसर में बुनियादी लोकतांत्रिक मूल्य हों, तो समाज की महिलाओं समेत सभी वर्ग भागीदारी व स्वामित्व की भावना रख सकते हैं। गरीबों की सहभागिता उनकी आर्थिक स्थिति के कारण सीमित नहीं रहनी चाहिए। समाज में व्याप्त सामाजिक सम्बंध उनकी कटौती को स्थायी बनाते हैं। परिणामस्वरूप सक्षमता की कोई भी प्रक्रिया अंतर्निहित रूप से राजनीतिक है तथा उसे उसी तरह देखना चाहिए। नागरिकों की भागीदारी को समावेशी विकास को प्रभावित करने व आकार देने के लिए आम आदमी का स्थान पुनः प्राप्त करने की प्रक्रिया के रूप में देखने की जरूरत है।

पिछले तीन महीनों के दौरान 'उन्नति' द्वारा निम्नानुसार गतिविधियां की गईं :

१. नागरिक नेतृत्व और शासन

(क) पंचायती राज संस्थाओं का मजबूतीकरण

गुजरात में साबरकांठा जिले के ईडर, हिम्मतनगर, खेडब्रह्मा और विजयनगर तालुका के ११८ नागरिक नेताओं को सूचना अधिकार अधिनियम और राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के प्रावधानों के बारे में अभिमुख किया गया तथा उनके क्रियान्वयन में उनकी भूमिका के बारे में बताया गया। सूचना अधिकार अधिनियम के तहत कौन-से प्रश्न पूछे जाएं, इस बारे में बताया गया तथा राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम के तहत ग्राम पंचायत को स्वतः कौनसी जानकारी सार्वजनिक करनी चाहिए, उस पर ध्यान केन्द्रित किया गया। गुजरात में जिला आयोजन समिति की स्थिति के बारे में एक अध्ययन किया गया। इसमें उनकी रचना सम्बंधी मौजूदा स्थिति, उनकी भूमिका और उनके काम के बारे में सात जिलों में उदाहरणीय सर्वेक्षण किया गया। गुजरात में पंचायत जगत के नाम से त्रिमासिक और हिन्दी में स्वराज प्रकाशित किए गए तथा बांटे गए।

(ख) शहरी शासन

पालिकाओं के अधिकारों और निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए शहरी आयोजन, जवाहरलाल नेहरु राष्ट्रीय शहरी पुनरुत्थान मिशन, आयोजन की पद्धतियों और शासन में सुधार की प्रक्रिया के बारे में गुजरात में वडोदरा में एक दो-दिवसीय प्रशिक्षण कार्यशाला आयोजित की गई। इसमें पालिका के मुख्य अधिकारियों, इंजीनियरों और निर्वाचित प्रतिनिधियों सहित कुल ७ पालिकाओं में से १९ जनों ने भाग लिया। ठोस कचरा प्रबंध सम्बंधी गुजराती में एनिमेशन फिल्म 'घन कचरानुं संचालन' तैयार कर बांटी गई। गुजरात शहरी विकास कम्पनी लिमिटेड और विश्व बैंक द्वारा गुजरात में ठोस कचरा प्रबंध सम्बंधी जो प्रशिक्षकों का प्रशिक्षण शिविर आयोजित किया गया, उसमें हमने भाग लिया और उसके आयोजन में सहयोग दिया। यह अपेक्षित था कि ये प्रशिक्षक गुजरात की तमाम पालिकाओं में तालीम दे।

राजस्थान में सहभागी आयोजन को बढ़ावा देने के लिए समन्वित झोंपड़पट्टी विकास आयोजन जोधपुर शहर के दो वार्डों में कलाकार कॉलोनी के १०० और विजय कॉलोनी के १०० परिवारों के साथ किया गया। सार्वजनिक क्षेत्र में महिलाओं की सहभागिता का मजबूतीकरण विषय पर संशोधन अभ्यास के तहत कुछ केस स्टडीज का दस्तावेजीकरण किया गया और उसकी रिपोर्ट का ढांचा तैयार किया गया है।

(२) सामाजिक समावेश और सशक्तिकरण

(क) दलित अधिकार

पश्चिम राजस्थान में दलित अधिकार अभियान द्वारा अत्याचार के १८ केस, सार्वजनिक स्थलों पर भेदभाव के दो केस और १५४ बीघा जमीन पर अतिक्रमण के ९ केस के लिए समर्थन दिया गया। इस अवधि के दौरान ७५ बीघा खेती की जमीन और ३२ आवासीय प्लॉट दलितों के लिए जारी करवाए गए। सूचना अधिकार के तहत कुल ४३ आवेदन किए गए और दो मामलों में जानकारी प्राप्त की गई। ४५ परिवारों को विविध सरकारी योजनाओं का लाभ दिलाया गया। उन्हें पेंशन योजना, पीओपी और कार्यशाला योजनाओं का लाभ दिलाया गया। पैरालीगल तालीम का दूसरा चरण इंडियन इंस्टीट्यूट ऑफ पैरालीगल स्टडीज के सहयोग के साथ दलित संसाधन केन्द्रों के १३ स्टाफ सदस्यों के लिए पूरा किया गया। इसमें महिला-पुरुष सामाजिक भेदभाव पर ध्यान केन्द्रित किया गया। अभियान की कानूनी रणनीति को मजबूत बनाने के लिए जोधपुर, बाडमेर और जैसलमेर जिलों के २९ वकीलों की एक दिवसीय बैठक रखी गई। दलित संसाधन केन्द्रों के नए १८ स्टाफ सदस्यों को अधिकारलक्ष्यी दलित मुद्दों के बुनियादी पहलुओं - जैसे कानूनी समस्याओं, सामाजिक विश्लेषण, सरकारी प्रावधानों आदि - के बारे में दो कार्यशालाएं आयोजित की गईं।

राजस्थान में जोधपुर में 'राजस्थान जीवन निर्वाह मिशन' के साथ एक दिवसीय कार्यशाला आयोजित की गई। इसका उद्देश्य दलितों के जीवन निर्वाह की वर्तमान स्थिति के बारे में सामूहिक समझ स्थापित करना तथा कार्यलक्ष्यी योजना तैयार करना था। इसमें ९ संगठनों के १२ कार्यकर्ताओं, १६ सामुदायिक नेताओं सहित २८ जनों ने भाग लिया। राजस्थान के पीयूसीएल को पश्चिम राजस्थान के बालोतरा

तालुका में मध्याह्न भोजन योजना की स्थिति के अध्ययन के बारे में समर्थन दिया गया और प्रस्तावित पुलिस अधिनियम के खिलाफ अभियान के लिए समर्थन दिया गया।

समुदाय के नेताओं और अनेक संगठनों के कार्यकर्ताओं ने 'दलित अधिकार अभियान' की प्रवृत्तियां समझने के लिए मुलाकात ली: बिहेवियरल साइंस सेंटर, अहमदाबाद, गुजरात से समाज कार्य शाखा के विद्यार्थी।

(ख) महिलाएं

पश्चिम राजस्थान में महिलाओं के खिलाफ हिंसा सम्बंधी एक अध्ययन किया गया। इसका उद्देश्य पीड़ित महिलाओं को विविध स्तर पर न्याय प्राप्ति में अवरोधरूप परिबलों और उन्हें शक्तिमान बनाने वाले परिबलों को समझाना था। क्षेत्रीय जांचकर्ताओं के लिए अभ्यास के साधनों की समीक्षा करने के लिए एक-दिवसीय अभिमुखता कार्यशाला आयोजित की गई। इसके बाद महिलाओं पर हिंसा के विविध प्रकारों से सम्बंधित ३० केस स्टडी किए गए। इस सम्बंध में दस्तावेजीकरण प्रक्रिया जारी है। स्टाफ के सदस्यों के लिए दो दिवसीय एक कार्यशाला महिलाओं के प्रति प्रतिभावात्मक बजट प्रक्रिया के बारे में आयोजित की गई। इसमें बुनियादी ख्यालों के बारे में उन्हें अभिमुख किया गया तथा संगठन के चालू कार्य में उन्हें शामिल करने पर विचार किया गया।

(ग) विकलांगता

'अंधजन मंडल' में विकलांग महिलाओं के लिए विकलांगता सम्बंधी कानून और राष्ट्रीय नीति के बारे में आधे दिन की एक बैठक हुई। राज्य स्तर का दो दिवसीय सम्मेलन गांधीनगर में 'नथिंग अबाउट अस विदाउट अस' पर हुआ। इसमें एक दिन १६ नवम्बर,२००७ को हमने इसके सुलभकर्ता के रूप में काम संभाला। विश्व बैंक और सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता विभाग द्वारा भारत में विकलांगों की स्थिति पर दो दिवसीय एक कार्यशाला हुई और इसमें 'उन्नति' के एक कार्यकर्ता ने भाग लिया। गुजरात विद्यपीठ के पहुंच अन्वेषण की रिपोर्ट की समीक्षा की गई और उसे अंतिम रूप देने के लिए जरूरी सुझाव दिए गए। रिपोर्ट गुजरात विद्यापीठ को सौंपी गई है तथा इसका अमल शुरू हो गया है।

(घ) जीवन निर्वाह

क्राफ्ट्स काउंसिल ऑफ इंडिया द्वारा आयोजित चेन्नई स्थित क्राफ्ट बाजार में कशीदाकारी करने वाली महिलाओं की वस्तुएं प्रस्तुत की गईं।

(३) आपदा जोखिम घटाने का सामाजिक निर्धारक

जोधपुर में अहमदाबाद के 'सेवा-बीमा' के सहयोग से गरीब परिवारों को बीमा सेवा के लाभ दिलाने के प्रयास किए गए हैं। जोधपुर में एक दिवसीय कार्यशाला जोखिम की तब्दीली और बीमा विषय पर भागीदार संगठनों के कार्यकर्ताओं को अभिमुख बनाने के लिए आयोजित की गई। इसमें १६ संगठनों के २८ जनों ने भाग लिया। इसके बाद ४१० लोगों का बीमा किया गया। इसमें इस त्रिमासिक अवधि में ही २९८ का बीमा किया गया। सिंदरी में २३ और शेरगढ़ में १२ परिवारों को बरसाती जल संग्रह व्यवस्था मजबूत बनाने के लिए चेक दिए गए। सेंटर ऑफ डिजास्टर मैनेजमेंट, एचसीएम-रिपा, जयपुर के सहयोग से आपदा प्रबंध में नागरिकों की भागीदारी विषय पर एक दिवसीय राज्य स्तरीय कार्यशाला हुई। इसमें आपदा प्रबंध सम्बंधी कानूनी प्रावधान और नीतियों के बारे में पंचायतों, गैर-सरकारी संगठनों और सरकारी अधिकारियों को अभिमुख किया गया। हिंदी और अग्रेजी में इस विषय पर एक दस्तावेज तैयार किया गया और व्यापक पैमाने पर उसका वितरण किया गया।

(४) ज्ञान संसाधन केन्द्र

इन तीन माह की अवधि के दौरान २०० नई पुस्तकें खरीदी गईं। इसके साथ ज्ञान संसाधन केन्द्र में कुल ५४९३ पुस्तकें हैं। विविध संगठनों में प्रकाशनों का वितरण किया गया: विविध विषयों के बारे में मैन्युअल, ४६८ पुस्तके, २०० पोस्टर-ब्रॉशर और ५ सीडी।

पृष्ठ 1 का शेष

जरूरत है। लोगों का यह नेटवर्क नागरिकों की भागीदारी के नाम पर काम करता है। ऐसी जन भागीदारी के अनेक स्वरूप और कार्य हैं। व्यवसायी मंडलों, अभिभावक-शिक्षक मंडलों, धार्मिक न्यासों, धर्मार्थ संस्थाओं, युवक मंडलों आदि के रूप में उसके औपचारिक स्वरूप काम करते हैं। इतना ही नहीं, और व्यापक, गतिशील तथा और प्रभावी अनौपचारिक मंडल भी होते हैं। इनमें पड़ोसी समूह, रास्ते के किनारे भीड़ के रूप में उमड़ते लोग, सामुदायिक बाजारों की महिलाएं, रास्ते पर स्थित दुकानदार, झूले खाते बच्चे, समर्थक समूह, रोजाना प्रवास करने वाले लोगों के समूह आदि शामिल हैं। ***ऐसे औपचारिक या अनौपचारिक नेटवर्क में परिवर्तन लाने की असीम सुसुप्त शक्ति होती है। सामूहिक कार्य के लिए भूमिका वहीं है, क्योंकि वहां विश्वास और परस्परता विकसित होते हैं। यहीं सामाजिक तथा राजनीतिक अभिप्राय बनते हैं, उन्हें चुनौती दी जाती है और उनके विरुद्ध आपत्तियां उठाई जाती हैं। आर्थिक अवसर खोजे जाते हैं और सांस्कृतिक स्थापना की जाती है। समुदाय के तानेबाने को बनाए रखने तथा उसे मजबूत बनाने के लिए यह अनिवार्य है। नागरिकों की भागीदारी ही लोकतांत्रिक शासन की नींव है। इसीलिए यह जरूरी है कि उसकी परिवर्तन लाने की शक्ति तथा लोकतंत्र में उसके महत्व की अवगणना न हो। इस बात पर जोर दिया जाना चाहिए कि नागरिकों की भागीदारी बहुत ही महत्वपूर्ण है। मात्र गरीबी निवारण में ही नहीं, बल्कि अधिक धर्मनिरपेक्ष, शांतिपूर्ण, समान और न्यायी समाज के निर्माण के लिए यह महत्वपूर्ण है।*** वर्तमान में इस अंतर को समझना जरूरी है: गरीबी निवारण के लिए जन भागीदारी के बजाए जीवन जीने और स्वतंत्रता के अधिकार को बढ़ावा देने के लिए जन भागीदारी होनी चाहिए। ७४वें संविधान संशोधन द्वारा विकेन्द्रीकरण किया गया है। वार्ड सभा और कहीं-कहीं क्षेत्र सभाओं के प्रावधान भी इसके लिए किए गए हैं, परंतु सर्वत्र अनुकूल माहौल स्थापित करने की आवश्यकता है। उदाहरण के तौर पर शहरी विकास की मौजूदा योजनाओं के क्रियान्वयन में जनता की सीधी भागीदारी के लिए बहुत ही सीमित गुंजाइश है।

यदि हमें लोकतंत्र को आगे बढ़ाने, जीवन जीने और स्वतंत्रता के अधिकारों की रक्षा के लिए लड़ना है, तो नागरिकों की भागीदारी अधिक उपयोगी हो सकती है। **खासकर अल्पसंख्यकों, गरीबों, आदिवासियों, महिलाओं और विकलांगों के लिए हमें लड़ना है।** उन्हें और बेहतर सेवाएं दिलाने के लिए लड़ना है। यह एक ऐसा रास्ता है, जिसका बहुत ज्यादा उपयोग नहीं किया गया है, परंतु इसमें अवसर काफी हैं। विचार के इस अंक के ज़रिये हम आपकी कहानियों, आपकी टीका-टिप्पणियों, सुझावों तथा असहमतियों का स्वागत करते हैं।

(श्री अरुणकुमार, कार्यक्रम अधिकारी, उन्नति)

उन्नति

उन्नति

विकास शिक्षण संगठन

जी-1, 200, आज़ाद सोसायटी, अहमदाबाद-380015

फोनः 079-26746145, 26733296 फैक्सः 079-26743752 email: sie@unnati.org

राजस्थान क्षेत्रीय कार्यालय

खसरा नं.650, राधाकृष्णपुरम, लहेरिया रिसोर्ट के पास, पाल-चौपासनी बाई पास लिंक रोड, जोधपुर - 343 008, राजस्थान

फोनः 0291-3204618 email: unnati@datainfosys.net

डिज़ाइनः रमेश पटेल, उन्नति **गुजराती से अनुवादः** पुष्पा शाही

मुद्रकः बंसीधर ऑफसेट, अहमदाबाद. फोन नं. 079-66612967

आप लोक शिक्षण व प्रशिक्षण के लिए विचार में प्रकाशित सामग्री का सहर्ष उपयोग कर सकते हैं। कृपया सौजन्य का उल्लेख करना न भूलें और साथ ही अपने उपयोग से हमें अवगत करायें ताकि हम भी उससे कुछ सीख सकें।