

नीति
निर्माताओं के
लिए तत्काल
गाईड



चित्र: होमलेस इंडिया फाउंडेशन

एशियाई
शहरों में
गरीबों के लिए
आवास

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

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

3

भूमि: शहरी गरीबों के आवास हेतु
एक निर्णायक तत्व

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

ISBN 978-92-113-1948-4

एच.एस./961/084 ई एशियाई शहरों में गरीबों के लिए आवास तत्काल गाईड-3

उत्तरदायित्व निषेध

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

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

आवरण चित्र: होमलैस इंटरनेशनल

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

Cities Alliance
Cities Without Slums

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

प्रकाशन:

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

राजदमनेरन नोक एवेन्यू

बैंकाक-10200, थाईलैण्ड

फैक्स: (66-2) 288 1056/1097

ई.मेल: escap-prs@un.org

वेब: www.unescap.org

एवं

युनाइटेड नेशन्स ह्यूमन सैटलमेण्ट्स प्रोग्राम (यूएन हैबीटेट)

पो0आ0 बाक्स 30030 जी.पी.ओ. 00100

नैरोबी, केन्या

फैक्स: (254-20) 7623092

ई.मेल: tcbb@un-habitat.org

वेब: www.un-habitat.org

आभार

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

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

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

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

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

विषय-सूची

परिस्थितियां

भूमि प्राप्त करने का महत्व.....	2
शहरी गरीबों के लिए भूमि के विकल्प बहुत कम हैं.....	3
भूमि: वर्तमान स्लमों को अद्यतन (अपडेट) करने और भावी नये स्लमों को रोकने की कुंजी.....	4
महिलाएं और भूमि अधिकार.....	5

संकल्पनाएं

भूमि धारणाधिकार की सुरक्षा क्या है?.....	6
भूमि के अधिकार किस प्रकार "लकड़ियों के गड्ढर" के समान हैं.....	7
गरीब लोगों के पास भूमि धारणाधिकार (टेन्योर) के किस प्रकार के विकल्प हैं?.....	8
भूमि अधिकार: व्यक्तिगत अथवा सामूहिक?.....	10
भूमि बाजारों की कार्यशैली.....	12
अनौपचारिक भूमि बाजार.....	14
शहर आवासों हेतु भूमि किस प्रकार उपलब्ध करवा सकते हैं?.....	16
भूमि अभिशासन.....	17

उपागम

गरीबों के लिए भूमि प्राप्त करने को सहज बनाने की दस रणनीतियां.....	18
रणनीति-1: अधिक कुशलता से योजना बनाना.....	19
रणनीति-2: भूमि का बेहतर सूचनातंत्र.....	22
रणनीति-3: भूमि कराधान की बेहतर व्यवस्थाएं.....	24
रणनीति-4 भूमि सहभागिता.....	26
रणनीति-5: भूमि का पुनर्समायोजन.....	28
रणनीति-6: क्रास सब्सिडी योजनाएं.....	30
रणनीति-7: वर्तमान स्लमों को नियमित करना.....	32
रणनीति-8: सरकारी भूमि का आवास हेतु प्रयोग.....	34
रणनीति-9: अनौपचारिक भूमि डेवेलपर्स से शिक्षा.....	37
रणनीति-10: सामुदायिक प्रयासों को सहयोग देना.....	38

साधन एवं दिशानिर्देश

विभिन्न भूमि-धारणाधिकार नीतियों के लाभ एवं दोष.....	40
7 नीतिगत उपाय जो गरीबों के लिए अधिक भूमि उपलब्ध करवाने में सहायक हो सकते हैं.....	42

स्रोत

पुस्तकें, लेख, प्रकाशन एवं वेबसाइट्स.....	44
---	----



आवास के समाधान हेतु भूमि मुख्य है

एशियाई शहरों में सुरक्षित भूमि तक पहुंच ही गरीबों को गैर गरीबों से अलग करने वाली सबसे अधिक महत्व की चीज़ है

सोमसूक बून्या बांचा, एसीएचआर

भूमि: शहरी गरीबों के आवास हेतु एक निर्णायक तत्व

नीति निर्माताओं हेतु तत्काल गाईड संख्या 3

भूमि के बिना कोई आवास नहीं हो सकता। भूमि के मुद्दे पर ध्यान दिए बिना अपने शहरों में गरीबों के लिए आवास की समस्याओं को हल करने पर कोई सार्थक चर्चा नहीं हो सकती। एशियाई शहरों में इतने अधिक स्लमस तथा शहरी गरीबी को बढ़ावा देने वाला एक प्रमुख कारण अच्छी, सुरक्षित और सस्ती भूमि तक पहुंच पाने में असमर्थता है।

यह गाईड एशियाई शहरों में चल रहे विभिन्न प्रकार के भूमि अधिकारों पर दृष्टि डालती है और इन भिन्न-भिन्न प्रकार की भूमि अधिकार व्यवस्थाओं के लाभ और समस्याओं का परीक्षण भी करती है। यह गाईड इस बात पर भी दृष्टि डालती है कि भूमि किस प्रकार प्रदान की जाती है, उसकी कीमत कैसे लगाई जाती है, कैसे वित्त दिया जाता है और औपचारिक बाजार में कैसे बेची जाती है और क्यों यह औपचारिक बाजार अपने शहर की न्यून आय वर्ग की जनसंख्या के लिए सुरक्षित और उपयुक्त भूमि उपलब्ध करवाने में असफल हो रहा है तथा एशिया के शहरी गरीबों को अपने आवास के लिए अनौपचारिक भूमि बाजारों से भूमि प्राप्त करने के लिए विवश किया जा रहा है।

शहरीकरण अथवा शहरी भूमि की कीमतों को बढ़ाने वाली बाजारी ताकतों को रोक पाना सम्भव नहीं है जो शहरी भूमि को अधिकांश शहर वासियों और विशेषतः एशिया के शहरी गरीबों की पहुंच से बाहर कर रही हैं। लेकिन सरकारें, गरीबों के सामुदायिक संगठन और इनको सहयोग देने वाले नागरिक संगठन कुछ ऐसा कर सकते हैं जिससे गरीबों के वर्तमान और भविष्य हेतु अधिक भूमि उपलब्ध करवाने में सहायता हो सके। यह गाईड ऐसा कर सकने वाली कुछ पारम्परिक और गैर पारम्परिक रणनीतियों से भी परिचित करवाती हैं।

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

भूमि प्राप्त करने का महत्व

शायद शहरी गरीबों के लिए अपनी न्यूनतम आवासीय जरूरतों हेतु अच्छी और सुरक्षित भूमि को प्राप्त करने में असमर्थता से बड़ी कोई समस्या नहीं है। एक गरीब परिवार के लिए भूमि प्राप्त करना; अपने आप को गरीबी से बाहर निकालने के प्रयासों, उत्तरजीविता तथा कमाई का एक अविभाज्य अंग है। सुरक्षित भूमि अधिकार आश्रय और सेवाओं तक पहुंचने का आधार होने के अतिरिक्त संकट के समय सुरक्षा कवच के रूप में काम कर सकते हैं और वित्तीय सुरक्षा प्रदान करते हैं। यह एक महत्वपूर्ण हस्तान्तरणीय सम्पत्ति है जिसे बेचा जा सकता है, किराये पर दिया जा सकता है और ऋण पर दिया जा सकता है। भूमि पर सुरक्षित अधिकार लोगों को अच्छे आवास और भूमि में निवेश के लिए भी प्रोत्साहित करते हैं।

इसके साथ ही कुछ शहरी मुद्दे, भूमि और उसके प्रयोग से भी अधिक जटिल और विवादाग्रस्त हैं। जैसे ही हमारे शहरों के आकार, जनसंख्या और समृद्धि में वृद्धि होती है वैसे ही समाज के प्रत्येक

वर्ग से भूमि की मांग, शहरी भूमि के अभाव पर कल्पनातीत दबाव डालती है और इसके व्यापारिक मूल्य को बढ़ा देती है।

इन दिनों आप भूमि जैसी सार्वजनिक सम्पत्ति का सामाजिक उद्देश्यों के हित में प्रयोग करने के विषय में बहुत कम सुनते हैं। आप सम्पत्ति पर लाभ को अधिकाधिक बढ़ाने के विषय में काफी सुनते हैं। इसका कारण है कि अब भूमि खरीदने और बाजार में ऊंचे दाम लगाने वाले को बेचने की वस्तु बन गयी है।

एशियाई शहरों में भूमि पर बढ़ते दबाव से कई अलग-अलग ढंगों और स्तरों पर निपटा जा रहा है। एशिया में राष्ट्रीय और स्थानीय सरकारों ने विभिन्न उद्देश्यों हेतु भूमि की परस्पर विरोधी आवश्यकता से निपटने के लिए भूमि प्रयोग और भूमि अधिकार को नियमित करने सम्बन्धी कानून और नीतियां विकसित की हैं। उसी समय सुदृढ़ धार्मिक और सांस्कृतिक प्रथाएं तथा परम्पराएं यह बताती हैं कि भूमि का प्रयोग कैसे किया जाता है और व्यक्तियों तथा समुदायों द्वारा कैसे आगे सौंपा जाता है।

भूमि प्रयोग राजनीतिक है

कई स्थानों पर कई प्रकार से शहरी गरीबों को विकास के मानचित्र पर रंगीन ब्लाक के रूप में प्रयोग किया जाता है जिन्हें वास्तविक परिवारों, वास्तविक इच्छाओं और वास्तविक समुदायों में रहने वाले वास्तविक जरूरतों वाले मनुष्य की तरह नहीं अपितु वैसे ही यहां से उठा कर वहां रख दिया जाता है।

किसी शहर में कहां क्या होना है—का निर्णय करने वाली विकास योजनाएं और भूमि का कैसे प्रयोग हो—को निर्धारित करने वाली नीतियों को तकनीकी प्रपत्र बताया जाता है जिसे केवल तकनीकी लोग ही समझ सकते हैं और जिनको तैयार करना अर्थात् सड़कों, क्षेत्रों, नालियों तथा उनका पूरी दक्षता से प्रयोग; पूरी तरह से एक तकनीकी कार्य है।

निश्चय ही किसी शहर की वृद्धि की योजना बनाने का एक बड़ा तकनीकी पक्ष है परन्तु सच्चाई यह है कि विकास योजनाएं और भूमि प्रयोग की नीतियां काफी राजनीतिक होती हैं और उन्हें इसी दृष्टि से देखना चाहिए। वे पत्थर पर लकीर की भांति नहीं होतीं और उनके प्रत्येक पक्ष पर समझौता किया जा सकता है। यदि शहर गरीब समुदायों को योजना का अंग बनाने के तरीके ढूँढ सके, जिनसे उनके जीवन और बस्तियां प्रभावित होती हों, तो शहरों के लिए इस प्रकार से वृद्धि करना सम्भव है जिससे शहरी जनसंख्या के इतने बड़े भाग को विस्थापन, कठिनाई और गरीबी का सामना न करना पड़े।

स्रोत: ए.सी.एच.आर., 2005



निष्कासन हिंसक अथवा शान्त हो सकता है।

निष्कासन कई ढंग से हो सकता है। निजी भू-स्वामियों तथा सरकारी एजेन्सियों के पास ऐसे गरीबों को जिनके पास भूमि पर कब्जे का कानूनी अधिकार नहीं होता भूमि से बाहर निकालने के अपने तरीके हैं। लेकिन निष्कासन के अधिक शान्त और अधिक कुशल रूप हैं। जहां गरीब को बाजारी ताकतों द्वारा धीरे-धीरे बाहर धकेल दिया जाता है—एक समय पर भूमि का एक छोटा सा टुकड़ा जिसका मुश्किल से ही किसी को पता चलता है और एक दिन आता है जब सभी गरीब बाहर होते हैं।

शहरी गरीबों के लिए भूमि के विकल्प बहुत कम हैं

अनुमान बताते हैं कि एशियाई शहर वासियों के 30% से 50% तक के पास किसी भूमि पर कब्जा करने योग्य कोई कानूनी अधिकार पत्र नहीं होता। मुम्बई, कराची, मनीला और ढाका जैसे शहरों में अनौपचारिक बस्तियों में किसी अधिकार की सुरक्षा के बिना रहने वाले लोगों का अनुपात औपचारिक रूप से प्राप्त भूमि पर रहने वाले लोगों के अनुपात से पहले ही काफी अधिक है। इसके साथ ही गरीबों के लिए खाली पड़ी सरकारी भूमि पर बसने और अनौपचारिक बास्तियां बनाने के अवसर घट रहे हैं क्योंकि एशियाई शहरों में ऐसे खाली पड़े टुकड़ों पर अधिकाधिक कब्जा हो जाता है। अनेक निजी भू-स्वामी और सरकारी एजेन्सियां अपने शहरों के बड़े क्षेत्रों से गरीब लोगों को निरन्तर बेदखल करके उनके द्वारा कब्जा की गई भूमि को व्यापारिक विकास अथवा शहरी ढांचागत परियाजनओं के लिए खाली करवा रही हैं। कुछ मामलों में लोगों को कुछ नकद क्षतिपूर्ति दी जाती है अथवा दूर पुनर्वास बस्ती में वैकल्पिक आवासीय स्थल दिया जाता है परन्तु अधिकांशतः निष्कासित लोगों को कुछ नहीं दिया जाता।

परिवारों को निष्कासित करना भूमि को अन्य प्रयोगों के लिए मुक्त करवाने का प्रभावकारी तरीका हो सकता है परन्तु प्रत्येक निष्कासन में गरीब को

सबसे अधिक हानि होती है—वे अपना आवास खो देते हैं जिस पर निवेश किया होता है, वे प्रायः अपना रोजगार, अपना सामान, अपनी भवन सामग्री और अपनी सामाजिक सहयोग व्यवस्था को खो देते हैं। अनौपचारिक बस्तियों को खाली करवाने से शहर में सरस्ते आवास कम हो जाते हैं और समस्या को हल करने के बजाय काफी भारी सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक कीमत पर कहीं अन्यत्र स्थानान्तरित कर दिया जाता है।

‘गरीबी में वृद्धि’ निश्चित तौर पर निष्कासन का परिणाम है और यह उन सरकारों के लिए गम्भीर समस्या है जो गरीबी कम करने और आर्थिक विकास के लिए प्रयास कर रही हैं। शहरी परिवारों के एक बड़े भाग को कानूनी आश्रय से बाहर कर देने से शहर के आर्थिक विकास की सम्भावनाएं घट जाती हैं। निष्कासन के भय में जी रहे लोग मजदूर अथवा नागरिक के रूप में अपनी पूरी क्षमता को प्राप्त नहीं कर सकते तथा निष्कासन के भय में जीने वाले लोग अपने घरों और पड़ोस को सुधारने में भी निवेश नहीं करते। भूमि अधिकार के प्रति अनिश्चितता बाहरी निवेश तथा अन्य सेवाओं जैसे पानी और स्वच्छता में सुधार को भी बाधित कर सकती है। (निष्कासन पर तत्काल गाईड-4 देखिये)

भूमि: वर्तमान स्लमों को अपग्रेड करने और भावी नये स्लमों को रोकने की कुंजी

न्यून आय आवासों के बारे में चर्चा करते हुए केवल आज के लिए आवश्यक भूमि के विषय में ही नहीं अपितु कल आने वाली आवश्यकता के विषय में सोचना महत्वपूर्ण है—जब वर्तमान स्लमों की संख्या बढ़ जाएगी और शहरों में गरीब प्रवासी अधिक आएंगे।

स्लम में रहने वाले सभी लोगों के लिए भूमि अधिकार की सुरक्षा को बेहतर बनाना ही काफी नहीं होगा जब तक कि हम भविष्य में नये स्लमों और अनौपचारिक बस्तियों की आवश्यकता को कम नहीं कर सकते।

एशियाई शहरों में भावी जनसंख्या के लिए भूमि की आवश्यकता हेतु योजना बनाना महत्वपूर्ण है क्योंकि वहां पर शहरीकरण की दर विश्व की सबसे अधिक विस्फोटक दर है। संयुक्त राष्ट्र का अनुमान है कि एशिया में 2005 से 2010 के बीच शहरीकरण 2.5%

प्रति वर्ष की दर से बढ़ेगा। (शहरीकरण पर तत्काल गाईड-1 देखिये)

यह विशाल वृद्धि भावी आवश्यकता के अनुरूप नियोजित, वैध और सस्ती भूमि की मांग को पूरा करने के लिए गम्भीर प्रयास करने का आह्वान करती है।

शहरों में निजी भूमि का प्रयोग सरकारी भूमि की तुलना में आर्थिक रूप से अधिक दक्ष ढंग से किया जा सकता है लेकिन प्रायः यह दक्षता गरीबों को छोड़ देने तथा राज्य द्वारा शहरी भूमि के व्यावसायिक और सामाजिक उपयोगों के बीच अच्छा सन्तुलन बनाए रखने की प्रबन्ध क्षमता की कीमत पर होती है। गरीबों के आवास के लिए आज भी और कल भी सरकारी (सार्वजनिक) भूमि अति महत्वपूर्ण सशक्त साधनों में से एक है—लेकिन सार्वजनिक भूमि के साथ अभी भी कुछ गम्भीर समस्याएं हैं।

शहरों में गरीब सार्वजनिक भूमि तक क्यों नहीं पहुंच सकते?

1 केन्द्रीकृत निर्णय निर्माण भूमि प्रबन्धन कार्यक्रमों पर राष्ट्रीय सरकारों के माध्यम से अधिकार रखता है जबकि स्थानीय अधिकारियों की, जिन्हें अपने शहर के भूमिहीन लोगों की समस्याओं को सुलझाना है, स्थानीय स्तर पर उन समस्याओं को हल करने में कोई भूमिका नहीं होती।

2 शहरी जगह का अकुशल प्रयोग का अर्थ है कि शहरी भूमि का नियोजन, विकास, सेवा और प्रयोग कैसे हो — विषय पर बहुत कम विचार किया जाता है। उदाहरण के लिए बस्तियों का आपस में, सड़कों और परिवहन तन्त्र से सम्बन्ध है तथा पानी और सीवर जैसी ढांचागत सुविधाओं को कम खर्च पर बनाया जा सकता है। इसके परिणाम स्वरूप भूमि और शहरी राजस्व का व्यर्थ नुकसान होता है।

3 सरकारी तौर-तरीके लोगों के आवास हेतु भूमि उपलब्ध करवाने तथा उस भूमि को विकसित करने की विधि तथा मानक निश्चित करने के लिए राज्य पर निर्भर करते हैं। कई मामलों में भूमि के स्वामित्व पर सरकारी एकाधिकार ने शहरी भूमि तक गरीबों के पहुंचने की क्षमता के विरुद्ध काम किया है और उन्हें विकल्प देने से कहीं अधिक बाधाएं दी हैं।

4 सख्त और मंहगे नियामक ढांचों द्वारा भूमि उपलब्ध करवाने और विकसित करने की दिशा प्रायः गरीबों की जरूरतें पूरा करने में असफल रहती है क्योंकि इस कार्य हेतु अधिक लचीले और सस्ते ढांचे की आवश्यकता होती है।

5 भूमि प्रलेखन के घटिया तरीके और भूमि स्वामित्व के पंजीकरण हेतु भूमि की जानकारी देने की अधिक केन्द्रीकृत व्यवस्थाएं और प्रयोक्ता अधिकार कई गरीब परिवारों को भूमि प्राप्त करने में बड़ी बाधाएं प्रस्तुत कर सकते हैं।

स्रोत: यूएन हैबीटेट 2004 (b) से उद्धृत



चित्र: एपीएचआर

अधिकांश महिलाएं रिक्त स्थान पर हस्ताक्षर कर रही हैं

सामुदायिक प्रबन्ध की बढ़ती आवासीय परियोजनाओं में आम तौर पर भूमि स्वामित्व अथवा लीज अनुबन्धों पर परिवार की महिलाएं हस्ताक्षर कर रही हैं।

महिलाएं और भूमि अधिकार

अधिकांश एशियाई शहरों में गरीब महिलाओं को आवास हेतु भूमि प्राप्त करने में बड़ी कठिन बाधाओं का सामना करना पड़ता है क्योंकि सामाजिक रीति रिवाज और पैतृक अधिकार व्यवस्थाएं भूमि पर महिलाओं के अधिकार पर प्रतिबन्ध लगाती हैं।

भेदभाव को समाप्त करने वाले वर्तमान कानूनों के बावजूद महिलाओं के भूमि सम्बन्धी अधिकारों की भूमि खरीदने, बेचने, विरासत में प्राप्त करने, लीज पर देने अथवा आबंटन के मामले में प्रायः अवहेलना की जाती है जिससे वे भूमि अधिकार की सुरक्षा हेतु अपने पिता, पति अथवा पुत्रों पर निर्भर रहती हैं। जब भूमि पर पति अथवा पुत्र के नाम अधिकार होता है तो इससे महिलाओं के समक्ष हर प्रकार की समस्याएं आ सकती हैं जिनमें सनकी अथवा ऋणी पति द्वारा परित्याग, घरेलू झगड़ों में उनके मकान की जल्ती अथवा तलाक के बाद भूमि और आवास की हानि।

महिलाओं के बुनियादी मानवाधिकारों के उल्लंघन के अतिरिक्त इस प्रकार का भेद-भाव अच्छे शहरी प्रबन्धन के विरुद्ध है तथा इसका कोई आर्थिक महत्व नहीं है। महिलाओं को ऋण अदायगी के मामले में पुरुषों से कम खतरनाक माना जाता है और शहर की कम आय वाली आबादी में स्त्री प्रधान परिवारों की संख्या का अनुपात अधिक है।

स्त्री प्रधान परिवार सुरक्षा, हैसियत और आय अर्जन के अवसरों से बहुत लाभान्वित हो सकते हैं जो उन्हें मात्र भूमि का छोटा प्लाट भी दे सकता है।

महिलाओं के भूमि अधिकारों और गरीबी कम करने के बीच मजबूत सम्बन्ध है क्योंकि भूमि पर महिलाओं का नियन्त्रण भोजन, बच्चों के स्वास्थ्य और शिक्षा पर खर्च के दृष्टिगत परिवार के कल्याण में वृद्धि करता है।

भूमि सम्बन्धी नीतियों में प्रायः महिलाओं का बहुत कम हस्तक्षेप होता है और उन्हें अपनी पसन्द अथवा चिन्ता को व्यक्त करने का अवसर नहीं मिलता। स्थानीय संगठनों द्वारा कार्यक्रमों के डिजाइन तथा क्रियान्वयन में भागीदारी एक अच्छी शुरुआत है परन्तु इससे महिलाओं और पुरुषों की आवश्यकताएं स्वतः परिलक्षित नहीं होतीं। स्थानीय संगठनों में प्रायः पुरुष प्रतिनिधित्व होता है और निर्णयों में महिलाओं का योगदान बहुत ही कम होता है। अधिक प्रयास करने की जरूरत है ताकि भूमि सम्बन्धी सभी मामलों में महिलाओं के हित परिलक्षित हो सकें।

उत्तरोत्तर सरकारें, स्वैच्छिक संस्थाएं और सामुदायिक संगठन महिलाओं के भूमि अधिकारों को व्यवहार में लाने के लिए मिल कर काम कर रहे हैं। सरकार किस प्रकार भूमि अधिकारों को परिभाषित करती है (प्रायः पुरुष को ही परिवार का मुखिया माना जाता है) तथा भूमि को महिलाओं के नाम होने की प्रक्रिया को आसान बनाती है— इसका एक उदाहरण है। इससे भूमि विवादों के मामले में महिलाओं की रक्षा करना आसान हो जाता है। कानूनी शिक्षा और कानूनी सहायता यह सुनिश्चित करने में सहायता करते हैं कि महिलाओं को अपने अधिकारों की जानकारी है।

भूमि धारणाधिकार की सुरक्षा क्या है?

भूमि अधिकार कई अलग रूपों और औपचारिकताओं में होते हैं। कुछ भूमि अधिकार व्यक्तिगत रूप में होते हैं जबकि कुछ अन्य सामूहिक रूप में किसी समूह के पास होते हैं। कुछ भूमि अधिकारों के साथ समय की सीमायें अथवा पाबन्दियाँ होती हैं कि किस प्रकार भूमि को प्रयोग, बेचा, स्थानान्तरित अथवा बच्चों को दिया जा सकता है। यदि भूमि की किसी सार्वजनिक उद्देश्य के लिए आवश्यकता हो तो कई सरकारें व्यक्ति अथवा समुदाय के अधिकार, को वापस लेने का अधिकार सुरक्षित रखती हैं।

भूमि अधिकार सुरक्षा कुछ हद तक अवबोधन का मामला है। लोगों को अपने आवास और पड़ोस में निवेश करने में सुरक्षित अनुभव करवाने में केवल औपचारिक भूमि अधिकार ही इकलौत साधन नहीं हैं। सुरक्षा को दीर्घकालिक किराये के अनुबन्धों अथवा पारम्परिक अधिकारों और अनौपचारिक बस्तियों की औपचारिक मान्यता से भी प्राप्त किया जा सकता है।

जब अनौपचारिक बस्तियों में रहने वालों को अधिकारिक मान्यता अथवा सरकार से कब्जे के अधिकार प्राप्त होते हैं तो इससे निष्कासन का खतरा बहुत हद तक घट जाता है और यह सुरक्षा का एक सशक्त रूप है। भूमि अधिकार सुरक्षा को परिभाषित करने का आसान तरीका है कि जब लोगों को यह विश्वास हो कि जिस भूमि पर वे रहते हैं उस पर बसे रहने और प्रयोग करने की उन्हें अनुमति है।

अधिकांश एशियाई शहरों में कानूनी, अर्द्ध कानूनी और अनौपचारिक भूमि अधिकार की श्रेणियाँ हैं और कई देशों में एक से अधिक कानूनी व्यवस्थाएँ हैं जैसा कि कुछ देशों में संवैधानिक, पारम्परिक और धार्मिक भूमि अधिकार एक साथ अस्तित्व में हैं और एक दूसरे पर आच्छादित हैं। भूमि अधिकारों के सम्भव रूपों की श्रृंखला को अनौपचारिक भूमि अधिकारों से लेकर औपचारिक अधिकारों तक सांख्यिक के रूप में देखा जा सकता है— इन दो छोरों के बीच अनेक अन्य विकल्प हैं जिनकी सुरक्षा और लागू करने के अंश भिन्न भिन्न हैं जैसे अवबोधित सुरक्षा, निष्कासन और सामूहिक भूमि अधिकार के विरुद्ध कानूनी सुरक्षा। (पृष्ठ 8-9 देखिये)

लोगों के पास अपने कब्जे वाली भूमि पर व्यक्तिगत रूप से फ्रीहोल्ड अधिकार हो सकता है जबकि अन्य अपनी भूमि, आवास एक कमरे अथवा केवल एक बिस्तर को किसी अनुबन्ध अथवा बिना किसी अनुबन्ध के किराये

पर दे सकते हैं। अधिकांश लोग इस श्रृंखला में किसी एक स्थान पर रहते हैं जो किसी भी समय बदल सकता है। भारत में मुम्बई में फुटपाथ पर रहने वालों के पास भी कानूनी अधिकार हैं। अनेक लोग एक ही समय में कार्य कर रही अनेक कानूनी व्यवस्थाओं के अन्तर्गत भी रहते हैं।

भूमि अधिकारों की इन व्यवस्थाओं के विस्तार के कारण यदि आप शहर के सबसे कमजोर वर्ग के अधिकार सुरक्षा को बढ़ाना चाहें तो आपको कदम दर कदम आगे बढ़ना होगा। शुभ समाचार है कि गरीब लोगों के भूमि अधिकार सुरक्षा में सकारात्मक परिवर्तन लाने के अनेक तरीके हैं। पूर्ण परिवर्तन का लक्ष्य रखने के बजाय विशेष सन्दर्भों में उपलब्ध तकनीकी, प्रशासनिक और वित्तीय संसाधनों के अनुरूप अन्य विकल्प भी तैयार किए जा सकते हैं।

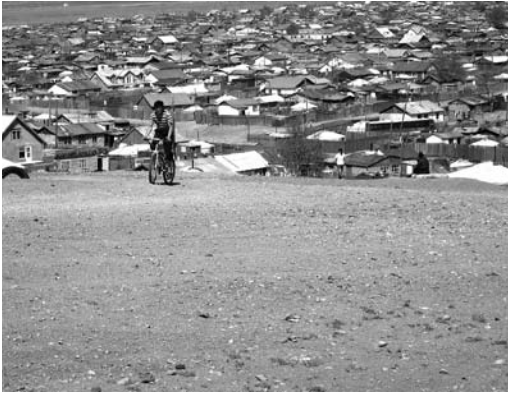
सुरक्षित भूमि अधिकार मानवाधिकार है

संयुक्त राष्ट्र पर्यावास भूमि-अधिकार सुरक्षा को प्रत्येक व्यक्ति और समूहों के बलात निष्कासन के विरुद्ध राज्य द्वारा की गई प्रभावशाली रक्षा के रूप में देखता है। अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अन्तर्गत बलात निष्कासन को व्यक्तियों, परिवारों अथवा समुदायों को अपने कब्जे वाली भूमि अथवा घरों से स्थायी अथवा अस्थायी रूप से बिना किसी कानूनी रक्षा के प्रावधान अथवा पहुंच के उनकी इच्छा के विरुद्ध हटाने के रूप में परिभाषित किया गया है।

अन्तर्राष्ट्रीय मानवाधिकार कानून के अन्तर्गत “सुरक्षित भूमि-अधिकार” पर्याप्त आवास के सात घटकों में से एक है, जो पुनः भूमि से सम्बद्ध है।

अन्य छः घटक इस प्रकार हैं— सेवाओं की उपलब्धता, सामग्री, सुविधाएं और ढांचागत सुविधाएं (इन्फ्रास्ट्रक्चर) वहनीयता, आवास योग्य, पहुंच के भीतर, स्थान और सांस्कृतिक प्रचुरता। ये सारे मानवाधिकार पुरुषों और महिलाओं पर एक समान लागू होते हैं और इस अन्तर्राष्ट्रीय कानून में महिलाओं के पर्याप्त आवास, भूमि और पूंजी के अधिकार अच्छी तरह से गुंथे हुए हैं।

स्रोत: संयुक्त राष्ट्र पर्यावास, 2004 (a)



चित्र: यूएन एस्कॉ

भूमि धारणाधिकार जटिल है

कभी कभी एक ही गरीब बस्ती में रहने वाले पड़ोसी परिवार भूमिधारणाधिकार की अलग-अलग शर्तों और सुरक्षा के अलग-अलग अंशों में रह रहे होते हैं—कुछ के पास किराये का अनुबन्ध हो सकता है, कुछ के पास अपनी भूमि का प्लॉट हो सकता है, अन्य के पास प्रयोक्ता अधिकार हो सकते हैं और कुछ अभी भी अवैध कब्जा करने वाले अथवा उनके किरायेदार हो सकते हैं जिनका भूमि पर कोई कानूनी अधिकार नहीं है।

भूमि के अधिकार किस प्रकार “लकड़ियों के गड्ढर” के समान हैं

‘भूमि के किसी प्लॉट को प्रयोग करने, प्राप्त करने तथा नियन्त्रण करने के अधिकार का एक ही समय पर केवल एक ही व्यक्ति के पास होना अनिवार्य नहीं है। वस्तुतः भूमि अधिकारों के कई भौतिक पक्ष (जिनमें मृदा, पानी, वायु तथा उस भूमि के खनिजों पर अधिकार सम्मिलित हैं) और सामाजिक पक्ष हैं (जिसमें भूमि किस प्रकार प्राप्त की गई, प्रयोग, बेची अथवा लीज पर दी गई और उपहार अथवा विरासत के रूप में आगे सौंपी गई— पर नियन्त्रण के अधिकार सम्मिलित हैं)

इन विलग और एक दूसरे पर आच्छादित अधिकारों को देखने का एक तरीका इन्हें लकड़ी के गड्ढर के रूप में देखना है। गड्ढर की प्रत्येक लकड़ी उस भूमि को प्रयोग करने, लाभ कमाने अथवा दूसरों को देने के एक तरीके का प्रतिनिधित्व करती हैं। व्यवहार में प्रत्येक लकड़ी को बंडल से अलग करके अलग-अलग लोग अथवा एजेन्सियां अपने पास रख सकती हैं। उदाहरण के लिए एक लकड़ी भूमि के स्वामी के पास हो सकती है जिससे उसको भूमि प्राप्त करने, प्रयोग करने, बेचने अथवा लीज पर देने का अधिकार होता है। भू-स्वामित्व वाले परिवार के अलग-अलग सदस्यों के पास भी लकड़ियां हो सकती हैं जहाँ सम्पत्ति के स्थानीय अधिकार एवं लैंगिक रीति रिवाज उस भूमि पर

परिवार के अलग-अलग सदस्यों के अधिकारों को अलग-अलग ढंग से प्रभावित कर सकते हैं। एक अन्य लकड़ी स्थानीय अधिकारियों के पास हो सकती है जिसे उस भूमि के नीचे जल आपूर्ति का ढांचा बनाने अथवा उस के ऊपर के खुले क्षेत्र में बिजली की तारें ले जाने का अधिकार है। यदि भूमि पर अनौपचारिक बस्ती का कब्जा है तो उनके पास भी एक अन्य लकड़ी निष्कासन के विरुद्ध कानून की हो सकती है जो उनके समुदाय की रक्षा करती है और उन्हें उस भूमि का प्रयोग करते रहने का अधिकार देती है।

इस प्रकार से अनेक लोग और संस्थाएँ एक ही भू-खण्ड पर अलग तरह के अधिकार रख सकती हैं। इन अधिकारों में से कुछ दूसरे अधिकारों से अधिक मजबूत हो सकते हैं जो इस बात पर निर्भर है कि कानून और रीतिरिवाजों को किस प्रकार लागू किया जाता है तथा भूमि कितने समय से अधिकार में है तथा उस भूमि पर किस प्रकार के राजनीतिक और आर्थिक दबाव हैं।

प्रायः कुछ व्यक्तियों, समूहों और संस्थाओं का एक बड़े और महत्वपूर्ण क्षेत्र पर मजबूत अधिकार होता है। इस कारण वे अन्य लोगों के भूमि अधिकारों के आबंटन और वितरण को नियन्त्रित कर सकते हैं।

गरीब लोगों के पास भूमि धारणाधिकार (टेन्चोर) के किस प्रकार के विकल्प हैं?

किसी शहर में भू-धारण करने की अलग-अलग व्यवस्थाएँ एक साथ काम कर सकती हैं। ये औपचारिक अधिकार से लेकर सामूहिक अथवा पारम्परिक और रीति आधारित अधिकार हो सकते हैं। प्रत्येक के अपने गुण अवगुण हैं। उदाहरण के लिए पारम्परिक धारणाधिकार की व्यवस्था एक समुदाय में सामाजिक एकजुटता बनाए रखने में अच्छी हो सकती है परन्तु वे भूमि पर बढ़ते आर्थिक दबाव को सहन नहीं कर सकती और प्रायः इन्हें लिखा नहीं जाता। निजी स्वामित्व अधिकार के अन्तर्गत आने वाली भूमि का बहुत कुशलता और लाभकारी ढंग से प्रयोग किया जाता है परन्तु प्रायः ऐसे प्रयोक्ता गरीबों को बाहर कर देते हैं और शहर की सकल भूमि प्रबन्धन रणनीतियों को विकसित करने की राज्य की क्षमता को सीमित कर देते हैं।

भूमि पर सरकारी एजेन्सियों अथवा धार्मिक संस्थानों का स्वामित्व न्यून आय के कब्जाधारकों एवं किरायेदारों को अच्छे स्थानों पर भूमि प्राप्त करने के अच्छे अवसर प्रदान करता है। परन्तु इस प्रकार की भूमियों के प्रबन्ध में लालफीताशाही और भ्रष्टाचार रोड़े अटकाते हैं।

गरीबों के लिए किसी बस्ती में पहले से चल रही (टेन्चोर) धारणाधिकार व्यवस्थाओं को मजबूत करना ही सबसे अच्छा विकल्प है जिससे उन्हें उसी स्थान पर अपनी कमजोर आजीविका और सामाजिक सहयोग की व्यवस्थाओं के विस्थापन और व्यवधान के बिना, बसे रहने की छूट होती है।

यहां कुछ मुख्य भू-धारण प्रबन्धों का उल्लेख किया गया जिनके अन्तर्गत एशिया के शहरों में गरीब लोग रहते हैं।

1 **अधिभोग और कल्पित धारणाधिकार** जब गरीब परिवार किसी निजी अथवा सरकारी स्वामित्व वाली भूमि पर किसी कानूनी अनुमति के बिना बसते हैं तथा इस भूमि से निष्कासित हुए बिना लम्बे समय तक रहते हैं तो उस भूमि पर सुरक्षित होने के भाव से एक प्रकार का कल्पित धारणाधिकार पैदा होता है। रहने वाले लोगों और पूरे शहर के स्तर पर सुरक्षा की यह अवधारणा तब और मजबूत हो जाती है जब स्थानीय अधिकारी बस्ती को बुनियादी सुविधाएँ देने के लिए प्रेरित होते हैं। इस प्रकार का भूमि पर कब्जे का विस्तार प्रायः भूमि पर उनके अधिकारों की पहली अवस्था होती है यद्यपि अभी भी उनके धारणाधिकार कानूनी दृष्टि से सुरक्षित नहीं होते और निष्कासन का खतरा भी हो सकता है।



चित्र: शूल एस्कॉप

2 **निष्कासन के विरुद्ध कानूनी सुरक्षा** फिलीपाईन्स और भारत जैसे कुछ देशों में सरकारी और निजी भूमि पर एक निश्चित समय से स्थापित स्लमों में रहने वाले लोगों को निष्कासन से सुरक्षा प्रदान की जाती है। इन कानूनों से अनेक शहरी स्लमों को काफी मजबूत भूमि धारणाधिकार प्राप्त होते हैं। परन्तु व्यावहारिक तौर पर फिर भी निष्कासन होते हैं और संगठन रहित अथवा सहयोग से वंचित गरीब समुदाय तोड़-फोड़ का विरोध करने अथवा अदालती मामलों में अपने धारणाधिकारों की रक्षा करने में असमर्थ होते हैं।



चित्र: एसीएचआर

3 प्रतिमुख स्वामित्व: कुछ एशियाई देशों में ऐसे कानून हैं कि यदि कोई व्यक्ति किसी भू-खण्ड पर एक निश्चित समय (प्रायः 5 अथवा 10 वर्ष) तक रह चुका हो और उसे निष्कासित न किया गया हो, किराया न लिया गया हो और उस भूखण्ड का मालिक होने का दावा करने वाले किसी व्यक्ति ने कोई चुनौती न दी हो और उस भूखण्ड पर रहने वाला भूमि कर भी देता रहा तो वह व्यक्ति 'प्रतिमुख स्वामित्व' के द्वारा उस भूखण्ड का वास्तविक मालिक बन सकता है। 'प्रतिमुख स्वामित्व' के पीछे तर्क यह है कि जिनका भूमि पर कब्जा है तथा जो किसी के विरोध के बिना उस भूमि का प्रयोग कर रहे हैं, उन्हें उस भूमि के स्वामित्व का अधिकार होना चाहिए। परन्तु देखा गया है कि व्यक्तिगत गरीब परिवार विशेषतः जो शहर के अन्दर की कीमती भूमि पर रहते हैं—वे प्रतिमुख स्वामित्व की शर्तें पूरी करने के बाद भी भूमि पर अपने अधिकार की रक्षा नहीं कर पाते। सुसंगठित, और अच्छे सहयोग वाले समुदाय प्रतिमुख स्वामित्व द्वारा भूमि पर अपना अधिकार सिद्ध करने में अधिकतर सफल रहे हैं।

4 पारम्परिक भूमि अधिकार: अनेक एशियाई शहरों में अभी भी बहुत बड़ी भूमि पर अधिकार और उसका प्रयोग विभिन्न प्रकार के परम्परागत भूमि अधिकार व्यवस्थाओं के अन्तर्गत व्यक्तियों, परिवारों, समुदायों, सामन्ती अभिजात्य लोगों, गाँवों, समान हित वाले समूहों अथवा समान भौगोलिक क्षेत्र के लोगों द्वारा किया जाता है। इनमें से अनेक व्यवस्थाएँ सामन्ती समय की हैं जब आबादियों और गाँवों के पास भूमि के प्रयोग के बारे में फ़ैसला करने की काफ़ी स्वतन्त्रता थी। परन्तु शहरों में व्यक्तिगत परिवारों अथवा समुदायों द्वारा ऐसे भूमि अधिकारों के अन्तर्गत भूमि पर कब्जे के बहुत ही कम मामले हैं जिन्हें सरकारें भी हमेशा मान्यता नहीं देती और इस कारण वे कुछ हद तक असुरक्षित भी होते हैं।

5 सामूहिक अधिकार: भूमि पर कुछ इस प्रकार के अधिकार भी हैं जिसमें सहकारी समितियों अथवा गृह स्वामियों के संघ के माध्यम से भूमि पर एक समूह के रूप में स्वामित्व अथवा उसे लीज पर देने की अनुमति होती है; यद्यपि कुछ सरकारें भूमि पर समूह के अधिकार को मान्यता देने में अभी भी सुस्त हैं। सामूहिक स्वामित्व अथवा लीज होल्ड के कई लाभ हैं—विशेषकर गरीबों को अपने आवासों के लिए भूमि पाने एवं अपने पास रखने के प्रयासों में इनसे लाभ पहुंचता है। सामूहिक अधिकार प्रति परिवार भूमि और उसके पंजीकरण के खर्च को कम कर सकता है और एक समुदाय के अन्दर सामाजिक सम्बद्धता को बनाने एवं कायम रखने में सहायता कर सकता है। समूह अधिकार बाजारी ताकतों की एक मजबूत काट भी है जो गरीब परिवारों को शहर के अन्दर की भूमि से विस्थापित करने का प्रयास करते रहते हैं। मुख्य समस्या अधिकारियों द्वारा मान्यता देने में आनाकानी करना है। समूह के भीतर भी भूमि अधिकारों में अन्तर हो सकता है। उदाहरण के लिए महिलाओं और पुरुषों के पास असमान अधिकार हो सकते हैं अथवा निर्णय अथवा सामूहिक अधिकार केवल कुछ ही लोगों द्वारा लिये जा सकते हैं।

6 लीज अधिकार (पट्टा): भूमि लीज के कई रूप हैं—जैसे भू-स्वामी किराये पर लेने वाले और प्राइवेट कम्पनियों, सरकारी एजेन्सियों और धार्मिक संस्थानों के बीच किराये के अनुबन्ध। लीज अनुबन्ध में एक अकेला परिवार अथवा पूरा समुदाय शामिल हो सकता है। यह प्रायः एक वर्ष से तीस वर्ष के सीमित समय के लिए होता है। किरायेदारी के कुछ अनुबन्ध केवल मौखिक आधार पर किए जाते हैं जबकि कुछ अन्य को कानूनी प्रपत्रों पर तैयार किया जाता है और उसमें नोटरी अथवा वकीलों की जरूरत पड़ती है। किरायेदारी से किरायेदार को स्वामी होने से अधिक लचीलापन और स्वतंत्रता प्राप्त होती है जबकि यह सार्वजनिक भू-स्वामियों को सार्वजनिक भूमि के एक योजनाबद्ध अवधि के लिए प्रयोग के प्रबन्धन का साधन प्रदान करती है।

7 अन्तरिम भूमि अधिकार: इस प्रकार का भूमि अधिकार पूर्ण भूमि अधिकार के समान शक्तिशाली है लेकिन इसमें कुछ प्रतिबन्ध होते हैं। अन्तरिम भूमि अधिकार प्रायः उन मामलों में दिए जाते हैं जहां अवैध कब्जा करने वाले अपने कब्जे वाली जमीन के स्वामी बनने की संक्रमण प्रक्रिया से गुजर रहे होते हैं। प्रायः यह तय किया जाता है कि अन्तरिम भूमि अधिकार को पूर्ण भूमि अधिकार में बदल दिया जाएगा, जब वह परिवार उस भूमि के विकास शुल्क और आवासीय ऋण की पूरी अदायगी कर देगा। क्योंकि इसमें शहरों के लिए अतिरिक्त नौकरशाही कदम शामिल होते हैं, इसलिए अन्तरिम भूमि अधिकारों के लिए अच्छी और सक्रिय भूमि प्रशासन व्यवस्था की आवश्यकता होती है।

स्त्रोत: यूएन हैबीटैट 2004(b)



दीर्घकालिक सोच

व्यक्तिगत अथवा सामूहिक भूमि अधिकारों के बीच चयन करने पर विचार करते समय किसी भी नीति का पहला उद्देश्य गरीब परिवारों और गरीब समुदायों की छोटी अवधि और दीर्घ अवधि के लिए निष्कासन से रक्षा करना होना चाहिए।

भूमि अधिकार: व्यक्तिगत अथवा सामूहिक?

अनेक अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्थानों, सरकारी और पैसा देने वाली एजेन्सियों ने गत वर्षों में व्यक्तिगत भूमि अधिकारों के प्रावधान को वर्तमान अनौपचारिक बस्तियों और योजनाबद्ध पुनर्वास कालोनियों में बढ़ावा दिया है। इरादा गरीब परिवारों को धारणाधिकार और भूमि अधिकारों की सुरक्षा प्रदान करना था जिससे उन्हें सेवाएं उपलब्ध हो सकें तथा वे गरीबी से बाहर आ सकें। उनका यह भी तर्क है कि व्यक्तिगत भूमि अधिकारों से गरीब लोग अपनी भू-सम्पत्ति को बैंकों से आजीविका अथवा आवासीय ऋण प्राप्त करने के लिए ऋणाधार के रूप में प्रयोग कर सकते हैं।

लेकिन धारणाधिकार को नियमित करने के लिए स्लमवासियों को व्यक्तिगत स्वामित्व प्रदान करना समयग्राही, मंहगा और भ्रष्टाचार बढ़ाने वाला हो सकता है। इस बात के साक्ष्य हैं कि व्यक्तिगत भू-स्वामित्व के लाभों को बढ़ा-चढ़ा कर बताया गया है। अनेक परिवार स्वामित्व प्राप्त करना नहीं चाहते क्योंकि इसमें कीमत का खतरा शामिल है और इस बात का भी खतरा है कि यदि उन्हें बैंकों से ऋण प्राप्त करने के लिए अपने कागजों को गिरवी रखना पड़ा और अदायगी करने में मुसीबत होने पर उन्हें अपनी भूमि से हाथ धोना पड़ सकता है। व्यक्तिगत भूमि स्वामित्व पहले से अवस्थित भूमि अधिकारों की अवमानना करके अनिश्चितता को बढ़ा सकता है।

जब गरीब के पास भूमि जैसी कीमती और कानूनी तौर पर बिकने वाली सम्पत्ति हो तो यह समय पर निर्भर करता है कि कब किसी संकट के आने पर वे विवश हो कर उसे बेच कर कहीं अन्यत्र कब्जा कर लेंगे। गरीब बस्तियों और न्यून आय आवासीय परियोजनाओं का पसन्दीदा अन्दरूनी शहर में कुलीनीकरण करना वास्तविक खतरा है।

व्यक्तिगत भूमि स्वामित्व गरीबों को भूमि धारणाधिकार की सुरक्षा प्रदान करने का एकमात्र तरीका नहीं है। इसका विकल्प उतरोत्तर वृद्धि का तरीका है जिसमें धारणाधिकारों को धीरे-धीरे औपचारिक बनाया जाता है और समय के साथ अपग्रेड किया जाता है।

न्यून आय बस्तियों को बचाने का सबसे अच्छा तरीका दीर्घकालिक सामूहिक लीज़ अथवा समुदायिक सहकारी समितियों को भूमि स्वामित्व प्रदान करने के माध्यम से धारणाधिकार को सामूहिक बनाना है बशर्ते कि समुदाय संगठित हो। (सामुदायिक आधार के संगठन पर तत्काल गाईड-6 देखिए)

सामूहिक भूमि धारणाधिकार बाजारी ताकतों के विरुद्ध एक शक्तिशाली प्रतिरोध की तरह काम कर सकते हैं, समुदायों को परस्पर बांधते हैं और एकता बनाए रखने के ढांचागत कारण प्रदान करते हैं जहां सामुदायिक जीवन की सामूहिकता जीवित बने रहने का एक महत्वपूर्ण तरीका हो सकती है।



सामुदायिक रिहायश

सक्रिय रीडबेड व्यवस्था का निर्माण बेकार पानी के शुद्धिकरण को सुनिश्चित करता है जिसका प्रबन्ध सामूहिक रूप से आवासीय सहकारी समिति करती है। भूमि के सामूहिक स्वामित्व के कारण बस्ती का सामूहिक प्रबन्धन सम्भव होता है।

नेपाल में आवास और भूमि का सामूहिक धारणाधिकार

यहां कुछ अत्यन्त गरीब और निष्कासित किए गए कमजोर लोगों की व्यक्तिगत आवासीय जरूरतों को किसी आवासीय योजना द्वारा पूरा करने का एक अच्छा उदाहरण है जब पूरी प्रक्रिया को लोगों की सामूहिक बचत, सामूहिक प्रबन्धन, सामूहिक आवास निर्माण और सामूहिक भूमि धारणाधिकार के इर्द गिर्द गठित किया गया।

काठमाण्डू में सड़क निर्माण की परियोजना के लिए रास्ता बनाने हेतु नदी किनारे की एक अनाधिकृत कब्जे वाली बस्ती को खाली करवाने के बाद सभी वासी इधर-उधर फैल गए। कुछ मामूली क्षतिपूर्ति लेकर अपने रिश्तेदारों के पास चले गए अथवा किसी अन्य जगह पर कब्जा कर लिया। लेकिन 44 परिवारों का एक समूह इकट्ठा बना रहा। एक स्थानीय स्वैच्छिक संस्था लुमन्ती की सहायता से उन्होंने एक बचत और उधार समूह प्रारम्भ किया। उन परिवारों ने नई बस्ती के लिए पड़ोस की कीर्तिपुर नगरपालिका में एक भूमि की पहचान की तथा काठमाण्डू नगरपालिका द्वारा स्थापित शहरी समुदाय सहयोग कोष, लुमन्ती तथा अन्य सहयोग देने वाले संगठनों को उस भूमि को क्षतिपूर्ति के रूप में उनके लिए खरीद लेने पर राजी किया।

व्यक्तिगत स्वामित्व अधिकारों के बजाय उन्होंने भूमि को सामूहिक स्वामित्व में लेने का निर्णय लिया और एक आवासीय सहकारी समिति

का गठन किया। दो चौकों के इर्द गिर्द छोटे परन्तु सुन्दर दो मन्जिले आवास निर्मित किए गए। सामुदायिक सहकारी समिति के माध्यम से ऋण दिए गए और जिनकी अदायगी सामूहिक तौर पर की जाती है। सहकारी समिति प्रत्येक ऋण पर कुछ अधिक वसूल करती है। इस अधिक वसूलने के दो बुनियादी उद्देश्य हैं। इससे सहकारी समिति अपने प्रशासनिक खर्च चला सकती है तथा वह ऋण की किश्त का पूरा भुगतान भी कर सकती है, चाहे किसी महीने एक या दो सदस्य अपनी किश्त समय पर दे सकने में असमर्थ क्यों न हों।

भूमि स्वामित्व, बचत और ऋण अदायगी सामूहिक होने के कारण सामुदायिक विकास, प्रबन्धन और कल्याण से जुड़े अन्य मामले जैसे पानी, बेकार पानी को शुद्ध करना, कूड़ा कचरा प्रबन्धन और आपातकालीन सहायता को आवासीय सहकारी समिति तथा बचत एवं ऋण समूहों के माध्यम से चलाया जाता है। बाहर से आने वालों को परियोजना और समुदाय को देखने पर एक मजबूत समुदाय की अनुभूति होती है और वहां का समुदाय अब कीर्तिपुर के पास अच्छी तरह एकीकृत हो गया है तथा पूरे समुदाय को कूड़ा कचरा प्रबन्धन तथा सुरक्षित पेय जल के प्रावधान में सहायता प्रदान कर रहा है।

स्त्रोत: www.lumanti.com.np/projects.php

भूमि बाजारों की कार्यशैली

भूमि को सामूहिक कल्याण के रूप में न देख कर अधिकतर एक वस्तु के रूप में देखा जाता है जिसके प्रयोग को सभी नागरिकों के हित में सावधानी से नियमित किया जाना चाहिए। इस परिवर्तन से सार्वजनिक और निजी भूमि को प्रयोग करने तथा सरकारों द्वारा इनके प्रयोग को नियन्त्रित करने पर काफी व्यापक प्रभाव हुआ है।

आवासों के लिए उपयुक्त भूमि की कीमत होती है और इसको खरीदा और बेचा जा सकता है, भले ही यह सरकारी अथवा निजी क्षेत्र में हो और चाहे औपचारिक अथवा अनौपचारिक बाजार व्यवस्था के अन्तर्गत स्थित हो। अन्ततः बाजारी ताकतें निश्चित करती हैं कि भूमि का कोई टुकड़ा कौन प्रयोग करे और उसकी कीमत क्या हो सिवाय उस स्थिति के जब सरकारें आवासीय परियोजनाओं के लिए भूमि को सीधे जनता को सौंप देती हैं। फिर भी सरकारी भूमि आबंटित और निर्माण होने के बाद भी बाजार में आती है और औपचारिक अथवा

अनौपचारिक ढंग से इकाईयां बेची अथवा खरीदी जाती हैं। कीमतों का निर्धारण उस क्षेत्र विशेष में आवास की कुछ विशेषताओं और सुविधाओं की मांग पर निर्भर करता है।

बाजारी ताकतें, जनसांख्यिक दबाव और शहरी वृद्धि भूमि की मांग को बढ़ाती रहती हैं लेकिन अधिकांश शहरों में भूमि की आपूर्ति मांग से बहुत कम रह जाती है। कुछ सरकारों ने शहरी भूमि बाजार को नियमित करके सेवायुक्त भूमि की आपूर्ति बढ़ाने के प्रयास किए हैं। जबकि ठीक उसी समय अनेक प्रकार की अनौपचारिक भूमि आपूर्ति व्यवस्थाएं औपचारिक भूमि बाजार द्वारा पूरी न की जा सकने वाली जरूरत को पूरा करने के लिए प्रकट हुई हैं और गरीब लोगों अथवा सरकारों द्वारा सस्ते आवासों के लिए भूमि प्राप्त करने के प्रयास को इन ताकतों को स्वीकार करना पड़ता है। इस लिए बाजार के बुनियादी सिद्धान्तों को समझने में समझदारी है जो आवासों के लिए शहरी भूमि को प्राप्त करने पर प्रभाव डालते हैं।

कराची, पाकिस्तान में भूमि का व्यापारीकरण

कराची में व्यापार, विदेशी कम्पनियों तथा उच्च आय के परिवारों द्वारा आवास और भूमि की मांग से भूमि की मांग बहुत तेजी से बढ़ गई है। कुछ क्षेत्रों में भूमि की कीमतें पांच वर्षों में 500% बढ़ गई हैं। अच्छे क्षेत्रों में भूमि को प्राईवेट क्षेत्र द्वारा खरीदा जा रहा है और विकसित करके अथवा किसी उम्मीद से रोक लिया जाता है क्योंकि कीमतें निरन्तर बढ़ रही हैं। प्रायः यह सारी भूमि सरकारी है परन्तु राजनीतिकों, नौकरशाहों तथा स्थानीय और अन्तर्राष्ट्रीय डेवेलपर्स की मिली भगत से इसको लीज पर दिया जा रहा है। इसका अभिप्राय यह है कि केन्द्रीय क्षेत्रों में न्यून आय वर्ग के आवासों के लिए भूमि खरीदना

स्रोत: अर्बन रिसोर्स सेन्टर, कराची

यदि असम्भव नहीं तो बहुत कठिन है। शहर के भीतरी स्लमों से गरीब लोगों को निष्कासित करने हेतु भी बहुत दबाव है।



चित्र: भूआसुरी, कराची

भूमि की आपूर्ति

पहाड़ों को साफ करके, जलाशयों को भर कर अथवा शहर की सीमाओं को इर्द गिर्द के खेतों में विस्तार दे कर नई भूमि निर्मित किए बिना किसी शहर में भूमि की आपूर्ति लगभग निश्चित है। लेकिन नियोजन के नियम कुछ निश्चित उपयोगों के लिए भूमि की उपलब्धता को प्रभावित कर सकते हैं। अप्रयुक्त भूमि सरकारी तौर पर बाजार की आपूर्ति का भाग नहीं होती जब तक कि उसको बेचने अथवा किराये पर देने का काम नहीं किया जाता, लेकिन यदि इस पर अवैध कब्जा कर लिया जाता है अथवा यदि सरकारी नीतियां इसको विकसित करने अथवा सामाजिक आवास हेतु छोड़ देती है तो यह भूमि आपूर्ति के क्षेत्र में शामिल हो जाती है।

अन्य खरीदी अथवा बेची जाने वाली चीजों के विपरीत प्रत्येक भू-खण्ड अद्वितीय होता है। प्रत्येक भू-खण्ड किसी क्षेत्र विशेष में निश्चित होता है और इसे प्राप्त करने की कुछ लाभ अथवा हानियां, क्षेत्र तथा परिवहन और सुविधाओं की निकटता के साथ जुड़ी होती हैं। इसकी स्थिति और अन्य विशेषताएं इसकी कीमत, इसके उपयोग और इसके बिक्री मूल्य को निर्धारित करती हैं। शहर में मांगों के बदलाव से यह सारी विशेषताएं प्रभावित होती हैं। जब भूमि की आपूर्ति कम होती है तो मांग बढ़ जाती है और भूमि की कीमत भी बढ़ जाती है और तेजी से बढ़ती है। भूमि के लिए यह एक बुनियादी सूत्र है। इस लिए जिनके पास खर्च करने के लिए अधिक पैसा होगा वही भूमि ले पाएंगे न कि वो जिन्हें इसकी अधिक आवश्यकता होगी।



चित्र: युवावर्दीनी, मंगोलिया

भूमि की मांग

बढ़ती हुई जनसंख्या से भूमि की मांग अपने आप बढ़ जाती है— प्रत्येक माप एवं स्थिति वाली भूमि, सभी आय वर्ग के लोगों के लिए और सभी प्रकार के धारणाधिकारों के अन्तर्गत, (औपचारिक एवं अनौपचारिक—दोनों) तथा सभी प्रकार के प्रयोगों हेतु जैसे व्यापारिक, आवासीय, औद्योगिक, मनोरंजन एवं सार्वजनिक उद्देश्य। जब किसी शहर की जनसंख्या बहुत तेजी से बढ़ती है और भूमि बाजार इस बढ़ती हुई मांग को पूरा करने के लिए उतनी तेजी से भूमि नहीं दे सकते और भूमि की कीमतें आसमान छूने लगती हैं।

भूमि की मांग केवल भूमि के लिए नहीं होती अपितु भूमि की मांग उस भूमि से उठाए जाने वाले उपयोग के कारण होती है। भूमि की मांग कुछ स्थानों पर कुछ निश्चित प्रयोगों के लिए अन्य स्थानों की तुलना में अधिक होगी। उदाहरण के लिए मुख्य शहर के निकट व्यापारिक भूमि की मांग आवासीय भूमि से अधिक होगी। ठीक उसी आधार पर खरीददार उस भूमि के लिए अधिक कीमत देने को तैयार होंगे यदि वह भूमि आवासीय प्रयोग के बजाय व्यापारिक प्रयोग के लिए हो।

मांग से भूमि के स्वामी की पसन्द पर भी प्रभाव पड़ता है। उदाहरण के लिए एक भू-स्वामी अपनी भूमि को आवासीय उद्देश्य के बजाय व्यापारिक उद्देश्य के लिए बेचना पसन्द करेगा, यदि व्यापारिक खरीददार उस भूमि की अधिक कीमत देने को तैयार हों। जब डेवेलपर्स किसी भू-खण्ड को विकसित करके अधिक लाभ कमाने की आशा रखते हैं तो वे किसी भू-खण्ड के लिए दी जाने वाली कीमत को बढ़ा सकते हैं।

भू-स्वामी अपनी भूमि को कुछ समय के लिए रोक सकते हैं और बाद में बेचने की इन्तजार कर सकते हैं जब या तो कीमतें बढ़ जाएं अथवा खरीददार के पास अधिक पूंजी आ जाए। इस प्रकार की परिकल्पना से भूमि की कीमतों को उनकी उत्पादक कीमत से अधिक बढ़ा कर हालात ही खराब होते हैं। ऐसा सट्टेबाज जो छः महीने पहले खरीदी हुई भूमि को तिगुने भाव से बेचता है, उसके लिए यह स्थिति पृथ्वी पर स्वर्ग जैसी है। लेकिन निम्न आय वर्ग के परिवारों को रहने के लिए भूमि प्राप्त करना और भी कठिन हो जाता है।

अनौपचारिक भूमि बाजार

जब किसी शहर का औपचारिक भूमि बाजार शहर की जरूरतों को पूरा करने के लिए पर्याप्त भूमि उपलब्ध नहीं करवा सकता तो भूमि की कीमतें बढ़ जाती हैं और काफी संख्या में लोग सस्ती भूमि अथवा आवासीय विकल्प से स्वयं को बाहर पाते हैं और जब गरीब लोग औपचारिक बाजार से भूमि नहीं खरीद पाते तो वे अनौपचारिक बाजार की ओर भागते हैं।

अधिकांश एशियाई शहरों में काफी सक्रिय अनौपचारिक भूमि बाजार हैं जो गरीब नागरिकों की भूमि और आवासीय जरूरतों को पूरा कर रहे हैं तथा जिनमें अवैध कब्जा करने वाले और प्रवासी भी सम्मिलित हैं। ये अनौपचारिक बाजार इतने प्रभावी हैं कि अनेक एशियाई शहरों में भूमि के सौदे अनौपचारिक ही हो रहे हैं।

काठमाण्डू अथवा उलानबटार जैसे शहरों में अभी भी न्यून आय परिवारों के लिए औपचारिक बाजार में निजी भूमि का मिलना सम्भव है, यद्यपि इसमें कुछ समस्या हो सकती है या यह कुछ दूर हो सकती है। लेकिन मुम्बई और मनिला जैसे शहरों में लगभग असम्भव है कि गरीब आदमी औपचारिक ढंग से भूमि खरीद सके। कुआलालम्पूर जैसे अन्य शहरों में औपचारिक बाजार की व्यवस्था में नौकरशाही, देरी और ऊँची कीमतों की इतनी बाधाएं हैं कि कई लोगों को बलात अनौपचारिक बाजार में जाना पड़ता है। कराची और मनिला जैसे शहरों में अनौपचारिक भूमि हथियाने वाले समूह गरीब परिवारों को अनौपचारिक ढंग से भूमि की उस कीमत पर आपूर्ति कर रहे हैं जो वे

दे सकते हैं तथा ऐसी शर्तों के अन्तर्गत प्रदान कर रहे हैं जो उनकी आर्थिक वास्तविकता के अनुरूप हैं यद्यपि भूमि पर सेवाएं उपलब्ध नहीं होतीं।

लोग अनौपचारिक भूमि के साथ आने वाले खतरे, असुरक्षा और भौतिक हानियां स्वीकार करते हैं क्योंकि उनके पास कोई चारा नहीं है। अनौपचारिक बाजार में मिलने वाले प्लॉट छोटे, कम सेवा प्राप्त, खराब स्थानों पर और बिना कानूनी धारणाधिकार के हो सकते हैं। परन्तु वे अब उपलब्ध हैं और उन्हें खरीदा जा सकता है अनौपचारिक बाजार में अधिक सहजता, अधिक तेजी और नौकरशाही की कमी होती है। स्लम का वासी और मकान मालिक किसी नये परिवार को एक ही अपराहन में प्लॉट दिलवा सकता है जबकि सरकारी स्थल और सेवाएं स्कीम में अथवा किसी आवासीय परियोजना में भूमि प्राप्त करने में किसी प्रतीक्षा सूची में बरसों लग सकते हैं जबकि महीनों का कठिन और जटिल पेपरवर्क तथा देय शुल्क के साथ रिश्त के खर्च का तो जिक्र ही नहीं है।

यह उम्मीद भी होती है कि समय के साथ भूमि को नियमित कर दिया जाएगा। भाग्य, दृढ़ता, संगठन और स्वैच्छिक संस्थाओं अथवा अच्छी सरकारी सहयोग व्यवस्था से अनेक अनौपचारिक समुदाय अपने आवास, बुनियादी सुविधाओं और पर्यावरणीय स्थितियों में धीरे-धीरे सुधार कर रहे हैं। इन सुधारों के साथ किसी प्रकार की कानूनी मान्यता अथवा सामुदायिक भूमि अधिकार भी प्राप्त हो सकते हैं।

अनौपचारिक बाजार में लोगों को भूमि किस प्रकार प्राप्त होती है?

लोग अनौपचारिक बाजार में किसी ऐसे से भूमि खरीदते अथवा किराये पर लेते हैं जिनका उस भूमि पर वास्तविक अथवा प्रतीतात्मक अधिकार होता है। उदाहरण के लिए:-

- किसी की इजाजत के बिना अधिग्रहित भूमि को किसी अन्य को बेच अथवा किराये पर दे दिया जाता है अथवा भूमि के और टुकड़े कर के बेच अथवा प्लॉट बना कर किराये पर दे दिए जाते हैं, चाहे उन पर मकान हो अथवा नहीं हों।
- पारम्परिक अथवा रीति रिवाजों वाली धारणाधिकार व्यवस्था (जिसे सरकार नहीं मानती) के माध्यम से कब्जा की गई भूमि को अधिग्रहित कर, उसको विभाजित करके है, किराये पर अथवा बेच दिया जाता है जिस पर चाहे आवास और कमरे हों अथवा नहीं।
- सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त किसी स्लम में अथवा किसी औपचारिक आवास परियोजना में भूमि को खरीदा, बेचा, किराये पर दिया जाता है अथवा आगे पर दे दिया जाता है या बांट लिया जाता है।
- अपनी भूमि जिस पर कानूनी तौर से आवासीय प्रयोग मना है— को अनौपचारिक ढंग से बेचा अथवा किराये पर दिया जाता है।
- कानूनी स्वामित्व वाली भूमि को अनौपचारिक ढंग से और विभाजित करके प्लॉट बनाए जाते हैं जो भवन नियमों से भी छोटे होते हैं और अनौपचारिक रूप से बेचा अथवा किराये पर दिया जाता है चाहे उन पर आवास हों अथवा नहीं हों।



चित्र: एकराक अरबन रिसोर्स सेन्टर

अनौपचारिक विशेषज्ञ

कराची में भूमि हथियाने वाले अप्रयुक्त सरकारी भूमि पर कब्जा कर लेते हैं और प्रायः इसको सरकारी शहरी योजनाकारों के साथ भागीदारी करके शहरी नियोजन नियमों के अनुसार आगे विभाजित कर देते हैं।

कराची, पाकिस्तान में अनौपचारिक भूमि बाजार

कराची में एक उच्च स्तरीय अनौपचारिक क्षेत्र है जिसका गरीबों को भूमि, आवास, ऋण, भवन सामग्री और ढांचागत सेवाओं की आपूर्ति सस्ते में करने अथवा उपलब्ध करवाने में औपचारिक क्षेत्र द्वारा प्रदान की जा रही सेवाओं से कोई मुकाबला नहीं किया जा सकता।

भूमि हथियाने वाले प्रायः शहर की सीमा में खाली पड़ी सरकारी भूमि के बड़े इलाके पर कब्जा करके बहुत तेजी से इसको छोटे प्लॉटों और गलियों में (जिनको वे पत्थरों तथा सफेद पेन्ट से चिह्नित करते हैं) विभाजित कर के प्लॉटों को सीधे व्यक्तिगत परिवारों को बेच देते हैं। यद्यपि कराची की अधिकांश कच्ची आबादी सार्वजनिक भूमि पर है लेकिन कभी-कभी निजी भूमि को भी इसी प्रकार से बांट कर भू-स्वामी अथवा भूमि हथियाने वालों, जिनका मालिकों के साथ कोई समझौता हो गया होता है, द्वारा बेच दिया जाता है।

नई कच्ची आबादी में प्लॉटों की उपलब्धता की खबर प्रायः जुबानी फैल जाती है लेकिन कई का सार्वजनिक घोषणा व्यवस्था द्वारा प्रचार भी किया जाता है। नए आवासी तब अपने साधनों के अनुसार और कई तो स्थानीय ठेलावालों की मदद से अपने आवास निर्मित करते हैं (ठेलेवाले ऐसे उद्यमी हैं जो नई कच्ची आबादी में लगभग

तुरन्त निर्माण यार्ड की स्थापना कर लेते हैं और उधार पर निर्माण सामग्री प्रदान करते हैं)।

भूमि का यह स्थानान्तरण किसी औपचारिक अथवा कानूनी ढांचे से पूरी तरह बाहर होता है। वे किसी प्रकार के सरकारी भूमि विभाजन अथवा नियोजन नियमों का पालन नहीं करते अपितु भूमि हथियाने वालों द्वारा सरकारी अधिकारियों, पुलिस और राजनीतिकों के साथ किए गए चालाकी पूर्ण समझौतों के अनुसार काम करते हैं जिनका सहयोग भूमि हथियाने वाले रिश्वत तथा राजनीतिक अनुग्रह के माध्यम से कर लेते हैं। पूरी व्यवस्था इतनी सरल और कारगर है कि कच्ची आबादी में भूमि विक्रय को प्रायः हस्ताक्षरित, गवाही वाली रसीदों के माध्यम से औपचारिक रूप दिया जाता है।

धीरे-धीरे जब समुदाय स्थापित हो जाते हैं तो अधिकांश अपने स्थानीय नेताओं और स्थानीय अफसरों के साथ बुनियादी ढांचागत सेवाओं जैसे पाईप द्वारा पानी, मीटर लगा कर बिजली देने जैसी सेवाओं के लिए बातचीत कर सकते हैं। अधिकांश अपनी निजी भूमिगत सीवर व्यवस्था स्वेच्छिक संस्थाओं जैसे ऑरंगी पायलट प्रोजेक्ट से तकनीकी सहायता प्राप्त करके निर्मित कर लेते हैं।

स्रोत: अर्बन रिसोर्स सेन्टर, कराची



सरकारें आमतौर पर यह शिकायत करती हैं कि उनके शहरों में गरीबों के आवास हेतु पर्याप्त भूमि उपलब्ध नहीं है। लेकिन जब गरीब लोग अपने चारों ओर देखते हैं और सर्वेक्षण करते हैं तो उन्हें सभी जगह सार्वजनिक और निजी भूमि के खाली पड़े क्षेत्र नज़र आते हैं जो अधिकतर कम आय वर्ग के आवासों के लिए बहुत ठीक होते हैं। इस भूमि को आवासीय एवं अन्य सामाजिक उद्देश्यों के लिए प्रयोग करने में सहायता—करने हेतु सरकार अनेक साधनों का प्रयोग कर सकती है।

शहर आवासों हेतु भूमि किस प्रकार उपलब्ध करवा सकते हैं?

गरीबों को आवास देने के लिए भूमि प्रदान करना प्रायः सरकारों की राजनीतिक इच्छा का मामला होता है। यदि राजनीतिक इच्छा हो तो भूमि प्रबन्धन के अनेक साधन हैं जिनका सरकारें आवासों के लिए शहरी भूमि उपलब्ध करवाने में उपयोग कर सकती हैं।

- **भूमि प्रयोग की योजनाएं** निर्धारित करती हैं कि शहर में कौन से विशेष भूखण्डों का प्रयोग किया अथवा नहीं किया जा सकता।
- **भूमि पर कर** लगाने से शहरों को भू-स्वामियों से भूमि रखने, नगर पालिका की सेवाएं प्राप्त करने तथा भूमि को विशेष प्रकार से प्रयोग करने का शुल्क प्राप्त होता है।
- **भूमि प्रबन्धन व्यवस्थाओं** का प्रयोग शहर भू-स्वामित्व की सूचना को अद्यतन बनाने, भूमि प्रयोग और किस भूमि पर किस का कानूनी अधिकार है— की सूचनाओं के लिए करते हैं।
- **भूमि धारणाधिकार नियम** निर्धारित करते हैं कि विभिन्न भू-स्वामियों, प्रयोग करने वालों और कब्जा रखने वालों के पास किस प्रकार के भूमि-धारणाधिकार (टेन्चर अधिकार) हैं।
- **विकास योजनाएं** - शहर यह निर्धारित करने में विकास योजनाओं का प्रयोग कर सकते हैं कि किस प्रकार निश्चित भू-खण्डों को भविष्य में प्रयोग एवं विकसित किया जा सकता है।

■ **विकास मापदण्ड:** भूमि को संरचनात्मक ढांचा तथा सेवाओं की आपूर्ति के प्रकार को निश्चित करने तथा भूमि के भिन्न-भिन्न प्रयोगों के लिए नियम और भौतिक मापदण्ड निश्चित करते हैं।

यदि भूमि प्रबन्धन के इन साधनों को न्यून आय के आवासों के लिए पर्याप्त भूमि की आपूर्ति को सुनिश्चित करने हेतु प्रभावकारी होना है तो शहर को उन्हें लागू करने के लिए एक अच्छी भू-प्रबन्धन व्यवस्था की जरूरत होगी जिसमें कुशल संगठन, निर्णय-निर्माण की पारदर्शी विधियां, भूमि के सम्बन्ध में सूचनाएं एकत्र करने, प्रयोग करने, स्टोर करने तथा सूचनाएं देने के लिए समुचित सूचना प्रौद्योगिकी की आवश्यकता भी होगी।

भूमि प्रबन्धन क्या है?

जब शहर की सरकारें अपने भूमि संसाधनों के आबंटन, प्रयोग एवं विकास के संबन्ध में जानकारी पूर्ण, समतामूलक, प्रभावी नीतियां तथा निर्णय करने की व्यवस्था रखती हों तो उस प्रबन्धन को अच्छा भूमि प्रबन्धन कहा जाता है।

भूमि प्रशासन व्यवस्था अच्छे भूमि प्रबन्धन का एक महत्वपूर्ण भाग है जो शहर की भूमि प्रबन्धन नीतियों को लागू करते समय भूमि अधिकार, कीमत और प्रयोग के विषय में रिकार्ड की पड़ताल करके सूचनाएं प्रदान करती है।

भूमि-राजनीतिक मुद्दा है।

यदि सरकार कमजोर हो तो भूमि से जुड़ी सभी समस्याएं और भी खराब हो जाएंगी। इस प्रकार के मामलों में 'राज्य द्वारा कब्जा' किया जाना सामान्य बात है—जब सत्ता में बैठे लोग अधिकांश भूमि और उसके संसाधनों पर नियन्त्रण कर सकते हैं। भ्रष्टाचार भी एक बड़ी समस्या बन जाता है और अन्त में हमारे शहरों के सबसे गरीब परिवार कष्ट उठाते हैं।

चित्र: होमलेस इंटर्नैशनल

भूमि अभिशासन

भूमि धारणाधिकार के मुद्दों को इन बड़े मुद्दों से अलग नहीं किया जा सकता कि हमारे शहर किस प्रकार शासित हो रहे हैं तथा कितने अच्छे तरीके से शहरी भूमि की मांग को उसी समय अपने गरीब नागरिकों की बुनियादी जरूरतों को पूरा करने के साथ संतुलित किया जा रहा है। यद्यपि भूमि महत्वपूर्ण तकनीकी मुद्दों को उठाती है परन्तु अन्ततः यह राजनीतिक और शासन का मुद्दा है।

शहरों में सीमित भूमि के प्रयोग करने पर सामाजिक, आर्थिक और पर्यावरणीय उद्देश्यों के बीच कड़ी प्रतिस्पर्धा है। निर्णय लेने वालों को प्रतिदिन प्रतिद्वन्द्वी आवश्यकताओं के बीच चयन करने में काफी कठिनाई का सामना करना पड़ता है कि क्या दुर्लभ भूमि का प्रयोग आवास, उद्योग, पार्क अथवा उस विशेष स्थान की सांस्कृतिक विरासत को बनाए रखने के लिए किया जाए अथवा अन्य किसी कार्य के लिए। शासन की गुणवत्ता निर्धारित करती है कि किस प्रकार इस

प्रतिस्पर्धा को व्यवस्थित किया जाए तथा किसी प्रकार के झगड़े अथवा विवाद को कैसे हल किया जाए। शासन ही यह फैसला करता है कि क्या शहरी नागरिक भूमि प्रशासन से जुड़ी सूचनाएं प्राप्त कर सकते हैं (या उन्हें रिश्वत देनी पड़ती है) और क्या भूमि से जुड़े निर्णय पारदर्शी हैं। क्योंकि शहरों में भूमि के लिए मुकाबला करने वालों में सबसे कमजोर समूह गरीबों का है इस लिए सरकारों को भूमि की शासन सम्बन्धी नीतियों में सक्रिय रूप से गरीबों का पक्षधर होना चाहिए।

जब हम भूमि के अच्छे प्रबन्धन के बारे में सोचते हैं तो निम्न प्रकार के प्रश्न पूछे जाने चाहिए—हमारे शहर के वर्तमान भूमि कानूनों और नीतियों से किस को लाभ हो रहा है? निर्णय कौन करता है और उन्हें कैसे लागू किया जाता है? ये निर्णय किस प्रकार हमारी पारम्परिक संस्थाओं से सम्बद्ध हैं? और ये निर्णय किस प्रकार हमारे शहरों के गरीब परिवारों को प्रभावित करते हैं?

भूमि अभिशासन क्या है?

यूएन हैबीटैट भूमि अभिशासन की परिभाषा भूमि प्राप्त करने के निर्णय लेने, उसके प्रयोग करने की प्रक्रिया, उन निर्णयों को लागू करने के तरीकों तथा परस्पर विरोधी हितों में समांजस्य बैटाने के रूप में करता है। अन्ततः भूमि अभिशासन भूमि की शक्ति और राजनीतिक अर्थव्यवस्था से सम्बन्धित है।



चित्र: एनपीएल

गरीबों के लिए भूमि प्राप्त करने को सहज बनाने की दस रणनीतियां

भूमि और आवास की समस्याओं को हल करने का सबसे अच्छा तरीका अनेक मोर्चों पर समूहों की एक विस्तृत श्रेणी और उपागमों को सहयोग देना है।

सरकारें और विकास एजेन्सियां प्रायः इस विश्वास के जाल में फस जाती हैं कि भूमि की समस्याओं का एक अकेला हल है। अकेला समाधान दो कारणों से कोरी कल्पना है।

1 राजनीतिक सन्दर्भ, कानूनी ढांचे, भूमि स्वामित्व, शहरी इतिहास, रोजगार के स्रोत और सामुदायिक संगठनों के बीच अलग-अलग स्थानों पर काफी अन्तर होता है। कोई समाधान किसी एक स्थान पर सफल हो सकता है परन्तु दूसरे स्थान पर पूरी तरह असफल हो सकता है। इसी प्रकार कोई समाधान शहर के 20% लोगों के लिए अच्छा हो सकता है परन्तु शेष 80% के लिए अच्छा नहीं हो सकता।

2 एकल समाधान खोजने वाले जब एक ही दिशा में देखते हैं तो कई अच्छे अवसर चूक जाते हैं। कई मोर्चों पर प्रयोग करने और नये-नये तरीकों को अलग-अलग ढंग से अपनाने के समृद्ध क्षेत्र तथा अनेक समूहों के साथ अलग-अलग रणनीतियों को आजमाने वाले कोई न कोई कारगर समाधान पैदा कर लेते हैं। जो हल कारगर नहीं होते उन्हें भुलाया जा सकता है लेकिन जिनसे आशा बंधती है उनका समर्थन किया जा सकता है तथा उन्हें परिष्कृत करके विस्तार दिया जा सकता है तथा अन्य स्थानों पर उन्हें अथवा उनके अनुरूप समाधानों को अपनाया जा सकता है।

भूमि और इसकी सारी क्षमताओं को शहरी गरीब के लिए आवास सुनिश्चित करने के एक वृहद् तरीके के एक अंग के रूप में देखने की जरूरत है। भूमि से जुड़े मामलों को शहरी अभिशासन, शहरी नियोजन और ढांचागत बुनियादी सेवाओं के प्रावधान तथा गरीबों के आर्थिक और सामाजिक सशक्तीकरण के रूप में देखना चाहिए।

इन दस रणनीतियों पर अन्य तत्काल गाईडों की श्रृंखला में वर्णित रणनीतियों के साथ विचार करना चाहिए जिनमें स्थल और सेवाएं तथा निष्कासन के अन्य विकल्प (तत्काल गाईड 2 और 4), आवासीय वित्त (तत्काल गाईड-5), किराये के आवास (तत्काल गाईड 7) तथा समुदाय आधारित संगठनों की केन्द्रीय भूमिका (तत्काल गाईड-6) शामिल हैं।

नीति निर्माताओं को यह नोट करना चाहिए कि न्यून आय-आवासों के लिए भूमि एक राजनीतिक मुद्दा है। 10 रणनीतियों में से प्रत्येक भूमि तक गरीब की पहुंच को राजनीतिक इच्छा और इरादे के आधार पर घटा अथवा बढ़ा सकती है।



चित्र: यूपएसएड कोयपर प्रोजेक्ट

रणनीति-1:

अधिक कुशलता से योजना बनाना

जैसे-जैसे विकास, वृद्धि, प्रतिद्वन्द्विता और अटकलबजियों से एशियाई शहरों में भूमि की कीमतें बढ़ रही हैं वैसे ही प्रत्येक के आवास के लिए और विशेषतः गरीबों के लिए भूमि, सामर्थ्य से बाहर होती जा रही है। कम आय की आवास परियोजनाओं में भूमि की कीमत को कम रखने का एक तरीका अधिक कुशल नियोजन से प्रत्येक इकाई के लिए प्रयुक्त भूमि को न्यूनतम

रखना है। किसी नई आवासीय परियोजना अथवा सामुदायिक पुनर्विकास परियोजना को शुरू करते समय अच्छी योजना प्रति इकाई भूमि की कीमत को कम कर सकती है, अधिक दक्ष और अधिक सस्ती बुनियादी सुविधाएं उपलब्ध करवा सकती है जिससे आवासीयों को बेहतर जीवन गुणवत्ता का आनन्द प्राप्त हो सकता है। इसको करने के अनेक तरीके हैं।

1

अधिक सघनता के लिए योजना बनाना: प्रति इकाई भूमि की कीमत को कम करने का एक तरीका छोटे प्लाट विकसित करना, तंग गलियां और सघनता की योजनाएं बना कर सीमित भूमि में अधिक आवास बनाना है। इसका अभिप्राय भवन निर्माण नियमों को नरम करना भी हो सकता है क्यों कि प्रायः उच्च आय वर्ग की क्षमता के अनुरूप प्लाट के आकार झूठे मानकों पर बनाए जाते हैं अथवा भूमि प्रयोग के नियन्त्रण की नई नीतियों को लागू करना हो सकता है जो इस प्रकार के उच्च सघनता वाले आवासीय विकास को प्रोत्साहित करती हैं। कम आय वाली आवास परियोजनाओं के अनेक अच्छे उदाहरण हैं जिनमें अति सघन आवासों के नक्शे हैं तथा प्लाट के आकार भी निश्चित मानकों से छोटे हैं लेकिन फिर भी समुदायों के रहने के लिए जीवन्त, स्वस्थ एवं आराम देह हैं।

कतारबद्ध सादे मकान

अति सघन उच्च घनत्व एवं छोटे आकार के प्लाटों के माध्यम से रहने योग्य अच्छे मकान बनाने के सबसे अच्छे तरीकों में से एक तरीका मकानों को कतार में बनाना है जिनकी दीवारें सांझा हो तथा हवा के आवागमन के लिए आगे और पीछे से खुले हों। यदि मकान दो या तीन मन्जिल हों तो वे बड़े परिवारों के रहने के लिए काफी जगह दे सकते हैं भले ही प्रत्येक मन्जिल पर केवल एक ही कमरा हो तथा सामने और पीछे एक या दो मीटर खुली जगह बर्तन धोने, आपस में मिल बैठने, कपड़े लटकाने, खाना पकाने, रेहड़ी अथवा मोटर साईकल रखने अथवा छोटी दुकान खोलने के लिए काफी जगह दे सकती है। मुम्बई और बैकाक में 15 या 20 वर्ग मीटर के प्लाट पर काफी लोकप्रिय और सफल कतार बद्ध मकान हैं।



चित्र. एसीएकआर



चित्र. एसीएकआर

लोगों के साथ मिलकर योजना बनाना

अनेक लोगों का विश्वास है कि योजना के मुद्दे तकनीकी बातें हैं जिन्हें व्यवसायिक वास्तुकारों और इंजीनियरों पर छोड़ देना चाहिए लेकिन कुछ अच्छे योजनाकार वो लोग होते हैं जो स्वयं भीड़ भरी और सेवाओं से विपन्न बस्तियों में रह चुके हैं तथा अपने अनुभव से जानते हैं कि क्या स्वीकार्य है और क्या नहीं। जब गरीब समुदायों और अन्य स्टेक होल्डर्स को योजना प्रक्रिया की हर अवस्था में केन्द्रीय रूप से शामिल किया जाता है तो अन्तिम परिणाम एक बेहतर परियोजना होगी वहां रहने वालों के लिए अधिक उपयुक्त और अधिक स्वीकार्य होगी। ऐसे सामुदायिक वास्तुकारों की संवेदनशील भूमिका अति महत्वपूर्ण है, जो



चित्र: समुदाय

लोगों को सुनते हैं, सुझाव देते हैं और उनके विचारों को रेखा चित्रों और माडलों में रूपान्तरित करने में सहायता करते हैं।

2

बहुमन्जिलों मकानों के लिए योजना बनाना: प्रति इकाई भूमि की लागत को कम करने का एक अन्य विकल्प प्रत्येक प्लॉट पर एक से अधिक आवास इकाईयां निर्मित करना है अथवा आवासीय इकाईयों को कम, मध्यम और ऊँची ऊँचाई वाले भवनों पर बनाना है। एक ही भू खण्ड पर बनने वाली आवासीय इकाईयां जितनी अधिक होंगी उतनी ही प्रति इकाई भूमि की कीमत कम होगी। परन्तु यह याद रखना चाहिए कि इस प्रकार का उच्च घनत्व वाला विकास गरीब परिवारों को आवास देने की गारंटी नहीं है। ऊँचे भवनों का अर्थ है प्रति इकाई ऊँची निर्माण कीमत। नौकरी, बाजार, परिवहन और जन सुविधाओं के निकट कम जगह में रहने में केवल गरीबों की ही रूचि नहीं होती जैसा अनेक यूरोपीय शहरी केन्द्र दर्शाते हैं कि अच्छी और प्रमुख जगह पर घने मकानों की काफी मांग हो सकती है और इस कारण गरीबों के लिए मंहगे हो सकते हैं। इसके अतिरिक्त ऊँची इमारतें अनेक गरीब लोगों के अनुकूल नहीं हो सकती जो प्रायः अपने घरों का आर्थिक उद्देश्यों के लिए भी प्रयोग करते हैं।

3

दक्षतापूर्ण योजना बनाना: कई लोग मानते हैं कि महंगी शहरी भूमि का सबसे दक्षतापूर्ण प्रयोग करने का तरीका एक शरणार्थी शिविर की तरह आपस में काटने वाली गलियों के जालीनुमा आयताकार क्षेत्र में मकानों की कतारें बनाना है। लेकिन इस प्रकार के नक्शे से पड़ोस की भावना निर्मित नहीं होती और न ही अधिक आत्मीय सार्वजनिक स्थान निकलते हैं जहां खेलने, वस्तुओं को बेचने, खुले बाजार अथवा वृक्षारोपण जैसी गतिविधियों को बढ़ावा मिलता हो। वास्तव में आवासों को बन्द गलियों के इर्द गिर्द समूह के रूप में, आंगन और छोटे वर्गों के इर्द गिर्द बनाया जा सकता है और फिर भी भूमि का दक्षतापूर्ण प्रयोग हो सकता है तथा सस्ती ढांचागत लाइनों को स्थापित किया जा सकता है।

4

कारों के लिए नहीं, पैदल यात्रियों के लिए सड़क योजनाएं बनाना: शहरी भवन नियम प्रायः आवासीय सड़कों को बड़ी गाड़ियों के लिए चौड़ा बनाना मांगते हैं। यदि उच्च आय मानकों को कम आय वाले क्षेत्रों में अपनाया जाए तो काफी भूमि सड़कों में व्यर्थ चली जाएगी और बनने वाले आवासों की संख्या काफी कम हो जाएगी तथा प्रति इकाई ढांचागत लागत भी तेजी से बढ़ जाएगी। कम आय क्षेत्रों में कुशल, रहने योग्य और सस्ते आवास बनाने के लिए योजना बनाने के सबसे अच्छे तरीकों में एक तरीका सड़कों को और गलियों की चौड़ाई को पैदल चलने वालों की तुलना में कम करना है। यह केवल इतने चौड़े होने चाहिए कि आपातकाल में एम्बुलेंस और फायर ब्रिगेड की गाड़िया प्रवेश कर सकें। यह भी स्पष्ट हो चुका है कि कारों के लिए अच्छी पहुंच वाली आवासीय परियोजनाएं मध्यम वर्ग के परिवारों के लिए वर्गीकृत की जाती हैं।



चित्र: एसीएफआर

केवल शब्दों में...

मुम्बई शहर की विकास योजना ऐसे क्षेत्रों से भरी हुई है जिन पर "आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के लिए आवास" चिन्हित है। लेकिन जब पट्टी पर रहने वाली गरीब औरतों ने स्वयं को संगठित किया और आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के लिए प्लाट दूढ़ने को निकलीं तो उन्हें शापिंग सेन्टर, उच्च आय की आवासीय कालोनियां, फ़ैक्ट्रियां तथा सिनेमा हाल मिले।

भूमि प्रयोग के नियम

दक्षिण एशिया के कई शहरों में भूमि प्रयोग नियमों को न्यून-आय आवासों के लिए भूमि अलग से रखने की रणनीति के रूप में योजना बद्ध ढंग से प्रयोग किया गया है। इन भूमि आरक्षणों के पीछे इरादा काफी अच्छा है परन्तु इन नियन्त्रणों से उन स्थानों पर न्यून आय आवासों का विकास किया जाना सुनिश्चित नहीं हुआ। जब स्वैच्छिक संस्थाएं, सामुदायिक समूह अथवा सरकारी आवासीय एजेंसियां इरादे अनुसार भूमि को आवास निर्माण हेतु प्रयोग करने का प्रस्ताव करती हैं तो प्रायः उन्हें काफी मजबूत बाजारी ताकतों के प्रतिरोध का सामना करना पड़ता है और यही ताकतें निर्धारित करती हैं कि किसी भूखण्ड को वास्तव में कैसे प्रयोग किया जाता है भले ही उसका वर्गीकरण कैसा भी किया गया हो।

जब भूमि प्रयोग के नियम शहरी भूमि को आवास के लिए अलग से रखते हैं तो वे प्रायः निश्चित करते हैं कि उस भूमि को किस प्रकार आगे विभाजित किया जा सकता है, कितना घनत्व तथा कितनी ऊँचाई के भवनों की अनुमति होगी और किस प्रकार की ढांचागत सुविधाएं प्रदान की जाएंगी इस प्रकार के नियम यथार्थ से परे के मानकों को लागू करके आवासों को महंगा और कम करने की दिशा में काम

करते हैं जो प्रभावकारी ढंग से विकसित किए जा सकने वाले औपचारिक आवासों को सीमित करते हैं विशेष रूप से निम्न स्तर के। इससे काफी लोग अनौपचारिक भूमि और बस्तियों में घटिया जीवन जीने की स्थितियों में रहने को चले जाते हैं।

भूमि प्रयोग के नियम आवास के लिए भूमि प्राप्त करने में गरीबों के सहायक हो सकते हैं

भूमि प्रयोग और भवन नियमों को गरीबों की वास्तविक आवश्यकताओं के अनुरूप बनाने के लिए समायोजित किया जा सकता है। वे औपचारिक बाजार में उपलब्ध सस्ते मकानों की संख्या में उल्लेखनीय वृद्धि कर सकते हैं। इसके साथ ही भूमि प्रयोग के नियम, जो कम-आय आवासों के लिए भूमि अलग रखते हैं, संगठित समुदायों के लिए भूमि को खोजने तथा उस भूमि को वास्तविक कम आय वर्ग के आवासों के लिए प्रयोग करने हेतु बातचीत करने का एक सशक्त साधन बन सकते हैं।

रणनीति-2: भूमि का बेहतर सूचनातंत्र

गरीबों के आवास हेतु भूमि प्रदान करने की सबसे महत्वपूर्ण पूर्वशर्तों में से एक शर्त सुचारु रूप से काम करने वाली भूमि सूचना व्यवस्था का होना है। यदि किसी शहर में भूमि रिकार्ड स्पष्ट नहीं है तो शक्तिशाली हितों द्वारा भूमि प्रयोग में विभिन्न प्रकार से हेरा फेरी करने का मौका रहता है और इस प्रकार की हेरा फेरी से गरीब को हमेशा ही हानि होती है। इसके साथ ही यदि स्वामित्व अधिकार अनिश्चित हैं तो आप गरीब को भूमि नहीं दे सकते और न ही लीज पर दे सकते हैं क्योंकि इससे बेदखली का खतरा बना रहता है।

भूमि का अच्छा सूचना तंत्र भूमि प्रबन्धन की अच्छी योजना का एक अनिवार्य यन्त्र है ताकि किसी शहर के भूमि संसाधनों का कुशलता एवं न्यायोचित ढंग से इसके सभी वासियों, इसकी अर्थव्यवस्था और इसके पर्यावरण के लाभ हेतु प्रयोग किया जा सके। भूमि की स्पष्ट सूचना के बिना किसी शहर की सड़कों उसके लिए ढांचागत सुविधाओं के तंत्र, सामाजिक सुख सुविधाएं, जन सुविधाएं और आवासों के लिए योजना बनाना बहुत कठिन हो जाता है।

भूमि अधिकारों और भूमि सौदों के विश्वसनीय और अद्यतन सार्वजनिक रिकार्ड का अभाव भी एक प्रभावशाली, पारदर्शी भूमि बाजार को विकसित करने में बाधक हो सकता है। भूमि के खराब रिकार्ड से अनौपचारिक भूमि बाजारों की वृद्धि होती है तथा

काफी बड़ी संख्या में सौदों के दर्ज न होने से शहरों को सम्पत्ति कर और राजस्व की बड़ी हानि होती है। भूमि के खराब रिकार्ड से भूमि के नकली स्वामित्व और झूठे भूमि विक्रय के उदाहरण बढ़ते हैं और पुनः समझौते अथवा भूमि के पुनः समायोजन के मामलों में पर्याप्त क्षतिपूर्ति सुनिश्चित कर पाना कठिन हो जाता है।

लोगों के हाथ में...

जब गरीब समुदायों की शहर में कौन सी भूमि उपलब्ध है, कौन उसका स्वामी है, कितनी उसने बेच दी है और उस जैसी भूमि की कितनी कीमत है, जैसी जानकारी तक पहुंच होती है तो इससे उन्हें आवास हेतु सम्भावित भूमि ढूँढने तथा उसकी कम कीमत के लिए सौदेबाजी करने में सहायता मिलती है। आकाशीय फोटो, भूमि रिकार्ड और जी.आई.एस. जैसे सिस्टमों का प्रयोग करना अब केवल हमारे शहरों के शिक्षित संभ्रान्त वर्ग का विशेषाधिकार नहीं रह गया है। पूरे एशिया में संगठित गरीब समुदाय और उनके नेटवर्क इन हाई-टेक भूमि सूचना तंत्रों को सार्वजनिक अथवा निजी खाली पड़ी भूमि के क्षेत्र ढूँढने तथा अपनी आवासीय परियोजनाओं के लिए भूमि प्राप्त करने में बातचीत करने हेतु एक सशक्त साधन के रूप में पा रहे हैं।

कोई रामबाण नहीं होता ।

भूमि के रिकार्ड की अच्छी व्यवस्था कोई रामबाण नहीं है। अत्यधिक परिष्कृत भूमि रिकार्ड व्यवस्थाएं और डिजिटलाईज्ड कैंडस्ट्रल ढांचे में शक्तिशाली हित समूह हेराफेरी कर सकते हैं और बाजारी ताकतों द्वारा एक तरफ किए गए गरीबों को अभी भी शहरों से बाहर निकाला जा सकता है। अच्छी भूमि सूचना के परिणाम स्वरूप बढ़ी पारदर्शिता से ऐसा कर पाना कठिन है।



चित्र: एसीएचआर

आपके शहर की भूमि सूचना की जांच सूची

शहरी भूमि की अच्छी सूचना निर्मित करने और कायम रखने की लागत काफी ऊँची है और इसमें प्रबन्धन, क्षमता और प्रौद्योगिकी के कई परिवर्तनीय तत्व सम्मिलित हैं। यही एक कारण है जिसके फलस्वरूप अधिकांश विकासशील दुनिया में सारी शहरी भूमि के 30% से कम को सार्वजनिक रजिस्ट्रियों में दर्ज किया जाता है। यदि किसी शहर की भूमि सूचना व्यवस्था को जनसाधारण, विशेषतः गरीबों के लिए प्रभावकारी एवं उपयोगी होना है तो इसको सबकी पहुँच के भीतर, पारदर्शी और सस्ता होना चाहिए। अतः एक अच्छे भूमि सूचना तन्त्र में क्या होना चाहिए?



चित्र: सीओडी

- 1 भूमि सूचना व्यवस्थाएं** प्रायः भूमि के विषय में जानकारी को व्यवस्थित करने की कम्प्यूटर पर आधारित प्रक्रिया है जिसमें भूमि की स्थिति आकार, सीमाएं, स्वामित्व, वर्तमान तथा अतीत में किया गया प्रयोग अथवा सम्भव प्रयोग सम्मिलित होते हैं। भूमि सूचना तन्त्र भिन्न-भिन्न प्रकार के हैं जिनमें शुद्धता का अलग-अलग परिमाण होता है जो इस बात पर निर्भर करता है कि उसे किस लिए निर्मित किया गया है जैसे कि शहरी नियोजन के लिए, कानूनी मामलों के लिए अथवा टैक्स हेतु
- 2 भूमि के रिकार्ड** भूमि के विशिष्ट खण्डों के अधिकार के विषय में जानकारी का लिखित रिकार्ड होता है तथा भूमि के प्रयोग एवं स्वामित्व का कानूनी प्रमाण एवं सक्ष्य होता है। किस के पास क्या अधिकार है? जैसे प्रश्नों के उत्तर देता है। भूमि प्रबन्धन की अच्छी व्यवस्था स्थापित करने के लिए पहले कदम के रूप में सरलीकृत भूमि रिकार्ड स्थापित करना चाहिए। इन प्रक्रियाओं को समय के साथ तब प्रौन्त किया जा सकता है जब तकनीकी बाधाओं को पार कर लिया जाता है और शहर की सांस्थानिक एवं मानवीय संसाधन क्षमता विकसित हो जाती है।
- 3 कैंडस्टर्स** भूमि का सार्वजनिक रिकार्ड होता है जिसमें सर्वेक्षण तथा मानचित्र होते हैं जो किसी शहर के अन्दर की भूमि के स्वामित्व तथा मूल्य का वर्णन करते हैं। किस के पास क्या अधिकार है और कहां है? जैसे प्रश्नों के उत्तर देता है। कैंडस्टर्स को निरन्तर अद्यतन बनाना होता है क्योंकि भूमि का प्रयोग और स्वामी बदल जाते हैं जो प्रायः भूमि पंजीकरण और भूमि स्वामित्व के रिकार्ड से जुड़े होते हैं।
- 4 भूमि पंजीकरण व्यवस्थाएं** भूमि के टुकड़ों पर अधिकार की सारी सूचनाएं दर्ज करती हैं और भूमि स्वामित्व का कानूनी साक्ष्य रखती हैं। सभी प्रकार के परिवारों के लिए प्रभावकारी होने के लिए भूमि सूचनाओं की धारणाधिकार के विकल्पों की पूरी श्रृंखला पर पकड़ होनी चाहिए जिनकी इस गाईड में चर्चा की गई है।

स्रोत: यूएन हैबीटैट 2004 (b) से उद्धृत



क्या भूमि पर कर लगाने से सहायता मिलती है?

क्या एशिया में कोई ऐसा देश है जहाँ सम्पत्ति कर की अच्छी व्यवस्था ने गरीब लोगों की भूमि तक पहुंच को आसान बनाया हो? इस सम्बन्ध में निश्चित रूप से कुछ कह पाना कठिन है, लेकिन एक बात स्पष्ट है कि यदि अटकलबाजों द्वारा खाली छोड़ दी गई भूमि पर कर लगाना, उस भूमि को बाजार में लाने हेतु प्रेरक हो सकता है तो इसका अर्थ है कि भूमि की आपूर्ति बढ़ जाएगी और भूमि की कुल कीमत कम हो जाएगी। यह स्थिति गरीबों सहित उन सब के लिए अच्छी है जिन्हें भूमि की आवश्यकता है।

रणनीति-3: भूमि कराधान की बेहतर व्यवस्थाएं

हजारों वर्षों से पूरी दुनिया में भूमि कराधान विभिन्न सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए राजस्व पैदा करने के मुख्य तरीकों में से एक रहा है। भूमि पर कर लगा कर-और विशेषतः खाली छोड़ दी गई भूमि पर कर लगाना शहरी सरकारों के लिए एक वित्तीय साधन रहा है जिसका प्रयोग भूमि की अटकल बाजी को हतोत्साहित करने तथा विभिन्न उद्देश्यों के लिए अति आवश्यक विकसित भूमि की नियमित आपूर्ति को सुनिश्चित करने हेतु किया जा सकता है। किसी शहर में भूमि की नियमित आपूर्ति का प्रभाव भूमि की कुल कीमतों को कम रखता है जिससे गरीबों के लिए आवास हेतु भूमि प्राप्त करना सरल हो जाता है। भूमि पर विभिन्न कर व्यवस्थाओं के अनुसार भिन्न-भिन्न तरीकों से कर लगाए जाते हैं लेकिन एशिया में ये सब तीन प्रमुख वर्गों के अन्तर्गत आते हैं।

1 **पूंजीगत लाभ** पर कर केवल तभी लगाया जाता है जब भूमि को बेचा जाता है। इसका सिद्धान्त यही है कि किसी भूखण्ड को बेचने से अर्जित लाभ पर, किसी अन्य आय की भांति, कर लगाना चाहिए।

2 **खाली भूमि** खाली भूमि पर कर उन स्वामियों से लिया जाता है जो भूमि को अप्रयुक्त छोड़ देते हैं; जिसका उद्देश्य खाली पड़ी भूमि के स्वामी होने को अलाभकारी बनाना, भूमि की

सट्टेबाजी और अटकल बाजी को हतोत्साहित करना तथा भूमि पर पूंजी निवेश का पूरी तरह लाभ उठाने को प्रोत्साहित करना है।

3 **भूमि प्रयोग पर कर** कुछ देशों में भूमि तथा उस भूमि पर बने किसी प्रकार के भवन पर अलग-अलग कर लिए जाते हैं ताकि एक व्यक्ति दो अलग-अलग दरों पर कर दे सके अथवा अलग-अलग लोग एक ही जगह का कर दे सकें-एक तो भूमि का स्वामी तथा दूसरा भवन का स्वामी। कुछ देश किसी शहर में जन सेवाओं के प्रावधान को वित्त प्रदान करने हेतु इस कर व्यवस्था का प्रयोग करते हैं जो भूमि तथा भूमि के प्रयोग को विभाजित करती है।

अधिकांश एशियाई शहरों में भूमि कराधान की इन नीतियों को राजनीतिक वर्ग का अधिक समर्थन नहीं मिला है, क्योंकि उनमें से अधिकांश स्वयं भूमि के क्रेता और अटकलबाज होते हैं और प्रायः ऐसी नीतियों के क्रियान्वयन को सम्पत्ति का मूल्य कम आंक कर, रिश्वत तथा कर चोरी द्वारा बाधित करते हैं। प्रायः भूमि पर अधिक कर लगाने से भूमि के सौदे छुपाए जाते हैं, जिसके परिणामस्वरूप भूमि का अनौपचारिक उप-विभाजन तथा बिक्री के झूठे रिकार्ड तैयार होते हैं।

भूमि कराधान क्यों उचित है?

1 तुलनात्मक दृष्टि से यह शहरी राजस्व आसानी से उत्पन्न करता है। 'भूमि कर' बाजार की यान्त्रिकी को प्रभावित नहीं करते अथवा कुछ अन्य करों की भांति स्थानीय अर्थ व्यवस्था पर बोझ नहीं डालते। भूमि पर कर लगाना आसान और दक्षता पूर्ण है क्योंकि इसमें भूमि के स्वामी तथा भूमि के मूल्य तक पहुंचना व्यक्तिगत आय अथवा बिक्री सौदों तक पहुंचने से बहुत आसान है। भूमि कर की चोरी बहुत कठिन है क्योंकि भू-सम्पत्ति को छुपाया नहीं जा सकता, करों की हेराफेरी अथवा इलैक्ट्रॉनिक डाटा सिस्टम में गुम नहीं किया जा सकता। यहां तक कि बहुत गरीब देशों में भी जब तक भूमि प्रशासन और भूमि रिकार्ड व्यवस्था स्थापित करने के प्रयास किए जाएंगे तब तक भूमि कराधान नीति लागू करने के साधन उपलब्ध रहेंगे।

2 इससे बाजार में अधिक भूमि आती है। जब एक भू-स्वामी को अपनी खाली पड़ी भूमि पर काफी अधिक टैक्स देना पड़ता है तो उसके पास भूमि को खाली अथवा अप्रयुक्त रखने का कोई प्रेरक कारण नहीं होता। कुछ देशों में स्थानीय सरकारें अटकल बाजी से लड़ने तथा विकसित भूमि के प्रयोग को अधिकतम बनाने के लिए उत्तरोत्तर भूमि कर व्यवस्थाएं लागू करती हैं। जब इस प्रकार के कर को ठीक लागू किया जाता है तो इससे शहर में भूमि आपूर्ति के सकारात्मक परिणाम निकलते हैं और इससे भू स्वामी या तो अपनी भूमि विकसित करते हैं अथवा इसके विकास हेतु सरकारी या प्राइवेट क्षेत्र के अभिकर्ताओं के साथ सौदे बाजी हेतु प्रेरित होते हैं। इन सबसे अति आवश्यक शहरी भूमि अधिक लोगों की पहुंच में आती है।

3 यह विकास के लाभों को अधिक न्यायोचित ढंग से विभाजित करता है। भू-स्वामी बिना कुछ किए अथवा बिना किसी निवेश के प्रायः अपनी भूमि की कीमत बढ़ने की प्रतीक्षा मात्र से ही काफी धन एकत्रित कर लेते हैं। जब कोई सरकार सड़कों के सुधार एवं पहुंच को अच्छा बनाने की योजना विकसित करती है, ढांचागत सुविधाओं और सार्वजनिक परिवहन का विस्तार करती है और शहर के किसी भाग में शहरी जीवन जीने तथा सामाजिक सुविधाओं को बढ़ाती है तो उस क्षेत्र की भूमि की कीमतें तुरन्त ही बढ़ जाती हैं। इस प्रकार उस क्षेत्र के भू-स्वामियों की धन सम्पदा इस सरकारी निवेश के परिणाम स्वरूप बढ़ जाएगी। नैतिक प्रश्न यह है कि इस आर्थिक लाभ का आनन्द क्या केवल व्यक्तिगत भू-स्वामी को ही मिलना चाहिए अथवा पूरे समाज की इस लाभ में हिस्सेदारी होनी चाहिए। कुछ देशों में भूमि के मूल्य पर कराधान की व्यवस्था का प्रयोग, इस प्रकार के क्षेत्र विकास में सरकारी निवेश के कुछ भाग की पूर्ति हेतु उस विकास से लाभान्वित हुए भू-स्वामियों पर कर लगाने के माध्यम से किया जाता है।

भूमि कराधान किस प्रकार कार्य करता है?

किसी भूखण्ड (अथवा इस भूखण्ड पर निर्मित भवन) पर लगने वाले करों की गणना अनेक पहलुओं के आधार पर की जाती है जिसमें इसकी अनुमानित कीमत, आकार, स्थिति, जनसुविधाओं तथा परिवहन एवं शहर के मास्टर प्लान तथा भूमि प्रयोग अध्यादेशों के अन्तर्गत निर्धारित उद्देश्य—जिसके लिए भूमि का प्रयोग किया जा रहा है इत्यादि को सम्मिलित किया जाता है।

इन सभी गणनाओं के लिए सरकार की सक्रिय सहभागिता की आवश्यकता है कि इन सभी पक्षों को निर्धारित करने के लिए सूचना को अद्यतन किया गया है, करों का सही ढंग से आकलन किया जाए, बिल बनाए जाएं और टैक्स संग्रहीत किया जाए। भूमि कर व्यवस्थाएं स्थापित करते समय भूमि विवाद समाधान और कर दाता सेवाओं का भी ध्यान रखा जाए।



यह एक समझौता है:

भूमि सहभागिता में अन्ततः परिवारों को छोटे भूखण्डों में सिमटना पड़ता है लेकिन लाभ यह है कि वे अनाधिकृत कब्जा धारी नहीं रहते और अपनी भूमि के कानूनी स्वामी अथवा किरायेदार बन जाते हैं। भू-स्वामियों को व्यापारिक विकास हेतु थोड़ी कम भूमि मिलती है परन्तु वे मान-सम्मान, समय और पैसे की हानि से बच जाते हैं जो गरीब परिवारों के समूह को निष्कासित करने पर खर्च होता।

रणनीति-4: भूमि सहभागिता

भूमि सहभागिता गरीब समुदायों (जिन्हें अपने आवास के लिए भूमि की आवश्यकता है और जो कब्जा कर लेते हैं) और निजी अथवा सरकारी भू-स्वामियों (जो भूमि को विकसित करने के लिए वापिस पाना चाहते हैं) के बीच शहरी भूमि विवादों को सुलझाने हेतु एशिया की अपनी रणनीति है।

यह कैसे कार्य करती है: नियोजन और वार्ता के बाद भूमि की सहभागिता के लिए किसी समझौते पर पहुंचा जाता है। समुदाय को अपने आवास पुनर्निमित्त करने के लिए भूमि का एक भाग बेचा अथवा लीज पर दिया जाता है (प्रायः व्यवसायिक दृष्टि से सबसे कम सम्भावना वाला भाग) और शेष भूमि भू-स्वामी को विकसित करने के लिए लौटा दी जाती है। लोगों को कितनी भूमि तथा भू-स्वामी को कितनी मिलेगी—यह वार्ताओं के दौरान निश्चित किया जाता है और अन्त में सभी को लाभ होता है।

भूमि सहभागिता प्रायः एक लम्बी और जटिल प्रक्रिया है और सभी स्थितियों में कारगर नहीं होती। लेकिन जैसे जैसे भूमि सहभागिता की अधिकाधिक परियोजनाओं को थाईलैण्ड, कम्बोडिया, भारत और इन्डोनेशिया जैसे देशों में अधिकाधिक लागू किया जा रहा है, वैसे वैसे यह रणनीति समुदायों, सरकारों, आवासीय व्यवसायियों और भू-स्वामित्व वाली एजेन्सियों में सुपरिचित और अच्छी तरह समझी जा रही है और वार्ताओं तथा विकास पर लगने वाला समय घट रहा है।

किसी सफल भूमि सहभागिता योजना के पीछे सशक्त सामुदायिक संगठन, वार्ता में सहायता करने वाले कुशल मध्यस्थ तथा भूमि सहभागिता की वैकल्पिक योजना बनाने वाले अच्छे तकनीकी सहायक होने चाहिए जो ठीक से समझौता करवा सकें। लेकिन भूमि सहभागिता के मूल में परस्पर विरोधी आवश्यकताओं और मांगों को एक समझौते में रूपान्तरित करने की क्षमता भरी प्रक्रिया है—जो एक मूर्त रूप लेती है और सभी पक्षों को स्वीकार्य होती है।

भूमि सहभागिता शहरी समृद्धि की मलाई को थोड़ा अधिक न्यायोचित ढंग से वितरित करती है।

- भू-स्वामी कुछ भूमि को तुरन्त विकास के लिए खाली करवा सकते हैं और निष्कासन की लम्बी कानूनी प्रक्रिया की कीमत और समय को बचा सकते हैं।
- स्लमवासी वहीं बने रहते हैं जहां वे रह और काम कर रहे थे तथा भूमि पर सुरक्षित धारणाधिकार (टेन्चोर) प्राप्त करते हैं और अपने समुदाय को जोड़े रखते हैं।
- सरकारों को शहर के गरीब समुदायों में बांटने के लिए कोई दाम लगाए बिना अति आवश्यक भूमि और आवास मिल जाते हैं।

क्लॉग लुमनू (बैंकाक) में भूमि सहभागिता

20 वर्ष पूर्व जब लोग वहां पहली बार पहुंचे तो उप नगरीय बैंकाक में नहर के किनारे का छोटा समुदाय क्लॉग लुमनू प्रत्येक चीज से दूर था। लेकिन 1997 तक क्षेत्र में कुलीन लोग रहने लगे तो भू-स्वामियों ने उन्हें निष्कासित करने तथा भूमि को व्यवसायिक दृष्टि से विकसित करने का निर्णय लिया। कुछ आवासी भू-स्वामी द्वारा दी गई नकद क्षतिपूर्ति को स्वीकार कर अन्यत्र चले गए। लेकिन 49 परिवार निकट ही काम करते थे तथा उनके पास अन्यत्र जाने के लिए कोई स्थान नहीं था इस लिए वे वहीं जमे रहे। 2000 में निष्कासन संघर्ष तेज हो गया, समुदाय के दो सदस्यों को जेल में डाल दिया गया और अन्य लोगों ने भू-स्वामी के विरुद्ध कोर्ट केस कर दिया जो वह हार गए। लड़ाई तेज हो गई। लोग उसी जगह बने रहे। क्लॉग लुमनू के आवासी बौकाक के नहर किनारे स्थित समुदायों के बड़े नेटवर्क से जुड़े जिन्होंने उन्हें स्वयं को संगठित करने एवं जिला कर्नॉल अधिकारियों से निबटने का रास्ता दिखाया तथा बचत एवं ऋण समूह बनाने में सहायता की।

इस बीच निष्कासन संघर्ष जारी रहा। संयोग से नहर किनारे पर बसे समुदायों से कुछ वरिष्ठ नेताओं ने एक समझौते पर वार्ता करने में सहायता की जिसमें भू-स्वामी, शेष भूमि को वापस लौटा देने के बदले में लोगों को उनके आवास के लिए दीर्घकालिक लीज पर भूमि का एक छोटा भाग देने को सहमत हो गए।

जिला कार्यालय के मध्यस्थ होने के कारण लोग भू-स्वामी से अपने भाग की भूमि को बाजार भाव से कम, मात्र 750 बाहट प्रति वर्ग मीटर की दर से खरीदने का समझौता कर पाए। समुदाय ने स्वयं को सहकारी समिति के रूप में पंजीकृत करवाने के उपरान्त सामुदायिक संगठन विकास संस्थान से भूमि खरीदने के लिए 1% की दर से ऋण लिया और व्यक्तिगत परिवारों को 3% की दर से दे दिया और इस 2% के अन्तर को समन्वय, सामाजिक गतिविधियों, अतिथियों के स्वागत एवं



चित्र: एसीकव्हा

धार्मिक उत्सवों पर खर्च किया।

क्लॉग लुगनू के लोगों ने सामुदायिक संगठन विकास संस्थान के युवा वास्तुकारों के साथ 49 परिवारों के लिए क्षेत्र में निर्माण हेतु चार कम कीमत के आवास माडल विकसित करने तथा एक सक्षम नक्शा बनाने के लिए काम किया। पहले तीन माडलों को इस तरह डिजाइन किया गया कि भूमि और आवासीय ऋण लौटाने के बाद कमरों को तब अन्तिम रूप दिया जा सके जब उनके पास पैसा और भवन सामग्री फालतू हो। लोगों ने नए नक्शे में चार प्लॉटों को सामुदायिक केन्द्र के लिए रखा जिसे लोगों ने सुन्दर माडलों और रेखा चित्रों के माध्यम से युवा वास्तुकारों के साथ डिजाईन किया। लोगों द्वारा स्वयं निर्मित केन्द्र में बच्चों की देख भाल के लिए डे-केयर सेन्टर, सामुदायिक रसोई तथा सहकारिता का कार्यालय भी था।



चित्र: एसीकव्हा

स्रोत: सीओडीआई 2008

रणनीति-5: भूमि का पुनर्समायोजन

भूमि पुनर्समायोजन, भूमि के अनेक साथ लगते टुकड़ों को जोड़ने (जिनके स्वामी अलग अलग लोग हों) तथा सम्पत्ति की सीमाओं को मिटा कर एक बड़ा स्थान तैयार करके, उस पर नयी योजना बद्ध पुनर्विकास परियोजना शुरू करने का एक तरीका है। भूमि पुनर्समायोजन स्कीमें प्रायः पुराने, कमजोर और अन्दरूनी शहर में कम आबादी वाले क्षेत्रों को नई, घनी आबादी वाले, कम आकार (क्षेत्रफल) के अधिक आवासीय प्लाटों, अधिक सक्षम नक्शों तथा बेहतर जन सुविधाओं और ढांचागत सेवाओं में रूपान्तरित करने के लिए शुरू की जाती हैं। यदि परियोजना काफी बड़ी हो तो मास्टर प्लान में वहां पार्क, खेल के मैदान, स्कूल और दुकाने भी हो सकती हैं।

स्कीम में शामिल होने को सहमत होने पर तथा अपनी भूमि छोड़ने के बदले में प्रायः भू-स्वामियों को नए उप-विभाजन में बेचने अथवा आवास निर्मित करने के लिए एक या दो प्लाट इस आशा के साथ प्राप्त होते हैं कि नई परियोजना में छोटे प्लाटों को काफी ऊंचे दाम प्राप्त होंगे। भूमि के पुनर्समायोजन की प्रक्रिया में कई कदम उठाने होते हैं। प्रथम तो भूमि की कीमत तय करनी होती है

और प्राथमिक पुनर्समायोजन योजनाओं का एक सेट तैयार करना होता है। तब इन पुनर्समायोजन विकल्पों पर भू-स्वामियों तथा कब्जाधारियों के बीच चर्चा और विचार होता है जो प्रायः पुनर्समायोजन के अन्तिम रूप लेने में सम्मिलित होते हैं। तब नई स्कीम में भू-स्वामियों को उनके पहले की भूमि की कीमत के अनुसार, न कि आकर के अनुसार प्लाट आबंटित किए जाते हैं।

भूमि पुनर्समायोजन प्रतिवर्ष हजारों इकाइयां निर्मित न कर सकती हो परन्तु इसका कई तरीकों से शहरी गरीबों को भूमि और आवास प्रदान करने के लिए प्रयोग किया जा सकता है— विशेषतः जहां वर्तमान अनौपचारिक बस्तियां उसी स्थल पर पुनः विकसित हो रही हैं।

क्योंकि भूमि पुनर्समायोजन एक जटिल प्रक्रिया है और आवश्यक है कि निर्णय सर्वसम्पत्ति से हो इस लिए प्रायः इसमें कई वर्ष लग जाते हैं और इसमें अच्छी कुशल सेवा और संवेदनशील डिजाईन के सहयोग की आवश्यकता होती है।

1 सरकारी प्रबन्ध में भूमि पुनर्समायोजन

कुछ स्थानों पर सरकारी एजेन्सियों ने शहर के अन्दरूनी क्षेत्रों में भूमि पुनर्समायोजन की स्कीमें प्रारम्भ एवं लागू की हैं और उनमें से कुछ में न्यून आय कब्जाधारकों को शामिल करने के प्रावधान हैं। इन मामलों में सरकार नयी स्कीम के अन्तर्गत कुछ प्लाटों अथवा भूमि के एक भाग को विशेष रूप से न्यून-आय आवासों के लिए किसी क्रास सब्सिडी प्रक्रिया के रूप में आरक्षित कर सकती है।

भूमि को पूल करना भी भूमि पुनर्समायोजन की एक अन्य तकनीक है जिसमें पूरी पुनर्विकास प्रक्रिया को एक विशेष सरकारी एजेंन्सी द्वारा लागू किया जाता है और एक परियोजना क्षेत्र के अन्तर्गत भूमि अधिकार रखने (प्रायः स्वामी और किरायेदार) वालों

की सहभागिता अनिवार्य है। अब तक भूमि पूल करने को केवल समृद्ध एशियाई देशों जैसे ताईवान, जापान और कोरिया के अन्दरूनी भागों में ही लागू किया गया है।

लेकिन इन में से अधिकांश मामलों में पुनर्विकास के कारण भूमि की कीमतों में वृद्धि, कुलीनीकरण की प्रक्रिया तेज हुई है और इन सबसे न्यून आय कब्जा धारियों की धारणाधिकार की असुरक्षा बढ़ी है और उन्हें अपने पड़ोस से धकेल कर बाहर कर दिया गया है। यदि गरीबों की भूमि समस्या को बिगाड़ने के बजाय हल करना है तो भूमि पूल करने की प्रक्रिया की गम्भीर त्रुटियों पर काबू पाना आवश्यक है।

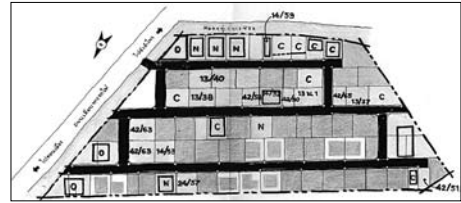
2 वर्तमान स्लमों में भूमि पुनर्समायोजन

जब कब्जाधारी समुदाय किसी प्रकार के धारणाधिकार को सुरक्षित कर पाने के लिए सौदेबाजी (भूमि खरीद कर या लीज़ पर दे कर) करने तथा उसी भू-खण्ड पर अपने आवास को पुनर्विकसित करने योग्य होते हैं तब प्रायः आवासीय भूमि पुनर्समायोजन का विकल्प चुनते हैं जिसके अनुसार वे वहां बने भवन को ध्वस्त करके अधिक सघन और प्लाटों के अधिक प्रभावकारी

नक्शे द्वारा बिलकुल नया समुदाय निर्मित करते हैं जिसमें अधिक परिवारों को सम्मिलित करने तथा भूमि खरीदने और समुदाय पुनर्निमित्त करने की प्रति इकाई कीमत घटाने की गुन्जाईश होती है। कुछ आवासीय शिकायत कर सकते हैं कि उन्हें अपने वास्तविक कब्जे से बहुत कम मिला है परन्तु परिणाम यह है कि उनके छोटे प्लाट उन्हें सुरक्षित धारणाधिकार के साथ मिले हैं।



चित्र: एपीएक्यार



चित्र: सीओडीआई



चित्र: सीओडीआई



चित्र: सीओडीआई

पहले: निष्कासन की धमकी के बाद बैंकाक में चलेरमचाय निमित्तमाय के स्थान पर स्लम वासियों ने अपने कब्जे वाली भूमि को सस्ते में खरीदने और भूमि पुनर्समायोजन रणनीति का प्रयोग करके नये आवास बनाने का सौदा किया

बाद में: भूमि और आवास की प्रति इकाई कीमत कम करने के लिए समुदाय ने 41 मूल मूल प्लाटों के स्थान पर 89 आवासीय प्लाटों का सघन नक्शा बना कर अपने समुदाय के पुनर्विकास का निर्णय लिया

3 परस्पर जुड़ी अनेक बस्तियों को शामिल करके भूमि पुनर्समायोजन

गरीब और अनौपचारिक बस्तियों में भूमि पुनर्समायोजन बड़े स्तर भी किया जा सकता है जहां अनेक बस्तियां (साथ की भूमि अथवा निकट की भूमि पर) आपस में मिलती हैं, अपने संसाधनों को एक साथ मिलती हैं और एक अकेली परियोजना के अन्तर्गत पूरी बस्ती को पुनर्विकसित करती हैं। इस प्रकार की भूमि

पुनर्समायोजन में किसी भीड़भाड़ वाली बस्ती के कुछ परिवारों को अधिक स्थान वाली दूसरी बस्ती में ले जाया जा सकता है ताकि सभी सम्भागी बस्तियों में एक आकार के प्लाट, ले-आऊट, सघनता, सुविधाएं और ढांचागत मानक विकसित किए जा सकें।

रणनीति-6: क्रास सब्सिडी योजनाएं

एशिया में अनेक सरकारों की ऐसी नीतियां हैं जिनमें निजी क्षेत्र के डेवेलपर्स अपनी औपचारिक, बाजार कीमत की आवासीय परियोजनाओं में न्यून आय वर्ग के आवासों के लिए एक भाग आरक्षित रखते हैं विचार बहुत सीधा है: यदि कोई डेवेलपर अमीर ग्राहकों के लए उच्च आय के आवास निर्मित कर काफी अधिक लाभ कमाने जा रहा है तो क्यों न उस लाभ का एक छोटा सा भाग उन कम भाग्यशाली लोगों के आवास को सब्सिडाईज करने में लगाया जाए जो बाजार की कीमत पर आवास खरीदने का सामर्थ्य नहीं रखते। यह उच्च स्तरीय विकास पर एक प्रकार का क्रमिक टैक्स है। यह नीतियां विभिन्न प्रकार से कारगर हो सकती हैं लेकिन अधिकांश यह शर्त लगाते हैं कि किसी डेवेलपर द्वारा निर्मित कुल इकाईयों का एक निश्चित प्रतिशत

अथवा जिस भूमि पर नव विकास का निर्माण चल रहा है, उस का एक निश्चित प्रतिशत न्यून आय के आवासों के लिए अनिवार्य होना चाहिए। प्रायः नीति में इकाई का न्यूनतम आकार और अधिकतम बिक्री अथवा किराया दर विशेष रूप से यह सुनिश्चित करने के लिए उल्लिखित की जाती हैं कि आवास वास्तव में गरीबों के सामर्थ्य अनुसार हैं।

इस प्रकार की निजी क्षेत्र की मिश्रित सब्सिडी आवासों के लिए एक प्रगतिशील विचार है। लेकिन व्यवहार में डेवेलपर अपनी जिम्मेदारी से बचने के अनेक तरीके खोज लेते हैं। परिणाम स्वरूप इन स्कीमों से गरीबों के लिए सस्ती आवासीय इकाईयों की एक नगण्य संख्या उत्पादित हुई है। यहां तीन उदाहरण दिए गए हैं—

1 मलेशिया में 'सरकारी-निजी' सामाजिक आवासीय योजना:

1982 से मलेशियाई सरकार की सामाजिक दायित्व के रूप में डेवेलपर्स को अपनी विकास परियोजनाओं का 30% कम आय के आवासियों के लिए लगाने को अनिवार्य करके कम आय के आवासों के प्रावधान का निजीकरण करने की नीति रही है। इसके पीछे यह विचार है कि व्यावसायिक क्षेत्रों और उच्च आय वर्ग के आवास बेचने से प्राप्त लाभ कम आय की इकाईयों को निर्मित करने की कीमत को सब्सिडाईज करता है; और ये आवास निश्चित दाम पर उन आवासियों को बेचे जाते हैं जिन्हें 1980 में उनके पारम्परिक कामपुंगों से निष्कासित करके शहर के बाहर सरकार द्वारा निर्मित अस्थायी आवासों में पुनर्स्थापित किया गया था।

मूल रूप में इन सब्सिडाईज्ड आवासों का विक्रय मूल्य सरकार द्वारा 60 वर्ग मीटर की इकाई के लिए लगभग 7,000 अमीरकी डालर निश्चित किया गया था लेकिन डेवेलपरों की शिकायत पर इस कीमत को बढ़ा कर 11,000 डालर कर दिया गया जो कि अधिकांश गरीब परिवारों के सामर्थ्य से

बाहर है। जब से यह स्कीम लागू की गई है तब से लक्ष्य के एक चौथाई से भी कम क्वार्टर निर्मित हुए हैं और जिनमें से अधिकांश पर राजनीतिज्ञों ने कब्जा कर लिया है अथवा सरकारी अफसरों की मिली भगत से ऊंचे दामों पर बेच दिया गया है। स्थान, वित्त अथवा आबंटन का निर्णय लेने में समुदाय की प्रतिभागिता के बिना गरीबों के कुछ चुने हुए समूह ही इस योजना के माध्यम से आवास प्राप्त कर सके हैं।



चित्र: पीईआरएफएस मलेशिया

2

भारत में विकास अधिकारों का स्थानान्तरण

टी.डी. आर (विकास अधिकारों का स्थानान्तरण) भूमि प्रबन्धन का एक यन्त्र है जो सरकारों को भू-स्वामियों अथवा डेवेलपर्स को भूमि प्रयोग योजना से अधिक निर्माण की अनुमति दे कर वित्तीय संसाधन अर्जित करने योग्य बनाता है। (उदाहरण के लिए अधिकतम तलों से भवन को ऊंचा बना कर)। तब इस धन से सरकारें अपग्रेडिंग अथवा शहरी गरीबों के लिए अन्य आवासों को वित्त प्रदान कर सकती है। टी.डी.आर. रणनीति केवल उन्हीं स्थितियों में कारगर है जहां भूमि असामान्य रूप से महंगी हो, जैसे कि मुम्बई; जहां भूमि के दाम अब दुनिया में सबसे ऊंचे हैं।

मुम्बई में स्पर्क / महिला मिलन / नेशनल स्लम-डेवेलपर्स फेडरेशन एलाइन्स द्वारा विकसित स्लम स्थल पर ही पुनर्विकास की अनेक परियोजनाओं के बेच दिए गए टी.डी.आर. का प्रयोग, न केवल उसी स्थल पर स्लमवासियों को पुनर्वासित करने के लिए बहुमन्जिले अपार्टमेण्ट्स के निर्माण की



चित्र: इमारतें, इटली/रिपब्लिक

कीमत देने के लिए किया जा रहा है अपितु अन्य आवासीय योजनाओं को वित्त प्रदान करने हेतु एक पूंजी कोश निर्मित करने तथा सरकार के साथ अधिक भूमि और आवासीय संसाधनों के लिए बातचीत करने के लिए भी किया जा रहा है।

स्रोत: सुन्दर बुरा

3

फिलिपाईन्स में 'सन्तुलित आवास' का नियम

फिलिपाईन्स आवासीय और शहरी विकास विधेयक निर्धारित करता है कि डेवेलपर्स को अपने द्वारा विकसित की जाने वाली कुल भूमि का 20% कम आय के आवासों के लिए निश्चित करना चाहिए। इसको सन्तुलित आवास का नियम कहा जाता है और यद्यपि इसको राष्ट्रीय नीति में शामिल किया गया है परन्तु लगभग सभी डेवेलपर्स इसकी अवहेलना करते हैं।

सेबु में 350 इकाईयों की ब्यूना विस्टा आवासीय परियोजना ऐसी पहली स्कीम थी जिसने वास्तव में इस कानून को लागू किया और दिखाया कि कम-मध्यम आय परिवारों के लिए निर्मित आवास वास्तव में लाभ दे सकते हैं। इस मामले में डेवेलपर ने सेबु आधारित इको बिल्डर्स के साथ 20% का उप अनुबन्ध किया जो एक गैर सरकारी स्वैच्छिक संस्था द्वारा संचालित निर्माण कम्पनी है और वैकल्पिक भवन तकनीकों तथा स्लम पुनर्विकास विकल्पों को प्रोत्साहित करती है। ब्यूना विस्टा के आवासों का बिक्री मूल्य 180,000 पेसोस (4,300 अमरीकी डालर) के भीतर रखने के लिए, जो कि वर्तमान सरकार की



चित्र: एपीएक/आर

आवासीय वित्त योजनाओं में फिट बैठता है, सुघट्य पंक्तिबद्ध आवासों को आंशिक रूप से निर्मित किया गया जिनमें सीढ़िया तथा दूसरा तल बाद में जोड़ने के लिए अन्दर स्थान था। स्थानीय स्तर पर निर्मित निर्माण सामग्री का प्रयोग – जिससे स्थानीय श्रम का प्रयोग अधिकतम तथा आयातित सामग्री का प्रयोग न्यूनतम होता है, इको बिल्डर्स-दीवारों और छतों की कीमत कम करने तथा निर्माण प्रक्रिया में अधिक स्थानीय लोगों को अधिक लगाने का काम कर पाये।



पूरे शहर के लिए अच्छा

वर्तमान अनौपचारिक बस्तियों के धारणाधिकार (टेन्योर) को नियमित करना किसी शहर में गरीबों को उपलब्ध सस्ते आवासों को बचाने और सुधारने का एक अच्छा तरीका है। इससे अप्रत्यक्ष रूप से सस्ते आवासों की आपूर्ति में भी वृद्धि होती है, क्योंकि आवासियों को अपने प्लाटों पर अथवा अपने मकानों के भीतर कानूनी रूप से कमरे निर्मित करके किराये पर देने की अनुमति प्राप्त होती है।

रणनीति-7: वर्तमान स्लमों को नियमित करना

स्लम वासियों अथवा अनौपचारिक रूप से कब्जा करके रहने वालों को कानूनी धारणाधिकार प्रदान करना गरीबों की भूमि और आवास तक स्थायी पहुँच सुनिश्चित करने का सर्वश्रेष्ठ तरीका है। (न्यून आय आवास पर तत्काल गाईड-2 देखिये)

निजी भूमि पर अनौपचारिक बस्तियों को नियमित करने में प्रायः भू-स्वामियों के साथ भूमि अथवा उसके भाग को सामुदायिक सदस्यों, सामुदायिक सहकारी संस्थाओं अथवा किसी मध्यस्थ सरकारी संगठन को

बेचने अथवा लीज पर देने के लिए मोल-तोल करना एवं बातचीत करना शामिल होता है—जो उसके बाद व्यक्तिगत परिवारों द्वारा अपनी भूमि के प्लाटों की अदायगी का प्रबन्ध करती हैं। सरकारी भूमि पर अनौपचारिक बस्तियों को प्रायः दीर्घकालिक लीज अनुबन्ध प्रदान करके अथवा व्यक्तिगत परिवारों या सामुदायिक सहकारी समितियों को प्रयोग के अधिकार को निशुल्क, केवल नाम मात्र के शुल्क अथवा पूरी कीमत वसूलने की शर्त पर दे कर नियमित किया जाता है।

पहले से स्थापित शहर की अनौपचारिक बस्तियों में रहने वाले लोगों के धारणाधिकारों को नियमित करना गरीबों के लिए और पूरे शहर के लिए अच्छा है।

- 1** यह लोगों द्वारा अपने आवास में पहले से किए गए निवेश को बचाने तथा शहर में बहुत जरूरत के सस्ते आवासों की रक्षा करने का सबसे सस्ता तरीका है।
- 2** इससे बस्तियों में आवासों, ढांचागत संरचना और पर्यावरण में सुधार के लिए आवासियों में स्वयं अथवा सहायक एजेन्सियों की सहायता से निवेश की लहर पैदा होती है।
- 3** इससे लोगों को कानूनी तथा मीटर रेट पर बुनियादी सेवाएं प्राप्त करने का अधिकार मिलता है तथा उनके आवासों का कानूनी पंजीकरण उनके बच्चे को स्थानीय स्कूलों में प्रवेश दिलवाने, मतदान अधिकार के आकलन, सरकारी अस्पतालों एवं अन्य सामाजिक अधिकारों के लिए प्रायः एक कुंजी का काम करता है।
- 4** इससे लोगों और समुदायों को, वित्तीय संस्थानों से आवास में सुधारों अथवा लघु स्तरीय कारोबारों तथा सामुदायिक उद्यमों में निवेश के लिए ऋण प्राप्त करने की विश्वसनीयता प्राप्त होती है।
- 5** इससे सरकारें ऐसी आबादी को बुनियादी एवं ढांचागत सुविधाएं प्रदान कर सकती हैं जिनकी अतीत में सेवा करने के लिए उसके पास पहले से न तो कोई कोष था और न ही कोई कानूनी प्रेरणा। इससे सरकारें उन सुविधाओं को प्रदान करने का उचित शुल्क प्राप्त कर सकती हैं। इस से सरकार उन लोगों पर टैक्स भी लगा सकती है जो व्यवस्था से बाहर रहे हैं।

कराची, पाकिस्तान में भूमि का नियमन

आवास के क्षेत्र में पाकिस्तान सरकार के प्रमुख कार्यक्रमों में से एक कार्यक्रम कच्ची आबादी (अवैध अथवा अनौपचारिक बस्ती) का सुधार एवं नियमन है। यह कार्यक्रम 1973 से किसी न किसी रूप में चल रहा है। सिन्ध कच्ची आबादी एक्ट 1987, सरकारी भूमि पर कब्जा करके बनी उन सभी बस्तियों को नियमित करने तथा ढांचागत सुविधाएं प्रदान करने का विचार रखता है जो 23 मार्च 1985 से पूर्व स्थापित हो गई थीं तथा जिनमें 40 से अधिक आवास थे। इस भूमि को इसकी स्वामी सरकारी एजेन्सियों से कार्यक्रम लागू करने वाली एजेन्सियों को स्थानान्तरित करने की प्रक्रिया काफी आगे बढ़ चुकी है। इस कार्यक्रम की क्रियाविधि इस प्रकार है:-

- अपग्रेडिंग की प्रकृति, लीज़ और विकास शुल्क सम्बन्धी निर्णयों में सामुदायिक भागीदारी
- बस्ती को सुविधाएं प्रदान करके अपग्रेड करना तथा अपग्रेडिंग योजना को लागू करने में बाधा उत्पन्न करने वाले मकानों अथवा उनके हिस्सों को तोड़ना
- आवासियों को 99 वर्ष की लीज़ प्रदान

करना तथा लाभान्वित होने वालों से भूमि और विकास शुल्क वसूल करना

- अपग्रेडिंग प्रक्रिया के दौरान विस्थापित लोगों अथवा निश्चित तिथि के बाद आवास बनाने वालों के लिए आवासों का प्रावधान

इस एक्ट के अन्तर्गत सिंध कच्ची आबादी अधार्टी का गठन किया गया। अनौपचारिक बस्तियों के नियमन एवं विकास के अतिरिक्त इस अधार्टी के कार्यों में अनुच्छेद 5 (ग) के अन्तर्गत, जहां आवश्यक हो वहां उन लोगों के लिए कम कीमत के आवास और पुनर्वास स्कीमें लागू करना जिन्हें उनकी वर्तमान बस्ती में नियमित नहीं किया जा सका। कराची में नियमन एवं विकास हेतु 539 कच्ची आबादियों को चिन्हित किया गया जिनमें 4,20,000 आवासीय इकाईयों में 26 लाख 70 हजार की जनसंख्या रहती है।

539 कच्ची आबादियों में से 191 को अधिसूचित किया गया और शेष कराची शहर जिला सरकार के क्षेत्राधिकार में रहीं। मार्च 2004 तक की स्थिति यह है कि कुल 1 लाख 20 हजार निन्यानवे वर्षीय लीज़ प्रदान की जा चुकी हैं।

स्रोत: एम यूनस, 2004



चित्र: यूआरसी, कराची

नीतिगत ढांचा आवश्यक है:

कराची में विद्यमान बस्तियों में गरीबों द्वारा स्वयं उतरोत्तर सुधार हेतु एक स्पष्ट नीतिगत ढांचे के प्रावधान द्वारा सिंध कराची आबादी एक्ट अवैध बस्तियों को नियमित करने में सहायता प्रदान करता है।



नई सम्भावनाएं तलाशना

एशिया की भू-स्वामित्व वाली कुछ सरकारी एजेन्सियां अब यह देखने लगी हैं कि सरकारी भूमि पर रह रहे गरीब परिवारों को दीर्घकालिक लीज़ दे कर वे ऐसे लोगों के समूह को आवास प्रदान करने में सहायता कर सकती हैं जो अपनी सन्देहास्पद और कमजोर जीवन स्थितियों को समुचित और अच्छी बस्तियों में परिवर्तित करने योग्य हैं। और इसके लिए ये सरकारी भू-स्वामी हर प्रकार से गर्व अनुभव कर सकते हैं।

रणनीति-8:

सरकारी भूमि का आवास हेतु प्रयोग

कम आय के आवासों हेतु भूमि की लागत कीमत को कम करने के सबसे अच्छे तरीकों में से एक तरीका सरकारी भूमि का प्रयोग करना है, जिसके लिए विभिन्न सरकारी भू-स्वामित्व वाली एजेन्सियां कम आय के समुदायों के आवास के लिए लीज़ अनुबन्ध अथवा प्रयोक्ता अधिकार प्रदान करेंगी। इसके लिए योजना बनाई जा सकती है तथा उस भूमि पर विभिन्न प्रकार की रणनीतियों का प्रयोग करके एवं विभिन्न प्रकार की भागीदारियों के अन्तर्गत निर्माण किया जा सकता है।

सिद्धान्त रूप में सार्वजनिक भूमि ऐसी सम्पत्ति है जो शहर के लोगों की है तथा उसका प्रयोग शहर की कुल जनसंख्या के संयुक्त कल्याण के लिए किया जाता है। लेकिन इन दिनों एक दुर्भाग्यशाली प्रवृत्ति है कि सरकारी स्वामित्व वाली भूमि को सार्वजनिक भलाई के स्थान पर बाजार में विक्रय योग्य वस्तु के रूप में देखा जाता है और इसे हमारे शहर के कम आय के आवासों के लिए अत्यावश्यक सार्वजनिक पार्कों, स्कूलों, खेल के मैदानों, सार्वजनिक बाजारों के लिए प्रयोग करने के बजाय शापिंग माल, पार्किंग गेराज, आराम देह होटलों तथा गोल्फ कोर्स इत्यादि

के लिए ऊंची बोली देने वाली को बेच अथवा लीज़ पर दे दिया जाता है।

लेकिन कई एशियाई शहरों में सस्ते आवासों के निर्माण के लिए यत्र-तत्र सार्वजनिक भूमि को उपलब्ध करवाया जाता है और अधिकांश मामलों में उस भूमि पर रहने वाले समुदायों से प्राईवेट भूमि पर रहने वालों की तुलना में सस्ती लीज़ दरों तथा सुरक्षित धारणाधिकार (टेन्चर) प्राप्त करने के लिए आसानी से बातचीत की जा सकती है।

जब गरीब समुदाय सरकारी भूमि की स्वामी एजेन्सियों से बातचीत करती हैं और आवासीय परियोजनाएं निर्मित अथवा वर्तमान बस्तियों में सुधार कर सकती हैं तब सरकारी एजेन्सियों को दर्शाने का यह सशक्त तरीका है कि सरकारी भूमि का तर्क संगत प्रयोग केवल व्यावसायिक शोषण करना नहीं है अपितु सार्वजनिक भूमि संसाधनों का तर्क संगत एवं न्यायोचित प्रयोग गरीबों को अच्छे आवास प्रदान करना है जिससे वे अपना विकास कर सकते हैं और हर प्रकार से अपने दैनिक जीवन को सुधार सकते हैं।

थाईलैण्ड में आवास हेतु सार्वजनिक भूमि का प्रयोग

न्यून आय वर्ग के आवासों के लिए सार्वजनिक भूमि को प्रयोग करने के रोचक और व्यापक उदाहरणों में से एक थाईलैण्ड में घटित हो रहा है। बान मानकोंग सामुदायिक अपग्रेडिंग कार्यक्रम के तीसरे और चौथे वर्ष में भूमि स्वामित्व वाले सरकारी विभागों में सार्वजनिक भूमि (स्थल पर ही पुनर्निर्माण और पुनर्स्थापना) पर बसे गरीब समुदायों की; उनके आवासों, ढांचागत सुविधाओं और रहने के वातावरण को अपग्रेड करने की परियोजनाओं के एक भाग के रूप में, उनकी सामुदायिक सहकारिताओं के साथ दीर्घकालिक लीज अनुबन्धों के अन्तर्गत उनके भूमि अधिकारों को नियमित करने में सहायता के लिए काफी सहयोग चल रहा है।



चित्र: स्वीचआर

सामुदायिक संगठन विकास संस्थान द्वारा लागू किए गए इस राष्ट्रीय अपग्रेडिंग कार्यक्रम के माध्यम से ऐसी सार्वजनिक भूमि जिस पर सैकड़ों अनौपचारिक बस्तियां कब्जा किए हुए थी; को विकसित भूमि के रूप में रूपान्तरित किया जा रहा है जिससे किराये की काफी आय होती है और इस पर देश की भूमि स्वामित्व वाली मुख्य एजेन्सियों (ट्रेजरी डिपार्टमेंट, द क्राउन प्रापर्टी ब्यूरो, द स्टेट रेलवेज ऑफ थाईलैण्ड अथवा वाटरवेज बैंक डिपार्टमेंट) को एक पैसे का निवेश नहीं करना पड़ा।

थाईलैण्ड के ये सरकारी भू-स्वामी, जिनके साथ दीर्घकालिक सामुदायिक लीज अनुबन्ध किए जा रहे हैं (अधिकतर 30 वर्ष के लिए नवीकरण की

शर्त पर तथा बहुत ही कम किराये की दर पर) वे गरीबों के प्रति सदैव इतने सहयोगी अथवा मैत्रीपूर्ण नहीं रहे। अन्य कई एशियाई देशों की भांति थाईलैण्ड में सार्वजनिक भूमि की स्वामी एजेन्सियों के 'सख्त' होने की गम्भीर समस्या थी और वे अपनी भूमि को गरीबों के आवास के लिए प्रयोग करने की इजाजत नहीं देते थे, जबकि थाईलैण्ड के कई शहरों में सार्वजनिक भूमि पर पहले से ही स्लम थे। अतीत में इस प्रवृत्ति ने किसी महत्वपूर्ण स्तर पर सुरक्षित धारणाधिकार को प्राप्त करने और अपग्रेडिंग के लिए बात चीत करने को ही काफी कठिन बना दिया था।

इन सरकारी भू-स्वामियों को समुदायों, सामुदायिक संगठन विकास संस्थान, स्थानीय सरकारों और स्वैच्छिक संस्थाओं द्वारा रचनात्मक कूटनीति और वार्ताओं के माध्यम से एक लम्बे प्रयास के बाद सहमत करना पड़ा; परन्तु इन सरकारी भू-स्वामियों के साथ फ़ैसले के लिए दो चीजें आवश्यक थीं। अपग्रेडिंग प्रक्रिया को बहुत बड़े पैमाने पर होना था (देश के 250 शहरों में) तथा यह स्तर प्राप्त करने के लिए, समुदायों की लचीले और सस्ते वित्त (सामुदायिक संगठन विकास संस्थान के माध्यम से ढांचागत सुविधाओं के विकास पर सब्सिडी और सस्ते आवासीय ऋण के रूप में) तक, पहुंच बनानी थी।

स्रोत: सीओडीआई

बान मानकोंग कार्यक्रम अन्य एशियाई देशों को यह दिखाने का महत्वपूर्ण उदाहरण है कि गरीब लोगों के आवास के लिए सार्वजनिक भूमि परिसम्पतियों का प्रयोग करना सम्भव है। सितम्बर 2007 तक थाईलैण्ड में क्रियान्वित की गई 957 सामुदायिक आवास परियोजनाओं (226 थाई शहरों में, 52,776 परिवारों को लाभान्वित कर रही) में आधी से अधिक विभिन्न सरकारी भूमि के स्वामित्व वाली एजेंसियों की भूमि पर चल रही हैं।

धार्मिक समूहों के स्वामित्व वाली भूमि

अधिकांश लोग शहरों में भूमि के बड़े मालिकों के रूप में सरकारों, कम्पनियों और अमीर व्यक्तियों के बारे में सोचते हैं, लेकिन धार्मिक संस्थाओं के पास भी काफी बड़ी भूमि प्रायः उनकी जरूरत से कहीं अधिक—खाली और निर्मित दोनों ही रूप में हो सकती है। यह भूमि शहरी गरीबों की सम्भावित आवास परियोजनाओं के लिए एक महत्वपूर्ण संसाधन का प्रतिनिधित्व करती है।

पूरे एशिया में बौद्ध और हिन्दू मन्दिरों, मस्जिदों, इस्लामिक संस्थाओं और क्रिश्चियन चर्चों के स्वामित्व वाली भूमि पर हजारों शहरी गरीब समुदायों का कब्जा है। अधिकांश एशियाई समाजों में लोगों द्वारा अपनी मृत्यु के समय इन धार्मिक संस्थाओं के लिए भूमि छोड़ने की लम्बी परम्परा रही है। इस भूमि दान के कारण कई धार्मिक संस्थाएं पिछले बरसों में भूमि के मामले में बहुत सम्पन्न हो गई हैं। पारम्परिक रूप से इस भूमि का बहुत बड़ा भाग स्थानीय समुदायों के बीच धार्मिक और सामाजिक उद्देश्यों के लिए प्रयोग होता रहा है। जैसे बूढ़े, बीमार, बेघर और गरीब लोग इन पर रह सकते हैं और इन भूमियों के लिए सस्ता किराया दे सकते हैं।

लेकिन पिछले वर्षों में सार्वजनिक भूमि का प्रयोग सार्वजनिक और सामाजिक उद्देश्यों के लिए कम

हो रहा है और अधिकांशतः उन्हें व्यवसायिक दृष्टि से विकसित किया जा रहा है तो इन मन्दिरों, मस्जिदों और चर्चों ने भी परोपकारी संस्थाओं के रूप में व्यवहार न करके शहर के केन्द्र में स्थित अपनी भूमि सम्पत्ति की अपार व्यवसायिक क्षमता को पहचान कर अटकल बाजों अथवा सौदेबाजों की तरह व्यवहार करना शुरू कर दिया है। कई मामलों में गरीब समुदायों को धार्मिक स्थलों से निष्कासित करके अच्छा पैसा देने वाले व्यवसायिक किरायेदारों के लिए शापिंग सेन्टर और उच्च स्तरीय आवास बनाने के लिए रास्ता बना लिया गया है।

इस पर भी उनके समुदाय इस प्रकार से स्थानीय धार्मिक संस्थाओं जैसे मन्दिरों, मस्जिदों और चर्चों, तथा उनके द्वारा सेवित स्थानीय लोगों के बीच का सम्बन्ध, गम्भीर रूप से कमजोर पड़ता गया है। धार्मिक संस्थाओं के अन्दर पुरानी, अधिक सामाजिक और कम व्यवसायिक परम्पराओं को पुनर्जीवित करने हेतु समर्पित लोगों के साथ धार्मिक समूहों के स्वामित्व वाली भूमि का शहरी गरीबों के आवास के लिए, नए-नए तरीकों से प्रयोग करने हेतु नगरपालिकाओं, सामुदायिक संगठनों, स्वैच्छिक संस्थाओं और प्राइवेट क्षेत्र के डेवलपर्स के साथ भागीदारी करने हेतु सफलतापूर्वक बातचीत चल रही है।



चित्र: एसीएचआर

थाईलैण्ड में मन्दिर की भूमि

थाई शहर में ऐसे सैकड़ों गरीब समुदाय हैं जिनका बौद्ध मन्दिरों से सम्बन्ध रखने वाली भूमि पर कब्जा है। कुछ को गत वर्षों में निष्कासन का सामना करना पड़ा, लेकिन कई अन्य ने, जैसे उड़ाने वाली शहर में वाट पो टी वारंरम स्थान पर अपने मन्दिर के भू-स्वामियों के साथ दीर्घकालिक, लीज अनुबन्ध प्राप्त करने के लिए सफलतापूर्वक बातचीत करके अपने आवास एवं रहने की स्थितियों को नगरपालिका शासन के सहयोग एवं बान मानकों अपग्रेडिंग कार्यक्रम की कोशीय सहायता से अपग्रेड करने का काम कर रहे हैं।

रणनीति-9:

अनौपचारिक भूमि डेवेलपर्स से शिक्षा

गरीबों द्वारा अनौपचारिक भूमि बाजार तक पहुंचने को आसान मानने के पीछे के कारणों में से एक कारण यह है कि उनके द्वारा भूमि को देने की व्यवस्था बहुत तेज़, सरल और आसानी से सबको समझ आने वाली व्यवस्था है। प्रत्येक को अनौपचारिक भूमि अधिग्रहित करने के खतरों की जानकारी है लेकिन प्रत्येक इस को प्राप्त करने के नियमों को भी जानता है।

सक्षम विकल्पों की कमी के कारण गरीबों के पास प्रायः इन अनौपचारिक बाजारों में जाने के अतिरिक्त कोई विकल्प नहीं होता। औपचारिक क्षेत्र की सरकारी भूमि और आवासीय परियोजनाएं हमेशा हस्तान्तरण में कमजोर होती हैं। इन परियोजनाओं की योजना बनाने और क्रियान्वयन करने वाली केन्द्रीकृत व्यवस्थाएं अपनी नौकरशाही निर्मित कर लेती हैं जिनमें कई कदम सम्मिलित होते हैं, फीस और कार्य विधि बहुत अधिक होती है, समय बहुत लगता

हैं, भ्रष्टाचार की सम्भावना होती है और सर्वाधिक सशक्त प्राप्तकर्ता के लिए बहुत महंगी होती है। लेकिन महत्वपूर्ण बात यह है कि जब ये व्यवस्थाएं अपने लक्षित समूह तक नहीं पहुंच पाती तो ऐसे समूहों को सब्सिडाईजड भूमि और आवासों की आपूर्ति कर दी जाती है जो किसी भी तरह से गरीब नहीं होते।

कोई हैरानी की बात नहीं है कि अनेक गरीब परिवारों का ऐसे समाधानों में कोई विश्वास नहीं होता और वे सरकार द्वारा जारी की गई आवासीय स्कीमों में भूमि के लिए आवेदन करने की परवाह तक नहीं करते। ऐसा नहीं होना चाहिए था। आवास के लिए सरकारों द्वारा सार्वजनिक भूमि को प्रदान करने के अनेक उदाहरण हैं जिनमें ऐसे तरीके प्रयोग किए गए हैं जो पारदर्शी, सरल, तेज़ और लक्षित समूह तक पहुंचने में प्रभावशाली हैं। इसका रहस्य है “भागीदारी”।

हैदराबाद (पाकिस्तान) में भूमि को सस्ते एवं साधारण ढंग से हस्तान्तरित करने के लिए अनौपचारिक रणनीतियां अपनाना

1987 में हैदराबाद विकास प्राधिकरण ने गरीबों को सस्ते, कानूनी भूमि अधिकार प्रदान करने के लिए एक प्रयोग शुरू किया जिसकी प्रेरणा अनौपचारिक भूमि हथियाने वालों द्वारा गरीबों को आवास और भूमि देने की अति प्रभावशाली व्यवस्थाओं से मिली। हैदराबाद विकास प्राधिकरण की उत्तरोत्तर विकास योजना दर्शाती है कि विकास अधिकारी शहरी गरीबों को सस्ते दामों पर आश्रय प्रदान करने के लिए अनौपचारिक क्षेत्र की भूमिका को सफलतापूर्वक अपना सकते हैं। उन्होंने ऐसा कैसे किया?

- अधिकारी लोगों के बीच जाते हैं और उपलब्ध भूमि पर स्वागत कैम्प लगाते हैं। सामुदायिक सदस्यों की सहायता से सारा आबंटन उसी स्थान पर किया जाता है।
- आवेदन, लीज़ पर देना और आबंटन के कदमों को न्यूनतम बना कर कार्यविधि को सरल रखा जाता है।
- अलाटी को कब्जा मिलते ही आवास निर्माण शुरू कर देना चाहिए ताकि अटकलबाजी से बचा जा सके
- केवल प्लानों का मानचित्र निश्चित होता है शेष पूरा आवास निर्माण लोगों पर छोड़ दिया जाता है।
- प्रारम्भ में केवल पानी दिया जाता है। अपनी योजना और स्व वित्तीय ढांचागत सुविधाएं बाद में आती हैं जिसमें लोग स्वयं काम करते हैं जैसे ओरंगी पायलट प्रोजेक्ट की तर्ज पर।

स्रोत: अलियानी एण्ड याप, 1990

रणनीति-10:

सामुदायिक प्रयासों को सहयोग देना

भूमि की ऊंची कीमतों तथा बाजार की शक्तिशाली ताकतों ने सरकारों और निजी डेवेलपर्स के लिए गरीबों हेतु सस्ते आवास निर्मित करने को कठिन बना दिया है। कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि एशियाई शहरों में अधिकांश गरीबों को अनौपचारिक बस्तियों में, अनौपचारिक भूमि पर, निर्माण की अनौपचारिक व्यवस्थाओं का प्रयोग करके तथा अनौपचारिक कमाई और अनौपचारिक ऋण के वित्त से अपने लिए आवास प्राप्त करने के लिए छोड़ दिया जाता है।

एशियाई शहरों में सस्ती भूमि की आपूर्ति करने का एक अच्छा तरीका स्वयं गरीबों को सहयोग देने के तरीके ढूँढने का है। उनके द्वारा तैयार आवास आदर्श नहीं भी हो सकते परन्तु उनके द्वारा उत्पादन और हस्तान्तरण के लिए विकसित की गई अनौपचारिक व्यवस्थाएं अभी भी बहुत प्रभावशाली हैं और एशियाई शहरों में उपलब्ध आवास हस्तान्तरण व्यवस्थाओं में दूर-दूर तक पहुंचने वाली तथा बहुत बड़े स्तर की है। ये व्यवस्थाएं—प्रायः उतरोत्तर वृद्धि के रूप में गरीबों के जीवन और स्थितियों की कड़ी वास्तविकताओं तथा उनके शहर की उससे भी कड़ी आर्थिक वास्तविकताओं और भूमि बाजार की सच्चाई के अनुरूप निर्मित हैं।

जब आवास के लिए भूमि खोजने की बात आती है तो गरीब समुदाय सरकारों और निजी डेवेलपर्स से कहीं अधिक संसाधनपूर्ण हो सकते हैं। जब सुसंगठित समुदायों की सस्ते और लचीले ऋणों तक पहुंच होती है तब वे अपने दम पर अनुकूल भूमि खोज कर उसे खरीदने के लिए बातचीत कर सकते हैं।

सरकारों, स्वैच्छिक गैर सरकारी संस्थाओं तथा सहयोगी संस्थाओं के पास गरीब समुदायों, उनके नेटवर्क और महासंघों द्वारा पहले से किए जा रहे कार्यों में सहयोग करने के उनके तरीके हैं। ऐसे स्थानों में जहां अधिक प्रगतिशील सरकारी एजेन्सियां तथा सहयोगी संस्थान गरीबों को देख, सुन और उनसे सीख सकते हैं, वे गरीब लोगों द्वारा अपने लिए आवास बनाने हेतु पहले से किए जा रहे प्रयासों को दबाने के बजाय उनमें सहयोग देने और गुणवत्ता जोड़ने के कई रचनात्मक तरीके ढूँढने में सक्षम रहे

हैं। गरीब समुदायों की भागीदारी में विकसित कुछ रणनीतियों ने गरीबों के लिए भूमि और आवास के क्षेत्र में एशिया में कुछ अति उत्साहवर्द्धक परिणामों को प्राप्त किया है।



चित्र: एशियाई

फिलिपाईन्स में उपरिगामी भूमि समाधान

फिलिपाईन्स में लोइलों में 'द कबालाका होमओनर्स एसोसिएशन' समुदाय आधारित संगठनों का स्थानीय नेटवर्क है जिसने असुरक्षित धारणाधिकार (टेन्योर) तथा कठिन आवासीय स्थितियों के विरुद्ध 1000 अति गरीब अवैध कब्जाधारी परिवारों को लामबन्द किया है। 1997 से उन्होंने अपनी मूल बस्ती के निकट 4.4 हेक्टेयर भूमि खरीदने के लए संयुक्त रूप से 25 लाख पिसोस (लगभग 50 हजार अमरीकी डालर) की बचत की है। समूहों ने स्वयं भूमि को ढूँढा और उसके मालिक का पता लगाया और खरीदने से पहले जोनिंग तथा रास्ते के अधिकारों की जानकारी प्राप्त की। 'द कबालाका होम ओनर्स एसोसिएशन' को अपने लैण्ड टेन्योर असिस्टेन्स कार्यक्रम के अन्तर्गत 3 नए स्थलों को विकसित करने में राष्ट्रीय आवास प्राधिकरण का सहयोग भी प्राप्त हुआ। एक बार भूमि की खरीद पूरी होने के बाद राष्ट्रीय आवास प्राधिकरण समुदाय के साथ बनी सहमति के अनुरूप भूमि का विकास करेगा और तब लोग उस पर अपने आवास निर्मित करना शुरू करेंगे।

स्रोत: विन्सेन्टिन मिशनरीज सोशल डेवेलपमेण्ट फाउण्डेशन



लोगों की शर्तों पर भूमि

गरीब समुदायों द्वारा भूमि के लिए स्वयं बातचीत करना गरीब लोगों के आवास हेतु एक नया, अति विकेंद्रीकृत और अनौपचारिक प्रकार का शहरी भूमि सुधार है। इस प्रकार के भूमि सुधार में लोग स्वयं हल निकालते हैं, वे स्वयं को सशक्त बनाते हैं और उन्हें विश्वास होता है कि वे इसको कर सकते हैं – क्योंकि वे अपने साथियों को इसको करते हुए देखते हैं। इन तरीकों से समुदाय पूरे खेल को अपनी शर्तों पर बदल रहे हैं।

गरीब समुदायों को थाईलैंड में भूमि मिलना

सामुदायिक संगठन विकास संस्थान द्वारा क्रियान्वित किए गए थाई सरकार के बान मानकॉग सामुदायिक अपग्रेडिंग कार्यक्रम के अन्तर्गत प्रत्येक समुदाय का यह दायित्व है कि वह या तो कब्जा की हुई भूमि को खरीद कर अथवा किराये पर लेकर अथवा अन्यत्र खोजी गई किसी वैकाल्पिक भूमि को खरीद अथवा किराये पर ले कर, सुरक्षित भूमि के लिए स्वयं बातचीत करे और तब उस भूमि पर अपने आवास तथा सामुदायिक योजना को विकसित करे। यदि जरूरत हो तो कार्यक्रम उन्हें भूमि खरीदने के लिए लचीले वित्त तक पहुंच प्रदान करता है।

परिणाम स्वरूप पूरे देश के 250 शहरों में भूमि की काफी खोज चल रही है और सैकड़ों समुदायों द्वारा विभिन्न प्रकार के सरकारी, निजी और धार्मिक भू-स्वामियों के साथ भूमि लीज पर लेने अथवा खरीदने की बातचीत चल रही है। उन शहरों में भी, जहां स्थानीय सरकारों ने बहुत पहले से गरीबों के लिए कोई स्थान न होने का आग्रह प्रदर्शित किया हुआ है, समुदाय भूमि के टुकड़े ढूंढ कर उन्हें सस्ते में खरीदने अथवा लीज पर लेने की कोशिश कर रहे हैं।

क्योंकि लोगों के पास काफी पैसा नहीं है तथा बान मानकॉग कार्यक्रम समुदायों द्वारा ऋण लेने की सीमा को कम रखता है; इस लिए लोगों

को बहुत रचनात्मक होना पड़ता है। लेकिन एक बार जब दोनों एक समुदाय के रूप में शहर में समुदायों के नेटवर्क के साथ आते हैं तो वैकल्पिक भूमि ढूंढने की सम्भावनाएं तेजी से बढ़ जाती है और संसाधनपूर्णता तथा ऊर्जा प्रवाहित होने लगती है।

सामुदायिक संगठन विकास संस्थान ने इस प्रक्रिया को देश में स्वतंत्र छोड़ दी गई चींटियों की बड़ी फौज कहा है। हजारों की संख्या में ये चींटियां अपने स्थानीय क्षेत्र की बारीकी से जांच कर किसी उपलब्ध भूमि को तलाश रही हैं और ऐसे खाली पड़ी निजी और सार्वजनिक भूमि के रोचक टुकड़ों के साथ आ रही हैं जो 250 कस्बों और शहरों की दरारों में छपी हुई थी जिसे कोई सरकारी एजेन्सी अथवा स्वैच्छिक संस्था अथवा शोधकर्ता शायद ही खोज पाता या खोजने को सम्भव सोच पता।

क्योंकि गरीब समुदाय भिन्न-भिन्न शहरों और प्रान्तों में आपस में अच्छी तरह जुड़े हुए हैं इस लिए भूमि के सम्बन्ध में जानकारी और विचारों का अच्छा स्रोत हैं जिसे निरन्तर आपस में साझा और स्थानान्तरित किया जा रहा है और इसका अर्थ है कि सम्भावनाएं असीमित ढंग से बढ़ रही हैं।

स्रोत: www.codi.or.th

विभिन्न भूमि-धारणाधिकार नीतियों के लाभ एवं दोष

भूमि धारणाधिकार के विषय में कोई भी नीतिगत निर्णय लेने से पूर्व सरकारों के लिए यह आवश्यक है कि वे अपने शहरों में भूमि की वर्तमान स्थिति तथा साथ ही संसाधनों और सांस्थानिक क्षमता पर पुनर्विचार करें तथा विभिन्न वैकल्पिक भूमि धारणाधिकार की नीतियों के प्रभाव को भी समझें। इसको करने का एक अच्छा तरीका यह है कि सभी मुख्य स्टेकहोल्डर्स को एक साथ बैठा कर भूमि धारणाधिकारों के वर्गों की श्रेणी तथा भूमि पर कब्जा रखने वाले लोगों को उपलब्ध सभी प्रकार के भूमि अधिकारों पर चर्चा करवाई जाए। औपचारिक भूमि धारणाधिकारों की श्रेणी पर चर्चा करना तो सरल होगा परन्तु शहर में प्रचलित अनाधिकृत और अनौपचारिक भूमि-धारणाधिकारों पर चर्चा

अधिक कठिन होगी। भूमि धारणाधिकार सुरक्षा के स्तरों में काफी अन्तर हो सकता है और कानूनी अधिकार परिवार द्वारा अपने धारणाधिकार की सोच से मेल नहीं खा सकते। इसलिए सबसे अच्छा होगा कि सीधे अनौपचारिक समुदाय सदस्यों, भू-स्वामियों तथा अनौपचारिक भूमि डेवलपर्स से ही विभिन्न प्रकार के धारणाधिकारों की जानकारी प्राप्त कर पहचान की जाए। इससे वास्तविक स्थिति को बेहतर ढंग से समझने में और बेहतर नीति निर्णय लेने में आसानी होगी। आकलन करते समय परिसम्पत्ति का स्वामी होने का दावा करने वालों तथा किराये पर रहने वालों के बीच स्पष्ट भेद करना जरूरी है क्योंकि नीतियां दोनों को अलग-अलग ढंग से प्रभावित करेंगी।

अनाधिकृत वासियों का निष्कासन

लाभ: अन्य प्रयोगों के लिए भूमि उपलब्ध करवाना

दोष: बलात निष्कासन मानव-अधिकारों का उल्लंघन है और इसका विपरीत असर पड़ता है। वे पहले से कठिन स्थितियों में रह रहे गरीब समुदायों को परेशान कर उन्हें और दीन अवस्था में लाते हैं एवं सस्ते आवासों को कम करते हैं तथा समस्या को एक स्थान से दूसरे नए स्थान पर ले जाते हैं (निष्कासन पर तत्काल गाईड-4 देखिये)

मध्यवर्ती धारणाधिकार के विकल्प

लाभ: मध्यवर्ती धारणाधिकारों में अस्थायी कब्जे के लाईसेन्स, भूमि के निजी लीज (पट्टे), भूमि अधिकार प्रमाण पत्र अथवा होम ओनर एसोसिएशन का पंजीकरण सम्मिलित हो सकते हैं। ये सुरक्षा में वृद्धि करते हैं। आवासियों को अपने आवास और पड़ोस को प्रौन्नत करने में निवेश के लिए प्रोत्साहित करते हैं। भूमि और आवास बाजार की त्रुटियों को कम करते हैं और अनाधिकृत विकास को हतोत्साहित करते हैं। प्रशासनिक बोझ को कम करते हैं। सामाजिक समरसता और सामुदायिक एकता को बढ़ावा देते हैं। गरीब आवासियों द्वारा उच्च आय वर्ग को बेचने की जरूरत को कम करते हैं। भावी न्यून आय वर्ग के आवासों तक पहुंच बनाने में सहायता करते हैं।

दोष: कानूनी सुधारों के माध्यम से इन्हें लागू करने में काफी समय लग सकता है। यदि कानूनी मुख्य धारा के ढांचे से बाहर लागू किया जाता है तो इसको प्रतिरोपित करना कठिन होगा और इसके लिए कानूनी अथवा नियमन ढांचे में भी समायोजन की जरूरत हो सकती है। समुदायों के अन्दर तथा स्थानीय प्रशासन को इन्हें लागू करने में क्षमता निर्माण की काफी जरूरत होती है। वित्तीय संस्थानों द्वारा इसको ऋण के लिए आधार के रूप में व्यापक रूप से स्वीकार नहीं किया जाता।



चित्र: पीएसीएचआई

व्यक्तिगत स्वामित्व प्रदान करना

- **लाभ:** उच्च सुरक्षा प्रदान करता है। आवासियों को अपने घरों तथा पड़ोस को प्रौन्नत करने में निवेश के लिए प्रोत्साहित करता है। गरीब परिवारों को एक महत्व की सम्पत्ति प्रदान करता है जिससे उनकी ऋण तक पहुंच बढ़ सकती है। बढ़े हुए सम्पत्ति कर से सरकारी राजस्व में वृद्धि हो सकती है।
- **दोष:** एजेन्सियों पर अधिकार पत्र तैयार करने का मंहगा और बड़ा बोझ डालता है जो कि बड़े स्तर पर किया जाना आसान नहीं होता। भाई-भतीजावाद और बुराईयों के लिए खुला है। औपचारिक बैंको से ऋण तक पहुंच को हमेशा नहीं बढ़ाता। वास्तव में अधिकार पत्र पाने की आशा में समूहों को अनाधिकृत विकास के लिए प्रोत्साहित कर सकता है। गरीब परिवारों का महंगे टैक्स और सेवा शुल्क से सामना हो सकता है। इसका परिणाम अधिक किराया, किरायेदारों का निष्कासन अथवा गरीब परिवारों द्वारा चुपचाप खाली करके चले जाना हो सकता है क्योंकि तब गरीब परिवारों के पास अपने अधिकार पत्र को बेचकर किसी नई अनौपचारिक बस्ती में जाने के अतिरिक्त कोई विकल्प नहीं होता।

सामूहिक स्वामित्व

- **लाभ:** सामूहिक स्वामित्व; सहकारिताओं, आवासीय एसोसिएशनों, आवासीय कम्पनियों अथवा सह अधिकार के माध्यम से हो सकता है। यह उच्चतम सुरक्षा प्रदान करता है। यह गरीब परिवारों को एक महत्वपूर्ण सम्पत्ति प्रदान करता है जिससे उनकी ऋण तक पहुंच बढ़ सकती है। आवासियों को अपने आवासों तथा पड़ोस को प्रौन्नत करने में निवेश के लिए प्रोत्साहित करता है। सम्पत्ति कर से राजस्व बढ़ सकता है। भूमि और आवास बाजार की त्रुटियों को कम करता है। भावी अनाधिकृत विकास को हतोत्साहित करता है। प्रशासनिक बोझ कम करता है। सामाजिक सुघट्यता और सामुदायिक एकता को बढ़ावा देता है। समुदाय को किसी परिवार द्वारा अपना आवास बेचने से प्राप्त अकूत लाभ में भागीदारी की इजाजत देता है।
- **दोष:** अनेक देशों में वर्तमान कानूनों के अन्तर्गत नहीं किया जा सकता। यह व्यक्तिगत सम्पत्ति अधिकार को सीमित करता है क्योंकि यह सह-स्वामित्व के सिद्धान्त को लागू करता है और खरीद का पहला अधिकार सहकारिता को देता है। इसमें उच्च स्त्रीय सामुदायिक संगठन और प्रबन्धन क्षमता की आवश्यकता होती है और यह काफी समयग्राही हो सकता है।

अधिभोग अधिकारों को बढ़ाना

- **लाभ:** वास्तव में सुरक्षा में वृद्धि करता है। बहुत कम प्रशासनिक लागत लगती है क्योंकि इसमें केवल एक घोषणा की जरूरत होती है। गरीब आवासियों द्वारा उच्च आय समूहों को बेचने का प्रलोभन कम होता है। भावी न्यून आय वर्ग की आवासों तक पहुंच को सरल बनाता है।
- **दोष:** यदि व्यक्तिगत स्तर पर रखा जाए तो इससे प्रापर्टी बाजार में काला बाजारी निर्मित हो सकती है। वित्तीय संस्थानों द्वारा ऋण के लिए इसको आधार के रूप में व्यापक स्तर पर स्वीकार नहीं किया जाता।

धारणाधिकार तथा ढांचगत नीतियों को एकीकृत करना

- **लाभ:** शहरी विकास की रणनीतिक योजनाएं विविध और सक्रिय शहरी सोसायटियों का निर्माण कर सकती हैं जिनमें गरीब पूरी भूमिका निभा सकते हैं। कम आय वर्ग के लोगों के सुरक्षा स्तर और जीवन की गुणवत्ता में वृद्धि करता है। सब्सिडीज की आवश्यकता को कम करता है।
- **दोष:** सक्रिय भागीदारी के लिए खुले प्रशासनिक ढांचे की जरूरत होती है। प्रासंगिक एजेन्सियों तथा इन एजेन्सियों एवं अन्य स्टेकहोल्डर्स के बीच प्रभावशाली समन्वय की आवश्यकता होती है।

स्रोत: यूएन हैबीटेक 2008 से उद्धृत

7 नीतिगत उपाय जो गरीबों के लिए अधिक भूमि उपलब्ध करवाने में सहायक हो सकते हैं।

वर्तमान स्लमों में प्रत्येक परिवार को बुनियादी अल्पकालिक सुरक्षा प्रदान की जाए

1

किसी शहर में वर्तमान स्लमों और अनौपचारिक बस्तियों को नीति परिवर्तनों अथवा सम्बन्धित आवास अथवा भूमि विभाग या किसी मन्त्री द्वारा उद्घोषणा के माध्यम से किसी प्रकार का अस्थायी धारणाधिकार प्रदान किया जा सकता है। इस प्रकार की उद्घोषणा कम से कम कुछ गरीब परिवारों की धारणाधिकार (टेन्योर) सम्बन्धी अनिश्चितता को कम करने के लिए पर्याप्त होती है, जबकि अन्य विकल्पों को तलाशा जाता है।

निर्धारित करें कि किसी शहर में सभी अनौपचारिक बस्तियाँ रह सकती हैं अथवा नहीं

2

किसी शहर में सभी स्लमों और अनौपचारिक बस्तियों की पहचान करें और समुदायों के साथ यह निर्धारित करने के लिए काम करें कि क्या उनकी बस्तियाँ पर्यावरणीय आपदाओं (जैसे बाढ़ अथवा भू-स्खलन) के खतरे से घिरी हैं। आकलन को वैध बनाने के लिए इसको खुलेपन से सभी स्टेकहोल्डर्स को विशेष रूप से गरीब समुदायों को शामिल कर के किया जाना चाहिए।

न रह सकने वाली बस्तियों के आवासियों को पुनर्स्थापना में प्राथमिकता दें

3

ऐसी बस्तियाँ, जो शहर में उसी स्थान पर नहीं रह सकतीं, की एक बार सूची बन जाने के बाद, उन बस्तियों के आवासियों को उन स्थलों पर पुनर्स्थापित करने में प्राथमिकता देनी चाहिए जो वर्तमान रोजगार अवसरों और सामाजिक सहयोग ढाँचों से उन्हें निकटता प्रदान करते हैं। इन आवासियों को एक सीमित समय के लिए अस्थायी व्यवसाय लाइसेन्स अथवा परमिट प्रदान किये जा सकते हैं जब तक स्थानीय समुदाय के साथ किसी अनुकूल पुनर्स्थापना स्थल के लिए सहमति नहीं बन जाती।

अन्य सभी स्लमों और अनौपचारिक बस्तियों को सुरक्षित धारणाधिकार प्रदान करें

4

ऐसी बस्तियाँ, जो सार्वजनिक ढाँचागत सुविधा परियोजनाओं के रास्ते में नहीं आती तथा खतरे के क्षेत्र से बाहर हैं, को बढ़े हुए धारणाधिकार प्रदान करने चाहिए। जहां तक सम्भव हो धारण अधिकारों का रूप समुदायों द्वारा पहले से ही ज्ञात एवं समझे हुए विकल्पों पर आधारित होना चाहिए। यह आवश्यक है कि धारण अधिकारों से समुदायों को कानूनी रूप से सेवाएं और पर्यावरणीय सुधार प्राप्त होने चाहिए। धारण अधिकार से आवासियों को सुरक्षा मिलनी चाहिए लेकिन इससे भूमि के दामों में तेजी से वृद्धि नहीं होनी चाहिए अन्यथा इस नए सुरक्षित अधिकार का लाभ पाने वाले गरीब परिवार ही बाहर धकेले दिए जाएंगे। निजी स्वामित्व वाली भूमि पर स्थित स्लम बस्तियों के लिए धारण अधिकार विकल्पों में भूमि सहभागिता, दीर्घकालिक सहकारी लीज़ अथवा सामुदायिक सहकारिता तथा बातचीत से तय भूमि को बेचना सम्मिलित होता है।

भूमि और आवास की आपूर्ति के लिए नियमों और कार्यविधियों में सुधार करना

5

गरीबों के लिए अधिक भूमि उपलब्ध करवाने का एक अच्छा तरीका नियोजन नियमों, निर्माण मानकों और प्रशासनिक प्रक्रियाओं में सुधार कर के प्रवेश कीमत को कम करना, प्रतिबन्धों को सरल बनाना तथा शहर में नए वैध आवास और विकसित भूमि की आपूर्ति को तेज़ करना है विकल्पों में; सड़कों तथा खुले स्थान के लिए आर्बिट्रि की जाने वाली भूमि के आवश्यक अनुपात को कम करना, प्लॉट के न्यूनतम आकार, प्लॉट के प्रयोग और विकास पर लगे प्रतिबन्धों में छूट देना तथा प्रशासनिक प्रक्रियाओं को सरल बनाना शामिल हैं।

सारी विकसित और अविकसित भूमि पर कट लगाया और संग्रहीत किया जाए

6

सारी भूमि; विशेष रूप से खाली छोड़ी भूमि पर कट लेना अति महत्वपूर्ण वित्तीय साधनों में एक ऐसा साधन है जिसका शहरी सरकारें भूमि सौदों में अटकल बाजी को हतोत्साहित करने तथा समाज के सभी वर्गों के लिए आवास हेतु अत्यावश्यक भूमि की नियमित आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए प्रयोग कर सकती हैं। किसी शहर में भूमि की नियमित आपूर्ति से भूमि की कुल कीमतें कम रहती हैं और शहरी गरीबों की बड़ी संख्या की सस्ती भूमि और आवास तक पहुंच आसान हो जाती है।

भवनों और सेवाओं का उत्तरोत्तर विकास होने दीजिए

7

भूमि और आवासों को अधिक सस्ता और अधिक नमनीय बनाने का एक तरीका इसको कई पक्षों में विकसित करना है जो भूमि के प्लॉट एवं बुनियादी ढांचा गत सुविधाओं से शुरू हो कर समय के साथ प्रौन्नत की जा सकती हैं। जब तक प्रारम्भ में स्थापित की गई न्यूनतम ढांचागत सुविधाएं लोगों के स्वास्थ्य, सुरक्षा और भलाई के लिए पर्याप्त हैं तब तक अन्य सेवाओं को समय के साथ प्रौन्नत अथवा विस्तार दिया जा सकता है। उत्तरोत्तर वृद्धि का यह तरीका विशेष रूप से 'स्थल-और सेवाएं' योजनाओं में काफी उपयोगी है जिनका लक्ष्य शहर में आए नए कमजोर प्रवासी होते हैं।

स्रोत: यूएन हैबीटेट, 2008

सहयोगी वातावरण निर्मित करना

वर्तमान और नई बस्तियों को इस प्रकार से विकसित करने की जरूरत होगी कि जिससे गरीब परिवार रोजगारों, सेवाओं और सामुदायिक सुविधाओं तक अपने सामर्थ्य की अनुरूप कीमत पर पहुंच में वृद्धि कर सकें। उपरोक्त वर्णित नीति विकल्पों के समर्थन में अनेक सम्बन्धित नीतियों को अपनाना आवश्यक होता है जिनमें संसाधनों और दायित्वों को न्यूनतम प्रशासनिक स्तर पर विकेन्द्रीकृत करना, सामुदायिक भागीदारी को मजबूत करना, मिश्रित भूमि प्रयोग के विकास को प्रोत्साहित करना, अधिकार पत्र के आधार बिना वित्तीय संस्थानों को ऋण देने के लिए प्रोत्साहित करना, भूमि प्रशासन और भूमि रिकार्ड एजोन्सियों की क्षमता का सुदृढीकरण, आवासीय,

व्यावसायिक और औद्योगिक क्षेत्रों के बीच यातायात सम्पर्क को सुधारना सम्मिलित हैं।



सहयोगी वातावरण निर्मित करना

सन्दर्भ

प्रकाशन

अलियानी, ए.एच एण्ड याप, के.एस, 1990, *द इन्क्रीमेंटल डेवेलपमेंट स्कीम इन हैदराबाद: एन इनोवेटिव एप्रोच टू लो-इन्कम हाऊसिंग*, सिटीज, मई 1990.

एशियन कोलेशन फार हाऊसिंग राईट्स, 2005, *अन्डरस्टैन्डिंग एशियन सिटीज़*, ए सिन्थेसिस आफ द फाइन्डिंग्स फ्राम एट केस स्टडी सिटीज, बैंकाक

एंजल श्लोमो, आर्चर, रेमण्ड डब्ल्यू, टैनफीफोट, सिद्धिजय एण्ड वैगेलिन, एमियल ए. (eds) 1983, *लैण्ड फार हाऊसिंग द पूअर*, सेलेक्ट बुक्स, सिंगापुर।

अनसारी जे.एच वोन आइन्सडेल एन 1998 *अर्बन लैण्ड मैनेजमेंट: इम्प्रूविंग पालिसीज़ एण्ड प्रोविसिज़ इन डेवेलपिंग कन्ट्रीज़ आफ एशिया*, आक्सफोर्ड एण्ड आई बी एच पब्लिशिंग कम्पनी।

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

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

बोम्बे फर्स्ट, 2003, *द सिटी: लैण्ड यूज हाऊसिंग इन मुम्बई*, वाल्युम -1, सीरीज-4

बुर्रा, एस *टूर्डस ए प्रो-पूअर फ्रेमवर्क फार स्लम अपग्रेडिंग इन मुम्बई*, इन्डिया, एनवार्यर्नमेंट एण्ड अर्बनाईजेशन, वाल्युम 17. नं० 1, आई.आई.ई.डी, अप्रैल 2005।

कम्प्यूनिटी आर्गनाइजेशन डेवेलपमेंट इन्स्टीच्यूट (सीओडीआई) 2008, *50 कम्प्यूनिटी अपग्रेडिंग प्रोजेक्ट्स*, बैंकाक।

डी क्रूज़, सेलिन एण्ड सैट्टरथवेट, डेविड 2005, *बिल्डिंग होम्स, चेंजिंग आफ्शियल एप्रोचेस : द वर्क आफ अर्बन पूअर आर्गनाइजेशन्स एण्ड देयर फेडरेशन्स एण्ड देयर कन्ट्रीब्यूशन्स टू मीटिंग द मिलेनियम डेवेलपमेंट गोल्स इन अर्बन एरियास*, आईआईईडी पावर्टी रिडक्शन इन अर्बन एरियास सीरीज, वर्किंग पेपर नं० 16, 2005।

डी.एफ.आई.डी., 2001 *मीटिंग द चैलेंज ऑफ पावर्टी इन अर्बन एरियाज़*, डी.एफ.आई.डी., अप्रैल 2001

डूरन्ड-लासर्व, अलियान 2005, *डीलिंग विद मार्केट एविकशन प्रोसेसिस इन द कन्टेक्स्ट ऑफ डेवेलपिंग सिरीज़*, पेपर प्रजेन्टिड एट द थर्ड वर्ल्ड बैंक अर्बन रिसर्च सिम्पोज़ियम आन लैण्ड डेवेलपमेंट, पावर्टी रिडक्शन अर्बन पालिसी, ब्रासिला, 2005।

एफएओ एण्ड यूएन हैबीटैट, *टूर्डस गुड लैण्ड गवर्नेन्स*, एफएओ लैण्ड टेन्चोर पालिसी सीरीज, रोम एण्ड नैरोबी 2008 फोर्थ कमिंग फावैक्यू, सी एण्ड मैक असलवन, पी., मई 1992/जून 1995, *रिफार्मिंग अर्बन लैण्ड पालिसीज़ एण्ड इन्स्टीच्यूसन्स इन डेवेलपिंग कन्ट्रीज़*, अर्बन मैनेजमेंट प्रोग्राम पब्लिकेशन, वर्ल्ड बैंक।

हार्डीय जार्ज ई. केरनक्रास, सेन्डी एण्ड सैट्टरथवेट, डेविड (ed), 1990, *द पूअर डाई यंग: हाऊसिंग एण्ड हैल्थ इन थर्ड वर्ल्ड सिटीज़*, अर्थस्कैन पब्लिकेशन्स लण्डन।

आई आई ई डी, 2003, *रुरल अर्बन ट्रांसफोर्मेशन्स, ए स्पेशल इशू आफ एनवायर्नमेंट एण्ड अर्बनाईजेशन*, द जौर्नल आफ द इन्टरनेशनल इन्स्टीच्यूट फार एन्वायर्नमेंट एण्ड डेवेलपमेंट (आई.आई.ई.डी.) इन लन्डन, यू.के. वाल्युम 15 नं०-1 अप्रैल 2003।

कुन्ने क्रिस, 2005, *लैण्ड एडमिनिस्ट्रेशन इन द एशियन रीजन - चैलेंजिस एण्ड अपरच्यूनिटीज़*, पेपर प्रजेन्टिड एट द एक्सपर्ट ग्रुप मीटिंग आन सिक्वोर लैण्ड टेन्चोर: न्यू लीगल फ्रेमवर्क एण्ड टूल्स इन एशिया एण्ड पैसिफिक, बैंकाक, 2005।

पायन ज्योफ्री एण्ड तहरानी एवलिन, 2005 *बिटविन ए रॉक एण्ड ए हार्ड प्लेस: नेगोशिएटिंग स्पेस फार द पूअर इन एक्सपैन्डिंग सिरीज़*, पेपर प्रजेन्टिड एट द एक्सपर्ट ग्रुप मीटिंग आन सिक्वोर लैण्ड टेन्चोर: न्यू लीगल फ्रेमवर्क एण्ड टूल्स इन एशिया एण्ड पैसिफिक, बैंकाक, 2005

पायन ज्योफरी (ed), 2002, *लैण्ड राईट्स एण्ड इन्नोवेशन*, आई टी डी जी पब्लिशिंग, लण्डन।

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

यूएन हैबीटैट एण्ड जी एल टी., एन, 2008 *सिक्वोर राईट्स फार आल*, नैरोबी।

यूएन हैबीटैट, 2007, *हाऊ टू डेवेल्य ए प्रो पूअर लैण्ड पालिसी*, नैरोबी।

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

यूएन हैबीटैट, 2006, *स्टेट आफ द वर्ल्डस सिटीज रिपोर्ट: 2006-2007*, अर्थ स्कैन, लण्डन एण्ड स्टर्लिंग वी. ए.

यूएन हैबीटैट, 2004 (अ) *अर्बन लैण्ड फार आल* नैरोबी।

यूएन हैबीटैट, 2004 (ब), *प्रो पूअर लैण्ड मैनेजमेण्ट: इन्ट्रोगेटिंग स्लमस इन्टु सिटी प्लानिंग एप्रोचेस*, नेरोबी।

यूएन हैबीटैट 2003, *द चैलेन्ज आफ स्लमस: ग्लोबल रिपोर्ट आन ह्यूमन सैटलमेण्ट्स* 2003, अर्थस्कैन, लण्डन एण्ड स्टर्लिंग, वी.ए.

यूएन हैबीटैट, 2003, *हैन्डबुक आन बेस्ट प्रेक्टिसिस, सिक्यूरिटी आफ टेन्चोर एण्ड एक्सेस टू लैण्ड, इम्प्लीमेंटेशन आफ द हैबीटैट एजेन्डा*, नैरोबी।

यूएन हैबीटैट, 2003, *स्लमस आफ द वर्ल्ड : द फेस आफ अर्बन पावर्टी इन द न्यू मिलेनियम?*

यूएन हैबीटैट एण्ड यूएन एस्कैप, 1997 *अर्बन लैण्ड पालिसीज फॉर द अनइनिशिएटिड*।

युनुस एम, 2004 *क्रिएटिंग सिनर्जी इन द इम्प्लीमेंटेशन आफ हाउसिंग राईट्स एक्शनस बाय गवर्नमेण्ट एण्ड सिविल सोसायटी – ए केस स्टडी आफ कराची, प्रेजेन्टिड एट द यूएन एस्कैप एण्ड यूएन हैबीटैट रीजनल डायलाग आन हाऊसिंग राईट्स, बैंकाक, जून 2004*।

वेबसाइट

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

कम्यूनिटी आर्गेनाइजेशनस डेवेल्यमेण्ट इन्स्टीच्यूट थाईलैण्ड www.codi.or.th.

एनवायरनेमण्ट एण्ड अर्बनाइजेशन, द जोरनल आफ द इन्टरनेशनल इन्स्टीच्यूट फार एनवायरनमेण्ट एण्ड डेवेल्यमेण्ट (आई.आई.ई.डी.) लण्डन, यूके इस जोरनल के सभी अंक सेज पब्लिकेशन की वेबसाइट से प्राप्त किए जा सकते हैं <http://sagepub.com>

द ग्लोबल लैण्ड टूल नेटवर्क (जीएलटीएन) www.glt.net

आई डी 21 कम्यूनिकेटिंग डेवेल्यमेण्ट रिसर्च, सेफ एज हाऊसिंग? सिक्वोरिंग अर्बन लैण्ड टेन्चोर एण्ड प्रापर्टी राईट्स : <http://www.id21.org/id21ext/insights48art1.html>

सेवन्था एन जी ओ, कोलम्बो, श्रीलंका, www.sevanatha.org

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

स्लम डेवेलर्स इन्टरनेशनल (एस.डी.आई.) sdinet.org

अर्बन रिसोर्स सेन्टर (यू.आर.सी.) कराची, पाकिस्तान www.urckarchi.org

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

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

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

अधिक जानकारी के लिए मुख्य वेबसाइट्स की एक विस्तृत सूची: इन तत्काल गाईडों की श्रृंखला में चर्चित प्रमुख मुद्दों के बारे में अधिक जानकारी देने वाली वेबसाइट्स की विस्तृत सूची के लिए "हाऊसिंग द अर्बन पूअर" वेबसाइट देखें और "आर्गेनाइजेशनस डेटाबेस" तक पहुंचने के लिए लिन्क्स अनुसार चलिये।

www.housing-the-urban-poor.net



चित्र: युएन एस्कैप

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

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

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

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

यह तत्काल गाइड 3 परीक्षण करती है कि एशियाई शहरों में औपचारिक और अनौपचारिक भूमि बाज़ार किस प्रकार कार्य करते हैं; वे किस प्रकार शहरी गरीबों की अच्छी, सुरक्षित और वहनीय भूमि तक पहुंच बनाने में सफल अथवा असफल रहे हैं, और किस प्रकार सामुदायिक संगठन, सहयोगी संस्थान तथा सरकारी एजेन्सियां गरीब की अपने आवास के लिए भूमि तक पहुंच बनाने में बेहतर लाने के लिए नये तरीके ढूँढ रही हैं।

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

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

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