झुग्गी के आंकड़े/गणना पर गठित समिति की रिपोर्ट

सत्यमेव जयते

भारत सरकार

आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय

राष्ट्रीय भवन निर्माण संगठन

नई दिल्ली

प्राक्कथन

संयुक्त राष्ट्र का सहस्राब्दी घोषणापत्र झुग्गी वासियों के जीवन में सुधार लाने की जरूरत की पहचान करता है। गौरतलब है कि भारत भी इस घोषणापत्र का एक हस्ताक्षरकर्ता है। खासतौर से विकासशील देशों में शहरीकरण की गति में तेजी आने से झुग्गियों की मौजूदगी तथा प्रसार काफी तीव्र हुआ है, तथा भारत इसका कोई अपवाद नहीं है। इस समस्या की गंभीरता को समझते हुए, और हमारे लोगों तथा वैश्विक समुदाय दोनों के लिए अपनी प्रतिबद्धता को देखते हुए, भारत सरकार ने झुग्गी वासियों के जीवन में सुधार लाने के लिए एक बड़े कार्यक्रम की शुरुआत की है। हालांकि, यह पाया गया है कि इस प्रोग्राम का ढांचा न केवल भारतीय झुग्गियों की दशाओं के बारे में बल्कि झुग्गी में बसर करने वाली जनसंख्या के आकार व प्रसार से जुड़े आंकड़ों की कमी के कारण काफी बाधित हुआ है। इस मान्यता के परिणामस्वरूप भारत सरकार के आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय द्वारा मेरी अध्यक्षता में झुग्गी के आंकड़े/गणना के कई आयामों तथा झुग्गियों की संख्या की संगणना 2011 के संचालन से जुड़ी समस्याओं के अध्ययन के लिए झुग्गी के आंकड़े/गणना को लेकर एक समिति का गठन किया गया।

इस समिति ने चार बैठकें आयोजित कीं तथा माननीय आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्री द्वारा एक विशेष बैठक का आयोजन भी किया गया। यह रिपोर्ट इन्हीं विमर्शों और अध्ययनों का नतीजा है जिन्हें हमारे ज्ञान में कमियों को पूरा करने के लिए संपन्न किया गया। यह दावा नहीं किया जा सकता है कि यह रिपोर्ट किसी भी तरीके से इस विषय पर अंतिम निष्कर्ष निकालती है। भारत जैसे तेजी से प्रगति करने वाले देश में शहरीकरण तथा प्रवास की कार्यप्रणाली को आसान रूप से समझना कठिन है। हम यह उम्मीद कर सकते हैं कि मौजूदा प्रशासनिक प्रणालियों तथा सांख्यिकी गतिविधियों के जरिए हमारे ज्ञान तथा जानकारी में उत्तरोत्तर सुधार लाया जा सकता है। दीर्घकालिक रूप से यह उम्मीद की जाती है कि जैसे ही हमारी समझ बढ़ेगी हम अधिक उपयुक्त डेटा संग्रह कार्य-विधियों तथा अधिक दक्ष सांख्यिकी तकनीकों का विकास करने में सक्षम होंगे, जिससे हम मौजूदा बारंबारता की तुलना में अधिक बारंबारता वाले सटीक आंकलन कर पाएंगे।

इस समिति ने भारतीय कृषि सांख्यिकी अनुसंधान संस्थान (आइएएसआरआई) को अधिकृत किया, जो देश का एक अग्रणी सांख्यिकी अनुसंधान संस्थान है, और यह मौजूदा सूचना

अंतरालों को भरने की अत्याधुनिक सांख्यिकी तकनीकों की मदद से एक अनुमानित कार्य-अभ्यास संपन्न करता है। इस रिपोर्ट का अध्याय III मुख्यतः उन्ही के योगदान पर आधारित है। हम आइएएसआरआई के प्रति बेहद आभारी है कि उसने अल्प नोटिस पर इस कार्य को संपन्न किया और एक सराहनीय कार्य कर रहा है।

समिति अपने सदस्यों की सराहना करना चाहता है, जिन्होंने गहरी दिलचस्पी दिखाई और इन विचार-विमर्शों में उन्होंने अपनी मदद प्रदान की और अपने विचारों को समिति के समक्ष रखा। यह श्री डी.एस. नेगी, निदेशक (एनबीओ), श्री अविनाश कुमार मिश्रा, उप निदेशक (एनबीओ) तथा श्री वी. इतिराज, अनुसंधान पदाधिकारी, एनबीओ के प्रति भी आभार जताती है, जिन्होंने समिति के प्रभावी विचार-विमर्शों के लिए आवश्यक पृष्ठभूमि पत्रों की तैयारी में अपना अहम योगदान दिया। इसके अलावा, हम माननीय आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्री की रुचि तथा प्रतिबद्धता के प्रति भी आभार व्यक्त करते हैं, जिन्होंने हमें हर चरण पर प्रोत्साहित किया।

(डॉ प्रणब सेन)

नई दिल्ली
दिनांकः 23 अगस्त, 2010

विषय-सूची

अध्याय	*विषय*	*पेज सं.*
I	*परिचय*	
II	*पृष्ठभूमि तथा उद्देश्य*	
III	*झुग्गी की आबादी का आंकलन*	
IV	*झुग्गियों की गणना संचालित करना*	
V	*एक शहरी सूचना प्रबंधन प्रणाली की दिशा में*	
VI	*समिति की अनुशंसाओं का सारांश*	
VII	*अनुबंध-I: अधिसूचना*	
	अनुबंध-II: समिति की पहली बैठक का कार्य विवरण	
	अनुबंध-III: समिति की दूसरी बैठक का कार्य विवरण	
	अनुबंध-IV: समिति की तीसरी बैठक का कार्य विवरण	
	अनुबंध-V: माननीय आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्री की अध्यक्षता में हुई बैठक का कार्य विवरण	

अध्याय-I

परिचय

बढ़ता हुआ शहरीकरण हमारे देश के लिए सर्वाधिक व्यापक तथा प्रभावी चुनौती के रूप में उभर रहा है। भारत की शहरी जनसंख्या वर्ष 1961 में 7.89 करोड़ से बढ़कर 2001 में 28.6 करोड़ हो गई, जो अनुमानतः अगले 25 वर्षों में दुगना हो जाएगी। शहर तथा नगर-अर्थव्यवस्थाओं, निवेशों, तकनीकों, आविष्कारी कार्यों तथा आर्थिक विकास तथा तृतीयक रोजगारों के जमाव केंद्र होते हैं। देश के जीडीपी में उनका योगदान काफी अहम है। ये कौशलों, पूंजी तथा ज्ञान के संग्रह स्थल होते हैं। ये आविष्कारी तथा रचनात्मकता के केंद्र होते हैं। ये राष्ट्रीय तथा राजकीय खजानों के सृजन के संसाधन होते हैं। ये ग्रामीण इलाकों तथा छोटी बस्तियों से चलकर आने वाले करोड़ों प्रवासियों की उम्मीद भी होते हैं। सेवा सेक्टर के विकास के साथ तथा ज्ञान अर्थव्यवस्था में प्रसार के कारण शहरों के ऊपर जनसंख्या दबाव काफी बढ़ा है। उन्हें नकारात्मक परिणामों से मुकाबला करना पड़ रहा है, जैसे कि बड़े शहरों में आबादी का ध्रुवीकरण, उच्च घनत्व, झुग्गियां तथा अवैध निवास, घरों की तीव्र कमी तथा बुनियादी सुविधाओं का अभाव, पर्यावरण में गिरावट, ट्रैफिक की भीड़-भाड़, प्रदूषण, गरीबी, बेरोजगारी, अपराध तथा सामाजिक असंतोष।

एक अनुमान के अनुसार 25% शहरी आबादी (वर्ष 2001 में 810 लाख) अभी भी उस आय पर गुजारा करती है, जो गरीबी रेखा के नीचे मानी जाती है। उनकी अल्प आमदनी का अस्सी प्रतिशत हिस्सा भोजन तथा ऊर्जा में खर्च हो जाता है, इस प्रकार उनके पास बढ़ते मुद्रीकृत समाज में जीवन लागत को पूरा करने के लिए बहुत थोड़ा धन बचता है। उनमें से ज्यादातर लोग झुग्गियों और अवैध निवास स्थलों में बड़े ही अमानवीय दशाओं में जीवन व्यतीत करते हैं, जहां उन्हें गरिमा, आश्रय, सुरक्षा तथा बुनियादी सुविधाओं या सामाजिक सेवाओं की उपलब्धता नहीं मिल पाती, और ऐसे माहौल में अपराध, स्वास्थ्य की कमी तथा रोगों की बारंबारता से उनकी मांगों में वृद्धि होती है, जिससे वे और भी संवेदनशील और गरीब बनते चले जाते हैं। ग्रामीण इलाकों से बड़े पैमाने पर होने वाले प्रवास के कारण जनसंख्या में वृद्धि के साथ होने वाले शहरीकरण से भारत के सभी शहरों तथा नगरों में झुग्गियों की संख्या काफी तेजी से बढ़ी है।

शहरीकरण के बढ़ने और शहरी परिवारों के मौजूदा 28% से बढ़कर 50% के आंकड़े पर पहुंचने के आंकलन के साथ, हम यह उम्मीद कर सकते हैं कि झुग्गियों की संख्या और तेजी से बढ़ेगी। यह विकासशील देशों में शहरीकरण का एक बुरा परिणाम है। यदि इस संभावना को ध्यानपूर्वक नहीं लिया जाता है और जल्द से जल्द सुधार के कार्य नहीं अपनाए जाते हैं, तो बुनियादी सेवाओं, आश्रय तथा सुरक्षा के अभाव के कारण लोगों की बढ़ती संख्या की रचनात्मक क्षमताओं में भारी कमी आ सकती है, असमानता में वृद्धि हो सकती है और शहरी इलाकों की जीडीपी क्षमताओं में गिरावट आ सकती है। शहरी आबादी में असीमित वृद्धि और गरीबों के लिए कठिन आर्थिक माहौल को देखते हुए, यदि समाज के कमजोर वर्गों के एक बड़े हिस्से, यानी झुग्गी निवासी/शहरी गरीब आबादी की जीवन दशाओं को सुधारने के लिए अनुकूल उपाय नहीं अपनाए जाते हैं, तो हाउसिंग समस्या और भी गहरी हो जाएगी।

चूंकि ग्रामीण शहरी प्रवास के कारकों के बढ़ने और आबादी में वृद्धि होने के कारण शहरीकरण की मौजूदा रफ्तार बढ़ेगी, ऐसे में हमें इन समस्याओं के सार्थक समाधानों को खोज निकालने के लिए साथ मिलकर काम करना होगा। यदि शहरीकरण आर्थिक विकास में एक सकारात्मक ताकत के रूप में आम करता है, तो ऐसे में हमें पिछली भूलों से बचना चाहिए और एक शहरी तथा क्षेत्रीय नियोजन प्रणाली पर ध्यान केंद्रित करना चाहिए, जो समावेशी हो और गरीब लोगों तथा अनौपचारिक वर्ग का बहिष्कार न करे। सामाजिक तथा आर्थिक विकास तथा संवैधानिक आदेश पर विचार करने के लिए, यह आवश्यक है कि हम पिछली प्रवृत्तियों और कार्यों से बाहर निकलें और समावेशी शहरी विकास के लिए निर्णायक कदम उठाए, जो शहरों में गरीब लोगों की उपस्थिति को मान्यता दे, शहर के सुचारू काम-काज में उनकी भूमिका को अपने ध्यान में रखे और उस असमानता के लिए मौलिक कारणों का समाधान निकाले जो उन्हें गरीबी की ओर अग्रसर करते हैं।

झुग्गियों पर समग्र सूचना/आंकड़े देश में झुग्गियों में निवास करने वाले लोगों की उन्नति/पुनर्वास की एक प्रभावी तथा समंवित नीति के निर्माण के लिए आवश्यक है।

1.1 झुग्गी (स्लम) की परिभाषा

I. **एंसाइक्लोपीडिया ब्रिटानिका** झुग्गी को इस प्रकार परिभाषित करता है. "...ऐसे रियाइशी इलाके जो भौतिक तथा सामाजिक रूप से निम्न हालत में होते हैं और जिसमें संतोषप्रद

पारिवारिक जीवन जीना असंभव होता है।" अपर्याप्त घर, झुग्गी की स्थितियों का एक बड़ा सूचकांक होता है। अपर्याप्त घर का अर्थ होता है ऐसे आश्रय में निवास करना जिनमें अपर्याप्त प्रकाश, हवा, शौचालय तथा स्नान की सुविधा होती है; ऐसे घर जैसे-तैसे मरम्मत कर बनाए जाते हैं, ये गंदे स्थान पर होते हैं तथा वे पर्याप्त गर्म नहीं होते; उनमें पारिवारिक निजता के लिए कोई स्थान नहीं होता; उनमें आग पकड़ने की संभावना बनी रहती है और ये लोगों से खचाखच भरे होते हैं इसलिए उनमें मनोरंजनात्मक कार्यों के लिए कोई स्थान नहीं बचता है।

II. **भारत के महापंजीयक ने भारत की जनसंख्या के लिए निम्नांकित परिभाषा** निर्मित की है। 2001 में, झुग्गी वाले इलाकों में मुख्यतः निम्नांकित शामिल होते हैं:

- किसी शहर या नगर के वे सभी इलाके जिन्हें राज्य/स्थानीय प्रशासन तथा कें.शा प्रशासन ने 'स्लम ऐक्ट' में शामिल किसी अधिनियम के तहत 'झुग्गी' के रूप में घोषित किया हो।
- ऐसे सभी क्षेत्र जिन्हें राज्य/स्थानीय सरकार तथा कें.शा. प्रशासन द्वारा 'झुग्गी' के रूप में माना जाता है। ऐसे हाउसिंग तथा स्लम बोर्ड्स, जिन्हें किसी अधिनियम के तहत झुग्गी के रूप में अधिसूचित न किया गया हो।
- कम से कम 300 लोगों की आबादी से भरा एक छोटा स्थान या 60-70 परिवारों के अपर्याप्त रूप से निर्मित संकरे घर, जो अस्वास्थ्यकर वातावरण में खड़े होते हैं जिनमें प्रायः बुनियादी ढांचे का अभाव होता है और उचित शौचालय तथा पेय जल की सुविधाओं की सर्वथा कमी रहती है।

III. **वर्ष 1976-77 में सर्वेक्षण के उद्देश्य से एनएसएसओ** ने झुग्गियों को घोषित तथा अघोषित झुग्गियों के वर्गों में परिभाषित किया। घोषित झुग्गियां ऐसे इलाके होते हैं, जिन्हें औपचारिक रूप से संबंधित नगरपालिकाओं, निगमों, स्थानीय निकायो या विकास प्राधिकरणों द्वारा घोषित किया जाता है। अघोषित झुग्गियों को "एक हवाई इकाई, जिसमें ज्यादार अस्थाई प्रकृत्ति वाले पच्चीस या उससे अधिक कच्चे ढांचे मौजूद रहते हैं, या उनमें रहने वाले लोगों के लिए कोई निजी शौचालय नहीं होते हैं और सार्वजनिक शौचालय व जल की अपर्याप्त सुविधा पाई जाती है" के रूप में परिभाषित किया गया।

IV. **वर्ष 1993 तथा 2002 में सर्वेक्षण के उद्देश्य से, एनएसएसओ ने झुग्गियों की परिभाषा**

इस प्रकार दी, "झुग्गी एक छोटी बस्ती होती है, जिसमें अपर्याप्त रूप से निर्मित कई सारे घर होते हैं, जिनमें से अधिकतर अस्थायी प्रकृति के होते हैं, जिनकी घनत्व काफी अधिक होता है और प्रायः उनमें शौचालय तथा पेय जल की अपर्याप्त व्यवस्था होती हैं, और अस्वास्थ्यकर माहौल होता है।" यदि कम से कम 20 परिवार उस इलाके में रहते हों तो इस सर्वेक्षण के लिए ऐसे इलाके को एक **"गैर-अधिसूचित"** के रूप में माना गया। संबंधित नगरपालिकाओं, नगरनिगमों, स्थानीय निकायों या विकास प्राधिकरणों द्वारा अधिसूचित झुग्गियों को **"अधिसूचित झुग्गियां"** के रूप में माना जाता है।

V. **गैर-निवास-स्थान** के लिहाज से झुग्गी को इस प्रकार परिभाषित किया जाता है, "झुग्गी एक समीपस्थ बसावट होती है, जहां निवासियों के पास अपर्याप्त हाउसिंग तथा बुनियादी सेवाएं उपलब्ध होती हैं। सार्वजनिक प्राधिकरणों द्वारा झुग्गी को प्रायः शहर के एक अभिन्न हिस्से या समान हिस्से के रूप में नहीं देखा जाता है।"
झुग्गी में रहने वाले परिवारों में लोगों का एक समूह एक ही छत के नीचे रहते हैं, जहां नीचे सूचीबद्ध एक या अधिक दशाओं की सर्वथा कमी पाई जाती है:

i. असुरक्षित आवासीय स्थिति;
ii. सुरक्षित जल की अपर्याप्त पहुँच;
iii. स्वच्छता और अन्य बुनियादी सुविधाओं के लिए अपर्याप्त पहुँच;
iv. आवास के गरीब ढांचागत गुणवत्ता;
v. भीड़भाड़।

1.2 राज्य सरकारों द्वारा अपनाई गई झुग्गी की परिभाषा

राज्य सरकारों द्वारा झुग्गी की परिभाषा संबद्ध राज्यों के स्लम ऐक्ट्स पर आधारित है, यानी आरजीआई तथा एनएसएसओ के विपरीत वैधानिक बाध्यताओं के आधार पर। झुग्गियों की अवधारणा, बोध तथा परिभाषा अलग-अलग राज्यों के लिए अलग-अलग है, जो उनकी सामाजिक-आर्थिक दशाओं पर निर्भर करता है, पर उनके भौतिक लक्षण लगभग एक जैसे होते हैं। झुग्गियां प्रायः झोपड़ियों का एक समूह होते हैं, जो ध्वस्त तथा कमजोर ढांचों के साथ खड़े किए जाते हैं, जिनमें लोग सार्वजनिक शौचालय का इस्तेमाल करते हैं, जहां जल निकास की

अपर्याप्त व्यवस्था होती है तथा ठोस कचरे व कूड़ों के निकास की कोई ठोस व्यवस्था नहीं होती। राज्य सरकारों, आरजीआइ तथा एनएसएसओ द्वारा स्वीकार पारामीटरों के बीच अंतर पाए गए हैं। सामान्यतः राज्य के कानून झुग्गियों को 'अधिसूचित'करने या 'मान्यता' प्रदान करते हैं, पर झुग्गियों की परिभाषा में परिवारों की संख्या के बारे में निर्धारण, जो जनसंख्या तथा एनएसएसओ की परिभाषाओं का अंग है, राज्य द्वारा स्वीकृत कानूनों से अनुपस्थित है, जो एक झुग्गी की पहचान के लिए परिवारों की संख्या की सीमा तय नहीं करते हैं।

I. आंध्र प्रदेश

क) "आंध्र प्रदेश स्लम सुधार (भू-अधिग्रहण) अधिनियम, 1956" अधिनियम की XXXIII संख्या में वर्णित अनुसार अधिसूचित झुग्गी क्षेत्र की परिभाषा इस प्रकार दी गई है, "यदि सरकार मानती है कि ऐसा कोई भी इलाका जो जन-स्वास्थ्य, सुरक्षा के लिए खतरा हो अथवा निम्न भूमि पर बसे होने, शौचालय की पर्याप्त सुविधा न होने, मलिन होने अथवा अन्य कारणों से अपने समीप के इलाकों के लिए असुविधा पैदा करता है अथवा कर सकता है, उन्हें आंध्र प्रदेश गजट में प्रकाशित कर झुग्गी वाले इलाके के रूप में परिभाषित किया जा सकता है।"

ख) स्थानीय सरकारों (यूएलबी) द्वारा मान्यताप्राप्त झुग्गी क्षेत्र, पर जिसे राज्य सरकार द्वारा ऊपर वर्णित अनुसार अधिसूचित न किया गया हो, "गैर-अधिकृत झुग्गी क्षेत्र" कहलाते हैं।

II. मध्य प्रदेश

मध्य प्रदेश गंदी बस्ती क्षेत्र (सुधार तथा निर्मूलन) अधिनियम 1976 के उपबंध 3 के अनुसार झुग्गियों को इस प्रकार परिभाषित किया गया है:

"जब योग्य प्राधिकार अपने किसी अधिकारियों की सूचना पर या अन्य सूचना पर किसी क्षेत्र के बारे में यह मानता है कि उस क्षेत्र में बने भवन-

- किसी भी तरीके से मानव बसाव के लिए अनुपयुक्त हैं, या

- जीर्ण हालत में हो, अत्यधिक जनसंख्या वाला हो और ऐसे भवनों के डिजाइन और व्यवस्था त्रुटिपूर्ण हो। उनमें खतरनाक तथा हानिकारक कार्य-व्यापार चलाया जाता हो, उसकी सड़कें संकीर्ण और त्रुटिपूर्ण व्यवस्था वाली हो, उनमें वातन, प्रकाश या शौचालय सुविधा की कमी हो अथवा इन कारकों का कोई संयोजन हो, सुरक्षा, स्वास्थ्य या शीलाचार के लिए नुकसानदेह हो, उस क्षेत्र

को अधिसूचना द्वारा झुग्गी क्षेत्र" के रूप में घोषित किया जा सकता है।

डीएफआईडी समर्थित परियोजना- उत्थान (गरीबों के लिए मध्य प्रदेश शहरी सेवाएं झुग्गी अधिसूचना दिशा-निर्देशों के विकास की प्रक्रिया में है। यह दिशा-निर्देश ऊपर वर्णित अधिनियम पर तथा 2001 जनगणना के उद्देश्य से भारत की जनगणना में परिभाषित झुग्गी पर आधारित है, जो झुग्गी को कम से कम 300 लोगों की आबादी से भरा एक छोटा स्थान या 60-70 परिवारों के अपर्याप्त रूप से निर्मित संकरे घरों के रूप में परिभाषित करता है, जो अस्वास्थ्यकर वातावरण में खड़े होते हैं, जिनमें प्रायः बुनियादी ढांचे का अभाव होता है और उचित शौचालय तथा पेय जल की सुविधाओं की सर्वथा कमी रहती है।

III. हरियाणा

हरियाणा सरकार ने हरियाणा स्लम क्लियरेंस बोर्ड के गठन के लिए 16.4.1990 को एक अधिसूचना जारी की थी और पंजाब स्लम क्षेत्र (इंप्रूवमेंट एंड क्लीयरेंस एक्ट 1961) को अंगीकृत किया। इस अधिनियम के अनुच्छेद 3(1) के तहत झुग्गी क्षेत्र को इस प्रकार परिभाषित किया है:

"जब योग्य प्राधिकार अपने किसी अधिकारियों की सूचना या अन्य सूचना पर किसी क्षेत्र के बारे में यह मानता है कि उस क्षेत्र में बने भवन-

क) किसी भी तरीके से मानव बसाव के लिए अनुपयुक्त हैं, या

ख) उनमें खतरनाक तथा हानिकर कार्य-व्यापार चलाया जाता हो, उसकी सड़कें संकीर्ण और त्रुटिपूर्ण व्यवस्था वाली हो, उनमें वातन, प्रकाश या शौचालय सुविधा की कमी हो अथवा इन कारकों का कोई संयोजन हो, सुरक्षा, स्वास्थ्य या नैतिकता के लिए नुकसानदेह हो, उस क्षेत्र को अधिसूचना द्वारा झुग्गी क्षेत्र" के रूप में घोषित किया जा सकता है।

इस अधिनियम के लिए यह निर्धारित करने हेतु कि क्या कोई भवन मानव निवास के लिए अनुपयुक्त है या नहीं, निम्नांकित बातों को ध्यान में रखना होगा-

क) मरम्मत

ख) स्थिरता:

ग) नम से स्वतंत्रता:

घ) प्राकृतिक प्रकाश और हवा

ङ) जलापूर्ति

च) जल निकासी और स्वच्छता उपयुक्तता।

छ) भोजन के भंडारण, तैयार करना तथा भोजन पकाने की सुविधाएं तथा अपशिष्ट जल के निकास की व्यवस्था।

और यदि ऊपर बताई स्थितियों में से कोई भी एक स्थिति मौजूद रहती है, तो भवन को मानव निवास के लिए अनुपयुक्त माना जाएगा।

IV. महाराष्ट्र

महाराष्ट्र स्लम एरियाज (इम्प्रूवमेंट, क्लीयरेंस एंड रीडेवलपमेंट) अधिनियम 1971 में "झुग्गी" की कोई परिभाषा नहीं दी गई है।

हालांकि अधिनियम के अनुच्छेद 2 (जीए) "झुग्गी क्षेत्र" को इस प्रकार परिभाषित करता है;

"झुग्गी क्षेत्र" का अर्थ अनुच्छेद 4 के उप-अनुच्छेद (1) के अंतर्गत योग्य प्राधिकार द्वारा घोषित क्षेत्र है;

अनुच्छेद 4 के उप-अनुच्छेद (i) के अंतर्गत मौजूद प्रावधान के अनुसार किसी झुग्गी क्षेत्र को घोषित करने के लिए निम्नांकित दशाओं की मौजूदगी होनी चाहिए:-

i) कोई ऐसा इलाका जो अपर्याप्त सुविधाओं या किसी बुनियादी सुविधाओं के अभाव वाला अथवा गंदे, मलिन, भीड़-भाड़ वाला होने के कारण उस इलाके के लोगों के स्वास्थ्य, सुरक्षा के लिए खतरा हो अथवा उस इलाके अथवा आस-पास के इलाकों के लोगों के लिए असुविधा पैदा करता हो।

ii) किसी इलाके के भवन जो मानव निवास के लिए प्रयुक्त हैं, या किए जाने वाले हों- किसी भी लिहाज से मानव निवास के लिए अनुपयुक्त हो; या उनकी जीर्णता, अति जनघनत्व, ऐसे भवनों के त्रुटिपूर्ण बनावट तथा व्यवस्था, संकीर्ण सड़कों, वातन, प्रकाश या शौचालय सुविधा की कमी के कारण अथवा इन कारकों के किसी संयोजन के कारण उस क्षेत्र के लोगों की सुरक्षा,

स्वास्थ्य या शीलाचार के लिए नुकसानदेह हो।

iii) भवन मानव बसाव के लिए अनुपयुक्त हैं या नहीं यह निर्धारित करने के लिए, निम्नांकित स्थितियां मौजूद होनी चाहिएः-

(क) मरम्मत;

(ख) स्थिरता;

(ग) नम से मुक्ति

(घ) प्राकृतिक प्रकाश और हवा;

(ङ) जल आपूर्ति के लिए प्रावधान;

(च) जलनिकास तथा स्वच्छता सुविधाओं का प्रावधान;

(छ) अपशिष्ट जल के निकास की व्यवस्था न होना।

V. उत्तर प्रदेश

जब सक्षम प्राधिकार अपने किसी अधिकारियों की सूचना पर या अन्य सूचना पर किसी क्षेत्र के बारे में यह मानता है कि उस क्षेत्र में बने भवन-

(क) उनकी जीर्णता, अति जनघनत्व, ऐसे भवनों के त्रुटिपूर्ण बनावट तथा व्यवस्था, संकीर्णता या सड़कों की त्रुटिपूर्ण व्यवस्था, वातन, प्रकाश या शौचालय सुविधा की कमी के कारण अथवा इन कारकों के किसी संयोजन के कारण उस क्षेत्र के लोगों की सुरक्षा, स्वास्थ्य या शीलाचार के लिए नुकसानदेह हों।

(ख) अन्यथा किसी दूसरे लिहाज से मानव निवास के लिए अनुपयुक्त हो, आधिकारिक गजट में अधिसूचना द्वारा इसे झुग्गी क्षेत्र के रूप घोषित किया जा सकता हूं;

(2) यह निर्धारित करने हेतु कि क्या कोई भवन मानव निवास के लिए अनुपयुक्त है या नहीं, निम्नांकित बातों को ध्यान में रखना होगा-

(क) आवश्यक मरम्मतों की सीमा;

(ख) स्थिरता;

(ग) जीर्णावस्था की सीमा

(घ) जलापूर्ति;

(ङ) शौचालयों, जल निकास व्यवस्था तथा स्वच्छता सुविधाओं की व्यवस्था;

(च) भोजन के भंडारण, तैयार करने तथा पकाने की व्यवस्था तथा कचरों के निस्तारण तथा अपशिष्ट जल के निकास की व्यवस्था;

और यदि ऊपर बताई स्थितियों में से कोई भी स्थिति मौजूद रहती है, तो भवन को मानव निवास के लिए अनुपयुक्त माना जाएगा।

1.3 रिपोर्ट में प्रयुक्त परिभाषा

जैसा कि देखा जा सकता है, अंतर्राष्ट्रीय रूप से तथा भारत के भीतर झुग्गियों के लिए दी गई विभिन्न परिभाषाओं में उल्लेखनीय अंतर हैं। विभिन्न उपलब्ध विकल्पों पर ध्यानपूर्वक विचार करने तथा एक ऐसी परिभाषा के इस्तेमाल की आवश्यकता को ध्यान में रखने से जो जन नीति उद्देश्यों के लिए उपयुक्त हो, इस समिति ने अपनी कार्य अवधारणा के रूप में एनएसएसओ द्वारा प्रयुक्त परिभाषा को अंगीकृत करने का फैसला लिया। जैसा कि बताया जा चुका, समिति ने झुग्गियों की परिभाषा इस प्रकार दीः

"झुग्गी एक छोटी बस्ती होती है, जिसमें अपर्याप्त रूप से निर्मित कई सारे घर होते हैं, जिनमें से अधिकतर अस्थायी प्रकृति के होते हैं, जिनका घनत्व काफी अधिक होता है और प्रायः उनमें शौचालय तथा पेय जल की अपर्याप्त व्यवस्था होती हैं, और उनका अस्वास्थ्यकर वातावरण होता है।"

यह ध्यान देना चाहिए कि यह परिभाषा इतनी व्यापक है कि यह लगभग अन्य सभी आयामों को अपने में समाती है, केवल एक अहम आयाम को छोड़कर, यानी घरों की संख्या। बहुत संभव है कि झुग्गियों में परिवारों की कम संख्या हो, जो इतने ही असहनीय हों, पर यह महसूस किया गया कि किसी छोटे संकुलन को किसी बड़े पैमाने की सर्वेक्षेण प्रक्रिया के जरिए पहचानना कठिन होगा। यह रिपोर्ट मान्यताप्राप्त तथा गैर-मान्यताप्राप्त या अधिसूचित अथवा गैर-अधिसूचित झुग्गियों के बीच कोई अंतर नहीं पेश करती है, क्योंकि मान्यता प्रदान करने तथा अधिसूचित

करने की प्रक्रिया सोच-विचारों द्वारा पूरी की जाती है, न कि लोगों की जीवन दशाओं को ध्यान में रखकर।

अध्याय - II

पृष्ठभूमि तथा उद्देश्य

वर्ष 2001 की जनगणना में आरजीआई द्वारा पूरे देश भर की झुग्गियों के बारे में विस्तृत जनांकिक आंकड़े एकत्र किए गये। यह प्रक्रिया ऐसे शहरों/नगरों तक सीमित की गई, जिनकी जनसंख्या वर्ष 1991 की जनगणना में 50.000 या उससे अधिक थी। झुग्गी की संख्या केवल 640 शहरों/नगरों में पाई गई। आरजीआइ ने वर्ष 1991 की जनगणना में 50,000 या उससे अधिक की जनसंख्या वाले 640 शहरों/नगरों में पाई गई झुग्गी की संख्याओं का प्रकाशन किया (फेज-I रिपोर्ट)।

विस्तृत विचार-विमर्शों के बाद तथा मंजूरी की मांग से जुड़ी संसद की स्थायी समिति ने, आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय ने महापंजीयक के कार्यालय से अनुरोध किया कि उन शहरों की झुग्गियों की संख्या की भी गणना की जाए, जिन्हें 2001 जनगणना तक शामिल नहीं किया था। विचार-विमर्श तथा गहन चर्चा के बाद, पारस्परिक रूप से यह फैसला लिया गया कि उन शहरों को भी इसमें शामिल किया जाए, जिनमें वर्ष 2001 तक 50,000 से कम, किंतु 20,000 से अधिक जनसंख्या हो। यह अनुमान किया गया कि मध्यम आबादी वाले इन शहरों में भी उल्लेखनीय आकार वाली झुग्गी आबादी हो सकती है और उनमें निवास करने वाले लोगों की गणना उनकी उन्नति के नियोजन के लिए अहम हो सकता है।

आरजीआई रिपोर्ट के मुख्य बिंदु नीचे दिए गए हैं:

2.1 कवरेज

आरजीआई ने पहले चरण में वर्ष 1991 की जनगणना में 50,000 या उससे अधिक की जनसंख्या वाले 640 शहरों/नगरों को शामिल किया गया। दूसरे चरण में 1321 शहरों को शामिल किया गया [जिनमें 1151 शहरों की आबादी 20,000 से 50,000 तथा 170 शहरों की आबादी 50,000 से अधिक थी।] दूसरे चरण में शामिल किए गए 1321 शहरों में से 1103

शहरों में झुग्गियां पाई गईं [958 शहर - 20,000-49,999 आबादी तथा 145 में 50,000 से अधिक आबादी थी]।

कुल 1961 (640+1321) शहरों को झुग्गियों की पहचान के लिए शामिल किया गया। 1961 शहरों में से, 1743 शहरों/नगरों में जिनकी आबादी 20,000 से अधिक थी, झुग्गियां पाई गईं।

2.2 झुग्गियों की आबादी का आकार तथा वितरण

640 शहरः

वर्ष 2001 की जनगणना तक 83 लाख परिवारों में रहने वाले कुल 4.26 करोड़ लोग देश के 26 राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों के 640 शहरों/नगरों की झुग्गियों में रह रहे हैं। झुग्गी की आबादी देश की कुल आबादी का 4.1 फीसदी हिस्सा निर्मित करती है। इन शहरों की झुग्गियों में निवास करने वाले लोग देश के राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों की कुल शहरी आबादी का 15 फीसदी हैं।

1103 शहरः

वर्ष 2001 की जनगणना तक 19 लाख परिवारों में रहने वाले कुल 98 लाख लोग देश के 26 राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों के 1103 शहरों/नगरों की झुग्गियों में रह रहे हैं। झुग्गी की आबादी देश की कुल आबादी का 1 फीसदी है। इन शहरों की झुग्गियों में निवास करने वाले लोग देश के राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों की कुल शहरी आबादी का 3.5 फीसदी हैं।

1743 शहर (संयुक्त):

वर्ष 2001 की जनगणना तक 1.2 करोड़ परिवारों में रहने वाले कुल 5 करोड़ 24 लाख लोग देश के 26 राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों के 1743 शहरों/नगरों की झुग्गियों में रह रहे हैं। झुग्गी की आबादी देश की कुल आबादी का 5.1 फीसदी हिस्सा निर्मित करती है। 1743 शहरों की झुग्गियों में निवास करने वाले लोगों की संख्या देश के राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों की कुल शहरी आबादी का 18.5 फीसदी है।

2.3 वर्तमान में झुग्गी से जुड़े आंकड़ों की उपलब्धता

- चूंकि (जनगणना 2001) से पहले झुग्गी की आबादी को देकर कोई राष्ट्रीय स्तर पर

संपूर्ण रूप से कोई आंकड़े उपलब्ध नहीं थे, ऐसे में तत्कालीन शहरी रोजगार तथा गरीबी उपशमन मंत्रालय के एक अनुषंगी कार्यालय नगर तथा देश नियोजन संगठन (टीसीपीओ) द्वारा 1991 जनगणना के आधार पर वर्ष 2001 के लिए झुग्गियों की आबादी का आंकलन किया गया। इन आंकलनों के अनुसार, वर्ष 2001 में झुग्गियों की आबादी 6.182 करोड़ थी।

- भारत के महापंजीयक ने पहली बार वर्ष 2001 की भारत की जनगणना के आधार पर देश में झुग्गियों की आबादी का आंकलन किया। इसके अनुसार, देश के 26 राज्य/केंद्र शासित प्रदेशों में फैले 20,000 या उससे अधिक की आबादी वाले 1174 नगरों/शहरों की पहचान की गई। भारत जनगणना 2001 के अनुसार, 1743 नगरों की झुग्गियों में कुल 5. 24 करोड़ लोग निवास कर रहे हैं, जो इन नगरों की जनसंख्या का 23.5 फीसदी हिस्सा है।

- यूएन जनसंख्या रिपोर्ट (मध्य-वर्ष 2001 तक) के अनुसार भारत की शहरी झुग्गियों में रहने वाले लोगों की आबादी 15.842 करोड़ थी।

- राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन (एनएसएसओ) विभिन्न कालखंडों में संपन्न विभिन्न राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षणों के आधार पर मूल आंकड़े/सूचना प्रदान करता है। झुग्गियों पर पहला सर्वेक्षण (31$^{वां}$ राउंड, जिसका नाम था "शहरों में झुग्गी क्षेत्र की दशाएं") का संचालन वर्ष 1977 में हुआ था, जो श्रेणी I वाले शहरों तक ही सीमित था। दूसरा सर्वेक्षण (49वां राउंड), "भारत में झुग्गियां" का आयोजन वर्ष 1993 में किया गया, जिसमें ग्रामीण तथा शहरी इलाकों के झुग्गियों के लिए अलग-अलग आंकड़े एकत्र किए गए। तीसरा सर्वेक्षण (58वां राउंड), वर्ष 2002 में, मुख्यतः शहरी झुग्गियों के लिए किया गया था, जिसका नाम "शहरी झुग्गियों की दशाएं" था। एनएसएसओ के सर्वेक्षणों से झुग्गियों की दशाओं से जुड़ी सूचनाएं प्राप्त होती है।

2.4 भारत के महापंजीयक द्वारा वर्ष 2001 में जारी रिपोर्ट में आंकड़ों की कमी

वर्ष 2001 की जनगणना की झुग्गियों से जुड़ी रिपोर्ट ने हिमाचल प्रदेश, सिक्किम, नागालैंड, मणिपुर, मिजोरम इत्यादि जैसे छोटे राज्यों को छोड़ दिया है। कई राज्य इन आंकड़ों को स्वीकार करने के लिए इच्छुक नहीं हैं। कुछ राज्यों में जिला/नगर प्राधिकरणों ने सभी नगरों/ब्लॉकों के

बारे में सूचित नहीं की, जिनकी गणना की आवश्यकता थी। कुछ राज्यों में, झुग्गी जनगणना 2001 के तहत शामिल शहरों/नगरों की स्थिति में जिला/नगर प्राधिकरणों ने उन गैर-अधिसूचित/गैर-मान्यताप्राप्त झुग्गियों पर विचार नहीं किया है, जहां भूमि-विवाद चल रहे हैं।

आरजीआई तथा एनएसएसओ देश में झुग्गी के आंकड़ों के संग्रह के उद्देश्य से झुग्गियों की अलग-अलग परिभाषाओं का इस्तेमाल कर रहे हैं। झुग्गियों की परिभाषा अलग-अलग राज्यों ने भी अलग-अलग दी है।

20,000 से अधिक की आबादी वाले नगरों/शहरों को शामिल करते हुए आरजीआई द्वारा जारी दो रिपोर्टों के अनुसार, झुग्गी की आबादी 5.24 करोड़ है, जबकि टीसीपीओ ने वर्ष 2001 में झुग्गियों की आबादी 6.18 करोड़ बताई है। यूएन जनसंख्या रिपोर्ट (2001 के मध्य तक) के अनुसार भारत की शहरी झुग्गियों में रहने वाले लोगों की आबादी 15.842 करोड़ है।

आरजीआई एक गणना ब्लॉक (ईबी) को झुग्गी क्षेत्र के रूप में तभी गिनती कर रहा है, जब उस इलाके में कम से कम 300 लोगों की आबादी हो या 60-70 परिवारों के अपर्याप्त रूप से निर्मित संकरे घर हों। यह परिभाषा ऐसे क्षेत्रों या ईबी को बाहर रखती है, जिनमें झुग्गी के गुणों वाले घरों की संख्या 60 से कम हो। कई राज्यों/छोटे नगरों में पाए जाने वाली झुग्गियों में 20-25 घर पाए जा सकते हैं।

इस कारण से देश के भीतर झुग्गी की आबादी का सही आंकलन/सही समावेश नहीं हो पाया है तथा झुग्गी से जुड़े आंकलन कई राज्यों में झुग्गी की आबादी के वास्तविक तस्वीर पेश नहीं करते। कुछ बड़े राज्य, जैसे कि आंध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र, बिहार, मध्यप्रदेश इत्यादि ने अपने राज्यों में नवीन आंकलन करने के लिए गृह निर्माण तथा शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय से संपर्क किया है।

उपरोक्त पृष्ठभूमि में एचयूपीए मंत्रालय ने सचिव (एमओएसपीआई) की अध्यक्षता में झुग्गियों के आंकड़ों/गणना से जुड़े विभिन्न आयामों के निरीक्षण के लिए एक समिति का गठन किया।

2.5 आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय द्वारा कार्यान्वित कार्यक्रम और नीतियां

गृह निर्माण तथा शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय देश में गृह-निर्माण, बुनियादी ढांचे, झुग्गी विकास तथा मूल बुनियादी सुविधाओं की समस्या से निपटने के लिए विभिन्न योजना तथा

नीतियों का क्रियांवयन कर रहा है, जहां शहरी गरीबों पर विशेष ध्यान दिया गया है। एचयूपीए मंत्रालय द्वारा क्रियांवित विभिन्न कार्यक्रम एक या अनेक तरीके से शहरी गरीबों के लाभ के लिए है, जिसमें झुग्गियों में निवास करने वाले लोगों पर विशेष ध्यान दिया गया है। इस मंत्रालय के कुछ प्रमुख कार्यक्रमों में शामिल हैं:

- जवाहर लाल नेहरु शहरीर नवीनीकरण मिशनः शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाएं (बीएसयूपी) तथा समेकित गृह-निर्माण व झुग्गी विकास कार्यक्रम (आईएचएसडीपी)।
- स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना (एसजेएसआरवाई)
- भागीदारी में सस्ते आवास (एएचआईपी)
- शहरी गरीबों को आवास के लिए ब्याज सब्सिडी योजना (आईएसएचयूपी)
- एकीकृत कम लागत स्वच्छता योजना (आईएलसीएस)
- सिक्किम सहित पूर्वोत्तर राज्यों के विकास के लिए परियोजनाओं/योजनाओं

स्लम मुक्त भारत का विजनः राजीव आवास योजना का शुभारंभ (आरएवाई)

शहरी गरीबी तथा झुग्गियां जन-नीति के अहम मुद्दों के रूप में उभरी हैं। गरीबी पर फोकस अब शहरों की ओर स्थांतरित हो रहा है। झुग्गियों में निवास करने वाले गरीबों की दशाएं कुछ मामलों में ग्रामीण इलाकों के मुकाबले अधिक खराब हैं। झुग्गियों के विकास तथा बुनियादी सुविधाओं व सस्ते घरों के साथ नवीनीकरण पर ध्यान देने की आवश्यकता के मद्देनजर, महामहिम राष्ट्रपति ने राजीव आवास योजना का जिक्र झुग्गी-मुक्त शहरी भारत की दिशा में कदम के रूप में किया है।

स्वतंत्रता दिवस पर प्रधानमंत्री की घोषणा

"हमने शहरी इलाकों के लिए जवाहर लाल नेहरु राष्ट्रीय शहरी नवीनीकरण मिशन के शुरुआत की थी। हम कार्यक्रम को और गति प्रदान करेंगे। आज हमारे लाखों नागरिक झुग्गियों में बसर करते हैं, जहां बुनियादी सुविधाओं का अभाव होता है। हम अपने देश को जितनी जल्द हो सके झुग्गी मुक्त बनाना चाहते हैं । अगले पांच वर्षों में हम एक नई योजना- राजीव आवास योजना के जरिए झुग्गी निवासियों को बेहतर गृह सुविधाएं प्रदान करेंगे।"

संसद के संयुक्त सत्र में राष्ट्रपति का भाषण

"मेरी सरकार ने झुग्गी में बसर करने वाले लोगों तथा शहरी गरीबों के लिए राजीव आवास योजना का आरंभ किया है, जो ग्रामीण गरीबों के लिए योजना-इंदिरा आवास योजना की तर्ज पर है। सहयोग के जरिए सस्ते घर की योजना तथा शहरी गृह के लिए ब्याज अनुदान योजना को

राजीव आवास योजना के साथ जोड़ा जाएगा, जो जेएनएनयूआरएम के तहत उन राज्यों को मदद प्रदान करेगी, झुग्गियों में रहने वाले लोगों को घर का अधिकार प्रदान करता चाहते हैं। मेरी सरकार अगले पांच वर्षों में राजीव आवास योजना के जरिए झुग्गी मुक्त भारत बनाने का प्रयास करेगी।"

झुग्गी निवासियों तथा शहरी गरीबों के लिए चलाई जा रही राजीव आवास योजना, राज्यों/केंद्र शा. प्रदेशों को एक निश्चयात्मक तरीके से झुग्गियों की समस्या के निदान के लिए प्रोत्साहित कर 'झुग्गी मुक्त भारत' के निर्माण का प्रयास करती है। यह बहु-आयामी दृष्टिकोण द्वारा हासिल किया जाएगा, जो निम्नांकित पर केंद्रित होगा:

- मौजूदा झुग्गियों को औपचारिक व्यवस्था में शामिल करना और उन्हें शहर के बाकी हिस्सों की तरह ही समान स्तर की सुविधाएं उपलब्ध कराना;
- औपचारिक व्यवस्था की उन विफलताओं से निपटना जो झुग्गियों के निर्माण के पीछे भूमिका निभाती हैं; तथा
- शहरी भूमि तथा हाउसिंग की कमी से निपटना, जो शहरी गरीबों के लिए आश्रय हासिल करना कठिन बनाती है और उन्हें अपनी आजीविका तथा रोजगार चलाने के प्रयास में अवैध समाधानों को अपनाने के लिए मजबूर करती है।

2.6 झुग्गियों के विश्वसनीय डेटा बेस की आवश्यकता

6.1 भारत सरकार के एक प्रमुख कार्यक्रम जेएनएनयूआरएम का आरंभ शहरी नवीनीकरण, शहरी बुनियादी ढांचों के विकास तथा शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाओं पर केंद्रित है। शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाओं (बीएसयूपी) के उप-मिशन का लक्ष्य, इन 65 शहरों में झुग्गी निवासियों समेत शहरी गरीब को समेकित सेवाएं प्रदान करना है। इनमें शामिल हैं सस्ते हाउसिंग तथा भौतिक तथा सामाजिक सुविधाएं दोनों। इन शहरों तथा नगरों में शहरी गरीबों के लिए झुग्गी विकास तथा बुनियादी सेवाओं को समेकित हाउसिंग तथा झुग्गी विकास कार्यक्रम (आईएचएसडीपी) की योजना के तहत अपनाया गया है।

6.2 जेएनएनयूआरएम के आगमन ने इस बोध को जन्म दिया है कि जेएनएनयूआरएम जैसे बड़े कार्यक्रम के संचालन के लिए डेटाबेस अपर्याप्त है। जेएनएनयूआरएम शहर विकास योजनाओं

(सीडीपी) की मांग करता है तथा सीडीपी को एक प्रबल डेटाबेस की आवश्यकता होती है। समुचित तथा विश्वसनीय डेटा के अभाव में जेएनएनयूआरएम की शुरुआत के बाद से ही तैयार कर लिए गए शहरों तथा नगरों के सीडीपी ने शहरी गरीबों के सरोकारों, खासकर झुग्गी निवासियों की चिंताओं से समुचित रूप से नहीं निपटा है। शहरी विकास मंत्रालय तथा गृह निर्माण तथा शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय अब दूसरी पीढ़ी के सीडीपी निर्माण के कार्य में जुटे हैं। नगरपालिका स्तर की कार्य योजनाओं को तैयार करने के लिए बड़ी मात्रा में आंकड़े की आवश्यकता होगी।

6.3 जेएनएनयूआरएम तथा अन्य कार्यक्रमों, जैसे कि स्वर्ण जयंती शहरी रोजगार योजना (एसजेएसआरवाई) के प्रभावी क्रियांवयन के लिए, देश के विभिन्न हिस्सों में झुग्गियों से जुड़े आंकड़ों के बड़ी मात्रा में संग्रह करने की आवश्यकता है। नियोजन, नीति-निर्धारण, परियोजना सूत्रीकरण, क्रियांवयन, निगरानी तथा समीक्षा के लिए, विशेषकर झुग्गी विकास, गरीबों के लिए बुनियादी सेवाओं तथा सस्ते घरों के लिए हमें राष्ट्रीय सूचना प्रणाली तथा ज्ञान भंडार की आवश्यकता है। यह 11वीं पंचवर्षीय योजना के उद्देश्य के अनुरूप है, जिसने 'समावेशी विकास' को देश के आदर्श विकास के रूप में स्वीकार किया है।

6.4 झुग्गियों की आबादी के प्रमाणिक राज्यवार आंकड़ों की अनुपलब्धता के कारण, जेएनएनयूआरएम के तहत योजना आयोग ने टीसीपीओ के आंकलनों के आधार पर राज्यवार कोष आवंटित किया है। इसने त्रुटिपूर्ण नियोजन को जन्म दिया है तथा समस्या की गहराई की एक वास्तविक तस्वीर की अनुपस्थिति में वित्तीय आवश्यकताओं का सही आंकलन किया। झुग्गी की ऐसी परिभाषा की एक तीव्र आवश्यकता है, जो सभी राज्यों तथा केंद्र शा.प्र. के लिए स्वीकार्य हो। इसके अलावा, समावेशी विकास के लिए शहरी गरीबों के उत्थान के सही नियोजन की आवश्यकता है। चूंकि झुग्गी के निवासी शहरी गरीबों का एक बड़ा हिस्सा निर्मित करते हैं, इसलिए देश में उनकी वास्तविक संख्या की जानकारी होनी जरूरी है। झुग्गी की आबादी के प्रभावी आंकलन करने से जेएनएनयूआरएम के कोषों को सही तरह से लक्षित किए जाने में मदद मिलेगी।

6.5 समस्या के आकार के आंकलन के लिए तथा योजनाओं, नीतियों तथा स्कीमों के निर्माण के लिए एक प्रमाणिक डेटाबेस का होना पूर्व-आवश्यकता होती है, ताकि उचित लाभार्थियों को एक सार्थक तरीके से लक्षित किया जा सके। झुग्गियों एक प्रभावी डेटाबेस के विकास के लिए

तथा समस्या के आकार की सही समझ प्राप्त करने के लिए और शहरों में इसके वितरण की जानकारी के लिए प्रस्तावित राजीव आवास योजना (आरएवाई) का क्रियांवयन करना अहम होगा। झुग्गी मुक्त भारत के विजन को स्पष्ट आंकड़े पर आधारित स्पष्ट योजनाओं की नींव द्वारा ही प्राप्त किया जा सकता है।

अध्याय - III

झुग्गी की आबादी का आंकलन

भारत की जनगणना की इतिहास में पहली बार 2001 की जनगणना के आधार पर देश में झुग्गियों के जनांकिकी को प्रस्तुत किया गया। जनगणना 1991 में देश के 50,000 से अधिक की आबादी वाले शहरों में फैली झुग्गियों के लिए विस्तृत जनांकिक आंकड़ों को समेटा गया। झुग्गियों के जनांकिक लक्षणों के संग्रह के लिए झुग्गियों की योजनाबद्ध चित्रांकन प्रक्रिया संभवतः दुनिया की जनगणना इतिहास में पहली बार सामने आई थी। झुग्गियों की अवधारणा, बोध तथा परिभाषा अलग-अलग राज्यों के लिए अलग-अलग है, जो उनके सामाजिक-आर्थि दशाओं पर निर्भर करता है, पर उनके भौतिक लक्षण लगभग एक जैसे होते हैं। झुग्गियां प्रायः झोपड़ियों का एक समूह होते हैं, जो ध्वस्त तथा कमजोर ढांचों के साथ खड़े किए जाते हैं, जिनमें लोग सार्वजनिक शौचालय का इस्तेमाल करते हैं, जहां जल निकास की अपर्याप्त व्यवस्था होती है तथा ठोस कचरे व कूड़ों के निकास की कोई ठोस व्यवस्था नहीं होती। (स्लम जनसंख्या, 2005)। बुनियादी सुविधाओं की कमी तथा बुनियादी ढांचागर संसाधनों के अभाव से उन झुग्गियों की जीवन दशाएं अस्वास्थ्यकर रहती हैं तथा रोग पैदा होने की संभावना बनी रहती है।

झुग्गी क्षेत्र सुधार तथा क्लीयरेंस अधिनियम, 1956 के अनुच्छेद-3 के तहत झुग्गियों को उन रिहाइशी इलाकों के रूप में परिभाषित किया गया है जो अपनी जीर्णता, अति जनघनत्व, ऐसे भवनों के त्रुटिपूर्ण बनावट तथा व्यवस्था, संकीर्ण सड़कों, वातन, प्रकाश या शौचालय सुविधा की कमी के कारण किसी भी लिहाज से मानव निवास के लिए उपयुक्त न हों, या अथवा इन कारकों के किसी संयोजन के कारण उस क्षेत्र के लोगों की सुरक्षा, स्वास्थ्य या शीलाचार के लिए नुकसानदेह हो। (स्लम पॉपुलेशन, 2005)

जनगणना 1991 में देश के हरेक राज्य/कें शा. प्र. के 50,000 या उससे अधिक की आबादी वाले नगरपालिका संचालित शहरों में फैली झुग्गियों की गनगणना शामिल की गई। झुग्गी गणना ब्लॉक (एसईबी) को गणना ब्लॉक (ईबी) के गठन के दौरान चिह्नित किया गया था। कम से कम 300 लोगों की आबादी से वाले 60-70 परिवारों को एक अलग एसईबी के रूप में निर्धारित किया गया। यह विस्तृत झुग्गी जनांकिक आंकलन, भारत की जनगणना 2001 के झुग्गी

जनसंख्या में प्रदान किया गया है। इस कार्य के दौरान, झुग्गी की आबादी छब्बीस राज्यों/केंद्र शा.प्रदेशों के 640 शहरों और नगरों में पाई गई। 72,000 से अधिक एसईबी की पहचान की गई, जो कुल ईबी का 22% थे।

हाल ही में, भारत सरकार ने राजीव आवास योजना आरंभ किया है, जो उन राज्यों को मदद प्रदान करेगी, झुग्गियों में रहने वाले लोगों को घर का अधिकार प्रदान करता चाहते हैं। आरएवाई एक समेकित प्रयास है जिसका लक्ष्य अनौपचारिक स्थान में रहने के लिए मजबूर, तथा शहर के वैध स्थानों पर रहने वाले लोगों को मिलने वाली सेवाओं तथा सुविधाओं से वंचित लोगों को औपचारिक व्यवस्था में शामिल करना और शहरी विकास तथा नगर नियोजन की औपचारिक व्यवस्था की कमी में सुधार लाना, जो समाविष्टता तथा समानता की स्थितियों के सृजन में विफल रही है, ताकि नए शहरी परिवार, भले ही वे प्रवास के जरिए शहर में आए हों अथवा जनसंख्या की स्वाभाविक वृद्धि के फलस्वरूप सृजित हुए हों, अधिकातों तथा सुविधाओं के अभाव में तथा महाजनों द्वारा प्राप्त कर्ज के बोझ तले अतिक्रमण करने तथा झुग्गियों के निर्माण कर अवैध जीवन बसर करने के लिए मजबूर न हों।

3.1 समस्या

आरंभ में, जनगणना कवरेज यह प्रक्रिया ऐसे शहरों/नगरों तक सीमित रखी गई, जिनकी जनसंख्या वर्ष 1991 की जनगणना तक 50,000 या उससे अधिक हो। अतः, झुग्गियों की गणना के चरण I में केवल 640 शहरों/नगरों को ही शामिल किया गया। हालांकि संसद की स्थायी समिति की अनुशंसा के फलस्वरूप, आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय ने भारत के महापंजीयक (आरजीआई) से अनुरोध किया कि उन शहरों की झुग्गियों की संख्या की भी गणना की जाए जिनकी आबादी वर्ष 2001 जनगणना के अनुसार 20,000 से 50,000 थी। चरण II की जनगणना में 20,000 या उससे अधिक जनसंख्या वाले 958 नगरों को शामिल किया गया, जिसमें झुग्गियां पाई गईं। अतः, देश के 1743 शहरों/नगरों में पाई गई झुग्गियों की कुल आबादी 5.24 करोड़ थी। हालांकि टीसीपीओ ने वर्ष 2001 में झुग्गियों की आबादी 6.18 करोड़ बताई है। इसके अलावा, यू.एन. जनसंख्या रिपोर्ट ने भारत में 2001 के मध्य तक शहरी झुग्गियों की आबादी 15.842 करोड़ बताई है।

यह पाया गया है कि कई राज्यों में जिला/नगर प्राधिकरणों ने सभी नगरों/ब्लॉकों के बारे में सूचित नहीं की, जिनकी गणना की आवश्यकता थी। कई छोटे राज्यों जैसे कि हिमाचल प्रदेश,

सिक्किम, नागालैंड, मणिपुर तथा मिजोरम को शामिल नहीं किया गया। साथ ही कई राज्यों में, झुग्गी जनगणना 2001 के तहत शामिल शहरों/नगरों के मामलों में जिला/नगर प्राधिकरणों ने उन गैर-अधिसूचित/गैर-मान्यताप्राप्त झुग्गियों पर विचार नहीं किया है, जहां भूमि-विवाद चल रहे हैं। परिणामस्वरूप, यह उम्मीद की जाती है कि देश की झुग्गियों की जनसंख्या का सही आंकलन नहीं हो सका। आरजीआई तथा एनएसएसओ द्वारा किए आंकलनों के बीच अंतर पाए गए। ऐसा इस तथ्य के कारण हो सकता है कि एनएसएसओ की स्थिति में झुग्गी क्षेत्र का निर्धारण 20-30 परिवारों तक सीमित रखी गई थी, जबकि आरजीआई ने 60-70 परिवारों के संकुल को झुग्गी के रूप में माना। आंध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र, बिहार, मध्य प्रदेश जैसे कुछ राज्यों ने अपने राज्यों के शहरी इलाकों में झुग्गी की जनसंख्या के नवीन आंकलन करने हेतु गृह निर्माण तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय से संपर्क किया है। सचिव, सांख्यिकी तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय (एमओएसपीआई) की अध्यक्षता में झुग्गियों के आंकड़ों/गणना से जुड़े विभिन्न आयामों के निरीक्षण के लिए एक समिति का गठन किया।

झुग्गियों की आबादी के प्रमाणिक राज्यवार आंकड़ों की अनुपलब्धता के कारण, जवाहर लाल नेहरु नेशनल अर्बन रिन्यूअल मिशन (जेएनएनयूआरएम) के तहत योजना आयोग ने टीसीपीओ के आंकलनों के आधार पर राज्यवार कोष आवंटित किया है। बिहार, उत्तर प्रदेश इत्यादि जैसे राज्यों में झुग्गी की आबादी के सही आंकलन न किए जाने से इन राज्यों में झुग्गी विकास तथा शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाओं पर अल्प कोषावंटन किया गया। अतः इस समिति की पहली प्राथमिकता है देश के 1743 शहरों/नगरों के लिए राज्यवार शहरी झुग्गी आबादी के आंकलन हेतु उपयुक्त सांखिकीय तकनीकों के जरिए उपयुक्त समायोजन/सुधार करना। इसके अलावा देश के भीतर झुग्गी की आबादी का सही आंकलन करने के लिए मंत्रालय ने विभिन्न राज्यों से 3427 छोटे नगरों को इसमें शामिल करने का अनुरोध किया है। अतः, यह रिपोर्ट झुग्गियों की आबादी के राज्यवार आंकलन में देश के सभी 5161 शहरों/नगरों को शामिल करती है। इस प्रकार प्राप्त आंकलन आरएवाई के तहत राज्यों को संसाधन आवंटित करने में उपयोगी हो सकते हैं।

3.2 विश्लेषणात्मक दृष्टिकोण

मंत्रालय द्वारा 1743 शहरों/नगरों के लिए वर्ष 2001 के झुग्गी आबादी आंकड़े अस्पष्ट आंकलनों के सूचकों के साथ प्रदान किए गए। इस आंकड़े के साथ इन शहरों/नगरों की आबादी तथा

परिवारों की संख्या के आंकड़े भी प्रदान किए गए। हरेक राज्य के शहरों/नगरों को दो समूहों में बांटा गया, पहले समूह में ऐसे शहर थे, जिनमें झुग्गियों की आबादी के आंकलन काफी विश्वसनीय थे और दूसरे समूह में ऐसे शहर/नगर थे, जिनमें झुग्गी की आबादी को लेकर संदेहास्पद आंकलन थे। हरेक शहर/नगर की वार्डवार सूचना जनगणना 2001 के डेटा सेट से ली गई। इस डेटा सेट में 119 मूल तथा व्युत्पन्न पैरामीटरों पर हरेक शहरी वार्ड के आंकड़े शामिल हैं। ये पैरामीटर विभिन्न सामाजिक समूहों/वर्गों जैसे कि लिंग, साक्षरता, कार्यरत वर्ग, सामाजिक समूहों इत्यादि से जुड़े जनांकिक जनसंख्या से संबद्ध हैं। उपयुक्त समूहन तथा मंत्रालय द्वारा प्रदत्त शहरों/नगरों की जनसंख्या की मदद से दोनों डेटा समूहों यानी, जनगणना 2001 तथा मंत्रालय द्वारा प्रदान किए झुग्गी की आबादी के आंकड़े को जनगणना के सभी चरों के साथ एक-एक के आधार पर समेकित किया गया।

झुग्गियों में रहने वाली आबादी के अहम सहविचर (covariate) की पहचान के क्रम में देश के सभी शहरों की झुग्गी जनसंख्या के उचित आंकलन के साथ शहरों/नगरों के 119 पारामीटरों पर आधारित डेटा समूह पर विचार किया गया तथा सहसंबद्ध आव्यूह प्राप्त किया गया। इस सहसंबद्ध आव्यूह की मदद से झुग्गियों की जनसंख्या के साथ सहसंबद्ध अहम गुणांक वाली जनगणना से चरों की पहचान की गई तथा अगले विश्लेषण के लिए उन्हें पृथक किया गया। इसके अलावा हरेक राज्य के लिए अहम चरों की पहचान के लिए राज्यवार आंकड़ों को लिया गया। चरणवार तकनीक के इस्तेमाल द्वारा बहु-प्रतिगमन मॉडलों (मल्टिपल रिग्रेशन मॉडल) की फिटिंग की मदद से अहम चरों की पहचान की गई। इस विश्लेषण के नतीजे दर्शाते हैं कि छह सहविचर यानी (i) अनुसूचित जातियों की संख्या, (ii) अनुसूचित जनजातियों की संख्या, (iii) निरक्षर व्यक्तियों की संख्या, (iv) गैर-कार्यरत समूह के तहत आने वाले लोगों की संख्या, (v) अन्य सीमांत कामगार समूह के तहत आने वाले लोगों की संख्या तथा (vi) अनौपचारिक श्रमिक कामगार समूह के तहत आने वाले व्यक्तियों की संख्या राज्यों के शहरों/नगरों में मौजूग झुग्गियों की जनसंख्या के निर्धारण के लिए सर्वाधिक अहम हैं। अतः, अगले विश्लेषण के लिए इन चरों पर विचार किया गया। यह पाया गया कि ये सहविचर एक-दूसरे से काफी सहसंबंध थे। अतः, बहु-प्रतिगमन मॉडल में फिट करने में इस मॉडल के स्वतंत्र चरों के बीच बहु-सहरैखिकता की समस्या पैदा हुई। इसलिए, इन मूल सहविचरों की मदद से स्वतंत्र रूपांतरित सहविचरों के सृजन के लिए प्रधानाचार्य घटक विशलेषण (पीसीए) तकनीक को लागू करने की आवश्यकता महसूस की गई।

प्रधान घटक स्कोर्स की गणना हरेक राज्य के उन शहरों/नगरों के लिए पृथक रूप से छह प्रधान घटकों के लिए की गई, जिनके झुग्गी की जनसंख्या के विश्वसनीय आंकलन थे और साथ ही उन शहरों/नगरों के भी जिनकी झुग्गी जनसंख्या के आंकलन संदेहास्पद थे। अब इन पीसीए स्कोर्स का इस्तेमाल प्रतिगमन गुणांक के आंकलन के सहविचरों के रूप में तथा इसकी मानक त्रुटियों के रूप में किया गया जो हरेक राज्य के लिए अलग-अलग विश्वसनीय आंकड़े वाले शहरों तथा नगरों की झुग्गियों की जनसंख्या पर आधारित है।

इन अनुमानित प्रतिगमन गुणांक का इस्तेमाल अन्य शहरों तथा नगरों की झुग्गियों की जनसंख्या के आंकलन के लिए किया गया, जिनके कोई आंकलन नहीं किए गए थे या जिनकी झुग्गियों की जनसंख्या के आंकलन विश्वसनीय नहीं थे। ध्यान दें कि आंकलन के मॉडल पीसीए स्कोर पर आधारित हैं, जहां पीसीए स्कोर्स पूर्व में चिह्नित चरों पर आधारित थे। उन राज्यों के लिए जिनमें किसी शहर/नगर की झुग्गियों की जनसंख्या के प्रापण आंकलन नहीं थे अथवा झुग्गियों की जनसंख्या के अधिप्रमाणित आंकलन वाले शहरों/नगरों की संख्या आवश्यक संख्या से कम थी, यानी लगभग 20, क्योंकि मॉडल के प्रतिगमन गुणांक के विश्वसनीय आंकलनों को इस स्थिति में प्राप्त नहीं किया जा सकता है। मिश्रित मॉडल या बहु-स्तरीय मॉडल का इस्तेमाल पीसीए स्कोर्स तथा सभी शहरों/नगरों से प्राप्त आंकड़े पर आधारित झुग्गी की जनसंख्या के आंकलन के लिए किया गया।

छोटे शहरों/नगरों की स्थिति में, झुग्गी की जनसंख्या का कोई आंकड़ा उपलब्ध नहीं था, क्योंकि ऐसे आंकड़े आधिकारिक एजेंसियों द्वारा कभी एकत्र ही नहीं किए गए थे। अतः विभिन्न राज्यों में छोटे नगरों के लिए झुग्गी की जनसंख्या के आंकलन देश के उन 210 शहरों के मॉडल पर आधारित थे, जिनकी संख्या 20000 से 25000 के बीच हैं। चूंकि, ये आंकलन बड़े शहरों के मॉडल पर आधारित थे, अतः शहरों के दोनों समूहों के लिए इस मॉडल पर आधारित औसत जनसंख्या तथा शहरी जनसंख्या वृद्धि तथा झुग्गी की जनसंख्या वृद्धि के बीच के संबंध से प्राप्त झुग्गी की जनसंख्या के आंकलनों पर एक सुधार कारक को लागू किया गया है, क्योंकि शहरी झुग्गियों में जनसंख्या वृद्धि शहरी जनसंख्या में वृद्धि से अधिक तेज है।

3.3 परिणामः

इन आंकड़ों का विश्लेषण पिछले खंडों में वर्णित तरीकों तथा कार्यविधियों के साथ किया गया है।

बड़े शहरों के लिए शहरी झुग्गी की जनसंख्या के आंकलन हेतु प्रतिशत औसत मानक त्रुटि तथा फिट राज्यवार बहु-प्रतिगमन मॉडल का निर्धारण गुणांक तालिका 1 में दिए गए हैं।

तालिका 1 शहरी झुग्गी की जनसंख्या के आंकलन के लिए प्रयुक्त बड़े राज्यों हेतु प्रतिशत औसत मानक त्रुटि तथा मॉडल के निर्धारण का गुणांक

राज्य	**निर्धारक के गुणांक**	**शहरों की संख्या**	**% एवी एसई**
आंध्र प्रदेश	0.91	99	5.87
छत्तीसगढ़	0.97	25	12.55
गुजरात	0.99	28	8.26
हरियाणा	0.99	30	6.66
कर्नाटक	0.84	104	10.07
केरल	0.91	99	4.95
महाराष्ट्र	0.99	69	5.11
मध्य प्रदेश	0.88	102	10.68
उड़ीसा	0.86	46	14.84
पंजाब	0.99	40	3.85
राजस्थान	0.99	50	7.01
तमिलनाडु	0.92	145	8.24
उत्तर प्रदेश	0.88	140	14.68
उत्तराखंड	0.98	12	14.40
पश्चिम बंगाल	0.99	54	4.96
बिहार	0.83	48	15.33

तालिका 1 से देखा जा सकता है कि विभिन्न राज्यों के निर्धारण का गुणांक 0.83 तथा 0.99 के बीच है। ये मान स्पष्ट रूप से दर्शाते हैं कि राज्यों के भीतर विभिन्न शहरों/नगरों से संबद्ध आंकड़े में विविधता को इन फिटेड मॉडलों के जरिए अच्छी तरह से दिखाया गया है। इसके अलावा, विभिन्न राज्यों के लिए फिट बैठने वाले मॉडलों की प्रतिशत औसत मानक त्रुटि (% AV SE) 3.85 तथा 15.33 के बीच के सीमा में स्थित है। 16 प्रमुख राज्यों में से 9 राज्यों के % AV SE 10% से हम हैं। कुछ राज्यों में, जैसे कि उत्तरांचल (14.40%), उत्तर प्रदेश (14.68%), उड़ीसा (14.84%) तथा बिहार (15.33%) के थोड़े ऊंचे % AV SE हैं। आंकड़ों तथा नतीजों के अहम निरीक्षण से यह संकेत मिलता है कि यह प्रेक्षण की छोटी संख्या अथवा राज्य के शहरों/नगरों की जनांकिकी में बड़ी विविधता के कारण था। कुल मिलाकर, ये नतीजे शहरी झुग्गी की जनसंख्या के आंकलन हेतु प्रयुक्त फिटेड मॉडल की विश्वसनीयता का प्रमाण देते हैं। सभी 5161 नगरों के लिए फिटेड मॉडल द्वारा राज्यवार आंकलित समूहित झुग्गी तथा झुग्गी जैसी जनसंख्या तालिका 2A में दी गई है। वर्ष 2001 में 3799 (5161-1362) नगरों की झुग्गियों की अनुमानित जनसंख्या (जनगणना नगरों को छोड़कर तालिका 2बी में दी गई है। वर्ष 2011 से 2017 तक राज्यवार प्रदर्शित झुग्गी जनसंख्या तालिका 2सी में दी गई है।

3.4 <u>टिप्पणियां:</u>

इस अध्याय में दी गई राज्यवार झुग्गी की जनसंख्या के आंकलन कृत्रिम आंकलन हैं, जो जनगणना 2001 तथा सांख्यिकी तकनीकों से प्राप्त वास्तविक डेटा संयोजन पर आधारित है। अतः इन आंकलनों में निहित खामियों को स्पष्ट रूप से इंगित करना आवश्यक हो जाता है। सबसे पहले, यह मानने की जरूरत है कि इन आंकलनों के विकास में प्रयुक्त किए गए झुग्गी की जनसंख्या के सहसंबद्ध तत्त्व किसी भी तरीके से स्थानिक या जीवन दशाओं से संबंध नहीं हैं, पर ये जनसंख्या के सामाजिक लक्षणों से अवश्य जुड़े हैं। इस विधि द्वारा प्रस्तुत दोनों दिशाओं की त्रुटि तथा परिमाण को सटीक रूप से मूल्यांकित करना कठिन है। एक ओर चूंकि आधार आंकड़े झुग्गी के बड़े संकुलों से जुड़े हैं, इसलिए ये आंकलन छोटी झुग्गियों से संबद्ध लक्षणों को नहीं देख सकते, और इस प्रकार झुग्गी की जनसंख्या का आंकलन अधूरा रह जाता है। वहीं दूसरी ओर यह स्थिति भी हो सकती है कि अनुमानित जनसंख्या मानक से नीचे या झुग्गी जैसी दशाओं में बसर कर रहे हों, पर वे गैर-निकटवर्ती या गैर-संहत क्षेत्र हों, जो इस रिपोर्ट में प्रयुक्त झुग्गियों की परिभाषा के उल्लंघन करते हों और इसलिए अधिक आंकलन हो जाता है।

दूसरा, आवश्यकता के ये आंकलन जनसंख्या की गणना के वर्ष यानी 2001 के लिए ही मान्य हैं। तालिका 2सी में प्रदर्शित आंकड़े केवल संकेतात्मक हैं। विभिन्न सहसंबंधित तत्त्वों की विकास दर के बारे में अवधारणा बनाई जानी पड़ी, जिनका इस्तमाल विश्लेषण में किया गया है।

कुछ आंकड़े एनएसएसओ के 2004-05 के लिए 61वें पंचवर्षीय राउंड से थे- पर इन्हें केवल प्रतिनिधि के रूप में देखा जा सकता है। अतः, कुल मिलाकर इन तथ्यों को अत्यंत सावधानी से लिया जाना चाहिए, क्योंकि ये मुख्यतः प्राकृतिक विकास दर को दर्शाते हैं और उनके प्रवास या मौजूदा शहरी क्षेत्रों की सीमाओं में विस्तार के तथ्य पर ध्यान नहीं देते। बोर्ड स्तर पर जो बिंदु निर्मित किया जा रहा है, उसे इस तथ्य से देखा जा सकता है कि देश में झुग्गी की जनसंख्या का अनुमानित विकास प्रति वर्ष 2 फीसदी है। नीचे के ओर यह स्पष्ट रूप से प्रतीत होता है।

तथापि, इन आपत्तियों के साथ भी इस अध्याय में प्रदार किए आंकलन वर्तमान ने पाए जाने वाले अन्य आंकलनों की तुलना में अधिक उन्नत हैं। चूंकि मंत्रालय द्वारा किए आवंटन किसी भी स्थिति में 2001 जनगणना के आंकड़ों पर आधारित हैं, समिति इस बात को लेकर सुनिश्चित है कि 2A तथा 2B में प्रदत्त आधार-रेखा आंकलन इस विशेष उद्देश्य के लिए समुचित हैं।

तालिका 2क: वर्ष 2011 में सभी 5161 नगरों के लिए झुग्गियों की जनसंख्या का राज्यवार आंकलन

राज्य/संघ राज्य क्षेत्र	शहरी आबादी	झुग्गी जनसंख्या	राज्य की शहरी आबादी में झुग्गी की जनसंख्या का %	भारत की कुल झुग्गी (गंदी बस्ती) की जनसंख्या में राज्य की झुग्गी जनसंख्या का %
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	116198	20303	17.47	0.03
आंध्र प्रदेश	20808940	7254399	34.86	9.64
अरुणाचल	227881	56538	24.81	0.08
असम	3439240	805701	23.43	1.07
बिहार	8681800	1422155	16.38	1.89
चंडीगढ़	808515	208057	25.73	0.28
छत्तीसगढ़	4185747	1578285	37.71	2.10
दादरा और नगर हवेली	50463	7653	15.17	0.01
दमन और दीव	57348	7420	12.94	0.01
दिल्ली	12905780	2318635	17.97	3.08
गोवा	670577	100365	14.97	0.13
गुजरात	18930250	3708127	19.59	4.93
हरियाणा	6115304	2350269	38.43	3.12
हिमाचल	595581	69310	11.64	0.09
जम्मू एवं कश्मीर	2516638	395696	15.72	0.53
झारखंड	5993741	762025	12.71	1.01
कर्नाटक	17961529	2951441	16.43	3.92
केरल	8266925	499498	6.04	0.66
लक्षद्वीप	26967	1683	6.24	0.00
मध्य प्रदेश	15967145	5107505	31.99	6.79

महाराष्ट्र	41100980	14319132	34.84	19.03
मणिपुर	575968	68967	11.97	0.09
मेघालय	454111	172223	37.93	0.23
मिजोरम	441006	87309	19.80	0.12
नागालैंड	342787	73523	21.45	0.10
उड़ीसा	5517238	1401973	25.41	1.86
पांडिचेरी	648619	92495	14.26	0.12
पंजाब	8262511	2164649	26.20	2.88
राजस्थान	13214375	3118120	23.60	4.14
सिक्किम	59870	9609	16.05	0.01
तमिलनाडु	27483998	7340271	26.71	9.75
त्रिपुरा	545750	104281	19.11	0.14
उत्तर प्रदेश	34539582	8527840	24.69	11.33
उत्तरांचल	2179074	638467	29.30	0.85
पश्चिम बंगाल	22427251	7520116	33.53	9.99
भारत	286119689	75264040	26.31	100.00

तालिका 2ख। वर्ष 2001 में 3799 (5161-1362) नगरों की झुग्गियों की अनुमानित जनसंख्या
(जनगणना नगरों को छोड़कर)

राज्य/के.शा. प्रदेश	वैधानिक शहर शहरी जनसंख्या	झुग्गी जनसंख्या	राज्य की शहरी आबादी में झुग्गी जनसंख्या का%	भारत की कुल झुग्गी जनसंख्या में राज्य झुग्गी जनसंख्या का %
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	99984	16325	16.3	0.02
आंध्र प्रदेश	18825938	6918681	36.8	9.77
अरुणाचल प्रदेश	0	0	0	0.00
असम	3023468	744875	24.6	1.05
बिहार	8641459	1413470	16.4	2.00
चंडीगढ़	808515	208135	25.7	0.29
छत्तीसगढ़	3915174	1504139	38.4	2.12
दादरा और नगर हवेली	0	0	0	0.00
दमन और दीव	57348	7420	12.9	0.01
दिल्ली	10306452	2021667	19.6	2.86
गोवा	411041	27309	6.6	0.04
गुजरात	17933370	3481136	19.4	4.92
हरियाणा	5827148	2287657	39.3	3.23
हिमाचल प्रदेश	590347	69310	11.7	0.10
जम्मू और कश्मीर	2501317	395696	15.8	0.56
झारखंड	3797343	484334	12.8	0.68
कर्नाटक	17542974	2870440	16.4	4.05
केरल	6047422	225775	3.7	0.32
लक्षद्वीप	0	0	0	0.00
मध्य प्रदेश	15465716	4995427	32.3	7.06
महाराष्ट्र	39387645	13979091	35.5	19.75

मणिपुर	545086	87545	16.1	0.12
मेघालय	321626	135366	42.1	0.19
मिजोरम	441006	87309	19.8	0.12
नागालैंड	326283	67862	20.8	0.10
उड़ीसा	5253524	1366364	26.0	1.93
पुडुचेरी	648619	73932	11.4	0.10
पंजाब	8101169	2136946	26.4	3.02
राजस्थान	12822696	3037838	23.7	4.29
सिक्किम	45513	5367	11.8	0.01
तमिलनाडु	26095643	6177353	23.7	8.73
त्रिपुरा	370328	28575	7.7	0.04
उत्तर प्रदेश	33397523	8322218	24.9	11.75
उत्तराखंड	2049230	613831	30.0	0.87
पश्चिम बंगाल	19504990	7006367	35.9	9.90
भारत	**265105897**	**70797763**	**26.7**	100.00

तालिका 2ग। वर्ष 2011 से 2017 के लिए राज्यवार अनुमान स्लम जनसंख्या

राज्य	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
अंडमान और निकोबार द्वीप समूह	33722	35294	36867	38265	39663	41060	42633
आंध्र प्रदेश	8188022	8273434	8357451	8440074	8521999	8602530	8681318
अरुणाचल प्रदेश	98248	103459	108669	114127	119833	125788	131494
असम	1070835	1100118	1129636	1159857	1190780	1222406	1253798
बिहार	1683954	1707378	1730148	1752590	1774376	1795671	1816639
चंडीगढ़	332473	348685	365154	381881	397321	411474	429744
छत्तीसगढ़	2111546	2169237	2228058	2287634	2347964	2409802	2470886
दादरा और नगर हवेली	26083	28813	31542	34424	37305	40035	43219
दमन और दीव	9187	9316	9316	9445	9445	9575	9575

दिल्ली	3163430	3260984	3360874	3463999	3570716	3681745	3793313
गोवा	154759	161494	168229	174815	180801	185741	192476
गुजरात	4662619	4759581	4856740	4954094	5051840	5149782	5245569
हरियाणा	3288292	3390907	3495059	3600364	3707207	3815202	3923582
हिमाचल प्रदेश	87281	89143	91005	92983	94845	96707	98685
जम्मू और कश्मीर	494180	504243	514306	524369	534275	544180	553771
झारखंड	931912	948949	966239	983530	1001202	1019382	1036673
कर्नाटक	3631147	3700490	3770161	3839998	3910162	3980656	4049341
केरल	533278	536057	538776	541314	543671	545906	548021
लक्षद्वीप	1560	1560	1498	1435	1435	1435	1373
मध्य प्रदेश	6393040	6523229	6654059	6785528	6917636	7050705	7181214
महाराष्ट्र	18151071	18549628	18950624	19352665	19754009	20152914	20557046
मणिपुर	75197	75915	76514	76993	77592	78190	78789
मेघालय	205176	208590	212003	215416	219209	222622	226415
मिजोरम	105720	107700	109679	111659	113639	115619	117599
नागालैंड	83220	84292	85365	86223	87295	88368	89226
उड़ीसा	1736064	1770623	1805436	1840503	1876078	1912161	1948244
पुडुचेरी	136899	143316	149876	156435	162282	167131	174118
पंजाब	2798256	2864014	2930296	2996316	3062598	3128094	3193590
राजस्थान	3826160	3894590	3962311	4029561	4095395	4160049	4224939
सिक्किम	13321	13803	14124	14605	14926	15408	15729
तमिलनाडु	8644892	8862969	9081045	9298651	9515080	9729624	9940165
त्रिपुरा	131080	134137	137003	140061	143118	146175	149232
उत्तर प्रदेश	10878336	11127210	11378552	11631376	11885434	12139739	12394291
उत्तराखंड	826257	846181	866105	886615	906832	927342	947559
पश्चिम बंगाल	8546755	8640642	8733188	8825399	8918616	9014179	9106055
भारत	**93055983**	**94977993**	**96907923**	**98845216**	**100786594**	**102729415**	**104668340**

अध्याय-IV

झुग्गियों की गणना संचालित करना

4.1 झुग्गियों पर जनगणना 2001 के आंकड़ों की पृष्ठभूमि

जनगणना के घर सूचीकरण (हाउसलिस्टिंग) चरण में, घरों की दशा, सुविधाएं तथा परिवारों के लिए उपलब्ध संपत्तियों के आंकड़े दर्ज किए जाते हैं। इस चरण में प्राप्त जनसंख्या आंकड़ों के आधार पर ब्लॉक्स को पुनः व्यवस्थित किए जाते हैं, ताकि गणनाकर्ताओं के ऊपर समान बोझ पड़े। इस प्रकार हाउस्लिस्टिंग ब्लॉक (एचएलबी) की संख्या तथा एचएलबी सीमाओं का रचना वर्ष 2000 के दौरान हाउस्लिस्टिंग चरण के दौरान की गई, जिसमें वर्ष 2001 में जनसंख्या की गणना के समय सुधार किए गए हैं।

जनगणना के गणना ब्लॉक्स (ईबी), जो जनसंख्या की गणना के मूल फ्रेम होते हैं, पूरे देश के भौगोलिक क्षेत्र को बिना छोड़े या दुहराव किए हुए शामिल करते हैं। वर्ष 2001 में बड़े शहरों के झुग्गी इलाकों में निर्धारित ईबी को पृथक रूप से चिह्नित किया गया तथा उनके लिए जनसंख्या के आंकड़े प्रस्तुत किए गए।

चूंकि झुग्गियों की पहचान, जनसंख्या की गणना के समय बनाए गए ईबी के जरिए किया गया, घरों की स्थिति, सुविधाएं तथा परिवारों की परिसंपत्तियों के सही विवरण झुग्गी तथा गैर-झुग्गी इलाकों के लिए अलग-अलग उपलब्ध नहीं हैं। हालांकि शहरी इलाकों में वार्ड स्तर पर कई जनगणना सूचकों को प्रकाशित किया गया है। इस प्रकार वार्डों की पहचान करना आसान है, जिनमें मुख्यतः झुग्गी वाले ब्लॉक शामिल रहते हैं। वार्ड स्तर की इन सूचना का इस्तेमाल कर उसी वार्ड के विभिन्न हाउसलिस्टिंग ब्लॉकों में उपलब्द्ज सूचना का अध्ययन किया जा सकता है।

4.2 कार्यविधि-चरों की पहचानः

एक नियामक विधि के निर्माण के लिए सबसे पहला चरण है उन चरों की पहचान करना, जो झुग्गी तथा गैर-झुग्गी क्षेत्रों के बीच अंतर स्पष्ट कर सकते हैं। झुग्गी के वर्गीकरण के संदर्भ में यूएन हैबिटेट द्वारा दी गई परिभाषा तक पहुंचने के लिए सर्वप्रथम इसका अध्ययन किया गया

है। यूएन-हैबिटेट कहता[1] है, एक झुग्गी में स्थित परिवार में चार मानदंडों में से से कोई एक या अधिक का सर्वथा अभाव रहता है, जो इस प्रकार हैं:

i. एक स्थायी प्रकृति का टिकाऊ घर,

ii. पर्याप्त स्थान, जिसका अर्थ है कि तीन लोगों से अधिक एक कमरे में नहीं रह सकते,

iii. सस्ती कीमत में पर्याप्त मात्रा में सुरक्षित जल की आसान उपलब्धता, तथा

iv. कई सारे परिवारों द्वारा इस्तेमाल किए जाने वाले निजी या सार्वजनिक शौचालय के रूप में समुचित स्वच्छता की सुगमता।

यह गौर किया जा सकता है कि यूएन-हैबिटेट की परिभाषा किसी विशेष परिवार में मौजूद दशाओं पर आधारित हो सकती है, जबकि भारतीय संदर्भ में अपनाए जाने वाली विधि क्षेत्र-आधारित होगी, जिसमें बुनियादी सुविधाओं की कमी वाले घरों की एक बस्ती होगी। हालांकि यूएन-हैबिटेट चरों की सूची बनाने के लिए एक बेहतर आरंभ बिंदु प्रदान करता है और अंतिम मानक को सुदृढ़ करने के लिए भारतीय संदर्भ में नतीजों का विश्लेषण करता है।

क्लस्टर या समूह विधि में झुग्गी इलाकों की स्थिति को जीर्ण तथा भंगुर गृह संरचना, अपर्याप्त वातन, अत्यधिक जन-संकुलता, दोषपूर्ण सड़कों की मौजूदगी, अपर्याप्त प्रकाश व्यवस्था, सुरक्षित पेय जल की कमी, बारिश के समय जलजमाव, शौचालय सुविधा का अभाव तथा किसी विशेष शहरी तथा पेरी-अर्बन स्थान पर समीपस्थ परिवारों के एक समूह को बुनियादी भौतिक तथा सामाजिक सेवाओं की अनुपलब्धता के रूप में देखा जाता है। इनमें से कई इलाकों को भारत में राज्य सरकार/स्थानीय प्रशासनों द्वारा चिह्नित किया जा चुका है, विशेषकर महानगरों तथा बड़े नगरों में।

जनगणना 2001[2] में, 50,000 या उससे अधिक की आबादी वाले सभी वैधानिक नगरों में 'झुग्गी ईबी' का निर्धारण जनगणना 1991 के आधार पर किया गया। झुग्गी की जनसंख्या 26 राज्यों/कें.शा. प्र. के 640 नगरों में पाई गई। इन 640 नगरों में से 23 से अधिक आबादी 'झुग्गी ईबी' से आती थी। कुल छह राज्य (हिमाचल प्रदेश, सिक्किम, नगालैंड, अरुणाचल प्रदेश, मणिपुर तथा मिजोरम) तथा तीन कें.शा. प्र. (दमन तथा दीव, दादरा-नगर हवेली तथा लक्षद्वीप) में

[1] यूएन-हैबीटैटः दुनिया के कई शहरों के राज्य, 2006-07

[2] झुग्गी जनसंख्या, भारत खंड I. श्रंखला -1, भारत की जनगणना 2001: ओआरजीआई प्रकाशन।

झुग्गी में रहने वाली आबादी नहीं देखी गई। जनगणना 2001 में 'झुग्गी ईबी'की पहचान के लिए तीन प्रकार के झुग्गी इलाकों पर विचार किए गए:

- अधिसूचित झुग्गीः ऐसे सभी क्षेत्र जिन्हें राज्य/ कें.शा. प्रदेश प्रशासन द्वारा किसी अधिनियम के तहत 'झुग्गी' के रूप में अधिसूचित किया गया हो।
- मान्यताप्राप्त झुग्गीः राज्य/स्थानीय सरकार तथा कें. शा. प्र प्रशासन द्वारा 'झुग्गी' के रूप में माने गए वे सभी इलाके, जिन्हें किसी अधिनियम के तहत औपचारिक रूप से झुग्गी के रूप में घोषित न किया गया हो।
- चिह्नित झुग्गीः कम से कम 300 लोगों की आबादी से भरा एक छोटा स्थान या 60-70 परिवारों के अपर्याप्त रूप से निर्मित संकरे घर,जो अस्वास्थ्यकर वातावरण में खड़े होते हैं जिनमें प्रायः बुनियादी ढांचे का अभाव होता है और उचित शौचालय तथा पेय जल की सुविधाओं की सर्वथा कमी रहती है।

यह देखा जा सकता है, संपूर्ण अधिसूचित तथा मान्यताप्राप्त झुग्गी इलाकों में गठित सभी ईबी को 'झुग्गी ईबी'के रूप में माना गया। इसके अलावा, 'चिह्नित झुग्गी' इलाकों की पहचान जनगणना के प्रभारी पदाधिकारियों द्वारा की गई, जो जनगणना ईबी के गठन के समय संबद्ध नगरपालिकाओं से थे। प्रभारी पदाधिकारियों को जनगणना ईबी के निर्धारण के दौरान झुग्गी तथा गैर-झुग्गी इलाकों को मिश्रित करने को नहीं कहा गया था। इस प्रकार, ऊपर वर्णित सभी तीन प्रकार के इलाकों से 'झुग्गी ईबी' का गठन किया गया।

परिवार की गृह स्थिति तथा उन्हें उपलब्ध सुविधाओं के संदर्भ में, जनगणना अन्य तथ्यों के अलावा फर्श की मुख्य सामग्री, दीवार तथा जनगणना घर की छत, किसी परिवार के स्वामित्व में आने वाले कमरों की संख्या, प्रकाश का मुख्य स्रोत, पेय जल का मुख्य स्रोत, पेय जल के स्रोत से दूरी, जल निकास व्यवस्था का प्रकार, शौचालय के प्रकार इत्यादि जैसे आंकड़े भी प्रदान करती है।

पालन की जाने वाली परिभाषा तथा संबध आंकड़े की उपलब्धता के संदर्भ में, नियामक परिभाषा की जांच हेतु सबसे पहले हाउसलिस्टिंग चरण से उपलब्ध विभिन्न डेटा-आयटमों से पांच चरों की सूची बनाई गई। ये इस प्रकार हैं:

- जनगणना घर की संरचना का प्रकार, जिसके लिए दो चरों से जुड़े आंकड़े की आवश्यकता होती है, जिनके नाम हैं, दीवार के लिए प्रयुक्तमुख्य सामग्री तथा छत बनाने में प्रयुक्त

प्रमुख सामग्री;

- किसी परिवार के स्वामित्व में आने वाले कमरों की संख्या,
- पीने के पानी के स्रोत की उपलब्धता,
- शौचालय के प्रकार और,
- जल निकासी की सुविधा का प्रकार।

4.3 <u>कार्यविधि- आंकड़ों का विश्लेषणः</u>

सामान्यः

सबसे पहले यह गौर किया जा सकता है कि जनसंख्या की गणना के चरण में चिह्नित 'झुग्गी ईबी' का इस्तेमाल जनगणना 2001 में झुग्गी पीसीए के सृजन में किया गया। एचएलबी संख्या तथा ईबी की संख्या के बीच एक-दर-एक की मैपिंग की योजना नहीं बनाई गई थी, क्योंकि 'झुग्गी एचएलबी' की सटीक संख्या का पता लगना संभव नहीं था। अतः, हाउसिंग स्थिति, सुविधाओं इत्यादि पर नतीजे, समूची झुग्गी इलाके के लिए पृथक रूप से संसाधित नहीं किए जा सके। हालांकि, हरेक नगर में कुछ ऐसे वार्ड थे, जिनमें 'झुग्गी ईबी' नहीं थे। इन वार्डों पर 'टेस्ट टाउंस'यानी आगरा एमसई तथा पुणे एमसी के संदर्भ में नियामक मानकों की जांच के लिए विचार किया गया।

आगरा तथा पुणे के सूचीबद्ध वार्डों के (ऐसे वार्ड जिनमें जनगणना 2001 के समय कोई 'झुग्गी ईबी' नहीं थे।) सभी हाउसलिस्टिंग ब्लॉक्स पर आंकड़े के विश्लेषण के लिए विचार किया गया। हरेक एचएलबी में ऐसे परिवारों की पहचान की गई जो एक मानदंड (4/5 शर्तों के एक समूह को साथ लिया गया, जैसा कि आगे वर्णित किया जाएगा) पर खरा उतरते थे। यदि ऐसे परिवारों की कुल संख्या 20 से अधिक हुई, तो एचएलबी को ऐसे इलाके के रूप में चिह्नित किया गया, जहां हम एक झुग्गीनुमा बस्ती पा सकते हैं। आइए इन सभी एचएलबी को 'झुग्गीनुमा एचएलबी' का नाम देते हैं।

नगर स्तर का सारांश तैयार करनाः

'झुग्गीनुमा एचएलबी' प्राप्त कर लेने के बाद मानदंडों को पूरा करने वाले घरों तथा 'झुग्गीनुमा एचएलबी' में स्थित घरों की कुल संख्या की गिनती की गई। यह संख्या तथा जनगणना 2001

में प्राप्त झुग्गी-परिवारों की संख्या को साथ मिलकर जनगणना 2001 में सूचित झुग्गी परिवारों की संख्या के साथ तुलना की गई। ऐसा मानदंडों के प्रभाव को मापने के लिए तथा 'झुग्गीनुमा एचएलबी' की पहचान में समाविष्टता की सीमा को परखने के लिए किया गया।

आरंभिक मानदंड का निर्धारणः

जैसा कि ऊपर कहा गया, यह निर्धारण करने के लिए कि क्या किसी परिवार की जीवन-दशा 'झुग्गीनुमा' है अथवा नहीं, पांच भिन्न पहलुओं की सूची बनाई गई। अगला चरण था, हरेक पहलू के संदर्भ में शर्तों के एक समूह का निर्धारण करना। जब कभी कोई परिवार शर्तों के एक विशेष समूह को पूरा करता है, उसे एक दिए गए मानदंड के तहत 'झुग्गीनुमा'माना जाएगा। प्रयोग के लिए आरंभ में दो भिन्न शर्तों का निर्धारण किया, जिनमें एक थोड़ी प्रतिबंधात्मक तथा दूसरी अधिक मुक्त प्रकार की थी। इन दो शर्तों को नीचे दी गई तालिका 1 में देखा जा सकता है।

तालिका 1: हाउसलिस्टिंग अनुसूची की जनगणना 2001 के आंकड़े के आधार पर किसी परिवार को 'झुग्गीनुमा' करार देने की शर्तें

कोई भी परिवार जिसने नीचे उल्लेखित मानदंड को पूरा किया, उसे 'झुग्गीनुमा' परिवार माना गया था।	
मापदंड क	**मापदंड ख**
i) घर का प्रकारः कच्चा अथवा अर्ध-पक्का ii) पीने के पानी की उपलब्धता स्रोत: परिसर के भीतर नहीं iii) शौचालय की उपलब्धता: घर के भीतर नहीं iv) जलनिकासी की सुविधाः जल निकासी नहीं या खुली जल निकासी v) रिहायशी कमरों की संख्याः ज्यादा से ज्यादा 1	i) घर का प्रकारः कच्चा अथवा अर्ध-पक्का ii) पीने के पानी की उपलब्धता स्रोतः परिसर के भीतर नहीं iii) शौचालय की उपलब्धता: घर के भीतर नहीं iv) जलनिकासी की सुविधाः जल निकासी नहीं या खुली जल निकासी

नोटः किसी घर को पक्का माना जाता है यदि वह विशिष्ट रूप से दीवार और छत की सामग्रियों से बना हो। इसके अलावा अन्य सभी घर कच्चा या अर्ध-पक्का कहलाते हैं।

दीवार सामग्रीः पत्थर, जीएल/धातु/एस्बेस्टस शीट, ईंट, कंक्रीट

छत सामग्रीः टाइल्स, पत्थर, स्लेट, जीएल/धातु/एस्बेस्टस शीट, ईंट, कंक्रीट

आरंभिक परिणाम समूहः

आगरा तथा पुणे के लिए जनगणना 2001 में वार्डों की संख्या तथा एचएलबी व परिवारों की संख्या नीचे प्रदर्शित तालिका 2 में दी गई है। ऊपर वर्णित शर्तों के आधार पर निकले संक्षिप्त नतीजे, जो 'झुग्गिनुमा' एचएलबी में 'झुग्गीनुमा' परिवारों की संख्या की सूचना देते हैं, तालिका 3 में देखे जा सकते हैं।

तालिका 2: आगरा और पुणे, 2001 की जनगणना में वार्ड और घरेलू की संख्या की संख्या

शहर	वार्डों की संख्या (जनगणना 2001)			परिवारों की संख्या (हजारों में, जनगणना 2001)	
	कुल	एक या अधिक 'स्लम ईबी' के साथ	किसी भी 'स्लम ईबी' के बिना	कुल	'स्लम परिवार'
आगरा	80	44	36	197	28
पुणे	162	86	76	555	99

नोट्सः जनगणना 2001 में जनसंख्या की गणना चरण के दौरान 'स्लम ईबी' का निर्धारण किया गया।

तालिका 3: गैर-झुग्गी वाले वार्डों में 'झुग्गीनुमा' एचएलबी की संख्या तथा इन एचएलबी में 'झुग्गीनुमा' घरों की संख्या, आगरा व पुणे, जनगणना 2001

शहर	जनगणना 2001 के सूचीकरण चरण के आंकड़ों के अनुसार संख्या				
	गैर-झुग्गी वार्ड	कम से कम 20 'झुग्गीनुमा' परिवारों के साथ	निर्धारित एचएलबी में 'झुग्गीनुमा'	कम से कम 20 'झुग्गीनुमा' परिवारों के साथ	निर्धारित एचएलबी में 'झुग्गीनुमा'

		एचएलबी	परिवार	एचएलबी	परिवार
		मानदंड क		मानदंड ख	
आगरा	36	21	785	41	1,635
पुणे	76	80	3,679	130	3,679

हालांकि अपेक्षाकृत सहज शर्त के साथ, गैर-झुग्गी वाले वार्डों में 'झुग्गीनुमा' एचएलबी की संख्या काफी कम थी। इस सुगम शर्त का इस्तेमाल कर प्राप्त की गई झुग्गीनुमा घरों की संख्या से इन नगरों के झुग्गी-परिवारों में 3-4 फीसदी का अतिरिक्त का इजाफा हुआ। आगरा में इस संख्या में केवल 1600 की वृद्धि हुई तथा पुणे के परिवारों की संख्या में 3700 की वृद्धि हुई।

वास्तविक सत्यापनः

तब निर्णय लिया गया कि घरों तक जाकर उनकी असली अवस्थिति का जायजा लिया जाए। इसके लिए पहला कार्य था ऐसी बस्तियों की पहचान करना। जनगणना में गणनाकर्ताओं द्वारा ले-आउट मानचित्र तैयार किए जाते हैं, जो उनके द्वारा दौरा किए सभी भवनों की सूचना देते हैं। भवन संख्याओं को अनुसूची तथा ले-आउट मानचित्र दोनों पर लिखा जाता है। परिवारों की संख्या के चयन के लिए कुछ निर्धारित एचएलबी के आंकड़ों को संसाधित किया गया तथा संगत संख्याओं तथा जनगणना मकान संख्याएं प्राप्त करने के लिए हाउसलिस्टिंग अनुसूचियों को मैनुअल रूप से जांचा गया। निर्धारित एचएलबी के भीतर बस्तियों की अवस्थिति की पहचान हेतु तब इन संख्याओं को ले-आउट मानचित्रों पर घेरा लगाया गया। ओआरजीआइ के अधिकारियों ने व्यक्तिगत रूप से ले-आउट मानचित्रों के साथ कुछ एचएलबी का दौरा किया और जमीनी परिस्थिति की मूल्यांकन किया और साथ उस समय की वास्तविक दशा की तस्वीरें खींचीं।

शर्तों का पुनरीक्षण:

कुछ स्थानों पर वास्तविक स्थिति कुछ सीमा तक बदल गई थी और घर कच्चा से पक्का स्वरूप में आ गए थे। इसके अलावा, सभी झुग्गीनुमा घर एचएलबी के भीतर आने वाले एक ही बस्ती में मौजूद नहीं थे। कुछ स्थानों में छोटे बस्तियों में 5-10 घर थे, जो दो बहु-मंजिली इमारतों के बीच या एचएलबी की एक सीमा पर सड़क किनारे खड़े थे। हालांकि सर्वाधिक अहम निरीक्षण यह था कि कई मामलों में घरों की छतें या तो टाइलों अथवा जीआइ मेटल से बनाई गई थीं। कुछ

मामलों में घरों की दीवारें भी जीआइ शीट से बनाई गई थीं। यह गौर किया जा सकता है कि 'टाइल्स'तथा 'जीआइ मेटल' दोनों की वस्तुएं पक्का मकान की सामग्री हैं। इस प्रकार यद्यपि बस्ती की स्थिति 'झुग्गीनुमा' है (जल-निकास प्रणाली या तो नहीं है अथवा टूटी-फूटी हालत में है, सार्वजनिक शौचालय एकमात्र शौचालय सुविधा है, जो घरों के लिए उपलब्ध है), पूर्व-परिभाषित शर्तों के अनुसार, इन घरों को 'झुग्गीनुमा' घरों केरूप में नहीं देखा जा रहा है, क्योंकि इनमें से अधिकतर घर 'पक्का' सामग्रियों से बने हैं। अतः, शर्तों को पुनः संशोधित किया गया और यह निर्णय लिया गया कि केवल कंक्रीट से निर्मित छत को बाहर रखा जाएगा। संशोधित शर्त तथा पुनर्संशोधित शर्त (शर्त सी) का इस्तेमाल करने वाले नतीजे तालिका 4 में प्रदर्शित किए गए हैं। यह देखा जा सकता है कि पुनर्संशोधित शर्त का इस्तेमाल करने से जनगणना 2001 के मौजूदा झुग्गी परिवारों में 25% का और इजाफा हुआ।

तालिका 4: हाउसलिस्टिंग अनुसूची के जनगणना 2001 के आंकड़ों के आधार पर किसी परिवार को 'झुग्गीनुमा' करार देने की पुनर्संशोधित शर्त (शर्त सी)

<table>
<tr>
<td>कोई परिवार जो सभी चार वर्णित शर्तों को पूरा करता है, उसे 'झुग्गीनुमा' परिवार के रूप में देखा जाता है।</td>
<td rowspan="2">जनगणना 2001 के हाउसलिस्टिंग चरण के आंकड़ों के अनुसार संख्याएं
<table>
<tr><th>शहर</th><th>गैर-स्लम वार्ड</th><th>कम से कम 20 'झुग्गीनुमा' परिवार के साथ एचएलबी</th><th>निर्धारित एचएलबी में 'झुग्गीनुमा' परिवार</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2">मानदंड ग</td></tr>
<tr><td>आगरा</td><td>36</td><td>105</td><td>5,356</td></tr>
<tr><td>पुणे</td><td>76</td><td>333</td><td>20,278</td></tr>
</table>
</td>
</tr>
<tr>
<td>मानदंड ग
i) प्रमुख छत सामग्रीः कंक्रीट के अलावा अन्य कोई भी सामग्री (आरबीसी/आरसीसी)
ii) पेय जल के स्रोत की उपलब्धताः जनगणना घर के परिसर के भीतर नहीं
iii) शौचालय की उपलब्धताः जनगणना घर के परिसर के भीतर नहीं
iv) जलनिकासी सुविधाः जलनिकासी नहीं या खुल जलनिकासी</td>
</tr>
</table>

4.5 <u>सारांश और अनुशंसाएं:</u>

कवरेजः 31 दिसम्बर 2009 तक अधिसूचित सभी वैधानिक नगरों को इस प्रयास में शामिल किया जाएगा।

क्रियाविधिः

1. ओआरजीआई भी हरेक वैधानिक नगर के अधिसूचित, मान्यताप्राप्त तथा चिह्नित झुग्गी इलाकों में 'झुग्गी ब्लॉकों' के निर्धारण के लिए जनगणना 2001 में प्रयुक्त परिभाषा का ही इस्तेमाल करेगा। आवास तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय (एम/ओ एचयूपीए) सभी सरकारों तथा नगरनिगम के आयुक्तों को अनुरोध करते हुए उपयुक्त निर्देश जारी करेगा कि अप्रैल 2010 से आरंभ होने वाले हाउसलिस्टिंग कार्यों के दौरान इन क्षेत्रों के निर्धारण में आवश्यक मदद प्रदान करें।
2. इसके अलावा, हाउसलिस्टिंग तथा हाउसिंग जनगणना आंकड़े का इस्तेमाल पूरे देश में 'झुग्गीनुमा'बस्तियों के निर्धारण के लिए प्रयुक्त किया जाएगा, चूंकि जनगणना घर की स्थिति, जहां परिवार रहते हैं, उन परिवारों के लिए उपलब्ध सुविधाएं इत्यादि, जनगणना कार्य के इस चरण में रिकॉर्ड किए जाते हैं।
3. ओआरजीआइ सभी एचएलबी की पहचान करेगा, जहां कम से कम 20 परिवार तय शर्तों को पूरा करते हैं। परिणामतः, ओआरजीआइ इन एचएलबी के ले-आउट मानचित्र एम/ओ आवास तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय (एम/ओ एचयूपीए) को सौंपेगा।
4. एम/ओ एचयूपीए इन एचएलबी पर स्वतंत्र वास्तविक सत्यापन करेगा और यह फैसला करेगा, जहां इन ब्लॉकों को 'झुग्गीनुमा' बस्तियों के साथ अतिरिक्त रूप से निर्धारित किया जा सकता है। ओआरजीआई वास्तविक सत्यापन चरण में शामिल नहीं होगा।

जनगणना 2011 के हाउसलिस्टिंग तथा आवास गणना के आंकड़ों पर 'झुग्गीनुमा' घर के निर्धारण की अनुशंसित शर्त

1. कोई परिवार जो सभी चार वर्णित शर्तों को पूरा करता है, उसे 'झुग्गिनुमा' परिवार के रूप में देखा जाएगा। ये चार शर्तें इस प्रकार हैं:

    i **गणना घर की छत की प्रमुख सामग्रीः** छत कंक्रीट के अलावा किसी भी अन्य पदार्थ से बनी होनी चाहिए। "कंक्रीट" में शामिल होंगे आरबीसी तथा आरसीसी,

    ii **पेय जल स्रोत की उपलब्धताः** पेय जल का स्रोत गणना घर के परिसर में उपलब्ध

होना चाहिए,

iii **शौचालय का प्रकारः** गणना घर के परिसर में कोई शौचालय व्यवस्था नहीं होती है, अर्थात् उनके पास या तो सार्वजनिक शौचालय होता है अथवा शौचालय की कोई व्यवस्था नहीं होती।

iv **जल निकास का प्रकारः** गणना घर में कोई बंद जल निकास प्रणाली नहीं होती है।

2. जैसा कि पैरा 5(ग) में वर्णित किया गया है, कम से कम 20 घरों वाला कोई भी एचएलबी, जिसमें आवास की दशा, पेय जल, शौचालय तथा जल-निकास के लिहाज से चारों सुविधाओं से वंचित हो, ऐसे एचएलबी के रूप में विचार किया जाएगा जिसकी 'झुग्गीनुमा' बस्ती होने की संभावना होगी।

3. ओआरजीआई इन निर्धारित एचएलबी के ले-आउट मानचित्र एम/ओ एचयूपीए को सौंपेगा।

4. इन निर्धारित एचएलबी के स्वतंत्र वास्तविक सत्यापन के बाद एम/ओ एचयूपीए इसकी पुष्टि करेगा, जिसका लेआउट मानचित्र ओआरजीआई द्वारा प्रदान किया जाएगा।

अध्याय - V

एक शहरी सूचना प्रबंधन प्रणाली की दिशा में

पिछले अध्याय में समस्याओं के दो समूहों से निपटा गया। पहला एक अधिक पूर्ण समूह प्राप्त करने तथा भारत में राज्यवार आधार पर झुग्गी की जनसंख्या के व्यापक आंकलनों से जुड़ा है। यह ओआरजीआइ द्वारा संचालित झुग्गी गणना के निर्णायक मूल्यांकन पर आधारित रहा है तथा जनगणना आंकड़े की दुर्बलताओं से निपटने के लिए समुचित सांख्यिकी तकनीकों के इस्तेमाल से जुड़ा है। इस अभ्यास से समिति के पहले तीन विचारार्थ विषयों (टीओआर) को उठाया है। दूसरा कार्य एक कार्य-विधि के विकास से जुड़ा रहा है, जिसका इस्तेमाल जनगणना 2011 के लिए 2010 के आगामी घर लिस्टिंग कार्य में इस्तेमाल किया जा सकता है, जो वास्तविक झुग्गी जनसंख्या के बेहतर आंकलन को सक्षम बनाएगा, जिसके लिए सांख्यिकीय विश्लेषण की जटिल प्रक्रियाओं से होकर नहीं गुजरना पड़ेगा। इसने समिति के चौथे तथा पांचवें विचारार्थ विषयों (टीओआर) को उठाया है। हालांकि समिति को निम्नांकित विषयों पर भी अनुशंसाओं की आवश्यकता है:

टीओआर VI- उत्तर्वर्ती जनगणनाओं के बीच अन्य झुग्गी से जुड़े तथा अन्य सर्वेक्षणों के संचालय हेतु धारणीय तथा व्यावहारिक कार्यविधि के विकास में आवास तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय को मार्गदर्शन देना।

टीओआर VII- एनएसएसओ तथा आरजीआई इत्यादि जैसी विभिन्न एजेंसियों द्वारा एकत्र आंकड़े को ध्यान में रखते हुए झुग्गियों तथा शहरी गरीबी, आवास तथा ग्रह निर्माण जैसे विषयों पर एक जोरदार शहरी सूचना प्रबंधन प्रणाली के निर्माण हेतु सलाह देना।

जहां तक टीओआर VI की बात है, तो आवास तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय द्वारा झुग्गी तथा अन्य सर्वेक्षण के संचालन की दिशा में मुख्य व्यवधान सर्वेक्षणों की रूप-रेखा तैयार करने के लिए किसी एक समुचित फ्रेम का न होना। जैसा कि अध्याय 4 में कहा गया है, जनगणना द्वारा प्रदान किए जाने वाले आंकड़ों के साथ, एक सही फ्रेम बनाने की दिशा में पहला कदम उठाया जाएगा। हालांकि, भारत में झुग्गियों के भौतिक तथा सामाजिक आयामों पर इसी सर्वेक्षण के संपन्न किए जाने से पहले, देश के भीतर झुग्गियों के स्थानों की अधिक सटीक रूप से गिनती करना आवश्यक होगा। जनगणना आंकड़े केवल गणना ब्लॉकों को सूचित करेगी, जिनमें

संभवतः छोटे आकार की झुग्गियां शामिल हो सकती हैं। मंत्रालय को, जनगणना द्वारा सूचित हरेक गणना ब्लॉकों में सर्वेक्षण संपन्न करवाकर इस सूचना को और समृद्ध बनाने की जरूरत होगी।

इस गणना को संपन्न करने में मंत्रालय को इस रिपोर्ट के अध्याय 1 में इस समिति द्वारा अनुशंसित झुग्गी की परिभाषा का इस्तेमाल करना होगा। दूसरे शब्दों में, झुग्गियों को एक ऐसे छोटी बस्ती के रूप में परिभाषित किया जाएगा, जिसमें कम से कम 20 घर मौजूद हों, जो अपर्याप्त रूप से निर्मित कहों, जिनमें से अधिकतर अस्थायी प्रकृति के हों और प्रायः उनमें शौचालय तथा पेय जल की अपर्याप्त व्यवस्था हो, साथ ही उनका वातावरण अस्वास्थ्यकर हो। हालांकि, यह परिभाषा व्यक्तिपरक मूल्यांकन के लिए एक निश्चित मात्रा में स्थान नहीं छोड़ता है, समिति का यह विचार है कि लापरवाह समावेशन की बजाए व्यापक समावेशन पर ध्यान देना बेहतर होगा।

उपरोक्त सर्वेक्षण कार्य के लिए बड़ी मात्रा में प्रशिक्षित मानव शक्ति की आवश्यकता होगी, जो आरजीआइ कार्यालय या एनएसएसओ के पास उपलब्ध नहीं होगी। **अतः यह सुझाव दिया जाता है कि मंत्रालय इस कार्य के लिए प्रतिष्ठित गैर-सरकारी संगठनों (एनजीओ) से संपर्क करें और जहां कहीं भी संभव हो राज्य सरकार की एजेंसियों से भी मदद ले। फील्ड निरीक्षकों के लिए प्रशिक्षण की आवश्यकताओं को या तो आरजीआई कार्यालय या मंत्रालय के सहयोग से एनएसएसओ द्वारा पूरा किया जा सकता है।**

उपरोक्त कार्य के निष्कर्ष पर, मंत्रालय के पास देश के सभी झुग्गी बस्तियों की शहर तथा नगरवार आधार पर एक संपूर्ण गिनती होनी चाहिए। अनुवर्ती सर्वेक्षण उस फ्रेम पर आधारित हो सकते हैं, जिन्हें सर्वेक्षण के उद्देश्य से सही रूप से डिजाइन किए नमूनों के चयन द्वारा सृजित किया जाता है। चूंकि एनएसएसओ के पास सर्वेक्षण डिजाइन कार्यविधि में गहन तकनीकी अनुभव है, इन सर्वेक्षणों को डिजाइन करने में उनकी मदद ली जा सकती है।

यह ध्यान देना चाहिए कि यह प्रयास केवल वर्ष 2011 के लिए झुग्गियों की संख्या तथा वितरण पर ही सूचना पदान करेगा। चूंकि, एक ओर शहरीकरण की रफ्तार और बढ़ने की उम्मीद की जाती है, संभावना है कि नई झुग्गियों का प्रसार भी बढ़ेगा; और दूसरी ओर मंत्रालय का झुग्गी विकास कार्यक्रम मौजूदा कुछ झुग्गियों के लिए ही समाधान पेश करेगा, जबकि मास्टर फ्रेम अंतर-जनगणना वर्षों में अहम परिवर्तन पैदा करेगा। यह आवश्यक है कि ऐसी एक

विधि का विकास किया जाए जिसके जरिए मास्टर फ्रेम में झुग्गी बस्तियों को शामिल और उससे बाहर निकाला जा सकता है, जो वर्ष 2011 से उपलब्ध होगा। यह प्रक्रिया किसी भी तरह से आसान नहीं है और समिति इसके लिए निम्नांकित प्रक्रियाओं की सलाह देता है:

पहला, हरेक राज्य सरकार, जिसे मंत्रालय से किसी कार्यक्रम के तहत झुग्गी विकास के लिए कोष प्राप्त होता है, उसे यह स्पष्ट रूप से संकेत करना होगा कि किन झुग्गी बस्तियों को लिया जा रहा है, उसकी समयावधि क्या होगी। तयशुदा अवधि के अंत में, मंत्रालय को झुग्गियों की अपनी सूची में जारी रखने या हटाने के क्रम में झुग्गी बस्तियों की स्थिति के पुनर्मूल्यांकन के लिए पुनः एनजीओ की मदद लेनी होगी।

दूसरा, अधिक कठिन समस्या है मास्टर फ्रेम में नई झुग्गियों को शामिल करना। किसी शहरी क्षेत्र में झुग्गियों में वृद्धि करने वाले दो मुख्य माध्यम हैं। पहला शहरी सीमा के भीतर पेरी-शहरी इलाकों के समावेश से उत्पन्न होती है। दूसरी, शहरी सीमाओं के भीतर खाली स्थानों में नई झुग्गियों के बनने से उत्पन्न होती है।

जहां तक पहली वृद्धि की बात है, तो चूंकि जनगणना नगरों की अवधारणा ज्यादातर पेरी-अर्बन इलाकों को ही समेटती है,राज्य द्वारा शहरी सीमाओं के विस्तार पर सूचना तथा जनगणना नगरों पर जनगणना आंकड़े का संयोजन उनमें से अधिकतर को शामिल करेगा। हालांकि, इसके लिए जनगणना सूचना के साथ शहरी सीमाओं के प्रसार से भौगोलिक-स्थानिक रूप से मैच करने वाली कार्यविधियों के विकास की आवश्यकता होगी। मंत्रालय आरजीआई कार्यालय के साथ मिलकर ऐसी एक प्रणाली विकसित करने के लिए कार्य कर सकता है।

मौजूदा शहरी सीमाओं के भीतर स्थित नई झुग्गियों की बात है, तो आज के दौर में उपलब्ध एकमात्र साधन है एनएसएसओ का शहरी फ्रेम सर्वे (यूएसएस)। पहले के वर्षों में यूएफएस को पांच वर्षों के एक चक्र में पूरा किया जाता था, जो देश के सभी वैधानिक तथा जनगणना नगरों को शामिल करता था। हालांकि हाल में, एनएसएसओ द्वारा यह निर्णय लिया गया कि यह कार्य अब दो वर्षों की अवधि पर किया जाए। हाल में किया गया ऐसा ही प्रयास वर्ष 2010 के अंत में पूरा किया जाएगा। इस प्रकार नए यूएफएस आंकड़े तथा 2011 जनगणना आंकड़े के साथ, दोनों सूचनाओं के बीच एक संबंध विकसित करना संभव होगा। मंत्रालय को इसके लिए एनएसएसओ को शामिल करना चाहिए, ताकि अपने हरेक आगामी यूएफएस राउंड में एनएसएसओ यूएफएस ब्लॉकों की पहचान करें, जिनमें झुग्गी बस्तियां उसी तरीके से समावेशित की जा सकती हैं, जैसे

कि जनगणना 2010 हाउस लिस्टिंग कार्य में कर रहा है। इस प्रक्रिया का विवरण अध्याय 4 में दिया गया है। यह सूचना नई झुग्गियों के अस्तित्व में आने के तुरंत बाद, उनके लिए स्वतंत्र वास्तविक सत्यापन संपन्न करने के लिए एक सही मायने में संवेदनशील आधार प्रदान कर सकती है।

निश्चित रूप से, समिति द्वारा यह माना गया कि ऊपर प्रस्तुत प्रस्तावों में एक जोरदार शहरी सूचना प्रबंधन प्रणाली शामिल नहीं है। हालांकि देश के विभिन्न शहरी स्थानीय निकायों के काफी भिन्न क्षमताओं तथा उत्साहों को देखते हुए, केवल प्रशासनिक रिकॉर्ड्स के आधार पर ही एक प्रणाली का विकास करना संभव नहीं था। जो प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया है, उसे तात्कालिक व्यवस्था के रूप में देखा जाना चाहिए, जो कम से कम न्यूनतम आवश्यक सूचना प्रदान करेगी, जबतक कि शहरी स्थानीय निकायों की क्षमताओं तथा सामर्थ्यों को उस हद तक मजबूत न बना दिया जाए, जहां प्रशासनिक रिकॉर्ड्स सभी आवश्यक सूचना प्रदान कर सके।

अध्याय - VI

समिति की अनुशंसाओं का सारांश

6.1 <u>देश में झुग्गी जनसंख्या का आकलन</u>

समिति की पहली प्राथमिकता थी उपयुक्त सांख्यिकी तकनीकों के आधार पर देश में 1743 शहरों/नगरों के लिए राज्य-वार शहरी झुग्गियों की जनसंख्या प्राप्त करने के लिए उचित समायोजन/संशोधन के बारे में सुझाना। इसके अलावा, देश में झुग्गियों की जनसंख्या के समग्र आकलन प्राप्त करने के लिए, समिति ने इस अध्ययन में विभिन्न राज्यों के शेष 3427 छोटे शहरों को शामिल करने का निर्णय लिया है।

समिति ने भारतीय कृषि सांख्यिकी अनुशंधान संस्थान (IASRI) को दो चरणों में आरजीआई द्वारा प्राप्त शहर-वार झुग्गियों की जनसंख्या की जांच का काम सौंपा है और साथ ही निम्नलिखित जिम्मेदारियों को अपनाते हुए उपयुक्त सांख्यिकीय साधनों का इस्तेमाल करके पाई गई त्रुटियों को सही करते हुए राज्य-वार और अखिल भारतीय शहरी झुग्गी आबादी का आकलन करने का काम भी सौंपा है।

1) आरजीआई द्वारा दो चरणों में प्राप्त झुग्गियों की शहर-वार आबादी का आंकड़ा
2) सुझाए गए समायोजनों को राज्य-वार झुग्गी आबादी और संपूर्ण के रूप से देश के लिए पहुंचने की जरूरत है।
3) देखी गई त्रुटियों को सांख्यिकी रूप से सही करते हुए राज्य-वार और अखिल भारतीय शहरी झुग्गी आबादी का आकलन करना।
4) आरजीआई-जनगणना 2001 द्वारा शहरी जनसंख्या परियोजना के आधार पर 1-4-2010 को राज्य वार और अखिल भारतीय झुग्गी आबादी पर प्रत्यालेख।

आईएएसआरआई द्वारा देश की झुग्गियों की जनसंख्या के आकलन पर किए गए आकलन के आधार पर ***देश के प्रत्येक राज्य में झुग्गियों की जनसंख्या का अनुमान अध्याय III में दिया गया है।***

6.2 झुग्गी जनगणना 2011 के लिए कवरेज

आरजीआई द्वारा की गई जनगणना 2001 पर आधारित स्लम रिपोर्ट में 1743 शहरों/नगरों को शामिल किया गया है जिसमें जनगणना 2001 के अनुसार कुल 5161 शहरों/नगरों में से देश में 20,000 से अधिक की आबादी है। आरजीआई ने जनगणना परिचालन के दौरान सभी अधिसूचित झुग्गियों को शामिल करता है और कम आकलन की समस्या गैर-अधिसूचित झुग्गियों के कम कवरेज की स्थिति में उत्पन्न होती है। समिति का मानना है कि नीति निर्माण के उद्देश्य के लिए यह अत्यावश्यक है कि 20000 से कम आबादी वाले शहरों में भी झुग्गियों की गिनती की जाए।

राजीव आवास योजना और झुग्गी मुक्त भारत के योजना बनाने के उद्देश्य के लिए 2011 में देश में सभी संवैधानिक नगरों की झुग्गियों की जनसंख्या की गणना करना अत्यावश्यक है।

6.3 अपनाई जाने वाली परिभाषाएं

समिति ने 2011 के गणना ब्लॉक की झुग्गी जैसी विशेषताओं वाले झुग्गी क्षेत्रों की पहचान करने और 20-25 परिवार वाले क्षेत्र की जनसंख्या की गिनती करने के उद्देश्य से उपयुक्त संकेतकों/चेकलिस्टों के आधार पर नियामक परिभाषा अपनाने की सलाह दी है।

ओआरजीआई द्वारा किए गए प्रायोगिक अध्ययनों के आधार पर निम्नलिखित मानदंडों की पहचान की गई हैः

i) **प्रमुख छत सामग्रीः** कंक्रीट (आरबीसी/आरसीसी) के अलावा कोई भी सामग्री।

ii) **पेय जेल के स्रोत की उपलब्धताः** गणना के अधीन लिए गए घरों के परिसरों में नहीं रह रहे हैं।

iii) **शौचालय की उपलब्धताः** गणना के अधीन लिए गए घरों के परिसरों में नहीं

iv) **जल निकास सुविधाः** कोई निकास नहीं या खुला निकास नहीं

6.4 झुग्गियों की जनसंख्या 2011 के लिए प्रक्रिया/रोड मैप

2001 में एक शहर की झुग्गियों की जनसंख्या के आकलन हेतु प्रायोगिक अध्ययन के लिए समिति द्वारा अनुशंसित विधि को समिति द्वारा सुझाई गई परिभाषा का प्रयोग करते हुए झुग्गी क्षेत्र के रूप में गैर-झुग्गी गणना ब्लॉक के लेआउट मैप में 20-25 परिवारों के समीपस्थ

क्षेत्र की पहचान करके आरजीआई द्वारा अपनाई जाएगी ताकि, संकेतकों/पहचाने गए झुग्गी अभिलक्षणों की जांच और पुष्टि की जा सके।

यदि पुष्टि हो जाती है तो, झुग्गियों के संकेतकों का प्रयोग 2011 की जनगणना के लिए किया जाएगा ताकि 60-70 परिवारों से कम के समूहों की पहचान की जा सके जो लेआउट मानचित्रों पर गैर-झुग्गी में मौजूद हो सकते हैं। 600 की आबादी के गणना ब्लॉक में झुग्गी की विशेषताओं वाले 20-25 परिवारों वाले समीपस्थ क्षेत्रों की पहचान आरजीआई द्वारा जारी गणना ब्लॉक के लेआउट मानचित्रों के प्रयोग से झुग्गी के रूप में की जा सकती है।

गणना ब्लॉक की पहचान और घरों की सूचीकरण प्रक्रिया के बाद लेआउट मानचित्रों का निर्माण होते ही, झुग्गी जैसी विशेषताओं वाले 20-25 परिवारों वाले समीपस्थ क्षेत्र की गणना झुग्गी के रूप में की जाएगी। ये परिवार या गणना ब्लॉक के ये परिवार साथ मिलकर देश में झुग्गियों की जनसंख्या में शामिल हैं। इस विधि से, जनगणना परिभाषा के अनुसार शहरी संकुलन के झुग्गी परिवारों सहित कुल शहरी झुग्गी परिवार 2011 (नवीनतम 2012) में उपलब्ध होंगे। इस विधि का इस्तेमाल प्रत्येक जनगणना में किया जाएगा ताकि मंत्रालय को समय-समय पर और तुलनात्मक अपडेट और वृद्धि के रुझान प्राप्त होते रहेंगे।

आरजीआई 2011 में आम जनगणना से पहले लेआउट मानचित्र के जारी होते ही झुग्गी जैसी विशेषताओं वाले समीपस्थ क्षेत्रों को चिह्नित करते हुए लेआउट मानचित्रों को हुए मंत्रालय के साथ साझा करेगा, ताकि इसका इस्तेमाल योजना उद्देश्य और झुग्गियों के सर्वेक्षण में सहायक के रूप में किया जा सके।

मंत्रालय उपयुक्त समय पर गृह मामलों के मंत्रालय से मिलेगा या 2011 की जनगणना के संबंध में झुग्गियों की जनसंख्या की गणना के लिए आवश्यक अतिरिक्त लागतों को पूरा करने के लिए यूएसएचए योजना के अंतर्गत बजट में वृद्धि कर 2011 की जनगणना के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करने पर विचार करेगा।

देश में झुग्गियों के मास्टर फ्रेम को अंतिम रूप देने के लिए निर्धारित गणना ब्लॉक के अंदर झुग्गियों के बस्तियों की जमीनी पुष्टि का काम मंत्रालय करेगा।

6.5 झुग्गियों पर शहरी सूचना प्रबंधन प्रणाली

प्रत्येक राज्य सरकार जिसे किसी भी कार्यक्रम के अंतर्गत झुग्गियों के विकास के उद्देश्य से मंत्रालय से निधि प्राप्त होता है, उसे यह इंगित करना चाहिए कि किस झुग्गी बस्ती को चिह्नित किया जाएगा और किस अवधि तक। निर्धारित समय के अंत में, मंत्रालय झुग्गियों के बस्ती की स्थिति का पुनर्मूल्यांकन करेगा ताकि यह विचार किया जा सके कि झुग्गियों की सूची में बस्ती को जारी रखा जाए या निकाल दिया जाए।

दूसरा, चूंकि गणना शहरों की अवधारणा में, कुल मिलाकर, अधिकांश पूर्व-शहरी क्षेत्र शामिल होते हैं, इसलिए राज्यों द्वारा किया गया शहरी सीमाओं के विस्तार पर सूचना और जनगणना शहरों पर जनगणना आंकड़े के संयोजन से शहरी विस्तार के कारण उत्पन्न हुई अधिकांश झुग्गियां शामिल होंगी। हालांकि इसके लिए विस्तारित शहरी सीमाओं को जनगणना सूचना के साथ भू-स्थानिक रूप से सुमेलित करने के लिए क्रियाविधियों का विकास करना आवश्यक है। ऐसी व्यवस्था के विकास के लिए मंत्रालय आरजीआई कार्यालय के साथ घनिष्टता पूर्वक काम कर सकता है।

मंत्रालय को एनएसएसओ के साथ बंध कर काम करना चाहिए ताकि इसके भविष्य के प्रत्येक यूएफएस राउंड में एनएसएसओ द्वारा यूएफएस ब्लॉक्स की पहचान की जा सके जिसमें संभवत: 2010 हाउस लिस्टिंग ऑपरेशन में की जा रही जनगणना के समान झुग्गी बस्ती शामिल होते हैं। प्रयुक्त हुई इस प्रक्रिया और परिभाषाओं के विवरण अध्याय 4 में दिए गए हैं।

अनुबंध - I

सं. - 28/4/2008-एसई (एनबीओ)

भारत सरकार

आवास एवं शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय

******

निर्माण भवन, नई दिल्ली

दिनांक 4 जुलाई, 2008

कार्यालय आदेश

विषयः झुग्गी के आंकड़े/गणना के विभिन्न पहलुओं पर विचार करने के लिए समिति का गठन करना और झुग्गी जनगणना 2011 के संचालन को निर्देशित करना।

आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय ने झुग्गियों की संख्या की संगणना 2011 के संचालन से जुड़ी समस्याओं के अध्ययन के लिए झुग्गी के आंकड़े/गणना को लेकर एक समिति का गठन किया गया। समिति में निम्नलिखित सामिल होंगे:

1.	सचिव, सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, भारत सरकार	अध्यक्ष
2.	भारत सरकार या उनके प्रतिनिधि के महापंजीयक	सदस्य
3.	संयुक्त सचिव (जेएनएनयूआरएम), आवास मंत्रालय और यूपीए, भारत सरकार	सदस्य
4.	महानिदेशक, एनएसएसओ, सांख्यिकी एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय, भारत सरकार	सदस्य
5.	सलाहकार (एचयूडी), जना आयोग, भारत सरकार	सदस्य

6.	सचिव (यूई और पीए), उत्तर प्रदेश सरकार	सदस्य
7.	सचिव (शहरी विकास), बिहार सरकार	सदस्य
8.	सचिव (शहरी विकास), आंध्र प्रदेश सरकार	सदस्य
9.	सचिव (शहरी विकास), महाराष्ट्र सरकार	सदस्य
10.	सचिव (योजना एवं सांख्यिकी), मध्य प्रदेश सरकार	सदस्य
11.	निदेशक, एनबीओ, आवास और यूपीए मंत्रालय, भारत सरकार	सदस्य

समिति का अध्यक्ष अपने विचार-विमर्श को सुगम बनाने के लिए अन्य अधिकारियों/विशेषज्ञों को सहयोग कर सकता है।

1. समिति के लिए संदर्भ की शर्तें निम्नलिखित होंगीः

i) आरजीआई द्वारा दो चरणों में प्राप्त झुग्गियों की शहर-वार आबादी का आंकड़ों की प्रक्रिया और सम्मिलन के संबंध में जांच करना।

ii) आवश्यक समायोजनों के बारे में सुझाना, यदि है तो, ताकि राज्य-वार झुग्गियों की जनसंख्या और संपूर्ण के रूप से देश के लिए पहुंचना।

iii) देखी गई त्रुटियों को, यदि है तो, सांख्यिकी रूप से सही करते हुए राज्य-वार और अखिल भारतीय शहरी झुग्गी आबादी का आकलन करना।

iv) परिभाषा, क्रियाविधि, सम्मिलन सहित झुग्गियों की जनसंख्या के सभी पहलुओं में बदलाव/सुधार के बारे में सुझाव देना।

v) झुग्गियों के प्रभावी संचालन के संबंध में आरजीआई के लिए सुझाव देना। जनगणना 2011 में परिभाषा, क्रियाविधि और अन्य पहलु शामिल हैं।

vi) क्रमिक रूप से होने वाली जनगणनाओं के बीच झुग्गियों तथा अन्य सर्वेक्षणों के लिए धारणीय और व्यवहार्य क्रियाविधि का विकास करने में आवास और शहरी गरीबी

उपशमन मंत्रालय को गाइड करना।

vii) विभिन्न एजेंसियों जैसे एनएसएसओ और आरजीआई द्वारा एकत्रित आंकड़ों पर विचार करते हुए झुग्गी एवं शहरे गरीबी, आवास एवं निर्माण पर एक सुदृढ़ शहरी सूचना प्रबंधन प्रणाली के निर्माण के लिए उपाय के बारे में सुझाना।

viii) किसी अन्य मद को प्रासंगिक माना जाता है।

3. समिति को सचिवालयी सहायता राष्ट्रीय भवन निर्माण संगठन, आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय द्वारा प्रदान की जाएगी।

4. यह राज्य मंत्री (आई/सी), आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय की स्वीकृति से जारी होता है।

ह/-
(डॉ पी.के. मोहंती)
संयुक्त सचिव एवं मिशन निदेशक
(जेएनएनयूआरएम)

सेवा में,
अध्यक्ष और समिति के अन्य सदस्यों
(सूची के अनुसार संलग्न)

प्रतिलिपिः
1. माननीय एमएचयूपीए के निजी सचिव
2. सचिव (एचयूपीए) के वरिष्ठ प्रमुख निजी सचिव

अनुबंध - II

23 अक्टूबर 2008 को नई दिल्ली में सचिव, सांख्यिकी एवं कार्यक्रम क्रियान्वयन, भारत सरकार, की अध्यक्षता में सांख्यिकी/गणना और झुग्गियों की जनगणना 2011 के विभिन्न पहलुओं पर विचार करने के लिए गठित समिति की पहली बैठक का कार्य विवरण।

सांख्यिकी/गणना और झुग्गियों की जनगणना 2011 के विभिन्न पहलुओं पर विचार करने के लिए भारत सरकार के सांख्यिकी एवं कार्यक्रम क्रियान्वयन सचिव (एमओएसपीआई) की अध्यक्षता में गठित समिति की पहली बैठक का आयोजन नई दिल्ली के सरदार पटेल भवन में 23 अक्टूबर 2008 को 3 बजे शाम में किया गया था। **अनुबंध** में प्रतिभागियों की सूची दी गई है।

2. प्रारंभ में, भारत सरकार के आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय के संयुक्त सचिव डॉ पी.के. मोहंती ने प्रतिभागियों का स्वागत किया और झुग्गियों की सांख्यिकी/गणना के विभिन्न पहलुओं पर विचार करने के लिए माननीय एमएचयूपीए की स्वीकृति से गठित सचिव (एमओएसपीआई) की अध्यक्षता में गठित समिति की पृष्ठभूमि और उद्देश्यों पर विस्तृत प्रस्तुति पेश की। समिति के गठन के लिए पृष्ठभूमि पर चर्चा करते हुए, उन्होंने निम्नलिखित बिंन्दुओं की रूपरेखा पर चर्चा कीः

क) वर्ष 2001 की जनगणना में आरजीआइ द्वारा पूरे देश भर की झुग्गियों के बारे में विस्तृत जनांकिक आंकड़े एकत्र किए गए थे। दायरे को ऐसे शहरों/नगरों तक सीमित की गई थी जिनकी जनसंख्या वर्ष 1991 की जनगणना में 50,000 या इससे अधिक थी।

ख) झुग्गी की जनसंख्या केवल 640 शहरों/नगरों में पाई गई थी। आरजीआई ने वर्ष 1991 की जनगणना में 50,000 या उससे अधिक की जनसंख्या वाले 640 शहरों/नगरों में पाई गई झुग्गी की संख्याओं का प्रकाशन किया (फेज-I रिपोर्ट)।

ग) संसद की स्थायी समिति की अनुशंसाओं के आधार पर, आवास और शहरी गरीबी

उपशमन मंत्रालय ने शामिल नही हुए शहरों/नगरों में झुग्गियों की जनसंख्या की पहचान के लिए आरजीआई से संपर्क किया। पारस्पतिक रूप से उन शहरों/नगरों को शामिल करने पर फैसला लिया गया जिनकी जनसंख्या वर्ष 2001 की जनगणना में 20000-50000 थी।

घ) फेज II में शामिल 1321 शहरों में से 1103 शहरों में झुग्गियां पाई गईं: 20,000 से 50,000 जनसंख्या वाले 958 शहर तथा 145 शहरों की आबादी 50,000 से अधिक थी।

ङ) आरजीआई रिपोर्ट के मुताबिक (फेज I तथा II दोनों) देश के कुल झुग्गियों की जनसंख्या 5.24 करोड़ है। यह देश की कुल जनसंख्या का 5.1% है और 1743 शहरों/नगरों की जनसंख्या का 23.5% झुग्गियां हैं।

च) देश में झुग्गी के आंकड़ों के संग्रह के उद्देश्य से विभिन्न एजेंसियां झुग्गियों की अलग-अलग परिभाषाओं का इस्तेमाल कर रही हैं। झुग्गियों की परिभाषा अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग होती है।

छ) 20,000 से अधिक की जनसंख्या वाले सभी शहरों/नगरों को शामिल करते हुए आरजीआई द्वारा पेश की गई रिपोर्ट के मुताबिक, झुग्गियों की जनसंख्या 5.24 करोड़ है जबकि टीसीपीओ ने बताया कि वर्ष 2001 में झुग्गियों की अनुमानित जनसंख्या 6.18 करोड़ है।

ज) यूएन जनसंख्या रिपोर्ट (2001 के मध्य तक) के अनुसार भारत की शहरी झुग्गियों में रहने वाले लोगों की आबादी 15.842 करोड़ थी।

झ) झुग्गियों पर आरजीआई द्वारा बनाई गई रिपोर्ट में छोटे राज्य शामिल नहीं किए गए जैसे हिमाचल प्रदेश, सिक्किम, नागालैंड, मणिपुर, मिजोरम इत्यादि।

ञ) कुछ राज्यों में जिला/नगर प्राधिकरणों ने सभी नगरों/ब्लॉकों के बारे में सूचित नहीं की, जिनकी गणना की आवश्यकता थी।

ट) अनेक राज्यों में, 2001 की झुग्गियों की जनसंख्या के अंतर्गत शामिल शहरों/नगरों की स्थिति में, जिला/नगर प्राधिकरणों ने उन गैर-अधिसूचित झुग्गियों पर विचार नहीं किया जहां भूमि विवाद हैं। इसके परिणामस्वरूप देश में झुग्गियों की जनसंख्या का बहुत ही कम आकलन किया गया। उदाहरण के लिए, उत्तरप्रदेश के कुल 627 शहरों/नगरों में से,

झुग्गियों की जनसंख्या में केवल 84 शहर शामिल हैं।

ठ) आंध्रप्रदेश, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र, बिहार, मध्यप्रदेश इत्यादि राज्यों ने अपने राज्यों के शहरी क्षेत्रों में झुग्गियों की जनसंख्या नए आकलन करने के लिए आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय से संपर्क किया है।

i) इस पृष्ठभूमि में एचयूपीए मंत्रालय ने निम्नलिखित विचारार्थ विषयों/एजेंडा के साथ समिति का गठन कियाः

ii) आरजीआई द्वारा दो चरणों में प्राप्त झुग्गियों की शहर-वार आबादी का आंकड़ों का प्रक्रिया और आच्छादन के संबंध में जांच करना।

iii) आवश्यक समायोजनों के बारे में सुझाना, यदि है तो, ताकि राज्य-वार झुग्गियों की जनसंख्या और संपूर्ण के रूप से देश के लिए पहुंचना।

iv) देखी गई त्रुटियों को, यदि है तो, सांख्यिकी रूप से सही करते हुए राज्य-वार और अखिल भारतीय शहरी झुग्गी आबादी का आकलन करना।

v) परिभाषा, क्रियाविधि, सम्मिलन सहित झुग्गियों की जनसंख्या के सभी पहलुओं में बदलाव/सुधार के बारे में सुझाव देना।

vi) झुग्गियों के प्रभावी संचालन के संबंध में आरजीआई के लिए सुझाव देना। जनगणना 2011 में परिभाषा, क्रियाविधि और अन्य पहलु शामिल हैं।

vii) क्रमिक रूप से होने वाली जनगणनाओं के बीच झुग्गियों तथा अन्य सर्वेक्षणों के लिए धारणीय और व्यवहार्य क्रियाविधि का विकास करने में आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय को गाइड करना।

viii) विभिन्न एजेंसियों जैसे एनएसएसओ और आरजीआई द्वारा एकत्रित आंकड़ों पर विचार करते हुए झुग्गी एवं शहरे गरीबी, आवास एवं निर्माण पर एक सुदृढ़ शहरी सूचना प्रबंधन प्रणाली के निर्माण के लिए उपाय के बारे में सुझाना।

3. भारत सरकार के एक प्रमुख कार्यक्रम संयुक्त सचिव (जेएनएनयूआरएम), बाद में जेएनएनयूआरएम, का आरंभ शहरी नवीनीकरण, शहरी बुनियादी ढांचों के विकास तथा शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाओं पर केंद्रित है। शहरी गरीबों के लिए बुनियादी सेवाओं (बीएसयूपी) के उप-मिशन का लक्ष्य, इन 63 शहरों में झुग्गी निवासियों समेत शहरी गरीब को समेकित सेवाएं प्रदान करना है। इनमें शामिल हैं सस्ते आवास तथा भौतिक तथा सामाजिक सुविधाएं दोनों। समेकित आवास और झुग्गी विकास कार्यक्रम (आईएचएसडीपी) योजना के अंतर्गत इन शहरों तथा नगरों को शहरी गरीबों के लिए झुग्गी विकास तथा बुनियादी सेवाओं को लिया गया है। भारत सरकार जेएनएनयूआरएम के तहत राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों को 50,000 करोड़ का अनुदान के लिए वचनबद्ध है और इसमें से 20,000 करोड़ की राशि गरीबों के लिए झुग्गियों का अद्यतनीकरण, आवास और आधारभूत सुविधाओं के लिए है।

राज्यवार झुग्गियों की आबादी पर प्रामाणिक आंकड़ों की अनुपलब्धता के कारण, जेएनएनयूआरएम के तहत योजना आयोग ने टीसीपीओ के आकलनों के आधार पर राज्यवार कोष आवंटित किया है। बिहार, उत्तरप्रदेश इत्यादि जैसे राज्यों में झुग्गियों की जनसंख्या के कम अनुमान के कारण इस राज्यों में शहरी गरीबों के लिए झुग्गियों के विकास और सेवाओं के लिए कोषों का कम आवंटन होता है।

4. इस खुली टिप्पणी में, सचिव (एमओएसपीआई) ने देखा कि इस समिति के उद्देश्य आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय की जरूरतों के लिए सीमित है। यह मंत्रालय झुग्गी विकास तथा मूल बुनियादी सुविधाओं की समस्या से निपटने के लिए विभिन्न योजना तथा नीतियों का क्रियांवयन के लिए नोडल मंत्रालय है। समस्या और योजना के सूत्रीकरण के परिमाण के आकलन के लिए तथा योजनाओं, नीतियों तथा स्कीमों के निर्माण के लिए एक प्रामाणिक डेटाबेस का होना पूर्व-आवश्यकता होती है, ताकि उचित लाभार्थियों को एक सार्थक तरीके से लक्षित किया जा सके।

उन्होंने अवलोकन किया कि समिति का पहला उद्देश्य होना चाहिए प्रत्येक राज्य के लिए लागू सर्वसामान्य मानदंडों के प्रयोग से झुग्गियों की परिभाषा पर विचार करना, इसके बाद समिति सभी शहरों/नगरों के लिए 1743 शहरों/नगरों के परिणामों के सांख्यिक रूप से मानचित्रण द्वारा राज्य-वार शहरी झुग्गियों की जनसंख्या हासिल करने के लिए उपयुक्त समायोजन/सुधार की सलाह दे सकती है।

5. आरजीआई के संयुक्त निदेशक सुश्री सुमन परासर ने सूचित किया कि पहली बार आरजीआई ने झुग्गियों पर रिपोर्ट पेश किए और ये रिपोर्ट जनगणना 2001 के लिए एकत्रित आंकड़ों से उत्पन्न थे। उन्होंने बताया है कि आरजीआई ने यूएन एचएबीआईटीएटी, जो परिवार के अभिगम के आधार पर किसी झुग्गी को परिभाषित करता है, के विपरीत झुग्गियों को परिभाषित करने के लिए क्षेत्र अवधारणा का अनुपालन करता है। आरजीआई द्वारा अपनाई गई परिभाषा स्वीकृत झुग्गियों और पहचानी गई झुग्गियों दोनों को ध्यान में रखता है। झुग्गियों के रिपोर्ट के उद्देश्य के लिए, आरजीआई द्वारा झुग्गियों की अपनाई परिभाषा के आधार पर गणना ब्लॉक को झुग्गी क्षेत्र के रूप में निर्धारित किया गया था और विशेष शहर/नगर की विशेषताओं के आधार पर झुग्गियों की पहचान में लोचशीलता बरती गई थी। उन्होंने बताया कि गणना ब्लॉक का आकार 2001 की जनगणना के अनुसार तय किया गया था और झुग्गियों के सर्वेक्षण के उद्देश्य से कोई नया क्षेत्र शामिल नहीं किया गया था। मौजूदा गणना ब्लॉक को झुग्गियों के रूप में देखा गया था जहां कम से कम 75% जनसंख्या झुग्गियों की जनसंख्या थी। आरजीआई द्वारा झुग्गियों दी गई रिपोर्ट में अतीत में की गई जनगणना का अवरोध है। कुछ छोटे राज्य खासकर उत्तर-पूर्व के राज्यों पर विचार नहीं किया गया क्योंकि वे क्षेत्र अवधारणा या आरजीआई द्वारा अपनाए गए अभिगम के अनुरूप नहीं थे।

6. आंध्र प्रदेश सरकार में हाउसिंग सचिव श्रीमति पुष्पा सुब्रमण्यम ने झुग्गियों की जनगणना के लिए छोटे नगरों को शामिल करने की सलाह दी। उन्होंने देखा कि आंध्र प्रदेश के कुछ छोटे नगरों को जेएनएनयूआरएम के एकीकृत आवास एवं झुग्गी विकास कार्यक्रम अवयव के अंतर्गत शामिल किया गया है। वह जानना चाहती थी कि सभी 5161 शहर/नगर झुग्गियों की जनगणना के उद्देश्य के लिए योग्य हैं या नहीं क्योंकि उनमें से कुछ ऐसे थे जिनमें झुग्गी होने की संभावना नहीं है। आरजीआई के संयुक्त सचिव ने स्पष्ट किया कि 5161 नगरों में केवल 3799 वैधानिक रूप से नगर है और शेष जनगणना नगर हैं। जनगणना नगरों की पहचान केवल जनसंख्या सांख्यिकी के संग्रह के उद्देश्य से किया जाता है और उन्हें किसी अन्य उद्देश्य के लिए विचार नहीं किया जा सकता। जीएस (जेएनएनयूआरएम) ने देखा कि जेएनएनयूआरएम केवल उन नगरों/शहरों को शामिल करता है जहां नगर निकाय मौजूद है और दिशानिर्देशों के अनुसार जेएनएनयूआरएम के अंतर्गत केवल फंडिंग प्राप्त करने के लिए केवल वैधानिक नगर योग्य हैं।

7. महाराष्ट्र हाउसिंग के सचिव श्री सीताराम कुंटे ने पाया कि महाराष्ट्र के शहरों/नगरों में झुग्गी रिपोर्ट में झुग्गियों की जनसंख्या को कम करके आकलन किया गया है। उन्होंने कल्याण

के उदाहरण के बारे में बताया और देखा कि आरजीआई रिपोर्ट के मुताबिक कल्याण की जनसंख्या का केवल 2.89% झुग्गी है जबकि कल्याण झुग्गियों वाला एक विशाल नगर है। उन्होंने देखा कि देश के भीतर झुग्गी की आबादी का सही आकलन नहीं हो पाया है और झुग्गी की परिभाषा के लिए कुछ निश्चित संकेतकों को अपनाने का सुझाव दिया है जैसा कि झुग्गियों पर पेश किए गए यूएन ग्लोबल रिपोर्ट द्वारा किया गया है।

8. बिहार सरकार के शहरी विकास के विशेष सचिव श्री (डॉ) डी.के. शुक्ला ने बताया कि बिहार में कोई अधिसूचित झुग्गियां नहीं हैं। उन्होंने देखा कि आरजीआई रिपोर्ट में बिहार में झुग्गियों की वास्तविक जनसंख्या का पता नहीं चलता और इसमें भारी भूल हुई है / त्रुटिपूर्ण प्रस्तुति है। उन्होंने सुझाया कि राज्य-वार शहरी झुग्गियों की जनसंख्या हासिल करने के लिए समिति को आवश्यक समायोजनों पर विचार करना चाहिए और कमतर रूप से प्रस्तुत हुए राज्यों जैसे बिहार, उत्तरप्रदेश, प. बंगाल के लिए विशेष ध्यान देने की जरूरत है। उन्होंने वैसी परिभाषा अपनाने की भी सलाह दी जो प्रत्येक राज्य के लिए उपयुक्त हो और हमें राज्य सरकारों द्वारा दिए गए झुग्गियों की अधिसूचित स्टेटस पर निर्भर नहीं रहना चाहिए।

9. एनबीओ के निदेशक श्री डी.एस. नेगी के देखा कि अभिगम और परिभाषा को पर्याप्त लोचशील होना चाहिए ताकि पहाड़ी और गैर-पहाड़ी राज्यों के विभिन्न विशेषताओं को ध्यान में रखा जा सके। यह तथ्य कि कुछ राज्य जिसने झुग्गियों नहीं स्वीकारा या पहचाना है, इस बात को नहीं दर्शाता कि उन राज्यों में झुग्गियां नहीं हैं।
समिति देश के झुग्गियों के लिए क्षेत्रीय विशेषताओं को ध्यान में रखते हुए एकसमान, सुव्यवस्थित परिभाषा अपनाने पर विचार कर सकती है। उन्होंने एनएसएसओ और जनगणना के आंकड़ों के आधार पर झुग्गियों की जनसंख्या का राज्य-वार मध्य-अवधि आकलन करने और पाई गई त्रुटियों को सांख्यिक रूप से सुधारने की सलाह दी है।

10. सचिव (एमओएसपीआई) ने देखा कि झुग्गियों की परिभाषा के लिए आरजीआई द्वारा अपनाया गया क्षेत्र अभिगम सर्वथा उपयुक्त है और समिति को झुग्गियों की परिभाषा पर ध्यान देना चाहिए और फिर एनएसएसओ और आरजीआई के साथ तुलनात्मक आधार पर झुग्गियों की जनसंख्या का आकलन करना चाहिए ताकि आवास और शहरी गरीबी उपशमन के लाभार्थी निर्दिष्ट कार्यक्रमों/योजनाओं का क्रियान्वयन किया जा सके। आरजीआई के संयुक्त निदेशक ने बताया कि झुग्गियों के आंकड़े के संबंध में समिति की अनुशंसाओं को अपनाया जाएगा और

उसकी धारणीयता/व्यवहार्यता की जांच की जाएगी और आरजीआई के तकनीकी सलाहकार समिति (टीएसी) के सामने रखा जाएगा। सचिव (एमओएसपीआई) ने आरजीआई और एनएसएसओ के प्रतिनिधियों के अनुरोध किया है कि वे झुग्गियों पर एकत्रित आंकड़ों और संबंधित रिपोर्ट्स की सॉफ्ट प्रतियां समिति को प्रदान करें ताकि सांख्यिकीय सुधारों की व्यवहार्यता की जांच की जा सके। आरजीआई और एनएसएसओ के प्रतिनिधि समिति को सभी आवश्यक सहायता प्रदान करने के लिए पूरी तरह से तैयार हैं।

11. विस्तृत विचार-विमर्श के बाद, यह फैसला लिया गया कि समिति-

(i) विभिन्न राज्यों और विभिन्न एजेंसियों द्वारा अपनाई गई परिभाषाओं की जांच करेगी।

(ii) क्रियाविधि, सम्मिलन इत्यादि सहित सभी पहलुओं पर उचित विचार करते हुए क्षेत्र अभिगम पर आधारित झुग्गियों की परिभाषा के बारे में सलाह देगी।

(iii) आवश्यक समायोजनों, यदि है तो, के बारे में सलाह देगी ताकि राज्य-वार झुग्गियों की जनसंख्या और संपूर्ण के रूप से देश के प्राप्त किया जा सके।

(iv) देखी गई त्रुटियों को, यदि है तो, सांख्यिकी रूप से सही करते हुए राज्य-वार और अखिल भारतीय शहरी झुग्गी आबादी का आकलन करेगी।

12. बैठक को अध्यक्ष के लिए धन्यवाद प्रस्ताव के साथ समाप्त किया गया।

अनुबंध - III

1 दिसंबर 2008 को सरदार पटेल भवन, नई दिल्ली में सचिव, सांख्यिकी एवं कार्यक्रम क्रियान्वयन, भारत सरकार, की अध्यक्षता में सांख्यिकी/गणना और झुग्गियों की जनगणना 2011 के विभिन्न पहलुओं पर विचार करने के लिए गठित समिति की दूसरी बैठक का कार्य विवरण।

सांख्यिकी/गणना और झुग्गियों की जनगणना 2011 के विभिन्न पहलुओं पर विचार करने के लिए भारत सरकार के सांख्यिकी एवं कार्यक्रम क्रियान्वयन सचिव (एमओएसपीआई) की अध्यक्षता में गठित समिति की दूसरी बैठक का आयोजन नई दिल्ली के सरदार पटेल भवन में 1 नवंबर 2008 को 4 बजे शाम में किया गया था। प्रतिभागियों की सूची अनुबंध में दी गई है।

2. प्रतिभागियों का स्वागत करते हुए, आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय के संयुक्त सचिव एवं योजना निदेशक (जेएनएनयूआरएम) ने समिति की पहली बैठक में लिए गए फैसलों और आगे की कार्रवाई का संक्षिप्त विवरण पेश किया। उन्होंने समिति के सामने विभिन्न राज्यों द्वारा झुग्गियों एक लिए अपनाई गई परिभाषाओं पर एक विस्तृत प्रस्तुति पेश की। उन्होंने निम्नलिखित बिंदुओं का उल्लेख कियाः

क) राज्य सरकारों द्वारा अपनाई गई झुग्गी क्षेत्र की परिभाषा संबद्ध राज्यों के झुग्गी अधिनियमों पर आधारित है।

ख) राज्य सरकारों द्वारा झुग्गी की परिभाषा आरजीआइ तथा एनएसएसओ द्वारा अपनाई गई परिभाषा के विपरीत के वैधानिक बाध्यताओं के आधार पर है। राज्य सरकारों, आरजीआइ तथा एनएसएसओ द्वारा स्वीकार पारामीटरों के बीच अंतर पाए जाते हैं।

ग) सामान्यतः राज्य के कानून झुग्गियों को 'अधिसूचित' करने या 'मान्यता' प्रदान करते हैं, पर झुग्गियों की परिभाषा में परिवारों की संख्या के बारे में निर्धारण, जो जनसंख्या तथा एनएसएसओ की परिभाषाओं का अंग है, राज्य द्वारा स्वीकृत कानूनों से अनुपस्थित है, जो एक झुग्गी की पहचान के लिए परिवारों की संख्या की सीमा तय नहीं करते हैं।

मध्य प्रदेश, हरियाणा, उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र, और आंध्रप्रदेश और एनएसएसओ और आरजीआई द्वारा झुग्गी क्षेत्रों के लिए अपनाई गई परिभाषाओं पर विस्तृत चर्चा की गई थी। जेएस

(जेएनएनयूआरएम) ने इंगित किया कि इन राज्यों द्वारा अपनाई गई परिभाषाओं में अलग-अलग समानताएं हैं। उन्होंने यह भी बताया कि जनगणना/सर्वेक्षण के जरिए झुग्गियों की पहचान के उद्देश्य के लिए अपनाई गई परिभाषा वस्तुनिष्ठ मानदंडों पर आधारित होना चाहिए जैसे आवास की संरचनात्मक गुणवत्ता, अत्यधिक भीड़-भाड़, आधारभूत सेवाएं और आवश्यक सुविधाओं पर पहुंच इत्यादि, और एक स्थान पर परिवारों की संख्या पर विचार नहीं करना चाहिए।

3. राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन (एनएसएसओ) के महानिदेशक ने झुग्गी सर्वेक्षण के 58वें चरण में अपनाई गई परिभाषा के बारे में बताया। डीजी (एनएसएसओ) ने बताया कि ऐसे सर्वेक्षण की परिचालनीय व्यवहार्यता की उपयुक्तता के लिए सर्वेक्षण के उद्देश्य के लिए एनएसएसओ की झुग्गी क्षेत्र की परिभाषा में 20-30 परिवारों को अपेक्षित किया गया और आरजीआई की स्थिति में, परिचालनीय कारणों के लिए झुग्गी क्षेत्र की पहचान के लिए निचली सीमा के रूप में 60-70 परिवारों को लिया गया।

4. आरजीआई के महानिदेशक ने बताया कि आरजीआई द्वारा अपनाई गई परिभाषा में सभी झुग्गियों को ध्यान में रखा गया है जैसे अधिसूचित, गैर-अधिसूचित/स्वीकृत और निर्धारित झुग्गियां। आरजीआई द्वारा अपनाए गए पहले और दूसरे मानदंड में राज्य सरकार/संबंधित स्थानीय प्राधिकरण द्वारा अधिसूचित, गैर-अधिसूचित/स्वीकृत झुग्गियों पर ध्यान दिया गया है और झुग्गी क्षेत्र की पहचान के लिए तीसरा मानदंड कम से कम 300 लोगों की आबादी से भरा एक छोटा स्थान या 60-70 परिवारों के अपर्याप्त रूप से निर्मित संकरे घरों के रूप में परिभाषित करता है, जो अस्वास्थ्यकर वातावरण में खड़े होते हैं जिनमें प्रायः बुनियादी ढांचे का अभाव होता है और उचित शौचालय तथा पेय जल की सुविधाओं की सर्वथा कमी रहती है। उन्होंने बताया कि आरजीआई उन क्षेत्रों के लिए तीसरे मानदंड के प्रयोग से झुग्गियों की पहचान करता है जिन्हें राज्य सरकार या संबंधित स्थानीय प्राधिकरण द्वारा झुग्गियों के रूप में अधिसूचित या स्वीकृत नहीं किया जाता है और झुग्गी क्षेत्र की पहचान के लिए सभी 3 मानदंडों को ध्यान में रखा जाता है। हालांकि, दिल्ली की झुग्गियों की जनगणना का उदाहरण देते हुए, जहां सीमित परिवारों की संख्या वाले क्षेत्र को भी झुग्गी क्षेत्र माना गया था, उन्होंने कहा कि व्यवहार में 60-70 परिवार से कम वाले क्षेत्रों को भी जनगणना 2001 में झुग्गियों के रूप में पहचाना गया है। उन्होंने अपील की कि जनगणना संचालन में होने वाले अनेक प्रक्रिया को ध्यान में रखते हुए 60-70 परिवारों को 20-30 परिवार वाले मानदंड को कम करना व्यवहार्य

नहीं है।

5. अपनी खुली टिप्पणी में, सचिव (एमओएसपीआई) ने देखा कि इस समिति का प्राथमिक उद्देश्य है आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय की जरूरतों की पूर्ति के लिए झुग्गी क्षेत्र की सामान्य परिभाषा के लिए सलाह देना, ताकि जेएनएनयूआरएम जैसी योजनाओं के अंतर्गत उपयुक्त लक्ष्य निर्धारण के संबंध में देश में झुग्गियों की जनसंख्या का आकलन किया जा सके। परिभाषा का सूत्रीकरण करने के दौरान, हमें राज्यों के उन मुद्दों पर विचार अवश्य करना चाहिए जो झुग्गी को अधिसूचित करने में तुलनात्मक रूप से कम स्फूर्त होते हैं, ताकि प्राप्त की गई राज्य-वार शहरी झुग्गी की जनसंख्या राज्यों के बीच तुलनीय हो सके। अध्यक्ष ने देखा कि जो भी परिभाषा अपनाई गई, मुख्य उद्देश्य होनी चाहिए देश में प्रचलित वास्तविक शहरी झुग्गियों की जनसंख्या प्राप्त करना जो वस्तुनिष्ठ मानदंडों के आधार पर आकलित किए गए हों और जो किसी भी एकल राज्य या एजेंसी के अभिगम पर निर्भर नहीं करता हो। उन्होंने सलाह दी कि आरजीओ, एनएसएसओ और शहरी गरीबी उन्मूलन मंत्रालय को व्यापक रूप से समान अभिगम अपनाने चाहिए।

6. मध्य प्रदेश सरकार के योजना के प्रधान सचिव ने समग्र परिभाषा के निर्माण के लिए सलाह दी जो राज्य में बदलते जनांकिक स्थितियों को प्रतिबिंबित करता है। उन्होंने पाया कि झुग्गी अधिनियमों/राज्य निर्देशकों के अंतर्गत बनाई गई झुग्गियों की परिभाषाएं, पुराने स्वरूप में हैं जो मौजूदा परिस्थिति के लिए उपयुक्त नहीं हैं। कानूनी रूप से परिभाषित झुग्गियों के लिए संभवतः कम जनसंख्या का आकलन किया गया है जो जमीनी सच्चाई को नहीं दर्शाता। अतीत में अधिसूचित झुग्गियां अभी भी बनी हुई हैं जबकि आसपास के क्षेत्र सुविकसित हो गए। उन्होंने झुग्गियों के अधिक व्यावहारिक परिभाषा की आवश्यकता पर बल दिया जो आवास और आधारभूत सुविधाओं तक पहुंच जैसे कारकों के आधार पर राज्यों/देश में शहरों और नगरों में वास्तविक सच्चाई को प्रतिबिंबित करे।

7. सचिव (एमओएसपीआई) ने देखा कि राज्यों द्वारा अपनाई गई झुग्गी परिभाषा उनके अपने उद्देश्य से है और जो किसी झुग्गी की जनगणना या सर्वेक्षण के लिए उपयुक्त नहीं भी हो सकता है। हालांकि, उन्होंने पाया कि झुग्गियों की परिभाषा को परिचालनीय होना चाहिए और आदर्श नहीं होना चाहिए और उसे राज्यों के बीच डेटा की तुलनीयता के लिए सक्षम भी होना चाहिए। जेएस एवं योजना निदेशक (जेएनएनयूआरएम), एमओएचयूपीए, ने देखा कि 2001

जनसंख्या में प्रकत झुग्गियों की जनसंख्या के परिणाम अनेक राज्यों के लिए संतोषजनक या स्वीकार्य नहीं हैं और इस तथ्य को नजरअंदार नहीं किया जा सकता। उन्होंने सुझाया कि झुग्गियों की पहचान के लिए फ्रेमवर्क को गृह सूचीकरण प्रक्रिया के आरंभ होने से पहले निर्धारित किया जा सकता है।

8. आरजीआई के संयुक्त निदेशक ने बताया कि आरजीआई आने वाली 2011 की जनगणना में सभी राज्यों की राजधानी शहरों में झुग्गियों के क्षेत्रों की पहचान के लिए जीआईएस मानचित्रण का इस्तेमाल करने जा रहा है। उन्होंने सुझाया कि चूंकि जनगणना संचालन आरजीआई द्वारा राज्य सरकार के अधिकारियों के सहयोग से किए जाते हैं, इसलिए राज्यों में झुग्गी क्षेत्रों की पहचान के संबंध में राज्य अधिकारियों को संवेदनशी बनाने की अत्यंत आवश्यकता है ताकि जनगणना परिणामों में वास्तविक आंकड़े प्रदर्शित हों। जेएस एवं योजना निदेशक (जेएनएनयूआरएम), एमओएचयूपीए, संयुक्त निदेशक (आरजीआई) द्वारा दी गई इन सलाहों के सहमत हैं और सामान्य तौर पर जनगणना संचालनों और खास तौर पर झुग्गियों की जनगणना के संबंध में राज्य सरकार के अधिकारियों के लिए क्षमता निर्माण कार्यक्रमों का समर्थन किया। उन्होंने संयुक्त निदेशक (आरजीआई) से अनुरोध किया कि ऐसे प्रशिक्षण के लिए साधन और दिशानिर्देश तैयार किए जाएं और इस संबंध में आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय का सहयोग सुनिश्चित किया जाए।

9. सचिव (एमओएसपीआई) ने देखा कि झुग्गियों की पहचान के लिए आरजीआई द्वारा अपनाया गया क्षेत्र अभिगम पूरी तरह सही है। परिभाषा में वस्तुनिष्ठता के अवयव को दूर करने के लिए, हम झुग्गी क्षेत्र की पहचान के लिए एक चेकलिस्ट तैयार कर सकते हैं। उन्होंने 2001 की झुग्गियों की जनगणना में आरजीआई द्वारा किसी शहर के लिए झुग्गी क्षेत्र के रूप में माने गए गणना ब्लॉकों में और झुग्गी सर्वेक्षण के 58वें चरण में एनएसएसओ द्वारा किसे शहर में झुग्गी क्षेत्र के रूप में माने गए गणना ब्लॉक में आवास की गुणवत्ता और कुछ आधारभूत सुविधाओं के पहलुओं पर विचार करने की सलाह दी। उन्होंने डीजी, एनएसएसओ और जेडी, आरजीआई को दो सामान्य शहरों को प्रायोगिक तौर पर चुनने और आवास की गुणवत्ता और कुछ आधारभूत सुविधाओं की उपलब्धता के पहलुओं पर अध्ययन करने की सलाह दी ताकि आंकड़ों की तुलना की जा सके और झुग्गी क्षेत्रों की पहचान के लिए उस उपयुक्त संकेतकों/चेकलिस्टों के आधार पर सूत्रीकरण किया जा सके।

10. विस्तृत विचार-विमर्श के बाद, निम्नलिखित फैसले लिए गएः

(i) डीजी, एनएसएसओ और जेडी, आरजीआई द्वारा क्रमशः झुग्गी जनगणना 2001 और झुग्गी सर्वेक्षण के 58वें चरण में झुग्गी के रूप में माने गए गणना ब्लॉकों में आवास की गुणवत्ता और कुछ आधारभूत सुविधाओं जैसे पानी, जल निकास, बिजली इत्यादि की उपलब्धता के पहलुओं पर अध्ययन करने के लिए दो सामान्य शहरों को प्रायोगिक तौर पर चुनना जाना हैः डीजी, एनएसएसओ और जेडी, आरजीआई इस संबंध में मानदंडों/संकेतकों या प्रॉक्सीज तैयार कर सकते हैं। कुछ अनुशंसित मानदंड/संकेतक हैं :

क) आवास संरचना।

ख) परिसर के भीतर पेयजल की उपलब्धता।

ग) शौचालय की तरह साफ-सफाई की सुविधा की उपलब्धता

घ) सघनता (परिवार के व्यक्तियों की कुल संख्या/कमरों की संख्या)

ङ) बिजली की पहुंच

(ii) आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय द्वारा आरजीआई और एनएसएसओ के बीच समन्वय स्थापित किया जाना है और अगली बैठक में समिति के विचार के लिए अध्ययन के परिणामों का संकलन करना है।

11. अध्यक्ष के आभार के साथ बैठक संपन्न हुई।

अनुबंध - IV

एस.पी. भवन, नई दिल्ली में दिनांक 19 मई, 2009 को भारत सरकार के सांख्यिकी तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय के सचिव की अध्यक्षता में आयोजित झुग्गी जनगणना 2011 के दिशानिर्देशों तथा झुग्गी सांख्यिकी/ जनगणना के विभिन्न पहलुओं के विश्लेषण हेतु समिति की तृतीय बैठक का कार्यवृत्त

समिति की तृतीय बैठक का आयोजन सांख्यिकी तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय के सचिव (एमओएसपीआई) की अध्यक्षता में झुग्गी सांख्यिकी/जनगणना के विभिन्न पहलुओं के विश्लेषण तथा झुग्गी जनगणना 2011 के दिशानिर्देशन हेतु दिनांक 19 मई, 2009 को अपराह्न 4:00 बजे सरदार पटेल भवन, नई दिल्ली में किया गया। इसमें भाग लेनेवालों की सूची अनुबंध-I में है।

2. प्रतिभागियों का स्वागत करते हुए, आवास तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय के निदेशक (एनबीओ) ने पूर्व की दो बैठकों में लिए गए निर्णयों, उनपर की गई कार्रवाइयों तथा वर्तमान बैठक के एजेंडे का एक संक्षिप्त विवरण दिया। उन्होंने सूचित किया कि अंतिम बैठक में यह निर्णय लिया गया था कि एनएसएसओ तथा आरजीआई ऐसे परिगणित खंडों में, जिन्हें झुग्गी जनगणना 2001 तथा इसी अनुसार 58वें एनएसएसओ झुग्गी सर्वेक्षण में झुग्गी क्षेत्र माना गया है, आवास तथा बुनियादी सुविधाओं जैसे जल, ड्रैनेज, बिजली आदि की उपलब्धता का अध्ययन करने के लिए एक या दो एकसमान शहरों/नगरों का चयन करेंगे। कुछ अनुशंसित प्राचल/संकेतकों में सम्मिलित हैं:

क) आवास संरचना

ख) परिसर के भीतर पेयजल की उपलब्धता।

ग) शौचालय की तरह स्वच्छता सुविधा की उपलब्धता

घ) घनत्व (कमरे की संख्या/परिवार में में व्यक्तियों की कुल संख्या)

निदेशक (एनबीओ) ने सूचित किया कि उपर्युक्त उल्लिखित अध्ययन के लिए दिल्ली और पुणे शहरों को चुना गया है और आरजीआई तथा एनएसएसओ के प्रतिनिधियों से समिति के समक्ष

अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने का अनुरोध किया गया है।

3. सहायक आरजीआई, आरजीआई तथा जनगणना आयुक्त ने समिति के समक्ष “दिल्ली और पुणे में मूलभूत सुविधाओं की उपलब्धता” विषय पर जनगणना 2001 के आधार पर किए गए अपने अध्ययन के निष्कर्ष प्रस्तुत किए। आरजीआई के अध्ययन के निष्कर्षों में यह सुझाव दिया गया कि प्राचलों का एक समायोजन जैसे:

- आवासीय संरचनाओं का अस्थायित्व
- परिसर में बिना पेयजल सुविधा वाले परिवार
- बिना शौचालय सुविधा के साथ परिवार
- खुली जल निकासी के साथ परिवार, और
- जनसंख्या घनत्व

जनसंख्या घनत्व के साथ ही परिवारों के संगठित होने के मापदंड संभवतः झुग्गी को अधिक वस्तुनिष्ठ रूप से पारिभाषित करने में सहायक होंगे।

4. राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन (एनएसएसओ) के निदेशक ने भी समिति के समक्ष "दिल्ली और पुणे में मूलभूत सुविधाओं की उपलब्धता” विषय पर “शहरी झुग्गियों की स्थिति" (एनएसएसओ 58$^{वां}$ दौर) के सर्वेक्षण परिणामों के आधार पर अपने अध्ययन के निष्कर्ष प्रस्तुत किए।

5. अपनी प्रारंभिक टिप्पणी में, सचिव (एमओएसपीआई) ने इसपर ध्यान दिया कि समिति का मुख्य उद्देश्य एक झुग्गी इलाके को पारिभाषित करने के लिए वस्तुनिष्ठता के तत्वों को सामने लाना है और यह सुझाव दिया कि हम झुग्गी इलाके की पहचान के लिए एक जांच सूची तैयार कर सकते हैं। उन्होंने इसपर बल दिया कि समिति को झुग्गी की एक समान परिभाषा सुझानी होगी जो केंद्र तथा राज्य सरकारों को समान रूप से स्वीकार्य हो, जिससे कि झुग्गी आंकड़े एकत्र करने में लगी एजेंसियों/ प्राधिकारों को एक मानक परिभाषा द्वारा निर्देशित किया जा सके। उनके द्वारा संग्रहित झुग्गी जनसंख्या आंकड़े देश में सही तस्वीर प्रस्तुत कर सकें तथा तुलनायोग्य/ प्रासंगिक हों। उन्होंने बल दिया कि चाहे जिसकिसी भी परिभाषा को स्वीकार किया जाए, इसका मुख्य उद्देश्य देश में झुग्गी जनसंख्या का एक सही और संगत अनुकलन

प्राप्त करना होना चाहिए।

6. झुग्गी को अधिसूचित करने की प्रक्रिया के संबंध में सचिव (एमओएसपीआई) के एक प्रश्न के उत्तर में, महाराष्ट्र सरकार के सचिव (आवास) ने सूचित किया कि निजी भूमि पर अवस्थित झुग्गी को सामान्यतः, झुग्गी अधिवासियों के लिए मूलभूत नागरिक सुविधाएं उपलब्ध कराने तथा जीवन की गुणवत्ता में सुधार हेतु सेवाएं उपलब्ध कराने हेतु सरकारी एजेंसियों द्वारा की गई प्रविष्टियों की उपलब्धता के आलोक में अधिसूचित किया जाता है। महाराष्ट्र राज्य में, केवल निजी भूमि पर अवस्थित झुग्गियों को ही अधिसूचित किया जाता है जिससे कि निजी भूमि पर अवस्थित झुग्गियों में सार्वजनिक सुविधा सेवाएं उपलब्ध कराने में अवांछित मुकदमेबाजी को टाला जा सके।

7. सचिव (एमओएसपीआई) ने दुहराया कि समिति को झुग्गी की एक व्यापक परिभाषा बनाने के संदर्भ में कुछ समान विशेषताओं की तलाश करनी चाहिए। उन्होंने झुग्गियों की पहचान के लिए कुछ प्राचलों का सुझाव दिया जैसे: (क) झुग्गी के कम से कम 20% मकान कच्चे/ अस्थायी हों; (ख) बस्ती में निकट ड्रैनेज व्यवस्था न हो आदि।

8. संयुक्त सचिव (जेएनएनयूआरएम), एचयूपीए के सदस्य ने बताया कि आरजीआई द्वारा स्वीकृत झुग्गी क्षेत्र की पहचान के मानदंडों के तहत कम से कम 300 की जनसंख्या वाला संगठित क्षेत्र या लगभग 60-70 परिवार लिया गया है, जो एक उच्च पक्ष है। कई राज्यों/ छोटे शहरों में, 20-25 परिवारों वाले झुग्गी भी पाए जा सकते हैं। उन्होंने यह भी बताया कि जनगणना/ सर्वेक्षण के माध्यम से झुग्गी की पहचान के उद्देश्य से स्वीकृत परिभाषा को, एक स्थल पर अवस्थित परिवारों की संख्या की बजाय, वस्तुनिष्ठ प्राचलों जैसे आवास की संरचनात्मक गुणवत्ता, भीड़-भाड़ की स्थिति, मूलभूत सेवाओं तथा सुविधाओं की उपलब्धता आदि पर आधारित होना चाहिए। उन्होंने विभिन्न राज्यों द्वारा स्वीकृत झुग्गी की परिभाषाओं के उदाहरण भी दिए, जो उपर्युक्त तीन प्राचलों के आसपास केंद्रित हैं। अतिरिक्त आरजीआई ने स्पष्ट किया कि जनगणना संचालन क्रम में सम्मिलित विशाल कार्यों के मद्देनजर यह संभव नहीं लगता कि 60-70 परिवारों के मानदंड को 20-25 परिवारों तक सीमित किया जाए। जनगणना एक परिगणित खंड (ईबी) की पहचान "झुग्गी ईबी" के रूप में परिवार मानदंड के आधार पर करता है तथा, प्रशासनिक, तार्किक और वित्तीय सीमाओं के कारण एक ईबी 60-70 परिवारों/ 300 जनसंख्या से कम नहीं हो सकता। उन्होंने सूचित किया कि आरजीआई आगामी

2011 की जनगणना में सभी राज्य के राजधानी शहरों में झुग्गी क्षेत्र की पहचान के लिए जीआईएस मानचित्रण का उपयोग करने जा रहा है। उन्होंने सुझाया कि आवास सूचीकरण कार्य से पूर्व ही झुग्गी की पहचान के लिए एक कार्ययोजना तय की जा सकती है।

9. बिहार सरकार के आवास तथा शहरी विकास विभाग के विशेष सचिव ने पूछा कि क्या हर शहरी प्रशासन के पास शहर का मानचित्र उपलब्ध है जिसे जनगणना परिगणित खंड के मानचित्रण तथा, परिवारों/जनसंख्या की संख्या की बजाय, एक झुग्गी क्षेत्र की पहचान के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है। अतिरिक्त आरजीआई ने सूचित किया कि जनगणना कार्यों के लिए, आरजीआई ने शहरों के सभी घरों को सम्मिलित करने के लिए उसका एक सतही मानचित्र बनाया है, जो बिना किसी मापक के है तथा शहरी मानचित्र से बिल्कुल अलग है। अतः वर्तमान परिस्थिति में जनगणना मानचित्र को शहरी मानचित्र से आसानी से संयुक्त नहीं किया जा सकता। तथापि, डिजिटल मानचित्रण द्वारा, यह संभव हो सकता है।

10. एसपीआई मंत्रालय के सचिव तथा अध्यक्ष ने बताया कि आरजीआई द्वारा झुग्गी के निर्धारण के लिए अपनाया गया क्षेत्र दृष्टिकोण बिल्कुल सही है, और यह उनके लिए व्यावहारिक रूप से संभव नहीं है कि एक झुग्गी ईबी के निर्धारण के उद्देश्य से परिगणित खंड के आकार को सीमित करें। उन्होंने बताया कि समिति आरजीआई को किसी ईबी की पहचान का सुझाव देने की संभावनाओं पर विचार कर सकती है, जहां सर्वेक्षक को ऐसा महसूस होता है कि इस क्षेत्र का एक पर्याप्त हिस्सा निर्दिष्ट प्राचलों के आधार पर झुग्गी की योग्यता पूरा करता है किंतु 60-70 परिवारों के मानदंड पर खरा नहीं उतरता है। तथापि इसमें काफी हद तक वस्तुनिष्ठता की मात्रा सम्मिलित होगी, जो परिस्थितियों के तहत अपरिहार्य थी।* उन्होंने आरजीआई को जनगणना प्रगणकों को यह निर्देश देने की संभावनाएं तलाशने का सुझाव दिया कि वे आवासों का सूचीकरण तथा ईबी का निर्धारण और अंकन करते हुए झुग्गी जैसी विशेषताओं से युक्त ऐसे इलाकों की पहचान करें जहां 60-70 से कम परिवार रहते हों (जैसे इस प्रकार के क्षेत्र जहां 60-70 से कम और 20-25 से ज्यादा परिवार हों)। जनगणना/ आवास तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय इसके बाद देश में झुग्गी आबादी की प्राप्ति के लिए अंकित इलाकों के लिए आवश्यक सर्वेक्षण आयोजित कर सकता है। अध्यक्ष के इस सुझाव पर समिति के सदस्यों ने सहमति जाहिर की। अतिरिक्त आरजीआई ने सूचित किया कि वे आरजीआई के संबद्ध अधिकारियों तथा क्षेत्र कर्मियों से इसपर चर्चा करेंगे तथा अध्यक्ष को इस मुद्दे पर आवश्यक जानकारी देंगे।

11. आवास तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय के संयुक्त सचिव (जेएनएनयूआरएम) ने बताया कि जनगणना 2001 से उपलब्ध झुग्गी आबादी कुछ राज्यों के लिए अनुमान से काफी कम है तथा अध्यक्ष से अनुरोध किया कि वे 2001 के जनगणना परिणामों से झुग्गी आबादी के एक अधिक उचित आकलन तक पहुंचने के लिए किसी कार्यप्रणाली का सुझाव दें। अध्यक्ष ने उपयुक्त समायोजन/ सुधार के लिए छोटे इलाकों के आकलन का सुझाव दिया ताकि सभी शहरों/ नगरों के लिए उपलब्ध एनएसएसओ के 58वें दौर तथा/ या 1743 शहरों/नगरों (जिनके लिए 2001 जनगणना आंकड़े हैं) के परिणामों के सांख्यिकीय मानचित्रण के माध्यम से राज्यवार शहरी झुग्गी आबादी प्राप्त की जा सके। उन्होंने एचयूपीए मंत्रालय को डॉ यू.सी. सूद, प्रमुख (ए) नमूना सर्वेक्षण, भारतीय कृषि सांख्यिकी शोध संस्थान (आईएएसआरआई), नई दिल्ली से मार्गदर्शन प्राप्त करने का सुझाव दिया। समिति ने सर्वसम्मति से आईएएसआरआई, नई दिल्ली को कार्य सौंपने पर सहमति व्यक्त की। संयुक्त सचिव (जेएनएनयूआरएम) ने सूचित किया कि इस मुद्दे पर मंत्रालय आवश्यक कार्रवाई करेगा और आईएएसआरआई को अध्ययन कार्य सौंपा जाएगा। अध्यक्ष ने बताया कि अध्ययन के परिणामों पर समिति में चर्चा की जाएगी और इसे एचयूपीए मंत्रालय को समिति द्वारा सौंपी जानेवाली रिपोर्ट में भी शामिल किया जाएगा।

12. अध्यक्ष के आभार के साथ बैठक समाप्त हुई।

अनुबंध - V

आगामी जनगणना 2011 में झुग्गी आबादी की परिगणना के आलोक में दिनांक 4 नवंबर 2009 को माननीय एम (एचयूपीए एंड टी) की अध्यक्षता में आयोजित बैठक के कार्यवृत्त

आगामी जनगणना कार्य में झुग्गी आबादी की परिगणना से संबद्ध मुद्दों पर चर्चा के लिए दिनांक 4 नवंबर, 2009 को माननीय एम (एचयूपीए&टी) की अध्यक्षता में एक बैठक का आयोजन किया गया जिससे कि 2011 की जनगणना में झुग्गी आबादी का आकलन सही तरीके से किया जा सके। इसमें सम्मिलित प्रतिभागियों की सूची अनुबंध-I में है।

2. प्रतिभागियों का स्वागत करते हुए, आवास तथा शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय के संयुक्त सचिव तथा मिशन निदेशक (जेएनएनयूआरएम) ने 20,000 या अधिक आबादी वाले 1743 शहरों के लिए आरजीआई द्वारा अपनी दो रिपोर्टों में आकलित झुग्गी आबादी का एक संक्षिप्त विवरण दिया। उन्होंने एचयूपीए मंत्रालय तथा अन्य मंत्रालयों द्वारा झुग्गी आबादी के आंकड़ों के उपयोग में आनेवाली समस्याओं को रेखांकित किया जो आरजीआई द्वारा दो चरणों में उपलब्ध कराए गए हैं, पहला 50,000 से अधिक आबादी वाले 640 शहरों का और दूसरा 20,000 से 50,000 की आबादी वाले 1103 शहरों के लिए। उन्होंने जिक्र किया कि विभिन्न संगठन जैसे आरजीआई तथा एनएसएसओ देश में झुग्गी आंकड़ों को एकत्र करने के उद्देश्य से झुग्गी की अलग अलग परिभाषाओं का उपयोग करते हैं। झुग्गी की परिभाषा राज्यों के अनुसार भी बदल जाती है। आरजीआई द्वारा 20,000 से अधिक आबादी के सभी शहरों/ नगरों को शामिल करते हुए दो रिपोर्टों के अनुसार, झुग्गी आबादी 52.4 मिलियन है जबकि वर्ष 2001 में टीसीपीओ ने अनुमानित झुग्गी आबादी 61.8 मिलियन का सुझाव दिया था। संयुक्त राष्ट्र की जनसंख्या रिपोर्ट (वर्ष 2001 के मध्य में) के अनुसार भारत की झुग्गी आबादी 158.42 मिलियन अनुमानित है। झुग्गी पर आरजीआई की रिपोर्ट में अपेक्षाकृत छोटे राज्यों जैसे हिमाचल प्रदेश, सिक्किम, नगालैंड, मणिपुर, मिजोरम आदि को छोड़ दिया गया है। कई राज्यों में, जिला/ शहरी प्राधिकारों ने सभी शहरों/ परिगणना खंडों का प्रतिवेदन नहीं दिया, जिनका प्रगणन करना होगा।

3. अपनी प्रारंभिक टिप्पणी में सचिव (एचयूपीए) ने कहा कि समस्या के विस्तार को

समझने तथा नियोजन, नीतियां तथा योजनाएं बनाने के लिए प्रामाणिक डेटाबेस एक पूर्व-आवश्यकता है, जिससे कि संभावित लाभार्थियों को सार्थक तरीके से लक्षित किया जा सके। उन्होंने बताया कि जनगणना में प्रयुक्त वर्तमान कार्यप्रणाली के आधार पर, देश में बहुत सी झुग्गी आबादी अनुमान से बाहर है और झुग्गी के आकलन कई राज्यों में झुग्गी आबादी की वास्तविक तस्वीर प्रस्तुत नहीं करते। इससे समस्या के विस्तार के अनुपात में सही तस्वीर न होने के कारण त्रुटिपूर्ण नियोजन तथा वित्तीय आवश्यकताओं के कम अनुमान की प्रवृत्ति विकसित हुई है। उन्होंने सूचित किया कि झुग्गी मुक्त भारत के निर्माण प्रयास के लिए सरकार ने झुग्गी रहवासियों तथा शहरी गरीबों के लिए राजीव आवास योजना की घोषणा की है। प्रस्तावित राजीवा आवास योजना (आरएवाई) के कार्यान्वयन के लिए झुग्गी का एक मजबूत डेटाबेस विकसित करना अपरिहार्य है। उन्होंने उल्लेख किया कि 2011 में झुग्गी सर्वेक्षण के लिए 50,000 से अधिक आबादी वाले शहरों/ नगरों को सम्मिलित करना, जैसा कि आरजीआई ने प्रस्तावित किया है, आलोचनाओं का कारण होगा तथा यह न तो नियोजन और न सांख्यिकी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए उपयुक्त होगा। समस्याएं वही रह जाएंगी, जो हम झुग्गी आबादी के 2001 अनुमानों के साथ झेल रहे हैं। उन्होंने आरजीआई को 2011 की जनगणना में झुग्गी आबादी के प्रामाणिक अनुमान की प्राप्ति के लिए मंत्रालय के साथ घनिष्ठ रूप से कार्य करने की सलाह दी ताकि इस समस्या के आकार तथा शहरों में इसके प्रसार की एक पक्की समझ बन सके।

4. सचिव (एचयूपीए) ने आरजीआई द्वारा 2001 की जनगणना में अपनाई गई झुग्गी की परिभाषा में बदलाव की आवश्यकता पर बल दिया। आरजीआई किसी परिगणना खंड (ईबी) को झुग्गी क्षेत्र में केवल तभी गिनता है, जब उस क्षेत्र में कम से कम 300 की आबादी या लगभग 60-70 परिवार गरीबी से निर्मित संकीर्ण रिहाइशों में मौजूद हों। इस परिभाषा में झुग्गी जैसी विशेषताओं वाले खंड या ईबी छूट जाते हैं। झुग्गी आबादी की एक वास्तविक गणना के संदर्भ में आगामी जनगणना 2011 में कार्यप्रणाली तथा सम्मिलित करने की प्रक्रिया में बदलाव लाने की आवश्यकता है।

5. सांख्यिकी तथा पीआई मंत्रालय के सचिव ने देश में झुग्गी से संबद्ध मुद्दों के दो पहलुओं की तरफ ध्यान दिलाया i) हस्तक्षेप द्वारा झुग्गी की अवस्थिति में संशोधन करना तथा ii) झुग्गी बनने की घटनाओं की रोकथाम खासकर छोटे तथा मध्यम आकार के शहरों में। उन्होंने इसपर बल दिया कि नीति निर्माण उद्देश्यों के लिए यह पूरी तरह अनिवार्य है कि 20,000 से

कम आबादी वाले शहरों की झुग्गी आबादी को भी गणना में सम्मिलित किया जाए। उन्होंने उल्लेख किया कि आरजीआई द्वारा जनगणना कार्य के दौरान सभी अधिसूचित झुग्गियों को सम्मिलित किया जाता है और कम अनुमान की समस्या खासकर उन मामलों में देखी जाती है जहां गैर-अधिसूचित झुग्गियों को गणना में सम्मिलित नहीं किया गया है। उन्होंने सुझाव दिया कि 2011 की जनगणना का आवास सूचीकरण कार्य प्रारंभ होने से पूर्व शहरी झुग्गी ढांचा तय किया जा सकता है।

6. आरजीआई तथा जनगणना आयुक्त ने बताया कि पहली बार आरजीआई झुग्गियों पर रिपोर्ट लेकर आया है और ये रिपोर्ट 2001 की जनगणना से एकत्र आंकड़ों से तैयार किए गए हैं अर्थात ये जनगणना से निर्मित अलग शाखा बनाते हैं। देश में जनगणना कार्यक्रम के लिए प्रयुक्त कार्यप्रणाली पर प्रकाश डालते हुए, उन्होंने सूचित किया कि सामान्य जनगणना कार्यों के दौरान, जनगणना अधिनियम के तहत, नगरपालिका आयुक्त/ कार्यपालक अधिकारी को अधिकृत किया गया है कि वह किसी क्षेत्र को झुग्गी क्षेत्र के रूप में अंकित/ निर्धारित कर सकता है। इन झुग्गी इलाकों के लिए रिकार्डों को अलग से संधारित किया जाता है और आरजीआई द्वारा नियुक्त प्रगणक किसी इलाके को झुग्गी या गैर-झुग्गी अंकित करने के लिए नगरपालिका प्राधिकार द्वारा किए गए निर्धारण का सख्ती से पालन करता है और उसे झुग्गी की पहचान करने में अपने निर्णय का उपयोग करने की कार्य-स्वतंत्रता नहीं है। उसके कार्य को केवल आबादी की गणना करने तक सीमित रखा गया है। झुग्गियों को कम सम्मिलित किए जाने के कारणों की व्याख्या करते हुए, खासकर गैर-अधिसूचित झुग्गियों के मामलों में, जिनके परिणामस्वरूप किसी शहर/ नगर की झुग्गी आबादी का कम प्रतिवेदन होता है, उन्होंने बताया कि पिछले अनुभवों से पता चलता है कि नगरपालिका अधिकारी सामान्य तौर पर किसी इलाके को जनगणना उद्देश्यों के लिए झुग्गी के रूप में अधिसूचित करने के अनिच्छुक इस वजह से होते हैं कि अगर एक बार किसी गैर-अधिसूचित झुग्गी को नगरपालिका द्वारा झुग्गी के रूप में घोषित कर दिया गया तो फिर उसे नियमित करने और अन्य कानूनी/ अतिरिक्त कानूनी समस्याएं भी साथ ही पैदा हो जाती हैं। इस कारण, किसी झुग्गी जैसे लक्षणों वाले इलाके को भी झुग्गी के के रूप में घोषित न करने की एक प्रच्छन्न प्रवृत्ति काम करती है। उन्होंने कहा कि पिछली जनगणना में झुग्गी आबादी का कम अनुमान लगाए जाने में मुख्यतः इस तथ्य का योगदान हो सकता है कि नगरपालिकाओं द्वारा अपनी सीमाओं में स्थित गैर-अधिसूचित झुग्गियों को झुग्गी के तौर पर निर्धारित/ पहचाने जाने से इनकार कर दिया गया जिससे उन्हें

भी शहर/महानगर की गैर-झुग्गी आबादी के तहत परिगणित कर लिया गया।

7. माननीय आवास और शहरी गरीबी उपशमन एवं पर्यटन मंत्री ने बताया कि झुग्गी क्षेत्र की पहचान के लिए आरजीआई द्वारा निर्धारित मानदंड में यह प्रावधान है कि एक अतिसीमित क्षेत्र में 300 लोगों की आबादी अथवा 60-70 परिवार रहते हों, दोनों में जो भी अधिक हो। कई राज्यों/छोटे शहरों में झुग्गियों के अंतर्गत 20-25 परिवार ही पाए जा सकते हैं। उन्होंने कहा कि 2001 की जनगणना से मिले झुग्गी निवासियों की जनसंख्या के परिणाम बहुत से राज्यों में संतोषजनक या स्वीकार्य नहीं हैं और इस तथ्य को नजरअंदाज नहीं किया जा सकता। उनके अनुसार झुग्गियों की अधिकतम संख्या अधिसूचित क्षेत्र में है और उन्होंने कहा कि गैर-अधिसूचित झुग्गी वाले इलाकों तथा झुग्गी सदृश्य विशेषताओं वाले इलाकों की जनसंख्या पता करने के लिए कोई नई विधि खोजी जाए। उन्होंने नीतियों के कार्यान्वयन हेतु, खासकर सरकार के समावेशी विकास के एजेंडे को लागू करने के लिए मंत्रालय के पास झुग्गियों संबंधी भरोसेमंद आंकड़े उपलब्ध होने को महत्वपूर्ण बताया। उन्होंने इस बात पर बल दिया कि तरीका चाहे कोई भी अपनाया जाए मुख्य उद्देश्य यह होना चाहिए कि देश में झुग्गियों में रहने वाली जनसंख्या का समय पर, सटीक और तुलनीय आकलन किया जाए ताकि 12वीं योजना के कार्यक्रम या आवंटन झुग्गियों की प्राक्कलित जनसंख्या के आधार पर किया जा सके। एम (एचयूपीए & टी) ने झुग्गी मुक्त भारत के विजन को समझाया जिसके लिए राज्यों तथा शहरों का झुग्गी-मुक्त होना जरूरी है। यह विजन केवल समुचित आंकड़ों पर आधारित उचित योजनाओं के जरिए ही पूरा किया जा सकता है। गैर-अधिसूचित झुग्गियों या झुग्गी सदृश्य विशेषताओं वाले क्षेत्र की जनसंख्या के परिगणन के संदर्भ में मंत्री महोदया ने सुझाया कि आरजीआई स्लम जनसंख्या और झुग्गी सदृश्य बसावट अथवा किसी और नाम से अभिहित किए जाने वाले स्लम जैसी परिस्थितियों वाले गैर-कानूनी बसावटों की जनसंख्या के परिगणन पर विचार कर सकता है।

8. आरजीआई तथा जनगणना आयुक्त ने बताया कि जनगणना कराने के इस महती कार्य को ध्यान में रखकर यह व्यवहार्य नहीं होगा कि 60-70 परिवारों वाले मानदंड को घटाकर 20-25 किया जाए। जनगणना से "सलम ईबी" के रूप में एक एन्युमेरेशन ब्लॉक (ईबी) की पहचान होती है जो नगरनिकाय प्राधिकारों द्वारा परिवार के मानदंड/पहचान पर आधारित होता है और प्रशासनिक, संचालन और वित्तीय सीमाओं के कारण ईबी में 60-70 परिवारों अथवा 300 से कम जनसंख्या नहीं होना चाहिए। उन्होंने जनगणना के उद्देश्य से परिगणना खंड, ले-आउट मानचित्रों और घरों की सूची के बारे में भी विस्तार से बताया। उन्होंने जानकारी दी कि

आरजीआई द्वारा आगामी 2011 जनगणना में सभी राज्य राजधानियों के लिए जीआईएस मानचित्रण का कार्य हाथ में लिया गया है। आरजीआई ने व्यय में उस वृद्धि का भी उल्लेख किया जो कि एक झुग्गी सदृश्य परिस्थितियों वाले बसावट में परिवारों की संख्या 20-25 लेने पर होगी।

9. निदेशक (एनबीओ) तथा ओएसडी (जेएनएनयूआरएम) ने जानकारी दी कि मंत्रालय सचिव (एमओएसपीआई) की अध्यक्षता में एक समिति गठित की है जो झुग्गी संबंधी आंकड़े/जनगणना के विभिन्न पक्षों की जांच करेगी। समिति ने भारतीय कृषि सांख्यिकी शोध संस्थान (आईएएसआरई) को आरजीआई द्वारा दो खेप में प्रस्तुत की गई नगर-वार स्लम जनसंख्या के आंकड़ों के परीक्षण का काम सौंपा है और साथ ही उचित सांख्यिकीय विधियों का इस्तेमाल कर त्रुटियों को दूर कर राज्य स्तर पर और अखिल भारतीय शहरी झुग्गी (स्लम) जनसंख्या के आंकड़े तैयार किए जाएंगे। निदेशक (जेएनएनयूआरएम) ने पाया कि सांविधिक शहरों के अतिरिक्त 'जनगणना' शहरों को आरजीआई द्वारा जनग़णना कार्य के लिए विशेष रूप से परिभाषित किया गया है और उसी तर्ज पर वे 'जनगणना' स्लम का नाम देकर झुग्गियों की जनसंख्या के परिगणन के उद्देश्य से कुछ पूर्व निर्धारित विशेषताओं के आधार पर स्लम क्षेत्रों की पहचान कर सकते हैं। एमडी/जेएस (जेएनएनयूआरएम) ने इस तथ्य की ओर ध्यान आकृष्ट किया कि आरजीआई द्वारा अपनाई गई वर्तमान कार्यविधि के तहत, यदि स्लम को दो ईबी के बीच विभाजित किया गया तो इस बात की संभावना है कि स्लम की जनसंख्या के परिगणन में ऐसे स्लम (झुग्गियों) शामिल न हो पाएं।

10. सचिव (एमओएसपी) ने पाया कि घरों की सूची बनाने दौरान एन्युमेरेशन ब्लॉक (ईबी) की पहचान करते हुए आरजीआई कुछ परिभाषित मानदंडों जैसे- झुग्गी सदृश्य परिस्थितियों वाले क्षेत्रों को ध्यान में रखकर निर्देशात्मक परिभाषा पर आधारित किसी क्षेत्र को स्लम के रूप में चिह्नित कर सकता है। 20-25 परिवार वाले स्लम सदृश्य विशेषताओं वाले ईबी के अंतर्गत आने वाले संलग्न क्षेत्र जिनकी जनसंख्या 600 हो उन्हें आरजीआई द्वारा जारी ईबी के लेआउट मानचित्र की मदद से झुग्गी के रूप में चिह्नित किया जा सकता है। उन्होंने पाया कि उनके मार्गदर्शन में काम करने वाली समिति झुग्गी क्षेत्र की पहचान की परिभाषा में विषयनिष्ठता के तत्व को दूर करने हेतु एक जांच सूची के आधार पर एक निर्देशात्मक परिभाषा सुझा सकती है। इस संदर्भ में, यह फैसला किया गया कि आरजीआई, जिसके पास नगरनिकाय और जनगणना दोनों के संचालन का अनुभव है, एमओएसपी के सचिव को प्रलेख प्रेषित कर सकता है।

11. विस्तार से विचार-विमर्श के बाद निम्नलिखित फैसले किए गएः

i) राजीव आवास योजना और स्लम मुक्त भारत के उद्देश्य से 2011 में **देश के सांविधिक** सभी शहरों में झुग्गियों की आबादी की गणना आवश्यक होगी।

ii) सचिव (एमओएसपी) की अध्यक्षता में काम करने वाली समिति झुग्गी क्षेत्र की पहचान हेतु एक उपयुक्त संकेतकों/जांच सूचियों तथा 2011 की जनगणना में परिगणन खंड में मौजूद झुग्गी सदृश्य विशेषताओं वाले 20-25 परिवारों की जनसंख्या के परिगणना के आधार पर एक निर्देशात्मक परिभाषा सुझाएगी।

iii) **संकेतकों/चिह्नित झुग्गी सदृश्य विशेषताओं की पुष्टि** के लिए समिति द्वारा सुझाई गई परिभाषा के आधार पर स्लम क्षेत्र के रूप में **आगरा के** गैर स्लम ईबी के लेआउट मानचित्रों में 20-25 परिवारों के सलंग्न क्षेत्र की पहचान और अंकन के जरिए आरबीआई द्वारा 2011 में आगरा में झुग्गियों की जनसंख्या के आकलन हेतु एक पायलट (प्रायोगिक) अध्ययन कराया जाएगा।

iv) **यदि पुष्टि हो जाती है तो लेआउट मानचित्रों पर अंकित गैर स्लम ईबी में मौजूद रहने वाले 60-70 परिवारों से कम संख्या के संकुलों की पहचान के लिए स्लम (झुग्गी) के संकेतकों का उपयोग 2011 की जनगणना में किया जाएगा। ईबी की पहचान** तथा घरों की सूची बनाने के काम पूरा हो जाने पर लेआउट मानचित्रों के तैयार हो जाने के बाद झुग्गी सदृश्य विशेषताओं वाले 20-25 परिवारों वाले संलग्न क्षेत्र को **झुग्गी (स्लम) के रूप में गिना जाएगा। इन परिवारों और स्लम ईबी के परिवारों को जोड़ कर देश में झुग्गियों में निवास करने वाली आबादी की गणना होगी। इस विधि से जनगणना परिभाषा के आधार पर शहरी संकुलों में बसे झुग्गी निवासी परिवारों सहित शहरी झुग्गियों की कुल आबादी के आंकड़े वर्ष 2011 में (नवीनतम 2012 में) उपलब्ध हो जाएंगे। इस विधि का उपयोग हर जनगणना में किया जाएगा ताकि मंत्रालय के पास सावधिक और तुलनीय अद्यतन आंकड़े और वृद्धि के रुझान उपलब्ध हों।**

v) 2011 के आम जनगणना से पूर्व लेआउट मानचित्र के जारी हो जाने पर झुग्गी सदृश्य विशेषताओं वाले संलग्न क्षेत्रों के अंकन से युक्त लेआउट मानचित्र आरजीआई द्वारा मंत्रालय को दिया जाएगा ताकि इसका इस्तेमाल योजना निर्माण के उद्देश्यों से और

झुग्गी सर्वे में सहायता के लिए किया जा सके।

vi) राजीव आवास योजना के क्रियान्वयन हेतु प्रारंभिक कार्य के एक अंग के रूप में चलाए रहे जीआईएस मानचित्रण का कार्य मंत्रालय और आरजीआई द्वारा मिलकर किया जाएगा। आरजीआई द्वारा जरूरी मदद मुहैया की जाए क्योंकि इसने पहले ही व्यापक पैमाने पर जीआईएस तकनीक का उपयोग किया है।

vii) मंत्रालय द्वारा गृह मंत्रालय के साथ सही समय पर सहयोग किया जाएगा अथवा सचिव (एमओएसपी) की अध्यक्षता वाली समिति द्वारा सुझाई गई कार्यविधि के आधार पर 2011 की जनगणना के संदर्भ में झुग्गियों की जनसंख्या के परिगणन के लिए आवश्यक अतिरिक्त व्यय की पूर्ति के लिए यूएसएचए (उषा) के तहत बजट में वृद्धि के साथ 2011 की जनगणना के लिए वित्तीय सहायता उपलब्ध कराने पर विचार किया जाएगा।

अध्यक्ष के आभार के साथ बैठक समाप्त हुई।

प्रतिभागियों की सूची

	नाम और पदनाम	**पता**	**फोन/मोबाइल नं.**
1	**माननीय मंत्री (एचयूपीए एंड टी)**	**अध्यक्ष में**	
2	सुश्री किरण ढींगरा, सचिव (एचयूपीए)	एमओएचयूपीए	
3.	डॉ प्रणव सेन, सचिव	सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय	23742150
4	डॉ सी. चंद्रमौली, आरजीआई	आर.जी.आई., मानसिंह रोड, नई दिल्ली	23383761
5	डॉ पी.के. मोहंती, संयुक्त सचिव (जेएनएनयूआरएम)	जेएनएनयूआरएम, एमओएचयूपीए	23061420
6	श्री एस.के. सिंह, संयुक्त सचिव (एच)	एमओएचयूपीए	
7	श्री एस.के. दास, डीजी सीएसओ	सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय	93120003
8	श्री एस.सी. सेड्डी डीजी एनएसएसओ	सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय	93508670
9	श्री आर.सी. सेठी अपर आरजीआई	आर.जी.आई., मानसिंह रोड़	98106855
10	श्री डी.एस. नेगी, निदेशक	एनबीओ	23061692
11	श्री विवेक नांगिया	निदेशक (जेएनएनयूआरएम)	23062279
12	श्री आर.वी.वी. दुर्गाप्रसाद डी.डी.	आर.जी.आई कार्यालय, मानसिंह रोड, नई दिल्ली	98105412
13	श्री ए.के. मिश्रा, उप निदेशक	एनबीओ, एमओएचयूपीए	23061303
14.	श्री गोपाल प्रसाद उप निदेशक	एनबीओ, एमओएचयूपीए	23061174
15.	श्री उमराव सिंह उप निदेशक	एनबीओ, एमओएचयूपीए	23360893
16	श्री वी इतिराज आर.ओ.	एनबीओ, एमओएचयूपीए	23061174
17	श्री प्रवीण कुमार आर.ओ.	एनबीओ, एमओएचयूपीए	23061174