रुर्बन मिशन: प्रावधान एवं कार्यात्मक चुनौतियां

—डॉ. महीपाल

श्यामा प्रसाद मुखर्जी रुर्बन मिशन का उद्देश्य कलस्टर के अंतर्गत निर्धारित गांवों को 'स्मार्ट गांव' बनाना है। मिशन के अन्तर्गत ग्रामीण क्षेत्रों में सुविधाएं एवं रोजगार के बेहतर अवसर उपलब्ध करवाने के साथ-साथ ग्रामीण जनजीवन के मूल स्वरूप को बनाए रखा जाएगा।

परिचयः भारत के वित्तमंत्री ने जुलाई, 2014 में अपने बजट भाषण में श्यामा प्रसाद मुखर्जी रुर्बन मिशन की घोषणा करते हुए कहा था कि गुजरात में ग्रामीण क्षेत्रों के शहरीकरण का रुर्बन विकास मॉडल सफल रहा है जिसके माध्यम से ग्रामीण क्षेत्रों में रह रहे लोग संरचनात्मक सुविधाएं और उससे जुड़ी सेवाएं पा सकते हैं। ग्रामीण क्षेत्रों में समेकित परियोजना–आधारित संरचनात्मक सुविधाएं प्रदान करने के लिए इस मिशन की शुरुआत की जाएगी जिसमें आर्थिक कार्यकलापों का विकास और कौशल विकास भी शामिल होगा। वित्तपोषण के लिए विभिन्न स्कीमों की निधियों का उपयोग करते हुए सार्वजनिक–निजी भागीदारी के माध्यम से लाभ प्रदान करने को वरीयता दी जाएगी।

घोषणा के बाद विभिन्न 'स्टेकहोल्डरों' के बीच चर्चा एवं वर्कशॉप हुई कि इस मिशन को कैसा रूप दिया जाए। अन्ततः मिशन के विभिन्न पहलुओं पर चर्चा करने के बाद भारत सरकार ने 16 सितम्बर 2015 को 5142.08 करोड़ रुपये के परिव्यय से श्यामा प्रसाद मुखजी रुर्बन मिशन (इसके बाद रुर्बन मिशन) को स्वीकृति दी। स्वीकृति के बाद निर्णय लिया गया कि अगले पांच वर्षों में सभी राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रो में लगभग 300 ऐसे रूर्बन कलस्टरों का विकास किया जाएगा।

कलास्टर प्रोफाईलः कलस्टर के मौजूदा प्रोफाईल का वर्णन दो स्तर पर किया जाना है। सामान्य प्रोफाईल जिसमें जनसांख्यिकी, सामाजिक, आर्थिक व प्रशासनिक प्रोफाईल शामिल है। घटकानुसार प्रोफाईल में रुर्बन मिशन के तहत 14 घटकों का वर्णन शामिल है।

रुर्बन मिशन का उद्देश्यः मिशन का उद्देश्य 300 रुर्बन कलस्टर अर्थात ग्रामीण संवृद्धि कलस्टर तैयार करना है, जिनकी सभी राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों में विकास करने की काफी संभावनाएं हैं। इन कलस्टरों में समग्र विकास पर ध्यान दिया जाएगा। आर्थिक कार्यकलापों के अवसर उपलब्ध कराके, कौशल प्रशिक्षण एवं स्थानीय उद्यमशीलता को विकसित करके तथा संरचना

संबंधी सुविधाएं उपलब्ध कराके इन कलस्टरों को विकसित करना है।

इन कलस्टरों में अपेक्षित सुविधाएं प्रदान करके एवं विभिन्न योजनाओं में तालमेल करके संसाधनों को उपलब्ध कराया जाएगा। इसके अतिरिक्त इन कलस्टरों का सकेंद्रित विकास करने के लिए मिशन के तहत आवश्यक पूरक वित्तपोषण का भी प्रावधान है। ये कलस्टर राज्य/संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा विधिवत अधिसूचित किए जाने वाले आयोजना मानदंडों (जैसाकि राज्य नगर और प्रदेश आयोजना अधिनियमों/केंद्र या राज्य के इसी प्रकार के अधिनियमों में निर्धारित हैं) के आधार पर तैयार किए गए सुनियोजित 'लेआउट' के अनुसार बनाए गए सुव्यवस्थित क्षेत्र होंगे। इन योजनाओं को अंत में जिला मिशन/मास्टर योजना के साथ जोड़ने का प्रावधान है। अर्थात रुर्बन मिशन का उद्देश्य स्थानीय आर्थिक विकास करना, आधारभूत सेवाओं को बढ़ाना और सुनियोजित रुर्बन कलस्टरों का सृजन करना है।

विज़न: 'अनिवार्य रूप से शहरी मानी जाने वाली सुविधाओं से समझौता किए बिना समता और समावेशन पर जोर देते हुए ग्रामीण जनजीवन के मूल स्वरूप को बनाए रखते हुए गांवों के कलस्टर को 'रुर्बन गांवों' के रूप में विकसित करना है।'

रुर्बन कलस्टर का चयन: रुर्बन कलस्टर मैदानी और तटीय क्षेत्रों में लगभग 25000 से 50,000 आबादी वाले तथा मरूभमि, पर्वतीय या जनजातीय क्षेत्रों में 5000 से 15000 तक की आबादी वाले भौगोलिक रूप से एक–दूसरे के समीप गांवों का एक कलस्टर होगा। जहां तक संभव हो, गांवों का कलस्टर, ग्राम पंचायतों की प्रशासनिक अधिकरण की इकाई होगा और यह प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से किसी एक ब्लॉक/तहसील के कार्यक्षेत्र में होंगे।

मिशन के घटक: रुर्बन मिशन के तहत, राज्य सरकार मौजूदा केंद्र प्रायोजित, केंद्रीय क्षेत्र की या राज्य सरकार की योजनाओं का निर्धारण करेगी और उनके समेकित एवं समयबद्ध तरीके से कार्यान्वयन के लिए उनके बीच तालमेल बिठाएगी। रुर्बन कलस्टर के विकास में शामिल करने के लिए 14 अनिवार्य घटकों का सुझाव दिया गया है जो निम्न हैं–

(i) आर्थिक कार्यकलापों से जुड़ा कौशल विकास प्रशिक्षण (ii) कृषि संसाधन, कृषि सेवाएं, संग्रहण, मालगोदाम (iii) स्वास्थ्य देखरेख सुविधाएं (iv) स्कूली शिक्षा सुविधाओं का उन्नयन (v) स्वच्छता (vi) पाइपों द्वारा जलापूर्ति (vii) ठोस और तरल अपशिष्ट प्रबंधन (viii) गांवो में गलियां और नालियां (ix) स्ट्रीट लाइट (x) गांवो के बीच सड़क संपर्क (xi) सार्वजनिक परिवहन (xii) एलपीजी गैस कनेक्शन (xiii) पूर्ण डिजिटल साक्षरता (xiv) नागरिक सेवा केंद्र–जनकेंद्रित सेवाओं/ई–ग्राम कनेक्टिविटी की इलेक्ट्रॉनिक प्रदायगी।

इसके अतिरिक्त, अगर राज्य सरकार चाहे तो किसी अन्य राज्य या केंद्र सरकार की उन अन्य योजनाओं के साथ अतिरिक्त तालमेल की व्यवस्था कर सकती हैं, जो उपर्युक्त अनिवार्य घटकों में शामिल नहीं हैं। तालमेल संबंधी इस व्यवस्था को ग्राम पंचायतों से विधिवत परामर्श के बाद निर्धारित किया जा सकता है।

समेकित कलस्टर कार्ययोजना: समेकित कलस्टर कार्ययोजना बेसलाईन अध्ययनों पर आधारित एक मुख्य दस्तावेज होगा जिसमें कलस्टर की जरूरतों का ब्यौरा और इन जरुरतों को पूरा करने तथा इसकी संभावनओं को बढ़ाने वाली मुख्य पहलों को दर्शाया गया होगा।

राज्य सरकार जिला कलेक्टरों/जिला परिषदों और संबंधित पंचायती राज संस्थाओं के साथ गहन परामर्श करके कार्ययोजना तैयार करेगी और इसमें सभी संबंधित 'स्टेकहोल्डरों' की भागीदारी और उनका स्वामित्व सुनिश्चित करेगी। कलस्टर कार्ययोजना के तहत निम्न का उल्लेख होगा– (i) कलस्टर में निर्धारित की गई प्रत्येक ग्रामसभा के लिए विज़न को समाहित करते हुए कलस्टर की कार्यनीति। (ii) रुर्बन मिशन के तहत कलस्टर के लिए वांछित घटक। (iii) विभिन्न केंद्रीय क्षेत्र, केंद्रीय प्रायोजित और राज्य क्षेत्र की योजनाओं के तहत तालमेल किए जाने वाले संसाधन। (iv) कलस्टर के लिए अपेक्षित आवश्यक पूरक वित्तपोषण। (v) संपूर्ण कलस्टर के लिए एक विस्तृत स्थानिक योजना।

रूर्बन कलस्टर के विकास को सही दिशा देने के लिए समेकित कलस्टर कार्ययोजना तैयार की जाएगी इसके अन्तर्गत दो घटक होंगे (i) सामाजिक–आर्थिक एवं संरचनात्मक घटक (ii) स्थानिक योजना घटक।

तालिका–1 कलस्टर के अन्तर्गत जरुरतों का विश्लेषण एवं निर्धारण में कमियों या आवश्यकताओं को दर्शाती है। इसमें चार मुख्य बातों का समावेश है– (i) कलस्टर में सम्रग विकास के लिए 14 वांछनीय घटक (ii) उन घटकों से सम्बन्धित मौजूदा स्थिति (iii) वांछनीय–स्तर अर्थात कलस्टर में हस्तक्षेप के बाद विकास का स्तर या उन वांछनीय घटक की परिवारों तक पहुंच। (iv) कमियों/आवश्यकताओं का स्तर अर्थात तालिका के कालम ख व ग का अन्तर। तालिका के घ कॉलम में कमियों का स्तर ही कलस्टर की कार्ययोजना को निर्धारित करेगा। विभिन्न स्कीमों का 'कन्वर्जेंस' तथा विभिन्न हितधारकों से सलाह–मशविरा करने के बाद ही आवश्यक पूरक वित्तपोषण (सी.जी.एफ.) का निर्धारण किया जाएगा। जैसाकि पहले भी जिक्र किया गया है, कि कार्ययोजना के कुल परिव्यय का 70 प्रतिशत वर्तमान में लागू स्कीमों के 'कन्वर्जेंस' से उपलब्ध कराया जाएगा और बाकी 30 प्रतिशत रुर्बन मिशन के द्वारा दिया जाएगा।

तालिका–1

कलस्टर के लिय जरुरतों के विश्लेषण एवं निर्धारण में कमियों की रूपरेखा

	क	ख	ग	घटक–घ
क्र.स.	वांछनीय घटक	मौजूदा स्थिति	वांछनीय स्तर	कमी/आवश्यकता
1.	आर्थिक कार्यकलापों से संबंधित कौशल विकास प्रशिक्षण	गांवों में मौजूदा कौशल (हस्तशिल्प/हथकरघा/औद्योगिक आदि) परिवार स्तर पर दक्ष सदस्यों की संख्या	कम से कम 70% परिवारों में प्रत्येक परिवार से एक लाभार्थी	क्षेत्र के संबंध में प्रशिक्षण और उम्र के हिसाब से प्रशिक्षण दिए जाने वाले व्यक्तियों की संख्या का निर्धारण किए जाने की आवश्यकता है।
2.	कृषि–सेवाएं और प्रसंस्करण	कलस्टर में वर्तमान में मौजूदा कृषि–सेवा और प्रसंस्करण उद्योगों का ब्यौरा (भंडारण संबंधी अवसंरचना सहित)		किसी भी कृषि आधारित सेवा/ उद्योगें को सहायता का निर्धारण करना/ भंडारण संबंधी अवसंरचना
3.	डिजिटल साक्षरता	पारिवारिक एवं ग्राम–स्तर पर कोर सूचना प्रौद्योगिकी अवसंरचना सहित सामान्य डिजिटल साक्षरता स्तरों के संबंध में मौजूदा स्तरों का उल्लेख किया गया	प्रत्येक परिवार में कम से कम एक ई–साक्षर व्यक्ति	कलस्टर के अंतर्गत जिन लोगों को डिजीटली साक्षर बनाया जाना है, उनकी संख्या का निर्धारण करना।
4.	हर समय (24x7) पाइप द्वारा जलापूर्ति	परिवार स्तर पर जल आपूर्ति के मौजूदा स्तर	वर्षभर प्रत्येक परिवार को 70 लीटर प्रति व्यक्ति प्रति दिन (एलपी सीडी) स्वच्छ पेयजल	परिवार स्तर पर संवर्धित आवश्यकताओं और संवर्धित स्रोत/ संचरण/वितरण के प्रकार का निर्धारण करना।
5.	स्वच्छता	गांवों में परिवार–स्तर पर व्यक्तिगत शौचालय की कवरेज	शत–प्रतिशत परिवारों में व्यक्तिगत पारिवारिक शौचालय	उन परिवारों की संख्या का निर्धारण करना जिन्हें व्यक्तिगत शौचालय के साथ कवर किया जाना है।
6.	ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन	पारिवारिक/ग्रामीण एवं कलस्टर स्तर पर ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन के लिए मौजूदा व्यवस्था	परिवार स्तर पर संग्रहण, कलस्टर स्तर पर ट्रीटमेंट	संग्रहण/परिवहन / ट्रीटमेंट स्तर पर डब्ल्यूएम सुविधाओं का निर्धारण करना।
7.	नालियोंयुक्त गांव में गलियों की मौजूदगी	नालियों युक्त गांव की गलियों की मौजूदा कवरेज़	गांव की सभी गलियों में नालियों को बनाया जाना	नालियों के साथ कवर की जाने वाली गलियों की लंबाई का निर्धारण करना।
8.	विलेज स्ट्रीट लाइट्स	लाइटों से गांव की गलियों की कवेरज	मानकों के अनुसार गांव की सभी गलियों को स्ट्रीट लाईट के साथ कवर किया जना।	उपलब्ध कराई जाने वाली स्ट्रीट लाइट की संख्या का निर्धारण करना।
9.	स्वास्थ्य	परिवार एवं ग्रामीण स्तर पर क्लीनिक एवं स्वास्थ्य केंद्रों की मौजूदगी	मानकों के अनुसार स्वास्थ्य अवसंरचना की मौजूदगी	मोबाईल हेल्थ यूनिट की आवश्यकता का निर्धारण करना।
10.	प्राथमिक, माध्यमिक और उच्च स्तर माध्यमिक विद्यालयों का उन्नयन	कलस्टर में मौजूद प्राथमिक, माध्यमिक और उच्चतर माध्यमिक विद्यालयों की संख्या और मौजूदा स्थिति।	सभी बसावटों से उचित दूरी पर प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालयों का प्रावधान सुनिश्चित करना, जिसमें पेयजल सुविधा, शौचालय ब्लॉकों (बालक और बालिकाओं के लिए अलग–अलग) और पर्याप्त का प्रावधान हो।	प्राथमिक एंव माध्यमिक मिद्यालयों में आवश्यकताओ/नई सुविधाओं के उन्नयन का निर्धारण करना।
11.	गांवों के बीच सड़क संपर्कता	कलस्टर में गांवों के बीच सड़क संपर्कता एवं सार्वजनिक परिवहन	सभी गांवों के बीच सड़क संपर्कता सुनिश्चित करना।	गांवों के बीच नई सडक संपर्कता का निर्धारण करना।
12.	नागरिक सेवा केंद्र	ग्राम–स्तर पर मौजूदा नागरिक सेवा केंद्रो की संख्या	2 से 3 गांवों में एक आईसीटी युक्त फ्रंट एंड साझा सुविधा केंद्र (सीएससी)	कलस्टर के लिए आवश्यक सीएसी की संख्या का निर्धारण करना।
13.	सार्वजनिक परिवहन	ग्राम के अंदर और बाहर सार्वजनिक परिवहन सुविधाओं की उपलब्धता का मौजूदा स्तर	ब्लॉक से लेकर प्रत्येक गांव तक सार्वजनिक परिवहन	प्रत्येक गांव में सार्वजनकि परिवहन को बेहतर बनाने के लिए अतिरिक्त सुविधाओं की आवश्यकता।
14.	एलपीजी गैस कनेक्शन	परिवार स्तर पर एलपीजी कनेक्शन की उपलब्धता।	प्रति गांव या 1800 परिवारों के लिए एक एलपीजी वितरण केंद्र	कलस्टर में अतिरिक्त वितरण केंद्रों की आवश्यकता।

तालिका–1 के ग कालम पर थोड़ा प्रकाश डालते हैं। आर्थिक कार्यकलापों से संबंधित कौशल विकास प्रशिक्षण के अंतर्गत यह माना है कि कलस्टर के कुल परिवारों में से कम से कम 70 प्रतिशत परिवारों में प्रत्येक परिवार से एक लाभार्थी होगा। इसी प्रकार डिजिटल साक्षारता के अन्तर्गत प्रत्येक परिवार से कम से कम एक व्यक्ति ई–साक्षर होगा। पानी के लिए यह माना गया है कि वर्ष भर प्रत्येक परिवार को 70 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन (एल.पी.सी.डी.) स्वच्छ पेयजल मिलेगा। स्वच्छता के अन्तर्गत शत–प्रतिशत परिवारों में पारिवारिक शौचालय होगा। ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबन्धन के लिए परिवार एवं कलस्टर स्तर पर ट्रीटमेंट किया जाएगा। गांव की सभी गलियों में नालियां बनाई जाएंगी। दो या तीन गांव पर नागरिक सेवा केन्द्र बनाया जाएगा तथा प्रति गांव 1800 परिवारों पर एक एल.जी.पी. वितरण केन्द्र बनाया जाएगा।

परियोजना का वित्तपोषण: कलस्टर के लिए राज्यों द्वारा तैयार की गई और अधिकार–प्राप्त समिति द्वारा अनुमोदित की गई समेकित कलस्टर कार्ययोजना (आई.पी.ए.पी.) के माध्यम से निर्धारित की गई आवश्यकताओं के आधार पर कलस्टर कार्य करेगा। विभिन्न केंद्र प्रायोजित योजनाओं, केंद्रीय योजनाओं और राज्य योजनाओं से तालमेल के माध्यम से जुटाई गई निधियों को पूरा करने के लिए परियोजना लागत की अधिकतम 30 प्रतिशत राशि आवश्यक पूरक वित्तपोषण (सीजीएफ) के रूप में उपलबध कराई जाएगी। मैदानी क्षेत्रों के लिए परियोजना पूंजी व्यय का 30: या 30 करोड़ रुपये, जो भी कम होगा, निर्धारित किया जाएगा। मरूभूमि, पहाड़ी और जनजातीय क्षेत्रों में परियोजना पूंजी व्यय का 30 प्रतिशत या 15 करोड़ रुपये, जो भी कम होगा, निर्धारित किया जाएगा।

विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करना: विस्तृत परियोजना तैयार किए जाने और रुर्बन कलस्टरों के लिए घटकों का निर्धारण कर लिए जाने के बाद रुर्बन मिशन के अंतर्गत क्रियान्वयन के लिए निर्धारित परियोजना घटकों के लिए विस्तृत परियोजना रिर्पोटें तैयार की जाएगी।

अधिकार प्राप्त समितियां: सचिव, ग्रामीण विकास मंत्रालय की अध्यक्षता में एक अधिकार–प्राप्त समिति का गठन राष्ट्रीय मिशन निदेशालय में किया जाएगा जो राज्यों द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्ट को अनुमोदित करेगी और कलस्टर के लिए सीजीएफ को अनुमोदित करेगी तथा इस योजना के सफल क्रियान्वयन के लिए अन्य केंद्रीय मंत्रालयों और राज्य सरकारों का सहयोग सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक निर्णय एवं उपाय करेगी। मुख्य सचिव की अध्यक्षता में बनाई गई राज्य–स्तरीय अधिकार–प्राप्त समिति (एसएलईसी) आईसीएपी की सिफारिश/अनुमोदन करेगी। डीपीआर योजना के क्रियान्वयन और प्रभावी समन्वयन के लिए अन्य महत्वपूर्ण निर्णय लेने की जिम्मेदारी इसी समिति की होगी। संबंधित लाइन विभागों के अधिकारियों तथा संबंधित ग्राम–पंचायतों के सरपंचों को मिलाकर जिला–स्तरीय समिति गठित की जाएगी।

अब तक की प्रगति: मिशन के पहले चरण में मंत्रालय ने राज्यों को 100 कलस्टर आवंटित किए हैं। सभी राज्यों को प्रत्येक कलस्टर के लिए 35 लाख रुपये रिलीज कर दिए गए हैं ताकि समायोजित कलस्टर कार्ययोजना शुरू हो सके। राज्यों ने मानकों के अनुसार कलस्टरों का निर्धारण करने की प्रक्रिया शुरू कर दी है और अब तक 96 कलस्टरों का अनुमोदन किया जा चुका है।

चुनौतियां: उपरोक्त अध्ययन से स्पष्ट है कि रुर्बन कलस्टर के द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका अवसरों, आधुनिक सुविधाओं और बेहतर जीवन जीने के साधनों की कमियों को पूरा करने की व्यूहरचना है। इससे न केवल ग्रामीण जीवन में सुधार आएगा बल्कि गांवों से शहरी क्षेत्रों में पलायन भी कम होगा।

लेकिन इस कार्यक्रम के सामने कुछ चुनौतियां हैं जिनके ऊपर ध्यान देना जरूरी है। नहीं तो कही ऐसा न हो कि यह 'पूरा' अर्थात गांव में शहरी सुविधाएं कार्यक्रम का तीसरा वर्ज़न साबित हो।

1. राज्य, जिला एवं कलस्टर–स्तर पर वांछनीय संस्थागत ढांचा गठित करने की जरूरत है क्योंकि अगर वांछनीय ढांचा नहीं होगा तो इस योजना जिसकी प्रकृति 'इनोवेटिव' है, वह खो जाएगी और यह भी एक अन्य स्कीम की तरह बनकर रह जाएगी।
2. जमीनी–स्तर पर इस मिशन के बारे में जागरुकता पैदा करने एवं विभिन्न हितधारकों को प्रशिक्षण एवं क्षमतावर्धन करने की जरूरत है क्योंकि बिना मिशन के उद्देश्यों को जाने–समझे, मनन किए इसके लिए कार्ययोजना बनाना सही साबित नहीं होगा।
3. मिशन का मूलमंत्र 'कन्वर्जेंस' है। इसमें कोई दो राय नहीं है कि कन्वर्जेंस से मिशन के उद्देश्यों के लिए संसाधन उपलब्ध होंगे और क्रियान्वयन भी प्रभावी होगा। लेकिन अब तक के अनुभव बनाते हैं कि कुछ अपवादों को छोड़कर यह तरीका सफल नहीं हुआ है। एक विभाग दूसरे विभाग के साथ तालमेल नहीं चाहता। सभी चाहते हैं कि अपनी–अपनी डफली व अपना–अपना राग अलापते रहे। अगर ऐसा होगा

शेष पृष्ठ 47 पर...