अध्याय-1: इंदिरा आवास योजना - एक विहंगावलोकन

1.1 प्रस्तावना

मानव जीवन के लिए आवास एक मूलभूत आवश्यकता है। एक व्यक्ति के लिए आवास होना उसे महत्वपूर्ण आर्थिक तथा सामाजिक सुरक्षा तथा समाज में प्रतिष्ठा प्रदान करता है। ग्रामीण आवास गरीबों के जोखिम को कम करने तथा स्वास्थ्य और उत्पादकता को सुधारने में योगदान देता है। इंदिरा आवास योजना (इं.आ.यो.) ग्रामीण विकास मंत्रालय की ग्रामीण ग.रे.नी. परिवारों को निवासीय इकाईयों के निर्माण/उन्नयन हेतु वित्तीय सहायता प्रदान करने की एक प्रमुख योजना है।

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम (रा.ग्रा.रो.का.) जो 1980 में आरम्भ हुआ तथा ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम (ग्रा.भू.रो.गा.का.) जो 1983 में आरंभ हुआ, के अंतर्गत आवासों का निर्माण एक प्रमुख क्रियाकलाप था। तथापि, राज्यों में ग्रामीण आवासीय हेतु कोई एकरूप नीति नहीं थी। जून 1985 में ग्रा.भू.रो.गा.का. निधि का एक भाग आ.जा./अ.ज.जा. तथा उन्मुक्त बंधुआ मजदूरों के लिए आवासों के निर्माणों हेतु निर्दिष्ट था। परिणामत: इं.आ.यो. 1985-86 के दौरान ग्रा.भू.रो.गा.का. की उप योजना के रूप में आरंभ की गई थी। तत्पश्चात इं.आ.यो., अप्रैल 1989 में जवाहर रोजगार योजना (ज.रो.यो.) एक उप योजना के रूप में जारी रही। जनवरी 1996 से इं.आ.यो., ज.रो.यो. से अलग हो गई थी और एक स्वतंत्र योजना के रूप में कार्यान्वित की गई थी।

योजना आयोग के अंतर्गत ग्रामीण आवास पर कार्यकारी समूह के आकलन के अनुसार 12वीं पंचवर्षीय योजना के अंतर्गत आवासीय कमी 400 लाख थी। यह माना गया था कि कुल आवासीय कमी में से आधी (200 लाख) के लिए इं.आ.यो. तथा ब्याज परिदान सहायता के माध्यम से वित्तपोषण की आवश्यकता होगी। शेष 200 लाख आवास राज्य योजनाओं, उनके स्वयं के संसाधनों अथवा वित्त के अनौपचारिक स्रोतों जैसे साहूकारों, उधार आदि पर लेने आदि के माध्यम से निर्मित किए जाएंगे।

समय-समय पर इं.आ.यो. में अनेक संशोधन किये गये थे। मुख्यत: वित्तीय सहायता के स्तर से संबंधित संशोधनों को **चार्ट-1** में सारांशीकृत किया गया है।

चार्ट-1: इं.आ.यो. दिशानिर्देशों में संशोधन

1996
- ग्रामीण क्षेत्रों में ग.रे.नी. परिवारों के लक्ष्य इं.आ.यो. को ज.रो.यो. से अलग करके एक स्वतंत्र योजना बनाई गई थी।
- मैदानी क्षेत्रों के लिए वित्तीय सहायता ₹ 14,000 से ₹ 20,000 तक तथा पर्वतीय और दुर्गम क्षेत्रों के लिए ₹ 15,800 से ₹ 22,000 तक बढ़ा दी गई थी।

1999
- कुछ गरीब वर्गों के लिए अव्यवहार्य कच्चा आवास के उन्नयन हेतु प्रावधान बनाने की पहल करना और क्रेडिट एवं आर्थिक सहायता प्रदान करना।
- ग्रामीण आवासों में लागत प्रभाव, आपदा प्रतिरोधी तथा पर्यावरण मैत्री प्रौद्योगिकियों पर बल दिया गया है।

2004
- 'नवीन धारा के लिए ग्रामीण आवास के अंतर्गत विभिन्न कार्यक्रम नामत: ग्रामीण आवासों तथा प्राकृतिकवास विकास', समग्र आवास योजना तथा ग्रामीण भवन केन्द्रों (ग्रा.भ.के.) को बन्द करके इं.आ.यो. में मिला दिया गया था।
- मैदानी क्षेत्रों के लिए वित्तीय सहायता ₹ 20,000 से ₹ 25,000 तक, पर्वतीय तथा दुर्गम क्षेत्रों के लिए ₹ 22,000 से ₹ 27,500 तक तथा उन्नयन हेतु सहायता ₹ 10,000 से ₹ 12,500 तक बढ़ा दी गई थी।

2007
- इं.आ.यो. के अंतर्गत अल्पसंख्यकों के लिए निर्दिष्ट 15 *प्रतिशत* निधियों को आरंभ करना।

2008
- अन्तरीय ब्याज दर (अ.ब्या.द.) योजना आरंभ की गई थी।
- मैदानी क्षेत्रों के लिए वित्तीय सहायता ₹ 25,000 से ₹ 35,000 तक, पर्वतीय तथा दुर्गम क्षेत्रों के लिए ₹ 27,500 से ₹ 38,500 तक तथा दोनों क्षेत्रों में उन्नयन हेतु सहायता ₹ 12,500 से ₹ 15,000 बढ़ा दी गई थी।

2009
- इं.आ.यो. के भाग के रूप में, उन ग्रामीण ग.रे.नी. परिवारों जिनके पास न तो कृषि भूमि है और न ही आवास स्थल है, को आवासभूमि स्थल देने के लिए एक योजना आरंभ की गई थी।
- योजना के अंतर्गत, प्रति लाभार्थी ₹ 10,000 की वित्तीय सहायता या वास्तविक लागत, जो भी कम हो, प्रदान की जाएगी।

2010
- मैदानी क्षेत्रों के लिए वित्तीय सहायता ₹ 35,000 से ₹ 45,000 तक, पर्वतीय तथा दुर्गम क्षेत्रों के लिए ₹ 38,500 से ₹ 48,500 तक बढ़ा दी गई थी ।
- वाम दल के अतिवादियों (वा.द.अ.) से प्रभावित जिलों को इंदिरा आवास योजना के अंतर्गत अधिक इकाई लागत के प्रयोजन हेतु कठिन क्षेत्रों के रूप में लिया गया था।

2013
- वित्तीय सहायता मैदानी क्षेत्रों के लिए ₹ 45,000 से ₹ 70,000 तक तथा पर्वतीय तथा दुर्गम क्षेत्रों के लिए ₹ 48,500 से ₹ 75,000 तक बढ़ा दी गई थी।
- आवासभूमि स्थल हेतु वित्तीय सीमा ₹ 10,000 से ₹ 20,000 तक बढ़ा दी गई थी।

1.2 इं.आ.यो. का उद्देश्य

इंदिरा आवास योजना का मुख्य उद्देश्य प्राथमिक रूप से लाभार्थियों को एक मुश्त वित्तीय सहायता प्रदान करके उनकी आवासीय इकाइयों का निर्माण/उन्नयन करने में सहायता करना है।

1.3 लाभार्थियों की पहचान करना

इं.आ.यो. के अंतर्गत लाभभोगी निम्नानुसार हैं:-

- उन्मुक्त बंधुआ मजदूर,
- अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जनजाति के गरीबी रेखा से नीचे (ग.रे.नी.) के परिवार;
- गैर अनुसचित जातियों/अनुसूचित जन जातियों के ग्रामीण ग.रे.नी. के परिवार,
- विधवाओं एवं ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वाले किसी युद्ध में मारे गए रक्षा कर्मियों/अर्धसैनिक बलों के निकट संबंधी (उनकी आय के बिना),
- भूतपूर्व सैनिक तथा अर्धसैनिक बल के सेवानिवृत्त सदस्य कुछ निश्चित शर्तें पूर्ण करने पर, जैसे लाभभोगी बेघर होना चाहिए अथवा उसका कच्चा आवास तथा ग्रामीण क्षेत्र में रहने वाला होना चाहिए।
- ग.रे.नी. के अल्पसंख्यक।

1.4 इं.आ.यो. के अंतर्गत वित्तीय सहायता

प्रत्येक इं.आ.यो. लाभभोगी को 2008-09 से 2012-13 के दौरान अनुपयोगी कच्चा आवास के उन्नयन तथा नए आवास के निर्माण हेतु दी गई सहायता की सीमा निम्नानुसार थी।

क	आवास का निर्माण	01.04.2008 से 31.03.2010	मैदानी क्षेत्रों में ₹ 35,000 तथा ₹ 38,500 पर्वतीय/दुर्गम क्षेत्रों में
		01.04.2010 से 31.03.2013	मैदानी क्षेत्रों में ₹ 45,000 तथा 60 वाम बल अतिवादी (वा.ब.अ.) केन्द्रित जिलों सहित पर्वतीय/दुर्गम क्षेत्रों में ₹ 48,500।
ख	अनुपयोगी आवासों का उन्नयन	01.04.2008 से 31.03.2013	दोनों क्षेत्रों में ₹ 15,000

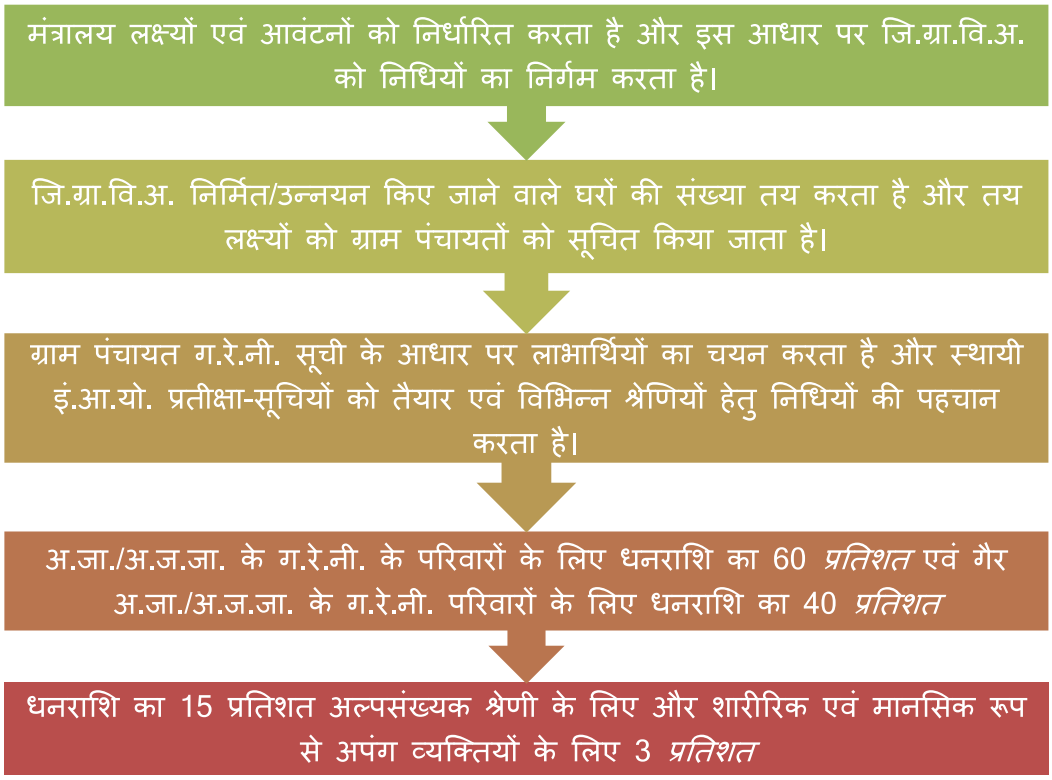
1.5 इं.आ.यो. आवास की अवस्थापना

इं.आ.यो. निवासीय इकाईयां सामान्यत: गांव के मुख्य वास में व्यक्तिगत प्लॉटों पर निर्मित की जानी चाहिए। मकानों को वास स्थान के भीतर एक समूह में बनाया जा सकता है जिससे अवसंरचना जैसे आंतरिक सड़कें, जल निकासी पेय जल आपूर्ति आदि के विकास को सरल बनाया जा सके।

1.6 इं.आ.यो. का कार्यान्वयन

इं.आ.यो. ग्राम पंचायतों (ग्रा.पं.) तथा जिला परिषदों (जि.प.)/जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (जि.ग्रा.वि.अ.) के माध्यम से कार्यान्वित की जाती है तथा आवास लाभभोगियों द्वारा स्वयं निर्मित/उन्नयनित किए जाते हैं। लाभभोगियों का चयन और विभिन्न श्रेणियों हेतु चिन्हित उपलब्ध संसाधनों के उपयोग **चार्ट-2** में दिये गये हैं:

चार्ट-2: विभिन्न श्रेणियों हेतु निर्धारित निधियों की पहचान



लाभभोगियों को, सामग्री के अधिप्रापण, कुशल श्रमिक को कार्य पर लगाने तथा परिवार को भी श्रम में योगदान देने के लिए स्वयं प्रबंध करने की आवश्यकता होती है। जि.पं./जि.ग्रा.वि.अ. लाभभोगियों की इच्छा या अनुरोध करने पर नियंत्रित दरों पर कच्चा माल प्राप्त करने में सहायता कर सकती है।

निवासीय इकाई का आवंटन लाभभोगी परिवार की महिला सदस्य के नाम पर होना चाहिए। तथापि यदि उपलब्ध परिवार में कोई पात्र महिला नहीं है या जीवित नहीं है तो आवास पात्र ग.रे.नी. परिवार के पुरुष सदस्य को भी आवंटित किया जा सकता है। प्रत्येक इं.आ.यो. आवास में स्वच्छ शौचालय तथा धुंआरहित चूल्हा आवश्यक है। इं.आ.यो. आवासों में स्वच्छ शौचालय के निर्माण हेतु सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान (स.स्व.अ.)[1] के अंतर्गत निधियां प्रदान की गई हैं। राजीव

[1] स.स्व.अ. 2017 तक खुले में मलत्याग की प्रक्रिया को हटाने के मुख्य उद्देश्य से 1999 में आरंभ किया गया था।

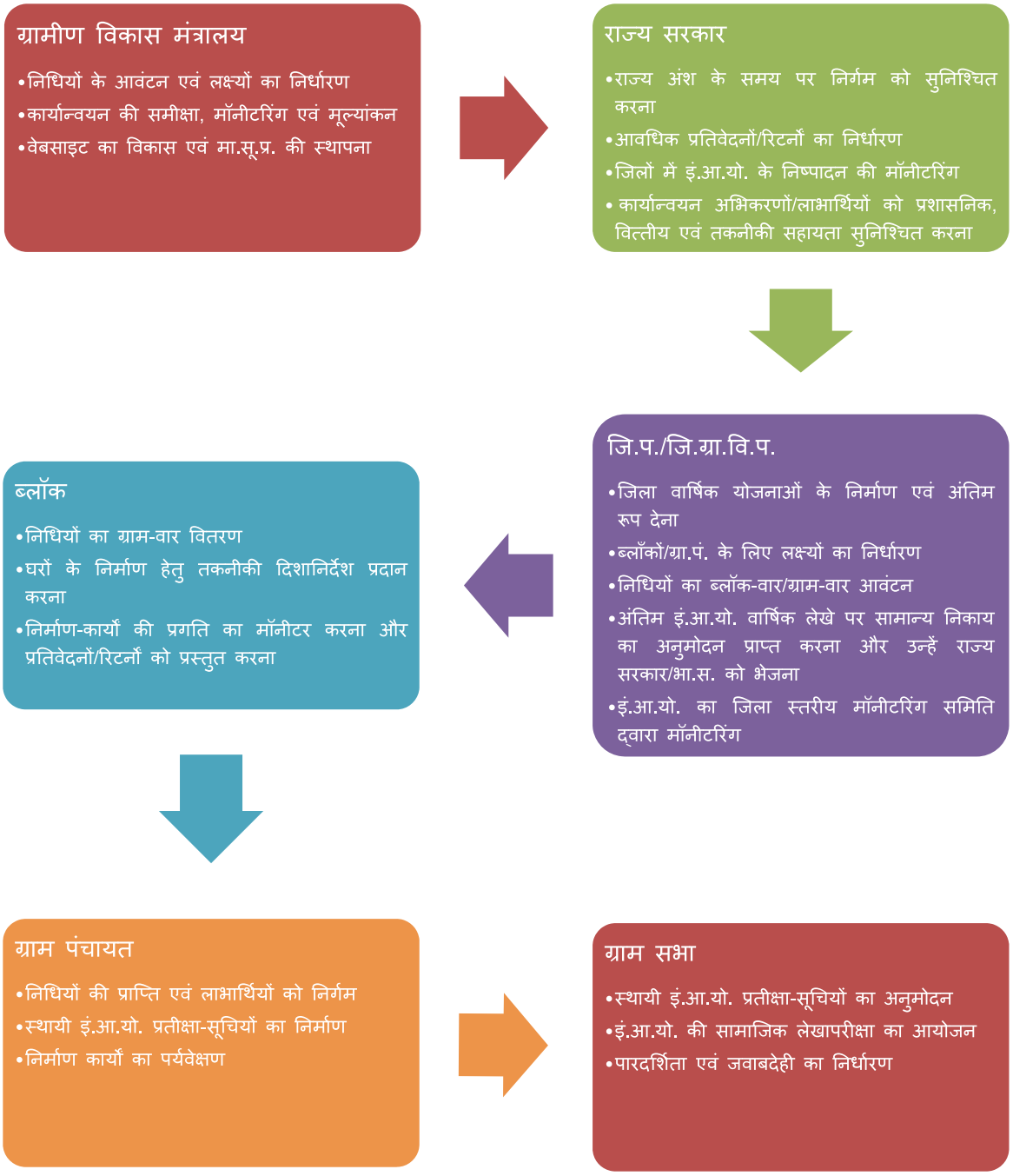
गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (रा.गा.ग्रा.वि.यो.)[2] के अंतर्गत इं.आ.यो. के ग्रामीण ग.रे.नी. परिवारों को मुफ्त बिजली प्रदान की जानी थी।

1.7 संगठनात्मक ढांचा

केन्द्रीय स्तर पर ग्रामीण विकास मंत्रालय वित्तीय सहायता प्रदान करता है और जिले-वार लक्ष्य निर्धारित करता है। राज्यों में, राज्य सरकार जि.ग्रा.वि.अ./जिला परिषद, ब्लॉक पंचायत तथा ग्राम पंचायत को इं.आ.यो के कार्यान्वयन तथा मॉनीटरिंग के विभिन्न स्तरों का कार्य सौंपा गया है। इं.आ.यो. के नियोजन, निष्पादन तथा मॉनीटरिंग में केन्द्रीय तथा राज्य स्तर पर विभिन्न प्राधिकारियों की भूमिका **चार्ट-3** में दर्शाई गयी है।

[2] रा.गा.ग्रा.वि.यो., भा.स. द्वारा जिन गांवों में बिजली नहीं थी उनमें बिजली देने तथा ग्रामीण ग.रे.नी. परिवारों को मुफ्त बिजली कनेक्शन देने के लिए मार्च 2005 में आरंभ की गई थी।

चार्ट-3: संगठनात्मक ढ़ांचा



1.8 इं.आ.यो. का आवृतन

इं.आ.यो. चंडीगढ़ तथा दिल्ली के अलावा देश के सभी जिलों में कार्यान्वित की गई है ।

1.9 निधियन पद्धति

इं.आ.यो. का व्यय केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों द्वारा आपस में बांटा जाता है। निधियन पद्धति निम्न **तालिका 1** में दर्शाई गई है:

तालिका 1 : निधियन पद्धति

	केन्द्रीय अंश	राज्य अंश
उत्तर पूर्वी राज्य तथा सिक्किम	90 *प्रतिशत*	10 *प्रतिशत*
उत्तर पूर्वी राज्य तथा सिक्किम के अलावा राज्य	75 *प्रतिशत*	25 *प्रतिशत*
संघ शासित क्षेत्र	100 *प्रतिशत*	--

1.10 इं.आ.यो. के अंतर्गत वित्तीय तथा भौतिक निष्पादन

2008 -09 से 2012-13 के दौरान राज्यों के पास कुल उपलब्ध निधियों का 58 तथा 85 *प्रतिशत* के बीच व्यय किया गया, जैसा कि नीचे दिया गया है:

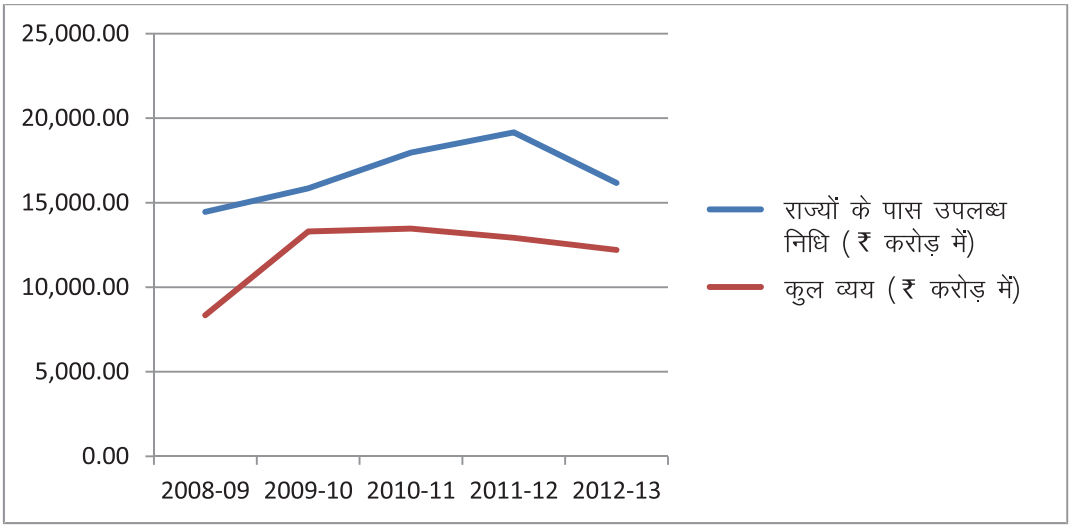
विवरण	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
अथ शेष (₹ करोड़ में)	2,373.62	4,231.01	4,321.81	5,994.76	5,316.83
केन्द्रीय अंश (₹ करोड़ में)	8,795.79	8,635.74	10,139.45	9,864.78	8,402.67
राज्य अंश (₹ करोड़ में)	2,931.25	2,681.16	3,155.77	3,055.58	2,176.24
विविध प्राप्तियां (₹ करोड़ में)	359.69	304.43	339.51	244.18	276.61
राज्यों के पास उपलब्ध निधियां (₹ करोड़ में)	14,460.35	15,852.35	17,956.54	19,159.30	16,172.35
कुल व्यय (₹ करोड़ में)	8,348.34	13,292.46	13,465.73	12,926.33	12,206.83
व्यय की प्रतिशतता	58	85	75	67	75

निर्मित किए जान वाले आवासों का लक्ष्य (लाख में)	21.27	40.52	29.09	27.27	30.10
निर्मित किए गए आवास (लाख में)	21.34	33.86	27.15	24.71	21.86

नीचे **चार्ट 4** दर्शाता है कि पिछले चार वर्षों में इं.आ.यो. पर व्यय पर्याप्त रूप से नहीं बढ़ा है, बल्कि यह प्राय: स्थिर रहा। यह भी दर्शाता है कि उपलब्ध निधियों तथा व्यय के बीच अंतर बढ़ता जा रहा है तथा 2011-12 में यह अंतर बहुत अधिक था।

चार्ट: 4

2008-09 से 2012-13 के दौरान इं.आ.यो. के अंतर्गत वित्तीय निष्पादन



*निम्न **चार्ट 5** दर्शाता है कि आवासों के लक्ष्य कभी भी पूर्ण नहीं किए गए थे तथा लक्ष्यों तथा निर्मित आवासों के बीच अंतर 2011-12 के बाद से अधिक बढ़ रहा है।*

चार्ट: 5

2008-09 से 2012-13 के दौरान इं.आ.यो. के अंतर्गत भौतिक निष्पादन