मुंबई शहर आणि विविध कायद्यांमुळे या शहरातील जीवनावर होणारा बरावाईट परिणाम समजून घेण्याची क्षमता प्राप्त करण्याचा प्रयत्न गेली काही वर्ष अर्बन डिझाइन रिसर्च इन्स्टिटट्यूट करते आहे. पुर्व सागरी कीनारे (इडब्लूएफ) आणि फोर्ट मॅनेजमेंट प्लान (एफएमपी) यांसारखे अनेक संशोधन प्रकल्प यूडीआरआयने यशस्वीरीत्या पूर्ण केले असून आता त्या अभ्यासांमधील शिफारशी अंमलात याव्यात, यासाठी यूडीआरआय प्रशासकीय व राजकीय वर्तुळातील मार्गानी बरेच काम करत आहे. याच प्रक्रियेतील एक दैदिप्यमान उदाहरण म्हणून फोर्ट फेरी बस मार्गाचे उदाहरण देता येईल.

२००८ सालापासून यूडीआरआय या शहराच्या विकास योजनेचे निरीक्षण करीत असून विकास योजनेसंबंधी शक्य तितकी सगळी माहिती जमा करण्यात आली आहे. मागील विकास योजनेची अंमलबजावणी फक्त १२% झाली, ही गोष्ट आम्हाला धक्का देऊन गेली आणि म्हणून विकास योजनेसाठी अंमलात येणाऱ्या धोरणांबाबत प्रश्न उभे करणे, आम्हाला अपरिहार्य वाटते.

यूडीआरआय आणि योजनेतील सुधारणांचा असलेला सिलसिला

— पंकज जोशी, ओंकार गुप्ता

छायाचित्राचे श्रेय : साई देहेरकर

मुंबईच्या विकास २००८ पासून चालू

यातून लागलेला एक अतिमहत्त्वाचा शोध असा की सामान्य माणसाच्या दृष्टीने पहाता विकास योजनेची प्रक्रिया ही एक अभ्यासाची, प्रशासकीय आणि निवडक इच्छुकांसाठी असलेली प्रक्रिया होती. प्रवाहाच्या बाजूला फेकलेगेलेल्यांना घरे/सार्वजनिक स्वच्छता/आरोग्यसेवा/शिक्षणसेवा मिळवून देणे हे ज्या योजनेचे पवित्र उद्दिष्ट होते; याची त्या सामान्यांना जाणीवही नव्हती. झोपडपट्टीत राहणाऱ्यांना या योजनेविषयी काहीही माहिती नव्हती. ज्या बिल्डर आणि आर्किटेक्ट लोकांना शासकीय व्यवस्थेला भिडून विविध मंजुऱ्या मिळवायच्या आहेत, त्यांच्याकडून योजनेविषयी काहीशी संदिग्ध उत्तरे मिळाली. ना हरकत प्रमाणपत्र मिळवण्यासाठी आता सरकारी खात्यांमध्ये जास्त खेटे घालावे लागणार आहेत, यापलीकडे त्यांना देखील नीटशी कल्पना नव्हती.

बऱ्याच स्वयंसेवी संस्थांना आणि इतर जागरूक नागरिकांना विकास योजनेची माहिती जरूर होती पण योजनेमुळे त्यांना नेमका काय फरक पडणार आहे, हे ते सांगू शकत नव्हते. सेवा मिळण्यातल्या समस्या सोडून या शहरासमोर आणखी कसली अडचण नाही, असंच ते धरून चालत होते. शहरात एरवी भरीव कार्य करणाऱ्या अनेक स्वयंसेवी संस्थांसाठी जागाच्या संदर्भातील विचार ही कल्पना अनाकलनीय होती, परकी होती. विशिष्ट केंद्रीभूत गटाच्या समस्येसंदर्भात बारीक सारीक माहिती मिळवण्याकरिता माहितीच्या अधिकाराखाली अर्ज करणे, हेच त्यांचे काम होतं.

विकास योजनेत सुधारणा करण्याचे काम अंगावर घेणे स्थानिक शासनाला शक्य नव्हते कारण त्यासाठी आवश्यक प्रशिक्षण असलेला नोकरवर्ग त्यांच्याकडे नव्हता. मग हे काम अभियंता लोकांवर सोपवले गेले; पण त्यांना असलेले प्रशिक्षण तर असल्या प्रकारच्या विकासकामासाठी मुळीच पुरेसे नसते. मुंबई महानगरपालिका मुंबईच्या अवाढव्य लोकसंख्येला मूलभूत सेवा पुरवण्यामध्येच बेजार असल्याने त्या इंजिनियर लोकांनाही विकास योजनेत फेरफार करण्याइतका वेळ नव्हताच. आम्हाला वाटणारी सर्वात मोठी भीती अशी होती, की महापालिका हे काम करण्यासाठी या शहराच्या समस्यांच्या स्वरूपाचा किंवा त्यांच्या राक्षसी आकाराचा गंधही नसलेल्या बाहेरच्या कुणाला तरी बोलवेल. दुर्दैवाने शेवटी तसेच झाले. हे काम बंगलोरला शाखा असलेल्या एका परदेशी कंपनीवर सोपवण्यात आले.

यूडीआरआयने असल्या सर्व पैलूंचा काळजीपूर्व विचार करून सुचवले की विकास योजनेमधील सुधारणा प्रक्रियेला सरळ सार्वजनिक वादप्रतिवादाचे रूप द्यावे. मुंबईचा विचार वाहतूक, मलनिःसारण व कचरा व्यवस्थापन, ऐतिहासिक वारसा अशा तुकड्यातुकड्याने न करता एकसंधपणे करण्याची वेळ आली आहे. सुधारणा जरी परदेशी सल्लागारांकडून होणार असल्या तरी आपल्या शहराच्या गरजा निश्चित करून त्यांच्यातील परस्परसंबंध लक्षात घेऊन, सूचनांचा योग्य विचार करून, मग समोर येणाऱ्या प्रस्तावांवर रचनात्मक मत व्यक्त करण्यासाठी शहरवासियांना तयार करणे, हे आपले कामच होते.

२००९ मध्ये जेव्हा यूडीआरआयने विकास योजनेवर काम सुरू केले आणि यथावकाश स्पष्ट होत गेले की आर्किटेक्ट/बिल्डर असोत की कार्यकर्ते असोत; हे शहर भविष्याबद्दल कोणती स्वप्ने रंगवते, याची नीटशी कल्पना कोणालाच नव्हती. हत्ती आणि सात आंधळे या गोष्टीतल्याप्रमाणे प्रत्येकाला शहराचा एक अंश दिसत होता. म्हणून यूडीआरआयने स्वतःचा वेळ आणि साधनसंपत्ती घालून या शहराला काय हवं आहे हे समजून घ्यावे आणि शहरातील सेवापुरवठ्याविषयी थेट माहिती मिळवावी, असा निर्णय घेतला. आम्हाला मिळालेल्या माहितीमधील कितीतरी गोष्टींमुळे आमचे डोळे पूर्णपणे उघडले. विकास योजनेची अंमलबजावणी किती वाईट आहे, हे समजण्यासाठी सर्वात मोठे कारण हेच आहे की शहरातील अनौपचारिकतेने (अनधिकृत वस्त्यांनी) अनधिकृत आकड्यांनुसार ७०% आणि अधिकृत आकडेवारीनुसार ४२% इतकी पातळी गाठली आहे.

या शहराच्या वाढीला प्रचंड पुष्टी देणारा घटक म्हणजे रोजगाराची गरज. याचमुळे लोक या शहराकडे आकर्षित होतात. मात्र त्यांच्यामुळे इथे जी अनौपचारिकता (अनधिकृत वस्ती) फैलावते, तिचे इथल्या, जास्त स्थैर्य असलेल्या मध्यमवर्गाशी घर्षण होते. विकास योजनेने रस्त्यावरचा फेरीवाला आणि कॉर्पोरेट बिग बॉस, दोघांच्या प्रश्नांचे समाधान करायला हवे. आमच्या सर्वेक्षणाने लोकांच्या मागण्या / अपेक्षा आणि सरकारविषयी तक्रारी यांचा नेमका वेध घेतला आहे. याबरोबर सरकारशी विश्वासचे नाते तयार करणे आणि स्थानिक शासनावर सकारात्मक टीका करणे, याचीदेखील गरज आहे. अगदी सुरूवातीपासूनच यूडीआरआयने आरोग्य / शिक्षण / वाहतूक / पाणी पुरवठा; तसेच सार्वजनिक स्वच्छता / गृहनिर्माण, वगैरे क्षेत्रांमध्ये तज्ज्ञ असल्याचा दावा केलेला नाही. म्हणूनच आम्ही सूज्ञपणे त्या त्या क्षेत्रातील तज्ज्ञ असणाऱ्या संस्थांना घेऊन स्थानिक शासनाला अशा प्रकारची निरीक्षणे व सूचना मिळवून दिल्या आहेत, ज्यांची अंमलबजावणी त्यांच्यामध्ये फारसे फेरफार न करता विकास योजनेत थेट करता येईल. यूडीआरआयने सुमारे २५० स्वयंसेवी संस्था व जागरूक नागरीकांना बरोबर घेऊन हितसंबंधितांचे ११ गट तयार केले आणि त्यांना विकास योजनेसाठी मार्गदर्शक सूचना व नियोजन तत्त्वे तयार करण्याचे काम दिले. उदाहरणार्थ, राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन (NUHM), नॅशनल बील्डींग कोड (NBC) व स्थानिक प्रशासनिक संस्थेचे विकास नियंत्रण नियम यांच्यासारख्या आरोग्यसेवा पुरवणाऱ्या सुविधांकरिता मार्गदर्शक सूचनांचे ३ संच आहेत. त्यांची गुंतागुंत सोडवणे, हेच एक अवघड काम होते. हितसंबंधितांच्या ७५ पेक्षा जास्त बैठका झाल्यावर प्रत्येक गटाला नेमून दिलेल्या प्रत्येक प्रश्नावर नियोजन तत्त्वे तयार झाली. या प्रकारच्या प्रक्रियेमुळे आम्ही स्थानिक शासनाला मार्गदर्शक तत्त्वे तर उपलब्ध करून देऊ शकलोच; शिवाय यातून कल्पनांची जी देवघेव झाली त्यामुळे शहरात प्रचंड प्रमाणात क्षमतावर्धन घडून आले. कित्येक स्वयंसेवी संस्थांमध्ये आता विकास योजनेच्या प्रगतीचा माग घेण्यासाठी स्वतंत्र विभागच बनलेला आहे. मुंबई म्हणजे जगन्नाथाचा रथ आणि आम्हाला आनंद आहे की यूडीआरआयला कदाचित शक्य झाले नसते इतक्या वेगवेगळ्या प्रकारे इतर स्वयंसेवी संस्थांनी हा प्रश्न हाती घेतला आहे. यूडीआरआयने प्रमुख अभियंताला (विकास नियोजन) १२ वेगवेगळी पत्रे पाठवून नियोजनाची तत्त्वे सादर केली आणि १००० पेक्षा जास्त जणांचे प्रतिनिधित्व करणाऱ्या १५० पेक्षा अधिक संस्थांनी सहमती दिलेल्या, ठाम अपरिवर्तनीय अशा मागण्यांचा स्वतंत्र संचसुद्धा सादर केला.

स्थानिक प्रशासनाने सुरूवातीला असहकाराची भूमिका घेत बोलणी करण्यास साफ नकार दिला परंतु कालांतराने त्यांनी सादर केलेले अनेक दस्तावेज सार्वजनिकरित्या उपलब्ध करून देण्यात आले. यातील एक दस्तावेज होता सध्या अस्तित्वात असलेल्या जमीनवापराचा (इएलयू) आराखडा आणि अहवाल. यूडीआरआयला याची प्रत मिळाल्यावर त्यात पुष्कळ चुका सापडल्या. यावरून आम्हाला सुचले की असेच इतरही अनेक बाबतीत असण्याची शक्यता आहे आणि म्हणून सखोल तपासणीची गरज आहे. यूडीआरआयने स्वतःच १२०० चुका शोधल्या आणि तरीही हे काम पूर्ण झाले नव्हतेच. हे आराखडे आम्ही आमच्या वेबसाइटद्वारे सर्वांना खुले केले आणि गफलती कशा शोधून काढाव्यात, या बाबतीत कार्यशाळा घेऊन लोकांना त्यात सहभागी करून घेतले. विश्लेषणाला आरंभ करण्यापूर्वी लोकांकरिता डाऊनलोड करण्यासाठी एक मार्गदर्शक पुस्तिकाही तयार केली.

आम्हाला खात्री आहे की आम्ही लोकांना आराखड्यातील चुका शोधण्यासाठी दिलेल्या प्रारूपामुळे स्थानिक शासन, मुंबई महापालिकेला चुका दुरूस्त करणे सोपे गेले असेल. या चुकांचा अहवालदेखील सरकारच्या वेबसाइटवर प्रसिद्ध करण्यात आला.

पडताळणीची प्रक्रिया पूर्ण झाल्यावर महापालिकेने स्वीकारलेली तत्त्वे महापालिकेतर्फे प्रकाशीत करण्यात

आली. प्रास्तावीक अभ्यास अहवालाचे यूडीआरआयने विश्लेषण सुरू केले, तेव्हा ताबडतोब लक्षात आले, की हा तपशीलवार अहवाल नसून लोकांपुढे मांडलेला त्याचा केवळ गोषवारा आहे. त्यात केवळ चटई क्षेत्र निर्देशांकाची (एफएसआय) चर्चा होती आणि एफएसआयचे समर्थन सादर करण्यात आले होते. एफएसआयची जोड स्थानिक पातळीवर सुविधा पुरवण्याशी लावलेली नव्हती. त्यामुळे मुंबई उंच उंच मनोऱ्यांची; मोकळी जागा नसलेली, खोळंबलेल्या वाहतुकीची, आरोग्यसेवा, शिक्षण, पाणी पुरवठा व मलनिःसारण या सगळ्यांमध्ये कमतरता असलेली नगरी होऊ शकते.

ध्येयविधान (व्हिजन स्टेटमेंट) जरी म्हणत असले की मुंबईला जागतीक स्तराचे शहर बनवायचे आहे; तरी वैश्विक मानके आणि सुविधा यांना न अनुसरता मुंबई महापालिका हे कसे घडवून आणणार आहे. ते प्रयत्न अपुरे दिसत आहेत. नियोजनशून्य व बेबंद बांधकामाची किंमत नागरिकांना सुविधा गमवण्यातून चुकती करावी लागते. वैश्विक शहर बनताना २० वर्षांच्या नियोजनप्रक्रियेचे पहिले पाऊल म्हणून मानकांना खाली आणून ठेवणे स्वीकारता येणार नाही, ते आत्मघातकी ठरेल. प्रास्तावीक अभ्यासाचा अहवाल यापूर्वीच्या विकास योजनांच्या अंमलबजावणीबाबतही मूक आहे, त्यात मागे आरक्षित केलेल्या जागांचा उल्लेख नाही. त्यामुळे होणारे नुकसान दुहेरी आहेः एक म्हणजे, या शहराने आजपर्यंत कोणकोणत्या बाबतींत यश प्राप्त केले आहे, याचा संदर्भ मिळत नाही; आणि दुसरे असे की मागील नियोजन प्रयासातून काही शिकणे शक्य होत नाही (उदाहरणार्थ सर्वोत्तम पद्धती).

झोपडपट्ट्यांचे आराखडे तपशिलवार नाहीत, परिणामी झोपडपट्टीत राहणाऱ्यांची आणखी दुरावस्था होईल. विद्यमान जमीन वापर आराखड्यावर केलेल्या पहिल्या टिप्पणीपासून यूडीआरआयने मुंबई महापालिकेला सतत विनंती केली आहे की आराखडे बनवताना झोपडपट्ट्यांना समाविष्ट करावे. पण पालथ्या घड्यावर पाणी. विद्यमान जमीन वापर आराखड्यामध्ये झोपडपट्ट्यांच्या आराखड्यांचा अंतर्भाव केल्याने ही गंभीर गफलत दूर करता आली असती. घटनेत जरी 'जीवनाचा अधिकार' प्रदान केलेला असला तरी विकास योजनेत झोपडपट्ट्यांच्या आराखड्याचा समावेश नाही. एका रात्रीत जणू झोपडपट्ट्यांमधली २०% किंवा शहराची १०% लोकसंख्या गायब झाली! (२००१, २०११ मधील जनगणनेतील माहितीची तुलना केल्यास) वरील सेवा पुरवून आरोग्यमय जीवनाला उत्तेजन देण्याची जबाबदारी घटनेने महापालिकेवर टाकली आहे. भारतीय राज्यघटनेच्या २१ व्या कलमात म्हटले आहे, 'कायदेशीर प्रक्रियेचा मार्गसोडल्यास कोणाही व्यक्तीचे जीवन हिरावून घेता येणार नाही.' कलम २१ मध्ये असलेला जीवनाचा अधिकार म्हणजे केवळ जनावराप्रमाणे जिवंत राहणे नव्हे, त्यात माणूस म्हणून सन्मानाने जगणे अंतर्भूत आहे.

या पार्श्वभूमीवर यूडीआरआय व इतर अनेक सामाजिक संस्थांना महापालिका आयुक्तांनी बैठकीला बोलावले. या बैठकीत यूडीआरआय व इतर संस्थांनी आयुक्तांकडे प्रास्तावीक अभ्यास अहवाल लोकांना खुला करून मुंबईतील विविध स्तरातील लोकांकडून सूचना मागवण्याची मागणी केली. बऱ्याच चर्चेनंतर असे ठरले की परळ येथील वॉर्ड कार्यालय, जनतेचा सहभाग असलेल्या तटस्थ बैठकींसाठी आदर्श ठरेल. त्यानुसार शहरी रचना, आरोग्य शिक्षण डिजिटल समावेश, वाहतूक, वगैरे विषयांवर तेरापेक्षा अधिक बैठकी भरवण्यात आल्या आणि महापालिकेला प्रक्रिया दुरूस्ती करण्यासाठी अनेक सूचना करण्यात आल्या.

जनतेच्या सहभागाविषयी कार्यशाळांचे प्रचंड यश पाहाता मुंबई महापालिका आता अशा बैठका प्रत्येक वॉर्डात घेण्यास बांधील आहे. त्यायोगे अधिक तपशीलवार व स्थानिक प्रश्नांवर केंद्रीभूत अशा चर्चा घडून येतील आणि त्यातील सूचना नियोजनाच्या प्रक्रियेत समाविष्ट करता येतील.