





मुंबई के लिए आवासीय नीतियां

शिरीष बी. पटेल

मुंबई के सामने गरीबों और थोड़े कम गरीबों के लिए एक नहीं बल्कि बहुतसी आवास सम्बद्ध समस्याएं हैं। स्थावर सम्पत्ति की कीमतें बढ़ती ही जाती हैं। शहर के ऐसे लोग जिनके पास अच्छी खासी नौकरियां हैं किराए पर या खरीदने के लिए मकान नहीं ले सकते हैं। जो अपना निजी काम करते हैं या समाज के निचले वर्ग के हैं उनकी तो चर्चा ही बेकार है। मुंबई की आधी से ज्यादा आबादी झुग्गी-झोपड़ियों में रहती है। किराया कानून लागू होने के बाद, पचास साल पहले मध्यवर्गीय और निम्नवर्गीय लोगों के लिए किराए के मकानों का निर्माण बन्द हो गया था। आज स्थिति-सुधार की कोई उम्मीद नजर नहीं आती है। शहरी विनाश बढ़े पैमाने पर हो रहा है। इस लेख में वर्तमान स्थिति की समीक्षा की गई है। बहुत सी आवासीय नीतियों के भी सुझाव दिए गए हैं जिनके पालन से इस समस्या के हल ढूँढे जा सकते हैं। कई दशकों के बाद 'विज्ञन 88 मुंबई' *1 के माध्यम से शहरके भावी विकास पर ध्यान केन्द्रित किया गया था। इस रिपोर्ट के बाद राज्य सरकार को मुंबई को शार्धाई जैसा बनाने की प्रेरणा

मिली थी। सरकार को लगा था कि बिना और बहस के यह एक अच्छा लक्ष्य था। बड़े-बड़े होटलों, दिखावटी दुकानों-भवनों खूबसूरत सड़कों के अलावा इसके और क्या मायने थे? यह सब कैसे सम्भव होगा - यह मुद्दा साफ न था। लेकिन हमें तो फिर भी खुश होना चाहिए कि मुंबई को बेहतर बनाने की कोशिशें तो की जा रही हैं। बहुत से मसले हैं जिन पर सोच विचार करना होगा। इस लेख में पूरा ध्यान घरों के प्रबन्ध पर केन्द्रित करुंगा।*2

किसी तरह की व्यापक आवासीय नीति का गठन करते समय सब प्रभावित लोगों की रुचियों, जरूरतों को मद्देनजर रखना होगा और प्रभावितों में शामिल हैं - झुग्गी-झोपड़ी निवासी, हाल बेहाल इमारतों में रहने वाले वे किराएदार जिनके किराए अवरुद्ध हैं प्राचीन इमारतों के मालिकों के विकास अधिकार दूसरे मालिकों के अधिकारों से अलग होते हैं (इन अधिकारों को प्राचीन इमारतों की श्रेणियों के मुताबिक लागू किया जाता है) सम्पत्तियों के सामान्य मालिक - इसमें केन्द्रीय और राज्य सरकारों और संस्थाओं व निजी जमीनों के मालिक

शामिल हैं - न्यायसंगत तरीके से इन सबको उन्हीं इलाकों में रहने को घर देने होंगे जहाँ वे पहले से रह रहे हैं।

प्रस्तावित हल को लागू करने के लिए बहुत ध्यान से विस्तृत योजना बनानी पड़ती है। ऐसा कोई स्थानीय अधिकारी ही कर सकता है। यह स्थानीय बोर्ड स्तर पर ही संभव है। हर इलाके में स्थानीय हालात के मुताबिक नियमों को लागू करना होगा। योजना प्रक्रिया को अगर अर्थपूर्ण ढंग से लागू करना है तो सार्वजनिक भागीदारी जरूरी है।

वर्तमान इमारत नियमों के तहत किसी भी प्लॉट पर फर्श स्थान पर निर्माण पर पाबन्दियां लागू हैं। सैद्धांतिक स्तर पर यह सही है। ऐसा इसलिए है क्योंकि जितना भी फर्श स्थान है उसी हिसाब से उस जगह रहने वालों की संख्या होगी। रहने वालों की संख्या का सीधा सम्बन्ध उस मोहल्ले में अलब्ध पानी, सफाई व्यवस्था, यातायात, खुले स्थानों, डॉक्टरी मदद, शैक्षिक सुविधाओं से है। फर्श स्थान कितना बढ़ाया सकता है (और उसी हिसाब से वहाँ रहने वालों की संख्या) ऐसी बात पर निर्भर करता है कि ढांचागत सुविधाएं कितनी बढ़ाई जा सकती हैं। अतिरिक्त फर्श स्थान कैसे बढ़ाया जाए? इसके लिए अतिरिक्त धन का इन्तजाम कैसे किया जाएगा? यह एक चिन्ता का विषय है। अन्त में मेरा सुझाव है सभी प्लॉटों पर इस समय लागू वितरण प्रणाली का पालन करना बन्द कर दें। इसकी जगह इलाके में दूसरे प्लॉटों से अधिकार मांग कर ऐसी योजना बनाएं कि आपसी अदला-बदली से फर्श अधिकार ले लें। एक दूसरे की मंजूरी से किसी भी प्लॉट पर निर्माण पर कोई बन्दिश न हो। इलाके में एक दूसरे की रजामन्दी से अगर ऐसा किया जाएगा तो बची हुई खुली जगह का सार्वजनिक इस्तेमाल किया जा सकेगा, या अधिकारी इसे सामाजिक ढांचे के लिए दे सकते हैं।

शहर के कतिपय पण्धारियों के अधिकारों की समीक्षा से आरम्भ किया जाए।

आबादकार

समाज का कामकाज औपचारिक और अनौपचारिक नियमों के सहारे चलता है। औपचारिक नियमों को कानून

माना जाता है। अनौपचारिक नियमों - इन्हें हम प्रथा या रिवाज भी कह सकते हैं - का जिक्र कभी-कभी सरकारी परिपत्रों में होता है। हमें अनौपचारिक नियमों की जरूरत रहती है। क्योंकि औपचारिक कानून हर एक मुद्दा हल नहीं कर सकते हैं। कानून-समाज के हर पहलू से नहीं निपट सकते हैं। कभी कभी अगर औपचारिक नियमों, कानूनों को सख्ती से लागू किया जाए तो नतीजे आम हितों के विरुद्ध चले जाते हैं। इस का हल है अनौपचारिक नियम। हम एक त्रुटिपूर्ण दुनिया में रहते हैं। हमारे कानून त्रुटिपूर्ण हैं। अनौपचारिक नियम सिर्फ जरूरी दोष निवारक होते हैं।

झोपड़ियां गैर कानूनी हैं। इनमें रहने वाले लोग उस जमीन के मालिक नहीं होते जिन पर झुग्गी-झोपड़ियों बनती हैं। शहर में वे आबादकार इन्हें बनाते हैं जिन्हें नौकरी या काम तो मिल जाता है पर रहने को घर, जगह नहीं मिलती है। उन्हें किराए पर ऐसे मकान नहीं मिलते जहाँ वे कानूनी ढंग से रह सकें। भले ही उन्हें अपने बेतन या कर्माई के अनुसार अपनी क्षमता से ज्यादा किराया क्यों न देना पड़े।*3

2005 के आरंभ में वृहत्तर मुंबई में 81 पुलिस इन्स्पेक्टर और 4,414 पुलिस कॉन्स्टेबल झुग्गी-झोपड़ियों में रहते थे। इससे बड़ा प्रमाण और क्या चाहिए कि सरकार नौकरियां तो देती है पर रहने को मकान नहीं देती। अब अनौपचारिक नियम अपना रंग दिखाते हैं। ये नियम, कानून का असन्तुलन सही करते हैं। ऐसा इसलिए क्योंकि वास्तविक स्थिति के चलते नौकरियां तो मिल जाती हैं पर इस संसार की वास्तविक जरूरत-आवास - पूरी नहीं होती है। ये अनौपचारिक नियम कहते हैं कि झुग्गी-झोपड़ियों में रिहायशी घरों को सहन करना चाहिए और कानून के मुताबिक इन्हें बुलडोजर से गिराना नहीं चहिए। औपचारिक कानूनों के तहत इन आवासों को नियमित बना दिया जाए। बेशक ये 'कानूनी' नहीं हैं। झुग्गी-झोपड़ी का मालिक उस झोपड़ी के नीचे की जमीन का मालिक नहीं है। पर झोपड़ी को हटाया नहीं जा सकता है। झोपड़ियों को सहते चले जाने का मतलब है कि हम मानते हैं कि

औपचारिक कानून अपर्याप्त हैं। इस तर्क के चलते हम मानते हैं कि औपचारिक कानून कभी-कभी ऐसी असमानताओं को जन्म दे देते हैं जो प्रत्यातिश नहीं हैं। यह भी महत्वपूर्ण है कि सामाजिक जीवन की जटिलताओं और विस्तारों का हल इन कानूनों के तहत संभव नहीं है। समय बीतता जाता है और धीरे-धीरे अनौपचारिक कानून औपचारिक कानून बन जाते हैं। इस तरह हमारे यहाँ महाराष्ट्र झुग्गी-झोपड़ी क्षेत्र (सुधार, सफाई और पुनःविकास) अधिनियम 1971, और महाराष्ट्र खाली जमीन (बिना अनुमति कब्जे पर प्रतिबन्ध और सरसरी बेदखली) अधिनियम 1975 जैसे कानून बन जाते हैं। नौकरियों और आवासों के बीच सम्बन्ध को लेकर ओला टैलिस मामले में सुप्रीम कोर्ट द्वारा दिए गए फैसले को ही ले लें तो साफ हो जाता है कि हम इसका उदाहरण दे सकते हैं पर कुछ कर नहीं सकते। *4

आबादकार वह जमीन कैसे ढूँढ़ते हैं जिन पर वे अपनी झोपड़ी बनाते हैं? ऐसा भी नहीं कि हर वह युवा जो झुग्गी-झोपड़ी में पला-बढ़ा है या फिर शहर में आया वह गरीब प्रवासी जानता है कि ऐसी खाली जमीन कहाँ मिलेगी जिस पर वह कब्जा कर ले। उनकी मदद दोस्त या रिश्तेदार कर सकते हैं या फिर वह 'स्लमलोर्ड' - 'झुग्गी-झोपड़ी' के महाबली - उनकी मदद कर सकते हैं जिन्हें खाली पड़ी जमीनों के बारे में मालूम होता है। जाहिर है इसके बदले उन्हें कीमत चुकानी पड़ती है। शहर के अधिकारी भी खाली जमीनों की जानकारी रखते हैं। वे भी इस जानकारी के बदले धन लेते हैं। आबादकार ऐसी जगहों को खोज ही लेते हैं जिनके बारे में किसी को पता नहीं होता - कई मामलों में तो मिल्कीयत की जानकारी जमीन के मालिक को भी नहीं होती है। ऐसे भी मालिक होते हैं जिन्हें जानकारी तो होती है पर उनको इसकी कोई परवाह नहीं होती है। आबादकार झोपड़ी बनाने के लिए जमीन कैसे ढूँढ़ता है? यह हमारी चिन्ता का विषय नहीं है। बाजार में एक पूरा तंत्र इस काम से जुड़ा है। हमारी चिन्ता सिर्फ यह है कि क्या हमें दखल देना चाहिए?

जब हम आबादकारों के लिए नीतियां बनाते हैं तो हमें याद रखना चाहिए कि इस तरह कहीं बस जाना हाल का मामला नहीं है और ऐसा भी नहीं है कि आज की 'पहली दुनिया' के देशों को इसका अनुभव नहीं है *5 प्राचीन रोम में आबादकार होते थे। लन्दन, पेरिस और न्यूयार्क में भी 50 साल पहले ये लोग होते थे। हमें पूरा यकीन है कि हम आज इस स्थिति को सुधार सकते हैं।

जब मुख्य मंत्री ने हाल ही में पांच लाख लोगों के घर नष्ट किए तो उन्होंने बहुत से अनौपचारिक (और कुछ औपचारिक) नियमों का उल्लंघन किया। उन्हें मालूम होना चाहिए कि भीतरी प्रदेश में लोगों के पास घर तो होते हैं पर नौकरियां नहीं होतीं। शहर में उन्हें नौकरी तो मिल जाती है पर घर नहीं मिलता है। जिस शहर को इन लोगों की सेवाएं चाहिए होती हैं वह इन्हें रहने को घर नहीं देता है। इसलिए ये लोग जहाँ भी हो सके अपना घर बना लेते हैं। जब मुख्य मंत्री इनके घर तोड़ता है और वहाँ के निवासियों को कहता है "अनेगांव लौट जाओ" तो यह वाक्य अधूरा है। पूरा वाक्य है "अपने गांव लौट जाओ और आत्महत्या कर लो" *6 जब तक शहर में नई नौकरियां उपलब्ध होती रहेंगी तब तक शहर को अतिरिक्त घरों की जरूरत रहेगी। नए घर बनाने के लिए कोई आखिरी तारीख तब तक तय नहीं हो सकती जब तक नई नौकरियां ईजाद करने की आखिरी तारीख तय नहीं होती।

औपचारिक कानूनों के तहत चूंकि आबादकारी की अनुमति नहीं है इसलिए सुप्रीम कोर्ट द्वारा दिए गए फैसलों का हमें सामना करना पड़ता है। कुछ साल पहले कूड़े-करकट के निष्कासन के एक मामले में कचहरी ने फैसला सुनाया था, *11 सार्वजनिक जमीन पर किसी को अनधिकार प्रवेश करने देने, किसी जेब-करते को इनाम देने के बराबर है। *7 हाल ही में बॉम्बे फर्स्ट के चैयरमैन ने आबादकारों द्वारा किसी दूसरे की जमीन पर बस जाने के बारे में कहा था कि यह तो ठीक वैसा ही है जैसा किसी नानबाई की दुकान से डबलरोटी चुरा लेना।" न तो जेब करतरना और न ही डबल रोटी चुराना

सही तुलना है।*४ यह कहना सही होगा कि “मैं इस जहाज का कपान हूँ, तुम यहाँ सफाई करो, पीतल को चमका दो, मैं तुम्हें पैसे दूंगा। पर तुम यहाँ रह नहीं सकते। यहाँ जगह नहीं है। तुम रात हाँगरों से मेरे समुद्र में तैरते हुए बिता लो। अगर कल सुबह तक तुम बचे रहे तो सुबह आठ बजे काम पर आ जाना। देर मत करना, क्योंकि तुमसे कम तनख्वाह पर और एक दर्जन लोग तैयार हैं।” सो इस तरह अमीर और ज्यादा अमीर होते जाते हैं और गरीब न सिफ्फ बेघर होते हैं बल्कि अपने ही लोगों के साथ मुकाबला करते-करते और गरीब होते जाते हैं।

आम तौर पर माना जाता है कि जो लोग झोपड़ियों में रहते हैं वे वहाँ मुफ्त में रहते हैं। यह गलत है। झोपड़ियों में भी किराया देना पड़ता है। वहाँ रहने वाले शौचालयों व पानी के लिए नगर निगम द्वारा लीए जाने वाली कीमत से ज्यादा पैसे अदा करते हैं। जो सामान वे खरीदते हैं उसके लिए वे चुंगी और बिक्रीकर अदा करते हैं। इस तरह वे भी और नागरिकों की तरह शहर की वित्तीय मदद कर रहे हैं। झुग्गी झोपड़ी बनाने में पैसे लगते हैं। यह पूँजी निवेश या तो झोपड़ी का मालिक करता है या फिर पूँजी निवेशक। ऐसा वे इस उम्मीद में करते हैं कि अनौपचारिक नियमों का पालन होगा और झोपड़ी को गिराया नहीं जाएगा। झोपड़ी में पूँजी निवेश करने वाले को ULCRA *९ या फिर किराया अधिनियम की जटिलताओं से जूझना नहीं पड़ता है। दूसरी सम्पत्तियों की तरह झुग्गी-झोपड़ियां भी खरीदी -बेची जाती हैं। बेशक विवाद की स्थिति में कानूनी मदद नहीं मिल सकती है। अनौपचारिक कानून खरीदार और विक्रेता पर ठीक वैसे ही लागू होते हैं जैसे औपचारिक कानून। आपके गवाह, समुदाय के लोग होते हैं और वे पुलिस और जज की भूमिका अदा करते हैं।

यह एक सच्चाई है कि हमें कम कमाई करने वाले कामकाजी लोगों की जरूरत रहती है। मुंबई में जमीन की कीमतें बहुत ज्यादा हैं। हम इन कामगारों को उनके काम के स्थान के नजदीक जमीन नहीं दे सकते हैं। हम सम्पत्ति की

मिल्कीयत को किस तरह कानूनी जामा पहना सकते हैं? जमीन या सम्पत्ति की मिल्कीयत की ज़रूरी विशेषताएं क्या हैं?

- 1) आपका हक है कि कोई आपकी सम्पत्ति के भीतर न आ पाए। मालिक ही तथ करेगा कि अन्दर कौन आ सकता है (मित्र, ग्राहक) -बाहर किसे रखना है (आम जनता, आवारा लोग) अगर मालिक खुद सम्पत्ति में रहता है तो उसका मूल्य उसी के लिए है।
- 2) सम्पत्ति में वृद्धि करने का अधिकार मालिक को है पर सरकार द्वारा बनाए गए नियमों का पालन करना होगा (ये नियम समय-समय पर बदल सकते हैं) जमीन का इस्तेमाल कैसे हो रहा है, इस पर पाबन्दियां लग सकती हैं (उद्योग या कार्यालय या फिर रिहायश के लिए); कितना विस्तार हो रहा है, ऊँचाई कितनी है, गाड़ी खड़े करने की जगह इत्यादि पर भी बन्दिशें होती हैं।
- 3) सम्पत्ति को अपने वारिस के नाम कर देने का अधिकार।
- 4) सीमित समय तक सम्पत्ति को किराए पर देने का अधिकार। उस, समय -अवधि के समाप्त हो जाने पर किराया बढ़ाने का अधिकार। आम तौर पर समय-समय पर सम्पत्ति के किराए बढ़ते रहते हैं।
- 5) बाजार भाव पर सम्पत्ति बेचने का अधिकार। मूलधन में हुई वृद्धि के मुताबिक स्टैम्प छ्युटी और पंजीकरण छ्युटी और लगाए गए करों की अदायगी करनी होगी। सम्पत्ति बेचते समय अदला-बदली मूल्य भी आंका जाता है - यह भी समय-समय पर बढ़ता रहता है। इन अधिकारों के चलते कुछ जिम्मेदारियां भी होती हैं, जो इस तरह हैं :-
- 6) सरकार को कर अदा करने होंगे। इनका सम्बन्ध विकास और जमीन की कीमतों से होता है।
- 7) सम्पत्ति का इस्तेमाल ऐसे हो जिससे पड़ोसियों को कोई दिक्कत नहीं होनी चहिए। स्विटजरलैंड में रविवार के दिन आप अपने बगीचे में कपड़े नहीं सुखा सकते हैं

क्योंकि उस दिन पड़ोसी घर में होते हैं। बावजूद इसके कि कई दिनों के बाद धूप निकली हो। कारण सिर्फ इतना सा है कि पड़ोसी के सौन्दर्य बोध को चोट न पहुँच जाए। यह एक अलिखित कानून है जिसका पालन सख्ती से होता है।

नगर निगम क्षेत्रों में आबादकारों और उनके अधिकारों की समस्या बड़ी गम्भीर है। ऐसे क्षेत्रों में ऊपर लिखे गए (1) से (5) अधिकारों के बारे में क्या हम कह सकते हैं कि अगर कोई (1) अधिकार का उल्लंघन करता है - यानी अगर मालिक अपनी सम्पत्ति की रक्षा नहीं कर पाता है, आबादकारों को रोक नहीं सकता है तो इसका मतलब यह माना जाएगा कि उसे अपनी सम्पत्ति की कोई परवाह नहीं है। इसके चलते वह अधिकार (2) को खो बैठता है - मायने यह कि अपनी सम्पत्ति का विस्तार नहीं कर सकता। ऐसा कम से कम एक सीमा तक लागू होता है। महत्वपूर्ण बात यह है कि (3) के तहत वारिस के नाम सम्पत्ति कर देने के अधिकार पर कोई असर नहीं पड़ा। रही बात अधिकार (4) और (5) की - अपनी सम्पत्ति को किराए पर देना या बेचना - एकदम बेमानी हैं। हाँ अगर, आप में इतनी सब्र या शारीरिक शक्ति है कि आप आबादकार को निकाल पाएं तो बात और है।

टर्की में एक कानून *10 है जिसके तहत कहा गया है कि अगर आप शाम को निर्माण शुरू करते हैं और सुबह सूरज निकलने से पहले उस मकान में प्रवेश कर लेते हैं तो बिना कच्छरी के आदेश के आपको घर से निकाला नहीं जा सकता है और यह भी जरूरी है कि निर्माण के दौरान अधिकारीगण को जानकारी नहीं होनी चाहिए। इस तरीके से इस्तंबुल में अनेक आबादकारी बस्तियाँ बन चुकी हैं। मुंबई में, धीरे-धीरे ही सही सरकार मानने लगी है कि आबादकारों को जहां वे रहते हैं वहाँ रहते चले जाने का अधिकार है। बेशक इस बीच बहुत बार मकान गिराए गए हैं परं धीरे-धीरे स्थिति को मान्यता मिल गई है। अब स्थिति यह है कि 1995 से पहले बनी झुग्गी-झोपड़ियों को गिराया नहीं जा सकता है।

जमीन के मालिक के साथ समझौता हो गया है कि वह अपनी सम्पत्ति का विकास करके अतिरिक्त इमारतें और मंजिलें बना सकता है शर्त सिर्फ इतनी है कि झुग्गी-झोपड़ी में रहने वाले को वह पक्का मकान देगा। सम्पत्ति का मालिक इन इमारतों को खुले बाजार में बेचने का हकदार होगा। जब यह निर्माण पूरा हो जाए तब जमीन सहित मकान की मिल्कीयत समिति को सौंपनी होगी। यह योजना काफी हद तक असफल रही है। (सात सालों में सिर्फ 26,000 आबादकार परिवार को घर मिले हैं जब कि लक्ष्य 8,00,000 का था) महत्वपूर्ण बात यह है कि जिस जमीन पर आबादकार रहते हैं उसके एक हिस्से के बे मालिक होते हैं। मूल मालिक के हक जरा धुंधले हैं, जो पहले अनौपचारिक नियम थे वे अब कानून रहक बन गए हैं। आबादकार जहां गैर-कानूनी ढंग से रहते थे अब वे कानून उस जमीन के मालिक बन जाएंगे।

झुग्गी-झोपड़ी पुनर्वास नीतियों के चलते एक प्रश्न उठता है (यह प्रश्न तो कभी उठना ही नहीं चाहिए था) क्या झुग्गी-झोपड़ी निवासियों को मुफ्त में पक्के घर मिलने चाहिए और वह भी उसी जगह पर जहां वे रह रहे हैं? यह हक इन लोगों को कैसे मिला? ऐसा इसलिए हुआ क्योंकि पहले कभी इन लोगों की आवासीय समस्याओं पर गौर नहीं किया गया। यह सब मानवीय नीतियों के आधार पर किया गया। यह सब तो ठीक है पर उन्हें पक्के घर बना कर मुफ्त में देना गैरजरूरी और बेतुका है। इसका निर्वाह करना मुश्किल काम है। ऐसे कार्यक्रम सिर्फ अधिक मूल्यवान इलाकों में ही सफल हो सकते हैं। वैसे भी देखा जाए तो यह सरासर फालतू में लोक-प्रियता के लिए किया गया काम माना जाएगा। इसके तहत कुछ भी ठोस हासिल करने की मंशा नहीं है। यह तो बस साठ लाख जोड़ी आँखों के सामने मुफ्त मकान का एक झूठा सपना दिखाने जैसा है। सब जानते हैं कि यह संभव नहीं है। ऐसा कभी होगा नहीं।

हमें जरूरत है वास्तविक नजरिए की। आबादकार अने मकान बनाने के लिए सक्षम हैं। उन्हें सस्ती या मुफ्त जमीन

दिलवा दें, वित्तीय सहायता का इन्तजाम हो जाए, मकान वे खुद बना लेंगे। हाँ इतना जरूर है कि ऋण पर दिए गए धन को अगर लौटाया नहीं जाता तो उनसे घर की मिल्कीयत छिनने का इन्तजाम होना चाहिए।

अब हम आबादकारों के लिए मकान बनाने की नीति का ढांचा तैयार कर सकते हैं:

- 1) आबादकारों के जहाँ कहीं भी पांव जम चुके हैं वहाँ उन्हें मकान बनाने दिया जाए। बसने की तारीख कीशर्त नहीं होनी चाहिए। हाँ, वे वहाँ कम से कम एक साल से रह रहे हों। जिस जमीन पर वे मकान बनाएंगे उसकी मिल्कीयत उनकी नहीं होगी। हाँ उन्हें वहाँ बसने-रहने का हक होगा। हम इस रिहायश के अधिकार को मानते हैं। इस तरह के अधिकारों का लिखित प्रमाण होना जरूरी है। किराए पर देने या बेचने का अधिकार होगा पर कैपिटल गेन्स सहित दूसरे कर भी अदा करने होंगे।
- 2) केन्द्रीय सरकार की जमीनों सहित सभी आबादकारी जमीनों पर बिजली, पानी, मलव्यवस्था और कूड़ा-करकट उठाने की सुविधाओं का अधिकार होगा। इन सुविधाओं के लिए बाकी लोगों की तरह भुगतान करना होगा। रिहायशी अधिकार सिर्फ तभी दिए जा सकेंगे जब आबादकार इन सेवाओं के लिए भुगतान करने की स्वीकृति दे देंगे (चाहे ये सेवाएं शुरू हुई हैं या नहीं यह मंजूरी देनी होगी)।
- 3) जमीन की मिल्कीयत मूल मालिक के नाम ही रहेगी। अगर वह सम्पत्ति को विकसित करना चाहता है और वहाँ आबादकार एक बाधा है तो उसे भोगाधिकार खरीदने होंगे। बेचने के लिए, कई तरह के तरीके हैं। एक है सीधे, बेचने के सम्पत्ति में रहने वाला व्यक्ति उसे छोड़ दे या फिर शर्त सहित बिक्री के लिए आपसी समझौता करके वहाँ रह रहा व्यक्ति दोनों पक्षों को मंजूर शर्तों पर उसे खरीद लेता है (इस तरीके में वहाँ रह रहा व्यक्ति अदला-बदली मूल्य के मुकाबले इस्तेमाल

मूल्य ज्यादा रखता है। ऐसा भी हो सकता है कि आबादकार मालिक से सम्पत्ति खरीद ही ले। क्योंकि सम्पत्ति को गिरवी रखा जा सकता है। वित्तीय एजेसिंयां खरीदारी में मदद करने को तैयार हो जाएंगी।

- 4) पुनः विकास के लिए कोई विशेष छूट नहीं दी जाती है। विकास के लिए सब पर एक समान नियम लागू होते हैं। बेशक अलग-अलग इलाकों के लिए नियम अलग हो सकते हैं। लेकिन एक इलाके में विकास के लिए नियमों मिल्कीयत और पहले वाली दखलकारी से कोई ताल्लुक नहीं होता है। सम्पत्ति चाहे किसी को दे दी गई हो *11 या न दी गई हों, उन पर आबादकार का कब्जा हो या फिर वहाँ कोई बाधा न हो, वह टूटी-फूटी या अच्छी हालत में हो, नियम हर हाल में एक जैसे रहते हैं।

किराएदार

बहुत से लोग जो झोपड़ियों में रहते हैं, और अच्छी खासी नौकरियां करते हैं (एक उदाहरण है पुलिस कॉन्स्टेबल और इन्स्पेक्टर) बड़ी राजी-खुशी से किराए के पक्के मकानों में रहना चाहेंगे लेकिन शर्त यह है कि मकान किराए पर मिल जाए। 1999 में राज्य सरकार ने किराया कानून लागू करके किराए के मकानों के मिलने की संभावनाएं ही खत्म कर दीं। ऐसा कम किराए वाले मकानों पर ज्यादा लागू होता है। आजादी के बाद मुंबई में सभी मकान खुद रहने के लिए बने थे। अगर किसी को कुछ समय के लिए मुंबई से बाहर जाना पड़ता तो वह मकान किराए पर कभी नहीं देता था। जितने भी मकान दशकों पहले किराए पर दिए गए थे उनकी संख्या उतनी ही है जितनी तब थीं और ये सब अवरुद्ध किराए पर हैं।

1999 में किराया अधिनियम बदला गया तो मकान एक साल से कम समय के लिए किराए पर दिए जाने लगे *12 एक पूरी प्रक्रिया जिसके तहत किसी किराएदार को तुरंत बेदखल किया जा सकता है। कचहरियों में तो लम्बे समय तक मामले धरे रह जाते हैं। लेकिन यह सिर्फ रिहायशी मकानों पर लागू होता है। *13 बेशक इस बदलाव के बाद

अब बहुमूल्य आवासीय सम्पत्तियों को ग्यारह महीनों के लिए किराए पर लिया जा सकता है। इसका एक या दो बार नवीकरण किया जा सकता है। लेकिन अभी भी किराए पर देने के लिए मकान बनने शुरू नहीं हुए हैं। हमारे विकासक/डेवलपर और बिल्डर शहर में बाजार की मांग पूरी करने के लिए उच्च स्तरीय सुख-सुविधा सम्पत्र मकान बनाते हैं। अगर किराया नियंत्रण अधिनियम में सुधार कर दिया जाए तो वे जरूर कम आय वालों के लिए मकान बनाने लगेंगे। अगर किराया नियंत्रण हटा दिया जाए तो वित्तीय संस्थान भी आश्वस्त होकर मदद करने लगेंगे। भुगतान न होने की स्थिति में संस्थान मकान को अपने कब्जे में ले सकता है - भले ही मकान मालिक ने उसे किराए पर चढ़ाया हो।

बेशक जो भी बदलाव किराया अधिनियम में होने चाहिए उनमें कोई विवाद नहीं होगा। न ही वर्तमान अवरुद्ध किराए पर रह रहे किराएदारों पर कोई असर होगा। अधिनियम में जो बदलाव होने चाहिए वे इस प्रकार हैं:

- 1) घोषणा की जाए कि अब के बाद की किराएदारी या उपकिराएदारी पर मानक किराए की कोई धारा लागू नहीं होती - ये चाहे पुराने मकान में हो या नए में (हालांकि यह वर्तमान में रह रहे किराएदारों और उनके वारिसों पर लागू होता है। यह एक नाजुक मामला है और इस में कोई बदलाव नहीं हुआ है) आज की मंजूर एक साल की अवधि को बढ़ा कर सात साल कर देना चाहिए। सरसरी बेदखली की प्रक्रिया हर तरह के परिसर पर लागू होनी चाहिए न कि सिर्फ रिहाएशी क्षेत्र में।
- 2) अगर किसी ने अपनी सम्पत्ति को गिरवी रख कर छूट लिया है और वह बाद में उसे किराए पर दे देता है। और किराएदार भुगतान नहीं करता है तो वित्तीय एजेन्सी उस किराएदार को निकाल सकती है और पुनः उस स्थान *14 पर कब्जा कर सकती है।

यह प्रावधान धोखाधड़ी से बचने बचाने के लिए है। मान लीजिए कोई व्यक्ति अपनी सम्पत्ति को गिरवी रख कर धन

लेता है फिर वह उसे बहुत कम किराए पर लम्बी अवधि के लिए किराए पर चढ़ा देता है। अब उसकी जेब में सम्पत्ति के मूल्य से ज्यादा धन आ चुका है। वह गिरवी की किश्तें अदा नहीं करता। अब सम्पत्ति पर दोबारा कब्जा करना सम्भव नहीं है। क्योंकि किराएदार को निकाला नहीं जा सकता है। जब तक दोबारा सम्पत्ति पर कब्जा नहीं किया जा सकता तब तक कोई आवासीय वित्त संस्था संपत्ति गिरवी नहीं रखेगी। यह आवासीय वित्त संस्थाओं की जिम्मेदारी है कि वह बेकसूर किराएदारों को अनैतिक मकान मालिकों से बचाए। उन्हें इकट्ठे और व्यक्तिगत स्तर पर इस दिशा में काम करना चाहिए। वह मिलकर आसानी से सुलभ वेबसाइट बना सकते हैं जिसमें हर एक गिरवी सौदे की जानकारी दर्ज हो।

जब कोई संपत्ति किराए पर दी जाती है तब मालिक चाहता है कि उसका रखरखाव ठीक से हो। अगर उसकी हालत अच्छी होगी तो उसे ज्यादा किराया मिलेगा अगर वह उसकी हालत और अच्छी कर देता है तो और ज्यादा किराया मिलेगा। जैसे-जैसे किराए बढ़ते हैं वैसे -वैसे संपत्ति का मूल्य भी बढ़ता है। संपत्ति का मालिक दोनों मूल्यों में बृद्धि चाहता है। इसलिए वह सुनिश्चित करता है कि वह अपनी संपत्ति की देखभाल करे और उसमें सुधार करता रहे।

अवरुद्ध किराए पर रहने वाले लोग आज क्यों टूटे-फूटे, जीर्ण-शीर्ण मकानों में रहे हैं? अगर हम उनके हालात को ध्यान से देखें तो साफ हो जाता है कि सरकार ने अभी तक पचास साल पहले वाले किराया अधिनियम और अवरुद्ध किरायों के तहत तय किरायों को लागू किया हुआ है। इस तरह सरकार ने सम्पत्तियों के किराये में दखल दिया है। आज जिन सम्पत्तियों का किराया बाजार में उपलब्ध मूल्यों के मुताबिक बढ़ाया नहीं जा सकता है उनमें मालिक के अधिकार भी गायब हो गए हैं। बाजार भाव के मुताबिक किराया बढ़ाया नहीं जा सकता है। इसलिए इन सम्पत्तियों के बाजार भाव भी कम हैं। इमारत की ठीक-ठाक मरम्मत और रखरखाव की जिम्मेदारी मकान मालिक की होती है। अवरुद्ध किरायों के

चलते इमारत का मालिक ठीक से देखभाल नहीं करवा सकता है। किराएदारों पर मकान की मरम्मत का जिम्मा डालने के बजाए समाजबाद के चलते सरकार ने एम.एच.ए.डी.ए. *15 या अन्य एजेन्सियों के माध्यम से अपने ऊपर ले ली। इस तरीके से बात बनी नहीं। इसी कारणवश पुरानी इमारतों की हालत बद से बदतर हो रही है। क्योंकि इनका कोई 'मालिक' नहीं है। इमारत के मालिक के पास मरम्मत पर पैसा लगाने का एक भी कारण नहीं है। किराएदार का तर्क है कि मकान की मरम्मत, रख रखाव मकान मालिक की जिम्मेदारी है। सरकार भी मकान मालिक की जगह खर्चा उठाना नहीं चाहती है क्योंकि वह तो सिर्फ एक एजेन्सी है।

जिन परिवर्तनों का सुझाव ऊपर दिया गया है उसका एक मतलब यह है कि पुराने किराएदार और उनके वारिस (हमेशा के लिए) वही पहले वाला किराया देते जाएंगे। नए किराएदार के साथ तो ऐसा नहीं होगा। पुरानी किराएदारी की 'पगड़ी' की कीमत तो कम हो जाएगी। लेकिन पुराने किराएदारों को कोई शिकायत नहीं होगी। पुराने किराएदारों के लिए किराए में बहुत कम बढ़ोत्तरी का प्रावधान है। यह किराया सुरक्षा इसलिए नहीं दी गई थी कि अगर वे मकान छोड़ते हैं तो उन्हें कोई वित्तीय इनाम की गारंटी दी जाए। यह भी हो सकता है कि किराएदार मकान छोड़ने के एवज में उचित कीमत मांगे। वह शायद वैकल्पिक मकान की मांग भी रख सकता है। पर उनकी स्थिति उतनी पक्की नहीं होगी जितनी आज है, आज वे अपनी किराएदारी को बेच सकते हैं और उस कीमत का तीसरा हिस्सा मकान मालिक को दे सकते हैं (आजकल यही रिवाज है)

मकान मालिक को ही ज्यादा लाभ होगा। वह कुछ किराएदारों को खरीद सकेगा और उसी इमारत से ज्यादा किराया वसूल सकेगा। किराए तो हमेशा बढ़ते ही जाएंगे इसलिए वह अपनी सम्पत्ति की बेहतर देखभाल करेगा। जब मकान मालिक अपनी सम्पत्ति की बेहतर देखभाल करने लगता है तो स्थिति सामान्य होने लगती है।

द्वीप नगर के पुराने क्षेत्रों में बनी ऐसी इमारतें जो बुरे हाल में हैं उनका क्या किया जाए? इनमें से ज्यादातर इमारतों में साझे शौचालय होते हैं, रोशनी और हवादारी अपर्याप्त होती है, सड़कें संकरी और आम तौर पर गन्दी होती हैं। प्लॉट छोटे-छोटे होते हैं। इन्हें विकसित करने का कोई नियम सुझाया भी जाए तो वह एकदम बेमानी है।

यहाँ मैं (1) डेवलपमेन्ट कंट्रोल रेगुलेशन (डी सी आर) यानी विकास नियंत्रण अधिनियम 33(7) का उदाहरण देना चाहता हूँ। इस नियम के तहत महाराष्ट्र प्राधिकरण (म्हाडा) ने 55.56 वर्ग मीटर के प्लॉट के लिए 10.76 फर्श स्थान सूचक (एफएसआय) *16 मंजूर किया था। यह वार्ड ए के लिए तथ हुआ था *17 ! अगर हम नए निर्माण में सामने की जगह छोड़ कर शेष स्थानों में 1.5 मीटर छोड़ दें तो हमारे पास निर्माण के लिए 29 वर्ग मीटर स्थिंथ क्षेत्र बच जाएगा। लिफ्ट और सीढ़ियों के लिए कम से कम 17 वर्ग मीटर स्थान चाहिए। इस तरह हर मंजिल में 12 वर्ग मीटर जगह बचती है। रहने लायक यह जगह उपयोगी है। इसका मतलब यह हुआ कि हर कोठरी के लिए दो मंजिलों पर 22-22 वर्ग मीटर जगह हो तो सही है। रहने की जगह पहली मंजिल पर, रसोई, नहाने का गुस्सलखाना और शौचालय दूसरी मंजिल पर होगा। ऊपर जाने के लिए साझी सीढ़ियां होंगी। सूचक का हिसाब सिर्फ रहने की जगह पर लागू होगा, सीढ़ियों पर नहीं। उपलब्ध क्षेत्र $55.56 \times 10.76 = 597.8$ वर्ग मीटर है। इसका हर मंजिल पर 12 वर्ग मीटर की दर से इस्तेमाल करने के लिए हमें 50 मंजिलों का ढांचा चहिए। यह ढांचा 29 वर्ग मीटर पर बनेगा अर्थात् ज्यादा से ज्यादा 5 मीटर \times 6 मीटर पदचिह्न जगह पर ढांचा बनेगा। 50 मंजिलों को सहारा देने के लिए बनने वाले ढांचे निचली मंजिलों का फर्श स्थान घेर लेंगे। इस तरह रहने के लिए जगह बचेगी नहीं। बेशक यह अपने आप में हास्यास्पद लगता है। लेकिन नियम 33(7) तो 3 मीटर छोड़े (और ऐसे बहुत से प्लॉट हैं) प्लॉटों के संदर्भ में

एकदम बेतुका है। सो अगर हम दोनों ओर 1.5 मीटर जगह छोड़ते हैं तो कमरा बनाने के लिए जगह बचेगी ही नहीं।

अगर आबादकारों को मुफ्त मकान दिए जा सकते हैं तो किराएदारों को क्यों नहीं? आखिर शहर में उनकी कानूनी स्थिति है। डीसीआर 33(7) की योजना का आधार यही तर्क तो है कि आबादकारों की तरह पुराने किराएदारों की माली हालत इतनी खराब है कि वे अपनी इमारतों के पुनः निर्माण के हकदार हैं। यह जितना गैर-जरूरी लगता है उतना ही दारुण भी। अगर निशुल्क वे 225 वर्ग फुट से कम जगह में रहते हैं तो वे कम से कम और 225 वर्ग फुट के हकदार हैं। निर्माण के बाद, नई इमारत बनाने के बाद वे उसी पुराने किराए पर रहने के हकदार बने रहते हैं। जहां तक आबादकारों के लिए मुफ्त मरम्मत और पुनः निर्माण का सवाल है यह नीति एकदम गैर-जरूरी और अमान्य है। अगर किराएदारों को वित्तीय मदद मिल जाए तो द्वाग्गी-झोपड़ी निवासियों की तरह वह खुद दोबारा निर्माण करवा सकते हैं। अगर इस्तेमाल-मूल्य, अदला-बदली मूल्य से कम है तो वे इमारत बेच भी सकते हैं।

अगर बहुत ज्यादा छोटे प्लॉट हैं तो एक ही विकल्प बचता है। पुनः विकास के लिए एक-एक ब्लॉक पर काम किया जाए। फिर दूसरे ब्लॉक पर। जाहिर है यह बहुत से लोगों की सम्पत्तियां होगी। किराएदारों और मकान मालिकों को एक साथ मिलकर नए सिरे से विकास करना होगा। ऐसा करते समय जो भी दिशा-निर्देश दिए गए हैं उनका पालन होना चाहिए। जरूरत के मुताबिक सड़क चौड़ी करने और गाड़ियां पार्क करने की गुजाइश छोड़नी चाहिए।

इस पूरी प्रक्रिया में स्थानीय अधिकारियों को विस्तृत योजना बनानी होगी। यह काम एक समान 'नियम' बना कर नहीं हो सकता है। सभी संदर्भों को देखना जरूरी है।

किसी भी इलाके में पुनः विकास और सघनता कार्यक्रम चलाने के लिए चार विशेष क्षेत्रों पर निगाह रखनी होगी।

- 1) ढांचागत - विशेष रूप से परिवहन सेवा - सुविधाओं को बढ़ाना जरूरी है। बेशक यह काम सरकारी विभागों का है।
 - 2) पुनः विकास की योजना, अगर कोई प्राचीन इमारत है तो उसकी रक्षा करना, सड़कों को चौड़ा करना, गाड़ियां पार्क करने की जगह, खुले स्थान, अस्पताल, स्कूल इत्यादि जरूरी है। यह भी चिह्नित करना होगा कि आवासीय, व्यावसायिक, सामाजिक ढांचा इत्यादि, कुल निर्मित क्षेत्र और अन्य निर्माण संबंधित दिशा-निर्देश और नियन्त्रण का पालन हो। योजना बनाते समय यह भी देखना जरूरी है कि विकास से होने वाले लाभ को मालिक और वहां रहने वाले लोग कैसे साझा करेंगे। जरूरी है कि यह काम कोई स्थानीय सरकारी एजेन्सी ही करे। वेही हर इलाके की वास्तविक स्थिति से परिचित होते हैं।
 - 3) पुनः विकास का प्रबन्ध करते समय उन निवासियों का भी ध्यान रखना होगा जो उस इलाके में लौट कर रहना और काम करना चाहते हैं। यह काम निजी एजेन्सी बेहतर कर सकती है। एजेन्सी का चुनाव बोली लगाकर होना चाहिए। बोली लगाने वाला बताएगा कि मालिक और रहने वाले को वह कितना धन बाटेगा। कई तरह के वित्तीय समझौते सम्भव हैं। इसमें मकान मालिक और रहने वाले, बिल्डर द्वारा उठाए गए खतरे को साझा करें। बिल्डर द्वारा अन्ततः प्राप्त कीमत से सम्बद्ध खतरा भी शामिल होना चाहिए।
- विवादों के निपटाने के साथ-साथ सहित पुनः विकास का निरीक्षण और मॉनिटर करना सरकार की जिम्मेदारी है।

ऐतिहासिक प्राचीन इमारतें

अब मुंबई में एक सुव्यवस्थित प्रक्रिया है जिससे ऐतिहासिक इमारतों की पहचान संभव हो गई है। ऐसी इमारतों के अहातों में पुनः विकास या विस्तार के लिए, और नए निर्माण करने के लिए इन इमारतों की श्रेणी देखी जाती है। इन

बन्दिशों के चलते किसी तरह के मुआवजे की जरूरत नहीं है। इन इमारतों के संरक्षण - रख-रखाव के लिए अनुदान दिया जाता है या फिर सामान्य करों से छूट की व्यवस्था रहती है। ऐतिहासिक - प्राचीन इमारतों पर लागू बंदिशें सम्पत्ति के मालिकों के लिए अतिरिक्त बोझ बन जाती हैं। निःसन्देह वे नहीं चाहते कि उनकी इमारत प्राचीन-ऐतिहासिक इमारतों की सूची में आ जाए। आदर्शतः तो उन्हें इस सूची में शामिल होकर अपनी इमारतों की बेहतर देखभाल का लाभ उठाना चाहिए। क्या हम उनका रवैया बदलने के लिए कुछ कर सकते हैं?

यह तो रही शहरी पुनः विकास कार्यक्रम में प्रभावित विशेष अभावग्रस्त विभिन्न कोटियों के लोगों के अधिकारों की बात। आइए अब बात करें इस तरह के पुनः विकास से सम्बद्ध नियंत्रण और इससे प्राप्त फायदों में हिस्सेदारी की।

फर्श स्थान सूचक और अन्तरण विकास अधिकार

फर्श स्थान सूचक, सभी मंजिलों के निर्मित क्षेत्र प्लॉट क्षेत्र का अनुपात होता है। रिहायश योग्य फर्श क्षेत्र में कितने लोग रहते हैं यह संख्या उनकी आमदनी पर भी निर्भर करती है। शहरों में और अन्य देशों में भी अमीरों के बजाए गरीब लोग ज्यादा संख्या में भीड़ बनाकर इकट्ठे रहते हैं। महत्वपूर्ण बात यह है कि फर्श स्थान सूचक के नियमन से ही सघनता तय होती है। प्रति वर्ग किलोमीटर में कितने लोग रहते हैं और इसी के चलते पानी की सप्लाई, मलव्यवस्था, ट्रैफिक और परिवहन का इन्तजाम होता है।

आम तौर पर सूचक एक प्लॉट पर ही लागू होता है। 'ग्लोबल एफ.एस.आई.' का इस्तेमाल तब होता है जब हम एक पूरे मुहल्ले की बात करते हैं। इसमें अनेक प्लॉट, सड़कें और अन्य खुले स्थान होते हैं। जब हम ग्लोबल एफ.एस.आई. की बात करते हैं तो हमारा मतलब इलाके में कुल निर्मित क्षेत्र से होता है जिसे इलाके के कुल भूमि क्षेत्र से विभाजित किया जाता है (इसमें सड़कें और खुले स्थान भी शामिल होते हैं) एक व्यक्ति के प्लॉट का सूचक पड़ोस के प्लॉट पर लागू

सूचक से अलग हो सकता है। लेकिन जब तक इलाके का ग्लोबल एफ.एस.आई. नहीं बदलता तब तक इलाके के ढांचे पर कोई मांग नहीं बदलेगी। वर्तमान में हमारे विकास नियंत्रण नियम (टीडीआर डेवलपमेंट कंट्रोल रेगुलेशन्स) द्वारा शहर में 1.33 और उपनगरों में 1.0 सूचक लागू करते हैं। सूचक नियंत्रण लागू होने से बहुत पहले द्वीप नगर का निर्माण हो चुका था। इस तरह विभिन्न इलाकों में अलग-अलग फर्श स्थान सूचक लागू हैं। इसी कारणवश शहर बहुत आकर्षक स्थान है। अगर हमारे उपनगर उबाऊ या एकस्वरता से भरे हैं तो सारी गलती फर्श स्थान सूचक की है। यह बहुत दुर्भाग्यपूर्ण है कि नई मुंबई के आयोजकों ने उसी नियम का पालन किया जबकि उसकी कोई जरूरत न थी। नई मुंबई में सीआयडी कं. *18 यानी शहर और औद्योगिक विकास नियम ही पूरी जमीन का मालिक है। नियम प्लॉटों की नीलामी कर सकता था और अपनी इच्छानुसार फर्श स्थान सूचक लागू कर सकता था। इस तरह रेल्वे स्टेशनों के आस-पास बड़ी संख्या के लोगों के लिए परिवहन का इन्तजाम हो सकता था। जिन स्थानों पर कार या साइकिल से पहुंचा जा सकता है वहां कम भीड़-भाड़ वाले इलाके विकसित किए जा सकते थे। इस तरह शहरी परिदृश्य अधिक समृद्ध और सुरुचिपूर्ण बन सकता था। दरसल ग्लोबल एफ.एस.आई. पर ध्यान केन्द्रित किया जाना चाहिए था। शहर की परिधि के पास कम सघनता से और रेल्वे स्टेशनों के नजदीक ज्यादा बंगले बनाते तो बेहतर था।

नियम के पास इतना धन नहीं था कि वह सार्वजनिक इमारतें बना सके। इसलिए अंतरण विकास अधिकार (टीडीआर ट्रान्सफरेबल डेवलपमेंट राइट्स) नियम बनाया गया था। इस तरह प्लॉट के मालिक को उस लाभ से वंचित किया जा रहा था जो वह प्लॉट पर इमारत बना कर कमा सकता था। इस तरह उसको आगे चलकर फर्शस्थान सूचक नियम को (टीडीआर ट्रान्सफरेबल डेवलपमेंट राइट्स) अन्तरण विकास अधिकार में बदला जाएगा। अर्थात् सूचक नियम के तहत उसको मिलने वाले

निर्माण अधिकार किसी और को किसी दूसरे निर्माण के लिए मिल जाएंगे। कहां और किस हद तक अन्तरण विकास अधिकारों का इस्तेमाल किए जा सकेंगे इस पर बन्दिशें थीं। शर्तें इस प्रकार थीं - अगर अतिरिक्त निर्मित फर्श स्थान पर पड़ने वाले अतिरिक्त निर्माण का बोझ पहले का ढांचा सह सकने योग्य हो तभी यह सौदा हो सकता है।

तभी से अन्तरण विकास अधिकार नियम का दुरुपयोग हो रहा है। पहले जब मालिक अपनी जमीन सार्वजनिक इस्तेमाल के लिए देता था तो इस नियम के तहत उसे मुआवजा मिलता था। अब इस नियम का इस्तेमाल 'प्रोत्साहन' - जो नकदी के बराबर है - के रूप में हो रहा है। जमीन के मालिक या उसके बिल्डर साझेदार को आबादकारों को मुफ्त में घर और अवरुद्ध किराए पर रहे किराएदारों को मुफ्त में पुनः निर्माण के लिए मना लिया जाता है। यह राज्य सरकार की एकदम अमान्य नीतियों की मदद के लिए किया जा रहा है। बेहद दरियादिली से किन्हीं कारणों से यह अधिकार जब दिया जाता है तो दिए जाने वाला और प्राप्त होने वाला प्लॉट वही होता है। इस तरह ढांचागत व्यवहार्य को पूरी तरह से नजर अन्दाज किया जाता है।

पहले से ही निर्मित स्थानों में ढांचागत क्षमता बढ़ाना मुश्किल हो जाता है। सड़कों की क्षमता बढ़ाना विशेष रूप से मुश्किल होता है। अगर सड़कों को चौड़ा करना कठिन काम है तो इस काम के दौरान सबसे ज्यादा नुकसान पटरियों का होता है। बड़े पैमाने पर परिवहन सुविधाएं बढ़ाना भी मुश्किल हो जाता है। किसी भी इलाके में स्थानीय स्तर पर टी.डी.आर. नियम के लागू होने के फलस्वरूप वहां अधिक संख्या में लोग रहने लगेंगे। इसका मतलब यह होगा कि अस्पतालों, स्कूलों, कॉलेजों, अनिश्चयन ब्रिगेडों, पुलिस स्टेशनों, पार्कों और बगीचों की मांग बढ़ जाएंगी। खुले हाथों से बांटे गए इन अधिकारों के चलते खर्च वर्तमान नागरिक वहन करते हैं। इसके फलस्वरूप गुणवत्ता और ढांचे की पर्याप्ति ब्रष्ट हो जाती है। इसके नतीजों से बचा नहीं जा सकता है। अगर

किसी इलाके में प्रति वर्ग किलोमीटर अधिक संख्या में लोगों को बसाना चाहते हैं तो हमें बढ़ी हुई संख्या के लिए परिवहन का उचित इन्तजाम करना होगा। इसके अलावा हमें सब जरूरी सामाजिक और अन्य जरूरतों का इन्तजाम करना होगा। जरूरी नहीं है कि जितना भी फर्श क्षेत्र किसी प्लॉट को दिया जाए वह सभी प्लॉटों को भी दिया जाए। ग्लोबल फर्श स्थान सूचक को नियंत्रित करना जरूरी है। यही ढांचे से बाधित है। ग्लोबल सूचक के भीतर व्यक्तिगत प्लॉट के सूचक, बिना पूरा सन्तुलन बिगड़े, अलग-अलग हो सकते हैं।

इस तरह की योजना को लागू कैसे किया जा सकता है?

अभिशासन और योजना प्रक्रिया

वर्षों से राज्य सरकार ने शहरी योजना प्रक्रिया को बाधित रखा है। शहरी विकास के संदर्भ में सरकार झूठे वायदे करती रही है। इस तरह नगरपालिका के सब काम क्षय-ग्रस्त होते रहे हैं। यह मान लिया गया है कि पूरी प्रक्रिया 'नियम' बनाने पर आ कर थम जाती है : सन्तोषजनक शहरी विकास के लिए विकास नियंत्रण नियमों (डीसीआरस) के अहस्तक्षेप के नियमन से सन्तोष जनक नतीजे मिल सकते हैं : और यह भी कि नगर पालिका से सलाह-मशवरा करने की जरूरत नहीं। यह भी कि विकास की मंजूरी के लिए किसी ढांचे पर विचार करने की जरूरत नहीं और किसी भी तरह की योजना बनाना फालतू बात है।

स्थानीय क्षेत्रों में नीतियों और नियमों को बनाने और शहरी विकास की योजना दुबारा बनाने के लिए पहला कदम है - स्थानीय क्षेत्र की योजना को अनिवार्य घोषित कर दिया जाए। यह राज्य सरकार की गतिविधियों के दायरे में नहीं आना चाहिए। यह सरकार की गतिविधियों के दायरे में नहीं आता है। यह उसकी क्षमता के बाहर है और इतना विस्तृत काम है कि इसे नहीं किया जा सकता है। जरूरी है कि इसे कोई स्थानीय एजेन्सी करें। *19

स्थानीय क्षेत्र योजना का मतलब है कि योजनाएं हर इलाके में केन्द्रित होंगी। मुंबई में एक विशेष इलाका द्वीप नगर

वार्ड में हो सकता है - उपनगर के वार्ड बहुत बड़े होते हैं। सम्भवतः इन्हें छोटी इकाइयों में विखंडित करना चाहिए। ऐसा शायद द्वीप शहर के लिए भी करना होगा ताकि योजना पूरी तरह बन जाए।

अगला कदम - या फिर स्वतंत्र पहला कदम - होगा एक ऐसा अलग ढांचा तैयार करना जिससे एक संपूर्ण और स्थानीय वृद्धि की योजना बन जाए। एक बार ऐसा हो जाए तो हमें पता लग जाएगा कि उस इलाके में कितने अतिरिक्त लोग बस सकते हैं। इतना सब करने के बाद और वर्तमान ग्लोबल सूचक की जानकारी सहित हम एक नया अनुमोदित ग्लोबल सूचक तय कर सकते हैं। इलाके में कुल निर्माण योग्य फर्श स्थान का इस्तेमाल संभव है। यह तय करने के लिए यह जानना जरूरी है कि इलाके में खुले स्थानों सहित कुल कितना ढांचा मदद कर सकता है। किसी एक इलाके में कितने स्थान में निर्माण करने दिया जाए और उसका वितरण कैसे हो? यह नियंत्रण जरूरी है। उदाहरण के लिए हम कह सकते हैं कि रेल्वे स्टेशनों के नजदीक फर्श स्थान देना बेहतर है। जिन जगहों पर पहुंचना आसान नहीं वहाँ ऐसा करने में दिक्कत होगी। स्थानीय नियोजन इन सब आकारों और नियंत्रणों को तय करता है।

आगे हम कहते हैं फर्श स्थान सूचक (एफएसआय) और अन्तरण विकास अधिकार (टीडीआरस) अंतर्बदल हैं। आज द्वीप नगर में हर एक प्लॉट के 1.33 के मूल सूचक को उस प्लॉट पर इस्तेमाल करना होता है। सूचक और यह अधिकार इलाके में एक निश्चित फर्श स्थान पर निर्माण करने की अनुमति देते हैं। रिहायश और ढांचागत प्रभाव के संदर्भ में क्या फर्क पड़ता है कि यह निर्माण इस प्लॉट पर हुआ या किसी और पर?

महत्वपूर्ण है कि किसको क्या मिला। निष्पक्षता नाम के लिए संभावित व्यवस्था एक सम्भावना यह है-

- 1) प्लॉट के किसी एक मालिक को द्वीप नगर में 1.33 का सूचक या अन्तरण विकास अधिकार (दोनों की शर्तें

बराबर हैं) और उपनगर में 1.0 मिलता है।

- 2) किसी अवरुद्ध किराए वाली इमारत के मालिक को द्वीप नगर में 1.33 का विकास अधिकार मिलता है या उपनगर में 1.0 मिलता है।
 - 3) एक किराएदार को उसके फर्श क्षेत्र के बराबर का अन्तरण विकास अधिकार मिलता है। जब वह इस इमारत को छोड़ेगा तो उसे अन्तरण विकास अधिकार का प्रमाण-पत्र मिलेगा।
 - 4) एक आबादकार को उसकी झोपड़ी के बराबर क्षेत्र और अटारी के एक हिस्से के बराबर जमीन या क्षेत्र मिलता है। साथ ही मिलता है एक विकास अधिकार का प्रमाण-पत्र। प्लॉट के मालिक को सामान्य सूचक और ऊपरलिखित (1) के अनुसार 1.33 या 1.0 विकास अधिकार का प्रमाण-पत्र मिलेगा।
 - 5) ऐतिहासिक-प्राचीन इमारत के लिए मालिक को सामान्य फर्श स्थान सूचक ठीक वैसे ही मिलेगा जैसे ऊपर (1) में अंकित है। प्राचीन इमारतों पर लागू नियमों के चलते उसे फर्श स्थान सूचक में बोनस भी मिलेगा जैसे-जैसे वह अपनी पुरानी इमारत की मरम्मत - देखभाल करेगा वैसे-वैसे उसे यह बोनस किश्तों में मिलेगा।
- यह तो हुए चार श्रेणियों में बंटे वे लोग जो वर्तमान में इन इमारतों में रह रहे हैं। नए आकर रहने वाले लोगों की पांचवीं श्रेणी है जो फर्श स्थान सूचक के हकदार हैं और वे हैं :
- 6) स्कूलों, कॉलेजों, अस्पतालों और अन्य समाजिक ढांचागत सुविधाओं को इनकी जरूरत और इलाके में कमियां दूर करने के हिसाब से अन्तरण विकास अधिकार दिया जाता है। ये इन अधिकारों को आसानी से किसी और को नहीं दे सकते हैं। उसी इलाके में इन अधिकारों का उपयोग करना होता है। इसका मतलब यह है कि इन्हें इलाके में जमीन मुफ्त में मिल जाती है। इन्हें सिर्फ निर्माण का खर्च बहन करना होता है।

और अन्त में

- 7) सरकार उस इलाके में जब जरूरत हो अन्तरण विकास अधिकार बेच सकती है। लेकिन ऐसा ध्यान से करना होता है जिससे बाजार भाव न गिरें। इस तरह एकत्रित धनराशि से ढांचागत वृद्धि होनी चाहिए।

हम यह भी कह सकते हैं :

- 8) जमीन का कोई मालिक अपना प्लॉट सार्वजनिक प्राधिकरण को दे देता है उसे एक छोटा-सा बोनस अन्तकरण विकास अधिकार मिलता है। जनता को खाली पड़ी जमीन का सार्वजनिक इस्तेमाल करने के लिए प्रेरित किया जाता है।

हमारा यह कहना है कि किसी प्लॉट पर निर्माण की कोई निर्धारित सीमा नहीं है। शर्त सिर्फ यह है कि इलाके के किन्हीं हिस्सों में योजना बनाते वक्त कोई बन्दिशें अगर लगाई गई हों तो उनका पालन करना होगा। जरूरत सिर्फ इतनी है कि प्लॉट पर निर्माण करने वाले के पास प्रस्तावित निर्माण के लिए पर्याप्त संख्या में अन्तरण विकास अधिकार प्रमाण-पत्र होने चाहिए। उसे कुछ नियमों का पालन करना होगा। जिनका सम्बन्ध इनसे है - कोई रुकावट, जरूरी खुले स्थान, पार्किंग स्थान और आग से सम्बद्ध नियम।

आर्थिक सहायता और बेहद गरीबों के लिए घर

शहर में लोगों की एक जमात ऐसी भी है कि आप उन्हें मुफ्त जमीन दे भी दें तो भी वे अपना मकान नहीं बना सकते हैं। उन्हें मकान बनाने के लिए धन का इन्तजाम कर भी दो तो भी उन्हें कोई फर्क नहीं पड़ने वाला है। इनकी गिनती बहुत कम है और ये झोपड़ियों में रहते हैं। हम इन्हें सिर्फ नजरअन्दाज कर सकते हैं। इनको सिर्फ पानी, सफाई प्रबन्ध और कूड़ा - करकट हटाने की सेवाएं दिलवाना जरूरी है। इसके अलावा इन्हें काई मदद नहीं चाहिए। आबादकारों का यह बहुत छोटा समुदाय है। आशा करनी चाहिए कि गुजरते वक्त के साथ कभी न कभी ये इतना कमा लेंगे कि एक दिन ये अपने घरों में चले जाएंगे। अगर अनुदान दिया जाता है तो जरूरी है कि हर

एक मामले में उस परिवार की आय के मुताबिक रकम तय हो। ऐसा किसी विशेष निर्मित मकान की श्रेणी में नहीं होना चाहिए।

पुनः निर्माण और पुनर्वास के लिए वित्तीय सहायता

मकान के लिए वित्तीय सहायता लेने के लिए जरूरी है कि बाकीदारी के मामले में बिना देरी किए मकान दोबारा हासिल करने की क्षमता। हाल में एसएआरएफएइस एक्ट *20 के फलस्वरूप पुनः मिल्कीयत हासिल करने में काफी मदद मिली है। उधार लेने वाले बाकीदारों पर हितकर असर पड़ा है। अगर आप किराए पर लिए-दिए जाने वाले मकान बनाना चाहते हैं (मुंबई को इसकी बहुत जरूरत है) तो हमें मकान दोबारा हासिल करने में आसानी रहनी चाहिए। मुंबई में किराए के मकानों की जरूरत ज्यादातर मध्यवर्गीय और कम आय वाले लोगों और बहुत से ऐसे लोगों को है जो द्वार्गी-झोपड़ियों में रहते हैं। सम्पत्ति में मालिक खुद रहता हो या फिर किराए पर दी हो तो उस पर पुनः मालिकाना पाना सम्भव होना चाहिए।

चेतावनी

उक्त प्रस्ताव यह मानकर दिए गए हैं कि प्रशासन साफ-सुथरा होगा और शहर की आवासीय समस्याओं का हल करने के लिए राजनैतिक इच्छा होगी। दोनों ही मान्यताएं वास्तविक नहीं हैं फिर भी जो ऊपर कहा गया है उससे उम्मीद होती है कि समस्या हल हो सकती है। मुंबई की आवासीय समस्याओं को ले कर जितनी भी बहस होती है उसे लेकर हमें नाउम्मीद और दुखी नहीं होना है। समस्याओं को पहचान लेना शयद उनका हल ढूँढ़ लेने की दिशा में पहला कदम है।

सबसे पहले हमें यह नहीं मानकर चलना चाहिए कि सब राजनेता आवासीय स्थिति को सुधारना चाहते हैं। यह एक सच्चाई है कि विगत में मुख्य मंत्रियों ने शहरी विकास के आदेशों पर हस्ताक्षर करने में फाइल को रोके रखा था। वे हस्ताक्षर करने से पहले अपने बिल्डर दोस्तों को प्रस्ताव की विषय-सूची दिखाना चाहते थे। हमारे बिल्डर बेशक निर्माण

के क्षेत्र में कितने ही सक्रिय क्यों न हों पर वे इतने चतुर तो जरूर हैं कि जनते हैं कि कमियों की स्थिति में उन्हें ज्यादा लाभ है। काम जितना कम होगा, लाभ उतना ही ज्यादा होगा। इनमें से बहुत कम ऐसे हैं जो चाहेंगे कि बाजार में सस्ते मकानों के लिए जमीन उपलब्ध हो। यह जमीन बेशक लवणकच्छ या बन्दरगाह न्यासों या फिर कहीं भी क्यों न हो। केन्द्र ULCRA यानी शहरी जमीन (उच्चतम मूल्य और नियम) अधिनियम 1976 को निरस्त कर दिया है पर राज्य सरकार ऐसा करने को तैयार नहीं है। अगर शहर के बिल्डर चाहते तो अब तक यह अधिनियम जरूर निरस्त हो जाता। अब हमें अपने बिल्डर मित्रों को समझाना होगा कि महंगे मकानों के अवसर और जरूरतें कम हो गई हैं और इसके बदले कम और मध्य आय वाले किराए के मकानों की जरूरत बढ़ रही है। इसके लिए आवासीय वित्त भी उपलब्ध है।

अफसरशाही भ्रष्टाचार के विरुद्ध सिर्फ एक ही इलाज सम्भव है और वह है सूचना और फैसले करने की प्रक्रिया में पारदर्शिता। एक ऐसी वेबसाइट होनी जरूरी है जो आम जनता को भी उपलब्ध हो। इसमें योजनाओं की पूरी जानकारी होनी चाहिए ताकि शहर के निवासी इस पर निगाह रख सकें। अलग-अलग समय पर होने वाली बहसों, योजना प्रक्रियाओं में नागरिकों को भी शामिल किया जाना चाहिए। इस तरह कानूनी झमेलों और कचहरियों के चक्करों से बचा जा सकता है।

निष्कर्ष

ऊपर दिए गए सुझावों में कुछ नीतियों के सुझाव दिए गए हैं जिनके चलते शहर के सब प्रभावित लोगों, आबादकारों, अवरुद्ध किराए पर रहने वाले किराएदारों, ऐतिहासिक प्राचीन इमारतों के मालिकों और सामान्य सम्पत्ति मालिकों को निर्माण अधिकारों के माध्यम से पुनः विकास प्रक्रिया में साझेदारी मिल सकती है। जिस इलाके में ये अधिकार अर्जित किए गए हैं वहाँ इन्हें खरीदा - बेचा जा सकता है। ऐसा किन्हीं मनोनीत इलाकों में भी सम्भव होगा। हाँ, नियम अलग-अलग लागू

होंगे। जरूरी मार्गदर्शक मान्य होगा वह है इलाके में निर्मित फर्श स्थान उपलब्ध करवाए जाने वाले समाजिक और भौतिक ढाँचे से समरूपता हो। इलाके में व्यक्तिगत प्लॉटों में एक समान सूचक लागू करने के स्थान पर ग्लोबल सूचक लागू किया जाएगा। इलाके और ढाँचे की अनुमोदित टी.डी.आर. प्राप्त करके मालिक अपनी इच्छानुसार सूचक के तहत निर्माण कर सकता है। निर्माण संबंधी, सब सौदे और निर्माण संबंधी, सब जानकारियां पारदर्शी होंगी। स्थानीय अधिकारी के स्तर पर इलाका सम्बद्ध योजना विकेंद्रित होगी। इसके मुआयने और योजना प्रक्रिया में सार्वजनिक भागीदारी होगी।

टिप्पणी:

- *1 बॉम्बे फर्स्ट मैकिन्से की रिपोर्ट 'विजन मुंबई' में मुंबई को विश्व स्तर का शहर बनाने के सुझाव हैं। 32 पृष्ठों का दस्तावेज 2003 सिंतंबर को जारी किया गया था।
- *2 हर प्रासंगिक मसले पर उत्तम विचार-विमर्श के लिए देखें - ऑक्सफोर्ड युनिवर्सिटी प्रेस द्वारा 2000 में प्रकाशित शिओमो अॅन्जल, हॉउसिंग पॉलिसी मैर्टर्स
- *3 महाराष्ट्र सूचना कानून के तहत जानकारी हासिल करने के अधिकार के तहत 24.1.05 को पुलिस कमिशनर, मुंबई से प्राप्त उत्तर पर आधारित जानकारी
- *4 ऊषा रामनाथन, डिमोलिशन ड्राइव, ईपीडब्ल्यू 2 जुलाई, 2005 पृष्ठ 2908
- *5 रोबोर्ट नीयूवर्थ, 'शेडो सिटीज', रुटलेज 2005, पेज....177
- *6 1997 के बाद हजारों नहीं तो सेकड़ों किसानों ने आत्महत्याएं की हैं। क्योंकि वे अपनी आर्थिक स्थिति की सच्चाई का सामना नहीं कर पाए।
- *7 सुप्रीम कोर्ट का अलमित्रा पटेल मामले में फैसला (2008) पैरा- 14
- *8 1985 में ओला टैलिस मामले में सुप्रीम कोर्ट के फैसले का एक हिस्सा है - 'प्रार्थी द्वारा किए गए अतिक्रमण किन्हीं अनिवार्य परिस्थितियों के कारण किए गए हैं।

- ऐसा उन्होंने किसी पसंद से नहीं किया। मजबूरी में वे पटरियों और द्वागी-झोपड़ियों में घर बना लेते हैं। वे कोई अपराध नहीं करना चाहते, न ही किसी का आमान या किसी को नाराज करना चाहते हैं। यह पीनल कोड की धारा 141 के तहत 'अपराधिक अतिक्रमण' की सारसु व्याख्या है।
- *9 शहरी जमीन (उच्च-क्षेत्र और नियम) अधिनियम (ULCRA) 1976
 - *10 सी रोबर्ट नीयूवर्थ, 'शोडो सिटीज', रुटलेज 2005, पेज....8.
 - *11 ये वे इमारतें होती हैं जहां सरकार किराएदारों से उपकर नियमित रूप से वसूलती है। ऐसा इस उम्मीद से किया जाता है कि इस तरह एकप्रित धन से जब जरूरत हो इमारतों की मरम्मत करवा सकते हैं।
 - *12 महाराष्ट्र किराया नियंत्रण अधिनियम 1999 (महाराष्ट्र अधिनियम संख्या xviii 2000 धारा 6)
 - *13 वही 24
 - *14 1999 की अमरीका के स्प्रीम कोर्ट का फैसला डूले.जे. द्वारा दिया गया था। वरमोट में किराएदारों और आवासीय वित्त कंपनी के बीच वरमोट के निवासी किराया समझौता अधिनियम 1985 के तहत दिए गए फैसले का एक भाग इस प्रकार है 'अगर मकान को लीज पर देने से पहले गिरवी रखा गया हो तो किराएदार के अधिकार मालिक से ज्यादा नहीं हो सकते हैं। इस तरह वित्तीय कंपनी के किराएदार के प्रति वही अधिकार हैं जो गिरवी रखने वाले के हैं। मैं एच.डी.एफ.सी. के सुधीर झा का आभारी हूँ जिसने मेरा ध्यान इस ओर आकर्षित किया।
 - *15 महाराष्ट्र आवास और क्षेत्र विकास प्राधिकरण
 - *16 एफएसआय को कई शहरों में एफएआर कहते हैं

बेशक दोनों का एक ही मतलब है। सब मंजिलों के निर्मित क्षेत्र को प्लॉट के क्षेत्र से विभाजित किया जाता है। मुंबई में सूचक लागू करते समय सीढ़ियों, लिफ्टों की शाफ्ट, कुछ प्रकार की बालकनियों और कुछ अन्य क्षेत्रों को शामिल नहीं किया जाता है। इस तरह अनुमोदित सूचक को काफी बढ़ा दिया जाता है।

- *17 नवम्बर 2004 को मुंबई हाई कोर्ट को म्हाडा - महाराष्ट्र प्राधिकरण की रिपोर्ट पर आधारित जानकारी पर आधारित। सी.एस.संख्या 1880 फोर्ट डिविजन वार्ड नं. 'ए' 2468 इमारत नं.42 मारुति लेन 'ए' वार्ड मुंबई जिसे 'मुहम्मद सलेह बिल्डिंग' नाम से जाना जाता है।
- *18 सीआयडी कं. सीटी अँड इन्डस्ट्रीयल डेवलपमेंट कॉरपोरेशन ऑफ महाराष्ट्र यह राज्य सरकार द्वारा संचालित निगम नई मुंबई और महाराष्ट्र के अन्य शहरों के विकास के लिए जिम्मेदार है।
- *19 महाराष्ट्र सरकार के भूतपूर्व मुख्यसचिव जे.बी.डीसूजा के अनुसार 'महाराष्ट्र सरकार ने बम्बई नगर निगम से शहर की योजना झटक तो ली है पर क्या सरकार अपने हक का त्याग करेगी? हमारे जमाने में शहरी विकास एक गैरजरुरी - मामूली विभाग माना जाता था - ठीक शिक्षा विभाग की तरह। यह काम पी.जी.खेर जैसे सामान्य राजनेताओं के लायक माना जाता था। आज मुख्यमंत्री गृहमंत्रालय से ज्यादा शहरी विकास को वरीयता देते हैं।'
- *20 Securitisation - Reconstruction of financial Assets. Enforcement of security Interest Act. 2002

अनुवादक : सरोज वशिष्ठ



