



AVANTI APARTMENTS

DASHI AVANTI LTD INVESTMENT BUILDING BOSEY & LIND
DIVE SABEDAR DR. JAGDISH CHANDRA MEDICAL COLLEGE



फर्श स्थान सूचक का उपयोग मुंबई में जमीन और आवासीय बाजार का विकास

वी. के. फाटक

अनियंत्रित भवन निर्माण के कारण कई तरह की समस्याएं सामने आती हैं। खराब रोशनी और हवादारी, अपर्याप्त पानी और सफाईप्रबंध सुविधाएं और इमारतों की ढांचागत सुरक्षा चिन्ता का विषय रहे हैं। इसी कारणवश अनेक नगर नियमों और सरकारों ने निर्माण सम्बन्धी ऐसे नियम बनाए हैं जिनके चलते इमारतें बनाते समय नियंत्रण, मार्गदर्शन और मॉनिटरिंग सम्भव हो सकता है। मुंबई में निर्माण संबंधी उप-नियमों में शामिल है कि तभी जमीन पर निर्माण हो सकता है। ऊँचाई कितनी हो, रोशनी का कोण क्या हो, सड़क को मदेनजर रखते हुए जमीन के प्लॉट के क्षेत्र के मुताबिक ऊँचाई कितनी हो। 1964 में पहली बार विकास नियंत्रण नियम (1964 डेवलपमेंट कंट्रोल रूल्स्-डीसीआरस्) मुंबई में बनाया गया था। ऐसा उस समय के बम्बई टाउन प्लॉनिंग एक्ट 1955 के तहत सूचित किया गया था।

सीमेंट कंकरीट और सरियों के आगमन, तेजी से चलने वाली लिफ्टों, इमारतों में लागू होने वाले पैरामीटरों

के चलते कुछ बन्दिशों लग गई थीं। फर्श स्थान सूचक (फ्लोअर स्पेस इंडेक्स-एफएसआय) लागू होने से स्थिति काफी लचीली हो गई। क्योंकि इसके चलते कुल फर्श स्थान और इसमें सभी मंजिलें शामिल थीं, का अनुपात प्लाट के क्षेत्रफल से नापा जाने लगा। इस के चलते इमारतें डिजाइन करते समय वास्तुशिल्पियों की स्थिति काफी लचीली बन जाती है। इस अनुपात के बहुत से मायने बन गए। इनमें से कुछ तो एकदम स्पष्ट थे और कुछ थोपे हुए लगे। 1964 के बाद पैदा हुई पैरीदिगियों पर एक नजर डालना दिलचस्प होगा।

विकास नियंत्रण नियम द्वारा फर्श स्थान

सूचक का विकास

1964 में बने विकास नियंत्रण नियम के तहत नरीमन पाइंट के 4.5 भूमि उद्धार के लिए सबसे ज्यादा फर्श स्थान सूचक तय किया गया था। इसके लिए दो तर्क पेश किए गए थे। जमीन का बहुत कीमती होना और निर्माण पर होने वाला भारी खर्च। इसलिए फर्श स्थान सूचक का ज्यादा होना तर्कसंगत

बताया गया था। बेशक पहले से विकसित कोलाबा और मैरीन ड्राइव जैसे क्षेत्रों में 2.45 का फर्श स्थान सूचक लागू किया गया था।

यह पहले बाले विकास नियंत्रण नियमों के तहत किया गया था। हैरानी की बात तो यह है कि कालबा देवी, गिरगांव और मांडवी जैसे सघन निर्मित क्षेत्रों में 1.66 का फर्श स्थान सूचक लागू किया गया था, जबकि इन क्षेत्रों में उससे अधिक फर्श स्थान सूचक इस्तेमाल हुआ था। आयोजकों का मत था कि कम सूचक लागू कर के इन क्षेत्रों को कम सघनता पर दोबारा विकसित किया जा सकेगा। बर्ली, दादर और सायन के आसपास के क्षेत्रों में 1.33 का सूचक तय किया गया था। ऐसा शायद इसलिए किया गया था कि जो इमारतें पुराने नियमों के मुताबिक 1 सूचक पर बनी थीं उनमें एक और मंजिल निर्मित की जा सके। यहां पहले से $1/3$ भूमि पर तीन मंजिलें निर्मित थीं। शेष ग्रेटर मुंबई के लिए 1 फर्श स्थान सूचक स्वीकार किया गया था। $1/3$ भूमि विस्तार करने के लिए ही 1,1.33 और 1.66 फर्श स्थान सूचक को चुना गया था। बाद में 1991 में मुंबई शहर में हर क्षेत्र में 1.33 का भूमि स्थान सूचक लागू किया गया था।

पर्यावरणविद् मानते हैं कि फर्श स्थान सूचक से नगर-आयोजक वे लिए विकास और उपलब्ध योजनाबद्ध ढांचे में सन्तुलन बनाना आसान हो जाता है - - ढांचे में शामिल है पानी, सफाई प्रबन्ध, सड़कें, स्कूल, पार्क आदि। कभी-कभी इसका इस्तेमाल पर्यावरण की क्षमता के दायरे में रहते हुए विकास को नियंत्रित रखने के लिए किया जा सकता है। जब- जब फर्श स्थान सूचक को बढ़ाने का प्रस्ताव रखा जाता है तब - तब गर्मागर्म बहस होती है। सबसे पहले यह समझना जरूरी है कि फर्श स्थान सूचक को बढ़ाने से शहर विकसित नहीं होते और न ही सूचक कम करने से शहर का विकास रुक जाता है। हैरानी की बात है कि शहर के इंजीनियर

के हाथ में आए इस औजार ने सार्वजनिक नीति का वह पद प्राप्त कर लिया है जिसके सहारे अनेक लक्ष्य हासिल करने की क्षमता मिल गई है।

मूल वैधानिक ढांचे को सुधारना राज्य या राष्ट्रीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में आता है। बेशक हाल के वर्षों में देखा गया है कि भूमि और स्थावर भूसम्पत्ति मार्किट को प्रभावित करने के लिए फर्श स्थान सूचक का इस्तेमाल किया जाता है। इसका कारण स्पष्ट है -- फर्श स्थान सूचक नीतियों को बदल कर इस्तेमाल (बिना वैधानिक बदलावों के) किया जा सकता है। फर्श स्थान सूचक में इस तरह आए बदलाव और इसकी सीमाओं का अध्ययन करना दिलचस्प होगा।

फर्श स्थान सूचक में छूट

फर्श स्थान सूचक के लागू होने के पांच साल के बाद एक बड़ा बदलाव करना पड़ा था। किराया नियंत्रण के तहत आने वाली बहुत सी इमारतों को मरम्मत की जरूरत थी। मकान मालिकों को इन सम्पत्तियों से कोई लाभ नहीं हो रहा था इसलिए वे इनमें कोई दिलचस्पी नहीं ले रहे थे। 1969 में सरकार ने दखल देने का फैसला कर लिया था। सरकार ने एक समिति का गठन किया -- बम्बई इमारत मरम्मत और पुनः निर्माण समिति। फर्श स्थान सूचक के नियमों के अनुसार समिति इन इमारतों का पुनः निर्माण नहीं कर सकती थी। दूसरे, ऐसा करने के लिए उन इमारतों के किराएदारों के ठहरने रहने का इन्तजाम करना भी सम्भव न था। समिति को सूचक से 2.4 गुना ज्यादा की इजाजत दी गई थी। फर्श स्थान सूचक वे लिए यह पहली आपातकालीन स्थिति थी। इसी के माध्यम से तो शहर में भीड़-भाड़ को कम करना था।

1964 में जब फर्श स्थान सूचक की परिकल्पना की गई थी तब यह माना गया था कि शहर की जमीन दो क्षेत्रों में बंटी है। एक क्षेत्र वह जहाँ इमारतें अनुमानित सूचक के तहत निर्मित की जा सकती हैं और दूसरा वह जहाँ ऐसा नहीं किया जा सकता है। दूसरे क्षेत्र में आने

बाली इमारतों को 1894 में भूमि अधिग्रहण अधिनियम के तहत अर्जित कर लिया जाएगा। यह नियम निजी सम्पत्तियों पर लागू था। 70 के दशक के शुरू में जब फर्श स्थान सूचक को सड़क की जमीन पर लागू किया गया तब अपवाद-स्वरूप एक छूट दी गई थी। अगर निर्माण योग्य जमीन के साथ लगती सड़क के लायक जमीन नगर निगम को बिना किसी शर्त के मुफ्त में दे दी जाए तो यह छूट लागू होती थी। ऐसा पहली बार हुआ था कि जमीन के साथ 'विकासात्मक अधिकार' को जोड़ने के लिए फर्श स्थान सूचक का इस्तेमाल किया गया था। इस जमीन को योजना के तहत कोई अधिकार न थे। भूमि अधिग्रहण के लिए वित्तीय मुआवजे के बाद अंतरण अधिकार देने की व्यवस्था थी।

विकास अधिकारों का अंतरण

ट्रान्सफर ऑफ डेवलपमेंट राइट्स टीडीआरस

मुंबई की दूसरी विकास योजना के तहत इस सिद्धांत को और विस्तार देने का प्रस्ताव था। स्कूलों, पार्कों और बाग-बगीचों के लिए आरक्षित जमीन को अधिग्रहण करने का विचार बना था। इस योजना को नाम दिया गया था विकास अधिकारों का स्थानांतरण। 1991 के डीसीआर यानी विकास नियंत्रण नियम ने एक कदम आगे बढ़ कर प्रस्ताव रखा था जिसको नाम दिया गया आरक्षण सुविधा। दूसरे शब्दों में स्कूल के लिए आरक्षित जमीन पर उस जमीन का मालिक नगर निगम के लिए बिना धन लगाए स्कूल निर्मित कर सकता है। उसी स्थान पर सूचक के तहत सब विकास अधिकार उसे उपलब्ध रहेंगे। इस प्रकार के विकास अधिकार पहली बार दिए गए थे। फर्श स्थान सूचक का सार्वजनिक नीति बनना यहीं से शुरू हुआ था। 1991 में जमीन के बाजार भाव से सम्बद्ध अतिरिक्त धन अदा कर के स्कूलों, सितारा होटलों और संस्थाओं के भवनों को अनुमत सूचक की जगह दुगनी सुविधा प्रदान की जाने लगी। ऐसा 1991 के डीसीआर विकास नियंत्रण

नियमों के तहत हुआ था। इस तरह फर्श स्थान सूचक सार्वजनिक वित्त तंत्र बन गया।

आज बहुत सी शहरी समस्याओं के लिए फर्श स्थान सूचक या विकास अधिकारों को रामबाण माना जा रहा है। आज आप झुग्गी-झोपड़ी निवासियों या फिर उन किराएदारों को जो किराया नियंत्रित इमारतों में रहते हैं - मुफ्त मकान उपलब्ध करवा कर वित्तीय साधन प्राप्त कर सकते हैं। आज छह तरह के टी.डी.आर (ट्रान्सफर ऑफ डेवलपमेंट राइट्स) विकास अधिकारों का स्थानांतरण और फर्श स्थान सूचक प्रोत्साहन उपलब्ध हैं। सड़क, आरक्षण, झुग्गी झोपड़ियों और हेरिटेज इमारतों पर विकास अधिकार स्थानांतरण और बे-मरम्मत इमारतों के लिए प्रोत्साहन और स्कूलों, अस्पतालों और होटलों के लिए फर्श स्थान सूचक।

जब जमीनों की कीमतें बेतहाशा बढ़ रही थीं तब यह कदम सही लगते थे। लेकिन हाल ही में आई मंदी के कारण खामियां नजर आने लगी हैं। आयोजकों ने कोशिश की है कि सूचक सघन क्षेत्रों से हट कर कम भीड़ भाड़ वाले क्षेत्रों में लागू हो। अभी तक सूचक कम भीड़-भाड़ वाले क्षेत्रों और कम कीमत वाले क्षेत्रों से ज्यादा महंगे क्षेत्रों में लागू होता रहा है। इसका मतलब यह बन जाता है कि वहां सार्वजनिक इस्तेमाल के लिए अब जमीन उपलब्ध है जहां विकास का दबाव है। टी.डी.आर. का उपयोग विकास के लिए जम कर किया जा रहा है। इसके लिए रोशनी, हवादारी, गाड़ियां पार्क करने और सड़क की पर्याप्त चौड़ाई की कोई परवाह नहीं की जा रही है।

मूल रूप से शुरू में फर्श स्थान सूचक को आयोजक के निर्मित क्षेत्र के विस्तार के लिए नियंत्रण का एक माध्यम माना गया था। अब यह स्थावर भू सम्पत्ति बाजार में दखल का एक माध्यम बन गया है। इस मुद्दे को समझने से पहले पूंजी निवेश का तर्क समझना होगा। स्थावर भू सम्पत्ति में धन लगाने वाला क्या फैसले कर रहा है?

पूंजी निवेशक दो प्रकार के होते हैं। पहले वे जिन्हें खुद सम्पत्ति का इस्तेमाल करना होता है और दूसरे वे जो उसे बेच कर अधिकतम लाभ कमाना चाहते हैं। किसी भी शहर में दोनों तरह के पूंजी निवेशक होते हैं। अधिकतम लाभ उठाने की इच्छा और खुद इस्तेमाल करने की प्रक्रिया बड़ी जटिल है। पिछले दशकों में मुंबई के पेडर रोड और जुहू या पुणे में प्रभात रोड में धीरे-धीरे बंगले, फ्लेटों में बदल गए हैं। सूचक की मात्रा बढ़ा दिए जाने के बाद भी अधिकतर लोगों ने इसका उपयोग नहीं किया। अपना लाभ बढ़ाने की किसी भी पूंजी-निवेशक की इच्छा समझ में आ जाती है। पूंजी निवेशक ऐसा सूक्ष्म या लघु आर्थिक सिद्धान्त का रास्ता पकड़ता है।

फर्श स्थान सूचक निर्धारण का सूक्ष्म आर्थिक विश्लेषण

जैसा कि साफ ही है कि समझदार पूंजी निवेशक कम से कम खर्च कर ज्यादा से ज्यादा लाभ कमाना चाहता है। स्थावर भू सम्पत्ति विकास के मामले में - और विशेष रूप से फर्श स्थान सूचक के संदर्भ में - हमें खर्च और कीमत दोनों पर विचार करना होगा। पहले खर्च की बात करते हैं। यह तो साफ है कि निर्माण पर खर्च मंजिलों की संख्या पर निर्भर करेगा। लेकिन फर्श स्थान सूचक का मंजिलों की संख्या से कोई सम्बन्ध नहीं। इसका सम्बन्ध भूमि विस्तार से है। इसका अपना सम्बन्ध विकास नियंत्रण नियमों (डीसीआर) से है। अगर 0.5 का भूमि विस्तार है तो 6 मंजिलों में सूचक 3 होगा। ऐसा मरीन ड्राइव या बलार्ड एस्टेट में है। लेकिन वर्तमान नियम (प्लॉट का विस्तार और आकृति भी) भूमि विस्तार के इस तरह के अनुपात को सम्भव नहीं होने देते।

दूसरी बात, निर्माण का खर्च मंजिलों की गिनती से तय होता है न कि फर्श स्थान सूचक से। लिफ्टों, शरण तल्लों, आग बुझाने के उपकरणों, सामान ऊपर पहुंचाने

के खर्च, हवा के दबाव से बचाव और भूकम्पों से बचाव प्रणालियों के चलते खर्च और भी बढ़ जाते हैं। मंजिलों और निर्माण पर होने वाले खर्च के बीच सम्बन्ध के बारे में न तो कोई आंकड़े उपलब्ध हैं और न ही वैश्लेषिक जानकारी है। इस तरह के सम्बन्ध के संकेत उपलब्ध हैं पर कोई पक्की जानकारी नहीं है।

बात चाहे सूक्ष्म अर्थशास्त्रीय सिद्धान्त की हो या केलकुलस की संकेत तो यही मिलते हैं कि पूंजी निवेशक के लिए अधिकतम फर्श स्थान सूचक न्यूनतम खर्च, न्यूनतम कीमत के बराबर होगा, क्योंकि लाभ अधिकतम होगा। फर्श स्थान सूचक को नीति का एक माध्यम माना जा सकता है। इसी कारणवश कुछ सम्पत्तियां कम या बिल्कुल भी विकसित नहीं होती हैं। दूसरी ओर अगर सूचक आदर्श से कम है तो पूंजी निवेशक पूरी कोशिश करेगा कि उसे अधिकतम फर्श स्थान सूचक मिले। अहमदाबाद में बेशक 1 का सूचक निश्चित है लेकिन दरअसल वहां 2 से 2.5 सूचक के प्रमाण हैं। मुंबई में 1991 से पहले और इसके बाद 1 के सूचक का मतलब एक जैसा नहीं है। 1991 के बाद के नियमों के चलते फर्श स्थान सूचक में सीढ़ियों और बाल्कनी के क्षेत्रों की गिनती नहीं की गई।

कम फर्श स्थान सूचक के प्रभाव

फर्श स्थान सूचक का जमीन और सम्पत्ति पर प्रभाव एक विरोधाभास है। बेशक ऐसा लगता है कि अगर किसी प्लॉट का सूचक बढ़ा दिया जाए तो उस सम्पत्ति की कीमत भी बढ़ जाएगी। फिर भी अगर शहर में अनुमोदित सूचक बढ़ा दिया जाए तो जमीन और सम्पत्ति की कीमतें बढ़ सकती हैं और पूंजी निवेशक के लिए अधिकतम सूचक कम हो जाएगा। इस स्थिति में निर्धारित किया गया सूचक उतना श्रेष्ठ न हो और पूंजी निवेशक ज्यादा से ज्यादा सूचक पाना चाहेगा। इस तरह सम्पत्ति के विकास पर सम्पत्ति की कीमत का असर पड़ता है न कि फर्श स्थान सूचक का।

कीमतों को बढ़ने से रोकना नीतिगत लक्ष्य होना चाहिए। बहुत कम फर्श स्थान सूचक जैसे कदम प्रतिकूल स्थिति पैदा कर सकते हैं।

मुंबई में जब फर्श स्थान सूचक 1964 में लागू किया गया तब अलग-अलग स्थानों में अलग-अलग तरीके से लागू होता था। नरीमन पाइंट में यह 4.5 पर सबसे ऊँचा था। कोलाबा और मैरीन ड्राइव में 2.45, कालबा देवी और मांडवी में 1.66, मलाबार हिल, वर्ली, दादर और सायन में 1.33 और उपनगरों में 1 था। 1991 में इसे (डी.सी.आर.) विकास नियंत्रण नियमों में शामिल कर लिया गया था।

इसे चाहे कितना भी बिना शक के सही माना जाए फिर भी शहर के भीतरी इलाकों में भीड़-भाड़ कम करने के लिए फर्श स्थान सूचक के इस्तेमाल ने सही नुस्खे का काम किया है। इस सूचक को उचित मान कर पूरे शहर में लागू किया गया है। सब जगह फर्श स्थान सूचक को एक समान लागू करने का मतलब है:

- 1) भीतरी शहर के क्षेत्रों में पुनः विकास को रोकना (ऐसा किराया नियंत्रण के प्रभाव सहित है)
- 2) इसका मतलब यह बन जाता है कि शहर का अनुचित तरीके से फैल जाना, जिसके फलस्वरूप लोगों को लम्बा सफर और अतिरिक्त खर्च करना होगा।
- 3) फर्श स्थान सूचक प्रदान करने वालों का किराया वसूलने का अपने लाभ के लिए उपयोग।

इतना कम हर जगह लागू होने वाले, सूचक के चलते (टी.डी.आर) विकास अधिकारों के अंतरण का मतलब है पहले कमी की स्थिति बना लो तब एक ऐसी स्थिति बन जाएगी जिसके कारण कीमतें बढ़ जाएंगी। अनेक योजना लक्ष्यों को पाने के लिए इस स्थिति से लाभ उठाया जाता है। किरायों के अलावा इस नीति के कारण कम समय में हासिल सफलता के चलते लम्बे समय में होने वाली असफलताओं के बीज बोए जाते हैं।

अनुवादक : सरोज वशिष्ठ



