

UIRF | अर्बन इंडिया रिफॉर्म फॅसिलिटी



गृहनिर्माण : बदलती धोरणे आणि संस्थात्मक संरचना

महाराष्ट्रातील लहान व मध्यम शहरातील धावता आढावा



अर्बन इंडिया रिफॉर्म फॅसिलिटी

स्कूल ऑफ हॅबीटॅट स्टडिज, टाटा समाज विज्ञान संस्था

नौरोजी कॅम्पस, अॅकेडेमिक बिल्डिंग २, देवनार फार्मस् रोड, देवनार, मुंबई - ४०० ०८८

दूरध्वनी : ९१-०२२-२५५२५३७५ फॅक्स : ९१-०२२-२५५२५०५०



स्कूल ऑफ हॅबीटॅट स्टडिज

टाटा समाज विज्ञान संस्था

मुंबई

गृहनिर्माण : बदलती धोरणे व संस्थात्मक रचना (महाराष्ट्रातील लहान व मध्यम शहरांतील धावता आढावा)

अर्बन इंडिया रिफॉर्म फॅसिलिटी (UIRF)
स्कूल ऑफ हॅबीटॅट स्टडीज
टाटा समाज विज्ञान संस्था

गृहनिर्माण : बदलती धोरणे व संस्थात्मक रचना

(महाराष्ट्रातील लहान व मध्यम शहरांतील धावता आढावा)

लेखन :

डॉ. अमिता भिडे

स्मिता वायंगणकर

अनुवाद :

उमा वाटेगावकर

प्रकाशन वर्ष :

१५ ऑगस्ट २०११

प्रकाशक :

अर्बन इंडिया रिफॉर्म फॅसिलिटी, स्कूल ऑफ हॅबीटॅट स्टडिज

टाटा समाज विज्ञान संस्था, मुंबई - ४०० ०८८

ईमेल: tisshab@gmail.com • वेबसाइट : www.tiss-uirf.org

मुद्रक :

आनंद लिमये

इंडिया प्रिंटिंग वर्क्स, इंडिया प्रिंटिंग हाऊस, ४२,

जी. डी. आंबेकर मार्ग, वडाळा, मुंबई - ४०००३१

दूरध्वनी : (०२२) ६६६२४९६९

अणुक्रमणिका

प्रस्तावना	४
विषय ओळख	५
■ शहरी भागातील गृहनिर्मिती	६
■ महाराष्ट्रातील गृहनिर्माण क्षेत्राची सद्यस्थिती	७
कायदेशीर नियामक व धोरण चौकटी	
अ. पहिला कालखंड - बाजारपेठेतील कायदेशीर हस्तक्षेप	१२
ब. दुसरा कालखंड - विचारपूर्वक सूट देऊन नियंत्रण कक्षांमध्ये वाढ (१९८०-९५)	२३
क. तिसरा कालखंड - बाजारपेठेत जास्तीत जास्त सुविधा उपलब्ध करवून देण्यात आल्याचा कालखंड (१९९५ पासून पुढे)	३१
तक्ते व आकृत्यांची यादी	
तक्ता १.१ शहरी महाराष्ट्र व शहरी भारतातील घरे व इतर सुविधा : वर्ष २००१	७
तक्ता १.२ म्हाडा कायद्यांतर्गत केलेल्या जमीन संपादनांची तपशीलवार माहिती	१९
तक्ता १.३ युएलसी कायद्यातील कलम २० व २१ मधील तरतुदीनुसार सरकारकडे हस्तांतरीत करण्यात आलेल्या सदनिका	२३
तक्ता १.४ अ, ब व क वर्गातील नगर पालिकांकरता लागू करण्यात आलेल्या प्रमाणित कायद्यांमधील महत्वाच्या तरतुदी	२४
तक्ता १.५ मुंबईतील म्हाडाची घरे	२७
तक्ता १.६ महाराष्ट्रातील झोपडपट्ट्यांमधील एकूण लोकसंख्या तसेच ३० शहरांमधील एकूण लोकसंख्या व झोपडपट्ट्यांमधील लोकसंख्या यांची तुलनात्मक आकडेवारी व टक्केवारी : २००१	२९
तक्ता १.७ युएलसी कायद्यातील तरतुदीनुसार संपादीत केली गेलेली जमीन	३२
आकृती १.१ गृहनिर्माण स्थितीचा संस्थात्मक नकाशा	१०
आकृती १.२ महाराष्ट्रातील गृहनिर्माणाच्या टक्केवारीत झालेली वाढ : म्हाडा-मंडळांनुसार (२००१ व २००९ची आकडेवारी)	३७

प्रस्तावना

गृहनिर्माण: बदलती धोरणे व संस्थात्मक रचना
(महाराष्ट्रातील लहान व मध्यम शहरांतील धावता आढावा)

देशातील सर्वात जास्त झोपडपट्टीवासीयांची लोकसंख्या महाराष्ट्रात आहे, ही या राज्याच्या बाबतीत एक लाजिरवाणी बाब आहे. झोपडपट्ट्या या राज्याच्या शहरीकरणाचा एक अविभाज्य भाग बनल्या आहेत. झोपडपट्टी ही जरी समस्या नसली तरी शहरातील बहुतांश नागरीकांना कायदा व नियोजन मापदंडांमध्ये नमूद करण्यात आल्यानुसार प्रमाण घरे उपलब्ध होऊ शकत नाहीत, ही अतिशय गंभीर समस्या आहे. झोपडपट्ट्या या राज्यातील मोठ्या प्रमाणावरील अनौपचारिक व कायदे-नियमांचे पालन न करता, नागरीकांनी स्वतःसाठी केलेली गृहनिर्मिती आहे. छोट्या-मोठ्या शहरांमध्ये नागरीकांना एवढ्या मोठ्या प्रमाणावर स्वतःहून अशाप्रकारची गृहनिर्मिती करण्याची गरज नेमकी कोणत्या कारणांमुळे भासते ते समजून घेणे गरजेचे आहे.

वेगवेगळ्या स्तरांवरील शहरांच्या वाढीला कारणीभूत ठरणारे घटकही भिन्न-भिन्न प्रकारचे असतात, या शहरांमधील स्थलांतराचा वेग, लोकसंख्येची वाढ यासारख्या बाबी वेगवेगळ्या प्रमाणात होत असतात. त्यामुळे प्रत्येक शहरातील जमीन व गृहनिर्माण बाजारपेठेची वाढही वेगवेगळ्या प्रकारे होत असते. छोट्या शहरांमध्ये स्थानिक वातावरणाला अनुकूल व उपयुक्त ठरतील अशी धोरणे आखणे प्रशासनाला शक्य आहे व त्यामुळे अशा शहरांमध्ये अनौपचारिक गृहनिर्मितीसारख्या “समस्यांचे” प्रमाण कमी होऊ शकते. दुर्दैवाने आकडेवारीवरून मात्र असे दिसून येते की, ही बाब खरी नाही. तसेच या अनुषंगाने बरीचशी माहिती मुंबई-पुण्यावर जास्त केंद्रीत केली गेली असल्याने इतर शहरांबाबत फारशी माहिती उपलब्ध नाही.

राज्यामध्ये गृहनिर्माणाशी निगडित विविध मुद्यांवर व्यापक चर्चा व्हावी या उद्देशाने टाटा समाज विज्ञान संस्थेच्या स्कूल ऑफ हॅबिटॅट स्टडीजने सुरु केलेला पहिला उपक्रम म्हणजे गृहनिर्माण विषयावरील ही पुस्तिका होय. सुरुवातीला “व्यापक” दृष्टिकोन ठेवून म्हणजे, राज्य सरकारचे जमीन व गृहनिर्माण धोरण हे मुंबईबरोबरीनेच राज्यातील इतर शहरांनाही लागू होत असल्याने त्याबाबतच्या माहितीचा समावेश या पुस्तिकेमध्ये केला गेला आहे. गृहनिर्माणासाठीच्या संस्थात्मक चौकटीची माहिती यामध्ये देण्यात आली असून गेल्या साठ वर्षांत धोरणे व या संस्थात्मक चौकटीमध्ये झालेल्या बदलांचा आढावा या पुस्तिकेत घेण्यात आला आहे.

प्रचंड प्रमाणात सर्वत्र पसरलेल्या अनौपचारिक गृहनिर्माणांना कारणीभूत ठरणान्या वेगवेगळ्या घटकांचा व्यापक आढावा घेण्यासाठी उचलले गेलेले हे पहिले पाऊल आहे. स्कूल ऑफ हॅबिटॅट स्टडीजच्या अर्बन इंडिया रिसर्च फॅसिलिटीच्या पुढील टप्प्यात या दिशेने आणखी पावले उचलली जातील. आशा आहे की, राज्य शासनाच्या नव्याने तयार केल्या जात असलेल्या धोरणाच्या मदतीने स्थानिक समस्या सोडविल्या जाऊन आपआपल्या शहरांमध्ये परिवर्तन घडवून आणण्यासाठी कार्यरत असलेले नागरीकांचे गट, कार्यकर्ते व सार्वजनिक स्तरावर काम करणारे इतर नागरिक तसेच संस्था यांच्याकरता ही पुस्तिका उपयुक्त ठरेल.

विषय ओळख

घर ही प्रत्येकाची मूलभूत गरज आहे व निवाऱ्यासाठी घर मिळणे हा मानवी अधिकारही आहे. परवडण्याजोग्या किंमतीत राहण्यायोग्य व्यवस्थित घर मिळणे हा शहरी जीवनाशी निगडित सर्वात महत्वाच्या घटकांपैकी एक घटक आहे. गेल्या काही वर्षात हाच घटक एक आव्हान बनून समोर उभा ठाकला आहे. राष्ट्रीय दृष्टीकोनातून विचार करता जवळपास एक कोटी घरांचा तुटवडा भासत आहे. शहरी पायाभूत सोयीसुविधा कार्यक्रम म्हणून जवाहरलाल नेहरु राष्ट्रीय नागरी पुनर्निर्माण योजनेअंतर्गत घर तुटवड्याच्या समस्येवर उपाययोजना करण्यासाठी विविध उपक्रम हाती घेतले आहेत. यामध्ये प्रकल्प तसेच काही सुधारणांचाही समावेश आहे.

शहरीकरणात आघाडीवर असलेले एक राज्य म्हणून महाराष्ट्रात गृहनिर्माण क्षेत्राशी संबंधित अनेक समस्या भेडसावत आहेत. राज्यातील शहरी भागांमध्ये झोपडपट्ट्यांमधील लोकसंख्येत बरीच वाढ झाल्याचे दिसून येते. त्याचप्रमाणे घरांच्या बाबतीत गुंठेवारी, अतिक्रमण यासारखे अनेक प्रश्न उद्भवत आहेत. त्यामुळे राज्य सरकारला वेगवेगळे कायदे व आदेश यासारख्या उपाययोजना इतर काही राज्यांच्या तुलनेत बऱ्याच आधी करणे भाग पडले आहे.

या प्रकरणामध्ये महाराष्ट्रातील शहरी भागातील समस्यांवर उपाययोजना म्हणून लागू करण्यात आलेल्या कायदेशीर नियामक चौकटी व या संदर्भात कार्य करणाऱ्या विविध संस्था यांचा एकंदरीत आढावा घेण्यात आला आहे. त्याचप्रमाणे या कायदेशीर नियामक चौकटींमध्ये घडून आलेले बदल समजून घेण्याचाही प्रयत्न या प्रकरणात करण्यात आला आहे. यामध्ये गेल्या काही वर्षात जेएनएनयुआरएमअंतर्गत हाती घेण्यात आलेले प्रकल्प व केल्या गेलेल्या नागरी सुधारणांमुळे घडून आलेल्या बदलांवर विशेष भर देण्यात आला आहे. सरतेशेवटी या प्रकरणात कायदेशीर नियामक चौकटी व विशेषतः गरीब लोकांना भेडसावत असलेल्या समस्यांचा संबंध जोडण्यात आला आहे.

शहरी भागातील गृहनिर्मिती

शहरी भागांमध्ये घरांचे महत्त्व रहिवाशांसाठी निवारा उपलब्ध करून देणे यापुरतेच मर्यादीत नसते. इतर अनेक घटक घरांशी निगडित असतात व घरांवर अवलंबून असतात. शहरी भागांमधील उद्योगधंदे व शहरातील गृहनिर्माण यांचा निकटचा संबंध असतो. इतकेच नाही, घरांच्या निर्मितीत अनेकांचे, अनेक प्रकारचे हितसंबंध गुंतलेले असतात. गेल्या दशकात शहरी भागांमध्ये गृहनिर्माणाशी निगडित अनेक मोठे बदल अतिशय वेगाने घडून आले. तसेच यासंदर्भातील राज्याचे धोरणही आमूलाग्र बदलले आहे.

गृहनिर्माण हा आर्थिक उत्पादनाचा एक भाग असल्याने यामध्ये अनेक महत्वाचे घटक आवश्यक असतात. जमीन, बांधकाम साहित्य व तंत्रज्ञान या संबंधीचे नियम व उपलब्ध वित्त पुरवठा यांचा समावेश होतो. या सर्व घटकांवर कायद्यांची बंधने आहेत. त्यामुळे या कायदेशीर नियामक चौकटी, त्यांचा वरील घटकांवर होणारा प्रभाव व ज्या संस्था हे नियम-कायदे लागू करतात या सर्वांची माहिती समजून घेणे आवश्यक आहे.

घर उभारणीसाठी सर्वात महत्वाचा घटक म्हणजे जमीन. घर उभारणीसाठी होणाऱ्या खर्चात जमिनीचा हिस्सा अंदाजे ६० टक्के असतो. त्यामुळे परवडण्याजोगी घरे उपलब्ध करून देण्यासाठी जमीन हा घटक महत्वाचा ठरतो. शहरी गरजा पूर्ण करेल अशी व राहण्यायोग्य असलेल्या जमिनीवरच घरांची उभारणी केली जाऊ शकते. विविध प्रकारचे कायदे व नियम जमिनीची उपलब्धता नियंत्रित करतात. यासंबंधीचे बहुतांश कायदे व नियम राज्य सरकारने बनविलेले आहेत. या प्रकरणात पुढे त्याचा तपशील दिला आहे.

शहरी भागांमध्ये जमिनीचा विकास व त्यावरील बांधकाम यावर आधुनिक तंत्रज्ञान व बांधकामांच्या नवनवीन साहित्यांचा शोध यांचा प्रभाव असल्याचे दिसून येते. यापैकी बऱ्याच गोष्टींचा समावेश शहर नियोजनाची मार्गदर्शक तत्वे व बांधकामांशी संबंधित कायद्यांमध्ये केलेला आहे. बांधकामांना लागू असलेले नियम राज्य सरकार तयार करते व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था त्यांची अंमलबजावणी करतात. या प्रकरणात याबाबतही तपशीलवार चर्चा करण्यात आली आहे.

घराचा समावेश प्रदीर्घ काळ टिकणाऱ्या वस्तूंमध्ये होतो. त्यामुळे घरांमध्ये केली जाणारी गुंतवणूक ही त्यातील रहिवासी, घरे खरेदी करणारे व विकासक अशा सर्वांसाठी महत्वाची ठरते. या संदर्भात सहज उपलब्ध होऊ शकेल अशी गृह वित्त व्यवस्था महत्वाची असते. गृह वित्त व्यवस्थेवर नियंत्रण ठेवणारे कायदे राष्ट्रीय पातळीवर बनविले जातात, त्यामुळे त्यांचा समावेश या प्रकरणात करण्यात आलेला नाही.

घरांची बाजारपेठ ही बऱ्याच अंशी खाजगी स्वरूपाची असते. या बाजारपेठेत सरकारी हस्तक्षेप दोन प्रकारे केला जातो. एक म्हणजे मुद्रांक शुल्क (स्टॅम्प ड्यूटी) व नोंदणीकरण (रजिस्ट्रेशन) यांच्या

मार्फत घरांच्या व्यवहारांवर नियंत्रण ठेवणे व दुसरे म्हणजे गृहनिर्माण मंडळासारख्या (हाऊसिंग बोर्ड) संस्थांमार्फत गृहनिर्माण पुरवठा क्षेत्रात प्रत्यक्षात सरकार या बाजारपेठेत हस्तक्षेप करत असते. या दोन्ही बाबी बऱ्याच अंशी राज्य सरकारच्या अखत्यारीतील आहेत व त्यामुळे या प्रकरणात त्यासंदर्भात चर्चा करण्यात आलेली आहे.

वरील मुद्यांवरून हे लक्षात येते की, गृहनिर्माण हा बऱ्याच मोठ्या प्रमाणावर संघटीत उद्योग बनला आहे. यापैकी अनेक घटक अशा नियमांवर व तत्वांवर आधारीत असतात जे विकसित देशांकडून घेतले जातात. या विकसित देशांमध्ये घरांची उपलब्धता व त्याच्याशी निगडित मुद्दे फारसे महत्वाचे व गंभीर नाहीत. परंतु देश व राज्यातील शहरी विकासाच्या संदर्भात संघटीत गृहनिर्माण उद्योग त्या गरीब लोकांना बाजूला सारतो ज्यांची शहरात आवश्यकता असते. त्यामुळे संघटीत गृहनिर्माणाच्या बरोबरीनेच गुंठेवारी, झोपडपट्टी या माध्यमातून अनौपचारिक घरांची निर्मिती मोठ्या प्रमाणावर वाढत आहे. या समस्यांवरही सरकारने कायदेशीर नियामक चौकटी तयार केल्या आहेत. या प्रकरणात पुढे त्यांची तपशीलवार चर्चा करण्यात आली आहे.

महाराष्ट्रातील गृहनिर्माण क्षेत्राची सद्यस्थिती

तक्ता क्रमांक १.१

शहरी महाराष्ट्र व शहरी भारतातील घरे व इतर सुविधा : वर्ष २००१

क्र.	घरे / सुविधांची वैशिष्ट्ये	शहरी महाराष्ट्र	शहरी भारत
१	गृहसंकुल वापरले जाण्यामागचे कारण निवासी निवासी तसेच इतर वापर	७९.३ २.१	७७.३ २.८
२	निवास म्हणून वापरल्या जाणाऱ्या घरांची स्थिती राहण्यायोग्य आहेत मोडकळीस आलेली आहेत	३४.२ ३.०	३२.२ ३.७
३	अ) घरांच्या छतांकरता वापरलेले साहित्य गवत, बांबू इत्यादी	२.२	७.०

गृहनिर्माण : बदलती धोरणे व संस्थात्मक रचना (महाराष्ट्रातील लहान व मध्यम शहरांतील धावता आढावा)

	२) प्लास्टिक, पॉलिथिन इत्यादी	१.२	०.८
	ब) भिंतींकरता वापरलेले साहित्य	२.१	३.९
	गवत, बांबू इत्यादी	०.८	०.४
	प्लास्टिक, पॉलिथिन इत्यादी	१२.६	१२.८
	माती, चिखल, कच्च्या विटा	१.६	०.९
	लाकूड		
	क) जमिनीकरता वापरले गेलेले साहित्य	१३.९	१३.९
	माती, चिखल	०.२	०.४
	२) लाकूड/बांबू		
४	घरांचा प्रकार		
	कायमस्वरुपी	८१.६	७९.२
	इतर	१८.४	२०.८
५	घरातील खोल्यांचा प्रकार		
	कोणतीही स्वतंत्र खोली नाही	३.९	२.३
	एक खोली	४६.७	३५.१
	दोन खोल्या	२६.९	२९.५
६	मालकीहक्काच्या प्रकारानुसार खोल्यांची संख्या		
	अ) स्वतःच्या मालकीचे घर	६७.२	६६.८
	कोणतीही स्वतंत्र खोली नाही	३.५	२.०
	एक खोली	४१.३	२९.२
	दोन खोल्या	२७.९	२९.३
	ब) भाड्यावर घेतलेले घर	२८.५	२८.५
	कोणतीही स्वतंत्र खोली नाही	४.३	२.८
	एक खोली	५७.६	४६.९
	दोन खोल्या	२५.४	३०.४
	क) इतर	४.३	४.७
	कोणतीही स्वतंत्र खोली नाही	६.६	३.७
	एक खोली	५८.३	४६.८
	दोन खोल्या)	२०.८	२८.१
सुविधा			

गृहनिर्माण : बदलती धोरणे व संस्थात्मक रचना (महाराष्ट्रातील लहान व मध्यम शहरांतील धावता आढावा)

७	पाणी पुरवठा		
	अ) सर्व स्रोत		
	नळ	८९.२	६६.७
	हातपंप	४.५	१६.२
	ब) घराच्या परिसरात		
	नळ	४९.५	९४.४
	२) हातपंप	८.३	१.७
	क) घराच्या जवळपास		
	नळ	८०.३	५९.७
	२) हातपंप	१०.९	२३.३
	ड) घरापासून लांब		
	नळ	५४.७	४१.७
हातपंप	१५.९	२२.३	
८	प्रकाशव्यवस्था		
	वीज	९४.३	८७.६
	केरोसीन	५.१	११.६
९	स्नानगृह घराच्या परिसरात आहे	८१.५	७०.४
१०	शौचगृह/सांडपाणी		
	शौचगृह नाही.	४१.९	२२.१
	सांडपाण्याची व्यवस्था नाही.	१२.४	२४.१
११	स्वतंत्र स्वयंपाकघर असलेली घरे	१७.६	२४.१
	स्वयंपाकासाठी वापरण्यात येणारे इंधन		
	लाकूड जळण	९.९	२२.७
	कडबा	१.२	२.१
	शेण्या	०.३	२.०
	कोळसा	०.५	४.६
	केरोसीन	३०.०	१९.२
	एलपीजी	५७.०	४८.०

(स्रोत: रजिस्ट्रार जनरल ऑफ इंडिया, २००१ब)

राज्यातील घरांच्या सद्यस्थितीचे विविध पैलू लक्षात घेण्याजोगे आहेत:

- एकंदरीत पाहता महाराष्ट्रातील स्थिती राष्ट्रीय पातळीवरील स्थितीपेक्षा बरी आहे.
- राज्यातील बहुतांश घरे त्यामध्ये राहणाऱ्या लोकांच्या स्वतःच्या मालकीची असून ती राहण्यासाठी वापरली जातात. घरांमागचा मुख्य उद्देश गुंतवणूकीऐवजी निवारा हा आहे.
- शहरी भागांमध्ये बहुतांश लोक तात्पुरत्या स्वरूपाच्या घरांमध्ये राहतात, ज्यामध्ये कोणतीही वेगळी खोली नसते व मूलभूत सुविधा पुरेशा प्रमाणात नसतात.
- सुविधांच्या बाबतीत देशातील एकंदरीत परिस्थितीपेक्षा राज्यात कमीत कमी स्वयंपाकघरासाठी वेगळी खोली असलेली घरे आहेत व लाकडी जळणाऱ्या ऐवजी केरोसीनचा वापर केला जातो.
- गृहनिर्माणाची ही स्थिती राज्यातील नियामक व्यवस्थांपेक्षा एकदम विरुद्ध आहे.

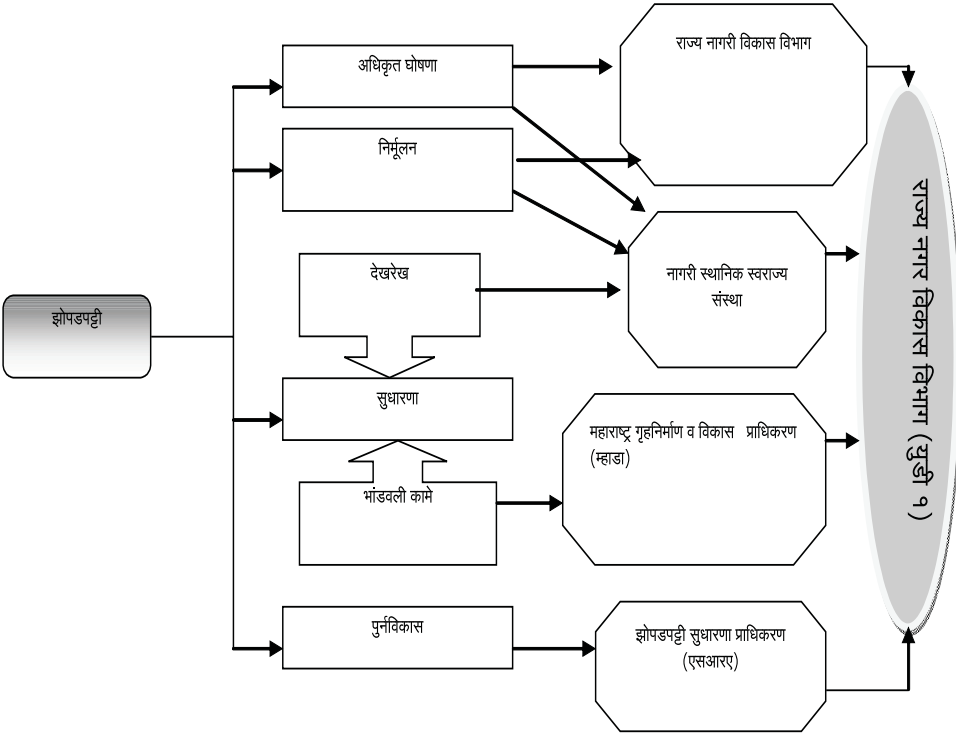
गृहनिर्माण स्थितीचा संस्थात्मक नकाशा

आकृती क्रमांक १.१

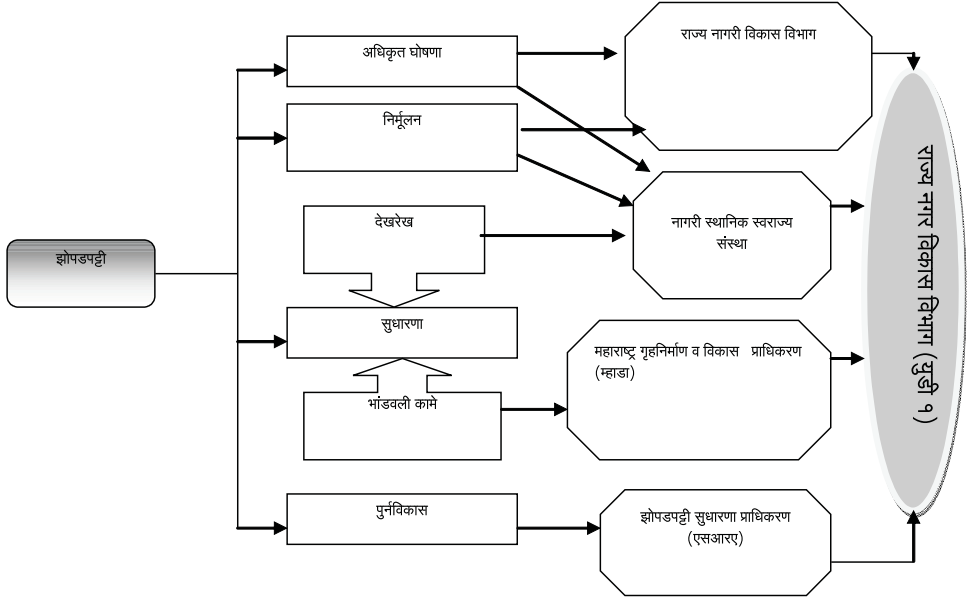
गृहनिर्माण क्षेत्राशी संबंधित घटक

घटकांतर्गत कामे

अधिकारी



गृहनिर्माण : बदलती धोरणे व संस्थात्मक रचना (महाराष्ट्रातील लहान व मध्यम शहरांतील धावता आढावा)



कायदेशीर नियामक व धोरण चौकटी

मोठ्या प्रमाणावर विस्तारलेल्या गृहनिर्माण क्षेत्राचे नियमन कशाप्रकारे केले जावे याबाबत स्वातंत्र्योत्तर काळात अनेक लक्षणीय बदल घडून आले आहेत. ढोबळ मानाने याचे विभाजन तीन कालखंडांमध्ये करता येईल - १) स्वातंत्र्य मिळाल्यापासून १९८० पर्यंतचा काळ - बाजारपेठेतील कायदेशीर हस्तक्षेपाचा काळ २) १९८०-१९९५ - विचारपूर्वक सूट देऊन नियंत्रण कक्षांमध्ये वाढ करण्यात आल्याचा कालखंड ३) १९९५ पासून पुढे - गृहनिर्मितीच्या बाजारपेठेला जास्तीत जास्त सुविधा उपलब्ध करवून देण्यात आल्याचा कालखंड

अ. पहिला कालखंड - बाजारपेठेतील कायदेशीर हस्तक्षेप

बिन्दिवक्तपणे वाढत जाणाऱ्या, तत्वशून्य गृहनिर्माण बाजारपेठेवर राज्याने नियंत्रण ठेवण्याची व सार्वजनिक हिताच्या दृष्टीकोनातून उपाययोजना करण्याची आवश्यकता हा स्वातंत्र्योत्तर काळातील गृहनिर्माण क्षेत्राबाबतच्या विचारांचा प्रमुख भाग होता. या दृष्टीकोनातून अनेक कायदे तयार करण्यात आले, गृहनिर्माण क्षेत्रात गुंतवणूक करण्यासाठी सहकारी संस्था व सार्वजनिक क्षेत्राला प्रोत्साहन मिळावे या हेतूने विविध संस्था स्थापन करण्यात आल्या व योजना कार्यान्वित करण्यात आल्या. नंतरच्या काळात जमीन, विकास व बांधकाम क्षेत्रात करण्यात आलेल्या हस्तक्षेपामागेही वरील विचार होता. १९७० च्या दशकात म्हणजेच या कालखंडाच्या शेवटच्या काळात राज्याने स्वतः गृहनिर्मितीला सुरुवात केली व झोपडपट्ट्यांबाबतची धोरणेदेखील तयार केली.

१. जमिनीसंदर्भातील बाबींमध्ये सरकारी हस्तक्षेप

जमिनीच्या बाबतीत वेगवेगळ्या प्रकारे सरकारी हस्तक्षेप करण्यात आला. जमिनीचे मालकी हक्क व विकासावर घालण्यात आलेली नियंत्रणे हा प्राथमिक हस्तक्षेप होता. त्यानंतर जमिनीच्या मूळ मालकी हक्कावर मर्यादा घालण्यात आल्या. शहरीकरण करण्यास योग्य असलेल्या जमिनीचे नियंत्रण हा अप्रत्यक्ष सरकारी हस्तक्षेपाचा प्रकार होता. या काळात सरकारने वेगवेगळ्या विकास योजनादेखील तयार केल्या.

१. अ. खाजगी मालकी हक्कांसंदर्भातील नियम व नियंत्रणे

खाजगी संपत्तीची मालकी मिळविण्याचा अधिकार भारतीय राज्यघटनेने मान्य केलेला आहे. (अनुच्छेद १९ (फ)) - कोणत्याही शहरातील घरांचे बांधकाम हे त्या शहरातील संपत्ती मालकी हक्कांसंदर्भातील सद्यस्थितीवर आधारित असते. महाराष्ट्रात ऐतिहासिक काळापासून चालत आलेले जमिनीचे मालकी हक्क जसे मराठवाड्यातील जमीनदारी व इनामदारी, कोकणातील खोती, मंदिरांचे न्यास व इतर धार्मिक संस्था, संस्थाने व इंग्रजांच्या राज्यात निर्माण करण्यात आलेल्या मनसबदान्या हा जमिनीच्या मालकी हक्कांचा एक स्तर आहे. यांचा प्रत्येक गावामधील निवासी जागांच्या विकासाच्या प्रकारावर व प्रमाणावर लक्षणीय परिणाम होत असतो.

जमिनीच्या मालकी हक्कांचे नोंदणीकरण करण्याची पद्धतदेखील आपल्या देशात ब्रिटीशांनी सुरु केली. देशावर असलेल्या विदेशी राज्याचा व नियंत्रणाचा एक भाग असल्याने ही व्यवस्था राज्यकर्त्यांना पारंपारिक कायद्यांऐवजी राज्यकर्त्यांना अनुकूल ठरेल अशाप्रकारे तयार करण्यात आली होती. या व्यवस्थांची सुरुवात जमिनीचे तपशीलवार सर्वेक्षण करून व नकाशांमध्ये जमिनीचे वापर व मालक यांची नोंदणी करून करण्यात आली होती. या बरोबरीनेच जमिनींच्या व्यवहारांची नोंदणी करण्याचीही पद्धत सुरु करण्यात आली. ही सर्व माहिती भू सर्वेक्षण विभागाकडे जमा केली जाऊ लागली. ही सर्वेक्षणे केवळ ब्रिटीशांच्या अंमलाखाली असलेल्या भूप्रदेशांमध्ये व ज्या ठिकाणांहून जास्त महसूल मिळण्याची गरज होती अशा प्रदेशांमध्ये केली गेली. स्वातंत्र्योत्तर काळात ही सर्वेक्षणे अद्ययावत करण्यात आली. परंतु संपूर्ण माहिती सर्वसमावेशक व संपूर्णतः अद्ययावत होईल यासाठी फारच कमी प्रयत्न केले गेले. अशाप्रकारे संपत्तीच्या नोंदींमध्ये अनेक किचकट वादविवाद, फसगत केले जाण्याचे प्रकार, आरोप-प्रत्यारोपांच्या शक्यता दिसून येतात. त्यामुळे संपत्तीच्या नियंत्रणाचा आधारच समस्यांनी ग्रासलेला आहे.

स्वातंत्र्योत्तर काळात एकंदरीत दृष्टीकोन असा होता की, खाजगी मालकी हक्कावर नियंत्रणे घातली जावीत व सर्वत्र सरकारने नियामकाची महत्वपूर्ण भूमिका बजावावी जेणेकरून सार्वजनिक हित जपणे सरकारला शक्य होईल. १९७२ साली भारतीय राज्यघटनेत करण्यात आलेल्या पंचविसाव्या घटनात्मक सुधारणेनुसार मार्गदर्शक तत्वांना अनुसरून करण्यात आलेले कायदे ग्राह्य धरण्यात आले. यामुळे बाजारपेठेतील किंमतीपेक्षा कमी किंमतीला किंवा नाममात्र रकमेला जमीन मिळविण्याच्या कायद्याचा मार्ग मोकळा झाला. शहरी भागांमध्ये संतुलित विकास व गृहनिर्माणाची उपलब्धता हे सार्वजनिक हिताशी संबंधित दोन महत्वपूर्ण घटक बनले ज्यांना केंद्रीभूत मानून कायदे तयार करण्यात आले. यापैकी महत्त्वाचे कायदे १९७० च्या दशकात तयार करण्यात आले. -

महाराष्ट्र क्षेत्रीय व नगर नियोजन अधिनियम, १९६६

महाराष्ट्र क्षेत्रीय व नगर नियोजन अधिनियमात (एमआरटीपी) विशिष्ट शहर व भूप्रदेशांमधील जमिनीच्या वापरासंदर्भात तपशीलवार विकास योजना तयार करण्याचे नियम देण्यात आले आहेत. या कायद्यानुसार सार्वजनिक कामांकरता विशेषतः सार्वजनिक सुविधा व पायाभूत सोयीसुविधांसाठी जमीन संपादनाची तरतूद करण्यात आली आहे. या कायद्याच्या कलम १२५ मध्ये “सार्वजनिक हेतू”ची व्याख्या पुढीलप्रमाणे करण्यात आली आहे...विकास योजना किंवा नगर नियोजन योजनेत ...किंवा नवीन शहराच्या विकासाकरता कोणत्याही जमिनीची आवश्यकता असल्यास, जमीन नेमून दिलेली असल्यास किंवा आरक्षित असल्यास त्याला सार्वजनिक हेतू मानले जावे. जमीन संपादनाच्या तरतुदी भू संपादन अधिनियम, १९९४ मधील तरतुदींप्रमाणेच राखण्यात आल्या आहेत.

झोपडपट्टी सुधारणा अधिनियम, १९७१

अशाच प्रकारच्या एका केंद्रीय कायद्याला अनुसरून तयार करण्यात आलेल्या या अधिनियमात असे नमूद करण्यात आले आहे की, झोपडपट्टी भागात राबविण्यात येणारे सुधारणेचे कोणतेही काम किंवा पुनःविकासाकरता करण्यात येणारे निर्मूलन हा सार्वजनिक हेतू मानला जावा. यासाठी जमिनीच्या मालकाला देण्यात येणारी नुकसानभरपाई त्या जागेच्या वापरापासून गेल्या पाच वर्षात मिळालेल्या मासिक उत्पन्नाच्या ६० पट असावी असे निश्चित करण्यात आले.

त्याचप्रमाणे महाराष्ट्र गृहनिर्माण व क्षेत्रविकास अधिनियम, १९७६ (म्हाडा) व मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण अधिनियम १९७५ (एमएमआरडीए) या कायद्यांतर्गतदेखील जमीन संपादनाची तरतूद करण्यात आली आहे परंतु नुकसानभरपाईची रक्कम मासिक उत्पन्नाच्या १०० पट करण्यात आली आहे.

नागरी कमाल जमीन धारणा आणि नियंत्रण अधिनियम

शहरामध्ये जमिनीवरील निर्बंध घालणारा नागरी कमाल जमीन धारणा आणि नियंत्रण अधिनियम करण्यापूर्वी बरेच वैधानिक वादविवाद झाले. १९७६ साली हा कायदा संमत झाला. शहरी बाजारपेठेत जमीन सहज आणि परवडणाऱ्या दरात उपलब्ध व्हावी आणि त्याचबरोबर जमिनीची एक कार्यक्षम बाजारपेठ निर्माण व्हावी म्हणून हा कायदा करण्यात आला. अतिरिक्त जमिनीची मालकी व अशाप्रकारची जमीन ताब्यात ठेवण्यावर कमाल मर्यादा घातली जावी; सरकारने अतिरिक्त रिक्त जमीन संपादीत करावी व ही जमीन लोकहिताकरता वापरण्याचे अधिकार सरकारकडे असावेत; या जमिनीच्या बदल्यात नुकसानभरपाई दिली जावी; दोन लाख किंवा त्यापेक्षा अधिक लोकसंख्या असलेल्या शहरांमधील अतिरिक्त जमीन १० रुपये चौरस मीटर दराने संपादीत करण्याचे अधिकार राज्य सरकारला देणे हा या कायद्याचा उद्देश होता. सरकारकडे जमिनीचा साठा निर्माण व्हावा व त्यातून व्यापक पातळीवर गृहनिर्माण योजना सरकारला हाती घेता यावी, हादेखील या कायद्याचा एक उद्देश होता. हा कायदा राज्यातील ९ शहरांना लागू झाला. त्यातून एकूण ३०,००० एकर (१२,१४० हेक्टर्स) अतिरिक्त जमीन या कायद्याखाली आणली गेली. मात्र १९८६ पर्यंत सरकार त्यापैकी फक्त १ टक्का म्हणजे जेमतेम ४५० हेक्टर्स जमीन प्रत्यक्ष संपादीत करू शकले.

१. ब. जमिनीवरील राज्य सरकारची मालकी

राज्याने एखादी जमीन थेट स्वतःच्या ताब्यात घेणे हादेखील राज्य सरकारने हस्तक्षेप करण्याचा आणखी एक मार्ग आहे. ब्रिटीश राजवटीपासून अशी एक व्यवस्था निर्माण झाली की, तिच्यामुळे शासनाच्या निरनिराळ्या खात्यांकडे जमिनीची मालकी गेली. स्थानिक, राज्य व केंद्र पातळीवर अशाप्रकारे बरीच जमीन सरकारच्या मालकीची आहे. या माध्यमातून सदर जमिनींच्या वापरावरील थेट नियंत्रण सरकारकडे गेले. या आपल्या नियंत्रणातील जमिनी गृहनिर्माण सोसायट्यांसाठी देण्याचे धोरणाही शासनाने अवलंबिले आहे.

मुंबई (ब्रिटीश वसाहतीच्या थेट नियंत्रणामुळे), नवी मुंबई, पिंपरी-चिंचवड (ही शहरे नियोजित असल्यामुळे) या शहरांमध्ये सरकारी मालकीच्या जमिनींचे प्रमाण बरेच मोठे आहे. हे प्रमाण जवळपास ५० ते ६० टक्के आहे. अन्य शहरांमध्येही सरकारी मालकीच्या जमिनींचे प्रमाण प्रचंड असून त्याची नेमकी आकडेवारी माहिती नाही.

१. क. नागरी उपयोगासाठी जमिनीची उपलब्धता

शहरीकरणासाठी शासकीय नियंत्रणातील जमिनीच्या पुरवठ्याचे नियमन करणे हादेखील जमिनीवरील सरकारी नियंत्रणाचा एक मार्ग आहे. महाराष्ट्र जमीन महसूल संहितेनुसार तशी तरतूद करण्यात आली आहे. जमिनीवर एखादे असे विकासकाम केले गेले असेल ज्यामुळे ती जमीन शेतीकरता उपयुक्त राहिली नसेल, तर अशा जमिनींना बिगरशेती जमीन म्हटले जाते.

१९६६ च्या जमीन महसूल संहितेच्या ४२व्या कलमानुसार, शेतीसाठी वापरात असलेली कोणतीही जमीन बिगरशेती उद्देशासाठी वापरली जाऊ नये; एका बिगरशेती उपयोगासाठी पात्र करण्यात आलेली जमीन जिल्हाधिकाऱ्यांच्या परवानगीखेरीज इतर कोणत्याही बिगरशेती उपयोगासाठी वापरली जाऊ नये. याचा अर्थ असा की, कोणत्याही जमिनीचे शेती अथवा बिगरशेती असे वर्गीकरण करण्याचा संपूर्ण अधिकार जिल्हाधिकाऱ्यांच्या हातात आहे. कोणत्याही निवासी विकासकामासाठी जिल्हाधिकाऱ्यांची परवानगी आवश्यक असते.

शहरीकरणाच्या झपाट्यात शेतजमिनींचा बेसुमार वापर होऊ नये याची काळजी जिल्हाधिकाऱ्यांनी घ्यावयाची असते. तसेच शहरीकरणासाठी जमिनी वापरात आणताना भारतीय महामार्ग अधिनियम १९५५, भारतीय वन अधिनियम १९२७, वनसंवर्धन अधिनियम १९८०, खनिज उत्खनन अधिनियम १९५५ व स्फोटके अधिनियम १९८४, महाराष्ट्र कृषी उत्पादन व पणन नियमन अधिनियम १९६३ यांचे उल्लंघन होणार नाही, याचीही काळजी घेण्याची जबाबदारी जिल्हाधिकाऱ्यांवर आहे.

वरील कायदांतर्गत आवश्यक असलेल्या सर्व परवानग्या वर्ग १ मधील शहरे वसविण्यासाठी घ्याव्या लागतात.

१. ड. निवासासाठी उपलब्ध जमिनींचे नियमन

कोणत्याही जमिनीचा विकास हा कायद्याच्या चौकटीत राहूनच करावयाचा असतो. प्रादेशिक आणि विकास योजना, पर्यावरण व शेतजमिनींचे कायदे अनियंत्रित बांधकामांवर नियंत्रण ठेवत असतात. शहरांच्या विकासासाठीचा आराखडा महाराष्ट्र क्षेत्रीय आणि नगर नियोजन अधिनियम, १९६६ च्या कलम १८(१) नुसार दिला जातो. जमिनीचा किंवा भूखंडाचा विकास करण्यापूर्वी कोणत्याही व्यक्तीला पालिकेची परवानगी घ्यावी लागते. जमीन पालिकेच्या हद्दीबाहेर असेल तर ही परवानगी जिल्हाधिकाऱ्यांकडून घ्यावी लागते. पालिका हद्दीशिवाय अन्य भागातील अशा विकासासाठी विशेष नियोजन प्राधिकरण व नवे शहर विकास प्राधिकरण अशा प्रगत यंत्रणा असतात.

महाराष्ट्र प्रादेशिक आणि नगर नियोजन अधिनियमानुसार नियोजन प्राधिकरणास सर्वप्रथम उपलब्ध जमिनींचे सर्वेक्षण करावे लागते, नकाशे अभ्यासावे लागतात आणि त्यानंतरच संबंधित भागाच्या विकासाचा आराखडा जाहीर करावा लागतो. नगर परिषदांकडे त्यासाठीचा तंत्रज्ञ, कर्मचारी वर्ग नसल्याने राज्याच्या नगर नियोजन संचलनालयातून नगर नियोजनकार नियुक्त केले जातात. ते नगर नियोजन अधिकारी म्हणून काम करतात. मुंबई, पुणे आणि नागपूर महानगरपालिकांसाठी १९७० मध्ये असे प्रादेशिक आराखडे सर्वप्रथम तयार झाले.

जी जमीन निवासासाठी सुयोग्य आहे, अशा जमिनींचा निवास पट्टा म्हणून विकास करण्यास अनुमती दिली जाते. ती देताना पुढील निकष विचारात घेतले जातात -

- ही जमीन औद्योगिक पट्ट्यापासून दूर असावी.
- ही जमीन महामार्ग, सागरी किनारपट्टी, टेकड्या, धरण किंवा मोठे तलाव, पूरक्षेत्र व घातक अशा बाबींचा भाग असता कामा नये.
- ही जमीन सर्व बाजूंनी सुरक्षित असावी.
- या जमिनीवरील भूखंड विभागणी ही विशिष्ट नियमांच्या चौकटीत बसणारी असावी.

२. बांधकाम आणि विकासात हस्तक्षेप

आधुनिक शहरांना पायाभूत सुविधा आणि सेवांचे नियोजन आवश्यक असते. बांधकाम आणि विकास नियोजन करताना सुरक्षेचे निकष लावतानाच या नियोजनाचाही विचार करावा लागतो. त्यासाठी विकास आराखडे आणि नगर नियोजन योजना आणि इमारत नियमावली या बाबी तयार करण्यात आलेल्या आहेत.

ब्रिटीश काळापासून नगर नियोजन अधिनियम अस्तित्वात आहेत. नगर विकासासाठी अनुकूल असलेल्या भागांचा एकात्मिक आणि समतोल विकास व्हावा, हे नगर नियोजनाचे उद्दीष्ट आहे. त्यासाठी जमीन मालकांचे सहकार्य आवश्यक असते. हे जमीन मालक पायाभूत सुविधा उभारण्यासाठी आपली जमीन शासनाकडे विशिष्ट काळासाठी सुपूर्त करत असतात. अशाप्रकारे काम झाल्यानंतर वाढीव किंमतीच्या दराने या जमिनी मूळ मालकांना हस्तांतरीत केल्या जातात. नगर नियोजनाला दीर्घ परंपरा आहे. महाराष्ट्र क्षेत्रीय व नगर नियोजन अधिनियम, १९६६ चा हा एक भाग आहे. तथापि, या परंपरेला १९६६ नंतर महत्त्व दिले गेलेले नाही. या काळात मोठ्या शहरांचे नियोजन झाले.

आज राज्यातील १२ शहरांमध्ये ५८ नगर नियोजन योजना आहेत. सर्वाधिक योजना (३१) मुंबईत आहेत. अहमदनगर, भुसावळ, धुळे, इचलकरंजी, जळगाव, कोल्हापूर, पुणे, सांगली, परभणी आणि सोलापूर या शहरांमध्येही नगर नियोजन योजना आहेत. या योजना घोषित होण्यापासून प्रत्यक्ष अस्तित्वात येण्यास किमान १५ वर्षे लागतात.

आधी केलेल्या चर्चेनुसार या नगर नियोजन योजनांमधून व्यापक विकास आराखडे निर्माण होतील आणि जे मूलतः जमिनीच्या वापराच्या योजना असतील. विकासाच्या योजना प्रामुख्याने २० वर्षांसाठी तयार केल्या जातात. त्या-त्या शहरातील जमिनीचा वापर कसा आणि कशासाठी व्हावा याचे मार्गदर्शन या विकास योजनांमधून मिळते. या योजनांमुळेच पायाभूत सुविधा निर्माण करण्याची दिशा मिळते. कोणत्याही विकास योजनेला कायद्याचे पाठबळ असते. त्यामुळे योजनेने आरक्षित केलेले भूखंड शासन पुन्हा ताब्यात घेऊ शकते. विकास योजना सर्वप्रथम मोठ्या शहरांसाठी तयार करण्यात आल्या आणि त्यानंतर राज्यातील वर्ग १ च्या शहरांसाठीही त्या बनविण्यात आल्या.

विकास योजनांना विकास नियंत्रण नियमांचे (डी सी रुल) पाठबळ असते. हे नियम शहरातील विशिष्ट भागांसाठी इमारती कशा असाव्यात, हे निश्चित करतात. भूखंडाचे आकार, त्याची चतुःसीमा, खुली जागा, इमारतीची उंची, पार्कींग, अग्निसुरक्षा, रचनेचा आराखडा या संदर्भातील नियम यामध्ये अंतर्भूत असतात. हे नियम समोर ठेऊनच स्थानिक स्वराज्य संस्था बांधकाम सुरु झाल्याचे आणि बांधकाम पूर्ण झाल्याचे प्रमाणपत्र देतात. हे विकास नियंत्रण नियम प्रामुख्याने मोठ्या शहरांना लागू होतात. बिल्डींग बायलॉजही सुरुवातीला मोठ्या शहरांसाठीच होते.

बहुतांश विकास आराखड्यांवरून असे दिसून येते की, आरक्षित भूखंडांची अंमलबजावणी फारच कमी प्रमाणात झाली आहे. भूसंपादन व सोयीसुविधांची निर्मिती याबाबतीतही चित्र निराशाजनक आहे. मुंबईतही १९६४ ते १९८३ या काळातील विकास योजनांची अंमलबजावणी जेमतेम टक्के झाली आहे. तात्पर्य, विकास आराखडा हा "नियमनाची चौकटहू ठरला. मात्र "विकासाची चौकटहू म्हणून ते काम करू शकले नाहीत.

३. मुद्रांक शुल्क आणि नोंदणी

मुंबई मुद्रांक शुल्क अधिनियम हा संपूर्ण महाराष्ट्र राज्याला लागू आहे. या अधिनियमाच्या परिशिष्टात समाविष्ट असलेली वित्तीय साधनेच या कायद्याच्या कक्षेत येतात. अन्य सर्व साधनांना भारतीय मुद्रांक शुल्क अधिनियम लागू होतो. उदाहरणार्थ, समभागांचे हस्तांतरण. तर या अधिनियमानुसार काही साधनांना शुल्क अजिबात द्यावे लागत नाही. मुद्रांक शुल्क हे वित्तीय साधन आहे, व्यवहार नाही, हे लक्षात घेणे महत्त्वाचे आहे. कलम २.२ एस. ३ नुसार राज्यातील कोणत्याही वित्तीय साधनांवर परिशिष्ट १ मध्ये नोंदविलेले मुद्रांक शुल्क आकारले जाते. हे साधन राज्याच्या बाहेर जरी वापरले गेले तरी त्याचे मुद्रांक शुल्क राज्याला मिळते. अर्थात संबंधित मालमत्ता ही राज्यात असली पाहिजे. मुद्रांक शुल्क आणि दस्त नोंदणी हे राज्य सरकारचे महसूल खाते वसूल करते. स्वातंत्र्योत्तर काळात मुद्रांक शुल्कासोबत (स्टॅम्प ड्यूटी) नोंदणी शुल्क (रजिस्ट्रेशन चार्ज) लावून ही पद्धत अधिक कडक करण्यात आली. मालमत्तेच्या बाजारमूल्याच्या पाच टक्के इतके या शुल्कांचे प्रमाण मोठे असते.

४. भाडे नियंत्रण

पहिल्या महायुद्धाच्या वेळी गृहटंचाईच्या पार्श्वभूमीवर १९१८ साली भाडे नियंत्रण अधिनियम सर्वप्रथम मुंबईत अस्तित्वात आला. महाराष्ट्रातील बॉम्बे, विदर्भ आणि मराठवाडा या प्रमुख तीन प्रांतांसाठी तीन स्वतंत्र भाडे नियंत्रण अधिनियम अस्तित्वात होते. बॉम्बे प्रांतासाठी बॉम्बे रेन्टस् हॉटेल अँड लॉजिंग हाऊसिंग रेन्टस् कंट्रोल अँक्ट, १९४७, विदर्भ प्रांतासाठी द सेंट्रल प्रोव्हिन्सेस अँड बेअरर लेटिंग ऑफ हाऊसेस अँड रेन्ट कंट्रोल ऑर्डर १९४९ व मराठवाडा प्रांतासाठी द हैद्राबाद हाऊसेस (रेन्ट एक्झिशन अँड लीज) कंट्रोल अँक्ट १९५४ असे भाडे नियंत्रण अधिनियम अस्तित्वात होते. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात भाडे नियंत्रणासाठी हेच कायदे वापरण्यात येत होते. यापैकी बॉम्बे अँड मर्यादीत कालावधीसाठी असल्याने त्याचा कालावधी टप्प्याटप्प्याने वाढविण्यात आला. इतर दोन्ही कायदे मात्र स्थायी स्वरूपाचे होते.

महाराष्ट्र भाडे नियंत्रण अधिनियमांतर्गत १९४० पर्यंतचे भाडे गोठण्यात आले आणि या वर्षातील भाडे हे प्रमाण भाडे मानले गेले. हा कायदा भाड्यामध्ये अकारण होणाऱ्या वाढीपासून संरक्षण करण्यासाठी भाडेकरूंना अधिकार देतो. हा कायदा महाराष्ट्रभर लागू होतो. या कायद्यातून मालकी हक्क अथवा बांधकामाची तारीख इत्यादींच्या आधारे कोणतीही सूट देण्यात आलेली नाही. त्यामुळे हा कायदा सर्वच विभागांमध्ये लागू होतो. भाड्यामध्ये ४ टक्क्यांची वार्षिक वाढ करण्यास या कायद्याने परवानगी दिली आहे. (तसेच जमीन मालकाने ७० टक्के भाडेकरूंच्या लेखी परवानगीने बांधकामांमध्ये काही सुधारणा केल्यास किंवा बांधकामाची फारच पडझड झाली असेल व त्यात सुधारणा केल्यास भाडेवाढ करता येऊ शकते.) तसेच भाडे नियंत्रण हा विषय राज्य शासनाच्या अखत्यारीतही येते.

अभ्यासकांचे असे मत होते की, राज्यातील भाडे नियंत्रण कायद्याचे गंभीर परिणाम मालमत्ता कर संकलनावर होतील.

५. शासन पुरवठादाराच्या भूमिकेत

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात विशेषतः आर्थिकदृष्ट्या कमकुवत वर्गासाठी शासनाची पुरवठादार म्हणून असणारी भूमिका मूळ धरू लागली होती. त्यातूनच अशा वर्गासाठीच्या गृहनिर्माण संस्था शासनाच्या चौकटीत स्थापन झाल्या. या संस्था अर्थातच सुरुवातीला शहरात होत्या व मर्यादीत होत्या. उदाहरणार्थ, ५ डिसेंबर, १९७७ रोजी म्हाडा अधिनियमानुसार म्हाडाची स्थापना झाली. तोपर्यंत गृहनिर्माण क्षेत्रात कार्यरत असणाऱ्या सर्व संस्था त्यात विलीन करण्यात आल्या. या क्षेत्रातील सर्व कामांचा चांगला समन्वय राखला जावा, हा म्हाडा स्थापनेचा उद्देश होता. १९७६ सालच्या म्हाडा अधिनियमानुसार म्हाडाला भूसंपादनाचे व परवडण्याजोग्या किमतींची घरे बांधण्याचे अधिकार मिळाले. १९९० पर्यंत म्हाडाने संपादीत केलेल्या जमिनींचा तपशील पुढीलप्रमाणे आहे.

तक्ता क्रमांक १.२

म्हाडा कायद्यांतर्गत केलेल्या जमीन संपादनांची तपशीलवार माहिती

शहराचे नाव	प्राथमिक अधिसूचनेनुसार जमीन हेक्टर	अंतिम अधिसूचना जमीन हेक्टर	अधिसूचित करण्यात आलेल्या जमिनीच्या टक्केवारीच्या तुलनेत संपादीत केली गेलेली जमीन
बृहन्मुंबई	३९९.९९	१२४.७१	३१.१८
ठाणे	काहीही नाही		
कल्याण	काहीही नाही		
भिवंडी	काहीही नाही		
पुणे	९४९.५७	२.८९	०.३
पिंपरी-चिंचवड			
सांगली	१५७.३१	४४.६२	२८.३६
मिरज			
कोल्हापूर	काहीही नाही		
सोलापूर	२१०.८२	११४.१२	५४.१३
अहमदनगर	३५.०२	२७.८१	७९.४१
नाशिक	७५.०८		०
मालेगाव	काहीही नाही		
धुळे	७२.८६	५८.६६	८०.५१
जळगाव	८९.०१	६१.८२	६९.४५
भुसावळ	८७.२३		०
औरंगाबाद	४०.९९	२.७५	६.७१
जालना	८२.६७	७.४१	८.९६
लातूर	२६.९४	८.५५	३१.७४
नांदेड	९८.६५		०
अमरावती	७८.०९	७७.३७	९९.०८
अकोला	९५.६७	२८.१५	२९.४२
चंद्रपूर	८२.०७		०
नागपूर	३७.६१	६.१६	१६.३८
एकूण जमीन	२६१९.५८	५६५.०२	२१.५७ (सरासरी)

संपादीत केल्या गेलेल्या जमिनीची अधिसूचित केल्या गेलेल्या जमिनीसंदर्भातील टक्केवारी	२१.५७
माहिती गोळा करणे व संपादनाच्या प्रस्तावावरील कार्यवाहीसाठीच्या प्राथमिक कामांसाठी लागणारा अतिरिक्त वेळ तसेच अंतिम अधिसूचनेनंतर जमीन संपादन करण्यासाठी लागणारा वेळ	प्राथमिक नोटीसच्या आधी तीन महिने
संपादनासाठी लागणारा सरासरी वेळ (महिने)	अंतिम नोटीसनंतर तीन महिने
	२४ महिने
कायदानुसार नेमून देण्यात आलेला जास्तीत जास्त वेळ	प्राथमिक व अंतिम नोटीस यांच्यामधील सहा महिने

स्रोत: पी. एम. आपटे, लॅन्ड प्रोक्युरमेंट फॉर लो इन्कम हाऊसिंग

वरील तक्त्यावरून असे स्पष्टपणे दिसून येते की, अमरावती, धुळे, मालेगाव, सोलापूर व अहमदनगर यासारख्या शहरांमध्ये म्हाडाने केलेले जमीन संपादन हे उद्दीष्टांच्या बऱ्यापैकी जवळ जाणारे होते. परंतु इतर शहरांमध्ये २५ टक्क्यांपेक्षा कमी जमीन संपादीत झालेली आहे. याचा अर्थ असा की, शहराच्या विविध भागांमध्ये छोट्या-छोट्या जमिनी संपादीत केल्या गेल्या होत्या. पायाभूत सोयीसुविधा, नियोजन, अंमलबजावणी व खर्च यावर याचा परिणाम झाला. १९७७ पर्यंत विविध गृहनिर्माण मंडळांनी राज्यात १,९०,४०० घरे बांधली. म्हाडाची स्थापना झाल्यापासूनच्या तीन वर्षात आणखी ५००० घरे बांधली गेली.

राज्यात गृहनिर्माण क्षेत्रात कार्यरत असणारी आणखी एक संस्था म्हणजे सिडको (सिटी अँड इन्डस्ट्रीयल डेव्हलपमेंट कॉर्पोरेशन). १७ मार्च १९७० साली महाराष्ट्र राज्य सरकारने एक सार्वजनिक मर्यादीत कंपनी म्हणून सिडकोची स्थापना केली. नवी मुंबईचे नियोजन व विकास हे सिडकोच्या स्थापनेमागील प्राथमिक उद्दीष्ट होते. मुंबई महानगर क्षेत्रासाठीच्या क्षेत्रीय योजनेतील सूचनांनुसार हे पाऊल उचलण्यात आले. त्यानंतर सिडकोकडे नाशिक, औरंगाबाद व नांदेड या शहरांनजीक नवीन शहरांच्या विकासासाठीचे प्रकल्पदेखील सोपविण्यात आले.

याच कालखंडात राज्यातील गृहनिर्माण सहकारी संस्थांकडून केल्या जाणाऱ्या बांधकामांचे प्रमाण कमी झाले व मुंबई तसेच आसपासच्या शहरांमध्ये बांधकाम क्षेत्रावरील विकासांचे वर्चस्व वाढू लागले. जमीन संपादीत करण्यापासून ते बांधून तयार झालेली घरे खरेदीदारांकडे सोपविण्यापर्यंतची सर्व कामे विकासक करू लागले. यामुळे घर ग्राहकांच्या हिताचे रक्षण करण्यासाठी नवीन कायदेशीर चौकट निर्माण करण्याची गरज भासू लागली. यातूनच १९७० साली महाराष्ट्र अपार्टमेंट मालकी अधिनियम लागू करण्यात आला. या कायद्यांतर्गत अपार्टमेंट्सचे मालकी हक्क, वारसा व हस्तांतरण याबद्दलचे नियम बनविण्यात आले.

६. झोपडपट्ट्यांबाबतचे धोरण

आपल्या देशाला स्वातंत्र्य मिळेपर्यंत झोपडपट्ट्यांचे अस्तित्व नव्हते. १९५६ साली पहिल्यांदा झोपडपट्ट्यांचा प्रश्न उपस्थित होऊन, त्यांचा अडथळा दूर कसा करायचा? यावर विचार करण्यात आला. मुंबई महानगरपालिका अधिनियमातील कलम ६१ व प्रांतिक महानगरपालिका अधिनियमातील कलम ६३ प्रमाणे मोडकळीस आलेल्या इमारती व सार्वजनिक ठिकाणी, बांधलेले अनावश्यक बांधकाम हटवण्याची तरतूद होती. झोपडपट्ट्या म्हणजे केवळ एक “बांधकाम” असेच पाहिले जायचे. झोपडपट्ट्यांच्या संदर्भातील पहिले धोरण म्हणजे त्या “हटविणे”. झोपडपट्ट्या हटविणे म्हणजे आहे त्या जागेवरून अन्य जागेवर त्यांचे स्थलांतर करणे कारण झोपडपट्टी ही असुरक्षित व अनैतिक जागा म्हणून गणली जात होती. यामुळे मूळ समस्या सुटण्यास यश आले नाही, याउलट मोठ्या प्रमाणावर झोपडपट्ट्या हटविणे आणि त्या तुलनेत त्यांचे पुनर्वसन न केल्यामुळे झोपडपट्टीत राहणाऱ्या रहिवाशांमध्ये रोष व तणावग्रस्त परिस्थिती निर्माण झाली.

साधारण १९६०च्या दरम्यान मुंबई, पुणे यासारख्या महानगरांमध्ये झोपडपट्ट्यांमध्ये वाढ होऊ लागली. महाराष्ट्रामध्ये १९७०च्या सुमारास दुष्काळाचे सावट निर्माण झाले. त्यापुढील वर्षात झोपडपट्ट्या वाढल्या. याबाबत केंद्रशासनाचा जो कायदा होता त्याच धर्तीवर संपूर्ण महाराष्ट्र राज्यासाठी लागू होईल असा कायदा करण्यासाठी सरकारतर्फे एक संयुक्त समिती स्थापन करण्यात आली. १९७१ साली सदर समितीने आपला अहवाल सादर केला. या अहवालातील सूचनांवर विधेयक मांडून त्यावर आधारीत महाराष्ट्र झोपडपट्टी (सुधारणा, नियमन व पुर्नविकास) अधिनियम १९७१ हा संपूर्ण राज्यात लागू होईल असा व्यापक कायदा अस्तित्वात आला.

सदर अधिनियमाच्या कलम ४ मध्ये, सार्वजनिक व खाजगी भूखंडावरील झोपडपट्टी घोषित करण्यासाठीच्या प्रक्रियेची रुपरेषा नमूद करण्यात आली आहे. झोपडपट्टीची व्याख्या करताना असे म्हटले आहे की, झोपडपट्टी म्हणजे अशी लोकवस्ती की, जिथे लोकसंख्येच्या प्रमाणात आवश्यक असणाऱ्या मुलभूत गरजा उपलब्ध नाहीत; सांडपाण्याची व्यवस्थाही नीट नाही ज्यामुळे तेथील रहिवासी असुरक्षित स्थितीत रहातात व त्यामुळे त्यांच्या आरोग्यावरही परिणाम होऊ शकतो. सदर कायद्याच्या कलम ५ अ मध्ये नमूद केल्याप्रमाणे येथील रहिवाश्यांच्या प्रश्नांकडे मानवतेच्या दृष्टीकोनातून पाहून त्यांच्या रहाणीमानामध्ये सुधारणा घडवून आणण्याचा प्रयत्न केला गेला पाहिजे.

महानगरपालिकेच्या अखत्यारीतील भूखंडावर असणाऱ्या लोकवस्तीला महानगरपालिका आयुक्त यांना व जर लोकवस्ती राज्यसरकारच्या जागेवर असेल तर जिल्हाधिकाऱ्यांना, सदर लोकवस्ती झोपडपट्टी म्हणून घोषित करण्याचे अधिकृत अधिकार दिले आहेत.

१९७७ साली म्हाडाची (मुंबई गृह निर्माण व क्षेत्र विकास मंडळ) स्थापना होऊन झोपडपट्ट्यांमध्ये सुधारणा घडवून आणण्यासाठी म्हाडाला अधिकृत अधिकार देण्यात आले. म्हाडा अधिनियमातील

कलम ९ मध्ये झोपडपट्टी निर्मूलनासंदर्भात तरतुदींचा समावेश करण्यात आला आहे. झोपडपट्ट्यांच्या सोयी-सुविधांमध्ये सुधारणा करण्याचे काम नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था करतात.

झोपडपट्टी सुधारणा अधिनियमाची अंमलबजावणी सुरवातीच्या काळात मुंबई, पुणे, सोलापूर नागपूर या शहरांमध्ये झाली.

सदर कायद्यातील सुरुवातीचे निकष पुढील प्रमाणे आहेत; लोकवस्तीतील १५० जणांसाठी १ नळ, प्रत्येक ३० मीटर अंतरावर रस्त्यांवरील दिव्यांची सोय, ५० जणांसाठी १ शौचालये. ज्या लोकवस्तीमध्ये रहाणाऱ्या रहिवाशांची नावे १९८० व १९८५ च्या मतदार यादीत होती, त्याच लोकवस्तींना अधिकृत म्हणून जाहीर करून, त्यांनाच सोयी-सुविधा पुरवण्यात आल्या. मात्र प्रत्यक्षातील १९८० पर्यंतची स्थिती अशी आहे - ११,६३४ नळ (२१३ जणांसाठी १ नळ) आणि ३५,९५० शौचालये (७०० जणांमागे १ शौचालय). झोपडपट्टीतील सोयी-सुविधांची ही आकडेवारी अतिशय नाममात्र आहे.

सुरुवातीच्या कालखंडात घरांच्या निर्मितीसाठी अस्तित्वात असलेल्या संस्थात्मक संरचनेवर राज्य सरकारचे वर्चस्व होते. भूखंडासंदर्भात धोरणे आखणे, घरांच्या बांधकामासाठी म्हाडासारख्या संस्थात्मक विभागाची निर्मिती करणे, घरासाठी करावी लागणारी नोंदणी (रजिस्ट्रेशन), स्टॅम्प ड्यूटी या सर्व बाबतीत धोरणे व नियम राज्यसरकारच ठरवत असे. तसेच झोपडपट्टी सुधारणा अधिनियमानेही शहरातील झोपडपट्टीमध्ये सकारात्मक सुधारणा घडवून आणण्यासाठी म्हाडालाच अधिकृत अधिकार दिले आहेत. त्याचप्रमाणे भाडे नियंत्रण कायद्यातील अटींमुळे स्थानिक स्वराज्य संस्थांकडे कराच्या माध्यमातून जमा होणाऱ्या महसूलावरही मर्यादा आल्या.

स्थानिक स्वराज्य संस्थांची कामे;

- इमारतींना अधिकृत म्हणून मान्यता देणे.
- अतिक्रमण हटवणे
- झोपडपट्टी म्हणून घोषित करणे.

मुंबई महानगरपालिकेसारख्या काही ठराविक महानगरपालिकांना त्यांच्या जमिनींवरील झोपडपट्ट्यांमध्ये सुधारणा घडवून आणण्याचा अधिकार होता.

घरांच्या निर्मितीसाठी लागणारी साधने तीन प्रकारची आहेत. पहिले साधन म्हणजे जमीन. विविध कायद्यांतर्गत असलेल्या अधिकारांतर्गत, राज्यसरकारच्या ताब्यात असलेल्या जागा व इतर काही भूखंड म्हाडाच्या ताब्यात दिले गेले. दुसरे महत्त्वपूर्ण साधन म्हणजे वित्तीय पुरवठा. नागरी विकास विभागाच्या व्यतिरिक्त गृहनिर्माण विभाग व विशेष सहाय्य म्हणून यासाठी आर्थिक नियोजन करण्याचे काम सोपवण्यात आले. तिसरे साधन म्हणजे, या सर्व कामासाठी लागणारे मनुष्यबळ. नगर नियोजन संचलनालयाची स्थापना करून सक्षम मनुष्यबळ केंद्रीत करण्यात आले.

ब. दुसरा कालखंड: विचारपूर्वक सूट देऊन नियंत्रण कक्षांमध्ये वाढ (१९८०-९५)

या कालखंडात महाराष्ट्रात अनेक रोचक बदल घडून आले. एका बाजूला काही मोठ्या शहरांपुरत्या लागू असलेल्या कायदेशीर चौकटी व व्यवस्था हळूहळू राज्यातील इतर अनेक शहरांनाही लागू करण्यात आल्या. त्याचप्रमाणे या आधीच्या कालखंडात स्थापन करण्यात आलेल्या कितीतरी संस्था या कालखंडात खऱ्या अर्थाने कार्यरत झाल्या. तर दुसऱ्या बाजूला राज्यातील मोठ्या शहरातील गृहनिर्माण बाजारपेठांना अनुकूल ठरतील अशा अनेक तरतुदी करण्यात आल्या.

१. जमीन

१. अ. मालकी हक्क

ऐंशीच्या दशकाच्या उत्तरार्धात युएलसीआरएकडे हा कायदा अतिशय जाचक व अकार्यक्षम आहे अशा दृष्टीकोनातून पाहिले जाऊ लागले. रिक्त व अतिरिक्त मानल्या गेलेल्या एकूण जमिनीपैकी फक्त ४५० हेक्टर जमिनीचे संपादन करणे सरकारला शक्य झाले. या योजनेत देण्यात आलेल्या सवलती म्हणजे एक प्रकारे कायद्यातील तरतुदींच्या शिथिलीकरणाची नांदी होती. कलम २० अंतर्गत आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल घटकांसाठी घरे बांधण्यासाठी महाराष्ट्र राज्य सरकारने एक योजना तयार केली. सदर योजना ६०:४० समीकरणावर आधारीत होती. या योजनेअंतर्गत असे ठरविण्यात आले होते की, सरकारला दुर्बल घटकांसाठी घरे बांधता यावीत यासाठी जमीन मालकाने फक्त ६० टक्के जमीन द्यावी व उर्वरित ४० टक्के जमीनीवर बांधकाम करून त्यांनी खुल्या बाजारात विक्री करावी. अशा सवलतीचे प्रमाण खूप जास्त होते. कलम २० व २१ अंतर्गत एकूण ४४२०१ प्रकरणांमध्ये ४०४९८ हेक्टर जमिनीच्या बाबतीत अशाप्रकारची सवलत देण्यात आली. राज्य सरकारला देण्यात आलेल्या सदनिकांच्या संदर्भात योजनेची एकंदरीत प्रगती पुढीलप्रमाणे होती.

तक्ता क्रमांक १.३

युएलसी कायद्यातील कलम २० व २१ मधील तरतुदीनुसार सरकारकडे हस्तांतरीत करण्यात आलेल्या सदनिका

क्रमांक	शहराचे नाव	एकूण सदनिका
१	बृहन्मुंबई	५८८८
२	पुणे	३३८६
३	नासिक	६३६
४	सोलापूर	२०८
५	कोल्हापूर	२५९
६	उल्हासनगर	१०९२
७	नागपूर	२६५

८	ठाणे	३५६०
९	सांगली	५०
	एकूण	१५२६४

स्त्रोत: महाराष्ट्र शासन, नागरी विकास विभागाचे २०१०-२०११ वर्षाचे कार्यक्रम अंदाजपत्रक

१. ब. नागरी व निवासी वापरांसंदर्भातील नियम

या कालखंडात नागरी व निवासी वापरांसंदर्भातील नियमांमध्ये फारसे लक्षणीय बदल झाले नाहीत. परंतु या कालखंडात अनेक शहरांसाठी विकास योजना तयार करण्यात आल्या व अनेक भाग नगरी म्हणून गणले जाऊ लागले. या कालखंडात ५७ नवीन विकास योजना तयार करण्यात आल्या.

याच कालखंडात बाजारपेठेवर आधारित जमिनीच्या विकासाच्या यंत्रणांसंदर्भात वेगवेगळे प्रयोग करण्यात आले. विकास योजनांतर्गत निवासासाठी आरक्षण व विकास अधिकाराचे हस्तांतरण या दोन व्यवस्था सुरु करण्यात आल्या. निवास आरक्षणाच्या अंतर्गत प्लॉटच्या एक भाग विक्रीत करण्यासाठी सुविधेकरता विकास अधिकार देण्यात आला तर विकास अधिकाराच्या हस्तांतरणानुसार सार्वजनिक कारणाकरता वापरल्या जाणाऱ्या जमिनीच्या किंवा जमिनीच्या एखाद्या भागाच्या बदल्यात विकास अधिकार मिळण्याची तरतूद करण्यात आली.

२. विकास व बांधकाम

अ, ब व क वर्गातील नगर पालिकांकरता लागू करण्यात आलेले प्रमाण कायदे हा या कालखंडात घडून आलेला सर्वात महत्वाचा बदल होता. या कायद्यांमधील महत्वाच्या तरतुदी पुढीलप्रमाणे आहेत.

तक्ता क्रमांक १.४

अ, ब व क वर्गातील नगर पालिकांकरता लागू करण्यात आलेल्या प्रमाणित कायद्यांमधील महत्वाच्या तरतुदी

	अ वर्गातील नगर पालिका	वर्ग ब व क
कायद्यातील तरतुदी याठिकाणी लागू होतात.	कोणतेही विकास काम, यामध्ये जमिनीचा विकास, इमारतीमध्ये बदल, इमारत पुन्हा बांधणे किंवा इमारत पाडणे यांचा समावेश होतो.	कोणतेही विकास काम, इमारतीमध्ये बदल, इमारत पाडणे, इमारत पुन्हा उभारणे यांचा समावेश होतो. जमिनीच्या विकासाला लागू होत नाही.

आवश्यकता - इमारत परवाना व सीसीसाठी (ना हरकत)	जागेचा नकाशा, साईटचा नकाशा, उप-विभाग, लेआऊट प्लान, इमारतीचा नकाशा, सेवा योजना, पर्यवेक्षणाचे प्रमाणपत्र, मालकी हक्कलेख	मालकी हक्कलेख, साईटचा नकाशा, उप-विभाग लेआऊट प्लान, इमारतीचा नकाशा, पर्यवेक्षणातील तपशील व पर्यवेक्षणाचे प्रमाणपत्र.
जागेचा नकाशा व सेवा योजनांचा समावेश होत नाही.		
मंजुरीसाठीचे निकष	१८ मीटर रस्त्यांच्या जवळील महत्वाची ठिकाणे व विकास कामांवर वास्तूशास्त्रविषयक नियंत्रण; साईटवरील आवश्यकता, उपलब्धता, जागेचे आणखी हिस्से करण्यासाठीचे नियम, खुल्या जागा (१० टक्के). ● प्लॉटचे आकारमान एका रांगेत ५०-१०० चौरस मीटर ● १५० चौरस मीटरची स्वतंत्र इमारत	१२ मीटर रस्त्यांच्या जवळील महत्वाची ठिकाणे व विकास कामांवर वास्तूशास्त्रविषयक नियंत्रण; साईटवरील आवश्यकता, उपलब्धता, जागेचे आणखी हिस्से करण्यासाठीचे नियम, खुल्या जागा (१० टक्के).
डीसी (विकास नियंत्रण) व क्षेत्र विभागणी	निवासी क्षेत्र एपीएमसी औद्योगिक एनडीझेड (राष्ट्रीय संरक्षण) विशेष	निवासी १ आर२ (तळमजल्यावरील दुकाने) एपीएमसी औद्योगिक एनडीझेड (राष्ट्रीय संरक्षण) विशेष
व्यावसायिकांचा सहभाग	३५० चौरस मीटरपेक्षा जास्त आकारमानाच्या किंवा दोन मजल्यांपेक्षा मोठ्या विकास कामांकरता आवश्यक असलेले वास्तुविद्याविशारद किंवा अभियंते किंवा प्रमाणित ड्राफ्ट्समन	५०० चौरस मीटरपेक्षा जास्त आकारमानाच्या किंवा तीन मजल्यांपेक्षा मोठ्या विकास कामांकरता आवश्यक वास्तुविद्याविशारद/अभियंते

एफएआर	<ul style="list-style-type: none"> ● १.५ - निवासी व मिश्र २.० पर्यंत व्यापारांकरता चटईक्षेत्र निर्देशांक १ संस्थात्मक इमारतींकरता 	-
बिल्ट अप	<ul style="list-style-type: none"> ● जास्तीत जास्त ५० टक्के ● संस्थात्मक इमारतींकरता जमिनीच्या आकारमानाच्या जास्तीत जास्त एक तृतीयांश 	<ul style="list-style-type: none"> ● जमिनीच्या एकूण आकारमानाच्या जास्तीत जास्त ६० टक्के ● संस्थात्मक व कार्यालयीन इमारतींकरता जमिनीच्या आकारमानाच्या जास्तीत जास्त एक तृतीयांश
आजुबाजूची जागा	सर्व बाजूंनी तीन मीटर संस्थात्मक इमारतींमध्ये सहा मीटर	काही समस्या/अडथळे निर्माण होऊ नयेत यासाठी मंजुरी देण्यात आल्यापेक्षा १० टक्के जास्तपर्यंत लहान सेटबॅक्स
ऊंची	जमिनीला लागून असणाऱ्या रस्त्याच्या रुंदीच्या १.५ पटीपेक्षा जास्त असू नये.	जास्तीत जास्त दोन मजले - व्यावसायिक इमारतींकरता जास्त
पार्कींगची जागा	१०१-२०० चौरस मीटरच्या प्रत्येक दोनसाठी एक	फक्त संस्थात्मक इमारती व कार्यालयीन इमारतींकरता
राहण्यायोग्य खोल्या	प्रत्येक व्यक्तीकरता ७.५ चौरस मीटर आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल घटकंसाठी ११ चौरस मीटर प्रत्येक कुटूंबाकरिता	प्रत्येक व्यक्तीकरता ७.५ चौरस मीटर आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल घटक - १२.५ चौरस मीटर प्रत्येक कुटूंबाकरिता
साहित्य	<ul style="list-style-type: none"> ● नॅशनल बिल्डींग कोड भाग ५ व ७ नुसार ● आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल घटक व कमी उत्पन्न गटाकरता सवलत देण्यात आली आहे. 	<ul style="list-style-type: none"> ● दोन मजल्यांपेक्षा मोठ्या इमारतींकरता नॅशनल बिल्डींग कोड लागू करण्यात आला आहे.

वरील तक्त्यावरून असे दिसून येते की, अ वर्गातील नगर पालिकांकरिता लावण्यात येणारे निकष हे ब व क वर्गातील नगर पालिकांकरता लावण्यात येणाऱ्या निकषांपेक्षा काही प्रमाणात वेगळे आहेत. परंतु ब व क वर्गातील नगर पालिकांच्या बाबतीत देखील प्लॉटचे आकारमान इत्यादी निकष बऱ्यापैकी वरचे आहेत. परिणामी, अनियमित गृहनिर्माणे वाढू लागली ज्यामध्ये या निकषांचे उल्लंघन केले गेले. राज्यातील मोठ्या शहरांमध्ये हे चित्र आधीपासूनच दिसत होते.

३. मुद्रांक शुल्क व नोंदणी

या कायद्यांमध्ये बदल करण्यात आले नाहीत. परंतु या कालखंडात मुद्रांक शुल्काचा संबंध रेडी रेकनर्सशी जोडण्यात आला. यामुळे जमिनीच्या मूल्यांकनाचे महत्त्व वाढले. जमिनीचे मूल्यांकन हा नगर नियोजन संचलनालयाचा एक महत्त्वाचा भाग बनला. तसेच मुद्रांक शुल्काचे दरही वेळोवेळी वाढविले गेले.

४. भाडे नियंत्रण

भाडे नियंत्रणविषयक कायद्यांमध्येही या कालखंडात काहीही बदल झाले नाहीत. परंतु मोडकळीस आलेल्या, जुन्या इमारती इत्यादींच्या भाडेपट्टीवर घालण्यात आलेल्या नियंत्रणांचे परिणाम दिसण्यास सुरुवात झाली. भाडे नियंत्रण कायदा लागू करणे टाळले जावे यासाठी सरकारने लीव्ह अँड लायसेन्स व्यवस्थेची सुरुवात केली.

५. राज्य शासनाची “पुरवठादार” म्हणून भूमिका

या कालखंडात गृहनिर्माणाकरता (विशेषतः मुंबई शहरासाठी) महाराष्ट्र राज्य सरकारला जागतिक बँकेकडून कर्ज मिळाल्यामुळे गृहनिर्माण क्षेत्रातील गुंतवणूकीसाठी विशेष प्रोत्साहन मिळाले. यामुळे मुंबई व नवी मुंबईत मोठ्या प्रमाणावर घरे बांधण्यास सुरुवात झाली. असे असतानाही घरांच्या मागणीपेक्षा त्यांचा पुरवठा कमी पडू लागला. या कालखंडात म्हाडाने केलेल्या गृहनिर्माणांचा तपशील पुढीलप्रमाणे आहे.

तक्ता क्रमांक १.५

मुंबईतील म्हाडाची घरे

वर्ष	आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल गट	कमी उत्पन्न गट	मध्यम उत्पन्न गट	उच्च उत्पन्न गट	इतर	एकूण
१९८६-८७	२१८३	२८१३	१८३०	९४५	-	७१७१
१९८५-८६	२१०५	७६१	६०८	७९६	-	४२७०
१९८७-८८	१२०१	८०८३	१०७८	८३२	४०	११,२३४
१९८८-८९	३७१५	९५९५	२५४८	३४३२	१	१९,२९१
१९८९-९०	३४१२	५१५९	१२३०	७८४	१२४	१०,७०९
१९९०-९१	११७९	२५६३	७०८	२४४	६	४७००
१९९१-९२	१९५	३६७०	१००६	२९०	२२०१	७३६२
१९९२-९३	२००	८६६६	९६४	११६६	३४८५	१४,४८१
१९९३-९४	३२०१	९०३१	३०१०	११८८	१३५	१६,५६५
१९९४-९५	११९	७६१६	१०३३	४१७	२०१	९३८६

स्रोत: पी. एम. आपटे, लॅन्ड प्रोक्युरमेंट फॉर लो इन्कम हाऊसिंग

या तक्त्यावरून अनेक लक्षवेधी बाबी दिसून येतात -

- दरवर्षी म्हाडाने २०,००० पेक्षाही कमी घरे बांधलेली आहेत. संपूर्ण दशकात फक्त तीन वर्षात म्हाडाने बांधलेल्या घरांची संख्या २०,००० च्या आसपास पोहोचू शकली आहे. दुसरीकडे असे दिसून येते की, एकट्या मुंबई शहरात घरांची वास्तविक गरज दरवर्षी ४०,००० च्या आसपास होती. अशाप्रकारे घरांचा तुटवडा भरून काढणे म्हाडाला कधीही शक्य झालेले नाही.
- १९९० नंतर आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल घटकांसाठी बांधण्यात येणाऱ्या घरांच्या संख्येत मोठ्या प्रमाणावर घट झालेली दिसून येते. १९९३-९४ मध्ये लोक आवास योजना सुरु केली गेल्यानंतर अशाप्रकारच्या घरांच्या संख्येत वाढ झालेली दिसते.
- १९९१ नंतर उच्च उत्पन्न गटासाठी बांधण्यात येणाऱ्या घरांच्या संख्येत मोठ्या प्रमाणावर वाढ झालेली आहे.

याच कालखंडात म्हाडाकडे उपलब्ध असलेली जमीनही कमी होऊन फक्त ५९३.१२ हेक्टरस इतकीच उरली. वरील तक्त्यातील आकडेवारीवरून असे लक्षात येते की, जमिनीचे दर व बांधकामाचा खर्च यामध्ये होणाऱ्या वाढीमुळे दुर्बल घटकांसाठी परवडण्याजोग्या दरात घरे बांधून देणे म्हाडाला कठीण होऊ लागले. त्यामुळे उच्च उत्पन्न गटांकरता घरे बांधून क्रॉस सबसिडी देण्याचे प्रयत्न सुरु झाले. राष्ट्रीय स्तरावर पहिल्यांदा १९८६ साली राष्ट्रीय गृहनिर्माण धोरण तयार करण्यात आले. या धोरणात असे नमूद करण्यात आले की, गृहनिर्माणात राज्याची भूमिका ही गृहनिर्मितीसाठी ९सहाय्यकार“ म्हणून असावी, पुरवठादार म्हणून नाही. याचाही काहीसा प्रभाव राज्य सरकारवर पडला.

१९९२ साली मुंबई गृहनिर्माण मंडळाची पुनर्रचना करून त्यातून मुंबई गृहनिर्माण मंडळ, इमारत दुरुस्ती व पुनर्बांधणी मंडळ व मुंबई झोपडपट्टी सुधारणा मंडळ यांची स्थापना करण्यात आली. त्यानंतर १९९२ सालीच अमरावती व नाशिक मंडळांचीही स्थापना करण्यात आली.

६. झोपडपट्ट्यांच्या बाबतीत सरकारी धोरण

या कालखंडात राज्यात झोपडपट्ट्यांची वाढ प्रचंड मोठ्या प्रमाणावर झाली. १९८३ साली झोपडपट्टी सुधारणा अधिनियमातील तरतुदी राज्यातील इतर अनेक शहरांना लागू करण्यात आल्या. यामध्ये जालना, लातूर, भुसावळ, जळगाव, मिरज, नंदुरबार, गोंदिया, बार्शी, खामगाव, भिवंडी, कल्याण, अंमळनेर, चंद्रपूर, वर्धा, कामटी, सातारा, पंढरपूर व अचलपूर यांसह इतर काही शहरांचा समावेश होता. १९९५ सालापर्यंत झोपडपट्टी सुधारणा कार्यक्रमाची अंमलबजावणी केली जात असलेल्या शहरांची संख्या ६१ पर्यंत पोहोचली.

तक्ता क्रमांक १.६

महाराष्ट्रातील ३० शहरांमधील झोपडपट्ट्यांमधील लोकसंख्येचे राज्यातील एकूण लोकसंख्येशी असलेले तुलनात्मक प्रमाण आणि ३० शहरांमधील झोपडपट्टीतील लोकसंख्येचे त्या शहराच्या एकूण लोकसंख्येशी असलेले तुलनात्मक प्रमाण : २००१

शहर	झोपडपट्ट्यांमधील लोकसंख्या	एकूण लोकसंख्या	शहरातील लोकसंख्येतील हिस्सा	राज्यातील लोकसंख्येत झोपडपट्ट्यांमधील लोकसंख्येची टक्केवारी
बृहन्मुंबई	५८२३५१०	११९१४३९८	४८.९	५४.६
नागपूर	७२६६६४	२०५१३२०	३५.४	६.८
पुणे	५३१३३७	२५४००६९	२०.९	५.०
ठाणे	४२०२७६	१२६१५१७	३३.३	३.९
अमरावती	२३२६१९	५४९३७०	४२.३	२.२
सोलापूर	२३१४२०	८७३०३७	२६.५	२.२
मालेगाव	२१२५७७	४०९१९०	५२.०	२.०
नाशिक	१४२२३४	१०७६९६७	१३.२	१.३
नवी मुंबई	१३८६२१	७०३९४७	१९.७	१.३
औरंगाबाद	१३६२७६	८७२६६७	१५.६	१.३
लातूर	१३५००९	३९९९७८	३३.८	१.३
अकोला	१२९३५७	१००६४१७	१२.९	१.२
पिंपरी चिंचवड	१११३०४	५९८७०३	१८.६	१.०
भिवंडी	९२७१८	३४१४७३	२७.२	०.९
धुळे	८२७१५	४३०५९८	१९.२	०.८
नांदेड-वाघाला	७८८५४	८४३४०	९३.५	०.७
काम्पती	७६३२४	२५९१७०	२९.४	०.७
परभणी	७४२८३	१३८०९१	५३.८	०.७
बीड	७१०४०	२९९८२८	२३.७	०.७
कोल्हापूर	६७४६२	४८५१८३	१३.९	०.६
अचलपूर	६६७९०	१०७३०४	६२.२	०.६

अंबरनाथ	६४१९५	२०३७९५	३१.५	०.६
जळगाव	६२६९६	३६८५७९	१७.०	०.६
जालना	५६१५७	२३५५२९	२३.८	०.५
उल्हासनगर	५३७१७	४७२९४३	११.४	०.५
चंद्रपूर	५०७९५	२९७६१२	१७.१	०.५
बल्लारपूर	४९२९८	८९९९५	५४.८	०.५
भंडारा	४६२७१	८५०३४	५४.४	०.४
यवतमाळ	४३२३२	१२२९०६	३५.२	०.४
गोंदिया	३८९४२	१२०८७८	३२.२	०.४
महाराष्ट्र	१०६४४६०५	३३८०३४६०	३१.५	

टीप: वरील तक्त्यात २००१ साली नोंदविण्यात आलेली ६२ पैकी ३० शहरांमधील झोपडपट्ट्यांमधील लोकसंख्या उतरत्या क्रमाने देण्यात आली आहे.

*ही माहिती २००१ साली महाराष्ट्रातील पहिल्या व दुसऱ्या वर्गातील शहरातील एकूण लोकसंख्या व झोपडपट्ट्यांमधील लोकसंख्या यांच्याशी निगडित आहे. (स्रोत: संचालक, जनगणना संचलनालय, महाराष्ट्र, २००१).

वरील माहितीच्या अभ्यासांती असे दिसून येते की, १९८० ते १९८५ या कालावधीत झोपडपट्टी सुधारणा कामांवरील खर्च सहा पटींनी वाढला. याच कालावधीत ज्यांच्यापर्यंत मूलभूत सोयी-सुविधा पोहोचल्या अशा लोकांची संख्या तिपटीने वाढली. परंतु झोपडपट्ट्यांमधील एकूण लोकसंख्येच्या तुलनेत ही संख्या मात्र कमी झाली.

या कालावधीतील सर्वात मोठे धोरणात्मक बदल हे झोपडपट्ट्यांशी निगडित धोरणांमध्ये झालेले आढळून येतात. या कालखंडाच्या सुरवातीला परदेशी मदतीच्या सहाय्याने झोपडपट्ट्यांमध्ये अनेक सुधारणा प्रकल्प सुरु करण्यात आले. यामध्ये जागतिक बँकेच्या मदतीने मुंबई व नवी मुंबईत स्लम अपग्रेडेशन, नाशिकमध्ये नागरी मूलभूत सेवा कार्यक्रम, नागपूरातील जीटीझेड प्रकल्प यांचा समावेश होता. याच कालखंडात केंद्र सरकारनेही नगरे, गरीब व झोपडपट्ट्या यांच्यासाठी अनेक कार्यक्रम सुरु केले. यामध्ये १९८४ साली सुरु करण्यात आलेल्या शहरांमधील गरीब लोकांसाठी स्वयंरोजगार (एसईपीयुपी) योजना व १९८६ साली सुरु करण्यात आलेल्या नेहरु रोजगार योजना यांचा समावेश होता.

राज्यातील मोठ्या शहरांना एव्हाना दुसऱ्या व तिसऱ्या पिढीतील झोपडपट्ट्यांच्या बाबतीतल्या समस्या भेडसावू लागल्या होत्या, एकंदरीत परिस्थिती आणखीनच बिकट बनली होती. यावेळी दोन परस्परविरोधी उपक्रम सुरु केले गेले. यापैकी एक म्हणजे महाराष्ट्र प्रिव्हेन्शन ऑफ डेन्जरस अँक्टीव्हिटीज ऑफ स्लम लॉर्ड्स, बूट लेगर्स अँड ड्रग ऑफेन्डर्स अँक्ट, १९८१ होय. या

कायद्याला झोपडपट्टी दादा कायदा म्हटले जाते. या कायद्यामुळे राज्य सरकारला झोपडपट्टी गुंडांच्या विरोधात एका विशिष्ट कालावधीकरता न्यायिक चौकशी न करता कार्यवाही करणे शक्य झाले. या कालावधीत राज्य सरकारने हाती घेतलेला आणखी एक महत्त्वपूर्ण उपक्रम म्हणजे झोपडपट्टी पुनर्विकास योजना. ही योजना मुंबईपुरतीच मर्यादीत होती. झोपडपट्टी पुनर्विकास योजनेअंतर्गत २.५ पर्यंतचा एफएसआय वापरून १५००० रुपये भरण्याच्या झोपडपट्टीवासीयांना १८० चौरस फुटांची घरे देण्याचे ठरविण्यात आले. झोपडपट्टी विकासासाठी पहिल्यांदाच बाजारपेठेवर आधारीत व्यवस्थांचा वापर करून प्रयोग करण्यात आला.

आधीच्या कालखंडापासून चालत आलेली केंद्रीकरणाची प्रक्रिया अशाप्रकारे पुढे कायम राखली गेली व या कालखंडात त्यामध्ये वाढ झाली. राज्यातील सर्व नगरपालिकांकरता बनविले गेलेले विस्तारित इमारतीविषयक नियमांमुळे सर्व नगरपालिकांसाठी प्रमाण (एकसमान) इमारत मंजूरीसाठीची यंत्रणा निर्माण झाली. ज्या शहरांमध्ये झोपडपट्ट्यांची वाढ वेगाने होत होती, त्या शहरांना झोपडपट्टी निर्मुलनाचा खर्चही सोसावा लागत होता; तर दुसरीकडे झोपडपट्टी म्हणून घोषणा करण्याचे व सुधारणा कामे करण्याची जबाबदारी राज्य स्तरावरील अधिकाऱ्यांना देण्यात आली. परंतु अशाप्रकारच्या कामांमधून तयार करण्यात आलेल्या सुविधांच्या देखभालीचे काम नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांवर सोपविण्यात आले. अशाप्रकारे भांडवली गुंतवणूक करणाऱ्या राज्य प्राधिकरणांमध्ये मतभेद निर्माण झाले व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांना कोणतेही उत्पन्नाचे स्रोत उपलब्ध करवून न देता या सुविधांच्या देखभालीचे ओझे देण्यात आले.

या संपूर्ण घडामोडींमध्ये अपवादात्मक ठरेल अशी एक गोष्ट होती, ती म्हणजे मुंबईत झोपडपट्टी पुनर्विकास समितीची स्थापना करण्यात आली. ही समिती महानगरपालिकेच्या अधिकाराखाली काम करेल असे ठरविण्यात आले. परंतु ही परिस्थितीदेखील लवकरच बदलणार होती.

क. तिसरा कालखंड - बाजारपेठेला अनुकूल वातावरण उपलब्ध करवून देणारा कालखंड (१९९५ पासून पुढे)

या कालखंडात राज्य सरकारच्या गृहनिर्माणविषयीच्या दृष्टीकोनात आमलाग्र बदल घडून आला. गृहनिर्माण क्षेत्रातील हस्तक्षेप हा खाजगी क्षेत्राला जास्तीत जास्त पूरक ठरत असल्याचे चित्र दिसू लागले. खाजगी क्षेत्राला गृहनिर्माण बाजारपेठेत मान्यता दिली जाण्याबरोबरच त्यांना पाठिंबा व प्रोत्साहनदेखील दिले जाऊ लागले. याच कालखंडात गृहनिर्माणाशी निगडित धोरणांमध्ये खूप वेगाने बदल घडून आले.

१. जमीन

जमीन मूल्यवान आहे ही जाणीव होण्याचा हा कालखंड. सरकारने हाती घेतलेल्या अनेक उपक्रमांमधून ही जाणीव प्रखरपणे दिसून येते.

- इमारत मंजूरी प्रक्रिया अधिक सुविधाजनक बनविण्याच्या उद्देशाने २००८ साली महाराष्ट्र जमीन महसूल संहितेमध्ये बदल करण्यात आले. याआधीच्या इमारत मंजूरी प्रक्रियेत कोणत्याही जमिनीवर काहीही विकासकाम करावयाचे असल्यास त्यासाठी जिल्हाधिकाऱ्याची मंजूरी मिळविणे आवश्यक होते. महानगरपालिका किंवा नगर पालिकेला मंजूर केलेल्या इमारत योजनांची एक प्रत संबंधित जिल्हाधिकाऱ्याकडे पाठविणे गरजेचे होते. आता मात्र जमीन मालकाला बिगरशेती जमिनीवरील विकासकामांच्या मंजूरीसाठी जिल्हाधिकाऱ्याकडे स्वतंत्ररित्या अर्ज करणे आवश्यक नाही. महानगरपालिका/नगर पालिकांकडून मिळालेल्या योजनांनुसार बिगरशेती जमिनीच्या मूल्यनिर्धारण करून जिल्हाधिकारी सदर रक्कम वसूल करू शकतात. बिगरशेती मूल्यनिर्धारण हे आता प्रारंभ प्रमाणपत्र जारी केल्याच्या तारखेपासून वसूल केले जाते. त्याचप्रमाणे जमिनीचा एखादा बिगरशेती वापर हा दुसऱ्या बिगरशेती वापरामध्ये बदलण्याची मंजूरी महानगरपालिका/नगर पालिकेने दिल्यानंतर अशा प्रकरणात जमीन मालकाने जिल्हाधिकाऱ्याकडे स्वतंत्र अर्ज करण्याची आवश्यकता नाही. जिल्हाधिकारी वापरातील बदलाप्रमाणे बिगरशेती मूल्यनिर्धारण आपोआप बदलू शकतात व महानगरपालिका/नगर पालिकांनी मंजूर केलेल्या वापरातील बदलाच्या तारखेपासूनच्या रकमेची वसुली करू शकतात.
- १९९९ साली केंद्र सरकारने दिलेल्या आदेशानुसार नागरी जमीन कमाल मर्यादा कायदा (युएलसी) रद्द करण्यात आला. या प्रकरणी विधानसभेत बरेच वादविवाद झाले होते. हा कायदा रद्द होण्याआधी जितक्या शक्य होतील तितक्या जमिनी संपादीत करण्यासाठी शेवटचा प्रयत्न केला गेला. राज्यात एकूण १७१४.५८ हेक्टर जमीन संपादीत केली गेली होती. नागरी जमीन कमाल मर्यादा कायदा १९९९ साली रद्द केला जाण्याआधी या कायद्यांतर्गत राज्यातील विविध शहरांमध्ये केलेल्या जमीन संपादनांचे तपशील पुढीलप्रमाणे आहेत -

तक्ता क्रमांक १.७

युएलसी कायद्यातील तरतुदीनुसार संपादीत केली गेलेली जमीन

क्रमांक	शहराचे नाव	एकूण क्षेत्र (हेक्टर)
१	बृहन्मुंबई	१९३.२१
२	पुणे	१८९.००
३	नासिक	१८.२४
४	सोलापूर	४७.०३
५	कोल्हापूर	८६.७५

६	उल्हासनगर	६३.७६
७	नागपूर	८७०.१५
८	ठाणे	६.२८
९	सांगली	२४०.१६
	एकूण	१७१४.५८

नागरी जमीन कमाल मर्यादा कायदा रद्द केला जाण्यातून सरकारच्या दृष्टीकोनामध्ये झालेला महत्वाचा बदल दिसून येतो. गृहनिर्माण क्षेत्रात कशाप्रकारे हस्तक्षेप करायचा व कोणाच्या वतीने करावयाचा या बाबतीतला हा बदल होता. जमिनीचा सर्वात जास्त व कमाल उपयोग करून घेण्याचा कल जास्तीत जास्त वाढत चालल्याचे या कालखंडात दिसून येऊ लागले. सरकारने गृहनिर्माण क्षेत्रावरील निर्बंध हटवावेत व मोठ्या प्रमाणावर घरे बांधली जावीत यासाठी जमीन पुरवावी अशी राष्ट्रीय पातळीवरील धोरण होते. या आधीच्या कालखंडात खाजगी गुंतवणूकदारांची सट्टेबाजी ही गृहनिर्माण क्षेत्रातील समस्यांचे मूळ होते. या कालखंडात अपुरी गृहनिर्मिती व त्यामुळे भासणारा घरांचा तुटवडा या समस्या प्रामुख्याने भेडसावू लागल्या. जमिनीच्या उपलब्धतेवरील निर्बंध हटविले जाणे हा या सर्व विश्लेषणाचा महत्वाचा भाग होता. परंतु महाराष्ट्रातील जमीन उपलब्धतेबाबत मात्र एक चमत्कारीक विरोधाभास दिसून येतो. जमिनीचा जास्तीत जास्त विकास करण्याकडे जरी कल असला तरी जमिनीचा पुरवठा मूक्तपणे होत रहावा यासाठी बदल केले जात नाहीत. मालकी हक्कांमार्फत जमिनीवरील नियंत्रणे अजूनही मजबूत आहेत. नागरी जमीन कमाल मर्यादा कायदा जरी रद्द केला गेलेला असला तरी या संदर्भातील न्यायालयीन प्रकरणे मागे घेतली गेलेली नाहीत. अशाप्रकारे जमिनीच्या पुरवठ्यावर पूर्वीप्रमाणेच अनेक नियंत्रणे आहेत.

२. विकास व बांधकाम

या कालखंडात आणखी कितीतरी शहरांमध्ये विकास योजना लागू करण्यात आल्या. आत्तापर्यंत १५ जिल्ह्यांकरता क्षेत्रीय योजना तयार करण्यात आल्या आहेत व जिल्ह्यांच्या सर्व भागांकरता या योजनांना मंजुरी देण्यात आली आहे. पुणे, सांगली, सोलापूर, जळगाव, अहमदनगर, रायगड, रत्नागिरी, सिंधुदूर्ग, बृहन्मुंबई, अमरावती, अकोला, वाशिम, नागपूर व चंद्रपूर हे ते जिल्हे होत. सातारा, कोल्हापूर, नासिक, ठाणे, गडचिरोली, नांदेड या सहा जिल्ह्यांकरता अंशतः क्षेत्रीय योजना तयार करण्यात आल्या आहेत. धुळे, नंदुरबार, बुलढाणा, यवतमाळ, भंडारा, गोंदिया, वर्धा, बीड, उस्मानाबाद, परभणी व हिंगोली या अकरा जिल्ह्यांकरता क्षेत्रीय योजना आखण्यात आलेल्या नाहीत.

त्याचप्रमाणे १९९५ पासून शहरांकरता विकास योजना तयार केल्या जाऊ लागल्या. आत्तापर्यंत २२ महानगरपालिकांपैकी मुंबई, नागपूर, पुणे, सोलापूर, कोल्हापूर, नासिक, अमरावती, नवी मुंबई व पिंपरी-चिंचवड या महानगरपालिकांकरता प्राथमिक विकास योजनांना मंजुरी देण्यात आली आहे.

तसेच मुंबई, पुणे व पिंपरी-चिंचवड या शहरांकरता सुधारीत योजनांनाही मंजुरी देण्यात आली. नागपूर व कोल्हापूर महानगरपालिकांकरता विकास योजनांना व ठाणे महानगरपालिकेच्या प्राथमिक विकास योजनेला अंशतः मान्यता देण्यात आली आहे. औरंगाबाद महानगरपालिकेच्या बाबतीत महानगरपालिका क्षेत्रातील मूळ भाग व विस्तारीत भागाकरता प्राथमिक विकास योजना तयार करून तिला मंजुरी देण्यात आली. या महानगरपालिका क्षेत्रातील मूळ भागाकरता सुधारीत विकास योजना बनविली गेली आहे परंतु अद्याप तिला मंजुरी देण्यात आलेली नाही. सोलापूर, कल्याण व सांगली-मिरज कुपवाडा या शहरांकरता प्राथमिक विकास योजना तयार करण्याचे राज्य सरकारने आता ठरविले असून त्याकरता तयारी केली जात आहे. (नगर नियोजन संचलनालयकडून प्राप्त माहितीच्या आधारावर)

थोडक्यात एकंदरीत स्थिती अशी आहे की, २२ महानगरपालिकांपैकी ११ महानगरपालिकांच्या विकास योजनांना राज्य सरकारने मान्यता दिली आहे. उल्हासनगर, कल्याण, नांदेड व सांगली-मिरज कुपवाडा या महानगरपालिका नुकत्याच स्थापन केल्या गेल्या आहेत. आधी या शहरांचा कारभार नगर पालिकांकडे होता. या शहरांच्या नगर पालिका क्षेत्राकरता त्यांच्या स्वतःच्या विकास योजना आहेत. महाराष्ट्रात एकूण २४७ स्थानिक स्वराज्य संस्था आहेत. यापैकी २१० स्थानिक स्वराज्य संस्थांकरता विकास योजना तयार करून त्यांना मंजुरी देण्यात आली आहे.

नियोजन व बांधकाम याबाबतीत बोलायचे झाल्यास १९९५ नंतरच्या कालखंडाला एफएसआय कालखंड म्हणता येईल. या कालखंडात गृहनिर्माण क्षेत्रातील विविध समस्यांवर तोडगा म्हणून राज्य सरकारने इन्सेन्टीव्ह एफएसआयचा वापर केला. पहिल्यांदा मुंबईत व त्यानंतर पुणे व नागपूर या शहरांमध्ये, तर अलिकडच्या काळात इतर शहरांमध्येही ही उपाययोजना केली गेली. सदर उपाययोजना गृहनिर्माण क्षेत्रातील ज्या समस्यांकरता लागू करण्यात आली त्यापैकी काही समस्या पुढीलप्रमाणे आहेत -

- मुंबईतील मोडकळीस आलेल्या, जुन्या इमारतींची पुनर्बांधणी, जुन्या म्युनिसिपल व म्हाडा वसाहतींचा पुनर्विकास.
- मुंबई, पुणे, नागपूर या शहरांमधील झोपडपट्ट्यांचा पुनर्विकास
- मुंबईतील प्रकल्पग्रस्त लोकांचे पुनर्वसन
- मुंबईतील मिल कामगारांना पुन्हा घरे मिळवून देणे.
- पार्किंगसाठी जागा तयार करणे.

२००६ साली महाराष्ट्र राज्य सरकारने गृहनिर्माण धोरण तयार केले. अशाप्रकारचे धोरण तयार करणारे महाराष्ट्र हे देशातील पहिले राज्य बनले. या धोरणामध्ये एफएसआयसारख्याच इतर अनेक तरतुदी आहेत. यापैकी काही पुढीलप्रमाणे आहेत -

- अल्प उत्पन्न गटासाठीच्या गृहनिर्माणाकरता अधिक चटई क्षेत्र निर्देशांक (एफएसआय) वापरून जमिनीचा सक्षम वापर.
- सार्वजनिक गृहनिर्माण व बेघरांसाठी गृहनिर्माणाकरता राखून ठेवलेली जमीन विकास नियंत्रण नियमावली (डीसीआर) अंतर्गत सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी किंवा नॉन-मॉ निटरी इन्सेन्टीव्हज्मार्फत विकसित केली जावी.
- एमएमआर क्षेत्रातील महानगरपालिका भागातील गर्दी कमी करण्यासाठी व मध्यम वर्गाला परवडण्याजोगी घरे उपलब्ध करवून देण्यासाठी महानगरपालिका क्षेत्राच्या बाहेरील भागांमध्ये शहरीकरणासाठी योग्य क्षेत्रातील (यु-१ व यु-२) एफएसआय मर्यादा ०.५ ऐवजी १.० वाढवून विशेष नगर योजनांना प्रोत्साहन देणे आवश्यक आहे. विकास नियंत्रण नियमावलीत योग्य बदल घडवून आणण्याचेही सुचविण्यात आले आहे.

अशाप्रकारे एफएसआय व टीडीआरचा वापर एक नेहमीचा रिवाज म्हणून नियमितपणे व जास्तीत जास्त वेळा अल्प उत्पन्न गटाकरता केला जाऊ लागला. राज्यातील कितीतरी पहिल्या वर्गातील शहरांकरतादेखील इन्सेन्टीव्ह एफएसआयचे धोरण लागू केले गेले आहे, ही बाबदेखील महत्वाची आहे.

यानंतर ४ फेब्रुवारी, २०१० रोजी म्हाडाने भागीदारी तत्वावर परवडण्याजोग्या घरांच्या प्रकल्पाशी संबंधित एक ठराव संमत केला. राज्यात परवडण्याजोग्या घरांचे प्रकल्प निर्माण करण्यासाठी अतिरिक्त एफएसआयसंबंधित म्हाडा व खाजगी विकासक यांच्या दरम्यान भागीदारीशी निगडीत हा महत्वाचा निर्णय ठरला. शहरात ज्याठिकाणी म्हाडाला अतिरिक्त एफएसआय उपलब्ध करवून दिला जातो त्याठिकाणी विकासकांना अतिरिक्त एफएसआयचा लाभ देण्याचे या आदेशात सुचविण्यात आले आहे व अशाप्रकारे बांधण्यात आलेली घरे बांधकामांचा खर्च अदा केल्यानंतर म्हाडाने संपादीत करावीत असाही प्रस्ताव मांडण्यात आला आहे. शहरात ज्याठिकाणी २.५ एफएसआयला मान्यता देण्यात आलेली नाही, त्याठिकाणी विकासक ५० टक्क्यांपेक्षा जास्त बिल्ट अप क्षेत्र म्हाडाकडे बांधकाम खर्च वसूल करून हस्तांतरीत करू शकतात.

३. मुद्रांक शुल्क व नोंदणी

याबाबतीतही राज्य सरकारने त्यांचा महसूल जास्तीत जास्त वाढविण्याचा प्रयत्न केलेला दिसतो. एका बाजूला केंद्र सरकार मुद्रांक शुल्क ५ टक्के ठेवण्यासाठी आग्रही आहे. महाराष्ट्र राज्य सरकारने हे केले आहे परंतु यामुळे जमिनीचे मूलभूत मूल्यनिर्धारण बदलले आहे. २००९ साली रेडी रेकनर्समधील जमिनीच्या किमती १३ टक्क्यांपर्यंत वाढविण्यात आल्या. नोंदणी प्रक्रिया लीव्ह अँड लायसेन्स करारांनाही लागू करण्यात आली आहे.

४. भाडे नियंत्रण

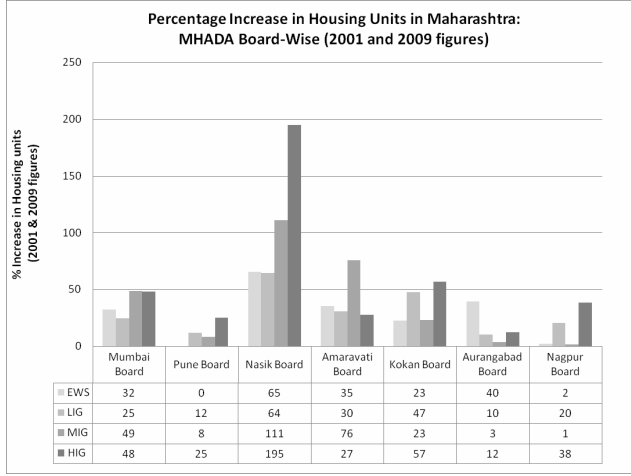
गृहनिर्माण क्षेत्रात गुंतवणूकीस अनुकूल वातावरण निर्माण व्हावे व या बाजारपेठेत पुरवठ्याचे प्रमाण वाढावे या उद्देशाने १९९२ साली भारत सरकारने मॉडेल भाडे नियंत्रण कायदा प्रसिद्ध केला. (वाधवा २००२:२४७९) अशाप्रकारे महाराष्ट्र भाडे नियंत्रण अधिनियम, १९९९ जारी करण्यात आला. आधीच्या भाडे अधिनियमांच्या तरतुदी या नवीन कायद्यामध्ये एकत्रित आणण्यात आल्या. या कायद्यातील बहुतेक तरतुदींमुळे राज्य सरकारला सवलती देणे, सवलती काढून घेणे, आदेश जारी करणे अशा सर्व बाबतीत अंतिम निर्णय घेण्याचा अधिकार मिळाला. या कायद्याच्या कक्षेत अनेक प्रकारच्या जागांचा समावेश होत नाही, याबाबतच निर्णय राज्य सरकार घेते. महाराष्ट्र भाडे नियंत्रण अधिनियमांतर्गत दोन प्रकारच्या जागांना वगळण्यात आले आहे : (१) सरकार, स्थानिक प्राधिकरणे यांच्या मालकीची संपत्ती; सार्वजनिक कामाकरता वापरण्यात येत असलेल्या जागा; सार्वजनिक न्यासाकडून धार्मिक किंवा धर्मादाय कामांकरता वापरली जात असलेली जागा किंवा कायद्यांतर्गत स्थापन करण्यात आलेल्या विद्यापीठाच्या मालकीची जागा. सरकारच्या मालकीच्या जागा वगळता इतर सर्व प्रकारच्या सवलती या काही अटी व शर्ती घालूनच देण्यात येत असतात. याठिकाणी असे गृहीत धरले जाते की, सरकार भाडेकरुंना त्रास देणार नाही. (२) बँकांना भाड्याने देण्यात आलेल्या जागा. बँकांकडे चांगल्या प्रमाणात पैसा असल्याने त्यांना संरक्षणाची गरज नसते. त्यामुळे त्यांना या कायद्यातून वगळण्यात आले आहे. न्यायालयाने निश्चित केलेले प्रमाणभूत भाडे अधिक ५ टक्के वाढ; किंवा १-१०-१९८७ रोजी किंवा त्यानंतरच्या काळात सदर जागेचे जे भाडे घेतले जात होते ती रक्कम अधिक ४ टक्के वार्षिक वाढ अशी प्रमाणभूत भाड्याची आता व्याख्या केली जाते.

संपत्ती कर निश्चित करण्यासाठी ज्यावर कर लागू आहे असे संपत्तीचे वार्षिक मूल्य आधारभूत न धरता त्या संपत्तीचे भांडवली मूल्य आधारभूत धरले जाण्याच्या अलिकडेच झालेल्या बदलामुळे भाडे बाजारपेठेवरही परिणाम होण्याची शक्यता आहे. तसेच यामुळे भाड्याने दिल्या जाणाऱ्या संपत्तींवर अधिक लाभही मिळण्याची शक्यता आहे.

५. राज्य सरकारने स्वतः गृहनिर्मिती करणे

राज्य सरकार म्हाडामार्फत स्वतः गृहनिर्मिती करते. गृहनिर्माणाच्या बाजारपेठेला जास्तीत जास्त प्रोत्साहन देण्याच्या कालखंडात राज्य सरकारच्या भूमिकेत आमुलाग्र बदल झाले. जेएनएनयुआरएमने गृहनिर्माण क्षेत्रात विशेषतः परवडण्याजोग्या व अल्प उत्पन्न गटासाठीच्या गृहनिर्मितीत प्रचंड गुंतवणूक केली आहे. त्याचवेळी सार्वजनिक खाजगी भागीदारीमार्फत गृहनिर्माण प्रकल्प करण्यावर भर दिला जात आहे. झोपडपट्टी विकास योजनांची अंमलबजावणी करण्यावर म्हाडाने जास्तीत जास्त लक्ष केंद्रीत केले. परवडण्याजोगी घरे बांधणे हा म्हाडाचा मूळ उद्देश मागे पडला. खाली दिलेल्या तक्त्यावरून १९९५ नंतरच्या म्हाडाच्या कामगिरीबद्दल कल्पना येऊ शकेल.

आकृती क्रमांक १.२



वरील आलेख व आकडेवारीतून असे दिसून येते की, या कालखंडातील म्हाडाची कामगिरी, विशेषतः अल्प उत्पन्न व आर्थिकदृष्ट्या दुर्बल घटकांसाठी गृहनिर्मिती करण्यासंदर्भातील त्यांची कामगिरी मोठ्या शहरांमध्ये मागे पडत गेली. अशाप्रकारे म्हाडाला बाजारपेठेतील तणावांचा सक्षमतेने सामना करणे शक्य झाले नाही. इतकेच नव्हे तर, म्हाडा स्वतः बाजारपेठेतील ताणतणावांनी ग्रस्त झाले व त्यांनी आपल्या घरांच्या किंमती वाढविल्या.

गृहनिर्मिती क्षेत्रातील नवीन खेळाडू म्हणजे मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरण अर्थात एमएमआरडीए होय. मुंबई महानगर क्षेत्रात मोठ्या प्रमाणावर भाडे तत्वावरील घरे बांधण्याचा कार्यक्रम घेऊन एमएमआरडीए गृहनिर्मिती बाजारपेठेत उतरले. भाडेतत्वावर गृहनिर्मिती योजनेत खाजगी विकासकांना ३ वाढीव (इनसेन्टीव) एफएसआय देऊन त्याद्वारे १ एफएसआय मार्फत भाडेतत्वावरील घरे बांधण्याची मंजूरी मिळते. ५००० रुपयांपेक्षा कमी मासिक उत्पन्न असलेल्या व महानगर प्रदेशात १५ वर्षांपेक्षा जास्त काळ राहत असलेल्या कुटुंबांना १६० चौरस फुटांची भाड्याची घरे उपलब्ध करून द्यायची आहेत. शहरे झोपडपट्टीमूक्त करण्यासाठी एमएमआरडीएची ही योजना आहे.

एकीकडे बाजारपेठेला अनुकूल ठरेल अशाप्रकारे गृहनिर्मिती करण्याची भूमिका घेण्याकडे राज्य सरकारचा कल वाढत जात आहे. तर दुसरीकडे घरे घेणाऱ्यांना ग्राहकांना भेडसावणाऱ्या समस्या सोडविण्यासाठी नवनवीन संस्थांची गरजही भासू लागली आहे. महाराष्ट्र राज्य सरकारच्या गृहनिर्माण धोरणात गृहनिर्माण नियामक प्राधिकरणाच्या स्थापनेची घोषणा केली गेली आहे. गृहनिर्माण धोरणात घोषणा केल्याप्रमाणे या प्राधिकरणाचा उद्देश हा घरांच्या किंमतींवर नियंत्रण ठेवणे हा होता. या संदर्भात काही प्रमाणात चर्चा जरूर केली गेली. परंतु विधानसभेकडे याचा कोणताही अधिकृत मसूदा आत्तापर्यंत पाठविण्यात आलेला नाही.

६. झोपडपट्ट्यांबाबतची कार्यवाही

या कालखंडात झोपडपट्ट्या म्हणजे जमिनींपासून जास्तीत जास्त नफा कमविण्याचे साधन बनल्या. या कालखंडात झोपडपट्टी पुनर्विकास योजनेचे रुपांतर कायद्यात झाले व त्यानंतर ही योजना मुंबईबाहेरील इतर अनेक शहरांमध्ये लागू करण्यात आली.

१९९७ साली झोपडपट्टी कायद्यात महत्वाचा बदल करण्यात आला. या सुधारणेमुळे झोपडपट्टी अधिनियमातील पहिले प्रकरण १-अ ते १-क अशा प्रकरणांमध्ये विभाजीत करण्यात आले. तसेच यामध्ये झोपडपट्टी पुनर्वसन योजनेतील तरतुदीदेखील समाविष्ट करण्यात आल्या. यामुळे मुंबईमध्ये १९९५ सालाच्या आधीपासून राहणाऱ्या झोपडपट्टीधारकांना त्यांच्या झोपडपट्ट्यांचा खाजगी विकासकांकडून पुनर्विकास करून घेऊन त्याद्वारे मोफत घर मिळविण्याचा अधिकार मिळाला. झोपडपट्ट्यांच्या पुनर्विकासातील अडचणी लक्षात घेऊन यासाठी वाढीव एफएसआयची सवलतही देण्यात आली. या कारभारावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी झोपडपट्टी पुनर्वसन प्राधिकरणाची (एसआरए) स्थापना करण्यात आली.

सुरवातीच्या काळात ही तरतूद केवळ मुंबई शहराला लागू करण्यात आली होती. परंतु नंतर झोपडपट्टी पुनर्वसन प्राधिकरणांची स्थापना पुणे व नागपूरमध्येही करण्यात आली.

एखादा विभाग झोपडपट्टी म्हणून घोषित केल्या जाण्याच्या प्रक्रियेतही हलुहळू बदल करण्यात आले. पहिला बदल म्हणजे, खाजगी जमिनीवर झोपडपट्टी म्हणून घोषित केले जाण्याला निकष लावले गेले. दुसरा बदल म्हणजे, एखादा विभाग झोपडपट्टी म्हणून घोषित केला जाण्याचा अधिकार आता मुख्य अधिकाऱ्यांकडून नगर विकास विभागाला देण्यात आला आहे.

महाराष्ट्र राज्य सरकारच्या २००६ सालच्या गृहनिर्माण धोरणात झोपडपट्ट्यांकरता पुढीलप्रमाणे तरतुदी आहेत-

- पायाभूत सेवासुविधांच्या उभारणीसाठी आवश्यक असलेली जमीन व महत्वाच्या सार्वजनिक प्रकल्पांच्या जमिनीवर असलेल्या झोपडपट्ट्या इतरत्र हलविणे.
- वेगवेगळ्या पर्यायांचा वापर करून झोपडपट्ट्यांचा मूळ जागेवरच पुनर्विकास करणे.
- समूह नगर (क्लस्टर टाऊनशिप) निर्माण करण्यासाठी पुनर्विकासाला प्रोत्साहन देणे.
- सर्व प्रकारच्या पुनर्वसन व पुनर्विकास पर्यायांमध्ये विशिष्ट कालावधीत कामे पूर्ण केली जाण्याची हमी मिळावी.
- पुनर्विक्रयानंतर सरकारी जमीन सहकारी संस्थांना ऑक्युपन्सी किंवा लीज-होल्डवर दिली जावी.
- मान्यताप्राप्त स्वयंसेवी संघटनेसोबत भागीदारी करून पुनर्विकासासाठी प्रयत्न करणाऱ्या झोपडपट्टीधारकांच्या सहकारी संस्थांना गृहनिर्मितीकरता जागा मालकीची करून घेऊन त्यामार्फत वित्तउभारणी करण्याची परवानगी दिली जावी.

- सार्वजनिक प्राधिकरणांच्या जमिनींवरील झोपडपट्ट्यांचा सार्वजनिक प्राधिकरणाकडून पारदर्शक व स्पर्धात्मक बोली प्रक्रियेमार्फत पुनर्विकास. यामध्ये काही अतिरिक्त एफएसआय उपलब्ध असल्यास तो अल्प उत्पन्न गटाकरता गृहनिर्मिती करण्यासाठी वापरला जावा. यातून मिळालेली रक्कम इन्फ्रास्ट्रक्चर फंडमार्फत पायाभूत सोयीसुविधांमध्ये गुंतवणूक करण्यासाठी वापरली जावी.

नंतरच्या वर्षामध्ये असे दिसून आले की, पुनर्विकासाची कामे विशिष्ट वेळेत पूर्ण केली जाण्याबाबतची सुरक्षितता या मुद्यावर फार काही काम केले गेले नाही. ही बाबदेखील स्पष्ट आहे की, पुनर्वसन हा झोपडपट्टीधारकांसाठी उपलब्ध असलेला एकमेव पर्याय आहे. राज्यातील बहुतांश आयएचएसडीपी (एकात्मिक गृहनिर्माण व झोपडपट्टी विकास कार्यक्रम) व बीएसयुपी (शहरी गरीबांकरता मूलभूत सोयी-सुविधा) प्रकल्प हे खरेतर पुनर्वसन प्रकल्प आहेत. त्याच वस्तीत सुधारणा घडवून आणण्यासाठी एकही प्रकल्प चालविला जात नाही. यामुळे निर्मुलनाचे सुरुवातीचे दिवस परत आल्याचे चित्र दिसत आहे. यावेळी हे काम करणारे वेगळे आहेत. आधी हे काम राज्य गृहनिर्माण मंडळे करत होती तर आता खाजगी विकासक करत आहेत.

या नवीन विकासकामांची आणखी एक महत्त्वाची बाजू म्हणजे झोपडपट्ट्यांमधून मिळणारा महसूल. झोपडपट्टी पुनर्विकास योजनांमधील विकासकांवर वेळोवेळी लावले जाणारे विकास शुल्क, प्रिमियम्स इत्यादी पाहता हा महसूल किती मोठ्या प्रमाणात असेल याची कल्पना येऊ शकते.

७. अनियमित घरांबाबतचे धोरण

बऱ्याच काळापासून होत असलेली अनियमित घरांची वाढ या मुद्यावर या काळात खूप जास्त टीका केली जाऊ लागली. त्यामुळे राज्य सरकारला यासंदर्भात पावले उचलणे भाग पडले. यापैकी काही महत्त्वाच्या घडामोडी पुढीलप्रमाणे आहेत -

- उल्हासनगरमध्ये मोठ्या प्रमाणावर होत असलेल्या अनधिकृत बांधकामांच्या विरोधात न्यायालयात दाखल करण्यात आलेल्या जनहित याचिकेमुळे अनधिकृत बांधकामांचे वास्तव उघडकीस आले. अशी काही बांधकामे पाडून टाकण्याची कारवाई व न्यायालयीन प्रकरणांमुळे राज्य सरकारने मध्यस्थी करत एक धोरण तयार केले की, स्थानिक समितीकडे देय रकमेचा भरणा करून ही बांधकामे नियमित करून घेता येतील. हीच कार्यवाही डोंबिवली महानगरपालिकेच्या बाबतीतही करण्यात आली.
- मुंबईत वनजमिनींवर करण्यात आलेली बांधकामेही अशाचप्रकारे नियमित करण्यात आली आहेत.

राज्यातील विविध छोट्या-मोठ्या शहरांमध्ये गुठेवारीची पद्धत मोठ्या प्रमाणावर दिसून येते. या संदर्भात २००९ साली महाराष्ट्र राज्य सरकारने महाराष्ट्र गुठेवारी विकास (नियमन, सुधारणा व

नियंत्रण) अधिनियम संमत केला. सदर अधिनियमात गुंठेवारी विकासाची व्याख्या पुढीलप्रमाणे करण्यात आली आहे - खाजगी मालकीच्या जमिनीचे, अनधिकृतरित्या लहान भाग करून प्लॉट्स तयार केले असल्यास, त्यावर इमारत बांधली असल्यास, गुंठेवारी अंतर्गत येतात. यामध्ये ज्यावर राज्य सरकारचे नियंत्रण नाही अशी नागरी जमीन (कमाल मर्यादा व नियंत्रण) अधिनियम, १९७६ अंतर्गत असलेल्या अतिरिक्त रिक्त जमिनीचा समावेश होतो परंतु अतिक्रमण केल्या गेलेल्या जमिनीचा समावेश करण्यात आलेला नाही. सदर अधिनियमात अशी तरतूद करण्यात आली आहे की, १ जानेवारी २००१ रोजी अस्तित्वात असलेल्या सर्व गुंठेवारी, भाग ४ मध्ये नमूद करण्यात आल्याप्रमाणे प्लॉट मालकांनी नियोजन प्राधिकरणाकडे अर्ज केल्यास, नियोजन प्राधिकरणामार्फत ते प्लॉट नियमित करण्यास पात्र ठरतात. अर्जाची तपासणी झाल्यानंतर व एकत्रित शुल्क तसेच विकास शुल्क भरले गेल्यानंतर, नियोजन प्राधिकरण प्लॉट मालकांना प्लॉट नियमित केल्याचे प्रमाणपत्र जारी करते. अशाप्रकारच्या प्लॉटधारकांना मूलभूत सेवांचे लाभ व नियमित केलेल्या प्लॉटवर पुढील विकासकामे करण्याची परवानगी मिळते.

गुंठेवारीशी निगडित इतरही काही महत्वाचे मुद्दे याठिकाणी नोंदविले जाणे गरजेचे आहे -

- संपूर्ण राज्यभरात गुंठेवारीचे नक्की प्रमाण किती आहे याची माहिती उपलब्ध नाही.
- या कायद्याची अंमलबजावणी करणे बंधनकारक नसल्याने हा कायदा मुंबई महानगरपालिकेला लागू होत नाही. तर दुसरीकडे सांगलीत ५६ आरक्षित जमिनींवरील २२,००० घरे गुंठेवारीअंतर्गत नियमित करण्यात आली.
- बऱ्याच शहरांमध्ये या कायद्याचा वापर फारच कमी प्रमाणात झालेला दिसतो. नांदेडमध्ये १७,५०० प्लॉटधारकांपैकी २३५० प्लॉटधारकांनी आपल्या जमिनी नियमित करून घेतल्या आहेत. तर पुण्यात हा आकडा १.३ लाख प्लॉटधारकांपैकी फक्त ७०० इतकाच आहे.
- गुंठेवारीच्या नियमित करण्याच्या दरांमध्ये तफावत आहे व ते विकास शुल्कांप्रमाणे नाहीत.
- १० टक्के जमीन द्यावी लागत असल्यामुळे हे गुंठेवारी नियमित करण्यासाठीचे जास्त अर्ज न येण्यामागचे महत्वाचे कारण आहे.

(स्रोत: टाइम्स ऑफ इंडियामध्ये १९ एप्रिल, २००२ व १६ एप्रिल, २००० रोजी प्रकाशित झालेली वृत्ते, <http://www.nwmcnanded.org/marathi/Gunthewari.htm>, मराठी दैनिक देशोन्नतीमध्ये २९ मार्च, २००९ रोजी छापून आलेले वृत्त, मराठी दैनिक लोकमतमध्ये ५ जून, २००० रोजी छापून आलेले वृत्त.)

अनियमित गृहनिर्माणाबाबत आजवर केली गेलेली कार्यवाही, अवलंबिली गेलेली धोरणे यामध्ये एका बाजूला सबळ नियोजन व बांधकामासंबंधीच्या कायदेशीर चौकटी दिसतात तर दुसऱ्या बाजूला झोपडपट्ट्या, गुंठेवारी व अनधिकृत बांधकामे इत्यादींच्या रूपात अनियमित गृहनिर्मिती दिसते. या सर्व बाबींचा प्रभाव हा खरे तर सखोल वादविवादाचा एक विषय आहे. या एकंदरीत चर्चेचे मुख्य मुद्दे पुढीलप्रमाणे आहेत.

- अशाप्रकारच्या अनधिकृत, अनियमित, अनियोजित बांधकामामुळे शहरातील पायाभूत सोयीसुविधांवर होणारा एकंदरीत परिणाम.
- अशाप्रकारची अनियमितता सामावून घेण्याची आवश्यकता
- वर्तमानातील नियोजनाच्या चौकटीत बदल करून अशा अनौपचारिक घर बांधणीला यात समाविष्ट केले पाहिजे.

संस्थात्मकदृष्ट्या अतिक्रमणांवरील नियंत्रण ठेवण्यामध्ये स्थानिक स्वराज्य संस्थांची भूमिका ही शिक्षा करण्याची दिसून येते. महाराष्ट्र राज्य सरकारने अतिक्रमणांशी संबंधित एक विधेयक संमत करण्याचे तसेच महानगरपालिका अधिनियमात बदल करण्याचे ठरविले आहे, जेणेकरून, संबंधित नगरपालिका अधिकाऱ्यांना अतिक्रमणांकरता जबाबदार मानले जाईल. अधिकारी आपल्या जबाबदाऱ्या पूर्णपणे पार पाडण्यात अकार्यक्षम ठरत आहेत असे दिसल्यास त्यांच्यावर शिक्षेची कारवाई केली जाईल. राज्य अतिक्रमणमुक्त करण्याचे कठीण काम पार पाडण्यासाठी राज्य सरकार हे पाऊल उचलणार आहे.

या कालावधीत राज्यात गृहनिर्माण क्षेत्रात प्रचंड घडामोडी घडून आलेल्या दिसून येतात. जमिनींवर जास्तीत जास्त बांधकामे केली जाण्याला प्रोत्साहन देणारी धोरणे या कालावधीत तयार करण्यात आली आहेत. राज्य सरकारने स्थापन केलेल्या वेगवेगळ्या संस्थांनी गृहनिर्माण बाजारपेठेला अनुकूलता उपलब्ध करवून दिली आहे. परंतु या सर्व धोरणांचा परिणाम होऊन घरे किती प्रमाणात परवडण्याजोगी बनली नक्कीच शंकास्पद आहे.

नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या स्तरावर झालेले काही बदल पुढीलप्रमाणे आहेत -

- मालमत्ता कराच्या कक्षांमध्ये वाढ करून अनियमित गृहनिर्माणांचाही त्यामध्ये समावेश केला गेला आहे. आता मुंबईसारख्या शहरांमध्ये झोपडपट्ट्यांचाही त्यामध्ये समावेश केला आहे. याला वार्षिक करयोग्य मूल्याशी जोडले आहे. यामुळे मालमत्ता करांमार्फत जास्त महसूल जमा होऊन नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा महसूल वाढण्याची शक्यता आहे. परंतु सध्याचे बदल नुकतेच केले गेलेले असल्यामुळे त्यांचा प्रभाव सध्यातरी जाणवणे शक्य नाही.
- नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या आर्थिक नियोजनात झोपडपट्टीधारकांचाही समावेश केला आहे.
- अतिक्रमणांवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या अधिकाऱ्यांवर दबाव आहे.

गृहनिर्माणांशी संबंधित मुद्यांच्या बाबतीत नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या भूमिकेबाबत आजवर अनेक प्रश्न निर्माण झाले आहेत. गृहनिर्माण क्षेत्र मुख्यत्वे राज्य सरकारच्या नियंत्रणात असून नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था या केवळ पायाभूत सोयीसुविधांच्या बांधकामांवर देखभाल करण्यापुरत्याच मर्यादीत राहिल्या आहेत. याच चर्चेतील मुद्दे एखाद्या वास्तविक उदाहरणाशी पडताळून पाहण्यासाठी आपण चिपळूण शहराचा विचार करू.

चिपळूणमधील गृहनिर्माण

चिपळूण हे रत्नागिरी जिल्ह्यातील ब वर्गातील शहर आहे. या शहराचा कारभार नगरपालिका पाहते. हे तालुक्याचे ठिकाण असून या शहराला धार्मिक महत्त्वदेखील आहे. १९८० च्या दशकात महाराष्ट्र औद्योगिक विकास महामंडळाने क्षेत्रीय विकासासाठीच्या उपक्रमांचा एक भाग म्हणून चिपळूणात रासायनिक क्षेत्राचा विकास करण्यास सुरुवात केली. २००१ सालच्या जनगणनेनुसार चिपळूण शहराची लोकसंख्या ४६,२२९ होती.

अगदी अलिकडच्या काळापर्यंत चिपळूण हे एखाद्या विस्तारीत गावाप्रमाणे भासत होते. परंतु रिअल इस्टेटच्या किमती बऱ्यापैकी वेगाने वाढत असल्याने अनेक बहुमजली इमारती व विकासकामे केली जात आहेत. चिपळूणमधील जमिनीचे सध्याचे दर शहराच्या बाहेरील भागात प्रति गुंठा ६०,००० ते ८०,००० रुपये आहेत, तर शहराच्या मध्यभागी प्रति गुंठा ५,००,००० रुपयांपर्यंत आहेत. बांधलेल्या घरांचे दर शहराच्या बाहेरील भागात प्रति चौरस फुटाला ६०० रुपये तर शहराच्या मध्यभागी प्रति चौरस फुटाला सर्वसाधारणपणे २५०० रुपये इतके आहेत. घरांचे भाडे दर महिन्याला १२०० ते ५००० रुपये आहे. गृहनिर्माण बऱ्याच प्रमाणात परवडण्याजोगे असले तरी स्थानिक नागरिकांना चिंता वाटत आहे की, जमिनीचे दर व बांधकाम खर्च यात खूप वेगाने वाढ होत आहे. गेल्या पाच वर्षांत रिअल इस्टेटच्या किमती दरवर्षी साधारणपणे ७ टक्के दराने वाढल्या आहेत.

चिपळूणमधील जमिनींसाठीची मागणी रत्नागिरी, मुंबई व पुण्याच्या गुंतवणूकदारांमुळे वाढली आहे. लोकसंख्येच्या वाढीवरून असे निदर्शनास येते की, स्थानिक पातळीवर गृहनिर्माणासाठीची मागणी कमी आहे. (२००५ ची अंदाजित लोकसंख्या ६०,००० होती मात्र सध्याची लोकसंख्या जवळपास ५०,००० आहे.) बाहेरील लोकांकरता जमीन व रिअल इस्टेट विकासाच्या प्रक्रियेत स्थानिक राजकारणी व जमीनदारांची मदत मिळते. एक खिडकी योजना किंवा इमारत प्रकल्पांना देण्यात येणाऱ्या मंजुरीतून असे स्पष्टपणे दिसून येते की, स्थानिक विकासक आता मुंबई-पुण्याच्या विकासकांसोबत स्पर्धा करत आहेत. उदाहरणार्थ, परांजपेज्. दुसऱ्या बाजूला याठिकाणची १५ टक्के लोकसंख्या झोपडपट्टी सदृश्य घरांमध्ये राहते तर काहीजण बेघर आहेत.

गोवळकोट, पिराली वाडी, पिकळे वाडी व बहादूरशेख नाका याठिकाणी अल्प उत्पन्न गटातील लोकांच्या वस्त्या आहेत. याशिवाय रानडे आळी व शिवनदी नाला याठिकाणीही अशा प्रकारच्या काही तुरळक वस्त्या आहेत. परंतु चिपळूण शहरात झोपडपट्टी असल्याची कोणतीही अधिकृत नोंद नाही. अशा वस्त्यांमध्ये राहणारे बहुतांश लोक मराठवाड्यातून आलेले आहेत किंवा भटक्या जाती-जमातींमधील आहेत, जे चिपळूणात बांधकामावर लहानसहान कामे करतात किंवा जुने कपडे गोळा करणे अशी कामे करतात.

या घरांमध्ये व शहरातील अधिकृत घरांमध्ये फारच कमी फरक आहेत. वडार कॉलनीतील (झोपडपट्टी सदृश्य वस्त्यांपैकी एक) बहुतेक घरे ७०० ते १००० चौरस फुटांच्या दरम्यान आहेत.

तर संपूर्ण शहरात सांडपाणी वाहून जाण्याकरता मल:निस्सारण व्यवस्था नाही. पाणीपुरवठा व वशिष्टी नदीला येणाऱ्या पुरामुळे नुकसान होण्याची शक्यता या दोन समस्यांचा गरीब वस्त्यांना प्रामुख्याने सामना करावा लागतो.

चिपळूण शहराच्या विकास योजनेला १९८८ साली मान्यता देण्यात आली. ही योजना तयार करताना २००५ सालची अंदाजित लोकसंख्या ६०,००० ही आधारभूत मानली गेली होती. १९९१ ते २००१ या काळात या शहराची लोकसंख्या जवळपास ५ टक्क्यांनी वाढली. ५ टक्के हा लोकसंख्यावाढीचा सर्वात जास्त दर आहे व सध्याची लोकसंख्या ५०,००० च्या आसपास आहे. आधीचा लोकसंख्येचा अनुमानित आकडा यापेक्षा जास्त होता. विकास योजना तयार करताना अर्थातच महाराष्ट्र औद्योगिक विकास महामंडळामुळे होणारा संभाव्य विकास व इतर घडामोडी ध्यानात घेतल्या गेल्या होत्या.

विकास योजनेत एकूण १२२ आरक्षणांचा प्रस्ताव मांडण्यात आला आहे. परंतु नगरपालिकेला आत्तापर्यंत यापैकी फक्त ४० आरक्षणांचा विकास करणे शक्य झाले आहे. यापैकी बरीचशी जमीन खाजगी मालकीची असल्याने जमीन संपादन हा विकास योजनेतील प्रमुख अडथळा ठरला.

सार्वजनिक गृहनिर्माण व बेघरांसाठीच्या घरांसाठी राखीव ठेवण्यात आलेल्या ४ जागांपैकी फक्त दोन जागा संपादीत केल्या गेल्या आहेत व त्या म्हाडाकडे हस्तांतरीत करण्यात आल्या आहेत. १९८६ साली म्हाडाने ४३६ घरांची एक योजना सुरु केली होती परंतु ती रद्द करण्यात आली. इतर दोन जमिनी अद्याप संपादीत करावयाच्या आहेत. वडार कॉलनीच्या जागी प्रत्येकी ३०० चौरस फुटांची घरे असलेल्या बहुमजली बांधून या कॉलनीचे पुनर्वसन करण्याचा प्रस्ताव म्हाडाने मांडला. उरलेल्या जमिनीवर एक क्रिकेटचे मैदान तयार करण्याचाही समावेश या प्रस्तावात होता. वडार कॉलनीतील रहिवाशांनी या प्रस्तावाला तीव्र विरोध दर्शविला. त्यांच्यापैकी बहुतेकांच्या जमिनी त्यांच्या नावावर असल्याच्या नोंदी होत्या ही गोष्ट त्यांना पुरक ठरली. परंतु जमिनीवर करण्यात आलेली बांधकामे त्यांच्या नावावर नाहीत.

अशाप्रकारे चिपळूणमध्ये अशा एका शहराचे हुबेहूब चित्र दिसते, ज्यामध्ये गृहनिर्माण क्षेत्रात सेकंड होम गुंतवणूकीचे प्रमाण वाढत आहे, परवडण्याजोग्या घरांऐवजी मालमत्तेची बाजारपेठ निर्माण होत आहे व बांधकामांवर उच्च उत्पन्न गटाचे काहीसे वर्चस्व असल्याने गरीब बाजूला पडत आहेत.



