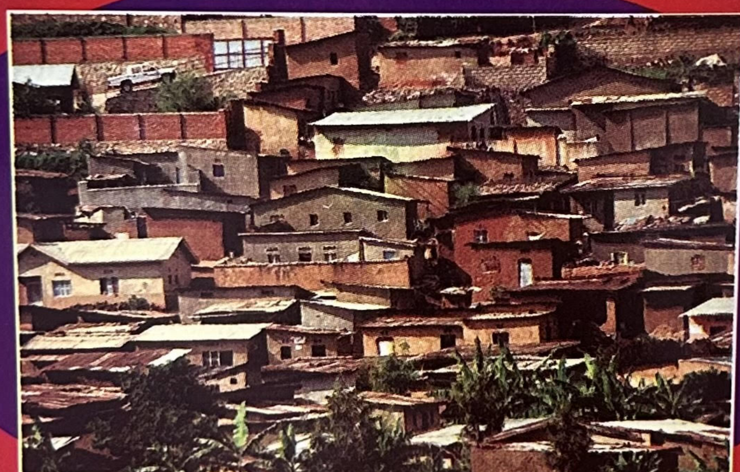
झोपडपट्टीधारकांसाठी खास बनविलेला कायदा!

S. R. A.

(Slum Rehabilitation Authority)

झोपडपट्टी पुनर्वसन प्राधिकरण



- झोपडपट्टीधारक कोण?
- झोपडपट्टी पुनर्विकास योजना व झोपडपट्टी पुनर्वसन योजनांची माहिती
- सदर योजनांची रचना, व्याप्ती आणि कर्तव्ये
- S. R. A. च्या महत्वाच्या अधिसूचनेतील माहितीपूर्ण बाबी...

ॲड. अरुण गोविंद देशमुख

मनोगत

एस. आर. ए. या विषयावर पुस्तक लिहिण्याचा योग तसा अचानक आला. मनोरमा प्रकाशनचे श्री. अनिल फडके यांनी या विषयावर पुस्तक लिहिण्याविषयी सुचवले व त्यानुसार त्याबाबत वाचन करून अनेकांना भेटून या पुस्तकाचा जन्म झालेला आहे.

मुंबई आणि झोपडपट्टी किंवा मुंबई आणि स्थानिक हे परदेशांचेही आकर्षणाचे विषय आहे. कशी असते झोपडी? त्यातील माणसे, पूर्वी चाळ संस्कृती पाहिलेल्या मुंबईला झोपडपट्टी व टोलेजंगी इमारतींनीच वेढलेले आहे. कोस्मोपोलिटिकल असणाऱ्या या संस्कृतीत दादा, राजकीय नेते आपआपले फायदे शोधतात. इथे सर्व काही मिळते. धारावीसारख्या झोपडपट्टीत गेलात तर धावणारी व आळसावलेली मुंबई हातात हात घालून चालताना दिसते. इथे बेकार माणसेही आहेत व रात्रीचा दिवस करून अनेक धंदे करणारी कष्टकरी जनताही आहे. त्यामुळेच या झोपडपट्टीतल्या माणसांना चांगले जगायला संधी देणाऱ्या सरकारी योजनेचा मी या पुस्तकात ऊहापोह केलेला आहे.

झोपडपट्ट्यांकडे नाके मुरडणाऱ्या अनेकांना हेही माहीत नसते की दैनंदिन वापरत असणाऱ्या अनेक गोष्टी या इथेच बनवल्या जातात. स्वस्तातले लेबर (कामगार), कोणत्याही परिस्थितीत काम करणारे लोक इथे मिळतात. रद्दीपासून वायरीपर्यंत, चामड्यांच्या वस्तूंपासून फरसाणापर्यंत, कापडांना डाय करणाऱ्यांपासून सोन्याच्या कारागिरांपर्यंत, कुंभारांच्या मडक्यांपासून विविध कलाकुसरींच्या वस्तूंपर्यंत इथे प्रत्येक घरात काहीना काही तरी उद्योग चालतो. खरंच अनुभव घेण्यासारखे हे लोक जीवन जगत असतात. असो.

आपल्यासमोर झोपडपट्टी पुनर्विकास प्राधिकरण (एस. आर. ए.) हे पुस्तक आणताना मला मनापासून आनंद वाटत आहे. सदर पुस्तक पूर्णपणे संगणकावर टाइप करीत लिहिलेले आहे. मला नेहमीच प्रोत्साहन देणाऱ्या माझ्या पत्नीचे या पुस्तकाद्वारे मी ऋण व्यक्त करीत आहे. ह्या पुस्तकाचे मुद्रण संस्कार श्री. मनोहर साळवी यांनी पाहिलेले आहे. सदर पुस्तकास दोन शब्द श्री. बाळासाहेब तोरसकर या माझ्या मित्राने लिहिले असून या सर्वांचे मी मनापासून आभार व्यक्त करीत आहे.

हे पुस्तक लिहिण्याची संधी मला मनोरमा प्रकाशनचे श्री. अनिल फडके यांच्यामुळे मिळाली असून त्यांच्या ह्या पाठिंब्यामुळेच मला ही साहित्यसेवा अखंडित चालू ठेवता येत आहे व यासाठी मी त्यांचा सदैव ऋणी राहीन.

वाचक म्हणून आपले माझ्यावरचे प्रेम यापुढेही असेच वाढत राहील, अशीच ईश्वरचरणी प्रार्थना करून मी माझे मनोगत इथेच संपवतो. हरि ओम.......

ॲड. अरुण गोविंद देशमुख

-लेखक

अनुक्रमणिका

१.	झोपड्या का व कशा झाल्या?	११
२.	झोपड्यांबाबत शासनाचे बदलत गेलेले धोरण	१३
३.	महाराष्ट्र झोपडपट्टी (सुधारणा, निर्मूलन व पुनर्विकास) अधिनियम, १९७१	१६
४.	झोपडपट्टी पुनर्वसन योजना	२५
५.	झोपडपट्टी पुनर्वसन प्राधिकरण	४२
६.	संरक्षित भोगवटादार, त्यांचे पुनर्स्थाननिश्चयन आणि पुनर्वसन	५१
७.	झोपडपट्टीधारक कोण?	५९
८.	झोपडपट्ट्यांची सुधारणा	६३
९.	झोपडपट्टी निर्मूलन व पुनर्विकास	७३
१०.	भूमी संपादन	७८
११.	झोपडपट्टी क्षेत्रातील भोगवटादारांचे निष्कासन व अटकावणी अधिपत्रापासून संरक्षण	८७
१२.	महत्त्वाच्या इतर बाबी	९७
१३.	झोपडपट्टी क्षेत्रातील संरक्षित भोगवटादारांसाठी पूर्वस्थितीत पुनर्वसन करणाऱ्या गृहनिर्माण योजनांकरिता विशेष तरतुदी	११०
१४.	झोपडपट्टी पुनर्वसन प्राधिकरणाची रचना, व्याप्ती आणि कर्तव्ये	११३
१५.	झोपडपट्टी पुनर्विकास योजना व झोपडपट्टी पुनर्वसन योजना	११८
१६.	झोपडपट्टी पुनर्वसन योजना सादर करणे, प्रक्रिया व मान्यता	१२५
१७.	कार्यपद्धतीमध्ये सुलभता आणण्यासाठी केलेल्या इतर उपाययोजना	१३०
१८.	उपसंहाह	१३३
१९.	झोपडपट्टी पुनर्वसन प्राधिकरण परिपत्रके	१३४

१. झोपड्या का व कशा झाल्या?

एस. आर. ए. निर्माण करण्यामागची कारणमीमांसा आपण पाहता हा एक सर्वस्वी सरकारी लोकोपयोगी उपक्रम असल्याची आपली धारणा बनते. त्यामुळे ज्या काही चांगल्या गोष्टी आहेत त्याचा आपण सर्वप्रथम योग्य अभ्यास करूया. मुंबई-ठाणे या शहरांचे पाहता महाराष्ट्रातीलच नव्हे तर भारतातील विविध भागांतून येथे लोंढे येतच होते व आजही येत आहेत. त्यासाठी नोकरी वा काम मिळण्याची खात्री याबरोबरच मुबलक पाणी-वीज हे आकर्षण वाढविणाऱ्या गोष्टी इथे पाहावयास मिळतात. पूर्वी गिरण्यांमुळे हक्काचे वा ज़ास्त उत्पन्नाचे आकर्षण लोकांना असल्यामुळे आपआपल्या गावाकडून माणसे इथे खेचून आणत. गावी भले शेती असली तर कसायला माणूस नाहीत आणि ती असलीच तरी खात्रीचा असा पाऊस नाही, त्यामुळे अनिश्चितता कायमची टाळण्याच्या दृष्टिकोनातून शहराकडे माणसे वळायला लागली. अर्थात येणाऱ्या माणसांना सामावून घेण्यासाठी सुरुवातीस चाळी होत्या. त्यानंतर मात्र दादा/गुंडांच्या साहाय्याने व राजकीय पुढाऱ्यांना सोईचे म्हणून झोपड्या उभ्या राहू लागल्या. धारावीसारखी झोपडपट्टी काय एका वर्षात उभी नाही राहिली. अनेक दशके व पिढ्यांमधून ती वाढत गेली. आज झोपडपट्टीत राहण्याऐवजी विविध धंदे व व्यवसाय त्या घरांतून चालवले जातात, हे पाहताना गंमत वाटते.

आता मुंबईचेच उदाहरण पाहा ना. मुंबई ही महाराष्ट्र राज्याची राजधानी असून भारताची आर्थिक राजधानी म्हणून गणली जाते. या शहराच्या रहिवाशांना विविध मनोरंजनाच्या सुविधा, सामाजिक सुरक्षा, कामाचा मिळणारा चांगला मोबदला, कुटुंब-प्रमुखाबरोबरच इतरही व्यक्तिंना पात्रतेनुसार पुरेसे काम मिळण्याची हमी यासारख्या अनेक सुविधा मिळतात. गावाचा ओळखीच्या माणसाने प्रेमाने नोकरी मिळवून देतो हे दिलेले आश्वासन, अगोदर गेलेल्या गावच्या माणसाचे शहरात गेल्यावर त्याच्यात झालेले जाणवण्याइतपत बदल, असे अनेक पैलू या शहराच्या वाढीस कारणीभूत ठरलेले आहेत. शहराच्या

या वैशिष्ट्यामुळे साहजिकच गेल्या अनेक वर्षांत अन्य भागांतून मोठ्या प्रमाणात नागरिकांचे लोंढे या महानगरीकडे आकर्षिले गेले व त्या लोकांनी या महानगरीत वास्तव्य केले. खरं म्हणजे ग्रामीण भागातील अवर्षण, पूर, अपुरी जमीन, बेरोजगारी, जातवर्ग कलह यासारख्या अनेक कारणांमुळे स्थलांतरास प्रोत्साहन मिळाले.

शहरीकरणाच्या प्रचंड रेट्यामुळे नियोजनकार, स्थानिक स्वराज्य संस्था, गृहनिर्माण संस्था आणि स्थावर जंगम मालमत्तेचे विकासक या सर्वांनाही शहरातील सामान्य माणसाला परवडेल अशी निवासासाठी घरे देणे शक्य झाले नाही. जोपर्यंत शासनाला जनसामान्यांच्या उत्पन्नात खरेदी करता येतील अशी घरे देता येणार नाहीत तोपर्यंत झोपडपट्टी वाढतच जाणार. आज मुंबईच्या लोकसंख्येत निम्म्यापेक्षा जास्त रहिवाशी झोपडपट्ट्यांमध्ये राहतात. दादा-गुंडांनी मिळेल त्या जागी, काही ठिकाणी तर एकावर एक अशी बांधलेली इमारतीप्रमाणे घरे आहेत. अशा सुमारे २५०० ठिकाणी विखुरलेल्या झोपडपट्ट्यांतील या सर्वांचे जिणे अतिशय अनारोग्यदायी, असुरक्षित असे आहे. त्यातही काही झोपडपट्टीमध्ये, खास करून डोंगरात वर बांधलेल्या आहेत. त्यांना पाणी आणण्यासाठी डोक्यावरून खालून वर न्यावे लागते. मोठमोठे डास, कायम कुठे ना कुठे लावलेले मोठ्या आवाजातील लाऊडस्पिकर्स वरील गाणी व अत्यंत गलिच्छ वातावरणात ही सर्व मंडळी राहतात. एकूण झोपडपट्ट्यांच्या जागेपैकी सुमारे ५० टक्के जागा ही खासगी मालकांची आहे. २५ टक्के झोपड्या महाराष्ट्र शासनाच्या जागेवर आहेत, २० टक्के झोपड्यांनी व्यापलेले क्षेत्र महानगरपालिकेच्या मालकीचे आहे. तर उरलेले ५ टक्के क्षेत्र केंद्र सरकार व गृहनिर्माण मंडळाचे आहे. झोपडपट्ट्या गटारांवर आहेत, वनक्षेत्रात घुसलेल्या आहेत, डोंगरावर गेलेल्या आहेत व बाकी मोकळ्या जागेत बांधलेल्या आहेत. त्यातही विविधता आहे. अनेक ठिकाणी विकसित गृह संकुले व कारखाने यांच्याजवळील मोक्याच्या जागेवर झोपडपट्टी पसरलेली आहे.

-----◆◆◆-----

२. झोपड्यांबाबत शासनाचे बदलत गेलेले धोरण

अ) शासनाचे १९७० पूर्वीचे असणारे धोरण - शासनाच्या १९७० पूर्वीच्या धोरणाप्रमाणे झोपडपट्ट्या या अनधिकृत असल्याने त्या पाडण्यात येऊन त्या हटविण्याची कारवाई होत असे. सदर झोपड्यां पाडल्यानंतर त्या रिक्त जागेचे काय होते? झोपडपट्टीवासीय कोठे जातात? यांची प्रशासन काळजी घेत नव्हते. सर्वसाधारणत: या झोपडपट्टीवासीयांच्या रोजगार व सामाजिक हितसंबंधामुळे ते शहराच्या बाहेर न जाता त्या शहरातच दुसरीकडे कुठेतरी किंवा त्याच जागी नव्याने झोपडी बांधून राहत असत. झोपडपट्टी तोडण्याचे प्रशासनाचे प्रयत्न अयशस्वी तर ठरलेच. त्याहीपुढे जाऊन या शहराच्या सामाजिक जडणघडणीमध्ये महत्त्वाचे भाग असणाऱ्या नागरिकांना बेघर करण्याचे असे संबोधून शासनाच्या प्रयत्नांनी अमानवी समजले जाऊ लागले.

ब) शासनाचे १९७० नंतरचे व १९८० पूर्वीचे असणारे धोरण - यानंतरच्या टप्प्यात या झोपड्या न तोडता परंतु त्यांना पूर्ण अधिकृतपणाचा दर्जाही न देता या प्रश्नाकडे गरिबांचे स्वस्त घर असा दृष्टिकोन ठेवून त्यांना मूलभूत नागरी सुविधा व परिसर पर्यावरण सुधारण्याच्या दृष्टीने पावले टाकण्याचे ठरले. त्या अनुषंगाने महाराष्ट्र शासनाने महत्त्वाचा असा महाराष्ट्र झोपडपट्टी (सुधार निर्मूलन व पुनर्विकास) अधिनियम १९७१ मध्ये मंजूर केला. या कायद्याच्या अंतर्गत विविध झोपडपट्ट्यांमध्ये सर्वसाधारणत: कोणत्या प्रकारे सुधारणांची कामे करावयाची याबद्दल तपशील दिला आहे. इ.स. १९७६ मध्ये बृहन्मुंबईतील झोपड्यांची गणना करून या झोपडपट्टीतील कुटुंबाना ओळखपत्रे देण्यात आली होती. शासनाच्या अथवा महापालिकेच्या, शहराच्या विकासाच्या दृष्टीने अत्यावश्यक असणाऱ्या जमिनीवरील झोपड्या हटवायच्या असल्यास काहीतरी पर्यायी व्यवस्था करण्याचे धोरण शासनाने स्वीकारले व त्यांना पर्यायी जागी घरे देण्याचे धोरण नक्की केले. सध्या विविध झोपडपट्ट्यांमध्ये मूलभूत सुविधा देण्याची योजना सुरू आहे.

क) शासनाचे १९८० नंतरचे असणारे धोरण - या पुढच्या टप्प्यामध्ये इ.स. १९८० च्या सुमारास शासनाच्या ध्येयधोरणामध्ये मूलभूत फरक झाला. या सुमारास जागतिक बँकेच्या साहाय्याने झोपडपट्टी श्रेणीवाढ कार्यक्रमाची अंमलबजावणी सुरू झाली. या कार्यक्रमांतर्गत झोपडपट्टीवासीयांनी व्यापलेली जमीन त्यांच्या सहकारी गृहनिर्माण संस्थेस नाममात्र भुईभाड्याने देण्यात आली. शासनाने याचबरोबर मूलभूत सुविधा जसे पिण्याचे पाणी, शौचालय इत्यादी या योजनेत देण्याचे ठरविले व या सर्वांचा परिपाक म्हणून झोपडपट्टीवासीयांना त्याच्यामध्ये सुरक्षिततेची भावना निर्माण होऊन त्यांचा परिसर व राहणीमान उंचावण्यास मदत झाली. परंतु झोपडपट्टीच्या दाट घनतेमुळे 'जसे आहे तेथे आहे' या तत्त्वावरील श्रेणीवाढ योजना फार मोठ्या प्रमाणावर यशस्वी होऊ शकली नाही. तसेच ही योजना शासकीय व निमशासकीय मालकीच्या जमिनीवरील तसेच ज्या जमिनीवर अत्यंत महत्त्वाचे आरक्षण जसे की मैदान इ. नाही अशा जमिनीसाठी राबविली गेली.

या परिस्थितीत महाराष्ट्र शासनाने झोपडपट्टीने व्यापलेली जमीन हा मूलभूत उत्पन्नाचा स्त्रोत धरून त्यावर जास्त चटईक्षेत्र निर्देशांक देऊन की जेणेकरून खुल्या बाजारातील सदनिकांच्या विक्रीच्या रकमाद्वारे झोपडपट्टीवासीयांना पक्की घर मोफत मिळतील. या योजनेसाठी कायद्यामध्ये आवश्यक बदल करून झोपडपट्टी पुनर्वसन प्राधिकरणाची स्थापना केली. हे प्राधिकरण संपूर्ण बृहन्मुंबईतील झोपडपट्टीवासीयांच्या पुनर्वसनासाठी नियोजन प्राधिकरण म्हणून काम करील.

ही योजना ज्या मूळ अफझलपूरकर समिती अभ्यास गटाच्या अहवालावर आधारित आहे त्या अहवालात असे अनुमान काढण्यात आले आहे की, अंदाजे ८० टक्के झोपडपट्टीवासीयांचे पुनर्वसन त्याच जागी करणे शक्य आहे. या समितीने शासनाला योजना सादर करताना संबंधीत तेथील विकासाचे नकाशे जोडले.

झोपडपट्ट्या व त्यात राहणारे झोपडपट्टीवासीय या गतिमान महानगराच्या

अंतर्गत रचनेचा महत्त्वाचा भाग आहे. या सर्वांचा या महानगरीची वाढ, दर्जा व भरभराट यात निश्चितच खारीचा वाटा आहे. या सर्वांनीच शहराच्या आर्थिक, औद्योगिक या विकास कार्यक्रमामध्ये बहुमूल्य योगदान दिलेले आहे. या झोपडपट्टीवासीयांपैकी अनेकजण अनुसूचित जातीजमातीचे घटक आहेत. हे सर्वांनाच मान्य होईल की कुठल्याही झोपडपट्टीवासीयांना या अस्वच्छ, धोकादायक व अनारोग्यकारी वातावरणात राहणे हे स्वेच्छेने पत्करलेले नसून मुंबईत चांगले पक्के घर मिळणे हे केवळ दुरापास्त असल्यामुळेच परिस्थितीच्या रेट्यामुळे त्यांनी झोपडपट्टीत राहणे पसंत केले आहे. त्यांचे राहणीमान उंचावयाचे असेल तर सर्वप्रथम त्यांना एक अधिकृत पक्के घर कसे मिळवून देता येईल या दृष्टीने पावले टाकायला हवीत. यामुळे यांच्या आरोग्यविषयक राहणीमानामध्ये नक्कीच फरक होईल. अशा परिस्थितीत खुल्या बाजारात विक्रीयोग्य सदनिका विकून त्यातून झोपडपट्टीवासीयांसाठी बांधण्यात येणाऱ्या सदनिकांचा खर्च भागवून त्यांना मोफत घर देणे ही काळाची गरज आहे. मोफत घर ही संकल्पना गृहनिर्माणाच्या मूलभूत विचारांत बसत नसली तरी त्यांना ही विशिष्ट्य प्राधान्याची वागणूक देणे जरुरीचे आहे, जेणेकरून ह्या सर्व झोपडपट्टीवासीयांना मुंबईसारख्या अतिमहत्त्वाच्या शहराच्या सामाजिक-आर्थिक मूळ स्त्रोत्रात सामावून घेता येईल. कुणीतरी म्हटलेच आहे विषमता नष्ट करावयाची असेल तर विषम कायद्याची आवश्यकता आहे. अभ्यास-गटाने याच विचारसरणीवर भर दिलेला आहे.

----◆◆◆----

३. महाराष्ट्र झोपडपट्टी (सुधारणा, निर्मूलन व पुनर्विकास) अधिनियम, १९७१

संक्षिप्त नाव, व्याप्ती व प्रारंभ

१) या अधिनियमास, महाराष्ट्र झोपडपट्टी (सुधारणा निर्मूलन व पुनर्विकास) अधिनियम १९७१ असे म्हणावे.

२) तो, संपूर्ण महाराष्ट्र राज्यास लागू असेल.

३) तो, राज्य शासन राजपत्रातील अधिसूचनेद्वारे नेमील अशा क्षेत्रात व अशा तारखेस अंमलात येईल आणि वेगवेगळ्या क्षेत्रांसाठी वेगवेगळ्या नेमता येईल.

अ) व्याख्या

संदर्भानुसार दुसरा अर्थ अपेक्षित नसेल तर या अधिनियमात -

१) प्रशासक म्हणजे

(एक) बृहन्मुंबईत किंवा तिच्या कोणत्याही भागात राज्य शासन राजपत्रातील अधिसूचनेद्वारे नियुक्त करील अशी, विभागीय आयुक्ताच्या दर्जाहून कमी दर्जाची नसणारी व्यक्ती आणि (दोन) अन्यत्र विभागीय आयुक्त.

२) अपील अधिकारी म्हणजे कलम ३५ अन्वये राज्य शासनाने नियुक्त केलेले अपील अधिकारी;

३) इमारत या संज्ञेत, घर, उपगृह, तबेला, छपरी, झोपडी व इतर परिवेष्टित जागा किंवा बांधकाम यांचा समावेश होतो मग ते दगडविटा, विटा, लाकूड, चिखल, धातू किंवा इतर कशाही प्रकारच्या वस्तूंचे असो व ते माणसांचे निवासस्थान म्हणा किंवा अन्य प्रकारे वापरण्यात येत असो आणि तसेच तीत व्हरांडा, स्थायी चबुतरे जोती, दरवाजाच्या पायऱ्या, विजेचे मोटर्स आवाराच्या भिंतीसह भिंती व कुंपण आणि यांसारख्या बाबींचा अंतर्भाव होतो, परंतु तीत इमारतीत समाविष्ट असलेल्या संयंत्रांचा किंवा यंत्रसामुग्रीचा अंतर्भाव होणार नाही.

४) 'मुख्य कार्यकारी अधिकारी' म्हणजे कलम ३ अच्या