

## இந்திய நகரங்களைத் திட்டமிடுவது யார்? இந்திய நகர்ப்புறத் திட்டமிடலின் முரண்பாடுகள்

மேத்யூ இடிகுல்லா



அண்மையில் சென்னை நகரம் வெள்ளத்தில் சிக்கியதைப் போல இந்தியாவின் பெருநகரங்கள் பெரும் நெருக்கடியில் சிக்கும்போதெல்லாம் இந்தியாவில் நகர்ப்புறத் திட்டமிடலின் “ஏடாகூடமான” தன்மை விவாதத்துக்கு உள்ளாவது வழக்கம். நகர்ப்புறத் திட்டமிடலும் அதன் அமலாக்கமும் இந்தியாவின் நகரங்கள் “செயல்படாமல் முடங்கு”வதற்கான காரணமாக அறிவிக்கப்படுவது வழக்கம் என்பதால், இந்தியாவின் தற்போதைய நகர்ப்புறத் திட்டமிடலின் வேர்களை ஆராய்வது முக்கியம். இந்தியாவில் நகர்ப்புறத் திட்டமிடலின் நிறுவனம்சார் கட்டமைப்பைப் பற்றி முக்கியமான சில கேள்விகளை நாம் எழுப்ப வேண்டும்: நகரத்தைத் திட்டமிட அதிகாரம் யாருக்கு உள்ளது? இந்தியாவின் நகர்ப்புறத் திட்டமிடல் சட்டங்களும்

செயல்முறைகளும் ஏன் இப்படி வடிவமைக்கப்பட்டுள்ளன?

இந்தியாவின் அரசியலமைப்புத் திட்டத்தில், நகர்ப்புறத் திட்டமிடல் என்பது தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட உள்ளூர் அரசாங்கங்களின் செயல்பாடாக இருந்தாலும், இந்திய நகரங்களின் திட்டமிடல் நடைமுறைகள் முதன்மையாக மாநில அரசாங்கத்தின் கீழ் உள்ள அதிகாரவர்க்கத்தின் அமைப்புகளால் மேற்கொள்ளப்படுகின்றன. இந்தக் கட்டுரையில், இந்த முரண்பாட்டிற்கான காரணங்களையும் அடிப்படையையும் கண்டறிய முயல்கிறேன். நகர்ப்புறத் திட்டமிடலையும் “முன்னேற்ற”த்தையும் நகர்ப்புற அரசியலிலிருந்து விலக்கிவைக்கும் காலனியத் தர்க்கம் எவ்வாறு இன்றைய இந்தியாவிலும் திட்டமிடல் செயல்முறைகளின் மீது தொடர்ந்து செல்வாக்கு செலுத்திவருகிறது என்பதை எடுத்துக் காட்டுவதற்காக நகர்ப்புறத் திட்டமிடலுக்கான அமைப்புகளின் வேர்களைத் தேடிச் செல்கிறேன். காலாவதியான இத்தகைய திட்டமிடல் முறையைப் பின்பற்றுவதால் இந்திய நகரங்களுக்கு ஏற்படும் தாக்கங்களையும் ஆராய்கிறேன்.

### திட்டமிடுவதற்கான அதிகாரம்

கிராமப்புற, நகர்ப்புற உள்ளாட்சி அரசாங்கங்கள் “சுயாதிகாரமுள்ள அமைப்புகள்”ளாகச் செயல்பட அதிகாரம் அளிக்கும் வகையில். 1992இல் அரசியலமைப்புச் சீர்திருத்தங்கள் (73வது மற்றும் 74வது திருத்தங்களின் வடிவத்தில்) மேற்கொள்ளப்பட்டன. இதையடுத்து இந்தியாவின் உள்ளூர் நிர்வாக அமைப்பு முக்கியமான மாற்றத்திற்கு உள்ளானது. 74ஆவது திருத்தம், பொருளாதார மேம்பாடு, சமூக நீதி ஆகியவற்றுடன் 12ஆவது அட்டவணையின் கீழ் பட்டியலிடப்பட்டுள்ள அம்சங்களுக்கான திட்டங்களையும் உருவாக்கிச் செயல்படுத்துவதற்கான அதிகாரங்களைத் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட நகராட்சிகளுக்கு வழங்குகிறது. நகர்ப்புறத் திட்டமிடல், நிலப் பயன்பாட்டை ஒழுங்குபடுத்துதல், பொருளாதார, சமூக வளர்ச்சிக்கான திட்டமிடல் ஆகியவை 12ஆவது அட்டவணையில் பட்டியலிடப்பட்ட முதல் மூன்று கூறுகளாகும். மேலும், 10 லட்சத்திற்கும் அதிகமான மக்கள்தொகை கொண்ட பெருநகரங்கள், பெருநகரத் திட்டமிடல் குழுவை (MPC) உருவாக்க வேண்டும் என்பதை 74ஆவது திருத்தம் கட்டாயமாக்குகிறது. தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட உள்ளாட்சிப் பிரதிநிதிகள் இந்தக் குழுவின் உறுப்பினர்களில் மூன்றில் இரண்டு பங்காவது இருக்க வேண்டும். உள்ளாட்சி அமைப்புகள் தீட்டும் திட்டங்களை உள்ளடக்கி பெருநகரப் பகுதிக்கான திட்டங்களை இந்தக் குழு உருவாக்க வேண்டும். ஆக, பெரியதொரு பகுதிக்கான திட்டத்தைத் தயாரிக்கும் பொறுப்பைக் கொண்ட பெருநகரத் திட்டமிடல் குழுவுடன் இணைந்து நகர்ப்புறத் திட்டமிடலை மேற்கொள்ளும் பொறுப்பைத் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட நகராட்சிகளுக்கு அரசியலமைப்புச் சீர்திருத்தங்கள் வழங்குகின்றன.

இருப்பினும், நகராட்சி அரசாங்கம் அல்லது பெருநகரத் திட்டமிடல் குழுவிற்குப் பதிலாக, இந்தியாவின் பெரும்பாலான பெரிய நகரங்களில் மாநில அரசாங்கத்தின் கட்டுப்பாட்டில் உள்ள மேம்பாட்டு ஆணையங்களே நகர்ப்புறத் திட்டமிடல் பணியை முதன்மையாக

மேற்கொள்கின்றன. மேம்பாட்டுப் பணிகளுக்கான ஆணையங்கள் உள்கட்டமைப்பு மேம்பாடு, வீட்டு வசதித் திட்டங்கள், நகர்ப்புறத் திட்டமிடல் ஆகியவற்றுக்குப் பொறுப்பான சட்டப்பூர்வமான முகமைகளாக இருக்கின்றனர். இவை அதிகாரவர்க்கத்தைச் சேர்ந்தவை. இவற்றில் மக்களால் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட உள்ளூர் பிரதிநிதிகள் யாரும் இருப்பதில்லை. உள்ளூர் அரசாங்கத்திற்குப் பதில் கூறும் பொறுப்பும் இவற்றுக்கு இல்லை. தில்லி மேம்பாட்டு ஆணையம் அல்லது பெங்களூர் மேம்பாட்டு ஆணையம் போன்ற இந்த முகமைகள், 10-20 ஆண்டுகளுக்கு ஒருமுறை நகரம் முழுமைக்குமான நிலப் பயன்பாட்டையும் மேம்பாட்டையும் ஒழுங்குபடுத்துவதற்கான "விரிவான திட்டங்களை"த் (master plans) தயாரிக்கின்றன.

### திட்டமிடல் அமைப்புகளில் காலனிய வேர்கள்

இந்தியாவில் நகர்ப்புற திட்டமிடல் என்பது உள்ளூர் ஜனநாயகத்திடமிருந்து பிரிக்கப்பட்டுள்ளது. இந்த முரண்பாடு நீண்ட வரலாற்றைக் கொண்டது. 1896இல் பம்பாயைத் தாக்கிய பிளேக் நோயைச் சமாளிப்பதற்காக பிரிட்டிஷ் காலனித்துவ அரசு திட்டமிடுவதற்கான நிறுவனங்களையும் சட்டங்களையும் உருவாக்கியது. இதிலிருந்துதான் இந்தியாவின் தற்போதைய நகர்ப்புறத் திட்டமிடல் அமைப்பு தொடங்கியது. ஆங்கிலேயர்களால் கட்டமைக்கப்பட்ட இந்திய நகரங்கள் பெரும்பாலும் ஆங்கிலேயர்களால் ஆக்கிரமிக்கப்பட்ட "கோட்டை" பகுதிக்கும் இந்தியர்கள் வாழ்ந்த "பூர்வீக" நகரத்திற்கும் இடையேயான தெளிவான பிரிவினையுடன் இரட்டை நகரங்களாகச் செயல்பட்டன. பிளேக் தொடங்கும்வரை, ஆங்கிலேயர்கள் தாங்கள் வாழ்ந்த கன்டோன்மென்ட் பகுதியையும் அதையொட்டிய குடிமக்கள் பகுதிகளையும் நிர்வகிப்பதிலேயே பிரதானமாக அக்கறை செலுத்தினார்கள். ஆனால், பிளேக் பம்பாயின் மக்கள்தொகையில் சுமார் 6 விழுக்காட்டினரைப் பலிவாங்கி, நகரத்தின் வணிகத்தை முடக்கிய பிறகு, ஒட்டுமொத்த நகரத்தையும் ஒழுங்குபடுத்த வேண்டிய அவசியத்தைக் காலனிய அரசாங்கம் உணர்ந்தது.

பம்பாய் முன்னேற்ற அறக்கட்டளை (Bombay Improvement Trust) 1898இல் உருவாக்கப்பட்டது. இது பிரிட்டிஷ் இந்தியா முழுவதும் நிறுவப்பட்ட பல்வேறு அறக்கட்டளைகளுக்கு முன்னோடியாக மாறியது. நோய்கள் பரவுவதைத் தடுக்கும் நோக்கத்துடன், நேரடித் திட்டமிடல், புதிய தெருக்களை அமைத்தல், வீடுகள் கட்டுதல், நெரிசலான இடங்களில் நெரிசலைக் குறைத்தல் ஆகியவை இந்த அறக்கட்டளையின் பொறுப்பில் வந்தன. "உள்ளூர்" பகுதிகளில் இருக்கும் கூடுதலான மக்கள்தொகை, சுகாதாரமற்ற சூழல்கள் ஆகியவையே பிளேக் பரவுவதற்கு முக்கியக் காரணம் என்று காலனிய அரசாங்கம் கருதியது. எனவே, குடிசைப் பகுதிகளை இடித்து அவற்றை மேம்படுத்துவதற்கான "சிறப்புரிமை" அதிகாரங்களை அறக்கட்டளைக்கு வழங்கியது.

நகர மேம்பாட்டு அறக்கட்டளைகள் பின்னர் கல்கத்தா, லக்னோ, கான்பூர், அலகாபாத், டெல்லி, பெங்களூர் போன்ற பிரிட்டிஷ் கட்டுப்பாட்டில் உள்ள பல்வேறு நகரங்களில் நிறுவப்பட்டன. 1882ஆம் ஆண்டு பிரிட்டிஷ் வைஸ்ராய் ரிப்பன் பிரபு வெளியிட்ட உள்ளூர் தன்னாட்சி அதிகாரத்தின் மீதான தீர்மானத்திற்குப் பிறகு பகுதியளவு பிரதிநிதித்துவ அமைப்புகளாக மாறிய முனிசிபல் மாநகராட்சிகளுக்கு இணையாகவும் தன்னாட்சி உரிமை கொண்டவையாகவும் இந்த அறக்கட்டளைகள் செயல்பட்டன. தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட நகராட்சிகளின் தலையீடு இல்லாமலேயே காலனிய அதிகாரவர்க்கம் நகர்ப்புற மேம்பாட்டை வழிநடத்துவதையும் ஒழுங்குபடுத்துவதையும் இத்தகைய அறக்கட்டளைகளின் செயல்பாடு உறுதி செய்தது. நகர மேம்பாட்டு அறக்கட்டளைகள் வளர்ச்சிக்கான அதிகார மையங்களாக மாறிய நிலையில் நகர்ப்புறத் திட்டமிடலையும் நகர மேம்பாட்டையும் உள்ளூர் அரசியலிலிருந்து விலக்கிவைக்கும் நடைமுறையானது காலனிய ஆட்சியின் மரபாகத் தொடர்கிறது.

வளர்ச்சிக்கான பொறுப்பிலுள்ள அமைப்புகளுக்கான அதிகாரம் இத்தனை ஆண்டுகளில் கூடியிருக்கிறது. இந்நிலையில் உள்ளாட்சி அமைப்புகளுக்கு அதிகாரங்களை வழங்குவதன் மூலம் அதிகாரப்பரவலைச் செயல்படுத்த அரசியல் சட்ட ரீதியாக மேற்கொள்ளப்படும் முயற்சிகளால் ஏற்கெனவே அரசு நிர்வாக அமைப்பில் அழுத்தமாகப் பதிந்துள்ள அதிகாரவர்க்கத்தின் அதிகாரக் கட்டமைப்புகளை அகற்ற முடியவில்லை. 74வது திருத்தம்

நிறைவேற்றப்பட்டுக் கிட்டத்தட்ட முப்பது ஆண்டுகள் ஆகியும், நகர்ப்புறத் திட்டமிடல் மற்றும் மேம்பாட்டுக்கான அமைப்புகளை நிர்வகிக்கும் சட்டங்களில் ஜனநாயக ரீதியாகத் திட்டமிடும் செயல்முறைகளைக் கொண்டுவருவதில் பெரிய மாற்றங்கள் எதுவும் நிகழவில்லை. நகர்ப்புறத் திட்டமிடல் தொடர்பான மாநிலச் சட்டங்களில் பெரும்பாலானவை ஒன்றிய அரசின் மாதிரி நகரம், 1960இன் நாட்டுப்புறத் திட்டமிடல் சட்டம் ஆகியவற்றின் அடிப்படையிலேயே தொடர்ந்து செயல்படுகின்றன. இந்தச் சட்டம் 1947ஆம் ஆண்டின் பிரிட்டிஷ் நகர மற்றும் நாட்டுப்புறத் திட்டமிடல் சட்டத்திலிருந்து பெறப்பட்டது. இந்தச் சட்டங்கள் மையப்படுத்தப்பட்ட அதிகாரத்தையும் மேலிருந்து கீழே என்னும் முறையிலான திட்டமிடல் அமைப்பையும் வழங்குகின்றன. உள்ளூர் அரசாங்கத்திடமிருந்து துண்டிக்கப்பட்ட செயல்முறை இது. பொதுமக்களின் பங்கேற்புக்கான வழிகள் இதில் மிகவும் குறைவாவே உள்ளது.

### விரிவான திட்டமிடலின் (மாஸ்டர் பிளான்) வரையறைகள்

இந்திய நகரங்கள் ஆங்கிலேயர்களிடமிருந்து பெற்ற பழைய திட்டமிடல் முறையைத் தொடர்ந்து பின்பற்றுகின்றன. ஆனால், இங்கிலாந்திலோ இந்த முறை அடியோடு மாற்றியமைக்கப்பட்டுள்ளது. உலகின் பெரும்பகுதி மிகவும் உயிரோட்டமுள்ள திட்டமிடல் செயல்முறைகளுக்கு மாறியுள்ள நிலையில், இந்தியாவில் திட்டமிடல் அமைப்பானது நகரத்தின் எந்தவொரு வளர்ச்சியையும் குறைந்தபட்சம் கோட்பாட்டளவிலாவது தீர்மானித்து ஒழுங்குபடுத்தும் திட்டமாக "மாஸ்டர் பிளான்"னை வைத்திருக்கிறது. மாநிலத் திட்டமிடல் சட்டங்களின்படி, மாஸ்டர் பிளான் என்பது பெரும்பாலும் நிலப் பயன்பாட்டையும் கட்டிடங்களையும் ஒழுங்குபடுத்துவதற்கான இடம் சார்ந்த கருவியாகவே செயல்படுகிறது. இந்தத் திட்டத்தில் போக்குவரத்து அல்லது சுற்றுச்சூழல் போன்ற முக்கியத் துறைகள் இணைக்கப்பட வேண்டிய அவசியமில்லை. சில புதிய மாஸ்டர் பிளான்கள் செய்ய முனைவது போல, இந்தத் துறைகள் திட்ட ஆவணத்தில் சேர்க்கப்பட்டாலும், அத்தகைய விதிகள் சட்டப்பூர்வமாகப்படவில்லை. எனவே, திட்டமிடுதலின் கவனக்குவிப்பானது நகரத்தைக் குடியிருப்பு, வணிகம், தொழில்துறை என்பன போன்ற பல்வேறு ஒற்றைச் செயல்பாட்டு மண்டலங்களாகக் கறாராகப் பிரித்து அணுகும் நடைமுறை இன்னமும் தொடர்கிறது.

இத்தகைய இறுக்கமான மண்டல ஒழுங்குமுறை அடிப்படையிலான திட்டமிடல் அமைப்பானது, பன்முகத்தன்மையின் நகர்ப்புற வடிவம், வரலாற்று ரீதியாகக் கலவையான பயன்பாட்டில் உள்ள இடங்களின் மாறுபடும் தன்மை ஆகியவற்றைக் கொண்ட இந்தியாவின் நகர்ப்புற யதார்த்தங்களை அதிகம் கணக்கில் எடுத்துக்கொள்வதில்லை. இதன் விளைவாக, இந்திய நகரங்களில் போடப்படும் திட்டத்திற்கும் யதார்த்தத்தில் வெளிப்படும் செயல்பாட்டிற்கும் இடையே பெரும் முரண்பாடுகள் காணப்படுவதில் வியப்படைவதற்கு ஒன்றுமில்லை. திட்டமிடும் செயல்முறையிலேயே பொதிந்துள்ள "தோல்வி"யின் தவிர்க்க இயலாத தன்மை, திட்டமிடல் ஒழுங்குமுறைகளுக்குப் பல்வேறு வகையான விதிவிலக்குகள் ஏற்படவும் திட்டமிடல் மீறல்களை மன்னிக்கும் பல்வேறு "முறைப்படுத்தல்" திட்டங்களை அறிமுகப்படுத்தவும் அனுமதிக்கிறது. எனவே, இந்திய நகரத்தின் மீது திணிக்கப்படும் நவீன பகுத்தறிவு சார்ந்த விரிவான திட்டமிடல் அமைப்பு உள்ளீடற்றதாக ஆக்கப்படுகிறது. இந்த விளைவு அமைப்பின் தவறுதலால் அல்லாமல் அமைப்பின் இயல்பினாலேயே ஏற்படுகிறது என்று சொல்ல இடமிருக்கிறது.

*மேத்யூ இடிகுல்லா பெங்களூரில் வசிக்கிறார். அஸிம் பிரேம்ஜி பல்கலைக்கழகத்தின் கொள்கை மற்றும் ஆளுகைத் துறையின் வருகைதரு ஆசிரியர். நகர்ப்புறப் பிரச்சினைகள் குறித்துச் சட்டம் மற்றும் கொள்கைசார் விவகாரங்களின் சுயேச்சையான ஆலோசகர்.*