

जलर-वराज्यः

वर-तुस्थिती आणि आव्हाने

प्रकल्पातील 'क्षमताबांधणी' आणि 'माहिती-शिक्षण-संवाद' या
घटकांच्या मूल्यमापनाचा अहवाल

प्रयास

आरोग्य, ऊर्जा, शिक्षण आणि पालकत्व
या विषयातील विशेष प्रयत्न

संसाधने व उपजीविका गट, पुणे

अनुक्रमणिका

प्रस्तावना	आ
प्रकरण एक: अभ्यासाचे स्वरूप, आवाका आणि पद्धती	१
प्रकरण दोन: पेयजलक्षेत्रातील सुधारणा, बदल आणि जलस्वराज्य प्रकल्पाची रचना	५
१. पार्श्वभूमी	५
२. पेयजल आणि सार्वजनिक क्षेत्रातील सुधारणा	६
३. महाराष्ट्रामध्ये झालेले बदल आणि जलस्वराज्य प्रकल्प	८
४. जलस्वराज्य: क्षमता बांधणीच्या कार्यक्रमाबाबत थोडक्यात...	१३
प्रकरण तीन: क्षमताबांधणीच्या घटकाचे मूल्यांकन	१७
भाग १. 'माहिती-शिक्षण-संवाद' घटकाबाबतची निरीक्षणे	१७
भाग २. गावपातळीवरील संस्थात्मक संरचनेची क्षमताबांधणी: निरीक्षणे	२२
प्रकरण चार: निष्कर्ष आणि धडे	३२
१. मा-शि-सं राबवण्यासाठीच्या मार्गदर्शक सूचना आणि जलस्वराज्य	३३
२. प्रोजेक्ट रिस्क अँनेलिसिस मधील मुद्दे	३८
३. अभ्यासातून पुढे आलेले निष्कर्ष आणि पुढील दिशा	४२

प्रयासविषयी

प्रयास हा वैद्यकीय व तंत्रज्ञानाच्या क्षेत्रातील काही व्यावसायिकांनी एकत्र येऊन स्थापलेला व कायदानुसार नोंदलेला सार्वजनिक विश्वस्त निधी आहे. प्रयासच्या वतीने 'आरोग्य', 'ऊर्जा', 'शिक्षण व पालकत्व' तसेच 'संसाधने व उपजीविका' ह्या क्षेत्रांत अनेक उपक्रम चालवले जातात. आपले व्यावसायिक ज्ञान व कौशल्ये वापरून समाजातील वंचित वर्गांच्या स्वउन्नतीसाठीच्या प्रयत्नांना व संघर्षांना साहाय्यभूत ठरावे ह्या उद्देशाने प्रयासचे सदस्य काम करीत असतात. संशोधन, विश्लेषण, प्रशिक्षण, माहितीचा प्रसार, वाङ्मयनिर्मिती इ. विविध मार्गांनी वरील उद्देशांच्या पूर्तीसाठी प्रयत्न केले जातात

प्रस्तावना

एशीच्या दशकानंतर भारतामध्ये विकासाच्या क्षेत्रामधील कारभारविषयक धोरणामध्ये (डेव्हलपमेंटल गव्हर्नन्स) मोठ्या प्रमाणावर बदल होण्यास सुरुवात झाली. नव्वदीनंतर या बदलांच्या या प्रक्रियेने वेग घेतला असून केवळ विविध क्षेत्रांमध्ये (सार्वजनिक क्षेत्र, पायाभूत सुविधा इ.) या 'सुधारणा'च्या (रिफॉर्म) नावाखाली होणारे बदल हे केवळ धोरण आणि कायद्याच्या स्तरावर न राहता, या 'सुधारणा'चे थेट परिणाम योजनांच्या स्वरूपामध्ये घडून ते तृणमूल स्तरावरही (ग्रासरूट) पोचायला लागलेले आहेत. पाणीक्षेत्रातील, विशेषतः पेयजल क्षेत्रातील बदलही या प्रक्रियेला अपवाद नाहीत. या बदलांमागे जरी बव्हंशी जागतिकीकरण आणि खाजगीकरण यासारखे व्यापक घटक असले तरीही भारतातील पेयजलक्षेत्रातील सुधारणांमागे वीजक्षेत्राप्रमाणेच जागतिक बँकेचा निर्णायक सहभाग असल्याचे दिसून येते. जागतिक बँक सहाय्यित प्रकल्पांद्वारे सुधारणांचे आराखडे राबवणे आणि प्रकल्पांच्या 'यशस्वी' अंमलबजावणीनंतर कायदे आणि योजनांमध्ये सुधारणा करणे हाच पेयजलक्षेत्रातील सुधारणांचा क्रम राहिला आहे.

महाराष्ट्रामध्ये सुरु झालेला जलस्वराज्य प्रकल्प हा पेयजलक्षेत्रातील सुधारणांची अंमलबजावणी करणारा एक आदर्श प्रकल्प मानला जातो. पेयजल क्षेत्रातील सुधारणांची अंमलबजावणी जागतिक बँक सहाय्यित प्रकल्पांद्वारे, विविध पाणीपुरवठा योजनांच्या स्वरूपामध्ये सुरु झाल्यानंतर या सुधारणांचे अनेक स्तरावरून स्वागत करण्यात आले. प्रसारमाध्यमे आणि स्वयंसेवी क्षेत्रातून अनेक संस्थांनी ही योजना उचलून धरली. विकेंद्रीकरण, ग्रामस्तरावरील क्षमताबांधणी, योजनेच्या निर्णयप्रक्रियेमध्ये पंचायत राज संस्थांची मध्यवर्ती भूमिका, अशा अनेक नावीन्यपूर्ण घटकांमुळे अनेक स्वयंसेवी संस्थांना ही योजना खरीखुरी लोकाभिमुख योजना वाटली.

जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या प्रथम चरणात समाविष्ट झालेल्या गावांमधील अंमलबजावणीतील मधल्या टप्प्यावर आल्यानंतर अंमलबजावणीतील अडचणी विशेषतः स्वयंसेवी क्षेत्रातील सहभागी संस्थांकडून मांडल्या जाऊ लागल्या. यामुळे प्रकल्पातील राजकीय हस्तक्षेप, सहभागी झालेल्या स्वयंसेवी संस्थांवरील अन्याय, पर्यावरणीय बाजूंकडील दुर्लक्ष यासारख्या त्रुटींचीही चर्चा घडू लागली. याबाबत स्वयंसेवी संस्थांशी साधलेल्या अनौपचारिक संवादांमधून प्रकल्पातील माहिती-शिक्षण-संवाद (इनफॉर्मेशन-एज्युकेशन-कम्युनिकेशन) तसेच क्षमताबांधणी (केपेबिलिटी बिल्डिंग) हे घटक प्रकल्पाच्या यशस्वीतेसाठी अत्यंत महत्त्वाचे असल्याचे लक्षात आले.

जलस्वराज्य प्रकल्पातील 'माहिती-शिक्षण व संवाद' तसेच 'क्षमताबांधणी' या घटकांच्या अंमलबजावणीची परिणामकारकता तपासण्याच्या हेतूने सहा गावांमध्ये केलेल्या प्राथमिक स्तरावरील अभ्यासाच्या आधारे सदर अहवाल लिहिला आहे. या अहवालात एकूण चार प्रकरणे आहेत. अहवालाच्या पहिल्या प्रकरणामध्ये या अभ्यासाचा आवाका व अभ्यासा-दरम्यान वापरलेल्या पद्धतींचे तपशील थोडक्यात दिले आहेत. अहवालाच्या दुसऱ्या प्रकरणामध्ये, पेयजलक्षेत्रातील राष्ट्रीय आणि राज्यपातळीवरील सुधारणांचा आढावा घेण्याचा प्रयत्न केला आहे. तिसऱ्या प्रकरणामध्ये, सर्वक्षणांमध्ये समाविष्ट असलेल्या सहा लाभार्थी गावांमधून मिळालेली माहिती आणि मुद्दे यांची मांडणी 'माहिती-शिक्षण-संवाद आणि क्षमताबांधणी' हा केंद्रबिंदू ठेवून करण्याचा प्रयत्न केला आहे. अहवालाच्या शेवटच्या प्रकरणामध्ये जागतिक आरोग्य संघटनेने माहिती शिक्षण संवादांच्या उपक्रमांबाबत प्रसिद्ध केलेल्या सूचना आणि प्रकल्पातील धोक्यांच्या विश्लेषणाशी (रिस्क अॅनेलिसिस) सहा गावांमधील माहितीची तुलना करून काही निरीक्षणे मांडण्याचा प्रयत्न केला आहे.

केवळ सहा गावांच्या अभ्यासाच्या आधारे जलस्वराज्य प्रकल्पाबाबत कुठल्याही प्रकारचे व्यापक निष्कर्ष मांडणे हा या अहवालाचा हेतू नाही. परंतु, या अभ्यासातून पुढे येणाऱ्या वास्तवाच्या आधारे, पेयजल क्षेत्रातील धोरणनिश्चितीची प्रक्रिया आणि जलस्वराज्य प्रकल्पाची बाधणी व अंमलबजावणी यामध्ये बदल घडवणे आवश्यक आहे असे मात्र नक्कीच म्हणता येईल. सदर अहवाल जलक्षेत्रात काम करणारे कार्यकर्ते, राजकीय कार्यकर्ते, पाणीपुरवठा योजनेतील आणि अभ्यासक यांना उपयोगी पडेल अशी आशा आहे. अहवालाबाबत वाचकांच्या सूचनांचे स्वागत आहे.

प्रयास, संसाधने व उपजीविका गट

प्रकरण एक: अभ्यासाचे स्वरूप, आवाका आणि कार्यपद्धती

अभ्यासाचे स्वरूप व आवाका (स्कोप)

वास्तविक पहाता पायाभूत क्षेत्रातील सुधारणांची चर्चा तपशीलवार माध्यमांमधून मोठ्या प्रमाणावर छेडली जात नाही. परंतु, जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीस सुरुवात होत असतानाच महाराष्ट्रामध्ये जलस्वराज्य प्रकल्पाचा गाजावाजा सुरू झाला. प्रशासन, पंचायत राज संस्था, अनेक स्वयंसेवी संस्था आणि खाजगी क्षेत्र व माध्यमांतील अनेकांनी या प्रकल्पाचे स्वागत केले. जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या वैशिष्ट्यपूर्ण रचनेमुळे आणि त्यातील विकेंद्रीकरण, लोकसहभाग यासारख्या तत्वांमुळे पंचायत राज व्यवस्थेला आणि विकेंद्रित निर्णयप्रक्रियेला खऱ्या अर्थाने चालना देणारा हा प्रकल्प आहे, असे मानले गेले. अनेक स्वयंसेवी संस्था प्रकल्प अंमलबजावणीमध्ये सहभागी झाल्या.

जलस्वराज्य प्रकल्पाचे कौतुक होत असतानाच, प्रकल्पामध्ये सुरवातीला सामील झालेल्या गावांमधील अंमलबजावणी मधल्या टप्प्यांवर आल्यानंतर अंमलबजावणीतील अडचणी विशेषतः स्वयंसेवी क्षेत्रातील सहभागी संस्थांकडून मांडल्या जाऊ लागल्या. यामुळे प्रकल्पातील राजकीय हस्तक्षेप, सहभागी झालेल्या स्वयंसेवीपैकी संस्थांवरील अन्याय, पर्यावरणीय बाजूंकडील दुर्लक्ष यासारख्या त्रुटींचीही चर्चा घडू लागली. या त्रुटी व अडचणींमधील काही अडचणी या प्रकल्पातील 'क्षमताबांधणी' (केपेबिलिटी बिल्डींग) आणि 'माहिती-शिक्षण-संवाद' (इन्फॉर्मेशन, एज्युकेशन अँड कम्युनिकेशन किंवा आयईसी) या घटकांबाबत होत्या असे लक्षात आले. या संस्थांपैकी काही संस्थांनी 'प्रयास' ने या विषयावर अभ्यास करावा असेही सुचवले.

प्रकल्पाबाबत प्राथमिक माहिती गोळा केल्यानंतर ग्रामस्तरावर क्षमताबांधणी हा या प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीतील एक अतिशय महत्त्वाचा घटक आहे असे लक्षात आले. ग्रामस्तरावरील समित्या आणि ग्रामसभेचे सदस्य यांच्यामध्ये प्रकल्प यशस्वीरित्या राबवण्यासाठी आवश्यक असणाऱ्या क्षमता निर्माण न झाल्यास, प्रकल्प अयशस्वी होऊन त्याचा नकारात्मक परिणाम प्रकल्पाच्या उद्दिष्टांवर व लोकहितावर होऊ शकतो ही यातील सगळ्यात मोठी जोखीम आहे असेही लक्षात आले. तसेच, पेयजल आणि स्वच्छतेच्या क्षेत्रासह इतर क्षेत्रांमध्ये विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया राबवण्याचे धोरण शासन राबवणार असल्याचे या योजनेसह इतर यासारख्या योजनांवरून लक्षात येते. विविध क्षेत्रातील ही विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया यशस्वी व्हावयाची असेल, तसेच या विकेंद्रीकरणामागील उद्दिष्टे गाठायची असतील तर ग्रामीण भागातील विविध घटकांची क्षमताबांधणी अनिवार्य आहे असेही लक्षात येते. यादृष्टीने, क्षमताबांधणीचे महत्त्व अनन्यसाधारण असल्याचे आणखीनच ठोसपणे जाणवते. शासनानेही या वास्तवाची दखल घेतली असून, आता केंद्रीय पंचायत राज मंत्रालयाने, ग्रामपंचायत स्तरावरील क्षमताबांधणीसाठी 'क्षमताबांधणीच्या राष्ट्रीय स्तरावरील कार्यक्रमाची चौकट' (नॅशनल केपेबिलिटी बिल्डिंग फ्रेमवर्क) तयार करण्याचे काम सुरू केले आहे.

या पार्श्वभूमीवर, वेगवेगळ्या क्षेत्रांमध्ये क्षमताबांधणीच्या घटकाचे महत्त्व वाढत असताना जलस्वराज्यमधील क्षमताबांधणीच्या कार्यक्रमाची कामगिरी कशी आहे हे जाणून घेणे आवश्यक वाटले. यादृष्टीने, जलस्वराज्य प्रकल्पाची अंमलबजावणी सुरू असणाऱ्या सहा गावांमधील माहिती-शिक्षण-संवाद किंवा (माशिस) आणि क्षमताबांधणी या घटकांच्या अंमलबजावणीबाबत सर्वेक्षण केले आहे. हा अभ्यास अतिशय प्राथमिक स्तरावरील असून, या अभ्यासामध्ये केवळ वरील दोन्ही घटकांच्या ग्रामपातळीवरील अंमलबजावणीच्या कामगिरीचा धांडोळा घेतला आहे. माशिस आणि क्षमताबांधणी हे दोन्ही घटक वगळता प्रकल्पातील इतर घटकांचे मूल्यांकन या अभ्यासामध्ये समाविष्ट नाही हे मुद्दाम नमूद करायला हवे. या अभ्यासामध्ये पुढील प्रश्नांचा शोध घेण्याचा प्रयत्न केला आहे:

(१) माहिती-शिक्षण-संवाद (माशिस) या घटकांतर्गत निश्चित करण्यात आलेली ग्रामपातळीवरील उद्दिष्टे गाठण्यात प्रशासकीय यंत्रणा कितपत यशस्वी ठरली?

(२) योजनेच्या यशस्वीतेच्या दृष्टीने क्षमताबांधणीच्या उपक्रमांचे प्रत्यक्षातील योगदान काय? क्षमताबांधणीच्या घटकाच्या अंमलबजावणीमुळे प्रकल्प आराखड्यात नोंदलेली उद्दिष्टे सर्वेक्षणामध्ये समाविष्ट गावांमध्ये किती प्रमाणात पूर्ण झाली?

आजवरच्या शासकीय योजनांमध्ये क्षमताबांधणीचा कार्यक्रम इतक्या तपशीलवार पद्धतीने समाविष्ट केलेला नव्हता. जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये हा तपशीलवार घटक नेमका कसा आला हे तपासण्यासाठी या क्षेत्रातील धोरणनिश्चितीची प्रक्रिया तपासून पहाणे आवश्यक वाटले. म्हणूनच, वरील प्रश्नांचा ग्रामपातळीवर धांडोळा घेण्यापूर्वी सुधारणांची संपूर्ण प्रक्रिया आणि त्यामागील कारणमीमांसा जाणून घेणे आवश्यक वाटले. तसेच माहिती-शिक्षण-संवाद ही मूळ संकल्पना आणि जलस्वराज्यमधील त्या संकल्पनेची अंमलबजावणी यातील सुसंगती तपासणेही उपयुक्त वाटले. यामुळे, अहवालाच्या सुरुवातीला पेयजलपुरवठा आणि स्वच्छतेच्या क्षेत्रातील सुधारणांचा संक्षिप्त आढावा मांडला आहे.

हा अभ्यास करित असताना क्षमताबांधणी आणि माशिसं या घटकांच्या अंमलबजावणीच्या मूल्यांकनातून खालील बाबींची तपासणी करण्याचा प्रयत्न केला आहे.

- ग्रामीण भागातील लोकांना प्रकल्पाची नीट माहिती झाली आहे काय?;
- गावामध्ये योजना आल्यामुळे, त्यांच्यावर येणाऱ्या पूर्वीपेक्षा वेगळ्या जबाबदाऱ्यांचे भान येऊन लोकांनी जबाबदाऱ्या स्वीकारल्या आहेत काय?;
- तसेच ग्रामपंचायत जेव्हा जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये सहभागी होण्याचा व प्रकल्पाची मागणी करण्याचा प्रस्ताव ग्रामसभेमध्ये मांडले (किंवा मांडला गेला), अशा वेळी सर्वच ग्रामस्थांनी साधकबाधक विचारांती या निर्णयाला संमती दिली असे घडले आहे काय?
- प्रकल्प राबवण्यासाठी गावातील विविध समित्यांचे सदस्य सक्षम होणे आवश्यक आहे. प्रशिक्षण आणि क्षमताबांधणीच्या उपक्रमांचे सर्वेक्षणातील गावांमध्ये काय परिणाम दिसतात?

या अभ्यासामध्ये, माशिसं-अभियानाच्या अंमलबजावणीची कामगिरी (परफॉर्मन्स) तसेच, लोकांना प्रकल्पाद्वारे दिल्या जाणाऱ्या प्रशिक्षणाची गुणवत्ता मोजण्यासाठी कोणते कार्यक्रम राबवले गेले? किती बैठका घेण्यात आल्या? अशा तपशीलांमध्ये शिरण्याचे कटाक्षाने टाळले असून गावपातळीवरील परिणाम (इम्पॅक्ट) हेच या घटकांची कामगिरी तपासण्याचे निदर्शक मानले आहे. तसेच अभ्यासामध्ये क्षमताबांधणीच्या घटकाची केवळ ग्रामपातळीवरील कामगिरी लक्षात घेतली असून, जिल्हा परिषद स्तरावरील यंत्रणा, सहाय्यकारी संस्था आणि राज्यस्तरावरील यंत्रणेच्या क्षमताबांधणीचे उपक्रम व इतर घटकांची (स्टेकहोल्डर्स) अनुभव या अभ्यासामध्ये समाविष्ट केलेले नाहीत. या पुस्तिकेमध्ये मांडलेले जिल्हास्तर आणि राज्यस्तरावरील यंत्रणांच्या क्षमताबांधणीचे संदर्भ, ग्रामस्तरावरील मुलाखतीमधून मिळालेल्या माहितीच्या आधारे मांडले आहेत.

पेयजलपुरवठा आणि स्वच्छतेच्या क्षेत्रातील कारभापद्धतींमध्ये स्थित्यंतर घडवून आणण्याच्या दृष्टीने केलेल्या क्षमताबांधणीच्या तरतुदींचा आढावा घेतला तर, क्षमताबांधणीच्या महत्त्वाबाबत धोरणात्मक पातळीवर विचार केला गेला आहे असे निश्चितपणे म्हणता येईल. परंतु, विकेंद्रीकरणाच्या धोरणामागील उद्दिष्टे गाठण्यासाठी या तरतुदी पुरेशा आहेत काय? कार्यक्रमातून क्षमताबांधणी घडून येण्यास तसेच माशिसं व क्षमताबांधणी यांच्यामुळे गावकऱ्यांची समज, मानसिकता, क्षमता यांच्यामुळे बदल घडून प्रकल्पाची सर्वांगीण जबाबदारी घेण्याची त्याची तयारी होण्यासाठी जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये दिला गेलेला अठरा महिन्यांचा काळ पुरेसा आहे का? वेगळ्या शब्दात मांडायचे तर प्रकल्पाच्या केवळ दीड वर्षांच्या छोट्या कालावधीमध्ये ग्रामीण भागातील सर्व प्रकारच्या शिक्षणापासून, अनुभवापासून वंचित राहिलेला तळातला वंचित-बहुजन समाजघटक बदलाचे हे आव्हान पेलू शकेल काय? जीवनाच्या प्राथमिक गरजांपासून वंचित असणारा आणि पिढ्यान्पिढ्या अन्याय आणि शोषणाला बळी पडलेला हा समाजघटक निव्वळ अठरा महिन्यांच्या प्रशिक्षण आणि जाणीव जागृतीच्या कार्यक्रमातून योजना चालवण्यासाठी 'सक्षम' होईल काय? हे या संदर्भातील महत्त्वाचे मूळ प्रश्न आहेत.

क्षमताबांधणीच्या आणि माशिसंसारख्या घटकांच्या अंमलबजावणीद्वारे, वरील प्रश्नांमधून ध्वनित होणाऱ्या परिणामांची अपेक्षा करणे कदाचित अवास्तव असेलही. प्रकल्प अंमलबजावणीच्या आराखड्यामध्ये वरील अपेक्षा स्पष्ट मांडल्या नसल्या तरी प्रकल्पामध्ये 'आदिवासी समुदायांसाठी' समाविष्ट केलेल्या आराखड्यावरून (ट्रायबल डेव्हलपमेंट प्लॅन) मात्र वरील अपेक्षा केल्याचेच चित्र निर्माण होते. खरेतर आजवरच्या धोरण व प्रकल्पाच्या आरेखनामध्ये क्षेत्र सुधारणांच्या अंतर्गत केल्या गेल्या बदलांचा पायाच मुळी 'प्रकल्पाची व प्रकल्पपूर्तीनंतरच्या परिचालनाची जबाबदारी स्थानिक लोक स्वतःच घेतील' ह्या गृहितकावर आधारलेला आहे. या पार्श्वभूमीवर, जलस्वराज्य प्रकल्पाची प्राथमिक उद्दिष्टे गाठण्यासाठी आवश्यक ती क्षमताबांधणी करण्यामध्ये प्रकल्पातील 'क्षमताबांधणीच्या' उपक्रमांचे योगदान जाणून घेणे महत्त्वाचे वाटले.

कार्यपद्धती

या अभ्यासामध्ये, क्षमताबांधणी आणि माहिती-शिक्षण-संवाद या दोन्ही घटकांची अंमलबजावणी आणि त्यांचे प्रकल्पातील योगदान याबाबत माहिती मिळवण्यासाठी पुढील स्रोत वापरले गेले.

- (१) प्रकल्पाशी संबंधित दस्तावेज: जलस्वराज्य प्रकल्पाशी संबंधित दस्तावेजांमध्ये शासनाने प्रकाशित केलेल्या मार्गदर्शिका, माहिती-शिक्षण-संवाद अभियानांतर्गत छापण्यात आलेल्या साहित्याचे काही नमुने, प्रकल्प अंमलबजावणी आराखडा यासह जागतिक बँकेबरोबरचे करारपत्र आणि इतर धोरणात्मक दस्तावेजांचा समावेश आहे. क्षमताबांधणी आणि माहिती-शिक्षण -संवादाच्या घटकांची उद्दिष्टे आणि कार्यपद्धती आणि प्रकल्पाबाबतचे तपशील समजून घेण्यासाठी 'प्रकल्प अंमलबजावणी आराखड्या'चा (प्रॉजेक्ट इम्प्लिमेंटेशन प्लॅन) दस्तावेज प्रमाण मानला आहे.
- (२) मुलाखती (सेमी स्ट्रक्चर्ड इंटरव्ह्यू): ग्रामस्तरावरील माहिती संकलनासाठी रत्नागिरी आणि नासिक जिल्ह्यातील प्रत्येकी तीन अशी एकूण सहा गावे निवडली. यापैकी दोन गावे १००% आदिवासी समुदायांची वस्ती असणारी आहेत. मुलाखतींमध्ये गावातील विविध समित्यांचे अध्यक्ष, सचिव आणि सदस्य तसेच सरपंच आणि नागरिक यांच्या मुलाखती समाविष्ट आहेत.

अभ्यासासाठी गावांची निवड करताना निवडीची प्रक्रिया विशिष्ट निकषांच्या आधारे (सॅप्लिंग) पद्धतशीर प्रकारे केली गेली नाही. या अभ्यासाबाबत रुची दाखवणाऱ्या आणि अभ्यासाचे महत्त्व जाणणाऱ्या स्थानिक सहयोगी (स्वयंसेवी) संस्थांच्या कार्यक्षेत्रातील गावांची निवड करण्यात आली. मात्र या गावांमधून काही विशेष तक्रारी होत्या किंवा असंतोष होता म्हणून ही गावे निवडण्यात आली गेली असेही झालेले नाही हे मुद्दाम नमूद करावयास हवे.

ग्रामपंचायत, ग्रामसभा आणि गाव पाणीपुरवठा समिती यांच्या सदस्यांच्या मुलाखतींसाठी तयार करण्यात आलेली प्रश्नावली परिशिष्टामध्ये जोडली आहे. याच प्रश्नावलीतील काही प्रश्न इतर समित्या आणि ग्रामस्थांच्या मुलाखतींसाठी वापरण्यात आले होते. गावपातळीवरील मुलाखतींमध्ये उत्तरदाते (रिस्पॉन्डन्ट्स) म्हणून पुढील घटकांच्या स्वतंत्रपणे मुलाखती घेण्यात आल्या.

- गावपातळीवरील (जलस्वराज्य प्रकल्पसंबंधातील) समित्यांचे पदाधिकारी:- यामध्ये ग्राम पाणीपुरवठा आणि स्वच्छता समिती, सामाजिक लेखापरीक्षण समिती आणि महिला विकास समितीचे अध्यक्ष, उपाध्यक्ष आणि सचिव समाविष्ट आहेत.
- समित्यांचे सदस्य: यामध्ये पदाधिकारी वगळता उर्वरित सदस्य समाविष्ट आहेत.
- सर्वसामान्य नागरिक/ग्रामस्थ: यामध्ये ग्रामसभेचे सदस्य असलेले गावातील नागरिक समाविष्ट आहेत.
- ग्रामपंचायतीचे सदस्य: सरपंच, उपसरपंच वगळून उर्वरित सदस्य यामध्ये समाविष्ट आहेत. समाविष्ट गावांतील समित्यांच्या पदाधिकाऱ्यांशी बोलणे झालेले होते.

तसेच या अभ्यासातील माहिती संकलनामध्ये नासिक येथील 'लोकाधार' आणि देवरूख, रत्नागिरी येथील 'जनसहयोग प्रतिष्ठान', या संस्थांही सहभागी झाल्या होत्या. या संस्थांच्या कार्यक्षेत्रातील गावेच या अभ्यासासाठी निवडण्यात आली होती. या गावपातळीवरील मुलाखतींबरोबरच सहभागी संस्थांच्या कार्यकर्त्यांच्या मुलाखतीही या अभ्यासाच्या माहिती संकलनाचा एक भाग म्हणून घेण्यात आल्या. याबरोबरच, राज्यस्तरीय क्षमताबांधणी संघ (केपेबिलिटी बिल्डिंग कन्सॉरशियम) या यंत्रणे-मधील माहिती-शिक्षण-संवाद या विषयातील एक तज्ञ आणि समुदाय-विकास (कम्युनिटी डेव्हलपमेंट) या विषयातील तज्ञ यांच्या मुलाखतींचाही माहिती संकलनातील मुलाखतींमध्ये समावेश आहे.

प्रकरण २: पेयजलक्षेत्रातील सुधारणा आणि जलस्वराज्य प्रकल्पाची रचना

१. पार्श्वभूमी

गेल्या दोन दशकांमध्ये भारतामध्ये विकासाच्या क्षेत्रातील कारभारविषयक धोरणामध्ये (डेव्हलपमेंटल गव्हर्नन्स) मोठ्या प्रमाणावर 'सुधारणा' होण्यास सुरुवात झाली, आणि ही प्रक्रिया अजुनही सुरु आहे. सार्वजनिक क्षेत्र, पायाभूत सुविधा (वीज, दळणवळण इ.) आणि प्राथमिक क्षेत्रातील इतर उपक्रम या सान्या क्षेत्रांमधील बदलांनी नव्वदीच्या दशकानंतर वेग घेतला. सार्वजनिक क्षेत्रातील निर्गुतवणूक, वीजक्षेत्राचे खाजगीकरणाने प्रयत्न, कृषीक्षेत्रामधील कंत्राटीशेतीसह सर्व उपक्रमांमध्ये बहुराष्ट्रीय तसेच देशी कंपन्यांचे वाढते वर्चस्व, कृषी-पणन क्षेत्रातील बदल आणि अगदी अलीकडे आलेली सार्वजनिक-खाजगी भागीदारी (पब्लिक-प्रायव्हेट पार्टनरशिप) ची संकल्पना व त्यावर आधारित विविध प्रकल्प अशी अनेक उदाहरणे यासंदर्भात देता येतील. आता तर प्रशासकीय सुधारणा (अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह रिफॉर्म) आणि न्यायप्रणालीतील सुधारणा (जुडिशियल रिफॉर्म) याबाबतची चर्चाही सातत्याने ऐकायला मिळते. जागतिकीकरण तसेच त्यामुळे वेगाने होत असलेल्या उदारीकरण आणि खाजगीकरण ह्या प्रक्रिया ही या सुधारणांमधील मुख्य प्रेरक घटक आहेत असे म्हणता येईल.

आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांनी (नाणेनिधी, जागतिक बँक इ.) विकसनशील देशांना १९५० ते १९८० या कालावधीमध्ये पायाभूत विकासासाठी मोठ्या प्रमाणावर कर्जे दिली होती. 'पायाभूत सुविधां मोठ्या प्रमाणावर उपलब्ध झाल्याने आर्थिक विकास होऊन जीवनमान सुधारेल' या गृहितकावर हे विकासप्रकल्प आधारले होते. या कर्जांतर्गत हाती घेतल्या गेलेल्या प्रकल्पांचे व त्यामुळे झालेल्या प्रगतीचे साधारणपणे सत्तर व ऐशीच्या दशकामध्ये वित्तीय संस्थांनी विश्लेषण करण्यास सुरुवात केली. यामध्ये इतर विकसनशील देशांप्रमाणेच भारतातील प्रकल्पांच्या यशापयशाचीही कारणमीमांसा केली केली. पायाभूत सुविधांची उपलब्धता, दर्जा, सुविधेच्या वापराच्या संधी (तळातील घटकांना), सुविधांची शाश्वतता या व यासारख्या निकषांवर अशा प्रकल्पांचे मूल्यांकन करण्यात आले. या कारणमीमांसेचे निष्कर्ष व त्याद्वारे सुचवलेल्या सुधारणा हे या व्यापक फेरबदलांमधील एक महत्त्वाचे कारण म्हणता येईल.

आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांनी केलेल्या भारतातील प्रकल्पांच्या विश्लेषणातून, प्रामुख्याने पायाभूत सुविधांच्या प्रकल्पाची उद्दिष्टे गाठण्यातील शासनाचे ढळढळीत अपयश पुढे आले. यामागे, (१) विकासप्रकल्प राबवण्यामधील शासनाची भूमिका आणि (२) विकासप्रकल्पांची कारभारप्रक्रिया (कारभार चालवण्याची पद्धती, संस्थात्मक रचना, नियम, कायदे इ.) यातील उणीवा ही या अपयशामागील दोन प्रमुख कारणे विश्लेषणांती मांडली गेली. याबरोबरच, विकासाच्या कारभारावरील सार्वजनिक क्षेत्राची मत्तेदारी, खाजगी क्षेत्रावरील बंधने, कारभाराची केंद्रित पद्धत, विकास योजनांच्या निर्णयप्रक्रियेतील लोकसहभागाचा अभाव हीदेखील या विश्लेषणांती मांडली गेलेली काही प्रमुख कारणे आहेत.

ही कारणे दूर करण्यासाठी या प्रकल्पांच्या मूल्यांकनाच्या अहवालांमधून सुधारणांची विविध तत्वे मांडली जाऊ लागली. खाजगी क्षेत्राला अधिकाधिक वाव, विकेंद्रीकरण, 'पूर्ण-खर्च-वसुली' च्या तत्वावर आधारित प्रकल्पांची आखणी, निर्णयप्रक्रियेमध्ये आणि अंमलबजावणीमध्ये लोकांचा सहभाग, आणि हे साधण्यासाठी राज्यसंस्थेच्या (शासन आणि प्रशासन) संरचनेमध्ये अनुकूल बदल ही यातील महत्त्वाची तत्वे. या तत्वांवर आधारित उपाययोजनांशी संबंधित सुचनांची फारशी गंभीर दखल विकसनशील देशांमध्ये घेतली जात नाही हे लक्षात आल्यानंतर यातील काही उपाययोजना वित्तीय संस्थांनी कर्जमंजुरीच्या 'अटींमध्ये' समाविष्ट केल्या आणि मंजुरीसाठी त्या अटी पाळणे अपरिहार्य केले. याबरोबरच विकसित देशांमधील संशोधन संस्थांनीही एका बाजूने अशा प्रकारचे अभ्यास करून वित्तीय संस्थांच्या भूमिकेशी सुसंगत भूमिका घेण्यास सुरुवात केली. तर दुसऱ्या बाजूने आंतरराष्ट्रीय पातळीवरील आर्थिक संस्थांचा, उद्योगजगताचाही या सान्या उपाययोजनांना पाठिंबा होताच. हे सारे विश्लेषण आणि उपाययोजनांमधील विचारचौकटीला खाजगीकरणाच्या बाजूने असणारी विचारांची मांडणी असे म्हणता येईल. या विविध घटकांच्या परिणामी क्षेत्र-सुधारणांची

(तरतुदी, नियम, कार्यपद्धती, अधिकार आणि संस्था यातील फेरबदल) ही प्रक्रिया खाजगीकरणाच्या दिशेने वेगाने पुढे सरकत चालली आहे.

पायाभूत क्षेत्रातील या सान्या बदलांपासून पाणीक्षेत्र अलिप्त राहणे कठीण होते. जागतिक पाणीटंचाई, त्यामुळे उद्भवणारे प्रश्न, अडचणी, तिसऱ्या जगातील भीषण स्थिती, जलसंवर्धनाची गरज आणि त्यातील अपयश यासारख्या मुद्द्यांवर आंतरराष्ट्रीय पातळीवर सातत्याने लिखाण व चर्चा होत आहे. याशिवाय जागतिकीकरणामुळे, 'जागतिक' बनलेल्या उद्योगांनाही विशेषतः कारखान्यांना पाणीटंचाईचा सामना करावा लागत असल्याने बहुराष्ट्रीय कंपन्यांच्या दृष्टीनेही हा विषय अतिशय महत्त्वाचा आणि संवेदनशील बनत चालल्याचे दिसते. तसेच पाणीपुरवठ्याच्या सोयीसुविधा पुरवणे, बाटलीबंद पाणी विकणे, यासारख्या 'सेवा' (सर्विसेस) पुरवण्याच्या व्यवसायात उतरण्यामध्ये बहुराष्ट्रीय कंपन्यांना रस आहे हे आफ्रिका व दक्षिण अमेरिकेतील काही उदाहरणांवरून दिसून आले आहे. या सगळ्या घटकांमुळे पाणीक्षेत्रातील बदल झपाट्याने होत आहेत.

या बदलांचा स्पष्ट प्रभाव १९९० नंतर भारतामध्ये केंद्रीय पातळीवरील धोरणात्मक दस्तावेजांमध्ये दिसायला लागला. शासनाने नवव्या आणि दहाव्या पंचवार्षिक योजनांमध्ये मांडलेली भूमिका व त्यानंतर मांडण्यात आलेली राष्ट्रीय जलनीती यातून पाणीक्षेत्रातील सुधारणांचा आणि पाणीक्षेत्र पुनर्रचनेचा ढोबळ कार्यक्रम सुचविण्यात आला. २००२ साली केंद्र शासनाने राष्ट्रीय जलनीतीचा दुसरा दस्तावेज जारी केला. यामध्ये नदीखोरे वा उपखोरे हे नियोजनाचे एकक मानण्याची आवश्यकता, मानवी आणि पर्यावरणीय संदर्भाना नियोजनामध्ये स्थान, आंतरविद्याशाखीय दृष्टिकोनातून नियोजन या तत्वांवर भर देतानाच जल-संसाधनांच्या नियोजनावर आणि नियमनावर (रेग्युलेशन) विशेष भर देण्यात आला. तसेच पाणी पुरवठा सेवेचा विस्तार, पृष्ठजल आणि भूजल यांच्या दर्जाची तपासणी आणि भूजलाच्या वापराचे नियमन या बाबींवर विशेष भर दिला गेला. यानंतर विविध राज्यांनी जलक्षेत्राबाबतची त्यांची धोरणे बदलण्यास सुरुवात केली. यामध्ये आंध्र सरकारने १९९७ साली संमत केलेला 'जलस्रोत विकास महामंडळ कायदा' किंवा महाराष्ट्र शासनाचा बहुचर्चित 'सिंचन कायदा' हे काही महत्त्वाचे बदल. आज महाराष्ट्र, आंध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश, राजस्थान, तामिळनाडू कर्नाटक अशी अनेक राज्ये आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांबरोबर पाणीक्षेत्रातील विविध प्रकल्पांबाबत महत्त्वाचे करार करीत आहेत.

२. पेयजल आणि सार्वजनिक स्वच्छतेच्या क्षेत्रातील सुधारणा

या सगळ्या पाणीक्षेत्रातील सुधारणा धोरणात्मक पातळीवर घडत असताना त्यांची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी मात्र पाणीपुरवठा आणि सार्वजनिक स्वच्छतेच्या क्षेत्रातील (ड्रिंकिंग वॉटर अँड सॅनिटेशन सेक्टर) प्रकल्पांद्वारे आणि योजनांद्वारे सुरु झाली. तत्पूर्वी जागतिक बँकेद्वारे भारत सरकारच्या पेयजलपुरवठा आणि स्वच्छतेच्या क्षेत्रातील आजवरच्या 'कामगिरी'चे सखोल विश्लेषण केले गेले. जागतिक बँकेने यापूर्वी पेयजल स्थिती सुधारणांसाठी केंद्र व राज्य शासनांना दिलेल्या प्रकल्पांच्या परिणामांचे (इम्पॅक्ट) मूल्यांकन हे या विश्लेषणाचे निमित्त होते. या प्रकल्पांच्या अंमलबजावणीच्या मूल्यांकनामधून योजनेचे अपेक्षित परिणाम गाठण्यामध्ये केंद्र शासन आणि राज्य शासन कमी पडल्याचा निष्कर्ष मूल्यांकनामधून पुढे आल्याने शासनाच्या कारभारामध्ये बदल घडवण्याच्या सुचनांना भक्कम आधार मिळाला. या विश्लेषणांती मांडली गेलेली अपयशाची कारणे पुढीलप्रमाणे,

- (१) गेल्या पन्नास वर्षांमध्ये पेयजल पुरवठ्याच्या यंत्रणेवर (कूपनलिका, विहिरी, नळपाणी योजना इ.) प्रचंड गुंतवणूक (रु. ३४, ००० कोटी) झालेली असूनही अनेक ग्रामीण भागांमध्ये पेयजलाची स्थिती अतिशय बिकट आहे.
- (२) पेयजलयंत्रणेमध्ये बिघाड होणे, यंत्रणा नादुरुस्त होणे याचे प्रमाण अतिशय मोठे असून, इतकी अवाढव्य गुंतवणूक करून उभ्या केलेल्या यंत्रणेची देखभाल व दुरुस्ती पुरेशा प्रमाणात झालेली नाही. यामुळे उभारलेल्या यंत्रणा उत्तरोत्तर अशाश्वत (अनुसस्टेनेबल) होत गेल्या आहेत.
- (३) पेयजल योजनांच्या प्रकल्पांची अंमलबजावणी पुरेशी प्रभावी नसल्याने इतकी मोठी यंत्रणा असूनही देशातील अनेक गावे, वस्त्या स्वच्छ आणि शुद्ध पेयजलाच्या सुविधेपासून वंचित आहेत.

(४) सिंचन आणि औद्योगिक कारणांसाठी भूजलाचा बेसुमार उपसा झाल्याने भूजलाची पातळी खालावली आहेच, परंतु याचा दुष्परिणाम भूजल हा स्रोत असणाऱ्या पेयजलसाठयांवर झाला आहे. अशा साठयांतील पाण्याचा दर्जा अतिशय खालावला असून अनेक ठिकाणी अर्सेनिक आणि फ्लुराईडच्या अति-प्रमाणामुळे आरोग्यावर दुष्परिणाम होत आहेत.

वरील कारणांमिमांसेमधून तीन महत्वाचे निष्कर्ष मांडण्यात आले.

(१) योजनांची आखणी (डिझाइन), नियोजन (प्लॅनिंग), अंमलबजावणी (इम्प्लिमेंटेशन) आणि देखभाल-दुरुस्ती (मेंटेनन्स) व कार्यचालन (ऑपरेशन) यामध्ये लोकसहभाग नाही हे यापूर्वी उभारलेल्या यंत्रणांची स्थिती बिकट होण्यामागील प्रमुख कारण आहे.

(२) आजवरच्या साऱ्या योजना ह्या 'पुरवठा-आधारित' दृष्टिकोन ठेऊन तयार केल्या गेलेल्या होत्या. वेगळ्या शब्दात सांगायचे झाले तर, गावामधील पेयजलाच्या मागणीशी तसेच ती मागणी करणाऱ्या समाजघटकाशी जोडून न घेता केवळ शक्य तेथे शक्य तेवढा पुरवठा वाढवणे या सरकारी उद्दीष्टाच्या पूर्तीसाठी या योजना अमलात आणल्या होत्या. यामुळे या योजनांमध्ये प्रभावी लोकसहभाग आणि लोकांमध्ये योजनेप्रती बांधिलकीची किंवा आपलेपणाची भावना (ओनरशिप) निर्माण झाली नाही. आणि योजनेची देखभाल-दुरुस्ती उत्तरोत्तर दुर्लक्षित होत गेली.

(३) वरील कारणांमुळे यंत्रणा उभी करून पेयजलसुविधा पुरवित रहाणे या सेवा पुरवठादाराच्या (सर्विस डिलिव्हरी) भूमिकेतून शासनाने निवृत्त होणे आवश्यक आहे. यामुळे शासनाची यातील भूमिका ही केवळ धोरण ठरवणे, धोरणात्मक तरतुदी अमलात आणण्याच्या दृष्टीने नियोजन करणे, आणि अल्प प्रमाणात आर्थिक भार उचलणे अशाच पद्धतीचा असायला हवा.

वरील साऱ्या कारणमीमांसेच्या आधारे पेयजल योजना किंवा प्रकल्पांची आखणी, नियोजन, अंमलबजावणी आणि कार्यचालन या सर्व अंगांमध्ये महत्वपूर्ण बदल सुचविण्यात आले. या बदलांची प्रमुख वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे,

(१) 'मागणी आधारित' दृष्टिकोनाचा अंगिकार करून लाभार्थी गावांची (ग्रामपंचायत) निवड गावांनी केलेल्या मागणीनुसार केली जावी.

(२) योजनेप्रती लोकांच्या (लाभार्थींच्या) मनात जबाबदारी व आपलेपणाची भावना निर्माण व्हावी यासाठी पाण्याची उपलब्धता हा सार्वत्रिक 'हक्क' (राइट) न मानता पाण्याला 'आर्थिक वस्तू' (इकॉनॉमिक गुड) मानण्यात यावी. या धारणेनुसार पाण्याची (घरगुती वापरासाठीची) गरज निश्चित करून त्याआधारे पाणीपुरवठा योजनांचे नियोजन करण्यात यावे. लाभार्थींनी योजनेच्या भांडवली खर्चामध्ये काही वाटा उचलावा आणि देखभाल आणि कार्यचालनाची संपूर्ण जबाबदारी घ्यावी.

(३) शासनाच्या (राज्यसंस्थेच्या) भूमिकेतील अपेक्षित बदलांनुसार 'सेवा-पुरवठादार' या भूमिकेतून शासनाने निवृत्त होणे आवश्यक आहे. धोरणानिश्चिती, नियोजनात्मक पाठबळ, अंशतः वित्तीय पाठबळ, प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीवरील देखरेख आणि मूल्यांकन अशा भूमिकेतून शासन प्रकल्पामध्ये 'सहभागी' होईल.

(४) शासनाच्या आताच्या बदललेल्या भूमिकेनुसार, पाणीपुरवठा आणि स्वच्छता क्षेत्राच्या संपूर्ण कारभाराचे विकेंद्रीकरण करण्यात येईल. यानुसार योजनांच्या आखणी, नियोजन आणि अंमलबजावणी आणि कार्यचालनासह संपूर्ण कारभारामध्ये लोकसहभाग असेल. योजनेच्या स्थानिक स्तरावरील आखणीपासून ते अंमलबजावणीपर्यंत संपूर्ण जबाबदारी पंचायत राज संस्थांवर सोपवली जाईल. तसेच स्वयंसेवी आणि खाजगी क्षेत्रांची या प्रक्रियेत महत्वाची भूमिका राहिल. पंचायत राज संस्थांची क्षमताबांधणी करणे आणि योजनेचे कार्यचालन करण्यासाठी त्यांना पाठबळ देणे हेही या सुधारणांच्या कार्यक्रमांमध्ये (रिफॉर्म अजेंडा) समाविष्ट असेल.

बदलांच्या अंमलबजावणीची सुरुवात

वरील तत्वे अनुसरून सर्वप्रथम उत्तर प्रदेश शासनाने १९९६ साली 'स्वजल' या नावाचा पिण्याच्या पाणीपुरवठा योजनांचा एक प्रकल्प राबवला. आखणी व अंमलबजावणीमधील लोकसहभाग, निर्णयप्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण, विकेंद्रीकरणासाठी नव्यानेच निर्माण करण्यात आलेली संस्थात्मक रचना, आणि खाजगी व अशासकीय संस्थांचा सहभाग ही या प्रकल्पाची काही वैशिष्ट्ये. शासकीय आणि अशासकीय संस्थांद्वारे प्रकाशित होणाऱ्या साहित्यामध्ये या प्रकल्पातील नावीन्याचा बराच गाजावाजा करण्यात आला. तसेच या प्रकल्पाच्या यशस्वीतेचे गुणगानही करण्यात आले. संयुक्त राष्ट्रसंघाच्या विकास कार्यक्रमाने (यू. एन. डी. पी.) या प्रकल्पास 'कारभारविषयक सर्वोत्तम प्रकल्पांच्या' यादीमध्ये (बेस्ट प्रॉक्टिसेस इन गव्हर्नंस) स्थान दिले.

पेयजल क्षेत्रातील सुधारणांची अंमलबजावणी करणारा भारतातील हा पहिला प्रकल्प. यानंतर, केंद्र शासनाने जागतिक बँकेच्या वित्तीय सहाय्याने 'क्षेत्र सुधारणा' (सेक्टर रिफॉर्म्स) या नावाचा एक प्रकल्प स्वजल प्रकल्पाच्या धर्तीवर १९९९ मध्ये राबवला. या प्रकल्पाचा कालावधी दोन वर्षांचा होता. सदर प्रकल्प सुधारणांची चाचणी (पायलट) करण्याच्या या भूमिकेतून देशभरातील २६ राज्यांमधील ६८ जिल्ह्यांमध्ये राबवण्यात आला. यानंतर याच तत्वांवर आधारलेली आणि सध्या मोठ्या प्रमाणावर राबवली जाणारी 'स्वजलधारा' ही पाणीपुरवठ्याची योजना, तसेच 'संपूर्ण स्वच्छता मोहीम' (टोटल सॅनिटेशन कॅम्पेन) ही सार्वजनिक स्वच्छतेबाबतची योजना, अशा दोन योजना सुरु करण्यात आल्या. राज्यांनी पाणीपुरवठ्याबाबतचे त्यांचे प्रकल्प कशा पद्धतीने आखावेत, यासाठीची संस्थात्मक रचना कशी असावी, यामध्ये स्वयंसेवी संस्था आणि खाजगी सेवा पुरवठादार (इंजिनीअरिंग कन्सल्टंसी, कंत्राटदार इ.) याची भूमिका काय असावी या सगळ्याचे प्रात्यक्षिकच राज्यांना केंद्राने (व जागतिक बँकेने) या योजनांद्वारे, तसेच विशेषतः क्षेत्र सुधारणा प्रकल्पाद्वारे दाखवले असे म्हणता येईल. शिवाय या प्रकल्पांचे मूल्यमापन आणि त्यातून मांडल्या जाणाऱ्या निष्कर्षानुसार या क्षेत्रातील सुधारणा घडवून आणण्यामध्ये जागतिक बँकेच्या 'टीम' ची मोठी आणि निर्णायक भूमिका राहिली आहे. या साऱ्या सुधारणांच्या अंमलबजावणीच्या दरम्यान, शासनाने केंद्र पातळीवरील पाणीपुरवठ्यासंबंधीच्या संस्थात्मक रचनेमध्ये आणि संस्थांच्या भूमिकेमध्ये फेरबदल सुचवले. (नवीन संस्थात्मक रचना तक्ता क्र. १ मध्ये पुढील पानावर थोडक्यात मांडली आहे.)

यानंतर विविध राज्यांनी आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांच्या सहाय्याने आपापले प्रकल्प आखण्यास सुरुवात केली. कर्नाटक शासनाने याच धर्तीवर ग्रामीण भागांसहित नगरपालिकांच्या आणि महानगरपालिकांच्या पाणीपुरवठा आणि स्वच्छतेच्या सेवांमध्ये सुधारणा घडवून आणण्याच्या दृष्टीने प्रकल्प हाती घेतले आहेत. असेच प्रकल्प तामिळनाडू, दिल्ली इ. राज्यांनीही हाती घेतल्याचे दिसते. पाणीक्षेत्रातील सद्यस्थितीमध्ये भारताने सुरु असणाऱ्या जागतिक बँक सहाय्यित प्रकल्पांची एकूण संख्या (जागतिक बँकेच्या संकेतस्थळावरील आकडेवारीनुसार) तब्बल ९६ इतकी आहे. हे प्रकल्प अगदी पूर्वोत्तर राज्यांपासून भारतातील जवळजवळ सर्व राज्यांनी हाती घेतले आहेत, तर आता महानगरपालिकाही स्वतंत्रपणे (राज्य शासनाच्या सहाय्याने) अशा प्रकल्पांसाठी जागतिक बँक आणि इतर आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांकडे प्रस्ताव दाखल करण्याच्या तयारीला लागल्या आहेत.

३. जलस्वराज्य प्रकल्प आणि महाराष्ट्रातील बदल

भारतीय राज्यघटनेनुसार 'पेयजलपुरवठा' हा राज्यांच्या अखत्यारीमधला विषय (स्टेट सब्जेक्ट) आहे. सुधारणांच्या प्रक्रियेतील 'क्षेत्र-सुधारणा' या केंद्र शासनाच्या पथदर्शी प्रकल्पानंतर (सेक्टर रिफॉर्म्स-पायलट प्रोजेक्ट) अनेक आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्था पेयजल योजनांच्या प्रकल्पासाठी अर्थसाहाय्य उपलब्ध करून देण्यास उत्सुक होत्या. या संघर्षाचा उपयोग करून घेण्यात महाराष्ट्र राज्य आघाडीवर होते. महाराष्ट्रामध्ये 'क्षेत्र-सुधारणा' हा प्रकल्प रायगड, नांदेड, धुळे आणि अमरावती अशा चार जिल्ह्यांमध्ये राबवला गेला. या प्रकल्पाची अंमलबजावणी राज्यामध्ये सुरु असतानाच महाराष्ट्र शासनाने 'जलस्वराज्य' प्रकल्पाचा प्रस्ताव जागतिक बँकेकडे कर्जमंजुरीसाठी पाठवला. 'क्षेत्र-सुधारणा' या प्रकल्पाची मुदत २००१ साली संपल्यानंतर २००२ मध्ये जलस्वराज्य प्रकल्पासाठी मंजुरी मिळाली आणि सन २००३ पासून जागतिक बँकेकडून सुमारे रु. १३०० कोटींचे कर्ज घेऊन सुरु करण्यात आला. तसेच, के. एफ.

डब्ल्यू या जर्मन संस्थेने वित्तीय सहाय्य दिलेला, जलस्वराज्य प्रकल्पाशी साधर्म्य असणारा 'आपले पाणी' हा प्रकल्प सन २००० सालापासून महाराष्ट्रातील तीन जिल्ह्यांमध्ये (पुणे, नगर व औरंगाबाद) सुरु करण्यात आला.

तक्ता १: ग्रामीण पेयजल पुरवठ्यासाठी नवीन संस्थात्मक रचना

अ. क्र	स्तर	संस्था	भूमिका
१	केंद्रस्तर	ग्रामीण विकास मंत्रालय- ग्रामीण पाणीपुरवठा विभाग	- धोरणनिश्चिती (केंद्रस्तरीय), - कारभारासाठी व्यापक आराखड्याची निश्चिती, - राज्यांना वित्तीय पाठबळासाठी आणि कारभारासाठी मार्गदर्शन, - केंद्रपुरस्कृत योजनांद्वारे वित्तीय सहाय्य
२	राज्यस्तर	राज्य पाणीपुरवठा व स्वच्छता मिशन (मंत्रालय आणि विभाग)	- धोरणनिश्चिती (राज्यस्तरीय), - प्रकल्प, योजनेची आखणी व नियोजन (राज्यस्तरीय) - जिल्हा व ग्रामस्तरावरील उपक्रम आणि प्रक्रियांची निश्चिती क्षमताबांधणी, मूल्यांकन आणि सनियंत्रण, - वित्तीय पाठबळ
३	जिल्हास्तर	जिल्हा पाणीपुरवठा व स्वच्छता विभाग (जिल्हा परिषद)	- अंमलबजावणीसाठीचे गावस्तरीय आराखडे (फॉर्मॅट्स) व सर्व प्रकारचे पाठबळ, गावस्तरीय निर्णयप्रक्रियेचे दिग्दर्शन - समन्वय, सनियंत्रण व मूल्यांकन
४	ग्रामस्तर	ग्राम पाणीपुरवठा व स्वच्छता समिती, ग्रामपंचायत आणि ग्रामसभा	- गावस्तरीय प्रकल्पांची आखणी व नियोजनाची निर्णयप्रक्रिया - गावस्तरीय अंमलबजावणी, योजनेची देखभाल दुरुस्ती व कार्यचालन

'शुद्ध पाणी स्वच्छ गाव' हे ब्रीदवाक्य घेऊन सुरु झालेला जलस्वराज्य प्रकल्पही संपूर्णपणे पथदर्शी प्रकल्पाच्या तत्वावरच आखण्यात आला. अनेक अर्थाने आजवरच्या योजनांपेक्षा वेगळा आणि अभिनव असा हा प्रकल्प. विकेंद्रीकरण, लोकसहभाग, पारदर्शित्व, जाबदेयता (अकॉटेबिलिटी) या संकल्पनांची अंमलबजावणी व्हावी म्हणून या योजनेमध्ये अनेक नाविन्यपूर्ण तरतुदी आणल्या गेल्या. प्रकल्पाची आखणी, नियोजन आणि अंमलबजावणीसह विविध प्रक्रियांमध्ये विविध (जिल्हा, ग्राम, वाडी-पाडे) स्तरावरून थेट लोकसहभाग आणण्यासाठी महत्त्वपूर्ण बदल करण्यात आले. तसेच यापूर्वी उल्लेख केल्याप्रमाणे 'मागणी-आधारित दृष्टिकोन' आणि 'पूर्ण-खर्च-वसुली' या संकल्पनांच्या अंमलबजावणीसाठी केल्या गेलेल्या तरतुदींचाही यामध्ये समावेश आहे. योजनेच्या अंमलबजावणीचे अनुभव वाचण्यापूर्वी या साऱ्या तरतुदी समजून घेणे उपयुक्त ठरेल.

(१) विकेंद्रीकरण:

जलस्वराज्य प्रकल्पातील संस्थात्मक रचनेचा आढावा घेतला तरी विकेंद्रीकरण हा प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीच्या संपूर्ण प्रक्रियेचा गाभा आहे असे लक्षात येते. निर्णयप्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण व्हावे यासाठी जलस्वराज्य प्रकल्पाची अंमलबजावणी राज्यात पूर्वी पेयजलपुरवठ्याची जबाबदारी असणाऱ्या महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरणासारख्या संस्थांऐवजी पंचायत राज संस्थांमार्फत करण्याचा महत्त्वपूर्ण निर्णय घेण्यात आला. पंचायत राज संस्थांशी (जिल्हा परिषद ते ग्रामपंचायत) संलग्न असणाऱ्या पण या प्रकल्पासाठी निर्माण केलेल्या विविध गटांची आणि समित्यांची^१ रचना हे विकेंद्रीकरणाचे सगळ्यात महत्त्वाचे वैशिष्ट्य. या समित्यांची रचना करण्यासाठी

^१ शासकीय इंग्रजी दस्तावेजांमधील 'टीम' आणि 'युनिट' या शब्दांना मराठीमध्ये 'गट' असा एकच प्रतिशब्द (शासनाच्या मराठी दस्तावेजांनुसार) वापरण्यात आला असून, 'कमिटी' या शब्दास 'समिती' असा प्रतिशब्द वापरला आहे.

आवश्यक पार्श्वभूमी पथदर्शी प्रकल्पाच्या निमित्ताने निर्माण झाली होती. विविध स्तरावर जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये पुढीलप्रमाणे यंत्रणा निर्माण करण्यात आली.

राज्यस्तरावरील धोरणनिश्चितीच्या निर्णयप्रक्रियेसाठी ग्रामीण विकास मंत्रालयाकडून 'पेयजलपुरवठा विभाग' हे खाते जलस्रोतमंत्रालयाकडे वर्ग करण्यात आले असून, बाह्य वित्तसंस्थांद्वारे (जागतिक बँक इ.) सहाय्यित प्रकल्पांसाठी एक 'विशेष सक्षमीकृत समिती' (स्पेशल एम्पावर्ड कमिटी) सचिवपातळीवर नेमण्यात आली आहे. ही समिती आंतरराष्ट्रीय वित्त व देणगीदार संस्थांशी समन्वय ठेवण्याचे काम करते, तसेच विविध प्रकल्प आणि कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीसाठी 'प्रकल्प व्यवस्थापन एकक' (रिफॉर्म सपोर्ट अँड प्रॉजेक्ट मॅनेजमेंट युनिट) या नावाने एक स्वतंत्र विभाग सुरू करण्यात येऊन, त्याअंतर्गत जलस्वराज्य आणि आपले पाणी या प्रकल्पांसाठी स्वतंत्र प्रकल्प संचालक (प्रोजेक्ट डायरेक्टर) नेमले आहेत.

'जिल्हा पाणी व्यवस्थापन व स्वच्छता समिती' ही जिल्हा स्तरावरील मुख्य समिती असून या समितीचा कारभार चालवण्यासाठी जिल्हा साधन गट (फॅसिलिटेशन टीम), जिल्हा मूल्यांकन आणि संनियंत्रण गट (अॅप्रेजल अँड मॉनिटरिंग टीम), आणि वित्तीय व्यवस्थापन गट (फिर्नॅशियल मॅनेजमेंट टीम) असे तीन गट स्थापन केले आहेत. जिल्हा-प्रकल्प संचालक हा प्रकल्पाचा जिल्हास्तरावरील मुख्य कार्यकारी अधिकारी असतो. जलस्वराज्य प्रकल्पास जिल्हास्तरावर व्यवस्थापकीय पाठबळ पुरवण्याची जबाबदारी जिल्हा परिषदेच्या व्यवस्थापन शाखेवर (अॅडमिनिस्ट्रेटिव्ह विंग) आहे. तसेच, 'महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरण' आणि 'भूजल सर्वेक्षण व विकास विभाग' कडून तांत्रिक आणि अभियांत्रिकी मनुष्यबळ जिल्हा परिषदेकडे हस्तांतरित करण्यात आले आहे. जिल्हापरिषदेतील समिती आणि तीन वेगवेगळे गट यांच्या जोडीला सहाय्यकारी संस्था (स्वयंसेवी क्षेत्रातून) ग्रामस्तरीय अंमलबजावणीमध्ये पाठबळ देण्याच्या भूमिकेतून सहभागी होते. सहाय्यकारी संस्थेची निवड योजनेतील गावांद्वारेच होत असल्याने जिल्हास्तरावर एकाहून जास्त सहाय्यकारी संस्था सहभागी होतात. सहाय्यकारी संस्था आणि जिल्हा साधन गटाकडे वेगवेगळ्या समाजघटकांमधून सहभाग मिळवण्यासाठी 'समुदाय-विकास तज्ञ', 'माहिती, शिक्षण, संवाद तज्ञ', 'महिलाविकास तज्ञ' (जेंडर एक्सपर्ट) अशा वेगवेगळ्या विषयांमधील तज्ञ व्यक्तींची फळी कार्यरत असावी अशी तरतूद आहे.

योजनेच्या अंमलबजावणीची ग्रामपंचायत स्तरावरील जबाबदारी प्रामुख्याने 'ग्राम पाणीपुरवठा आणि स्वच्छता समिती' वर (यापुढे पापुस्व समिती असा उल्लेख) आहे. पापुस्व समितीच्या सदस्यांमधील जबाबदाऱ्यांचे विभाजन समतोल असावे यासाठी 'खरेदी समिती', 'देखरेख समिती' आणि 'लेखा समिती' अशा तीन उपसमित्याही असतात. पापुस्व समितीस ग्रामपंचायतीचाच एक भाग मानले आहे आणि ग्रामपंचायतीकडे कायद्याने (लीगल स्टॅंडिंग) पापुस्व समितीचे नियंत्रण आहे. असे असले तरी पापुस्व समितीच्या कारभारावर तटस्थ घटकाचे नियंत्रण असावे यासाठी स्वतंत्रपणे 'सामाजिक लेखापरीक्षण समिती' ची (यापुढे सालेप-समिती असा उल्लेख) तरतूद असून सालेप समितीवर केवळ ग्रामसभेचे नियंत्रण असेल अशी तरतूद आहे. तसेच ग्रामसभेलाही योजनेच्या कारभारावर पुरेसे नियंत्रण ठेवण्याचे अधिकार दिले आहेत. पापुस्व समितीस योजनेसंबंधीचे महत्त्वाचे निर्णय ग्रामसभेच्या मंजूरीशिवाय घेता येणार नाही अशी स्पष्ट तरतूद ७३ व्या घटनादुरुस्तीशी सुसंगती राखण्यासाठी केली आहे. महत्त्वाचे म्हणजे, अंमलबजावणीशी संबंधित निर्णयप्रक्रियेमध्ये महिलांचा परिणामकारक सहभाग असावा यासाठी 'महिला सक्षमीकरण समिती' निर्माण केली गेली आहे.

ग्रामस्तरावर दिल्या गेलेल्या महत्त्वाच्या अधिकारांचे आणि प्रक्रियेचे तपशील जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या पुढील विश्लेषणामध्ये जाण्याआधी समजून घेणे आवश्यक वाटते. येथे, हे सारे तपशील मांडणे जरी शक्य नसले तरीही सारस्वरूपात अधिकार आणि प्रक्रिया खालील परिच्छेदात मांडल्या आहेत.

(अ) अधिकार: ग्रामपंचायत स्तरावर योजनेचा कृती आराखडा बनवणे, आराखड्याच्या अंमलबजावणीचे नियोजन, प्रत्यक्ष अंमलबजावणी, योजनेचे काम पूर्ण झाल्यानंतर देखभाल-दुरुस्ती करणे आणि योजना चालवणे या साऱ्या टप्प्यांमधील निर्णयप्रक्रियेचे अधिकार ग्रामस्तरावरील संस्थात्मक यंत्रणांकडे (विविध समित्या,

ग्रामपंचायत आणि ग्रामसभा) सोपवण्यात आले आहेत. अर्थातच, ग्रामस्तरावरील संस्थात्मक यंत्रणांनी हे सारे निर्णय प्रकल्प आराखडयामध्ये आखून दिलेल्या अंमलबजावणीच्या नियामांच्या चौकटीत राहूनच घ्यावयाचे आहेत.

- (ब) प्रक्रिया: सद्यस्थितीत, ग्रामस्तरावरील योजनेचा कारभार चालवण्यासाठी आवश्यक असणारी कौशल्ये आणि क्षमता ग्रामस्थांमध्ये उपलब्ध असणे जवळजवळ अशक्य आहे. योजनेचा आराखडा तयार करणे, योजनेचे आर्थिक अंदाजपत्रक तयार करणे, योजनेसाठीची साहित्य खरेदी, बांधकामासाठी कंत्राटदारांशी करार करणे, पाण्याचा स्रोत ठरवणे अशा अनेक बाबींसाठी ग्रामपंचायत आणि पापुस्व समितीस वेगवेगळ्या प्रकारचे पाठबळ किंवा सहाय्य देणे आवश्यक आहे. याचे भान ठेऊन, स्वयंसेवी किंवा खाजगी क्षेत्रातून सल्लागार (कन्सल्टंसी) स्वरूपाची मदत घेण्याची तरतूदही प्रकल्पामध्ये केली आहे. पापुस्व-समितीने अशा प्रकारच्या संस्था, कंत्राटदार, कन्सल्टंसी सर्विसेस आणि साहित्य पुरवठादारांची निवड जिल्हा साधन गटाने ठरवून दिलेल्या यादीमधून करायची असते.

ग्रामस्तरावरील संस्थात्मक यंत्रणेस अंमलबजावणीच्या निर्णयप्रक्रियेमध्ये मार्गदर्शक सूचना आणि नियामांच्या आधीन राहून मार्गदर्शन करणे, तसेच प्रक्रियेवर देखरेख करणे; पैसे मंजूर करणे; मूल्यांकन आणि संनियंत्रण करणे ही कामे जिल्हा परिषदेतील यंत्रणेद्वारे केली जातात.

(२) मागणी-आधारित दृष्टिकोन:

‘मागणी-आधारित (डिमांड-ड्रिव्हन) दृष्टिकोनाची’ अंमलबजावणी हा या प्रकल्पाचा दुसरा महत्त्वाचा पैलू सुधारणा सुचवणाऱ्या विविध धोरणात्मक दस्तावेजांमध्ये शासनाने मांडणी केल्यानुसार शासनाचा पूर्वीचा दृष्टिकोन हा ‘पुरवठा-आधारित (सप्लाय-ड्रिव्हन) दृष्टिकोन’ होता. यापूर्वीच्या पेयजल पुरवठा योजनांची अंमलबजावणी करताना लाभार्थीची निवड किंवा लाभार्थी गावाची/वाडीची निवड केवळ संबंधित खात्याच्या निर्णयानुसार (संबंधित खात्याच्या अभावग्रस्त गावांबाबतच्या विश्लेषणाआधारे किंवा राजकीय हस्तक्षेपाद्वारे) होत असे. यामुळे ग्रामस्थांमध्ये (योजनेच्या लाभार्थ्यांमध्ये) योजनेबद्दल जबाबदारीची भावना निर्माण होत नसे. परिणामी, योजना चालवण्यासाठी ग्रामस्थ कायम शासनावरच अवलंबून राहत, असे विश्लेषण मांडण्यात आले. यामुळे ‘मागणी आधारित’ दृष्टिकोनाची जोरदार शिफारस करण्यात आली.

गावांच्या निवडीमध्ये ‘पुरवठा-आधारित प्रक्रियेमुळे’ आलेल्या उणीवा काढून टाकण्यासाठी, ‘ग्रामस्थांचा पुढाकार-शासनाचा सहभाग’ ही घोषणा असणाऱ्या जलस्वराज्य प्रकल्पाध्ये गावाची निवड ग्रामस्थांद्वारेच जिल्हा परिषदेकडे मागणी नोंदवून केली जाते. अर्थात गावांच्या निवडीची प्रक्रिया तपशीलवार आहे, निवडीसाठी गावाने निव्वळ मागणी करणे पुरेसे नसून त्यास इतर निकषही^२ लागू आहेत. परंतु, यातील महत्त्वाची बाब अशी की गावाला जलस्वराज्य प्रकल्पांतर्गत योजना हवी असल्यास योजनेमध्ये विशद केलेली सुधारणेची तत्वे आणि त्या अनुषंगाने ग्रामस्थांवर येणाऱ्या जबाबदाऱ्या मान्य असल्याचा ग्रामसभेचा ठराव मागणीपत्रासोबत सादर करणे बंधनकारक आहे. यानंतर, जिल्हा परिषदेसोबत ग्रामपंचायतीने ‘सर्वसमावेशक आर्थिक करार’ (ओव्हरऑल फायनान्शियल अॅग्रीमेंट) केल्याशिवाय गावाची मागणी मंजूर झाली असे समजता येत नाही.

^२ गावांच्या निवडीसाठी पुढील निकष विचारात घेतले गेले. (अ) गावाची इतर योजनांमधील कामगिरी जसे की, संत गाडगेबाबा स्वच्छता अभियान, यशवंत ग्राम समृद्धी योजना, शिवकालीन पाणी साठवण योजना, महात्मा फुले जलसंधारण अभियान, (ब) आदिवासी आणि दलितोंचे लोकसंख्येशी असणारे प्रमाण (क) पाण्याची उपलब्धता व दर्जा (ड) ग्रामपंचायतीची महसूल जमा करण्यातील कामगिरी. या आधारावर गावांचे गुणांकन करून, इतर गावांच्या तुलनेमध्ये अधिक गुण मिळालेल्या गावांची निवड प्रकल्पामध्ये होते. अर्थात प्रकल्पाच्या मूल्यांशी कटिबद्धता आणि जिल्हा परिषदेची केला जाणारा करार हा यातील शेवटचा निर्णायक घटक मानला जातो.

(३) पूर्ण खर्च वसुली:

पूर्वीच्या 'मागणी आधारित' दृष्टिकोनामुळे, पेयजल यंत्रणा उभारणे आणि चालवणे तसेच त्याची देखभाल दुरुस्ती करणे ही शासनाच्या संबंधित खात्यांची जबाबदारी राहत असे. यामुळे शासकीय यंत्रणेवरील देखभाल दुरुस्तीचा ताण वाढत गेला. महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरणाकडील अधिकारी व कर्मचारी वर्ग यांची संख्या फुगत गेली आणि दरवर्षी शासकीय तिजोरीतून कर्मचाऱ्यांच्या पगारापोटी दिली जाणारी रकमेचा ताण शासकीय तिजोरीवर वाढत गेला.

वरील अडचणीतून सुटण्यासाठी शासनाने हळूहळू पावले उचलण्यास सुरुवात केली. 'पूर्ण-खर्च-वसुलीच्या' तत्वाची अंमलबजावणी जाहीर करण्यापूर्वी, मागील दशकातील 'महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरणा'च्या काही पाणीपुरवठा योजना 'बांधा, वापरा, हस्तांतर करा' या तत्वानुसार उभारल्या गेल्या. योजनेची उभारणी केल्यानंतर या योजना स्थानिक समित्या किंवा ग्रामपंचायतीकडे चालवण्यासाठी सोपवल्या गेल्या. अशा योजनांसाठी शासनाने, नव्वदीच्या दशकामध्ये जागतिक बँकेकडून कर्जही घेतले होते.

'पूर्ण खर्च वसुलीचे' तत्व जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये संपूर्णपणे राबवले जाते असे म्हणणे कदाचित योग्य होणार नाही. परंतु, योजनेच्या भांडवली खर्चामध्ये १०% वाटा उचलणे आणि तदनंतर संपूर्ण योजनेच्या देखभाल दुरुस्तीचा १००% खर्च उचलणे हे लाभार्थीना (बेनेफिशियरीज) बंधनकारक आहे. यामुळे लाभार्थीमध्ये योजनेप्रति जबाबदारीची भावना निर्माण होईल असे गृहितक मांडण्यात आले आहे. पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रातील सुधारणांमध्ये 'पूर्ण खर्च वसुलीचे' तत्व आणण्यामागील शासनाचा उद्देश मात्र काही प्रमाणात या प्रकल्पाद्वारे पूर्ण करण्याचा प्रयत्न केला आहे असे म्हणता येईल.

(४) पारदर्शित्व आणि जाबदेयता:

जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये पारदर्शित्व आणि जाबदेयता या दृष्टीने ग्रामस्तरावर भरीव तरतुदी केल्या आहेत. पापुस्व समितीच्या संपूर्ण कारभारावर (म्हणजेच योजनेच्या कारभारावर) नियंत्रण ठेवणे शक्य होईल असे अधिकार सामाजिक लेखापरीक्षण (यापुढे सालेप असा उल्लेख) समितीला दिले आहेत. ग्रामसभेच्या मंजूरीनुसार 'जिल्हा संनियंत्रण आणि मूल्यांकन गटा'कडे (डिस्ट्रिक्ट मॉनिटरिंग अँड इव्हॅल्युएशन टीम) हे विषय मांडण्याचे अधिकारही यामध्ये समाविष्ट आहेत. तसेच, 'सालेप' समितीला योजनेची संपूर्ण कागदपत्रे, करार, हिशेब आणि इतर सर्व माहिती मिळवण्याचे, तपासण्याचे अधिकार आहेत. गावातील सर्वसामान्य नागरिकही या समितीच्या मार्फत ही माहिती मिळवू शकतो.

याबरोबरच, पापुस्व समितीचे कामकाज नीट चालत नाही असे ग्रामपंचायत सदस्यांच्या निदर्शनास आल्यास, ग्रामसभेच्या मंजूरीनुसार ग्रामपंचायत समिती बरखास्त करून नवीन समितीची निवड करू शकते. तसेच, आवश्यकतेनुसार ग्रामपंचायत स्वतःच्या हातात समितीचे कामकाज घेऊ शकते.

(५) क्षमता-बांधणी:

सुधारणांच्या प्रक्रियेमुळे या प्रकल्पाची संरचना आणि कार्यपद्धतीमध्ये अतिशय मूलगामी बदल केले गेले. या बदलांमुळे, पंचायत राज संस्थांवरील (विशेषतः जिल्हा परिषद आणि ग्रामपंचायत) जबाबदारी वाढली असून त्यांच्या भूमिकांमध्येही बदल झाला आहे. यामुळे, दोन्ही संस्थांमध्ये क्षमताबांधणीची आवश्यकता निर्माण झाली होती. सुधारणांमुळे आलेल्या बदलांची यशस्वी अंमलबजावणी करण्यासाठी या प्रकल्पामध्ये स्वतंत्रपणे क्षमताबांधणीचा घटक समाविष्ट केला गेला. यादृष्टीने क्षमता-बांधणी हा या प्रकल्पाच्या घटकांमधील (कॉम्पोनंट्स) सर्वात महत्त्वाचा घटक आहे असे म्हंटले तर वागणे ठरू नये.

क्षमताबांधणीच्या या घटकामध्ये, जिल्हा परिषद, पंचायत समिती, ग्रामपंचायत यासह, जिल्हा पातळीवर निवड झालेल्या स्वयंसेवी संस्था तसेच राज्य पातळीवरील प्रकल्प व्यवस्थापन गट या सर्वांच्या क्षमताबांधणीसाठी

विशेष तरतुदी करण्यात आल्या. यातील प्रत्येक संस्थेच्या क्षमताबांधणीसाठी स्वतंत्र निधी प्रकल्पाच्या अंदाजपत्रकामध्ये राखीव ठेवण्यात आला आहे.

४. जलस्वराज्य प्रकल्पातील क्षमताबांधणीच्या कार्यक्रमाबाबत थोडक्यात...

वर म्हंटल्याप्रमाणे, जलक्षेत्रातील सुधारणांमुळे शासनाच्या भूमिकेमध्ये होऊ घातलेले बदल समजून घेऊन, बदलांमुळे नव्याने येणाऱ्या जबाबदाऱ्या पार पाडण्याची क्षमता यापूर्वीच्या प्रशासकीय यंत्रणेमध्ये नव्हतीच. उदाहरणार्थ, 'मागणी आधारित दृष्टिकोन' ठेऊन योजनेची अंमलबजावणी करणे, ग्रामपंचायत आणि ग्रामस्तरावरील विविध समित्यां आणि स्वयंसेवी/खाजगी क्षेत्रातील संस्था/कंपन्या यांच्यासोबत काम करणे, अशा जबाबदाऱ्या प्रशासकीय यंत्रणेने पूर्वी पेलल्या नव्हत्या. तसेच, इतर योजना (जसे की, यशवंत ग्राम समृद्धी योजना, शिवकालीन पाणी साठवण योजना, संत गाडगेबाबा ग्रामीण स्वच्छता अभियान) आणि या योजना राबवणारी यंत्रणा यांच्याशी समन्वय साधून काम करण्याचा अनुभवही यंत्रणेकडे नव्हता. यासाठी जलक्षेत्रातील सुधारणा व त्यामागील कारणमीमांसा प्रशासकीय यंत्रणेने समजावून घेणे आवश्यक होते. तसेच, प्रशासकीय यंत्रणेने प्रकल्पामुळे नव्याने येणाऱ्या जबाबदाऱ्या निभवाव्यात यासाठी यापूर्वीच्या प्रशासकीय धाटणीपेक्षा एका वेगळ्या कार्यसंस्कृतीचीही गरज होती. क्षमताबांधणीच्या घटकाचे समर्थन करताना, प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीच्या आराखड्यामध्ये पुढील मुद्दे मांडले आहेत.

- जिल्हा परिषदेच्या स्तरावर तांत्रिक मनुष्यबळ, पुढाकार घेऊन काम करण्याची प्रशासकीय पद्धत आणि 'फॅसिलिटेशन' आणि 'मॉनिटरिंग' च्या भूमिकेतून काम करण्यासाठी आवश्यक असणाऱ्या कौशल्ये या साऱ्यांचा अभाव स्पष्ट जाणवत होता. जिल्हा परिषदेमध्ये योजनांच्या निवडीमध्ये मोठ्या प्रमाणावर राजकीय हस्तक्षेप असल्याचेही दिसत होते. जिल्हा परिषदेकडे या जबाबदाऱ्या पेलण्याचा पूर्वानुभव नव्हता.
- तसेच, महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरण आणि जिल्हा पाणीपुरवठा विभाग अशा राज्य आणि जिल्हा पातळीवर, पूर्वी चालणाऱ्या सर्व प्रक्रियांच्या जबाबदाऱ्या (योजनेचा आराखडा बनवणे, ठेकेदार, स्वयंसेवी संस्था इ. ची निवड करणे, टेंडर काढणे, आर्थिक व्यवहार इ.) या प्रकल्पान्वये ग्रामपंचायत आणि संलग्न समित्यांकडे सोपवण्यात आल्या. परंतु, या जबाबदाऱ्या पेलण्याच्या दृष्टीने आवश्यक कुशल मनुष्यबळ, प्रक्रियेची समज आणि कामे करण्याची क्षमता ग्रामस्तरावर नव्हती. उदा. सरासरी केवळ एक ते दीड लाखाचा महसूल हाताळण्याचा अनुभव असणाऱ्या ग्रामपंचायतींना जलस्वराज्य योजनेमध्ये सरासरी १२ ते २० लाख रुपयांचा निधी हाताळायचा होता. हा निधी योग्य ठिकाणी खर्च करून योजना उभी करायची होती. अशा प्रक्रिया हाताळण्यासाठी संबंधित यंत्रणेतील मनुष्यबळास प्रशिक्षित करणे आवश्यक होते.

वरील बाबी लक्षात घेऊन, प्रकल्पामध्ये शासनाने 'माहिती-शिक्षण-संवाद' आणि 'क्षमताबांधणी' अशा दोन वेगवेगळ्या घटकांचा समावेश केला. सुधारणांची तत्त्वे, प्रकल्पाची माहिती, कार्यपद्धती आणि त्यामागील कारणमीमांसा याबाबत जाणीव-जागृती करण्यासाठी 'माहिती-शिक्षण-संवाद' (इन्फॉर्मेशन, एजुकेशन, कम्युनिकेशन-आय.इ.सी.) हा, विविध उपक्रम समाविष्ट असणारा एक स्वतंत्र घटक अंतर्भूत केला^३. प्रकल्पाच्या एकूण चार घटकांपैकी दुसऱ्या 'संस्थात्मक सक्षमीकरण' (इन्स्टिट्यूशनल स्ट्रेंग्थनिंग) या घटकामध्ये मा-शि-सं चा उपघटक अंतर्भूत करण्यात आला आहे. जिल्हा परिषद, पंचायत समिती, ग्रामस्तरावरील विविध औपचारिक (नोंदणीकृत) आणि अनौपचारिक संस्था, भूजल सर्वेक्षण, जीवन प्राधिकरण अशा शासकीय तसेच, निवड झालेल्या अशासकीय संस्था आणि सेवा पुरवठादार या सर्वांसाठी हा घटक राबवण्यात आला. हा टप्पा गावामध्ये योजनेच्या अंमलबजावणीला सुरुवात होण्यापूर्वी अधिक जोमाने राबवण्यात यावा असे म्हंटले गेले आहे.

^३ जलस्वराज्य प्रकल्पाचे एकूण चार मुख्य घटक (प्रॉजेक्ट कॉम्पोनन्ट्स) आहेत. (१) समुदाय विकास आणि सुविधांची उभारणी (कम्युनिटी डेव्हलपमेंट अँड इन्फ्रास्ट्रक्चर बिल्डिंग) (२) संस्थात्मक सक्षमीकरण (इन्स्टिट्यूशनल स्ट्रेंग्थनिंग), (३) क्षेत्र विकास आणि सक्षमीकरण (सेक्टर डेव्हलपमेंट अँड स्ट्रेंग्थनिंग) आणि (४) पथदर्शी घटक (पायलट कॉम्पोनन्ट्स)

माहिती-शिक्षण-संवाद (किंवा माशिसं) या घटकाचे स्वरूप माध्यमलक्ष्यी असून यातील वेगवेगळे उपक्रम अभियानात्मक (कॅम्पेन) कार्यपद्धतीने अमलात आणणे अपेक्षित आहे. या घटकामध्ये माहितीचा प्रचार-प्रसार करण्यासाठी भिक्तीचित्रे, पथनाट्ये, माहितीपट, चित्रपट, बैठका, सांस्कृतिक धाटणीचे प्रबोधनात्मक कार्यक्रम, शिबिरे, प्रभातफेऱ्या, अशा वेगवेगळ्या माध्यमांचा वापर असणाऱ्या उपक्रमांचा समावेश आहे. अर्थातच, जिल्हा पातळीवरील अधिकारी-कर्मचारी, अशासकीय संस्था, आणि ग्रामीण भागातील नागरिक यांच्यातील वैविध्य लक्षात घेऊन अनुरूप उपक्रम निवडणे अपेक्षित आहे. 'प्रकल्पाबाबतची स्पष्टता' हे माशिसं च्या समाधानकारक कामगिरीचे निदर्शक असेल असे प्रकल्पाच्या अंमलबजावणी आराखडयामध्ये मानले आहे. जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या अंमलबजावणी आराखडयामध्ये नोंदलेली माशिसंची उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे

(अ) प्रकल्पाच्या निर्णयप्रक्रियेतील सर्व घटकांच्या (कामासंबंधीच्या) वागण्यामध्ये बदल (बिहेवियरल चेंजेस) घडवून आणणे,

(ब) विकेंद्रीकरणासाठी अनुकूल वातावरण निर्माण करून ग्रामीण भागातील गरीब लोक प्रकल्पातील इतर संस्थांशी परिणामकारक संवाद साधू शकतील यासाठी त्यांचे सक्षमीकरण करणे,

याबरोबरच माशिसंद्वारे पुढील महत्त्वपूर्ण मुद्दे (की-मेसेजेस) लोकांपर्यंत पोचायलाच हवेत, असे केंद्र शासनाच्या ग्रामीण पाणीपुरवठा कार्यक्रमाच्या (ऑक्सिलरेटेड रुरल वॉटर सप्लाय प्रोग्रॅम) मार्गदर्शक सूचनांमध्ये नोंदवले आहे.

(अ) 'योजनेद्वारे निर्माण केलेली मालमत्ता लाभार्थींच्या मालकीची असेल'. (ब) 'निर्माण केलेल्या मालमत्तेच्या देखभालदुरुस्तीची जबाबदारी शासन घेणार नाही' (क) संबंधित जिल्ह्यांमध्ये ही गुंतवणूक एकदाच केली जाईल, (पुन्हा गुंतवणूक केली जाणार नाही) (ड) प्रकल्प पूर्ण झाल्यानंतर, प्रकल्पांतर्गत संपूर्ण जिल्हा समाविष्ट झाला आहे असे समजण्यात येईल (प्रकल्पांतर्गत पाणीपुरवठा योजनेची मागणी पुन्हा करता येणार नाही) (इ) भांडवली गुंतवणुकीचा काही वाटा देऊन, लाभार्थींना देखभालदुरुस्तीसाठी संपूर्ण जबाबदारी उचलावी लागेल.'

वरील मार्गदर्शक सूचनांच्या आधारे पाणीपुरवठ्याचे प्रश्न असणाऱ्या गावांना प्रकल्पाची मागणी करण्यासाठी उद्युक्त करणे याकडेच माशिसं उपक्रमांचा रोख, असल्याचे दिसून येते.

क्षमताबांधणीसाठीचा प्रशिक्षण कार्यक्रम हा यातील दुसरा महत्त्वाचा घटक आहे. हा घटक जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या एकूण चार मुख्य घटकांपैकी पहिल्या 'समुदाय विकास' (कम्युनिटी डेव्हलपमेंट) या घटकामध्ये अंतर्भूत करण्यात आला आहे. क्षमताबांधणीच्या उपक्रमांची निश्चिती करताना जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या संस्थात्मक यंत्रणेमध्ये दोन भाग करण्यात आले आहेत. यामध्ये,

(१) पुरवठ्याच्या बाजूची यंत्रणा (सप्लाय-साइड मेकॅनिझम): यामध्ये राज्यस्तरीय व्यवस्थापन गट, राज्यस्तरीय लोकनिर्वाचित प्रतिनिधी आणि वरिष्ठ अधिकारी, जिल्हास्तरीय गट, जिल्हास्तरीय लोकप्रतिनिधी आणि अधिकारीवर्ग, सहाय्यकारी संस्था, नागरी समाज-संस्था, आणि इतर सेवा पुरवठादार यांच्यासाठी स्वतंत्रपणे प्रशिक्षणात्मक कार्यक्रमांची तरतूद आहे.

(४) मागणीच्या बाजूची यंत्रणा (डिमांड-साइड मेकॅनिझम): या बाजूमध्ये ग्रामपंचायत, ग्रामसभा, समुदायाधारित संस्था (कम्युनिटी बेस्ड ऑर्गनायझेशनस) जसे की महिला मंडळे, युवक मंडळे, स्वयं-सहायता समूह, आणि पापुस्व समिती, सामाजिक लेखापरीक्षण समिती आणि पाडा/वाडीस्तरीय उपसमिती अशा ग्रामस्तरीय यंत्रणेतील घटकांचा समावेश आहे. यातील घटकांच्या क्षमताबांधणीसाठी स्वतंत्र तरतूद आहे.

या दोन्ही पातळीवरील यंत्रणांनी त्यांच्या भूमिका यशस्वीपणे निभवाव्यात यासाठी क्षमताबांधणीच्या कार्यक्रमाची तपशीलवार रचना केली आहे. प्रकल्प अंमलबजावणीच्या आराखडयामध्ये (१) या घटकांची भूमिका (२) भूमिका पार पाडण्यासाठी आवश्यक असणाऱ्या क्षमता (कॉम्पिटन्सीज) आणि (३) क्षमताबांधणीचा कार्यक्रम असे तपशील असणारा तक्ता दिला आहे. यावरून पुढील क्षमता निर्माण करण्याचे उद्दिष्ट ठेवले गेले आहे.

►► जिल्हास्तरावरील उद्दिष्टे: जिल्हा पाणी नियोजन आणि स्वच्छता समितीची मुख्य भूमिका प्रकल्पाबाबत जिल्हा साधन गटासह वित्त व्यवस्थापन आणि मूल्यांकन गटांना पाठबळ पुरवणे आणि प्रकल्पातील भूमिकेबाबत प्रचार-प्रसार (ॲडव्होकसी) करणे अशी आहे. यासाठी समिती सदस्यांमध्ये लोकसहभागी कार्यपद्धतीबाबत विश्वास निर्माण करून ग्रामस्तरावर अंमलबजावणीच्या जबाबदाऱ्या सोपवण्याची इच्छाशक्ती निर्माण करणे हे प्रमुख उद्दिष्ट होते.

ग्रामस्तरावरील क्षमताबांधणीमध्ये तसेच अंमलबजावणीमध्ये जिल्हा साधन गटाची भूमिका मध्यवर्ती असल्याने गटामधील सदस्यांमध्ये प्रकल्पाची मूलतत्त्वे, भूमिका, ग्रामीण भागातील लोकांशी संवाद साधण्यासाठी आवश्यक कौशल्ये व माध्यमांचा वापर, सहभागी संशोधन पद्धती, व्यवस्थापन (मॅनेजमेंट), समुदाय विकास (कम्युनिटी डेव्हलपमेंट) गट-बांधणी (टीम-बिल्डिंग) ही कौशल्ये निर्माण करण्याचे उद्दिष्टे ठेवण्यात आली आहेत. याशिवाय इतर दोन (मूल्यांकन आणि वित्त-व्यवस्थापन) गटांनाही आवश्यक त्या प्रशिक्षणाची तरतूद आहे.

तसेच सहाय्यकारी संस्थेमध्ये मात्र जिल्हा साधन गटामध्ये असणाऱ्या कौशल्यांसहित पंचायत राज संस्थांच्या कामकाजाबद्दल संपूर्ण ज्ञान, पाणीपुरवठाविषयक सामाजिक, तांत्रिक, पर्यावरणीय आणि वित्तीय बाबींचे संपूर्ण ज्ञान, तांत्रिक सर्वेक्षण, खर्चाचे अंदाजपत्रक, अभियांत्रिकी आराखडे, तसेच प्रकल्प व्यवस्थापन, संनियंत्रण, सामुदायिक कृती घडवणे, देखभाल दुरुस्ती अशा जवळजवळ ग्रामस्तरावर सोपवल्या गेलेल्या सर्व प्रक्रियांबाबत सखोल ज्ञान व कौशल्ये असणे/निर्माण करणे असे महत्त्वाकांक्षी उद्दिष्टे ठेवण्यात आले आहे.

►► ग्रामस्तरावरील उद्दिष्टे: ग्रामस्तरावरील विविध समित्यांच्या क्षमताबांधणीमध्ये ग्रामसभा, ग्रामपंचायत आणि 'गाव पाणीपुरवठा आणि स्वच्छता समिती' च्या प्रशिक्षणाला विशेष महत्त्व दिले आहे. याचे तपशील पुढीलप्रमाणे,

(अ) ग्रामपंचायत: गावातील पाण्याच्या मागणीचे मोजमाप, ग्रामसभेचे आयोजन, ग्रामसभेच्या निर्णयांवर अंमलबजावणी होते अथवा नाही याबाबत इतर समित्यांच्या कामावर देखरेख, लेखानोंदींच्या प्रक्रियेवरील नियंत्रण आणि ग्रामसभा व जिल्हा साधन गट यांच्याशी सुसंवाद ठेवणे या कामांसाठी आवश्यक असणारी कौशल्ये निर्माण करणे असे उद्दिष्टे आहे. यासाठी एक 'पालक संस्था' या नात्याने ग्रामपंचायतीने काम करणे आवश्यक आहे.

(ब) पापुस्व समिती: सामाजिक संघटन, आणि सहभागी दृष्टिकोनाने काम करण्यासाठी आवश्यक असणाऱ्या कौशल्यांसह सहाय्यकारी संस्थेकडे असणारी कौशल्येही पापुस्व समितीने आत्मसात करणे आवश्यक आहे. यामध्ये, पाणीपुरवठा आणि स्वच्छतेच्या प्रश्नांबाबतची समज, तांत्रिक आणि पर्यावरणीय बाबींचे ज्ञान, बँकेचे व्यवहार, देखरेख आणि संनियंत्रण, लेखा, देखभाल-दुरुस्ती इ. बाबींचे ज्ञान व कौशल्ये निर्माण करण्याचे उद्दिष्टे आहे.

(क) ग्रामसभा: ग्रामसभेच्या स्तरावर पुढील उद्दिष्टे ठेवण्यात आली आहेत.

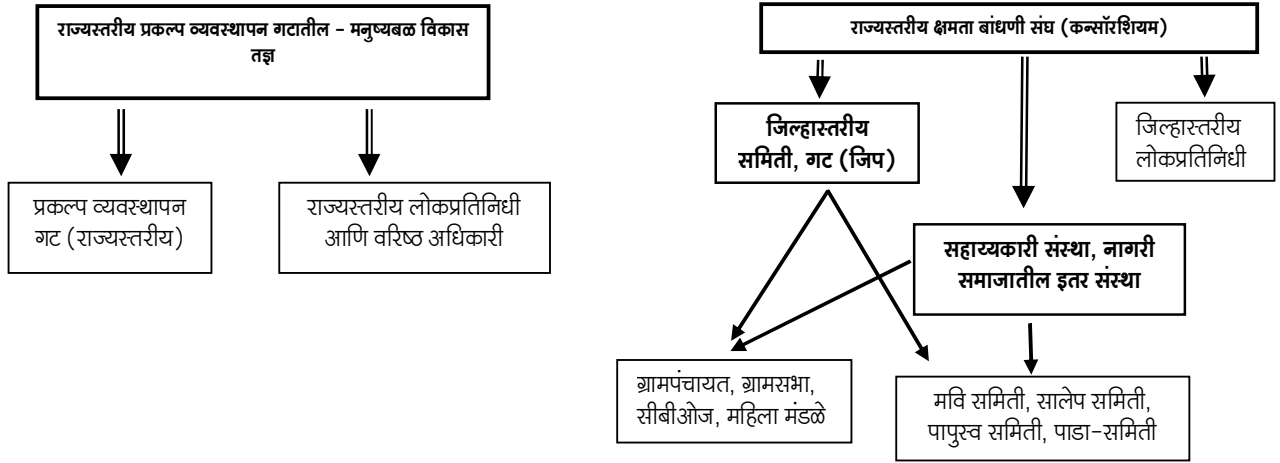
- गावातील पाणीपुरवठ्याचे प्रश्न समजाऊन घेणे,
- मागणी आधारित दृष्टिकोनाचा अंगिकार करून गावपातळीवरील प्रत्येक उपक्रमामध्ये सहभागी होण्यासाठी आवश्यक असणारी समज निर्माण करणे,
- पाणीपुरवठा योजनेसंबंधीचे महत्त्वाचे निर्णय समजाऊन घेऊन त्यांना मंजूरी देणे,
- ग्रामपंचायतीसह इतर समित्यांच्या कारभारावर देखरेख आणि नियंत्रण ठेवण्यासाठी असणारे सामाजिक संघटन निर्माण करण्यासाठी पुढाकार घेणे व यासाठी आवश्यक असणारी समज विकसित करणे.

(ड) महिला विकास समिती व सामाजिक लेखापरीक्षण समिती: गावपातळीवरील इतर समित्यांच्या सक्षमीकरणाची उद्दिष्टे वरील उदाहरणामध्ये दिलेल्या तपशीलांप्रमाणेच समित्यांच्या भूमिका आणि जबाबदाऱ्या यांना अनुसरून आखण्यात आलेली आहे. यानुसार महिला विकास समितीच्या प्रशिक्षणांचा भर हा महिलांच्या बचत समूहांचे

स्वतंत्र व्यवसाय उभे रहावेत यादृष्टीने त्यांच्यामध्ये कौशल्ये आणि निर्णयक्षमता निर्माण करणे असे असेल. तर सामाजिक लेखापरिक्षण समितीच्या सदस्यांमध्ये, 'दक्षता', 'देखरेख' ही कार्ये पार पाडण्यासाठी तसेच गावस्तरिय यंत्रणेला जाबदायी बनवण्यासाठी आवश्यक असणारे ज्ञान, आवश्यक कौशल्ये निर्माण करणे यावर प्रशिक्षणाचा भर असेल असे स्पष्ट म्हटले गेले आहे.

(इ) निमप्रशिक्षित कार्यकर्त्यांची फळी (पॅराप्रोफेशनल्स): पंचक्रोशीपातळीवर निमप्रशिक्षित परंतु विशिष्ट विषयातील पुरेसे ज्ञान आणि किमान कौशल्ये आत्मसात केलेल्या व्यक्तींची (पॅरा-प्रोफेशनल्स) एक फळी निर्माण करण्याचे उद्दिष्ट या कार्यक्रमांमध्ये अंतर्भूत करण्यात आले आहे. प्रकल्पाच्या पहिल्या टप्प्यातील गावांमध्ये योजना राबवत असतानाच, या प्रक्रियेद्वारेच अशी फळी तयार झाल्यास पुढील टप्प्यांमध्ये इतर गावांमधील प्रक्रियेमध्ये या व्यक्ती विविध प्रकारचे पाठबळ पुरवण्याची महत्त्वाची भूमिका बजाऊ शकतील असे गृहित धरण्यात आले आहे.

माशिसं आणि क्षमताबांधणीची जबाबदारी असणारी यंत्रणा



वरील आकृतीमध्ये दाखवल्यानुसार, राज्यस्तरीय संस्थांची क्षमताबांधणी करण्यासाठी कार्यक्रमांचे आयोजन करण्याची जबाबदारी प्रकल्प व्यवस्थापन गटातीलच मनुष्यबळ विकास तज्ञावर आहे. शासकीय आणि स्वयंसेवी/खाजगी जिल्हास्तरीय यंत्रणांचे प्रशिक्षण आणि क्षमताबांधणी करण्यासाठी स्वतंत्र संस्थांना करारबद्ध करण्यात आले असून त्यांना 'क्षमताबांधणी संघ' (केपबिलिटी बिल्डिंग कन्सॉरशियम) असे म्हंटले आहे. अशा क्षमताबांधणी संघांकरडे, दोन ते पाच जिल्हांच्या जबाबदारी सोपवण्यात आली आहे. तसेच ग्रामस्तरावरील संस्थांना प्रशिक्षित करण्याची जबाबदारी जिल्हा साधन गट आणि ग्रामस्थानीच जिल्हा साधन गटाने तयार केलेल्या पात्र स्वयंसेवी संस्थांच्या यादीतून निवडलेली संस्था या दोन्हीवर असेल.

प्रकरण तीन: क्षमताबांधणीच्या अंमलबजावणीचे मूल्यांकन

प्रकरण दोन मधील पाचव्या भागामध्ये क्षमताबांधणीविषयी दिलेल्या सविस्तर तपशीलाप्रमाणे जलस्वराज्य प्रकल्पातील क्षमताबांधणीच्या घटकाचे 'माहिती-शिक्षण-संवाद' आणि 'क्षमताबांधणी' असे दोन उपघटक आहेत. या प्रकरणामध्ये सुरुवातीला 'माहिती-शिक्षण-संवाद' या (उप) घटकाबाबत सर्वेक्षणात समाविष्ट असलेल्या सहा गावांमधून मिळालेली माहिती आणि निरीक्षणे सारांशाने मांडले आहे. परंतु, तत्पूर्वी प्रकल्पाच्या आराखड्यानुसार या दोन्ही घटकांच्या (गावपातळीवरील) अंमलबजावणीचा क्रम आणि त्यामागील धोरण समजून घेणे उपयुक्त ठरेल असे वाटल्याने संबंधित तपशील खाली दिले आहेत.

- ▶ माहिती-शिक्षण-संवाद या घटकाची अंमलबजावणी: प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीच्या आराखड्यामध्ये दिल्यानुसार 'माहिती-शिक्षण-संवाद'च्या उपक्रमांची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी जिल्हा साधन गटावर असते. याकरिता जिल्हा साधन गटाकडे केंद्र शासनाच्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (ज्यानुसार जलस्वराज्य प्रकल्प आखण्यात आला आहे.) तीन महिन्यांचा कालावधी असतो. या तीन महिन्यांच्या कालावधीमध्ये एकाच वेळी अनेक गावांमध्ये माशिसंचे उपक्रम राबवले जातात.

मागणी-आधारित दृष्टिकोन काटेकोरपणे अमलात आणावयाचा असल्यास, पाण्याची मागणी गावाकडून उभी करण्यासाठी प्रकल्पाबद्दल मोठ्या प्रमाणावर प्रचार-प्रसार करणे आवश्यक आहे. प्रकल्पाचे स्वरूप, तत्त्वे, त्याअंतर्गत येणाऱ्या जबाबदाऱ्या इ. बाबींची स्पष्टता असल्याशिवाय लोकांच्या विचारप्रक्रियेतून मागणी पुढे येणार नाही. ही मागणी उभी करत असतानाच त्याबरोबर गावावर, गावकऱ्यांवर येणाऱ्या जबाबदाऱ्या (आर्थिक, परिचालन इ.) यांचे माहिती/भान देण्याचा प्रयत्न व्हायला हवा अशा आशयाची उद्दिष्टे माशिसंच्या कार्यक्रमांमधून ठेवली आहेत. यासाठी माशिसंच्या उपक्रमांचा टप्पा सुरुवातीलाच राबवणे आवश्यक आहे. या टप्प्याची अंमलबजावणी जितकी परिणामकारक, तितकाच ग्रामस्तरावरून पुढे आलेला निर्णय सहभागी आणि अधिकाधिक लोकांपर्यंत पोचून त्यांच्या मान्यतेने (पार्टिसिपेटरी अँड इन्फॉर्मॅड) होण्याची शक्यता वाढते.

- ▶ क्षमताबांधणीच्या घटकाची अंमलबजावणी: गावाची प्रकल्पासाठी निवड झाल्यानंतर क्षमताबांधणीच्या घटकाची अंमलबजावणी सुरु होते. जिल्हा परिषदेसोबत सर्वसमावेशक आर्थिक करार झाल्यानंतर ग्रामस्तरावरील संस्थात्मक यंत्रणेची क्षमताबांधणी करण्यासाठी प्राथमिक क्षमताबांधणीचा निधी ग्रामपंचायतीकडे सुपूर्त केला जातो. या निधीच्या सहाय्याने विविध समित्यांची ग्रामसभेद्वारा नियुक्ती करणे तसेच समित्यांच्या भूमिका, जबाबदाऱ्या इ.ची स्पष्टता आणण्यासाठीचे (क्षमताबांधणीचे) कार्यक्रम आयोजित करावयाचे असतात. याखेरीज, गावातील समित्या आणि ग्रामस्थांच्या क्षमताबांधणीसाठी, ग्रामस्थांनीच सहाय्यकारी संस्थेची निवड करावयाची असते.

सहाय्यकारी संस्थेची निवड झाल्यानंतर, गावाची सामाजिक आर्थिक पहाणी, अभ्यासदौऱ्यांचे आयोजन, गाव-कृती आराखडा बनवण्यासाठीचे सर्वेक्षण आणि सहभागी संशोधन अशा उपक्रमांना सुरुवात केली जाते. यानंतर ग्रामस्थ आणि समित्यांच्या सदस्यांसाठी अभ्यासदौरे आयोजित केले जातात. यानंतर विविध प्रकारचे प्रशिक्षण दिले जाते. ही विविध विषयांची प्रशिक्षणे, प्रकल्पाच्या गावस्तरीय अंमलबजावणीच्या विविध टप्प्यांशी जोडून घेतलेली असतात. उदाहरणार्थ,

- जाणीवजागृतीचा पहिला टप्पा राबवून गावाची निवड झाल्यानंतर गावाने सहभागी पद्धतीने काम करण्यास सुरुवात करावी असे अपेक्षित आहे. यासाठी, सामूहिक प्रयत्नांनी उभे केलेल्या कामांचे यश जेथे स्पष्टपणे दिसते अशा गावांना भेटी, अशा ठिकाणी अभ्यासदौरे असे उपक्रम आयोजित केले जातात.
- अभ्यासदौऱ्यानंतर गाव कृती आराखडा तयार करण्यासाठी गावातील पाणीपुरवठा आणि स्वच्छतेच्या स्थितीचा सहभागी अभ्यास करणे, पाण्याच्या एकूण गरजेचे मोजमाप करणे, पर्यावरणीय व तांत्रिक पद्धतीने अभ्यास करणे

अशी कामे करायची असतात. ही कामे करण्यापूर्वी लोकांचे प्रशिक्षण व्हावे असे प्रयत्न सहाय्यकारी संस्था आणि जिल्हा साधन गटाने करणे अपेक्षित असते. तसेच 'काम करतानाच शिकणे' (ऑन द जॉब लर्निंग) या संकल्पनेनुसार प्रत्यक्ष काम करतानाही अनेक बाबी शिकवल्या जाणे अपेक्षित असते.

- यानंतरच्या टप्प्यामध्ये गावकृती आराखडा तयार करण्यासाठी अभियांत्रिकी-सल्लामसलत करणाऱ्या संस्थेशी (कन्सल्टंसी) करार करणे व आराखडा तयार झाल्यानंतर अंमलबजावणीसाठी ठेकेदाराशी करार करणे अशी कामे गावातील पापुस्व समितीने करावयाची असतात. यासाठी खरेदी, देखरेख, लेखा व करारपद्धती इ. बाबीसंबंधीचे प्रशिक्षण सहाय्यकारी संस्थेद्वारे दिले जाते. तसेच या साऱ्या प्रक्रियेचे संनियंत्रणही जिल्हा साधन गटाद्वारे होणे अपेक्षित असते.

अशा प्रकारे प्रत्येक टप्प्यामधील कामे करण्यापूर्वी संबंधित कामांचे प्रशिक्षण देण्याची पद्धत प्रकल्पामधे अंगिकारली आहे. तसेच, ग्रामस्तरावरील क्षमता केवळ प्रशिक्षण कार्यक्रमांमधून निर्माण करता येणार नाहीत या वास्तवाची दखल घेऊन यातील अनेक बाबी समिती सदस्यांनी प्रत्यक्ष काम करताना शिकव्यात यासाठी जिल्हा साधन गट आणि सहाय्यकारी संस्थेने समिती सदस्यांच्या 'हातात हात घालून' (हँड-होल्डिंग सपोर्ट) काम करणे अपेक्षित आहे.

प्रकरणातील यापुढील विवेचनामध्ये कार्यक्रमाच्या या दोन्ही टप्प्यांबाबत सहा गावातील ग्रामस्थांनी मुलाखतींच्या दरम्यान व्यक्त केलेले अनुभव शब्दांकित केले आहेत. महिलांचा सहभाग आणि महिलांचा पाणीपुरवठा योजनेतील सहभाग याबाबतची निरीक्षणे या मांडणीमध्येच समाविष्ट केली असून, महिला-बचत गटांच्या सक्षमीकरणबद्दलची निरीक्षणे मात्र स्वतंत्रपणे मांडली आहेत. त्या सहापैकी प्रत्येक गावात प्रकल्पाची अंमलबजावणी नेमकी कोणत्या टप्प्यावर होती हे या ठिकाणी स्पष्ट करणे आवश्यक वाटते.

भाग १: 'माहिती शिक्षण संवाद' संबंधित कार्यक्रमाविषयीची निरीक्षणे

विवेचनाच्या या भागामध्ये माशिसंच्या घटकाची उद्दिष्टे सर्वेक्षणामध्ये समाविष्ट गावांमध्ये किती प्रमाणात घटली गेली याचा आढावा घेतला आहे. माहिती-शिक्षण-संवाद-या घटकातील निरीक्षणे खालील पाच प्रमुख मुद्द्यांच्या आधारे स्पष्ट करण्याचा प्रयत्न केला आहे.

चौकट क्र. १: जलस्वराज्य - आदिवासीवरील कर्ज ?

सर्वेक्षणामध्ये समाविष्ट असलेल्या एका गावामध्ये योजनेच्या सुरुवातीलाच गावातील एका नेत्याने आदिवासी समाजाच्या वाड्या आणि गावामध्ये फूट पाडल्याचे सांगितले गेले. 'जलस्वराज्य योजनेचे लाभ केवळ बिगर-आदिवासी समाज घेईल आणि आदिवासी समाज मात्र त्यामुळे कर्जबाजारी होऊन त्यांना कर्जफेडीसाठी कसत्या जमिनी विकल्या लागतील' असा अपप्रचार केला गेला असेही सांगितले गेले. वाड्यांमधील आदिवासी नेतृत्व या अपप्रचारास बळी पडले आणि आदिवासी कुटुंबांनी जलस्वराज्य योजनेच्या कोणत्याही प्रक्रियेमध्ये सहभागी होण्यास ठाम विरोध दर्शविला. अशा पद्धतीने दुफळी निर्माण होण्यामागे गावातील राजकीय प्रक्रियेचा इतिहास आहे असेही नमूद केले गेले.

अभ्यासादरम्यान मिळालेल्या माहितीनुसार या घटनांमुळे जलस्वराज्य योजनेमध्ये 'आदिवासी वाड्या वि. बिगर आदिवासी' असा संघर्ष उभा राहिला. आदिवासी नेतृत्व आणि आदिवासी समाजामध्ये यामुळे संशयाचे वातावरण तयार झाल्यामुळे आदिवासी समाजाने योजनेमध्ये सामिल होण्यास नकार दिला. प्रकल्पाचे अंदाजपत्रक सर्व वाड्यांची लोकसंख्या गृहित धरून तयार करण्यात आले. मात्र तांत्रिक सेवा पुरवठादाराने तयार केलेल्या गावकृती आराखड्यानुसार एकूण पाच पैकी चार आदिवासी वाड्यांना पाणी मिळणार नाही. त्यांना पाणी न देता त्यांची संख्या योजनेच्या आराखड्यामध्ये गृहित धरून योजना आखणे व खर्च करणे ही गंभीर चूक भ्रष्टाचारामध्ये मोडणारी नाही का? आता नव्याने गावकृती आराखडा तयार केल्याशिवाय या उरलेल्या वाड्यांना पाणी पोचणार नाही.

(टीप: ही सारी माहिती संबंधित गावाच्या पा.पु.स्व समितीच्या अध्यक्षांचे दिली असून, गावाशी संलग्न असणाऱ्या आदिवासी वाड्यांमधील नेतृत्वानेही ही बाब मान्य केली आहे.)

१) माशिसंख्या उपक्रमांबाबत सर्वसाधारण निरीक्षण^४:

माशिसंख्या उपक्रमांमध्ये भितीचित्रे, पोस्टर्स, पथनाट्ये, कट्टा-बैठका, औपचारिक बैठका हे उपक्रम सर्वेक्षणातील सर्व गावांमध्ये राबवले गेले. परंतु, ग्रामस्थ आणि समिती-सदस्यांच्या मुलाखतीमधून माशिसंखे उपक्रम राबवण्याचा जोम किंवा राबवण्याची तीव्रता (इन्टेन्सिटी) प्रत्येक गावामध्ये वेगवेगळी होती असे आढळले आहे.

सहापैकी तीन गावांमध्ये जाणीव जागृतीसाठी आवश्यक ते उपक्रम पुरेशा जोमाने राबवण्यात आलेले नाहीत असे मुलाखतींमध्ये सांगितले गेले. जाणीव जागृतीचे उपक्रम पुरेशा जोमाने राबवण्यात आले नाहीत याची संबंधित तीन गावांमधून पुढील कारणे मांडली गेली.

(अ) ज्या गावांमधून जिल्हा साधन गटाच्या माशिसं उपक्रमांना फारसा प्रतिसाद मिळाला नाही अशा गावांकडे गटाने दुर्लक्ष केले.

(ब) तीनपैकी दोन गावांमधील राजकीय स्थिती आणि आदिवासी गावामधील उदासीनता या दोन बाबी माशिसंख्या उपक्रमांना गावातून प्रतिसाद न मिळण्यास कारणीभूत आहेत.

- वरील बाबींच्या आधारे या तीन गावांमधील माशिसंखे कार्यक्रम पूर्ण करण्यासाठी योजनेबद्दल अर्धवट माहिती देऊन प्रचार करण्यात आला असे गावातील काहींचे म्हणणे होते.
- गावातील प्रस्थापित आणि शासनासोबत (पंचायत राज संस्थांच्या माध्यमातून) काम करण्याचा अनुभव असलेल्या व्यक्तींना हाताशी धरून माशिसंखे उपक्रम राबवले गेले.
- अशा व्यक्तींच्या प्रभावाखाली असलेल्या कुटुंबांना जमवून, कागदोपत्री नोंदी पूर्ण करण्यासाठी आणि उपक्रम राबवल्याचे पुरावे फोटोच्या स्वरूपामध्ये देण्यासाठी केले गेले. कारण अहवाल आणि पुरावे दिल्याशिवाय पुढील निधी मंजूर होत नाही असेही सर्वेक्षणात समाविष्ट असलेल्या गावांमधील समित्यांचे सदस्य आणि नागरिकांनी सांगितले.

२) माशिसंद्वारे पोचवण्यात येणारे मुद्दे (कि-मेसेजेस):

गावातील लोकांशी बोलताना असे आढळले की सर्वसामान्य लोकांना प्रकल्पाच्या अनेक बाजूंबाबत माहितीच नव्हती. मुळात त्यांच्यावर असणाऱ्या जबाबदाऱ्यांबाबतही फारशी स्पष्ट कल्पना नव्हती. प्रकल्पाच्या अत्यंत महत्त्वाच्या व गाभ्याच्या अशा तीन तत्त्वांसंबंधी विविध समाजगटांमध्ये असणाऱ्या स्पष्टतेबाबत सर्वेक्षणात समाविष्ट गावांमध्ये खालील चित्र आढळले.

तत्त्व १: भांडवली खर्चातील १०% वाटा लाभार्थींनी उचलावा:

- भांडवली खर्चातील दहा टक्के (आदिवासी समुदायांनी पाच टक्के) वाटा उचलावा याबाबत समिती सदस्यांच्या स्तरावर (महिला विकास समितीसह) सहापैकी पाच गावांमध्ये स्पष्टता आढळली
- तर फक्त तीन गावांमधील काही समित्यांचे पदाधिकारी शासनाच्या या निर्णयामागील कारणे सांगू शकले.
- सहापैकी केवळ तीन गावांमधील सर्वसामान्य नागरिकांना याबाबत स्पष्टता आढळली.
- बहुतांश नागरिकांद्वारे 'शासनाच्या नवीन नियमांनुसार' श्रमदान करणे आवश्यक असते असे सांगितले गेले तर उर्वरित तीन गावांमध्ये सरपंच आणि ग्रामपंचायतीने सांगितल्यानुसारच हे काम केल्याचे सांगितले गेले.

^४ सर्वेक्षणाच्या वेळी गावांमध्ये भेटलेल्या परंतु मुलाखतींमध्ये समाविष्ट न झालेल्या ग्रामस्थांच्या प्रतिक्रियांच्या आधारे ही निरीक्षणे मांडली आहेत.

तत्त्व २: देखभाल-दुरुस्तीची संपूर्ण जबाबदारी लाभार्थींनी उचलावी:

- ग्रामपंचायतीने जिल्हा परिषदेची केलेल्या करारान्वये ही योजना पूर्ण झाल्यानंतर शासन किमान १५ वर्षे योजनेच्या देखभालदुरुस्तीसाठी काहीही खर्च करणार नसून हा सारा खर्च लोकांनी एकत्रितपणे करायचा आहे. याची माहिती सहापैकी पाच गावांच्या पापुस्व समितीच्या अध्यक्ष/उपाध्यक्ष तसेच सरपंच/उपसरपंच यांना असल्याचे आढळले.
- इतर समित्यांच्या, विशेषतः लेखापरीक्षण समिती आणि महिला विकास समित्यांच्या बाबतीत सहापैकी केवळ तीन गावांमधील समितीच्या पदाधिकाऱ्यांना याबाबत कल्पना आढळली.
- कोणत्या कोसवीच (समित्यांतील) समितीतील सर्व सदस्यांना या बाबीची संपूर्ण कल्पना आहे अशी स्थिती सहापैकी एकाही गावामध्ये आढळली नाही.
- तसेच सहापैकी कुठल्याही गावातील सर्वसामान्य नागरिकांना याची कल्पना असल्याचे आढळले नाही.

तत्त्व ३: निर्माण केलेली मालमत्ता लाभार्थींच्या मालकीची राहिल:

- निर्माण केलेल्या मालमत्तेची, म्हणजेच पाणीपुरवठा यंत्रणेची मालकी ग्रामसभेची आहे याची माहिती सहापैकी कुठल्याही गावातील नागरिकांना आढळली नाही.
- समित्यांच्या स्तरावर केवळ ग्रामपंचायत, पापुस्व समिती आणि महिला समित्यांचे (सहापैकी तीन गावे) पदाधिकारी आणि निवडक सदस्यांकडे ही माहिती आहे असे सांगितले गेले.

३) मागणी आधारित दृष्टिकोनाद्वारे गावाची निवड:

‘ग्रामीण भागातील लोकांना प्रकल्पाबद्दल माहिती देऊन प्रकल्पाची मागणी करण्याचा निर्णय विचारपूर्वक घेण्यासाठी मदत करणे’ हा माशिसंच्या उपक्रमांचा सगळ्यात महत्त्वाचा उद्देश आहे. यामध्ये प्रकल्पामुळे स्वीकारावे लागणारे सगळे बदल, (प्रकल्पाची तत्त्वे, धोरण, इ.) आणि अनुषंगिक जबाबदाऱ्या याबाबत सखोल माहिती जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या मागणीचा निर्णय घेण्यापूर्वी ग्रामसभेला असणे आवश्यक आहे. याचा अर्थ लोकांनी जलस्वराज्य प्रकल्पाकडे नकारात्मक दृष्टिकोनातून पहावे किंवा कोणत्याही संशयी पूर्वग्रहाने समजून घ्यावे असा अजिबात नाही. परंतु, शासकीय योजनांचा ‘तटस्थ’ पणे ‘लाभ’ घेण्याची (पॅसिव्ह रेसिपियंट ऑफ सर्विसेस) सवय झालेल्या ग्रामीण समाजामध्ये योजनेच्या प्रति बांधिलकी, आपलेपणा, आणि जबाबदारीची भावना निर्माण होईल अशा अपेक्षेने आखलेल्या प्रकल्पाची मागणी किंवा स्वीकार विचारपूर्वक केला जाणे अपरिहार्यच आहे.

याबाबतीमध्ये सहा गावांपैकी एकाही गावाची निवड प्रकल्पानुसार अपेक्षित असणाऱ्या ‘मागणी-आधारित निवडप्रक्रिये’ नुसार झालेली नाही असे सांगितले गेले. याबाबत समिती सदस्य, समित्यांचे पदाधिकारी आणि ग्रामस्थ यांच्यामध्ये एकमत आढळले. निवड अपेक्षित प्रक्रियेनुसार न होण्यामागे ग्रामस्थांच्या मुलाखतींमधून पुढील कारणे समोर आली.

- प्रक्रियेमध्ये स्पष्ट केलेल्या तपशीलांनुसार ग्रामसभेमध्ये निवडीचा ठराव पुरेशा चर्चेअंती होणे अपेक्षित आहे. परंतु, या प्रक्रियेसाठी आयोजित केलेल्या ग्रामसभांना दोन-तृतियांश सदस्य उपस्थित नव्हते. सहापैकी सर्व गावांमध्ये ग्रामसभेचा ठराव संमत करण्यासाठी नागरिकांच्या सह्या ‘घरोघरी’ जाऊन गोळा कराव्या लागल्या. अशा प्रकारे तयार केलेला ठराव जिल्हा प्रशासनाकडे दाखल केला गेला.
- सहा गावांपैकी चार गावांमध्ये प्रकल्पाची मागणी करण्याचा निर्णय राजकीय हस्तक्षेपाने किंवा स्थानिक? प्रशासकीय अधिकाऱ्यांचे घेतला असल्याचे ग्रामस्थांनी सांगितले.
- सहापैकी दोन गावांमध्ये गावातील (अ) जातआधारित गटांमधील तंटे, (ब) जातींच्या संख्याबळानुसार ग्रामपंचायतीवरील विशिष्ट गटांचे वर्चस्व, आणि (क) जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीवर प्रभाव

टाकण्यासाठी गटांनी केलेली धडपड, या तीन घटकांचा मागणी उभी करण्याच्या प्रक्रियेवर प्रभाव राहिला. यामुळे सामुहिक विचारविनिमयातून मागणी केली न जाता केवळ विशिष्ट गटांचे हितसंबंधांपोटी मागणी केली गेल्यासे ग्रामस्थांनी सांगितले.

४) विकेंद्रीकरणासाठी अनुकूल वातावरण:

प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीच्या आराखडयामध्ये दिल्यानुसार विकेंद्रीकरणासाठी अनुकूल वातावरण निर्माण करणे हे माशिसंचे प्रमुख उद्दिष्ट मानले आहे. लाभार्थी गावांमध्ये असे वातावरण निर्मिती झाल्याचे स्पष्ट निदर्शक (इंडिकेटर्स) जरी प्रकल्प अंमलबजावणीच्या आराखडयामध्ये दिलेले नसले तरीही याबाबतीतील खालील तीन संदर्भात निरीक्षणे मांडता येतील.

अ) ग्रामसभेद्वारे निर्णयप्रक्रिया:

- बहुतांश गावांमध्ये योजनेचे आर्थिक अंदाजपत्रक गावाच्या स्थानिक गरजा लक्षात घेऊन बनवण्यात यावे अशी तरतूद असून यासाठी कडक आर्थिक मर्यादा नाही ही बाब मात्र गावातील 'अनुभवी' लोकांनी नेमकी उचलली. यातून गावकृती आराखडा तयार करण्याच्या प्रक्रियेमध्ये गैरव्यवहार करण्याची संधी असू शकते हे लक्षात घेऊन प्रकल्पासाठी गावाची निवड व्हावी आणि त्यासाठी ग्रामसभेने ठरावावर सहाय्य कराव्यात यासाठी लोकांवर दबाव आणला गेला. सर्वेक्षणामध्ये समाविष्ट असलेल्या सहापैकी तीन गावांमधील अनेकांनी मुलाखतीच्या दरम्यान या बाबीचा स्पष्ट उल्लेख केला.
- योजनेच्या बांधकामाचे कंत्राट ठेकेदाराला देणे आवश्यक आहे मात्र गावातील लोक /फुटकळ ठेकेदार हे काम करू शकणार नाहीत, असा अपप्रचारही या तीन गावांमध्ये केला गेला असे सर्वसामान्य नागरिकांनी सांगितले.

ब) गावाच्या निवडीचे निकष:

गावांच्या निवडीसाठीच्या निकषांपैकी, ज्यातून गाव सामुहिक कृती आणि विकेंद्रित निर्णयप्रक्रियेसाठी सक्षम आहे हे तपासता येईल असे, निकष (उदा. संत गाडगेबाबा स्वच्छता अभियान व अशा इतर योजनांमधील कामगिरीचे) काटेकोरपणे पाळले गेले नाहीत असेही निदर्शनास आले.

क) प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीची प्रक्रिया आणि अधिकार/कर्तव्ये:

- ग्रामसभेचे अधिकार आणि कर्तव्ये याबाबत ग्रामसभेच्या बहुतांश सदस्यांमध्ये पुरेशी माहिती होते असे एकाही गावात आढळले नाही.
- 'जलस्वराज्य प्रकल्प ही गावाची जबाबदारी आहे का?' या प्रश्नाला सर्व गावांमधून 'सरपंच आणि जिल्हा परिषदेचे अधिकारी, समिती सदस्य असे म्हणतात, परंतु प्रत्यक्ष त्यांचाही त्यावर विश्वास नाही यामुळे गावातील लोकांना तसे वाटत नाही' अशा आशयाचे उत्तर दिले गेले.

५) ग्रामस्थांच्या वागण्याबोलण्यातील बदल (बिहेवियरल चेंजेस):

- वर मांडलेली माशिसंबाबतची सारी निरीक्षणे आणि मुलाखतींमधून पुढे आलेल्या माहितीच्या आधारे असे म्हणता येईल की सर्वेक्षणातील गावांमध्ये प्रकल्पाने उद्दिष्टस्थानी ठेवलेला ग्रामस्थांच्या वागण्याबोलण्यातील (सकारात्मक) बदल घडू शकला नाही.
- जलस्वराज्य प्रकल्पाचे नेतृत्व करणाऱ्या व्यक्ती आणि प्रक्रियेवरचा लोकांचा विश्वास सहा गावांपैकी केवळ एका गावामध्ये आढळला आणि उर्वरित पाच गावांपैकी दोन गावांमध्ये ही प्रक्रिया सुरू झाली होती.
- परंतु, माशिसंच्या उपक्रमांच्या या सहा गावांमधील कामगिरीच्या आधारे असे म्हणता येईल की राजकीय दबाव, जात/समाजाधारित गट व त्यातील ताण, प्रस्थापित/सबळ घटकांचा प्रकल्पामधील पुढाकार,

प्रकल्पांच्या तत्वांबाबतची लोकांमधील अस्पष्टता, गाव निवडीच्या प्रक्रियेतील अस्पष्टता, आणि निवडीच्या प्रक्रियेतील यासारख्या निरीक्षणामधून माहिती-शिक्षण-संवाद या घटकाचे अपयश हे अधोरेखित होते.

भाग २: गावपातळीवरील संस्थात्मक संरचनेची क्षमताबांधणी: निरीक्षणे

विवेचनाच्या या भागामध्ये, गावपातळीवरील क्षमताबांधणीच्या उपक्रमांच्या अंमलबजावणीचा आढावा घेण्यात आला असून, गावातील समित्या, ग्रामपंचायत आणि ग्रामसभेच्या कामगिरीच्या आधारे क्षमताबांधणीची उद्दिष्टे किती प्रमाणामध्ये गाठली गेली याचा आढावा ग्रामपातळीवरील संस्थांच्या कामगिरीबाबत गावांमधून मिळालेल्या प्राथमिक माहितीतूनच घेतला आहे. येथे ही मांडणी गावपातळीवरील निर्णयप्रक्रियेतील पाच प्रमुख संस्थांचे (डिसिजन मेकिंग बॉडीज) प्रशिक्षण आणि व त्याचे परिणाम यांच्या आधारे केली आहे.

१) गाव पाणीपुरवठा आणि स्वच्छता (पापुस्व) समिती:

गाव पाणीपुरवठा आणि स्वच्छता समिती ही गावस्तारावरील सर्वात महत्त्वाची समिती आहे. गावामध्ये पाणीपुरवठा योजना उभी करण्यामध्ये पापुस्व समितीची भूमिका मध्यवर्ती असून संबंधित सर्व निर्णयांच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी समितीवर आहे. पुढील मुद्द्यांच्या आधारे सर्वेक्षणापासून मिळालेली याबाबतची माहिती व निरीक्षणे मांडली आहेत.

अ) समितीची स्थापना, सदस्य निवड आणि निर्णयप्रक्रिया:

गावातील पाणीपुरवठ्याच्या स्थितीचा अभ्यास करून त्याबाबत समान समज (प्रकल्प आराखडयामध्ये दिलेल्या शब्दानुसार-शेअर्ड व्हिजन अँड कॉमन अंडरस्टँडिंग) निर्माण झाल्यानंतर समित्यांची स्थापना केली जाते.

- सदस्यांची निवड: या समितीचे सदस्य कोण असावेत याबाबत ढोबळ स्वरूपाच्या मार्गदर्शक सूचना प्रकल्प अंमलबजावणी आराखडयामध्ये आढळतात. परंतु प्रत्यक्षात समिती सदस्य नेमताना मार्गदर्शक सूचनांप्रमाणे सदस्यांची क्षमता आणि कल (अॅप्टिट्यूड) लक्षात घेऊन तसेच समितीमध्ये अनुभवी, सक्षम आणि सामाजिक कार्याकडे कल असणाऱ्या सदस्यांची नेमणूक केली जात नाही त्याऐवजी निर्णयप्रक्रिया मोजक्याच लोकांच्या हाती रहावी अशा उद्देशाने प्रत्यक्षात सदस्य नेमले गेले. सर्वेक्षणातील सर्व गावांमधील समित्यांमध्ये गावातील आजी-माजी सरपंच किंवा उपसरपंच हेच पापुस्व समितीचे पदाधिकारी आहेत. नासिक जिल्ह्यातील तीन गावांमध्ये असे आढळले की पापुस्व समितीमधील ५०% हून अधिक सदस्यांना लिहिता-वाचता येत नाही. यावरून सदस्य निवडीसाठी कोणतेही ठोस

चौकट क्र. २: ४० हजारांचा गैरव्यवहार

सर्वेक्षणामध्ये मिळालेल्या माहितीनुसार सर्वेक्षणातील नासिक जिल्ह्यातील एका गावामधील समितीच्या अद्यक्षाने गावाची प्रकल्पासाठी निवड झाल्यानंतर क्षमताबांधणीसाठी मिळालेल्या रु. ४०,००० इतक्या रकमेचा गैरव्यवहार केला आणि तो गाव सोडून निघून गेला असे सांगितले गेले. बदनामीच्या भीतीने ग्रामसेवकाने या गावातील लक्ष काढून घेतले आहे. गाव नासिक जिल्ह्यात मात्र संलग्न स्वयंसेवी संस्था जळगावमधील असल्याने संस्थेचे अतिशय कमी लक्ष गावातील प्रक्रियेकडे होते. परिणामी, सदर गावाचे पापुस्व समितीचे खाते गोठवण्यात आले. जिल्हा साधन गटाने या गावावरचे लक्ष काढून घेतले आणि प्रकल्प दीड वर्षांनी रखडला. यामुळे या गावातील समित्यांच्या क्षमताबांधणीवर प्रतिकूल परिणाम झाला. यानंतर वयाची सत्तरी उलटून गेलेल्या व्यक्तीची अद्यक्षपदी निवड केली गेली. नियोजन, अंमलबजावणी, ठेकेदाराने भ्रष्टाचारासाठी केलेली अडवणूक इ बाबींमुळे प्रकल्पाची अंमलबजावणी अर्धवट अवरथेमध्ये पडून आहे.

निकष वापरले गेले नाहीत हे स्पष्ट होते.

- समितीची निर्णयप्रक्रिया: समितीच्या सदस्यांच्या निवडीमध्ये प्रस्थापितांना स्थान दिले गेल्याने निर्णय-प्रक्रियेमध्ये समित्यांच्या सर्व सदस्यांचा सहभाग नसतो असे सर्व गावांमध्ये आढळले आहे.
 - बहुतांश निर्णय हे पापुस्व समितीचे अध्यक्ष आणि उपाध्यक्षच घेतात असे सर्वेक्षणातील सर्व गावांमधील पापुस्व समितीच्या सदस्यांनी सांगितले.
 - सर्वेक्षणातील सहा गावांपैकी दोन गावांमध्ये पापुस्व समितीतील अनेक सदस्यांना ते स्वतः कोणत्या समितीमध्ये आहेत याची नावेही आठवत नव्हती, तसेच या गावांमधील पापुस्व समितीतील इतर सदस्यांना एकमेकांची नावेही माहिती नव्हती असे आढळले.
 - पापुस्व समितीच्या तीन उपसमित्यांपैकी 'खरेदी आणि लेखा (उप)समिती'चे-सदस्य, अध्यक्ष व उपाध्यक्ष तसेच 'खरेदी व देखरेख (उप)समिती' च्या सदस्यांनी दिलेल्या माहितीनुसार या उपसमित्यांची सारी कामे समितीचे अध्यक्ष/उपाध्यक्षच पहातात.

ब) प्रकल्पातील भूमिका निभावता यावी यासाठी दिलेल्या प्रशिक्षण-कार्यक्रमांचे परिणाम:

गावामध्ये पाणीपुरवठा योजना निर्माण करण्यामध्ये पापुस्व समितीची भूमिका बहुआयामी असल्याचे दिसून येते. जिल्हा पातळीवर, 'जिल्हा साधन गट' आणि इतर गटांशी समन्वय आणि गावपातळीवर ग्रामपंचायत, महिला विकास समिती, ग्रामसभा, सामाजिक लेखापरीक्षण समिती अशा समित्यांशी समन्वय साधून समितीस काम पुढे न्यावे लागते.

- प्रत्यक्षात दिलेले प्रशिक्षण: गावपातळीवरील मार्गदर्शिका (कम्युनिटी मॅन्युअल)^५, तांत्रिक मार्गदर्शिका (टेक्निकल मॅन्युअल) आणि सहाय्यकारी संस्थेने 'हातात हात घालून' केलेले काम ही तीन महत्त्वाची साधने पापुस्व समित्यांच्या प्रशिक्षणासाठी वापरणे अपेक्षित आहे. याशिवाय, ग्रामस्थांसाठी आयोजित करण्यात आलेले अभ्यासदौरे आणि गावामध्ये आयोजित करण्यात आलेल्या बैठका यामधूनही समित्यांच्या सदस्यांचे प्रशिक्षण होणे अपेक्षित होते.
- प्रशिक्षणाचे परिणाम: प्रशिक्षणाच्या तीन महत्त्वाच्या साधनांपैकी 'गावपातळीवरील मार्गदर्शिका' आणि 'तांत्रिक मार्गदर्शिकेचे' संपूर्ण वाचन सर्वेक्षणातील कोणत्याही गावातील समित्यांच्या एकाही सदस्यांने केल्याचे मुलाखतींमधून स्पष्ट झाले नाही. सहाय्यकारी संस्थेने योजनेच्या अंमलबजावणीच्या साऱ्या टप्प्यांवर दिलेल्या मार्गदर्शनाबद्दल समितीचे पदाधिकारी वगळता इतर सदस्य माहिती देण्यास असमर्थ असल्याचे आढळले. याची काही उदाहरणे पुढीलप्रमाणे -

→ भेट-नोंदवह्यांमधील अहवाल: प्रत्यक्ष काम करताना सहाय्यकारी संस्थेने दिलेले मार्गदर्शन, त्यासाठी आयोजित केलेल्या बैठका यांचे नोटक अहवाल ग्रामपंचायतीच्या कार्यालयातील भेट-नोंदवह्यांमध्ये (व्हिजिट रजिस्टर) आढळतात. परंतु, सहाय्यकारी संस्थेच्या कार्यकर्त्यांनी गावातला केवळ भेट दिल्यानंतर नोंदवह्यांमध्ये मात्र 'प्रशिक्षण सत्र आयोजित केले' असे अहवाल

चौकट क्र. ३ : राळेगणसिद्धी, वांगीखुर्दची मंदिरे राहूनच गेली...

अभ्यासाच्या वेळी जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या अभ्यासदौऱ्यांबाबत माहिती घेताना एका गावातील काही वृद्ध महिला अगदी कळवळून म्हणाल्या "या जलस्वराज्य प्रकल्पाने आमाला लई पुन्य घडवले बा! बीमार्सेकर, न्येवासे, शीरडी, कवठेम्हांकाल सगळीकडे फिरवले, घेवदर्शन घडवले. गावच्या सोमनाथने टिरीपला नेले, खायला प्याएला व्यवस्थित दिले. पण एक्या गोष्टीचं लई दुक्क वाटले. तसं कवठेपिरान ला जाऊन आमचेही पण, उभंयुं किस्तेगन्सिद्धी आन् वांगीखुर्दची मंदिरे पावायची न्हाऊनच गेली".

^५ ही दोन्ही मराठी आणि इंग्रजीतील नावे शासकीय दस्तावेजांमध्ये जशी वापरली तशीच जाऊन आमचेही पण, उभंयुं किस्तेगन्सिद्धी आन् वांगीखुर्दची मंदिरे पावायची न्हाऊनच गेली".

लिहिले असे सहापैकी चार गावांमधील ग्रामस्थांनी सांगितले.

→ अभ्यासदौऱ्यांचे नियोजन: अभ्यासदौरे हा ग्रामस्थ आणि पापुस्वसमितीसह सर्व समित्या आणि ग्रामस्थांसाठीचा महत्वाचा उपक्रम. अभ्यासदौऱ्यांचे नियोजन आणि आयोजन करणे ही मुख्यत्वेकरून पापुस्वसमितीची जबाबदारी आहे. सर्वेक्षणातून मिळालेल्या माहितीनुसार मात्र, अभ्यासदौऱ्यांसाठी उपलब्ध असलेले पैसे आणि वेळेचा व्यवस्थित उपयोग करून घेण्याच्या दृष्टीने 'अभ्यासाचे' आणि 'दौऱ्याचे' तपशीलवार नियोजन सहापैकी एकाही गावात केले गेले नाही. अभ्यासदौऱ्यासाठी गावातील कुणी जावे? अभ्यास कशाचा करायचा? यासारख्या प्रश्नांवर कोणताही विचार न करता प्रामुख्याने वृद्धांचा समावेश अभ्यासदौऱ्यांमध्ये झाल्याने दौऱ्यातील ठिकाणांमध्ये तीर्थस्थाने आणि धार्मिक स्थळांचा समावेश मोठ्या प्रमाणावर झाल्याचे आढळले.

- वस्तुतः सामुहिक कृती ज्या गावांमध्ये यशस्वी ठरली अशा 'संगठित' (उदा. राळेगणसिद्धी हिवरेबाजार) गावांना अभ्यासदौऱ्यांमध्ये भेटी देणे अपेक्षित होते. अभ्यासदौऱ्यातील ज्या 'यशस्वी' गावांना भेटी दिल्या गेल्या अशा गावांमध्ये घडलेली प्रक्रिया समजावून सांगण्यासाठी अनेकदां या यशस्वी गावांमध्ये कुणीही उपलब्ध नव्हते, अशी तक्रार सहापैकी तीन गावांमधील लोकांनी केली.
- आर्थिक नियोजन बिघडल्यामुळे सहापैकी चार गावांना काही दौऱ्यातील काही ठिकाणे वगळावी लागली तर दोन गावातील सहभागी लोकांना काही वेळा उपाशी रहावे लागले.
- यामुळे अभ्यासदौऱ्यांच्या वेळीच लोकांचा उत्साह मावळला आणि अभ्यासदौऱ्याचे मूळ उद्दिष्ट आणि अपेक्षित परिणाम यामध्ये मोठी दरी निर्माण झाली. ही परिस्थिती सर्वेक्षणात समाविष्ट असलेल्या सहापैकी पाच गावांमध्ये जवळजवळ सारख्याच प्रमाणात आढळली.

→ प्रशिक्षणामध्ये तज्ञ व्यक्तीचा सहभाग: पापुस्व समितीसह गावातील समित्या आणि ग्रामसभेला प्रशिक्षण देण्यासाठी, स्वयंसेवी, खाजगी किंवा सार्वजनिक क्षेत्रातील तज्ञांना प्रशिक्षण देण्यासाठी निमंत्रित करण्याची तरतूद आहे. तसेच, सहाय्यकारी संस्थेकडे असणाऱ्या गटामध्ये आय. ई. सी. एक्सपर्ट, जेंडर एक्सपर्ट, कम्युनिटी मोबिलायझेशन एक्सपर्ट अशा विषयवार तज्ञांचीही नेमणूक केली जाते.

- सर्वेक्षणातील सहा गावांपैकी तीन गावांमधील समिती सदस्यांसह गावातील लोकांनी अशी तक्रार केली की सहाय्यकारी संस्थेने गावामध्ये काम करण्यासाठी नेमलेल्या तज्ञांच्या फळीतील व्यक्ती, संस्थेच्या नोकरीवरच टिकल्या नाहीत. यामुळे गावात येऊन काम करणाऱ्या व्यक्ती सातत्याने बदलत राहिल्या. जे नवीन तज्ञ आले त्यांना अनेक वेळा प्रकल्पाची आणि गावाचीही पुरेशी माहिती नसायची. यामुळे या व्यक्ती प्रकल्पाच्या प्रक्रियेबाबत विचारलेल्या शंकांचे समाधान करण्याइतक्या सक्षम नव्हत्याच. तसेच संस्थेव्यतिरिक्त खाजगी/शासकीय तज्ञांना महिलांची व्यवसाय प्रशिक्षणे वगळता इतर विषयांसाठी बोलावले गेले नाही. याचा प्रशिक्षणाच्या दर्जावर बराच परिणाम झाला.

चौकट क्र. ४

ही कन्सेप्ट नोट म्हणजे काय हो ?

या अभ्यासादरम्यान कोकणातील एका गावातील पा.पु.स्व. समितीचे अध्यक्ष 'कन्सेप्ट नोट' या संकल्पनेबाबत अतिशय हैराण झाले होते. मुलाखतीदरम्यान त्यांनी विचारले, ही कन्सेप्ट नोट म्हणजे नेमके काय? त्यांनी जिल्हा परिषदेकडे पाठवलेला गावकृती आराखडा जिल्हा साधन गटाने दोन वेळा नाकारला होता. कारण समितीने सादर केलेल्या आराखड्यामध्ये कन्सेप्ट नोटच नव्हती. तिसऱ्या वेळेस आराखडा सादर केल्यानंतर आराखड्याचे आर्थिक अंदाजपत्रक पुन्हा बनवायला 'टेक्निकल कन्सलटंटने' नकार दिला होता. कारण आराखडा तयार करण्यासाठी दिलेले 'बजेट' केव्हाच संपले होते.

- गावाच्या पाणीपुरवठ्याच्या एकूण गरजेचे मोजमाप: गावाच्या एकूण पाण्याच्या गरजेचे मोजमाप ही ग्रामस्थांसाठी सर्वांथाने नवीन संकल्पना. यामुळे शासनाने दरडोई दर दिवस ४० लिटर ही पाण्याची गरज कोणत्या निकषांच्या आधारे निश्चित केली गेली? ही गरज वास्तवाच्या आधारे निश्चित केली गेली आहे ना? यासारख्या मुद्द्यांवर ग्रामस्थांना स्पष्टता असणे आवश्यक होते. मात्र अशी स्पष्टता गावातील अतिशय मोजक्या लोकांना असल्याचे आढळून आले. यामुळे पाण्याच्या गरजेचे मोजमाप, स्वयंसेवी संस्थेने केलेल्या सामाजिक आर्थिक पहाणीच्या आधारे कसे ठरवण्यात आले याबाबत पापुस्व समिती सदस्यांनी विचार केलेला नाही असे सर्वेक्षणातील साऱ्या गावांमध्ये आढळले आहे.
- प्रकल्पातील समितीच्या जबाबदाऱ्यांबद्दल समज: गावाच्या पाणीपुरवठ्याच्या स्थितीच्या अभ्यासामध्ये सहाय्यकारी संस्थेच्या तुकडीसोबत एकत्रितपणे समिती सदस्यांनी (१) गावातील स्रोतांचे सर्वेक्षण, आणि (२) गावाची पाण्याची गरज, स्रोतांची गरज भागवण्याची क्षमता, पर्यावरणीय, आर्थिक, सामाजिक, तांत्रिक अशा बाबींचा विचार-विश्लेषण करून (३) सर्वोत्कृष्ट स्रोताची निवड करावयाची असते. यासंदर्भात सर्वेक्षणाच्या वेळी विचारलेल्या प्रश्नांना एकाही गावांमधील पापुस्व समितीचे सदस्यच नव्हे तर अध्यक्षही पुरेशी माहिती देऊ शकले नाहीत.

चौकट क्र. ५ : स्रोत बळकटीकरण

नासिक जिल्ह्यातील एका गावामध्ये स्रोत निवडताना स्रोत बळकटीकरणासाठी असलेले 'बजेट' खर्च कसे करायचे याचा विचार गावकृती आराखड्यामध्ये केला गेला नाही. यामुळे स्रोत निश्चित झाल्यानंतर आणि स्रोताचे (विहिरीचे) बांधकाम झाल्यानंतर आता बळकटीकरणाचे पैसे कसे खर्च करायचे हा 'प्रशासकीय' यक्षप्रश्न लोकांना पडला. 'शेजारच्या गावाने जे केले तसेच तुम्हीही करा' असा तांत्रिक उपाय जिल्हा साधन गटाद्वारे सुचवण्यात आला. तदनुसार पापुस्व समितीने गावकृती आराखड्यामध्ये फेरबदल करून विहिरीच्या 'वरच्या अंगाला' असलेल्या एका जुन्या गावतळ्याचा गाळ काढण्याचे काम केले. यामुळे या जुन्याच तळ्याचे 'पाझर' तलावामध्ये 'रुपांतर' झाले आणि या तलावाच्या लाभक्षेत्रात पाण्याचा स्रोत (विहीर) आहे असे दाखवले गेले. यामुळे विहिरीचे पाणी उन्हाळ्यातही मिळेल असे समजून स्रोत बळकट झाला असे मानण्यात आले. या गावाची आजची परिस्थिती तर फारच वेगळी आहे. मूळ ज्या स्रोताचे बांधकाम केले गेले तो स्रोतच आता बदलला असून स्रोताचे बळकटीकरणही 'पाण्यात' गेले आहे.

माहितीचा स्रोत: सर्वेक्षणामध्ये मिळालेली माहिती

- स्रोत निश्चिती आणि बळकटीकरण: प्रकल्पात अपेक्षित असणाऱ्या पर्यावरणीय समजेबाबतही समिती सदस्य आणि पदाधिकारी यांच्यामध्ये पुरेशी जाणीव आढळून आली नाही.
- योजना पूर्ण झाल्यानंतर १५ वर्षे शासन योजनेमध्ये कोणतीही गुंतवणूक करणार नाही याबाबत पदाधिकार्यांमध्ये स्पष्टता सहापैकी पाच गावांमध्ये आढळली.
- परंतु, किमान १५ वर्षे योजना अव्याहतपणे चालावी यादृष्टीने गावातील पाणीपुरवठ्यासाठी निवडलेला स्रोत किती वर्षे पाणी देऊ शकेल?, यासाठी काय करता येईल? अशा शाश्वततेच्या मुद्द्यांबाबत एकाही गावातील सदस्यांमध्ये गांभीर्य आढळले नाही.
- गावकृती आराखडाबद्दलची समज आणि कारवाई: गावकृती आराखड्यामध्ये सहाय्यकारी संस्था, ग्रामस्थ, समित्यांचे सदस्य आणि तांत्रिक सेवा पुरवठादार यांनी अभ्यासाअंती गावातील पाणीपुरवठा योजनेचे निश्चित केले गेलेले तपशील समाविष्ट असतात. यामध्ये लाभार्थीची संख्या, नळकोंडाळे (स्टँडपोस्टस्) आणि वैयक्तिक नळजोडण्यांची संख्या, पाणीपट्टीचा आकार, पाईपलाइन्स आणि साठवण टाकी, मोटार इ. बाबींचे आर्थिक आणि तांत्रिक तपशील ठरतात. याआधारेच १०%

लोकवाट्याची एकूण रक्कम आणि प्रतिकुटुंब रक्कम उरते आणि लोकवाट्याच्या श्रमदानाच्या स्वरूपातील आणि आर्थिक स्वरूपातील रकमेची प्रतिकुटुंब निश्चितीही होते.

सर्वेक्षणातील ज्या तीन गावांमध्ये गावकृती आराखडा तयार झालेला होता अशा तिन्ही गावातील समितीच्या सदस्यांना याबाबतचे तपशील आणि प्रक्रियेबाबत माहिती देता आली नाही, तर अध्यक्ष आणि उपाध्यक्षांनी केवळ लोकवाट्याच्या रकमेचा आकडा सांगता आला.

→ **लोकवाटा:** सर्वेक्षणातील साऱ्याच गावांमधील समिती सदस्यांनी आणि समितीच्या पदाधिकाऱ्यांनी सांगितल्यानुसार, लोकवाटा गोळा करण्यास ग्रामस्थ तयार झाले नाहीत. लोकांनी श्रमदानही जुजबी प्रमाणात केले तर लोकवाट्याची पूर्ण आर्थिक रक्कमही देण्यास नकार दिला. परंतु लोकवाटा भरणे आवश्यक होते. लोकवाट्याची रक्कम बँकेमध्ये जमा न झाल्यास गावकृती आराखड्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी आवश्यक निधी प्राप्त होत नाही. लोकवाटा जमा न होण्याच्या अडचणीवर पुढील उपाय केले गेले.

◦ क्षमताबांधणीसाठी मिळालेल्या निधीतून काही रक्कम वेगळी काढली गेली. ही रक्कम प्रशिक्षण सत्रांमध्ये चहा, नाश्ता, जेवण इ. साठी असणारी आर्थिक तरतूद खर्च झाली असे लेखा-नोंदींमध्ये दाखवून परंतु, प्रत्यक्षात खर्च न करता वेगळी काढली. याकरिता प्रशिक्षणामध्ये काही व्यक्तींनी सहभागी न होता हजेरीपत्रकांवर सहाय्य केल्या तर प्रत्यक्ष सहभागी व्यक्तींनी जेवण घरून बांधून नेले. ही बाब सर्वेक्षणातील तीन गावांमधील मुलाखतींमध्ये सांगितली गेली.

◦ तसेच गाव-कृती-आराखड्याचे आर्थिक अंदाजपत्रक प्रत्याक्षातील रकमेपेक्षा वाढीव रकमेचे सादर केले गेले. याकरिता मोजमापांच्या नोंदीमध्ये फेरफार केले गेले आणि यातून मिळालेली रक्कमही लोकवाट्यामध्ये समाविष्ट करण्यात आली असेही सदस्यांद्वारे सांगण्यात आले. ही बाब सर्वेक्षणातील दोन गावांमधील मुलाखतींमध्ये पुढे आली.

◦ यातून मिळालेली रक्कम ही प्रत्येकाकडून गोळा केलेली रक्कम असल्याच्या पावत्या/व्हाउचर्स सादर केली गेल्याने हा भ्रष्टाचार आहे हे लोकांना तसेच पदाधिकाऱ्यांनाही माहित होते व मान्य होते.

चौकट क्र. ६ : "आम्हाला बजेटच नाही हो" !

सर्वेक्षणातील एका गावातील 'सालेप' समितीच्या सदस्यांनी मुलाखतीच्या वेळेस एक वेगळीच तक्रार केली. सदस्यांच्या म्हणण्यानुसार, पापुस्व समिती, महिला समितीला योजनेमध्ये खर्च करण्यासाठी वेगळे बजेट आहे. आर्थिक व्यवहार, बँकेचे व्यवहार हे समितीचे पदाधिकारी करतात. परंतु, आमच्या समितीला बजेटच नाही हो? मग आम्ही काय काम करणार? इतर समित्याकडे बजेट असल्यामुळे लोक त्यांच्यामागे धावतात, त्यांना स्वच्छतेसाठी संडास बांधायला पैसे मिळतात, आमच्या मागे लोक कसे येणार?

२) सामाजिक लेखापरीक्षण (सालेप) समिती

अ) समितीची स्थापना, सदस्य निवड आणि निर्णयप्रक्रिया:

'सालेप' समितीच्या निवडीसाठी प्रकल्प अंमलबजावणी आराखड्यामध्ये फारशा तपशीलवार निकषांची यादी आढळत नाही. आराखड्यामध्ये केवळ 'सामाजिक जबाबदारीचे भान असणाऱ्या', 'सामाजिक कामात रुची असणाऱ्या' ट 'प्रभावशाली' आणि

'जबाबदार' व्यक्तींची निवड ग्रामसभेने करावी अशा आशयाचा उल्लेख आढळतो. शासनाने तयार केलेल्या 'गावपातळीवरील मार्गदर्शिके'^६ मध्येही आराखड्यामधील मार्गदर्शक सूचनाच भाषांतरित करून दिल्याचे आढळते. परंतु, गावातील नागरिकांव्यतिरिक्त सामाजिक/स्वयंसेवी संस्थांचे पदाधिकारी, शिक्षक, कर्तव्यदक्ष

^६ 'गावपातळीवरील मार्गदर्शिका' आणि 'तांत्रिक मार्गदर्शिका' हे दोन दस्तावेज गावपातळीवरील क्षमताबांधणीसाठी अतिशय महत्त्वाचे मानले गेले आहेत. या दस्तावेजांमध्ये गावपातळीवरील कार्यक्रमाची संपूर्ण रूपरेषा दिली असून तांत्रिक आणि व्यवस्थापकीय प्रक्रियांसाठी आवश्यक तपशील व मार्गदर्शक सूचनाही दिल्या आहेत.

शासकीय अधिकारी अशा घटकांमधूनही 'सालेप' समितीच्या सदस्यपदी निवड होऊ शकते, असे मार्गदर्शिकेमध्ये म्हंटल्याचे आढळते.

वास्तवामध्ये सर्वेक्षित गावांमध्ये या समितीतील सदस्यांची निवडही मार्गदर्शक सूचनांनुसार न करता 'साध्या, सज्जन, गरीब, सरळमार्गी' (म्हणजे खऱ्या अर्थाने 'डिसएम्पावर्ड') या निकषांवर केली गेली. यामुळे ज्यांचे गावामध्ये सामाजिक स्थान नाही आणि अधिकारही नाही अशा व्यक्ती सदस्य बनवल्या गेल्याने प्रकल्पाच्या सामाजिक लेखापरीक्षणाची अवघड कामगिरी हे सदस्य पेलू शकले नाहीत, असे या अभ्यासात सहभागी झालेल्या संस्थेच्या कार्यकर्त्यांनी मुलाखतींदरम्यान सांगितले.

ब) भूमिका निभावण्यासाठी दिलेल्या प्रशिक्षण-कार्यक्रमांचे परिणाम:

● प्रत्यक्षात दिलेले प्रशिक्षण:

सामाजिक लेखापरीक्षण झाले व समितीची तरतूद करून या प्रकल्पाच्या आखणीमध्ये गावस्तरीय प्रक्रियेमध्ये जाबदेयता (अकॉटेबिलिटी) आणण्याचा प्रयत्न खरोखरीच अभिनंदनीय आहे. परंतु, सालेप समितीची भूमिका आणि प्रशिक्षणाच्या संदर्भात प्रकल्पाच्या अंमलबजावणी आराखडयामध्ये तपशीलवार मार्गदर्शक सूचनांचा अभाव आढळतो. गावस्तरीय निर्णयप्रक्रियेमध्ये पारदर्शित्व आणि जाबदेयता यावी यासाठी सालेप समितीला सक्षम करण्याची जबाबदारी सहाय्यकारी संस्था आणि ग्रामपंचायतीवर सोपवण्यात आली आहे.

● प्रशिक्षणाचे परिणाम:

→ सर्वेक्षणामध्ये समाविष्ट असणाऱ्या साऱ्याच गावांमध्ये सालेप समितीच्या कामगिरीबाबत ग्रामस्थांनी तक्रारी केल्या. सालेप समितीचा निर्णयप्रक्रियेवर अतिशय नगण्य प्रभाव असल्याचे सांगितले गेले. समितीच्या सदस्यांना योजनेबद्दल अतिशय अपुरे ज्ञान असून, पापुस्व समितीच्या निर्णयप्रक्रियेमध्ये सालेप समितीचे सदस्य सहभागी होत नाहीत असेही काहींचे म्हणणे होते. गावातील नेतृत्व करण्याची क्षमता नसणाऱ्या व्यक्ती 'सालेप' समितीचे सदस्य म्हणून निवडले गेल्याने सदस्यांना सामाजिक लेखापरीक्षणाच्या कामामध्ये रस निर्माण न झाल्याचेही ग्रामस्थांद्वारे सांगितले गेले.

→ सहापैकी चार गावांमध्ये 'सालेप' समितीच्या सदस्यांना त्यांच्या समितीची भूमिका किंवा अधिकार यांच्याबाबत माहिती असल्याचे आढळले. असे असूनही निर्णयप्रक्रियेच्या तपशीलांपासून सदस्य अतिशय दूर असल्याने ग्रामसभेमध्ये उपस्थित केलेल्या प्रश्नांची ठोस उत्तरे 'सालेप' समितीच्या सदस्य अपयशी ठरतात. व क्वचित होणाऱ्या बैठकीतील अशा प्रश्नांवर प्रश्नोत्तरांमुळे निर्णयप्रक्रिया पारदर्शी होण्याऐवजी गावातील वादांमध्ये भर पडत असल्याचा त्यांचा अनुभव असल्याचे 'सालेप' समितीच्या सदस्यांनी सांगितले. यामुळे योजनेच्या प्रक्रियेपासून दूर रहाणे सर्वांच्याच हिताचे असल्याचे त्यांनी सांगितले.

३) ग्रामपंचायत:

अ) ग्रामपंचायतीमधील निर्णयप्रक्रिया:

ग्रामपंचायतीमधील निर्णयप्रक्रिया प्रत्यक्षामध्ये पाणीपुरवठा समिती आणि महिला विकास समित्यांच्या सदस्यांपेक्षा फार वेगळी नसल्याचेच सहापैकी चार गावांमध्ये आढळून आले. या चारी गावांमध्ये सरपंच आणि सरपंचाच्या 'मर्जीतील' व्यक्तीच समित्यांवर असल्यामुळे, या दोन्ही समित्यांच्या निर्णयप्रक्रियेवर ग्रामपंचायतीच्या अध्यक्ष/उपाध्यक्षांचा प्रभाव आहे. तसेच, यामुळे ग्रामपंचायतीमधील इतर सदस्य आणि सरपंच/उपसरपंच यांनी मिळून निर्णय घेण्याची प्रक्रिया होत नाही असे सांगितले गेले.

ब) भूमिका निभावण्यासाठी दिलेल्या प्रशिक्षण-कार्यक्रमांचे परिणाम

• सहाय्यकारी संस्थेची आणि तांत्रिक सेवा पुरवठादाराची निवड:

तांत्रिक सेवापुरवठादार आणि सहाय्यकारी संस्थांच्या निवडीसाठी जिल्हा साधन गटाने काही संस्था व पुरवठादारांची क्षमता, पूर्वाभूत आणि इतर तांत्रिक निकषांच्या आधारावर एक यादी तयार केली होती. या यादीमध्ये समाविष्ट नसलेल्या संस्थांची निवड करण्याचे स्वातंत्र्य ग्रामपंचायतीस नसते. याशिवाय, ग्रामपंचायतीस संस्थेच्या निवडीमध्ये मदत करण्याची भूमिका जिल्हा साधन गट अपेक्षितपणे निभाऊ शकले नाही असे सांगितले गेले. जिल्हा साधन गटाने तयार केलेल्या यादीतून कोणत्या संस्थेची निवड करायची यामध्ये जिल्हा साधन गटाचा अवाजवी हस्तक्षेप होता. परिणामी, सर्वेक्षणातील नासिक जिल्ह्यातील तिन्ही गावांना जिल्हाबाहेरील (धुळे जिल्ह्यातील) संस्था निवडाव्या लागल्या.

गावपातळीवर कंत्राटदार मुख्यतः दोन वेगवेगळ्या कामांसाठी आवश्यक असतात. 'गाव-कृती-आराखडा' तयार करण्याचे काम 'अभियांत्रिकी सल्लागार संस्थे'मार्फत (इंजिनीअरिंग कन्सल्टंसी) केले जाते. अशा सल्लागार संस्थांच्या निवडीची प्रक्रिया स्वयंसेवी संस्थांच्या निवडप्रक्रियेच्याच धर्तीवर केली जाते. तसेच, प्रत्यक्ष योजनेचे बांधकाम करणे (टाकी, विहीर, पाईपलाईन इ.) यासाठी बांधकाम कंत्राटदारांची निवड केली जाते. निवड मात्र ग्रामपंचायतीमार्फत केली जाते. या दोन्ही कंत्राटदारांच्या निवडीमध्ये जिल्हा साधन गटाने सुचवलेल्या कंत्राटदारांची निवड केली गेल्याचे ग्रामस्थांनी सांगितले. यामुळे, कंत्राटदाराची निवड करताना कोणत्या बाबींची तपासणी करावी, यासाठी काय निकष वापरावेत याबाबतची समज समिती सदस्यांमध्ये आणि ग्रामपंचायत सदस्यांमध्ये निर्माण झाली नाही, असे मुलाखतींच्या दरम्यान सांगितले गेले.

• पेयजलव्यवस्थापनाची जबाबदारी 'पापुस्व' समितीकडे हस्तांतरित करणे:

ग्रामपंचायतीने, पेयजल सुविधा पापुस्व समितीकडे हस्तांतरित करण्यातून गावस्तरावरील विकेंद्रित निर्णयप्रक्रियेला खऱ्या अर्थाने सुरुवात होते. गावपातळीवरील पूर्वीच्या ग्रामपंचायतीच्या केंद्रित निर्णयप्रक्रियेकडून विकेंद्रित निर्णयप्रक्रियेकडे जाता यावे यासाठीच 'पापुस्व' समितीची रचना केली आहे. या विकेंद्रीकरणाबाबत सहा गावांमध्ये पुढील चित्र आढळले.

→ प्रकल्पातील संस्थात्मक रचना अमलात आणणे बंधनकारक असल्याने, वेगळ्या पापुस्व समित्या जरी तयार करण्यात आल्या असल्या तरीही प्रत्यक्षमध्ये ग्रामपंचायतीतील सदस्य किंवा सरपंच/उपसरपंच पापुस्व समितीमध्ये निर्णयप्रक्रियेवर प्रभाव टाकण्याजोग्या पदांवर (अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सचिव, लेखा समितीचे सदस्य) असल्याचे सर्वच गावांमध्ये आढळले आहे. यामुळे, निर्णयप्रक्रिया ग्रामपंचायतीमधील पदाधिकाऱ्यांच्याच हातामध्ये राहिल्याचे निदर्शनास येते. परिणामी, खऱ्या अर्थाने ग्रामपंचायतीच्या पेयजलविषयक जबाबदाऱ्यांचे हस्तांतरण (डिवोल्यूशन ऑफ रिस्पॉन्सिबिलिटीज) 'पापुस्व' समितीकडे झाल्याचे आढळत नाही.

→ सर्वेक्षणात समाविष्ट असलेल्या सर्व गावांमध्ये जलस्वराज्य प्रकल्पातील निर्णयप्रक्रियेवर केवळ थेट प्रभावच नव्हे तर बव्हंशीसाठी निर्णयप्रक्रियाच ग्रामपंचायतीच्या हातात असल्याचे दिसते. वस्तुतः ग्रामपंचायतीने 'पालक संस्थे'च्या भूमिकेतून निर्णयप्रक्रिया 'पापुस्व' समितीकडे सोपवून स्वतःकडे मार्गदर्शन आणि अडचणी सोडवण्यात मदत करण्याची भूमिका घ्यायला हवी. प्रकल्पाच्या मार्गदर्शक सूचनांमध्ये असेच म्हंटले असल्याचे आढळते. परंतु, वास्तवात असे दिसत नाही. यामुळे, एका पालक संस्थेची जबाबदारी ग्रामपंचायत पार पाडते आहे असे ठामपणे म्हणता येत नाही.

• ग्रामसभांचे आयोजन आणि ग्रामसभेतील निर्णयांच्या अंमलबजावणीचे संनियंत्रण:

- सर्वेक्षणामध्ये समाविष्ट असलेल्या गावांपैकी केवळ एकाच गावामध्ये ग्रामसभेची उपस्थिती ७०%हून अधिक असल्याचे मुलाखतीमधून स्पष्ट झाले आहे. उर्वरित पाचही गावांमध्ये ग्रामसभेसाठी आवश्यक असणारी किमान उपस्थिती (कोरम) नसल्याने, नियोजित बैठका तहकूब करून उपस्थित सदस्यच निर्णय घेतात, असे सांगितले गेले. मुलाखतीमध्ये समाविष्ट सर्व गावांतील ग्रामपंचायत सदस्यांनी सरपंच/उपसरपंचांसह ग्रामसभेस मोठी उपस्थिती मिळवण्यास आपली असमर्थता व्यक्त केली.
- तसेच, पापुस्व समितीने घेतलेले निर्णय ग्रामसभेने पारित केल्याशिवाय, म्हणजे तशा आशयाच्या ठरावावर ग्रामसभेच्या दोन तृतीयांश सदस्यांच्या सह्या असल्याशिवाय निर्णयाची अंमलबजावणी पापुस्व समिती अथवा ग्रामपंचायतीस शक्य नाही. ग्रामसभेला लोक उपस्थित रहात नाहीत म्हणून ग्रामपंचायत आणि पापुस्व समितीचे सदस्य ग्रामपंचायतीच्या शिपायाद्वारे घरोघरी जाऊन सह्या आणतात असे सांगितले गेले.
- पंचायत समिती आणि जिल्हा परिषदेची समन्वय:
 - पंचायत समितीशी स्वप्रेरणेने ग्रामपंचायतीने योजनेबाबत संपर्क ठेवल्याचे एकाही गावातून निदर्शनास आले नाही. परंतु, पंचायत समितीमधील राजकीय संबंध मात्र व्यवस्थित टिकून असल्याचे मत ग्रामस्थांनी मुलाखतीच्या दरम्यान सांगितले.
 - जिल्हा परिषदेतील विविध गटांसाठी योजनेच्या अंमलबजावणीबाबत ग्रामपंचायतीने संपर्क ठेवणे आवश्यक असते. या कामासाठी आवश्यक असणारा समन्वय आणि संवाद ठेवण्याची जबाबदारी जिल्हा परिषदेमध्ये असणारे विविध गटच (साधन गट, मूल्यांकन गट, आणि वित्त-व्यवस्थापन गट) पार पाडत असल्याने जि.प.सोबत ग्रामपंचायतीचा समन्वय आणि संपर्क पुरेसा असल्याचे दिसून आले.

चौकट क्र ७. 'हागणदारीमुक्त गाव पुरस्कार' कसा मिळाला ?

पाणी शुद्ध हवे असल्यास गाव स्वच्छ असणे आवश्यक असल्याने, उघड्यावरील शौच, घन कचरा व्यवस्थापन असे उपक्रम राबवले जातात. संत गाडगेबाबा अभियानांतर्गत गावातील कुटुंबांनी स्वश्रमाने किंवा स्वखर्चाने १००% संडास बांधून उघड्यावरील शौच संपूर्ण बंद केल्यास तसेच गावात परिसर-स्वच्छता आणल्यास अशा गावांना 'हागणदारी मुक्त गाव' असा पुरस्कारही दिला जातो. परंतु, सर्वेक्षणामध्ये समाविष्ट झालेल्या एका पुरस्कारप्राप्त गावातील लोक स्वश्रमाने संडास बांधण्यास तयार नव्हते, स्वखर्चाने बांधण्याची आर्थिक कुवतही नव्हती. परंतु लाखभराचा पुरस्कार तर गावाला मिळवायचा होता.

हे गाव १००% आदिवासी गाव असल्याने गेल्या १०-१५ वर्षांमध्ये इंदिरा आवास योजनेअंतर्गत गावातील बहुतांश कुटुंबांना घरे बांधून देण्यात आली होती. योजनेच्या निकषांमध्ये घरांसोबत अर्थातच शौचालयेही. परंतु, ही शौचालये वापरात नव्हती हे वेगळे सांगायला नकोच! कारण इंदिरा आवास योजनेंतर्गत बांधलेल्या या शौचालयांना सेपटी टँक किंवा शोषखड्डे नव्हते आणि पाण्याच्या अडचणीही होत्या. या शौचालयांजवळ शोषखड्डे (टू पिट लॅट्रिन्स) केले जाऊ शकतात हे गावाच्या हुषार ग्रामसेवकास लक्षात आले. त्याने त्याचा 'तज्ञ' सल्ला लोकांना दिला गावकृती आराखड्याचे आर्थिक अंदाजपत्रकातून पैसे वळते करून तसेच प्रशिक्षणाच्या निधीतील चहा नाश्याचे पैसे वाचवून खड्डे (पिट्स) खणण्याची मजुरीही कुटुंबांना दिली जाऊ शकते हेही ग्रामपंचायत आणि पापुस्व समितीस लक्षात आणून दिले. लाखभराच्या पुरस्काराचे अमिष असल्यामुळे लोकांनी हेही केले आणि गाव मूल्यांकनाच्या कालावधीपुरते हागणदारीमुक्तही केले. पुरस्कार मिळाल्यानंतर चारच महिन्यांनी गावकऱ्यांनी पुन्हा उघड्यावर शौचास जाणे सुरू केले आहे. अशा भ्रष्ट मार्गांनी प्रकल्प वा पुरस्कार मिळवले तरी त्यातून गावातील लोकांची मानसिकता बदलत नाही हेच यातून सिद्ध होत नाही काय?

४) ग्रामसभा:

अ) ग्रामसभेची निर्णयप्रक्रिया:

जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या गावस्तरीय निर्णयप्रक्रियेवर ग्रामसभेचा प्रभाव असल्याचे दिसून आलेले नाही. ग्रामसभेसाठी ग्रामस्थ एकत्र येत नाही, योजनेच्या निर्णयप्रक्रियेवर ग्रामस्थांचा विश्वास नाही असे सहापैकी पाच गावांमधून सांगितले गेले. योजनेची माहिती, त्यातील अधिकार यापैकी अनेक बाबतीत समज कमी तसेच ग्रामपंचायत आणि पाणीपुरवठा समितीच्या निर्णयांवर विश्वास नाही असा दुहेरी प्रश्न असल्याचेही काही जणांचे म्हणणे होते. पापुस्व समितीने आणि ग्रामपंचायतीने घेतलेल्या निर्णयांवर विश्वास नाही परंतु त्याबाबत प्रश्न उपस्थित करण्यासाठी ज्ञान, माहिती किंवा राजकीय / आर्थिक ताकद नाही अशा स्थितीमुळे ग्रामसभेला ग्रामस्थ उपस्थित रहात नसल्याचे सहापैकी पाच गावांमध्ये आढळले आहे.

ब) भूमिका निभावण्यासाठी दिलेल्या प्रशिक्षण-कार्यक्रमांचे परिणाम:

● ग्रामीण पाणीपुरवठ्यातील प्रश्नांबद्दलची समज:

ग्रामीण भागातील पेयजलसुविधांच्या विश्लेषणाचे जे निष्कर्ष जागतिक बँक आणि इतर आंतरराष्ट्रीय संस्थांनी केलेल्या अभ्यासातून मांडले गेले, त्याचे स्थानिक संदर्भ या अभ्यासातून लोकांना समजणे आवश्यक होते. कारण, शासनाने हे निष्कर्ष स्वीकारूनच शासनाने पेयजलपुरवठ्याबाबत बदल केलेले आहेत. मात्र सर्वेक्षणातील सर्व गावांमधील ग्रामस्थ याबाबत अनभिज्ञ असल्याचे आढळले.

● गावातील पाणीपुरवठ्याच्या स्थितीच्या अभ्यासामध्ये ग्रामस्थांचा सहभाग:

'गावातील पाणीपुरवठ्याच्या स्थितीचा सहभागी अभ्यास' हा सामाजिक संघटन (कम्युनिटी मोबिलायझेशन) या प्रकल्पाच्या घटकामधील एक महत्त्वाचा उपक्रम. गावातील पाण्याची स्थिती, अडचणी याबाबतची लोकांचे विश्लेषण सहाय्यकारी संस्थांच्या पाठबळाने या अभ्यासातून पुढे यावे हा यामागील उद्देश होता. याबाबतीत सर्वेक्षणातील पाच गावांमधील लोकांना गावातल्या पिण्याच्या पाण्याच्या अडचणी, अडचणींचा इतिहास याची समज व्यवस्थित होती असे आढळले. परंतु, सहाय्यकारी संस्था, पापुस्व समिती, आणि ग्रामपंचायतीने गावातील सर्व लोकांचे अनुभव लक्षात घेऊन विश्लेषण केले नसल्याचे सांगितले गेले.

● सहभागी मूल्यांकन पद्धतीबाबतची समज:

अभ्यासासाठी वापरण्यात आलेल्या सहभागी मूल्यांकनाच्या (पार्टिसिपेटरी अॅप्रेझल) पद्धतीबाबत 'गावातील विहिरी, नदी, नाले, ओढे, आधीच्या पाण्याची टाकी, सरपंचाचे घर इ. बाबी नकाशावर रांगोळीने काढून दाखवणे, म्हणजे नकाशा काढायला शिकणे' अशीच ग्रामस्थांची सर्वसाधारण समज असल्याचे दिसून आले.

● गावातील पाणीस्रोत आणि गावकृती आराखड्याबद्दलची समज:

गावातील पाण्याचे स्रोत, त्यांची पाणीपुरवठ्याची क्षमता आणि या स्रोतांवर (विहिरी, कूपनलिका इ.) गावातील किती कुटुंबे अवलंबून असतात याबाबतची उत्तम माहिती आढळली. परंतु, स्रोतांची निवड कोणत्या निकषांच्या आधारे केली गेली याबाबत सर्वसामान्यांना काहीही माहिती नाही. या सगळ्याचा परिणाम म्हणून गावकृती आराखड्याबद्दलची समिती सदस्यांची समज अपुरी राहिल्याचे दिसले. गावात किती ठिकाणी स्टँडपोस्ट उभारले जाणार?, किती कुटुंबांमार्गे एक स्टँडपोस्ट असेल?, शासनाने दरडोई किती पाणी वापरण्यास परवानगी दिली आहे?, विहिरीला लागलेले पाणी उन्हाळ्यात पुरेल काय?, पाणीपट्टी कशी ठरवणार आहात? साधारण किती पाणीपट्टी बसेल? अशा साध्या-साध्या प्रश्नांची उत्तरे सर्वेक्षणात समाविष्ट असलेल्या एकाही गावातील ग्रामस्थांना देता आली नाहीत.

• प्रशिक्षणांमधील उपस्थिती:

ग्रामसभेसाठी कायदेविषयक प्रशिक्षण, ग्रामसभेचे अधिकार आणि भूमिका, तक्रार निवारण इ. विषयांच्या बाबतीमध्ये आयोजित केलेल्या प्रशिक्षण शिबिरांना अतिशय कमी उपस्थिती असल्याचे सर्वच गावांमधील ग्रामस्थांचे म्हणणे होते. प्रशिक्षण सत्राला सुरुवात झाल्यानंतरच अर्ध्या तासामध्येच 'प्रशिक्षणार्थी' सत्रातून उठून बाहेर निघून जातात. जो दिवस प्रशिक्षणासाठी मुक्रर केलेला असतो त्यादिवशी अपेक्षितांपैकी जवळजवळ ७०% व्यक्ती अनुपस्थित असतात असेही सांगितले गेले. ग्रामपंचायतीने, पापुस्व समित्यांनीही हीच तक्रार केली आणि याचा अर्थ सर्वसाधारणपणे लोकांना योजनेविषयी बांधिलकी वा आपुलकी नाही असेच मत व्यक्त केले गेले.

याबाबत ग्रामस्थांचे म्हणणे मात्र वेगळे होते. अशा प्रशिक्षणाच्या सत्रांमधून लोकांच्या मनातील वास्तव प्रश्नांना त्यांना समजेल अशा भाषेत हात घातला जात नाही. यामुळे लोकांना सारखी भाषणे ऐकण्यामध्ये रस रहात नाही असे सांगितले गेले. याबाबत विचारणा केल्यास सहाय्यकारी संस्थेचे कार्यकर्ते आणि 'पापुस्व' समिती काहीच उत्तर देत नाही असे या अभ्यासात सहभागी झालेल्या संस्थेच्या कार्यकर्त्यांनी सांगितले. संस्थेला आणि 'पापुस्व' समितीला 'नियोजित प्रशिक्षणांच्या आयोजनाबाबतचा अहवाल जिल्हा परिषदेला पाठवल्याशिवाय, जिल्हा परिषद समिती व संस्थेला निधीचा पुढचा हप्ता मिळत नाही असा नियम असल्याने असे घडत असावे असेही सांगितले गेले. यामुळे कागदोपत्री अहवाल आणि उपक्रमांची छायाचित्रे पाठवणे त्यांना बंधनकारक असते असेही काही जणांनी सांगितले.

• निमप्रशिक्षित कार्यकर्त्यांची फळी नाही:

महत्त्वाचे म्हणजे या सगळ्यातून 'पॅराप्रोफेशनल्सची' एक फळी गावस्तरावर / जिल्हास्तरावर निर्माण करण्याचे उद्दिष्ट ठेवण्यात आले होते. अशा निमप्रशिक्षित कार्यकर्त्यांची फळी उभी केल्यामुळे गावातील पाणीपुरवठा यंत्रणेबाबतचे प्रश्न गावामध्येच सुटणे शक्य होईल असे गृहितक मांडण्यात आले होते. तसेच, अशा कार्यकर्त्यांची फळी इतर गावांमधील जलस्वराज्य योजनेच्या अंमलबजावणीमध्येही महत्त्वपूर्ण भूमिका बजावू शकतील असेही मानण्यात आले होते. परंतु याबाबत सर्वेक्षणादरम्यान ग्रामस्थांशी साधलेल्या संवादातून, गावामध्ये उभी केली जाणारी पाणीपुरवठा योजना व्यवस्थित चालण्यासाठी अशा व्यक्ती निवडून त्यांचे प्रशिक्षण करणे हा प्रकल्पाच्या उद्दिष्टांचा एक भाग आहे ही बाब गावामध्ये कुणालाही माहिती नव्हती असे आढळले. अशी फळी निर्माण होण्यासाठी प्रशिक्षण कार्यक्रमच आखले गेले नाहीत असे आढळले.

(५) महिला विकास समिती

अ) समितीच्या कामाचे स्वरूप व जबाबदाऱ्या:

जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये महिला विकास समिती स्वतंत्रपणे स्थापन याद्वारे जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या निर्णयप्रक्रियेमध्ये महिलांचा सहभाग असावा, त्यांच्या विचारांना आणि हव्या असणाऱ्या सोयीसुविधांना प्राधान्य मिळावे यासाठी तरतुदी आहेत. महिला विकास समितीसाठी स्वतंत्र निधीची व्यवस्था केली असून महिला विकास समितीवर गावामध्ये बचत गट स्थापन करणे, तसेच पूर्वीच्या आणि नव्याने स्थापन केलेल्या गटांसाठी आयोजित केल्या जाणाऱ्या एकत्रित उपक्रमांचा समन्वय करणे अशी जबाबदारी आहे. याबरोबरच, मासिक बचत जमा करणे, गटांतर्गत व्यवहारांच्या लेखा नोंदी ठेवणे आणि गटांसाठी व्यवसाय प्रशिक्षणे आयोजित करणे अशीही जबाबदारी महिला विकास समितीवर आहे. याशिवाय, जलस्वराज्य योजनेतील अभ्यासदौरे आणि प्रशिक्षण कार्यक्रमांमध्येही महिलांनी सहभागी होणे अपेक्षित आहे. महिला विकास समितीने 'महिला ग्रामसभेची भूमिका', 'महिलांचे हक्क', यासारख्या विषयांसह योजनेशी संबंधित अन्य विषयांवरही घेतल्या जाणाऱ्या प्रशिक्षणांमध्ये महिलांनी सहभागी व्हावे यासाठी प्रयत्न करणे अपेक्षित आहे.

ब) प्रशिक्षणाचे परिणाम:

- महिला सक्षमीकरणाची स्थितीही जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या इतर घटकाबाबत स्थितीपेक्षा वेगळी नसल्याचे साऱ्याच गावांमध्ये आढळले. महिलांचा सहभाग या प्रकल्पाच्या निर्णयप्रक्रियेमध्ये मोठ्या प्रमाणावर वाढावा, तसेच त्यांचे सक्षमीकरण व्हावे या उद्देशाने आखण्यात आलेला महिला सक्षमीकरणाचा कार्यक्रम पाणीयोजनेच्या निर्णयप्रक्रियेपासून दूर गेल्याचे आढळते. जलस्वराज्यमधील निर्णयप्रक्रियेऐवजी बचत गटांची उभारणी, पुर्नबांधणी आणि गट व्यवसायाभिमुख होण्यासाठी त्यांना शासनाच्या कार्यक्रमांमध्ये जोडून घेणे यावर केंद्रीभूत झालेला आहे. मासिक बचत, बचत गटांमधील कर्जासाठी चालणारे व्यवहार, या व्यवहारांमुळे होणारे वाद, तक्रारी, व्यवसाय प्रशिक्षणे यामुळे महिला विकास समितीचा वेळ आणि सदस्यांची वैचारिक प्रक्रिया जलस्वराज्य प्रकल्पातील निर्णयप्रक्रियेपेक्षात बचत गटांमधील व्यवहारामध्ये जास्त केंद्रित झालेला आढळतो.
- बचत गटांसह, जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये सहभागी होण्यासाठी लागणारा वेळ मात्र महिलांकडे उपलब्ध नसल्याची तक्रार साऱ्याच गावांमधून व्यक्त केली गेली. कौटुंबिक जबाबदाऱ्या, बचत गट किमान सुरु रहावा यासाठी द्यावा लागणारा वेळ यामुळे जलस्वराज्य प्रकल्पामधील निर्णयप्रक्रिया समजून घेणेही शक्य नसल्याचे महिलांचे म्हणणे होते.
- मात्र व्यवसाय प्रशिक्षणातून बचत गटांच्या आवाक्यात नसणाऱ्या व्यवसायाची प्रशिक्षणे दिली जात असल्याने नेमका कोणता व्यवसाय निवडावा याबाबत निर्णय होत नसल्याचे महिला विकास समित्यांद्वारे सांगितले गेले. अनेक वेळा बचत गटातील प्रशिक्षणांचे विषय हे 'आयत्या वेळी ज्या विषयातील तज्ञ उपलब्ध होतो त्याचा विषय प्रशिक्षणासाठी घेणे' अशाच पद्धतीने ठरवले जात असल्याचे सर्वेक्षणातील सर्वच गावांमधील महिलांनी सांगितले. यामुळे यातील महिलांच्या निवडीचे स्वातंत्र्य निघून गेले असल्याची तक्रार महिलांनी केली.
- महत्त्वाचे म्हणजे महिला सक्षमीकरणाबाबत जिल्हा परिषदेशी केलेल्या करारान्वये जोपर्यंत नियोजित प्रशिक्षणे बचत गट पूर्ण करीत नाहीत तोपर्यंत बचत गटांना-महिला सक्षमीकरण समितीला सक्षमीकरणासाठी मंजूर झालेला पुढील हसा (इन्स्टॉलमेंट) मिळत नाही व कर्जही मंजूर होत नाही. यामुळे प्रशिक्षण कार्यक्रमांच्या संख्येचे लक्ष्य (टारगेट - किती प्रशिक्षणे पार पाडली) पूर्ण करणे हेच महिला सक्षमीकरण समिती व इतर समित्यांचे उद्दिष्ट बनले असल्याचे मत व्यक्त केले गेले.



प्रकरण चार: निष्कर्ष आणि धडे

विकेंद्रीकरण ही संकल्पना मध्यवर्ती ठेवून पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रामध्ये धोरणात्मक पातळीवर झालेल्या फेरबदलांची अंमलबजावणी जसजशी पुढे जाईल तसतसे ग्रामस्तरावर क्षमताबांधणीची गरज वाढत जाईल हे प्रकरण दोन मध्ये मांडलेल्या मुद्द्यांवरून स्पष्ट दिसते. गेल्या काही दशकातील शासकीय योजनांचा आढावा घेतल्यास 'क्षमताबांधणी' हा अनेक शासकीय योजनांचा एक भाग बनत चालल्याचेही निदर्शनास येते. म्हणूनच, क्षमताबांधणीचे हे उपक्रम कसे विकसित झाले? आणि हे उपक्रम राबवताना पाळावयाची सूत्रे कोणती? यासारख्या प्रश्नांची सखोल माहिती अंमलबजावणी यंत्रणेला क्षमताबांधणीचे उपक्रम राबविण्यापूर्वी असणे आवश्यक आहे. तसेच, क्षमताबांधणीच्या विविध उपक्रमांचे महत्त्व लक्षात घेतल्यास अशा उपक्रमांचे स्वतंत्रपणे मूल्यांकन होणेही आवश्यक वाटते.

परंतु, क्षमताबांधणीच्या घटकांचे स्वतंत्रपणे मूल्यांकन करण्यासाठी आज कोणतीच प्रमाणित (स्टॅंडर्ड) चौकट उपलब्ध नाही. तसेच क्षमताबांधणी या संकल्पनेस 'सशक्तीकरण', 'सक्षमीकरण' तसेच इंग्रजीमध्ये 'एम्पावरमेंट', असेही शब्द पर्याय म्हणून वापरले जातात. अनेक वेळा शासकीय पातळीवर 'क्षमता' हा शब्द सोयीसुविधांची उपलब्धता अशा अर्थानेही वापरला जातो, म्हणूनच क्षमताबांधणीच्या घटकामध्ये व्हिडिओ-कॉन्फरन्सिंग सुविधा उपलब्ध करणे, किंवा वायरलेस सुविधा उपलब्ध करणे असेही उपक्रम समाविष्ट असल्याचे दिसते. जलस्वराज्य प्रकल्पामध्येही, ग्रामपंचायतीच्या क्षमताबांधणीच्या पहिल्या टप्प्यामध्ये 'ग्रामपंचायतीच्या कार्यालयामध्ये खुर्च्या, टेबल्स, दूरचित्रवाणी संच, डि.व्ही.डी. अशी सुविधा उपलब्ध करून देण्याची तरतूद आहे.

अविकसित आणि विकसनशील देशांमधील वेगवेगळ्या मा-शि-सं कार्यक्रमांच्या मूल्यांकनानंतर जागतिक आरोग्य संघटनेने प्रसिद्ध केलेल्या "आय. ई. सी. लेसनस फ्रॉम द पास्ट, पर्सपेक्टिव्हज फॉर द फ्यूचर" या दस्तावेजात मा-शि-सं बाबत काही महत्त्वपूर्ण निष्कर्ष मांडले आहेत. मूल्यांकनासाठीच्या एका प्रमाणित चौकटीच्या अभावी, जलस्वराज्य प्रकल्पामधील माहिती-शिक्षण-संवाद या घटकाचे मूल्यांकन करण्यासाठी जागतिक आरोग्य संघटनेने प्रसारित केलेल्या (निष्कर्षवजा) मार्गदर्शक सूचनांचा या प्रकरणातील मांडणीसाठी आधार घेण्यात आला आहे. या अहवालाच्या तिसऱ्या प्रकरणामध्ये मांडलेल्या, सहा गावांमधील माहिती आणि निरीक्षणांच्या आधारे समोर येणारे माशिसं या घटकासंबंधातील वास्तव, जागतिक आरोग्य संघटनेने मांडलेले निष्कर्षांशी⁹ पडताळून पुढील विवेचन केले आहे.

भाग १: मा-शि-सं राबवण्यासाठीच्या मार्गदर्शक सूचना आणि जलस्वराज्य

१. कुणीही व्यक्ती किंवा समूह, दीर्घ पल्ल्याचा बदल घडवणारा महत्त्वाचा निर्णय (जलस्वराज्यच्या संदर्भात: योजनेची देखभाल-दुरुस्ती) सल्लामसलतीशिवाय घेत नाही. असा निर्णय लक्षित समूहांना घेता यावा यासाठी त्यांना माशिसंद्वारे पाठबळ पुरवणे आवश्यक आहे. असे पाठबळ पुरवताना, लक्षित समूहास प्रभावित करू शकणाऱ्या समाजघटकांना उद्युक्त करणे आवश्यक आहे.

वरील मार्गदर्शक सूचनेचा सर्वेक्षणातील सहा गावांमधील मिळालेल्या माहितीच्या संदर्भात विचार केल्यास पुढील बाबी निदर्शनास येतात.

- अनेक गावांमध्ये असे आढळले की, ग्रामस्थांची निर्णयप्रक्रिया स्थानिक नेतृत्वाने प्रभावित होतेच असे नाही. तसेच, वाडी, कुटुंबांचे गट अशा पातळीवरील निर्णयप्रक्रिया अनेक वेळा गावाबाहेरील व्यक्ती, संस्था, धार्मिक संस्था, इ. घटकांमुळे प्रभावित होत असल्याचेही दिसते.

⁹ जागतिक आरोग्य संघटनेने, संदर्भीय दस्तावेजामध्ये माशिसंसंबंधी अनेक वेगवेगळ्या अंगांनी निष्कर्ष मांडले आहेत. यापैकी, या प्रकरणाच्या मांडणीसाठी 'मा-शि-सं कार्यक्रमांची आखणी', 'अंमलबजावणी' व 'त्यामागील नीती (स्ट्रॅटेजी)' या केवळ तीन अंगांनी मांडलेल्या निष्कर्षांपैकी काही महत्त्वाचे निष्कर्ष निवडले आहेत. या निवडीमध्ये मा-शि-सं साठी वापरावयाचे तंत्रज्ञान आणि मा-शि-सं कार्यक्रमांच्या अंमलबजावणीसाठी मनुष्यबळ उभे करण्याबाबतच्या निष्कर्ष वरील विश्लेषणासाठी विचारात घेतलेले नाहीत.

सर्वेक्षणातील एका गावामध्ये गावातील सामुहिक निर्णयप्रक्रियेवर प्रभाव पाडणाऱ्या गावाबाहेरील घटकांपर्यंत पोचून निर्णयप्रक्रियेस पाठबळ पुरवण्याचा प्रयत्न सहाय्यकारी संस्था आणि जिल्हा साधन गटातर्फे केला गेला. परिणामी, तेथील निर्णयप्रक्रियेचे स्वरूप सामुहिक असल्याचे आढळले आहे. उर्वरित पाच गावांमधील जलस्वराज्यबाबतचे निर्णय सामुहिक असल्याचे आढळलेले नाही. यामागे 'ग्रामस्थांच्या निर्णयप्रक्रियेवर प्रभाव असणाऱ्या घटकांपर्यंत पोचण्याचा पुरेसा प्रयत्नच केला गेला नसल्याने बव्हंशी सारी निर्णयप्रक्रिया स्थानिक राजकीय नेतृत्वाच्या हाती राहिली' हेच कारण पुढे आले.

- सहाय्यकारी संस्था, हाही समाजाच्या निर्णयप्रक्रियेवर सकारात्मक परिणाम करणारा एक महत्त्वाचा घटक. परंतु, निर्णयप्रक्रियेवर प्रभाव टाकण्याइतके स्थान व मान्यता संबंधित गावांमध्ये मिळवण्यासाठी स्वयंसेवी संस्थांना काही काळ सातत्याने संबंधित गावांमध्ये काम करणे आवश्यक आहे, असे ग्रामस्थांचे म्हणणे होते. या सहा गावांमध्ये निवडल्या गेलेल्या संस्थांपैकी, पाच गावांमध्ये या संस्थांनी जलस्वराज्य प्रकल्पाद्वारेच कामास सुरुवात केली होती. यामुळे, संस्थेचा गावातील निर्णयप्रक्रियेवर फारसा प्रभाव नाही असेच मत ग्रामस्थ आणि अभ्यासामध्ये सहभागी संस्थांच्या मुलाखतींमधून व्यक्त झाले.

सहाय्यकारी संस्थांच्या निवडीची प्रक्रियाही बऱ्याच अंशी वरील परिणामांना कारणीभूत ठरली असे स्वयंसेवी संस्थांद्वारे सांगितले गेले. अभ्यासात सहभागी झालेल्या संस्थांची यासंदर्भातील निरीक्षणे पुढीलप्रमाणे होती.

माहिती-शिक्षण-संवादाचा (आय ई सी) उगम

माहिती-शिक्षण-संवाद (माशिसं) संकल्पना मुळात आरोग्यक्षेत्रातून पुढे आली. आरोग्य सुदृढ रहावे यासाठी घ्यावयाची काळजी आणि यासाठी केल्या जाणाऱ्या प्राथमिक व प्रतिबंधात्मक उपाययोजना (प्राथमरी अँड प्रिव्हेंटिव्ह हेल्थ केअर) तसेच प्रजनन-आरोग्य (रिप्रॉडक्टिव्ह हेल्थ) याबाबत समाजामध्ये जनजागृती करण्याच्या उद्देशाने हाती घेतलेल्या उपक्रमांमधून ही संकल्पना विकसित होत गेली. 'समाजाचे आरोग्य सुदृढ राखण्यासाठी व्यक्तिगत तसेच सामुहिक पातळीवरील रुढी, परंपरा, श्रद्धा-समज, आणि व्यक्तिगत स्वभाव, दृष्टिकोन आणि वागणूकीमध्ये बदल घडवणे या बाबींशी मा-शि-सं संबंधित आहे' अशी सर्वसाधारण समज आरोग्यक्षेत्रामध्ये आढळते. यानुसार 'एका लक्ष्यित (टारगेटेड) लोकसमुहाची, पूर्वनियोजित कालावधीमध्ये एखाद्या विशिष्ट प्रश्नाबाबत/ मुद्द्याबाबतची वागणूक बदलण्यासाठी अमलात आणला जाणारा दृष्टिकोन' अशी मा-शि-सं ची व्याख्या केली जाते. हा दृष्टिकोन आंतर-विद्याशाखीय आणि लोकाभिमुख आहे असेही म्हंटले जाते. मा-शि-सं चे उपक्रम, एखाद्या विशिष्ट विषयातील प्रकल्पाच्या नियोजन, अंमलबजावणी, देखरेख आणि मूल्यांकन अशा चारी टप्प्यांसाठी अमलात आणता येतात. मा-शि-सं आधारित उपक्रम जर काळजीपूर्वक अमलात आणले तर व्यक्तिगत आणि सामुहिक स्तरावर आरोग्याची काळजी आणि प्रतिबंधात्मक उपाय याबाबत सकारात्मक बदल घडवणे शक्य होते असे आरोग्यक्षेत्रामध्ये मानले जाते. ही बदलाची प्रक्रिया घडवताना, लोकशिक्षण आणि लोकांशी संवाद साधण्याच्या उपक्रमांमध्ये वापरल्या जाणाऱ्या विविध पद्धती आणि साधने व वापरले जाणारे तंत्रज्ञान ही मा-शि-सं ची आयुधे असे म्हणता येईल.

- सहाय्यकारी संस्थांची निवड करण्यासाठी अमलात आणले जाणारे निकष अतिशय कमकुवत होते. केवळ ज्या संस्थांकडे तांत्रिक मनुष्यबळ उपलब्ध आहे त्याच संस्था या कामासाठी पात्र ठरू शकतील हा निकषच संस्था निवडताना निर्णायक ठरला असावा. म्हणजेच 'स्त्रियांचे प्रश्न, सामाजिक संघटन, मा-शि-सं, लेखापरीक्षण या विषयांचे तज्ञ संस्थेमध्ये असणे' यासारखे इतर निकष केवळ कागदावरच राहिले.
- संस्थांच्या निवडीमध्ये मोठ्या प्रमाणावर राजकीय हस्तक्षेप झाल्याचेही सांगितले गेले. वस्तुतः 'लाभार्थी गावांमध्ये काम करण्याचा पूर्वानुभव' हा खरेतर सगळ्यात महत्त्वाचा निकष निवडीच्या प्रक्रियेमध्ये असायला हवा होता. असा पूर्वानुभव असणाऱ्या संस्था प्रत्येक ठिकाणी, गावस्तरावर उपलब्ध होणार नसल्या तरीही जिल्हा पातळीवर नक्कीच उपलब्ध होऊ शकल्या असत्या. परंतु, धुळे जिल्ह्यातील संस्थेची निवड नासिक जिल्ह्यातील

या गावांसाठी करण्यात आली. यामुळे, या सहायकारी संस्था ग्रामस्तरीय निर्णयप्रक्रियेवर प्रभाव टाकण्यास अपुऱ्या पडल्या.

२. लोकांमध्ये चर्चा घडवून आणण्यासाठी प्रसारमाध्यमे हे एक उपयुक्त माध्यम आहे. परंतु, चर्चा घडवण्यासाठी प्रसारमाध्यमांद्वारे उपस्थित केलेल्या मुद्द्यांबाबत लक्षित समुहांशी वैयक्तिक आणि सामूहिक (गट) पातळीवरचा संवादही हवा. लोकांना प्रतिक्रिया देण्यासाठी पुरेसा अवकाश (स्पेस) असायला हवी.

• प्रसारमाध्यमांचा वापर जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये मोठ्या प्रमाणावर करण्यात आला असे दिसते. तसेच मा-शि-सं च्या जनजागृतीच्या उपक्रमांमध्ये भितीचित्रे, माहितीपत्रके अशा प्रिंट मिडीया आणि माहितीपट, चित्रपट यासारखा इलेक्ट्रॉनिक मिडीया असा दोन्हीचा वापर करण्यात आला. परंतु, याद्वारे प्रसारित केलेल्या माहितीचा उपयोग करून सामूहिक स्तरावर साधलेला संवाद परिणामकारक ठरलेला दिसत नाही, सहा गावांमधील 'प्रशिक्षणामधील कमी उपस्थिती', 'प्रशिक्षणाच्या निधीतून जमा केलेला लोकवाटा' यासारख्या घटनांच्या आधारे हा निष्कर्ष काढता येतो. तसेच, व्यक्तिगत पातळीवर संवाद साधला गेल्याचे उदाहरण एकाही गावातून मांडलेले नाही.

• मा-शि-सं च्या मूल्यांकनासाठी प्रकल्पाच्या अंमलबजावणी आराखड्यामध्ये एक प्रश्नावली दिली आहे. या प्रश्नावलीमध्ये केवळ संख्यात्मक माहिती गोळा करण्याच्या दृष्टिने प्रश्न विचारण्यात आले आहेत. उदा. किती भितीचित्रे छापण्यात व वाटण्यात आली? किती पथनाटये करण्यात आली, किती ठिकाणी? भितीफलकांची संख्या, प्रभातफेऱ्यांची संख्या, बातम्यांच्या कात्रणांची संख्या, खेळ-स्पर्धा व इतर शालेय कार्यक्रमांची संख्या, टी.व्ही. आणि रेडिओवरून प्रसारित झालेल्या कार्यक्रमांची व घोषणांची संख्या, माशिसं च्या गावपातळीवरील कार्यक्रमांमधील सहभागींची संख्या, हे प्रश्न विचारण्यात आलेले आहेत.

परंतु, या अशा कार्यक्रमांच्या निव्वळ संख्यात्मक आकडेवारी जाणून घेऊन, अपेक्षित असलेला गुणात्मक परिणाम कसा मोजता येईल, याचा मूल्यांकनामध्ये विचारच झालेला दिसत नाही. याचे उदाहरण द्यायचे झाल्यास, ग्रामपंचायतीला 'क्षमताबांधणी' च्या विविध उपक्रमांसाठी दिलेले 'टेलिव्हिजन सेट्स' आणि 'डी.व्ही.डी. प्लेयर्स' चा वापर गावातल्या वेगवेगळ्या वयोगटातील लोकांच्या मागणीनुसार (वृद्धांसाठी धार्मिक, तरुणांसाठी 'अॅक्शन पॅकड') चित्रपट पहाण्यासाठीच होतो असे सहापैकी चार गावांमध्ये सर्वेक्षणाच्या वेळी आढळले आहे. यातूनच मूल्यांकन पध्दतीचे अपयश अधोरेखित होते.

• सर्वेक्षणात सहभागी झालेल्या संस्थांच्या मते, गुणात्मक बाबी मूल्यांकनामध्ये गृहित न धरल्याने मूल्यांकनाचा दबाव सहाय्यकारी संस्थांवर निर्माण होऊ शकलेला नाही. परिणामी, काही अपवाद वगळता बहुतांश संस्थांनी कागदपत्रांची पूर्तता करून कामे पूर्ण केल्याचे दाखवून दिले. करारानुसार, ज्या उपक्रमांच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी संस्थांवर असते असे उपक्रम पूर्ण झाल्याचे अहवाल सादर केले की पुढील उपक्रमांसाठीचा धनादेश ग्रामपंचायत जारी करते. 'संख्यात्मक अहवाल' हेच काम पूर्ण झाल्याचे निदर्शक मानल्याने अपेक्षित परिणाम मिळाले नाही.

३. लोकांनी ज्या बाबी शिकायच्या आहेत, त्या शिकल्यानंतर त्या बाबी लगेचच अमलात आणण्याची संधी त्यांना दिल्यास शिकण्याची प्रक्रिया अधिक परिणामकारक होते. तसेच अपेक्षित काम केल्यास त्याचा गौरव होणे आणि असे काम करू न शकल्यास त्यातील चुका सुधारण्यासाठी मदत आणि मार्गदर्शन मिळणे या प्रक्रियाही शिकण्याच्या प्रक्रियेशी जोडून असायला हव्यात.

• जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या आरेखनामध्ये (डिझाईन) वरील मुद्दा चांगल्याप्रकारे हाताळला गेल्याचे दिसते. मार्गदर्शक सूचनांमध्ये 'ग्रामस्थ आणि ग्रामपातळीवरील समित्यांना योजनेच्या अंमलबजावणीच्या प्रत्येक टप्प्यावर, जबाबदारी पार पाडण्याच्या आधी प्रशिक्षण दिले जावे' असे नोंदवले आहे. यामुळे दिलेल्या

प्रशिक्षणाचा लगेचच वापर करण्याची संधी उपलब्ध होते. तसेच ज्या लाभार्थी गावांमध्ये तुलनेने चांगले काम झाले अशा ग्रामपंचायतींना पारितोषिकेही देण्यात येतात, म्हणजेच त्यांच्या कामाचा गौरवही केला जातो.

परंतु, प्रकरण तीनमध्ये नोंदवल्यानुसार, प्रशिक्षणाची गुणवत्ता अपेक्षेनुसार नसल्याने मार्गदर्शक सूचनांनुसार प्रशिक्षणे पूर्ण केली गेली तरी अपेक्षित परिणाम मिळालेला नाही. तसेच, अपेक्षित कामगिरी करू न शकलेल्या गावांकडे त्यांच्या कामातील त्रुटी सुधारण्यासाठी पुरेसे पाठबळ पुरवण्याच्या दृष्टीने कारवाई केली गेली नाही असेच मत सर्वेक्षणात सहभागी संस्थांनी व्यक्त केले.

४. मा-शि-संचा कार्यक्रम राबवताना लक्षित समुहांचे विश्लेषण करून त्यांच्या प्रकारांनुसार त्यांच्यासाठी वेगवेगळी माहिती, ज्ञान आणि संदेश (मेसेज) असणारे कार्यक्रम तयार करायला हवेत. समाजाची संरचना (स्ट्रक्चर), त्यातील वैविध्य आणि गुंतागुंत लक्षात घेऊन आखले तरच आणि असे कार्यक्रम यशस्वी होऊ शकतात. अशा कार्यक्रमांच्या आखणीमध्ये स्थानिक समाजाच्या संस्कृती-परंपरांचा समावेश व्हायला हवा.

मा-शि-संचे कार्यक्रम राबवताना, जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये लक्षित समुहांचे विश्लेषण करावे यासाठी राज्य तसेच जिल्हा पातळीवर स्वतंत्र यंत्रणा उभी केली गेली. या यंत्रणेद्वारे असे विश्लेषण आणि त्या अनुरूप कार्यक्रमांची आखणी करणे अपेक्षित होते. यापैकी शासनासोबत सध्या काम करीत असणाऱ्या क्षमताबांधणी संघाच्या (केपेबिलिटी बिल्डिंग कन्सॉर्शियम) सदस्यांच्या मुलाखतींमधून पुढील बाबी मांडल्या गेल्या.

- लक्षित समुहांचे सखोल विश्लेषण पुरेशा प्रमाणात झालेले नाही. लक्षित समुहांमधील (योजनेचे संभाव्य लाभार्थी-ग्रामस्थ) वेगवेगळे गट, त्यांची सामाजिक-राजकीय आणि आर्थिक पार्श्वभूमी, निर्णय घेण्याची त्यांची पद्धती, भाषा आणि संवाद साधण्याची इतर माध्यमे इ. बाबींचे माशिसंच्या दृष्टीने सखोल विश्लेषण करता येणे शक्य होते. परंतु, असे विश्लेषण झाल्याचे आढळत नाही. यामुळे, प्रशिक्षणासाठी तयार केल्या गेलेल्या मार्गदर्शिकांचा दर्जाही अतिशय निम्न राहिला आहे.
- प्रकल्पातील तरतुदींनुसार सहाय्यकारी संस्थेकडील गावात काम करणाऱ्या तुकडीमध्ये विविध विषयातील 'तज्ञ' असणे आवश्यक होते. लक्षित समुहांचे विश्लेषण करणे, त्यांच्यासाठी प्रशिक्षण कार्यक्रमांची आखणी करणे आणि ते कार्यक्रम राबवणे याची जबाबदारी या संस्थांवर होती. परंतु, अशा तज्ञ व्यक्ती प्रकल्पाचा संपूर्ण कालावधी पूर्ण होण्याच्या आत संस्थेतील नोकरी सोडून गेल्या. यामुळे, सातत्याने नवनवीन 'तज्ञ' शोधून सहाय्यकारी संस्थेमध्ये त्यांची भरती (रिक्रुटमेंट) करणे व त्यांना कामासाठी आवश्यक प्रशिक्षण देणे या कामात सहाय्यकारी संस्था अडकून राहिल्या. परिणामी अशा तज्ञ व्यक्ती त्यांच्या जबाबदाऱ्या पार पाडू शकल्या नाहीत.
- ५. कोणतीही मोहीम ही संबंधित लोक/समाजसमुहातील विविध घटकांपर्यंत वेगवेगळे संदेश घेऊन पोचली नाही तर प्रभावहीन ठरते. तसेच, वेगवेगळ्या प्रकारच्या माहितीशी जोडलेले एकाहून जास्त संदेश असतील तर असे कार्यक्रम टप्प्याटप्प्याने राबवायला हवेत. यामुळे एकाच वेळी मोठ्या प्रमाणावर होणारा माहितीचा मारा टाळला जाऊन शिकण्या-समजण्याची प्रक्रिया अधिक सुलभ होते.

नियोजित टप्प्यांनुसार^६ जलस्वराज्य प्रकल्पाची अंमलबजावणी सहापैकी एकाही गावामध्ये झालेली नाही हे सर्वेक्षणात सहभागी संस्था व समित्यांच्या मुलाखतींमधून समोर आले आहे. याची काही उदाहरणे पुढीलप्रमाणे,

^६ प्रकल्पाच्या आरेखनामध्ये (डिझाइन) गावस्तरीय अंमलबजावणीचे पुढील पाच टप्पे केले आहेत. (कंसात प्रत्येक टप्प्यातील महत्वाचे उपक्रम)
(१) माशिसं आणि समुदाय संघटन (जाणीवजागृती, सामाजिक आर्थिक पाहणी, पी.आर.ए., 'पापुस्व', 'सालेप' समित्यांची स्थापना व प्रशिक्षणे)
(२) योजनेचे नियोजन (गाव-कृती-आराखडयाबाबत प्रशिक्षणे, तांत्रिक सर्वेक्षण, आराखडा तयार करणे, महिला समितीची स्थापना व प्रशिक्षणे)
(३) आराखड्याची तपासणी आणि मंजूरी (आराखडयाच्या दस्तावेजांचे आणि प्रत्यक्ष जागेवरील जिल्हास्तरीय यंत्रणांद्वारे मूल्यांकन व मंजूरी)
(४) आराखडयाची अंमलबजावणी (समित्यांची खरेदी व साहित्य जमवाजमव बाबत प्रशिक्षणे, अंमलबजावणी, सामाजिक लेखापरिक्षण इ.)
(५) देखभाल-दुरुस्ती व योजनेचे हस्तांतरण (देखभाल दुरुस्तीबाबतची प्रशिक्षणे, सामाजिक लेखापरिक्षण, तंटे असल्यास सोडवणे, हस्तांतरण)

१. सर्वेक्षणामधील दोन गावामध्ये नियोजनानुसार दुसऱ्या टप्प्यामध्ये (तळटीप पहावी) महिलांची प्रशिक्षणे पूर्ण होणे आवश्यक होते. परंतु गावातील योजनेच्या अंमलबजावणीस (चवथा टप्पा) सुरुवात झाली तरीही प्रशिक्षणे पूर्ण झालेली नव्हती. परिणामी अंमलबजावणीमध्ये महिलांचा नगण्य सहभाग होता.
२. सर्वेक्षणातील नासिक जिल्ह्यातील एका गावामध्ये गावकृती आराखड्याच्या अंमलबजावणीला सुरुवात झाली तरीही अंमलबजावणी विषयक प्रशिक्षणे, व त्याआधीची गाव-कृती-आराखड्याविषयीची प्रशिक्षणे पूर्ण झालेली नव्हती. परिणामी कंत्राटदाराशी समन्वय साधणे, सामाजिक लेखापरिक्षण करणे अशा बाबींमध्ये समित्यांना अडचणी येत होत्या. कंत्राटदाराने गैरव्यवहाराद्वारे पैसे मागण्याचा प्रयत्न केल्याने व त्यावर समितीस पर्यायी उपाय शोधता न आल्याने अंमलबजावणीतील अनेक कामे रखडली होती.

या संदर्भातील संस्थासदस्यांच्या मुलाखतींमधून समोर आलेली कारणे पुढीलप्रमाणे —

- गावामध्ये योजना केवळ दीड वर्षात रावबणे आणि अपेक्षित लक्ष्य (टारगेट) वेळेत पूर्ण करणे अपेक्षेच्यामुळे आलेल्या दबावाखाली अनेक वेळा मा-शि-सं च्या मोहिमांमधील कार्यक्रम आणि वेगवेगळ्या विषयांवरील प्रशिक्षणे अतिशय कमी कालावधीमध्ये लागोपाठ घेतली गेली व अजूनही जात आहेत. लोकांची शेतीची कामे, स्थलांतर यासारख्या बाबींचाही प्रशिक्षणांमधील उपस्थितीवर प्रतिकूल परिणाम झाला.
- हे कार्यक्रम सहाय्यकारी संस्थांनी आणि अंमलबजावणी करणाऱ्या यंत्रणांनी 'नियोजित वेळेत' संपवले नसते तर पुढील पैसेही (इन्स्टॉलमेंट) मिळणे अडचणीचे झाले असते, हे ही एक महत्त्वाचे कारण. यामुळे गावातील सर्वसाधारण व्यक्तीची माहिती समजून घेण्याची आणि मिळालेल्या माहितीचा वापर करण्याची कुवत जोखली गेली नाही व त्यानुसार कार्यक्रमांचे नियोजन आणि अंमलबजावणीही होऊ शकली नाही. मधूनच मोठ्या प्रमाणावर माहितीचा मारा केला गेला आणि त्यानंतरच्या बऱ्याच मोठ्या कालावधीमध्ये लोकांशी संपर्कही ठेवला नाही. यामुळे प्रशिक्षणाची गती आणि संपर्क आणि संवादातील सातत्य यामध्ये सुसूत्रता ठेवता आली नाही.
- ६. *मा-शि-संचे कार्यक्रम हे तज्ञ व्यक्तींद्वारे अमलात आणले गेले तरच यशस्वी ठरतात, असे निरीक्षण आहे. माशिसचे कार्यक्रम राववण्यासाठी प्रशिक्षित मनुष्यबळाची आवश्यकता आहे. प्रशिक्षणे ही अभ्यासक्रमावर आधारित असणे आवश्यक आहे.*

प्रकल्पातील क्षमताबांधणीच्या घटकाकडे पाहिले तर असे दिसते की वरीलपैकी काही मुद्द्यांचा क्षमताबांधणीच्या घटकाची रचना करताना निश्चितपणे विचार केला गेला. क्षमताबांधणीसाठी स्वतंत्र यंत्रणा हे याचे निदर्शक मानता येईल परंतु, क्षमताबांधणी संघांतील तज्ञांनी व्यक्त केलेल्या मतानुसार —

- खाजगी आणि स्वयंसेवी क्षेत्रातून पुरेशा प्रमाणात तज्ञ व्यक्तींची उपलब्धता होऊ शकली नाही. सहाय्यकारी संस्थांनी तसेच जिल्हा साधन गटांमध्ये कंत्राटी तत्वावर नेमलेल्या विविध विषयातील तज्ञ व्यक्तींना, 'तज्ञांकडे' सर्वसाधारणपणे असणारा अपेक्षित अनुभव किंवा अपेक्षित क्षमता प्रत्यक्षात नव्हत्या, आणि त्यांच्या नेमणुकांसाठी पुरेशी नियमावली किंवा त्यांच्या क्षमतांच्या चाचपणीची पद्धतही प्रमाणित केली गेली नाही.
- राज्यस्तरीय यंत्रणेने दिलेल्या प्रशिक्षणांचा आणि मार्गदर्शनाचाही उपयोग या तज्ञ व्यक्ती करण्यास असमर्थ असल्याचे निदर्शनास आले आहे. यामुळेच, क्षमताबांधणीच्या उपक्रमांचा अपेक्षित परिणाम गावपातळीवर निर्माण करणे अवघड बनले.
- ७. *लोक हे केंद्रस्थानी ठेऊन आखण्यात आलेले कार्यक्रम दीर्घकाळ राववल्यासच मा-शि-संचे उपक्रम अपेक्षित परिणामांपर्यंत (बदलाच्या दिशेने) पोचू शकतील. कोणताही बदल घडवणे ही मुळातच एक दीर्घकालीन प्रक्रिया आहे.*

- जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये प्रत्यक्ष लाभार्थी गावामध्ये योजना उभारण्याचा कालावधी केवळ अठरा महिन्यांचा (दीड वर्षाचा) आहे. प्रकल्पाचे सर्व टप्पे, अर्थात प्रकल्पाची सुरुवात, सामाजिक संघटन-प्रकल्पाचे नियोजन, अंमलबजावणी आणि योजनेचे स्थानिक समित्यांकडे हस्तांतर— हे सारे टप्पे अवघ्या दीड वर्षांच्या कालावधीमध्ये राबवण्याचा पद्धतशीर प्रयत्न करता येणे व ते प्रयत्न यशस्वी होणे हे मुळातच अशक्य आहे.
- प्रकल्पाचे समर्थन करण्यासाठी मांडलेल्या विश्लेषणामध्ये ग्रामस्थांना किंवा लाभार्थींना शासकीय योजनांचा तटस्थपणे लाभ घेणारे घटक (पॅसिव्ह रेसिपियंट्स) असे संबोधले आहे. प्रकल्पात मांडल्यानुसार, अशी 'पॅसिव्ह' मानसिकता असणाऱ्या ग्रामीण जनतेच्या वैचारिक प्रक्रियेमध्ये महत्त्वपूर्ण बदल घडवणे (त्यांना 'ॲक्टिव्ह' करणे) हे केवळ अठरा महिन्यांमध्ये कसे शक्य आहे? प्रकल्पाने असा थेट दावा जरी कुठेही केलेला नसला तरीही प्रकल्पातील धोरणानुसार योजनेची मालकी, देखभाल आणि दुरुस्तीची संपूर्ण जबाबदारी कायमस्वरूपी लोकांवर सोपवण्याचा महत्त्वपूर्ण बदल लोकांनी इतक्या मर्यादित प्रशिक्षणाआधारे पेलवा हे गृहीतक असमर्थनीयच आहे. आणि असे मानून आखलेल्या या प्रक्रियेचे प्रतिकूल परिणाम आता गावपातळीवरही दिसू लागले आहेत.

भाग २: 'प्रोजेक्ट रिस्क ॲनेलिसिस' मधील मुद्दे

जलस्वराज्य प्रकल्पाचे कर्ज महाराष्ट्र शासनाला मंजूर करण्यापूर्वी शासनाने जागतिक बँकेला सादर केलेल्या प्रस्तावामध्ये या प्रकल्पातील संभाव्य धोके आणि जोखीमांचे एक विश्लेषण शासनाने प्रस्तावामध्ये सादर केले आहे. या यादीमध्ये (अ) धोरणात्मक पातळीवरील धोके (ब) संस्थात्मक (इन्स्टिट्यूशनल) कामकाजातील धोके (क) अंमलबजावणीच्या प्रक्रियेतील धोके (ड) मनुष्यबळ उपलब्धतेतील धोके (इ) वित्तीय बाबींमधील धोके, (फ) तांत्रिक धोके आणि (ग) नैसर्गिक संसाधनांच्या बाबतचे धोके असे सात प्रकार दिले आहेत. अशाप्रकारचे 'रिस्क ॲनेलिसिस' केल्यावर प्रकल्पांच्या अंमलबजावणीमध्ये उभे राहणारे सर्व संभाव्य धोके लक्षात येतील, हे धोके मुळात टाळता येतील. त्याचप्रमाणे संभाव्य धोक्यांवर आधीच उपाययोजना (प्रतिबंधक अथवा उपायात्मक) ठरवून ठेवल्यास धोके प्रत्यक्षात आल्यानंतर त्याचा यशस्वीपणे मुकाबला करता येईल असे व्यवस्थापनशास्त्र मानते. जलस्वराज्य प्रकल्पात असे ॲनेलिसिस करूनही नेमके काय बिघडले हे पाहणे गरजेचे आहे.

खालील तक्त्यामध्ये केवळ या तीन प्रकारांमध्ये मांडण्यात आलेले धोके आणि धोक्यांच्या निवारणासाठी मांडलेल्या उपायांची वास्तवाशी पडताळणी करण्याचा प्रयत्न केला आहे. शासनाने धोक्यांच्या निवारणासाठी प्रस्तावात मांडलेल्या उपाययोजना शासनच प्रभावीपणे अमलात आणू शकलेले नाही हे दाखवून देणे हा या मांडणीचा उद्देश आहे.

अ.क्र.	संभाव्य धोका	धोका निवारणासाठी उपाय	सर्वेक्षणातून पुढे आलेले वास्तव
१.	प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीसाठी जिल्हा आणि गावपातळीवर उभी करण्यात येणारी संस्थात्मक रचना अपेक्षेनुसार काम करू शकणार नाही.	<ul style="list-style-type: none"> • प्रकल्पामध्ये सहभागी प्रक्रिया घडवण्यावर भर • समित्यांच्या क्षमताबांधणीचे कार्यक्रम मोठ्या प्रमाणावर राबवण्यात येतील. • सर्व पातळ्यांवर नव्याने निर्माण होणाऱ्या गरजांसाठी संसाधने उपलब्ध करून देण्यास शासन वचनबद्ध आहे. • याकरिता शासन संनियंत्रणाची स्वतंत्र प्रणाली राबवते आहे, यातून पुढे येणाऱ्या सूचना पुढील प्रक्रियेत जोडण्यात येतील. 	<ul style="list-style-type: none"> • सहा गावांपैकी पाच गावांमध्ये सामुहिक निर्णयप्रक्रिया झालेली नाही. • क्षमताबांधणीच्या दर्जा, प्रशिक्षण कार्यक्रमांची संख्या आणि वेळ या सर्वांबाबत ग्रामस्थांनी प्रतिकूल मत व्यक्त केले. • त्रयस्थ संस्थेच्या मार्फत संनियंत्रण करण्याची तरतूद केली असूनही आजवर असा अहवाल शासनाने लोकांसमोर ठेवलेला नाही

अ.क्र.	संभाव्य जोखीम	धोका निवारणासाठी उपाय	सर्वेक्षणातून पुढे आलेले वास्तव
२.	सहाय्यकारी संस्था आणि जिल्हास्तरीय यंत्रणांचे संबंध बिघडून त्याचा प्रकल्पाच्या गती व परिणामांच्या दर्जावर दुष्परिणाम होईल.	<ul style="list-style-type: none"> सहाय्यकारी संस्थांच्या यादीस जिल्हाच्या स्तरावरच अंतिम स्वरूप दिले जाईल व नंतर गावे संस्थांची निवड करतील. तसेच संस्थांची भूमिका निभावण्याची वेळ आल्यास जिल्हास्तरीय अधिकारी यासाठी आवश्यक प्रशिक्षण घेऊन तयार असतील. 	<ul style="list-style-type: none"> सहाय्यकारी संस्थांच्या यादीस जिल्हास्तरावर अंतिम रूप दिले असले तरीही, संस्थांच्या निवडीचे निकष कमकुवत असल्याने या सहा गावांमध्ये सक्षम संस्था निवडल्या असे म्हणता येणार नाही. सर्वेक्षणात सहभागी संस्थांच्या मुलाखतीनुसार, जिल्हास्तरीय यंत्रणा आणि गावांमधील राजकीय गट या दोन्ही घटकांनी सहाय्यकारी संस्थेवर वर्चस्व गाजवले. यामुळे संस्थांचे आणि यंत्रणांचे संबंध बिघडलेच. तीन गावांमध्ये 'गाव-कृती-आराखड्या'ची फेरआखणी एकाहून जास्त वेळा झाल्याने, प्रकल्पाचा कालावधी उलटला तरी योजना पूर्ण झाली नसल्याचे आढळले. संस्थांच्या कामात सातत्य नसूनही जिल्हास्तरीय यंत्रणां अपेक्षेप्रमाणे सहाय्यकारी संस्थांची भूमिका अदा करू शकलेल्या नाहीत. अंतिमतः प्रकल्पाची गती आणि दर्जावर दुष्परिणाम झालेला दिसतो'.
३	योजनेचा कालावधी जास्त असल्याने लोकांचा यावरील विश्वास उडून जाईल.	लोकांचा रस प्रकल्पात टिकून रहावा यासाठी लोकसहभाग व, सक्षमीकरणाच्या कार्यक्रमांच्या आधारे सुस्पष्ट प्रक्रिया आखण्यात येऊन कार्यक्रम राबवण्यात येतील.	<ul style="list-style-type: none"> मुळात 'योजनेचा कालावधी जास्त आहे' ही जोखीम मानणेच चुकीचे असून क्षमताबांधणीसाठी किमान हा कालावधी आवश्यकच आहे असे मत अभ्यासात सहभागी संस्थांनी व्यक्त केले. लोकांचा रस टिकून रहावा यासाठी लोकसहभाग, सक्षमीकरणाच्या कार्यक्रमांना प्रकल्पामध्ये महत्वाचे स्थान दिले असले तरीही अंमलबजावणीतील दोषांमुळे सामुहिक-सहभागी प्रक्रिया होऊ शकली नाही. परिणामी लोकांचा योजनेवर विश्वासच निर्माण होऊ शकला नसल्याचे सर्वेक्षणातून लक्षात येते.
४	लोकसहभागी निर्णय-प्रक्रिया न केल्याने लोकांचा खराखुरा सहभाग मिळणार नाही	<ul style="list-style-type: none"> गावपातळीवरील समित्यांमध्ये गाव-समाजातील सर्व घटकांना प्रतिनिधित्व दिले जाईल. सहाय्यकारी संस्था व जिल्हा साधन गटाद्वारे निर्णयप्रक्रिया सहभागी पद्धतीने घडेल याची खात्री केली जाईल. 	<ul style="list-style-type: none"> समित्यांच्या रचनेमध्ये समाजातील सर्व थरातील घटकांना प्रतिनिधित्व दिले गेले. परंतु, प्रत्यक्षात सहाय्यकारी संस्था आणि 'जिल्हा साधन गटाद्वारे निर्णयप्रक्रिया सहभागी पद्धतीने घडेल याची खात्री करण्यासाठी सक्षम यंत्रणा कार्यरत नसल्याचे स्वयंसेवी संस्थांचे निरीक्षण आहे. उदा, <ul style="list-style-type: none"> उदाहरण १: सहाय्यकारी संस्थेद्वारे प्रशिक्षणे वेळेत पूर्ण होत आहेत काय? गावातील सर्व गरजू कुटुंबे, वाड्या योजनेमध्ये समाविष्ट झाल्या आहेत काय? याबाबत फारसे संनियंत्रण दिसून येते. उदाहरण २: जागतिक बँकेच्या किंवा यंत्रणेतील अधिकाऱ्यांच्या तुकडीद्वारे केल्या जाण्याच्या 'मूल्यंकन भेटी' ची पूर्वतयारी म्हणून मोठ्या प्रमाणावर ग्रामस्वच्छता केली जाते. लोकांकडून स्वच्छतेच्या आणि समुदाय संघटनांच्या घोषणा पाठ करवून घेतल्या जातात. परंतु, भेट रद्द झाल्याचे कळताच हे प्रयत्न थंडावतात, हे सर्वेक्षणादरम्यान पुढे आले आहे.

अ. क्र.	संभाव्य जोखीम	धोका निवारणासाठी उपाय	सर्वेक्षणातून पुढे आलेले वास्तव
५.	भांडवली गुंतवणुकीतील लोकवाटा थेट लाभार्थीऐवजी इतर मार्गांनी भरला जाईल.	<ul style="list-style-type: none"> प्रकल्पाच्या तत्वांनुसार कामे व्हावीत यासाठी भरीव प्रयत्न केले जातील. लोकवाटा लाभार्थींकडूनच जमा झाल्याची खात्री केल्यानंतर गावातील पाणीस्रोतांची निवड आणि इतर बाबी पूर्ण केल्या जातील. 	<ul style="list-style-type: none"> शासन आणि सहाय्यकारी संस्थांचे 'भरीव प्रयत्न' कमी पडलेले दिसतात. या सर्वेक्षणातील सहापैकी सहाही (१००%) गावांमध्ये लोकवाटाचा काही भाग प्रशिक्षण अभ्यासदौरे यांच्या खर्चातून अथवा सल्लागार, ठेकेदार यांच्याव्दारे जमा करण्यात आला. लोकवाटा 'लोकांद्वारेच आल्याची' खात्री करणे व संनियंत्रणासाठी 'जिल्हा मूल्यांकन व संनियंत्रण गट' आणि 'जिल्हा वित्त व लेखापरिक्षण गट' असे दोन गट कार्यरत आहेत. असे असूनही, अशी खात्री करण्यात यश आले नाही, तरीही पाणीस्रोतांची निवड व इतर बाबी पूर्ण करण्याची प्रक्रिया गावांमधून सुरु आहे. ग्रामस्थांनी दिलेल्या माहितीनुसार, जिल्हास्तरीय यंत्रणेला या बाबींची सुस्पष्ट कल्पना असली तरीही लेखानोंदी कागदावर अपेक्षेनुसार असल्याने ही बाब गंभीरपणे घेता येणे कुणालाच शक्य नाही.
६.	लक्ष्य (टारगेट) पूर्ण करण्याच्या दबावाखाली कामे पूर्ण केली जातील.	<ul style="list-style-type: none"> निर्णयप्रक्रिया लोकसहभागी व्हावी यासाठी अंमलबजावणी विविध टप्प्यांमध्ये विभागून त्यात सहभागी निर्णयप्रक्रियेस पुरेसा वाव ठेवण्यात आला आहे. या प्रकल्पासाठी निर्माण केलेल्या संनियंत्रण यंत्रणेद्वारे केलेल्या कामाच्या दर्जाचे मूल्यांकन केले जाईल. 	<ul style="list-style-type: none"> अंमलबजावणी वेगवेगळ्या टप्प्यात विभागली असली तरी प्रत्यक्षात नियोजित वेळेत प्रत्येक टप्प्यातील कार्यक्रम संस्था व जिल्हास्तरीय यंत्रणेकडून पूर्ण झाले नाहीत. यामुळे 'टारगेट' पूर्ण करण्याचा दबाव स्थानिक यंत्रणेवर आला. 'काम पूर्ण झाल्याचे अहवाल सादर केल्याशिवाय पुढील टप्प्याचे पैसे मंजूर होत नाहीत' अशा तरतुदीमुळे प्रत्यक्षात पैसे संपले परंतु त्या टप्प्यातील कामे शिल्लक राहिली. या प्रक्रियेवर संनियंत्रण ठेवणाऱ्या यंत्रणेचे अहवाल आजमितीस तरी शासनाच्या संकेतस्थळावर उपलब्ध झालेले दिसत नाहीत.
७.	जिल्हे आणि गावांच्या निवडीमध्ये राजकीय हस्तक्षेप होईल.	गावांच्या जिल्हांच्या निवडीसाठीच्या निकषांची काटेकोर अंमलबजावणी केली जाईल.	<ul style="list-style-type: none"> निकष डावलले गेले, किंवा पात्रता फक्त कागदोपत्री पूर्ण केली गेली. (उदाहरणार्थ, सक्षम अभियंता संस्थेमध्ये असल्याशिवाय संस्था 'सहाय्यकारी संस्था' म्हणून पात्र ठरू शकत नाही. यावर उपाय म्हणून अभियंत्यांची नेमणूक केवळ कागदोपत्री केली गेली.) तालुक्यांची, गावांची निवड करताना गावस्तरावरील राजकीय नेत्यांचे असलेले राज्यस्तरीय संबंध कसे कामी आले याबाबत गावातील राजकीय व्यक्ती अतिशय अभिमानाने माहिती देतात असे आढळले आहे.

१) माशिसं आणि समुदाय संघटन	:	तीन महिने
२) योजनेचे नियोजन	:	तीन महिने
३) आराखड्याची तपासणी आणि मंजूरी	:	तीन महिने
४) आराखड्याची अंमलबजावणी	:	सहा महिने
५) देखभाल-दुरुस्तीसाठी योजनेचे हस्तांतरण	:	तीन महिने

अ. क्र.	संभाव्य जोखीम	जोखीम टाळण्यासाठीचे उपाय	सर्वेक्षणातून पुढे आलेले वास्तव
८.	सक्षम क्षमताबांधणी संघ आणि सक्षम सहाय्यकारी संस्था मा-शि-सं आणि क्षमताबांधणीचे उपक्रम राबवण्यासाठी उपलब्ध होणार नाहीत. परिणामी प्रकल्पातून अपेक्षित परिणाम मिळू शकणार नाहीत.	जिल्हा आणि राज्यस्तरावर सक्षम संस्थांची ठोस निकषांच्या आधारे निवड करण्याची प्रक्रिया व त्यांना तसा दर्जा/श्रेणी देण्याच्या प्रक्रियेतून (एम्पॅनलमेंट) ही मर्यादा दूर होईल आणि सक्षम संस्था या प्रकल्पामध्ये सहभागी होऊ शकतील.	<ul style="list-style-type: none"> विशिष्ट निकषांच्या जिल्हास्तरावर स्वयंसेवी संस्थांची यादी तयार केली गेली परंतु, स्वयंसेवी संस्थांच्या क्षमतेचे मूल्यंकन करण्यासाठी वापरलेले निकष अतिशय ढोबळ असल्याचे^{१०} आढळले आहे. या निकषांमधून संस्थांच्या क्षमतेचे नेमके निदर्शक मांडलेले नाहीत. यामुळे सक्षम संस्था निवडल्या गेल्या नाहीत. तसेच, ढोबळ निकषामुळे, राजकीय संबंध असणारी धुळे येथील संस्था नासिकमधील या गावांसाठी निवडण्यात आली. गाव-कृती-आराखड्यासाठी नासिक जिल्हातील गावांसाठी निवडली गेलेली सल्लागार-संस्थाही धुळे येथीलच होती. या सगळ्याचा परिणाम प्रशिक्षणाचा दर्जावर झाला. या सहा गावांमधील प्रशिक्षणातील उपस्थिती, आणि प्रशिक्षणाबाबत व्यक्त केलेली मते यावरून असेच म्हणावे लागेल.
९.	क्षमताबांधणीचा घटक वरच्या स्तरावर नेताना पॅराप्रोफेशनल्सच्या कौशल्यांचा उपयोग करण्यात अंमलबजावणी यंत्रणा अयशस्वी ठरेल.	पथदर्शी टप्प्यातील क्षमताबांधणी-च्या घटकात, प्रत्यक्षात येण्याजोग्या (फीजीबल) नीतीचा अवलंब केला जाईल. पॅरा-प्रोफेशनल्सची कौशल्ये हा प्रकल्प राबवताना उपयोगी पडावीत यासाठी सुयोग्य संस्थात्मक रचना निर्माण केली जाईल.	<ul style="list-style-type: none"> गावपातळीवरील सर्वेक्षणामध्ये पॅराप्रोफेशनल्स नेमके कोण याबाबत गावस्तरीय समित्या आणि ग्रामस्थांमध्ये स्पष्टता आढळलेली नाही. अशा निमप्रशिक्षित कार्यकर्त्यांचा सहभाग कामामध्ये मिळवण्यासाठी स्वतंत्रपणे कोणतीही संस्थात्मक रचना गावस्तरावर अस्तित्वात असल्याचे दिसत नाही. निदान गावातील लोकांना याची स्पष्टता असल्याचे आढळले नाही. ठेकेदार, सहाय्यकारी संस्था किंवा समित्या यांना निश्चितच पॅरा प्रोफेशनल्स म्हणता येणार नाही.

वरील तक्त्यामध्ये मांडलेल्या निरीक्षणांच्या आधारे, असे म्हणता येईल की शासनाने प्रकल्प सादर करताना, शासनाच्या आवाक्यात नसणारे उपाय प्रकल्पातील संभाव्य धोके टाळण्यासाठीचे उपाय म्हणून मांडले आहेत. या उपायांकडे पाहिल्यास असेही दिसते, की उपायांचा सारा भर सुधारणांचा कार्यक्रम राबवण्यासाठी सुचवलेल्या क्षमताबांधणीच्या व माशिसं उपक्रमांवर अवलंबून असल्याचे दिसून येते. परंतु, हे उपक्रम संपूर्णपणे यशस्वी न ठरल्याने प्रकल्प सुरु होण्याआधी केलेल्या संभाव्य धोक्यांच्या विश्लेषणाचा प्रकल्पाच्या यशस्वीतेसाठी उपयोग करता आला असे ठामपणे म्हणता येणार नाही.

केंद्र व राज्य शासनाने सुधारणांचा कार्यक्रम मोठ्या प्रमाणावर विविध क्षेत्रांमध्ये राबवण्यास सुरुवात केल्यानंतर सुरु झालेले विविध प्रकल्प व योजनांमध्ये क्षमताबांधणीचा घटक योजनेचाच एक भाग म्हणून समाविष्ट केला जात आहे. यामुळे विविध क्षेत्रांमध्ये ग्रामस्तरावरील कामांच्या नियोजन व अंमलबजावणीसाठी वैविध्यपूर्ण संस्थात्मक रचना निर्माण

^{१०} संस्थांच्या निवडीचे निकष पुढीलप्रमाणे: - (अ) कायद्याने नोंदणी झालेली संस्था हवी, (ब) शासकीय निधीसहाय्यित अशासकीय संस्था हवी नसलेली, (क) लोकांमध्ये काम करण्याचा किमान तीन वर्षांचा अनुभव (ड) अधिकारी-कर्मचारी वर्ग, पुरेसा कुशल आणि सक्षम आणि अशासकीय क्षेत्रातून हवा (इ) लेखानोंदी चांगल्या (गुड) हव्यात, लेखापरिक्षण नियमित असावे (फ) धर्मनिरपेक्ष संस्था हवी (ह) प्रशासकीय मंडळावर (गव्हर्निंग बॉडी) राजकीय व्यक्ती किंवा शासकीय व्यक्ती नसाव्यात (ग) भूत अथवा वर्तमानकालामध्ये संस्थेवर कायदेशीर खटला दाखल केलेला नसावा.

करणे आणि त्यांची क्षमताबांधणी करून विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया पुढे नेणे ही नीती शासन अवलंबत आहे असे दिसते. यावरून, तर माहिती-शिक्षण-संवाद आणि क्षमताबांधणी या घटकांचे सुधारणांच्या प्रक्रियेतील स्थान लक्षात येते.

भाग ३: अभ्यासातून पुढे आलेले निष्कर्ष आणि पुढील दिशा

प्रकरणाच्या या भागाच्या सुरुवातीलाच हे नमूद करणे आवश्यक आहे की या केवळ सहा गावांच्या अभ्यासाच्या आधारे जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या क्षमताबांधणीबाबत किंवा त्यावरून एकूण कारभाराच्या बाबत कोणतेही व्यापक निष्कर्ष काढणे योग्य ठरणार नाही. मात्र गावपातळीवर वावरणारे कार्यकर्ते व अभ्यासक यांच्यामध्ये या विषयावर चालणाऱ्या चर्चामधील अनेक मुद्दे या अभ्यासातून देखील ठळकपणे पुढे आले आहेत. परिणामी या एका अर्थाने मर्यादित अशा अभ्यासातून पुढे आलेली निरीक्षणे ही नक्कीच दिशादर्शक मानता येतील. त्यातून दिसणारे धोके हे अतिशय महत्त्वाचे असल्याने त्यांचीही योग्य ती दखल घ्यायला हवी.

जलस्वराज्य प्रकल्प अजून सुरू आहे आणि प्रकल्पाची औपचारिक मुदत जरी २००९ साली संपत असली तरीही प्रकल्पाची अंमलबजावणी पुढील काही वर्षे सुरुच राहिल असे प्रकल्प-अंमलबजावणीच्या सध्याच्या वेगावरून दिसते. तसेच पाणी व इतर क्षेत्रातील इतर योजना आणि प्रकल्पांमध्येही क्षमताबांधणी, आय. ई. सी., लोकसहभाग, सामाजिक लेखापरीक्षण यासारखे घटक मोठ्या प्रमाणावर समाविष्ट होत असल्याचे दिसते. या पार्श्वभूमीवर सुधारणांमगील उद्दिष्टांबाबत या अभ्यासाच्या आधारे पुढे मांडलेली निरीक्षणे केवळ जलस्वराज्य किंवा पेयजल क्षेत्रातील योजनांच्या नव्हे तर इतर क्षेत्रातील योजना व प्रकल्पांच्या बाबतीतही उपयुक्त ठरतील असे वाटते

अ) विकेंद्रीकरण: महाराष्ट्रामध्ये जलस्वराज्य प्रकल्पाच्या माध्यमातून विकेंद्रीकरण या संकल्पनेच्या अंमलबजावणीस सुरुवात केली गेली. विकेंद्रीकरण प्रत्यक्षामध्ये यावे यासाठीच्या जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये केलेल्या तरतुदींचा ढोबळ आढावा घेतल्यास कारभारातील व कार्यप्रणातील पुढील बदल निदर्शनास येतात.

- जलस्वराज्य प्रकल्पापूर्वी राज्यपातळीवर (सचिव स्तरावर) जे निर्णय घेतले जात असत ते जिल्हापातळीवरील पंचायत राज संस्थेकडे (जिल्हा परिषद) सोपवण्यात आले असल्याचे दिसते, आणि
- प्रकल्पापूर्वी जिल्हास्तरावर योजनेसंबंधी जे निर्णय होत असत, ते निर्णय घेण्याची जबाबदारी ग्रामपातळीवरील ग्रामपंचायत व संलग्न समित्यांकडे सोपवण्यात आली.

वरील बदलांकडे पाहिल्यास असे नक्कीच म्हणता येईल की विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेच्या आरेखनाच्या (डिझाइन) पातळीवरील शासनाने लोकाभिमुख पाऊल उचलले आहे. विकेंद्रीकरणामुळे पुढील बाबी घडतील असे मानले गेले.

- निर्णयप्रक्रिया थेट लोकांच्या हाती जाईल; लोकांच्या विचारप्रक्रियेतून गावपातळीवरील निर्णयप्रक्रिया घडेल,
- विकासाच्या योजनांचे फायदे सर्वांना सारख्या प्रमाणामध्ये मिळतील,
- केंद्रित व्यवस्थेमधील शोषण नाहीसे होईल.

विकेंद्रित व्यवस्थेमुळे, कारभारामध्ये वरील चांगल्या घडण्याची शक्यता असल्याने 'विकेंद्रीकरण' हा आजवर स्वयंसेवी क्षेत्र आणि चळवळींच्या विकासाच्या कारभारविषयक विचारप्रवाहाच्या केंद्रस्थानी असलेला विचार होता. परंतु, जलस्वराज्य प्रकल्पामधून विकेंद्रीकरणाची व मांडलेली उद्दिष्टे पूर्ण झाली काय? याबाबत या अहवालाच्या प्रकरण तीन व चार मध्ये मांडलेल्या निरीक्षणांच्या आधारे पुढील बाबी समोर येतात.

- जिल्हास्तरावर ज्या पद्धतीने बांधकाम साहित्य खरेदी, कंत्राटांची टेंडर्स मंजूर करणे, प्रत्यक्ष मजुरी वाटप या सगळ्या कामांमध्ये भ्रष्टाचार होत होता तो तसाच्या तसा 'विकेंद्रित' झाला, म्हणजे गावपातळीवर आला, असेच अभ्यासातून पुढे आलेल्या माहितीच्या आधारे म्हणावे लागेल. या अभ्यासासाठी निवडण्यात आलेल्या दोन्ही

जिल्ह्यांमधील अनेक गावांची जलस्वराज्य प्रकल्पाची बँक-खाती भ्रष्टाचार व अपुऱ्या लेखानोंदींमुळे गोठवून टाकण्यात आली होती हा याचाच पुरावा मानायला हवा.

- तसेच, सर्वेक्षणामध्ये समाविष्ट असलेल्या सहा गावांपैकी पाच गावांमध्ये निर्णयप्रक्रिया खरोखरीच लोकांपर्यंत गेली असे आढळत नाही. 'ग्रामसभेतील नगण्य उपस्थिती', 'ग्रामसभेविना घडवून आणले जाणारे ग्रामसभेचेच ठराव', 'समित्यांवरील ग्रामपंचायत सदस्यांचे वर्चस्व' यावरून असेच म्हणावे लागेल की निर्णयप्रक्रिया केवळ मूठभरांच्याच हातात राहिली.

ब) 'मागणी आधारित दृष्टिकोन': 'प्रकल्पामुळे येणाऱ्या जबाबदाऱ्यांचा सर्वांगांनी विचार करून गावाने जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये सहभागी होण्याची मागणी करणे' हे 'मागणी आधारित दृष्टिकोन' प्रत्यक्षात आल्याचे निदर्शक आहे, हे प्रकल्पातील गृहितक योग्यच मानायला हवे. परंतु, प्रत्यक्षात मागणी आधारित दृष्टिकोनाच्या अंमलबजावणीबाबत पुढील गोष्टी आढळतात.

- प्रत्यक्षात ग्रामसेवक, तलाठी, राजकीय नेतृत्व आणि जिल्हा परिषदेतील कर्मचारी यांनी गावातील सबल/ताकदवान घटकांचे मन वळवून जलस्वराज्य प्रकल्पासाठी गावांची 'निवड' करवून घेतल्याचे आढळते. कारण प्रकल्पाची मागणी करण्याइतके गाव 'सक्षम' नव्हते असे सहाही गावातील प्रत्यक्ष ग्रामस्थ आणि समित्यांचे सदस्य स्वतःच म्हणतात. यामुळे, ग्रामपंचायतीस, जलस्वराज्य प्रकल्पासाठी मागणी करण्यास ग्रामसभेने नव्हे, तर गावाबाहेरच्याच घटकांनी प्रवृत्त केले असे म्हणावे लागेल.
- जलस्वराज्य प्रकल्पातील आर्थिक तरतुदींचे अवाढव्य आकडे पाहून गावस्तारावरील राजकीय नेतृत्वाचे मोह वाढले आणि भ्रष्टाचार करण्याची 'हिंमतही' वाढली, असेच मत अभ्यासामध्ये सहभागी संस्थांनी व्यक्त केले आहे. परंतु, सर्वसामान्यांची प्रकल्पामुळे त्यांच्यावर येणाऱ्या जबाबदाऱ्यांची जाणीव व समज मात्र पुरेशी वाढल्याचे दिसत नाही.
- परिणामी, प्रत्यक्षात मात्र 'मागणी' आधारित दृष्टिकोनाऐवजी 'पुरवठा' आधारित दृष्टिकोनानुसार ग्रामपंचायतींची निवड झाली असेच मत अभ्यासामध्ये सहभागी संस्थांनी व्यक्त केले.

क) 'पूर्ण खर्च वसूली': 'पूर्ण खर्च वसूली' च्या अंमलबजावणीमागील शासनाचे दोन हेतू पुढीलप्रमाणे,

- 'पायाभूत सुविधांवरील शासकीय खर्च' कमी करणे:

या तत्त्वावर आखलेल्या तरतुदींमध्ये 'रोख आणि श्रमदान या स्वरूपामध्ये भांडवली खर्चाच्या १०% लोकवाटा भरणे', आणि 'देखभालदुरुस्तीची संपूर्ण जबाबदारी लाभार्थींनी स्वीकारणे' या दोन नियमांची अंमलबजावणी केली गेली. यातून देखभाल दुरुस्तीची जबाबदारी लोकांनी उचलावी यासाठीची पूर्वतयारी होईल हे गृहितक यामागे होते.

→ परंतु, योजनेच्या भांडवली खर्चातून १०% लोकवाटा प्रत्यक्षात या सहा गावांमध्ये भरला गेला नसल्याचेच आढळते. पैसे भरण्यास लोकांची तयारी नसल्याने यासाठी गावपातळीवर अनेक पळवाटा काढल्या गेल्या आणि लोकवाट्याचा प्रत्यक्षात फार थोडा वाटा श्रमदान आणि लोकांच्या आर्थिक वर्गणीतून भरला गेला. त्याऐवजी लोकवाट्यातील बराच मोठा भाग क्षमताबांधणीच्या अंदाजपत्रकातून किंवा कंत्राटदाराद्वारे आल्याचे दिसते. यापुढेही असेच घडल्यास नव्या योजनेतील हा गाभ्याचा भागच कच्चा राहिल व शासनाचा पायाभूत सुविधांवरील खर्च कमी करण्याचा धोरणात्मक हेतू पूर्ण होणे होणार नाही.

→ दुसरे असे की, देखभाल-दुरुस्तीसाठी आवश्यक असणारी रक्कम 'पाणीपट्टी'च्या स्वरूपामध्ये लोकांनी भरणे अपेक्षित आहे. पाणीपुरवठा यंत्रणा उभारण्यासाठी जलस्वराज्य योजनेतील सध्या वापरले जाणारे

तंत्रज्ञानाचे स्वरूप पहाता (उद्भवाची दुरुस्ती, उद्भवापासून पाण्याचा उपसा, साठवण टाकी आणि नळकोंडाळी) असे लक्षात येते की भांडवली खर्च आणि देखभाल दुरुस्ती याबाबी सम प्रमाणात (डायरेक्टली प्रपोर्शनल) एकमेकांशी जोडलेल्या आहेत. यानुसार जितका भांडवली खर्च जास्त तितकाच पाणीपट्टीची रक्कम जास्त असेल. मात्र मोठ्या भांडवली खर्चाच्या योजनांमध्ये भ्रष्टाचारास वावही जास्त असतो. यामुळे सर्वेक्षणातील सहापैकी चार गावांमध्ये मोठ्या भांडवली खर्चाच्या योजनांचे प्रस्ताव गेले असल्याचे सहभागी स्वयंसेवी संस्थांनी मुलाखतीदरम्यान सांगितले. या प्रस्तावांच्या वेळी पाणीपट्टीची मोघम चर्चा जरी काही ग्रामस्थांशी केली असली तरीही ग्रामस्थ पाणीपट्टी भरतीलच याची शाश्वती देता येणार नाही असे सहभागी स्वयंसेवी संस्थांचे मत आहे.

• लोकांमध्येही योजनेप्रती जबाबदारीचे भान निर्माण होऊन देखभाल दुरुस्तीची जबाबदारी लोकांनी स्वीकारणे:

या उद्दिष्टापर्यंत प्रकल्प या सहाही गावांमध्ये पोचू शकला नाही असे म्हणावे लागेल. लोकवाटा भरण्याची आर्थिक क्षमता नसणाऱ्या ग्रामस्थांकडे या अवाढव्य खर्चाच्या योजना चालवण्याचा खर्च करायसाठी आवश्यक असणारी आर्थिक कुवत आहे असे म्हणता येणार नाही. त्याचप्रमाणे क्षमताबांधणीच्या कार्यक्रमांमधून ग्रामपातळीवर योग्य ते पॅराप्रोफेशनल्स तयार झालेले नाहीत. यामुळे, योजना चालवण्यासाठी आवश्यक असणाऱ्या तांत्रिक आणि व्यवस्थापकीय क्षमताही लोकांमध्ये नाहीत. तसेच, योजनेप्रती जबाबदारीचे भान निर्माण होण्यासाठी आवश्यक असणारी सहभागी निर्णयप्रक्रिया झाली नसल्याने योजना चालवण्याची जबाबदारी आपली आहे असे लोकांन वाटत नाही. तिन्ही कारणांच्या परिणामी देखभाल-दुरुस्तीसाठीही ग्रामपंचायतींना शासनाच्या सहाय्यावर अवलंबून रहावे लागू शकते. अशा प्रकारे शासनाचा (प्रकल्पाचा) हा हेतूदेखील साध्य होईल असे दिसत नाही.

ड) क्षमताबांधणी: ही सारी सुधारणांची प्रक्रिया ग्रामीण भागामध्ये राबवण्यासाठी, विशेषतः त्यातील विकेंद्रीकरणाची संकल्पना प्रत्यक्षात आणण्यासाठी शासनाने क्षमताबांधणीचा घटक प्रकल्पामध्ये समाविष्ट केला. याचा अर्थ विकेंद्रीकरणाचे यशापयश हे केवळ क्षमताबांधणी, आय. ई. सी यासारख्या घटकांवर बऱ्याच अंशी अवलंबून आहे असे म्हणता येईल. परंतु, जलस्वराज्य प्रकल्पातील क्षमताबांधणी आणि मा.शि.सं.च्या उपक्रमांबाबतच्या सविस्तर आढाव्यातून "अपेक्षित" आणि "प्रत्यक्षात" यातील दरी प्रचंड मोठी आहे हे पुढे येते. याची कारणे जशी क्षमताबांधणीच्या घटकाच्या अंमलबजावणीतील अपयशामध्ये दडलेली आहेत तशीच ती ग्रामस्तरावरील राजकीय परिस्थितीमध्येही दडलेली आहेत. अर्थात ग्रामस्तरावरील वास्तव ही काही नव्याने लक्षात आलेली गोष्ट नव्हे, त्यामुळे हे वास्तव लक्षात घेऊन प्रकल्पातील क्षमताबांधणीच्या घटकाची आखणी करणे आवश्यक होते.

क्षमताबांधणी हा घटक केंद्रस्थानी ठेऊन केलेल्या अभ्यासाच्या आधारे पुढील निरीक्षणे मांडता येतील.

• क्षमताबांधणीसाठीचा कालावधी: योजनेच्या केवळ दीड वर्षांच्या कालावधीमध्ये ग्रामीण भागातील लोक सक्षम होतील किंवा त्यांच्यामध्ये विविध प्रकारच्या क्षमता निर्माण होतील हे गृहितक अजिबात व्यवहार्य नाही हे ग्रामपातळीवरील वास्तव जाणणारी कुणीही व्यक्ती सहज सांगेल. या प्रकल्पामुळे येऊ घातलेल्या जबाबदाऱ्यांचे भान ग्रामीण भागातील लोकांना येऊन, जबाबदाऱ्या पेलण्याइतकी क्षमता त्यांच्यामध्ये निर्माण होणे हीच मुळात एक गुंतागुंतीची आणि मूलगामी बदल घडवणारी प्रक्रिया आहे. मात्र या प्रक्रियेला कितपत वेळ, आणि महत्त्व दिले गेले हा तपासण्याचा मुद्दा आहे. यासंदर्भात पुढील निरीक्षणे आणि मुद्दे महत्त्वाचे ठरू शकतील.

→ उदाहरणार्थ, अंमलबजावणी आराखडयामध्ये दिल्यानुसार, 'सुधारणांमागील तत्त्वे स्वीकारण्यासाठी आवश्यक असणारी विचारप्रक्रिया गावाने गावातील २/३ नागरिकांमध्ये'^{११} जिल्हा परिषदेसोबत करार

^{११} ग्रामसभेचा ठराव असल्याशिवाय ग्रामपंचायतीस जिल्हा परिषदेसोबत करार करता येत नाही. ग्रामसभेचा ठराव २/३ बहुमताने संमत व्हावा लागतो. या आधारे किमान २/३ नागरिकांनी जलस्वराज्य प्रकल्पाचा स्वीकार करण्यापूर्वी असा विचार करणे गरजेचे आहे असे निदर्शक मानता येईल. मात्र प्रकल्प अंमलबजावणीच्या मार्गदर्शक सूचनांमध्ये असे कुठेही म्हंटलेले नाही.

करण्यापूर्वी घडवणे आवश्यक आहे' असे माशिसंच्या यशस्वीतेचे निदर्शक मानल्यास, माशिसंचे कार्यक्रम किमान सहा महिने गावस्तरावर राबवणे आवश्यक आहे.

- तसेच, ग्रामपंचायत आणि पंचायतीशी संलग्न समित्यांनी योजनेच्या अंमलबजावणी संदर्भातील साऱ्या जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी आवश्यक असणारी जाणीव, समज, कौशल्ये आणि क्षमता सदस्यांमध्ये निर्माण करायच्या असतील, तर गावस्तरावरील कामांसाठी अठरा महिन्यांचा कालावधी अत्यंत अपुरा आहे असे या गावांमधील अनुभवांवरून ठामपणे म्हणता येईल.
- योजनेच्या अंमलबजावणीच्या सर्व टप्प्यांमध्ये लोकांना सहभागी होण्याची संधी उपलब्ध करून दिल्याने शिकण्याची आणि शिकलेले अमलात आणण्याची संधी लोकांना मिळते, यामुळे कमी कालावधीमध्ये परिणामकारक लोकशिक्षण घडवता येते असा युक्तिवाद करून कमी कालावधीचे समर्थन या क्षेत्रातील तज्ञ करतात. परंतु, हे पुरेसे नाही. कारण केवळ संधी उपलब्ध करून देण्याने लोकशिक्षणाची प्रक्रिया पुढे जात नाही हेच या प्रकल्पाच्या संपूर्ण अनुभवावरून दिसते. लोकशिक्षणाची प्रक्रिया खऱ्या अर्थाने पुढे न्यावयाची असल्यास पुढील बाबी महत्त्वाच्या ठरतील.
 - पहिला मुद्दा असा की अशा प्रकारच्या क्षमता आणि कौशल्ये निर्माण व्हावयाची असतील तर लोकांसोबत (लाभार्थीसोबत) सातत्याने काम करणे आवश्यक आहे. या सहाही गावांमध्ये असे आढळले आहे की गावातील अडचणी सोडवण्यामध्ये सहाय्यकारी संस्था किंवा जिल्हा साधन गटाचे पाठबळ पुरेसे प्रमाणात मिळालेले नाही. उलट, सहाय्यकारी संस्था आणि गावपातळीवरील संस्थांकडून कामे करवून घेण्यावरच जिल्हा साधन गटाचा भर राहिला. यामुळेच, ठेकेदाराची निवड, सल्लागार संस्थेची निवड आणि गाव-कृती आराखडा तयार करणे या प्रक्रिया अपेक्षित वेगाने व अपेक्षित दर्जानुसार होऊ शकल्या नाहीत. प्रकल्पामध्ये म्हंटल्यानुसार लोकांसोबत थेट काम (हँडहोल्डिंग सपोटी) न झाल्याने क्षमता आणि कौशल्ये निर्माण होऊ शकल्या नाहीत.
 - समिती सदस्यांची निवड अत्यंत काळजीपूर्वक करून योजनेशी संबंधित गावपातळीवरील कामांची विभागणी योग्य पद्धतीने होणे आवश्यक आहे. परंतु पॅराप्रोफेशनल्स तयार करण्यासारख्या अत्यंत महत्त्वाच्या तरतुदीच्या अंमलबजावणीकडे दुर्लक्ष झाले. पॅराप्रोफेशनल्स तयार व्हावेत म्हणून तांत्रिक/व्यवस्थापकीय क्षमता गावस्तरावरील तरुणांमध्ये विकसित करण्यासाठी शैक्षणिक संस्थांना जोडून घेऊन अधिक दर्जेदार प्रशिक्षणाचे अभ्यासक्रम राबवणे आवश्यक आहे.
 - आवश्यकतेनुसार, गावातील प्रस्थापित व्यवस्थेला पर्याय म्हणून नवीन नेतृत्व उभे करण्याच्या प्रक्रिया घडवावी लागेल. या प्रक्रियेसाठी 'सालेप' समिती हे एक चांगले माध्यम असू शकते, यासाठी सालेप समित्यांचे सक्षमीकरण करण्यावर अधिक भर देणे आवश्यक आहे.
 - सहाय्यकारी संस्थेचे गावातील अस्तित्त्व आणि प्रभाव वाढणे आवश्यक आहे. यासाठी सहाय्यकारी संस्थांना गावामध्ये संघटन उभे करण्यासाठी पुरेसा कालावधी देणेही गरजेचे आहे. सद्यस्थितीमध्ये सहाय्यकारी संस्था आणि लाभार्थी गावे यांच्यातील संपर्क आणि संवादामध्ये सातत्य असल्याचे दिसत नाही. यासाठी 'खऱ्या अर्थाने सक्षम' असणाऱ्या स्थानिक संस्थांची निवड करणे आवश्यक आहे.
- राजकीय परिस्थिती: मुळामध्ये लोकांमध्ये सामूहिक जबाबदाऱ्या पेलणे आणि त्यासाठी नवनवीन कौशल्ये आणि ज्ञान आत्मसात करणे याबाबत अतिशय तीव्र अशी नकारात्मक भावना का निर्माण झाली आहे हे स्पष्टपणे समजून घेणे आवश्यक आहे. या प्रश्नाचे उत्तर गावातील आणि गावाभोवतीच्या राजकीय परिस्थितीमध्ये दडलेले असल्याचे लक्षात येते.

- प्रत्येक गावाला आणि तेथील सध्याच्या गतिमान वास्तवाला एक इतिहास आहे, आणि गावातील स्थानिकांच्या एकमेकांशी असणाऱ्या सध्याच्या संबंधांना या इतिहासाची पार्श्वभूमी आहे. हे संबंध, त्यातील दुरावे, या सर्वांमुळे उभे रहाणारे सबल विरुद्ध निर्बल असे सुप्त/प्रकट संघर्ष आणि या सर्व गुंतागुंतीच्या पार्श्वभूमीवर गावामध्ये आणि गावाभोवती उभे असणारे स्वार्थकेंद्री राजकारण या सर्वांमुळे लोकांमध्ये परस्परविश्वासाचा मोठा अभाव आहे.
- या परिस्थितीच्या पार्श्वभूमीवर, गावातील निर्बल गटांसहित सर्व लोकांनी अशा प्रक्रियांमध्ये सहभागी व्हावे यासाठी गावातील सर्वसामान्य, निर्बल लोकांना विश्वासार्ह 'सबल' व्यक्ती किंवा सबल व्यक्तींचा गट किंवा निःपक्ष यंत्रणेच्या पाठबळाची आवश्यकता असते. परंतु, अशी यंत्रणा किंवा गट आज गावांमध्ये उपलब्ध नाहीत, किंवा असले तरीही त्यांची ताकद क्षीण झाली आहे. हे वास्तव लक्षात न घेता व असे गट किंवा यंत्रणा उभारण्यामध्ये गुंतवणूक न करता, केवळ दीड वर्षांच्या कालावधीमध्ये गावामध्ये पाणीपुरवठा योजनेचे नियोजन, अंमलबजावणी, देखभाल व कार्यचालन करण्यासाठी एक सक्षम यंत्रणा किंवा रचना उभी करण्याचे धाडस प्रकल्प आखणाऱ्या तज्ञांनी आणि ते स्वीकारणाऱ्या राजकीय मंडळींनी कोणत्या आधारावर केले हे अनाकलनीय आहे.
- गावपातळीवरील पाठबळ: माहिती-शिक्षण-संवादाच्या उपक्रमांमधून, जे प्रकल्पामध्ये जिल्हास्तरीय यंत्रणेद्वारे प्रकल्पापूर्वी तीन ते चार महिने (एकाच वेळी अनेक गावांमध्ये) राबवला जातात त्यातून ग्रामपातळीवरील विचारप्रक्रिया सुरु झाली असे आढळले नाही. यासाठी पुढील मुद्दे उपयुक्त ठरू शकतील.
 - संबंधित गावांमध्ये किंवा किमान तालुक्यामध्ये काम करण्याचा पूर्वाभूत असणाऱ्या सहाय्यकारी संस्थांनी, जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये गावाची निवड होण्यापूर्वी, गावामध्ये माशिसंचे उपक्रम राबवणे आवश्यक आहे.
 - माशिसं आणि क्षमताबांधणीचे उपक्रम राबवण्यासाठी संस्थाही सक्षम असणे आवश्यक आहे हे निश्चित, परंतु, सध्याप्रमाणे अशा संस्थांच्या क्षमताबांधणीची प्रक्रिया ग्रामस्तरावरील क्षमताबांधणीच्या प्रक्रियेशी समांतर न ठेवता ग्रामस्तरावरील क्षमताबांधणीला सुरुवात होण्यापूर्वी संस्था आणि जिल्हास्तरीय यंत्रणा सक्षम झालेल्या असायला हव्यात. म्हणजेच, गावपातळीवरील क्षमताबांधणी, संस्थांची क्षमताबांधणी आणि जिल्हास्तरीय प्रशासनाची क्षमताबांधणी एकाच वेळी करून चालणार नाही. या बाबी क्रमाक्रमाने पुढे न्याव्या लागतील. या संपूर्ण प्रक्रियेसाठी सध्यापेक्षा बराच मोठा कालावधी देणे आवश्यक आहे. तसेच स्वयंसेवी संस्थांना गावपातळीवर केवळ 'प्रशिक्षण कार्यक्रमांचे उद्दिष्ट पूर्ण करणे' इतकी मर्यादित भूमिका न देता त्यांची भूमिकाही व्यापक होणे आवश्यक आहे.

इ) नियामक तरतुदी: प्रकल्पाच्या रचनेमध्ये विकेंद्रीकरणामुळे जिल्हास्तरीय व गावस्तरीय विविध संस्थाकडे अधिकार व जबाबदाऱ्या वर्ग करण्यात आल्या. एवढेच नव्हे तर या संस्थांना स्थानिक/ गावातील लोकच नियंत्रणात ठेवतील जाबदायी धरतील असेही गृहीतक मानल्यात आले त्यासाठी सालेप समित्यासारखी तरतुदी करण्यात आल्या. मात्र सध्याच्या आर्थिक-राजकीय-सामाजिक परिस्थितीत हे गृहीतक अव्यवहार्य ठरते. परिणामी ह्या जिल्हा व गावस्तरीय संस्थांवर वचक ठेवण्यासाठी 'वरून होणारा परंतु स्वतंत्र असा हस्तक्षेप गरजेचा वाटतो.

या साऱ्या संपूर्ण पार्श्वभूमीवर, जलस्वराज्य प्रकल्पातील राजकीय हस्तक्षेपाचे नियमन करण्यासाठी एक सक्षम यंत्रणा जिल्हापातळीवर असणे अत्यंत आवश्यक आहे असे जाणवते. या यंत्रणेद्वारे या व अशासारख्या योजनांची अंमलबजावणीमध्ये निर्माण होणाऱ्या तक्रारी, शिस्तभंगाची आणि भ्रष्टाचाराची प्रकरणे हाताळणे, राजकीय हस्तक्षेप नियंत्रणाखाली ठेवणे अशी भूमिका निभवायला हवी. जिल्हास्तरीय संनियंत्रण यंत्रणा ही या नियामक यंत्रणेशी संलग्न राहिल अशा पद्धतीने संनियंत्रण यंत्रणा आणि नियामक यंत्रणा जोडलेल्या असाव्यात. या संपूर्ण यंत्रणेशी गावागावातील सामाजिक लेखापरीक्षण यंत्रणा जोडलेल्या असणे आवश्यक आहे. अर्थातच ही यंत्रणा अंमलबजावणी यंत्रणेपासून संपूर्णपणे स्वतंत्र असावी. यासाठी राज्यस्तरीय अशी नियामक यंत्रणा, निर्माण करण्यात येऊन ती वीज नियामक

आयोगाच्या धर्तीवर संपूर्णपणे पारदर्शी आणि लोकांच्या प्रश्नांप्रति शासनाचे उत्तरदायीत्व मानणारी तसेच सहभागी निर्णयप्रक्रियेस पुरेसा वाव असणारी असावी.

समारोप

या सहा गावांमधील अभ्यासाच्या आधारे जलस्वराज्य प्रकल्पाबाबत पुढील मुद्दे सारांशरूपाने मांडणे आवश्यक वाटते.

अ) प्रकल्पामागील मूळ गृहितके: शासन आणि जागतिक बँकेने आखलेल्या या प्रकल्पाच्या गाभ्याशी पुढील महत्वाची गृहितके असल्याचे आढळते.

- 'ग्रामीण पेयजल आणि स्वच्छतेच्या क्षेत्रातील प्रश्न विकेंद्रित कारभारपद्धती अस्तित्वात आणल्यास सोडवता येतील.
- विकेंद्रित कारभारपद्धतीची यशस्वी अंमलबजावणी व्हावी यासाठी ग्रामीण भागातील लोकांच्या मानसिकतेमध्ये (सामुहिक प्रश्नांकडे बघण्याचा दृष्टिकोन व जबाबदाऱ्या पेलण्यासाठी पुढाकार) आणि वागण्याबोलण्यामध्ये बदल (बिहेवियरल चेंज) घडवून आणणे आवश्यक आहे,
- असा वागण्याबोलण्यातील बदल घडवण्यासाठी मोठ्या प्रमाणावर जाणीवजागृती निर्माण करून नवीन क्षमता निर्माण करणे आवश्यक आहे. वरील तिन्ही बाबी, धोरणात्मक बदल आणि बदलांच्या अंमलबजावणीसाठी नवीन संस्थात्मक रचना उभारून घडवून आणता येईल.

तसेच, वरील गृहितकांच्या आधारे, पेयजल क्षेत्रातील वर्तमान स्थितीतील तातडीच्या, गंभीर अडचणी सोडवता येतीलच व त्याबरोबर, पेयजलपुरवठ्याच्या प्रश्नांवर दीर्घकालीन उपाय शोधता येईल असे मानले गेले. हे साधण्यासाठी जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये, 'माहिती-शिक्षण-संवाद' आणि 'क्षमताबांधणी' चे घटक समाविष्ट केले गेले.

प्रकल्पाच्या गाभ्याशी असणाऱ्या या गृहितकांकडे पाहिल्यास, शासनाने बाळगलेली गृहितके पटण्याजोगी आणि योग्य आहेत असे पेयजल क्षेत्रातील गंभीर प्रश्नांच्या पार्श्वभूमीवर नक्कीच म्हणता येईल. परंतु योजनेचे, विशेषतः योजनेतील जाणीवजागृती आणि क्षमताबांधणीच्या घटकांचे आरेखन (डिझाइन) वास्तवाची पुरेशी दखल घेऊन करण्यात आले आहे असे मात्र या अभ्यासाअंती म्हणता येणार नाही.

- आरेखनातील उणीवा: प्रकल्पाच्या घटकांचे आरेखन ग्रामस्तरावरील सध्याच्या वास्तवामुळे (ग्राउंड रिअॅलिटी) निर्माण झालेली आव्हाने पेलण्यास सक्षम नाही असे दिसते. या घटकांच्या आरेखनातून पुढील उणीवा समोर येतात:
- ग्रामस्तरावरील राजकीय परिस्थिती हाताळण्यासाठी सक्षम संस्थात्मक रचनेचा अभाव, सामाजिक लेखापरिक्षण समितीच्या सक्षमीकरणाकडील दुर्लक्ष, सहाय्यकारी संस्था, सल्लागार संस्था, कंत्राटदार यांची निवड याबाबत ठोस निकषांचा अभाव, ग्रामस्तरावर सुधारणा व त्यामुळे येणाऱ्या जबाबदाऱ्यांबाबत लाभार्थींमध्ये समज, जाणीव निर्माण करण्यातील अपयश या व यासारख्या वास्तव बाबींच्या आधारे प्रकल्पातील 'क्षमताबांधणीचा' घटक पुरेशा अभ्यासाअंती आखला गेला असे म्हणता येणार नाही.
 - ग्रामस्तरावरील परिस्थितीमध्ये विविध घटकांचे हितसंबंध गुंतलेले असल्याने, अशी परिस्थिती सक्षमपणे हाताळू शकेल अशी संस्थात्मक यंत्रणा निर्माण करण्यासाठी केवळ दीड वर्षांचा कालावधी पुरेसा नाही हे स्पष्टपणे दिसते. जरी हा कालावधी पुरेसा आहे असे मानल्यास, या कालावधीत सुधारणांमागील विविध उद्दिष्टे गाठण्याच्या दृष्टिने, (राजकीय घटकांसहित) विविध घटकांसाठी योग्य ती भूमिका, सवलती आणि जबाबदाऱ्या यांचा योग्य समतोल प्रकल्पाच्या आरेखनातून दिसायला हवा, तसा तो दिसलेला नाही.
 - तसेच, अंमलबजावणीच्या प्रक्रियेत समाविष्ट असणाऱ्या विविध संस्थां/यंत्रणांमध्ये ही ग्रामस्तरावरील क्षमता-बांधणी आणि योजनेच्या उद्दिष्टांप्रती जबाबदारीची आणि आपलेपणाची भावना असल्याचे आढळत नाही. सहाय्यकारी संस्था आणि जिल्हा साधन गटाचे गावातील नगण्य अस्तित्त्व, गावस्तरीय समित्यांमधील

असहाय्यपणाची भावना, सल्लागार संस्था आणि ठेकेदार यांचा बेजबाबदारपणा (संदर्भ: चौकट क्र. १ व ६), या सगळ्यातून वरील बाब स्पष्टपणे पुढे येते.

- या प्रकल्पामध्ये घडू शकणाऱ्या अनेक धोक्यांची स्पष्ट कल्पना प्रकल्पाची आखणी करणाऱ्या यंत्रणेस असूनही त्यांनी धोके-निवारणासाठी मांडलेले उपाय अतिशय वरवरचे, मूळ प्रश्नांना हात न घालणारे आहेत असे दिसते. उदाहरणार्थ, 'गावपातळीवरील मार्गदर्शिका' (कम्युनिटी मॅन्युअल) आणि 'तांत्रिक मार्गदर्शिका' (टेक्निकल मॅन्युअल) या दोन दस्तावेजांना क्षमताबांधणीच्या कार्यक्रमांमध्ये अतिशय महत्त्व दिले आहे. प्रत्यक्षामध्ये त्यांचा दर्जा अतिशय सुमार असल्याचे क्षमताबांधणी संघांमधील तज्ञच सांगतात. अनेक ठिकाणी ४०% समिती सदस्यांना (विशेषतः आदिवासी गावांमध्ये) पुरेशी अक्षरओळखही नाही. अशा पार्श्वभूमीवर, अशा दस्तावेजांना 'धोके निवारणाचे सक्षम उपाय' म्हणून सादर करणे हे योग्य मानता येत नाही. शासनाने प्रकल्पाच्या आराखडयामध्ये दिलेल्या धोक्यांच्या निवारणासाठी वस्तुतः योग्य अशी नियामक यंत्रणा उभी करून अशा यंत्रणेशी मूल्यांकन, संनियंत्रण आणि सामाजिक लेखापरिक्षणाच्या प्रक्रिया जोडून घेणे असे उपाय राबवायला हवेत.
- 'माहिती-शिक्षण-संवाद' या संकल्पनेचा उगम, त्याआधारित कार्यक्रमांचा विकास आरोग्यक्षेत्रामध्ये कसा झाला? याचा पुरेसा अभ्यास करूनच माशिसंचे कार्यक्रम जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये आखले गेले, असे मानल्यास जागतिक आरोग्य संघटनेच्या सूचना आणि वास्तव यामध्ये इतकी मोठी तफावत असण्याचे कारण नाही. (संदर्भ: पान क्र. ...) परंतु, माशिसंच्या कार्यक्रमांची आणि त्यासाठी आवश्यक अंमलबजावणीच्या सक्षम यंत्रणेची आखणी करण्यासाठी माशिसंचा पुरेसा अभ्यास केला गेलेला नाही हेच या अहवालातील मांडणीवरून दिसून येते.

मुळात असे का घडले? याचा शोध घेताना 'शासनाची सुधारणांबाबतची धोरणात्मक निर्णयप्रक्रिया' आणि 'सुधारणांच्या अंमलबजावणीची प्रशासकीय पातळीवरील तयारी' या दोन प्रक्रियांमध्ये याची मुळे दडलेली असण्याची शक्यता नाकारता येत नाही.

- सुधारणांमागील मूळ गृहितके आणि तत्त्वे ही आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांच्या पेयजलक्षेत्राच्या अभ्यासातून पुढे आलेली होती हे लक्षात घेतल्यास शासनाने या तत्त्वांचा धोरणामध्ये समावेश करण्यापूर्वी स्वतंत्रपणे सध्याच्या प्रशासकीय यंत्रणेमध्ये विचारविनिमयाची प्रक्रिया घडवलेली नव्हती. म्हणजेच, सुधारणांची प्रक्रिया राबवण्यासाठी सध्याची प्रशासकीय यंत्रणा पुरेशी सक्षम आहे ना? तसेच, यंत्रणेची मानसिकता, कल, कार्यसंस्कृती इ. बाबतीत यंत्रणेची पूर्वतयारी पुरेशी आहे ना? अशा बाबींच्या मूल्यांकनामध्ये, प्रत्यक्ष ज्या यंत्रणेकडून परिणामांची अपेक्षा बाळगली जाते अशा (सध्याच्या) प्रशासकीय यंत्रणेचा सहभाग नव्हता. म्हणूनच, या योजनेतील अनेक तत्त्वे जरी चांगली आणि योग्य असली तरीही, एका अर्थाने या प्रकल्पाची संकल्पना आणि आरेखन उच्चपदस्थांद्वारेच होऊन (टॉप डाऊन), अंमलबजावणी मात्र जिल्हापरिषदस्तरावरील यंत्रणेकडे सोपवली गेली असे आढळते.
- परिणामी, सुधारणांची तत्त्वे राबवण्यासाठी नव्याने तयार करण्यात आलेल्या यंत्रणेमध्ये, सुधारणांची तत्त्वे राबवण्यासाठी आवश्यक असणारी वचनबद्धता आणि प्रेरणा (स्पिरिट) यंत्रणेमध्ये दिसून येत नाही. कारण, धोरणनिश्चितीच्या प्रक्रियेअभावी सुधारणांची तत्त्वे ही यंत्रणेच्या विचारप्रक्रियेतून पुढे आलेली नाहीत.
- तसेच, पंचायत राज संस्थांच्या स्तरावर नव्याने यंत्रणा उभारताना, जिल्हापरिषदस्तरीय यंत्रणेमध्ये महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरण आणि भूजल सर्वेक्षण आणि विकास विभागातून मोठ्या प्रमाणावर कर्मचारी वर्ग नेमला गेल्याने या यंत्रणेतील पूर्वीच्याच सदस्यांचे मोठ्या प्रमाणावर प्रशिक्षण व क्षमताबांधणी करण्याची जबाबदारी राज्य शासनावर येऊन पडली. जिल्हास्तरीय यंत्रणा, सहाय्यकारी संस्था आणि ग्रामस्तरीय यंत्रणा यांची क्षमताबांधणी एकाच प्रकल्पामध्ये करण्याचा प्रयत्न, हा नवा बदल स्वीकारण्यास सज्ज नसल्याने प्रशासकीय यंत्रणेमध्ये पुरेसा रुजला नाही असेच म्हणावे लागेल.

महाराष्ट्रामध्ये विकेंद्रीकरणाच्या प्रक्रियेने गेल्या काही वर्षांमध्ये वेग घेतला असून, अलिकडेच झालेल्या एका निर्णयानुसार राज्य शासनाने, अनेक महत्त्वाच्या कल्याणकारी तसेच विकासाच्या योजना जिल्हा परिषदेकडे 'वर्ग' केल्या

आहेत. या योजनांची अंमलबजावणी जिल्हा परिषदेकडे दिल्याने, जिल्हा प्रशासनाच्या या योजनांच्या अंमलबजावणीच्या भूमिकेमध्ये महत्त्वपूर्ण बदल होतीलच, परंतु तालुका आणि ग्रामस्तरावरील पंचायत राज संस्थांच्या पातळीवरही संस्थात्मक सुधारणा घडून येणे अपरिहार्य आहे. या पार्श्वभूमीवर क्षमताबांधणीच्या प्रक्रिया आणि उपक्रमांना अधिकाधिक महत्त्व प्राप्त होत आहे.

वरील सूचना आणि निरीक्षणांमध्ये मांडलेले मुद्दे, जलस्वराज्य प्रकल्प आणि यासारख्या इतर प्रकल्पांच्या संदर्भामध्ये अत्यंत महत्त्वाचे आहेत असे आवर्जून नोंदवावेसे वाटते. तसेच, जलस्वराज्य प्रकल्पासह अशा स्वरूपाचे बदल घडवून आणणाऱ्या प्रकल्पांचा वेगवेगळ्या अंगांनी अभ्यास करणे हाती घेणे आवश्यक आहे. सुधारणांमुळे घडणारे बदल अधिकाधिक लोकाभिमुख करणे आणि आवश्यक तेथे योग्य सुधारणा घडण्यासाठी असे बदल घडवणे आवश्यक वाटते. असे अभ्यास करण्यासाठी काही संकल्पना सुचवण्याचा खाली प्रयत्न केला आहे.

- क्षमताबांधणी: क्षमताबांधणीची संकल्पना केंद्रस्थानी ठेऊन केला गेलेला हा अभ्यास केवळ सहा गावांमध्ये केला गेला. याहून मोठ्या स्तरावरचा वेगवेगळ्या जिल्ह्यांमधील अधिक गावांचा अभ्यासामध्ये समावेश करता येईल. ज्या गावांनी जलस्वराज्य प्रकल्पामध्ये उल्लेखनीय कामगिरी केली अशा पुरस्कारप्राप्त गावांच्या स्वतंत्रपणे केस-स्टडीज करणेही आवश्यक आहे. तसेच या अभ्यासामध्ये अंमलबजावणी यंत्रणेशी कोणत्याही प्रकारे औपचारिक संवाद (मुलाखती किंवा गटचर्चांच्या माध्यमातून) केला गेलेला नाही. तसेच माहिती-शिक्षण-संवाद यासाठी वापरले जाणारे तंत्रज्ञान, त्यासाठीच्या विविध पद्धती, प्रशिक्षणाचे पद्धतीशास्त्र (मॅथडॉलॉजी) असे घटकही अशा अभ्यासामध्ये समाविष्ट करायला हवेत.
- क्षमताबांधणीच्या घटकाच्या जोडीनेच, विकेंद्रीकरण, नियमन, लोकसहभाग यासारख्या या क्षेत्रातील कारभाराशी संबंधित संकल्पना केंद्रस्थानी ठेऊन वेगवेगळ्या अंगांनी अभ्यास करणे आवश्यक आहे. यामध्ये धोरणात्मक आणि कायद्यांमध्ये झालेले बदल (उदा. मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियमातील जलस्वराज्य प्रकल्पासाठी करण्यात आलेल्या दुरुस्त्या) या अंगांनी, तसेच पिण्याच्या पाण्याचा दर्जा, त्याची पर्यावरणीय शाश्वतता, पाण्याची प्रत्यक्ष गरज अशा अंगांनीही अभ्यास होणे आवश्यक वाटते.
