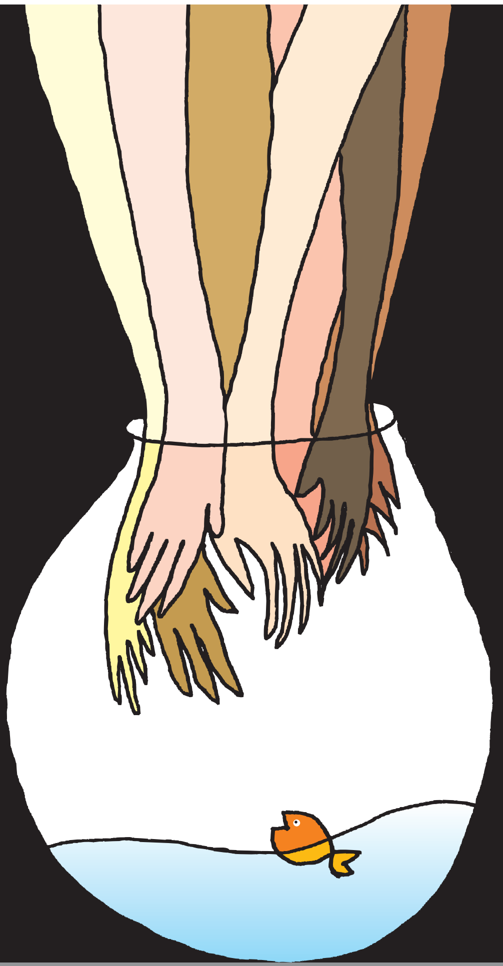


जलक्षेत्रातील फेरबदल

नव्या संघर्षाची नांदी ?

प्रयास

आरोग्य, ऊर्जा, शिक्षण आणि पालकत्व या विषयातील प्रयत्न

संसाधने व उपजीविका गट

संपर्क पत्ता :

संसाधने व उपजीविका गट

बी २१, बी. के. अॅव्हेन्यू, स. नं. ८७/१० ए,

आझादनगर, न्यू डी. पी. रोड, कोथरुड, पुणे– ४११०३८.

फोन : (०२०) ६५६१ ५५९४, ६५७० ४४५३

फॅक्स : ६५६१ ५५९४

E-mail: reli@prayaspune.org

Web-site: www.prayaspune.org

नोंदणीकृत कार्यालय :

अमृता क्लिनिक, आठवले कॉर्नर,

कर्वे रोड, पुणे–४११००४.

फोन : (०२०) २५४४१२३०, २५४२०३३७

अंक मांडणी :

कोलाईन्स कम्युनिकेशन्स, पुणे

फोन : ९३७१०३६७६५, ९३७०१०५४६६

मुखपृष्ठ व आतील चित्रे :

श्री. संजय पवार, मुंबई

मुद्रण :

यशोदा मुद्रणालय, पुणे

खासगी वितरणासाठी

मे २००८

ऐच्छिक देणगी मूल्य

रु. ३०.००

अनुक्रमणिका

प्रस्तावना ०१

भाग एक
जलक्षेत्रातील बदलांचा आढावा ०३

भाग दोन
जलक्षेत्रातील बदलांमागील विचारधारा आणि प्रमुख तत्त्वे १०

भाग तीन
स्वातंत्र्योत्तर काळातील जलक्षेत्राचा विकास ३२

भाग चार
महाराष्ट्राच्या जलक्षेत्रातील व्यापक फेरबदल ४७

भाग पाच
जलक्षेत्रातील फेरबदलांचे परिणाम ६४

संदर्भ सूची ९२

अभ्यास व संपादन सहाय्य :
समाजविज्ञान अकादमी, पुणे

प्रस्तावना

मागील दोन दशकांपासून भारताच्या आणि महाराष्ट्राच्या जलक्षेत्रात अनेक बदल होत आहेत. हे बदल अतिशय व्यापक स्वरुपाचे असून जलक्षेत्राचे धोरण त्यामुळे आमूलाग्र बदलेल, असे दिसते. या बदलांचा परिणाम केवळ जलक्षेत्रापुरता मर्यादित राहणार नाही, तर अर्थकारण, राजकारण आणि एकूण समाजावरच या बदलांमुळे दूरगामी परिणाम होतील. जलक्षेत्रातील सध्याच्या बदलांचा संबंध उदारीकरण–जागतिकीकरण–खाजगीकरणाच्या (उजाखा) धोरणांशी आहे. ऐंशीच्या दशकापासून जगातील अनेक देशात पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रामध्ये (वीज, पाणी, वाहतूक, दळणवळण) 'सुधारणा' राबविण्याची प्रक्रिया सुरु आहे. या प्रक्रियेच्या परिणामी अनेक देशातील धोरण, कायदे, कार्यक्रम–योजना यामध्ये व्यापक बदल घडत आहेत. हे बदल घडवून आणण्यात आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांनी पुढाकार घेतल्याचे दिसते. या बदलांचे व्यापक परिणाम लक्षात घेता या प्रक्रियेकडे सर्वांनीच लक्ष पुरविण्याची आवश्यकता आहे. वेगवेगळ्या क्षेत्रात घडणाऱ्या बदलांमुळे समाजातील विविध घटकांवर काय परिणाम होतील याचा अभ्यास व विश्लेषण करणे, ही यादृष्टीने प्रथम पायरी ठरेल. सदर पुस्तिका जलक्षेत्रात घडणारे बदल समजून घेण्याच्या उद्देशाने लिहिण्यात आली आहे.

या पुस्तिकेचे पाच भाग असून पहिल्या भागात जलक्षेत्रातील बदलांचा थोडक्यात आढावा घेतला आहे. दुसऱ्या भागात, आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांद्वारे सुचवण्यात येणारा जलक्षेत्राच्या पुनर्रचनेचा आराखडा काय आहे, याची चर्चा केली आहे. यामुळे जलक्षेत्रातील विविध घडामोडींमागील विचारधारा काय आहे, हे समजण्यास मदत होईल. तिसऱ्या भागात, भारतातील जलक्षेत्रात होणारे बदल आणि महाराष्ट्रातील जलक्षेत्राची आजवरची वाटचाल यांची थोडक्यात मांडणी केली आहे. महाराष्ट्राच्या जलक्षेत्रात व्यापक बदलांच्या प्रक्रियेची सुरुवात होण्यापूर्वी काय परिस्थिती होती, याची स्पष्टता येण्यास यामुळे मदत होईल. चौथ्या भागात महाराष्ट्रामध्ये २००५ साली संमत झालेल्या 'महाराष्ट्र जलसंपत्ती

नियमन प्राधिकरण अधिनियम’ आणि ‘महाराष्ट्र सिंचन व्यवस्थेचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम’ या दोन कायद्यांमधील प्रमुख तरतुदींची ओळख करून दिली आहे. कायद्यातील तरतुदींच्या समावेशामुळे हा भाग थोडा तांत्रिक स्वरुपाचा झाला आहे. मात्र, सदर कायदे महाराष्ट्राच्या जलक्षेत्राच्या इतिहासात अत्यंत महत्त्वाचे असल्यामुळे थोड्या अवघड अशा या भागाचा समावेश पुस्तिकेत केला आहे. पाचव्या भागात, या कायद्यांमुळे जलक्षेत्रावर आणि समाजातील वेगवेगळ्या घटकांवर काय परिणाम होऊ शकतील याची चर्चा केली आहे. तसेच या कायद्यांनी नागरी समाजासाठी सहभागाच्या/हस्तक्षेपाच्या जागा निर्माण केल्या आहेत का, याचीही चर्चा केली आहे.

सदर पुस्तिका जलक्षेत्रात काम करणारे कार्यकर्ते, सामाजिक–राजकीय कार्यकर्ते, आणि अभ्यासक यांना उपयोगी पडेल असे वाटते. जलक्षेत्रात घडणारे बदल समजून घेणे, त्याबाबतची आपली भूमिका ठरविणे व त्याबाबत कृतीच्या शक्यतांवर विचार करणे आज नितांत गरजेचे आहे. त्या दृष्टीने सदर पुस्तिकेतील विवेचनाचा उपयोग व्हावा, अशी अपेक्षा आहे.

सदर पुस्तिकेच्या पहिल्या मसुद्यावर श्री. दत्ता देसाई आणि श्री. के. जे. जॉय यांनी अनेक उपयुक्त सूचना दिल्या. त्यांचे आम्ही अत्यंत आभारी आहोत. पुस्तिकेमध्ये ज्या त्रुटी राहिल्या असतील, त्यांची जबाबदारी मात्र पूर्णत: आमची आहे.

सदर पुस्तिकेवरील आपली मते, सूचना, अभिप्राय यांचे स्वागत आहे. जलक्षेत्रावरील चर्चा पुढे नेण्यासाठी त्यांचा उपयोग होईल.

भाग १

जलक्षेत्रातील बदलांचा आढावा

गेल्या दोन दशकात पाणी या विषयावर वेगवेगळ्या स्तरांवर सातत्याने लिखाण आणि मांडणी होत आहे. जागतिक बँक, आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी, आशियाई विकास बँक, बहुराष्ट्रीय कंपन्या यांच्याबरोबरच देशोदेशीची सरकारे, प्रसार माध्यमे या सर्वांच्या दृष्टीने या विषयाला अनन्यसाधारण महत्त्व प्राप्त झाले आहे. अनेक आंतरराष्ट्रीय परिषदा, शोधनिबंध, संशोधन प्रकल्प यामधून या विषयाचा ऊहापोह चाललेला दिसतो. याचबरोबर पाण्याच्या नियोजनाची पर्यायी दिशा सांगणारी मांडणी आणि त्यावर आधारित प्रयोगही विविध देशातील कार्यकर्ते आणि अभ्यासक करत आहेत. याच्या जोडीनेच जागतिक अर्थव्यवस्थेतील बदलांच्या परिणामी विविध देशांच्या जलक्षेत्रात अनेक महत्त्वाचे धोरणात्मक आणि कायदेशीर बदल होत आहेत. या बदलांकडे वळण्याआधी भारतातील जलक्षेत्राच्या विकासाचा थोडक्यात आढावा घेऊया.

भारतातील जलक्षेत्राचा विकास

भारतामध्ये स्वातंत्र्यानंतर सुरुवातीच्या काळात जलद आर्थिक वाढीच्या उद्देशाने मोठ्या जलसंपत्ती प्रकल्पांवर भर दिला गेला. सिंचन, वीज–निर्मिती, आणि पूरनियंत्रण ही उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी जलक्षेत्रात पायाभूत संरचना उभ्या करण्यात आल्या. याकरता आपल्याकडे भांडवलाचा तुटवडा असल्याने काही प्रमाणात बाह्य वित्तीय मदतही घेण्यात आली.

१९६० च्या दशकात आखलेल्या 'हरित–क्रांती'च्या धोरणांनी शेतीक्षेत्रात आमूलाग्र बदल घडले. अन्नधान्याचे एकरी उत्पादन वाढवण्यासाठी मोठ्या प्रमाणावर पाणीपुरवठा आवश्यक होता. त्यामुळे सिंचन सुविधा विकसित करून ठराविक पट्ट्यात मोठ्या प्रमाणावर सिंचन उपलब्ध करून देण्यावर भर देण्यात आला. हरित क्रांतीमुळे काही राज्यात अन्नधान्याचे उत्पादन मोठ्या प्रमाणावर वाढले तरी या धोरणाचे अनेक विपरित परिणामही घडले. सिंचनाचे असमान वाटप आणि सिंचित पट्ट्यांच्या विकासावर सर्व लक्ष केंद्रित केल्यामुळे कोरडवाहू शेतीकडे दुर्लक्ष हे या धोरणाचे प्रमुख दुष्परिणाम म्हणता येतील. भारतातील सिंचनाच्या क्षेत्राचा विचार केला तर रेंगाळणारे प्रकल्प, प्रकल्प खर्चात प्रचंड वाढ आणि मंद गतीने होणारा सिंचन विकास असे चित्र दिसते.

सत्तर आणि ऐंशीच्या दशकात विकासाच्या रुढ प्रक्रियेविषयी लोकांमध्ये अपेक्षाभंगाची भावना निर्माण झाली आणि तिचे प्रतिबिंब विविध क्षेत्रात दिसू लागले. जलक्षेत्रातही मोठे प्रकल्प, तज्ज्ञ आणि नोकरशाहीचा साचेबंद दृष्टिकोन, केंद्रित निर्णय प्रक्रिया याला वेगवेगळ्या प्रकारे आव्हान मिळण्यास सुरूवात झाली. या काळात समन्यायी पाणी वाटपाची मागणी, मोठ्या धरणांच्या सामाजिक आणि पर्यावरणीय परिणामांविरोधी उभी राहिलेली चळवळ, जलक्षेत्राच्या विकासामध्ये लोकांचा सहभाग वाढवण्याची आणि लोकाभिमुख कारभाराची जनसंघटनांची मागणी, जलक्षेत्रात एकात्मिक दृष्टिकोनाची आवश्यकता अशा विविध गोष्टी पुढे आल्या. पाण्याचे संवर्धन आणि व्यवस्थापन या गोष्टींवर भर देऊन पाणलोट क्षेत्र विकास आणि अती पाणी लागणाऱ्या पिकांच्या उत्पादनावर नियंत्रण या गोष्टी लोकसहभागातून घडवून गावाचा विकास साधता येतो, हे स्थानिक पातळीवरील प्रयोगातून पुढे आले.

विकासाच्या प्रक्रियेत स्थानिक समुदायांची भूमिका काय असावी, हा मुद्दा या काळात चर्चेत आला. अनेक शतके नैसर्गिक संसाधनांचे जतन करण्यात स्थानिक लोकांनी बजावलेली उल्लेखनीय कामगिरी आणि या संसाधनांची मालकी राज्यसंस्थेच्या ताब्यात गेल्यानंतर विकासाच्या नावाखाली त्यांचा झालेला ऱ्हास लक्षात घेता नैसर्गिक साधन संपत्तीच्या विकास आणि व्यवस्थापनाच्या प्रक्रियेत स्थानिक समुदायांचा सहभाग घेण्याची गरज प्रकर्षाने पुढे मांडली गेली. याचबरोबर, 'वरून–खाली' अशा विकास प्रतिमानाऐवजी विकेंद्रित स्वरूपाचा, सर्वसामान्य लोकांच्या गरजांचा प्राधान्य देणारा विकासाचा ढाचा असण्याची गरज पुढे आली. या सर्व घडामोडींच्या परिणामी प्रस्थापित व्यवस्थेअंतर्गतही चिकित्सेची प्रक्रिया सुरू होऊन बदल करण्याची गरज पुढे आली.

या सर्व गोष्टींबरोबरच १९८० नंतर पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्राची पुनर्रचना आणि सुधारणांचा (इन्फ्रास्ट्रक्चर सेक्टर रिस्ट्रक्चरिंग ॲन्ड रिफॉर्म्स) जो कार्यक्रम पुढे आला, त्याचाही विचार करायला हवा. आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थानी (आंविसं) आपल्या आर्थिक ताकदीचा उपयोग करुन 'सुधारणां'चा हा कार्यक्रम राबवण्यात पुढाकार घेतला. त्यामुळे आंविसं कडून पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्राबाबत केली जाणारी मांडणी समजून घेणे गरजेचे आहे.

जलक्षेत्रावरील आंविसंचा प्रभाव समजून घेण्याच्या दृष्टीने तीन गोष्टींचा विचार करणे गरजेचे आहे. एक म्हणजे ऐंशीच्या दशकापासून आंतरराष्ट्रीय स्तरावर विकसित झालेले चर्चाविश्व (डिसकोर्स). यामध्ये जलक्षेत्रातील समस्या व त्यावरील उपायांची मांडणी करणारे लिखाण यांचा प्रामुख्याने समावेश होतो. दुसरे म्हणजे विकसनशील देशातील जलक्षेत्रात आंविसंनी निधी पुरवलेल्या योजनांमध्ये राबवल्या जाणाऱ्या नवीन संकल्पना आणि 'क्षेत्र सुधारणा प्रकल्पां'सारख्या गोष्टींची सुरूवात. तिसरे म्हणजे, विविध देशातील जलक्षेत्रात कायदेशीर आणि धोरणात्मक बदलांना मिळालेली चालना. या तीन अंगांनी घडणाऱ्या बदलांचा थोडक्यात आढावा पुढे घेतला आहे.

अ. आंतरराष्ट्रीय स्तरावरील चर्चाविश्व : काही मुद्दे

ऐंशीच्या दशकात आंविसंनी विकसनशील देशामध्ये पायाभूत सुविधांचे क्षेत्र अपयशी का ठरत आहे, याची कारणमीमांसा मांडण्यास सुरुवात केली. या संस्थांच्या विश्लेषणानुसार, अनेक विकसनशील देशात सार्वजनिक क्षेत्राने पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात मोठी गुंतवणूक केली. तरीदेखील, पायाभूत सेवांची उपलब्धता, त्यांचा दर्जा, नियमितता, सेवाशुल्काची रचना, आणि सेवांची शाश्वतता या निकषांचा विचार केला तर सार्वजनिक क्षेत्राकडून अपेक्षित कामगिरी झाली नाही. अनेक देशात अनुदानांचा फायदा अपेक्षित समाजगटांना न झाल्यामुळे आर्थिक वाढीच्या प्रक्रियेला मर्यादा पडल्या आणि दारिद्रय निवारणाचे उद्दिष्ट साध्य करण्याच्या दिशेने फारशी प्रगती होऊ शकली नाही.

या परिस्थितीवर उपाय म्हणून आंविसंनी पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्राची पुनर्रचना करण्याची गरज मांडली. या पुनर्रचनेच्या मुळाशी असणाऱ्या प्रमुख तत्त्वांची चर्चा पुढील प्रकरणात केली आहे. पण आंविसंच्या मांडणीचा गोषवारा सांगायचा तर या अपयशाला मुख्यत: विकसनशील देशातील संस्थात्मक रचना आणि धोरणे जबाबदार आहेत. पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात सार्वजनिक क्षेत्राची असणारी मक्तेदारी आणि केंद्रित कार्यपध्दत यामुळे अनेक समस्या निर्माण होतात. सार्वजनिक क्षेत्राच्या मक्तेदारीवर उपाय म्हणून खाजगी क्षेत्राच्या गुंतवणुकीची

अपरिहार्यता आंविसंनी मांडली. तसेच या अपयशाला जबाबदार असणाऱ्या सार्वजनिक क्षेत्राच्या कारभारातील उणिवा दूर करण्यासाठी विकेंद्रीकरणाची गरज मांडण्यात आली.

गेल्या दोन दशकात आंतरराष्ट्रीय स्तरावर पाणी या विषयावर केंद्रित असे नवे चर्चाविश्व आकाराला आल्याचे दिसते. यामध्ये मुख्यत: विविध देशातील पाण्याच्या स्थितीबद्दलचे अहवाल, जलक्षेत्रामधील समस्यांची कारणमीमांसा करणारे आणि त्यावर उपाय सुचविणारे दस्तावेज, या क्षेत्राच्या भविष्यावर भाष्य करणारे लेखन यांचा समावेश होतो. पाण्याची अपुरी उपलब्धता आणि त्यामुळे अनेक भागात भेडसावणारी पाणी टंचाई या प्रश्नाची मांडणी आज अनेक आंतरराष्ट्रीय परिषदा आणि अहवाल यामधून होताना दिसते. यानुसार, आज अनेक कारणांमुळे ज़गभर पाण्याची गरज सतत वाढत आहे. औद्योगिक उत्पादनाची वाढती पातळी, लोकसंख्येतील वाढ, शहरीकरणाचा वाढता वेग, जास्त सिंचन लागणाऱ्या आधुनिक शेतीचा प्रसार, उच्च जीवनमान जोपासण्याची आकांक्षा या सर्वांमुळे पूर्वी कधी नव्हे इतका पाण्याचा वापर वाढला आहे. जगाच्या अनेक भागात, वेगवेगळ्या स्तरांवर पाण्यावरून लहान–मोठे विवाद सुरू आहेत. या विवादांची तीव्रता यापुढे वाढतच जाईल, अशी चिन्हे दिसत आहेत. निसर्गातील पाणी स्रोतांचे स्वरूप मर्यादित असल्याने पाणी टंचाईचा प्रश्न तीव्र बनेल आणि भविष्यात तेलाऐवजी पाण्यावरून युध्दे होतील, असे म्हटले जाते. ही परिस्थिती टाळण्याकरता पाण्याबाबतची परिस्थिती सुधारण्यासाठी गरज पुढे येते. यासाठी जलक्षेत्राच्या पुनर्रचनेची गरज पुढे मांडली जाते.

जागतिक बँक, आशियाई बँक यांच्याद्वारे पाणी टंचाईच्या संकटावर मात करण्यासाठी पाण्याचे खाजगीकरण आणि पाण्याची बाजारपेठ यावर भर दिला जातो. त्यांच्या मांडणीनुसार सार्वजनिक क्षेत्राच्या भूमिकेत बदल केला आणि बाजारव्यवस्थेला अधिक वाव दिला तर पाण्याच्या क्षेत्रातील समस्या सुटण्यास मदत होईल. त्यांनी मांडलेल्या या उपाययोजनेमधून जलक्षेत्राच्या पुनर्रचनेचा आराखडा पुढे येतो. या आराखड्यामधील प्रमुख तत्त्वांची थोडक्यात मांडणी भाग दोनमध्ये केली आहे.

ब. जलक्षेत्रातील विविध योजना आणि 'क्षेत्र सुधारणा प्रकल्प' (सेक्टर रिफॉर्म प्रोजेक्ट)

जलक्षेत्राच्या पुनर्रचनेचा जो आराखडा आंविसंच्या मांडणीतून पुढे येतो, त्याचे प्रतिबिंब जलक्षेत्रातील विविध योजना आणि कार्यक्रम यामध्ये पडल्याचे दिसते. जलक्षेत्रातील प्रकल्पांना आर्थिक साहाय्य उपलब्ध करुन देताना आंविसंनी अनेक नवीन संकल्पना राबवण्याची अट घातल्याचे दिसते. भारतातील विविध राज्यांमध्ये सुरू झालेल्या अनेक योजना आणि कार्यक्रम (जसे की, ग्रामीण पाणीपुरवठा आणि स्वच्छता प्रकल्प, स्वजलधारा, जलस्वराज्य प्रकल्प, पाणी क्षेत्र पुनर्रचना प्रकल्प, जलसेवा सुधार प्रकल्प, संपूर्ण स्वच्छता अभियान) यांचा आशय पाहिला तर कमी जास्त फरकाने पुनर्रचना आराखड्यातील अनेक तत्त्वे, उदा. प्रकल्पाच्या खर्चाची लोकांकडून अंशतः वसुली, गावाने मागणी केली तरच योजना राबविणे इत्यादी, या कार्यक्रमात आढळतात. जलक्षेत्राची पुनर्रचना करण्याच्या या प्रक्रियेचा एक भाग म्हणजे नव्वदच्या दशकात 'जलक्षेत्र सुधारणा प्रकल्पां'ची आलेली लाट होय. भारतामध्ये ग्रामीण पाणीपुरवठा क्षेत्रात १९९९ मध्ये प्रायोगिक स्तरावर क्षेत्र सुधारणा प्रकल्पाचा प्रारंभ करण्यात आला. त्यानंतर स्वजलधारा कार्यक्रमाच्या रूपात सर्व देशभर हा कार्यक्रम सुरू करण्यात आला. अशा तऱ्हेने नवीन तत्त्वांची टप्प्याटप्प्याने अंमलबजावणी करण्याचे प्रयत्न गेल्या काही वर्षात वेगवान झाल्याचे दिसतात.

क. राष्ट्रीय स्तरावरील कायदेशीर आणि धोरणात्मक बदल

आंविसंनी सुचवलेला पुनर्रचनेचा आराखडा व्यापक असून जलक्षेत्रात आजवर राज्यसंस्थेची जी भूमिका होती, तिच्यामध्ये बदल घडविण्याची भूमिका यामागे आहे. याकरता जलक्षेत्रात नवीन संस्थांची निर्मिती आणि कारभारप्रक्रियेत बदल या गोष्टी सुचवण्यात आल्या आहेत. कोणत्याही क्षेत्रातील राज्यसंस्थेची भूमिका बदलणे ही एक दीर्घ आणि गुंतागुंतीची प्रक्रिया असते. त्याकरता देशातील कायदे आणि धोरणे यात बदल घडवावे लागतात. ही गोष्ट लक्षात घेऊन ऐंशीच्या उत्तरार्धापासून विकसनशील देशांमध्ये कायदेशीर आणि धोरणात्मक पातळीवर

बदल घडवून आणण्याकरता आंविसंनी प्रयत्न सुरू केले. या बदलांची पूर्वतयारी म्हणून अनेक देशात जलक्षेत्राचे 'मूल्यमापन–अभ्यास' करण्यासाठी निधी पुरवण्यात आला. विविध देशांनी जलक्षेत्राबाबत आपले राष्ट्रीय धोरण जाहीर करावे असा आग्रह आंविसंमार्फत धरण्यात आला. विविध 'मूल्यमापन–अभ्यासां'नी जमा केलेली माहिती आणि विश्लेषण यांचा उपयोग विकसनशील देशात 'राष्ट्रीय जलनीती'ची मांडणी करण्यासाठी करण्यात आला. तसेच जलक्षेत्रात 'सुधारणा' सुचविण्यामध्ये या अभ्यासांनी महत्त्वाची भूमिका पार पाडली. या प्रक्रियेच्या परिणामी अनेक देशांनी प्रथमच राष्ट्रीय आणि/वा राज्य जलनीतीची मांडणी केली. यामध्ये जलक्षेत्राला भेडसावत असलेल्या समस्या व त्यावरील उपाययोजना याचा ऊहापोह आणि भविष्यातील धोरणाची दिशा यांचा समावेश होता. (जलक्षेत्राच्या विकासासाठी दीर्घकालीन धोरण आखणे विकसनशील देशांच्या दृष्टीनेही आवश्यक होते. मात्र, या देशांनी स्वतःहून ही प्रक्रिया घडविली नाही. या देशांच्या आर्थिक परावलंबित्वामुळे आंविसंनी दीर्घकालीन धोरण आखण्याचा आग्रह धरतानाच आपला दृष्टिकोन आणि अटी या देशांवर लादल्या.) अनेक विकसनशील देशात जलविषयक कायद्यांचे मूल्यमापन आणि त्यामध्ये बदल करण्याच्या प्रक्रियेला वेग आला.

या सर्व घडामोडींची परिणीती अनेक देशांनी जलक्षेत्रात नवीन कायदे करण्यामध्ये झाली. या कायद्यान्वये या देशात नवीन संस्थात्मक रचना निर्माण केल्या गेल्या. तसेच प्रस्थापित संस्थांच्या कार्यकक्षेत बदल घडवण्यात आला. नवीन कायद्यांनी जलक्षेत्राच्या कारभारात उपभोक्त्यांचा सहभाग वाढवण्याची गरज मांडली. अशा तऱ्हेने, कायदेशीर बदलांद्वारे संस्थात्मक सुधारणा वेगाने घडवून आणणे आणि धोरणात्मक बदलांद्वारे त्या त्या क्षेत्राच्या वाटचालीची आगामी दिशा निश्चित करणे अशा महत्त्वाच्या प्रक्रिया अनेक देशात सुरु झाल्या.

जलक्षेत्रात घडणारे बदल मूलभूत आणि व्यापक स्वरुपाचे आहेत. त्यामुळे त्यांचे परिणाम केवळ जलक्षेत्रापुरते मर्यादित राहणार नाहीत. हे लक्षात घेता, हे बदल खोलात जाऊन तपासण्याची गरज पुढे येते. या बदलांच्या मुळाशी असणारी विचारधारा आणि आधारभूत तत्त्वे यांची थोडक्यात ओळख पुढील भागात करुन दिली आहे.

भाग २

प्रस्तावना

जलक्षेत्राच्या पुनर्रचनेच्या आराखड्यामध्ये जलक्षेत्राची रचना आणि कारभार यामध्ये मूलगामी बदल सुचवले आहेत. हे बदल आंविसंच्या प्रभावाखाली घडत असल्यामुळे या बदलांचे नीट विश्लेषण होणे आवश्यक आहे. यासाठी या बदलांच्या मुळाशी असणारी विचारधारा समजून घेणे महत्त्वाचे ठरते.

या विचारधारेला ढोबळमानाने खाजगीकरणाच्या बाजूने असणारी या अर्थाने 'खाजगीकरणवादी' विचारधारा असे म्हणता येईल. या विचारधारेनुसार, अर्थव्यवस्थेतील खाजगी क्षेत्राची भूमिका वाढवली तर आर्थिक प्रगती वेगाने होऊ शकते. राज्यसंस्थेने खाजगी क्षेत्रावर लादलेल्या अवाजवी बंधनांमुळे खाजगी क्षेत्राच्या वाढीवर बंधने येतात व त्याचा फटका आर्थिक वाढीच्या उद्दिष्टाला (आणि पर्यायाने समाजाला) बसतो. पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात खाजगी क्षेत्राचा सहभाग वाढवला तर जास्तीत जास्त लोकांना दर्जेदार सुविधा पुरवण्याचे उद्दिष्ट साध्य होईल. सुविधा पुरवठ्याच्या कामात सार्वजनिक क्षेत्राच्या मक्तेदारीऐवजी मुक्त स्पर्धेचे तत्त्व आणले तर त्याचा फायदा ग्राहकांना होईल.

या विचारधारेनुसार, आर्थिक विकासाचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी राज्यसंस्था आणि बाजारव्यवस्था यांच्या भूमिकेची पुनर्रचना करण्याची गरज आहे. अशा पुनर्रचनेची गरज मानणाऱ्यांमध्येही दोन विचारप्रवाह आहेत. एका विचारप्रवाहानुसार, आर्थिक क्षेत्रात राज्यसंस्थेने नियोजन-नियमन याद्वारे हस्तक्षेप करण्याऐवजी बाजारव्यवस्थेची भूमिका जास्तीत जास्त वाढवण्यावर भर दिला पाहिजे. फक्त बाजारव्यवस्था नीट चालावी म्हणून शासनाने काळजी घ्यायला हवी. गरीब लोकांच्या आर्थिक उन्नतीचे उद्दिष्ट साध्य करायचे असेल तर कल्याणकारी भूमिकेतून राज्यसंस्थेने केलेल्या हस्तक्षेपाऐवजी मुक्त बाजारव्यवस्थेतून होणारी आर्थिक वाढच उपयोगी पडू शकेल, असे हा विचारप्रवाह मानतो. बाजारव्यवस्थेवरील नियंत्रणे कमी करण्याबरोबरच आपली अर्थव्यवस्था खुली करणे वेगवान आर्थिक वाढीसाठी आवश्यक समजले जाते. दुसऱ्या विचारप्रवाहानुसार, बाजारव्यवस्थेला आर्थिक क्षेत्रात अधिकाधिक भूमिका देणे आवश्यक आहे. मात्र यामुळे गरीबीचा आणि विषमतेचा प्रश्न सुटेल असे नाही. उलट बाजारव्यवस्थेमुळे विषमतेत भरच पडत असल्यामुळे गरीबांच्या

हिताच्या दृष्टीने राज्यसंस्थेने हस्तक्षेप करणे आवश्यक मानले जाते. मात्र, हा हस्तक्षेप करताना बाजारव्यवस्थेच्या भूमिकेला बाधा येणार नाही याची काळजी घेण्याची गरज प्रतिपादन केली जाते. तसेच कल्याणकारी कार्यक्रम आणि योजना राबवून गरीबांच्या बाजूने हस्तक्षेप करण्याच्या प्रचलित मार्गाऐवजी गरीबांना पैशाची थेट मदत करून बाजारव्यवस्थेत उतरण्यासाठी सक्षम बनवण्याचा मार्ग सुचवला जातो.

अशा प्रकारे सध्याच्या प्रश्नांवर बाजारव्यवस्थेची वाढती भूमिका आणि खाजगीकरण या धोरणांचा उपाय सुचवणारी ही विचारधारा आहे. आज जागतिक स्तरावर आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्था, विकसित देशांची सरकारे, बहुराष्ट्रीय कंपन्या या विचारधारेला उचलून धरत आहेत. तसेच अनेक विकसनशील देशातील सरकारे, धोरणकर्ते, अर्थतज्ज्ञ, आणि प्रस्थापित संस्था यांच्या मते ही धोरणे राबवण्याला आता पर्याय उरलेला नाही. या प्रक्रियेत आर्थिक–राजकीयदृष्ट्या दुर्बल असणाऱ्या विकसनशील देशांचे हितसंबंध अबाधित राखण्यासाठी प्रयत्न करण्याची गरज काही वेळा पुढे मांडण्यात येते. परंतु, मूलतः या विचारांचा प्रस्थापित व्यवस्थेने स्वीकार केल्याचे दिसते.

आंविसंनी पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रातील समस्यांचे जे विश्लेषण केले आहे, त्याच्या मुळाशी खाजगीकरणवादी विचारधारा असल्याचे दिसून येते. या विश्लेषणामधून पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्राची पुर्नरचना करण्याची गरज पुढे मांडली जाते. जलक्षेत्रात पुनर्रचनेचा आराखडा राबविण्यासाठी पुढील तत्त्वांची अंमलबजावणी आवश्यक मानली जाते.

१. पाणी ही एक आर्थिक वस्तू

जलक्षेत्राच्या पुनर्रचनेच्या आराखड्यातील महत्त्वाचे तत्त्व म्हणजे 'पाण्याकडे पाहण्याचा दृष्टिकोन आमूलाग्र बदलण्याची गरज' हे होय. मानवासाठी पाण्याची अनिवार्यता लक्षात घेऊन अनेक शतके जगाच्या सर्व भागात पाणी हे ज्यावर 'कोणाचीही मालकी नाही' असे संसाधन होते. मात्र त्याच्या वापरात त्या त्या समाजव्यवस्थेतील विषमतेचे प्रतिबिंब स्पष्टपणे दिसून येत असे. भारतामध्ये उच्च वर्गजातींकडे जमीनमालकी असल्यामुळे त्यांचे पाण्यावर नियंत्रण होते.

भांडवलशाहीच्या उदयानंतर आणि वासाहतिक साम्राज्यवादाच्या काळात इतर नैसर्गिक संसाधनांप्रमाणेच पाणी हे राज्यसंस्थेच्या अखत्यारित गेले. भारताला स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतरही पाण्यावरील राज्यसंस्थेचा अधिकार कायम राहिला. मात्र, कल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेनुसार सर्व नागरिकांना पाणी पुरविण्याची प्राथमिक जबाबदारी राज्यसंस्थेवर होती. त्यामुळे पिण्यासाठी आणि आर्थिक उपक्रमांसाठी लागणाऱ्या पाण्याची गरज भागवणे हा शासनासाठी अग्रक्रमाचा मुद्दा होता. त्याकरता आवश्यक ती गुंतवणूक करणे हे शासनाचे कर्तव्य मानले जाई.

भारताने उजाखा धोरणांचा स्वीकार केल्यानंतर विविध क्षेत्रातील राज्यसंस्थेच्या भूमिकेला आव्हान मिळण्यास सुरुवात झाली. प्रगत भांडवली राष्ट्रे आणि आंविसंच्या मांडणीनुसार, आर्थिक क्षेत्रातील राज्यसंस्थेची सर्वंकष भूमिका कमी करुन बाजारव्यवस्थेला अधिक वाव देणारी धोरणे आखण्याची गरज आहे. यामुळे आर्थिक विकासाच्या प्रक्रियेला चालना मिळेल. या मांडणीचे प्रतिबिंब जलक्षेत्रातही दिसते.

आंविसंच्या मांडणीनुसार पाण्याकडे एक आर्थिक वस्तू म्हणून पाहण्याची गरज आहे. आजपर्यंत पाण्याला केवळ सामाजिक वस्तूचा दर्जा दिल्यामुळे पाण्याचे नियोजन आणि वितरण यामध्ये विविध समस्या निर्माण झाल्या. पाणी ही इतर अनेक वस्तूंसारखीच एक वस्तू आहे हे लक्षात घेतले तर तिचा कारभार बाजारपेठेच्या माध्यमातून अधिक कार्यक्षमरित्या चालू शकतो, हे मान्य करावे लागेल. बाजारपेठेतील मागणी आणि पुरवठ्याचा नियम पाण्यालाही लागू होतो. आज या वस्तूचा पुरवठा कमी झाला आहे, त्यामुळे हा पुरवठा वाढविण्यासाठी पाण्याचे व्यवस्थापन काळजीपूर्वक करणे गरजेचे आहे. मात्र, हा पुरवठा वाढला की त्याच्या वितरणाची जबाबदारी बाजारव्यवस्थेवर सोपविली पाहिजे.

या मांडणीनुसार पाणी ही एक आर्थिक वस्तू असल्यामुळे इतर कोणत्याही वस्तूप्रमाणे पाण्याचीही खरेदी–विक्री करता येईल, अशी व्यवस्था आवश्यक आहे. याकरता पाण्याचे मालकी–हक्क नीट ठरवणे आणि मालकी हक्कांचा व्यापार करण्याची मुभा देणे, गरजेचे आहे. अशा तऱ्हेने पाण्याच्या खरेदी–विक्रीला चालना दिली तर पाण्याची बाजारपेठ निर्माण होईल. मग बाजारपेठेच्या नियमांप्रमाणे पाणी या विक्रयवस्तूचे व्यवहार चालतील. त्यामुळे पाण्याच्या मागणी आणि पुरवठ्याचे

गणित नीट होईल आणि किंमती योग्य पातळीवर राहतील. त्याचबरोबर पाण्याला किंमत असल्यामुळे तिच्या अवास्तव वापरावर बंधने येऊन पाण्याच्या कार्यक्षम वापराची काळजी घेतली जाईल आणि त्यातून अर्थव्यवस्थेची उत्पादनक्षमता वाढेल.

या मांडणीनुसार, आजही पाण्याचे हक्क अनौपचारिकरित्या आणि अव्यक्त स्वरुपात सर्वत्र अस्तित्वात आहेतच. हे हक्क औपचारिकरित्या अस्तित्वात आले तर पाण्याच्या उपलब्धतेनुसार पाणी वापरावर संख्यात्मक आणि गुणात्मक बंधने घालता येतील. तसेच वेगवेगळ्या गटांमध्ये पाणी–वाटपासाठी कायदेशीर तरतूदी करुन पाणी वाचवायला प्रोत्साहन देता येईल. वैयक्तिक पाणी वापरकर्ते, वेगवेगळी क्षेत्रे (उदा. उद्योग, शेती, घरगुती इत्यादी), आणि भौगोलिक विभाग यांना पाण्याची मर्यादा घालून दिल्याशिवाय आणि पाण्याची व्यवस्था खुली व उत्तरदायी केल्याशिवाय पाण्याचे नियमन यशस्वी होणार नाही. जेव्हा लोकांना पाणी वापराची मर्यादा कळेल तेव्हा पाणी कार्यक्षमतेने वापरले जाईल आणि वाचवलेल्या पाण्याचा आर्थिक विनिमय शक्य झाला तर लोकांना पाणी वाचवायला प्रोत्साहन मिळेल. अशा तऱ्हेने सध्याच्या पाणी–हक्काच्या अनौपचारिक व्यवस्थेकडून सुधारित कायदेशीर आणि संस्थात्मक रचनेकडे जाण्याची गरज आंविसं मांडतात. हे सर्व घडून येण्यासाठी राज्यसंस्थेची पाण्याच्या क्षेत्रातील भूमिका मर्यादित ठेवण्याची गरज आहे, असे म्हटले जाते. या मांडणीनुसार, राज्यसंस्थेने अनुदानित स्वरूपात सर्व लोकांना पाण्याची सुविधा उपलब्ध करून देण्याची जबाबदारी घेऊ नये कारण यामुळे पाण्याच्या बाजारपेठेचे गणित बिघडू शकते. खाजगी क्षेत्राला जास्तीत जास्त वाव देण्याची आणि बाजारपेठेची व्यवस्था नीट चालावी यासाठी आवश्यक ती पावले उचलण्याची जबाबदारी राजसंस्थेने घ्यावी. आजवर जलक्षेत्रामध्ये 'पुरवठा–केंद्री दृष्टिकोन' अवलंबला जात होता. म्हणजे सर्व लोकांना पाण्याचा पुरवठा करण्याचे उद्दिष्ट ठेवून धोरणे–कार्यक्रम–योजना आखल्या जात होत्या. जलक्षेत्रात पायाभूत सुविधा उभारून पाण्याचे नवनवीन स्रोत विकसित करणे आणि हे पाणी अधिकाधिक लोकांपर्यंत पोचविण्यासाठी व्यवस्था उभी करणे यावर भर देण्यात येत होता. त्याऐवजी आता 'मागणी–केंद्री दृष्टिकोना'चा आग्रह धरण्यात येतो. मागणी–केंद्री दृष्टिकोन म्हणजे पाणी वापरणाऱ्या लोकांनी पाण्याच्या योजनेचा आंशिक खर्च उचलण्याची, योजना

राबवण्यात सहभागी होण्याची आणि नंतर तिच्या देखभालीची जबाबदारी घेण्याची तयारी दर्शवली तरच पाणी–पुरवठा योजना राबवणे होय. या दृष्टिकोनानुसार, सर्व लोकांना पाणी पुरवठा करण्याच्या उद्दिष्टावरील भर कमी करून उपलब्ध पाण्याचे योग्य व्यवस्थापन करण्याला प्राधान्य द्यायला हवे. आपल्याकडे किती पाणी उपलब्ध आहे याचे मोजमाप करून आणि पाण्यासाठी असलेली मागणी विचारात घेऊन पाण्याचे वितरण व्हायला हवे. हे करताना आपण केलेली गुंतवणूक वसूल होईल अशा तऱ्हेने पाण्याची योग्य किंमत आकारली जायला हवी. अशा तऱ्हेने उपलब्ध पाण्याचे मागणी–व्यवस्थापन करण्यात शासनाने पुढाकार घ्यावा. थोडक्यात 'सर्व लोकांना किमान पाणी मिळायला हवे' या विचाराऐवजी 'बाजारपेठेच्या नियमानुसार ठरलेली पाण्याची किंमत भरणाऱ्या व्यक्तींना पाण्याचा पुरवठा' हा विचार या मांडणीतून पुढे येतो.

२. 'पूर्ण–खर्च–वसुली' तत्त्वाचा अवलंब

आंविसंच्या विश्लेषणानुसार, पाण्याची उधळपट्टी होण्याचे मुख्य कारण म्हणजे पाणी अनुदानित स्वरुपात आणि सार्वजनिक सेवा म्हणून पुरवल्यामुळे लोकांना पाणी फुकटात किंवा अतिशय कमी किंमतीत उपलब्ध होते. यामुळे शासनाने पाणी फुकट पुरवणे हा आपला हक्क आहे, असे लोकांना वाटते. यामुळे पाण्याची जी उधळपट्टी होते ती थांबवण्याचा एक मार्ग म्हणून पाणी सेवेचा सर्व खर्च वसूल होईल अशा तऱ्हेने पाण्याचे दर ठरवण्याची गरज मांडली जाते. आंविसंच्या मांडणीनुसार, पूर्ण–खर्च–वसुलीच्या तत्त्वानुसार पाणी पुरवठा करणे आणि कार्यचालन व देखभालीच्या खर्चाबरोबरच भांडवली खर्चदेखील भरून निघेल अशा तऱ्हेने पाण्याचे दर ठरवणे गरजेचे आहे. आंविसंनी केलेल्या विश्लेषणानुसार, अनेक देशात पाण्यासाठी दिलेल्या अनुदानांची परिणीती बलिष्ठ गटांना स्वस्त पाणी मिळण्यात होते. ही अनुदाने गरीब लोकांना पाणी फुकट पुरवण्याच्या मिषाने दिली जातात, पण प्रत्यक्षात गरीब लोक जास्त पैसे भरून पाणी विकत घेतात. आंविसंच्या मते गरीब लोकांना पाणी कमी किंमतीत द्यायला हवे, मात्र ते फुकटात देण्याची गरज नाही. गरीब लोकही पाण्याची किंमत द्यायला तयार असतात, पण त्यांच्याकडून पाणीपट्टी वसूल केली जात नाही. अशी विपरित धोरणे बंद करून सर्वांकडून पाणीपट्टी वसूल करणे आवश्यक आहे.

आंविसंच्या मते जर लोकांना पाण्यासाठी पूर्ण पैसे मोजायला लागले तर पाण्याच्या उधळपट्टीला आळा बसेल आणि पाण्याच्या संवर्धनाचे उद्दिष्ट आपोआप साध्य होईल. याचबरोबर, नव्याने सुरू होणाऱ्या प्रकल्प, योजनांमध्ये त्या प्रकल्पाच्या खर्चाचा आंशिक बोजा स्थानिक समुदायाकडून उचलला जाणे गरजेचे आहे. ज्या लोकांना पैसे देणे शक्य नसेल त्यांनी श्रमदानाच्या द्वारे आपला वाटा द्यावा, असा विचार मांडण्यात येतो. यातून ती योजना लोकांना आपली वाटेल व ती टिकून राहावी यासाठी ते जागरुक राहतील व स्वतः प्रयत्न करतील अशी अपेक्षा व्यक्त केली जाते.

थोडक्यात, पायाभूत सुविधांचा विकास करण्यासाठी शासनाने गुंतवणूक करणे आणि या सेवा अनुदानित स्वरूपात लोकांपर्यंत पोचविणे, हा विचार आंविसंच्या मांडणीनुसार अकार्यक्षम ठरतो. सार्वजनिक क्षेत्र सुविधांचा पुरवठा व्यापक पातळीवर करु शकत नाही आणि अनुदानित स्वरूपामुळे लोकांमध्ये त्या सेवेविषयी जबाबदारीची भावना निर्माण होत नाही. या त्रुटींवर मात करण्यासाठी बाजारपेठेच्या नियमांनुसार जलक्षेत्राचा कारभार ठेवण्याची गरज मांडली जाते.

३. राज्यसंस्थेच्या भूमिकेची पुनर्रचना

पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रातील अनेक समस्यांचे मूळ राज्यसंस्थेच्या सर्वंकष भूमिकेत आहे, हा आंविसंच्या विश्लेषणाचा गाभा आहे. या विश्लेषणानुसार राज्यसंस्थेकडे पायाभूत सुविधांची मालकी असण्याबरोबरच पायाभूत सुविधांच्या बाबतीत धोरण ठरविणे, त्याची अंमलबजावणी करणे आणि या क्षेत्राचे नियमन करणे अशी सर्वच कामे एकवटल्यामुळे सत्तेचे केंद्रीकरण आणि नोकरशाहीकरण झाले. याचा परिणाम म्हणून सार्वजनिक क्षेत्राचा कारभार अपारदर्शक बनला. अपारदर्शक कारभारामुळे हितसंबंधी गटांना त्यावर प्रभाव टाकणे शक्य झाले. त्यामुळे सार्वजनिक सुविधांच्या बाबतीतील धोरणप्रक्रियेवर विपरित परिणाम झाला. तांत्रिक–आर्थिक मोजपट्ट्यांच्या आधारे निर्णय घेतले जाण्याऐवजी राजकीय लाभ मिळविण्याच्या उद्देशाने निर्णय घेतले जाऊ लागले. या सर्वांच्या परिणामी, सेवेचा दर्जा घसरणे, भ्रष्टाचाराला मोकळीक मिळणे, संसाधनांचा अपव्ययी आणि बेपर्वा वापर होणे, विविध खात्यांचा तोटा वाढणे या गोष्टी होऊ

लागल्या. थोडक्यात, राज्यसंस्थेच्या सर्वंकष भूमिकेचा फटका या क्षेत्राच्या कामगिरीला बसला.

यावर उपाय म्हणून राज्यसंस्थेच्या भूमिकेची पुनर्रचना करण्याची गरज मांडली गेली. यामध्ये पुढील तीन गोष्टींचा प्रामुख्याने समावेश केला जातो, (अ) राज्यसंस्थेने पायाभूत क्षेत्राचे व्यापक धोरण ठरवण्याचे काम प्रामुख्याने करावे आणि महत्त्वाचे धोरणात्मक निर्णय आणि नियमन या कामांसाठी 'स्वायत्त नियामक यंत्रणा' स्थापन करावी. (ब) पाणीपुरवठा सेवा, त्यासाठीचे दैनंदिन व्यवस्थापन, व प्रशासन या जबाबदाऱ्या वेगळ्या सेवा पुरवठादारांकडे सोपवाव्यात. या पुरवठादारांचे नियमन करण्याचे काम स्वायत्त नियामक यंत्रणेने करावे, आणि (क) जलक्षेत्राचे व्यवस्थापन केवळ शासकीय यंत्रणेने करण्याऐवजी त्यामध्ये लोकांचा सहभाग वाढवावा. थोडक्यात, राज्यसंस्थेने जलक्षेत्रातील सर्वंकष भूमिका सोडून 'फॅसिलिटेटर'ची भूमिका पार पाडावी.

पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात जगभर नव्याने उदयाला आलेल्या 'स्वायत्त नियामक यंत्रणा' हे या संस्थात्मक सुधारणांचे उदाहरण आहे. (कृपया चौकट क्र.१ पाहावी.) ह्या स्वायत्त यंत्रणा राज्यसंस्थेच्या, विशेषत: सरकारी यंत्रणेच्या, बाहेर स्थापित केल्या जातील. सरकारी खाती व यंत्रणा यांचा त्यांच्यावर, त्यामध्ये काम करणाऱ्या लोकांवर कोणताही कायदेशीर अधिकार चालणार नाही. स्वायत्त नियामक यंत्रणांमध्ये राजकारणी लोकांना प्रवेश नसेल. त्याऐवजी संबंधित क्षेत्रातील विविध विषयातील तज्ज्ञ, अधिकारी, आणि व्यावसायिक त्याचे सभासद असतील. अशा रचनेमुळे या यंत्रणा मुख्यत: तांत्रिक–आर्थिक बाबींचा विचार करुन आणि क्षेत्राच्या दीर्घकालीन हिताचा विचार करुन निर्णय घेतील, असे मानले जाते. एका बाजूला सरकारातील व बाहेरील राजकारणी लोकांवर अंकुश ठेवतानाच दुसऱ्या बाजूला या यंत्रणा खाजगी कंपन्यांच्या कारभारावर नियंत्रण ठेवून त्या क्षेत्राचे व विशेषतः ग्राहकांच्या अधिकारांचेही संरक्षण करतील, अशी अपेक्षा असते. थोडक्यात निर्णयप्रक्रियेतील 'राजकीय' दृष्टिकोन कमी करून 'आर्थिक–तांत्रिक–वित्तीय' दृष्टिकोन वाढवण्याचे काम स्वायत्त नियामक यंत्रणांमुळे होईल. याचबरोबर स्वायत्त नियामक यंत्रणांच्या कारभारात पारदर्शकता, खुलेपणा आणि लोकसहभाग आणण्यासाठी खास व कडक तरतुदी

करणे शक्य होईल, यामुळे अनावश्यक राजकीय हस्तक्षेप टळेल आणि मूलभूत सुविधांच्या क्षेत्रातील समस्या सुटण्यास मदत होईल असे म्हटले जाते. नवीन संस्थात्मक रचनेबरोबरच राज्यसंस्थेवरील जबाबदाऱ्या कमी करण्यासाठी आणखी एक तत्त्व मांडले जाते. ते म्हणजे सार्वजनिक–खाजगी (क्षेत्रांची) भागीदारी होय.

चौकट क्र. १ 'स्वायत्त नियामक यंत्रणे'चा उदय

'स्वायत्त नियामक यंत्रणे'चा उदय अमेरिकेमध्ये १९व्या शतकात झाला. तेथील खाजगी रेल्वे कंपन्यांचा कारभार नियंत्रित करण्यासाठी १८८७ साली सर्वप्रथम नियामक आयोगाची स्थापना करण्यात आली. पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात 'नैसर्गिक मक्तेदारी' निर्माण होत असल्यामुळे त्यावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी स्वायत्त नियामक आयोग स्थापन करण्यात आला. नैसर्गिक मक्तेदारी म्हणजे जेव्हा एखादी सुविधा निर्माण करण्यासाठी आवश्यक भांडवल गुंतवणूक प्रचंड असते, तेव्हा अशा सुविधेचे उत्पादन आणि पुरवठा करण्यासाठी एकच पुरवठादार असणे आर्थिकदृष्ट्या परवडणारे ठरते. त्यामुळे त्या पुरवठादाराची मक्तेदारी त्या क्षेत्रात निर्माण होते. उदाहरणार्थ, वीज, पाणी, रेल्वे इत्यादींची सुविधा पुरवण्यासाठी आवश्यक गुंतवणूक आणि या सेवांचा प्रचंड आवाका लक्षात घेता, अनेक कंपन्यांनी आपापले रेल्वे–मार्ग किंवा वीजवाहक तारांचे जाळे तयार करणे आर्थिकदृष्ट्या योग्य ठरत नाही. तेव्हा अशा सुविधा पुरवण्याचे काम साहजिकच एका पुरवठादाराकडे येते. या स्थितीला 'नैसर्गिक मक्तेदारी' म्हणतात. अशी मक्तेदारी निर्माण झाल्यामुळे त्या सुविधेचा जो दर पुरवठादार कंपनी ठरवेल, तो देण्याशिवाय लोकांकडे पर्याय राहत नाही. या व्यवस्थेत स्पर्धा नसल्यामुळे नफा कमावण्याचे जे अनिर्बंध अधिकार पुरवठादार कंपनीला मिळतात, त्यावर लोकहिताच्या दृष्टीने नियंत्रण ठेवण्यासाठी नियमन यंत्रणा असण्याची गरज मांडली जाते. अमेरिकेमध्ये स्वायत्त नियामक यंत्रणेचा उदय झाल्यानंतर ही यंत्रणा विकसित होऊन खऱ्या अर्थाने रूजण्यासाठी तेथे दीर्घ कालावधी जावा लागला. या यंत्रणा अमेरिकेमध्ये बऱ्याच प्रमाणात उपयुक्त ठरण्यामध्ये

अमेरिकेतील नागरी समाजाचे विशिष्ट स्वरुप आणि तेथील दबावगटांची भूमिका यांचा मोठा वाटा आहे.

भारत आणि इतर विकसनशील देशात वसाहतवादी कालखंडात राबवण्यात आलेल्या आर्थिक धोरणांमुळे भांडवलदारांची ताकद मर्यादित राहिली. त्यामुळे भांडवल गुंतवणूक जास्त आणि त्याचा परतावा मिळण्याचा कालावधी दीर्घ अशा मूलभूत सुविधा पुरवण्याची जबाबदारी राज्यसंस्थेकडे राहिली. उदारीकरण–जागतिकीकरण–खाजगीकरण या धोरणांचा स्वीकार केल्यानंतर बऱ्याच देशांनी पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात 'पुनर्रचना आणि सुधारणां'ची प्रक्रिया राबवण्यास सुरूवात केली. पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात खाजगी भांडवल यायचे असेल तर त्यांना योग्य आणि वस्तुनिष्ठ पध्दतीने निर्णय घेतले जातील (राजकीय कारणांसाठी निर्णय घेतले जाणार नाहीत.) याची हमी देण्याची गरज निर्माण झाली. यामुळे १९८० नंतर विकसनशील देशात स्वायत्त नियामक यंत्रणा स्थापन करण्याची लाट आली. बऱ्याचदा आंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थांनी कर्ज देण्यासाठी घातलेल्या अटी यासाठी कारणीभूत ठरल्या. मागील दोन दशकात जगभरात साधारण २०० स्वायत्त नियामक यंत्रणांची स्थापना करण्यात आली. या यंत्रणा लॅटिन अमेरिका, आशिया, मध्य आणि पूर्व युरोप येथील विविध देशात स्थापन करण्यात आल्या. भारतामध्ये तेल आणि गॅस, दूरसंचार, आणि वीज क्षेत्रात या यंत्रणांची स्थापना करण्यात आली. याचबरोबर, बंदरे, विमानतळ, दळणवळण, टपाल खाते, गृह क्षेत्र आणि जल क्षेत्रातही स्वायत्त नियामक यंत्रणा आणण्याचा शासनाचा विचार आहे. थोडक्यात, नियमनाच्या क्षेत्रात घडणारे बदल केवळ एका क्षेत्रापुरते मर्यादित नसून व्यापक आणि मूलभूत स्वरूपाचे आहेत. त्यामुळे त्यांचे सखोल विश्लेषण होणे गरजेचे आहे.

४. खाजगी क्षेत्राचा सहभाग

विकसनशील देशात पायाभूत सुविधांचा विकास करण्यासाठी आवश्यक गुंतवणूक मुख्यत: सार्वजनिक क्षेत्राने केली. अपुऱ्या निधीची गरज इतर देश वा वित्तीय संस्थांकडून कर्जे घेऊन भागविण्यात आली; पण निधी उभारणीची व पुरवण्याची

मुख्य जबाबदारी सार्वजनिक क्षेत्राची राहिली. आंविसंच्या मते वेगवान आर्थिक वाढीसाठी पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात ज्या प्रमाणात गुंतवणूक करणे अपेक्षित आहे ते अनेक देशांच्या सरकारांच्या आवाक्याबाहेर आहे. त्यामुळे आर्थिक वाढ आणि गरीबांना सुविधा पुरविणे ही उद्दिष्टे गाठायची असतील तर खाजगी गुंतवणुकीला पर्याय नाही. त्यामुळे अशा देशांनी शक्य तितकी खाजगी गुंतवणूक पायाभूत क्षेत्रांसाठी आकर्षित केली पाहिजे, असे सांगितले जाते. जलक्षेत्रात नियोजनापासून ते जलस्रोत विकसित करणे आणि त्याचे व्यवस्थापन करणे अशा सर्व पातळ्यांवर खाजगी क्षेत्राचा सहभाग असावा. आर्थिक गुंतवणूक, व्यवस्थापन, तज्ज्ञ सेवा, सल्ला, कामाची कंत्राटे अशा विविध भूमिकांद्वारे बहुराष्ट्रीय कंपन्यांपासून ते स्थानिक कंत्राटदारापर्यंत खाजगी क्षेत्राचा सहभाग वाढवला जावा, असे सांगितले जाते. अशा प्रकारच्या खाजगी क्षेत्राच्या सहभागाचे अनेक फायदे सांगितले जातात. खाजगी क्षेत्राच्या सहभागामुळे पायाभूत सुविधांची कार्यक्षमता वाढेल. पायाभूत सुविधा पुरविण्यामधील सार्वजनिक क्षेत्राची मक्तेदारी संपुष्टात येऊन खाजगी पुरवठादारांसाठी हे क्षेत्र खुले होईल. (उदाहरणार्थ, दूरसंचार सेवा पुरवणाऱ्या एकापेक्षा अधिक कंपन्या) त्यामुळे सुविधेचा पुरवठा करण्याच्या कामात स्पर्धा निर्माण होईल. स्पर्धात्मक वातावरणामुळे खाजगी पुरवठादार सुविधेची किंमत कमी ठेवून सुविधांच्या दर्जात सुधारणा करतील; याचा फायदा उपभोक्त्यांना होईल. तसेच सार्वजनिक क्षेत्रापासून स्वतंत्र आणि जाबदेयी पुरवठादार असल्याने जास्त लोकांपर्यंत सुविधा पोचेल असे म्हटले जाते.

पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात खाजगी क्षेत्राचा वाढता सहभाग असेल तर त्यावर नियंत्रण ठेवण्याकरता स्वायत्त नियामक यंत्रणा स्थापन करण्याची गरज मांडली जाते. खाजगी क्षेत्रातील एखाद्या घटकाचे वर्चस्व निर्माण होऊ नये आणि समाजातील सर्व वर्गांपर्यंत सुविधा पोचाव्यात याकरता नियामक यंत्रणा आवश्यक मानली जाते. आंविसंच्या मांडणीनुसार, खाजगी गुंतवणुकदारांना प्रोत्साहन आणि योग्य नियमन आराखडा यांची सांगड घातली तर जलक्षेत्राची कार्यक्षमता सुधारेल, सेवांची किंमत वाजवी होईल, नासाडी टळेल आणि गरीब लोकांना मिळणाऱ्या सुविधांमध्येही वाढ होईल. एकीकडे खाजगी गुंतवणूकदारांमुळे सेवेचा विस्तार

आणि दर्जा वाढेल तर दुसरीकडे सक्षम नियामक यंत्रणेमुळे खाजगी क्षेत्रातील अपप्रवृत्तींना आळा घालता येईल. यादृष्टीने, गरिबांच्या गरजा पूर्ण करणे आणि त्यांना परवडणाऱ्या दरात सुविधा पुरविणे यासाठी नियमन कळीची भूमिका बजावू शकते, असे मानले जाते.

५. कारभारप्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण

पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रातील अपयशाला कारणीभूत असणारी आणखी एक महत्त्वाची गोष्ट म्हणजे कारभार प्रक्रियेतील त्रुटी, अशी मांडणी आंविसंकडून केली जाते. या मांडणीनुसार, जलक्षेत्रात केन्द्रित पध्दतीने केले जाणारे नियोजन आणि अंमलबजावणी यामुळे अनेक त्रुटी निर्माण झाल्या. यावर उपाय म्हणून कारभारप्रक्रियेतील उणिवा तातडीने दूर करण्याची गरज मांडण्यात येते. या उणिवा दूर करण्याचा एक महत्त्वाचा मार्ग म्हणजे कारभारप्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण करणे होय. याआधी सुचवलेल्या संस्थात्मक सुधारणांबरोबरच शासकीय कारभारात लोकसहभाग घेतला जावा, कारभार पारदर्शक करण्यासाठी विविध उपायांचा अवलंब करण्यात यावा आणि घेतलेल्या निर्णयासाठी शासकीय यंत्रणेने उत्तरदायी असण्याची तरतूद करण्यात यावी, ही याची मुख्य सूत्रे आहेत. या विचारानुसार जलक्षेत्रामध्ये नियोजनापासून ते अंमलबजावणीपर्यंत सर्व टप्प्यांवर लाभधारक आणि इतर भागधारकांना (स्टेकहोल्डर्स) सहभागी करून घेणे आवश्यक आहे. यामुळे केंद्रित पध्दतीच्या कारभारप्रक्रियेतील त्रुटी दूर होऊन लोकांच्या गरजा लक्षात घेतल्या जातील. लोकांच्या सहभागामुळे त्यांच्यामध्ये आपलेपणाची भावना निर्माण होऊन जलक्षेत्राचे व्यवस्थापन सुधारेल आणि पाण्याचे संवर्धन होण्यास मदत होईल. पाणी वापर संस्थांसारख्या लोकांचा सक्रीय सहभाग असणाऱ्या संस्थात्मक रचनांद्वारे पाणी वापरणाऱ्यांकडे पाण्याचे व्यवस्थापन हळूहळू सुपूर्त करण्यात यावे असे सुचविले जाते.

आंविसंकडून सुचवण्यात येणाऱ्या पुनर्रचनेच्या आराखड्याच्या मुळाशी कोणती विचारधारा आणि तत्त्वे आहेत हे आपण पाहिले. या विचारधारेची सखोल समीक्षा करणारी मांडणी जगभर होत आहे. अनेक विचारवंत आणि राजकीय–सामाजिक कार्यकर्त्यांकडून या तत्त्वांना आव्हान देण्याचे काम सुरू आहे. या तत्त्वांवर

आधारित पायाभूत सुविधांची पुनर्रचना करण्याचे काम ज्या देशात केले गेले तेथील लोकांचा अनुभवही या दृष्टीने विचारात घेण्याची गरज मांडली जाते. 'खाजगीकरणवादी' विचारधारेला आव्हान देणारी ही मांडणी काय आहे?

१. पाणी : एक आर्थिक वस्तू ?

पाण्याला आर्थिक वस्तू मानण्यावर व तिला क्रयवस्तू बनवण्यावर अनेकांनी तीव्र आक्षेप घेतला आहे. पाणी केवळ मानवासाठीच नव्हे तर एकूणच जीवसृष्टीच्या अस्तित्वासाठी अत्यावश्यक आहे. पिण्यासाठी, घरगुती वापरासाठी, आर्थिक उपक्रमांमध्ये आणि आपल्याला सहज न जाणवणाऱ्या पण जीवसृष्टीचे सातत्य टिकवण्यासाठी आवश्यक अशा विविध पर्यावरणीय सेवांमध्ये पाणी कळीची भूमिका बजावते. पाण्याला केवळ एक आर्थिक वस्तू मानणे म्हणजे पाण्याच्या या विशिष्ट स्वरूपाकडे आणि असामान्य स्थानाकडे दुर्लक्ष करून इतर कोणत्याही वस्तूप्रमाणे (उदा. साबण, चहा, कापड) तिचा विचार करणे होय. एकदा पाण्याला मानवाची गरज भागवणाऱ्या सामान्य वस्तूचे स्थान दिले की पाणी ही प्रत्येक मानवाची मूलभूत गरज आहे, याकडे दुर्लक्ष करता येते. पाणी मूलभूत गरज असल्याने पाणी मिळणे हा प्रत्येक व्यक्तीचा हक्क आहे, ही भूमिकाही मग धुडकावली जाते आणि सामान्य वस्तूप्रमाणे बाजारपेठेच्या माध्यमातून पाण्याचे सर्व व्यवहार चालावेत असा आग्रह धरता येतो.

टीकाकारांच्या मते, पाण्याची बाजारपेठ अस्तित्वात येऊन पाण्याची खरेदी–विक्री होऊ लागली तर आजच्या बाजारपेठीय व्यवस्थेचे सर्व तोटे तेथेही जाणवू लागतील. बाजारपेठेतील व्यवहार फक्त मागणी ओळखतात; मानवी गरजांशी त्यांचे काही देणेघेणे नसते. अधिकाधिक नफा ही मुक्त बाजारपेठेची महत्त्वाची प्रेरणा असल्याने अशा व्यवहारात अनेक विकृती शिरतात. उदाहरणार्थ, नफा वाढविण्यासाठी विविध मार्गांनी खोट्या गरजा निर्माण केल्या जातात. या गरजा भागवताना पर्यावरणीय शाश्वततेचा विचार केला जात नाही. अर्थशास्त्राचे सिध्दांत मुक्त स्पर्धेचे फायदे सांगत असले तरी प्रत्यक्षात बाजारपेठेत प्रबळ आर्थिक घटकांची मक्तेदारी निर्माण होते आणि त्यांच्या हितसंबंधांना पोषक अशीच धोरणे राबवली जावीत याकरता हे घटक कोणत्याही थराला जाऊ

शकतात. बाजारव्यवस्था कार्यक्षम असते असा दावा केला जात असला तरी प्रत्यक्षात बाजारव्यवस्थेत प्रचंड उधळपट्टी व अकार्यक्षमता असते. सूक्ष्म (मायक्रो) पातळीवर कार्यक्षम असलेली बाब स्थूल (मॅक्रो) पातळीवर, सामाजिकदृष्ट्या प्रचंड अकार्यक्षम ठरू शकते. (उदाहरणार्थ, खाजगी दुचाकी/चारचाकी यांचे उत्पादन व वापर कार्यक्षम पध्दतीने झाला तरी ही वाहने निर्माण करण्यात गुंतलेली संसाधने, त्या वाहनांचा इंधन वापर आणि ती वापरून प्रवास करणाऱ्या लोकांची संख्या लक्षात घेतली तर ही सेवा प्रचंड अपव्ययी व अकार्यक्षम ठरते. सार्वजनिक वाहतूक सेवा त्या तुलनेत कितीतरी अधिक कार्यक्षम ठरते.)

बाजारपेठेच्या संदर्भातील ह्या त्रुटींचे प्रतिबिंब जलक्षेत्रात कसे दिसेल? एक म्हणजे बलाढ्य कंपन्या आपल्या आर्थिक सत्तेचा वापर करून पाण्याच्या स्रोतांवर ताबा मिळवतील. पाण्याची वाढती मागणी लक्षात घेऊन नफा वाढवण्याच्या उद्देशाने पाण्याची किंमत भरमसाठ वाढवली जाईल. ज्यांच्याकडे हे पाणी विकत घेण्याची क्षमता आहे, त्यांनाच पाणी मिळू शकेल. बाजारपेठेच्या नियमांनुसार क्रयशक्ती नसणाऱ्यांची पाण्याची गरज भागवणे याची जबाबदारी बाजारपेठेवर वा सेवा पुरवठादारांवर असणार नाही. नफा वाढवण्याचा दुसरा मार्ग म्हणजे ज्यांच्याकडे पैसे आहेत अशा लोकांची पाण्याची गरज वाढवत नेणे होय. परिणामी, 'चंगळवादी' उपयोगांसाठी भरपूर पाणी आणि गरीब लोक किमान पाण्यापासूनही वंचित अशी विपरित परिस्थिती उद्भवेल (उदा. भर उन्हाळ्यात गोल्फ कोर्स हिरवेगार ठेवण्यासाठी भरपूर पाणी वापरणे). पाण्याला आर्थिक वस्तू मानली तर या सर्व परिस्थितीचे 'अपरिहार्य' म्हणून समर्थनही करता येईल. इतकेच नाही तर जलक्षेत्रातील 'चंगळवादी' व्यवहार प्रचलित आर्थिक वाढीसाठी आवश्यकही ठरतील. हे टाळायचे असेल तर पाणी ही जीवनावश्यक गरज आणि म्हणून प्रत्येक व्यक्तीचा मूलभूत हक्क मानणे गरजेचे आहे, असे म्हटले जाते.

टीकाकारांच्या मते, जागतिक वित्तीय संस्थादेखील आज 'पाणी हक्कां'ची भाषा बोलत आहेत. पण हा पाण्याचा हक्क बाजारपेठीय अधिकार (मार्केट राइट्स) या स्वरूपाचा असून प्रत्येक मानवाचा मूलभूत हक्क असे त्याचे स्वरूप नाही. त्यामुळे यामधून गंभीर स्वरूपाच्या विसंगती निर्माण होऊ शकतात.

२. 'पूर्ण–खर्च–वसुली तत्त्व'

टीकाकारांच्या मते, 'पूर्ण खर्च वसुलीचे' तत्त्व आजपर्यंत स्वीकारलेल्या 'कल्याणकारी राज्य' या भूमिकेच्या विरोधात जाते. कल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेत समाजातील सर्व घटकांपर्यंत विकासाचे लाभ पोचवण्याची नैतिक जबाबदारी राज्यसंस्थेवर असते. यामागे असे गृहीतक आहे की समाजातील आर्थिक विषमता, प्रतिकूल सामाजिक रचना (उदा. जातिव्यवस्था, पुरूषसत्ताक व्यवस्था), आणि इतर कारणांमुळे सर्वच लोक आर्थिक विकासाच्या प्रक्रियेत सहभागी होऊ शकत नाहीत. तसेच प्रचलित अर्थकारणाच्या परिणामी उत्पादन व्यवस्थेचे केंद्रीकरण होते. यामुळे विविध उत्पादक वर्गांनी केलेली मूल्यनिर्मिती ही समाजातील एका छोट्या विभागाकडे एकवटते आणि मोठा जनसमूह पुरेशा क्रयशक्तीपासून वंचित राहतो. एका प्रकारे हे वंचित लोक येथील अर्थ–राजकीय व्यवस्थेचे बळी असल्याने त्यांच्या बाजूने राज्यसंस्थेने हस्तक्षेप करावा आणि त्यांना किमान मूलभूत गरजा भागवण्यासाठी मदत द्यावी. तसेच भविष्यात त्यांना विकास–प्रक्रियेत सामील होता यावे म्हणून सक्षम बनवावे, अशी ही भूमिका आहे.

टीकाकारांच्या मते, वंचित लोकसमूहांच्या परिस्थितीत कोणताही गुणात्मक बदल दिसत नसताना, किंबहुना त्यांची परिस्थिती विविध कारणांमुळे अधिकच बिकट बनलेली असताना, कल्याणकारी भूमिकेपासून फारकत घेणे म्हणजे या समूहांना वाऱ्यावर सोडण्यासारखे आहे. पूर्ण खर्च वसुलीसारख्या संकल्पना राबवल्यामुळे पायाभूत सुविधांची किंमत अनेक पटींनी वाढेल. यामुळे या सुविधा विकत घेणे गरीब लोकांच्या आवाक्याबाहेर जाईल. यातून या समूहांच्या उध्वस्तीकरणाची प्रक्रिया वेगवान होईल.

पूर्ण खर्च वसुलीमुळे पाण्याचे संवर्धन होईल हा दावाही खोडून काढला जातो. पाणी महाग झाले तरी ज्यांच्याकडे पाणी विकत घेण्याची ताकद आहे, त्यांच्याकडून पाण्याची उधळपट्टी चालूच राहील. आधी म्हटल्याप्रमाणे नफा वाढवण्यासाठी खाजगी कंपन्या पाण्याची उधळपट्टी रोखण्याऐवजी अवास्तव वापरावरच भर देतील. मात्र ज्यांना पाणी परवडणार नाही, त्यांची परिस्थिती बिकट होईल. विशेषतः ज्यांचे आर्थिक उपक्रम पाण्यावर अवलंबून आहेत (उदा. लहान शेतकरी) त्यांना या धोरणाचा मोठा फटका बसेल.

या संकल्पनेच्या समर्थनार्थ 'गरीब लोकही पाण्यासाठी पैसे मोजायला तयार असतात', असे जे सिद्धांत मांडले जातात, त्यावरही अनेकांनी आक्षेप घेतला आहे. त्यांच्या मते, अपवादात्मक परिस्थितीत गरीब लोक पाण्यासाठी पैसे मोजायला तयार होतात. मात्र त्याचा अर्थ पाणी नेहमीच विकत घेण्याची त्यांची क्षमता असते, असे नाही. विकसनशील देशात दररोज पुरेसा आहारही न मिळणाऱ्या लोकांची प्रचंड संख्या पाहिली तर ते लोक पाण्यासाठी वाढीव खर्च करायला नेहमी तयार असतात, असा निष्कर्ष म्हणजे वस्तुस्थितीचा विपर्यास आहे. पाणी अत्यावश्यक असल्याने जरी त्या लोकांनी हा खर्च उचलला तरी त्याचा अनिष्ट परिणाम त्यांच्या इतर मूलभूत गरजांवर झाल्याखेरीज राहात नाही. अशा परिस्थितीत लोकांच्या असहाय्यतेला त्यांची 'खर्च उचलण्याची तयारी' असे समजणे चुकीचे आहे.

३. राज्यसंस्थेच्या भूमिकेची पुनर्रचना आणि स्वायत्त नियामक यंत्रणा

सार्वजनिक क्षेत्राला गरीबांपर्यंत विकासाचे लाभ पोचविण्यात अपयश आले आहे आणि हे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी काही मूलभूत बदल आवश्यक आहेत, हे खाजगीकरणाचे टीकाकार मान्य करतात. परंतु, त्यावर उपाय म्हणून सार्वजनिक क्षेत्रातून निर्णयप्रक्रियाच काढून घेण्यावर आक्षेप घेतला जातो. राज्यसंस्थेऐवजी नियामक यंत्रणेकडे महत्त्वाचे अधिकार एकवटल्याने लोकशाही निर्णयप्रक्रियेला धक्का पोचेल, असे मानले जाते. राज्यसंस्थेच्या कारभारात त्रुटी आहेत म्हणून राज्यसंस्थेच्या धोरणात्मक अधिकारांचा संकोच करुन ते अधिकार केवळ आर्थिक–तांत्रिक बाजूंचा विचार करणाऱ्या नियामक संस्थांकडे देणे योग्य आहे का, असा प्रश्न विचारला जातो.

स्वायत्त नियामक यंत्रणांची रचना आणि कार्यपध्दती याबद्दलही आक्षेप घेतला जातो. या यंत्रणांची कामकाजपध्दत साधारणपणे न्यायालयांसारखी (क्वाझी–ज्युडिशिअल) असते. म्हणजे त्यांच्यासमोर संबंधित क्षेत्रातील कंपन्या, सरकार, ग्राहक, व समाजातील इतर गट जे मुद्दे मांडतील त्यांचा सारासार विचार करून निर्णय घेतला जातो. त्यामुळे जे समाजघटक आपली भूमिका प्रभावीपणे मांडू शकतात आणि त्याला आर्थिक/तांत्रिक/वित्तीय माहिती व विश्लेषणाचा भक्कम आधार देऊ शकतात, ते घटक नियमनाच्या प्रक्रियेवर प्रभाव टाकू शकतात.

बहुसंख्य गरीब लोकांकडे संबंधित क्षेत्रातील आर्थिक-तांत्रिक माहिती व विश्लेषण यांचा अभाव असतो. तसेच ती माहिती व विश्लेषण तज्ज्ञांकडून खरेदी करण्याचीही त्यांची क्षमता नसते. त्यामुळे त्यांच्यावर परिणाम करणाऱ्या महत्त्वाच्या निर्णयांवर ते प्रभाव टाकू शकत नाहीत. तसेच समाजातील वंचित लोकांच्या बाजूने हस्तक्षेप करणाऱ्या संस्था-संघटनांकडेही अशा प्रकारच्या हस्तक्षेपासाठी पुरेशा क्षमता नसतात. अशा प्रकारच्या 'तज्ज्ञ आधारित' (एक्स्पर्टोक्रॅटिक) निर्णयप्रक्रियेमुळे तिच्यामधील 'राजकीय' भाग कमी करणे शक्य होते. या प्रक्रियेमध्ये विवेकी आणि कार्यक्षम निर्णय घेण्याचे काम केवळ तज्ज्ञ लोक करू शकतात, असे मानलेले असते. परंतु, अशा निर्णयप्रक्रियेचे विविध आयाम आणि गुंतागुंत लक्षात घेता तज्ज्ञ निर्णयप्रक्रियेतून सार्वजनिक हित साधले जाईलच अशी हमी देता येत नाही.

आक्षेपाचा पुढील मुद्दा स्वायत्त नियामक यंत्रणांच्या उत्तरदायित्वासंबंधी आहे. ही नियुक्त यंत्रणा लोकांना उत्तरदायी नसल्यामुळे लोकशाही रचनेमध्ये उपलब्ध असणारे उत्तरदायित्व मागण्याचे मार्ग येथे कामी येत नाहीत. अशा परिस्थितीत जनविरोधी निर्णय घेतले गेले तरी त्याविरोधात कृती करण्याचे मार्ग लोकांच्या हाती राहात नाहीत. या संदर्भात, स्वायत्त नियामक यंत्रणा खरोखर स्वायत्त असतात का, असा मुद्दा उपस्थित केला जातो. हितसंबंधी गटांची आर्थिक-राजकीय ताकद आणि नियामक यंत्रणेचे कळीचे स्थान पाहता, ही यंत्रणा ताब्यात घेण्याचे प्रयत्न हितसंबंधीयांकडून केले जातात आणि या यंत्रणांच्या उत्तरदायित्वाच्या पुरेशा तरतुदींअभावी असे प्रयत्न यशस्वी होण्याची शक्यता वाढते. स्वायत्त नियामक यंत्रणांना व्यापक अधिकार असले तरी त्यांच्या अधिकारांशी समतोल साधण्यासाठी आवश्यक तेवढ्या परिणामकारक अशा पारदर्शकता, उत्तरदायित्व, आणि जनसहभाग यासाठीच्या तरतुदी मात्र केल्या जात नाहीत. यामुळे नियामक यंत्रणांच्या व्यापक अधिकारांवर आक्षेप घेतले जातात. अशा प्रकारे एका संस्थेच्या हाती अधिकारांचे केंद्रीकरण हे त्या क्षेत्राच्या दृष्टीने घातक ठरेल, असे मानले जाते.

या नियामक यंत्रणांची कार्यपध्दती आणि त्यांचे व्यापक अधिकार यांची सांगड घालून आणखी एक मुद्दा उपस्थित केला जातो. नियामक यंत्रणेची घडण

(सदस्य), त्यातील नियामकांची (अभिजनवादी) मानसिकता, निर्णयप्रक्रियेचे तांत्रिक-आर्थिक-वित्तीय निकष, संबंधित क्षेत्राची आर्थिक कार्यक्षमता व कंपन्यांचे आर्थिक आरोग्य (व्हाएबिलिटी) सांभाळण्याची नियमकांवर असलेली जबाबदारी पाहता नियामक यंत्रणांच्या निर्णयप्रक्रियेचा आवाका अत्यंत संकुचित होईल, अशी भीती व्यक्त केली जाते. निर्णयप्रक्रियेदरम्यान क्षेत्राची तथाकथित आर्थिक कार्यक्षमता व सामाजिक न्याय यांचा संघर्ष आल्यास नियामक यंत्रणा अर्थातच सामाजिक न्यायाची जबाबदारी सरकारवर टाकून मोकळी होईल, अशी भीती व्यक्त केली जाते.

स्वायत्त नियामक यंत्रणेच्या सभासदांच्या निवडीची पध्दत आणि प्रक्रिया यावरही टीकाकारांनी आक्षेप घेतला आहे. नियामक यंत्रणेकडे दिलेल्या व्यापक अधिकारांमुळे ती संबंधित क्षेत्रात निर्णयाचे प्रमुख केंद्र बनते. त्यामुळे या यंत्रणेच्या सभासद निवडीची प्रक्रिया अत्यंत महत्त्वाची ठरते. हे सभासद प्रामाणिक, कोणत्याही दबावाला बळी न पडणारे, कोणत्याही खाजगी उद्योगात हितसंबंध नसणारे असे असणे आवश्यक ठरते. सध्याच्या मॉडेलमध्ये ह्या सदस्यांची निवड एका निवड समितीकडून केली जाते. या निवड समितीमध्ये मात्र उच्चपदस्थ नोकरशहांचे बहुमत असते. तसेच ही निवड पारदर्शक रीतीने आणि सर्वांना विश्वास वाटेल अशा रीतीने करण्याची तरतूद केली जात नाही. त्यामुळे सदस्य निवडण्याच्या प्रक्रियेत राजकारण शिरून नियामक यंत्रणेला स्वायत्त ठेवण्याच्या मूळ हेतूलाच धक्का पोचतो. नियामक यंत्रणेमध्ये सर्व नोकरशहा असतील तर त्यांचे या व्यवस्थेत आधीच हितसंबंध निर्माण झाले असण्याची तसेच आवश्यक उपाय योजनांबाबत काही ठाम समजुती तयार झाल्या असण्याची शक्यता असते. सध्याच्या व्यवस्थेत कार्यरत असणाऱ्यांच्याच हाती नवीन रचनेची सूत्रे देण्यामुळे त्यामध्ये गुणात्मक फरक पडण्याच्या शक्यतेवर प्रश्नचिन्ह लावले जाते. टीकाकारांच्या मते, स्वतंत्र नियामक यंत्रणा आज ज्या विकसित देशात रूढ आहेत, तेथेदेखील त्यांना रूजायला दीर्घ काळ लागला. त्या देशातील नागरी समाजाचे स्वरूप, दबाव गटांची राजकारणातील भूमिका यांचाही या यंत्रणा रूजण्यात वाटा आहे. विकसनशील देशांमधील सामाजिक-राजकीय वैविध्य आणि नागरी समाजाची परिस्थिती लक्षात घेतली तर नियामक यंत्रणांचा उपाय सर्व देशांना सरसकट लागू पडेल, असे म्हणणे योग्य नाही.

४. खाजगी क्षेत्राचा सहभाग: उपाय की अपाय?

पायाभूत सुविधांच्या क्षेत्रात नियोजनापासून ते अंमलबजावणीपर्यंत खाजगी क्षेत्राचा वाढता सहभाग घेण्यावर अनेकांनी आक्षेप घेतला आहे. त्यांच्या मते, खाजगी क्षेत्राच्या सहभागामुळे होणाऱ्या संभाव्य फायद्याचे जे दावे केले जातात, ते अवास्तव आणि वस्तुस्थितीला सोडून असतात. मुक्त स्पर्धेचे जे लाभ सांगितले जातात (किंमतीत घसरण, दर्जात सुधारणा, ग्राहकांचा फायदा) ते बाजारपेठेतील मक्तेदारीमुळे प्रत्यक्षात उतरत नाहीत. आतील गोटातील माहिती सर्वात आधी हस्तगत करणे, दबावतंत्र वापरणे, भ्रष्ट मार्गांचा वापर करून व्यवस्थेतील संबंधित घटकांना प्रभावित करणे अशा विविध मार्गांनी मक्तेदार गट स्वत:चे वर्चस्व प्रस्थापित करतात. अशा मक्तेदारीमुळे सुविधांची किंमत, दर्जा याबाबत मनमानी कारभार करणे त्यांना शक्य होते. त्याचा सर्वात जास्त फटका सर्वसामान्य लोकांना बसतो. खाजगी क्षेत्राची मुख्य प्रेरणा नफा ही असल्यामुळे कार्यक्षमतेसारख्या गोष्टी प्रत्यक्षात आल्या तरी त्याचा सर्वसामान्य लोकांना उपयोग होत नाही. उलट कार्यक्षम कारभार म्हणजे प्रत्यक्षात येन केन प्रकारेण आपला नफा वाढवणे असाच व्यवहार खाजगी कंपन्या करतात.

खाजगी क्षेत्राची आवश्यकता मोठ्या प्रमाणावरील गुंतवणुकीसाठी मांडली जाते. टीकाकारांच्या मते, अनेकदा खाजगी क्षेत्र सार्वजनिक पैसा मोठ्या प्रमाणात वापरते. शासनाकडून प्रकल्प उभारणीसाठी निधी आणि इतर सहाय्य (उदा. जागा मिळवून देणे), विविध अनुदाने, करमाफी, करपरतावा अशा माध्यमातून खाजगी क्षेत्राला भरघोस सहाय्य केले जाते. याचा अप्रत्यक्ष आणि कधी कधी प्रत्यक्ष भारदेखील सर्वसामान्य जनता सोसत असते. खाजगी क्षेत्राने कमावलेल्या नफ्यावर मात्र फक्त त्यांचाच वाटा असतो. शासनाकडून विविध प्रकारचे साहाय्य घेऊनदेखील 'सर्व लोकांना सुविधा पुरवण्याची' जबाबदारी मात्र खाजगी क्षेत्रावर नसते. त्यामुळे खाजगी क्षेत्राचा सहभाग घेतल्यामुळे समाजातील विषमता आणि केंद्रीकरण यात किती भर पडणार आहे, याचा लेखाजोखा मांडणे गरजेचे ठरते. तसेच खाजगी क्षेत्राने पायाभूत सुविधांमध्ये भांडवल घातले तरी त्याचा मूळ उद्देश नफा कमावणे असा असल्यामुळे व्यवहारात त्याची परिणीती श्रीमंतांना महाग पण सातत्यपूर्ण सेवा आणि गरीब लोक सेवेपासून वंचित यामध्ये होते. त्यामुळे

सामाजिक न्यायाच्या तत्त्वाला धक्का बसून मूठभरांच्या सोयीसाठीची व्यवस्था प्रत्यक्षात येते.

५. कारभारप्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण

टीकाकारांच्या मते लोकशाहीमध्ये सत्तेचे विकेंद्रीकरण आवश्यकच असते. मात्र सध्या पुरस्कार केल्या जाणाऱ्या 'तज्ज्ञ केंद्री' व्यवस्थेला खऱ्या अर्थाने विकेंद्रीकरण म्हणता येणार नाही. शासकीय नोकरशाहीच्या जागी तज्ज्ञांची समिती आणि लोकांचा सहभागाच्या नावाने प्रत्यक्षात स्वयंसेवी संस्थांचा सहभाग म्हणजे विकेंद्रीकरण नव्हे. सध्या जो लोकसहभाग प्रचलित केला जात आहे, त्यामध्ये सर्वच स्तरावरील प्रत्यक्ष निर्णयप्रक्रियेमध्ये लोकांचा सहभाग घेण्याऐवजी केवळ सर्वात खालच्या स्तरावर आणि सुविधेच्या केवळ व्यवस्थापनात लोकांचा सहभाग घेण्यावर भर असतो. थोडक्यात लोकांवर परिणाम करणाऱ्या निर्णयावर त्यांचे काहीच नियंत्रण नाही, मात्र त्या निर्णयांच्या अंमलबजावणीत लोकांचा सहभाग अशी ही व्यवस्था आहे. सध्याच्या विकास मार्गाला प्रश्न विचारणारा लोकसहभाग शासनाला अभिप्रेत नाही असे म्हटले जाते. शासनाला आता काही कामातून माघार घ्यायची आहे, म्हणून मुख्यत: आर्थिक बाबी आणि व्यवस्थापन यांचा भार लोकांवर टाकणारा लोकसहभाग पुढे रेटला जात आहे. प्रकल्पाचा आर्थिक भार उचलण्याची ज्या लोकांची क्षमता नसेल, त्यांनी श्रमदान करून आपला वाटा उचलायचा आहे. म्हणजे ज्या सुविधा पुरवणे आजवर शासनाचे कर्तव्य होते, त्यासाठी आता कष्टकरी–वंचित गटांनी आपले श्रम घालणे बंधनकारक आहे. टीकाकारांच्या मते, बाजारपेठेच्या विस्ताराला ज्या 'नवउदारमतवादी' लोकशाहीची गरज आहे, तिचा एक भाग म्हणूनच लोकसहभागाची विशिष्ट पध्दत मांडली जात आहे. अशाप्रकारे बाजारपेठेशी बांधलेला 'लोकसहभाग' हा नोकरशाहीवरचा उपाय न ठरता फक्त क्रयशक्ती असणाऱ्या लोकांना सामावून घेण्याचा प्रयत्न ठरेल.

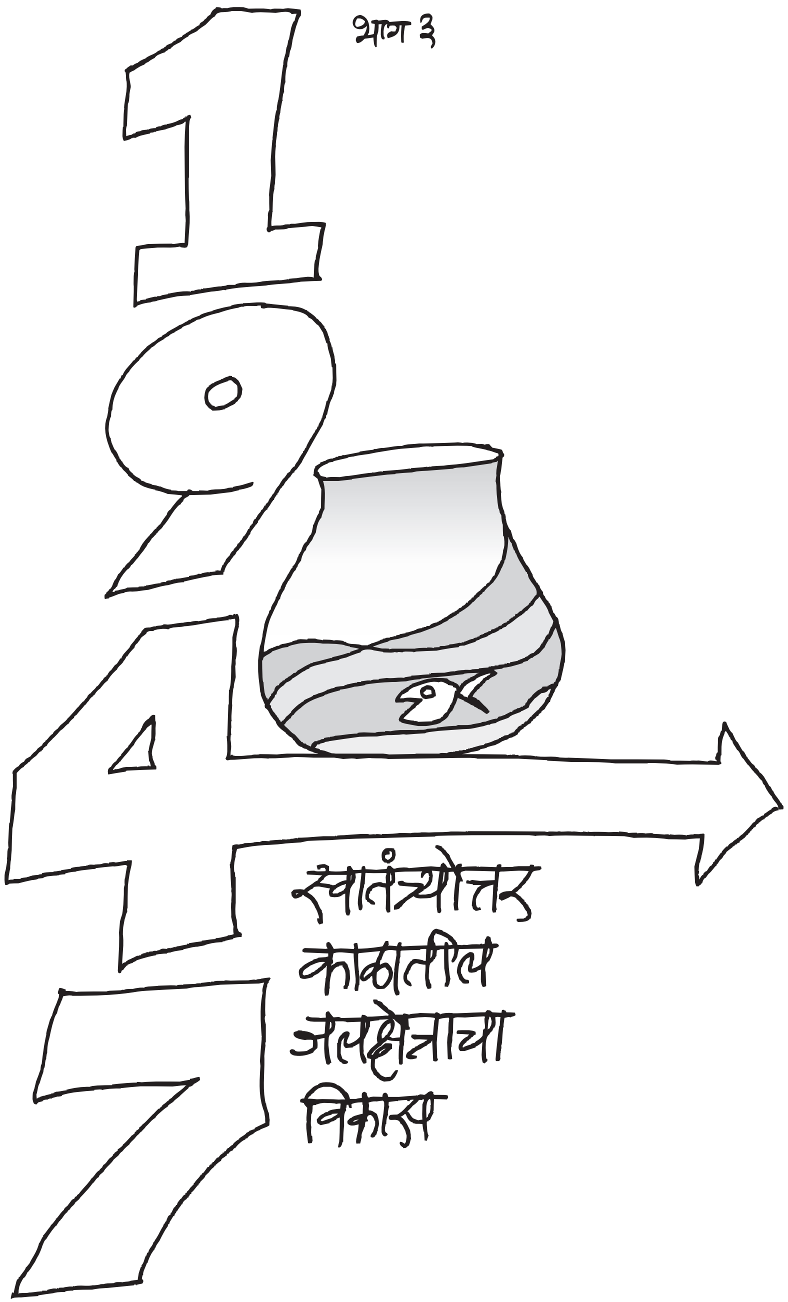
टीकाकारांच्या मते या सर्व तत्त्वांच्या मागील विचारसरणी समजून घेणे देखील गरजेचे आहे. आज 'नवउदारमतवादी' व्यवस्थेमध्ये कल्याणकारी कार्यक्रम, राज्यसंस्थेमार्फत नियोजन, सार्वजनिक क्षेत्राचे अस्तित्व या गोष्टी आर्थिक

विकासाच्या, मुक्त व्यापाराच्या आड येतात म्हणून त्यांना विरोध केला जात आहे. जे लोक या विकासाचा लाभ घ्यायला सक्षम आहेत, ते टिकतील. समाजाने बाकीच्यांची जबाबदारी घेऊ नये असा विचार यामागे आहे. या विचाराला आज जागतिक स्तरावरच्या अर्थ–राजकीय परिस्थितीचे पाठबळ आहे. जलक्षेत्राचा विचार केला तर आधी पाण्याचे व्यापारीकरण होण्याची प्रक्रिया सुरू झाली आणि आता जगातील जलसाठ्यांवर मक्तेदारी निर्माण करण्याची गरज जागतिक भांडवलाला वाटत आहे. या गरजेतून पाण्याचे स्रोत लोकांच्या ताब्यातून आणि सार्वजनिक क्षेत्रातून काढून घेण्यासाठी बाजारपेठेचा वापर केला जात आहे. या विचाराला अधिमान्यता मिळवण्यासाठी जगभर तीव्र स्वरूप धारण करत असलेले पाणी टंचाईचे संकट आणि त्यातून जागतिक युध्दाची शक्यता यांचा पध्दतशीर प्रचार केला जातो. टीकाकारांच्या मते, पाणी टंचाईबद्दलची ही मांडणी राजकीय स्वरूपाची आहे. जगाच्या काही भागात नैसर्गिक कारणांमुळे वेळोवेळी पाण्याची टंचाई निर्माण होत असते, हे खरे. मात्र सामाजिक–आर्थिक कारणांनीही टंचाई निर्माण होते. टंचाई ही ‘नैसर्गिक आणि कायमस्वरूपी’ असल्याचे भासवून पाण्यावरून होणाऱ्या स्थानिक संघर्षांना आंतरराष्ट्रीय स्वरूप देण्याचे प्रयत्न या मांडणीतून होताना दिसतात. स्फोटक बनत चाललेल्या टंचाईग्रस्त परिस्थितीतून मार्ग काढायचा असेल तर बाजारपेठेला पर्याय नाही, असे सांगून बाजारपेठेची भूमिका वाढवण्यावर भर दिला जातो. त्याचवेळी पाणी टंचाईला कारणीभूत असणारे मानवनिर्मित घटक, उदा. पाण्याचे चुकीचे अग्रक्रम, विषम वाटप आणि वापर, याकडे या मांडणीत संपूर्ण दुर्लक्ष केले जाते.

टीकाकारांच्या मते, पाणी टंचाईवर मात करण्यासाठी मांडले जाणारे उपाय (पाण्याचे खाजगीकरण व बाजारपेठेवर भर आणि त्या चौकटीतील एकात्मिक पाणी व्यवस्थापन) पाणी प्रश्नाच्या राजकीय–सामाजिक–आर्थिक पैलूंकडे दुर्लक्ष करून तांत्रिक–व्यवस्थापकीय दृष्टिकोनावर भर देतात. जलक्षेत्रात लोकसहभाग आणि विकेंद्रीकरण आणणे तांत्रिकदृष्ट्या बरोबर वाटत असले तरी जेव्हा इतर सर्व प्रक्रिया भांडवल, बाजारपेठ यांच्या वर्चस्वामुळे केंद्रीकरणाकडे जात असतात तेव्हा या गोष्टी खऱ्या अर्थाने प्रत्यक्षात येऊ शकत नाहीत. मग अशा गोष्टी नोकरशाहीच्या आणि खाजगी कंत्राटदाराच्या माध्यमातून राबवण्याचे उपचार ठरतात आणि त्यांचा अपेक्षित परिणाम होत नाही.

राज्यसंस्था की बाजार, सरकारी की खाजगी असे द्वैत उभे करून आणि इतर पर्यायच उपलब्ध नाहीत असे भासवून विशिष्ट धोरणे ’सुधारणा’ म्हणून रेटण्यामागे विकसित देशांचे, विशेषत: देशी–विदेशी भांडवलाचे आर्थिक हितसंबंध गुंतलेले आहेत, असे म्हटले जाते. विकसित देशांची आजची गरज त्यांच्या कृषी उत्पादनासाठी बाजारपेठा ही आहे. त्यादृष्टीने शंभरहून अधिक विकसनशील देशांनी कृषी उत्पादनाची आयात करावी आणि निवडक अशा शेतीमालाची निर्यात करावी, अशी रचना त्यांना हवी आहे. त्यामुळे विकसनशील देशातील अन्नधान्य पिकवणाऱ्या आणि लहान तुकड्यांमध्ये विखुरलेल्या शेतीऐवजी ’निर्यातप्रधान’ कृषी उत्पादन घेणारे सलग जमिनीचे पट्टे विकसित होण्याला प्राधान्य देण्याचा प्रयत्न होत आहे. याच व्यूहनीतीचा भाग म्हणून निर्वाहप्रधान शेती अव्यवहार्य (अनव्हाएबल) बनावी असा प्रयत्न जाणीवपूर्वक केला जात आहे. शेतीच्या दृष्टीने कळीचे महत्त्व असणारे सिंचन हे निर्वाहप्रधान शेतीच्या आवाक्याबाहेर जावे आणि त्याचवेळी निर्यातप्रधान शेतीसाठी मात्र ते मुबलक प्रमाणात उपलब्ध व्हावे, हा या व्यूहनीतीचा महत्त्वाचा भाग आहे. त्यामुळे विकसनशील देशांनी जलक्षेत्रामध्ये या उद्देशाला अनुसरून धोरणे राबवावीत यासाठी दबाव वाढत आहे, असे म्हटले जाते.

जलक्षेत्रामध्ये आंविसं जे बदल सुचवित आहेत, त्यांच्या मुळाशी असणारी विचारधारा आणि त्यातील काही मुख्य तत्त्वांची आपण थोडक्यात ओळख करुन घेतली. या तत्त्वांवर कोणते आक्षेप घेतले जातात, त्यांचाही थोडक्यात आढावा घेतला. या पार्श्वभूमीवर भारतात आणि महाराष्ट्रात कोणते बदल होत आहेत, याची मांडणी पुढील भागात केली आहे. तसेच महाराष्ट्रात स्वातंत्र्योत्तर काळात जलक्षेत्राचा विकास कसा झाला याचा संक्षिप्त आढावा घेण्याचा प्रयत्नही केला आहे. हा आढावा जलक्षेत्रातील बदलांची चर्चा करताना पार्श्वभूमी म्हणून उपयोगी पडेल असे वाटते.



भारताच्या जलक्षेत्रातील बदलांचा थोडक्यात आढावा

भारतामध्ये पाणी हा विषय मुख्यत: राज्य शासनाच्या अखत्यारित येतो. ७३ आणि ७४व्या घटनादुरूस्तीनुसार राज्य शासनाने स्थानिक स्वराज्य संस्थांकडे (पंचायत संस्था आणि नगरपालिका) पिण्याचे पाणी, पाणी व्यवस्थापन, पाणलोट क्षेत्र विकास आणि सार्वजनिक स्वच्छता या गोष्टी सुपूर्त करणे अपेक्षित आहे. सध्या सार्वजनिक आरोग्य अभियांत्रिकी खाते (पब्लिक हेल्थ इंजिनिअरिंग डिपार्टमेंट) आणि पाणी मंडळांमार्फत राज्य शासन पाणीपुरवठा योजनांची आखणी आणि अंमलबजावणी करते. केंद्र शासन पंचवार्षिक योजनांमार्फत राज्यांच्या जलक्षेत्राच्या नियोजनामध्ये भूमिका बजावते. तसेच राज्यातील मोठे आणि मध्यम सिंचन प्रकल्प, जलविद्युत प्रकल्प इत्यादीसाठी केंद्रीय मंजूरीची गरज असते. आंतरराज्य वाहणाऱ्या नद्या आणि नदी खोरे यांच्या संदर्भातील निर्णय केंद्र सरकारच्या अखत्यारित येतात. तसेच केंद्रीय पातळीवरील विविध संस्था पाणी पुरवठा आणि स्वच्छता यामध्ये प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्ष भूमिका बजावत असतात.

याआधी नमूद केल्याप्रमाणे स्वातंत्र्योत्तर काळात जलक्षेत्रात प्रामुख्याने मोठे सिंचन प्रकल्प उभारण्यावर भर राहिला. १९८५ नंतर शासकीय धोरणांच्या पातळीवर नवीन बदलाचे वारे वाहू लागले. सातव्या पंचवार्षिक योजनेपासून फक्त अवर्षणप्रवण क्षेत्रातील व अपूर्ण प्रकल्प पूर्ण करण्याचे आणि नव्या, मोठ्या प्रकल्पांवर भर न देण्याचे धोरण ठरवले गेले. दुष्काळी भागातही मध्यम प्रकल्पांवर आणि छोट्या पाटबंधारे योजनांवर अधिक भर देण्याचे ठरवण्यात आले. अशा प्रकारे पहिल्या सहा पंचवार्षिक योजनांच्या काळातील मोठ्या व मध्यम प्रकल्प उभारणीचे धोरण बदलण्याचे सुतोवाच या काळात केले गेले. सप्टेंबर १९८५ मध्ये सिंचन खात्याला स्वतंत्र जल स्रोत मंत्रालयाचा (मिनिस्ट्री ऑफ वॉटर रिसोर्सेस) दर्जा देण्यात आला. यामागे प्रामुख्याने त्या खात्याने जल स्रोताच्या धोरणाकडे अधिक लक्ष द्यावे, ही अपेक्षा होती. १९८७ साली जलक्षेत्राचा धोरणात्मक आराखडा मांडणारी पहिली राष्ट्रीय जलनीती तयार करण्यात आली. पाणी हे अमूल्य आणि टंचाई असणारे संसाधन असल्याचे नमूद करून या जलनीतीने अनेक नवीन संकल्पना अंमलात आणण्याची गरज मांडली. या

जलनीतीने मांडलेली प्रमुख धोरणे पुढीलप्रमाणे आहेत: (अ) नदीखोरे वा उपखोरे हे नियोजनाचे एकक मानण्याची गरज; (ब) एकात्मिक आणि आंतरशाखीय दृष्टिकोनातून प्रकल्प नियोजन; (क) मानवी, पर्यावरणीय, आणि परिसंस्थात्मक बाबींचा प्रकल्प नियोजनात विचार; (ड) भूजल उपशाचे नियमन; (इ) पृष्ठजल आणि भूजलाचा संयुक्त वापर; (फ) पिण्याच्या पाण्याला प्रथम प्राधान्य, (ग) देखरेख आणि परिचालनाचा खर्च तसेच भांडवली खर्च काही प्रमाणात वसूल होईल असे पाणी दर, आणि (ह) सिंचन व्यवस्थेच्या व्यवस्थापनात शेतकऱ्यांचा सहभाग. थोडक्यात, यापूर्वीच्या शासकीय विचारचौकटीपेक्षा संपूर्ण वेगळ्या अशा अनेक गोष्टी धोरणात्मक पातळीवर मांडण्यात आल्या.

१९९० नंतरच्या पंचवार्षिक योजनांमध्ये राष्ट्रीय जलनीतीमध्ये मांडलेल्या धोरणाचा स्पष्ट प्रभाव दिसतो. आठव्या आणि नवव्या पंचवार्षिक योजनेत जलक्षेत्रातील सुधारणा आणि पुनर्रचनेचा कार्यक्रम सुचविण्यात आला. यामध्ये जल स्रोताचे कार्यक्षम व्यवस्थापन करण्याच्या दृष्टीने स्थानिक संस्था आणि खाजगी क्षेत्राकडे वितरण व्यवस्थेचे विकेंद्रीकरण, मागणी–आधारित सहभागी दृष्टिकोन, पाणी पुरवठा योजनांच्या व्यवस्थापनात खाजगी क्षेत्राच्या सहभागावर भर, पाणीपट्टी आकारणीसाठी योग्य रचना ठरविण्याची नागरी स्थानिक संस्थांना मुभा या गोष्टींचा समावेश आहे. १९९९ मध्ये केंद्र सरकारने ग्रामीण पाणी पुरवठा क्षेत्रात प्रायोगिक स्तरावर 'क्षेत्र सुधारणा प्रकल्पा'चा स्वीकार केला. त्यानंतर स्वजलधाराच्या रूपात हा कार्यक्रम सर्व देशभर सुरू करण्यात आला. हा कार्यक्रमही जलक्षेत्र पुनर्रचनेच्या तत्त्वांवर आधारलेला आहे.

सन २००२ मध्ये केंद्र सरकारने दुसरी राष्ट्रीय जलनीती मांडली. यामध्ये इतर गोष्टींबरोबरच प्रकल्प उभारणीऐवजी संसाधन नियोजनावर भर देण्याची गरज, पाणी पुरवठा सेवेचा विस्तार, पृष्ठजल आणि भूजलाच्या दर्जाची तपासणी, आणि भूजल वापराचे नियमन यावर भर दिलेला आहे. अशा प्रकारे भारतातील जलक्षेत्रामध्ये १९८० आणि ९० च्या दशकांमध्ये धोरणात्मक पातळीवर आमूलाग्र बदल घडण्यास सुरुवात झाली. (कृपया चौकट क्रमांक २ पाहा.) या धोरणांमध्ये पुढे येऊ घातलेल्या अनेक गोष्टींचा पाया रचला गेला, असे म्हणता येईल.

भारतातील वेगवेगळ्या राज्यांमध्ये जलक्षेत्रातील बदलांचे प्रतिबिंब पडल्याचे दिसते. अनेक राज्यात आंविसंबरोबर जल क्षेत्रात विविध करार केले जात आहेत. जलक्षेत्रातील विविध प्रकल्पांचा सविस्तर आढावा घेणे येथे शक्य नाही. येथे महाराष्ट्र सरकारच्या धोरणात आणि कायद्यांमध्ये झालेल्या बदलांचा आढावा घेतला आहे.

चौकट क्र. २ : भारतातील जलक्षेत्रामध्ये घडणारे बदल

जलक्षेत्रात घडणारी पुनर्रचना आणि सुधारणांची प्रक्रिया केवळ महाराष्ट्रापुरती मर्यादित नसून भारतातील अनेक राज्यात या प्रक्रियेला सुरुवात झाली आहे. जलक्षेत्रासाठी राष्ट्रीय/राज्य नीती तयार करून धोरणात्मक बदल घडवणे आणि नवीन कायदे करून जलक्षेत्रातील संस्थात्मक रचनेची पुनर्रचना करणे, यावर या प्रक्रियेचा भर आहे. यामुळे १९९० दशकाच्या उत्तरार्धात भारतातील अनेक राज्यांमध्ये जलक्षेत्रात धोरणात्मक आणि कायदेशीर बदलाची प्रक्रिया गतिमान झाली.

केंद्र शासनाने सर्वप्रथम १९८७ साली आणि त्यानंतर २००२ साली 'राष्ट्रीय जल नीती' प्रसिध्द केली. विविध राज्यांनी 'राज्य जल नीती' तयार करून भविष्यात जलक्षेत्राविषयी त्यांचे धोरण काय राहणार आहे, याची मांडणी केली. यामध्ये, उत्तरप्रदेश (१९९९), राजस्थान (१९९९), कर्नाटक (२००२), मध्यप्रदेश (२००३), आणि महाराष्ट्र (२००३) यांचा समावेश होतो.

अनेक राज्यांनी १९९० नंतर सिंचन व्यवस्थापनात शेतकऱ्यांचा सहभाग वाढवण्यासाठी कायदे संमत केले. यामध्ये पुढील राज्यांचा समावेश होतो: आंध्र प्रदेश (१९९७), मध्यप्रदेश (१९९९), राजस्थान (२०००), तामिळनाडू (२०००), ओरिसा (२००२), महाराष्ट्र (२००३), आणि छत्तीसगड (२००६).

अनेक राज्यांनी भूजल नियंत्रण कायदा करून भूजलाच्या स्रोतावर आपले नियंत्रण प्रस्थापित करण्याच्या दिशेने पावले उचलली. जसे की, महाराष्ट्र (१९९३), कर्नाटक (१९९९), गोवा (२००२), केरळ (२००२), तामिळनाडू (२००३), हिमाचल प्रदेश (२००५), आणि पश्चिम बंगाल (२००५).

महाराष्ट्र (२००५) आणि अरूणाचल प्रदेशमध्ये (२००७) जलक्षेत्रासाठी 'स्वायत्त नियामक यंत्रणे'ची (इंडिपेंडंट रेग्युलेटरी एजन्सी) स्थापना करण्यात आली. ज्या राज्यांनी जागतिक बँकेकडून 'जलक्षेत्र सुधारणा वा पुनर्रचना' या नावाच्या प्रकल्पासाठी कर्ज घेतले आहे, त्या राज्यांमध्ये स्वायत्त नियामक यंत्रणा प्रस्थापित करण्याच्या दिशेने पावले टाकली ज़ात आहेत. यामध्ये, आंध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश, राजस्थान, आणि उत्तरप्रदेश या राज्यांचा समावेश आहे. त्याचबरोबर गुजरात आणि दिल्ली येथेही नियामक यंत्रणा स्थापन करण्याचा प्रस्ताव आहे.

महाराष्ट्रातील जलक्षेत्र : थोडक्यात आढावा

महाराष्ट्रामध्ये सुरूवातीपासूनच आर्थिक वाढीच्या उद्देशाने मोठ्या व मध्यम सिंचन प्रकल्पांवर भर देण्याचे धोरण अवलंबिण्यात आले. यातून महाराष्ट्र हे भारतातील सर्वाधिक धरणे असणारे राज्य बनले. परंतु, महाराष्ट्रात सिंचनाखालील क्षेत्र फारच कमी राहिले. एकूण लागवडीखालील जमिनीच्या १६.६% इतकेच क्षेत्र सिंचित आहे. (याबाबत राष्ट्रीय सरासरी ३८.७% असून पंजाबने बजावलेली कामगिरी (८५%) उल्लेखनीय आहे.) एकूण लागवडीखालील जमिनीच्या केवळ ४ टक्के क्षेत्र असणाऱ्या ऊस या नगदी पिकासाठी महाराष्ट्रातील कालव्याच्या पाण्यापैकी साठ टक्के सिंचन वापरले जाते. अशा विपरित सिंचन धोरणामुळे महाराष्ट्रातील कोरडवाहू शेतीचा विकास खुंटला. महाराष्ट्रातील सिंचन क्षेत्रातील विविध समस्यांमुळे शेतीचा प्रश्न बिकट बनला. सिंचनातील प्रादेशिक असमतोल, अपूर्ण अवस्थेतील सिंचन प्रकल्प, त्यातील तांत्रिक बाबींकडे केले जाणारे दुर्लक्ष, पाटबंधारे योजनांना दीर्घकाळ होणारा विलंब, कालव्यांची रेंगाळलेली कामे, देखरेख-दुरूस्तीचा अभाव, अनावश्यक उधळपट्टी आणि भ्रष्टाचार या समस्यांनी

महाराष्ट्राचे सिंचन क्षेत्र ग्रासले आहे. यामुळेच महाराष्ट्रात सातत्याने पडणारे दुष्काळ केवळ नैसर्गिक नसून विशिष्ट सिंचन धोरणांचा त्यामध्ये मोठा वाटा आहे, असे म्हटले जाते. पाणी मर्यादित असतानाही व्यापारी पिकांना अवाजवी पाणी देण्यात येते. तसेच मुळात सिंचनासाठीच्या प्रकल्पातील पाणी अनेकदा शहरी लोकसंख्येच्या पिण्याच्या पाण्यासाठी आणि उद्योगांसाठी प्राधान्याने वापरले जाते. महाराष्ट्रात शहरातील उच्चवर्ग आणि मध्यमवर्ग यांची संख्या आणि पाण्याची भूक वाढती आहे. सिंचन प्रकल्पातील मोठा वाटा बिगर सिंचनासाठी आरक्षित केला जाणे हे देखील सिंचनाच्या प्रसारावर मर्यादा येण्याचे एक कारण आहे.

महाराष्ट्रामध्ये सिंचन धोरणांची चिकित्सा करून त्याला पर्याय सुचवण्याचे महत्त्वपूर्ण काम झाले आहे. पाण्याच्या विस्तृत आणि समन्यायी वाटपासाठी मूलगामी स्वरूपाचे प्रयोग आणि त्याआधारे चळवळ यामधून या पर्यायांची उभारणी झाल्याचे दिसते. स्व. विलासराव साळुंखे यांच्या पाणीपंचायत चळवळीने 'दरडोई अर्धा एकर पाणी गावातील सर्वांना' ही संकल्पना मांडली होती. तर दक्षिण महाराष्ट्रातील दुष्काळी भागामध्ये बळीराजा धरण, धरणग्रस्त व दुष्काळग्रस्तांचे एकत्र आंदोलन, व आता समान पाणी वाटप संस्था यांच्याद्वारे 'समान पाणी वाटपा'ची मागणी पुढे केली जात आहे.

महाराष्ट्रातील दुष्काळावर आणि सिंचनाच्या समस्येवर मात करण्यासाठी शासनाने वेळोवेळी विविध समित्या आणि आयोग यांची नेमणूक केली. यामध्ये, महाराष्ट्र राज्य सिंचन आयोग (१९६२/अध्यक्ष स. गो. बर्वे), अवर्षण प्रवण क्षेत्राची सत्यशोधन समिती (१९७३/अध्यक्ष श्री. सुकथनकर), आठमाही पाणी वापर समिती (१९७९/श्री. देऊसकर, श्री. दांडेकर, श्री. देशमुख), कोकण सिंचन विकास उच्चाधिकार समिती (१९८०/अध्यक्ष श्री. खताळ), सिंचन व्यवस्थापनाबाबत उच्चाधिकार समिती (१९८१/अध्यक्ष श्री. जैन), राज्यातील प्रादेशिक अनुशेष विषयक समिती (१९८४/अध्यक्ष वि. म. दांडेकर), कसबेकर अभ्यास गटाचा अहवाल (१९८६), डॉ. सुब्रह्मण्यम समिती (१९८७), महाराष्ट्र जल व सिंचन आयोग (१९९९/अध्यक्ष श्री. माधवराव चितळे) यांचा समावेश होतो. याचबरोबर, राष्ट्रीय पातळीवरही सिंचनाच्या प्रश्नावर विचार करण्यासाठी विविध आयोग आणि समित्या यांची नेमणूक करण्यात आली. या आयोगांनी

सिंचनाच्या क्षेत्रातील समस्यांवर मात करण्यासाठी विविध उपाय सुचवल्याचे दिसते. महाराष्ट्रामध्ये पिण्याच्या पाण्याची गंभीर परिस्थिती लक्षात घेऊन राज्य शासनाने १९९५ साली पिण्याच्या पाणी पुरवठा कार्यक्रमावर श्वेतपत्रिका प्रसिध्द केली. शासकीय पातळीवर केल्या गेलेल्या या प्रयत्नांचा आणि त्यामधून पुढे आलेल्या शिफारसी आणि सूचनांचा सविस्तर आढावा घेणे येथे शक्य होणार नाही. मात्र, या विविध समित्या आणि आयोगांनी जलक्षेत्रातील समस्यांचे विश्लेषण करून अनेक महत्त्वाच्या आणि उपयुक्त सूचना केल्या आहेत. यापैकी काही सूचना आजही प्रस्तुत आहेत.

या समित्या आणि आयोगांच्या शिफारसींमधून जास्तीत जास्त क्षेत्राला सिंचनाच्या सोयी उपलब्ध व्हाव्यात आणि राज्यातील टंचाईग्रस्त क्षेत्रांना लाभ व्हावा या दृष्टीने प्रयत्न करण्याची आवश्यकता मांडली आहे. अतिशय छोट्या क्षेत्रात संपन्न बेटे आणि पट्टे तयार करण्यापेक्षा सिंचन सुविधांचा विस्तृत प्रसार करून निर्वाहासाठी शेती करणाऱ्या गरीब शेतकऱ्यांना संरक्षण मिळेल अशा तऱ्हेने धोरणे आखण्याची गरज या आयोगातील तज्ज्ञांनी अनेकदा नि:संदिग्धपणे मांडली आहे. सिंचन प्रकल्पांच्या लाभक्षेत्रात समन्यायी पाणी वाटपाची गरज सिंचन आयोगाने १९६२ साली मांडली होती. आठमाही सिंचन समितीच्या शिफारसीनुसार, शेतीची उत्पादकता जमिनीचे एकक धरून मोजणे चूक आहे; पाणी मर्यादित असल्यामुळे शेतीची उत्पादकता पाण्याच्या युनिटवर मोजली जावी. तसेच उपलब्ध पाण्याचा वापर खरीप आणि रब्बी पिकांसाठी प्रामुख्याने करण्यात यावा आणि शेतकऱ्यांना त्यांच्या मशागतयोग्य क्षेत्रासाठी पाणी मोजून देण्यात यावे, अशी सूचना या समितीने केली होती. शेतकऱ्यांना द्यायच्या पाण्याचे प्रमाण निश्चित केल्यानंतर त्यांना पीक स्वातंत्र्य द्यावे, मात्र शेतकऱ्यांची पिके तयार होईपर्यंत पाणी बांधून देण्याची सध्याची पध्दत (जिला ब्लॉक पध्दत म्हटले जाते) पूर्णपणे बंद करावी असे समितीने सुचवले होते. याची अंमलबजावणी झाली असती तर ऊसासाठी केला जाणारा पाणीपुरवठा मर्यादित होण्याची शक्यता होती. विविध समित्या आणि आयोगांनी महाराष्ट्रात ३० टक्क्यापासून ७२ टक्क्यांपर्यंत जमीन सिंचनाखाली येऊ शकते, असे अंदाज व्यक्त केले आहेत. १९९९ सालच्या महाराष्ट्र जल व सिंचन आयोगाने दिलेल्या अंदाजानुसार भूजल

व पृष्ठजल मिळून राज्यातील ५५ ते ६० टक्के जमीन सिंचनाखाली येऊ शकते. पाण्याचा विचार करताना शेतीबरोबरच अन्य क्षेत्रांचाही विचार करण्याची गरज मांडण्यात आली आहे. अधिक पाणी लागणारे औष्णिक विद्युत प्रकल्प व कारखाने पाणी टंचाई असणाऱ्या उपखोऱ्यात काढण्यास परवानगी देऊ नये, अशी शिफारस करण्यात आली आहे.

परंतु दुर्दैवाने या शिफारसींवर कोणतीही ठोस पावले राज्य सरकारने उचलली नाहीत. जल क्षेत्रातील समस्या सोडवण्यासाठी आवश्यक तंत्रवैज्ञानिक व व्यवस्थापनात्मक उपाय विविध अहवालातून पुढे आले तरी राजकीय कारणामुळे शासनाकडून त्यांचा धोरणात्मक स्वीकार व अंमलबजावणी झालेली नाही. पाण्याच्या क्षेत्रात तयार झालेली मक्तेदारी मोडून काढणे जलक्षेत्राच्या विकासासाठी आवश्यक असले तरी महाराष्ट्रातील साखर कारखान्यांच्या आधारे उभी राहिलेली आर्थिक आणि राजकीय सत्तेची रचना ही मक्तेदारी मोडण्याच्या आड येते. पाण्याचे विषम वाटप झाल्यामुळे जे प्रादेशिक विभाग अविकसित राहिले, तेथील राजकीय नेतृत्वाकडून पाण्याच्या विस्तृत वाटपाच्या दिशेने पावले टाकण्यासाठी जोरदार प्रयत्न होणे अपेक्षित होते. मात्र, दुर्दैवाने असे प्रयत्न मुळातच मर्यादित झाले आणि जे प्रयत्न झाले त्यांनाही फारसे यश आले नाही. शासनाने विविध समित्यांचे अहवाल वेळोवेळी स्वीकारूनही प्रत्यक्षात मात्र त्यांची अंमलबजावणी केली नाही. या शिफारसी शासनाने अंमलात आणाव्यात असा आग्रह धरणाऱ्या सातत्यपूर्ण लोकचळवळी वा आंदोलनेही फारशी झाली नाहीत. यामुळे एका अत्यंत महत्त्वाच्या संसाधनाचा अवाजवी वापर थोड्या लोकांच्या आर्थिक उन्नतीसाठी झाला.

महाराष्ट्रातील सिंचन धोरणाचा विचार करताना येथील जमीन मालकीचे स्वरूप लक्षात घेणेही गरजेचे आहे. भारतामधील जमीन केंद्रीकरणाचे वास्तव महाराष्ट्रातही दिसून येते. महाराष्ट्रातील शेतकऱ्यांपैकी साधारणपणे दहा टक्के बडे शेतकरी आहेत. साहजिकच उपलब्ध पाण्याचा जास्तीत जास्त फायदा करून घेण्याचा या छोट्या गटाचा प्रयत्न राहिलेला आहे. या गटाकडे असणारी आर्थिक ताकद आणि त्यातून मिळणारे राजकीय बळ यामुळे सिंचन धोरणांवर प्रभाव टाकण्याची आणि नोकरशाहीला वश करून घेण्याची या ग़टाची क्षमता आहे.

भूजल खेचणारे वीजेचे पंप आणि खोल विहीरी घेण्याची क्षमता यामुळे भूजलाचा वापर करण्यातही हा गट आघाडीवर आहे. अशा प्रकारे या गटाने पाण्याच्या क्षेत्रात आपली मक्तेदारी स्थापन केल्याचे दिसते. त्यामुळेच अतार्किक वाटणारा पाण्याचा वापर त्याचे पर्यावरणीयच नव्हे तर आर्थिक परिणामही लक्षात न घेता गेली पन्नास वर्षे सातत्याने सुरू राहिल्याचे दिसते.

पिण्याच्या पाण्याबाबत महाराष्ट्राची स्थिती काय आहे? २००१ च्या जनगणनेनुसार राज्यातील ७९.८ टक्के कुटुंबांपर्यंत पाणी पुरवठ्याची सुविधा पोचलेली आहे (६८.४ ग्रामीण व ९५.४ शहरी). शासकीय व्याख्येनुसार, पाणीपुरवठा सुविधा म्हणजे पाणी पुरवठा करण्याची यंत्रणा अस्तित्वात असणे होय. प्रत्यक्षात पाणी पुरवठ्याची यंत्रणा किती पाणीपुरवठा करते, पाण्याचा दर्जा काय असतो, पाणीपुरवठा नियमित असतो का, किती वेळ पाणीपुरवठा केला जातो या गोष्टींचा विचार केला जात नाही. त्यामुळे प्रत्यक्षात शुध्द, नियमित, आणि सातत्यपूर्ण पाणीपुरवठा किती कुटुंबांना होतो, याची आकडेवारी आज उपलब्ध नाही. राज्यातील ८० टक्के कुटुंबांपर्यत पाणीपुरवठ्याची सुविधा पोचलेली आहे असे एकीकडे आकडेवारी सांगते. तर 'महाराष्ट्र राज्य जल व सिंचन आयोगा'च्या १९९९ च्या अहवालानुसार महाराष्ट्राच्या ४०, ७८५ खेड्यांपैकी २७,६५४ खेडी आणि ४५,८९६ वाड्यांपैकी २५,८०८ वाड्या पाण्याच्या बाबतीत समस्याग्रस्त आहेत. अशा तऱ्हेने महाराष्ट्रातील बऱ्याच मोठ्या लोकसमूहाला पाण्याच्या टंचाईला तोंड द्यावे लागते, हे स्पष्ट आहे.

महाराष्ट्राच्या जलक्षेत्रातील कायदे आणि धोरणांचा विचार केला तर काय चित्र दिसते?

महाराष्ट्र राज्याने १९७६ साली 'महाराष्ट्र सिंचन कायदा' संमत केला. या कायद्यानुसार राज्य सरकार, जिल्हा परिषद किंवा सरकारी कंपनी यांच्याकडे महाराष्ट्रातील सिंचनाचे व्यवस्थापन असणे बंधनकारक आहे. (या कायद्यामध्ये खाजगी क्षेत्राची गुंतवणूक वा लोकांचा सहभाग याबद्दल अर्थातच भाष्य नाही.) कोणतीही नदी, ओढा, सरोवर, वा नैसर्गिक साठ्याचे पाणी यांचा वापर कालव्यासाठी करायचा असेल तर त्यासाठी शासनाने अधिसूचना काढणे या

कायद्यानुसार बंधनकारक आहे. (कलम ११.१) या अधिसूचनेवरील लोकांच्या हरकती अथवा आक्षेप यांची योग्य ती दखल घेऊन मगच सदर पाण्याचा स्रोत सिंचन खात्याच्या अधिपत्याखाली येऊ शकतो. या कायद्यामध्ये कालवा अधिकाऱ्यांची नेमणूक करण्याची तरतूद आहे. निम्म्याहून अधिक लाभार्थींनी मागणी केल्यास पाणीवाटप घनमापन पध्दतीने करण्याची तरतूद, कालवा अधिकाऱ्यास पाण्याची उधळपट्टी व गैरवापर रोखण्याचे अधिकार, सिंचन यंत्रणेची नासधूस व पाण्याचे प्रदूषण थांबवण्यासाठी आवश्यक तरतूदी, लाभक्षेत्रातील पीकपध्दती नियंत्रित करण्यासाठी व तेथील पीकक्षेत्रावर कमाल मर्यादा घालण्यासाठी आवश्यक तरतुदी अशा काही प्रागतिक तरतुदींचा समावेश या कायद्यामध्ये आहे. तसेच २०० हेक्टरपर्यंतच्या सिंचितक्षेत्रासाठी आणि लाभक्षेत्रातील गावासाठी 'जल समिती' स्थापन करण्याची तरतूद या कायद्यामध्ये आहे. जल समितीने कालव्याची व्यवस्था ठेवणे, पाण्याचे योग्य वाटप निश्चित करणे, कालव्याचे दैनंदिन परिरक्षण व दुरूस्ती करणे अपेक्षित आहे. या कायद्यानुसार सिंचन खात्याने लाभार्थींना कराराप्रमाणे पाणी न पुरवल्यास व त्यामुळे लाभार्थी शेतकऱ्याचे नुकसान झाल्यास सिंचन खात्याने भरपाई देण्याची तरतूद आहे.

अशा प्रागतिक तरतुदी असणारा कायदा शासनाने केला तरी गेल्या तीस वर्षात या कायद्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी आवश्यक नियम शासनाने केले नाहीत. परिणामी, या कायद्यातील तरतुदी प्रत्यक्षात येऊ शकल्या नाहीत. त्यामुळे तांत्रिकदृष्ट्या हा कायदा अस्तित्वात असला तरी प्रत्यक्षात आधीच्या (म्हणजे ब्रिटीश काळापासून चालत आलेल्या) नियम व व्यवहाराच्या निर्णय प्रक्रियेत कोणताही फरक पडलेला नाही. अशा प्रकारे स्वातंत्र्यानंतर साठ वर्षांनी सुध्दा आपण ब्रिटीश काळात तयार केलेले नियम आणि व्यवस्थापन पध्दत अंगिकारत आहोत.१९७६ चा सिंचन कायदा राबवला गेला असता तर यापैकी अनेक कालविसंगत नियम रद्द करावे लागले असते. परंतु शासनाच्या निष्क्रियतेमुळे आणि लोकमताच्या दबावाअभावी हे घडू शकले नाही.

महाराष्ट्र भूजल नियंत्रण कायदा, १९९३

कायद्याच्या पातळीवरील पुढचे महत्त्वाचे पाऊल म्हणजे १९९३ साली महाराष्ट्र शासनाने संमत केलेला 'महाराष्ट्र भूजल (पिण्याच्या पाण्याचे विनियमन) अधिनियम' होय. पिण्याच्या पाण्याचे सार्वजनिक स्रोत सुरक्षित राहावेत म्हणून भूजलाच्या उपशावर काही प्रमाणात नियंत्रण आणण्याच्या दृष्टीने हा कायदा तयार करण्यात आला. यानुसार, एकाच पाणलोट क्षेत्रामध्ये पिण्याच्या पाण्याच्या सार्वजनिक स्रोतापासून ५०० मीटरच्या आत खाजगी विहीर खोदण्यासाठी शासनाची पूर्वपरवानगी आवश्यक आहे. तसेच एखाद्या पाणलोट क्षेत्राला 'अतिविकसित' (ओव्हर एक्सप्लॉयटेड) पाणलोट क्षेत्र म्हणून घोषित करण्याचा अधिकार शासनाला आहे. अशा क्षेत्रात शासनाच्या परवानगीशिवाय विहीर खोदण्याची परवानगी कोणालाही नाही. पाणी टंचाईयुक्त क्षेत्रामध्ये पिण्याच्या पाण्याव्यतिरिक्त विहीरीतून होणारा उपसा शासन नियंत्रित करेल. टंचाईयुक्त क्षेत्रात भूजल वापरावर निर्बंध घालण्याचे अधिकार शासनाला या कायद्याने प्राप्त झाले आहेत. भूजलासारख्या महत्त्वाच्या पाण्याच्या स्रोतावर नियंत्रण मिळवण्याचा राज्य सरकारचा मर्यादित स्वरूपाचा प्रयत्न असे या कायद्याचे वर्णन करता येईल.

मात्र, कायदा संमत झाल्यापासून गेल्या तेरा वर्षात या कायद्याची प्रभावी अंमलबजावणी झालेली नाही. कायद्याच्या आधारे एखाद्या गावातील टँकर बंद केला गेला आहे किंवा या कायद्याच्या उल्लंघनासाठी लोकांना शिक्षा झाली आहे, असा अनुभव नाही. शासनाच्या मते या अपयशाची दोन कारणे आहेत. एक, पाणी टंचाई घोषित केलेल्या क्षेत्रामध्ये पिण्याच्या पाण्याच्या स्रोतांवर विपरित परिणाम करणाऱ्या खाजगी विहीरींच्या उपशावर बंदी आणण्याऐवजी 'महाराष्ट्र आपत्कालीन सेवा नियम १९७६' मधील तरतुदींचा वापर करून टँकरद्वारे पाणीपुरवठा करण्यावर भर दिला जातो. दोन, उपभोक्त्यांना भूजल कायद्यामधील तरतुदींची संपूर्ण माहिती नसल्याने व बऱ्याच वेळी गावातील लोकांच्या अनास्थेमुळे भूजलविषयक तरतुदींची प्रभावी अंमलबजावणी होत नाही.

मात्र, १९९३ च्या कायद्याच्या अपयशाचे शासनाने केलेले हे विश्लेषण अपुरे आहे. लोकांमध्ये भूजलाविषयी अनास्था का आहे किंवा टँकरव्दारे पाणी पुरवठा

करण्यात कोणाचे हितसंबंध गुंतलेले आहेत, या गोष्टींकडे शासनाने दुर्लक्ष केल्याचे दिसते. १९९३ च्या कायद्याची प्रभावी अंमलबजावणी न होण्याची काही कारणे स्वतंत्र संशोधनातून पुढे आली आहेत. या कारणांचा सारांश पुढीलप्रमाणे : (अ) लोकांच्या मनात जमीन आणि पाणी यांचे नाते घट्ट रूजलेले आहे. त्यामुळे टंचाईच्या काळातही शेतकरी आपल्या विहीरीच्या पाण्याचा वापर सिंचनासाठी करणार, हे गृहीत धरले जाते. त्यामध्ये काही चुकीचे घडते आहे, असे लोकांना वाटत नाही. (ब) गावातील जे लोक भूजलाचा अनिर्बंध उपसा करतात, त्यांच्याकडे सामान्यत: आर्थिक आणि राजकीय सत्ता असते. त्यांचा ग्रामपंचायतीवरही प्रभाव असतो. त्यामुळे ग्रामपंचायतीमधील सदस्य अशा लोकांविरूध्द तक्रार करण्यास उत्सुक नसतात. सामान्य लोकही अशा बड्या लोकांच्या विरोधात जाऊ इच्छित नाहीत. (क) पाणी टंचाईच्या परिस्थितीतून मार्ग काढण्यासाठी शासन काही ना काही उपाय योजेल, असा सामान्य लोकांचा विश्वास असतो. त्यामुळे गावातील श्रीमंत लोकांना दुखावण्याऐवजी शासकीय उपाययोजनेची वाट पाहिली जाते. आणि, (ड) लोकांना विश्वासात न घेता, 'वरून–खाली' अशा प्रकारे कायदा अंमलात आणला गेल्यामुळे लोकांच्या मनात कायद्याप्रती आपुलकी अथवा विश्वासाची भावना निर्माण होत नाही. त्यामुळे चांगल्या हेतू असणाऱ्या तरतुदींकडेही संशयाने पाहिले जाते. या विविध कारणांमुळे भूजलाचा वापर नियंत्रित करण्याचा शासनाचा हेतू प्रत्यक्षात आलेला नाही (फळसणकर आणि खेर, २००६).

भूजल उपशावर नियंत्रण आणण्यासाठी केंद्र शासनाने सन १९७०, १९९२, आणि १९९६ मध्ये 'भूजल (नियंत्रण व नियमन) मसुदा विधेयक' वितरित केले होते. त्यामध्ये राज्य शासनाने भूजल प्राधिकरणाची स्थापना करावी तसेच राज्यातील अधिसूचित झालेल्या व न झालेल्या भागामध्ये खोदण्यात आलेल्या विहीरींची नोंदणी करण्यात यावी, असे म्हटले होते. केंद्र शासनाने २००५ मध्ये भूजलासाठी परत एकदा प्रारूप मसुदा विधेयक राज्यांना वितरित केले. त्यामध्ये वरील मुद्द्यांव्यतिरिक्त विंधण यंत्रांची नोंदणी करणे, कृत्रिमरित्या भूजल पुनर्भरणासाठी पावसाचे पाणी अडवणे व जिरवणे या मुद्द्यांचा अंतर्भाव करण्यात आला आहे. या प्रारूप विधेयकाच्या आधारे महाराष्ट्र शासनाने 'भूजल (विकास व व्यवस्थापन) अधिनियम, २००७ चा मसुदा तयार केला आहे. या मसुद्यातील

प्रमुख तरतुदी खालीलप्रमाणे आहेत:

(अ) राज्यातील भूजलाचे नियोजन, नियमन, व व्यवस्थापन करण्याची जबाबदारी महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरणावर (वॉटर रेग्युलेटरी ॲथॉरिटी) सोपवण्यात यावी. यासाठी भूजल व्यवस्थापन क्षेत्रातील तज्ज्ञ प्राधिकरणात सदस्य म्हणून घेतला जावा. तसेच प्राधिकरणाच्या विशेष निमंत्रितांमध्ये 'भूजल सर्वेक्षण आणि विकास संस्थे'च्या संचालकांचा समावेश असावा.

(ब) अतिविकसित/विकसित (भूजलाचा अतिरिक्त उपसा झालेले) लघुपाणलोट क्षेत्र अथवा भूजलधारक प्रस्तर (ॲक्विफर) आणि खराब गुणवत्ता वा प्रदूषणाची समस्या असलेले क्षेत्र अधिसूचित करून त्यामध्ये या कायद्याची अंमलबजावणी करण्यात येईल.

(क) अधिसूचित क्षेत्रात 'पाणलोट स्तरीय जलसंपत्ती समिती' स्थापन करण्यात येईल. अधिसूचित करण्यात आलेल्या क्षेत्रातील सर्व स्थानिक स्वराज्य संस्था/ग्रामपंचायती या समितीच्या पदसिध्द सदस्य असतील. या समितीच्या माध्यमातून भूजल व्यवस्थापनाच्या पर्यायांची व सार्वजनिक पिण्याच्या पाण्याचे स्रोत संरक्षित करण्यासाठी उपाययोजना करण्यात येईल.

(ड) अधिसूचित क्षेत्रात पिण्याच्या पाण्याच्या उपयोगाव्यतिरिक्त इतर उपयोगांसाठीच्या विहीरी आणि खोल विंधण विहीर खोदण्यावर प्राधिकरण निर्बंध आणेल. तसेच भूजल उपलब्धता सुधारण्यासाठी जल संवर्धनाची कामे आणि भूजल पुनर्भरणाच्या व्यापक योजना सामुदायिक तत्त्वावर हाती घेतल्या जातील. प्रदूषण करणाऱ्याने पिण्याच्या पाण्याचा पर्यायी स्रोत स्वखर्चाने निर्माण करून देण्याची तरतूद कायद्यामध्ये प्रस्तावित केलेली आहे.

(इ) अधिसूचित व अनधिसूचित क्षेत्रात अस्तित्वात असलेल्या तसेच नव्याने होणाऱ्या सर्वच विहीरी/विंधण विहीरींची नोंदणी ग्रामपंचायत/तलाठ्यांकडे करणे अनिवार्य राहील. तसेच अधिसूचित व अनधिसूचित क्षेत्रात पिण्याच्या

पाण्याच्या स्रोतांच्या प्रभाव क्षेत्रात नवीन विहीर घेण्यास मनाई करण्यात आलेली आहे. नवीन विहीर घेण्यासाठी 'पाणलोट स्तरीय जलसंपत्ती समिती' अथवा ग्रामपंचायतीच्या शिफारसीअंती जिल्हास्तरीय प्राधिकाऱ्यांच्या परवानगीची आवश्यकता असेल.

अशा रीतीने २००७ च्या मसुद्यामध्ये भूजलावर नियंत्रण आणण्यासाठी विविध तरतुदी सुचवण्यात आल्या आहेत. महाराष्ट्रातील एकूण १५०५ पाणलोट क्षेत्रांपैकी ७६ अतिविकसित आणि २० विकसित (क्रिटिकल) अशा एकूण ९६ पाणलोट क्षेत्रात या कायद्याची अंमलबजावणी केली जाईल. या विधेयकाचा मसुदा राज्य शासनाच्या विचाराधीन असून त्याचे लौकरच कायद्यात रूपांतर होण्याची शक्यता आहे.

महाराष्ट्र राज्य जलनीती

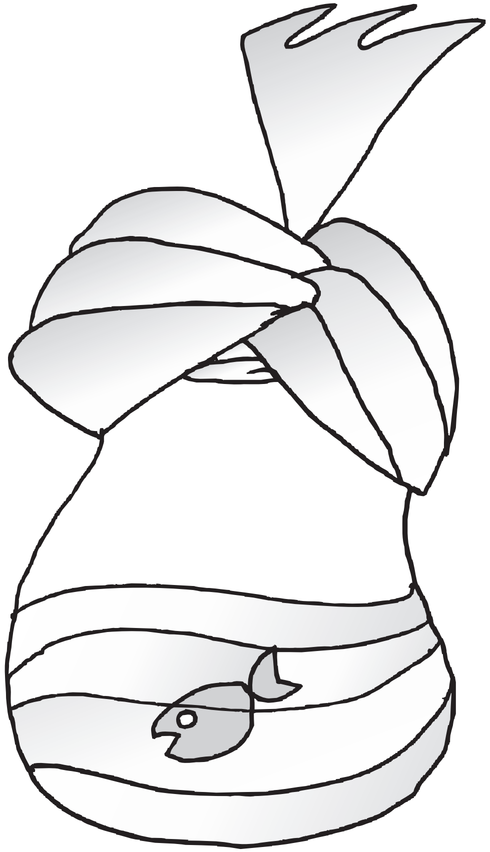
२००३ साली महाराष्ट्र सरकारने केंद्र शासनाच्या धर्तीवर राज्य जलनीतीची मांडणी केली. या जलनीतीमध्ये असमान पाणी वाटपाची समस्या नमूद करून पाण्याचा समन्यायी आणि टिकाऊ वापर ही तातडीची गरज असल्याचे म्हटले आहे. या जलनीतीने एक पंचसूत्री समोर ठेवली आहे. यामध्ये, (अ) जलक्षेत्रात नवीन धोरणात्मक आराखडा अवलंबणे, (ब) राज्यसंस्था आणि पाणी वापरणारे यांच्या भूमिकेची पुनर्रचना करणे, (क) जलक्षेत्रातील सध्याची संस्थात्मक रचना बदलून नवीन संस्थात्मक रचनेची निर्मिती करणे आणि कारभाराचे विकेंद्रीकरण करणे, (ड) कार्यक्षमता आणि उत्पादकता वाढवण्यासाठी नवीन तंत्रज्ञानाचा विकास आणि प्रसार यावर भर देणे, आणि, (इ) या सर्व गोष्टी प्रत्यक्षात आणण्यासाठी आवश्यक ते कायदे करणे, या गोष्टींचा समावेश आहे. जलक्षेत्राच्या पुनर्रचनेची अनेक तत्त्वे या जलनीतीमध्ये स्वीकारण्यात आलेली आहेत. उदाहरणार्थ, पाण्याचे एकात्मिक नियोजन, बहुक्षेत्रीय दृष्टिकोनाचा अवलंब, विकेंद्रीकरण, जल व्यवस्थापनात उपभोक्त्यांचा सहभाग, पाण्याचे घनमापन तत्त्वावर वाटप, आणि पाण्याचे हक्क निर्माण करण्यासाठी यंत्रणा उभारण्याची गरज.

पाण्याच्या व्यवस्थापनात खाजगी क्षेत्राच्या सहभागावर भर देण्याची गरज जलनीतीमध्ये मांडली आहे. यानुसार, प्रत्येक नदी खोऱ्यात पाण्याच्या टिकाऊ व्यवस्थापनासाठी, जल संपत्ती प्रकल्पांना वित्तपुरवठा करण्यासाठी आणि या प्रकल्पांच्या अंमलबजावणीसाठी तसेच नदी–खोरे जल आराखडा तयार करण्यासाठी खाजगी क्षेत्राचा सहभाग घेतला जाईल. खाजगी क्षेत्राच्या सहभागामुळे जलक्षेत्रात नवीन तंत्रज्ञान आणि व्यवस्थापन कौशल्य आणता येईल आणि त्याआधारे पाणी सेवेचा दर्जा सुधारता येईल, असे जलनीती मध्ये म्हटले आहे.

जलनीतीमध्ये पाण्याच्या वापराचे प्राधान्यक्रम निश्चित करताना पर्यावरणीय गरजांचा उल्लेख केला आहे. यापूर्वी पाण्याचा वापर ठरवताना पर्यावरणीय गरजा कधीही विचारात घेतल्या गेल्या नव्हत्या. या पार्श्वभूमीवर हा बदल स्वागतार्ह आहे. मात्र, जलनीतीने पाणी वापराचा प्राधान्यक्रम निश्चित करताना घरगुती वापरानंतर उद्योग क्षेत्र आणि त्यानंतर शेती सिंचन असा क्रम निश्चित केला आहे. यामुळे पाणी वाटप करताना शेती क्षेत्राच्या पाण्याच्या गरजेला उद्योगांच्या तुलनेत दुय्यम स्थान दिले जाईल. या प्राधान्यक्रमाचा आधार घेऊन पाण्याचा वापर यापुढे प्रामुख्याने उद्योग क्षेत्राच्या गरजा भागवण्यासाठी केला जाऊ शकेल.

महाराष्ट्र शासनाने २००५ साली 'महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण अधिनियम' आणि 'महाराष्ट्र सिंचन व्यवस्थेचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम' हे कायदे संमत केले. जलक्षेत्रात नियामक यंत्रणा स्थापन करण्यासाठी कायदा करणारे महाराष्ट्र हे देशातील पहिलेच राज्य आहे. या दोन कायद्यातील प्रमुख तरतुदींची मांडणी पुढील भागात केली आहे.

भाग ४



महाराष्ट्राच्या जलक्षेत्रातील व्यापक फेरबदल

महाराष्ट्र शासनाने २००५ साली जागतिक बँकेकडून वित्तीय मदत घेऊन 'महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधारणा प्रकल्प' राबवण्यास सुरुवात केली. (कृपया चौकट क्र. ३ पाहा.) या प्रकल्पामुळे जलक्षेत्राच्या पुनर्रचनेची सुरुवात महाराष्ट्रात झाली असून २००५ साली दोन महत्त्वाचे कायदे महाराष्ट्र शासनाने संमत केले. या कायद्यांमुळे जलक्षेत्रातील धोरणे आणि संस्थात्मक रचना यामध्ये मोठे बदल होतील. या दोन्ही कायद्यांचे महाराष्ट्रातील जलक्षेत्रावर दूरगामी परिणाम होण्याची शक्यता पाहता या कायद्यांतील प्रमुख तरतुदींची मांडणी या भागात केली आहे.

महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण अधिनियम २००५

नियमन प्राधिकरणाची स्थापना

या कायद्याने जलक्षेत्रात स्वतंत्र नियमन प्राधिकरण (रेग्युलेटरी ॲथॉरिटी) स्थापन करण्यात आले आहे. या कायद्यामुळे राज्यातील पाण्याच्या सर्व स्त्रोतांचे नियंत्रण एका स्वतंत्र यंत्रणेखाली येणार आहे. जलक्षेत्राचे नियमन करण्याचे आजवर शासनाकडे असणारे अधिकार आता या नव्या रचनेकडे सुपूर्त करण्यात आले आहेत. त्यामुळे जलक्षेत्रातील शासनाची भूमिका यापुढे मोठ्या प्रमाणात बदलेल. या नवीन रचनेला नियमनाच्या कामासाठी व्यापक अधिकारही देण्यात आले आहेत. शासनाची सिंचन यंत्रणा, महामंडळे तसेच पाणी वापरणाऱ्या खाजगी संघटना, संस्था, कंपन्या, व्यक्तींचे गट या सर्वांवर नियमन प्राधिकरणाचा अधिकार बंधनकारक असणार आहे.

या कायद्याने जलक्षेत्रात होऊ घातलेले बदल समजून घेण्यासाठी नियमन प्राधिकरणाची रचना तसेच तिच्याकडे असणारे अधिकार आणि जबाबदाऱ्या समजून घेणे आवश्यक आहे.

नियमन प्राधिकरणाची रचना

नियमन प्राधिकरण एकूण तीन जणांचे असून (एक अध्यक्ष आणि दोन सदस्य) धोरणात्मक बाबींवर निर्णय घेताना साहाय्य करण्यासाठी पाच तज्ज्ञ व्यक्तींना निमंत्रित केले जाईल. या तज्ज्ञ व्यक्ती महाराष्ट्रातील प्रत्येक नदी खोरे क्षेत्रातून एक याप्रमाणे निवडल्या जातील. प्राधिकरणाचा अध्यक्ष सेवानिवृत्त मुख्य सचिव वा

त्याला समान दर्जाची व्यक्ती असेल. इतर दोन सदस्य जलसंपदा अभियांत्रिकी क्षेत्रातील आणि जलसंपदा अर्थव्यवस्था क्षेत्रातील तज्ज्ञ असतील. अध्यक्ष आणि इतर सदस्यांची मुदत तीन वर्षांची असेल आणि निर्णय सदस्यांच्या बहुमताने घेतले जातील. (कलम ४.१, ६.१) नियमन प्राधिकरणाची नेमणूक करण्यासाठी वरिष्ठ शासकीय अधिकाऱ्यांची एक समिती नेमण्यात आली असून राज्यपाल या समितीच्या सूचनेवर विचार करून प्राधिकरणाची नेमणूक करतील.

जलक्षेत्रात नियमन प्राधिकरण आणणाऱ्या या कायद्यामुळे नक्की कोणते बदल होणार आहेत?

'पाण्याचा हक्क' ठरवण्याची तरतूद

या कायद्याने प्रथमच पाणी वापरणाऱ्यांना 'पाण्याचा हक्क' देण्याची तरतूद केली आहे. पाण्याचे हे हक्क देताना पाणी मोजून देण्याचे तत्त्व स्वीकारण्यात आले आहे. हे हक्क ठरवण्यात नियमन प्राधिकरण महत्त्वाची भूमिका बजावणार असून त्यासाठी प्राधिकरणाला विविध अधिकार देण्यात आले आहेत. सिंचनासाठी देण्यात येणारे पाण्याचे हक्क सिंचन प्रकल्पाच्या लाभक्षेत्रातील जमीनधारकांना मिळणार आहेत. पाण्याचे हक्क निश्चित करण्याबरोबरच पाण्याची खरेदी विक्री करणे यापुढे शक्य होईल, अशीही तरतूद कायद्यात केली गेली आहे.

चौकट क्र. ३ : 'महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधारणा प्रकल्प'

महाराष्ट्र शासनाने जागतिक बँकेकडून 'महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधारणा प्रकल्प' राबवण्यासाठी १४०० कोटी रुपयांचे अर्थसहाय्य घेतले आहे. या प्रकल्पाची उद्दिष्टे पुढीलप्रमाणे : १) बहुक्षेत्रीय नियोजन, विकास, आणि जल संसाधनाचे शाश्वत व्यवस्थापन करण्याच्या राज्याच्या क्षमता वाढवणे, आणि २) बागायती क्षेत्राची उत्पादकता वाढवण्यासाठी आणि ग्रामीण दारिद्र्य कमी करण्यासाठी सिंचन सुविधेमध्ये शाश्वत स्वरुपाची सुधारणा घडवून आणणे. हा प्रकल्प म्हणजे महाराष्ट्र शासनाबरोबर भविष्यातील दीर्घकालीन (१२–१८ वर्षे) सहभागाचा पहिला टप्पा आहे, असे प्रकल्प अहवालात नमूद करण्यात आले आहे. या प्रकल्पाचा पहिला

टप्पा सहा वर्षांचा असून त्यामध्ये राज्यातील जल संसाधनांचा कार्यक्षम, शाश्वत, आणि समन्यायी विकास आणि व्यवस्थापन करण्यासाठी अनुकूल वातावरण निर्माण करणे आणि योग्य धोरणात्मक, नियामक, आणि संस्थात्मक चौकट तयार करणे यावर भर देण्यात येणार आहे.

या प्रकल्पाचे चार घटक आहेत. (अ) जलक्षेत्राची संस्थात्मक पुनर्रचना आणि क्षमता बांधणी, (ब) सिंचन सुविधा पुरवठा व व्यवस्थापन सुधारणे (क) नाविन्यपूर्ण पथदर्शी प्रयोग (ड) प्रकल्प व्यवस्थापन आणि संनियंत्रण

(अ) जलक्षेत्राची संस्थात्मक पुनर्रचना आणि क्षमता बांधणी

या घटकामध्ये ५ भाग आहेत : १) महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण स्थापन करणे आणि कार्यान्वित करणे; २) महाराष्ट्र कृष्णा खोरे विकास महामंडळाची पुनर्रचना आणि क्षमता–बांधणी करुन या महामंडळाचे 'महाराष्ट्र कृष्णा खोरे जल संसाधन महामंडळा'त रुपांतर करणे, ३) सिंचन विभागाची पुनर्रचना आणि क्षमता–बांधणी करणे, ४) 'जल व भूमी व्यवस्थापन संस्थे'चे बळकटीकरण व क्षमता–बांधणी करणे, आणि ५) एकात्मिक संगणकाधारित माहिती व्यवस्थेची उभारणी करणे.

(ब) सिंचन सुविधा पुरवठा व व्यवस्थापन सुधारणे

या भागामध्ये सिंचन सुविधेचा पुरवठा व उत्पादकता वाढवण्यावर लक्ष केंद्रित केले आहे. यासाठी सिंचन व्यवस्थेची कामगिरी सुधारणे, सिंचन व्यवस्थापनात शेतकऱ्यांचा सहभाग वाढवणे, खर्च वसुली सुधारणे, पाणी हक्कदारीची व्यवस्था अंमलात आणणे यावर भर देण्यात येईल. या घटकाअंतर्गत खालील गोष्टी राबवल्या जातील.

१) ६,७०,००० हेक्टर भूभागावरील २८६ सिंचन प्रकल्पांचे (९ मोठे,१३ मध्यम व २६४ लघु प्रकल्प) सहभागी पद्धतीने पुनर्वसन/आधुनिकीकरण करणे.

२) सिंचन प्रकल्पांना पाणी पुरवणाऱ्या धरणांचे मजबुतीकरण करणे.

३) २८६ सिंचन प्रकल्पांमध्ये पाणी वापर संस्थांची स्थापना आणि क्षमता–बांधणी करणे. राज्याच्या ओलिताखालील जमिनीच्या २०% भूभाग या प्रकल्पांखाली आहे.

४) कृष्णा खोऱ्यातील ६ सिंचन प्रकल्पांमध्ये (२ मोठे, १ मध्यम व ३ लघु) पाण्याचा मोठया प्रमाणात पुरवठा (बल्क सप्लाय) आणि घनमापन तत्त्वावर दर आकारणी यांची अंमलबजावणी सुरु करणे आणि नंतर इतर प्रकल्पातही अशा प्रकारे पाण्याचे व्यवस्थापन करणे.

५) पाणी वापर संस्थांसाठी बहुशाखीय (सिंचन, शेती, फळबाग, पशुपालन इ.) तांत्रिक सहाय्य गटांची स्थापना करुन त्याद्वारे प्रकल्प क्षेत्रातील शेती पूरक सेवा बळकट करणे. तसेच शेतकऱ्यांपर्यंत तंत्रज्ञान पोचवण्यासाठी सार्वजनिक–खाजगी क्षेत्रांमध्ये समन्वय साधणे.

६) सिंचन प्रकल्पाशी संबंधित सामाजिक व पर्यावरणीय गोष्टींचा विचार करण्यासाठी 'सामाजिक व पर्यावरणीय व्यवस्थापन आराखडा' राबवणे.

(क) नाविन्यपूर्ण पथदर्शी प्रयोग

या भागामध्ये नाविन्यपूर्ण पथदर्शी प्रकल्पांना साहाय्य दिले जाईल. यामध्ये (अ) पाणी वापरणाऱ्यांना केंद्रस्थानी ठेवून केलेले भूजल व्यवस्थापनाचे चार पथदर्शी प्रकल्प आणि, (ब) व्यापारी सिंचित शेतीचे चार पथदर्शी प्रकल्प यांचा समावेश असेल.

(ड) प्रकल्प व्यवस्थापन आणि संनियंत्रण

या भागामध्ये खालील गोष्टींचा समावेश असेल:

(अ) राज्य स्तरीय 'प्रकल्प तयारी व व्यवस्थापन केंद्र' स्थापन करणे,

(ब) शासनाबाहेरील यंत्रणेकडून संनियंत्रण आणि मूल्यमापन करणे,

(क) जलक्षेत्र सुधारणा प्रकल्पाविषयी जागृती निर्माण करण्यासाठी व व्यापक सहमती तयार करण्यासाठी माहिती, शिक्षण, संवाद यावर भर देणे,

(ड) प्रकल्प राबवण्यासाठी आवश्यक सल्लागार नियुक्त करणे, आणि

(इ) जलक्षेत्र सुधारणा प्रकल्पाच्या दुसऱ्या टप्प्याची तयारी करणे.

स्रोत : Project Information Doccument : Appraisal Stage (Report No.AB 1134), World Bank

घरगुती, शेती, कृषीउद्योग, औद्योगिक अशा वेगवेगळ्या कारणांसाठी आवश्यक पाण्याचे हक्क कोणत्या निकषांवर द्यायचे हे नियमन प्राधिकरण ठरवणार आहे. या निकषांच्या आधारे पाण्याची हक्कदारी (एनटायटलमेंट) संबंधित घटकांना देण्याचे काम 'नदी खोरे अभिकरण' (रिव्हर बेसिन एजन्सी) करेल. सध्या महाराष्ट्रात पाच नदी खोरे विकास महामंडळे अस्तित्वात आहेत (कृष्णा खोरे विकास महामंडळ, विदर्भ सिंचन विकास महामंडळ, कोकण सिंचन विकास महामंडळ, तापी सिंचन विकास महामंडळ आणि गोदावरी मराठवाडा सिंचन विकास महामंडळ). या महामंडळांचे रुपांतर नदी खोरे अभिकरणात करण्यात येईल. जेथे मोठ्या प्रमाणावर पाण्याची गरज असते – उदा. सिंचनासाठी, ग्रामीण आणि शहरी लोकांना दररोज पाणीपुरवठा करण्यासाठी, उद्योगासाठी – तेथे सार्वजनिक जलसाठ्यातून नगरपालिका, पाणी वापर संस्था, उद्योगासाठी पाणी वापरणारे यांना नदी खोरे अभिकरण 'मोठ्या प्रमाणात पाण्याचा हक्क' (बल्क एनटायटलमेंट ऑफ वॉटर) देईल. (कलम ११)

याचबरोबर वैयक्तिक उपसा जलसिंचन योजनांच्या (लिफ्ट इरिगेशन स्कीम्स) बांधकाम व प्रचालनासाठी (ऑपरेशन) व्यक्तिगत पाण्याचे हक्क दिले जातील. एकदा संबंधित घटकांना पाण्याचे हक्क दिल्यानंतर त्यामध्ये काही बदल करायचे असतील तर त्यासाठी निकष ठरवण्याचे काम प्राधिकरण करेल. तसेच राज्यातील भूजल व भूपृष्ठजल यांचे अपवाहन (डायवर्जन), साठवण, व वापर यासाठी हक्कदारांमध्ये फेरबदल करण्यासाठी निकष घालून देण्याचे काम प्राधिकरण करेल. दर तीन वर्षांनी पाणीविषयक हक्कांचे पुनर्विलोकन करण्यात येईल. (कलम ११)

थोडक्यात, यापुढे संबंधित नदी–खोरे अभिकरणाकडून पाण्याचे हक्क मिळवल्याशिवाय कोणीही (म्हणजे कोणतीही व्यक्ती, व्यक्तींचे गट, स्थानिक प्राधिकरणे, संघटना, संस्था, कंपन्या) कोणत्याही जलसंपत्तीमधील पाण्याचा वापर करु शकणार नाहीत. मात्र, या नियमाला दोन अपवाद आहेत. घरगुती वापरासाठी बांधलेली कोणतीही विहीर तसेच तलाव, लहान जलाशये, व पावसाच्या पाण्यावर शेती करणारी पाणलोट क्षेत्रे (प्राधिकरणाने ठरवल्याप्रमाणे) यांना पाणी वापरण्यासाठी पाण्याचे हक्क आवश्यक असणार नाहीत. (कलम १४.१)

पाण्याच्या हक्कांचे स्वरुप मालकी–हक्क (ओनरशिप राईटस) असे राहणार नसून वापराचे हक्क (usufructury rights - फलोपभोग हक्क) असे राहणार आहे. जर एखाद्याला स्वतःच्या हक्काचे पाणी विकायचे असेल तर ते विकता येईल. पाणी–वापराचा हक्क विकता यावा म्हणून निकष निश्चित करण्याचे काम प्राधिकरण करणार आहे. पाण्याच्या हक्कांचे वा नेमून दिलेल्या कोट्याचे, वार्षिक किंवा हंगामी स्तरावर, हस्तांतरण, विनिमय, खरेदी वा विक्री करता येईल. (कलम ११/झ/एक)

कोणत्याही पाणी वापर गटाला जर पाण्याच्या वाट्यात वा अधिकारात बदल करून हवा असेल तर दोन गोष्टी करणे बंधनकारक आहे. एक, त्याने जलसंधारण व कार्यक्षमता वाढवण्यासाठी इतर सर्व प्रयत्न केले असले पाहिजेत आणि दोन, मुक्त अर्थव्यवस्थेअंतर्गत खुल्या बाजारातून पाणी हस्तांतरणाद्वारे पाण्याच्या कोट्यात वाढ करण्याच्या सर्व संधी अजमावून पाहिल्या असल्या पाहिजेत. तसे जाहीर

केल्याशिवाय पाणीवाट्यात वाढ करण्याचा विचार केला जाणार नाही. (कलम ११/ज/२)

पाण्याचा हक्क ठरवण्याच्या संदर्भातील या तरतुदींबरोबरच आंतरराज्यीय पाणीवाटपाचे प्रशासन व व्यवस्थापन करण्याचे काम प्राधिकरण करणार आहे. (कलम ११/ड)

पाणीपट्टी ठरविणे

या कायद्यामुळे पाण्यासाठी दर ठरवण्याच्या पध्दतीत महत्त्वपूर्ण बदल होणार आहेत. एक म्हणजे पाण्यासाठी दर–पध्दती ठरवण्याचे काम शासनाऐवजी नियमन प्राधिकरण करणार आहे. दुसरे म्हणजे सिंचन पुरवठा, सिंचन व्यवस्थेची देखभाल–दुरूस्ती आणि व्यवस्थापन यांचा संपूर्ण खर्च वसूल होईल अशा तऱ्हेने पाण्याची दर–पध्दती यापुढे ठरवली जाईल. लोकांकडून पाणीपट्टी आकारण्याचे निकष ठरवण्याचे काम प्राधिकरण करेल. (कलम ११) ज्या व्यक्तीला दोनपेक्षा जास्त मुले असतील त्या व्यक्तीस शेतीच्या पाण्यासाठी नेहमीच्या पाणीपट्टी दराच्या दीडपट पाणीपट्टी भरावी लागेल. (कलम १२.११) पाण्याच्या विविध प्रकारच्या वापरांकरिता शासनाने अंतर्गत अर्थसहाय्य (क्रॉस सबसिडी) दिल्यास अशा अर्थसहाय्यातून आणि शासकीय निधीतून पुरवला जाणारा निधी यांचा मेळ घातला जाईल. (कलम ११.द) थोडक्यात, समाजातील ज्या घटकांना पाणीपट्टी परवडणार नाही, त्यांच्यासाठी शासन अनुदानाची सोय करू शकते.

सिंचनासाठी पाणी वाटप

सिंचन प्रकल्पातील पाण्याचे वाटप करण्यासाठी जमीन हा निकष ठरवण्यात आला आहे. त्यामुळे सिंचनप्रकल्पाच्या लाभक्षेत्रातील प्रत्येक जमीनधारकाला पाण्याचा कोटा दिला जाईल. हा कोटा जमिनीच्या क्षेत्रावर अवलंबून असेल. (कलम १२/६/क) ज्यांच्याकडे जमीन नसेल त्यांचा पाण्यावर हक्क असणार नाही. अशा तऱ्हेने जमिनीशी निगडीत पाण्यावरील हक्क या आजपर्यंत चालत आलेल्या संकल्पनेलाच या कायद्याने उचलून धरले आहे. परिणामी, ज्याच्याकडे जास्त जमीन त्याला जास्त पाणी आणि जमीन मालकीची नसणाऱ्यांचा सिंचन प्रकल्पातील पाण्यावर कोणताही हक्क नाही, अशी व्यवस्था असेल.

प्रागतिक तरतुदी

या कायद्यातील काही तरतुदी पाणी क्षेत्रातील आजच्या विषम व्यवस्थेविरूध्द कृती करण्याला काही प्रमाणात उपयोगी पडू शकतील अशा आहेत. त्यांचा वापर करून सिंचनाच्या व्यवस्थापनात लोकसहभाग वाढवता येईल. या तरतुदी खरोखरच अंमलात आणल्या तर पाण्याचे असमान वितरण काही प्रमाणात कमी होईल. या कायद्यानुसार, सिंचनासाठी पाणी देताना पुच्छ ते शीर्ष सिंचन (टेल टू हेड इरिगेशन) हे तत्त्व नदी खोरे अभिकरणाकडून राबवले जाईल, याची खातरजमा प्राधिकरण करेल. (कलम १२.७) आजपर्यंतचा सिंचन क्षेत्रातील अनुभव लक्षात घेतला तर सिंचन प्रकल्पांचे पाणी वरच्या भागातील शेतकऱ्यांनीच वापरल्यामुळे खालच्या भागातील शेतकरी पाण्यापासून वंचित राहतात आणि सिंचनाचे ठरवलेले उद्दिष्टही त्यामुळे पूर्ण होऊ शकत नाही. पाणी देताना खालच्या भागातील शेतकऱ्यांपासून सुरूवात करण्याची ही तरतूद महत्त्वपूर्ण आहे. मात्र, या तरतुदीची अंमलबजावणी प्रत्यक्षात कशी होते आणि वरच्या भागातील शेतकरी सिंचन सुविधांचा वापर करताना ठरवलेली शिस्त पाळतात की नाही, यावर या तरतुदीचे यश अवलंबून राहील. टंचाईच्या वर्षात लाभक्षेत्रातील जमीनधारक़ांना शक्यतो किमान एक एकर जमिनीसाठी पाणी वापराचा कोटा दिला जाईल. (कलम १२/६/ख) या तरतुदीची अंमलबजावणीची व्यवहारात कशी केली जाईल हे अंमलबजावणीची यंत्रणा तसेच पुच्छ क्षेत्रातील शेतकऱ्यांचा दबाव यावर अवलंबून राहणार आहे.

पाण्याची बचत करण्यासाठी ठिबक सिंचन, तुषार सिंचन यासारखे तंत्र वापरणे अनिवार्य केले जाईल. प्राधिकरण ठरवेल त्या काळानंतर असे तंत्र वापरल्याखेरीज कालव्यामधून पाणी दिले जाणार नाही. यामुळे पाण्याची जी बचत होईल त्यामधून पिण्याच्या पाण्याची वाढीव गरज भागवली जाईल. त्यानंतरही पाणी शिल्लक राहिले तर लाभक्षेत्रात तसेच लगतच्या भागात हे पाणी समन्यायी तत्त्वावर वाटले जाईल. (कलम १४.४) सध्या पाण्याच्या अती वापरावर अवलंबून असलेली पीकव्यवस्था पाहता या तरतुदीमुळे पाणी बचतीला प्रोत्साहन मिळेल असे वाटते.

पाण्याच्या दर्जात वाढ करण्यासाठी आणि पाणी जतन करण्यासाठी प्राधिकरण मदत करेल. यासाठी पाण्याचे प्रदूषण करणाऱ्याकडून किंमत वसूल करण्याचे तत्त्व

प्राधिकरण अंमलात आणेल. (कलम १२.५) या तरतूदीमुळे पाण्याचे प्रदूषण करणाऱ्या कारखान्यांवर कारवाई करण्याचे अधिकार प्राधिकरणाला प्राप्त झाले आहेत. मात्र, याची अंमलबजावणी कशी होईल याबाबत पुरेशी स्पष्टता कायद्यामधून येत नाही.

प्राधिकरण धोरण ठरवताना जेथे अनुशेष शिल्लक आहे, अशा ठिकाणचे प्रकल्प प्राधान्याने व्हावेत याची काळजी घेईल. तसेच राज्यातील अवर्षणप्रवण भागाला पाणी उपलब्ध करून देण्यासाठी प्राधिकरण प्रयत्न करेल. (कलम १२.९, १२/१०/क) पाणी टंचाईच्या प्रसंगी प्राधिकरण सर्व पाणी हक्कदारांना द्यायच्या पाण्याचे समायोजन करेल. (कलम ११/ड) याबरोबरच पाणी वापरणाऱ्या वेगवेगळ्या गटांसाठी वाजवी पाणी वापराचे निकष ठरवून देण्याचे काम प्राधिकरणाने करणे अपेक्षित आहे. (कलम ११/थ)

प्राधिकरण दर तीन वर्षांनी पाणीपट्टीचे पुनर्विलोकन आणि पुनरीक्षण करेल. तसेच शासनामार्फत दर वर्षी सिंचन स्थिती दर्शक अहवाल प्रसिध्द होईल याची निश्चिती प्राधिकरण करेल. या अहवालात सिंचनाशी निगडीत सर्व आकडेवारी, जिल्हानिहाय निर्माण झालेली सिंचन क्षमता व प्रत्यक्ष झालेले सिंचन याचा तपशील असेल. (११/प, ११/फ) या तरतुदीमुळे लोकांना सिंचनाविषयी अधिकृत माहिती मिळून त्यामधून शासनाला उत्तरदायी कसे ठरवायचे याचा विचार करता येईल. नियमन प्राधिकरण आपला वार्षिक अहवाल विधानसभेला सादर करेल. शासन लोकहितासाठी प्राधिकरणाला विशेष निर्देश देऊ शकेल आणि याबाबत शासनाचा अधिकार अंतिम असेल.

नवीन व्यवस्था अंमलात आणण्यासाठी उचलावयाची पावले

नवीन व्यवस्थेमुळे जलक्षेत्रात अनेक गोष्टी प्रथमच राबवल्या जाणार आहेत. त्यामुळे त्यांच्या अंमलबजावणीसाठी काही तरतुदी केलेल्या आहेत.

प्राधिकरणाने दिलेल्या पाणी वापराच्या हक्कांची अंमलबजावणी, नियंत्रण, आणि मोजमाप करण्यासाठी यंत्रणा स्थापन करण्यात येईल. (११/ण) यामुळे प्राधिकरणाने ठरवून दिल्याप्रमाणेच पाण्याचा प्रत्यक्ष वापर होत आहे, याची खात्री

करता येईल. या पाण्याचे मोजमाप करण्याची यंत्रणा विकसित करणे आणि हक्काचे तेवढेच पाणी वापरले जात आहे यावर नियंत्रण ठेवणे हे काम आव्हानात्मक आहे. एका प्रकारे अशी यंत्रणा नीट विकसित होण्यावरच या व्यवस्थेचे यश अवलंबून आहे.

प्राधिकरणाने पाणी वापरासाठी दिलेले सर्व हक्क, या हक्कांचे झालेले कोणतेही हस्तांतरण, त्या हक्कांनुसार करण्यात आलेला पाणीपुरवठा आणि पाण्याचा वापर यांची स्पष्ट नोंद करील अशी पाणी वापरासंबंधी आधारसामग्री निर्माण करण्यात येईल. (११/ध) या तरतुदीमुळे पाण्याच्या वापरासंबंधी ठोस माहिती जमा होण्याची शक्यता आहे. पाणी कोणत्या कारणासाठी खर्च करण्याचे ठरवले होते आणि प्रत्यक्षात काय झाले ही माहिती यामधून पुढे येईल.

राज्य शासनाने या कायद्यासाठी 'राज्य जल मंडळ' स्थापन करणे अपेक्षित आहे. या मंडळाचे सर्व सदस्य शासकीय अधिकारी असणार आहेत. या मंडळाने कायदा संमत झाल्यानंतर सहा महिन्यांच्या आत 'एकात्मीकृत राज्य जलसंपत्ती आराखड्या'चा मसुदा तयार करणे अपेक्षित आहे. तसेच राज्य शासन या कायद्यासाठी 'राज्य जल परिषद' स्थापन करेल. मुख्यमंत्री या परिषदेचे अध्यक्ष असतील आणि विविध खात्यांचे मंत्री, राज्यमंत्री व सचिव तिचे सदस्य असतील. राज्य जल मंडळाने तयार केलेल्या 'एकात्मीकृत राज्य जल संपत्ती आराखड्या'ला मान्यता देण्याचे काम जल परिषद करेल. (कलम १५ व १६)

यापुढील जलसंपत्ती प्रकल्पांना मान्यता देताना हे प्रकल्प 'एकात्मीकृत राज्य जलसंपत्ती आराखड्या'शी सुसंगत आहेत आणि आर्थिक, जलशास्त्रीय, व पर्यावरणीय क्षमतेच्या दृष्टीने योग्य आहेत, याची खात्री करून घेण्याची जबाबदारी नियमन प्राधिकरणावर राहील.

विवादासंबंधी

विवाद्य मुद्द्यांबाबत प्रत्येक नदी खोरे अभिकरणातील विवाद निवारण अधिकाऱ्याकडे दाद मागता येईल. तेथील निवाडा मान्य नसल्यास प्राधिकरणाकडे अपील करता येईल. तेथेही समाधान झाले नाही तर शासनाकडे दाद मागता येईल व तो निर्णय अंतिम समजला जाईल. (कलम २२)

या कायद्याचे जलक्षेत्रावर काय परिणाम होतील याकडे वळण्याआधी २००५ साली संमत झालेल्या दुसऱ्या एका कायद्यातील तरतुदींचा आढावा घेणे आवश्यक आहे.

महाराष्ट्र सिंचन व्यवस्थेचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम २००५

महाराष्ट्र शासनाने २००५ साली संमत केलेल्या या कायद्यामध्ये सिंचन व्यवस्थापनात शेतकऱ्यांचा सहभाग वाढावा या उद्देशाने विविध तरतुदी केलेल्या आहेत. या कायद्याने 'पाणी वापर संस्था' या नवीन संस्थात्मक रचनेची निर्मिती केली असून तिच्याकडे सिंचन व्यवस्थेतील अनेक महत्त्वाची कामे सोपवलेली आहेत. यामुळे सिंचनाच्या कारभारात मोठ्या प्रमाणावर बदल होतील. या कायद्यातील काही महत्त्वाच्या तरतुदींचा आढावा पुढे घेतला आहे.

'पाणी वापर संस्थे'ची स्थापना

या कायद्यानुसार यापुढे शेतकऱ्यांना सिंचनाचे पाणी मिळवण्यासाठी 'पाणी वापर संस्था' स्थापन करणे अनिवार्य बनले आहे. एकदा पाणी वापर संस्थेचे लाभक्षेत्र ठरले की त्यानंतर व्यक्तिगत शेतकऱ्याला शासनाकडून पाण्याचा पुरवठा केला जाणार नाही. (कलम ३ व ७.२) प्रत्येक उपसा सिंचन योजनेसाठीदेखील पाणी वापर संस्था स्थापन केली जाईल आणि भविष्यात उपसा सिंचनाच्या व्यक्तिगत योजना मंजूर होणार नाहीत. मात्र, काही अपवादात्मक परिस्थिती व भौगोलिक कारणांमुळे उपसा सिंचन संस्था स्थापन होईपर्यंत व्यक्तिगत उपशाची परवानगी कायम राहील. (कलम ३९) अशा तऱ्हेने भविष्यात पाणी वापर संस्थेद्वारेच शेतकऱ्यांना शेतीसाठी पाणी मिळवता येईल.

पाणी वापर संस्था स्थापन करण्यामागील उद्देश कायद्यात नमूद केलेले आहेत. (कलम ४) हे उद्देश खालीलप्रमाणे:

१) (पाणी वापर संस्थेच्या) सदस्यांमध्ये समन्यायी पाणी वाटपास चालना देणे व ते सुनिश्चित करणे

२) सिंचन व्यवस्थांची पुरेशी निगा राखणे आणि अधिकाधिक कृषी उत्पादन करण्यासाठी पाण्याचे कार्यक्षमतेने, काटकसरीने व समानतेने वितरण आणि वापर करण्याबाबत सुनिश्चिती करणे

३) पर्यावरणाचे रक्षण करणे

४) परिस्थितीकीय (इकोलॉजिकल) समतोल राखणे

५) सिंचन व्यवस्थेबाबत आपलेपणाची भावना सदस्यांच्या मनावर ठसवून त्यांना त्यामध्ये सक्रिय सहभागी करून घेणे

६) कार्यक्षेत्रातील सिंचन व शेती संबंधात सदस्यांच्या सामाईक हिताचे रक्षण करणे व त्याला चालना देणे

हे सर्व उद्देश पाणी स्रोताच्या विकासाबाबत दूर पल्ल्याचा विचार करणारे आणि महत्वाकांक्षी आहेत. सिंचन व्यवस्था नीट राखण्याबरोबरच पाण्याचे समान वाटप, पर्यावरण रक्षण, परिस्थितीकीय समतोल अशी अनेक उद्दिष्टे पाणी वापर संस्था स्थापण्यामागे शासनाने नमूद केली आहेत. ही उद्दिष्टे पार पाडण्यासाठी पाणी वापर संस्थेला कोणते अधिकार आणि कार्ये दिलेली आहेत? त्यामुळे तिचे सभासद असणाऱ्या शेतकऱ्यांवर काय परिणाम होईल? या प्रश्नांची उत्तरे कायद्यातील तरतुदींच्या आधारे शोधता येतात.

पाणी वापर संस्थेची कार्ये

सिंचन व्यवस्थापनातील पाणी वापर संस्थेची कळीची भूमिका लक्षात घेता तिच्याकडे अनेक कामे सोपविली आहेत. खाजगी व विंधन विहीरी वगळता उपसा योजनेसह सर्व पृष्ठजल व भूजल यांचा समावेश पाणी वापर संस्थांच्या अखत्यारित असणार आहे. सिंचनासाठीचा पाणी पुरवठा पाणी वापर संस्थेच्या माध्यमातूनच केला जाणार असल्याने ही रचना सर्व शेतकऱ्यांवर बंधनकारक असणार आहे.

पाणी वापर संस्थेकडे कालवा अधिकाऱ्याकडून ठराविक पाणी मिळवणे, सदस्यांना त्यांच्या पाण्याच्या हक्कानुसार आणि 'शेवट ते सुरूवात' (टेल टू हेड इरिगेशन) या तत्त्वाचा अवलंब करून पाणीपुरवठा करणे, पाणी वाटपाच्या कामाचे

नियमन करणे, सदस्यांना सिंचन परवाना देणे, दिलेल्या पाण्याचा हिशेब ठेवणे, कालवा व्यवस्थेची वार्षिक देखभाल आणि दुरूस्ती करणे, सदस्यांसाठी पाण्याची दर आकारणी करणे, सदस्यांमधील विवाद मिटवणे अशा अनेक महत्त्वाच्या कामांची जबाबदारी सोपवलेली आहे. त्याचबरोबर प्रत्येक सिंचन कार्यक्रम सुरू होण्यापूर्वी प्रकल्पांकरिता 'पाणी अंदाजपत्रक' तयार करणे; सदस्यांनी आपली कालवा व्यवस्था चांगल्या स्थितीत ठेवली आहे याची खात्री करणे; शेतकऱ्यांच्या हक्काच्या पाण्याचे प्रमाण, ते देण्याची पध्दत, सिंचन मध्यंतर या बाबींची निश्चित करणे हीही जबाबदारी पाणी वापर संस्थांवर आहे. (कलम ५२) पाणी वापर संस्थेला पाणी देताना घनमापन तत्त्वावर मोजून दिले जाईल आणि त्यावेळी 'शेवट ते सुरूवात' या तत्त्वाचा अवलंब केला जाईल. (२६.२) पुरवठ्याच्या जागी मोजलेल्या पाण्यावर पाणीपट्टी आकारली जाईल. त्यानंतर शेतकऱ्यांना पाणीपुरवठा करण्याची आणि सिंचन व्यवस्था कार्यक्षमतेने चालवण्याची संपूर्ण जबाबदारी पाणी वापर संस्थांवर असेल.

पाणी वापर संस्थेला या कायद्याने काही अधिकार दिलेले आहेत. सिंचनासाठी पाणी वापर संस्था स्वतःच्या खर्चाने पाण्याचा पुनर्वापर करू शकेल. त्यासाठी त्यांना कोणताही जादा आकार द्यावा लागणार नाही. तसेच कालव्याच्या पाण्याव्यतिरिक्त लाभक्षेत्रातील भूजलाचा वापर संस्था करू शकेल. पुनर्वापर केलेल्या पाण्याच्या किंवा भूजलाच्या वापरासाठी आपल्या सदस्यांवर पाणीपट्टी बसवण्याचा अधिकार पाणी वापर संस्थेला असेल. (कलम २५) आणखी एका महत्त्वपूर्ण तरतुदीनुसार, उपलब्ध पाण्याच्या प्रमाणात वेगवेगळी पिके घेण्याचे स्वातंत्र्य पाणी वापर संस्थेला असेल. (कलम २४)

पाणी वापर संस्थेचा निधी शासनाकडून येणार नसून पाणीपट्टी, सदस्यांच्या ठेवी, कर्जे, देणग्या इत्यादी मार्गांनी हा निधी उभारण्यात येईल. (कलम ५४) तसेच, इतर आर्थिक उपक्रमात पाणी वापर संस्थांनी सहभागी व्हावे असे कायद्यात म्हटले आहे. यामध्ये बी–बियाणे, रासायनिक खते, कीटकनाशके यांचे वितरण, शेतीची अवजारे भाड्याने देणे, शेती उत्पन्नाचे पणन व त्यावर प्रक्रिया करणे, दुग्ध व्यवसाय, मत्स्य व्यवसाय या सारखे जोडधंदे यांचा समावेश केलेला आहे.

(कलम २) थोडक्यात, पाणी वापर संस्थांनी आर्थिकदृष्ट्या स्वतंत्र बनावे आणि शासनावर निधीसाठी अवलंबून राहू नये, असे यातून सूचित केलेले आहे.

सदर कायद्यानुसार 'पाणी वापर संस्थेला सदस्यांच्या सहमतीने खाजगी संस्था किंवा कंपनीला अधिकचे कृषी उत्पन्न घेण्यासाठी त्रिपक्षीय करार करता येईल'. (कलम ५२.७) या तरतुदीमुळे कंत्राटी पध्दतीने शेती करणे शक्य होईल.

पाणी वापर संस्थेची यंत्रणा

पाणी वापर संस्थेच्या सहकारी यंत्रणेविषयी कायद्यात सविस्तर विवेचन केलेले आहे. यानुसार, लघुवितरिका स्तरावर पाणी वापर संस्था स्थापन केली जाईल. लघुवितरिका स्तरावरील पाणी वापर संस्थेच्या कार्यक्षेत्रातील सर्व भूधारक आणि भोगवटादार (ऑक्युपायर्स) हे संस्थेचे सभासद मानण्यात येतील. पाणी वापर संस्थांचा कारभार चालविण्यासाठी व्यवस्थापन समिती असेल. तिची नियुक्ती सभासदांकडून मतदानाने केली जाईल. (कलम ८.२) व्यवस्थापन समितीचे सदस्य सहा वर्षांच्या कालावधीकरता पदावर राहतील. (कलम ९.७) लघुवितरिका स्तरानंतर वितरिका, कालवा, आणि प्रकल्प या स्तरांवर शेतकऱ्यांच्या प्रतिनिधींची पाणी वापर संस्था स्थापन केली जाईल. या प्रत्येक स्तरावर मतदानाने नियुक्त केलेली व्यवस्थापन समिती असेल. प्रत्येक स्तरावरील व्यवस्थापन समितीवर पाणी वापर संस्थेच्या कार्यक्षेत्राच्या सुरूवातीच्या, मधल्या, आणि शेवटच्या भागातील शेतकऱ्यांना तसेच महिलांना पुरेसे प्रतिनिधित्व दिले जाईल. कोणत्याही स्तरावरील पाणी वापर संस्थेच्या व्यवस्थापन समितीच्या संचालकाला पदावरून माघारी बोलावण्याचा हक्क सदस्यांना असेल. (कलम १९.१)

या व्यवस्थेत कालवा अधिकाऱ्याची भूमिका महत्त्वाची राहणार आहे. विविध स्तरावरील पाणी वापर संस्थांचे सदस्य आणि संचालक यांच्या निवडणुका घेण्याची व्यवस्था कालवा अधिकारी पार पाडेल. कालवा अधिकाऱ्याला लेखी स्वरुपात कारणे देऊन या निवडणुका (वेळोवेळी) एक वर्षापर्यंत पुढे ढकलता येतील. (कलम ९.६) तसेच पाणी वापर संस्थेला दिलेल्या पाण्यावर दर आकारणी करण्याचे आणि दराची वसुली करण्याचे काम कालवा अधिकाऱ्याचे असेल. (५३/ठ)

लघु वितरिका स्तरावर पाणी वापर संस्था स्थापन झाल्यावर पाणी वापर संस्थेचे पदाधिकारी आणि शासकीय अधिकारी मिळून पाणी वापर संस्थेच्या लाभक्षेत्रातील कालवा व्यवस्थेची संयुक्त तपासणी करतील आणि कालवा व्यवस्थेशी संबंधित कामांची यादी (प्राथम्य–एक सूची) तयार करतील. या यादीमध्ये पाण्याचा निर्देशित विसर्ग मंजूर करणे, पाण्यावर नियंत्रण व त्याचे मोजमाप, प्रवाही पध्दतीने सिंचन यासारखी अनिवार्य कामे असतील. अशा संयुक्त तपासणीनंतर एका वर्षाच्या आत ही कामे पूर्ण करण्यात येतील. ही कामे पूर्ण झाल्यावर कालवा व्यवस्थेची चाचणी घेण्यात येऊन ती पाणी वापर संस्थेकडे सोपवण्यात येईल. थोडक्यात, कालवा व्यवस्था पाणी वापर संस्थेकडे सोपवण्यापूर्वी ती सुस्थितीत आणण्याचे काम शासनाने करणे अपेक्षित आहे. एकदा कालवा व्यवस्था पाणी वापर संस्थांकडे सोपविली की तिच्या देखभाल–दुरूस्तीची जबाबदारी पाणी वापर संस्थांवर राहणार असल्यामुळे ही तरतूद महत्त्वाची आहे.

गैरप्रकार करणाऱ्यांसाठी शिक्षेची तरतूद

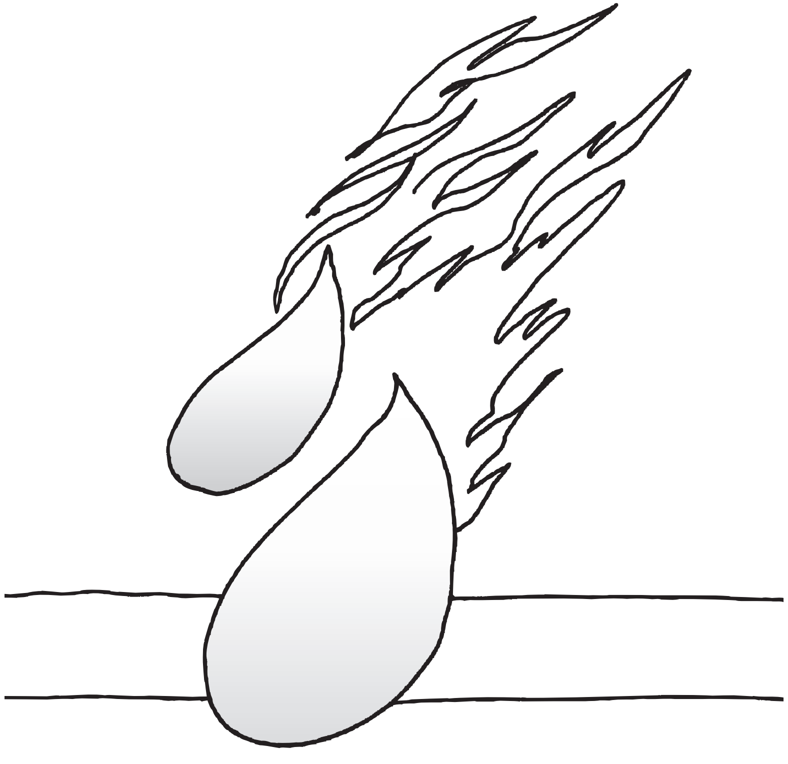
या कायद्याने सिंचन व्यवस्था नीट चालण्यामध्ये अडथळा आणण्याचा अपराध करणाऱ्यांसाठी शिक्षेची तरतूद (सहा महिन्यांपर्यंत कारावास आणि एक ते तीन हजार रूपयांपर्यंत दंड) केली आहे. शिक्षापात्र अपराधांमध्ये कालवा व्यवस्थेचे नुकसान करणे, त्यात फेरबदल करणे, किंवा अडथळा आणणे; कालवा व्यवस्थेच्या प्रवाहात किंवा पाण्याच्या पातळीत हस्तक्षेप करणे; कालव्यातील पाणी प्रदूषित वा कलुषित करणे; कालवा व्यवस्थेतील कोणतेही उपकरण नष्ट करणे वा त्यात गैरफैर करणे; सिंचन वेळापत्रकाच्या अंमलबजावणीत अडथळा आणणे, पाण्याचा अनधिकृत वापर, अपव्यय वा उपसा करणे; पाणीपट्टी वेळेवर न भरणे इत्यादी अपराधांचा समावेश आहे. (कलम ६०) या तरतुदी पाण्याच्या बाबतीत गैरप्रकार करणाऱ्यांना आळा घालता यावा, या उद्देशाने केलेल्या आहेत. या तरतुदींची परिणामकारक अंमलबजावणी झाली तर आज सिंचन व्यवस्थेत शिरलेल्या अनेक अपप्रवृत्ती आणि भ्रष्टाचार रोखता येईल. मात्र, त्याकरता पाणी वापर संस्थेच्या सर्व सभासद शेतकऱ्यांनी जागरूक राहून या तरतुदी प्रत्यक्षात याव्यात यासाठी दबाव निर्माण करणे आवश्यक आहे.

विवादासंबंधी

पाणी वापर संस्थेच्या सदस्यांमध्ये विवाद उद्‌भवल्यास तो संस्थेच्या व्यवस्थापन समितीकडून सोडविला जाईल. दोन वा अधिक पाणी वापर संस्थांमध्ये विवाद निर्माण झाल्यास तो उच्चस्तरीय संस्थेच्या व्यवस्थापन समितीकडून सोडविण्यात येईल. प्रकल्पस्तरीय पाणी वापर संस्थांच्या पातळीवर विवाद उद्‌भवल्यास तो कालवा अधिकाऱ्याकडून सोडवला जाईल. पाणी वापर संस्था आणि कालवा अधिकारी यांच्यात विवाद निर्माण झाला तर अधिक्षक अभियंता त्यावर अंतिम निर्णय देईल. (कलम ६३) अशा रीतीने प्रत्येक स्तरावरील पाणी वापर संस्थेबाबतचे विवाद त्याच्या उच्च स्तरावरील यंत्रणेकडून सोडवले जातील. मात्र पाणीवापराचे हक्क व वितरण यासंबंधीचे विवाद ‘महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण अधिनियमा’नुसार सोडवले जातील.

महाराष्ट्र शासनाने संमत केलेल्या कायद्यातील प्रमुख तरतुदी आपण पाहिल्या. या तरतुदी प्रत्यक्षात आल्यानंतर त्यांचे काय परिणाम होतील? पुढील भागात याची चर्चा केली आहे.

भाग ५



जलक्षेत्रातील फेरबदलांचे परिणाम

महाराष्ट्र शासनाने संमत केलेल्या दोन्ही कायद्यातील तरतुदींमुळे जलक्षेत्रावर दूरगामी परिणाम होणार आहेत. जलक्षेत्रातील सध्याची विषम व्यवस्था बळक़ट करणाऱ्या अनेक तरतुदी या कायद्यांमध्ये आहेत. यामुळे जुने अंतर्विरोध अधिक तीव्र होण्याचा आणि नवीन अंतर्विरोध निर्माण होण्याची शक्यता आहे. त्याचवेळी या कायद्यांनी वंचित–शोषित समाजगटांसाठी हस्तक्षेप व संघर्षाच्या काही नवीन जागा निर्माण केल्या आहेत का, हे तपासणेही गरजेचे आहे. अशा जागांचा वापर करून कायद्याच्या अंमलबजावणीवर कसा प्रभाव टाकता येईल, याचा विचार चळवळींच्या आणि सक्रीय नागरी गटांच्या पातळीवर होण्याची गरज आहे. त्या दृष्टीने या भागात जलक्षेत्रातील फेरबदलांचे काय परिणाम होतील, याची चर्चा केली आहे.

पाण्याचे व्यापारीकरण

कायद्याचा घोषित उद्देश कितीही उदात्त असला तरी प्रत्यक्षात या कायद्यामध्ये पाणी हा लोकांचा मूलभूत हक्क म्हणून पाहण्याऐवजी पाण्याकडे एक आर्थिक आणि व्यापाराची वस्तू म्हणून बघितले आहे. पाणी मुक्त बाजारपेठेतील खरेदी–विक्रीची बाब बनावी या दृष्टीने कायद्याने पावले टाकली आहेत. यापुढे सर्वसाधारणपणे 'ज्याला परवडेल त्याने पाणी विकत घ्यावे', या सूत्रानुसार जल क्षेत्राचा कारभार चालणार आहे. त्यामुळे ज्यांना पाण्याचे वाढीव दर परवडणार नाहीत, त्यांना पाणी मिळाले नाही तरी ती आमची जबाबदारी नाही असा व्यवहार शासनाच्या पातळीवर सुरू होईल. या कायद्यांमध्ये पाणी हक्कांची भाषा असली तरी ती प्रत्येक मानवाचा मूलभूत अधिकार या अर्थाने नसून प्रामुख्याने बाजारपेठी अधिकार (मार्केट राईट) या अर्थाने आहे.

खरे लाभार्थी कोण?

कायद्याने 'समन्यायी पाणीवाटपा'चे उद्दिष्ट ठेवले असले तरी प्रत्यक्षात 'जमिनीच्या प्रमाणात पाणी' हे आजपर्यंत चालत आलेले तत्त्वच स्वीकारलेले आहे. ही तरतूद अतिशय दुर्दैवी असून त्यामुळे महाराष्ट्रात आजवर श्रीमंत शेतकऱ्यांकडे पाण्याचे जे केंद्रीकरण झाले आहे, ते कायदेशीर रीतीने पुढेही चालू

ठेवण्यास मुभा मिळाली आहे. या तरतुदीमुळे ज्यांच्याकडे जमीन जास्त त्यांचा पाण्याच्या मोठ्या वाट्यावरील हक्क आपोआप प्रस्थापित होणार आहे. याच जोडीने पाणी मुक्त बाजारपेठेतील खरेदी–विक्रीची बाब बनवल्यामुळे त्यावर खुलेपणाने भांडवली मक्तेदारीदेखील प्रस्थापित होऊ शकेल. महाराष्ट्रात पाणी आजवर सार्वजनिक क्षेत्रात असूनदेखील बलाढ्य हितसंबंधांच्या प्रभावामुळे पाण्याच्या क्षेत्रामध्ये टोकाची विषमता आणि केंद्रीकरण निर्माण झाले आहे. हे लक्षात घेता नवीन तरतुदींमुळे त्यात भरच पडण्याची शक्यता आहे.

महाराष्ट्रामध्ये आजही उपजीविकेसाठी शेतीवर अवलंबून असणारी लोकसंख्या ६० टक्क्यांपेक्षा जास्त आहे. यामध्ये मध्यम, लहान शेतकरी आणि भूमिहीन शेतमजूर हे बहुसंख्य आहेत. या लोकांना किमान उपजीविकेची हमी देण्यासाठी तसेच आर्थिक विकासासाठीही 'जमिनीच्या प्रमाणात पाणी' या तत्त्वाऐवजी 'प्रत्येक कुटुंबाच्या उपजीविकेसाठी आवश्यक तेवढे उत्पादन करण्यासाठी आवश्यक पाण्याची हमी (मोजून व दरडोई वाटा ठरवून)' या तत्त्वानुसार पाणी वाटप व्हावे अशी मागणी महाराष्ट्रातील 'समन्यायी पाणी–वाटप चळवळी'ने गेली अनेक वर्षे लावून धरली आहे. आज शेती क्षेत्रातील समस्यांनी जे उग्र स्वरूप धारण केले आहे, त्यामागे अपुरे सिंचन हे एक महत्त्वाचे कारण आहे. या पार्श्वभूमीवर, महाराष्ट्र शासनाने येथील गरीब, मालमत्ताविहीन समाजाचा (ज्यामध्ये दलित, आदिवासी, भटके–विमुक्त, स्त्रिया या बहुसंख्य आहेत) पाण्याचा मूलभूत हक्क मान्य करण्याऐवजी त्यांना खुल्या बाजारपेठेत पाणी विकत घेण्याचा पर्याय (!) उपलब्ध करून दिला आहे.

जमीन आणि पाणी यांचा संबंध जोडून पूर्वीची विषम व्यवस्था टिकवण्याबरोबरच पाणीपुरवठ्याचा खर्च पूर्ण वसूल करण्याचे धोरण स्वीकारल्यामुळे गरीब लोक पाण्यापासून वंचित राहण्याची प्रक्रिया गतिमान होईल अशी भीती व्यक्त केली जाते. त्याचबरोबर या धोरणामुळे पाणी प्रचंड महाग होईल. याच्या जोडीनेच 'दोनपेक्षा जास्त मुले असणाऱ्या शेतकऱ्यांसाठी दीडपट पाणीपट्टी'ची तरतूद आहे. या अतिरिक्त भाराचा सर्वात जास्त फटका गरीब, लहान शेतकऱ्यांना बसणार हे उघड आहे.

पाणी महाग झाल्याने ते फक्त व्यापारी पीके घेणाऱ्या व बड्या कंपन्या–सहकारी समूह यांच्याशी जोडलेल्या श्रीमंत शेतकऱ्यांनाच परवडू शकेल. यामुळे भविष्यात सिंचनाचा खर्च मध्यम आणि लहान शेतकऱ्यांच्या आवाक्याबाहेर जाईल. शेतीतील विविध समस्यांनी आधीच त्रस्त असणाऱ्या शेतकऱ्यांना यामुळे शेती परवडेनाशी होऊन जमिनी विकण्याचे प्रमाण वेगाने वाढत जाईल. या जमिनी आर्थिकदृष्ट्या प्रबळ कृषी कंपन्या आणि बडे बागायतदार ताब्यात घेतील आणि जमिनीवर त्यांची मक्तेदारी निर्माण करतील. या मक्तेदारीच्या आधारे पाण्याच्या बाजारपेठेवरही आपले वर्चस्व प्रस्थापित करणे त्यांना शक्य होईल. अशा तऱ्हेने नवीन कायद्यांमुळे पाण्यातील आजची छोट्या गटाची मक्तेदारी तर अबाधित राहीलच पण शेतजमिनी विकत घेऊन त्याद्वारे नफा कमावण्यासाठी नवीन गटांना हे क्षेत्र खुले होण्याचा धोका दिसतो. तसे झाल्यास, त्यामधून वंचित लोकसमूहांच्या सीमान्तीकरणाची प्रक्रिया वेगवान होईल.

याचा एक परिणाम पीकपध्दतीवरही होईल. अन्नधान्य व निर्वाह पिकांना महाग पाणी न परवडल्याने पाणी हे मुख्यत: व्यापारी पिकांना वापरले जाईल. आपल्या अन्नधान्य उत्पादनात स्वावलंबी होण्याच्या धोरणावर याचा परिणाम होईल. तसेच, गरीबांच्या पोषण सुरक्षिततेवर याचा मोठा आघात होईल असे चित्र दिसते.

सहभाग : कोणाचा आणि कशासाठी?

सिंचन व्यवस्थेत स्थानिक पातळीवर जो सहभाग अपेक्षित आहे तो पाणी वापरणाऱ्या सर्वांचा नसून फक्त जमीनधारक वा कूळ यांचा आहे. त्यामुळे ज्यांच्या नावावर जमीन नाही अशा भूमिहीन शेतमजूरांना या विकेंद्रीकरणाच्या रचनेतून दूर ठेवण्यात आले आहे. बहुतांश दलित जाती, आदिवासी, भटके विमुक्त हे भूमिहीन असल्यामुळे ते या रचनेतून वगळले जातील. पाणी वापर संस्थेमध्ये महिलांसाठी आरक्षण आहे. मात्र, जमिनीची मालकी सामान्यत: पुरूषांच्या नावावर असल्यामुळे शेती करणाऱ्या स्त्रियादेखील पाण्याचे नियोजन आणि नियंत्रणाच्या व्यवस्थेपासून दूर राहतील. त्यामुळे पाणी वापर संस्था म्हणजे प्रामुख्याने जमीनमालक पुरूषांची संस्था असे स्वरूप राहील. शेती कसणाऱ्या बहुसंख्य लोकांचा या व्यवस्थेत पाण्यावर काहीही अधिकार राहणार नाही.

महाराष्ट्रातील जमीन मालकीतील विषमता लक्षात घेतली तर पाणी वापर संस्थांवर मुख्यत: स्थानिक स्तरावरील बड्या शेतकऱ्यांचे वर्चस्व राहील असे दिसते. गरीब–मध्यम शेतकरी जागृत व संघटित नसल्यामुळे आणि त्यांच्या आर्थिक परावलंबित्वामुळे त्यांना या व्यवस्थेत प्रभावी हस्तक्षेप करणे शक्य होणार नाही. पाणी वाटप करण्याचे काम केवळ तांत्रिक स्वरूपाचे नसून त्यामध्ये व्यापक समाजहिताचे मुद्दे गुंतलेले असतात. पर्यावरणीय शाश्वतता, सामाजिक न्याय या दृष्टीने पाण्याचे वाटप कळीची भूमिका बजावते. हे लक्षात घेता, जमीनमालकांची, कोणतेही उत्तरदायित्व नसणारी संस्था तिच्या सर्व सदस्यांसाठी समन्यायी पध्दतीने पाणी वाटपाचे काम करू शकेल का, असा प्रश्न उपस्थित केला जातो.[१] जर या संस्थेने कायद्यात नमूद केल्याप्रमाणे कामे पार पाडली नाहीत, तर त्यावर काय पावले उचलली जाणार; पाणी मोजून देणे, पाणी देताना 'शेवट ते सुरूवात' या तत्त्वाचा अवलंब करणे या गोष्टी बड्या पाणी वापर संस्थांनी पाळल्या नाहीत तर त्याविरूध्द काय कारवाई केली जाणार याची स्पष्टता कायद्यातून येत नाही.

पाणी वापर संस्थेमध्ये लाभक्षेत्राच्या मधल्या व शेवटच्या भागातील शेतकऱ्यांना आणि महिलांना पुरेसे प्रतिनिधित्व दिले जाईल, असे कायद्यामध्ये म्हटले आहे. परंतु, असा सहभाग प्रत्यक्षात घेतला जावा यासाठी काहीही ठोस उपाय कायद्यात सुचवलेले नाहीत. पंचायती राज्य व्यवस्थेमध्ये दलित आणि महिलांना आरक्षणाची तरतूद असूनही त्यांचे अधिकार प्रत्यक्षात येण्यासाठी त्यांना किती संघर्ष करावा लागतो आणि गावातील प्रस्थापित त्यांच्याविरूध्द आपली ताकद कशी पणाला लावतात याचा अनुभव लक्षात घेता कागदावरील सहभागाचे तत्त्व

[१] याला काही अपवाद आहेत. 'पाणी पंचायती'ने उपलब्ध पाण्याचे सहकारी पध्दतीने समान वाटप शक्य आहे हे काही काळ दाखवून दिले आहे. नव्याने ज्या पाणी वापर संस्था टेंभू योजना आणि चिकोत्रा खोऱ्यामध्ये सुरू होत आहेत, तेथे पाण्याचे समन्यायी तत्त्वावर वाटप करण्याचे पाणी वापर संस्थांनी मान्य केले आहे. तसेच खुदावाडी येथे जलसंधारणाच्या कामातून वाढलेल्या पाण्यापैकी पंधरा टक्के पाणी भूमिहीन स्त्रियांच्या गटाला देण्याचा प्रयोग काही काळ राबवला गेला. अशा प्रकारे पाण्याचे अधिक न्याय्य वाटप शक्य आहे. मात्र, अशा प्रकारच्या निर्णयामध्ये लोकांमधील जागृती आणि स्वयंसेवी पातळीवरील प्रयत्न यांचा मोठा वाटा आहे. जेथे अशा प्रकारची लोकजागृती झालेली नसेल तेथे असे निर्णय घेतले जाणे अवघड आहे.

प्रत्यक्षात येण्याची हमी देता येत नाही. अशा मर्यादित सहभागाची परिणीती शेवटी बड्या जमीनमालकांना फायद्याचे निर्णय घेण्यात होईल हे उघड आहे.

विकेंद्रीकरण किती प्रमाणात होणार?

पाणी वापर संस्थांच्या माध्यमातून प्रत्यक्ष शेतकऱ्यांना सिंचन व्यवस्थापनाचे अधिकार देण्याचे धोरण कायद्यात आहे. मात्र, पाणी वापर संस्थांना दिलेले अनेक अधिकार पाहिले तर प्रत्यक्षात त्या मोठ्या जबाबदाऱ्याच आहेत हे लक्षात येते. सदस्यांना समन्यायी पध्दतीने पाणी वाटप करणे, दिलेल्या पाण्याचा हिशेब ठेवणे, पाणी वाटपाच्या कामाचे नियमन करणे, कालवा व्यवस्थेची देखभाल–दुरूस्ती यासारखे अधिकार म्हणजे खरे तर त्यांच्यावर टाकल्या गेलेल्या जबाबदाऱ्या आहेत. यापूर्वी शासन करीत असलेली अनेक कामे आता शेतकऱ्यांनी सामूहिकरित्या करावीत आणि पाणी वापर संस्था चालवण्यासाठी आवश्यक वित्तीय सोयही त्यांनीच करावी, असे हे धोरण आहे. विकेंद्रीकरणाच्या माध्यमातून शासनाच्या जबाबदाऱ्या लोकांवर सोपवल्या जात असताना जलक्षेत्राचे धोरण ठरवण्याच्या प्रक्रियेत मात्र लोकांचा सहभाग अपेक्षित नाही. निर्णयाचे केंद्र उच्च स्तरावर आणि केवळ शेवटच्या स्तरावर विविध कामे पार पाडण्यात लोकांचा (तोही फक्त जमीनधारक लोकांचा) सहभाग असे लोकसहभागाचे तत्त्व राबवले जाणार आहे.

याचबरोबर कायद्यात नमूद केलेली विविध कामे करण्याची स्थानिक स्तरावरील लोकांची क्षमता (तंत्रवैज्ञानिक, व्यवस्थापकीय व राजकीय) आहे का आणि ही कामे करण्याची त्यांची तयारी आहे का याचा विचार यामध्ये केला गेलेला नाही. या धोरणामुळे भविष्यात जलक्षेत्राच्या कारभारात ज्या समस्या/त्रुटी उद्भवतील त्यांचीही जबाबदारी सहभागी शेतकऱ्यांवर राहील, असे दिसते. नवीन व्यवस्था अंमलात आणण्यासाठी आवश्यक प्रशिक्षण, तांत्रिक ज्ञान लोकांना न पुरवता ही व्यवस्था वरून लादली गेली तर त्यामध्ये अनेक विकृती शिरण्याची शक्यता आहे. ज्यांच्याकडे आर्थिक–राजकीय सत्ता आहे त्यांचे वर्चस्व अशा प्रकारच्या यंत्रणेवर सहज प्रस्थापित होऊ शकते. त्यामुळे सिंचन क्षेत्रातील विकेंद्रीकरणाचा फायदा प्रत्यक्षात ग्रामीण भागातील बलिष्ठ गटांना होण्याची शक्यता आहे.

कायद्यामध्ये नमूद केलेल्या विकेंद्रीकरणाच्या योजनेचा खोलात जाऊन विचार केल्यावर त्यामधील अनेक त्रुटी स्पष्ट होतात. एक म्हणजे पाणी वापर संस्था मोडण्याचे वा एकत्रित करण्याचे अधिकार उच्च स्तरावर केंद्रित ठेवले आहेत. यामधून स्थानिक पाणी वापर संस्थांच्या कारभारात उच्च पातळीवरून हस्तक्षेप होण्याची शक्यता निर्माण होते. महाराष्ट्रातील हितसंबंधी गटांचा जलक्षेत्रावरील प्रभाव लक्षात घेता स्थानिक पातळीवरील विकेंद्रीकरणाच्या योजनेला निष्प्रभ करण्यासाठी अशा तरतूदी वापरून घेतल्या जाण्याची शक्यता दिसते.

दुसरे, जमीनधारकांच्या पाणी वापर संस्था आणि पंचायती राज्य संस्था यांच्यामध्ये काय संबंध असेल हे या कायद्यामधून स्पष्ट होत नाही. ७३ आणि ७४व्या घटनादुरूस्तीनुसार राज्य शासनाने स्थानिक स्वराज्य संस्थांकडे पिण्याचे पाणी, पाणी व्यवस्थापन, आणि पाणलोट क्षेत्र विकास या गोष्टी सुपूर्त करणे अपेक्षित आहे. यामुळे गावाच्या शिवारातील पाण्याविषयीचे अधिकार व निर्णय तत्त्वत: ग्रामपंचायत–ग्रामसभांकडे आले आहेत. पण उपलब्ध पाण्याचा वापर, वाटप व नियोजन हे पूर्ण गावासाठी होण्याच्या दृष्टीने सिंचन व्यवस्थापनात ग्रामपंचायतींचा सहभाग कसा राहणार, हा महत्त्वाचा प्रश्न आहे. पाणी वापर संस्थांचे अधिकार आणि कामे पाहिली तर निवडून आलेल्या संस्थांच्या कामांशी त्यांचा मेळ कसा घातला जाणार, असा प्रश्न निर्माण होतो.

तिसरे, कायद्याने पाणी वाटपासाठी 'गाव' हे एकक मानलेले नसून 'पाणी वाटप संस्थेचे क्षेत्र' हे एकक मानलेले आहे. यामुळे सर्व गावाला सिंचन व्यवस्थेतील सहकारी यंत्रणेचा फायदा मिळण्याच्या दृष्टीने पाऊल पुढे पडणार नाही. सध्याप्रमाणे तो गावातील केवळ एका गटापुरता मर्यादित राहील, असे दिसते.

जलक्षेत्राच्या खाजगीकरणातून काय घडेल?

या कायद्यांनी सुचवलेले बदल जलक्षेत्राच्या खाजगीकरणाच्या दिशेने जातील असा धोका आहे. जलक्षेत्राच्या खाजगीकरणाला दोन पैलू आहेत. एक म्हणजे पाण्याच्या स्रोताचे खाजगीकरण करणे आणि दुसरे म्हणजे पाणी पुरवठा सेवेचे खाजगीकरण करणे. यापैकी पहिल्या प्रकारचे खाजगीकरण अधिक धोकादायक आहे. कारण त्यामध्ये पाणी स्रोताची मालकी खाजगी कंपन्यांच्या हाती जाण्याची

भीती असते. आपल्याकडे आज दुसऱ्या प्रकारच्या खाजगीकरणाची शक्यता अधिक दिसते. पाणी पुरवठा सेवेचे खाजगीकरण झाले तर पाणी पुरवठा करण्याच्या कामातील सार्वजनिक क्षेत्राची मक्तेदारी संपुष्टात येऊन त्यामध्ये खाजगी कंपन्यांना प्रवेश मिळेल. त्यांच्यात खरीखुरी स्पर्धा निर्माण करता येणे शक्य नसल्याने पाणीपुरवठ्याच्या कामात त्यांची मक्तेदारी निर्माण होईल. आर्थिकदृष्ट्या बलवान व्यापारी कंपन्या आणि राजकीयदृष्ट्या ताकदवान सहकारी संस्था ठोक पाणी उचलण्याची कंत्राटे मिळवतील. या कंपन्यांकडे मोठ्या शहरांच्या महानगरपालिका व नगरपरिषदा, औद्योगिक वसाहती आणि ग्रामीण घरगुती वापर या तिन्हीसाठी पाणी पुरवठा करण्याची कंत्राटे दिली जातील. आजवरचा अनुभव पाहता जनतेच्या पैशातून उभी राहिलेली जल व सिंचन व्यवस्थेची सार्वजनिक मालमत्ता अत्यंत कमी किंमतीत या कंपन्यांना देण्यात येईल. पाणी पुरवठा सेवेच्या खाजगीकरणाचा जगभरचा अनुभव असे सांगतो की खाजगी कंपन्यांच्या हातात पाणी पुरवठा गेल्यानंतर पाणीपट्टी अनेक पटींनी वाढली आणि त्यामुळे अनेक देशांमधील गरीब लोकांच्या उत्पन्नाचा निम्मा वा पाऊण भाग फक्त पाणी विकत घेण्यात खर्च होऊ लागला. अनेक ठिकाणी खाजगीकरणानंतर पाण्याचा दर्जाही घसरला आणि कार्यक्षमता वाढवण्याच्या नावाने नोकर कपात करण्यात आली. पाणी क्षेत्रातील कंपन्यांच्या नफ्यात प्रचंड वाढ झाली. एवढेच नाही तर काही ठिकाणी बलाढ्य कंपन्यांनी मक्तेदारी समूह बनवून सार्वजनिक पाणीपुरवठा कंपन्या ताब्यात घेतल्या. देखभाल व दुरूस्तीकडे दुर्लक्ष करण्याकडे या कंपन्यांचा कल वाढला, कारण देखभाल–दुरुस्तीच्या खर्चापेक्षा सार्वजनिक साठ्यातून स्वस्तात मिळालेले पाणी वाया जाऊ देणे हे त्यांच्या दृष्टीने फायद्याचे ठरले. हा सर्व अनुभव लक्षात घेतला तर जलक्षेत्रात येणाऱ्या कंपन्या कोणती धोरणे राबवतील याचा अंदाज करता येतो.

महाराष्ट्रातही पाणी पुरवठा क्षेत्रात खाजगी कंपन्यांच्या प्रवेशानंतर पाणी महाग होईल. आज ज्या विभागांना पाणीपुरवठ्याची सुविधा उपलब्ध आहे (शहरी आणि ग्रामीण भागातील नळाद्वारे पाणी मिळणारे ग्राहक) त्यांची पाणीपट्टी मोठ्या प्रमाणात वाढेल. पाणीपट्टी भरली नाही तर नळ कनेक्शन तोडण्याचे प्रमाण वाढेल. जे शहरी विभाग अधिकृत पाणीपुरवठ्याच्या सुविधेपासून वंचित आहेत (उदा. झोपडपट्ट्या, रस्त्यावर राहणारे लोक) पण आज जे जास्त वेळ वा पैसे खर्च

करून पाणी मिळवतात (उदा. सार्वजनिक नळावरून पाणी भरणे वा स्थानिक दादांकडून विकत घेणे), त्यांचे पाणी एकतर पाणी वाचवण्याच्या नावाखाली बंद होईल किंवा अतिशय महाग होईल. ग्रामीण भागातील खाजगी वापरासाठीच्या विहीरी या कायद्याच्या कक्षेत येत नसल्या तरी विविध योजनांद्वारे (उदा. जलस्वराज्य प्रकल्प, स्वजलधारा योजना) सर्व लोकांना नळाद्वारे पाणी पुरवठा करण्याचे उद्दिष्ट ठेवले जात आहे. या योजनांमध्ये आधी आंशिक आणि मग पूर्ण खर्च वसुलीचे तत्त्व अवलंबले जाणार असल्याने भविष्यात ग्रामीण भागातही पिण्याचे पाणी हळूहळू महाग होत जाणार असे दिसते. विशेषत: याबद्दल लोकांमध्ये जागृती आणि त्यांचा दबाव नसेल तर हे धोके प्रत्यक्षात येण्याची शक्यता वाढते.

या सर्वांमुळे समाजात पाणी सुविधेपासून वंचित राहणाऱ्यांची संख्या अनेक पटींनी वाढेल. या लोकांना पाण्याची गरज भागवण्यासाठी मिळेल त्या ठिकाणचे पाणी वापरण्याखेरीज पर्याय राहणार नाही. यातून शुध्दीकरण न केलेले, प्रदूषित पाणी वापरले जाईल. त्यामुळे लोकांच्या आरोग्यावर विपरित परिणाम होऊन त्यामधून त्यांच्या कार्यक्षमतेवर परिणाम होईल. त्याचवेळी चंगळवादी कारणासाठी मात्र पाण्याचा मुबलक पुरवठा केला जाईल. अशा प्रकारे शुध्द, भरपूर पाणी वापरणारे आणि पाण्यापासून वंचित आणि प्रदूषित पाण्यावर अवलंबून अशी नवीनच विभागणी समाजात अस्तित्वात येईल.

जल क्षेत्राच्या खाजगीकरणाचा एक परिणाम म्हणून खाजगी क्षेत्राला सिंचनासाठी वा जलविद्युत प्रकल्पांसाठी नद्यांवर धरणे बांधण्याची आणि त्यांच्या कार्यचालनाची (ऑपरेशन) परवानगी देण्यात येईल. जर अशा भांडवलसघन आणि दीर्घकाळानंतर नफा देणाऱ्या प्रकल्पात खाजगी क्षेत्राने निधी गुंतवला तर त्यांच्याकडून पर्यावरणीय आणि सामाजिक परिणामांकडे दुर्लक्ष होण्याची शक्यता मोठी आहे. सार्वजनिक क्षेत्रातील प्रकल्पसुध्दा जेथे असे परिणाम लक्षात घेत नाहीत, तेथे खाजगी क्षेत्र त्याबाबत न्याय्य भूमिका घेईल, अशी अपेक्षा करता येत नाही. त्यामुळे अशा खाजगीकरणाचे परिणाम प्रकल्पग्रस्तांसाठी आणि पर्यावरणीय शाश्वततेसाठी हानिकारक ठरतील.

विषमता आणि प्रादेशिक असमतोल यात वाढ

शेती सिंचनाचा विचार करता कोरडवाहू–दुष्काळी–डोंगराळ भागातील पाणीपुरवठा हा या धोरणामुळे आणखी उपेक्षित बनेल. आजवरची हिरवी बेटे व पट्टे आणखी हिरवी गर्द बनतील आणि कोरडवाहू शेतीची हलाखी वाढेल. परिणामी महाराष्ट्रातील प्रादेशिक असमतोलाचा प्रश्न आणखी गंभीर होईल. जास्तीत जास्त जलस्रोत हे औद्योगिक क्षेत्र, चंगळवादी आणि पर्यटन–क्रीडाकेंद्री व्यवसाय, शहरे–महानगरे यातील मोठे विभाग तसेच ग्रामीण भागातील मोजकी बेटे व पट्टे यांच्या विकासाच्या घोडदौडीला आवश्यक तसे आणि तेवढे वळवले जातील. बाकीच्या विस्तृत जनसंख्येला आणि भूप्रदेशाला नव्या यंत्रणा आणि कायद्यांकडून न्याय मिळणार नाही, असा धोका दिसतो. 'नियमन प्राधिकरणा'चा कायदा राज्य जल नीतीच्या चौकटीत काम करणार आहे. राज्य जल नीतीने पाणी वापराचा प्राधान्यक्रम निश्चित करताना घरगुती वापरानंतर उद्योगक्षेत्राला स्थान दिले आहे. त्यामुळे शेती सिंचनाला दुय्यम मानून उद्योगाला प्राधान्याने पाणीपुरवठा करण्याच्या दिशेने भविष्यात व्यवहार चालेल.

'संस्थात्मक सुधारणां'च्या मर्यादा

जलक्षेत्रात संस्थामक सुधारणांचा आग्रह धरताना जलक्षेत्राच्या कारभारामध्ये पारदर्शकता, लोकसहभाग, उत्तरदायित्व आणण्याची गरज मांडली जाते. मात्र या संस्थात्मक सुधारणा प्रत्यक्षात आणताना त्यामागील प्रमुख तत्त्वे गुंडाळून ठेवली जातात, असे महाराष्ट्राच्या अनुभवावरून दिसते.

महाराष्ट्र शासनाच्या मते, जल नीती आणि दोन नवीन कायदे तयार करताना त्यामध्ये लोकांचा सहभाग घेण्यात आला. महाराष्ट्रात कायद्याच्या मसुद्यांवर ठिकठिकाणी कार्यशाळा घेण्यात आल्या. मसुदा विधेयक मंत्रिमंडळापुढे आल्यानंतर दोन्ही सभागृहांच्या (विधानसभा आणि विधानपरिषद) संयुक्त समितीकडे विधेयक सोपवण्यात आले. संयुक्त समितीने कायद्याच्या मसुद्यांना अंतिम रूप देण्याआधी लोकांच्या सूचना मागवल्या होत्या.

मात्र या लोकसहभागी प्रक्रियेविषयी नागरी समाजातील अनेक गट आणि लोकांनी तीव्र नाराजी व्यक्त केली. या संदर्भात त्यांच्याकडून पुढील मुद्दे मांडण्यात येतात:

(अ) लोकांच्या सूचना विचारात घेण्याची सक्ती शासनावर नव्हती. त्यामुळे लोकांनी केलेल्या अनेक चांगल्या सूचनांचा समावेश अंतिम मसुद्यात आढळत नाही. यापैकी अनेक सूचना पाण्याच्या समन्यायी आणि टिकाऊ वाटपाच्या दृष्टीने कळीच्या होत्या.

(ब) कार्यशाळा पार पडल्यानंतर सहभागी लोकांबरोबर शासनाने कोणत्याही प्रकारे संवाद ठेवला नाही. सहभागी व्यक्तींना कार्यशाळेचे कार्यवृत्त (मिनिट्स्) देखील देण्यात आले नाही.

(क) शासन लोकसहभागाच्या प्रक्रियेबद्दल फारसे गंभीर नव्हते. मसुदा विधेयकावर केल्या गेलेल्या सूचना स्वीकारण्यामागील अथवा वगळण्यामागील कोणतेही कारण शासनाने दिले नाही. अशा रीतीने शासनाने आपले उत्तरदायित्व नाकारून नागरी समाजातील गटांना फक्त मसुदे दाखवण्यापुरते या प्रक्रियेत सहभागी करून घेतले. या साऱ्यातून लोकसहभागाची प्रक्रिया केवळ जागतिक बँकेच्या अटी पूर्ण करण्यापुरती घडवण्यात आली, असे दिसते.

'नियमन प्राधिकरणा'चा कायदा अतिशय आक्षेपार्ह रीतीने संमत करण्यात आला. या कायद्याचे विधेयक २००४ साली प्रथम राज्य विधानसभेच्या नागपूर अधिवेशनात मांडण्यात आले. त्यावेळी त्यावर झालेल्या टीकेनंतर हे विधेयक दोन्ही सभागृहांच्या संयुक्त समितीकडे सोपवण्यात आले. संयुक्त समितीने विधेयकाला हिरवा कंदील दाखवतानाच 'दोन मुलांपेक्षा जास्त मुले असणाऱ्यांसाठी दीडपट पाणीपट्टी' यासारख्या प्रतिगामी तरतुदीचाही समावेश त्यामध्ये केला. सुधारित विधेयक २००५ साली विधानसभा अधिवेशनात शेवटच्या दिवशी संध्याकाळी सहा वाजता मांडले गेले (त्या एका दिवशी साधारण १६ विधेयके मांडण्यात आली.) आणि आवाजी मतदानाने संमत केले गेले. या घाईमुळे विधेयक वाचण्यासाठीही पुरेसा वेळ उपलब्ध नव्हता; त्यावर चर्चा होण्याचा तर प्रश्नच उद्भवला नाही. विधानपरिषदेतही याच प्रकाराची पुनरावृत्ती झाली. शेवटच्या दिवशी घाईघाईने जी अनेक विधेयके आवाजी मतदानाने संमत करण्यात आली, त्यामध्ये 'नियमन प्राधिकरणा'च्या विधेयकाचा समावेश होता!

महाराष्ट्रातील जलक्षेत्राचा आजवरचा कारभार सुधारुन योग्य बदल घडवायला खऱ्या अर्थी 'स्वायत्त' व लोकाभिमुख तरतुदी असलेली नियमन यंत्रणा उपयुक्त ठरू शकते. मात्र कायदा संमत करण्याच्या अपारदर्शक पध्दतीबरोबरच कायद्यातील काही तरतुदींमुळे नियमन प्राधिकरण स्वतंत्र रीतीने कितपत काम करू शकेल, अशी शंका आहे. नियमन प्राधिकरणाची रचना पाहता जलक्षेत्रातील निर्णयप्रक्रिया यापुढे नोकरशाहीच्या हाती केंद्रित होण्याचा धोका आहे. नियमन प्राधिकरणाचा अध्यक्ष सेवानिवृत्त मुख्य सचिव वा त्याला समान दर्जाची व्यक्ती असणार आहे. इतर दोन सदस्य जलसंपदा अभियांत्रिकी आणि जलसंपदा अर्थव्यवस्था या क्षेत्रातील तज्ज्ञ असतील. प्राधिकरणाच्या सदस्यांची निवड करण्यासाठी जी निवड समिती कायद्यामध्ये नमूद केली आहे, तिच्यामध्ये सर्व सनदी अधिकाऱ्यांचा समावेश असून नोकरशहांव्यतिरिक्त एकाही व्यक्तीचा समावेश या समितीत नाही. निवड समितीसारख्या महत्त्वाच्या रचनेत सर्व नोकरशहा आणि प्राधिकरणाच्या अध्यक्षपदी निवृत्त सनदी अधिकारी असल्यामुळे नियमन प्राधिकरणावर नोकरशहांचे व तंत्रशहांचे वर्चस्व राहणार, हे उघड आहे. नियमनाचे काम स्वतंत्र यंत्रणेकडे देण्यामधून हितसंबंधी गटांना शह देण्याची जी शक्यता निर्माण झाली असती, ती अशा तरतुदींमुळे कमी होते. पाण्याच्या क्षेत्रात छोट्या मक्तेदारी गटाचे वर्चस्व कायम ठेवण्यात आजवर नोकरशाहीने जी साथ दिली आहे ती पाहता प्राधिकरणासारख्या कळीच्या यंत्रणेच्या निवडीचे अधिकार फक्त सनदी अधिकाऱ्यांकडे सोपवणे धोक्याचे आहे. प्राधिकरणाला दिलेले व्यापक अधिकार पाहता या नवीन यंत्रणेवर आपले वर्चस्व निर्माण करण्याचा जोरदार प्रयत्न हितसंबंधी गटांकडून केला जाईल. या प्रयत्नांना अशा तरतुदी पूरक ठरणाऱ्या आहेत. विधानसभेच्या सर्वसाधारण लोकशाही प्रक्रियेपासून ही यंत्रणा 'स्वायत्त' असल्यानेही नोकरशाहीचे वर्चस्व अधिक तर लोकशाहीचा प्रभाव आणखी कमी असे चित्र निर्माण होईल. प्राधिकरणाचे सध्याचे अध्यक्ष आणि सचिव दोघेही माजी सनदी अधिकारी आहेत. यावरून प्राधिकरणाची भविष्यातील दिशा काय राहणार हे स्पष्ट होते. भारतातील वीज क्षेत्रातील नियामक आयोगाचा अनुभवही या दृष्टीने लक्षात घेण्याची गरज आहे. (कृपया चौकट क्रमांक ४ पाहा.)

अशा प्रकारे जलक्षेत्राचे नियमन, दैनंदिन व्यवस्थापन आणि प्रशासन, सेवा पुरवठा आणि भांडवल गुंतवणूक या सर्व गोष्टींमधील राज्यसंस्थेची भूमिका मर्यादित

असावी, असे जलक्षेत्रातील 'सुधारणा' सुचवतात. नवीन संस्थात्मक रचना उभारणे आणि खाजगी क्षेत्राचा सहभाग वाढवणे या मार्गाचा अवलंब करून राज्यसंस्थेने जलक्षेत्रात 'फॅसिलिटेटर'ची भूमिका पार पाडावी, हा या 'सुधारणां'चा गाभा आहे.

जलक्षेत्रातील 'सुधारणा': सद्य:स्थिती

महाराष्ट्राच्या जलक्षेत्रात 'सुधारणा' राबवण्याची प्रक्रिया सुरू झाल्यापासून विविध घडामोडी घडत आहेत. या घडामोडी स्थानिक स्वरूपाच्या असल्यामुळे त्यांचा परिणाम मोठ्या प्रमाणावर जाणवताना दिसत नाही. मात्र, या घडामोडींकडे चिकित्सक दृष्टीने पाहण्याची आवश्यकता आहे.

(अ) 'महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण' स्थापन झाले असून त्यामधील तीनही सदस्यांची नेमणूक झालेली आहे. प्राधिकरणाच्या कर्मचारी वर्गाच्या ४१ जागांपैकी २२ जागांवर कर्मचारी रूजू झाले आहेत.

(ब) नियमन प्राधिकरणाने काही विषयांवर 'तांत्रिक मार्गदर्शिका' (टेक्निकल मॅन्युअल्स) तयार केल्या असून प्राधिकरणावर सोपवलेल्या विविध जबाबदाऱ्या पार पाडताना या मार्गदर्शिका वापरल्या जातील. यामध्ये पाणी हक्कदारी, प्रकल्पस्तरीय नियमकांचे कर्तव्ये, आणि खोरे-निहाय जल आराखडा तयार करणे या विषयांवरील मार्गदर्शिकांचा समावेश आहे. कार्यचालन व देखभाल (ऑपरेशन ॲन्ड मेंटेनन्स) याबाबत मार्गदर्शिका तयार करण्याचे काम सुरु आहे.

(क) कोणत्याही कायद्याच्या अंमलबजावणीसाठी त्याचे नियम आणि विनियम (रूल्स ॲन्ड रेग्युलेशन्स) तयार करणे आवश्यक असते. दोन्ही नवीन कायद्यांबाबत ही प्रक्रिया सुरू आहे. पाणी हक्कदारी निश्चित करणे, पाण्याच्या खरेदी-विक्रीचे निकष निश्चित करणे, पाणी वापराची दर पध्दती ठरवण्यासाठी सल्लागार नेमणे यासाठी विनियम बनवण्याची प्रक्रिया सुरू आहे. महाराष्ट्र सिंचन व्यवस्थेचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन या कायद्याचे नियम तयार झाले आहेत.

(ड) नियमन प्राधिकरणामार्फत नदी-खोरे अभिकरण निहाय प्राथमिक विवाद निवारण अधिकारी निश्चित केले गेले आहेत.

(इ) मांजरा उप-खोरे जल आराखडा तयार करण्यासाठी सल्लागार नेमण्याची प्रक्रिया सुरु झाली आहे. या आधारे गोदावरी खोरे आराखडा तयार करण्याचे काम सुरू करण्यात येणार आहे.

चौकट क्र. ४ : वीजक्षेत्रातील स्वायत्त नियामक आयोगाचा अनुभव

भारताला वीज क्षेत्रामध्ये स्वायत्त नियामक आयोगाचा एक दशकाचा अनुभव आहे. आज पाण्याच्या क्षेत्रात नियामक यंत्रणा स्थापन होत असताना, वीज क्षेत्रात नियामक आयोग स्थापन झाल्यानंतरचा अनुभव लक्षात घेणे महत्त्वाचे आहे.

(अ) वीज नियामक आयोगांना वीजदर ठरवणे, कंपन्यांना वीजपरवाने देणे, कंपन्यांच्या गुंतवणुकीवर लक्ष ठेवणे, जर एखाद्या कंपनीने अटींचे व जबाबदाऱ्यांचे उलंघन केले तर तिचा परवाना रद्द करणे, असे व्यापक अधिकार दिलेले आहेत. गेल्या काही वर्षातील अनुभवावरून असे दिसते की या आयोगांकडून केवळ तांत्रिक-आर्थिक निकषांवर निर्णय घेतला जाईल आणि राजकीयदृष्ट्या तटस्थ अशी संस्थात्मक रचना निर्माण होईल, हे गृहीतक खरे ठरले नाही. वीज क्षेत्रातील नियामक आयोगांनी आर्थिक कार्यक्षमता वाढवण्याची गरज वारंवार मांडली तरी प्रत्यक्षात निर्णय घेताना राजकीय दबाव आणि लोकमत यांचा सारासार विचार करून त्यांनी वेळोवेळी निर्णय घेतले. यावरून राजकारणापासून अलिप्त अशी नियमनाची रचना निर्माण करण्याच्या संकल्पनेचा मुळातून विचार करण्याची गरज पुढे येते.

(ब) वीज क्षेत्रातील सुधारणा ज्या पध्दतीने आणि ज्या वेगाने घडतील अशी अपेक्षा होती, तशा प्रकारे सुधारणांची प्रक्रिया घडलेली दिसत नाही. ही प्रक्रिया बरीच संथ आणि अडखळत झाल्याचे दिसते. वीज क्षेत्रातील सुधारणांना विरोध करणाऱ्या लोकांना भीती होती त्याप्रमाणे मोठ्या प्रमाणात वीज क्षेत्राचे खाजगीकरण झाले नाही. तसेच आंविसंना अपेक्षा होती त्याप्रमाणे स्वायत्त नियामक आयोगांमुळे वीज क्षेत्राच्या विविध समस्यांवर परिणामकारक उपाययोजना झाली नाही. थोडक्यात,

सुधारणांचे समर्थक आणि विरोधक दोन्हींचे या प्रक्रियेबद्दलचे आडाखे पूर्णपणे प्रत्यक्षात उतरले नाहीत. यावरून सुधारणांची प्रक्रिया त्या त्या देशातील राजकीय–आर्थिक परिस्थितीवर अवलंबून असते, हे स्पष्ट होते. सुधारणेच्या प्रक्रियेचा परिणाम समाजातील विविध घटकांवर वेगवेगळ्या प्रकारे होणार असल्यामुळे हे घटक (विशेषत: बलिष्ठ समाजघटक) सक्रिय होऊन या प्रक्रियेला प्रतिसाद देतात. त्यामुळे ठरवलेल्या आराखड्यापेक्षा वेगळ्याच प्रकारे ही प्रक्रिया घडते. एक प्रकारे, सुधारणांची प्रक्रिया ही एका विशिष्ट दिशेने जाणारी, पूर्वनियोजित आराखडा प्रत्यक्षात आणणारी अशी उरत नाही. त्यामुळे त्यामधील अंतर्विरोध लक्षात घेऊन कृती करणाऱ्यांसाठी ती हस्तक्षेपाच्या जागा निर्माण करते.

(क) स्वायत्त नियामक आयोगांच्या कामकाजात पारदर्शकता आणि लोकसहभाग आणण्याच्या दृष्टीने ज्या तरतुदी कायद्यामध्ये केल्या गेल्या, त्यामुळे वीज क्षेत्रातील निर्णयप्रक्रिया खुली होऊन त्याचा फायदा काही प्रमाणात ग्राहकांना झालेला दिसतो. वीज क्षेत्राच्या कारभारावर अंकुश ठेवून अधिक लोकाभिमुख आणि उत्तरदायी व्यवस्था अस्तित्वात यावी, यासाठी काही प्रयत्न झालेले दिसतात. मात्र, सर्वच राज्यात अशा प्रकारची प्रक्रिया घडली नाही. या प्रक्रियेमध्ये लोक आणि नागरी समाजातील संस्था यांच्या क्षमतांचा मुद्दा कळीचा बनला. नवीन संस्थात्मक रचना लोकाभिमुख कारभारासाठी वापरण्याचा अनुभव आणि क्षमता नागरी समाजातील गटांकडे नसल्यामुळे अनेकदा हस्तक्षेपाला वाव असूनसुध्दा प्रभावी हस्तक्षेप घडू शकला नाही. याचबरोबर, अनेकदा नियामक आयोगांच्या पातळीवर देखील पुरेशा क्षमतांचा अभाव जाणवला. विविध कामांसाठी बाहेरील सल्लागारांवर अवलंबून राहण्याची पध्दत निर्माण झाली. थोडक्यात, नियमनाच्या क्षेत्रात नवीन संस्थात्मक रचना आणताना समाजातील विशिष्ट आर्थिक–राजकीय परिस्थिती लक्षात घेणे आवश्यक ठरते.

(ई) जागतिक बँकेने कर्ज पुरवलेल्या 'महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधारणा प्रकल्पा'चे काम महाराष्ट्रात सुरू आहे. या अंतर्गत संमत झालेल्या दोन्ही कायद्यांची (नियमन

प्राधिकरण आणि पाणी वापर संस्था स्थापण्याविषयी) अंमलबजावणी महाराष्ट्रातील वीस पथदर्शी प्रकल्पात सुरू आहे. (या प्रकल्पामध्ये एकूण २८६ सिंचन योजनांचा समावेश आहे.) या वीस प्रकल्पांमध्ये वीस प्रकल्पस्तरीय नियमकांची नेमणूक करण्यात आली आहे. तेथे सिंचन व्यवस्थेच्या कामांसाठी निविदा काढण्याची प्रक्रिया सुरू आहे. पाणी वापर संस्थांविषयीचा कायदा सध्या फक्त 'महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधारणा प्रकल्पा'च्या कार्यक्षेत्रात व इतर बांधकामाधीन प्रकल्पात लागू करण्यात आला आहे. या कायद्याअंतर्गत आत्तापर्यंत १३०० पाणी वापर संस्थांची स्थापना करण्यात आली आहे. या प्रकल्पाच्या क्षेत्राबाहेर साधारण ९०० संस्था स्थापन झाल्या आहेत.

(उ) प्रस्तावित 'महाराष्ट्र भूजल (विकास आणि व्यवस्थापन) विधेयक, २००७' नुसार महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरणाला भूजल नियमनाचे अधिकार देण्याचा प्रस्ताव आहे. हे विधेयक शासनाच्या विचाराधीन असून लवकरच भूजलाचे नियंत्रणदेखील नियमन प्राधिकरणाच्या अधिपत्याखाली येईल, असे दिसते.

जलक्षेत्रात विविध स्तरांवर खाजगीकरण होण्याची जी भीती या क्षेत्रातील तज्ज्ञांना आणि राजकीय आणि सामाजिक कार्यकर्त्यांना वाटत आहे, त्यामध्ये कितपत तथ्य आहे?

(अ) शासनाने सन २००३ मध्ये अपूर्ण सिंचन प्रकल्प खाजगी गुंतवणूकीतून बांधा–चालवा–हस्तांतर करा (बिल्ड – ऑपरेट – ट्रान्सफर = बीओटी) या तत्त्वानुसार पूर्ण करण्यासाठी एक शासन निर्णय जारी केला. (शासन निर्णय क्रमांक. बीओटी ७०२/(४२५/०२)/मोप्र–१, दिनांक: १५.०७.२००३) या शासन–निर्णयाच्या आधारे बीओटी तत्त्वावर तीन प्रकल्प पूर्ण करण्याचा प्रस्ताव शासनाच्या विचाराधीन आहे : १. निरा–देवघर, २. डेंब–बळकवली, आणि ३. अंबेओहोळ–सर्फनाका (कृष्णा खोरे). यापैकी निरा–देवघर प्रकल्पाबाबत निविदा प्रक्रिया सुरु झाली आहे. निरा–देवघर धरणाचे राहिलेले ५% बांधकाम आणि तिचे डावे–उजवे कालवे तसेच लघुवितरिकांचे जाळे उभारण्याचे काम खाजगी विकसकाने करावे आणि पुढील ३० वर्षासाठी तेथील पाण्याचे हक्क विकून आपली

गुंतवणूक वसूल करावी, असे कृष्णा खोरे विकास महामंडळाने प्रसिध्द केलेल्या जाहिरातीत म्हटले आहे. (लोकसत्ता, १८ सप्टेंबर २००७) खाजगी विकासकाच्या गुंतवणुकीवर चांगला परतावा मिळावा म्हणून घरगुती आणि सिंचनाच्या पाण्याबरोबरच मत्स्यव्यवसाय, जल पर्यटन, कंत्राटी शेती, कृषी प्रक्रिया उद्योग, आणि निर्यातक्षम कृषी उत्पादनाची निर्मिती यामधून पैसे वसूल करण्याची तरतूद सदर प्रस्तावात आहे. अशा प्रकारे सार्वजनिक निधीतून ज्या प्रकल्पाचे ९५% बांधकाम पूर्ण झाले आहे, तो प्रकल्प खाजगी विकासकाच्या हाती सोपवून तेथील पाण्याच्या आधारे विविध आर्थिक उपक्रमातून त्याने नफा कमवावा असा हा प्रस्ताव आहे. या प्रस्तावाचे परिणाम इतरत्र चालू असणाऱ्या प्रकल्पांसाठीही महत्त्वाचे आहेत.

(ब) १९७६ च्या सिंचन कायद्यानुसार सिंचन प्रकल्पांची उभारणी व व्यवस्थापन याचे अधिकार 'कंपनी'ला देण्यात आले होते. या कायद्यानुसार, कंपनीची व्याख्या 'राज्याच्या मालकीची किंवा राज्याच्या नियंत्रणाखाली स्थापन केलेली कंपनी' अशी होती. या व्याख्येत शासनाने ४ मे २००५ रोजी दुरूस्ती करुन त्यामध्ये शासकीय कंपनीबरोबरच खाजगी कंपनीचा सुद्धा समावेश केला. यामुळे आता खाजगी कंपन्यांचा सिंचन प्रकल्प उभारणीमधील प्रवेश सुकर झाला आहे.

पेयजल क्षेत्र

महाराष्ट्रात तसेच देशातील विविध मोठ्या शहरांमध्ये पिण्याच्या पाण्याच्या क्षेत्रात अनेक बदल घडत आहेत. यामध्ये पुढील बदलांचा समावेश आहे:

(अ) देशातील अनेक शहरात पाणी पुरवठा सेवेच्या खाजगीकरणाचे प्रस्ताव विचाराधीन आहेत. महाराष्ट्रात मुंबई येथील अंधेरी भागातील के–ईस्ट वॉर्ड आणि नागपूर येथील धरमपेठ भागातील एक वॉर्ड येथे पाणी पुरवठा सेवेच्या खाजगीकरणाची प्रक्रिया सुरू झाली आहे. मुंबईमध्ये १९९५ नंतरच्या झोपडपट्ट्यांना पाणी पुरवण्यासाठी 'प्री–पेड मीटर' बसवण्याची घोषणा महापालिकेने केली आहे. (कृपया चौकट क्र. ५ पाहावी.)

(ब) भारतातील वेगवेगळ्या राज्यातील शहरात पिण्याच्या पाणी पुरवठा सेवेमध्ये खाजगी क्षेत्राचा सहभाग विविध पातळ्यांवर वाढवण्याची उदाहरणे आहेत. यामध्ये पाणी पुरवठा सेवेतील विविध कामांची कंत्राटे मोठ्या खाजगी कंपन्यांना देणे यावर भर दिला जात आहे. (कृपया चौकट क्र. ६ पाहावी.)

(क) जलक्षेत्रातील सुधारणांचा भर पाणी वाचवण्यावर असल्यामुळे विविध शहरात सार्वजनिक नळ बंद करण्याची मोहीम सुरू झाल्याचे दिसते. नागपूर येथे महानगरपालिकेने चार हजार बेकायदेशीर नळजोडण्या बंद केल्या. कोल्हापूर येथे झोपडपट्ट्यातील लोकांना स्वतंत्र नळ कनेक्शन स्वस्तात देण्याची मोहीम राबवली गेली आणि त्यानंतर शहरातील सार्वजनिक नळ बंद करण्याची मोहीम सुरू केली गेली.

(ड) गेल्या काही वर्षात महाराष्ट्रातील विविध शहरात पिण्याच्या पाण्याच्या दरात मोठी वाढ झाल्याचे दिसते. याला प्रतिक्रिया म्हणून पुण्यातील पिंपरी येथे 'पाणीपट्टी दरवाढ विरोधी समिती' स्थापन झाली आहे.

चौकट क्र. ५

'के–ईस्ट वॉर्ड', मुंबई : पाणी पुरवठा सेवेच्या खाजगीकरणाचा प्रयत्न

मुंबई महानगरपालिकेने 'पाणी वितरण सुधारणा प्रकल्पांतर्गत' पथदर्शी अभ्यास करण्यासाठी के–ईस्ट वॉडची निवड केली. याकरिता जागतिक बँकेने फ्रेंच कंपनी कॅस्टालियाला ६२ आठवड्यांचा (फेब्रुवारी २००६ ते एप्रिल २००७) अभ्यास करण्यासाठी सल्लागार म्हणून नियुक्त केले.

या अभ्यासानंतर कॅस्टालियाने पाणी गळती, पाणीचोरी, जीर्ण, गंजलेली व अपुरी पाईपलाईन अशा अनेकविध तांत्रिक त्रुटी दाखवून देतानाच थकित वसूली, पाण्याच्या मोजमापाचा अभाव, मोजमापाधारित पाणीपट्टी न आकारणे, अपुरा स्टाफ, अधिकाऱ्यांना निर्णयाधिकार नसणे असे अनेक व्यवस्थापकीय दोषही पुढे आणले. अभ्यासाअंती कॅस्टालियाने पाणीवितरण व्यवस्थेत तांत्रिक, वित्तीय आणि व्यवस्थापकीय सुधारणा सुचवल्या. यामध्ये उच्च दाबाने चोवीस तास पाणीपुरवठयाचे उद्दिष्ट

गाठण्यासाठी पाइपलाईनसह संपूर्ण वितरण व्यवस्था सुधारणे, पाणीपट्टीची मोजमापाधारित आकारणी, मोजमापासाठी मीटर व पाणीपट्टी बुडू नये म्हणून प्री–पेड मीटर अशा सूचना करण्यात आल्या. तसेच पाणी वितरणाच्या व्यवस्थापनाचे कंत्राट खाजगी कंपनीला द्यावेत आणि संबंधित कंपनीचा आर्थिक गुंतवणूकीचा आवाका लक्षात घेऊन कंपनीला द्यावयाचे अधिकार (उदा. पाणीपट्टी ठरवणे) आणि कंपनीशी करावयाच्या कंत्राटाचा कालावधी या गोष्टी ठरवाव्यात असे सुचवले. कॅस्टालियाने व्यवस्थापनशास्त्रातील विविध बारकाव्यांचा हवाला देऊन खाजगी–सार्वजानिक भागीदारीचे विविध व्यवस्थापकीय पर्यायही मांडले. याचबरोबर अल्प, मध्यम आणि दीर्घ मुदतीची कंत्राटे देऊन पाणी वितरण व्यवस्थेतील विविध कामे खाजगी कंपन्यांकडून वा कंत्राटदारांकडून करुन घेण्याची सूचना कॅस्टालियाच्या अहवालात केली आहे.

कॅस्टालिया कंपनीच्या 'मार्गदर्शना'नंतर मुंबई महापालिकेने 'सुजल मुंबई अभियान' या नावाने एक अभियान हाती घेतले. मुंबई शहराला जागतिक दर्जाचे शहर बनवण्यासाठी चोवीस तास पाणीपुरवठा करण्याच्या उद्देशाने या अभियानाअंतर्गत विविध उपायांची अंमलबजावणी करण्यास सुरुवात झाली आहे. यामध्ये मोजमापाधारित पाणीपट्टी, संपूर्ण मीटरिंगसह प्री–पेड मीटरचा पर्याय स्वीकारण्यात आला आहे. या कामांसाठी प्रायोगिक तत्त्वावर खाजगी कंपन्या–कंत्राटदारांना कंत्राटेही देण्यात आलेली आहेत.

कॅस्टालियाचा अहवाल आणि 'सुजल मुंबई अभियान' याविरुध्द मुंबईतील अनेक सामाजिक संस्था 'मुंबई पाणी' या नावाने एकत्र आल्या असून त्यांनी खाजगीकरण विरोधी भूमिका घेतली आहे. 'मुंबई पाणी' ने या प्रक्रियेला आव्हान देणारे अनेक मुद्दे उपस्थित केले आहेत. त्यांच्या मते, मुळातच जागतिक बँकेने थेट कॅस्टालिया कंपनीला मुंबईच्या पाणीवितरण व्यवस्थेच्या अभ्यासाचे कंत्राट का द्यावे आणि कंपनीने सुचवलेल्या सुधारणा करणे महापालिकेला 'बंधनकारक' का व्हावे हाच एक प्रश्न आहे. 'मुंबई पाणी'च्या मते, या 'सुधारणांचे' गंभीर परिणाम

मुंबईतील झोपडपट्टीतील नागरिकांवर होणार असून त्यांना प्रीपेड कनेक्शनचा खर्च आणि पाणीपट्टी पेलणे शक्य होणार नाही. पाणी वितरण व्यवस्था सुधारण्यासाठी मोठया प्रमाणावर गुंतवणूक केल्यास पाणीपट्टीमध्ये वाढ होणार आहे. तसेच मुंबई शहराची पाण्याची वाढती गरज भागवण्यासाठी मुंबई महापालिकेला ठाणे आणि नाशिक जिल्ह्यातील ग्रामीण भागामध्ये आणखी काही धरणे बांधण्याचे काम हाती घ्यावे लागले असून तेथील ग्रामीण नागरिकांचे मात्र पाण्याविना हाल होत आहेत. 'मुंबई पाणी' च्या मते पाण्याला विक्रय वस्तू (कमॉडिटी) बनवणाऱ्या आणि नागरिकांना पाणी नाकारणाऱ्या अशा तरतूदी म्हणजे घटनेत नमूद केलेल्या मूलभूत हक्कांचा संकोच करण्यासारखे आहे.

ग्रामीण भागातील पिण्याच्या पाण्याच्या क्षेत्रातही सुधारणांच्या तत्त्वांवर आधारित विविध योजना (जसे की, जलस्वराज्य, स्वजलधारा इत्यादी) सुरू आहेत. या योजनांच्या आरेखन आणि अंमलबजावणीत अनेक त्रुटी असून त्यांचा फटका सर्वसामान्य लोकांना बसणार, अशी चिन्हे दिसत आहेत.

(अ) या योजनांच्या प्रभावी अंमलबजावणीमध्ये जिल्हास्तरीय यंत्रणा अपयशी ठरत असल्याचे दिसून येते आहे. अंमलबजावणीमध्ये मोठया प्रमाणावर राजकीय हस्तक्षेप होत असल्याचे दिसत असून बहुतांश योजना कंत्राटदार, अभियांत्रिकी सल्लागार, व स्थानिक नेतृत्व या त्रयींच्या हाती गेल्या आहेत.

(ब) या योजनांमध्ये भ्रष्टाचाराचे प्रमाण वाढले असून, योजनेच्या लाभार्थ्यांनी द्यावयाचा भांडवली खर्चाचा वाटा बऱ्याचदा कंत्राटदाराचा मोबदला किंवा क्षमताबांधणीच्या निधीमधून गोळा केला जातो. याचा दुष्परिणाम म्हणून पाणी संकलन–साठवण–वितरण यंत्रणेचे आरेखन सदोष होत असून त्यांची अंमलबजावणीही सदोष होते आहे. यामुळे योजनेची उभारणी अपेक्षित दर्जाची होत नसून योजनेच्या टिकाऊपणाचा विचार प्रत्यक्षात उतरत नाही.

(क) अनेकदा राजकीय व्यक्तींशी संबंधित संस्थांचा क्षमताबांधणीसाठी सहभाग घेतला जात आहे. योजनेसाठी अपुरा निधी आणि केवळ सहा महिन्यात

संघटन–क्षमताबांधणीची जबाबदारी यामुळे सक्षम अशासकीय संस्थाही अपेक्षित कामगिरी बजावण्यात अपयशी ठरत असल्याचे दिसते. सहभागी निर्णयप्रक्रिया घडवण्यासाठी योजनेचा कालावधी अत्यंत कमी पडतो असा अनुभव असून त्यामुळे ग्रामस्तरावर अपेक्षित अशी लोकसहभागी प्रक्रिया घडत नाही.

(ड) ग्रामपंचायत/ग्रामसभेस अधिकार दिले तरीही क्षमता निर्माण करण्यात या यंत्रणा अपयशी ठरल्याचे चित्र दिसते. अनेक ठिकाणी ग्रामसभा संगठित नाही, यामुळे स्थानिकांमध्ये जबाबदारीची जाणीव निर्माण झालेली नाही.

(इ) केंद्रशासनाच्या 'क्षेत्र सुधारणा प्रकल्पां'तर्गत राबवलेल्या योजनांपैकी रायगड जिल्ह्यातील अनेक योजना आज बंद आहेत. शासनाच्या सध्याच्या धोरणानुसार या बंद योजनांच्या गावांमध्ये पेयजलासाठी पुढील पंधरा वर्षे कोणतीही नवी गुंतवणूक केली जाणार नाही.

अशा प्रकारे जलक्षेत्रातील सुधारणांचे प्रतिबिंब महाराष्ट्रातील विविध भागात वेगाने पडताना दिसत आहे. जलक्षेत्रातील सुधारणांचे समाजातील वेगवेगळ्या गटांवर होणारे दूरगामी परिणाम लक्षात घेता यासंबंधी तातडीने काही पावले उचलण्याची गरज आहे. या संदर्भात कृतीकार्यक्रमाच्या दिशा आणि शक्यता काय असू शकतात, याची चर्चा पुढे केली आहे.

चौकट क्रमांक ६ : पाणीपुरवठा सेवेचे खाजगीकरण

भारतातील विविध शहरात पाणी पुरवठा करण्याच्या कामात खाजगी कंपन्यांचा सहभाग घेतला जात आहे. कर्नाटक शासनाने आठ नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थासाठी 'पाणी पुरवठा आणि मलनि:स्सारण प्रकल्प' हाती घेतला आहे. या प्रकल्पामध्ये कार्यचालन आणि देखरेख (O & M) खाजगी क्षेत्रातील कंपनीला देण्याची तरतूद आहे. तसेच संपूर्ण खर्च वसुलीचे तत्त्व या प्रकल्पात स्वीकारण्यात आले असून भविष्यात पाण्याच्या दरात वाढ होईल, असे जाहीर करण्यात आले आहे.

जागतिक बँकेने निधी पुरवलेल्या 'दिल्ली पाणी पुरवठा व मलनि:स्सारण प्रकल्पामध्ये दिल्लीतील २१ विभागातील पाणी पुरवठयाचे व्यवस्थापन दिल्ली जल महामंडळाकडून परदेशी खाजगी कंपन्यांना देण्याचा प्रस्ताव आहे. या प्रकल्पामध्ये २४ तास पाणीपुरवठ्याचे उद्दिष्ट ठेवलेले आहे. खाजगी कंपन्यांना पाणी पुरवण्याची जबाबदारी दिल्ली जल महामंडळाची असून जर महामंडळ पाणी पुरवण्यात अपयशी ठरले तर २४ तास पाणीपुरवठा करण्याची जबाबदारी कंपन्यांवर असणार नाही. या प्रकल्पासाठी नेमलेल्या सल्लागार कंपन्यांनी दिल्ली जल महामंडळाची पुनर्रचना करावी, अशी सूचना केली. तसेच पाणीपुरवठा सुविधेचे अनुदान कमी करणे आणि पूर्ण खर्च वसुली तत्त्वाचा स्वीकार याही सूचना सल्लागार कंपनीने केल्या. या प्रकल्पाच्या विरोधात दिल्लीतील नागरी गट, स्वयंसेवी संस्था, झोपडपट्टी संघ, रहिवाशी संघ यांनी एकत्र येऊन जोरदार आंदोलन केले. यामुळे हा प्रकल्प सध्या स्थगित केला गेला आहे.

चेन्नईमध्ये 'मेट्रोवॉटर' या स्वायत्त जल महामंडळाने जागतिक बँकेच्या मार्गदर्शनाखाली पेयजल क्षेत्रात 'सुधारणां'ची प्रक्रिया राबवली. यामध्ये पाण्याच्या हक्कदारीची व्यवस्था निर्माण करणे, 'बांधा–वापरा–हस्तांतर करा' या तत्त्वावर बहुराष्ट्रीय कंपन्यांना पाणीपुरवठा सेवेची कंत्राटे देणे या गोष्टींचा समावेश होता. टीकाकारांच्या मते या धोरणांमुळे चेन्नईमध्ये पाण्याचे व्यापारीकरण होऊन त्याचा मोठा फटका शहरातील गरीब लोकांना बसला. मोठी गुंतवणूक केल्यानंतरही मध्यमवर्गालासुध्दा पूर्ण पाणी पुरवठा करण्यात अजून यश आलेले नाही. मेट्रोवॉटरने भूजल स्रोताचा बराच वापर केल्यामुळे भूजल पातळीत लक्षणीय घट झाली. यानंतर मेट्रोवॉटरने शेतकऱ्यांकडून पाणी विकत घ्यायला सुरुवात केली. हे टँकरद्वारे पुरवले जाणारे पाणी ग्राहकांना फार महाग पडते. तसेच त्यामुळे ग्रामीण भागातील सिंचनावरही परिणाम होतो, असे टीकाकारांनी म्हटले आहे.

स्रोत : 1) Dwivedi et.al. (2006) 2) Coelho, Karen (2006)

कृतीकार्यक्रमाची दिशा

जलक्षेत्रातील बदलांचे व्यापक परिणाम लक्षात घेता नागरी समाजातील गट, सामाजिक–राजकीय चळवळीतील कार्यकर्ते, राजकीय पक्ष, आणि अभ्यासक यांच्याकडून ठोस कृती होण्याची गरज जाणवते. कृतीकार्यक्रमाचा विचार दोन पातळ्यांवर करण्याची गरज आहे. एक म्हणजे जलक्षेत्रातील बदलांबद्दल दीर्घकालीन हस्तक्षेपाच्या दृष्टीने कृतीच्या शक्यतांवर विचार करणे. दोन, सध्याच्या बदलांमधील अनिष्ट भाग कमी करण्यासाठी काही बाबतीत तातडीने हस्तक्षेप करणे. या दोन्ही पातळ्यांवरील कृतीसाठी जलक्षेत्रातील बदलांबाबत आपली भूमिका निश्चित करणे आवश्यक आहे. कृतीकार्यक्रमाचा विचार करताना भूमिका निश्चित करण्याच्या दृष्टीने उपयुक्त ठरतील, असे काही मुद्दे पुढे मांडले आहेत.

पाणी हा सर्व लोकांचा मूलभूत हक्क मानून पाण्यावर सार्वजनिक/सामुदायिक मालकीचा आग्रह धरणे आवश्यक आहे. कोणत्याही प्रकारे पाण्याचे खाजगीकरण होणे सार्वजनिक हिताच्या दृष्टीने घातक ठरेल. यामुळे पाण्याचे खाजगीकरण करण्याच्या प्रयत्नांना विरोध करण्याची गरज आहे. पाण्याच्या खाजगीकरणाच्या दोन्ही मार्गांना (पाणी स्रोताचे खाजगीकरण आणि पाणीपुरवठा सेवेचे खाजगीकरण)विरोध करणे आवश्यक आहे.

जलक्षेत्राच्या कारभारात राज्यसंस्थेची भूमिका काय असावी, याबाबत विचार होणे आवश्यक आहे. राज्यसंस्थेची कल्याणकारी भूमिका कमी करण्याच्या प्रयत्नांना विरोध करतानाच उदारमतवादी लोकशाही व्यवस्थेतील कल्याणकारी राज्याच्या मॉडेलमधील दोषांचा विचार करून नवीन मांडणी विकसित करण्याची गरज आहे. यामध्ये विशेषत: राज्यसंस्थेच्या आर्थिक व सामाजिक उपक्रमांच्या कारभारातील पारदर्शकता, जाबदेयता, व जनसहभागाच्या अभावाची दखल घेणे गरजेचे आहे. लोकप्रतिनिधी व निवडणुका यांच्यामार्फत या उपक्रमांना जाबदेयी धरता येत नाही, हे स्पष्ट झाल्यावर आता त्या दृष्टीने ताकदीची व परिणामकारक उपाययोजना करणे गरजेचे आहे. या दृष्टीने वेगळ्या स्वरूपातील, राज्यसंस्थेपासून स्वायत्त परंतु लोकाभिमुख, लोक उत्तरदायी अशा नियामक यंत्रणेचा विचार करता येईल. जलक्षेत्राच्या कारभारात विकेंद्रीकरण आणि

लोकसहभाग यांची आवश्यकता आहेच. मात्र, आंविसंकडून मांडले जाणारे विकेंद्रीकरणाचे मॉडेल आणि पर्यायी व्यवस्थेसाठी आवश्यक विकेंद्रीकरण यातील भेद स्पष्ट मांडणे आवश्यक आहे.

जलक्षेत्रातील सध्याच्या धोरणांना विरोध करतानाच कोणत्या प्रकारची धोरणे आणि कार्यक्रम गरजेचे आहेत, याची सुस्पष्ट मांडणी करण्याची आवश्यकता आहे. महाराष्ट्रामध्ये पाण्याच्या फेरवाटपाची दिशा दाखवणारे प्रयोग, त्यावर आधारित चळवळ, आणि मांडणी मोठ्या प्रमाणावर झाली आहे. जलक्षेत्रामध्ये असणारे विविध दृष्टिकोन आणि त्यांची ताकद आणि मर्यादा लक्षात घेऊन जलक्षेत्राच्या विकासाची आपली दृष्टी विकसित करण्याची गरज आहे.

जलक्षेत्रातील बदलांबाबत आपली भूमिका ठरवण्याबरोबरच या बदलांबाबत तातडीने कृती करण्याची गरज दिसते. हा विचार येथे दोन स्तरांवर केला आहे. एक म्हणजे नवीन कायद्यांमध्ये लोकहिताच्या दृष्टीने कोणते मूलभूत बदल आणण्याची गरज आहे आणि दोन, कायद्यामुळे स्थापन झालेली नियमन यंत्रणा आणि कायद्यातील तरतुदी यांचा वापर जनहितासाठी कसा करता येईल.

लोकहिताच्या दृष्टीने विचार करता नवीन कायद्यांतील काही तरतुदी रद्द करण्यासाठी अथवा त्यामध्ये आमूलाग्र बदल आणण्यासाठी राज्य शासनावर दबाव टाकण्याची गरज आहे. अशा काही तरतुदी पुढीलप्रमाणे:

१. 'जमिनीच्या प्रमाणात पाण्याचा हक्क' असणे,

२. पाणीपट्टी ठरवताना सर्वांसाठी पूर्ण खर्च वसुलीचे तत्त्व वापरणे,

३. पाणी वापर संस्था एकत्रित वा विभाजित करण्याचा हक्क प्राधिकरणाकडे ठेवणे,

४. दोनपेक्षा जास्त मुले असणाऱ्यांसाठी दीडपट पाणीपट्टीची तरतूद असणे,

या तरतुदी आमूलाग्र बदलण्याची गरज आहे. अन्यथा जल क्षेत्रातील बदलांचा फटका वंचित घटकांना तीव्रतेने बसेल आणि भूमिहीन व गरीब शेतकऱ्यांच्या बाजूने हस्तक्षेप करण्यावर भविष्यात गंभीर मर्यादा येतील. याचबरोबर महाराष्ट्र

राज्य जल नीतीमध्ये पाणी वाटपाचा प्राधान्यक्रम ठरवताना घरगुती वापरानंतर उद्योग क्षेत्राला स्थान दिले असून शेती सिंचनाचा क्रम तिसरा आहे. ही तरतूद बदलून राष्ट्रीय जल नीतीप्रमाणे शेती सिंचनाला दुसरा प्राधान्यक्रम देणे आवश्यक आहे.

सदर कायद्यामध्ये नियमन प्राधिकरणाच्या वतीने काही दुरूस्त्या सुचवल्या जाणार आहेत. शासन या दुरूस्त्या विचारात घेईल तेव्हा कायद्यातील हानिकारक तरतुदी शासनाने रद्द कराव्यात, याकरता जनमताचा दबाव निर्माण करण्याची गरज आहे.

याचबरोबर नव्या कायद्यातील काही तरतुदींचा वापर करून आपल्या मागण्यांमागे बळ उभे केले तर सर्वसामान्य जनतेचा पाणी व सिंचन प्रश्न सुटण्याच्या दिशेने नवी वाटचाल करता येईल. व्यापक धोरणात्मक बदलांसाठी संघर्ष करत असतानाच सदर कायद्यांतील काही तरतुदींचा वापर जनजागृती व संघर्ष छेडण्यासाठी आवश्यक ठरेल. या दृष्टीने सदर कायद्यांमध्ये हस्तक्षेपासाठी व जनजागरणासाठी उपयुक्त ठरतील अशा ठळक तरतुदी कोणत्या आहेत?

१. पुच्छ ते शीर्ष (टेल टू हेड) या तत्त्वाचा अवलंब करून पाणी दिले जाणार.

२. पाण्याचे वाटप घनमापन तत्त्वावर होणार.

३. टंचाईच्या वर्षात लाभक्षेत्रातील जमीनधारकांना शक्यतो किमान एक एकर जमिनीसाठी पाणी वापराचा कोटा दिला जाणार.

४. पाण्याची बचत करणाऱ्या तंत्रांच्या वापराची सक्ती व त्यातून शिल्लक राहिलेल्या पाण्याचे लाभक्षेत्रात व लगतच्या भागात वाटप केले जाणार.

५. 'प्रदूषण करणाऱ्याने किंमत चुकवावी' या तत्त्वाचा अवलंब.

६. 'एकात्मीकृत राज्य जलसंपत्ती आराखड्याची' निर्मिती आणि त्याचे पाच वर्षांनंतर पुनर्विलोकन.

७. सर्व उपसा सिंचन योजनांना नवीन कायदे लागू होणार.

पुच्छ भागातील शेतकऱ्यांची संघटना बांधण्यासाठी तसेच गरीब–मध्यम शेतकऱ्यांना एकत्रित करण्यासाठी या तरतुदींचा वापर करता येईल. तसेच प्रदूषणकारी उद्योगांवर कारवाई करण्यासाठी प्राधिकरणाने ठोस पावले उचलावीत यासाठी प्रयत्न करता येईल. पाणी बचतीसाठीच्या तरतुदींचा प्रभावी वापर व्हावा यासाठी आग्रह धरता येईल. तसेच एकात्मीकृत राज्य जलसंपत्ती आराखड्याच्या आधारे जल व सिंचनाच्या नियोजनामध्ये हस्तक्षेप करण्याचे राजकारण जन संघटनांना व राजकीय पक्षांना करावे लागेल.

याचबरोबर नवीन कायद्यांतील काही तरतुदींचा वापर जलक्षेत्राचा कारभार अधिक लोकाभिमुख करण्यासाठी करता येऊ शकतो. उदाहरणार्थ, पाणी वापर संस्था विविध स्तरांवर (लघुवितरिका, वितरिका, कालवा आणि प्रकल्प या स्तरांवर) स्थापन करण्याची तरतूद महत्त्वाची आहे. प्रकल्प स्तरापर्यंत पाणी वापर संस्था स्थापन केल्या जाणे आणि त्या कार्यरत राहाणे, हे जलक्षेत्राच्या कारभाराच्या दृष्टीने आवश्यक आहे. मात्र पाणी वापर संस्थांच्या सदस्यत्वासाठी जमीन मालक असण्याची जी अट कायद्यामध्ये आहे, तिला विरोध करायला हवा. त्याऐवजी शेती आणि त्याच्याशी संलग्न उपक्रमांवर उपजीविका अवलंबून असणाऱ्या सर्व व्यक्तींचा समावेश पाणी वापर संस्थांमध्ये केला जावा, अशी मागणी करायला हवी.

कायद्यातील पुढील काही तरतुदी जलक्षेत्राच्या कारभाराच्या दृष्टीने महत्त्वाच्या आहेत. मात्र, शेतकऱ्यांनी जागरूक राहून अशा तरतुदी प्रत्यक्षात येतील, हे पाहायला हवे. तसे होत नसेल तर कायद्याचा आधार घेऊन या तरतुदीच्या अंमलबजावणीसाठी प्रयत्न करायला हवेत.

१. संस्थेच्या कार्यक्षेत्रातील सर्व शेतकरी पाणी वापर संस्थेचे सभासद मानले जातील. यामध्ये सभासद/गैरसभासद असा भेद नाही.

२. पाणी वापर संस्थेचे अध्यक्षपद पाळीपाळीने कालव्याच्या शेवटाकडील, मध्यावरील, व मुखाकडील लाभधारकांकडे तसेच महिलांकडे जाईल. गरज भासल्यास संचालक/अध्यक्ष यांना परत बोलावण्याचा लाभधारकांना अधिकार असेल.

३. पाणी वापर संस्थेच्या पदाधिकाऱ्यांना कायद्याने कालवा अधिकाऱ्यांप्रमाणे अधिकार मिळतील.

४. पाणी हक्क व पाणी कोटा याबाबत अधिक काटेकोरपणा आणणे शक्य होईल. मोजून दिलेल्या पाण्यात कोणतेही पीक घेण्यास मुभा असेल. पाण्याच्या पुनर्वापरास प्रोत्साहन मिळेल.

५. पाणी तंटे/वाद निवारणासह सर्व निर्णय प्रक्रियेसाठी अगदी स्थानिक पातळीपासून प्रकल्प पातळीपर्यंत नवे व्यासपीठ उपलब्ध होईल.

या व अशा छोट्यामोठ्या जागा सतत हेराव्या लागतील व जनतेच्या कृतीतून 'अवकाश' रूंदावत न्यावा लागेल. दुसऱ्या शब्दात सांगायचे तर सद्य:परिस्थितीत हस्तक्षेप करण्याच्या जागा शोधून त्या वापरणे आवश्यक आहे. अशा कोणत्या जागा आज आपल्याला वापरता येतील? एक, याआधी नमूद केल्याप्रमाणे नव्या कायद्यांचा आशय वंचिताभिमुख बनवण्यासाठी त्यामध्ये आवश्यक ते बदल केले जावेत यासाठी विविध पातळ्यांवर प्रयत्न करण्याची तातडीची गरज आहे. दोन, सध्या नियमन प्राधिकरणावर नोकरशहांचे वर्चस्व आहे. त्याऐवजी पाणी वापरणाऱ्या वेगवेगळ्या गटांचे काही प्रतिनिधी सदस्य म्हणून नियमन प्राधिकरणावर घ्यावेत, अशी मागणी करायला हवी. तीन, सध्या 'नियमन प्राधिकरण' कायद्याच्या अंमलबजावणीसाठी आवश्यक नियमावली (कंडक्ट ऑफ बिझनेस रेग्युलेशन्स) तयार करत आहे. ही प्रक्रिया अधिक लोकाभिमुख व जनसहभागी करण्यासाठी प्राधिकरणावर दबाव टाकावा लागेल. यासाठी नियमावलीचा मसुदा लोकांच्या सूचनेसाठी खुला करून मगच त्यास अंतिम स्वरूप दिले जावे, असा आग्रह धरावा लागेल. तसेच हा मसुदा जाहीर झाल्यावर लोकाभिमुखतेच्या दृष्टीने त्यामध्ये योग्य ते बदल सुचवण्याची गरज आहे. चार, नवीन कायद्यांमध्ये आणि नियमावलीमध्ये असणाऱ्या लोकाभिमुख तरतुदींचा परिणामकारक उपयोग व्हावा म्हणून प्रयत्न करण्याची गरज आहे. तसेच, कायद्यातील तरतुदींचे समाजातील विविध घटकांवर काय परिणाम होणार आहेत, याचे सखोल विश्लेषण करून ते लोकांसमोर मांडले जावे यासाठी सरकारी संस्थांवर दबाव आणावा लागेल. पाच, १९७६ साली झालेल्या सिंचन

कायद्याच्या अंमलबजावणीसाठी आवश्यक नियम (रूल्स) शासनाने तातडीने बनवावेत आणि ते अंमलात आणावेत, यासाठी शासनावर दबाव आणावा लागेल. या कायद्यामध्ये लाभक्षेत्र अधिसूचित करण्याविषयी ज्या तरतुदी नमूद केल्या आहेत, त्या तरतुदींच्या आधारे सिंचनाचे पाणी बिगर–सिंचनाकडे वळवण्यास विरोध करता येईल, अशी शक्यता दिसते.

शोषित लोकसमूहांच्या लढाईत गुंतलेले कार्यकर्ते, विविध क्षेत्रातील समाजहितैषी व्यक्ती आणि संस्था यांनी एकत्र येऊन या दिशेने विचार आणि कृती करण्याची गरज आहे. अन्यथा पाण्याचे केंद्रीकरण आणि समाजातील रूंदावणारी विषमतेची दरी यात वाढ होत राहील.

संदर्भ सूची

- देसाई, दत्ता (१९८७), महाराष्ट्रातील दुष्काळ, मागोवा प्रकाशन, पुणे
- देसाई, दत्ता (२००४), जलयुध्द की जलक्रांती, लोकवाड्मय गृह, मुंबई
- भारत शासन (२००२), राष्ट्रीय जल नीती, नवी दिल्ली
- भूजल सर्वेक्षण आणि विकास यंत्रणा, महाराष्ट्र शासन (२००७), 'महाराष्ट्र भूजल (विकास आणि व्यवस्थापन) २००७ प्रारूप कायद्याच्या मसुद्यावरील सविस्तर टिप्पणी'
- महाराष्ट्र शासन (१९९३), भूजल (पिण्याच्या पाण्याचे विनियमन) अधिनियम
- महाराष्ट्र शासन (१९९९), महाराष्ट्र जल व सिंचन आयोग अहवाल, खंड १
- महाराष्ट्र शासन (२००३), महाराष्ट्र राज्य जल नीती
- महाराष्ट्र शासन (२००५), महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण विधेयक २००५
- महाराष्ट्र शासन (२००५), महाराष्ट्र सिंचन पध्दतीचे शेतकयांकडून व्यवस्थापन विधेयक २००५
- महाराष्ट्र शासन जलसंपदा विभाग (२००७), सिंचन स्थितीदर्शक अहवाल : २००६-२००७
- साळुंखे, विलासराव, रसाळ, प्रसाद (१९९६), महाराष्ट्राच्या जलसंपत्तीचे नियोजन: पाण्याचे न्याय्य वाटप-दिशा-धोरण-कार्यवाही, ग्रामगौरव प्रतिष्ठान, पुणे
- संसाधने व उपजीविका गट, प्रयास (२००७), जलस्वराज्य: वस्तुस्थिती व आव्हाने, प्रयास, पुणे

- Asian Development Bank (2006), Water for All: Translating Policy into Action, prepared by an independent expert review panel
- Coelho, Karen (2006), 'The Slow Road to the Private : A Case Study of Neoliberal Water Reforms in Chennai', Unpublished Paper.
- Cullet, Phillip (2007), Water Law in India: Overview of Existing Framework And Proposed Reforms, The International Environmental Law Research Centre, New Delhi, Working Paper
- Dwivedi, Gaurav, Rehmat, and Shripad Dharmadhikary,(2006), Water: Private, Limited: Issues in Privatization, Corporatization and Commertializaton of Water Sector in India, Manthan Adhyayan Kendra, Badwani, Madhya Pradesh
- Ministry of Rural Development, Government of India (2003), Swajaldhara Guidelines
- Ministry of Water Resources, Government of India (2005), Model Bill To Regulate And Control The Development And Management Of Groundwater
- Naidu, Vankaiah (2002), 'Indian Reform Initiatives in Water Sector', Keynote Address at Water Forum, World Bank, Washington, DC
- Pangare Vasudha, Kulkarni Neelesh, Pangare Ganesh (2004), An assessment of water sector reforms in the Indian context: The case of the state of Maharashtra, Draft Working Document prepared for United Nations Research Institute for Social Development

- Phansalkar, Sanjay, Vivek Kher (2006), 'A Decade of the Maharashtra Groundwater Legislation: Analysis of the Implementation Process', in Law, Environment and Development Journal, no. 67
- Planning Commission, Government of India (2002), India Assessment: Water Supply and Sanitation
- Planning Commission, Government of India (2006), 'Approach to Regulation: Issues and Options', Consultation Paper
- Rees, Judith A (1998), 'Regulation and Private Participation in the Water and Sanitation Sector', Global Water Partnership, Technical Advisory Committee Background Paper No. 1
- Sangmeswaran, Priya (2006), 'Discourses in Water and Water Reform in Western India', Paper presented at the workshop 'Water, Law and the Commons', organized by the International Environmental Law Research Centre, New Delhi
- Society for Promoting Participative Eco-System Management (2004), Participatory Irrigation Management: An Overview of Issues and the Way Ahead, Paper presented at National Workshop on Participatory Irrigation Management and Volumetric Measurement organized by Water and Land Management Institute, Aurangabad and SOPPECOM, Pune
- Society for Promoting Participative Eco-System Management (2005), Suggested Recommendations to the Draft of Farmers Managed Irrigation Systems Act 2002, Pune

- Wolff Gary, Hallstein Eric (2005), Beyond Privatizaton: Restructuring Water Systems to Improve Performance, Pacific Institute, California
- World Bank (2004), Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement, Washington, DC
- World Bank (2005), India's Water Economy: Bracing for a Turbulent Future, Washington, DC
- World Bank (2006), Infrastructure: Lessons From The Last Two Decades of World Bank Engagement, Discussion Paper, Washington, DC
- World Bank (2006), India: Water Supply And Sanitation: Bridging The Gap Between Infrastucture and Service, Background Paper, Washington, DC

प्रयासच्या संसाधने व उपजीविका गटातर्फे चालणारे काम

समाजातील वंचित घटकांच्या उपजीविका आणि नैसर्गिक संसाधने हे विषय विकासावरील चर्चा, धोरणे व कार्यक्रमांच्या केंद्रस्थानी यावेत, तसेच सर्वसामान्य नागरिक व विशेषत: वंचित घटक यांना विकासधोरणे आणि कार्यक्रमांच्या कारभारप्रक्रियेत निर्णायक स्थान मिळावे, ह्या दुहेरी उद्दिष्टासाठी प्रयासचा 'संसाधने व उपजीविका' गट २००० सालापासून काम करत आहे. शाश्वत उपजीविका व जनकेंद्री कारभार (पीपल सेंटर्ड गव्हर्नन्स) या दोन्ही दृष्टिकोनांची मांडणी करतानाच, विकासप्रश्नांचा गावपातळीवर पाठपुरावा करण्यासाठीची साधने तयार करणे, कमी बाह्य साधनांच्या मदतीने शाश्वत पद्धतीने शेतीचे प्रत्यक्षदर्शन व प्रसार करणे अशा स्वरुपाचे कामही गटाने केले आहे.

वंचित गटांसाठी महत्त्वाची धोरणे व कार्यक्रमांचे विश्लेषण, जनप्रबोधन व जनवकिलीचे कामही गेल्या चार वर्षांपासून सुरु आहे. केंद्र शासनाची दारिद्र्यरेषा गणना आणि केंद्र शासनाचे आदिवासी धोरण या विषयांचा त्यात समावेश होता. रोजगार हमी योजना आणि महाराष्ट्र राज्याचे आपत्ती व्यवस्थापन धोरण व कार्यक्रम या विषयांवर गेल्या तीन वर्षांपासून काम सुरु आहे. त्याचबरोबर जलस्वराज्य, सर्व शिक्षा अभियान या कार्यक्रमांवरही गटाने २००७ सालापासून अभ्यास आणि विश्लेषण अशा स्वरुपाचे काम सुरु केले आहे.

नियोजन मंडळ व युएनडीपी यांच्या सूचनेवरुन गटाने शासकीय पातळीवर उल्लेखनीय ठरलेल्या उपक्रम–योजनांमधील अभिनव व वैशिष्ट्यपूर्ण पद्धतींच्या (गुड प्रॅक्टिसेस्) विश्लेषणाचे काम सुरु केले आहे. नियोजन मंडळातर्फे हे विश्लेषण विविध राज्यांमधील प्रशासकीय अधिकाऱ्यांसाठी पुस्तक स्वरुपात उपलब्ध केले जाईल.

महाराष्ट्र राज्यात जल क्षेत्राच्या नियमनासाठी स्वतंत्र 'नियामक प्राधिकरण' (रेग्युलेटरी ॲथॉरिटी) स्थापन करणारा कायदा, त्याचबरोबर सिंचन व्यवस्थापनात शेतकऱ्यांना सहभागी करून घेणारा कायदाही २००५ साली संमत करण्यात आला. जलक्षेत्रातील या महत्त्वाच्या घडामोडींचा अभ्यास आणि विश्लेषण यावर गटाने २००७ सालापासून काम सुरु केले आहे.

भारताच्या आणि महाराष्ट्राच्या जलक्षेत्रात मागील दोन दशकांपासून अनेक बदल होत आहेत. जलक्षेत्रातील या बदलांचा संबंध उदारीकरण–जागतिकीकरण–खाजगीकरणाच्या (उजाखा) धोरणांशी असून या धोरणांतर्गत जलक्षेत्राची संपूर्ण पुनर्रचना केली जात आहे. हे बदल जलक्षेत्रातील धोरण, कायदे, आणि कार्यक्रम–योजना अशा सर्वच पातळ्यांवर घडत असून त्यांचे स्वरूप अत्यंत व्यापक आहे. पाण्याकडे एक आर्थिक आणि व्यापाराची वस्तू म्हणून बघणे आणि पाणी मुक्त बाजारपेठेतील खरेदी–विक्रीची बाब बनावी या दृष्टीने प्रयत्न करणे, ही या बदलांची दिशा आहे. हे पाहता, या बदलांचे परिणाम केवळ जलक्षेत्रापुरते मर्यादित राहणार नाहीत, तर अर्थकारण, राजकारण, आणि एकूण समाजावरच यामुळे दूरगामी परिणाम होतील.

महाराष्ट्र राज्याने जलक्षेत्रामध्ये 'सुधारणा' राबवण्यात आघाडी घेतली असून जलक्षेत्रासाठी 'स्वायत्त नियमन यंत्रणा' (इंडिपेंडंट रेग्युलेटरी ॲथॉरिटी) स्थापन करणारे ते भारतातील पहिले राज्य ठरले आहे. जलक्षेत्राचे नियमन करण्याचे आजवर शासनाकडे असणारे अधिकार आता या नव्या रचनेकडे सुपूर्त करण्यात आले आहेत. त्यामुळे जलक्षेत्रातील शासनाची भूमिका यापुढे मोठ्या प्रमाणात बदलेल. तसेच सिंचनाच्या व्यवस्थापनात शेतकऱ्यांचा सहभाग वाढावा, यासाठी शासनाने नवीन कायदा संमत केला आहे. या बदलत्या घडामोडींचे विश्लेषण आणि त्यांचे सर्वसामान्य लोकांवर होणारे परिणाम यांची चर्चा सदर पुस्तकात करण्यात आली आहे.