

“विधि” लिखित

महाराष्ट्रातील सिंचन कायदे

- प्रदीप पुरंदरे



मानवलोक, अंबाजोगाई

“विधि” लिखित

महाराष्ट्रातील सिंचन कायदे

- प्रदीप पुरंदरे



मानवलोक, अंबाजोगाई

© सर्व हक्क मानवलोकच्या स्वाधीन
देणगी मूल्य : ₹ ५०/-

लेखक : प्रदीप पुरंदरे

प्रकाशक : श्री. अनिकेत लोहिया
कार्यवाह,
मानवलोक - अंबाजोगाई

दिनांक : २७ ऑगस्ट २०१४

मुद्रक : मसने आर्ट अँड स्ट्रिन
अंबाजोगाई

प्रकाशकाचे मनोगत

पाणी हे जीवन आहे ! हे जरी खरे असले तरी अलिकडच्या काळात पाण्याला संघर्षाचे रूप येऊ लागले आहे. हे चित्र हळूहळू सर्व जगाला वेढा घालणार असे दिसते. पाणी आता मौल्यवान ठरत आहे. पाणी ही विकाऊ वस्तू समजली जात आहे. महाराष्ट्र राज्याने २००५ साली राज्यातील जलसंपत्तीचे नियमन करण्याकरिता केलेल्या कायद्यावरून हे सहज लक्षात येते.

याचा अर्थ असा की, या पुढच्या काळात पाणी वापराचे नियम लक्षात ठेऊनच पाण्याचा वापर करावा लागेल. महाराष्ट्रातील जलसंपत्तीचे कुशल, समन्यायी व शाश्वत व्यवस्थापन करण्याकरिता जलसंपत्ती विषयक सर्व कायदे सामान्य शेतकऱ्यांनाही समजावून घ्यावे लागतील.

राज्याने जलसंपत्ती नियमनाचे अनेक कायदे केले परंतु अंमलबजावणी मात्र फारच तोकडी आहे. सिंचन क्षेत्रात काम करणाऱ्या कार्यकर्त्यांना व संस्थांना कायद्याची माहिती व्हावी यासाठी मानवलोक ही पुस्तिका प्रकाशित करत आहे.

प्रा. प्रदीप पुरंदरे हे जल व भूमि व्यवस्थापन (वाल्मी) या शासकीय संस्थेतून निवृत्त झालेले प्राध्यापक आहेत. पाणी क्षेत्रातील एक अभ्यासू व्यक्तिमत्व अशी त्यांची ओळख आहे. या पुस्तिकेत त्यांनी केलेले महाराष्ट्रातील सिंचन कायद्यांचे विवेचन दिले आहे. जल आणि सिंचन क्षेत्रातल्या कार्यकर्त्यांना ते उपयोगी पडेल असा विश्वास वाटतो.

- अनिकेत लोहिया
कार्यवाह - मानवलोक

लेखकाचे मनोगत

वाल्मीत २८ वर्षे सिंचनविश्वाशी संबंध आला. त्यामूळे सिंचनाविषयी थोडफार कळायला लागलं. सिंचन प्रकल्पांच्या लाभक्षेत्रातील शेतकरी, पाणी वापर संस्थांचे सदस्य व पदाधिकारी, कालवा निरीक्षक, दफ्तर कारकून व मोजणीदार आणि शाखा अभियंत्यांपासून जलसंपदा विभागाच्या सर्व स्तरांवरील अभियंते यांना जलव्यवस्थापनाचे प्रशिक्षण देताना त्यांच्याकडून खूप काही शिकायला मिळाले. या पुस्तिकेत जे काही आहे ते खरेतर वाल्मीसह या सर्वांचे आहे. शब्दांकन तेवढे माझे.

वाल्मीतून निवृत्त झाल्यावर “आधुनिक किसान” या साप्ताहिकात वर्षभर स्तंभलेखन (लाभक्षेत्रे - कुरूक्षेत्रे) करण्याची संधी त्या साप्ताहिकाचे संपादक श्री. निशिकांत भालेराव यांच्यामुळे मिळाली. त्यातील विधिलिखित या भागातील लेख या पुस्तिकेत आहेत.

मानवलोक संस्थेच्या डॉ. द्वारकादासजी व श्री. अनिकेत लोहियांमुळे ही पुस्तिका प्रकाशित होते आहे. मी या सर्वांचा आभारी आहे.

सिंचन कायद्यांची अंमलबजावणी व्हावी म्हणून गेली २०-२५ वर्षे मला शक्य ते सर्व प्रयत्न करतो आहे. लेख, शासन दरबारी पत्रव्यवहार, ई-मेल मोहिम, उपोषण सगळं झालं. परिणाम? शुन्य! बंद दरवाजावर धडका देणे चालू आहे. ही पुस्तिका हा अजून एक प्रयत्न. एवढेच ! बघुयात, दारे किलकिली तरी होतात का !!

रामशास्त्री प्रभुण्यांच्या “पुरोगामी” महाराष्ट्रात नवनवीन जल-कायदे येत आहेत. अंमलबजावणी ? पुढचे पाठ मागचे सपाट अशी एकूण परिस्थिती आहे. ‘पाणी मिळणारे’ आणि ‘पाणी न मिळणारे’ अशा दोन समुहात महाराष्ट्राची विभागणी झाली आहे. पाण्यावरून होणारे तिसरे महायुद्ध राज्यात खरं तर सुरू होऊन जमाना झाला आहे. टॅकरची जागा टॅक (रणगाडा) कधी घेईल हे सांगता येत नाही.

‘बघा, मी सांगत होतो’ असे म्हणण्या पलीकडे एक मध्यमवर्गीय दुसरं करणार तरी काय ?

असो.

धन्यवाद.

‘पाणी न मिळणाऱ्यांना’ शुभेच्छा !

अनुक्रम

प्रकाशकाचे मनोगत

लेखकाचे मनोगत

१. महाराष्ट्रातील सिंचन विषयक कायदे : सर्वसाधारण चित्र

२. महाराष्ट्र पाटबंधारे अधिनियम, १९७६

३. महाराष्ट्र सिंचन पद्धतींचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम, २००५

४. महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण अधिनियम, २००५

१. महाराष्ट्रातील सिंचन विषयक कायदे :

सर्वसाधारण चित्र

कायदा करणं ही एक घटना (इव्हेंट) नाही तर प्रक्रिया (प्रोसेस) असते. नुसता कायदा करुन चालत नाही. कारण नुसत्या कायद्याला तसा काही अर्थ नसतो. कायदा खरंच अंमलात आणायचा असेल तर त्या कायद्याचे नियम तयार करावे लागतात. विशिष्ट अधिसूचना काढाव्या लागतात. करारनामे करावे लागतात. अधिकारी नेमून त्यांना अधिकार प्रदान करावे लागतात. विहित नमुने व नोंदवह्या उपलब्ध करुन द्याव्या लागतात. कायदा व नियमांना सुसंगत असे शासन निर्णय व परिपत्रके काढावी लागतात. स्थळ, काळ, परिस्थितीनुसार कायदा व नियमात वेळीच बदल व दुरुस्त्या कराव्या लागतात. कायद्याला अभिप्रेत संस्थात्मक पूर्णरचना करुन नवीन व्यासपीठं कार्यरत करावी लागतात. एक ना दोन ... असंख्य बाबी असतात. कायदा करणं आणि त्याची अंमलबजावणी करणं हे एक निष्ठेने सदासर्वकाळ आपणहून पाळायचे व्रत आहे. ते किती कायद्यांच्या बाबतीत पाळलं जातं माहित नाही. सिंचन कायद्यांच्या बाबतीत मात्र ते पाळलं जाताना दिसत नाही.

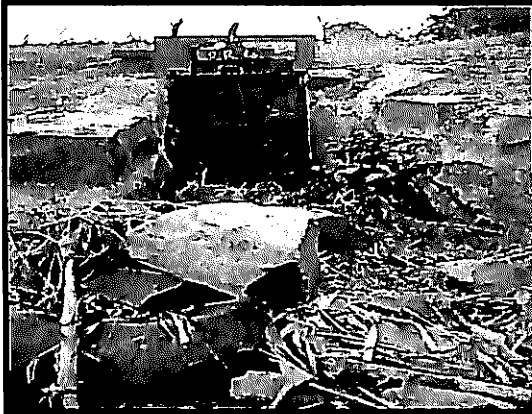
महाराष्ट्रात आज एकाच वेळी खालील चार सिंचन विषयक कायदे अंमलात आहेत.

- १) महाराष्ट्र पाटबंधारे अधिनियम, १९७६ (संपूर्ण राज्याकरिताचा मूळ/पालक (पॅरेंट) कायदा)
- २) पाटबंधारे महामंडळांचे कायदे, १९९६-९८ (पाच महामंडळांकरिता प्रत्येकी एक कायदा)
- ३) महाराष्ट्र सिंचन पद्धतींचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम, २००५ (महाराष्ट्र जल सुधार प्रकल्पांतर्गत निवडलेल्या प्रकल्पांना व सर्व बांधकामाधीन प्रकल्पांनाच फक्त लागू)
- ४) महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण (म.ज.नि.प्रा.) अधिनियम, २००५ (महाराष्ट्र जल सुधार प्रकल्पांतर्गत निवडलेल्या प्रकल्पांना पाणी वापर हक्कांकरिता व संपूर्ण राज्याला इतर सर्व तरतुदींकरिता लागू)

हे चारही कायदे परस्पर सुसंगत आहेत का याबद्दलच मुळात गंभीर वाद आहे. पण त्याबद्दलचा तपशील नंतर पाहू.

महाराष्ट्र सिंचन पद्धतीचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम, २००५ या कायद्याचा अपवाद सोडला तर इतर कायद्यांचे नियम अद्याप व्हायचे आहेत (मजनिप्रा कायद्याचे आठ वर्षे उशिरा केलेले नियम वादग्रस्त ठरले आहेत). म्हणजे अगदी कायदेशीररित्या बोलायचं झालं तर त्या कायद्यांनी 'विहित' असं काहीच नाही. मग ते कायदे अंमलात आहेत असं म्हणायचं का ?

सिंचन प्रकल्पांशी संबंधित नदीनाले, लाभक्षेत्रे, उपसा सिंचन योजना यांच्या अधिसूचना काढण्याचे कामही अद्याप सर्व प्रकल्पात पूर्ण झालेलं नाही. ज्या प्रकल्पांच्या बाबतीत ही प्रक्रिया अपूर्ण आहे त्या प्रकल्पांमध्ये जलसंपदा विभागाला, पाटबंधारे महामंडळांना आणि महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरणाला (म.ज.नि.प्रा.) कायदेशीर स्थानच (Locus Standi) नाही. मग सिंचन प्रकल्पांचे कायदेशीर सिंचन व्यवस्थापन करणार तरी कोण? आणि कधी? ही परिस्थिती म्हणजे कालवे फोडणाऱ्यांकरिता, पाणी चोरणाऱ्यांकरिता, शेतीचं पाणी पळवणाऱ्यांकरिता आणि पाणीपट्टी बुडवणाऱ्यांकरिता "आव जाव घर तुम्हारा" आहे. काहीही करा; कोणी विचारणारा नाही! सिंचनविषयक कायद्याचं सर्वसाधारण चित्र "बोलाचीच कढी अन बोलाचाच भात" असं असणं व ते तसंच राहणं हे महाराष्ट्रासारख्या 'पुरोगामी' राज्याला भूषणावह नाही.



२. महाराष्ट्र पाटबंधारे अधिनियम, १९७६ (मपाअ ७६)

१९७६ सालानंतर जे जे नवीन सिंचन-कायदे महाराष्ट्रात झाले त्यांचा मूलाधार आहे - मपाअ ७६ ! महाराष्ट्राचा सिंचन विषयक पालक (पेरेंट) कायदा!! मपाअ ७६ च्या कार्यक्षम व प्रामाणिक अंमलबजावणीवर नवीन कायद्यांचे भवितव्य अवलंबून आहे. कारण राज्यातल्या सिंचन प्रकल्पांच्या व्यवस्थापनाची मूळ कायदेशीर चौकट म.पा.अ. ७६ प्रमाणे निश्चित होणे आवश्यक आहे. कायद्याच्या अंमलबजावणीच्या तपशीलासाठी नियम तयार करणे आणि नदीनाले, लाभक्षेत्र व कालवा अधिकाऱ्यांच्या नियुक्त्या या संदर्भातील अधिसूचना काढणे हा राज्यातील सिंचन प्रकल्पांच्या एकूण सिंचन -व्यवहाराचा पाया आहे. तो किती खोल, विस्तृत व पक्का आहे हे आता राज्याच्या दूरगामी हिताकरता एकदा गांभीर्याने तपासणे गरजेचे आहे.

नियमांचं असणं / नसणं :

कायदा (अधिनियम) सर्वसाधारण तत्वं सांगतो. कायद्यातील प्रत्येक कलम अंमलात आणण्याच्या विहित कार्यपध्दतीचा तपशील नियमात असतो. असायला हवा! कायदा करून ३७ वर्षे झाली तरी म.पा.अ. ७६ चे अद्याप नियमच नाहीत. मपाअ ७६ मधील कलम क्र. २(२०) अन्वये "विहित" याचा अर्थ, "राज्य शासनाने या अधिनियमाखाली केलेल्या नियमाद्वारे विहित केलेले" असा आहे. म्हणजे आता कायद्याचे नियम नसल्यामुळे काहीच विहित नाही! म.पा.अ. ७६ चे नियम नाहीत म्हणून जूने नियम वापरात आहेत. उदाहरणार्थ, मुंबई कालवे नियम १९३४, मध्यप्रांत व वऱ्हाड नियम १९४९ वगैरे, वगैरे. (एकाच राज्यात दोन नियम!) जुने नियम जुन्या कायद्यांवर आधारलेले आहेत. उदाहरणार्थ, मुंबई पाटबंधारे अधिनियम - १८७९, मध्यप्रांत अधिनियम-१९३१, वगैरे, वगैरे आणि जुने कायदे तर म.पा.अ. ७६ मधील कलम क्र. १३१ अन्वये निरसित (रिपेल) केले आहेत! कारण म.पा.अ. ७६ करण्याचे उद्दिष्टच मुळी 'पाटबंधारे विषयक कायद्यांचे एकीकरण करणे व त्यात सुधारणा करणे' हे होतं. मग आता कायदेशीररित्या

नक्की काय झालं ? यावर भाष्य करायला फार मोठ्या निष्णात वकिलाची किंवा न्यायाधीशाची गरज आहे का? एकविसाव्या शतकात “पुरोगामी” महाराष्ट्रात एकोणिसाव्या शतकाला कायदा अप्रत्यक्षरित्या वापरात आहे ! ना खेद ना खंत !! १९९९ साली नियम नसल्याबद्दल सिंचन आयोगाने ताशेरे ओढले. २००२ साली नियम करण्याकरता शासनाने समिती नेमली. समिती म्हणाली १९७६ ची परिस्थिती २००२ साली नाही. मूळ कायद्यातच काळानुरूप सुधारणा करू. सुधारित कायद्याचे लगेच नियम करू. शासनाने मान्यता दिली. २००३ साली समितीने म.पा.अ. ७६ मधील सुधारणांचा मसुदा शासनास सादर केला. २०१३ साल उजाडलं. शांतता ! नियम बनवणे चालू आहे !! राज्य स्थापन झाल्यावर १६ वर्षांनी कायदा झाला. राज्याचा आता सुवर्ण महोत्सव साजरा झाला. पण अजून नियमांचा मात्र पत्त्या नाही. कायद्यांचे नियम न बनवणे हाच आता नियम! अपवाद फक्त पाणी वापर संस्थांसाठीच्या कायद्याचा. त्याचे नियम मात्र लगेच झाले. राज्यातील बाकीच्या सिंचन विषयक कायद्यांना अद्याप नियम नाहीत. आपण पाणी वापर हक्कांकडे चाललो आहोत का अभूतपूर्व कायदेशीर पेचप्रसंगाकडे ? हा सर्व प्रकार म्हणजे सिंचन क्षेत्रातला खास मन्हाटमोळा “ सब प्राईम” तर नव्हे ?

नदीनाल्यांचे अधिसूचितीकरण

जलसंपदा विभागाला (ज.सं.वि.) नदीनाल्यातील पाण्यावर कायदेशीर अधिकार हवा असेल तर जसंवि ने नदीनाल्यांचे म.पा.अ. ७६ मधील कलम क्र. ११ अन्वये अधिसूचितीकरण करणे आवश्यक आहे. अन्यथा, त्या नदीनाल्यातल्या पाण्यावर महसूल विभागाचा अधिकार चालू राहतो. प्रकल्प उभारणीचा उद्देश व तपशील जाहीर करणे, समाजाच्यावतीने नदीनाल्यांचे व्यवस्थापन यापूढे ज.सं.वि. तर्फे होईल व जल सिंचन कायदे-कानून लागू होतील याची सर्व संबंधितांना कल्पना देणे आणि आलेल्या हरकतींची तसेच सूचनांची उचित दखल घेणे हे सर्व अधिसूचितीकरणाच्या प्रक्रियेत अपेक्षित असतं. ही प्रक्रिया एकदा व्यवस्थित पार पडली की, म.पा.अ. ७६ नुसार खालील बाबी शक्य होतात.

१) अधिसूचित नदीनाल्यातील पाण्यासंदर्भात पाणी वाटप व वापराची मंजूरी

देणे, पाणी वापर हक्क देणे, संनियंत्रण व नियमन करणे, पाणीपट्टी आकारणी व वसूली करणे, इत्यादींचे अधिकार ज.सं.वि.ला मिळतात.

२) कलम क्र. १२ अन्वये कालवा अधिकाऱ्यांना प्रकल्पाच्या लाभक्षेत्रातील खाजगी जमिनींवर शासकीय कामासाठी जाण्याचे अधिकार प्राप्त होतात.

३) कलम क्र. ८० अन्वये नुकसान भरपाईची प्रकरणे जिल्हाधिकाऱ्यांपुढे चालतील अशी अधिसूचना जिल्हाधिकारी काढतात.

४) नदीनाल्यातील अतिक्रमण, पाणी चोरी व प्रदूषण याबद्दल कालवा अधिकारी कारवाई करू शकतात. कारण कलम क्र. २ (३) अन्वये अधिसूचित नदीनाले म्हणजे कालवा !

५) अधिसूचित नदीनाल्यातील पाणी अन्य प्रकारे / अन्य हेतूंकरता वापरण्यावर बंधने येतात. हेतूतील बदल परत विहित प्रक्रियेद्वारे अधिसूचित करावे लागतात.

नदीनाल्यांचे अधिसूचितीकरण झाले नाही किंवा व्यवस्थित झाले नाही तर वरील बाबी कायद्याने अशक्य होतील. सिंचन प्रकल्पांना विरोध म्हणून, राजकारण म्हणून वा कोणत्याही कारणाने कोणी म.पा.अ. ७६ मधील कलम क्र. १२ अन्वये प्रकरण न्यायालयात उपस्थित केले तर कालवा अधिकाऱ्यांना प्रकल्पाच्या लाभक्षेत्रातील खाजगी जमिनींवर पायसुध्दा ठेवता येणार नाही. नदीनाल्यातील अतिक्रमण, पाणी चोरी, प्रदूषण तसेच पाणीपट्टीच्या थकबाकीबद्दल म.पा.अ. ७६ अन्वये काहीही करता येणार नाही. शेतीचे पाणी शहरांकडे वळवणे सोपे होईल. पाण्याचे खाजगीकरण करू पाहणाऱ्यांना रान मोकळे सापडेल. विशेष आर्थिक क्षेत्राचा आग्रह धरणाऱ्यांचे फावेल. पाणी वापर संस्थांना ज.सं.वि. जे पाणी वापर हक्क देण्याच्या स्वप्नाला वास्तवात काही आधार राहणार नाही. कोणी कायदेशीर आक्षेप घेतले तर अगदी महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरणही (म.ज.नि.प्रा.) हतबल ठरेल. ज.सं.वि. ने जे विविध प्रकारचे सिंचन प्रकल्प आजवर उभारले त्यांच्याशी संबंधित सर्व नदीनाले म.पा.अ. ७६ नुसार अधिसूचित आहेत का? विविध प्रकारच्या पाणी वापराकरता परवानग्या देताना अधिसूचितीकरणाचे पथ्य ज.सं.वि. ने पाळले आहे ना ? ज.सं.वि. ने नदीनाले अधिसूचित केले त्यांच्या संदर्भात संबंधित जिल्हाधिकाऱ्यांनी कलम

क्र. ८० अन्वये नुकसान भरपाई संबंधी अधिसूचना काढल्या का? म.पा.अ. ७६ मधील नुकसान भरपाईच्या कलमांचा (कलम क्र. ७५ ते ८७) लाभ आजवर किती लाभधारकांना मिळाला? पाणी पुरवठ्यात खंड पडल्याबद्दल कायद्यात केवळ नुकसान भरपाईचीच तरतुद नाही तर पाणीपट्टीत माफी व महसूल कमी करण्याबद्दलही तरतुदी आहेत! त्या वापरल्या गेल्या? वापरायला नकोत ? ही सर्व कलमे अंमलात आली तर पाणी पुरवठ्यात खंड पडण्याचे प्रकार व प्रमाण कमी होईल. कालवा प्रचालनात काही अंशी तरी शिस्त व जबाबदेही येईल. कायद्याची अंमलबजावणी चांगली झाली तर निदान “लाभक्षेत्रातील कोरडवाहूपणा” तरी संपेल.

सिंचन प्रकल्पांच्या लाभक्षेत्राचे अधिसूचितीकरण

सिंचन प्रकल्पांचे लाभक्षेत्र केवळ नकाशांवर दाखवून ते ज.सं.वि. च्या अखत्यारित कायदेशीररित्या येत नाही. त्यासाठी म.पा.अ. ७६ मधील कलम क्र. ३ अन्वये प्रवाही, उपसा, पाझर, विहिर अशा विविध प्रकारे सिंचित होणारे लाभक्षेत्र शासकीय राजपत्रात रितसर अधिसूचित करावे लागते. ते झाल्यावर खालील गोष्टी शक्य होतात :

- १) ज.सं.वि. चे कायदेकानून व पाणीपट्टी यापुढे लाभक्षेत्राला लागू होणार याची अधिकृत कल्पना लाभधारकांना मिळते. काही म्हणणे असल्यास ते मांडण्याची संधी त्यांना प्राप्त होते.
- २) लाभधारकांना व पाणी वापर संस्थांना पाणी हक्का संदर्भात एक महत्वाचा कायदेशीर आधार मिळतो.
- ३) पाणी अर्ज मंजूरी; पाणी वाटप व नियमन; पाणीपट्टी आकारणी व वसूली; सिंचन गुन्हांबाबत कारवाई अशा एकूण सिंचन प्रक्रिये संदर्भात ज.सं. वि. स अधिकार मिळतात.
- ४) लाभक्षेत्रावरचे अतिक्रमण हटवता येते.
- ५) लाभक्षेत्रातील जमीनींचा शेतीव्यतिरिक्त अन्य कारणांसाठी होणारा नियमबाह्य वापर थांबवता येतो.
- ६) अधिसूचित करून कायदेशीर ताबा प्राप्त झालेले लाभक्षेत्र ज.सं.वि. पाणी वापर संस्थांना व्यवस्थापनासाठी हस्तांतरित करू शकतो.
- ७) इतरही काही महत्वाचे खालील अधिकार ज.सं.वि. स प्राप्त होतात.

* पाणी उपलब्ध असताना वापरले नाही तर “किमान-पाणीपट्टी” लावणे
(कलम क्र. ४६ (३))

* पाणी टंचाईच्या काळात नगदी पिकावर बंधने आणणे
(कलम क्र. ४७, ४८)

* थकबाकीदारांकडून प्रसंगी सक्तीच्या मार्गाने पाणीपट्टी वसूल करणे
(कलम क्र. ८८(२))

* लाभक्षेत्रातील विहिरींवर आकारणी करणे (कलम क्र. ५५, ५६, १०५)

थोडक्यात, लाभक्षेत्राच्या अधिसूचितीकरणामुळे एकूण सिंचन व्यवहारास कायद्याचे अधिष्ठान प्राप्त होते. लाभक्षेत्रात असूनही “कोरडवाहू” राहिलेल्यांना समन्यायी पाणी वाटपाच्या लढाईसाठी एक आवश्यक हत्यार मिळते. अधिसूचितीकरण झाले नाही किंवा योग्य प्रकारे झाले नाही तर वरील गोष्टी अर्थातच होणार नाहीत. लाभक्षेत्रातील ज.सं.वि. च्या कोणत्याही कारवाईस आव्हान दिले जाईल. कालवा अधिकारी असलेला अभियंता अजूनच हतबल व असहाय्य होईल. पाणी वापर संस्थांना केलेले लाभक्षेत्राचे हस्तांतरणही अवैध ठरेल. लाभक्षेत्रात आजच मोठ्या प्रमाणावर भूखंड पडत आहेत व वसाहती उभ्या राहता आहेत. जमिनी परस्पर अकृषी (एन.ए.) केल्या जात आहेत. हे का होत आहे ? कसे रोखणार ते ? शक्यता अशी आहे की, अनेक सिंचन प्रकल्पात लाभक्षेत्राचे अधिसूचितीकरण झालेले नाही. जेथे झाले तेथे फक्त प्रवाही सिंचनाचे झाले आहे. उपसा सिंचनाचे नाही. प्रवाही विरुद्ध उपसा सिंचन या संघर्षात त्यामुळे उद्या प्रवाही सिंचनवाले मरणार आहेत. (पाणी वापर संस्थांसाठीच्या -एमएमआयएसएफ-कायद्याखाली उपसाच्या पाणी वापर संस्था स्थापन न करणे व तरीही प्रकल्पस्तरीय संस्था करू पाहणे हा प्रकारही समन्यायी पाणी वाटपाच्या दृष्टीने अत्यंत घातक ठरणार आहे). नक्की कोणकोणत्या सिंचन प्रकल्पांत लाभक्षेत्राचे अधिसूचितीकरण झालेले नाही ? उपसा सिंचनाचे अधिसूचितीकरण केव्हा होणार ? म.ज.वि.प्रा. पाणीपट्टी (टेरिफ), पाणी वापर हक्क (एनटायटलमेंट), इत्यादी बाबत फार मोठे ऐतिहासिक निर्णय घेत आहे. ते घेत असताना म.ज.वि.प्रा. ने प्रसंगी आपले अधिकार वापरून लाभक्षेत्राच्या आणि नदीनाल्यांच्या अधिसूचितीकरणाबाबत अधिकृतरीत्या

प्रथम खात्री करून घेणे योग्य होईल. अन्यथा, सर्वच मूसळ केरात जाईल.

कालवा अधिकाऱ्यांच्या नियुक्त्या व त्यांचे अधिकार

म.पा. अ. ७६ ची अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी कालवा अधिकाऱ्यांची आहे. त्याकरिता कायद्यात खालीलप्रमाणे सूस्पष्ट तरतुदी आहेत :

१) राज्यातील पाटबंधारे क्षेत्राची प्रदेश (रिजन), मंडळ (सर्कल), विभाग (डिव्हिजन), उपविभाग (सब डिव्हिजन), शाखा (सेक्शन), अशी विभागणी (व त्यात बदल) समूचित प्राधिकरणाने (म्हणजे राज्य शासनाने) कलम क्र. ५ अन्वये करणे.

२) जी विभागणी केली (वा त्यात बदल) त्या संदर्भात कालवा अधिकाऱ्यांची नेमणूक कलम क्र. ८ अन्वये अधिसूचित करणे.

३) मुख्य अभियंत्यांपासून शाखा अधिकाऱ्यांपर्यंत (आणि खरे तर कालवा निरीक्षक व मोजणीदारही- पहा व्याख्या २(४)/शेवटची ओळ) सर्वांची कलम क्र. ६ नुसार कालवा अधिकारी म्हणून नेमणूक करणे आणि कलम क्र. २ (४) अन्वये तसे आदेश काढणे.

४) कालवा अधिकाऱ्यांमध्ये कलम क्र. १० नुसार कामे वाटून देणे.

५) कालवा अधिकाऱ्यांना कलम क्र. ११० अन्वये अधिकार व कर्तव्ये सोपवणे.

६) मुख्य अभियंत्यांनी कलम क्र. ७ नुसार मुख्य नियंत्रक प्राधिकारी म्हणून त्यांच्या प्रदेशात सर्व अधिकार वापरणे.

७) कलम क्र. १०९ अन्वये न्यायिक प्रक्रिये अंतर्गत चौकशी करणे.

कलम क्र. २(४) अन्वये कालवा अधिकाऱ्यांच्या नियुक्त्या व त्यांचे अधिकार याबाबत तपशीलवार शासन निर्णय (क्र. १०.०४ / (३०९/२००४)/सि.व्य.(धो)दि. ३१/०८/२००४) असूनही त्याची अंमलबजावणी होत नाही. वर नमुद केलेल्या कलम क्र. ८, १०, ११०, ७ व १०९ नुसार अपेक्षित कारवाई होताना दिसत नाही. मंडळी कालवा अधिकारी म्हणून पुढाकार घेऊन कायदा राबवत नाहीत. म.पा.अ.७६ अंतर्गत विशिष्ट कलमाखाली गुन्हे नोंदवणे, प्रकरण न्यायालयात जाणे आणि न्यायालयाने काही निर्णय देणे असे काहीच होत नाही. त्यामुळे कायद्याचा अभ्यास नाही. अनुभव नाही. आत्मविश्वास नाही. कालवा अधिकाऱ्यांना कायदेशीर सल्ला द्यायला कायम स्वरूपी अधिकृत व्यवस्था नाही. अंमलबजावणी करू

पाहणाऱ्यांना संरक्षण नाही. राजकीय दबाव व हस्तक्षेपाचा मात्र कायम महापूर आहे. पाणी चोरी आणि अन्य सिंचन गुन्हे सुखेनैव घडता आहेत. शिस्त नाही. कायद्याचा दरारा नाही. वचक नाही. जल व्यवस्थापनात मुळी कायद्याचे राज्यच नाही.

पाणीचोरी आणि अन्य सिंचन गुन्हे रोखण्यासाठी कायद्यातील तरतुदी

नियम असतील, विविध अधिसूचना काढल्या असतील, कायद्याची अंमलबजावणी करण्याची मानसिकता असेल आणि कालवा अधिकाऱ्यांना जलसंपदा विभाग (ज.सं.वि.) संरक्षण देणार असेल तर म.पा.अ.७६ मध्ये पाणीचोरी आणि अन्य सिंचन गुन्हे रोखण्यासाठी असलेल्या खालील **भरीव तरतुदींचा** उपयोग शक्य आहे. (कंसातील आकडे म.पा.अ.७६ मधील कलम क्र.दर्शवतात)

१) लाभक्षेत्रातील पाण्याच्या निचऱ्यास होणारे अडथळे दूर करणे (१९, २०, २१) कालवा अधिकाऱ्यांचा निर्णय अंतिम मानला जाईल. **त्या विरुद्ध दिवाणी न्यायालयात सुध्दा जाता येणार नाही (२१)**

२) पाणी पुरवठा बंद करण्याचा अधिकार (४९)

३) पाणी चोरीबद्दल सामुदायिक दंड (५२)

४) पाणी नाशाबद्दल सामुदायिक दंड (५३)

५) दंडासह पाणीपट्टी वसूल करणे (५४)

६) कालवा नुकसानीच्या दुरूस्तीच्या खर्चाची सामुदायिक वसूली (१०८)

७) अपराध सिध्द झाल्यास कारावास, दंड अथवा दोन्ही शिक्षा (९३, ९४). या कलमांखालील शिक्षापात्र अपराध कलम ९८ अन्वये **दखलपात्र व जामीनपात्र** आहेत.

८) अपराध्यास **वारंदा शिवाय अभिरक्षेत** (कस्टडीत) घेता येणे (९६)

९) ज्या साधनाने पाणी चोरी होत असेल ते साधन जप्त करणे व वीज पुरवठा खंडीत करण्याचा आदेश कालवा अधिकाऱ्याने देणे व **तो आदेश वीज पुरवठा करणाऱ्यांवर बंधनकारक असणे (९७)**

म.पा.अ.७६ च्या रूपाने ज.सं.वि. कडे चांगले हत्यार गेली ३७ वर्षे उपलब्ध आहे. पण ते न वापरल्यामुळे गंजले आहे. बोथट झाले आहे. प्रथम पासून वापरले असते तर जल व्यवस्थापनाची घडी व्यवस्थित बसली असती. शिस्त आली असती. पाणीचोरी आणि अन्य सिंचन गुन्हे थोडेफार तरी कमी झाले असते. वेळ अजूनही गेलेली नाही. कायद्याने संगळे होईल असे नाही पण

कायद्याची अंमलबजावणीच न करता समन्याय कसा प्रस्थापित होईल ?

सिंचन कायदे विषयक सर्व बाबींचा सखोल आढावा घेणे, कायदेविषयक प्रक्रियेला चालना देणे, त्या प्रक्रियेचे संनियंत्रण व मुल्यमापन करणे आणि कालवा अधिकाऱ्यांना अधिकृत मार्गदर्शन करणे या करता एक कायम स्वरूपी स्वतंत्र उच्चाधिकार प्राप्त यंत्रणा निर्माण करण्याची गरज आहे. उदाहरणार्थ, मंत्रालयात “जल कायदे व सूशासन कक्ष” स्थापन करता येईल. त्याला पुरेशा सुविधा, उचित अधिकार व सूस्पष्ट जबाबदाऱ्या दिल्यास कदाचित फरक पडेल. कायदे विषयक तपशीलाकडे दुर्लक्ष करणे योग्य नाही. सैतान तपशीलात असतो.

उपसा सिंचन व कायदा :

सिंचन प्रकल्पांचे नियोजन करताना पूर्वी फक्त प्रवाही सिंचनच गृहित धरलं जायचं. तेव्हा अजून ठिकठिकाणी मोठ्या प्रमाणावर जलसाठे नव्हते. लोकांना पाण्याची खरी किंमत अजून कळायची होती. वीज सर्वत्र पोहोचली नव्हती. पाणी उपशाची बकासुरी यंत्रं अद्याप आली नव्हती. सहकार क्षेत्राचा नुकताच उदय झाला होता. म्हणावी तशी लोकजागृती नव्हती. उपसा योजनांसाठी सुलभ कर्ज मिळत नव्हती. पाणी अजून तुलनेनं स्वच्छ होतं. पाण्याचं राजकारण अजून रंगायचं होतं. “ माळ्याच्या मळ्यामध्ये फक्त गुलाब, जाई, जुई, मोगराच ” फुलत होते ! आणि बघता बघता सगळंच बदललं ! उपसा सिंचन कानामागून येऊन तिखट झालं. धाकट्या पातीनं घरच ताब्यात घेतलं. पाणी गढूळ झालं. राजकारणानं उचल खाल्ली. अगोदरच दुबळी असलेली समन्यायाची कल्पना पाण्याच्या बेसुमार उपश्यानं पार खलास झाली. जलाशय, कालवा आणि नदीवरून उपसा सिंचन वाढीस लागणं हे एका अर्थी स्वाभाविक होतं. अपरिहार्य होतं. माझ्या शेताजवळ पाणी आहे पण जमीन उंचावर असल्यामुळे मी पाण्यापासून वंचित राहतो, हा अन्याय होता. तेव्हा काळाच्या ओघात एक वेळ अशी होती की, उपसा सिंचनाला रितसर मंजुरी देणे हाच मुळी समन्याय होता. काही अंशी आजही आहे! पण उपसा सिंचनाला परवानग्या देताना जलसंपदा विभागाने पथ्यं पाळली नाहीत म्हणा किंवा राजकीय दडपणाखाली अतिरेक झाला म्हणा आता अनेक ठिकाणी पाण्याचा बेसुमार उपसा होतो आहे. प्रवाही विरूध्द उपसा सिंचन हा संघर्ष तीव्र झाला आहे. प्रवाही सिंचनाचं तर्कशास्त्र व

व्यवस्थापन प्रत्येक प्रकल्पात उध्वस्त होत आहे. हे सगळं का झालं? म.पा.अ. ७६ मध्ये उपसा सिंचनाबद्दल फारशा तरतुदी नसणं आणि ज्या आहेत. त्यांची (कलम क्र. ३,८,११,११६) अंमलबजावणी न होणे हे एक (एकमेव नव्हे) महत्वाचं कारण आहे. म.पा.अ. ७६ मध्ये सुधारणा करून उपसा सिंचनाबद्दल सूस्पष्ट व पुरेशा तरतुदी करणं आणि त्या अंमलात आणणं हा एक (एकमेव नव्हे!) उपाय होऊ शकतो. पाणी वापर संस्थांसाठीच्या २००५ सालच्या कायद्यातील कलमं ३९ ते ५१ या आधारे आता उपसाचं जास्त चांगल नियमन शक्य आहे. म.ज.वि.प्रा. कायद्यातील कलम ११ ते १४ व २२ ही याबाबत उपयोगी पडू शकतात. उपसा सिंचनासाठी मंजूरी देण्याबाबतच्या २१/११/२००२ च्या शासन निर्णयाची मदत होऊ शकते. उपसा सिंचनाकरता नवीन कायद्याआधारे पाणी वापर संस्था स्थापन करणं; त्या संस्थांना प्रकल्पस्तरीय संस्थांचा अविभाज्य भाग मानणं; इतर पाणी वापरकर्त्यांनी - विशेषतः प्रवाही सिंचनाच्या पाणी वापर संस्थांनी - उपसावाल्यांवर सामाजिक दबाव आणणं; उपसाचं क्षेत्र अधिसूचित होणं. आणि उपसाचं पाणी मोजलं जाणं हे खरं तर जास्त प्रभावी उपाय आहेत. पण हे झाले सैद्धांतिक उपाय व शक्यता ! व्यवहार जर उलटा असेल आणि उपसा सिंचनाचं नियमन व नियंत्रण करण्याची मानसिकता व इच्छाच नसेल तर पाणी वाटपात समन्याय आणि पाणी वापर हक्क असलं काहीही होणे नाही. प्रवाही सिंचनाच्या झालेल्या संस्थाही त्यामुळे अयशस्वी ठरतील. नवीन कायद्यामुळे वाढलेल्या अपेक्षांचा फुगा फुटेल व भ्रमनिरास होईल. पाणी प्रश्नाच्या या सापशिडीच्या जीवघेण्या खेळात कायद्याची गळती व समन्यायाची उचलबांगडी मात्र होईल.



३. महाराष्ट्र सिंचन पध्दतींचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम, २००५

पार्श्वभूमी:

फड पध्दतीचा अभिमानास्पद वारसा असलेल्या महाराष्ट्र देशी सिंचन व्यवस्थापनात लोकसहभागाची अधिकृत तरतुद करणारा कायदा अवतरला तो मात्र जागतिक बँकेने महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधार प्रकल्पाकरिता (म.ज.सु.प्र.) रू. १८०० कोटींचे कर्ज देताना अट घातली म्हणून. खाजगीकरण, उदारीकरण व जागतिकीकरण (खाउजा) प्रक्रियेचं जलक्षेत्रातलं प्रतिबिंब म्हणजे म.सिं.प.शे.व्य. अधिनियम, २००५ ! 'खाउजा' ची मुख्य कार्यक्रम पत्रिका राबवताना "मार्गे लोकसहभागाचा थांबा" असा जरी एकूण प्रकार असला तरी हा कायदा काही नव्या शक्यता निर्माण करतो. जल व्यवहाराचे लोकशाहीकरण, जलक्षेत्रात नवीन भांडवल व आधुनिक तंत्र आणि पाणी वापर संस्थाचं सक्षमीकरण यांची एक सुरुवात कदाचित या कायद्यामुळे होऊ शकते. अर्थात, कायद्याची पूर्ण अंमलबजावणी झाली तर.

नावात काय आहे ?

आजवर सहभागात्मक सिंचन व्यवस्थापन असं म्हटलं जायचं . ती संकल्पना मर्यादित होती. सिंचन व्यवस्थापन मूळ आमचंच (शासनाचं) पण त्यात तुमचा (लोक) सहभाग असा प्रकार होता. आता विचार बदलला. मोठा झाला. पाणी शेतकऱ्यांचं. सिंचन व्यवस्थापनही त्यांचंच. त्याला पाठबळ देण्याकरिता कायदा. म्हणून कायद्याचं नाव जाणीपूर्वक ठेवलं आहे - महाराष्ट्र सिंचन पध्दतींचे "शेतकऱ्यांकडून" व्यवस्थापन अधिनियम, २००५. नावात काय आहे? असं म्हटलं जाऊ शकतं. पण कायद्याची प्रक्रिया व तपशीलही नावास साजेसा असल्यामुळे आशा वाढते.

कायद्याची प्रक्रिया :

कायद्याचा मसुदा तयार करण्याकरिता राज्यस्तरावर समिती नेमली गेली. वाल्मीच्या प्राध्यापकांनी त्यात महत्त्वाची भूमिका बजावली. समितीचं काम चांगलं झालं. विधेयकाचा मसुदा सर्वांकरिता खुला होता. त्यावर जाहिर

चर्चा झाल्या. शासनास पचतील तेवढे बदल स्वीकारलेही गेले. मंत्री मंडळाच्या उपसमितीनं मसुदा अभ्यासला . विधान मंडळाच्या संयुक्त समितीपुढेही त्याची छाननी झाली. सतरा आमदारांच्या त्या समितीत गणपतराव देशमुख आणि बी.टी. देशमुख असे दोन अभ्यासू व आदरणीय आमदारही होते. चार महिन्यात ११ बैठका घेऊन संयुक्त समितीनं मसुदा निश्चित केला व विधान मंडळानं अंतिमः मान्यता दिली. लोक सहभागाच्या या महत्त्वपूर्ण कायद्यास प्रसिध्दी मात्र मिळाली नाही. कारण विधेयक फाडणे किंवा विधानसभेत राडा करणे असा “लोक सहभाग” मात्र हा कायदा करताना लाभला नाही.

मपाअ ७६ ची झालेली परवड व त्यातून घेतलेला धडा, वाल्मीच्या प्राध्यापकांनी धरलेला आग्रह व केलेली मेहनत आणि जागतिक बँकेचा दट्ट्या यामुळे या कायद्याचे नियम लगेचच झाले. आवश्यक त्या अधिसूचनाही (काही अपवाद वगळता) वेळेवर निघाल्या. वाल्मीनं प्रशिक्षण दिलं. एकूण सुरुवात चांगली झाली.

उद्दिष्टं :

केवळ लघु वितरिका स्तरावर पाणी वापर संस्था (पा.वा.संस्था) स्थापन करणे हे या कायद्याचं उद्दिष्ट नाही. वितरिका, कालवा व प्रकल्पस्तरांवरदेखील पा.वा. संस्था स्थापन करणे आणि शेवटी संपूर्ण प्रकल्पाचं जल व्यवस्थापन प्रकल्पस्तरिय संस्थेकडे हस्तांतरित करणं या कायद्याला अभिप्रेत आहे. पाणी वापर हक्क, घनमापन पध्दतीनं पाणी पुरवठा, पिक स्वातंत्र्य, कालवा व विहिरींच्या पाण्याचा संयुक्त वापर या व तत्सम अभियांत्रिकी बाबींबरोबरच काही महत्वाच्या सामाजिक व आर्थिक उद्दिष्टांचाही समावेश या कायद्यात आहे.

व्याप्ती:

निधीच्या मर्यादांमुळे सध्या हा कायदा फक्त म.ज.सु.प्र. अंतर्गत निवडलेल्या २८६ प्रकल्पांना (कारण जागतिक बँकेने या प्रकल्पातील चान्यांच्या पुनर्स्थापने करिता कर्ज दिले आहे.) आणि सर्व बांधकामाधीन प्रकल्पांना (कारण तेथे चान्यांच्या पुनर्स्थापनेचा प्रश्न नाही. त्या प्रकल्पीय खर्चाने बांधल्या जात आहेत) लागू आहे. तो इतर सिंचन विषयक

कायद्यांच्या जोडीने अंमलात आणायचा आहे.

महत्वाच्या तरतुदी :

१) या कायद्याअंतर्गत येणाऱ्या प्रकल्पातील पाणी वापर संस्थांची नोंदणी आता सहकार विभागा ऐवजी जल संपदा विभागाकडे होईल. त्यामुळे पाणी देणारं खातं एक आणि नोंदणी दुसऱ्याचं खात्याकडं असं होणार नाही. नोंदणीची प्रक्रियाही सुलभ करण्यात आली आहे. वैयक्तिक लाभधारक शेतकऱ्याकडून आता सभासदत्वाकरिता अर्ज, फी, भागभांडवल याची जरूरी नाही. पा.वा. संस्थेचे कार्यक्षेत्र शासकीय राजपत्रात अधिसूचेनद्वारे एकदा शासनानं निश्चित केलं की त्या क्षेत्रातील सर्व १००% लाभधारक शेतकरी संस्थेचे सभासद मानले जातील. सभासद, बिगर सभासद असा भेद त्यामुळे होणार नाही. सहकार विभागाकडे नोंदणी करताना किमान ५१% शेतकरी किंवा ५१% जमिनीचे मालक सभासद असले तरी चालतं. त्यामुळे काही ठिकाणी राजकारण होतं. काही शेतकऱ्यांची अडवणूक होते. त्यांना सभासदच करून घेतलं जात नाही. पाणी दिलं जात नाही किंवा दिलं तर पाणी पट्टी जास्त आकारली जाते. नवीन कायद्यानं आता हे प्रकार बंद होतील.

२) सिंचनासाठीचा पाणी पुरवठा फक्त पा.वा. संस्थामार्फतच होईल. जल संपदा विभागाकडे सभासदाला वैयक्तिक पाणी अर्ज (उदा. फॉर्म क्र. ७) करावा लागणार नाही.

३) पा.वा. संस्थांना कायद्यानं पाणी वापर हक्क मिळतील. सभासदांची विहित नमुन्यातील प्रमाणित यादी व संस्थेच्या कार्यक्षेत्राचा विहित तपशील दर्शवणारा प्रमाणित नकाशा या आधारे प्रत्येक संस्थेची अधिसूचना शासकीय राजपत्रात प्रकाशित केली जाईल. त्यामुळे पाणी वापर हक्कांची जपणुक होईल. शेतीचं पाणी पळवण्याचा प्रयत्न झाला तर अधिसूचने आधारे रितसर आक्षेप घेता येईल. किमान न्यायालयात तरी जाता येईल.

४) संस्थेच्या व्यवस्थापन समितीचा कार्यकाळ ६ वर्षांचा राहिल. पैकी पहिली दोन वर्षे कालव्याच्या शेपटाकडील संचालक अध्यक्ष असेल. पुढील दोन वर्षे मध्यभागातील तर शेवटची दोन वर्षे कालव्याच्या मुखाकडील अशी चक्रिय पध्दत अध्यक्षपदासाठी असेल. ज्या टेलच्या भागाला पाणी मिळण्यात नेहमी अडचण असते त्या भागाला प्राधान्य मिळावे हा एक हेतू. कोणा एकाची मक्तेदारी होऊ नये आणि इतरांना अनुभव मिळून सामुदायिक नेतृत्व

विकासित व्हावे व संस्थेचे स्वरूप एक खांबी तंबू होऊ नये हे ही त्यात अभिप्रेत आहे.

५) पहिल्या दोन टर्ममध्ये महिला अध्यक्ष म्हणून निवडून आली नाही तर शेवटची टर्म महिला अध्यक्षाकरिता आता आरक्षित राहिल. शेतीमध्ये महिला राबराबतात पण निर्णय प्रक्रियेत त्यांना स्थान नसतं. ते स्थान त्यांना आता मिळू शकते. घरातील महिलेमुळे आपल्या घरात पाणी वाटपाची सत्ता येऊ शकते हे लक्षात आल्यावर तरी महिलांच्या नावावर शेतीचा गुंठा केला जाईल हा आशावादही या तरतुदी मागे आहे.

६) पा.वा. संस्थेच्या पदाधिकाऱ्यांना आता कालवा अधिकाऱ्यांच्या समकक्ष अधिकार देण्यात आले आहेत. ते त्यांनी अभ्यास करून जबाबदारीने वापरले तर गुणात्मक फरक पडू शकतो.

७) लघु वितरिका, वितरिका, कालवा व प्रकल्प अशा ४ स्तरांवर पा.वा. संस्था स्थापन करून त्यांच्याकडे तंटा निवारणाचं काम दिल्यानं एका अर्थानं कायदा प्रत्येक प्रकल्पात एक छोटी जल संसद निर्माण करतो. आता या जल संसदेत जबाबदार मंडळी निवडून गेली आणि तात्कालिक राजकारण टाळून त्यांनी समन्यायी पाणी वाटप केलं तर मोठे बदल होऊ शकतात. नव्या दमाचे जल व्यवस्थापक व जलकर्मी जल संसदेचं सामुदायिक नेतृत्व करून पाणी चोरणाऱ्या पुढ्यांना वठणीवर आणू शकतात. कालवा सल्लागार समित्यांची अरेरावी संपवू शकतात. वाटेल तेव्हा पिण्याच्या पाण्याकरिता आरक्षणाचा फतवा काढणाऱ्या जिल्हाधिकाऱ्यांवर शेतकऱ्यांच्या वतीनं दबाव आणू शकतात. प्रारंभिक सिंचन कार्यक्रम (पी.आय.पी.) तयार करण्याचा अधिकार नवीन कायदा प्रकल्पस्तरीय संस्थेस देतो हे येथे विशेष करून लक्षात घेतले पाहिजे. फार मोठा बदल आहे हा. त्याचं महत्व जाणलं पाहिजे.

८) पा.वा. संस्थांबरोबर करारनामा करणं, चाऱ्यांची सद्यस्थिती जाणून घेण्याकरिता संयुक्त पाहणी करणं आणि चाऱ्यांची पुनर्स्थापना करून हस्तांतरणाची प्रक्रिया पूर्ण करणं या सर्वाकरिता कायद्यानं आता विहित कार्यपध्दती व निश्चित कालमर्यादा घालून दिली आहे. या बाबतचा कंत्राट व्यवस्थापन समितीचा शासन निर्णयही सकारात्मक आहे. या दोहोंमुळे पा.वा. संस्थांच्या निर्मितीला एक गती प्राप्त होईल.

९) व्यवस्थापन म्हणजे मोजणे (मॅनेजमेंट इज मेझरमेंट) या तत्वानुसार पाणी

मोजून समन्यायानं, घनमापन पध्दतीनं पाणी पुरवठा करण्यात येणार आहे. त्यामुळे पाण्याचे हिशोब ठेवणं, जललेखा व बॅचमार्किंग करणं बंधनकारक होईल. जल व्यवहारात आधुनिकता, शिस्त, काटेकोरपणा व पारदर्शकता येण्याची शक्यता वाढेल.

१०) संस्थेला एकदा पाणी मोजून दिलं की, त्या पाण्यात कोणती पिकं घ्यायची याचं स्वातंत्र्य संस्थेस असेल. समन्याय व आर्थिक फायदा याची व्यावहारिक सांगड घालून संस्था आता निर्णय घेऊ शकेल.

११) पाण्याच्या पुनर्वापरास कायदा आता केवळ मुभाच नव्हे तर प्रोत्साहन देतो.

१२) शासनाकडून सवलतीच्या दरानं मिळालेलं पाणी सदस्यांना कोणत्या दरानं घ्यायचं हे ठरविण्याचे अधिकार संस्थेला राहतील. मुळ पाणीपट्टीवर सेवाशुल्कही आकारत येईल. संस्था आर्थिकदृष्ट्या सक्षम व्हाव्यात हा हेतू त्यामागे आहे.

१३) शेतीमध्ये नवीन भांडवल व आधुनिक तंत्र यावं, शेतीमालाला चांगला बाजारभाव मिळावा, अडते - दलाल-कमिशन एजंट या साखळीपासून शेतकऱ्यांची मुक्तता व्हावी, इत्यादी हेतूने कंत्राटी शेतीची (कॉन्ट्रॅक्ट फार्मिंग) तरतुदही कायद्यात आहे.

येथे फक्त महत्त्वाच्या / ठळक तरतुदींची चर्चा केली. विस्तारभयामुळं सर्व तपशील अर्थातच मांडला नाही. आणि जो मांडला तो म्हणजे अर्थातच नाण्याची एक बाजू आहे, सैध्दांतिक-कागदावरची! नाण्याची दुसरी बाजू-कायद्याच्या अंमलबजावणीचा आजवरचा अनुभव-त्याबद्दल पुढील भागात.

मसिंपशेव्य अधिनियम, २००५ : अंमलबजावणीचा आजवरचा अनुभव

२००५ साली जागतिक बँकेच्या मदतीनं सुरू झालेल्या महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधार प्रकल्पांत (म.ज.सु.प्र.) एकूण २८६ प्रकल्पांचा (मोठे-११, मध्यम -१२, लघु-२६३) समावेश करण्यात आला आहे. या २८६ प्रकल्पात मसिंपशेव्य अधिनियम, २००५ लागू करण्यात आला असून त्याबद्दल विविध व्यासपीठांवर मोठ्या प्रमाणावर साधक बाधक चर्चा सुरू झाली आहे. बांधकामाधीन प्रकल्पांतही या कायद्याची अंमलबजावणी सुरू झाली असली तरी त्याबाबत तपशीलानं फारशी चर्चा अजून होताना दिसत

नाही. त्यामुळ येथे प्रामुख्याने म.ज.सु.प्र. मधील कायद्याच्या अंमलबजावणीबाबत मांडणी केली आहे.

म.ज.सु.प्र. अंतर्गत २८६ प्रकल्पांच्या ६.७ लक्ष हेक्टर लाभक्षेत्रात एकूण १५४५ पाणी वापर (पा.वा.)संस्थांची स्थापना नवीन कायद्याने करण्यात आली आहे. या पा.वा. संस्थांचा सहभाग घेऊन त्यांच्या कार्यक्षेत्रातील चाऱ्यांच्या पुनर्स्थापनेचे काम बहुतांशी पूर्ण झाले असून जल-व्यवस्थापनाच्या हस्तांतरणाच्या प्रक्रियेने आता वेग घेतला आहे. या पा.वा. संस्थांचे मूल्यमापन करण्याची वेळ अद्याप आलेली नाही. मूल्यमापन करण्यापूर्वी त्यांना काम करण्यासाठी पुरेसा अवधी देणे उचित होईल. पण एक मात्र आवर्जून सांगितले पाहिजे की, ज्या प्रकल्पात नवीन कायदा लागू नाही तेथील अनेक लाभधारक व पा.वा. संस्था अशी मागणी करत आहेत की, आम्हालाही नवीन कायदा लागू करा. अशी मागणी होणे ही एका अर्थाने नवीन कायद्याला मिळालेली पावती आहे असे म्हटल्यास अतिशोक्ती होणार नाही. (महाराष्ट्र पाटबंधारे अधिनियम १९७६ बदलही अशी मागणी करण्यासारखी परिस्थिती लवकरच निर्माण होईल अशी आशा आपण करूयात.) दरम्यान, विविध स्तरावरील अधिकारी व पा.वा. संस्थांचे पदाधिकारी यांनी वेळोवेळी प्रत्यक्ष अप्रत्यक्षरित्या मांडलेल्या भूमिकातून कायद्याच्या अंमलबजावणी बद्दल खालील महत्वाच्या गोष्टी जाणवतात. त्याची गंभीर दखल त्वरित घेऊन योग्य ते बदल झाल्यास /त्रुटी दूर केल्यास कायद्याची अंमलबजावणी अजून चांगली होईल असा विश्वास वाटतो.

कायद्याच्या अंमलबजावणीतील त्रुटी-

१) पा.वा. संस्थांच्या कार्यक्षेत्राची निश्चिती करताना मसिंपशेव्य नियम, २००६ (जोडपत्र - १)मधील मार्गदर्शक तत्त्वे काटेकोरपणे विचारात घेतली गेली का याबद्दल शंका आहेत. उदाहरणार्थ,

१) पा.वा. संस्थेस हस्तांतरित केलेले लाभक्षेत्र महाराष्ट्र पाटबंधारे अधिनियम १९७६ मधील कलम - ३ अन्वये प्रथम अधिसूचित केलेले आहे ना? नसल्यास, जे क्षेत्र कायद्याने जल संपदा विभागाकडे नाही ते बेकायदा हस्तांतरित केल्यासारखे होईल. उद्या संभाव्य न्यायिक प्रक्रियेत जल संपदा विभागाची नाचककी होईल.

२) शासनाने अधिकृतरित्या अ-कृषि (एन.ए.) केलेले क्षेत्र पा.वा. संस्थेच्या

अधिसूचनेत रितसर वगळले ना ? पाणी वापर हक्क क्षेत्राच्या प्रमाणात असल्यामुळे जेथे शेती होणार नाही तेथील पाणी त्याच लाभक्षेत्रात अन्यत्र शेतीकरिता देता येईल. शेतीकरिता पाण्याची एकूण उपलब्धता कमी होत असताना एन ए क्षेत्राचा काटेकोर हिशोब लावल्यास लाभक्षेत्रातील बाकीच्या क्षेत्राला थोडं जास्त पाणी देता येईल. एकरी फार कमी पाणी आज शेतीकरिता उपलब्ध असल्यामुळं या खाचाखोचा महत्त्वाच्या आहेत. हे दात कोरून पोट भरणं नव्हे!

३) प्रवाही व उपसा सिंचनाची लाभक्षेत्रं स्वतंत्र आहेत ना ? ती स्वतंत्ररित्या /वेगवेगळी अधिसूचित झाली आहेत ना ? काही भागांना “अज्याबात पाणी भेटना” अशी परिस्थिती असताना काही भागाला मात्र दुहेरी फायदा मिळावा हे समन्यायाला धरून नाही. त्यानं जललेखा व बॅचमार्किंगमध्ये चुका होतील. (दोन वेगवेगळ्या प्रकल्पांचा संबंध येत असेल तर अजूनच घोटाळा! उदाहरणार्थ, जायकवाडी जलाशयातून उपसा करून मुळा प्रकल्पाच्या लाभक्षेत्रात सिंचन होतं. काय करणार जललेखा अन् कसा काढणार सिंचनाचा विभागीय अनुशेष?)

४) प्रकल्पनिहाय प्रत्येक पा.वा. संस्थेचा पाणी वापर हक्क निश्चित करताना पाण्याची प्रत्यक्ष उपलब्धता काटेकोरपणे तपासली आहे ना? नाहीतर सर्व कुटाणे करून, जागतिक बँकेचं कर्ज काढून कामं करायची, पा.वा. संस्था स्थापन करायची अन् पूर्ण लाभक्षेत्राच्या सिंचनाकरिता किमानसुद्धा पाणी नाही असं व्हायचं. टेलच्या लोकांनी पाणी मिळेल या आशेनं पा.वा. संस्था स्थापन केल्या आहेत. खरीप व रब्बी हंगामात किमान भूसार पिकांना तरी पाणी मिळणार का त्यांना? कोट्यावधीचा खर्च करण्यापुर्वी मुळात पाण्याची खात्री केली आहे ना ?

२) “पा.वा. संस्थेची स्थापना - स्थापना झाल्यापासून ३ महिन्यांच्या आत पा.वा. संस्थेबरोबर करार - कराराच्या दिनांकापासून त्या करारान्वये ३ महिन्यात संयुक्त पाहणी - संयुक्त पाहणीच्या दिनांकापासून १ महिन्यात पुनर्स्थापनेच्या कामाचा तपशील ठरवायचा - संयुक्त पाहणीच्या दिनांकापासून १२ महिन्यांच्या आत पुनर्स्थापनेची काम करून घ्यायची- झालेल्या कामांची चाचणी घ्यायची- पाणी सर्वत्र पोहोचतं आहे याची खात्री करायची - त्रुटी असतील तर त्या दुरूस्त करायच्या - जल व्यवस्थापनाकरिता

करारातील तपशीलानुसार प्रत्यक्ष हस्तांतरण करायचं” अशी एकूण सुनियोजित कालबद्ध प्रक्रिया कायद्याच्या कलम २१, २२ व २९ नुसार अपेक्षित आहे. या सर्वांचा पाया अर्थातच करार हा आहे. करारच वेळेवर झाला नाही तर? सगळंच मुसळ केरात! आणि दुर्दैवानं तसंच झालं. कराराचा मसुदा विहित करायला शासनानं तीन वर्ष लावली. तो पर्यंत पा.वा. संस्था स्थापन होऊन ३ वर्षे झाली. करार न होताच “करारानुसार” कामं सुरू झाली. पा.वा. संस्थेच्या ज्या अध्यक्षाच्या काळात कामं सुरू झाली त्याचा कार्यकाळ संपून गेला. तो जबाबदार नाही. कारण त्याच्या काळात करारच झाला नाही. ज्याच्या काळात करार झाला तो ही जबाबदार नाही कारण कामं अगोदरच झाली. लोक सहभागाला एक अधिकृत स्वरूप देण्याकरिता जो करार हवा त्यालाच लै उशीर झाल्यामुळं एका चांगल्या संकल्पनेचा अक्षरशः बोजवारा उडाला. हे प्रकरण एवढ्यावरच संपत नाही. खरी मजा पुढेच आहे. तीन वर्षांच्या विलंबीत कालावधीत शासनानं जागतिक बँके पुढे अगतिक होऊन कायद्या व नियमांना वेगळी प्रक्रिया अभिप्रेत असताना देखील वितरिका, कालवा व प्रकल्पस्तरांवरही घाई गडबडीत पा.वा. संस्था स्थापन करायचा धुमधडाका सुरू केला. आता कायदा म्हणतो की, वरच्या पातळीवर संस्था असेल तर तिनं खालच्या पातळीवरील संस्थेशी करार करायचा. शासनानं फक्त वरच्या पातळीवरील संस्थेशी करार करायचा. पण आज तरी असं झालेलं दिसत नाही. शासनचं एकदम तळाच्या संस्थांशी करार करत आहे - मधल्या संस्थांना डावलून, त्यांचा कायदेशीर हक्क नाकारून, नको ती जबाबदारी स्वीकारून. असं का? तर वरच्या पातळीवरच्या संस्थांशी जे करार करायचे त्यांचे मसुदे तयार नाहीत.

शीतावरून भाताची परीक्षा होते. अजून बरंच काही सांगता येईल. पण ते पुन्हा कधीतरी. नुसता कायदा चांगला असून भागत नाही. अंमलबजावणीचा तपशील महत्त्वाचा. खरं तर विविध व्यासपीठांवरून हा आणि अन्य तपशील शासनापुढे वेळोवेळी मांडण्यात आला आहे. जाणकारां करिता त्यात नवीन काही नाही. पण आजही “बांधकामाधीन” मानसिकतेत असणाऱ्या उच्च पदस्थांना जल व्यवस्थापनाचे वरील मुद्दे भावत नाहीत. उमजले तरी रूचत नाहीत. कळले तर वळत नाहीत. प्रत्यक्ष प्रकल्पावर, क्षेत्रावर जल-व्यवस्थापनाचं काम करणाऱ्या अधिकाऱ्यांना /कर्मचाऱ्यांना व

पा.वा. संस्थेच्या पदाधिकाऱ्यांना आज जलक्षेत्रात दुय्यम दर्जाचं नागरिकत्व देण्यात आलं आहे. ते खरं तर खूप महत्वाच्या सूचना करतात. कायदा व नियमात व्यवहार्य सुधारणा सूचवितात. उदाहरणार्थ, खालील सूचना / शिफारशी “दुय्यम दर्जाच्या नागरिकांनी” केलेल्या आहेत. त्याची दखल “बांधकामाधीन” मंडळीनी आजवर घेतलेली नाही. जल क्षेत्रातले इतर जाणकार त्याची दखल घेतील का ?

“दुय्यम दर्जाच्या नागरिकांनी” केलेल्या सूचना / शिफारशी

१) पा.वा. संस्थांच्या शासनानं निश्चित केलेल्या कार्यक्षेत्रात ज्या लाभधारकांची नावं सात-बारावर आहेत ते सर्वजण नवीन कायदानुसार संस्थेचे सभासद मानले जातात. सात-बारांवर ज्याचं नाव आहे तो लाभक्षेत्रात प्रत्यक्षात राहतो, शेती कसतो व सिंचनाचा खरंच लाभ घेतो असं असतंच असं नाही. पण केवळ सात-बारावर नाव आहे म्हणून सदस्य या प्रकारामूळं संस्थेच्या सभासदांची यादी विनाकारण खूप मोठी होते. दैनंदिन व्यवहारात ती त्रासदायक ठरते. म्हणून संस्थेच्या अधिकृत कार्यक्षेत्रात पाणी-भाग (वॉटर शेअर) विकत घेऊन प्रकल्पाचं पाणी वापरून बागायती शेती करणाऱ्यांनाच फक्त संस्थेचं सभासदत्व द्यावं.

२) नवीन कायद्यात महिलांकरिता आरक्षण आहे. त्यानुसार संचालक म्हणून निवडून आलेली महिला सभासद तत्त्वतः संस्थेची अध्यक्ष होऊ शकते. पण मुळात संस्थेची सभासद होण्याकरिता महिलेच्या नावावर शेती पाहिजे आणि बहुदा तीच नसते. त्यामूळं महिलांकरिताचं आरक्षण कागदावरच राहतं. ते खरंच प्रत्यक्षात आणण्याकरिता सात-बारावर नाव असो अथवा नसो महिलांना पा.वा. संस्थेत सह-सदस्यत्व द्यावं. त्यासाठी कायद्यात आवश्यक ती सुधारणा करावी.

३) उपसा सिंचन नवीन कायद्याच्या कक्षेत आणण्याकरिता उपसा सिंचन पा.वा. संस्था लगेच स्थापन कराव्यात. त्यांचं कार्यक्षेत्र निश्चित करून त्यांचे पाणी वापर हक्क जाहीर करावेत. जललेखा ठेवणं त्यांना बंधनकारक करावे. उपसा सिंचनाकरिता घनमापनावर आधारित पाणीपट्टीचा स्वतंत्र दर जाहीर करावा.

४) पाणी वापर हक्क फक्त पा.वा. संस्थांच्या पातळीवरच असावा. वैयक्तिक लाभधारकांना पाणी वापर हक्क देणे अव्यवहार्य आहे. पाणी वापर

हक्कांची विक्री व हस्तांतरण यांस कायद्यानं बंदी असावी. म.ज.नि.प्रा. कायद्यात त्या अनुषंगानं त्वरित बदल करावेत.

५) पा.वा. संस्थांच्या नकाशात शेतचाऱ्यांच्या सरेखा कार्यक्षेत्र निश्चितीच्या वेळीच दाखवाव्यात. शेतचाऱ्यांची दुरूस्ती मुख्य चाऱ्यांच्या पुनर्स्थापने बरोबर शासनाने करून द्यावी. त्यानं शेतचाऱ्यांवरून होणारे वाद व पाणीनाश कमी होईल. प्रकल्पाच्या एकूण कार्यक्षमतेत वाढ होईल.

६) पाणी वापर हक्क घनमापन पध्दतीनं देण्याकरिता पाण्याचं सुयोग्य नियमन व ते विश्वासार्ह पध्दतीनं मोजणं अत्यंत महत्त्वाचं आहे. त्याकरिता विमोचक (आउटलेटस) व प्रवाह मापकांची प्रत्यक्ष जागेवर दर्जेदार उभारणी, देखभाल-दुरूस्ती, मूल्यमापन व अंशमापन (कॅलिब्रेशन) करण्यासाठी शासनानं स्वतंत्र व्यवस्था करावी. ही कामं संख्येनं प्रचंड व ग्रामीण भागात विखुरलेली असल्यामूळं ती करण्याकरिता स्थानिक लघु उद्योजक व एजन्सीजना प्रशिक्षण व प्रोत्साहन द्यावं. प्रवाह मापकांचे अत्याधुनिक प्रकार (उदा. इलेक्ट्रॉनिक) वापरावेत.

७) लाभक्षेत्रातील जमिनी एन.ए. होण्याचं भयावह प्रमाण लक्षात घेता जल संपदा विभाग व पा.वा. संस्थांचा 'ना हरकत दाखला' असल्याशिवाय जमिनी अ-कृषी करू नयेत.

८) लघु वितरिकास्तरावरील पा.वा. संस्था वगळता अन्य स्तरावरील पा.वा. संस्था संदर्भात कायदा व नियमात 'योग्य त्या फेरफारासह' अशी शब्दरचना ठिकठिकाणी आढळते. त्याबाबत सुस्पष्ट तपशील शासनाने उपलब्ध करावा म्हणजे अंमलबजावणीत सुसुत्रता व एकवाक्यता येईल.

९) पा.वा. संस्थांच्या पदाधिकाऱ्यांना नक्की कोणते अधिकार नवीन कायद्यानं दिले आहेत ते शासनानं जाहीर करावं.

१०) कायदा व नियमांची पुस्तके तसेच विविध विहित नमुने व नोंद व ह्या वर्गैर गोष्टी शासकीय मुद्रणालया तर्फे सर्वत्र सहज उपलब्ध असाव्यात.



४ महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण

अधिनियम, २००५

महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण अधिनियम, २००५ (म.ज.नि.प्रा.२००५) या कायद्याच्या रूपाने पाण्याबद्दल दाद मागण्याकरिता आता एक नवीन व्यासपीठ उपलब्ध झाले आहे. काही नवीन शक्यता तसेच काही संभाव्य धोकेही निर्माण झाले आहेत. केवळ शेतकऱ्यांनीच नव्हे तर सर्व पाणी वापरकर्त्यांनी ते अभ्यासले पाहिजेत. पिण्याचे व घरगुती वापराचे पाणी, औद्योगिक वापराचे पाणी आणि शेतीचे पाणी अशा सगळ्याच पाण्याचे नियमन या पुढे म.ज. २००५ या कायद्याने होणार आहे. पाणी प्रश्नाची सोडवणूक करताना आता या नवीन कायद्याचा वापर कोणालाच टाळता येणार नाही. म.ज.नि.प्रा.२००५ हा नवीन कायदा आणि त्या कायद्यान्वये अस्तित्वात आलेले नवीन प्राधिकरण याचा आढावा म्हणूनच आपण येथे घेणार आहोत.

पार्श्वभूमी:

सतत बदल हे जीवनाचे वैशिष्ट्य आहे. काळ बदलतो. वेळ बदलते. परिस्थितीत फरक पडतो. नवनवीन धोरणे येतात. आणि आपल्या सगळ्यांच्या आयुष्यावर त्याचे बरे वाईट परिणाम होतात. पाण्याच्या बाबतीतही हेच घडते आहे. पाणी आता एक वेगळे वळण घेऊ पाहत आहे. इतिहास कुस बदलतो आहे. पाणी वापरकर्त्यांनी त्याचे केवळ मूक साक्षीदार न राहता त्या इतिहासाला निर्णायक वळण दिले पाहिजे. आपले हितसंबंध आपणच जपायला पाहिजेत.

१९९९ साली या बदलाला सुरुवात झाली. देशाने नवीन आर्थिक धोरण स्वीकारले. 'खाउजा' (खाजगीकरण, उदारीकरण व जागतिकीकरण) हे या नवीन धोरणाचे नाव ! परिणाम ? विविध क्षेत्रातून शासनाने अंग काढून घ्यायला सुरुवात केली. स्वतःची मक्तेदारी शासनाने स्वतःच संपवली आणि इतर खेळाडूंना मैदान मोकळे केले. शासकीय गुंतवणुकीकरिता पूर्वी प्रयत्न व्हायचे. आता निर्गुंतवणुकीची घाई सुरू झाली. त्यासाठी मुळी स्वतंत्र खातेच जन्माला आले. जनतेने स्वतःच्या पायावर उभे राहावे म्हणून

पांगुळगाडा काढून घेतला म्हणायचे की 'दिले सोडून वाऱ्यावर' असे म्हणायचे? काय झाले इतर क्षेत्रात? जलक्षेत्रात काय होईल? दूर्बळांना आधार मिळेल का सबळांच्या गळ्यातले लोढणे दूर होईल ?

विविध क्षेत्रातून शासनाने माघार घेतल्यावर त्या जागी खाजगी कंपन्या यायला लागल्या. त्या खाजगी कंपन्यांचे नियमन करण्याकरिता मग आली स्वतंत्र नियामक प्राधिकरणे. महत्वाचे सार्वजनिक निर्णय कोणतेही राजकारण न आणता केवळ गुणवत्ते आधारे घेण्याकरिता तज्ञांचे अर्ध-न्यायिक (क्वासी ज्युडिशियल) व्यासपीठ हे त्यांचे अधिकृत बाह्य स्वरूप! आर्थिक क्षेत्रात 'सेबी' ('एस.इ.बी.आय'), विम्याकरिता 'आय.आर.डी.ए.', टेलिफोनकरिता 'ट्राय' (टि.आर.ए.आय.) ही झाली केंद्र पातळीवरील स्वतंत्र नियामक प्राधिकरणांची काही उदाहरणे. एम.ई.आर.सी. हे वीजेच्या क्षेत्रातले महाराष्ट्र स्तरावरचे अशा प्राधिकरणाचे प्रसिध्द उदाहरण. याच धर्तीवर महाराष्ट्रात जलक्षेत्रात म.ज.नि. प्राधिकरणाची स्थापना झाली. भारतातले हे अशा प्रकारचे जलक्षेत्रातले पहिलेच उदाहरण. काय आहे हे प्राधिकरण? त्याची उद्दिष्टे काय? रचना काय? कसा आहे कायदा त्याचा? आणि या सगळ्याचा व शेतकऱ्याचा काय संबंध आहे? शेतीला त्यामुळे पाणी मिळणार का? पुरेसे व वेळेवर मिळणार का? पाणीपट्टी वाढणार तर नाही ना? पाटकऱ्याऐवजी किंवा त्याच्या जोडीने ह्यो नवीन दादला तर अजून उरावर बसणार नाही ना? पाण्याची व पाणीपट्टी वसुलीची हमी नसताना तुटके-फुटके कालवे ताब्यात घ्यायला जेथे पाणीवापर संस्थाही तयार नसतात तेथे खाजगी कंपन्या कोठून येणार? मग जल संपदा विभाग या शासकीय खात्याचेच नियमन हे नवीन प्राधिकरण करणार का? म्हणजे मग एका लालफितीवर अजून एक जास्त गडद रंगाची जाडसर लालफित्त असे तर होणार नाही ना? एक ना दोन... या सगळ्या प्रश्नांची उत्तरे आता शेतकऱ्यांनी मिळवायला हवीत.

कायद्याची प्रक्रिया :

पाणी वापर संस्थांसाठीच्या कायद्याचा (एम.एम.आय.एस.एफ.) मसुदा तयार करण्याकरिता शासनाने समिती नेमली होती. बऱ्यापैकी व्यापक विचार विनिमयातून तो कायदा तयार करण्यात आला. म.ज.नि.प्रा.

कायद्याबाबत मात्र शासनाने असे काही केले नाही. पारदर्शकता व लोकसहभागाच्या अभावामुळे या कायद्याच्या हेतूबद्दल जलक्षेत्रातील प्रामाणिक व अभ्यासू कार्यकर्त्यांना तसेच तटस्थ तज्ञांनाही गंभीर शंका आहेत. या कायद्याचा अभ्यास करताना एखाद्या प्रगत पाश्चिमात्य देशाच्या कायद्याचे तर आपण वाचन करत नाही ना असे सारखे वाटत राहते. कायद्याची भाषा व एकूण सूर, त्यातील प्रसंगी अव्यवहार्य वाटणाऱ्या तरतुदी व त्या मागची लिखित अलिखित गृहिते पाहिली तर भारत देशी महाराष्ट्र नामे राज्यात हा कायदा अंमलात येण्यासारखी सामाजिक, राजकीय तर सोडा अगदी अभियांत्रिकी स्वरूपाची सुध्दा परिस्थिती नाही हे सहज लक्षात येते. पुढील एकाच उदाहरणावरून या न शिजलेल्या भाताची परीक्षा करता येईल. नदीखोऱ्याच्या पातळीवर समन्यायाने पाणी देण्याकरिता प्रसंगी वरच्या धरणातून खालच्या धरणाकरिता पाणी सोडले जाईल अशी एक तरतुद या कायद्यात आहे. हेतू स्तुत्य आहे. पण त्याकरिताची तयारी? गृहपाठ? महाराष्ट्र पाटंबधारे अधिनियम, १९७६ ची अंमलबजावणी न झाल्यामुळे आज छोट्याशा चारीवर देखील शेवटच्या भागात पाणी पोहोचत नाही. तेथे नदी खोऱ्याच्या पातळीवर समन्यायाची जादू लगेच करता येईल का? दोन वर्षांपूर्वी जायकवाडीच्या जलाशयात पाणीसाठा फार कमी होता म्हणून मराठवाड्यातून अगदी जबाबदार व्यक्ती व संस्थांनी म.ज.नि. प्राधिकरणाकडे अधिकृतरित्या मागणी केली की कायद्याप्रमाणे नाशिक भागातल्या धरणातून जायकवाडीकरिता पाणी सोडा. काय झाले? सोडले पाणी? केली अंमलबजावणी कायद्याची? मराठवाड्यामध्ये सोशिकतेचा अनुशेष कधीच नव्हता म्हणून पाठपुरावा झाला नाही एवढेच! अन्यथा?

दुसरे उदाहरण पहा. म.ज.नि.प्रा. कायद्याने पाणी ही व्यापार योग्य व हस्तांतरणीय (ट्रेडेबल व ट्रान्सफरेबल) बाब ठरली आहे. कोणताही शहाणा व्यापारी बाजारात उतरताना काय बघेल? मालाचा पुरेसा साठा आहे ना ? नक्की किती आहे? माल कोणत्या दर्जाचा आहे. तो बाजारात नेण्याकरिता सक्षम व विश्वासार्ह वितरण व्यवस्था आहे का? मालाची मध्येच गळती आणि चोरी तर होणार नाही ना? मी लावलेली किंमत गिन्हाईकाला परवडेल का? आणि या व्यवहारात मला फायदा किती हाईल? कोठल्याही गल्ली बोळातील

किरकोळ किराणा दुकानदाराला जे प्रश्न पडतील ते जल संपदा विभागाला वा म.ज.नि. प्राधिकरणाला पडलेले दिसत नाहीत. अन्यथा, सिंचन प्रकल्पांच्या जलाशयात नक्की पाणी किती व गाळ किती? कालव्यांची प्रत्यक्ष वहनक्षमता किती? पाणी मोजायची व्यवस्था काय? कालव्यातून गळती, पाझर, वहन व्यय नक्की किती होतात? पाणी चोरी कशी रोखणार? पैसे देऊन माल घेणारे गिन्हाईक किती? पाण्याचे नियंत्रण व नियमन करण्याकरिता कालव्यावर दारे (गेट्स) व काट नियामक (क्रॉस रेग्युलेटरस) आहेत का? या मूलभूत प्रश्नांची समाधानकारक उत्तरे नसताना अचानक पाणी-व्यापाऱ्याचे सोंग घेऊन जल संपदा विभाग आणि म.ज.नि. प्राधिकरण चक्क बाजारात उतरते याला काय म्हणावे? अज्ञानाने केलेले धाडस? अंधारात मारलेली उडी? अव्यापारेशु व्यापार? की चक्क “ठोकून देतो ऐसा जे?”

तिसरे उदारहण तर लै भारी! पाणी वापर हक्काचे निकर्ष निश्चित करण्यासंदर्भात प्राधिकरणाला आपण जरा जास्तच अधिकार देऊन बसलो, आपल्या हितसंबंधाना उद्या ते घातक ठरेल, शेतीचे पाणी उद्योगधंद्याकडे वळवण्याचे आपले वादग्रस्त निर्णय उद्या बदलले जाऊ शकतात हे लक्षात आल्यावर अजून धड अंमलातही न आलेला कायदा सत्ताधाऱ्यांनी मध्यरात्री बदलून टाकला. प्राधिकरणाचे पंख कापायला सुरूवात केली.

म.ज.नि. प्राधिकरणामुळे जलक्षेत्रात एक नवीन भोवरा निर्माण झाला आहे. मंत्रालयात जल धोरणासंबंधी कमी दाबाचा पट्टा निर्माण झाल्यामुळे एक नवीन वादळ राज्याच्या किनाऱ्यावर धडकण्याची शक्यता आहे. त्या वादळाचा केंद्रबिंदू कदाचित मुंबईत कफ परेडला वर्ल्ड ट्रेड सेंटरच्या नवव्या मजल्यावर म.ज.नि.प्रा. च्या वातानुकूलित कार्यालयात असेल.

तात्पर्य : म.ज.नि.प्रा. चा कायदा समजाऊन घेणे महत्वाचे आहे. आपल्याला वादळ अंगावर घेऊन लाटेवर स्वार व्हायचे आहे. कायद्यात जाणीवपूर्वक सुधारणा घडवायच्या आहेत. लोकाभिमुख सशक्त जल कायदा व त्याची जनवादी अंमलबजावणी हे शेतकऱ्याचे लाईफ जॅकेट (बुडु नये, पाण्यावर तरंगत राहता यावे म्हणून घालावयाचे जाकीट) ठरू शकते.

उद्दिष्टे :

मजनिप्रा कायद्याची खाली नमुद केलेली उद्दिष्टे मूलभूत व खूप महत्वाची आहेत.

१) राज्यातील जलसंपत्तीचे नियमन करणे, म्हणजे भूपृष्ठावरील तसेच भूगर्भातील पाणी आणि सर्व प्रकारच्या पाणी वापराचे (शेती, पिण्याचे व घरगुती, औद्योगिक) नियमन करणे.

२) जलसंपत्तीचे न्यायोचित, समन्यायी आणि शाश्वत व्यवस्थापन, वाटप व वापर होईल याची खात्री करणे.

३) विविध प्रकारच्या पाणी वापरासाठी पाणीपट्टीचे दर निश्चित करणे

४) सर्व प्रकारच्या पाणी वापराचे हक्क निश्चित करणे, ते प्रदान करणे आणि त्यांची अंमलबजावणी व संनियंत्रण करणे.

वरील उद्दिष्टे पाहता हे लक्षात येते की, म.ज.नि.प्रा. चे कार्यक्षेत्र व अधिकारांची व्याप्ती फार मोठी आहे. जलक्षेत्रात एक कळीची भूमिका बजावण्याची सूसंधी म.ज.नि.प्रा.ला आहे असे त्यामुळे काही अभ्यासकांना वाटते तर काही जणांच्या मते मात्र मजनिप्राचे कार्यक्षेत्र व अधिकार हे जलसंपदा विभागाच्या नैसर्गिक कार्यक्षेत्र व अधिकारांवरील अतिक्रमण आहे. नक्की काय ते कदाचित काळच ठरवेल.

संदर्भ चौकट :

मजनिप्राने आपली उद्दिष्टे एक चौकटीत/विशिष्ट संदर्भात पार पाडायची आहेत. कायद्याने मजनिप्राला घालून दिलेल्या चौकटीच्या चार बाजू खालील प्रमाणे आहेत.

१) राज्याची जलनिती

२) राज्य जलमंडळाने (कलम १५) बनवलेला व राज्य जल परिषदेने (कलम

१६) मंजूर केलेला एकात्मिकृत राज्य जल आराखडा

३) राज्यपालांचे निदेश (कलम ११ (च) २१)

४) राज्य शासनाचे निदेश (कलम २३)

लोकशाही पध्दतीत काही बंधने व संतुलन (चेक्स ऍन्ड बॅलन्सेस) असणे अपेक्षितच असते. त्यानुसार वरील चौकट “स्वतंत्र” नियमन प्राधिकरणालाही आवश्यकच आहे. त्यामुळे म.ज.नि.प्रा.च्या स्वतंत्रतेवर

बंधने येतात व स्वायत्ततेला बाधा येते असे म्हणणे तितकेसे खरे नाही. शेवटी, कोणत्याही संस्थेची स्वतंत्रता किंवा स्वायत्तता ही तिच्या कर्त्याधर्त्या व्यक्तींवरही फार अवलंबून असते. निवडणूक आयोग आणि सी.ए.जी. सारख्या संस्थांबाबत हा अनुभव नेहमीच येतो. कर्ताधर्ता खमक्या असेल आणि त्याने हिंमत दाखवली तर त्याच चौकटीत फार वेगळ्या गोष्टी होताना दिसतात. सिंचन आणि बिगरसिंचन यांच्या स्पर्धेत आज सिंचनाची बाजू तुलनेने कमकुवत आहे. तिला बळ देण्याचे काम करून म.ज.नि.प्रा. एक महत्वाची भूमिका म्हटले तर पार पाडू शकते.

राज्याच्या व्यापक हितास्तव नेहमी तपशील तपासणारे तटस्थ निरीक्षक वरील संदर्भ-चौकटी बाबत मात्र काही वेगळे मुद्दे मांडतात. २००३ साली राज्याने जलनिती स्वीकारली. दर पाच वर्षांनी त्यात सुधारणा होणे अपेक्षित आहे. २००८ साली ती सुधारणा व्हायला हवी होती पण अद्याप झालेली नाही. राज्य जल मंडळ व राज्य जल परिषद अस्तित्वात येऊन आठ वर्षे झाली. पण ती कार्यरत नाहीत. एकात्मिकृत राज्य जल आराखडा कायदा अंमलात आल्यापासून सहा महिन्यात तयार होणे अपेक्षित होते. आज आठ वर्षे होऊन गेली तरी तो अद्याप उपलब्ध नाही. मागास भागांसाठी काही विशेष अधिकार राज्यपालांना पूर्वीपासूनच आहेत; त्यात नवीन ते काय? पाणी वापर हक्कांबाबत म.ज.नि.प्रा.चे अधिकार कमी करून कायद्याला अभिप्रेत असणारी जल नियमनाची चौकट राज्य शासनाने एकतर्फी बदलून टाकली आहे. हे मुद्दे महत्त्वाचे आहेत. त्यांची वेळीच दखल घेणे योग्य होईल. अन्यथा, जल नियमनाची अर्ध न्यायिक प्रक्रिया व ती राबवणारे प्राधिकरण शंकास्पद होऊ शकतात.

मजनिप्राची रचना:

कलम ४ अन्वये म.ज.नि. प्राधिकरणात खालील ३ व्यक्तींचा समावेश आहे.

- * अध्यक्ष (सेवानिवृत्त मुख्य सचिव, किंवा समतुल्य दर्जाची व्यक्ती)
- * सदस्य (जल संपदा अभियांत्रिकी क्षेत्रातील तज्ञ)
- * सदस्य (जल संपदा अर्थव्यवस्था क्षेत्रातील तज्ञ)

कलम ५ अन्वये एका निवड समितीच्या शिफारशीनुसार राज्यपालांकडून अध्यक्ष व सदस्यांच्या नियुक्त्या केल्या जातात. प्राधिकरणाला मदत

करण्याकरिता प्रत्येक नदीखोरे अभिकरणाच्या क्षेत्रातून एक याप्रमाणे पाच विशेष निमंत्रितांची नेमणूक शासन करते. दैनंदिन कार्यालयीन कामकाज पाहण्यासाठी प्राधिकरण सचिवाची नियुक्ती करते. या एकूण रचनेबाबत काही आक्षेप घेतले जातात. ते पुढीलप्रमाणे “प्राधिकरण ही अर्ध - न्यायिक व्यवस्था असल्यामुळे सनदी अधिकाऱ्याऐवजी अध्यक्षपदी निवृत्त न्यायाधीस असायला हवेत. जल संपदा विभागाचे दोन्ही सचिव निवड समितीचे स्वतः सदस्य असताना ते स्वतःचीच नियुक्ती प्राधिकरणावर सदस्य अथवा सचिव म्हणून करून घेतात. निवड समितीची निकष कार्यपध्दती पारदर्शक नाही. अमूक विशिष्ट व्यक्तीचीच नेमणूक का केली हे एक प्रक्रिया म्हणून स्पष्ट केले जात नाही. शासनाच्या एकाद्या विभागाचा माजी सचिव आणि जल संपदा क्षेत्रातील तज्ज्ञ या दोहोत जमीन अस्मानाचा फरक आहे. कायद्याला सदस्य म्हणून नोकरशहा अपेक्षित नाहीत. शासनाचे वरिष्ठ अधिकारी म्हणून ज्या व्यक्तींनी आयुष्याची ३०-३५ वर्षे काम केले ते आता सेवानिवृत्ती नंतर अचानक स्वतंत्रपणे काम करतील व न्यायाधीशाच्या भूमिकेला न्याय देतील हे संभवत नाही. असे होण्याची शक्यता आहे की, शासनाच्या सेवेत असताना त्यांनी जे निर्णय घेतले त्यासंबंधीच काही प्रकरणे त्यांच्यापुढे निवाडा करण्याकरिता येऊ शकतात. असे झाल्यास, “सांभाळून घेतले जाणे” अशक्य नाही. बोटचेपी भूमिका घेतली जाऊ शकते. प्राधिकरणावरच्या सर्वच नेमणुका या राजकीय आहेत. सत्ताधऱ्यांनी त्यांच्या सोईची “आपली” माणसे नेमली आहेत. ते कधीच स्वतंत्र व प्रसंगी कठोर निर्णय घेणार नाहीत. पाणी वापरकर्त्यांचा एकही प्रतिनिधी प्राधिकरणावर नाही हे अर्थातच एकूण बनावाला धरूनच आहे”. भरपूर अधिकार असतानाही प्राधिकरणाचे गेल्या ८ वर्षातील काम चमकदार, उठावदार व तडफदार का झाले नाही? पाणी वापरकर्त्यांना प्राधिकरणाबद्दल विश्वास व आपुलकी का वाटत नाही? आणि अधिकाऱ्यांवर प्राधिकरणाचा वचक का नाही? पाण्याच्या समन्यायी वाटप व वापराबद्दल किंवा सिंचनाच्या प्रादेशीक अनुशेषाबाबत किती याचिका प्राधिकरणासमोर आल्या? प्राधिकरणाने आजवर ज्यांना खरेच “मूलभूत” म्हणता येईल असे किती व कोणते निर्णय घेतले? या प्रश्नांची उत्तरे शोधू पाहता वरील टीका अगदीच गैरलागू आहे असे म्हणणे जरा अवघडच जाणार

आहे. अर्थात, या सर्वाला दूसरीही एक बाजू आहे. जलक्षेत्रात आजवर शासनाचीच मक्तेदारी आहे. त्यामुळे शासनाच्या दैनंदिन प्रशासकीय निर्णय प्रक्रियेपासून अलिप्त होते किंवा आहेत असे तथाकथित स्वतंत्र तज्ञ आहेत कोठे? हा ही महत्त्वाचा प्रश्न आहे. राजकारण न आणता प्राधिकरणाला काम करू दिले जाईल किंवा करू दिले जावे अशी अपेक्षा बाळगणे हे अति बाळबोध तर होत नाही ना? शेवटी “कालव्यातून पाणी नाही राजकारण वाहते” हे कटू सत्य नाकारून कसे चालेल?

महत्वाच्या तरतुदी :

म.ज.नि.प्रा. कायद्यात एकूण ३२ तरतुदी आहेत. सर्व तरतुदींची चर्चा येथे शक्य नाही. आवश्यकही नाही. अगदी महत्वाच्या तरतुदी तेवढ्या आपण येथे पाहू. राज्याच्या जलनितीनुसार जलक्षेत्राची पुनर्रचना करण्याकरिता मुद्दाम कायदा करून राज्य जल मंडळ व राज्य जल परिषद ही दोन नवीन व्यासपीठे शासकीय राजपत्रातील अधिसूचनेद्वारे अस्तित्वात आली. पण ८ वर्षे झाली तरी ती अद्याप कार्यरत नाहीत. एकात्मिकृत राज्य जल आराखडा कायदा अंमलात आल्यापासून सहा महिन्यात तयार करायचा होता. तोही अजून उपलब्ध नाही. हा तपशील आपण यापूर्वी पाहिला आहे. नदी-खोरे अभिकरणांबाबतही अशीच रड चालू आहे.

नदी-खोरे अभिकरण ही एक व्यापक संकल्पना आहे. सर्व पाणी वापरकर्त्यांना त्यात प्रतिनिधीत्व घायला हवे. सर्व प्रकारच्या पाणी वापराचा नदी-खोरे पातळीवर साकल्याने व समग्रतेने विचार अशा प्राधिकरणात व्हावा अशी अपेक्षा असते. या अर्थाने आज आपल्याकडे नदी-खोरे अभिकरणे नाहीत. म.ज.नि.प्रा. कायद्याने शॉर्टकट घेतला आहे. प्रस्थापित पाटबंधारे विकास महामंडळांनाच कायदा (कलम क्र. २(१)(प)) नदी-खोरे अभिकरण असे संबोधतो. या तथाकथित नदी-खोरे अभिकरणांनी विविध पाणी वापरकर्त्यांना पाणी वापर हक्क घावेत असे कायद्यात (कलम क्र. ११ ते १४) म्हटलं आहे. आता तपशीलाचा भाग असा की, या नदी-खोरे अभिकरणांकडे म्हणजेच मुळातल्या महामंडळाकडे जल व्यवस्थापनाचे कामच नाही. जल व्यवस्थापन अद्याप शासनाकडेच आहे. महामंडळे प्रामुख्याने फक्त बांधकामच करतात. त्यामुळे ८ वर्षे झाली तरी नदी-खोरे

अभिकरणांनी पाणी वापर हक्कांबाबत अजून काहीही केलेले दिसत नाही. कलम क्र. १४ अन्वये खरेतर ८ जून २००५ पासून नदी-खोरे अभिकरणांकडून पाण्याचे हक्क मिळविल्याशिवाय कोणताही पाणी वापर कायदेशीर ठरत नाही. म्हणजेच नदी-खोरे अभिकरणांनी पाणी वापर हक्क न दिल्यामुळे ८ जून २००५ पासूनचा सर्व पाणी वापर चक्क बेकायदा ठरतो! जल संपदा विभागाला २०११ साली जाग आली. शेवटी शासनच ते ! शासनाला सगळे कसे “सोपंसोप्यं” असते. शासनाने कायद्यातच सुधारणा केली. “कलम ११ अन्वये पाणी वापराच्या हक्कांचे वितरण निर्धारित केल्यानंतर आणि पाण्याची हक्कदारी देण्याचे निकष निर्धारित केल्यानंतरच केवळ, या कलमान्वये पाण्याची हक्कदारी आवश्यक असेल.” ही सुधारणा केली १७ सप्टेंबर २०१० रोजी पण त्यात म्हटले की ती सुधारणा दि. ८ जून २००५ रोजी अंमलात आली असे मानण्यात येईल. सुटला प्रश्न! आहे काय न नाही काय? सगळे कसे कायदेशीर! खेळ सुरू झाल्यावर ५-६ वर्षांनी खेळाचे नियम बदलायचे आणि हरलेल्याला आता पूर्वलक्षी पध्दतीने विजयी घोषित करायचे असा हा प्रकार आहे. फुले, आंबेडकर, शाहू महाराजांच्या सोडा यशवंतरावांच्या महाराष्ट्रात हे व्हावे?

हीच “सोप्यी पध्दत” वापरून शासनाने म.ज.नि.प्रा. चे पाणी वापर हक्क निश्चित करण्याचे अधिकार एका झटक्यात कमी करून टाकले. किंबहुना, पाणी वापर हक्क या संकल्पनेच्या अंमलबजावणीची व्याप्तीच मर्यादित करून टाकली. त्याचा तपशील सूत्ररूपाने खालील प्रमाणे-

१) “क्षेत्रीय वाटप” ही व्याख्या कायद्यात नव्याने घालण्यात आली (कलम २ (१)(प-१)). “त्याचा अर्थ, राज्य शासनाने, जलसंपती प्रकल्पामध्ये वापराच्या विविध वर्गांना केलेले वाटप, असा आहे” मतितार्थ असा की, बिगरसिंचनाला किती पाणी द्यायचे हे शासन ठविणार; म.ज.नि.प्रा. नाही.

२) “पाण्याची हक्कदारी” ही संज्ञा (कलम ३१ क), “महाराष्ट्र सिंचन पध्दतीचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम, २००५ अन्वये कार्यक्षेत्र निश्चित करण्यासह ज्या क्षेत्रामध्ये संबद्ध तरतुदींचे अनुपालन केले असेल अशा क्षेत्रांनाच फक्त लागू होईल” असा बदल कायद्यात करण्यात आला. याचा व्यवहारात सोप्या भाषेत अर्थ असा की, महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधार

प्रकल्पांतर्गत शासनाने निवडलेल्या प्रकल्पांनाच फक्त पाण्याची हक्कदारी दिली जाईल. या निवडक प्रकल्पातही उपसा सिंचनाला हक्कदारी लागू होणार नाही. कारण तेथे अद्याप कायद्यान्वये कार्यक्षेत्र निश्चित केलेले नाही. बांधकामाधीन प्रकल्पातही “संबद्ध तरतुदींचे अनुपालन” अद्याप केले नसल्यामुळे तेथेही हक्कदारी नसणार. म्हणजे ‘पुरोगामी’ महाराष्ट्रात सर्वत्र पाण्याची हक्कदारी लागू झाली असा डांगोरा पिटण्यात काही अर्थ नसून खूप छोट्या क्षेत्रापुरता हा प्रयोग मर्यादित आहे. जाणकारांचे तर असे भाकितआहे की, जागतिक बँकेकडून मिळालेल्या पैशाची एकदा विल्हेवाट लागली की, हा मर्यादित प्रयोगही गुंडाळण्यात येईल.

३) बिगरसिंचनाकरिता १७ सप्टेंबर २०१० पूर्वी जे पाणी वाटप करण्यात आले त्यात आता बदल होणार नाही (कलम ३१ ख). इतकेच नव्हे तर त्याबद्दल आत न्यायालयात सुध्दा दाद मागता येणार नाही (कलम ३१ ग), असेही बदल पूर्वलक्षी पध्दतीने कायद्यात करण्यात आले.

समिती न नेमता, व्यापक विचार विनियम न करता प्रथम घाईगडबडीने कायदा केला. कल्याणकारी राज्याची संकल्पना सोडून दिली. “खाऊजा” धोरणाच्या अंमलबजावणी करिता सुधारणा करण्याचा आव आणला. त्या करताना काय झेपेल, किती पेलवेल याबद्दल तारतम्य बाळगले नाही. जागतिक बँकपुढे अगतिक होऊन काय वाटेल ते स्वीकारले. जे स्वीकारले त्याची प्रामाणिक अंमलबजावणी केली नाही. अडचणी जाणवायला लागल्यावर परत व्यापक विचार विनियम न करता चोरी-चुपके मध्यरात्री कायदा बदलून टाकला. यातून शासनाने काय साध्य केले? हसे कोणाचे झाले? कायदा करण्यापूर्वीची जल व्यवस्थापनाची स्थिती आणि आता कायद्याच्या तथाकथित “अंमलबजावणी” नंतरची स्थिती यात काय गुणात्मक फरक आहे ? सर्व सामान्य पाणी वापरकर्त्यांच्या दृष्टीने गेल्या ८ वर्षात नक्की काय बदल झाले? बदलले बदलले म्हणता म्हणता सगळे तेच तर राहिले. इंग्लिशमध्ये म्हणतात. - “द मोअर इट चेंजेस, मोअर इट रिमेन्स द सेम!!” हे सर्व अज्ञानापोटी झाले का या वेडेपणामागे काही पध्दत आहे ? मेथड बिहार्ड द मॅडनेस ? उपसा सिंचनाच्या खालील उदाहरणावरून कदाचित उत्तर मिळेल.

महाराष्ट्र पाटबंधारे अधिनियम, १९७६ हा मूलतः प्रवाही सिंचनाचा कायदा आहे. उपसा सिंचनाबाबत त्यात फारशा नेमक्या अशा तरतुदी नाहीत. उपसा सिंचनाचे वाढते प्रमाण व त्याचा प्रवाही सिंचनावर होणारा बरा-वाईट परिणाम पाहता उपसा सिंचनाला कायद्याच्या कक्षेत आणणे जरूर होते. महाराष्ट्र सिंचन पध्दतींचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम, २००५ या कायद्यात म्हणून उपसा सिंचन पाणी वापर संस्थांसाठी एक स्वतंत्र प्रकरण (कलम क्र. ३९ ते ५१) जाणीवपूर्वक घालण्यात आले. उपरोक्त कायद्याच्या नियमात (प्रकरण-३/नियम क्र. २४, २५, २६) सुस्पष्ट तरतुदी करण्यात आल्या. म.ज. नि.प्रा. कायद्यात ही उपसा सिंचनाकरिता विशिष्ट कलमांचा -क्र. १२(६)(घ), (ड) आणि १४(४)/ समावेश करण्यात आला, पण या सर्वांची ज्यांना अंमलबजावणी करायची नव्हती त्यांनी वेगळेच पिल्लू काढले. उपसा सिंचनाची कार्यक्षेत्र निश्चिती करणे अवघड आहे असा कांगावा त्यांनी सुरू केला. आता यापूर्वी उपसा सिंचनाला भरमसाठ परवानग्या देताना कार्यक्षेत्र निश्चित न करता परवानग्या दिल्या का? त्यावेळी नकाशे तयार केले नाहीत का ? सातबारा तपासून गट/सर्व्हे क्रमांकानुसार लाभधारकांच्या याद्या बनवल्या नाहीत का ? मग आताच का अडचण आली? असे प्रश्न विचारून शासनाने खरेतर संबंधितांना कायद्याची त्वरित अंमलबजावणी करण्याच्या कडक सूचना घायला हव्या होत्या. पण बहुदा शासनालाही ते नकोच होते. मग अशावेळी शासन जे नेहमी करते ते शासनाने केले. उपरोक्त कार्यक्षेत्र निश्चिती करण्यासाठी मार्गदर्शक तत्वे ठरविण्याकरिता जानेवारी-२००८ मध्ये एक समिती नेमली गेली. अस्मादिक त्या समितीचे सदस्य सचिव होते. समितीने इमाने इतबारे काम करून नोव्हेंबर २००८ मध्ये शासनास मार्गदर्शक तत्वांसह आपला अहवाल सादर केला. तीन वर्षांनी डिसेंबर २०११ मध्ये मी स्वेच्छा-सेवानिवृत्त झालो. तो पर्यंत तरी त्या अहवालाबाबत शासनस्तरावर काहीही झालेले नव्हते. एवढे कायदे करून ही परत उपसा सिंचन खऱ्या अर्थाने आजही कायद्याच्या कक्षेत नाही. पण विरोधाभास असा की, नवीन कायद्यानुसार उपसा सिंचन पाणी वापर संस्था स्थापन केल्या नसतानाही अनेक प्रकल्पांवर “प्रकल्पस्तरिय पाणी वापर संस्था” मात्र स्थापन केल्या जात आहेत. याचा साधा सरळ अर्थ असा आहे की, उपसा सिंचनाचे

हितसंबंध सांभाळण्याकरिता प्रवाही सिंचनाचा बळी देण्यात येत आहे. जलाशय, नदी व मुख्य कालव्यावरून अनिर्बंध उपसा करणाऱ्यांना मोकळे सोडण्यात आलेले आहे आणि प्रवाही सिंचनावर अवलंबून असणाऱ्यांना कोरडे पाणी वापर हक्क देण्यात येत आहेत. पाण्याचे हे राजकारण जलवंचित व त्यांचे प्रतिनिधी कधी समजावून घेणार आहेत? अर्धन्यायिक म.ज.नि.प्रा. समन्यायी पाणी वाटपासाठी काय करणार आहे? नक्की काय करते आहे?

जागतिक बँकेच्या दडपणाखाली खाजगीकरण, उदारीकरण व जागतिकीकरणाची धोरणे स्वीकारायची. सुधारणा व पुनर्रचना सुरू केल्याचा अभ्यास निर्माण करायचा. त्या निमित्ताने कोट्यावधी डॉलर्सची कर्जे लाटायची. एकदा आर्थिक हितसंबंध साधले गेले की, हाती घेतलेल्या सुधारणाही बिनदिक्कत अर्धवट सोडून द्यायच्या. आणि परत सरंजामी व्यवहार खुले आम चालू ठेवायचा असे तर जलक्षेत्रात होत नाही ना? जलक्षेत्रातील हे जीवघेणे भोवरे व तळाचा थांगपत्ता लागू न देणारे डोह एकीकडे तर समन्यायाची केविलवाणी कागदी नाव दूसरीकडे! लढा असमान आहे. निदान आज तरी !

पाणी वापर हक्क

शेतीला पाणी मिळणे ही शेतकऱ्यांसाठी किती महत्त्वाची गोष्ट! पाण्याचा आधार शेतीला मिळाला की सगळेच कसे बदलून जाते !! ओलावा, गारवा, हिरवळ आणि त्यातून येणारी समृद्धी कोरडवाहू शेतकऱ्यांचे जीवनच बदलून टाकते. पाण्यासाठी जीव टाकतो शेतकरी, प्रसंगी जीव घेतोही! अशा परिस्थितीत जर शासनाने पाणी वापर हक्क देऊ केले आणि कायद्याने पाण्याची हमी देतो म्हटले तर? स्वप्नात असल्यासारखे वाटेल! शासनाने २००५ साली केलेल्या सिंचन विषयक दोन नवीन कायदांची नेमकी अशीच परिस्थिती निर्माण झाली आहे.

महाराष्ट्र सिंचन पध्दतीचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम, २००५ अन्वये काही विशिष्ट राज्यस्तरीय सिंचनप्रकल्पात शेतीकरिता पाणी वापर हक्क देण्यात आले आहेत. महाराष्ट्र जलक्षेत्र सुधार प्रकल्पांतर्गत (म.ज.सु.प्र.) निवडलेल्या २८६ प्रकल्पांना ते तत्त्वतः लागू होऊ शकतात. महाराष्ट्र सिंचन पध्दतीचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन नियम, २००६ च्या

जोडपत्र-५ मध्ये शेतीकरिता देऊ करण्यात आलेल्या पाणी वापर हक्कांचा सर्व तपशील उपलब्ध आहे. पाणी वापर संस्थांसाठी पाणी वापर हक्क निश्चित करणे, ते जाहीर करणे, प्रत्यक्षात देणे, ते खरेच मिळत आहेत याची खात्री करणे आणि मिळत नसतील तर वेळीच हस्तक्षेप करून योग्य ती कारवाई करणे याकरिता महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरणाने (म.ज.नि.प्रा.) त्यांच्या कायद्यान्वये खालील दोन महत्त्वाचे दस्तावेज तयार केले आहेत.

१) पाटबंधारे प्रकल्पातून (पथदर्शी तत्त्वावर) पाणी वापर हक्काचे निश्चितीकरण, विनियमन आणि अंमलबजावणी यासाठीची तांत्रिक संहिता, जानेवारी २००८

२) हक्कदारीचे विनियमन व अंमलबजावणीची कार्यपध्दती-विनियमकांचे अधिकार व कार्ये आणि ज.सं.वि. च्या अधिकाऱ्यांची जबाबदारी, ऑक्टोबर २००७

या दस्तावेजाआधारे म.ज.नि.प्रा. आणि वाल्मी यांनी संयुक्तरित्या गेल्या चार वर्षात महाराष्ट्रात विविध ठिकाणी कार्यशाळा घेतल्या आहेत. त्या कार्यशाळात ज.सं.वि. चे अधिकारी व पाणी वापर संस्थांचे पदाधिकारी मोठ्या संख्येने उपस्थित होते. त्यांना कायदा व नियमाची पुस्तके आणि वरील दोन दस्तावेज देण्यात आले आहेत. प्रस्तुत लेखक या सर्व प्रक्रियेत प्रथम पासून १ ऑक्टोबर २०११ पर्यंत प्रत्यक्ष सहभागी होता. त्यात आलेल्या अनुभवा आधारेच येथे मांडणी करण्यात येत आहे. प्रथम पाणी वापर हक्क ही संकल्पना व त्यासाठीची योजना काय आहे हे समजावून घेऊ.

सर्वसामान्य पावसाच्या वर्षात, प्रकल्पाचा जलाशय पूर्ण भरला तर, सिंचनाकरिता हंगामावर “विहित पाणी वापर हक्क” (घन मीटर प्रति हेक्टर) काय असेल हे प्रथम त्या प्रकल्पाचे कार्यकारी अभियंता प्रस्तावित करतील. म.ज.नि.प्रा. तो प्रस्ताव तपासेल. जरूर तर त्यात सुधारणा करून रितसर हक्कदारीचा आदेश काढेल. त्या आदेशानुसार संबंधित कार्यकारी अभियंता आपल्या प्रकल्पातील पाणी वापर संस्थांचा हंगामनिहाय “मंजूर पाणी वापर हक्क” (सहस्र घनमीटर) जाहीर करतील. साधारणतः पुढील तीन वर्षाकरिता तो लागू राहिल.

“मंजूर पाणी वापर हक्क ” (सहस्र घनमीटर) हा सर्वसामान्य

पावसाच्या वर्षातला, जलाशय पूर्ण भरला असेल तरचा, आदर्श पाणी वापर हक्क आहे. प्रत्यक्षात दरवर्षी जलाशय कदाचित पूर्ण भरणार नाही. तुटीच्या वर्षात बिगरसिंचनाचे पाणी विचारात घेऊन “देय पाणी वापर हक्क ” (सहस्र घनमीटर) हंगामवार नव्याने ठरवावा लागेल. पाण्याच्या उपलब्धतेनुसार देय पाणी वापर हक्क हा मंजूर पाणी वापर हक्काच्या काही टक्के असेल. तो टक्का नक्की किती ते कार्यकारी अभियंता दर हंगामापूर्वी जाहीर करतील. अशा रितीने घोषित झालेल्या देय पाणी वापराचा हक्क पाणी वापर संस्थांना प्रत्यक्षात देण्यास कार्यकारी अभियंता कायद्याने जबाबदार असतील. ही संकल्पना जल संपदा विभाग अंमलात आणतो की नाही यावर लक्ष ठेवण्यासाठी म.ज. नि.प्रा. ने विनियामक (रिग्युलेटर्स) आणि प्राथमिक विवाद निवारण अधिकारी (पी.डी.आर.ओ) नेमले असून त्यांची एक यंत्रणा व कार्यपध्दती निर्माण केली आहे.

म.ज.सु.प्र. अंतर्गत निवडलेल्या पथदर्शी प्रकल्पांमध्ये शासनाने विनियामक नेमले आहेत. ते म.ज.नि.प्रा. च्या नियंत्रणाखाली असतील व त्या प्राधिकारणाच्या आदेशानुसार काम करतील. मोठ्या व मध्यम प्रकल्पांत उपअभियंते तर लघु प्रकल्पात शाखाधिकारी विनियामक असतील. हे विनियामक ज.सं.वि. चे असले तरी जेथे विनियामक म्हणून काम करायचे, त्या प्रकल्पातील नसतील. शेजारच्या दुसऱ्या एखाद्या प्रकल्पावरील असतील. दर हंगामाअगोदर त्यांना त्या हंगामाचा देय पाणी वापर हक्क कळविला जाईल. हंगामाचा सिंचन कार्यक्रम ही त्यांना दिला जाईल. विनियामकांचे काम असे की, त्यांनी दर पाणी-पाळीत प्रकल्पाला भेट देऊन पाहणी करायची. निश्चित केलेल्या कार्यक्रमाप्रमाणे पाणी वापर संस्थांना देय हक्काचे पाणी मिळते की नाही हे तपासायचे. विहित नमुन्यात नोंदी करायच्या. त्रुटी आढळल्यास संबंधीतांना उचित सूचना द्यायच्या. दर पाणी-पाळी नंतर सरळ म.ज.नि.प्रा. ला लेखी अहवाल द्यायचा. भविष्यात काही वाद निर्माण झाल्यास तो सोडवताना पार पाडावयाच्या सर्व अर्ध-न्यायिक प्रक्रियेत विनियामकाचा अहवाल हा एक महत्त्वाचा दस्तावेज मानला जाईल.

शासनाने मोठ्या, मध्यम व लघु प्रकल्पांकरिता अनुक्रमे सिंचनाशी संबंधीत मुख्य अभियंता, अधिक्षक अभियंता व कार्यकारी अभियंता यांना

प्राथमिक विवाद निवारण अधिकारी म्हणून नेमले आहे. एखाद्या पाणी वापर संस्थेला पाणी मिळाले नाही, कमी मिळाले किंवा उशिरा मिळाले तर ती संस्था आता प्राथमिक विवाद निवारण अधिकारी यांचेकडे रितसर फिर्याद करू शकते. दाद मागू शकते. प्राथमिक विवाद निवारण अधिकारी जाहीर सुनावणीच्या माध्यमातून विवाद निवारण करू शकतात.

ही एकूण योजना एखादा अपवाद वगळता अद्याप फारशी यशस्वी झालेले नाही. विनियामक आणि प्राथमिक विवाद निवारण अधिकारी यांच्याबरोबर कार्यशाळेच्या निमित्ताने प्रस्तुत लेखकाच्या अनेक वेळा औपचारिक/अनौपचारिक चर्चा झाल्या. पाणी वापर संस्थांच्या प्रतिनिधींबरोबर संवाद झाला. या सर्वांनी कार्यशाळेतही जाहीर मत प्रदर्शन केले. वाल्मीच्या कामाचा एक भाग म्हणून प्रस्तुत लेखकाने काही प्रकल्पांना भेटी दिल्या. अहवाल अभ्यासले. या सर्वां आधारे खालील निरीक्षणे केली आहेत. त्याबद्दल खुली चर्चा होणे आवश्यक आहे.

१) पाणी वापर हक्कांचा हा प्रयोग म.ज.नि.प्रा. आणि वाल्मीने पुढाकार घेऊन गांभीर्याने व उत्साहाने राबवण्याचा प्रयत्न केला. पण जलसंपदा विभागाचा प्रतिसाद तुलनेने थंड होता.

२) म.ज.सु.प्र. अंतर्गत जी पुनर्स्थापनेची कामे झाली ती अपेक्षित दर्जाने व वेगाने झालेली नाहीत. मातीकामांना प्राधान्य दिले गेले. शिर्ष नियंत्रक व प्रवाह मापकांच्या कामांना जेवढे महत्त्व व प्राथमिकता द्यायला हवी होती ती दिली गेली नाही. त्यामुळे कार्यक्षम प्रवाह नियंत्रण/नियमन आणि विश्वासाहर्ष प्रवाहमापन हा पाणी वापर हक्काचा पायाच कमकुवत राहिला आहे.

३) देय पाणी वापर हक्क खरेच द्यायचे असतील तर मुळात पाण्याचे अंदाजपत्रक (पी.आय.पी.) आणि पाणी पाळ्यांचे नियोजन व्यवस्थित व्हायला हवे. ते बहुतांशी प्रकल्पात होत नाही. त्याचे संनियंत्रण व मुल्यमापन म.ज.नि.प्रा. करत नाही. ज.सं.वि. ते करेल असे गृहित धरले गेले आहे. म.ज.नि.प्रा. एकूण प्रकल्पाच्या जल व्यवस्थापनाबाबत भूमिका घेत नाही. निवडक पाणी वापर संस्थांपुरतेच लक्ष केंद्रित केल्यामुळे समष्टीकडे दुर्लक्ष झाले आहे. ही एकूण प्रयोगातील कमकुवत कडी (विकेस्ट लिंक) आहे.

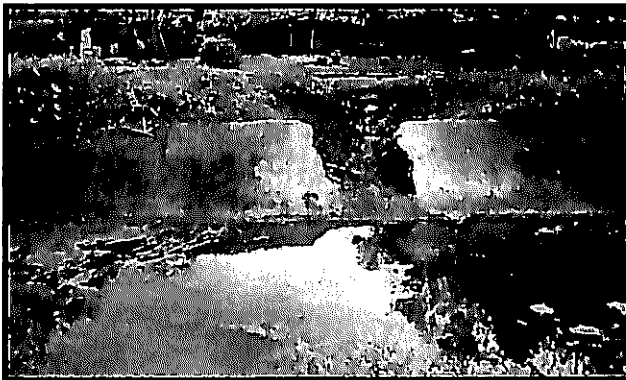
४. नियामक आणि प्राथमिक विवाद निवारण अधिकारी यांना कोणत्याही

लाभाविना त्यांच्यावर सोपवलेली जादाची जबाबदारी (ती ही कायदेशीर ! म्हणजे संभाव्यतः भानगडीची !!) नकोशी वाटते. खरे अहवाल देणे म्हणजे संकटाला आमंत्रण देणे अशी त्यांची भावना आहे. त्यांच्या दैनंदिन प्रशासकीय अडचणीही खूप आहेत. त्या वारंवार मांडूनही सुटत नाहीत.

५. पाणी वापर हक्क ही संकल्पना राबविण्याकरिता जी मानसिकता हवी तीचा अभाव सर्वत्र सर्वदूर आहे. पाणी वापर संस्थांचे बहुसंख्य पदाधिकारी आज त्याला अपवाद नाहीत. त्यांच्या क्षमतावृद्धी करिता मोठा पैसा देऊन खास नेमलेल्या अशासकीय संस्था एखादा अपवाद वगळता त्या बाबत अपयशी ठरल्या आहेत असे बहुतांशी अधिकाऱ्यांना वाटते.

६. राजकीय पक्ष, सामाजिक संघटना व समन्यायी पाणी वाटपाबद्दल आग्रही असणाऱ्या अशासकीय संघटना यांनी या प्रयोगाबाबत अजून तपशीलवार भूमिका घेतलेल्या नाहीत. म्हणावे तसे लक्ष दिलेले नाही. कृती केलेली नाही. जलदर निश्चित करण्याच्या प्रक्रियेतला जाणीवपूर्वक लोकसहभाग पाणी वापर हक्कांच्या बाबतीत मात्र दिसत नाही. खरेतर पाणी वापर हक्क जास्त मूलभूत व महत्त्वाचे आहेत.

७. विनियामकांनी म.ज.नि.प्रा. ला सादर केलेल्या अहवालांचे तसेच प्राथमिक विवाद निवारण अधिकारी यांनी केलेल्या विवाद निवारणांचे (किंबहुना, या एकूणच प्रयोगाचेच !) सखोल, समग्र व गंभीर विश्लेषण ति-हार्डत संस्थेमार्फत अद्याप झालेले नाही.



लेखकाचा संक्षिप्त जीवन वृत्तांत

शैक्षणिक अर्हता : बी.ई. (स्थापत्य)/कर्नाटक
रिजनल इंजिनियरिंग कॉलेज, सुरतकल/१९७७;
एम.ई.(जल व्यवस्थापन) /रूडकी विद्यापीठ
/डब्ल्यु.आर.डी.टी.सी./१९८८/सुवर्ण पदक



पदनाम : निवृत्त सहयोगी प्राध्यापक (जल व्यवस्थापन), जल व भूमि
व्यवस्थापन संस्था (वाल्मी), औरंगाबाद, महाराष्ट्र.

एकूण अनुभव : ३४ वर्षे(जल संपदा विभाग ६ वर्षे, वाल्मी -२८ वर्षे)

प्रशिक्षण : अमेरिका २३ आठवडे (संख्या २),

भारत : ६३ आठवडे (संख्या -१६)

अभ्यास व अध्यापनाचे विषय : कालवा परिचालन/देखभाल -दुरूस्ती/
व्यवस्थापन/स्वयंचालितीकरण; सिंचन प्रकल्पांचा जल लेखा व बेंचमार्किंग;
पाणीपट्टी आकारणी व वसुली; सिंचन कायदे व नियमन निदानात्मक
विश्लेषण; स्वतंत्र नियमन प्राधिकरण, सहभागात्मक सिंचन व्यवस्थापन

विशेष योगदान: सदस्य/सदस्य सचिव/समन्वयक म्हणून खालील शासकीय
राज्यस्तरीय समित्या व अभ्यास गटात सहभाग

१. महाराष्ट्र सिंचन पध्दतींचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम,
२००५ व नियम २००६
२. महाराष्ट्र पाटबंधारे अधिनियम, १९७६ (सुधारणा)
३. पाणी वापर संस्थांबरोबर शासनाने करावयाचे करारनामे
४. जल लेखा-हस्तपुस्तिका
५. पाणी वापर संस्थांच्या निवडणुक हस्तपुस्तिका
६. महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण अधिनियम, २००५ चे नियम
७. महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण अधिनियम, २००५ /
पाणी वापर हक्क विषयक नियम
८. पाणी वापर संस्था (उपसा योजना)-मार्गदर्शक तत्वे
९. सिंचन कायदा (प्रचलित सर्व कायद्यात सुधारणा व नियम)
१०. सिंचन प्रकल्पांच्या देखभाल-दुरूस्तीचे मापदंड



कायदे करणे आणि त्यांची अंमलबजावणी करणे हे एक निष्ठेने सदासर्वकाल आपणहून पाळायचे व्रत आहे. ते किती कायद्यांच्या वावतीत पाळले जाते माहिती नाही. सिंचन कायद्यांच्या वावतीत मात्र ते पाळले जाताना दिसत नाही. पाण्यावरून संघर्ष वाढत असताना ... महाराष्ट्रातील सिंचन कायद्याविषयी थोडेफार किंवा बरेच काही ...