उत्पादनासाठी पाणी

महाराष्ट्रातील सिंचन क्षेत्रामधील विकेंद्रीत व्यवस्थापन आणि स्त्रियांचा सहभाग

काही निरीक्षणे आणि सूचना

प्रस्तावना

सिंचन क्षेत्रात झालेले क्षेत्रसुधार प्रामुख्याने नवउदारमतवादी चौकटीतील विविध प्रवाहांच्या प्रभावाने घडले आहेत. या सुधार धोरणांबाबत महत्त्वाची गोष्ट ही की त्याच्याशी संबंधीत विविध घटकांचे, पाण्याच्या संसाधनांमध्ये अशा प्रकारच्या धोरणांमधून सुधारणा करणे गरजेचे आहे आणि त्यासाठी विकेंद्रीकरण हा सर्वांत चांगला पर्याय आहे यावर एकमत आहे. स्त्रिया, दलित, भूमिहीन यांसारख्या वंचित घटकांसाठी त्याद्वारे पाण्यावरील हक्क मिळवण्याची तसेच निर्णयप्रक्रियेत सहभागी होण्याची संधी उपलब्ध होते. जागतिक बँकेसारख्या संस्था आणि सरकार दोन्हीसाठी खर्चामध्ये कपात, व्यवस्थापनाच्या तसेच संरचना उभारणीच्या जबाबदारीतून मुक्तता यासाठी मार्ग निर्माण होतो आणि खाजगी क्षेत्राला आर्थिक लाभासाठी अधिक वाव मिळतो.

अशाप्रकारे विविध घटकांचे विविध फायदे त्यात असल्याने या नवीन क्षेत्रसुधार धोरणांबाबत फारसा वादविवाद किंवा विरोध झाला नाही यात काही विशेष नाही. त्यामुळेच सरकारही एकीकडे नवउदारमतवादी धोरणांचा पुरस्कार आणि दुसरीकडे कल्याणकारी भूमिका याच्या कोंडीत सापडले आहे.

अभ्यासाची उद्दिष्ट्ये आणि अभ्यासपद्धती

सिंचन व्यवस्थापनातील स्त्रियांचा सहभाग समजून घेण्यासाठी आम्ही एक अभ्यास केला. या अभ्यासामध्ये खालील गोष्टी समजून घेण्याचा प्रयत्न करण्यात आला आहे :

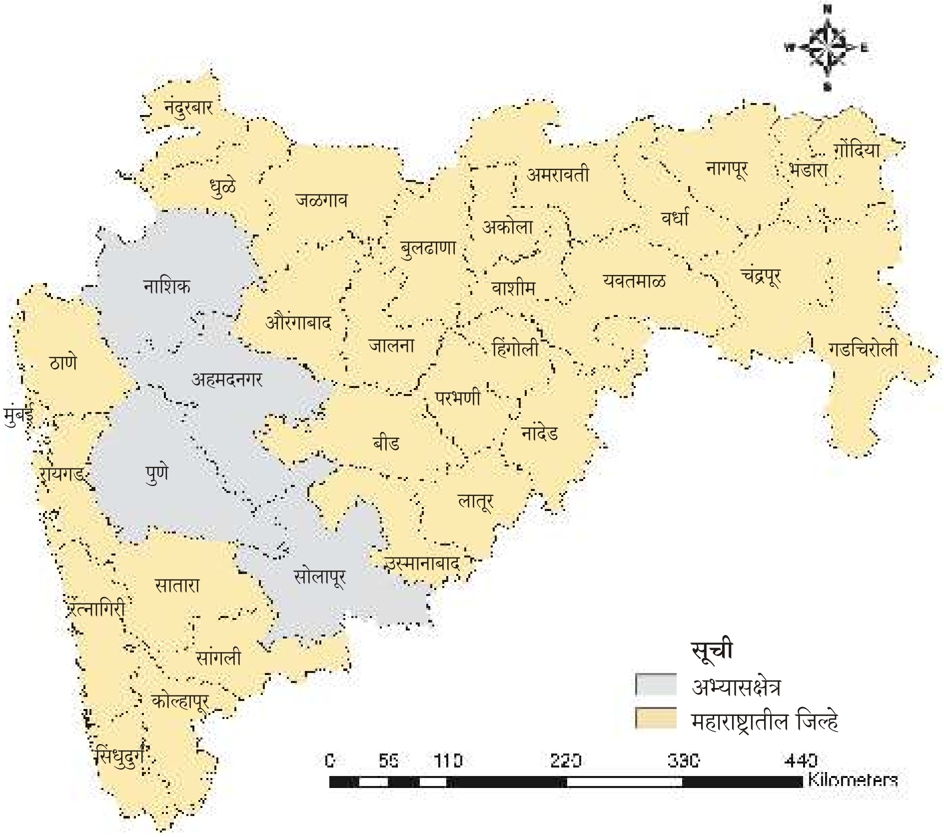
- ग्रामीण स्त्रियांच्या पाण्याच्या व्यवस्थापनतील सक्षम सहभागावर परिणाम करणारे सकारात्मक आणि नकारात्मक घटक कोणते आहेत ?
- स्त्रियांच्या अशाप्रकारच्या सहभागामुळे पाण्याच्या संसाधनांचे शाश्वत आणि समानतेच्या तत्त्वांवर आधारित व्यवस्थापन होण्यावर काय परिणाम होतो?
- स्त्रियांचा विकेंद्रीत व्यवस्थापनातील सहभाग शक्य किंवा अशक्य करणारे विविध आर्थिक, राजकीय आणि प्रशासकीय घटक कोणते आहेत?
- व्यवस्थापन समित्यांमध्ये कोणत्या स्त्रिया सहभागी होतात आणि का? आणि या सहभागाची काय किंमत त्यांना द्यावी लागते?

तसेच हे करत असतानाच सिंचन क्षेत्रातील विकेंद्रीकरण किती प्रभावीपणे झाले आहे आणि ते स्त्रियांच्या सहभागासाठी अनुकूल आहे अथवा नाही हे जाणून घेण्याचा प्रयत्न केला.

अभ्यासामध्ये पश्चिम महाराष्ट्रातील ४ जिल्ह्यांमधील मोठा, मध्यम आणि लघु अशा तीनही प्रकारच्या प्रकल्पांवरील एकूण ५ पाणी वापर संस्थांचा समावेश होता. या पाणी वापर संस्थांमधील व्यवस्थापन समितीच्या नव्याने सदस्य झालेल्या स्त्रिया, पाणी वापर संस्थेचे स्त्री-पुरुष सभासद,संस्थेचे सभासदत्व नसणारे भूमिहीन लोक, पाणी वापर संस्थेचे प्रमुख पदाधिकारी तसेच सरकारी अधिकारी यांच्याशी मुलाखती तसेच गटचर्चांच्या माध्यमातून संवाद साधला. त्याचप्रमाणे धोरणांचा अभ्यास आणि कालव्याची पाहाणी याचाही समावेश अभ्यासात करण्यात आला होता.

याठिकाणी अभ्यासातील निष्कर्ष आणि धोरणांच्या आखणीसाठी काही सूचनांची मांडणी केली आहे.

नकाशा : अभ्यासात सहभागी पाणी वापर संस्थांचे जिल्ह्याप्रमाणे स्थान



महाराष्ट्रातील विकेंद्रीकरण धोरणांची पार्श्वभूमी

महाराष्ट्र राज्यात एका बाजूला संपन्नता आणि दुसरीकडे असमानता अशी विरोधाभासाची परिस्थिती दिसून येते. याठिकाणी देशातील सर्वाधिक धरणे आहेत परंतु असे असले तरी राज्यातील सिंचनाखालील क्षेत्र एकूण लागवडीखालील क्षेत्राच्या १५% एवढे कमी आहे. दुष्काळाची आकडेवारी पाहता महाराष्ट्रातील ५२% भाग दुष्काळप्रवृत्त आहे.

लोकसहभागातून सिंचन व्यवस्थापन महाराष्ट्रात नवीन नसून त्याला १९३० सालापासूनची पार्श्वभूमी आहे. महाराष्ट्रातील पहिल्या पाणी वापर संस्था ८० च्या दशकाच्या उत्तरार्धात स्थापन झाल्या. क्षेत्रसुधार धोरणांच्या अंमलबजावणीपासून ही प्रक्रिया कायद्याने बंधनकारक झाली आहे.

सिंचन क्षेत्रातील समस्यांचा आढावा घेऊन पाण्याचे शाश्वत आणि योग्य नियोजन व्हावे यासाठी क्षेत्रसुधाराचे धोरण अवलंबण्यात आले. सन २००३ मध्ये महाराष्ट्र जलसुधार प्रकल्पाची (Maharashtra Water Sector Improvement Programme) सुरुवात झाली. या प्रकल्पासाठी जागतिक बँकेकडून ३२.५ कोटी रूपयांचे अर्थसहाय्य मिळाले आहे. या प्रकल्पात महाराष्ट्रातील ९ मोठे, १३ मध्यम आणि २८४ लघु अशा एकूण २८६ सिंचन प्रकल्पांचा समावेश आहे. या प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीसोबत राज्य जल धोरण (Maharashtra State Water Policy), महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण (Maharashtra Water Resource Regulatory Authority), आणि महाराष्ट्र सिंचन पद्धतीचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियम [Maharashtra Management of Irrigation Systetms by Farmers Act (MMISFA)] अशा इतर कायद्यांची अंमलबजावणीही मागील काही वर्षात करण्यात आली. या प्रकल्पाची ठळक वैशिष्ट्ये खालील प्रमाणे सांगता येतील.

- कालव्याच्या लघुवितरिकांवर पाणी वापर संस्थांची स्थापना करुन व्यवस्थापनाचे विकेंद्रीकरण
- पाणी वापर संस्थेच्या लाभक्षेत्रातील सर्व भूधारकांसाठी पाणी वापर संस्थेचे सभासदत्त्व बंधनकारक
- सिंचन संरचनेची (धरणे, कालवे इत्यादी) दुरुस्ती आणि सुधारणा
- त्यासाठी लाभधारकांकडून भांडवल वसूली
- पाणी वापर संस्थांच्या व्यवस्थापन समितीवर हेड, मिडल आणि टेल अशा तीनही भागातील प्रत्येकी एक स्त्री सभासद असणे आवश्यक
- दर दोन वर्षांच्या कारकीर्दीनंतर समितीचे अध्यक्षपद महिलेला देणे बंधनकारक

या पार्श्वभूमीवर केलेल्या अभ्यासात काय निष्कर्ष समोर आले ते पाहू

विकेंद्रीत व्यवस्थापन: वास्तव स्थिती

पाणी वापर संस्थांच्या अभ्यासातून प्रत्यक्षात विकेंद्रीत व्यवस्थापन प्रभावीपणे होत नसल्याचे स्पष्ट होते. या परिस्थितीमागे अनेक तांत्रिक आणि सामाजिक घटकांचा एकत्रित परिणाम कारणीभूत आहे.

समानता

सिंचन क्षेत्रात असमानता अनेक पातळ्यांवर आढळून येतात. सर्वात प्राथमिक पातळीवर, पाणी वापर संस्थेचे सभासदत्त्व लाभक्षेत्रातील जमिनीच्या मालकीवर अवलंबून असल्याने स्त्रिया, भूमिहीन, दलित, आदिवासी यांसारखे घटक त्यापासून वंचित राहतात.

लाभक्षेत्रातील स्थानावर आधारित असमानता अभ्यासलेल्या सर्व क्षेत्रांमध्ये दिसून आल्या. अभ्यासातील सर्व पाणी वापर संस्थांमधील टेलच्या शेतकऱ्यांनी त्यांना पुरेसा पाणीपुरवठा होत नसल्याचे सांगितले.

शाश्वतता

सिंचन क्षेत्रात समानतेबरोबरच शाश्वततेच्या तत्त्वाचेही पालन होत नाही असे दिसते. अभ्यासलेल्या सर्व पाणी वापर संस्थांमध्ये कालव्यातून होणारी पाण्याची गळती, नादुरुस्त मोजमाप यंत्र, पाण्याच्या अनियमित आणि अपुऱ्या पाळ्या, पाण्याची चोरी यासारख्या समस्या होत्या. या समस्यांमुळे उत्पादनक्षमता खालावणे, पीक स्वातंत्र्य न राहणे तसेच पाणीपट्टीच्या वसूलीत अडथेळ असे इतर दुष्परिणाम ओढवतात. तसेच समानता आणि संस्थेची तसेच संसाधनांची शाश्वतता परस्परपूरक असल्याने त्यामुळे लाभक्षेत्रातील असमानता वाढण्यासही हातभार लागतो.

लोकसहभाग

या परिस्थितीत पाणी वापर संस्थेचा सहभाग हा शेतकऱ्यांनी केलेल्या पाण्याच्या मागणीनुसार पाण्याचा पुरवठा करणे, पाणीपट्टीची वसुली करणे आणि चाऱ्यांची देखभाल करणे एवढाच मर्यादित राहतो. प्रत्यक्ष पाणी वाटपाचे नियोजन करण्यात पाणी वापर संस्थांना सहभागी करुन घेतले जात नाही.

संस्थेअंतर्गतही संस्थेचा कारभार चालवणारा एक गट असतो. यामध्ये प्रामुख्याने मोठ्या आणि राजकीय प्रभाव असणाऱ्या शेतकऱ्यांचा समावेश असतो. त्याव्यतिरिक्त इतर सदस्यांचा नियोजन किंवा निर्णयप्रक्रियेत विशेष सहभाग असत नाही.

विकेंद्रीत व्यवस्थापन प्रभावी न होण्यामागे हस्तांतरणापूर्वी न केलेले पुनर्वसन, संरचनेची दुरावस्था, माहितीचा अभाव, अपुरी प्रशिक्षणे आणि क्षमता बांधणी ही काही प्रमुख कारणे सांगता येतील.

स्त्रियांचा सहभाग

विकेंद्रीकरणाची ही स्थिती असताना त्याचा स्त्रियांच्या सहभागावर काय परिणाम होईल याची कल्पना येऊ शकते. एका पाणी वापर संस्थेमधील पुरुष पदाधिकाऱ्याने या बाबत स्पष्ट प्रश्न उपस्थित केला. ''कालव्यांची अवस्था वाईट, पाण्याची चोरी होते आणि पाणी वेळेवर मिळाले नाही तर शेतकऱ्यांमध्ये मध्यरात्रीही भांडणे सुरू होतात. अशावेळी स्त्री अध्यक्ष किंवा संस्थेमधील इतर स्त्री सभासद काय करु शकणार ?''

मुळात सभासदत्व जमिनीच्या मालकीवर अवलंबून असल्याने भूमिहीन स्त्रिया तसेच भूधारक कुटुंबामधील ज्यांच्या नावावर जमीन नाही अशा स्त्रिया ह्या पाणी वापर संस्थेच्या सभासदत्त्वापासून आणि एकूणच निर्णयप्रक्रियेपासून वंचित राहतात.

जलसुधार कायद्याप्रमाणे पाणी वापर संस्थेच्या सभासद असणाऱ्या स्त्रिया आता व्यवस्थापन समितीमध्ये सहभागी होण्यासाठी पात्र ठरतात. परंतु अशाप्रकारे पाणी वापर संस्थांच्या व्यवस्थापनात सहभागी झालेल्या या स्त्रियांना त्यांच्या भूमिकांची पुरेशी कल्पना नाही, तसेच त्या पार पाडण्यासाठी त्यांची पुरेशी क्षमता बांधणी झालेली नाही. पाणी वापर संस्थेच्या कारभाराबद्दल त्यांना विशेष माहिती नाही आणि त्यामध्ये त्यांचा विशेष सहभागही नाही असे एकंदरीत दिसून आले.

स्त्रियांचे बैठकांना उपस्थित न राहणे आणि राहिल्यास मतप्रदर्शन न करणे ह्याला सिंचन क्षेत्राची एकूणच परुषप्रधान संस्कृती कारणीभूत आहे. उत्पादन, बाजारपेठ, सुबत्ता, दारिद्रय उच्चाटनाचे उद्देश याच्याशी संबंधीत हे क्षेत्र आहे. त्यामुळेच पिण्याच्या आणि घरगुती पाण्याच्या क्षेत्रात आवश्यक मानला जाणारा स्त्रियांचा सहभाग इथे तसा समजला जात नाही.

सहभागी होणाऱ्या स्त्रियांचे संख्याबळ महत्त्वाचे ठरते आणि सिंचन क्षेत्रात त्यासाठी प्रतिकूल परिस्थिती आहे. व्यवस्थापन समितीवरच नव्हे तर संस्थेच्या सभासद स्त्रियांची संख्याच मर्यादित असल्याने निर्णयप्रक्रियेतील त्यांचा सहभागही कमी होतो. संस्थेमध्ये स्त्रियांची संख्या वाढल्यास त्यामध्ये सहभागी होण्यास प्रोत्साहन मिळेल अशी भावना अनेक स्त्रियांनी व्यक्त केली.

''मीटींगमध्ये जाऊन काय करायच ते कळल तर आम्ही जात जाऊ. पण आम्हाला तर आजच कळल की मीटींगला जायच असत...'' माहिती आणि ज्ञान मिळाल्याने सहभागावर अनुकूल परिणाम होतो. या बाबतित स्त्रियांनी मांडलेल्या प्रश्नातून दोन गोष्टी समोर आल्या. एक म्हणजे पाणी वापर संस्थेमध्ये आपली महत्त्वाची भूमिका आहे याबाबत स्त्रियांना जाणीव नाही. अनेकदा आपण संस्थेच्या समितीत आहोत हेही त्यांना माहिती नव्हते. दुसरी गोष्ट त्यापुढे जाऊन पाणी वापर संस्थेच्या कारभाराबाबत पुरेशी माहिती त्यांच्यापर्यंत पोहचत नाही. त्यामुळे अनेक स्त्रियांना सहभागी व्हायची इच्छा असूनही होता येत नाही. त्यादृष्टीने स्वतंत्र प्रशिक्षणांची आवश्यकता त्यांना जाणवते.

संरचनेव्यतिरिक्त इतर कोणते घटक स्त्रियांच्या सहभागावर परिणाम करतात तसेच स्त्रियांचा कर्तेपणा ह्या गोष्टी समजून घेण्यासाठी सर्वात कठीण होत्या. एकूण प्रतिकूल परिस्थितीतही काही स्त्रिया त्यांच्या आधीच्या अनुभवामुळे, शिक्षणामुळे किंवा स्वत:च्या आवडीने पाणी वापर संस्थेत सहभागी होताना दिसतात. सिंचन क्षेत्रात स्त्रियांना सहभागी होण्यासाठी कोट्याव्यतिरिक्त प्रोत्साहन करणारे इतर घटक नाहीत. स्त्रियांना सहभागी होण्यासाठी प्रोत्साहन मिळेल अशी परिस्थिती कशी निर्माण करता येईल यावर विचार होणे आवश्यक आहे.

धोरणात्मक सूचना

१. स्त्रिया आणि पाणी या संकल्पनांचा पुनर्विचार

सर्वप्रथम स्त्रियांच्या निसर्गाशी असणाऱ्या संबंधाचे स्वरूप समजून घ्यायला हवे. स्त्रिया उत्पादन आणि पुनरुत्पादन दोन्ही क्षेत्रात महत्त्वाचे योगदान देत असतात हे लक्षात घ्यायला हवे. त्या एकाच वेळी घरकाम, मुलांची जबाबदारी, शेतीतील कामे किंवा शेतमजुरी अशा विविध जबाबदाऱ्या पार पाडतात. त्यामुळे पुनरुत्पादनाशी संबंधीत पाण्याच्या व्यवस्थापनात स्त्रियांचा सहभाग योग्य परंतु उत्पादनाच्या क्षेत्रात मात्र तो योग्य नाही या संकल्पनेतून बाहेर येऊन त्यामधील स्त्रियांचा सहभाग अर्थपूर्ण मानला जाणे आवश्यक आहे. त्याचप्रमाणे स्त्रियांमध्ये जात, वर्ग, धर्म यांच्या आधारावर विविध सामाजिक फरक असून त्यानुसार त्यांच्या गरजाही वेगळ्या असतात हे लक्षात घ्यायला हवे.

पाण्याच्या बाबतितही उपजीविकेसाठी पाणी असा वेगळा विचार करायला हवा. गरीब स्त्री-पुरुषांसाठी नागरिकत्त्वाची व्याख्या करत असताना केवळ राजकीय अधिकारांचा विचार करुन उपयोग नाही तर उपजीविकेच्या अधिकाराचाही विचार व्हायला हवा. कारण अनेकदा केवळ मतदानाचा अधिकार गरीबांना दारिद्र्यातून बाहेर पडण्यासाठी किंवा स्त्रियांना पुरुषसत्ताक व्यवस्थेचा सामना करण्यासाठी पुरेसा नसतो. त्यामुळे नागरिकत्त्वाचा विचार करत असताना संसाधनांवरील हक्क आणि निर्णयप्रक्रियेतील सहभाग अशा व्यापक दृष्टीकोनातून त्याचा विचार व्हायला हवा.

धोरणात्मक पातळीवर त्यासाठी पाणी वापर संस्थेच्या सदस्यत्त्वाबाबतचे नियम अधिक व्यापक करुन हे सभासदत्त्व मालमत्तेवरील (याठिकाणी जमिनीवरील) अधिकारावर नाही तर नागरिकत्त्वाच्या आधारावर देण्यात आले पाहिजे. तसेच उपजीविकेसाठी पाणी या तत्त्वानुसार सर्वांना परवडेल अशा किंमतीत किमान पाणीपुरवठा व्हायला हवा.

२. स्त्रियांचे संख्याबळ

पहिल्या सूचनेच्या अनुषंगाने असणारी आणि स्त्रियांनी सांगितलेल्या त्यांच्या प्रश्नांतून येणारी ही दुसरी सूचना. पाणी वापर संस्थांमध्ये तसेच व्यवस्थापन समितीवर अधिक स्त्रिया असल्यास स्त्रियांना सहभागी होण्यास अधिक प्रोत्साहन मिळू शकेल. त्यामुळे आधी म्हटल्याप्रमाणे जमिनीच्या मालकीचा विचार न करता सर्व स्त्रियांना पाणी वापर संस्थेचे सभासदत्त्व मिळायला हवे. अर्थात त्यामुळे स्त्रियांच्या प्रश्नांबाबत मांडणी लगेच सुरू होईल असे नाही. परंतु पाणी वापर संस्थांमधला स्त्रियांचा सहभाग वाढवण्याच्या दृष्टीने हे पहिले पाऊल आहे.

३. स्त्रियांसाठी स्वतंत्र व्यासपीठ

स्त्रियांना मोकळेपणाने सभांमध्ये आपली मते मांडता येण्यासाठी एक स्वतंत्र व्यासपीठ निर्माण करण्याची आवश्यकता आहे. पाणी वापर संस्थांच्या बैठकांच्या आधी स्त्रियांच्या स्वतंत्र बैठका व्हायला हव्यात आणि त्यामध्ये स्त्रियांनी घेतलेले निर्णय मोठ्या बैठकीत विचारात घेतले जावेत.

४. क्षमता बांधणी

स्त्रियांच्यात आढळलेली माहिती तसेच प्रशिक्षणाची कमतरता याकडे विशेष लक्ष द्यायला हवे. जसे पिण्याच्या पाण्याच्या क्षेत्रात दिसून येते त्याप्रमाणे स्त्रियांच्या सहभागावर विशेष भर येथे दिलेला दिसून येत नाही. स्त्रियांना पाण्याच्या व्यवस्थापनाबाबत प्रशिक्षण देण्यासाठी विशेष निधीची तरतूद करणे आवश्यक आहे.

५. स्त्रियांसंबंधी धोरणांची आखणी

शेवटी सर्वात महत्त्वाचे सिंचन क्षेत्रातील धोरणांमध्ये स्त्रियांसबंधीच्या धोरणांचा अभाव दूर करायला हवा. कोणत्याही सिंचन संबंधी कार्यक्रमात स्त्रियांचा पाण्यावरील हक्क किंवा निर्णयप्रक्रियेतील सहभाग याबाबत विशेष धोरणे बनवलेली दिसत नाहीत. क्षेत्रामध्ये स्त्रियांचा सहभाग वाढवण्याचा दृष्टीने आर्थिक तरतूद केलेली नाही. महाराष्ट्रातील समानतेच्या प्रश्नांवर काम करणारे काही गट मागील दशकापासून ह्या क्षेत्रात स्त्रियांचा सहभाग कसा वाढवता येईल याबाबत सातत्याने मांडणी करत आहेत.

धोरणांच्या आखणीसाठी तसेच अंमलबजावणीचे नियंत्रण करण्यासाठी एका स्वतंत्र समितीच्या स्थापनेची आम्हाला आवश्यकता वाटते. यामध्ये अभ्यासक, स्थानिक पातळीवर काम करणारे लोक तसेच सरकारी अधिकारी अशा विविध लोकांचा सहभाग असेल आणि त्यामुळे सिंचन क्षेत्रातील स्त्रियांचा सहभाग वाढण्यास मदत होईल.

हे पत्रक सोपेकॉम (पुणे), उत्थान (अहमदाबाद) आणि टाटा सामाजिक विज्ञान संस्था (मुंबई) यांनी संयुक्तपणे केलेल्या 'Water Rights as Women's Rights ? Assessing the Scope for Women's Empowerment through Decentralised Water Governance in Maharashtra and Gujarat' या अभ्यासावर आधारित आहे. हा अभ्यास जून २००६ ते डिसेंबर २००८ या काळात केला असून त्यासाठी IDRC या कॅनडामधील संस्थेने अर्थसहाय्य केले होते.

संपर्क : सीमा कुलकर्णी

सोसायटी फॉर प्रमोटिंग पार्टीसिपेटिव्ह इकोसिस्टीम मॅनेजमेंट (सोपेकॉम)

१६; काळे पार्क, सोमेश्वरवाडी रोड, पाषाण, पुणे ४११००८. दूरध्वनी : ०२०-२५८८०७८६, फॅक्स : ०२०-२५८८६५४२

इमेल : feminism.soppecom@gmail.com वेबसाईट : www.soppecom.org