पाण्याच्या हक्कदारीमधील सुधारणेबाबत निकष विकसित करण्यासाठीच्या दृष्टिनिबंधाचा मसुदा (ॲप्रोच पेपर)

१.० **प्रस्तावना:**

१.१ मजनिप्रा अधिनियम २००५ मधील कलम ११ (छ) मधील तरतुदीनुसार असलेल्या पाण्याच्या हक्कदारीमध्ये सुधारणा करण्यासाठीचे निकष बनविणेच्या दृष्टिकोनावर चर्चा करण्यापूर्वी, राज्य शासनाने दि.२२ एप्रील २०११ रोजी निर्गमित केलेल्या महाराष्ट्र जलसंपत्ती नियमन प्राधिकरण (सुधारणा व पुढे चालू ठेवणे) अधिनियम, २०११ मधील कलम ३१ (क) ची व्याप्ती व कक्षा आणि त्याचे कायद्यातील हक्कदारीविषयक असलेल्या अन्य तरतुदींवर होणारे परिणाम तपासून पाहणे आवश्यक ठरेल. कलम ३१ (क) खालीलप्रमाणे आहे:-

"३१क या अधिनियमामध्ये किंवा त्या त्या वेळी अंमलात असलेल्या अन्य कोणत्याही कायद्यामध्ये काहीही अंतर्भूत असले तरी, "पाण्याची हक्कदारी" ही संज्ञा, महाराष्ट्र सिंचन पध्दतीचे शेतकऱ्यांकडून व्यवस्थापन अधिनियमन, २००५ अन्वये कार्यक्षेत्र निश्चित करण्यासह ज्या क्षेत्रामध्ये सर्व संबध्द तरतुदींचे अनुपालन केले असेल अशा क्षेत्रांनाच लागू होईल".

१.२ वरील कलम वाचल्यावर सकृतदर्शनी असे दिसून येते की, 'हक्कदारी' या संज्ञेचा अर्थ प्रकल्पांच्या कार्यक्षेत्र निश्चित केलेल्या लाभक्षेत्रातील पाणीवापर संस्थांना, आणि पुनर्स्थापनेसाठीची प्राथम्य १ व २ ची कामे विहित कालावधीत पूर्ण करणे, जलसंपदा विभाग व पाणीवापर संस्था यांच्यामध्ये करारबध्दता करणे यासारख्या शेतकऱ्यांच्या कायद्यातील अन्य तरतुदी लागू झालेल्या आहेत, अशा ठिकाणच्या पाणीवापर संस्थांना देण्यात येणारी केवळ सिंचनाची पाणी हक्कदारी असा घेतला आहे. परिणामी असा अर्थ निघतो की, जलसंपदा विभाग व पाणीवापर कर्ती अभिकरणे यांच्यातील प्रवर्गातील अंतर्गत वाटपातील पाणीवापर गट/उद्योग यांना पाणी पुरवठा करण्यासंबंधीचे बिगर सिंचन करार हे सुधारित कलम ३१ (क) मध्ये निर्देश केलेल्या पाणी हक्कदारीमध्ये येत नाहीत. अन्य शब्दात सांगावयाचे तर कलम ३१ (क) मध्ये निर्देशित केलेली पाणी हक्कदारी संज्ञा ज्यांचे कार्यक्षेत्र निश्चित केलेले आहे अशाच पाणीवापर संस्थांना द्यावयाची हक्कदारी आहे. मजनिप्रा कायद्यातील हक्कदारीविषयक अन्य तरतुदी पाहता खालील कारणांमुळे या निष्कर्षास पुष्टी मिळते-

(१) कायद्याच्या कलम २(१) (झ) नुसार दिलेल्या व्याख्येप्रमाणे पाण्याची हक्कदारी याचा अर्थ या अधिनियमाच्या प्रयोजनांकरिता पाण्याचा वापर करण्यासाठी कोणत्याही नदी-खोरे अभिकरणाने (आर.बी.ए.) दिलेले प्राधिकार पत्र असा आहे.

(२) कलम २(१) (यग) मधील व्याख्येनुसार पाण्याचा हक्क प्राप्त करण्यास व वापरण्यास प्राधिकृत केलेली कोणतीही पाणीवापर संस्था,पाणीवापर गट, औद्योगिक पाणी वापरदार यांचा समावेश पाणीवापर गटात होतो.

(३) सुधारित कलम ११(क) नुसार प्राधिकरणाने, प्रत्येक प्रवर्गाअंतर्गत नदी-खोरे अभिकरणाने करावयाच्या पाणीवापर हक्कांचे वितरणासाठीचे निकष निर्धारित करावयाचे आहेत. वापराच्या प्रवर्गाची व्याख्या कलम २(१) (च) नुसार पाण्याचा वापर घरगुती, कृषी सिंचन, औद्योगिक किंवा वाणिज्यिक, पर्यावरण इ. प्रयोजनासाठी करणे असा आहे.

१.३ वरील विवेचनावरुन हे स्पष्ट होते की, कलम ३१(क) केवळ कार्यक्षेत्र निश्चित केलेल्या क्षेत्रास सिंचनाकरिता दिलेल्या हक्कदारीशीच निगडीत आहे, कारण या कलमातील क्षेत्र या संज्ञेचा अर्थ ज्यांना पाणी पुरविले जाते अशा पाणीवापर संस्थांच्या लाभक्षेत्राव्यतिरिक्त दुसरा असूच शकत नाही, यास्तव बिगर सिंचन पाणी वापरदार यात मोडत नाहीत. जेव्हा शेतकरी कायद्यातील तरतुदी लाभक्षेत्रास लागू होतात तेव्हाच अशा प्रकारचा पाणीपुरवठा कायदेशीर हक्कदारी होऊ शकतो. कलम ११ (ज) मधील हक्कदारी ही संज्ञा व्यापक असून त्यामुळेच ती वापरदारांच्या सर्व प्रवर्गास लागू पडते आणि कायद्यातील हक्कदारीविषयक विशेषत: कलम ११ (ज)(दोन) मधील तरतुदी कलम ११(क) अन्वये सौम्य अथवा प्रभावशुन्य ठरु शकत नाहीत.

२.० <u>हक्कदारीमधील फेरबदल</u>

२.१ प्राधिकरणाचे अधिकार, कार्ये व कर्तव्ये याखालील मजनिप्रा कायद्याचे कलम ११(ज)खालीलप्रमाणे आहे-

११(ज) राज्यातील भूजल व भूपृष्ठजल यांचे अपवाहन, साठवण व वापर यांसाठी हक्कदारांमध्ये फेरबदल करण्यासाठी निकष घालून देणे. या निकषांमध्ये इतर गोष्टींबरोबरच पुढील गोष्टींचा अंतर्भाव असेल, --

(एक) मोठया प्रमाणात पाणी मिळण्याचा एकूण हक्क हा या अधिनियमाच्या तरतुदींखालील मोठया प्रमाणात पाणी मिळण्याचा हक्क असल्याचे समजण्यात येईल व तो फलोपभोग हक्क या स्वरुपाचा नसेल आणि मोठया प्रमाणात पाणी मिळण्याच्या एकूण हक्काचा भाग असेल अशा, कोणत्याही मोठया प्रमाणातील पाण्याच्या घटक हक्कामध्ये या अधिनियमाअन्वये भरपाई देणारा बदल होणार असेल तरच प्राधिकरणाकडून तो समायोजित करण्यात येईल;

(दोन) कोणत्याही पाणी वापर गटाची कोणत्याही पाणीविषयक हक्काच्या वापरात किंवा परिमाणात बदल करण्याचा महादेश देण्यासाठी आपल्या प्रवर्ग प्राथम्यतेचा वापर करण्याची इच्छा असेल, तर त्या गटाने, पाणीविषयक हक्कांतर्गत पाणी संधारणासाठी कार्यक्षमता वाढविण्यासाठी व आपली पाण्याची गरज पूर्ण करण्यासाठी केलेले त्याने सर्व प्रयत्न करुन झाले आहेत आणि मुक्त अर्थव्यवस्थेअंतर्गत हस्तांतरणाद्वारे तिच्या पाणीविषयक हक्कात वाढ करण्याच्या सर्व संधी आजमावून पाहण्यात आल्या आहेत असे प्राधिकरणापुढील जाहीर सुनावणीत सप्रमाण प्रतिपादित केले पाहिजे. जर अशा जाहीर सुनावणीनंतर, प्राधिकरणास, असे महादिष्ट (जनतादेश) हस्तांतरण एकतर वार्षिक तत्वावर किंवा कायम तत्वावर करणे, राज्यातील जनतेच्या हिताच्या दृष्टीने कायदेशीर आणि आवश्यक आहे असे

वाटल्यास, ते प्राधिकरण, महादेश वापरकर्त्या प्रवर्ग प्राथम्यतेचा वापर करणाऱ्या गटाकडून पाणी हक्कदारांना द्यावयाची रास्त व न्याय भरपाई जलसंपत्तीच्या बाजार मुल्यानुसार ठरविण्यात आल्याप्रमाणे निर्धारित करील :

२.२ वरीलपैकी ११ (ज) (एक) हा भाग खुलासेवजा असल्याने या कलमातील ११ (ज) (दोन) या कृतीविषयक भागाचा विचार करता खालील निष्कर्ष निघतात-

(एक) प्रकल्पातील ज्या पाणीवापरदार गटांना हक्कदारीमध्ये बदल हवा आहे अशा सर्व गटांना तो लागू आहे.

(दोन) हक्कदारीच्या पाणीवापराच्या प्रकारात अथवा परिमाणात बदल असू शकतो. (उदा.एखादा महापालिका तिच्या हक्कदारीतील औद्योगिक वापराचे प्रमाण वाढल्याने हक्कदारीमध्ये वाढ मागू शकते.)

(तीन) वापरदार गट राज्य जलनीतीतील पाणीवाटपाच्या प्राथम्याशी संबंध जोडून हक्कदारीतील बदलाचे कारण देऊ शकते. (उदा. एखादा औद्योगिक वापरदार राज्याच्या जलनीतीनुसार पिण्याच्या पाण्यास अग्रक्रम असल्याने त्यास कमी पाणी मिळाल्याचे नमूद करुन वाढीव उत्पादनासाठी लागणाऱ्या ज्यादा पाण्यासाठी हक्कदारी वाढवून देण्याची मागणी करील; एखादा घरगुती वापरदारगट त्याच धर्तीवर त्यास जलनीतीनुसार सर्वोच्च प्राथम्य असल्याने हक्कदारीत वाढ मागू शकेल, तर एखादा कृषीक्षेत्रातील हक्कदार, त्यास जरी तिसरा प्राथम्यक्रम असला तरी अत्यल्प पाणी दिल्याने हक्कदारीत वाढ मागू शकेल.)

(चार) पाणी हक्काच्या परिमाणात बदल मागण्यापूर्वी त्या गटांकडून पाणीहक्क खरेदी/विक्री अथवा पुनर्प्रक्रिया आणि पुनर्वापरासारखे इतर सर्व मार्ग वापरुन वाढीव प्रयत्न करुन झाले असले पाहिजेत.

(पाच) प्राधिकरणास वरील (चार) मधील कृतींच्या खातरजमेसाठी जनसुनावणी आयोजित करावी लागेल.

(सहा) हक्कदारीतील बदल वार्षिक अथवा कायमस्वरुपी असेल आणि हंगामापुरता मर्यादित नसेल.

(सात) हे कलम [११ज (दोन)] फक्त भूपृष्ठावरील पाण्यासच लागू राहील कारण नदी-खोरे अभिकरणे भूजल वापराची हक्कदारी देऊ शकत नाहीत, भूजल वापर "इझमेंट ॲक्ट १८८२" नुसार नियंत्रित केला जातो.

(आठ) हे कलम प्रकल्पाच्या अस्तित्वातील हक्कदारीधारकासच लागू आहे. यास्तव ज्या प्रकल्पाचे पूर्ण पाणी वाटप झाले आहे, त्यातील पाण्यासाठी नवीन दावेदाराची मागणी विचारार्थ घेता येणार नाही.

(नऊ) "राज्यातील जनतेच्या हिताच्या दृष्टीने" ही या कलमात वापरलेली संज्ञा राज्य जलनीतीमधील पाणीवाटपाच्या प्राथम्याला अनुलक्षून आहे.

(दहा) प्राधिकरणापुढे दोन मुख्य जबाबदाऱ्या आहेत- एक, एखादी मागणी राज्यातील न्याय्य, आवश्यक व जनतेच्या हिताशी निगडीत आहे हे ठरविणे व दुसरे, ज्यांची हक्कदारी घटत आहे त्यांना द्यावयाची भरपाई निर्धारित करणे.

३.० <u>सिंचनासाठी अनुज्ञेयता :</u>

३.१ सदर कलमातील 'पाणीवापरगट' या संज्ञेच्या व्याप्तीतून हक्कदारीमध्ये फेरबदल अपेक्षिणाऱ्या पाणीवापर संस्था वगळल्या जात नाहीत. तथापि पुढील बाबी लक्षात घेणे आवश्यक आहे:-

अ) सिंचनासाठी पाण्याची निकड हंगामावर आधारित आहे, तर कलम ११ (ज) नुसार फक्त वार्षिक अथवा कायमस्वरुपी हक्कदारीतील बदल करणे शक्य आहे.

ब) शेतकरी कायदा (मसिंपशेव्य कायदा) प्रकल्पाच्या क्षेत्रास लागू झाल्यावरच सिंचनासाठीचा पाणीपुरवठा कायदेशीरपणे हक्कदारी ठरु शकतो. परिणामी हे केल्यानंतरच कलम ११(ज) सिंचनासाठी लागू होते.

क) कलम ११ (झ) नुसार हंगाम आधारभूत सिंचनासाठीच्या पाण्यातील बदल पाणीवापर संस्थांच्या हिश्श्यातील खरेदी/विक्रीतून भागविता येईल. या तरतुदीसाठी प्राधिकरणास स्वतंत्र निकष निश्चित करावयाचे आहेत.

ड) पाणीवापर संस्थांना प्रथम ठिबक व तुषार सिंचनाचा अवलंब करुन पाणी बचत करुन त्यांची अतिरिक्त गरज भागवावी लागेल. त्यानंतरच ११ (ल) नुसार त्यांना मागणी करता येईल.

इ) शेतकरी कायद्यातील [मसिंपशेव्य कायदा कलम २ (एक)(ग)] व्याख्येनुसार अनुज्ञेय हक्कदारी (पाणीकोटा) लाभक्षेत्रातील लागवडीलायक क्षेत्राच्या प्रत्येक हेक्टरला सारखीच असणे अपेक्षित असल्यामुळे पाणीवापर संस्थांना त्यांच्या हक्कदारीत वाढ मागण्यासाठी समर्थनीय कारणे पुढे करणे अवघड आहे.

३.२ वरील मुद्दे विचारात घेऊन सद्य:स्थितीत कलम११(ज) ची व्याप्ती फक्त बिगरसिंचन पाणीवापरदारांपुरतीच मर्यादित ठेवणे आणि त्याप्रमाणे निकष तयार करणे प्रस्तावित आहे. पाणीवापर संस्थांच्या परस्परातील पाणी हक्कांच्या खरेदी/विक्रीत येणाऱ्या अनुभवावरुन आणि त्या सुविधेच्या मर्यादेनुसार सदर निकषांची कक्षा कालांतराने सिंचनास लागू करण्यासाठी वाढविता येऊ शकेल. म्हणून पाणीवापर गट ही या दृष्टिनिबंधातील संज्ञा फक्त बिगरसिंचन वापरदारांसच अनुलक्षून आहे.

४.० <u>प्रस्तावित कार्यप्रणाली -</u>

४.१ या कलमाच्या वरील मूलभूत मर्यादा (परीघ) स्वीकारल्यानंतर आता प्रत्यक्ष कार्यपध्दतीची चर्चा करता येईल. कामकाज चालविण्याकरिता आणि हक्कदारीच्या परिमाणाचा विचार करता फक्त मोठया व मध्यम प्रकल्पांपुरताच या कलमाचा वापर करणे समंजस आणि व्यवहार्य ठरेल. लघु प्रकल्पात मुख्य बिगर सिंचन पाणीवापरगट सर्वसाधारपणे ग्रामपंचायत आहे. दुष्काळाच्या कालावधीत पिण्याचे पाणी धरणामध्ये आरक्षित करण्यासाठी सिंचनात कपात करण्याबाबत शासन निर्णय अस्तित्वात आहेत. शिवाय, सिंचन

हक्कदारांच्या कमी पाणीवापरामुळे धरणात शिल्लक राहणारे पाणी ग्रामपचायतींना घरगुती पाणीवापरासाठी सामान्यत: दिले जाते.

४.२ अर्जदार पाणीवापर गटाने त्याच्या अर्जात खालील बाबी दिल्या पाहिजेत

(एक) त्याच्या हक्कदारीचा वर्ग (घरगुती अथवा औद्योगिक)

(दोन) जर औद्योगिक असेल तर उद्योगाचा प्रकार, वार्षिक उत्पादनाचा तपशील

(तीन) जर घरगुती असेल तर प्रतिडोई (पाणी पुरवठयाचे) मापदंड आणि वाणिज्यीक वापरासह एकूण लागणाऱ्या पाण्याचे परिमाण

(चार) हंगामनिहाय मंजूर पाणी वापर हक्कदारी

(पाच) प्रकल्प अधिकाऱ्यांसमवेत केलेल्या करारापासूनचा हंगामवार, वर्षवार प्रत्यक्ष वापरलेली पाणी हक्कदारी

(सहा) प्रशुल्क आकारणी व भरणा

त्याच्या अर्जामध्ये आणखी याही बाबींचा समावेश असेल---

अ) हक्कदारीत वाढ मागण्याबाबतची कारणे

ब) मागणी कायमस्वरुपी आहे की वार्षिक तत्वावर वा काही वर्षासाठीच आहे.

क) औद्योगिक/पाणी वापर गटाने ही जादा गरज भागविण्यासाठी पुनर्प्रक्रिया वा अन्य प्रयत्नांच्या माध्यमातून कार्यक्षमता सुधारणे यासारखे केलेले प्रयत्न

ड) उत्पादनाकरिता उद्योग विभागाने अथवा अन्य प्राधिकृत विभागाने किंवा संस्थेने विहित केलेले पाणीवापराचे मापदंड आणि प्रत्यक्ष उत्पादनाचे मापदंड

इ) ज्याकडून हक्कदार अतिरिक्त पाणी हक्काची मागणी करीत आहे तो वापरगट अथवा वर्ग (समर्थनासह)

फ) उचित भरपाई देण्याचा मानस.

४.३ एखाद्या प्रकल्पाच्या पाणीवापर संस्थेकडून नदी-खोरे अभिकरणामार्फत विनंती प्राप्त झाल्यावर प्राधिकरण, नदी-खोरे अभिकरणाकडून खालीलप्रमाणे सर्व संबंधित माहिती प्रथम प्राप्त करुन घेईल.

(एक) प्रकल्पाची संकल्पनविषयक प्रमाणके

(दोन) बिगर सिंचन पाणीवापर गट आणि सिंचन पाणीवापर संस्था यांची यादी

(तीन) संकल्पित वर्षाकरिता मंजूर पाणीवापर हक्कदारी

(चार) मागील काही वर्षाच्या १५ ऑक्टोबर रोजीच्या प्रत्यक्ष साठयानुसार अनुज्ञेय पाणी हक्कदारी

(पाच) विविध वर्षातील पाणीवापर गट व पाणीवापर संस्थांचा पाणी हक्कदारीच्या तुलनेत प्रत्यक्ष पाणीवापर

(सहा) हक्कदारी जारी केल्यापासून वर्षवार पाणीपट्टी आकारणी व पाणीवापर गट/पाणीवापर संस्थांकडून झालेली वसुली.

४.४ प्राधिकरण प्रकल्पाच्या सर्व संबंधित पाणीवापर गटांना आलेली मागणी नदीखोरे अभिकरणाद्वारे कळवील आणि विहीत कालावधीत त्यांच्याकडून हरकती मागवील. सिंचन हक्कदारीमध्ये बदल करणे प्रस्तावित नसल्यामुळे पाणीवापर संस्थांकडून हरकती मागविल्या जाणार नाहीत. परंतु जनसुनावणीमध्ये सहभागी होण्यासाठी त्यांना आमंत्रित केले जाईल.

४.५ त्यानंतर प्राधिकरण, प्रकल्पाजवळील ठिकाणी प्रशासकीय सोयीनुसार जनसुनावणीची तारीख निश्चित करेल आणि ती सर्व पाणीवापर गटांना कळवील. पाणीवापर गटांचे अधिकृत प्रतिनिधीच फक्त आमंत्रित केले जातील. वैयक्तिक सभासदांचे (शेतकऱ्यांचे) प्रतिनिधी म्हणून पाणीवापर संस्थेचे निवडलेले अध्यक्ष, सचिव अथवा अन्य कार्यालयीन सदस्य उपस्थित राहू शकतील.

४.६ प्राप्त झालेल्या हरकती/सूचनांवर तसेच जनसुनावणीत व्यक्त झालेल्या अभिप्रायांवर आधारित प्राधिकरण पुढील बाबींवर निर्णय घेईल-

(एक) पुन्हा दुस-यांदा जनसुनावणी घेणे आवश्यक आहे का

(दोन) पाणीवापर गटाची हक्कदारीची अतिरिक्त मागणी समर्थनीय आहे की नाही, वा फक्त अंशतः समर्थनीय आहे.

(तीन) ज्या पाणीवापर गटाकडून ही अतिरिक्त मागणी पुरविता येणे शक्य आहे ती कारणांसहित निर्णयार्थ

(चार) लाभान्वित पाणीवापर गटाने, दात्या पाणीवापरगटास द्यावयाची भरपाई

(पाच) आदेश निर्गमित करणे व लागू करावयाची तारीख

४.७ प्राधिकरणाच्या आदेशावर आधारित नदी-खोरे अभिकरण संबंधित पाणीवापर गटांची हक्कदारीचे समायोजन करील.

५.० भरपाई :

५.१ जर एखाद्या पाणीवापर गटाने उत्पादन/मागणीतील घट यामुळे स्वतः हून हक्कदारी कमी केली असेल तर त्या गटास कमी झालेल्या हक्कदारीसच प्रशुल्क आकारण्यात येईल आणि या कमी केलेल्या हक्कदारीचे उपलब्ध परिमाण अन्य पाणीवापर गटाची अतिरिक्त मागणी पुरविण्यासाठी वापरले जाईल.

५.२ प्राधिकरण, जेथे जनसुनावणीनंतर एका पाणीवापर गटाकडून दुसऱ्यास हक्कदारी हस्तांतरीत करणे बंधनकारक ठरवील तेथे, पाण्याचे बाजारमूल्य व इतर घटक विचारात घेऊन, एक एका प्रकरणी न्याय व रास्त भरपाई निर्धारित करील.