पेसाकायदा- आदिवासींच्या आर्थिक उन्नतीसाठी सरकारचे उन्नत धोरण

सीमा पावडे
अर्थशास्त्र विभाग, स्व. छगनलाल मुलजीभाई कढी कला महाविद्यालय,
अचलपूर कॅम्प, जि. अमरावती, महाराष्ट्र

राजेश चव्हाण
अर्थशास्त्र विभाग, स्व. छगनलाल मुलजीभाई कढी कला महाविद्यालय,
अचलपूर कॅम्प, जि. अमरावती, महाराष्ट्र

===

गोषवारा

पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा १९९६ आणि आदिवासींचा आर्थिक विकास या दोन बाबी परस्परावलंबी व एकमेकांना पुरक आहेत, पेसा कायदा १९९६ हा अत्यंत महत्वाचा कायदा केंद्रशासनाने पारित केला आहे. पेसा कायदयाची अंमलबजावणी प्रभावीपणे करण्यासाठी कराव्या लागणाऱ्या उपाययोजना प्रगत आदिवासीच्या विकासासाठी शासनाने महत्त्वाच्या घटनात्मक तरतुदींचा समावेश केला आहे. आदिवासींचा आत्मसन्मान टिकविण्याची व त्यांना आत्मनिर्भर, स्वावलंबी, बनविण्याची फार मोठी क्षमता या कायदयामध्ये आहे. त्यामुळे आदिवासींच्या जीवनामध्ये खऱ्या अर्थाने परिवर्तन घडून येणार आहे. पेसा कायदयाचा मुख्य उद्देश हा गावामध्ये राहणाऱ्या अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवासी लोकांचे संरक्षण करणे आणि त्यांना वेगवेगळया सुविधा पुरविणे. प्रस्तुत शोध निबंधात अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवासींसाठी सरकारचे धोरण, पेसा कायदा अस्तित्वात येण्याची कारणे, पेसा कायदयाची पार्श्वभूमी पेसा कायदयाची आवश्यकता, ५% अबंध निधी तसेच पेसा कायदयाची खरोखरच योग्य अंमलबजावणी झाली तर त्याचा आदिवासींच्या आर्थिक उन्नतीवर होणारा परिणाम इत्यादी बाबींचा अभ्यास करण्यात आला आहे.

बिज शब्द: *पेसा, अनुसूचित क्षेत्र, तरतुदी, पंचायत, समुदाय*

===

प्रस्तावना :

भारताच्या संविधानातील अनुच्छेद ३३९ मध्ये अनुसूचित जातीजमातीच्या हिताचे संरक्षण होण्याची खास तरतुद करण्यात आली आहे. या तरतुदीच्या आधारे केंद्रशासनाने पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा १९९६ पारित केला. अनुसूचित क्षेत्रामध्ये आदिवासी लोकसंख्येची वस्ती नवीन सुधारणांपासून वगळण्यात आली होती. कमी मानव विकास निर्देशांक लक्षात घेता अनुसूचित क्षेत्रामध्ये स्थानिक प्रशासनाचे सक्षमीकरण करण्याची मोठी मागणी होती. अशाप्रकारे भारत सरकारने १९९४ मध्ये अशा कायद्याची आणि कार्यपद्धतीची आवश्यकता व त्याचा विस्तार करण्यासाठी एक समिती गठीत केली. या समितीने आदिवासी समुदायाच्या दुर्दशेवर व शोषणावर प्रकाश टाकला व १९९५ मध्ये आपल्या शिफारशी सादर केल्या आणि १९९६ मध्ये पेसा कायदा अस्तित्वात आला.

पेसा कायदा (Panchayat Extension to Scheduled Areds Act) पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा म्हणजे केंद्र शासनाचा कायदा आहे. पेसा कायदा भारत सरकारने अनुसूचित क्षेत्रामध्ये राहणाऱ्या लोकांसाठी पारंपारिक ग्रामसभांच्या माध्यमातून स्वशासन व्यवस्था सुनिश्चित करण्यासाठी तयार केला आहे. पेसा कायदयाचे मुख्य सूत्र आहे अनुसूचित क्षेत्राच्या संस्कृती, प्रथा परंपरा यांचे जतन, संवर्धन व ग्रामसभेच्या माध्यमातून स्वशासन व्यवस्था मजबूत करणे अनुसूचित क्षेत्र भारतीय संविधानाच्या पाचव्या अनुसूचिद्वारे ओळखली जाणारी क्षेत्रे आहेत. अनुसूचित क्षेत्रे भारतातील दहा राज्यांमध्ये आढळतात. यामध्ये आंध्रप्रदेश, हिमाचल प्रदेश, गुजरात, राजस्थान, महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश, ओडिसा, छत्तीसगड, तेलंगणा, झारखंड या राज्यांचा समावेश होतो. महाराष्ट्र राज्यामध्ये १३ जिल्हांचा समावेश होतो. ज्यात प्रामुख्याने आदिवासीची लोकसंख्या आहे.

अमरावती विभागातील दोन जिल्ह्यांमध्ये पेसा कायदा लागू होतो. अमरावती आणि यवतमाळ. अमरावती जिल्ह्यामध्ये धारणी आणि चिखलदरा अनुक्रमे १८५ व १५२ गावांचा पेसा कायद्यात समावेश होतो.

तक्ता क्र.-१: अमरावती विभागातील पेसा कायद्यांतर्गत येणारी तालुके व गावांची संख्या

जिल्ह्याचे नाव	पूर्णतः तालुके	अंशतः तालुके	गावाची संख्या
अमरावती	धारणी	-	१५८
	चिखलदरा	-	१५२
यवतमाळ	-	पांढरकवडा	१३८
	-	मारेगाव	७६
	-	राळेगाव	४८
	-	घाटंजी	५६
	-	झरी-जामणी	९४
	-	आर्णी	१४

अनुसूचित क्षेत्रे भारतीय संविधानाच्या ७३ व्या घटनादुरूस्ती किंवा पंचायत राज कायदयाने घटनेच्या भाग नऊ मध्ये प्रदान केल्याप्रमाणे समाविष्ट नाही. काही अपवाद व सुधारणेसह राज्यघटेच्या भाग ९ (नऊ) च्या तरतुदी अनुसूचित क्षेत्रापर्यंत वाढविण्यासाठी २४ डिसेंबर १९९६ रोजी पेसा कायदा लागू करण्यात आला. पेसा कायदयाकडे अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवासी समुदायासाठी एक सकारात्मक विकास म्हणून पाहिल्या गेले. पेसा ने ग्रामपंचावतींना संसाधने, लहान वन उत्पादने, गौणखनिजे, किरकोळ पानवठे, लाभार्थ्यांची निवड, प्रकल्पांना मंजुरी आणि स्थानिक संस्थावर नियंत्रण पेसा कायदा हा पंचायत आणि अनुसूचित क्षेत्राशी संबंधित घटनेच्या भाग ९ च्या तरतुदींचा विस्तार प्रदान करण्याचा कायदा आहे.

पेसा कायदा अनुसूचित क्षेत्रातील लोकांसाठी संजीवनी देणारा कायदा आहे. १९९३ मध्ये ७३ व्या घटनादुरूस्तीनंतर पंचायती राज संस्थांना संविधानिक दर्जा प्राप्त झाला होता. त्यापासून अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवासींना वंचित ठेवणे योग्य नव्हते म्हणून भारत सरकारने पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा पारित केला.

पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा १९९६ केंद्राने ग्रामसभेद्वारे स्वशासन सुनिश्चित करण्यासाठी अनुसूचित भागात राहणाऱ्या लोकांच्या आदिवासी समुदायांचा अनुसूचित क्षेत्रातील रहिवासांचा, त्यांच्या स्वतःच्या स्वराज्य प्रणालीद्वारे, स्वतःचे शासन करण्याचा व गावाचा विकास करण्याचा अधिकार कायदेशिररित्या ओळखतो आणि नैसर्गिक संसाधनावरील त्यांचे पारंपारिक अधिकार देखील मान्य करतो. या उद्दिष्टांच्या अनुषंगाने पेसा ग्रामसभांना विकास योजना मंजूर करण्यात आली आणि सर्व सामाजिक क्षेत्रावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी महत्त्वाची भूमिका बजावण्याचे अधिकार देण्यात आले.

पेसा कायदयापूर्वीची आदिवासींची आर्थिक परिस्थितीः-

आदिवासीचे जीवन कृषी व जंगलावर अवलंबून होते. ते निसर्गाच्या सानिध्यामध्ये राहून आपला उदरनिर्वाह करत होते. आजही त्यामध्ये फारसा बदल झालेला नाही. इंग्रजी सत्तेचा भारतामध्ये अंमल सुरू झाल्यानंतर आदिवासी जीवनामध्ये बाह्य हस्तक्षेप अधिक वाढला, त्यांचा हक्क डावलला गेला त्यामुळे आदिवासींमध्ये असंतोषाची भावना तीव्र झाली, इंग्रजी राजवटीमध्ये मोठ्या प्रमाणात जंगलतोड झाली. त्यामुळे जे आदिवासी उदरनिर्वाहासाठी जंगलावर अवलंबून होते त्यांच्यावर उपासमारीची वेळ आली.

आदिवासींमध्ये जमिनीच्या मालकीसंबंधी कोणतेही रेकोर्ड ठेवण्याची पध्दत नव्हती. जी जमिन त्यांच्या वसतीस्थानाजवळ होती व त्यावर ते आपला उदरनिर्वाह करत होते. जमिनीची व्यक्तीगत मालकी ही संकल्पनाच आदिवासींमध्ये नव्हती, परंतू इंग्रजांनी जमिनीची मोजणी करून वहिवाटीचा हक्क निश्चित करण्याचा प्रयत्न केला. त्यामुळे आदिवासींचा जमिनीच्या मालकीवरचा हक्क हिरावला गेला. आदिवासी क्षेत्रातील जमिन, धरणे, खाणी, वीज प्रकल्प, जंगले अशा अनेक कारणांमुळे अधिग्रहीत केली गेली व त्या ठिकाणाहून त्यांना हुसकावून लावले. त्यांच्या उदरनिर्वाहाचे साधन असलेल्या जमिनी विकास प्रकल्पासाठी अधिग्रहीत केल्या गेल्यामुळे त्यांच्याजवळ जमिन नाही व जंगलात प्रवेशबंदी त्यामुळे पोट भरण्यासाठी दुरच्या शेतकऱ्यांकडे, सावकाराकडे किंवा

ठेकेदाराकडे तो मजूर म्हणून राबू लागला व त्यांच्या पिळवणूकीस बळी ठरला.

जमीन, जंगल आदिवासी कडून अशारितीने हिरावून घेतल्याने आदिवासींपुढे उदरनिर्वाह व रोजगाराचा प्रश्न निर्माण झाला. त्यांची सरकारी मदतीवर अवलंबून राहण्याची वेळ आली हे होत असतांना आदिवासींच्या विकासाकडे मोठया प्रमाणात दुर्लक्ष झाले. या सर्वांचा परिणाम आदिवासींच्या जीवनावर झाला त्यामुळे आदिवासींमध्ये निरक्षरता, आर्थिक दुर्बलता, बेरोजगारी, उपासमार, कुपोषण अनारोग्य अशा समस्या त्यांच्यापुढे निर्माण झाल्या. आदिवासींच्या विकासासाठी जे थोडेफार प्रयत्न झाले ते सुध्दा निरूपयोगी ठरले.

पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा १९९६ पार्श्वभूमी व निर्मिती: -

कोणत्याही देशाचा विकास देशाच्या लोकसंख्येवर अवलंबून असतो. भारत हा देश लोकसंख्येने विपुल असा देश आहे. भारतामध्ये अनेक जातीधर्माचे लोक राहतात त्यामुळे अनुसूचित क्षेत्रात राहणाऱ्या आदिवासी लोकांचा सुध्दा समावेश होतो. पेसा कायदा अस्तित्वात येण्याची सर्वांत महत्त्वाची बाब म्हणजे आपल्या देशात आदिवाशी लोकसंख्या बऱ्याच प्रमाणात आहे

२०११ जनगणेनुसार भारताच्या एकूण लोकसंख्येचे आदिवासी लोकसंख्येशी प्रमाण ८.६१ टक्के इतके होते. इतकी मोठी लोकसंख्या असलेल्या लोकांना विकासापासून वंचित ठेवून देशाचा विकास साधने अशक्यप्राय होते. दुसरी महत्त्वाची बाब म्हणजे आदिवासी समाजाची विशिष्ट जीवनपध्दती, या समाजाची एक विशिष्ट संस्कृती आहे. त्यांच्यामध्ये वेगवेगळया गटांमध्ये वेगवेगळी भाषा आणि संस्कृती, रित्तीरिवाज, प्रथा, परंपरा आहेत. प्रगत समाजाला जसे कायदयाचे महत्त्व आहे तसे आदिवासी समाजामध्ये रूढी परंपरांना आहे. आदिवासी समाजामध्ये तंटे- विवाद हे रूढी परंपरेने सोडविले जातात.

भारताच्या राष्ट्रपतींना अनुच्छेद ३४२ ने एखादया जमातीला अनुसूचित यादिमध्ये समाविष्ट करण्याचा किंवा वगळण्याचा अधिकार आहे. त्याच्या आधारे राष्ट्रपती अनुसूचीत जमातीची यादी जाहिर करतात. त्याचप्रमाणे लोकसंख्येच्या आधारावर राष्ट्रपतींना अनुसूचित क्षेत्र घोषित करण्याचा अधिकार सुध्दा आहे. भारताच्या राष्ट्रपतींनी १९५० साली अनुसूची जाहिर केली. त्यामध्ये २१२ जमातीचा समावेश होता. परंतू १९९० च्या अनुसूचित यादीमध्ये ४५८ जमातींचा समावेश आहे तर आजच्या स्थितीमध्ये आदिवासीची जमातीची संख्या ४१४ इतकी आहे.

ब्रिटिशांच्या कारकिर्दीमध्ये दुरगामी परिणाम करण्याच्या सुधारणा झाल्या, काही ब्रिटिश अधिकाऱ्यांनी आदिवासी क्षेत्रातील जीवनमान सुधारण्यासाठी प्रयत्न केले आहे. परंतु त्यांना पाहिजे तो प्रतिसाद मिळाला नाही. भारत स्वातंत्र्य झाल्यानंतर आदिवासींना मुख्य प्रवाहामध्ये कसे आणता येईल व भारताची एकात्मता कशी साधता येईल यादृष्टीने विचार सुरू झाला. भारताचे पाहिले पंतप्रधान पंडित जवाहरलाल नेहरू व त्यांच्या सरकारने १९५२ मध्ये आदिवासींच्या विकासासाठी पंचसुत्री जाहीर केली, नेहरूंजी पंचशील तत्त्वे या नावाने ती प्रसिध्द झाली आहे तो पुढीलप्रमाणे पाहता येईल.

१) आदिवासीचा विकास त्यांच्या प्रतिमा व क्षमतेनुसार व्हावा.

२) आदिवासींचा जंगल व जमिनीवरील हक्क मान्य करण्यात यावा.

३) आदिवासींना प्रशिक्षण देवून त्यांच्यामार्फत आदिवासींच्या विकासाला गती द्यावी व बाह्य हस्तक्षेप कमी करावा.

४) आदिवासी विकास त्यांच्या सांस्कृतिक व सामाजिक परंपरांना बाधा न आणता साधण्यात यावा.

५) आदिवासींच्या विकासाचा निकष हा त्यांच्यावर झालेला खर्च न मानता त्यांचे जीवनमान किती उंचावेल असा ठरविण्यात यावा.

या पंचसूत्रीच्या आधारे आदिवासी विकासाची धोरणे आखण्यात यावी.

पेसा कायदयाच्या प्रभावाविषयी बरेच प्रयत्न केले गेले आहेत, परंतु त्याआधी पंचायतराज प्रणाली, अनुसूचित क्षेत्राबद्दल समित्यांची संक्षिप्त माहिती जोडत आहे.

यु.एन. देबर समिती (१९६०): सन १९६० साली यु.एन. देबर यांच्या अध्यक्षतेखाली एका समितीचे गठीत करण्यात आली. अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवासीच्या विकासासाठी भारताच्या राज्यघटनेतील अनुसूची सहा मधील आदिवासींच्या क्षेत्रातील तरतुदींच्या वापर कसा करण्यात

येईल, यासाठी वरील समिती गठित केली होती. या समिती ने अनुसूची सहामधील तरतुदी लागु करण्याची गरज नसून अनुसूचित क्षेत्राचे अधिकार राज्य शासनाला असावेत अशी शिफारस केली.

बळवंतराय मेहता समिती (१९७५): स्वतंत्र भारतामध्ये पंचायतराज व्यवस्थेचा जन्म बळवंतराय मेहता यांच्या अध्यक्षतेखाली सामुदायिक प्रकल्प आणि राष्ट्रीय विस्तार सेवांवरील अभ्यास पथक १९७५ मध्ये स्थापन करण्यात आले. सामुदायिक प्रकल्प आणि राष्ट्रीय विस्तार सेवांवरील अभ्यास पथक १९७५ मध्ये स्थापन करण्यात आले, सामुदायिक विकास कार्यक्रमामध्ये लोकांच्या सहभागाचा अभाव होता. त्यासाठी त्यांनी पंचायत राजच्या त्रिस्तरीय प्रणालीची शिफारस केली होती.

अशोक मेहता समिती (१९७७): १९७७ मध्ये अशोक मेहता समितीची नियुक्ती पंचायतराज संकल्पना आणि कार्यपध्दतीत वळणबिंदू म्हणून पाहिल्या गेली. ग्रामीण भारत हा सर्व विकास कार्यक्रमांचा कणा असल्याचे त्यांची नोंदविले. पंचायत राजने भारतातील ग्रामीण जीवनातील तत्वज्ञान आणि कार्यामध्ये योगदान दिले पाहिजे असे स्पष्ट केले.

जी. व्ही. के. राव समिती (१९८५): या समितीला ग्रामीण विकासासाठी प्रशासकीय व्यवस्था आणि पंचायत संस्थाची भूमिका व त्यांचे प्रशासकीय व्यवस्थेशी संबंध पाहण्यास सांगितले होते. विकासकामामध्ये नियमितपणे मोठया प्रमाणावर लोकांचा सहभाग असल्यास विकास शक्य आहे असा समितीचा विश्वास होता.

एम. एल. सिंघवी समिती (१९८६): या समितीने ग्रामसभेला महत्त्व दिले, स्थानिक स्वराज्य संस्थांना घटनात्मक मान्यता मिळावी, पंचायत स्तरावरील निवडणूका नियमितपणे आणि विलंब न लावता झाल्या पाहिजे. लोकशाहीचे बिजारोपण म्हणून ग्रामसभेकडे पाहिल्या गेले.

सरकारिया आयोग: या आयोगाने स्थानिक संस्थांना आर्थिक आणि कार्यात्मकदृष्ट्या मजबूत करण्याची शिफारस केली होती. पंचायत राज संस्थांना घटनात्मक मान्यता मिळावी अशी शिफारस केली होती.

सप्टेंबर १९९१ मध्ये संविधानातील ७२ वी घटनादुरूस्ती करण्यात आली होती. त्या घटनादुरुस्ती मध्ये बदल करून २२ डिसेंबर १९९२ रोजी लोकसभेत व २३ डिसेंबर १९९२ रोजी राज्यसभेत मंजूर करण्यात आली. भारत न सरकारने आदिवासींसाठी सर्वांगीण विकासाचे धोरणे आखली होती. त्यांची काटेकोर अंमलबजावणी झालीच नाही हे भारत सरकारच्या लक्षात आले त्यानंतर १९९३ मध्ये ७३ वी घटनादुरूस्ती केली. या ७३ व्या घटनादुरूस्तीने पंचायत राज संस्थांकडे २९ विषय वर्ग करण्यात आले. भारताच्या संविधानातील अनुच्छेद २४३ (ड) नुसार ७३ व्या घटनादुरुस्तीतील तरतुदी २४४ खंड १ मध्ये निर्देश केलेल्या अनुसूचित क्षेत्रांना व खंड २ मध्ये नमुद केलेल्या अनुसूचित जनजाती क्षेत्रांना लागू करता येत नव्हता. परंतु संसदेला काही अपवाद व फेरबदलाच्या अधीन राहून सदर तरतूदीचा विस्तार अनुसूचित क्षेत्राला व अनुसूचित जनजाती क्षेत्राला लागू करण्याचा अधिकार होता. केंद्र शासनाच्या ग्रामविकास विभागाने खासदार दिलीपसिंह भूरिया यांच्या अध्यक्षतेखाली वरील तरतुदीचा अभ्यास करण्यासाठी एक समिती गठीत केली त्या समितीने काही शिफारशी केल्या.

१. ग्रामसभेला कायदेशीर अधिष्ठान प्राप्त व्हावेत तिच्या अधिकाराखाली आदिवासी विकासाचे निर्णय घ्यावेत.

२. आदिवासींचा जमिन जंगलातील हक्क मान्य करण्यात यावा.

३. आदिवासींच्या अंतर्गत व्यवहारामध्ये बाह्य हस्तक्षेप कमी करावा.

या शिफारशीच्या आधारे केंद्रशासनाने २४ डिसेंबर १९९६ रोजी पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा (पेसा) १९९६ पारित केला व आदिवासींना स्वशासनाचा अधिकार प्राप्त झाला.

महाराष्ट्र शासनाने दि. ४ मार्च २०१४ रोजी पेसा कायदयाचे नियम अंतिम केले. सन २०१५ मध्ये महाराष्ट्र राज्याने आदिवासी विभागाच्या एकूण बजेट च्या ५ टक्के इतकी रक्कम अनुसूचित क्षेत्रातील ग्रामसभेच्या ग्रामकोषात जमा करून लोकांना स्वतःच्या गरजेप्रमाणे विकास साधण्याची सोय निर्माण करून दिली आहे.

संबंधित साहित्याचा आढावाः -

अनेक लेखकांनी पेसा कायदा आणि त्याचा परिणाम यावर उपयुक्त लिखाण केले आहे. त्याचप्रमाणे आदिवासी आणि त्यांच्या विकासाबाबत काही मूल्यमापनात्मक अभ्यास पुढील प्रमाणे आहेत.

पुरोहित (२००२): - मध्य प्रदेशातील अनुसूचित क्षेत्रातील पंचायतीसाठी विशेष तरतुदी आणि अधिकारांचे विश्लेषण केले आहे. पेसा कायदयाच्या अंमलबजावणीसाठी जिल्हा परिषदेला अधिकार देणे आणि सामाजिक न्याय आणि

प्रशासन या सारख्या काही समस्या अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवासी समाजाच्या जीवनशैलीच्या येतात असे प्रतिपादन केले.

दास (२००३): - यांनी असे नमूद केले की, मागास आदिवासी भागात लोकशाही सुनिश्चित करण्यासाठी पुरोगामी कायदे अस्तित्वात असूनही अशा भागामध्ये अविकसित आणि खराब प्रशासन आहे. नोकरशाही, ठेकेदार, राजकारणी लोक यांनी संगणमत करून आदिवासींना स्वतःची ओळख आणि त्यांच्या उपजिविकेचे अधिकारही नाकारले आहे. लेखकाने विकास कामांचा गैरवापर आणि आदिवासींना त्रास देण्याच्या घटनांवर प्रकाश टाकला आहे.

महापात्रा आणि सिंग (२००९): - ओडिसामध्ये पेसाची अंमलबजावणी केल्यामुळे कायदयामध्ये कल्पना केलेल्या आदर्श आणि उद्दिष्टांच्या बाबतीत कोणत्याही नेत्रदिपक बदल झालेला नाही. राज्य संस्था, राजकीय नेतृत्व नोकरशाही आणि बिगर आदिवासी आणि सत्ताधारी यांची भूमिका पारंपारिक पध्दतीने अस्तित्वात आहे. विकासाच्या करण्यासाठी ग्रामसभा फारसे काही करू शकत नाही असे दिसून आले.

के. अण्णामणी राव (२०१८): - पेसा कायदयाला केंद्र आणि राज्याकडून मिळालेला प्रतिसाद अपूरा आहे. बहुतेक राज्यामध्ये अजूनही पेसा तरतुदीच्या अंमलबजावणीसाठी नियम तयार केले नाहीत, मध्यप्रदेश, आंध्रप्रदेश आणि छत्तीसगड हे राज्ये पंचायतीमध्ये सुधारणा करण्यास नाखूष आहेत असे सांगितले.

त्रिपाठी आणि महापात्रा (२००२): -पेसा कायदयाने आदिवासी भागात स्थानिक प्रशासन आणि विकास कार्यक्रमांच्या विविध पैलूंबद्दल जागरूकता निर्माण करण्याची प्रक्रिया सुरू केली आहे. आणि विविध स्तरावरून लक्षणीय सहभाग निर्माण केला आहे. लोकसहभागामध्ये चांगला विकास होतो.

अख्तर आणि अली (२०२२): - यांनी छत्तीसगड मधील पेसा कायदयाच्या अंमलबजावणीची वास्तविकता प्रतिपादन केली आहे. पेसा कायदयाच्या अंमलबजावणीला २५ वर्षे उलटली असली तरी प्रत्यक्षात राज्यसरकार कडून त्याची अंमलबजावणी योग्य प्रकारे होत नाही किंवा कायदयाशी संबंधित नियमही तयार केले जात नाही. म्हणून ते असे म्हणतात की, पेसा कायदा १९९६ द्वारे अनुसूचित क्षेत्रामध्ये स्थानिक प्रशासनाची कल्पना फसव्यासारखी दिसते आणि आदिवासी समाजासाठी ती वास्तवाऐवजी मिथक आहे. सर्व लेखकांनी जो अभ्यास केला आहे तो आपआपल्या परीने उपयुक्त आहे. गावपातळीवर अभ्यासाच्या आधारे आदिवासी विकास कामांमध्ये आदिवासी या क्षेत्रामध्ये काम करणारे अधिकारी यांना भेडसावत असलेल्या समस्यांचा उहापोह केलेला आहे. हे जरी खरे असले तरी पेसा कायदा हा आदिवासींच्या आर्थिक उन्नतीला हातभार लावू शकतो. पेसा अंतर्गत गावातील विकास कामे, पायाभूत सुविधा रोजगार, स्थलांतरे इ. सारखे प्रश्न योग्य अंमलबजावणीद्वारे सोडवल्या जावू शकतात. या बाबींचा थोडक्यात अभ्यास करण्याचा प्रयत्न केला आहे.

पेसा कायदयामुळे आदिवासींच्या आर्थिक उन्नतीवर (जीवनावर) होणारा परिणाम: -

भारताला अति प्राचीन आणि वैविध्यपूर्ण अशी आदिवासी संस्कृती लाभलेली आहे. भारतात जवळपास ७०० आदिवासी जमाती आहेत त्यापैकी ४५ जमाती महाराष्ट्रामध्ये आढळतात. प्रत्येक आदिवासी जमातीच्या रूढी परंपरा आणि जीवन जगण्याच्या पद्धती वैशिष्ट्यपूर्ण आहेत. आदिवासींना त्यांची संस्कृती, परंपरा आणि त्यांच्या भोवतालचा नैसर्गिक परिसर, वनक्षेत्र, वन्यजीव, गौण खनिजे, औषधी वनस्पती यांचे जतन करता यावे याकरिता पंचायत अनुसूचित क्षेत्र विस्तार अधिनियम १९९६ तसेच वन हक्क अधिनियम २००६ अशा कायद्याद्वारे आदिवासी ग्रामसभांना विशेष अधिकार देण्यात आलेले आहेत. आदिवासींच्या विकासासाठी शासनाने स्वतंत्र आदिवासी उपयोजना लागू केलेली आहे या योजनेमार्फत आदिवासी क्षेत्रांच्या विकासाकरिता विशेष निधीची तरतूद करण्यात येते. ज्यादा विनिमय केवळ आदिवासींचे विकासाकरता करणे बंधनकारक आहेत. आदिवासी जमातीची संस्कृति, रूढी-परंपरा आणि जीवन जगण्याच्या पद्धती यांचे जतन करता यावे. याकरिता अशा पद्धतीने त्यांच्या विकासाच्या वैशिष्टपूर्ण गरजा लक्षात घेऊन ग्रामसभेच्या माध्यमातून विकासाचे उपक्रम ठरविणे आवश्यक आहे.

आतापर्यंत केंद्रीय नियोजन पद्धतीने गावाचा विकास करण्याचा प्रयत्न शासनाने केलेला आहे. मात्र ७३ व्या घटना दुरुस्ती बरोबरच पेसा आणि वन हक्क कायदा यातील तरतुदींमुळे आदिवासींच्या लोकसहभागातून त्यांच्या विकासाचा प्रयत्न सुरू झाला आहे. राज्यपाल महोदय आणि भारतीय राज्यघटनेच्या अनुसूची पाच मधील परिच्छेद ५(१) एक नुसार प्राप्त अधिकाराचा वापर करून

३०ऑक्टोबर २०१४ अन्वये विविध कायद्याच्या अनुषंगाने अधिसूचना निर्गमित केल्या आहे. त्यामध्ये महाराष्ट्र ग्रामपंचायत अधिनियम १९५९ मध्ये सुधारणा करण्यात आली आहे. त्यात राज्यातील अनुसूचित क्षेत्रातील ग्रामपंचायतींना दरवर्षी आदिवासी उपयोजनेच्या एकूण तरतुदीपैकी ५% निधी उपलब्ध करून देण्याच्या योजनेची अनुसूचित क्षेत्रातील ग्रामपंचायत निधी मान्यता देण्यात आलेली आहे. महाराष्ट्रामध्ये सन २०१५-२०१६ या आर्थिक वर्षामध्ये या योजनेसाठी सुमारे ₹२५८.५० कोटी इतका निधी अर्थसंकल्पीत करण्यात आला असून त्यापैकी ७० **%** म्हणजेच ₹ १८०.९५ कोटी इतका निधी वितरित करण्यास उपलब्ध झालेला आहे. या निधीचा उपयोग करताना पुढे दिलेल्या बाबींवर प्राधान्य आणि खर्च करणे अपेक्षित आहे त्यात प्रामुख्याने १) पायाभूत सुविधा २) वन अधिनियम व पेसा कायद्याची अंमलबजावणी ३) आरोग्य स्वच्छता शिक्षण ४) वनीकरण वन्यजीव जलसंधारण वनतडी वन्यजीव पर्यटन व उपजीविका या बाबींकरिता उपलब्ध निधींपैकी प्रत्येकी २५% निधी या प्रमाणात खर्च करावा. पेसा क्षेत्रातील ग्रामपंचायतींच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात हा निधी उपलब्ध करून देण्यात येणार आहे. शासनाकडून प्रत्येक ग्रामपंचायतीच्या ग्रामसभा कोषाच्या खात्यावर निधी बँकेमार्फत वितरित करण्यात येईल. यामुळे वर्षाच्या सुरुवातीलाच निधी जमा होणार असल्यामुळे वर्षभरात तो आपल्या गावाच्या विकासासाठी नियोजनबद्ध पद्धतीने वापरता येईल. आपल्या ग्रामपंचायतीअंतर्गत असलेली गावे, पाडे व वस्त्या यांच्यातील लोकसंख्येच्या प्रमाणात हा निधी वापरायचा आहे. त्यामुळे सर्वांना समान लाभ मिळून विकासापासून कोणीही वंचित राहणार नाही. गावाला मिळालेल्या निधीचा वापर करण्याचे स्वातंत्र्य ग्रामसभेला मिळाले आहे पण त्याचबरोबर योग्य प्रकारे वापर करण्याची मोठी जबाबदारी देखील ग्रामसभेवर आलेली आहे हे विसरता येणार नाही. यासाठी ग्रामसभेने अबंध निधीचा वार्षिक नियोजन आराखडा तयार करून दरवर्षी १ मे रोजी होणाऱ्या ग्रामसभेमध्ये वार्षिक आराखड्याला मान्यता घेणे बंधनकारक आहे. आराखडा तयार करताना गाव, पाडे, वस्त्या येथील ग्रामस्थांचा विचार घेणे आवश्यक आहे. गावाला मिळणाऱ्या थेट अबंध निधीतून विकासकामे हाती घेताना इतर योजनेखाली होऊ शकणारी नेहमीची कामे सोडून काही वेगळी आणि विशेष स्वरूपाची गावाला आवश्यक अशी कामे करता येतील. त्यामुळे गावाचा सर्वांगीण आणि समतोल विकास होऊन गाव स्वावलंबी होऊ शकेल. विकास कामांची निवड करताना आपल्याला खालील दिलेल्या बाबींचा विचार करणे आवश्यक आहे.

- गावात रोजगार वृद्धी होण्यासाठी कौशल्यवृद्धी रोजगार विकास व उत्पन्न वाढ कशी होईल या बाबींकडे लक्ष देणे आवश्यक आहे.
- सार्वजनिक सुविधा उदाहरणार्थ भात गिरणी, धान्य बँक इत्यादी उपक्रम राबविता येतील.
- आरोग्य, शिक्षण, पोषण या अनुषंगाने उपलब्ध करून देता येणाऱ्या सेवांचे बळकटीकरण करता येईल.
- छोटे तलाव, गौण खनिजे, वनौषधी इत्यादींचे व्यवस्थापन करता येईल.
- पर्यटन विकासाचा उपक्रम राबविता येईल.
- दुर्गम भागामध्ये आवश्यक असणाऱ्या अतिरिक्त सुविधा किंवा त्यासाठी आवश्यक कर्मचारी देता येतील.
- सार्वजनिक उपलब्ध संसाधनांचे जतन आणि व्यवस्थापन करता येईल.
- पूर्वी गावात उपलब्ध असलेल्या परंतु नादुरुस्त झालेल्या सोयी सुविधांची दुरुस्ती आणि पुनर्जीवन करणे शक्य आहे.
- ग्रामपंचायत व ग्रामसभा समक्षीकरणा करिता उपाययोजना करता येतील**.**

पेसा कायद्याच्या प्रबळ अंमलबजावणीसाठी अबंध निधीची तरतूद

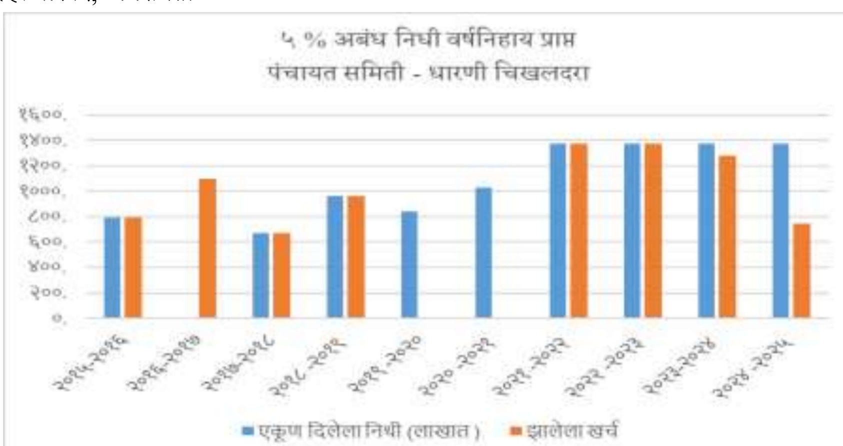
पेसा कायद्याची अंमलबजावणी करण्याकरिता अमरावती विभागातील धारणी आणि चिखलदरा या तालुक्याचे अभंग निधी प्राप्त झालेला असून त्यातून विकासाची कामे करण्यात आलेली आहेत.

सन २०१५-१६ मध्ये ७८९.९० लाख रुपये एकूण निधी प्राप्त झाला होता तो त्या वर्षांमध्ये १०० % खर्च करण्यात आला. त्याचप्रमाणे २०१६-१७,२०१७-१८, २०१८-१९ या वर्षांमध्ये सुद्धा प्राप्त निधीतून १००% खर्च करण्यात आलेला आहे. १०१९-२० या आर्थिक वर्षामध्ये एकूण निधी ८३८.१६ इतका होता, तर झालेला खर्च हा ४५८.३३ इतका होता तो एकूण खर्चाच्या ७५.२५ % खर्च करण्यात आला.

५ % अबंध निधी वर्षनिहाय प्राप्त पंचायत समिती - धारणी चिखलदरा

प्राप्त निधी आर्थिक वर्ष	एकूण दिलेला निधी (लाखात)	झालेला खर्च (लाखात)	खर्चाची टक्केवारी
२०१५-२०१६	७८९.२२	७८९.२२	१००.००%
२०१६-२०१७	१०९७.२९	१०९७.१	१००.००%
२०१७-२०१८	६६७.१	६६७	१००.००%
२०१८ -२०१९	९५९.१६	९५९.१६	१००.००%
२०१९ -२०२०	८३८.१६	८३८.१६	१००.००%
२०२० -२०२१	१०२७.६७	०.००	०.००%
२०२१ -२०२२	१३७०.२४	१३७०.२४	१००.००%
२०२२ -२०२३	१३७०.२४	१३७०.२४	१००.००%
२०२३-२०२४	१३७०.२४	१२७९.९	९३.४१%
२०२४ -२०२५	१३७०.२४	७४३.०९	५४.२३%

स्रोत - जिल्हा परिषद, अमरावती



सन २०२०-२१ या आर्थिक वर्षांमध्ये १३७०.२५ लाख रुपये इतका निधी प्राप्त झाला परंतु त्या आर्थिक वर्षांमध्ये कुठल्याही प्रकारच्या निधीचा वाटप करण्यात आला नाही आणि कुठल्याही विकास कामे झाली नाहीत. त्यानंतर २०२१-२२ मध्ये १००% खर्च करण्यात आला. २०२२-२३ मध्ये १००% खर्च करण्यात आला. २०२३-२४ मध्ये ९३.४१ % खर्च करण्यात आला व २०२४-२५ मध्ये ५४.२३ % खर्च करण्यात आला. यामध्ये ग्रामपंचायत कार्यालय, आरोग्य केंद्र, शाळा, दफनभूमी, दुरुस्ती, प्रशिक्षण मत्स्य व्यवसाय, गौण पाणीसाठा नियोजन, सार्वजनिक स्वच्छतागृह, गावामध्ये स्वच्छता राखणे, शुद्ध पिण्याचे पाणी पुरवणे, जलसंधारण, वनीकरण ,वन्यजीव संवर्धन, पर्यटन इत्यादी निकषांवर ५%निधी खर्च करण्यात आला.

आदिवासी समाजाचा उदरनिर्वाह व रोजगार कृषी व जंगल या दोन्हीवर अवलंबून आहे. कृषीबरोबरच जंगलातील वन उपजही महत्त्वाची आहेत तिचे व्यवस्थापन योग्य रितीने केल्यास आदिवासींना मोठ्या प्रमाणात रोजगार मिळू शकतो. पेसा कायद्याने आदिवासींचा कृषी आणि जंगलावरील हक्क मान्य केला त्यामुळे त्यांनी जर वनउपज गोळा करून तिचे वर्गीकरण करणे, तिच्यावर आवश्यक त्या प्रक्रिया करणे, तिचे मूल्यवृध्दीकरण करणे, गड्ढे पॅकेजींग करणे व विक्री करणे अशा अनेक बाबींमुळे त्यांना रोजगार प्राप्त होवून ते स्वतःची उन्नती साधू शकतात, पेसा कायदयामुळे लोकांच्या सहभागामुळे स्थानिक साधनसंपत्तीचा योग्य वापर करून विकासाचे सातत्य राहील. या योजनांची योग्य अंमलबजावणी केल्यास आदिवासीची आर्थिक परिस्थिती सुधारण्यास मदत होईल,

कुपोषण, बेरोजगारी, स्थलांतर अशा समस्या कमी होतील, आदिवासी क्षेत्रामध्ये पाणीसाठ्यात मत्सबीज टाकून मत्समारीचे ठेके आदिवासींना किंवा आदिवासी संस्थांना देणे यामुळे आर्थिक उत्पन्न व आहाराची गुणवत्ता वाढीसाठी मदत होऊ शकेल पेसा कायद्यामार्फत अशा योजना गावांमध्ये राबविल्या जावू शकतात.

पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा १९९६ या कायदयाने वनउपजेवर आदिवासींचे मालकी मान्य केली आहे व ते ग्रामसभेच्या माध्यमातून तिचे व्यवस्थापन व विनिमय करू शकतात. परंतु एका व्यक्तीने असे करणे शक्य नाही म्हणून बचतगट, सहकारी संस्था ग्रामपंचायत यांच्या माध्यमातून आदिवासी लोक वनउपजेचे व्यवस्थापन करून स्वतःची आर्थिक उन्नती करू शकतात व त्यामधून अनेक लोकांना रोजगार उपलब्ध होऊ शकतो.

निष्कर्ष: -

आदिवासी भागातील नागरिकांना सर्वांगीण विकासासाठी त्या भागाच्या सामाजिक नैसर्गिक आणि भौगोलिक संपन्नतेसाठी करण्यात आलेल्या पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा म्हणजे आदिवासी लोकांच्या आयुष्यात सकारात्मक परिणाम करणारा आहे.

आदिवासींमध्ये व्यसनाधिनत्ता, अनारोग्य, अशिक्षितपणा, अंधश्रध्दा या सर्व समस्यांनी त्यांना जखडलेले आहे. शासनाने पेसा कायदा आदिवासीच्या आर्थिक व सर्वांगीण उन्नतीसाठी केला आहे. याची जर योग्य अंमलबजावणी झाली तर आदिवासींच्या जीवनमानाचा दर्जा उंचावू शकेल, त्यांना गावातच रोगार प्राप्त होईल त्यांची स्वतःच्या मालकीची जमिन असेल त्यावर ते उदरनिर्वाह करू शकतील त्यांची भटकंती संपेल, गावामध्ये ज्या स्थानिक पयाभूत सुविधा असतात जसे की शाळा, दवाखाना, रस्ते, शुध्द पाणीपुरवठा, वीज इ. त्यांना गावपातळीवरच उपलब्ध होतील, पेसा कायदयाने आपल्या गावाचा विकास स्वतःच्या गरजेप्रमाणे करण्याचा व आर्थिक उन्नती साधण्याचा अधिकार प्राप्त झाला आहे. पेसा कायदयाअंतर्गत आदिवासी विकास कामे करता येतात. म्हणून पेसा कायदा आदिवासींसाठी संजिवनी ठरू शकतो. फक्त त्याची योग्य अंमलबजावणी होणे गरजेचे आहे. यासाठी शासकीय यंत्रणा व कर्मचारी, अधिका-यांना कोणकोणत्या अडचणी भेडसावतात याचाही विचार करावा लागेल. त्यावर योग्य ती पर्याय काढून आदिवासींना महत्त्व पटवून देणे व त्यांना आर्थिक विकासाच्या कामामध्ये सहभागी करून घेणे तितकेच महत्त्वाचे आहे. या सर्व बाबींचा विचार करून पेसा कायदा आदिवासींच्या जीवनामध्ये आमुलाग्र बदल घडवून आणू शकतो. यामध्ये शंका नाही. पेसा ग्रामपंचायतींना प्राप्त होणाऱ्या अबंध निधीतून गरजेनुसार गाव विकासाच्या कामात मदतीसाठी ग्रामसभेचा ठराव करून कंत्राटी कर्मचारी नेमता येतील. गावातील विविध समित्या गावाच्या विकासात सहकार्य करतील. ग्रामसभेच्या मागणीनुसार प्रशासकीय विभागाचे अभियंता, तांत्रिक व्यक्ती हे देखील गावाला तांत्रिक मार्गदर्शन करतील. दरवर्षी गावाच्या अबंध निधीतून झालेली कामे, खर्चाची तपासणी आणि लेखाजोखा गावानेच करावयाचा आहे. त्याकरिता त्याची संपूर्ण माहिती ग्रामपंचायतच्या नोंदवहीत नोंद करून सूचना फलकावर जाहीर करणे अनिवार्य आहे. त्यामुळे गावात एकमेकांप्रति विश्वासाचे वातावरण निर्माण होऊन गाव विकासात सर्वांचा मनापासून लोकसहभाग मिळण्यास मदत होईल.

संदर्भ :-

Bokil, M. (2021, January 21). *Melghat shodh: Maharashtraacha* [मेळघाट शोध: महाराष्ट्राचा]. *Saptahik Kartavya Sadhana*.

Devgaonkar, S. G. (2019, February 25). *Adivasi vikas* [आदिवासी विकास]. Adivasi Vikas Prakashan.

Kadam, D. S. (2019). भारताच्या विकास प्रक्रियेतील समावेशनाचे वास्तव. *Arthsawad (अर्थसंवाद): The Quarterly Journal of Marathi Arthashastra Parishad*, April–June 2019. ISSN 0973-8452.

Mahapatra, P. C. (1987). *Economic development of tribal India*. Ashish Publishing House.

Maharashtra Government. (2024, March 4). *Maharashtra shasan rajpatra (Extraordinary), Part IV* [महाराष्ट्र शासन राजपत्र, असाधारण, भाग चार].

Narkar, A. (2021, December 23). PESA: Prashna prabhavi amalbajavani [पेसा: प्रश्न प्रभावी अंमलबजावणी]. *Loksatta*.

Tripathi, A. K. (2022). PESA kaydyacha anusuchit kshetramadhe honara parinam. *[Journal name not provided]*, 2, January–February.

Vaghamare, M. L. (n.d.). *Panchayat kshetra vistar kayda (1996) ani adivasincha vikas* [पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा (१९९६) आणि आदिवासींचा विकास].

Agrowon. (n.d.). *Self-governance and PESA Act for tribal areas*. https://www.agrowon.com/ago-special-self-governance-and-pesa-act-for-tribal

Purohit, B. R. (2002). Panchayat Raj system in scheduled areas of Madhya Pradesh. In G. Palanithurai (Ed.), *Dynamics of new Panchayati Raj system in India* (Vol. 1). Concept Publishing Company.

***