

## महाराष्ट्रातील सार्वजनिक आरोग्य खर्चाचा आढावा

क्रांती सुहास बोरावके

सहयोगी प्राध्यापक,

बाबुरावजी घोलेप कॉलेज, पुणे, महाराष्ट्र

### गोषवारा:

प्रस्तुत अभ्यासाचे उद्दिष्ट महाराष्ट्रातील आरोग्य खर्चाचा मागील दशकातील आढावा घेणे आणि त्याचा आर्थिक परिणाम तपासणे, हे आहे. आरोग्यसेवा हे लोकसंख्येचे कल्याण आणि प्रदेशाची आर्थिक स्थिरता या दोन्हीवर प्रभाव पाडणारे महत्त्वपूर्ण क्षेत्र आहे. असे महत्त्वपूर्ण क्षेत्र समजून घेणे, त्याचे आर्थिक परिणाम सर्वोपरि अभ्यासणे हे या अभ्यासाचे उद्दिष्ट आहे. युनिव्हर्सल हेल्थ कव्हरेज (UHC) साध्य करण्याच्या दिशेने भारताचा प्रवास सुरू असताना, आरोग्यसेवा सुलभता सुधारण्यासाठी, आर्थिक अडचणी कमी करण्यासाठी आणि सार्वजनिक आरोग्य पायाभूत सुविधा वाढविण्यासाठी सरकारच्या वचनबद्धतेवर प्रकाश टाकण्याचा प्रयत्न या शोधनिबंधात केला आहे. सरकारी अहवाल, आरोग्यसेवा नोंदी आणि आर्थिक सर्वेक्षण यासारख्या स्रोतांच्या आधारे महाराष्ट्रातील आरोग्याच्या संदर्भातील खर्चाच्या प्रवृत्तीचे मूल्यांकन प्रस्तुत शोधनिबंधात केले आहे.

**बीज शब्द:** सार्वजनिक आरोग्य सेवा प्रणाली, एकूण आरोग्य खर्च (THE), शासनाचा आरोग्य खर्च (GHE), आरोग्यावरील खिशातील खर्च (OOPE), स्थूल देशांतर्गत राज्य उत्पादन (GSDP), सामाजिक कल्याण, खर्च प्रवृत्ती, सामान्य शासन खर्च (GGE).

### प्रस्तावना:

भारतातील सर्वात मोठी राज्य अर्थव्यवस्था असलेले महाराष्ट्र हे दुसऱ्या क्रमांकाचे लोकसंख्या असलेले आणि तिसऱ्या क्रमांकाचे शहरीकरण झालेले राज्य आहे. तथापि, त्याचे आर्थिक सामर्थ्य असूनही, राज्याला आंतरजिल्हा असमानता आणि आरोग्य सेवा क्षेत्राशी संघर्षाचा सामना करावा लागत आहे. सार्वजनिक आरोग्य प्रणाली तिच्या कार्यक्षेत्र आणि समुदायांसाठी उपलब्ध रुग्णालयांची संख्या या दोन्ही बाबतीत अपुरी आहे. ग्रामीण आणि शहरी दोन्ही भागात सरकारी रुग्णालयांचा आंतररुग्ण सेवेसाठी वापर कमी होत आहे. सरकारी सुविधांना आरोग्यसेवा पुरवठादारांची कमतरता, तज्ञांची मर्यादित श्रेणी, जास्त गर्दी आणि निकृष्ट सेवा गुणवत्ता यांचा सामना करावा लागत आहे. या आव्हानांना जोडून, खाजगी रुग्णालय क्षेत्र सार्वजनिक क्षेत्राच्या दुष्पट आहे, ज्यामुळे भौगोलिक प्रवेश असमानता आणखी वाढली आहे. आरोग्यसेवेवरील राज्याचा खर्च हे आर्थिक कामगिरी आणि सामाजिक कल्याणावर होणाऱ्या संभाव्य प्रभावामुळे अभ्यासाचे एक महत्त्वाचे क्षेत्र आहे. आरोग्य सेवा सुविधांच्या मागण्यांमध्ये वाढ होत असल्याने आरोग्य सेवा खर्चाचे आर्थिक परिणाम समजून घेणे महत्त्वाचे ठरते.

### संशोधनाची उद्दिष्टे:

1. महाराष्ट्राच्या सार्वजनिक आरोग्य सेवा प्रणालीचा आढावा घेणे.
2. महाराष्ट्रातील आरोग्यसेवा खर्चाच्या गेल्या दशकातील 2014-15 ते 2021-22 या कालावधीतील प्रवृत्ती अभ्यासणे.
3. केंद्र शासन आणि राज्य शासनाच्या आरोग्य सेवा खर्चाच्या प्रवृत्तीची तुलना करणे.

### संशोधन पद्धती:

प्रस्तुत संशोधन हे संपूर्णतः दृढ्यम स्रोतांवर आधारित आहे. त्यासाठी केंद्र व राज्य शासनाचे विविध अहवाल, आरोग्यसेवा नोंदी आणि आर्थिक सर्वेक्षण, संदर्भ ग्रंथ, वेबसाईट इत्यादी स्रोतांचा वापर केला आहे. विश्लेषणासाठी तक्ता आणि आलेखांचा वापर केला आहे.

### महाराष्ट्राची सार्वजनिक आरोग्य सेवा प्रणाली:

राज्यात विकसित आरोग्य सुविधा आहे जी आपल्या नागरिकांना, विशेषतः ग्रामीण भागात सर्वसमावेशक आरोग्य सेवा देते. गिनी वर्म, स्मॉल पॉक्स यांसारख्या मोठ्या आजारंवर आरोग्य विभागाने वाढत्या प्रमाणात नियंत्रण मिळवले आहे. त्याच वेळी, प्रांतात

कुष्ठरोग, धनुर्वात यासारख्या आजारांचे निर्मूलन झाले आहे. 2011 पासून, महाराष्ट्राच्या पोलिओ लसीकरण कार्यक्रमांमुळे पोलिओ निर्मूलन झाले आहे.

महाराष्ट्रातील सार्वजनिक आरोग्य विभाग हा प्रामुख्याने प्राथमिक आणि दुय्यम स्तरावरील आरोग्य सुविधा पुरवितो. प्राथमिक आरोग्य केंद्रांच्या माध्यमातून रोग नियंत्रण कार्यक्रम राबविले जातात. सार्वजनिक क्षेत्रातील तृतीय आरोग्य सेवा सुविधा या प्रामुख्याने वैद्यकीय शिक्षण आणि संशोधन संचलनालयाद्वारे व्यवस्थापित केल्या जातात. मुंबईसारख्या महानगरात आरोग्य सेवा सुविधा या त्या शहरांच्या स्थानिक संस्थांद्वारे व्यवस्थापित केल्या जातात.

राज्याला मोठ्या प्रमाणात संसर्गजन्य रोग आणि इतर प्रकारचे रोग यांच्याशी सामना करावा लागत आहे. महाराष्ट्रामध्ये असंसर्गजन्य रोग तसेच 2019 नंतर कोविड-19 सारख्या संसर्गजन्य रोगांचे प्राबल्य मोठ्या प्रमाणात दिसून येते. त्यामुळे आरोग्य सुविधा अधिक मजबूत करण्याची गरज प्रकर्षाने जाणवते. आरोग्यावरील गुंतवणूक अलीकडील काळात अधिक महत्त्वपूर्ण ठरते आहे. ग्रामीण आणि शहरी दोन्ही भागांमध्ये सार्वजनिक रुग्णालयांची संख्या पुरेशी नाही. तसेच सार्वजनिक रुग्णालयातील आरोग्य सेवांची कमतरता, विशेषज्ञ सेवांची मर्यादित श्रेणी, इस्पितळांमध्ये असणारी गर्दी, निकृष्ट दर्जाच्या आरोग्य सेवा अशा अनेक कारणांमुळे गरजू लोक परवडत नसतानाही खाजगी रुग्णालय सेवांना प्राधान्य देत असल्याचे दिसत आहे. यामुळे खिशातील खर्चामध्ये वाढ होताना दिसत आहे. सार्वजनिक रुग्णसेवा असूनही लोकांना नाईलाजाने खाजगी आरोग्य सुविधांचा आधार घ्यावा लागतो आहे. महाराष्ट्राच्या सार्वजनिक आरोग्य सेवा सुविधांमध्ये अनेक प्रकारच्या त्रुटी दिसून येतात. आरोग्य सुविधांची कमतरता आणि त्याचबरोबर नागरिकांना सुविधा केंद्रांपर्यंत पोहोचण्यातील अडथळे दिसून येतात. सामान्य नागरिकांचा विश्वास मजबूत करण्यासाठी जिल्हा आणि उपजिल्हा रुग्णालयांमध्ये विशेषज्ञ सेवांची व्याप्ती वाढवणे महत्त्वपूर्ण आहे. महाराष्ट्रातील 100 पेक्षा जास्त बेड संख्या असलेल्या बहुतांश महिला रुग्णालयांमध्ये गर्दी आहे. म्हणजेच मातृत्व आणि बाळाचे आरोग्य रुग्णालय यांची मागणी वाढलेली आहे, असे दिसून येते. महाराष्ट्रातील मुंबई, पुणे यासारख्या मोठ्या शहरांमध्ये सार्वजनिक पायाभूत आरोग्य सुविधा या आरोग्य केंद्रापासून महानगरपालिका रुग्णालयांपर्यंत उपलब्ध आहेत. तथापि

नागरी आरोग्याच्या पायाभूत सुविधा अपुऱ्या आहेत. महाराष्ट्रातील खाजगी रुग्णालयांची संख्या सार्वजनिक रुग्णालयांच्या संख्येपेक्षा दुप्पट आहे. शासनाच्या मदतीचा अभाव, अपुरी भरती आणि रिक्त पदे भरण्यात होणारा विलंब या कारणांमुळे महाराष्ट्रात सार्वजनिक आरोग्य सेवा सुविधांमध्ये तज्ञांची मोठ्या प्रमाणात कमतरता आहे. covid-19 च्या संकटकाळी आरोग्यासंबंधीची असुरक्षितता स्पष्ट झाली. राज्यात सार्वजनिक आरोग्य सिव्हील सर्जन आणि काही पॅरामेडिकल केंद्र मध्ये लक्षणीय कमतरता दिसून येतात. या कमतरता कमी करण्यासाठी वैद्यकीय शिक्षण आणि संशोधन संचालनालय, महाराष्ट्र आरोग्य विज्ञान विद्यापीठ आणि आरोग्य आयुक्त यांच्यात समन्वय साधून सुधारणा करणे आवश्यक आहे. अशाप्रकारे समन्वय साधून जिल्हा आणि उपजिल्हा रुग्णालयांची कार्यक्षमता वाढविणे आणि दुय्यम स्तरावरील रुग्णालयांमध्ये डॉक्टर आणि परिचारिकांचा व्यवसाय कौशल्य विकास करणे शक्य होऊ शकते. वैद्यकीय महाविद्यालये हे तृतीय वैद्यकीय सेवेचे स्रोत आहेत. वैद्यकीय सेवेच्या संतुलित प्रादेशिक वितरणासाठी आरोग्य सुविधा कमी असलेल्या भागात हॉस्पिटलसहित वैद्यकीय महाविद्यालयांची संख्या वाढणे आवश्यक आहे.

### महाराष्ट्रातील आरोग्य सेवा खर्च:

**एकूण आरोग्य खर्च** (Total Health Expenditure-THE): National Health Account-NHA अंदाजानुसार महाराष्ट्रातील एकूण आरोग्यावरील खर्च(THE) यात सातत्याने वाढ दिसत आहे. 2014-15 मध्ये राज्याचा एकूण आरोग्य खर्च हा 53,122 कोटी रुपये इतका होता. त्यात वाढ होऊन 2021-22 पर्यंत त्यात वाढ होऊन हा खर्च 104 578 कोटी रुपये इतका झाला आहे. राज्याचा एकूण प्रतिमाणसी आरोग्य खर्चही सातत्याने वाढलेला दिसतो. 2014-15 मध्ये प्रतिमाणसी एकूण आरोग्य खर्च 4502 रुपये होता तर 2021-22 मध्ये 8361 रुपये इतका झाला. एकूण आरोग्य खर्चाचा स्थूल देशांतर्गत राज्य उत्पादनातील(GSDP) तील वाटा 2014-15 मध्ये 3.0 टक्के होता. 2018-19 पर्यंत त्यात घट होऊन तो 2.6% इतका झाला. मात्र कोविड-19 संकटानंतर त्यात थोड्या प्रमाणात वाढ झालेली दिसते. 2021-22 मध्ये हा वाटा 3.4% पर्यंत वाढलेला दिसतो. मात्र भारताच्या सरासरी पेक्षा ही वाढ कमी आहे.

**तक्ता क्र. १ : महाराष्ट्रातील आरोग्य खर्चाची संरचना व प्रवृत्ती (२०१४-१५ ते २०२१-२२)**

वर्ष	राज्याचा आरोग्यावरील एकूण खर्च (THE)			राज्य शासनाचा आरोग्यावरील खर्च (GHE)					राज्याचा आरोग्यावरील खिशातील खर्च (OOPE)			
	राज्याचा आरोग्यावरील एकूण खर्च (THE) (कोटी रु)	प्रति माणसी एकूण खर्च (रुपये)	एकूण आरोग्य खर्चाचा GDP मधील वाटा (% of GDP)	राज्य शासनाचा आरोग्यावरील खर्च (कोटी रुपये)	राज्याचा आरोग्यावरील एकूण खर्चातील राज्य शासनाच्या खर्चाचा वाटा (% of THE)	GSDP मधील राज्य शासनाच्या खर्चाचा वाटा (% of GSDP)	प्रति माणसी आरोग्य खर्च (रुपये)	राज्य शासनाच्या आरोग्य खर्चाचा GDP मधील वाटा (% of GGE)	राज्याचा आरोग्यावरील खिशातील खर्च (OOPE) (कोटी रुपये)	प्रति माणसी खर्च (रुपये)	राज्याचा आरोग्यावरील खिशातील खर्चाचा GDP मधील वाटा (% of GSDP)	राज्यातील एकूण खर्चातील OOPE चा वाटा (% of THE)
14-15	53122	4502	3	9009	17	0.5	763	4.6	31675	2684	1.8	59.6
15-16	56806	4734	2.8	13443	23.7	0.7	1120	6.3	33459	2788	1.7	58.9
16-17	63046	5210	2.9	14708	23.3	0.7	1216	6.2	35771	2956	1.6	56.7
17-18	63350	5236	2.6	16406	25.9	0.7	1356	6.1	31092	2570	1.3	49.1
18-19	66703	5467	2.6	17934	26.9	0.7	1470	5.9	32251	2644	1.3	48.1
19-20	77501	6301	2.8	20606	26.6	0.8	1675	6.1	34177	2779	1.2	44.1
20-21	86268	6957	3.3	26754	31	1	2158	7.9	36577	2950	1.4	42.4
21-22	104578	8361	3.4	35895	34.3	1.2	2872	9.1	39796	3184	1.3	38.3

Source: National Health Account (NHA) estimates for the fiscal years 2014-15 to 2021-22.

**राज्य शासनाचा आरोग्य खर्च (Government Health Expenditure-GHE)**

राज्य शासनाचा आरोग्यावरील खर्च 2014-15 मध्ये 9009 कोटी रुपये इतका होता. त्यात वाढ होऊन 2021-22 पर्यंत 35895 कोटी रुपये झाला. राज्य शासनाचा आरोग्यावरील खर्च हा 2014-15 ते 2019-20 पर्यंत खूपच कमी होता. 2020-21 आणि 2021-22 या वर्षात या खर्चात बऱ्यापैकी वाढ झाली. राज्याच्या एकूण आरोग्यावरील खर्चातील राज्य शासनाचा वाटा 2014-15 मध्ये 17 टक्के इतका कमी होता. 2019-20 पर्यंत हा वाटा फक्त 26.6% पर्यंत वाढला. भारताच्या सरासरी पेक्षा हा वाटा खूपच कमी होता. कोविड संकटानंतर मात्र त्यात वाढ दिसून येते.

2021-22 मध्ये त्यात 34 टक्क्यांपर्यंत वाढ झालेली दिसते. राज्य शासनाच्या प्रति माणसी खर्चातही वाढीची प्रवृत्ती दिसून येते. 2014- 15 मध्ये प्रति माणसी खर्च 763 रुपये होता तो 2021-22 मध्ये 2872 रुपये पर्यंत वाढला आहे. राज्य शासनाच्या स्थूल देशांतर्गत राज्य उत्पादनातील(GSDP) वाटा 2014-15 मध्ये 0.5% इतका होता तो 2021-22 मध्ये 1.2 टक्क्यांपर्यंत वाढलेला दिसतो. मात्र स्थूल देशांतर्गत राज्य उत्पादनातील; राज्य शासनाच्या आरोग्यावरील खर्चातील वाढीचा दर खूपच कमी आहे. शिवाय केंद्र सरकारच्या तुलनेत ही वाढ कमी दिसते. 2014-15 मध्ये केंद्र शासनाच्या खर्चाचा देशांतर्गत उत्पादनातील (GDP) वाटा 1.13 % इतका होता तो 2021-22 मध्ये 1.84 टक्क्यांपर्यंत वाढला.

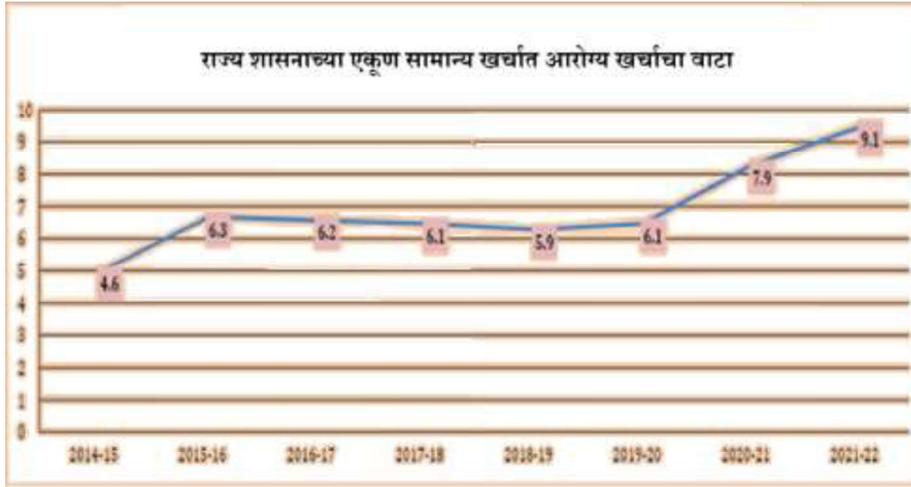
**आलेख क्र. -१**



राज्य शासनाचा आरोग्य खर्चाचा, सामान्य शासन खर्चातील (General Government Expenditure-GGE) वाटा 2014-15 मध्ये 4.6 टक्के इतका होता. त्यामध्ये 2015-16 मध्ये 6.1% पर्यंत वाढ झालेली दिसते. मात्र 2018-19 या वर्षापर्यंत राज्य शासनाच्या आरोग्य खर्चाचा सामान्य शासन खर्चातील वाटा 5.9% पर्यंत घटलेला दिसतो. त्यानंतर मात्र त्यात उल्लेखनीय वाढ दिसते. 2021-22 मध्ये हा वाटा 9.1%

पर्यंत वाढला आहे. 2021-22 मध्ये केंद्र शासनाच्या आरोग्य खर्चाचा सामान्य शासन खर्चातील वाटा 6.12% इतका होता. या तुलनेत महाराष्ट्राचा हा वाटा 3 टक्क्यांनी अधिक आहे. ही वाढ सार्वजनिक आरोग्य सेवा बळकट करण्याच्या सरकारच्या वचनबद्धतेवर प्रकाश टाकते. विशेषतः कोविड-19 साथीच्या आजारामुळे निर्माण झालेल्या आव्हानांना प्रतिसाद म्हणून ही वाढ उल्लेखनीय आहे.

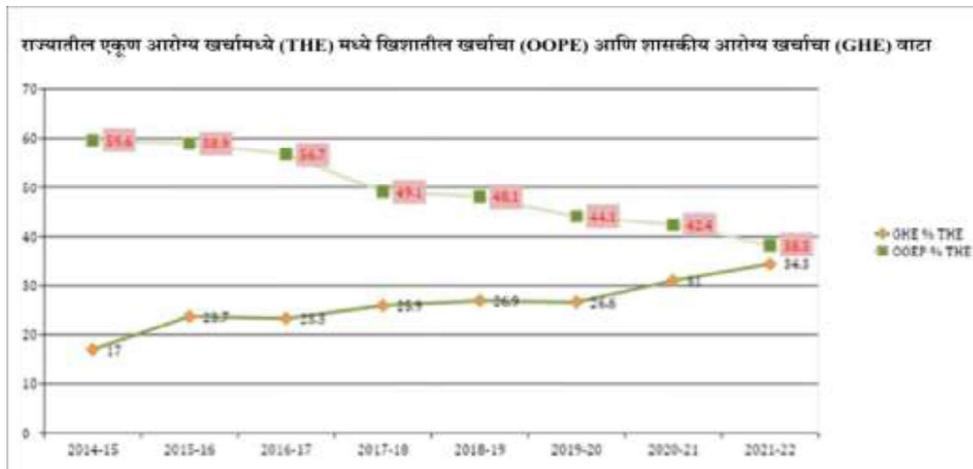
आलेख क्र. -२



**आरोग्य सेवेवरील खिशातील खर्च (Out-of-Pocket Expenditure on Health Care-OOPE):** खिशातील खर्चाची व्याख्या ही व्यक्तींनी आरोग्य सेवेसाठी केलेली थेट देयके म्हणून केली जाते. खिशातील खर्च (OOPE) हा पारंपरिकपणे भारतीय कुटुंबांवर एक महत्त्वाचा भार आहे. राज्यातील नागरिकांचा आरोग्यावरील

खिशातील खर्च हा 2014-15 मध्ये 31675 कोटी रुपये इतका होता. यामध्ये 2021-22 पर्यंत 39796 कोटी रुपये इतकी वाढ झाली. राज्याचा आरोग्यावरील खिशातील प्रतिमाणसी खर्च 2014-15 मध्ये 2684 रुपये इतका होता. त्यामध्ये 2020-21 पर्यंत 2950 रुपये इतकी वाढ झाली. 2021-22 मध्ये मात्र त्यात 2872 पर्यंत घट झाली आहे.

आलेख क्र. -३



तथापि, 2014-15 आणि 2021-22 दरम्यान, राज्यातील एकूण आरोग्य खर्चामध्ये (THE) मध्ये खिशातील खर्चाचा (OOPE) चा वाटा 59.6% वरून 38.3% पर्यंत घटलेला आहे. 2014-15 ते 2021-22 दरम्यान, केंद्र शासनाच्या एकूण आरोग्य खर्चामध्ये (THE) मध्ये खिशातील खर्चाचा (OOPE) चा वाटा 62.6% वरून 39.4% पर्यंत घटलेला आहे.

#### निष्कर्ष:

महाराष्ट्र राज्याचा आरोग्यावरील एकूण खर्चात गेल्या दशकात सातत्याने वाढ दिसत असली तरी 2014-15 पासून 2019-20 पर्यंत ही वाढ धीम्या गतीने होताना दिसते. त्यानंतर कोविड-19 महामारीच्या काळात मात्र त्यात बऱ्यापैकी वाढ झालेली दिसते. त्याचप्रमाणे राज्य शासनाच्या एकूण आरोग्य खर्चाचा राज्याच्या स्थूल देशांतर्गत उत्पादनातील वाटा मात्र फारसा वाढलेला दिसत नाही. राज्य शासनाच्या आरोग्यावरील खर्चाचा राज्याच्या स्थूल देशांतर्गत उत्पादनातील वाटा 2014-15 मध्ये 0.5% इतका होता. त्यात वाढ होऊन 2021-22 पर्यंत 1.2 टक्के इतका झाला. ही वाढ फारशी समाधानकारक नाही. केंद्र शासनाच्या तुलनेतही हा वाटा बराच कमी आहे. राज्याच्या सामान्य शासन खर्चातील राज्य शासनाचा आरोग्य खर्चाचा वाटा मात्र वाढीची प्रवृत्ती दर्शवितो. त्याचप्रमाणे राज्याच्या खिशातील खर्चाचा (OOPE)चा एकूण आरोग्य खर्चातील (THE) वाटा मात्र सातत्याने घटलेला आहे. राज्य शासनाच्या आरोग्य खर्चातील वाढीची प्रवृत्ती आणि त्याच वेळेला खिशातील खर्चाची घटती प्रवृत्ती हे आरोग्य सेवा सुविधा, पायाभूत सुविधा बळकट होत असल्याचे स्पष्ट करते. कोविड-19 साथीच्या रोगाने शाश्वत विकासासाठी मजबूत आणि लवचिक आरोग्य प्रणालींचे महत्त्व अधोरेखित केले आहे. कोविड-19 नंतरच्या कालावधीत महाराष्ट्र शासनाच्या आरोग्य सेवा खर्चामध्ये निश्चितपणे वाढीची प्रवृत्ती दिसते मात्र खाजगी आरोग्य सुविधांच्या तुलनेत सार्वजनिक आरोग्य सुविधांमध्ये गुणवत्तापूर्ण आणि प्रदेशनिहाय संतुलित वाढ करण्याच्या दृष्टीने शासनाच्या आरोग्य खर्चात संख्यात्मक आणि गुणात्मक अशी दोन्ही वाढ होणे आवश्यक आहे. सार्वजनिक आरोग्य सुविधांमधील गुंतवणुकीमुळे राज्याच्या आर्थिक स्थितीवर व्यापक प्रभाव पडतो आणि लोक कल्याणात वाढ होण्यास निश्चितपणे मदत होते. त्या दृष्टीने महाराष्ट्रातील सार्वजनिक खर्चातील वाढ महत्त्वपूर्ण ठरते.

#### संदर्भ:

Asian Development Bank. (2021). *Assessment of Maharashtra state health system*. Berman, P., Ahuja, R., & Bhandari, L. (2010). The impoverishing effect of healthcare payments in India: New methodology and findings. *Economic and Political Weekly*, 45(16).

Choudhury, M., & Mohanty, R. K. (2017). *Utilization, fund flows and public financial management under the National Health Mission: A study of selected states*. National Institute of Public Finance and Policy.

Directorate of Economics and Statistics, Government of Maharashtra. (2023). *Economic survey of Maharashtra 2023*.

Kadam, D. S. (2018). यवतमाळ जिल्ह्यातील सामाजिक आधारसंरचने अंतर्गत शिक्षण व आरोग्यातील समावेशनाचे मापन. *Arthat: Special Issue of S.T.M. Journal of Academic Research*. ISSN 2277-3908.

Kadam, D. S. (2025). A regional overview of Maharashtra's progress in multidimensional poverty alleviation. *Arthamimansa: The Journal of Vidarbha Economic Association*, 15(2), January–June 2025. ISSN 2320-0197.

National Health Systems Resource Centre. (2022). *National health accounts (NHA) estimates: Fiscal years 2014–15 to 2021–22*.

Pandey, A., Ploubidis, G. B., Clarke, L., & Dandona, L. (2018). Variations in catastrophic health expenditure across the states of India: 2004 to 2014. *PLOS ONE*, 13(10), e0204825.

Reserve Bank of India. (2024). *Handbook of statistics on the Indian economy 2023–24*. Sharma, N. (2013). *Maharashtra public health workforce study: Issues and challenges*.

\*\*\*

## पेसाकायदा- आदिवासींच्या आर्थिक उन्नतीसाठी सरकारचे उन्नत धोरण

### सीमा पावडे

अर्थशास्त्र विभाग, स्व. छगनलाल मुलजीभाई कडी कला  
महाविद्यालय,  
अचलपूर कॅम्प, जि. अमरावती, महाराष्ट्र

### राजेश चव्हाण

अर्थशास्त्र विभाग, स्व. छगनलाल मुलजीभाई कडी 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 कायद्याची अंमलबजावणी प्रभावीपणे करण्यासाठी कराव्या लागणाऱ्या उपाययोजना प्रगत आदिवासींच्या विकासासाठी शासनाने महत्वाच्या 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 कायद्याचा मुख्य उद्देश हा गावामध्ये राहणाऱ्या अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवासी लोकांचे संरक्षण करणे आणि त्यांना वेगवेगळ्या सुविधा पुरविणे. प्रस्तुत शोध निबंधात अनुसूचित क्षेत्रातील आदिवासींसाठी सरकारचे धोरण, पेसा कायदा अस्तित्वात येण्याची कारणे, पेसा कायद्याची पार्श्वभूमी पेसा कायद्याची आवश्यकता, ५% अबंध निधी तसेच पेसा कायद्याची 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 Areas 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 कायद्याचे 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 कायदांतर्गत 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 घटनादुरुस्ती किंवा पंचायत राज कायदयाने घटनेच्या भाग नऊ मध्ये प्रदान केल्याप्रमाणे समाविष्ट नाही. काही अपवाद व सुधारणेसह राज्यघटनेच्या 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 ग्रामपंचायतींना संसाधने, लहान वन उत्पादने, गौणखनिजे, किरकोळ पानवटे, लाभार्थ्यांची निवड, प्रकल्पांना मंजुरी आणि स्थानिक संस्थांवर 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 घटनादुरुस्तीनंतर 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 परिस्थिती:-**

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, परंतु 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 आदिवासीपुढे उदरनिर्वाह व रोजगाराचा प्रश्न निर्माण झाला. त्यांची सरकारी मदतीवर अवलंबून राहण्याची वेळ आली हे होत असतांना आदिवासींच्या विकासाकडे मोठ्या 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 आदिवासी लोकसंख्या बऱ्याच प्रमाणात आहे

२०११ जनगणनेनुसार 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 वेगवेगळ्या गटांमध्ये वेगवेगळी भाषा आणि संस्कृती, रितीरिवाज, 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 यादीमध्ये समाविष्ट करण्याचा किंवा वगळण्याचा अधिकार आहे. त्याच्या आधारे राष्ट्रपती अनुसूचित जमातीची यादी जाहीर करतात. त्याचप्रमाणे लोकसंख्येच्या आधारावर राष्ट्रपतींना अनुसूचित क्षेत्र घोषित करण्याचा अधिकार सुध्दा आहे. भारताच्या राष्ट्रपतींनी १९५० साली अनुसूची जाहीर केली. त्यामध्ये

२१२ जमातीचा समावेश होता. परंतु 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 पंचसूत्री जाहीर केली, नेहरूजी पंचशील तत्त्वे या नावाने ती प्रसिध्द झाली आहे तो पुढीलप्रमाणे पाहता येईल.

१) आदिवासींचा 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 आदिवासींच्या 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 लागू 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 कार्यक्रमांमध्ये 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 संस्थांची भूमिका व त्यांचे प्रशासकीय व्यवस्थेशी संबंध पाहण्यास सांगितले होते. विकासकामांमध्ये 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 घटनादुरुस्ती 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 घटनादुरुस्ती केली. या ७३ व्या घटनादुरुस्तीने 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 तरतुदीचा 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 कायद्याचे 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 आढावा: -**

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 कायद्याच्या 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 ग्रामसभाना 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 वैशिष्ट्यपूर्ण 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 निधीपैकी 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 समक्षीकरण करिता उपाययोजना करता येतील.

### पेसा कायद्याच्या प्रबळ अंमलबजावणीसाठी अबंध निधीची तरतूद

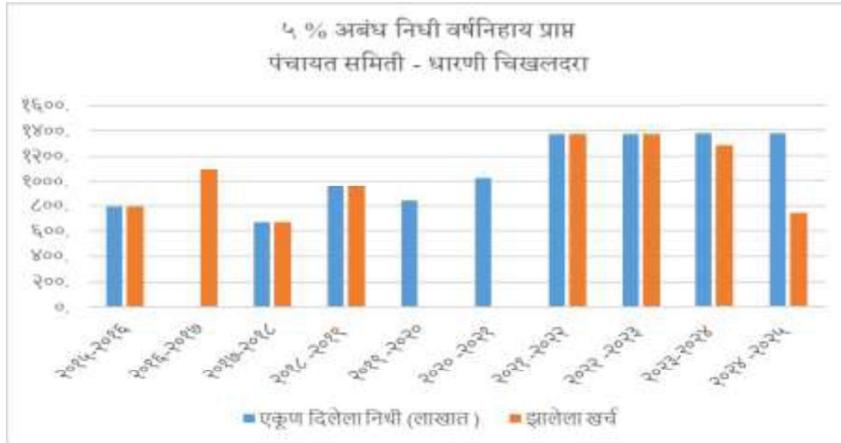
पेसा कायद्याची अंमलबजावणी करण्याकरिता अमरावती विभागातील धारणी आणि चिखलदरा या तालुक्याचे अभंग निधी प्राप्त झालेला असून त्यातून विकासाची कामे करण्यात आलेली आहेत.

सन २०१५-१६ मध्ये ७८९.९० लाख रुपये एकूण निधी प्राप्त झाला होता तो त्या वर्षामध्ये १०० % खर्च करण्यात आला. त्याचप्रमाणे २०१६-१७, २०१७-१८, २०१८-१९ या वर्षामध्ये 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 वर्षामध्ये १३७०.२५ लाख रुपये इतका निधी प्राप्त झाला परंतु त्या आर्थिक वर्षामध्ये 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 मूल्यवृद्धीकरण करणे, गड्डे पॅकेजिंग 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 राहिल. या योजनांची योग्य अंमलबजावणी केल्यास आदिवासींची 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 संपन्नेसाठी करण्यात आलेल्या पंचायत क्षेत्र विस्तार कायदा म्हणजे आदिवासी लोकांच्या आयुष्यात सकारात्मक परिणाम करणारा आहे.

आदिवासींमध्ये व्ययसनाधिनता, अनारोग्य, अशिक्षितपणा, अंधश्रद्धा या सर्व समस्यांनी त्यांना जखडलेले आहे. शासनाने पेसा कायदा आदिवासींच्या 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 कायदाअंतर्गत 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 आमूलाग्र 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. *Arthasawad (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 amalbjavani [पेसा: प्रश्न प्रभावी अंमलबजावणी]. *Loksatta*.

\*\*\*\*\*

Arthamimansa, July-Dec 2025, Vol-17, Issue-II- ISSN 2320-0197

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.

\*\*\*