

‘स्थानिक नियोजन चांगले की वाईट?’

नाशिक जिल्ह्यातील रोहयो व संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजनेची तुलना

संजय सावळे *

नाशिक जिल्ह्यातील आदिवासी व बिगर-आदिवासी क्षेत्रांतील रोहयो व संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजनेच्या प्रकल्पस्थळांचा तुलनात्मक अभ्यास दर्शवितो की रोजगार योजनांना खऱ्या अर्थाने गरिबांभिमुख बनवायचे असेल तर त्यांना केवळ विकेंद्रित, स्थानिकत्व प्रधान बनवून भागणार नाही; त्यासोबत, ग्रामीण गरिबांना त्यांच्या रोजगार हक्कांची जाणीव करून देऊन शासकीय निर्णय प्रक्रियेत त्यांना प्रबळ बनविणे आवश्यक आहे.

महाराष्ट्राची रोजगार हमी योजना (रोहयो) गेली तीन दशकांहून अधिक वर्षे कार्यरत आहे. ती अनेक अर्थाने अभ्यासली व चर्चितली गेलेली आहे. तिच्यावरील टीकाही आता आश्चर्यकारक वाटत नाही कारण सर्व शासकीय योजनांप्रमाणे रोहयोदेखील भ्रष्टाचाराने प्रभावित होणारी, उणीवग्रस्त योजना आहे. मस्टरमधील घोटाळे, अफरातफर, अनियमित पगार, अल्पमजुरी दर, कामांचा साधारण दर्जा या तक्रारी दीर्घकालीन व प्रभावी आखणी अंमलबजावणी-नंतरही कायम आहेत. गाव पातळीवरील प्रतिनिधी, स्थानिक व पारंपरिक अभिजनवर्ग या योजनेचा विविध प्रकारे लाभ उठवताना दिसतात. दारिद्र्य निर्मूलन हे लक्ष्य असलेल्या ह्या योजनेचा लाभ गरिबांना अपेक्षेप्रमाणे मिळत नाही. रोहयोचा जटिल कारभार, स्थिर केंद्रीय यंत्रणेचा अभाव, तात्पुरत्या व बहुविध अशा यंत्रणांकडून असमन्वित काम, राजकीय हस्तक्षेप, गैरव्यवहार, अशाश्वत मजूर पुरवठा इत्यादी घटक रोहयोच्या अंमलबजावणीत अडथळे ठरले. पण तरीही रोहयो ही भारतातीलच नव्हे तर जगातील दारिद्र्य निर्मूलनाच्या योजनांमधील सर्वात प्रभावी योजना मानली जाते. अलिकडेच, भारत सरकारने केंद्रीय योजना म्हणून (National Rural Employment Guarantee Scheme) तिचा स्वीकार केला. इथिओपिया, कोरिया व काही आफ्रिकी देशांनी विशेष अभ्यासानंतर रोहयोसदृश योजना आपापल्या देशात सुरू केल्या. मजुरांच्या मागणीवर आधारित, कामाचा हक्क पुरविणारी व एकाच वेळी व्यक्ती, कुटुंब आणि गाव यांचा आर्थिक, सामाजिक विकास साधू शकणारी योजना म्हणून रोहयो असाधारण आहे.

रोहयोचा आकृतिबंध अन्य दारिद्र्य निवारण व रोजगार योजनांपेक्षा वेगळा आहे. रोहयोच्या क्षमतांबरोबरच काही उणिवाही याच वेगळेपणातून उद्भवल्या आहेत. रोहयोची उपयुक्तता केवळ तिचाच अभ्यास करून ठरविणे कठीण आहे. महाराष्ट्रातील सध्याकालीन रोहयोसदृश अन्य योजनेशी तुलना केल्यानेच हे परिणामकारकरित्या मांडता येईल. तुलनेसाठी आवश्यक साम्य-भेद असणारी केंद्र सरकार संचालित योजना म्हणून मी संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजनेची (सं. गा. रो. यो.) निवड केली. मी रोहयो व

संग्रारोयो यांची तुलना करणारे २४ निकष निश्चित केले. ते असे : १) प्रकल्पावरील एकूण खर्च; २) कामातून निर्माण झालेला रोजगार; ३) प्रकल्पांतर्गत गावांतील गरिबीचे ढोबळ प्रमाण; ४) प्रकल्पांतर्गत दुर्गम गावांचे प्रमाण; ५) प्रकल्पोद्भव संसाधनांची स्थानिकांना उपयुक्तता; ६) प्रकल्पासंबंधी देखरेख आणि पर्यवेक्षण; ७) यंत्रांच्या अनावश्यक वापराचे प्रमाण; ८) अनधिकृत ठेकेदारांच्या (contractors) सहभागाचे प्रमाण; ९) कामातील खंड; १०) वेतन किंवा मजुरी वाटपातील दिरंगाईचा अवधी; ११) स्थानिक कामगारांच्या सहभागाचे प्रमाण; १२) स्त्री कामगारांच्या सहभागाचे प्रमाण; १३) प्रकल्प स्थळ व मजूर वस्ती यांमधील अंतर; १४) प्रकल्पावरील रोजगार संधींना स्थानिकांचा प्रतिसाद; १५) मजुरांचे सरासरी दर डोई प्रति दिन उत्पन्न; १६) प्रकल्प स्थळी असलेल्या सोई-सुविधा; १७) स्थानिकांपाशी योजनेविषयी माहिती; १८) प्रकल्पाच्या व्यवस्थापनात कामगारांचा सामूहिक सहभाग; १९) संभाव्य कामगारांच्या कामाच्या मागणीचे स्वरूप; २०) स्वयंसेवीकृती संघटनांचा मजुरांना पाठिंबा; २१) प्रकल्पासंबंधीच्या वाटाघाटीत मजुरांची हस्तक्षेप करण्याची क्षमता; २२) प्रकल्पांच्या नियोजन व अंमलबजावणीत क्रियाशील असलेले प्रमुख राजकीय नेते; २३) प्रकल्पाच्या आखणी व अंमलबजावणीत राजकीय नेत्यांच्या सहभागाचे प्रमाण, व २४) प्रकल्पातील भ्रष्टाचाराचे प्रमाण.

वरील २४ निकषांच्या आधारावर नाशिक जिल्ह्यातील रोहयो व संग्रारोयो यांच्यातील तुलना या लेखात केली आहे. त्यासाठी दोन्ही योजनांच्या व्यापक मूल्यमापनाऐवजी त्यांची अंमलबजावणी (implementation) आणि त्यांची कामगिरी (performance) या दोनच निकषांवर लक्ष केंद्रित केले आहे.

नाशिक जिल्ह्यातील राजकीय व संघटनात्मक घटकांचा रोहयोच्या अंमलबजावणीवरील प्रभावाचा मी २००२ मध्ये अभ्यास केला होता. तोच अभ्यास पुढे नेत एप्रिल-जून २००३ या रोजगार योजनांच्या सुगीच्या काळात मी नाशिक जिल्ह्यातील ज्यंबकेश्वर, इगतपुरी, दिंडोरी, नाशिक, निफाड व सिन्नर अशा सहा तालुक्यांतील २९ प्रकल्पस्थळांचा (work sites) गावपातळीवर अधिक सखोलपणे अभ्यास केला. या २९ स्थळांपैकी १४ स्थळ रोहयोची

*व्याख्याता, समाजशास्त्र विभाग, KTHM महाविद्यालय, नाशिक.

तर १५ संग्रारोयोची होती.

मागासलेल्या आदिवासी क्षेत्रात आणि पुढारलेल्या बिगर-आदिवासी क्षेत्रात या योजनांची कार्यपध्दती व अंमलबजावणी सारखी नसेल ही सिध्दांतकल्पना (hypothesis) डोळ्यासमोर ठेऊन एकूण १९ पैकी आदिवासी क्षेत्रातील १५ प्रकल्पस्थळे (७ रोहयो + ८ संग्रारोयो) तर बिगर-आदिवासी क्षेत्रातील १४ प्रकल्पस्थळे (७ रोहयो + ७ संग्रारोयो) निवडली आणि तुलनात्मक अभ्यासाला दुहेरी परिमाण दिले.^१ मी स्थळांची निवड विविध निकषांच्या आधारे केली. शहरापासून प्रकल्पस्थळांचे अंतर, योजनांतर्गत कामांतील वैविध्य (उदा. रस्ता, बंधारा), अंमलबजावणीतील वैविध्य (उदा. लघु पाटबंधारे, कृषी, PWD, वन खाते इ.), सरकारी यंत्रणेकडून कामाबाबत माहिती मिळणे, असे अनेक घटक विचारात घेण्यात आले. एकाच गावातील रोहयो व संग्रारोयोची कामे पाहून त्यांची तुलना करणे हे अधिक फलदायी असले तरी तीन महिन्यांच्या काळात दोन्ही योजनांची कामे एकाच गावात सुरू असलेली सापडण कठीण होत. केवळ चार गावे अशी सापडली की जेथे रोहयो व संग्रारोयोची कामे निरीक्षणार्थ काळावधीत एकाच वेळी अभ्यासता आली. थोडक्यात, १९ कार्यस्थळांचा अंतिम नमुना हा काहीसा हेतूनिष्ठ (purposive) आणि काहीसा स्वैर (random) पध्दतीने निवडला.^२

संग्रारोयोची वंशावळी

वि. स. पागे आणि इतरांचे अनेक वर्षांचे प्रयोग, अभ्यास व तळमळ, डाव्यांचा दबाव, तीव्र दुष्काळ आणि नक्षलवाद फैलावण्याची भीती, व राजकीय डावपेच या सर्वांच्या फलस्वरूप १९५२ मध्ये रोहयो महाराष्ट्रात अस्तित्वात आली. ती खऱ्या अर्थाने १९५४ मध्ये रुजली व १९७७ नंतर कायदेशीर रोजगार हक्क देणारी एक क्रांतिकारी दारिद्र्य निवारण ग्रामविकास योजना म्हणून मान्यता पावली. रोहयो ग्रामीण गरिबांच्या दृष्टीने अनेकविध परिणाम साधणारी योजना म्हणून गौरवली गेली. रोजगार निर्मिती, दारिद्र्य नियंत्रण, दुष्काळ व नैसर्गिक आपत्ती काळात संरक्षण, धान्यरूपात मजुरीतील काही हिस्सा व आरोग्य संरक्षण, शेतीप्रधान अर्थव्यवस्थेला पूरक अशा संसाधनांची निर्मिती, व त्याद्वारे गतिमान होणारी विकास प्रक्रिया, पर्यावरण संरक्षण, गरीब स्त्रियांचे संघटन, व सवलतीकरण, अशा अनेक प्रकट व सुप्त क्षमता रोहयोत अंतर्भूत होत्या. रोहयोच्या क्षमतांचा अंदाज आल्यावर १९७४ नंतर केंद्र सरकारने रोहयोशी साधर्म्य असणाऱ्या समांतर योजनांची मालिका सुरू केली. खासकरून दोन मुद्यांबाबत त्यांचे रोहयोशी साम्य होते: १) ग्रामीण अकुशल मजुरांकरता रोजगार उपलब्ध करणे, २) श्रमप्रधान कामांद्वारे खंड्यात विकासाभिमुख पायाभूत संसाधनांची निर्मिती करणे. या साधर्म्यामुळेच ह्या योजना रोहयोला 'समांतर रोजगार योजना' (parallel schemes) म्हणून पाहिल्या जातात.

मात्र ह्या समांतर योजना रोहयोशी दोन ठळक मुद्यांवर भिन्नत्व

दर्शवतात. एक, रोहयोमधील कामाची हमी या योजनांमध्ये नाही. शंभर दिवस कामाचे आश्वासन असलेल्या रोजगार योजनेमार्फत दारिद्र्यरेषेखालील मर्यादित लोकांना लाभ मिळतो. दोन, रोहयो हा महाराष्ट्र शासनाचा कार्यक्रम असून, समांतर रोजगार योजना मात्र केंद्र सरकार संचालित व प्रामुख्याने केंद्रीय निधीवर आधारलेल्या योजना आहेत.

संग्रारोयोच्या कुळातील समांतर रोजगार योजनांची सुरुवात १९७०च्या दशकातील 'कामाच्या बदल्यात धान्य' (food for work) या योजनेपासून सुरू होते. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम (National Rural Employment Programme—NREP) १९८० मध्ये सुरू झाला. राष्ट्रीय स्तरावर देशातील हा पहिला विस्तारित ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम ठरला. ग्रामीण भूमिहीन हमी योजना (Rural Landless Guarantee Scheme—RLGS) १९८३ मध्ये सुरू झाली पण तिचाही आवाका तिच्या नावाप्रमाणेच मर्यादित होता. एप्रिल १, १९८९ ला यांचे एकत्रीकरण करून केंद्राने जवाहर रोजगार योजना (JRY) सुरू केली. RLGS मध्ये असणारा 'गॅरंटी' हा शब्दही वगळण्यात आला. देशातील सर्वव्यापी व सर्वात मोठा असा पहिला रोजगार कार्यक्रम म्हणून नावाजलेल्या JRYचे मुख्य उद्दिष्ट रस्ते, इमारती अशा ग्रामीण सार्वजनिक संसाधनांची निर्मिती हेच होते. जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणेमार्फत (DRDA) राबविल्या गेलेल्या या योजनेतील निधी प्रामुख्याने केंद्राचाच होता. निधी उभारणीतील राज्यांचा वाटा फक्त २० टक्के होता. एप्रिल १९९९ मध्ये JRYचे नामकरण जवाहर ग्राम समृद्धी योजना (JGSY) असे करण्यात आले. १९९३ मध्ये केंद्र शासनाने आश्वासित रोजगार योजनेच्या (Employment Assurance Scheme—EAS) रूपात आणखी एका रोजगार योजनेची भर घातली. मागास, आदिवासी, दुष्काळी ग्रामस्थांना बेकारीच्या काळात १०० दिवसांचा हमखास रोजगार पुरवण्याच्या हेतूने ही योजना सुरू केली गेली. एका कुटुंबातील जास्तीत जास्त दोघांना काम मिळेल अशी मर्यादाही घातली गेली. सप्टेंबर २००१ मध्ये JGSY आणि EAS एकत्र करून केंद्र सरकारने व्यापक बहुउद्देशी 'संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजने'चा (संग्रारोयो) सूतोवाच केला.^३ संग्रारोयोपर्यंत केंद्राच्या सर्व रोजगार योजना रोहयो एवढ्या व्यापक नव्हत्या; तसेच, त्या मागणी प्रेरितही नव्हत्या.

भारतातच नव्हे तर अन्य विकसनशील राष्ट्रांमध्ये रोजगार योजनांच्या संदर्भात निधी व मजुरीबाबत संभ्रम आढळतो. सामान्यपणे सरकारी गोदामातील अतिरिक्त धान्याचा अंदाज घेऊनच मजुरी रोख का प्रत्यक्ष धान्यरूपात द्यावी हे ठरते. शासकीय औपचारिकतेची दपतरी भाषा वेगळे चित्र दाखवत असली तरी निवडणूक प्रक्रिया आणि तुष्टीकरणाचे राजकारण ग्रामीण विकास योजनांचा निधी कमीत कमी राखण्याकडे कल दर्शवतात.

अनिरुद्ध कृष्ण राजस्थानातील त्यांच्या अभ्यासाधारे म्हणतात, ग्रामीण विकासाचे अंदाजपत्रक अनेक पटींनी वाढले तर आहेच;

त्याचबरोबर, ते असंख्य लहान-लहान तुकड्यांत विभाजित झाले आहे. आपापल्या गावांसाठी सामूहिक विकास व रोजगार-निर्मितीच्या योजनांची मागणी करण्यात जसजसे गावकरी अधिकाधिक आग्रही बनले, तसे सत्ताधारी राज्यकर्ते जास्तीजास्त ग्रामस्थांकडे पोहोचण्यासाठी राज्याच्या अंदाजपत्रकातून [निधीचा] सर्वत्र किरकोळ वाटप करीत आहेत. वनखात्यातील अधिकारी जे पूर्वी शासकीय मालकीचे मोठे जंगल पट्टे राखण्यात गुंतलेले असायचे, ते आता ग्रामस्तरावरील लहानग्या वनपट्ट्यांत सामाजिक वनीकरणाचे उपक्रम राबविण्यात आपला वेळ खर्च करतात. पाटबंधारे विभागातील अधिकारी मोठी धरणे वा कालव्यांचे प्रकल्प आखण्यात व कार्यान्वित करण्यात कमी वेळ घालवतात. त्यांची खुपशी शक्ती आता NREP व JRY कार्यक्रमांतून निधी उपलब्ध करून विशिष्ट गावांमध्ये सुटेसुटे, लहान सिंचन प्रकल्पांच्या अंमलबजावणीत व्यतीत होते [कृष्ण २००२:४५].

रोहयो व संग्रारोयो : निधी व कार्यपद्धती

संग्रारोयोमध्ये एकूण खर्चापैकी २५ टक्के रक्कम राज्याने तर उर्वरित ७५ टक्के रक्कम केंद्र शासनाने पुरविणे अपेक्षित आहे. रोहयो मात्र संपूर्णपणे महाराष्ट्र राज्याच्या निधीवर चालणारी योजना आहे. विविध करांद्वारे स्वतंत्रपणे रोहयोचा निधी उभा केला जातो. रोहयो व संग्रारोयो यांतील महत्त्वाचा फरक म्हणजे रोहयो ही ग्रामीण गरिबांच्या मागणीवर आधारित आहे. गाव पातळीवरील गरिबांनी मागणी केल्यावर प्रशासकीय यंत्रणा काम व निधी उपलब्ध करून देते. संग्रारोयोमध्ये मात्र शासकीय यंत्रणाच निधी पाठवून गाव पातळीवर कामास आरंभ करते.

संग्रारोयोचा निधी दोन खोतांमध्ये निम्मा-निम्मा विभागला आहे. पहिल्या खोतामध्ये तालुका आणि जिल्हापातळीवरील पंचायत संस्थांमार्फत कामांची निवड व अंमलबजावणी केली जाते. पहिल्या स्त्रोतातील निम्म्या निधीपैकी २० टक्के निधी जिल्हा परिषदांना (ZP) तर ३० टक्के निधी पंचायत समित्यांना (PS) दिला जातो, (यापुढे, ZP व PS निधी). दोन्ही स्तरांवर संबंधित लोकप्रतिनिधी गावांची व कामांची निवड करतात.^५ आपापल्या गणातील एकाच गावाचे नाव त्यांना कामासाठी सूचविता येते व त्याप्रमाणे त्या गावात गावतळे, बंधारे, शेततळे यांसारखी कामे हाती घेतली जातात. ZP व PS निधी हा लोकप्रतिनिधींनी निवडलेल्या गावांतच जात असल्याने, निधीचा फायदा अत्यल्प गावांनाच होतो. ZP व PS निधीसाठी गावे निवडण्याची व तेथे कामे सुरू करण्याची प्रक्रिया लोकशाही स्वरूपाची दिसत असली तरी वास्तवात लोकप्रतिनिधींचे मतांचे राजकारण व वैयक्तिक स्वार्थभावना बऱ्याचवेळा निर्णय प्रक्रिया ठरवत असतात.

संग्रारोयोमधील उर्वरित ५० टक्के निधी हा दुसऱ्या स्त्रोतामार्फत खर्च होतो. हा निधी थेट ग्राम पंचायत पातळीवर सरपंच व ग्रामसेवक यांच्या नावाने DRDAकडून चेकने वितरित होतो (यापुढे DRDA निधी). ग्रामपंचायत व ग्रामसभा त्या

निधीतून कोणते काम घ्यायचे व ते कसे पार पाडायचे याचे नियोजन करतात. किंबहुना, कागदोपत्री तरी असे अपेक्षित आहे. ह्या स्त्रोताचा लाभ प्रत्येक ग्रामपंचायतीला (लोकसंख्येच्या निकषावर) कमी-अधिक प्रमाणावर मिळतो. ZP व PS निधीत जिल्हा परिषद व पंचायत समिती तर DRDA निधीत ग्राम पंचायतींच्या लोकप्रतिनिधींना कामाची निवड व अंमलबजावणीचे अधिकार दिलेले असल्यामुळे संग्रारोयोही लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या तत्त्वावर बेतली आहे असे म्हणता येईल. हेच तिचे वेगळेपण आहे. तुलनेत, रोहयो अधिक केंद्रित, नौकरशाहीप्रधान व स्थानिक नियोजनाचा अभाव असलेली योजना आहे.

प्रकल्पाच्या अंमलबजावणी संदर्भातही दोन्ही योजनेत फरक आढळतो. रोहयोच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी गाव स्तरावर सार्वजनिक बांधकाम, लघुपाटबंधारे, कृषी, वन अशा विभागांवर अधिक असते. तेच कामाची निवड करतात, त्याचा आराखडा, आर्थिक-नियोजन निश्चित करतात. कामावर देखरेख ठेवणे, मजुरांच्या नोंदी ठेवणे, त्यांना पगार व धान्य यांचे वाटप करणे, ह्या जबाबदाऱ्याही ते पार पाडतात. संग्रारोयोमध्ये प्रशासकीय यंत्रणेची जबाबदारी केवळ अंदाजपत्रक बनवणे अशा काही बाबींपुरतीच मर्यादित असते. नोंदी ठेवणे, नियोजन, देखरेख, पगारवाटप इ. जबाबदाऱ्या लोकप्रतिनिधी व ग्रामपंचायतींना पार पाडाव्या लागतात.

संग्रारोयो हीदेखील श्रमप्रधान रोजगार योजना असल्याने येथेही मध्यस्थ, ठेकेदार यांना व यंत्रांच्या वापराला मनाई आहे. कागदावर तरी हा मज्जाव रोहयोपेक्षा जास्त ताठर, दृढ स्वरूपाचा वाटतो. रोहयोमध्ये धान्य स्वरूपात मजुरीचे वाटप कमी प्रमाणात आढळते तर संग्रारोयोमध्ये ते जवळपास सक्तीचे असते. केंद्राकडूनच धान्याचा सक्तीने पुरवठा होत असल्याने अंशतः धान्यरूपी पगार (सामान्यपणे ५० टक्के रोख, ५० टक्के धान्यरूपात) देणे अगत्याचे बनते. संग्रारोयोमधील तरतुदी केंद्राच्या रोजगार योजनांच्या परंपरांना अनुसरून समाजातील दुर्बल घटकांना विशेष प्राधान्य देतात. उदाहरणार्थ, समान वेतनाबरोबरच एकूण रोजगार संधीपैकी किमान ३० टक्के रोजगार संधी स्त्रियांसाठी राखीव ठेवणे, पहिल्या खोतातील २२ १/२ टक्के धान्यसहित निधी अनुसूचित जाती-जमाती व दारिद्र्यरेषेखालील कुटुंबांवर दर वर्षी खर्च करणे, ग्राम पंचायतींना दिलेल्या निधीपैकी ५० टक्के निधी अनुसूचित जाती-जमातींच्या वस्तीविकासासाठी खर्च करणे इ. तरतुदी सुस्पष्ट असल्या तरी व्यावहारिकदृष्ट्या असंबद्ध दिसतात.

रोहयोत शासनाच्या विविध विभागीय यंत्रणांचे गुंतागुंतीचे परस्परचलंबन आढळते तर संग्रारोयोमध्ये तुलनेने त्याचे प्रमाण कमी जाणवते. विशेषतः २००३-२००४ या काळात, महाराष्ट्रात केंद्राचे विविध कामांचे पर्याय (रस्ते, इमारती इ.) नाकारून, संग्रारोयोची कामे केवळ मृद व जलसंधारणापुरतीच मर्यादित ठेवली गेली. त्यामुळे संग्रारोयोच्या कामांमध्ये केवळ चारच विभाग—

कृषी, लघुपाटबंधारे, वन व सामाजिक वनीकरण — क्रियाशील होते. पुढे मात्र केंद्राने महाराष्ट्राचे हे उपक्रम-स्वातंत्र्य झिडकारले. उलटपक्षी, रोहयोत आढळणारी निधी पुरवठ्यातील लवचिकता संग्रारोयोत अभावानेच आढळते. दुष्काळ, पूर यांसारख्या प्रतिकूल काळात रोहयोचा निधी वाढतो पण संग्रारोयोमार्फत मात्र प्रमाणित निधीच पुरविला जातो.

अंमलबजावणीतील वास्तव

चोवीस निकषांच्या आधारे १४ रोहयो व १५ संग्रारोयो प्रकल्प-स्थळांचे गावपातळीवर निरीक्षण करून त्याद्वारे मिळालेल्या गुणात्मक व संख्यात्मक माहितीचे विश्लेषण करताना काही गोष्टी स्पष्ट होतात. संग्रारोयोचे प्रकल्प निदान एका मुद्याबाबत तरी रोहयोपेक्षा हमखास सरस दिसतात. तो मुद्दा म्हणजे संग्रारोयोत वेतन किंवा मजुरी देण्यातील कमी विलंब (पाहा परिशिष्ट, निकष-१०). रोहयोची मजुरी कामानंतर सामान्यपणे महिना-दोन महिन्याने मिळते तर संग्रारोयोची मजुरी त्यापेक्षा कमी अवधीत मिळते. वेतनवाटपातील विलंबमुळे रोहयो अप्रिय ठरते. ग्रामीण गरीब ज्ञात असलेले सर्व पर्याय संपल्यावर, केवळ अगतिकतेने रोहयोच्या कामांवर येतो. पण मजुरीतील विलंबामुळे तिला निकडीच्या गरजा भागविण्यास अडचण भासते. आर्थिक चणचणीतील आदिवासी मजूर रोहयोची कामे येण्याआधीच अन्यत्र स्थलांतर करतात. मजुरांना प्रति दिवस मिळणाऱ्या सरासरी मजुरीबाबत रोहयो व संग्रारोयोत फारसा फरक दिसत नसला (निकष १५) तरी वेळेवर मजुरीवाटपाच्या मुद्यावर संग्रारोयो सरस ठरते. तसेच, रोहयोपेक्षा संग्रारोयो प्रकल्पांचा आकार लहान. कार्यकाळ कमी व काम मार्च ३१च्या आत पूर्ण करण्याचा दबाव असल्याने संग्रारोयोअंतर्गत कामे अपूर्ण रहाण्याचे प्रमाण कमी आढळते.

निकष १ प्रकल्पाचा आकार व खर्च दर्शवितात. येथे रोहयो संग्रारोयोपेक्षा सरस ठरते. रोहयोचे प्रकल्प आकाराने मोठे व त्यांना पुरविण्यात येणारा निधीही संग्रारोयोच्या तुलनेत मोठा असतो. संग्रारोयोच्या ZP व PS निधीमार्फत राबवली जाणारी कामे मोठ्या आकाराची व व्यापक निधीची असतात; पण DRDA निधी अन्वये घेतलेले प्रकल्प हे ग्राम पंचायतीकडे येणाऱ्या अल्पशा निधीमुळे (लोकसंख्येच्या आधारे सरासरी २० हजार ते दीड लाख रुपये) लहान असतात. प्रकल्पांना वार्षिक निधीची कमतरता नसणे, प्रकल्पांचा आकार मोठा, कालावधी दीर्घ व यंत्रणा व्यामिश्र असणे, यामुळे रोहयो अंतर्गत रेंगाळलेल्या कामांची संख्या अधिक भरते. उदाहरणार्थ, रस्ता, मोठा पाझर तलाव यांना विविध प्रकारचा कच्चा माल, वैध यंत्रे, पाणी, खडी, काळीमाती वेळीच उपलब्ध नसल्यामुळे, असे प्रकल्प अपूर्ण राहतात. काही वेळा मजुरांची गैरहजेरी अधिकाऱ्यांची अनुपस्थिती, निधीतील विलंब व त्यामुळे रखडलेले वेतन, ह्या बाबीही रोहयो कामांत अडथळे आणतात.

रोहयोचे प्रकल्प संग्रारोयोपेक्षा दोन बाबतीत विशेषत्वाने उजवे

ठरतात. एक, जेव्हा पर्यायी उपजीविकेचे साधन अथवा रोजगार उपलब्ध नसतात तेव्हा रोहयो अनेक मार्गाने व अधिक संख्येने ग्रामीण गरिबांच्या रोजगारविषयक गरजा भागविते. DRDAच्या अल्प वार्षिक निधीमुळे संग्रारोयोची कामे इतकी अल्पजीवी असतात की मजूर जास्त संख्येने आल्यास, काही वेळा दोन ते पाच दिवसांत काम संपलेले दिसते. संग्रारोयोत रोजगार संधी कमी मिळण्याचे आणखी एक कारण म्हणजे रोहयोच्या तुलनेत संग्रारोयोत प्रतिबंध असूनही अधिक प्रमाणात होणारा बेकायदेशीर यंत्रे, मध्यस्थ-ठेकेदार यांचा वापर होय (पाहा परिशिष्ट, निकष ७ व ८). ठेकेदार स्थानिक गरिबांच्या रोजगारसंधीचा पूर्णपणे निःपात करतात. अर्थमूव्हरसारखी यंत्रे कामगारांना संपूर्णपणे डावलून गावतळ्यासारखी कामे दोन दिवसांत उरकू शकतात. रोहयोला मात्र यंत्रवापर, ठेकेदारांचा सहभाग आणि बाहेरचे मजूर यांचे प्रमाण कमी राखण्यात यश मिळाले आहे. संग्रारोयोमध्ये व्यवस्थापन स्थानिक पातळीवर हाताळले जात असल्यामुळे हितसंबंधितांची साखळी सहजपणे निर्माण होऊ शकते. सोबत, दक्षता समित्यांचा ससेमिराही तुलनेने कमी असतो. रोहयोच्या तुलनेत संग्रारोयोची माहिती लोकांना कमी असणे व योजनेअंतर्गत कारभाराला विरोध करण्याची प्रतिकूलताही अधिक असल्यामुळे संग्रारोयो यंत्रवापरास अनुकूल व म्हणूनच रोजगार संधीला मारक ठरते.^१

स्थानिक कामगारांनाच कंत्राटी पद्धतीने कामे देण्याची व रोजंदरीचे काम टाळण्याची प्रवृत्ती रोहयो व संग्रारोयो मध्ये दिसते. कामाचा आकार आणि दर्जा यानुसार मजुरी निश्चित केली जाते. मजुरांनाही हे आकर्षक वाटते; अधिक काम करून कमी दिवसांत जास्त मजुरी मिळण्याची संधी त्यांना मिळते. पण त्या ईर्ष्यायी अंगावरचे काम करण्यात स्त्रिया व वृद्ध कमी पडत असल्याने त्यांना रोजगारातून डावलल्याच्या घटना माझ्या नमुन्यामध्ये आढळल्या. स्त्रियांना संग्रारोयोमध्ये ३० टक्के राखीव जागा असूनही या घटना ह्या योजनेत तुलनेने जास्त आढळल्या. ठेकेदार व यंत्रे महिलांच्या सहभागाला (निकष-१२) प्रतिबंध घालतात. उलट, रोहयो संपूर्णतः लिंगभाव संवेदनशील नसली तरी स्त्रियांना अधिक रोजगार संधी व सुविधा प्राप्त करून देणारी योजना आहे हे निश्चित. रोहयोमधील विशेष सुविधा (निकष-१६) स्त्रियांना साहाय्यकारी वाटतात. या सुविधा (उदा. कामाच्या ठिकाणी पिण्याच्या पाण्याची व निवाऱ्याची सोय, लहान मुलांसाठी पाळणाघरे, बाळंतपणाची रजा, औषधे इ.) रोहयोला लोकाभिमुख बनवितात. मात्र, या सुविधांबाबत कागदावरील आणि प्रत्यक्षातील स्थिती यांत मोठी तफावत दिसते. प्रत्यक्षात फारच थोड्या सुविधा उपलब्ध करून दिल्या जातात. परंतु, या बाबतीतही संग्रारोयो रोहयोपेक्षा कमकुवत दिसते; बऱ्याच ठिकाणी पिण्याचे पाणीसुद्धा मजुरांनाच आणावे लागते.

आधी निर्देश केल्याप्रमाणे भारतातील ग्रामीण रोजगार कार्यक्रमांचे दोन मुख्य उद्दिष्टे म्हणजे, अ) अशाश्वत, अल्प पावसावर अवलंबून असलेल्या जिरायती शेतीच्या सुस्त हंगामात स्थानिक

रोजगाराची गरज भागविणे, त्याद्वारे जीवनमान उंचावणे किंवा किमान ते घसरू न देणे; ब) अन्यथा बेकार पडलेल्या श्रमशक्तीला काम देऊन ग्रामविकासासाठी उपयुक्त संसाधनांची निर्मिती करणे, व गरिबांत जाणीवजागृती करणे.

नाशिक जिल्ह्यातील २००३-०४ मधील उपलब्ध माहितीआधारे असे म्हणता येईल की पहिल्या लक्ष्यपूर्तीबाबत संग्रारोयोपेक्षा रोहयो श्रेष्ठ आहे. दुसऱ्या उद्दिष्टाबाबत मात्र अचूक उत्तर देणे अवघड आहे. प्राप्त परिस्थितीत मी स्थानिक मजूर ग्रामस्थांना प्रकल्पाच्या कामातून होणाऱ्या संभाव्य लाभाबद्दल प्रश्न विचारले. प्रकल्प किती उपयुक्त आहे? त्याचा कुणाला, किती व कसे फायदे होतात? निर्माण झालेली संसाधने किती टिकाऊ आहेत? या प्रश्नांना मिळालेल्या प्रतिसादांना तीव्रतेनुसार १ ते ५ असे गुण देऊन दोन्ही योजनांतून झालेल्या कामांची उपयुक्तता तुलनात्मक रीतीने जोखण्याचा मी प्रयत्न केला. मिळविलेल्या माहितीच्या आधारे (पाहा परिशिष्ट, निकष ५) रोहयो अधिक भक्कम व उपयुक्त संसाधने निर्माण करणारी योजना असल्याचे दिसते. हे निष्कर्ष अन्य माहितीशी जुळणारे आहेत. उदाहरणार्थ, संग्रारोहयोचे काम घाईने पूर्ण केले जाते, कामाबाबत तुलनेने कमी दर्जाची देखरेख व दक्षता आढळते, रोहयोप्रमाणे काटेकोर व आगाऊ नियोजन संग्रारोयोत नसते, प्रस्तावित कामांचा 'शेल्फ' (मागणी केल्यावर देता येतील अशा कामांची यादी) नसतो इ.

उपयुक्त संसाधन निर्मितीबरोबर आणखी एका बाबतीत रोजगार योजना अप्रत्यक्षपणे फायदेशीर ठरतात. त्या गरिबांना एकत्र आणतात, त्यांच्या राजकीय जाणिवा वाढवितात आणि सामूहिक संघटन प्रक्रियेसाठी (collective mobilisation) अनुकूलता निर्माण करतात. रोहयोशी निगडित असणारे कायदेशीर हक्क, अधिकार मिळविण्यासाठी संघर्ष-संघटन, मोर्चे, निदर्शने करण्यास रोहयोत वाव आहे. संग्रारोयोची मात्र मांडणीच वेगळी आहे. येथे स्थानिक लोकशाही व सहभागाला संधी आणि महत्त्व आहे. त्रिस्तरीय पंचायत प्रतिनिधींना ती निर्णय/नियोजनाचा हक्क देते. ग्राम पंचायतींना प्रकल्पांची कार्यवाही करण्यासाठी संधी मिळते. ग्रामसभांतून कामाचे स्वरूप ठरविण्याच्या चर्चेत भाग घेण्याची संधी ग्रामस्थांना मिळते.

वेगवेगळी क्षमता असणाऱ्या या दोन योजनांचे राजकीय दृष्टीने विश्लेषण कसे करणार? गरिबांचे संघटन, जाणीव-जागृती आणि संघटन प्रक्रियेच्या संधी संग्रारोयोपेक्षा रोहयोत अधिक प्रमाणात अनुस्यूत आहेत. तरीही, या संदर्भात रोहयोबाबत फारसा सकारात्मक अनुभव नाही. रोहयोच्या कामाची मागणी करण्यासाठी मजुरांनी/स्थानिकांनी एकत्र येणे, तुलनेने मोठ्या कालावधीसाठी एकत्र काम करणे, कामातील अडचणी-अन्यायावर मात करण्यासाठी संघटित विरोध, आंदोलन करणे — या सर्व बाबी रोहयोतून साध्य होऊ शकतात. यातून राजकीय जाणिवांच्या विकासाबरोबरच सबलीकरणदेखील घडून येते. प्रत्यक्षात मात्र हे क्वचितच दिसते.

रोहयोत गरीब ग्रामस्थांना त्यांच्या हक्क-अधिकारांची जाणीव नसणे, या मागे रोहयोच्या कार्यपद्धतीबद्दल अज्ञान असणे हे त्याचे खरे कारण आहे. रोहयोत काम करणाऱ्या तसेच रोहयोतून काम मिळवू शकणाऱ्या ग्रामीण गरिबांपैकी दोबळपणे निम्म्या लोकांना रोहयोचे नावही ज्ञात नव्हते. तरीही, प्रसार माध्यमं, बिगर-शासकीय संस्था (NGO), कृती गट (action groups), लढाऊ-सुशिक्षित असे स्थानिक नेतृत्व यांपैकी एका किंवा काही घटकांचे पाठबळ लाभल्यास अज्ञानी मजूरही संघटित विरोध करू शकतात. माझ्या पाहणीपैकी बिगर-आदिवासी भागातील एका गावात मजूर-गावकऱ्यांना सलग तीन दिवस कामावर बोलावून काम न देता त्यांना ताटकळत ठेवणाऱ्या अधिकाऱ्याविरुद्ध लोक एकत्र झाले. विरोध व्यक्त करण्यासाठी त्यांनी वृत्तपत्र हे साधन म्हणून वापरले. झालेल्या गैरप्रकाराची वृत्तपत्रात सविस्तर बातमी छापून आल्यावर लोकदबाव येऊन काम सुरळीत सुरू होईल अशी आशा होती. गावकऱ्यांनी स्वयंस्फूर्तीने ग्रामसभा बोलावून मागण्याही केल्या. पण संघटित विरोध नेहमीच फलदायी ठरतो असे नाही. बहुतेक वेळा स्थानिक किंवा उच्च पदस्थ राज्यकर्ते, अधिकारी व यंत्रणा यांच्या संगनमताने तो विरुन जातो. या गावातही असेच झाले. दोषी अधिकाऱ्याला शिक्षा तर दूरच पण गावकऱ्यांनाच पुन्हा काम न काढण्याची धमकी मिळाली. संबंधित पत्रकारालाही दबावाला सामोरे जावे लागले.

अर्थात या प्रक्रियेस आशादायक बाजूही आहे. माझ्या नमुना क्षेत्रातील दोन तालुक्यांमध्ये एक स्वयंसेवी संस्था व एक कृती गट एकत्रितरित्या आरोग्य, शेती, कायदा-न्याय, शिक्षणसंदर्भात संघटित कार्य करत होते. त्यांच्यामार्फत रोहयोसंबंधी हक्क, अधिकार, कार्यप्रक्रिया यांची माहिती गरिबांपर्यंत पोहोचवता येईल या दिशेने प्रयत्न झाले. त्यांच्या कार्यक्षेत्रातील चाळीस गावांमध्ये सभा/शिबीरांच्या माध्यमातून रोहयोसंबंधी माहिती पोचवली गेली. २००१-२००२ मधील या प्रयत्नांचा परिणाम २००३-०४ मध्ये दिसून आला. रोहयो कामांची मागणी करण्याचे प्रमाण वाढले. तेथील तहसीलदाराने साथ दिल्याने व अवर्षण, टंचाईग्रस्त स्थिती असल्याने, प्रत्यक्ष कार्यान्वित कामांची संख्या या पट्ट्यात सहा-सात पटींनी वाढली. मंजूर झालेल्या कामांच्या अमलबजावणीचे प्रमाण ६० टक्क्यांवरून ९५ टक्क्यांपर्यंत वाढले. केवळ कामेच वाढली असे नाही तर रोहयोतील गैरप्रकारांना व यंत्रांना विरोधही झाला. कृतीगट, संघटना व स्वयंसेवी संस्थांनी पाठिंबा दिल्याने वरील कार्यसिद्धी होऊ शकली. याच आदिवासी पट्ट्यातून हिंडताना काही ओळखीचे चेहरे उजळलेले दिसले. माझ्यामुळे माहिती मिळाली व त्यामुळे काम मिळाले, अशी कृतज्ञता व्यक्त होत होती. एक महातारी म्हणाली, "आजपर्यंत आम्ही दुष्काळात कधीच भात खाल्ला नाही. पेजेवरच आम्ही भागवत आलो. यावेळी या (रोहयोच्या) कामांमुळे आम्हांला दुष्काळात भात खायला मिळाला." थोडक्यात, जेथे स्वयंसेवी संस्था, कृती गटांचा पाठिंबा ग्रामस्थांना मिळाला तेथे

मजुरांचे तात्पुरते संघटन, प्रभावी मागण्या, यंत्रांना व गैरप्रकारांना विरोध आणि सामूहिक वाटाघाटी करण्याच्या क्षमतेमध्ये लक्षणीय सुधारणा दिसून आल्या. स्वयंसेवी संस्था, कृतीगट, माहिती याबरोबरच रोहयो कायदा, हक्कांची मांडणी, स्थानिक मजुरांचे मोठे प्रमाण, यंत्रे व ठेकेदार यांचे तुलनेने कमी प्रमाण, अधिक प्रभावी दक्षता पथके व त्यांचा दबाव, त्या बाबीदेखील मजुरांची सांदेवाजीची ताकद (पाहा परिशिष्ट, निकष १७ ते २०) वाढविण्यात मदतकारक ठरतात असे दिसले.

रोहयो आणि संग्रारोयोच्या मजुरांमधील जाणीव-जागृती, उठाव, विरोध, आंदोलन यांची पातळी फार भिन्न नाही. तरीही, या बाबतीत संग्रारोयो उणी पडते. संग्रारोयोला कायदेशीर रोजगार हक्काचे पाठबळ नाही; DRDA निधी खोताची कामे इतकी लहान असतात की त्यामध्ये मजुरांना संघटित होण्यासाठीचा अवसर मिळत नाही. ZP व PS निधीतील कामे मोठी असली तरी त्यांत सामूहिक विरोध करण्यास सामान्यपणे प्रबळ राजकारणी, बाहेरचे ठेकेदार व त्यांचे स्थानिक लाभधारक यांची युती अडथळ्याची ठरते. ग्रामस्थांमध्ये संग्रारोयोबाबत रोहयोपेक्षाही कमी माहिती आहे. परिणामी, संग्रारोयोमध्ये बाहेरच्या ठेकेदार व मजुरांचे व यंत्रांच्या वापरचे प्रमाण रोहयोच्या तुलनेत अधिक दिसते.* अशा विविध मुद्द्यांवर रोहयोची अमलबजावणी संग्रारोयोपेक्षा चांगली होते.

हक्काधारित जाणीव जागृती व संघटन क्षमतेचा विकास ही रोहयोची बलस्थाने आहेत तर लोकशाही विकेंद्रीकरण स्थानिक नियोजन-निर्णय प्रक्रिया ही संग्रारोयोची बलस्थाने आहेत. परंतु वास्तव काही वेगळीच कथा सांगते. लोकप्रतिनिधींना कामासंबंधी निर्णय-नियोजनाचा अधिकार, स्थानिकांचा सहभाग हे आल्हादायक खरेच. स्थानिक लोक आपल्या गरजांप्रमाणे निधींचा विनियोग करतील, लोकदबाव व जबाबदारी यामुळे गरजांच्या पूर्तिबरोबर कामांची गुणवत्ता वाढेल, लोकशाही निर्णय प्रक्रिया रुजेल, ग्राम स्वराज्य कल्पनेला चालना मिळेल--या कल्पना मात्र वास्तवात उतरत नाहीत. नाशिक जिल्हाच काय भारतातील कोणत्याही भागातील सर्वसाधारण खेड्यावर नजर टाकली तर असे दिसेल की तेथे ग्रामसभा नियमित भरत नाहीत. भरल्याच तर त्यांना उपस्थिती अत्यल्प असते. बहुतेकवेळा ग्रामसभेतील चर्चा, वाद-विवाद इंदिरा आवास योजनेअंतर्गत घरकुल किंवा वैयक्तिक लाभाच्या योजना यांच्यापलिकडे सरकत नाहीत. 'तुम्ही माझ्याकडे प्रश्न घेऊन या, मो त्याची उत्तर शोधतो', असे सरंजामदारी पद्धतीचे नेतृत्व ग्रामीण भागात सर्रास आढळते. एकत्र येऊन सामूहिक निर्णय घेणे राज्यकर्त्यांनाही अडथळ्याचे ठरू शकते. आणि सामान्य गरीब ग्रामस्थांना त्याप्रती आस्थाही नसते व त्यासाठी वेळही नसतो. म्हणूनच, संग्रारोयोच्या नियोजन, निर्णय व अंमलबजावणी प्रक्रियेत गरीब ग्रामस्थांचा सहभाग नगण्यच असतो. ग्रामपंचायतीतील सर्व सदस्यदेखील नियोजन-अंमलबजावणीत कृतीशील नसतात. ग्रामसेवक, एखादा प्रस्थापित पुढारी, आणि सरपंच-उपसरपंच हेच

निर्णय घेण्यात आघाडीवर असतात.* नवनिर्वाचित स्त्री किंवा मागासवर्गीय ग्रामपंचायत सदस्य पंचायतीच्या कारभारावर प्रभाव टाकू शकत नाहीत. अगदी सरपंच झाले तरी, प्रस्थापित सत्तेला शह देण्याची ताकद व आर्थिक स्वावलंबन त्यांच्यापाशी नसते.*

स्थानिक लोकशाहीवादी सहभागाला कमकुवत करणारे आणखी दोन घटक म्हणजे मतांचे राजकारण व वैयक्तिक लाभासाठी निर्माण झालेली हितसंबंधितांची साखळी. जिल्हा परिषद, पंचायत समितीमध्ये निवडून गेलेले प्रतिनिधी संग्रारोयोच्या ZP व PS निधीतील कामांसाठी गावांची व लाभार्थीची निवड करताना मतांचा गड्डा कसा वाढवता येईल याचा विचार करताना दिसतात. वैयक्तिक किंवा आर्थिक हितसंबंधांची जपणूक करण्यासाठी विशिष्ट कामे विशिष्ट ठिकाणीच कार्यान्वित करणे, ओळखीच्या लोकांना लाभार्थीत प्राधान्य देणे, प्रबळ ग्रामपंचायत सदस्य, ठेकेदार, बाहेरचे मजूर, यंत्रवापर यांची साखळी, असे साटेलोटे संग्रारोयोच्या बऱ्याच प्रकल्पांत आढळतात. लोकशाही सहभाग व दक्षता व्यवस्था निव्वळ कागदोपत्री भाषा ठरते.

संग्रारोयोच्या ZP व PS निधीतील सर्व कामांच्या नोंदी, गावांची नावं, आर्थिक तरतूद, मान्यता इत्यादींची माहिती संग्रहित करण्याची व DRDA मार्फत पाठविण्याची व्यवस्था असल्यामुळे रोहयोच्या तुलनेत ही माहिती मिळविणे माझ्यासारख्या संशोधकाला सोपे गेले. पण सामान्यांपर्यंत संग्रारोयोची माहिती पोहोचवणे अवघड आहे. ग्रामस्थांना अशा योजनांची माहिती करून देणे हे काम प्रामुख्याने तलाठी-ग्रामसेवकांचे असते पण तीन-चार गावांची (अतिरिक्त) जबाबदारी व इतर बहुविध जबाबदाऱ्यांमुळे योजनांची माहिती पुरविण्यात ते अपयशी ठरतात. काही वेळा हितसंबंधितांच्या साखळीमुळेही ते टाळले जात असावे. बहुतेक संग्रारोयोचे मजूर किंवा ग्रामस्थ तिला 'जवाहर योजना' किंवा 'पंचायतीची योजना' म्हणूनच ओळखत (निकष-१६). त्यांना संग्रारोयोच्या कार्यपद्धतीचे ज्ञान जवळपास नव्हतेच.

आदिवासी व बिगर-आदिवासी क्षेत्रं

आदिवासी आणि बिगर-आदिवासी भागातील रोहयो आणि संग्रारोयोच्या कामांच्या अंमलबजावणीवर प्रादेशिक आणि विकासातील विभिन्नतेचा काय प्रभाव पडतो हे तपासण्याच्या हेतूने मी वरील तुलना हाती घेतली. आदिवासी व बिगर-आदिवासी क्षेत्रांत दोन्ही योजनांच्या अंमलबजावणीत प्रादेशिक निकषावर खूप तफावत आढळली नाही तरी काही बाबतीत फरक निश्चितच जाणवला. पहिला ठळक फरक म्हणजे दोन्ही योजनांच्या कामांना आदिवासी क्षेत्रातील गरिबांचा मोठा व उत्स्फूर्त प्रतिसाद. काम करू इच्छिणाऱ्या लोकांची संख्या तेथे जास्त होती (पाहा परिशिष्ट, निकष-१४). आदिवासींचे दारिद्र्य (निकष-३), जिरायत शेतीवरील त्यांचे अवलंबन, पर्यायी रोजगाराचा अभाव, डोंगराळ-खडकाळ जमिनीमुळे अल्पकाळ टिकणारा जमिनीतील ओलावा व या सर्वांमुळे निर्माण झालेली अगतिकता ही कारणे या उत्स्फूर्त

प्रतिसादामागे होती. दुसरीकडे, ह्याच अगतिकतेपायी, रोहयो व संग्रारोयोची कामे वेळेवर व पुरेशा प्रमाणात निघत नसल्याने, तेथील गरीब आदिवासी स्थलांतरित होत होते. शहरात स्थलांतर करणाऱ्यांमध्ये आदिवासी पुरुषांचे प्रमाण जास्त होते तर गावी घरी राहिलेल्यांमध्ये स्त्रियांचे प्रमाण जास्त होते. म्हणूनच, गावाजवळील रोहयो, संग्रारोयोच्या कामांवर स्त्रियांचे प्रमाण जास्त दिसले (पाहा परिशिष्ट, निकष-१२, १३). बिगर-आदिवासी क्षेत्रात शेती जास्त उत्पादक व बागायती असल्याने आणि बिगर-कृषी रोजगार उपलब्ध असल्याने, येथे दोन्ही योजनांच्या प्रकल्पांना मिळणारा स्थानिकांचा प्रतिसाद उत्स्फूर्त वा मोठा नसे. दोन्ही योजनांवर मिळणारी मजुरीही बिगर-आदिवासी भागातील मजुरांना आकर्षक वाटत नसे.

आदिवासी क्षेत्रात लोकसंख्येची कमी घनता, छोट्या वस्त्या, अविकसित शेती यामुळे रोजगार प्रकल्प आकाराने लहान असले तरी त्यातून निर्माण होणाऱ्या रोजगार संधी व्यापक होत्या (निकष-१ व २). प्रकल्पांची अधिक संख्या, व मोठे ठेकेदार व यंत्रांच्या अभावामुळेही हे शक्य झाले असेल (निकष-७, ८). माझ्या अभ्यासाखालील आदिवासी क्षेत्रातील काही गावांमध्ये स्वयंसेवी संस्था व कृती गटांच्या कार्यामुळे तेथे मोठ्या यंत्रांना विरोध करण्याएवढी जागरूकता आदिवासींमध्ये निर्माण झालेली दिसली. बाह्य ठेकेदारांचे प्रमाण कमी असल्यामुळेही स्थानिक रोजगारसंधी वाढल्याचे, तसेच आदिवासी भागातील रोजगार योजनांबाबतची निर्णय प्रक्रिया बहुतांशी स्थानिक लोकांकडेच राहिल्याचे दिसते (पाहा परिशिष्ट, निकष २२, २३).

रोजगार योजनांविषयी (विशेषतः रोहयोबाबत) आदिवासींमध्ये अधिक जाणीव-जागृती आढळली. हे विधान काहीसे विरोधाभासाचे वाटले तरी वस्तुस्थिती दर्शविते. आदिवासी पट्ट्यांत स्वयंसेवी संस्थांचा व कृती गटांचा या योजनांना असलेला पाठिंबा व आदिवासी मजुरांना रोहयो प्रकल्पांवर पुन्हा पुन्हा काम करण्याचा अनुभव, ही महत्त्वाची कारणे त्यामागे आहेत. परंतु स्वयंसेवी संस्थांना व कृतीगटांना ज्याप्रमाणे रोहयो प्रकल्प स्थळांवर जाणीव जागृती व संघटन करता आले तसे ते संग्रारोयोबाबत करता आलेले नाही. यामागील महत्त्वाचे कारण म्हणजे रोहयोमध्ये मागण्या आणि कामाच्या अडचणींबाबत संघर्ष करणे अधिक सुलभ असते कारण कामांची अंमलबजावणी करणारे लोक गावाबाहेरचे होत. संग्रारोयोमध्ये अंमलबजावणी करणारे मुख्य लोक गावातलेच असल्याने त्यांना विरोध करणे तितके सोपे ठरत नाही.

आदिवासी व बिगर-आदिवासी क्षेत्रातील रोजगार प्रकल्पांच्या तुलनेतून रोहयो व संग्रारोयोच्या कार्यपद्धतीवर फारसा प्रकाश पडत नसला तरी हे स्पष्ट होते की रोहयो ही निम्न-विकसित, प्रतिकूल भागांतील गरजांना पूरक असल्याने ती आदिवासी भागांत अधिक उपयुक्त ठरते.

निष्कर्षात्मक निरीक्षणे

प्रस्तुत संशोधनातून मी चार प्रमुख निष्कर्षांप्रत आलो. एक, रोहयो व संग्रारोयोपैकी कोणतीही एक योजना निःसंदिग्धपणे आणि

सर्वस्वी दुसऱ्यापेक्षा श्रेष्ठ आहे असें नाही. बहुतेक बाबतीत रोहयो श्रेष्ठ वाटली तरी संग्रारोयो काही निकषांवर सरस ठरते. दोन, ग्रामीण गरिबांच्या रोजगार आणि तदनुषंगिक गरजा भागविण्यामध्ये रोहयो संग्रारोयोपेक्षा उपयुक्त आहे. रोहयोमध्ये स्थानिक मजुरांना काम मिळण्याची शक्यता अधिक आहे; यंत्रांचा वापर तुलनेने कमी होतो, गरजू-अगतिक मजुरांचे प्रमाणही जास्त असते. यातून रोहयोची गरज आजही आहे हे स्पष्ट होते.

तीन, रोहयो अंमलबजावणी आणि उपयुक्तता या दोन्ही निकषावर सरस ठरत असली तरी त्याच्या सर्व प्रकल्पस्थळांना हे विधान लागू होत नाही. आदिवासी व बिगर-आदिवासी क्षेत्रांत रोहयोच्या विविध प्रकल्पांमध्ये कमालीचे वैविध्य आढळते. काही भागांत रोहयोची अंमलबजावणी संघटनात्मक पाठिंब्यामुळे चांगली आढळली. तेथे राजकीय जाणिवांचा व निदर्शने व वाटाघाटी घडवून आणणाऱ्या क्षमतांचाही आढळ दिसला. रोहयोचे काम दीर्घकालीन असल्यामुळे तेथे संघटन करण्यासाठी अधिक उर्ध्वसंत मिळते; परिणामी, चांगले पर्यवेक्षण व दक्षता राखल्याने गैरप्रकारांना काहीसा वचक बसतो. तसेच, चांगले तांत्रिक मार्गदर्शन मिळत असल्यामुळे, रोहयोद्वारा टिकाऊ व उपयुक्त संसाधन निर्मितीही होत असते.

संग्रारोयो अंमलबजावणी व गुणवत्तेत, काही अपवाद वगळता, तुलनेने कमी प्रतीची ठरते. संग्रारोयोच नव्हे तर केंद्र सरकारच्या आजपर्यंतच्या सर्वच रोजगार योजनांमध्ये कामगारांच्या सामूहिक चेतनेला, जाणीव-जागृती, संघटन प्रक्रियेला चालना देण्यास वाव नसतो. स्थानिकत्वाच्या (localism) आदर्शातून निर्माण झालेल्या या योजना अपेक्षा पूर्ण करण्यात अपयशी ठरलेल्या दिसतात. म्हणूनच, मी या चौथ्या निष्कर्षाप्रत पोचलो की जसजसे महाराष्ट्रातील ग्रामीण रोजगार कार्यक्रमांचे स्वरूप रोहयो सदृश्यतेकडून संग्रारोयो सदृश्यतेकडे सरकले, तसतसे प्रकल्प निमित्ताने सामूहिक चेतना आणि प्रतिकार-संघटनप्रक्रिया कार्यान्वित करण्याची धार बोथट होत जाईल. हे चित्र कदाचित गरीब/वंचितांच्या आणि ग्रामस्थांच्या सक्षमीकरणाने बदलू शकते.

नाशिक जिल्ह्यातील आदिवासी भारतातील इतर बहुसंख्य आदिवासींप्रमाणेच अगतिक व गांजलेला आहे. विपन्नता, मर्यादित संसाधने व रोजगारसंधी, शिक्षण व राजकीय सत्ता यांपासून वंचितता, कनिष्ठ सामाजिक दर्जा, यांमुळे बहुतांश आदिवासी लोकसंख्या रोजगार योजनांवर अवलंबून असणारी आढळते. प्रकल्पांवरील मजुरांची, विशेषतः स्त्री-मजुरांची, उपस्थिती तपासली तर रोहयोसह ग्रामीण रोजगार योजना मागास-वंचितांना मोठ्या प्रमाणात लाभदायक ठरल्या आहेत, असेच म्हणावे लागेल. आर्थिकदृष्ट्या पुढारलेल्या, पर्यायी रोजगार उपलब्ध असलेल्या, रोहयो व तत्सम योजनांचा खूप फायदा मिळविलेल्या भागांत या योजनांचा ओघ कमी करावा लागेल. खुद्द नाशिक जिल्ह्यात निफाड, नाशिक या प्रगत तालुक्यांत रोहयोची कामे कमीच निघतात.

रोहयो लोकसहभागी व स्थानिकत्वाला वाव देणारी व्हावी असे सांगणाऱ्या टीकाकारांशी असहमत असण्याचा प्रश्नच नाही. रोहयोचे जनक व तिला अद्ययावत व प्रभावी बनविण्यासाठी आयुष्य

वेचलेल्या वि. स. पागे यांना, त्यांच्या आयुष्याच्या अखेरच्या काही वर्षांत, रोहयो स्थानिक सहभाग व लोकशाहीप्रधान बनवी असेच वाटत होते. याच जाणिवेतून त्यांनी रोहयोचे उपयोजन 'श्रमशक्तीद्वारे ग्रामविकास' असे मांडले. १९८९ मध्ये ही उपयोजना स्वीकारली गेली खरी पण तिला जाणीवपूर्वक दुय्यम ठेवले गेले. (अलिकडेच, तिला पांणलोट विकास योजनेत समाविष्ट करून घेण्यात आले.) तेव्हा, रोहयोच्या नियोजन, अंमलबजावणीत स्थानिक सहभाग वाढलाच पाहिजे, हे तत्त्वतः बरोबर आहे. परंतु माहितीपासून वंचित ठेवलेले ग्रामस्थ व दुर्बल ग्रामसभा यांच्या समोर लोकप्रतिनिधींना वाढते अधिकार देणे गरिबांच्या हिताचेच ठरेल असे नाही.

जगातील विविध देशांतील घटना/अनुभव स्थानिक सहभागीत्वाच्या (participatory localism) संकल्पनेचा वाढता स्वीकार दर्शवितात. विकास योजनांची माहिती असणाऱ्या राज्यकर्ते किंवा नोकरशहा व ठेकेदार प्रभृतींऐवजी स्थानिक समुदाय यांना झुकते माप देणे श्रेयस्कर आहे, असे जागतिक तज्ज्ञ पुन्हा पुन्हा सांगत आहेत. या संदर्भात, मौठ्या आंतरराष्ट्रीय निधी आधारे चालणाऱ्या ब्राझीलमधील सामाजिक प्रकल्पांबाबत ज्युडिथ टॅडलर यांचे विवेचन समर्पक वाटते. कागदोपत्री अशा कार्यक्रमांतील बराचसा निधी ग्रामीण गरीब समुदायांसाठीच्या संसाधन निर्मितीकरिता खर्च होत असतो, असे त्यांचे निरीक्षण आहे. कोणत्या संसाधनासाठी किती खर्च करायचा हे ठरविण्याची व खर्च करण्याची मुभा गरिबांना दिलेली असते. कार्यक्रमांच्या निधीचे व्यवस्थापन खास नोकरशहा यंत्रणेमार्फत, तर खाजगी कंपनी, स्वयंसेवी संघटना यांना योजनांच्या आखणी-अंमलबजावणीमधील मदतीसाठी ठेके देण्याची तरतूद होती. विकेंद्रीकरण आणि सामुदायिक पुरवठा-आधारित सेवांऐवजी मागणी-आधारित सेवा पुरविण्यातील धोरणात्मक बदल हा योजनेचा कणा मानला गेला होता. पण प्रत्यक्षातील स्थिती व परिणाम वेगळेच होते. कोणते काम घ्यायचे याचा निर्णय स्थानिक गरीब न करता, हे निर्णय राजकीय नेते, नोकरशहा, खाजगी कंपनी यांच्याकडूनच घेतले जात असत. टॅडलर यांच्या मते या मागील दोन प्रमुख कारणे म्हणजे, अ) ग्रामस्थांना आपण कोणती संसाधने बांधू शकतो, ती कशी बांधायची, याचे ज्ञान नव्हते; ब) अतिशय कमी कालावधीत निधीचा विनियोग करावयाचा असल्यामुळे, स्थानिक पुढारी, नोकरशहा, ठेकेदार व स्वयंसेवी संस्था आपले हितसंबंध साधण्यासाठी निर्णय प्रक्रियेवर प्रभाव टाकायचे [टॅडलर २०००:११४-१२९].

महाराष्ट्रातील संग्रारोयो ब्राझीलमधील सामाजिक निधी कार्यक्रमांपेक्षा वेगळी आहे पण तरीही दोघांच्या अमलबजावणीत सारखेच घटक क्रियाशील असल्याचे दिसते. या दोन योजनांप्रमाणे केंद्र सरकारचा नवा महत्वाकांक्षी 'राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी कार्यक्रम' देखील नोकरशहाप्रधानतेकडून लोकशाही विकेंद्रीकरणाला चालना देणारा आहे. या पार्श्वभूमीवर, नाशिक जिल्ह्यातील माझे संशोधन या निष्कर्षाप्रत पोचले की रोजगार योजनांना केवळ

विकेंद्रित, स्थानिकत्व-प्रधान बनवून चालणार नाही. त्या प्रभावी व गरीबाभिमुख ठरायच्या असतील तर ग्रामीण गरिबांना त्यांच्या रोजगार हक्कांची भरभक्कम जोड देणे अत्यावश्यक आहे.

[आभार : सुजाता पटेल (समाजशास्त्र विभाग, पुणे विद्यापीठ, पुणे), इन्स्टिट्यूट ऑफ डेव्हलपमेंट स्टडीज, युनिव्हर्सिटी ऑफ ससेक्सचे मिर्क मूर आणि अनुराधा जोशी यांनी संशोधनासंदर्भात केलेल्या मार्गदर्शनावद्दल मी त्यांचा आभारी आहे.]

टीपा :

- १) येथे प्रकल्पस्थळ म्हणजे गावपातळीवर राबवले जाणारे रोहयो वा संग्रारोयोचे काम अथवा प्रकल्प.
- २) मी अभ्यासलेली कार्यस्थळे २४ गावांमध्ये होती. त्यापैकी आदिवासी गावं ही त्र्यंबकेश्वर (५ गावं), इगतपुरी (१ गाव) आणि दिंडोरी (४ गावं) या तालुक्यांतील होती तर बिगर-आदिवासी पट्ट्यातील गावं दिंडोरी (३ गावं), सिन्नर (६ गावं), नाशिक (३ गावं) आणि निफाड (२ गावं) या चार तालुक्यांतील होती.
- ३) अभ्यासाखालील प्रत्येक गावातील रोहयो अथवा संग्रारोयोच्या कामाचे स्वरूप, त्याचा इतिहास, अंमलबजावणी वेगवेगळी असल्याने मी प्रमाणित प्रश्न अथवा मुद्यांची यादी तयार केली. त्याला मुलाखत अनुसूची (interview schedule) चे रूप दिले. गावातील मजूर, संभाव्य मजूर अथवा गावकरी, मुकादम, हजेरीपुस्तक कारकून, अधिकारी, सरपंच, तलाठी, ग्रामसेवक यंत्रणांचे प्रतिनिधी अशा विविध पातळ्यांवरील माहितीदारांकडून मुलाखत अनुसूचीद्वारे माहिती मिळविली. ही माहिती मुख्यत्वे २४ निकषांवर भर देणारी होती. रोहयो-संग्रारोयो प्रकल्पावरील प्रत्यक्ष निरीक्षणे, पूरक माहितीदार व ग्रामस्थांशी झालेल्या अनौपचारिक चर्चा याद्वारेही प्राथमिक माहिती मिळाली. तहसीलदार, जिल्हा परिषद, जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणा (District Rural Development Agency - DRDA), रोहयो उपजिल्हाधिकारी यांच्या कार्यालयांतून मिळालेली दमरी माहिती तसेच विविध अहवाल, शासकीय आदेश, लेख, संशोधन ग्रंथ, अभ्यास अहवाल, अशा विविध दुय्यम माहितीचाही वापर मी केला. संकलित संशोधन सामग्रीचे विश्लेषण करून २४ निकषांना उजाळा देणारे सखोल तक्ते तयार केले. ह्या तक्तांवरून दोबळ अंदाज निर्माण करण्यासाठी एक संक्षिप्त तक्ताही तयार केला. परिशिष्टामध्ये हा संक्षिप्त तक्ता दिला आहे.
- ४) अधिक माहितीसाठी पाहा, 'संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (SGRY) गाईडलाईन्स', कृषी भवन, नवी दिल्ली.
- ५) पहिल्या खोतातील २२^१/४ टक्के (धान्यासहित) निधी हा अनुसूचित जाती-जमातीतील गरीब कुटुंबांसाठी, त्यांच्या शेतीचा विकास साधण्यासाठी वापरला जावा अशी तरतूद संग्रारोयोमध्ये आहे. हा निधी वैयक्तिक लाभासाठी असून, लाभार्थी निवडण्याची प्रक्रिया लोकप्रतिनिधीद्वारे होते.
- ६) प्रस्थापितांना विरोध करण्यात स्थानिक गरीबांना अनेक अडचणी येतात. त्यापैकी मुख्य अडचण आर्थिक परावलंबनाची असते. अभ्यासाखालील बिगर-आदिवासी क्षेत्रामधील एका अनुसूचित जातीच्या महिला सरपंचाने संग्रारोयोतील यंत्रवापराला विरोध केला. हा विरोध तिने यंत्राजगी गरिबांना अधिक काम मिळावे या हेतुने केला होता. पण हा विरोध ती फारसा ताणू शकली नाही. "मी आज

सरपंच आहे पण उद्या मला त्यांच्याच शेतावर कामाला जायचे आहे", हे तिचे विधान वास्तव परिस्थितीबाबत खूप काही सांगून जाते.

- ७) याचा अर्थ रोहयोत यंत्रवापर नगण्य आहे असा नाही. रोहयोत रस्ते-बांधणी, वहातूक, विहीर-बांधणी अशा काही कामांसाठी यंत्रे अटळच असतात. त्यांना वैधताही असते. प्रश्न येतो तो अवैध यंत्रांचा. रोहयोच्या दक्षता/भरारी पथकांचा दबाव यंत्रवापरावर बऱ्याच मर्यादा घालतो हे निश्चित.
- ८) ग्राम पंचायतींच्या कारभारात काही वेळा अधिकृत सरपंचाऐवजी दुसरीच व्यक्ती सूत्रे हलवताना दिसते. ही व्यक्ती माजी सरपंच, सरपंच महिलेचा पती, उपसरपंच वा तत्सम व्यक्ती असू शकते.

- २) महिला आणि मागासवर्गीयांचे प्रतिनिधित्व करणारे ग्रामपंचायत सदस्य आर्थिक परावलंबनाबरोबरच, सामाजिक दर्जा, राजकीय अनुभव, अल्पसंख्याकता यामुळेही काही वेळा निष्प्रभ ठरताना दिसतात.

संदर्भ :

कृष्ण, अनिरुद्ध (२००२) : *अॅक्टिव्ह सोशियल कॅपिटल : ट्रेसिंग लूट्स ऑफ डेव्हलपमेंट अँड डेमोक्रेसी*, कोलंबिया युनिव्हर्सिटी प्रेस, न्यू यॉर्क.

टेंडलर, ज्युडिथ (२०००) : 'व्हाय आर सोशियल फंडस् सो पॉप्युलर?', एस. युसुफ व इतर (संपा) *लोकल डायनॅमिक्स इन द ईरा ऑफ ग्लोबलायझेशन*, ऑक्सफर्ड युनिव्हर्सिटी प्रेस फॉर द वर्ल्ड बँक, ऑक्सफर्ड.

परिशिष्ट : रोहयो-संग्रारोयो आणि आदिवासी-बिगर आदिवासी प्रकल्पांची तुलना — संक्षिप्त तक्ता

निकष	उच्च गुणांचा अपेक्षित अर्थ	सरासरी गुणांचे गुणोत्तर	
		रोहयो: संग्रारोयो प्रकल्प	आदिवासी:बिगर-आदिवासी क्षेत्र प्रकल्प
१) प्रकल्पावरील एकूण खर्च	अधिक खर्चीक	१.५	०.९
२) कामातून निर्माण झालेला रोजगार	अधिक रोजगार निर्मिती	१.९	१.२
३) प्रकल्पांतर्गत गावांतील गरिबीचे दोबळ प्रमाण	अधिक गरीब	१.१	१.३
४) प्रकल्पांतर्गत दुर्गम गावांचे प्रमाण	अधिक दुर्गम	०.९	१.१
५) प्रकल्पोद्भव संसाधनांची स्थानिकांना उपयुक्तता	अधिक उपयुक्त	१.४	१.०
६) प्रकल्पासंबंधी देखरेख आणि पर्यवेक्षण	अधिक प्रशिक्षित	१.६	१.२
७) यंत्रांच्या अनावश्यक वापराचे प्रमाण	अधिक मनुष्यबळ	०.६	१.८
८) अनधिकृत ठेकेदारांच्या सहभागाचे प्रमाण	अधिक	०.६	०.८
९) कामातील खंड	वारंवार	२.१	०.९
१०) वेतन/मजुरी वाटपातील विरंगाईचा अवधी	दीर्घ	१.५	१.३
११) स्थानिक कामगारांच्या सहभागाचे प्रमाण	अधिक स्थानिक मजूर	१.७	१.३
१२) मजुरांमध्ये स्त्रियांच्या सहभागाचे प्रमाण	अधिक प्रमाण	१.५	१.३
१३) प्रकल्प स्थळ व मजुरांची वस्ती यांमधील अंतर	जवळ	१.०	१.३
१४) प्रकल्पावरील रोजगार संधींना स्थानिकांचा प्रतिसाद	मोठा	१.२	१.२
१५) मजुरांचे सरासरी दर डाई-प्रति दिवस उत्पन्न	जास्त	०.९	१.०
१६) प्रकल्प स्थळी सोई-सुविधा	जास्त	१.४	१.२
१७) स्थानिकांपाशी योजनेविषयी माहिती	जास्त	१.५	१.२
१८) प्रकल्प व्यवस्थापनात मजुरांचा सामूहिक सहभाग	अधिक	१.५	१.२
१९) संभाव्य मजुरांच्या रोजगार मागणीचे स्वरूप	अधिक सामूहिक	३.२	१.१
२०) स्वयंसेवी संस्था, कृती गटांचा मजुरांना झालेला फायदा	जास्त	१.२	२.०
२१) प्रकल्पासंबंधीच्या वाटाघाटीत मजुरांची हस्तक्षेप करण्याची क्षमता	जास्त	०.९	०.९
२२) प्रकल्पांच्या नियोजन अंमलबजावणीत क्रियाशील असलेले प्रमुख राजकारणी व नोकरशहा	उच्च स्तरावरील	१.१	०.८
२३) प्रकल्पांच्या आखणी व अंमलबजावणीत राजकीय नेत्यांच्या सहभागीत्वाचे प्रमाण	अधिक	१.०	०.९
२४) प्रकल्पातील भ्रष्टाचाराचे प्रमाण	अधिक	०.८	०.८

टीप : २४ निकषांच्या आधारे रोहयो विरुद्ध संग्रारोयो व आदिवासी क्षेत्र विरुद्ध बिगर-आदिवासी क्षेत्र अशी दुहेरी तुलना संख्यात्मक रूपात दोबळपणे दिली आहे. जेव्हा तुलनात्मक आकडेवारी ०.९ किंवा १.१ अशी दिलेली असेल तेव्हा ती १.० सारखीच आहे असे समजून दोन घटकांतील फरक येथे नगण्य आहे असे समजावे. जेव्हा तुलनात्मक गुण ०.७ पेक्षा कमी आणि १.३ पेक्षा जास्त असतील तेव्हा दोन घटकांतील तुलनात्मक फरक सांख्यिकीयदृष्ट्या लक्षणीय मानावा.

स.प्र.प.

sanjay_savale1@rediffmail.com