# गतिमान राज्य प्रशासनासाठी ...
# सचिवालयाने गावांशी सरळ पत्रसंपर्कात असावे

प्रति,
सर्वश्री माननीय राज्यपाल, मुख्यमंत्री, विपक्ष नेता, मुख्य सचिव, मुख्य उच्च न्यायाधीश, वृत्त माध्यमे प्रतिनिधी, स्वयंसेवी संस्था प्रतिनिधी, आणि समस्त नागरिक, महाराष्ट्र राज्य.

मान्यवरांनो,

कोणत्याही राजकीय पक्षात कार्यरत नसलेला ('अपक्ष' सुद्धा नाही); परंतु संविधानिक राजकारणात सक्रिय असलेला मी एक ग्रामस्थ आहे.

'भारताचे संविधान' अंतर्गत महाराष्ट्र राज्यात 'लोकराज्य' प्रतिष्ठापनेत सक्रिय योगदान अपेक्षित असलेले आपण सर्वांशी गतिमान राज्य प्रशासनाकरीता माझ्या सूचना-सुझाव व्यक्त करीत आहे.

## देखरेख आणि मुल्यांकनाचे महत्त्व

जनहिताच्या योजनांची योग्य अंमलबजावणीवरून प्रशासनाची गतिमानता सहजच मोजता येते. प्रशासनाची ही गतिमानता वाढणे देखरेख (मॉनिटरींग) आणि मुल्यांकन (इवॅल्यूएशन) यांवर अवलंबित असते, याबद्दल न्यायव्यवस्था आणि प्रशासन व्यवस्थेचे एकमत झाल्याचे अलीकडील निर्णयांवरून लक्षात येते.

अन्नसुरक्षा संदर्भातील सर्वोच्च न्यायालयातील जनहित याचिका क्र. १९६/२००१ बाबत वेळोवेळी दिल्या जाणाऱ्या अधिकांश अंतरिम आदेशांमध्ये, सर्वोच्च न्यायालयाने अन्नसुरक्षा संदर्भातील शासकीय योजनांच्या योग्य अंमलबजावणीसाठी देखरेख व मुल्यांकनाचे महत्त्व प्रतिपादन करीत त्यासाठी ग्रामसभेला सक्षम मानले आहे.

महाराष्ट्र ग्रामीण रोजगार हमी योजना अंमलबजावणीमध्ये 'सोशल ऑडिट'ला अतिशय महत्त्व देऊन राज्य प्रशासनाने देखरेख आणि मुल्यांकन प्रक्रियेच्या गरजेला शिक्कामोर्तब केले आहे.

## आजची देखरेख-मुल्यांकन यंत्रणा अपुरी

अन्नसुरक्षेच्या योजनांसदर्भात देखरेख-मुल्यांकनासाठी जिल्हा प्रशासकीय यंत्रणेखेरीज ग्रामपंचायत स्तरावरील विशिष्ट समित्या आणि ग्रामसभेला सक्षम मानण्यात आलेले आहे. असे असूनही योजनांच्या अंमलबजावणीवर देखरेख जवळजवळ नसल्याचीच सर्वत्र ओरड आहे. योजनांमध्ये कमी 'युटिलायझेशन' (जेवढे झालेले आहे ते खरे की खोटे हा विवादास्पद मुद्दा वगळूनही) आणि लाभापासून वंचित राहिलेल्या अपेक्षित लाभार्थींची मोठी संख्या, देखरेख-मुल्यांकन यंत्रणेचे अपयश आणि पर्यायाने राज्य प्रशासनाच्या गतिमानतेचा स्तर स्पष्टपणे दाखवित आहेत.

१९९५ मध्ये सुरूवात झालेल्या राष्ट्रीय मातृत्व अनुदान योजनेचे उदाहरण समजून घेऊ या. भारतातील त्यावेळच्या जन्मदर प्रमाणे वर्षभरात पहिली किंवा दुसरी खेप असलेल्या साधारणपणे ५७.५ लाख गरोदर स्त्रिया असतील असा अंदाज वर्तविण्यात आला. राष्ट्रीय निधीतून रू.५०० प्रत्येकी (राज्य शासनाचा हिस्सा साधारणपणे रू.३०० अतिरिक्त असतो, ते वगळून) अशी रोख मदत करण्यासाठी योजनेत दरवर्षी अंदाजे रू. २८७.७ करोड निधीची तरतूद जरूरी आहे. म्हणजे पाच वर्षात अंदाजे रू.१,४३७.५ करोड निधीची तरतूद करावयास हवी. असे असतांनाही दहावी पंचवार्षिक योजना २००२ ते २००७ मध्ये केवळ रू.५०० करोड (एकुण गरजेच्या फक्त ३५%) तरतूद करण्यात आली आहे.

राष्ट्रीय मातृत्व अनुदान योजनेकरीता निधीची एवढी कमी तरतूद सुद्धा गेल्या दहा वर्षात कोणत्याच राज्याला पूर्णतः उपयोगात आणता आलेली नाही. १९९५ ते २००५ कालावधीत प्रत्यक्ष लाभार्थींची वार्षिक संख्या १५.८% पेक्षा जास्त कधीच झाली नाही. अपेक्षित लाभार्थी संख्येच्या तुलनेत आजपर्यंत केवळ २७.४% स्त्रियांनाच फक्त योजनेचा प्रत्यक्ष लाभ मिळाला आहे. जनहित याचिका क्र. १९६/२००१ च्या सुनावणी दरम्यान केंद्र सरकारने सर्वोच्च न्यायालयात सादर केलेल्या प्रतिज्ञापत्रातून ही सर्व माहिती उघड झाली आहे.

राष्ट्रीय कुटुंब आरोग्य सर्वेक्षण २००५ अहवालाप्रमाणे महाराष्ट्रातील ५७.८% गरोदर स्त्रियांमध्ये पोषणसंबंधी 'एनिमिया' असतो, आणि ३२.६% स्त्रियांचे 'बॉडी मॉस इंडेक्स' किमान निर्धारित १८.५ कि.ग्रॅ./मि$^{२}$ पेक्षा कमी असते. म्हणजेच मातृत्व अनुदान योजनेच्या योग्य अंमलबजावणीची गरज संपलेली नाही. आणि तेवढीच गरज योजनेच्या देखरेख व मुल्यांकनाची आहे.

## देखरेख-मुल्यांकन यंत्रणेतील त्रुटी

महाराष्ट्र ग्रामीण रोजगार हमी योजना अंतर्गत दक्षता समिती  साठी साल्हे गावकऱ्यांनी त्यांच्या गावाकडून श्री झाडुराम सलामे यांची निवड केली. ‘‘दक्षता समिती सदस्य म्हणून मी काय करायचे आहे याचे तुम्ही प्रशिक्षण देणार असाल तर मी ही जबाबदारी स्वीकारण्यास तयार आहे.’’ असे म्हणून श्री सलामे यांनी गावकऱ्यांना बुचकाळ्यात टाकले. ज्या ग्रामपंचायत अंतर्गत ही समिती स्थापन करायची असते, त्या कोणत्याच ग्रामपंचायतींकडे अशी प्रशिक्षण व्यवस्था आज उपलब्ध नाही. एवढेच काय तर दक्षता समिती संबंधी कायदांतर्गत तरतुदी, शासन निर्णय किंवा परिपत्रक यांपैकी कोणतेही संदर्भ साहित्य उपलब्ध नाही. त्यामुळे साल्हे गावकऱ्यांनी सोपा मार्ग स्वीकारत निर्णय दिला, ‘‘श्री सलामे यांनीच स्वत: दक्षता समिती संदर्भातील प्रशिक्षण आणि संदर्भ साहित्याचा शोध घ्यावा. ते तरबेज झाल्यावर पुढे गावात प्रशिक्षणाची सोय करू.’’

अन्नसुरक्षेसाठीच्या सर्व योजनांमध्ये देखरेख-मुल्यांकन यंत्रणेला नेमक्या प्रशिक्षणाचा अभाव हीच मोठी त्रुटी आहे.

देखरेख-मुल्यांकनासाठी ग्रामपंचायत पेक्षा गाव/मोहल्ला/टोला/ ढाणा/पाडा स्तरावरील यंत्रणा अस्तित्वात नसणे किंवा त्यास मान्यता नसणे ही सुद्धा एक मोठी त्रुटी आहे.

५०० लोकसंख्यापर्यंतचे गाव किंवा मोठ्या गावातील ५०० लोकसंख्यापर्यंतचा मोहल्ला किंवा टोला/ढाणा/पाडा यांनी सांस्कृतिक आणि व्यवहारिक अनुबंधमुळे ग्रामसभा म्हणून एकत्रित येणे शक्य आहे. खूप मोठी लोकसंख्या असलेल्या एकच गावाला ग्रामपंचायत म्हणून, आणि अनेक गावसमुहाला मिळून गटग्रामपंचायत म्हणून मान्यता दिल्याने मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८ मध्ये अपेक्षित असलेली ‘पंचायत क्षेत्रांतर्गत मतदारांची संस्था’ स्वरूप ग्रामसभा अस्तित्वात येणे खरोखरीच कठीण आहे. ग्रामसभा बैठकांची अनियमितता आणि नगण्य उपस्थिती याचा पुरावा आहे. मुळातच अस्तित्वात नसलेली ग्रामसभा योजनांच्या देखरेख-मुल्यांकनासाठी सक्षम असेल तरी कशी?

## देखरेख-मुल्यांकन यंत्रणा सक्षमीकरण

ग्रामपंचायत स्तरावरील सर्व देखरेख-मुल्यांकन यंत्रणेला दर्जेदार प्रशिक्षण देणे आजच्या स्थितीत खरोखरच अवघड आणि अव्यवहार्य दिसत आहे. मात्र राज्य सचिवालयाने गावकऱ्यांशी संबंधीत प्रत्येक योजना संदर्भात कायदे, शासन निर्णय, परिपत्रके, इत्यादि कागदपत्रे सरळ गावांना पाठविणे सुरू केल्यास प्रशिक्षणाच्या अभावाची त्रुटी आपण मोठ्या प्रमाणात दूर करू शकतो.

ग्रामीण साक्षरता दर कमी असतो आणि शासकीय कागदपत्रांची भाषा दुर्बोध असते, असे असूनही ही कागदपत्रे गावात सरळ पोहचणे परिणामकारक होणार आहे. त्याशिवाय गाव/मोहल्ला/टोला/ढाणा/पाडा पातळीवर ग्रामसभेला मान्यता मिळून ते सक्रिय होण्यास अप्रत्यक्षपणे मदत मिळेल. 'आम्ही आमच्या आरोग्यासाठी' स्वयंसेवी संस्थेने चंद्रपूर आणि गडचिरोली जिल्ह्यातील निवडक गावात केलेल्या अशा सक्षमीकरण प्रयोगातून विधायक परिणामांची झलक आपल्याला मिळते.

मुंबई येथील आपल्या मित्र संस्थांच्या मदतीने 'आम्ही आमच्या आरोग्यासाठी' संस्थेने मातृत्व अनुदान योजनेचे शासन निर्णय व मार्गदर्शक परिपत्रके मिळविलेत. त्यातील तरतुदींच्या अनुषंगाने प्रश्नावली विकसित करून 'रॅण्डम सॅम्पलींग' पद्धतीने मातृत्व अनुदान योजना अंतर्गत २५ पात्र लाभार्थींचे  नोव्हेंबर २००५ मध्ये विस्तृत सर्वेक्षण केले. सर्वोच्च न्यायालयाने दिलेल्या अंतरिम आदेशांच्या पार्श्वभूमीत योजनेच्या अंमलबजावणीची सद्य स्थिती जाणून घेण्यासाठी हे सर्वेक्षण होते. मातृत्व अनुदान योजनेसाठी पात्र २५ गरोदर/बाळंतीण स्त्रियांपैकी ८ स्त्रियांना (३२%) रोख अनुदान अजिबात मिळालेले नव्हते. रोख अनुदान मिळालेल्या १७ स्त्रियांपैकी १४ स्त्रियांना (८२.४%) अनुदानाची रक्कम ठराविक वेळ मर्यादित मिळालेली नव्हती. योजनेतील प्रत्येक तरतुदीची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी करतांना याप्रमाणे तफावत आढळत होती. याशिवाय रोख अनुदान पावतीकरीता काहीएक रक्कम द्यावे लागल्याची स्पष्ट नोंद पात्र लाभार्थींनी सर्वेक्षणात करायला लावली. पहिला हप्त्यात ५ महिलांना, दुसरा आणि तिसरा हप्त्यात प्रत्येकी ६ महिलांना, आणि चौथा हप्त्यात ५ महिलांना रूपये १० ते ४० अशी रक्कम द्यावी लागली आहे. साधारणपणे पावती नमुनाची झेराक्स आणि ए.एन.एम. चे पेट्रोलखर्चसाठी ही रक्कम मागण्यात आली असल्याचे पात्र लाभार्थींनी सांगितले.

सदर सर्वेक्षण अहवाल प्राप्त होताच जिल्हा आरोग्य यंत्रणा ताबडतोब 'दुरूस्ती' कामाला लागली. अहवालात नमुद करण्यात आलेल्या प्रकरणांची चौकशी आणि लागलीच अनुदानाचा देय हप्ता अदा करणे सुरू झाले. संबंधीत प्राथमिक आरोग्य केंद्राच्या वैद्यकीय अधिकारींकडून 'आम्ही आमच्या आरोग्यासाठी' संस्थेवर आक्षेप घेणारे व बंदीची मागणी करणारे चौकशी अहवाल जिल्हा आरोग्य अधिकारीला पाठविण्यात आलेत. संबंधीत आरोग्य कर्मचारींकडून संस्थेच्या कार्यकर्त्यांवर प्रतिकूल दबाव टाकणेही सुरू झाले.

सर्वेक्षण दरम्यान प्रश्नावलीमुळे संबंधीत गावकऱ्यांना मात्र योजनेच्या तरतुदींची पुरेपूर माहिती होऊन गेली होती. त्यामुळे चौकशी आणि 'दुरूस्ती' कामासाठी आलेल्या कर्मचाऱ्यांची मोठी पंचाईत झाली. अनुदानाचे हप्ते मिळालेल्या दिवशीचीच तारीख लिहावयास लावून लाभार्थींनी आपल्या जागरूकपणाचा परिचय दिला. यात कोरची तालुक्यातील साल्हे गावाचा विशेष उल्लेख करावा लागेल. तेथील गावकऱ्यांनी आपल्या गावातील गरोदर स्त्रियांना मातृत्व अनुदान योजना मिळवून देण्यासाठी संस्थेच्या मदतीशिवाय स्वत:हून सतत पाठपुरावा केला आहे. दि. १६ ऑक्टोबर २००७ रोजी 'जागतिक अन्न सुरक्षा दिन' निमित्त्य आपल्या गावात आयोजित एका कार्यक्रमात उपस्थित आमदार, उपविभागीय अधिकारी, तहसीलदार, आणि इतर सर्व अधिकाऱ्यांकडे १० गरोदर स्त्रियांचे अनुदानासाठी प्रलंबित प्रकरण सादर केले. परिणामस्वरूप दि. २० नोव्हेंबर २००७ रोजी या सर्व १० स्त्रियांना उशीरा का होईना, परंतु अनुदानाचा लाभ मिळाला. याबद्दल आरोग्य अधिकारीचे आभार मानीत, यापुढे योजनेतील तरतुदींप्रमाणे अनुदानाचे हप्ते देण्याची सूचना करणारे पत्र पाठवून त्यांनी योजनेच्या अंमलबजावणीवरील आपली पकड सैल होऊ न देण्याची काळजी घेतली आहे.

कोण्या एका स्वयंसेवी संस्थेने शासन निर्णय व परिपत्रकांचे कागदपत्र मिळवून त्याआधारे गावांमध्ये जाणीव-जागृतीचे काम करून जनहितकारी योजनांची अंमलबजावणी धसास लावण्यापेक्षा, राज्य सचिवालयाने सरळ पत्रव्यवहार करून गावकऱ्यांना योजनांच्या देखरेख-मुल्यांकनासाठी तयार करणे कधीही चांगले नव्हे काय?

## उज्ज्वल भविष्याकडे

इ.स.२०२० नंतर जेव्हा महाराष्ट्रात सर्वत्र मुबलक (लोडशेडींग अजिबात नसलेली) वीज असेल, आणि सर्व गावे ऑप्टिकल फायबर केबलने जोडले जाऊन इंटरनेट संपर्कात राहू शकतील, तेव्हा राज्य सचिवालयाच्या वेबसाईटचा नक्कीच उपयोग होईल. पण तुर्तास तरी हळूहळू लयास चाललेल्या सरकारी टपाल खात्याच्या पुनरूज्जीवनासाठीही सचिवालयाने गावागावांशी पत्रसंपर्कात राहणे फायद्याचे ठरेल. कागदाचा वापर वाढेल याची चिंता असेल तर, वनबहुल जिल्हयातील गावकऱ्यांना बांबुरोपवन आणि बांबुकटाईचा रोजगार उपलब्ध करून देउन आपण कागद उत्पादन वाढविण्यास हरकत नाही. आठवड्यागणिक नवनवीन निघणाऱ्या शासन निर्णय व परिपत्रकांना अद्ययावत राहण्यासाठीही लोकांकरीता हाच एक उपाय आहे.

प्रत्येक गावात हमखास असलेली किंवा गावाने ठरवून दिलेली सार्वजनिक स्थळे, जसे - समाज मंदीर, अंगणवाडीकेंद्र किंवा मिनी अंगणवाडीकेंद्र, सार्वजनिक वाचनालय, इत्यादि; किंवा पोलिस पाटील, कोतवाल सारखे सार्वजनिक सेवेशी संबंधीत विशिष्ट व्यक्तींच्या घरी राज्य सचिवालयाने पत्र पाठविणे सहजच शक्य आहे.

माझ्या सूचनेचा आपण सर्व जण अंमलबजावणीच्या दृष्टीने विचार कराल अशी रास्त आशा मी बाळगतो. कळावे. महाराष्ट्रात 'लोकराज्य' स्थापनेसाठी माझ्या सक्रिय शुभेच्छा.

आपला नम्र,

महात्मा फुले पुण्यतिथी दि.२८ नोव्हेंबर २००७

राहुल बैस
मु.पो.अंजनगावबारी,
ता.जि. अमरावती.
पिन-४४४७०१
सेलफोन क्र.
०९४२३१०२९८३

मेंढालेखा गावसमाजसभेच्या ऑक्टोबर बैठकीत एका युवकाकडून शासननिर्णयाचे वाचन आणि समजावून देणे सुरू आहे