मूल्यमापनाचे मूल्यमापन

सीमा काकडे

रोजगार हमी योजनेवर दरवर्षी पाण्यासारखा पैसा खर्च होतो, पण योजनेचे दारिद्र्यनिर्मूलनाचे उद्दिष्ट मात्र साध्य होत नाही. तेव्हा रोहयोच्या गेल्या ३० वर्षांतील यशापयशाचा आढावा घेऊन त्याआधारे त्यात कालानुरुप बदल केले पाहिजेत, या भूमिकेतून महाराष्ट्र शासनानं २००० साली सरकारी अधिकारी आणि अशासकीय सदस्यांची एक समिती नेमली. या पुनर्विलोकन समितीने रोजगार हमीच्या काही कामांची पाहणी करून एक अहवाल तयार केला आणि त्यात (रोजगार हमीत) कालानुरुप बदलांबद्दल ४० शिफारसी मांडल्या. आधार म्हणून शिफारसीमागील युक्तिवाद आणि विश्लेषणही मांडले. हा समितीचा अहवाल या वर्षीच्या मे २००५ मध्ये शासनाला सादर झाला. शासनाने तो चर्चेसाठी खुला केला.

खरं तर शासनानं रोहयोचं असं पुनर्विलोकन करायचं म्हटल्यावर कार्यकर्ते, अभ्यासक आणि रोजगार हमीवर काम करणारे मजूर या सगळ्यांनाच आनंद वाटायला हवा होता. रोजगार हमीबद्दल तक्रार नाही असं एकही ठिकाण बहुधा नसेल. तक्रारीही अनेक प्रकारच्या - कधी मागूनही काम सुरूच होत नाही म्हणून, कधी ते वेळेवर सुरू होत नाही म्हणून, कधी सुरू झालं तरी सलग आठ दिवस चालू राहत नाही म्हणून, तर कधी मजुरी हातात पडतच नाही, पडलीच तरी अपुरी किंवा इतकी उशीरा की मजुरांनी उपासमार टाळण्यासाठी निघूनच जावं. कुठे मजुरीबरोबरचं धान्यच मिळत नाही, कुठे त्यात 'घोटाळा' असतो. कुठे काम कंत्राटदाराकडे, पण हजेरीपत्रकावर मात्र गावकऱ्यांची नावे - कुठे मजुरांचा डोळा चुकवून मशिनरीनं काम उरकलं जातं. स्थानिक पुढाऱ्यांसाठी कितीवेळा हे हक्काचं कुरण होतं. प्यायला पाणी, बसायला सावली, लागलंच तर औषधपाणी हे तर कागदावरच राहतं. रोजगार हमीच्या कामाच्या जोडीनं बायांना कामाच्या ठिकाणी पाणी भरण्यासाठीही पायपीट करायला लागते. आंतरराज्यीय स्थलांतर करणाऱ्या मजुरांची नोंदणी तर कधीच होत नाही. त्यांचं स्थलांतरही कधी थांबत नाही.

समितीनं यातल्या कुठल्याही प्रश्नावर उपाय सुचवलेला नाही आणि या पलीकडच्या प्रश्नांवर तर नाहीच नाही.

अहवालातल्या अगदी प्रमुख शिफारसी काय आहेत, याची एक झलक –

- द्रारिद्र्यनिर्मूलनासाठी पाणलोट क्षेत्र विकास हाच तरणोपाय म्हणून रोजगार हमी योजनेचे प्रमुख उद्दिष्टच पाणलोट क्षेत्र विकास.

- रोहयोच्या कारभारातील विस्कळीतपणा दूर करण्यासाठी योजनेची सर्व सूत्रे जलसंधारण विभागाकडे सोपवावीत. *(अहवालात पृष्ठ क्र. ३१ वर 'मालकी' असा शब्द*

सीमा काकडे
'प्रयास' संस्थेच्या कार्यकर्त्या, विकासविषयक संकल्पना व कार्यात कार्यरत

वापरला आहे.)

- कंत्राटदारांचा योजनेत आडमार्गाने होणारा शिरकाव टाळण्यासाठी त्यांना उघड मान्यता द्यावी,

- कामांचा दर्जा व गती यांना महत्त्व द्यावे आणि गरजेनुसार मशिनरीचा वापर करावा.

- कामे वेळेत पूर्ण होण्यासाठी जिथे मजूर उपलब्ध नसतील तिथे दुसऱ्या ठिकाणचे मजूर हलवून कामे पूर्ण व्हावीत.

- कुशल : अकुशल हे प्रमाण कामाच्या स्वरूपानुसार व गरजेनुसार ठरवावे.

या शिफारसींखेरीज कष्टकऱ्यांना उपयोगी पडतील अशा शिफारसींची एकूण संख्या ४० पैकी केवळ ८ इतकी आहे आणि त्यातही वंचितांना कायमस्वरूपी लाभ व्हावा यासाठीच्या शिफारसी केवळ ३ आहेत. या शिफारसी प्रत्यक्षात आल्या - न आल्या तरी वर उल्लेख केलेल्या कामगारविरोधी शिफारसी प्रत्यक्षात येणार हे उघड आहे.

रोजगार हमी सारख्या योजनेतील कोणत्याही बदलांचा थेट परिणाम हातावर पोट असणाऱ्या कष्टकऱ्यांवर होणार आहे, हे लक्षात घेऊन १४ जुलै रोजी महाराष्ट्रातील सुमारे ५० संघटना आणि संस्थांच्या प्रतिनिधींची पुणे येथे एक बैठक झाली. या बैठकीसाठी मराठवाडा, उत्तर महाराष्ट्र, विदर्भ, कोकण, मुंबई, पश्चिम महाराष्ट्र अशा प्रत्येक विभागातील कार्यकर्ते किंवा अभ्यासक उपस्थित होतेच, शिवाय रोजगार हमीवर एकेकाळी स्वत: काम केलेले आणि आता कार्यकर्ते म्हणून काम करणारे रामदास वाघमारे, केशव गुरनुले यांच्यासारखे 'अनुभवी'ही हजर होते. पुनर्विलोकन समितीचे सदस्य आणि ज्येष्ठ अभ्यासक प्रा.देसरडाही या बैठकीसाठी आवर्जून आलेले होते.

बैठकीतील चर्चेअंती शासनाकडे करायच्या दोन मागण्यांवर एकमत झाले - अ) अहवालातील शिफारसींच्या अंमलबजावणीवर सरकारने तातडीने स्थगिती द्यावी आणि ब) असंघटित क्षेत्राच्या प्रश्नांवर काम करणारे कार्यकर्ते, अभ्यासक तसेच सुजाण नागरीकांचा प्रतिसाद समजून घेण्याची प्रक्रिया सरकारने सुरू करावी.

अहवालावरील आक्षेपांचे निवेदन तयार करून ते तातडीने आमदार, रोहयोमंत्री व मुख्यमंत्री यांना पाठवावे, असे ठरले. त्यानुसार पावसाळी अधिवेशन चालू असतानाच निवेदन तयार होऊन ते पाठवलेही गेले. निवेदन पाठवण्याच्या जोडीने आपापल्या कार्यक्षेत्रात लक्षवेधी कार्यक्रम पावसाळी अधिवेशनाच्या काळात करावे असेही ठरले. त्यानुसार पुणे आणि औरंगाबाद येथे पत्रकारपरिषदा; नाशिक, नंदुरबार येथे स्थानिक आमदारांशी चर्चा असे कार्यक्रम झाले. समितीवरील अ-शासकीय सदस्य प्रा. देसरडा आणि प्रा.छाया दातार यांनी निषेध पत्र (decent note) पाठवून त्यांची मते व्यक्त केली.

तीन प्रकारच्या उपाययोजना बैठकीत सुचवल्या गेल्या -

१) <u>अहवालाबाबत सखोल विचारविनिमय</u> -

अहवालातील शिफारसी आणि त्यामागील युक्तिवादांना चोख उत्तर देणे त्याचप्रमाणे समुचित पर्याय सुचवणे.

अ) जिल्हानिहाय बैठका -

ब) विभागवार बैठका - यातून अहवालातील शिफारसी व युक्तिवादांना स्थानिक परिस्थितीच्या संदर्भात 'प्रतियुक्तिवादांची' मांडणी करता येईल. त्याचप्रमाणे स्थानिक परिस्थितीनुसार व स्थानिक वंचितांच्या खास प्रश्नांनुसार आग्रह धरणे गरजेचे आहे याची मांडणी करता येईल.

क) जिल्हा व विभागवार बैठकांमधून पुढे आलेल्या समान मुद्यांची एकत्रित समान मांडणी करता येईल. ही मांडणी सर्वपक्षीय आमदार तसेच मंत्र्यांपर्यंत पोचवण्यासाठी उपयोगी पडेल.

२) <u>व्यापक जनजागरणासाठी प्रयत्न</u> -

अ) सोप्या भाषेतील पत्रके, पोस्टर्स तयार करणे व असंघटित मजुरांपर्यंत 'अहवाल प्रश्नाचे' गांभीर्य पोचवणे.

ब) स्थानिक पातळीवर असंघटित मजुरांचे मेळावे/बैठका आयोजित करणे.

क) दृक्-श्राव्य माध्यमांतून अहवालावरील आक्षेप-पर्यायी युक्तिवाद व पर्यायी शिफारसींची सातत्याने मांडणी करणे. त्यासाठी वृत्तपत्रीय लिखाण, पत्रकार परिषदा, आकाशवाणीवरील परिसंवाद, इंटरनेटवरील मांडणी यासारखे विविध उपक्रम आयोजित करता येतील.

३) <u>राजकीय बळ उभे करण्यासाठी प्रयत्न</u> -

अ) स्थानिक लोकप्रतिनिधींशी (आमदार, पालकमंत्री) संपर्क व त्यांना निवेदने

ब) जिल्हापातळीवरील लोकप्रतिनिधींशी एकत्रित बैठका व पर्यायी युक्तिवादांची/अहवाल प्रश्नांची मांडणी

क) संवेदनशील प्रशासकीय अधिकारी, विशेषत: डेप्युटी इजीएस, जिल्हाधिकारी यांच्या अहवालावरील प्रतिक्रिया घेणे व आपली मांडणी त्यांच्यापर्यंत पोचवून त्यावरही त्यांच्या प्रतिक्रिया घेणे.

ड) डाव्या राजकीय पक्षांची मुंबईत बैठक व त्यात अहवाल प्रश्नाची मांडणी

इ) मुख्यमंत्री व रोजगार हमी मंत्र्यांबरोबर बैठका आणि पर्यायी शिफारसींची मांडणी

या सर्व मागण्या, तसेच प्रयत्नांमागील भूमिका आंधळ्या विरोधाची नाही. उलटपक्षी, ''रोहयोचा गेल्या २५ वर्षांतील यशापयशाचा आढावा घेऊन त्याआधारे योजनेत कालानुरुप

बदल करण्याची गरज आहे'', या अहवालामागील भूमिकेशी जनसंघटना तसेच अभ्यासकदेखील सहमतच आहेत. रोहयोतून 'दारिद्र्यनिर्मूलन होणे गरजेचे आहे, हा अहवालातील उल्लेखही निश्चितच महत्त्वाचा आहे. त्याचप्रमाणे, 'रोहयो निधीचा गैरवापर टाळण्यासाठी स्वतंत्र लेखा; 'भूमीहीन व गरजू महिलांच्या सोसायट्यांसाठी भाडेतत्त्वावरील शेती', 'फळबाग योजनेची मर्यादा दोन हेक्टरपर्यंत' यासारख्या शिफारसी खचितच स्वागतार्ह आहेत. तरीही रोजगार हमी योजनेवर काम करणाऱ्या वंचित समाजगटातील मजुरांच्या अडचणी सोडवण्यासाठी व रोहयोची तात्कालिक व दीर्घपल्ल्यांची उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी उपयुक्त अशा कोणत्याही शिफारसी मात्र अहवालात केलेल्या नाहीत हा मुद्दा बैठकीतील चर्चेतून प्रकर्षाने पुढे आला. आजवरच्या अनुभव आणि अभ्यासाआधारे अहवालाच्या आशयाबाबत एवढेच नव्हे तर अहवाल तयार होण्याच्या प्रक्रियेबद्दलदेखील अत्यंत गंभीर आक्षेप या बैठकीतून पुढे आले.

१) समितीवरील अ-शासकीय सदस्यांच्या लेखी सूचना घेऊन, त्यांना अहवाल-लेखनात सहभागी न करताच, एवढेच नव्हे तर अहवाल तयार झाल्यावर तो सर्व सदस्यांना सादर न करताच जाहीर केला गेला.

२) रोहयोच्या जन्मापासून रोहयोसंबंधी तसेच असंघटित मजुरांच्या प्रश्नावर काम आणि अभ्यास करणाऱ्या विविध जनसंघटना आणि अभ्यासकांना, तसेच शेतमजूर, कामगार आणि रोजगार हमी समन्वय समितीलादेखील अहवाल तयार करण्याच्या प्रक्रियेतून वगळले गले.

३) संपूर्ण अहवाल प्रामुख्याने अभियांत्रिकी आणि प्रशासकीय दृष्टीकोनातून लिहिला गेला. परिणामी, वंचितांच्या प्रश्नांना आणि स्थानिक वास्तवाला अहवालात स्थानच मिळाले नाही.

४) रोहयोसाठी नाव नोंदण्याच्या प्रक्रियेतील क्लिष्टता, कामे वेळेवर सुरू न होणे, सातत्याने चालू न राहणे, मजुरी न मिळणे किंवा अमर्याद उशीरा मिळणे, महिलांवर होणारा अन्याय, अशा मजुरांसाठी अत्यंत जिव्हाळ्याच्या असणाऱ्या प्रश्नांची साधी दखलही अहवालात घेतलेली नाही.

५) ग्रामीण भागातील भौगोलिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक, राजकीय वैविध्याचा, त्यामुळे निर्माण होणाऱ्या वैशिष्ट्यांचा तसेच समस्यांचा परिस्थितीनिहाय विचार न करता सरसकट 'पाणलोट क्षेत्र विकास' हाच उपाय सुचवण्यावर अहवालाचा भर आहे. माळराने, सपाट भूप्रदेशात पाणलोटक्षेत्र विकासाची कामे करणे तेथील भौगोलिक परिस्थितीमुळेच शक्य नाही. पाणलोट क्षेत्राबाहेर वस्ती करणारे अल्पभूधारक, भूमीहीन यांना पाणलोट विकासाचा फायदा होणार नाही. कागदोपत्री 'दुष्काळी' भाग अशी नोंददेखील झालेली नाही. अशा आदिवासी भागांना अहवालात सुचविलेल्या 'दुष्काळी' तसेच 'विकासाच्या' कामांचा फायदा होणार नाही.

६) रोहयोच्या यशापयशाचे विश्लेषण करताना रोजगार हमी कायद्याच्या मूळ वैशिष्ट्यांकडे समितीचे दुर्लक्ष झालेले दिसते. उदाहरणार्थ -

- योजनेच्या आजवरच्या अपयशाला योजनेच्या बहुशाखी कारभारामुळे आलेला विस्कळीतपणा आणि उत्तरदायित्वाचा (accountability) अभाव कारणीभूत असल्याचे अहवालात नमूद केलेले आहे. राज्यपातळीवर स्वतंत्र खाते, जिल्हापातळीवर 'डेप्युटी इजीएस' व राज्य ते तालुका पातळीपर्यंत स्वतंत्र रोजगार हमी समित्या, इतक्या विविधस्तरीय यंत्रणेची योजना मूळ कायद्यानुसार आलेली आहे. ती सशक्त करण्याच्या उपायांऐवजी 'योजनेचा कारभार जलसंधारण खात्याच्या अखत्यारीत सोपवून टाकण्याची' शिफारस संपूर्णपणे अप्रस्तुत आहे.

- 'मजूर नियमितपणे उपलब्ध न झाल्यामुळे रोजगार हमीची कामे वर्षानुवर्षे अपूर्ण राहतात, परिणामी शासकीय गुंतवणुकीचा अपव्यय होतो' हे अहवालातील विश्लेषण योजनेच्या अंमलबजावणीची वस्तुस्थितीची योग्य ती दखल न घेताच केलेले आहे. योजनेची अंमलबजावणी मूळ कायद्यानुसार झाल्यास कायद्यानुसार (योग्य ते वेळेवर) मजुरी मिळाल्यास मजूर रोजगार हमीची कामे सोडून इतर अधिक शोषण करणाऱ्या कामांना प्राधान्य देणार नाहीत. आंतरराज्यीय स्थलांतर करणारे, परक्या ठिकाणी हाल-अपेष्टा आणि शोषण सहन करणारे मजूर त्यांच्याच स्थानिक परिसरातील रोजगार हमीच्या कामांवर का जात नाहीत, याचा शोध घेण्याचा प्रयत्न अहवालात केलेला नाही.

- मजूर उपलब्ध न झाल्यामुळे कामाच्या गुणवत्तेवर तसेच गतीवर होणारा परिणाम टाळण्यासाठी यंत्रसामुग्री वापरणे, कंत्राटदारांना मान्यता देणे आणि कुशल-अकुशल प्रमाण गरजेनुसार बदलणे आवश्यक आहे - हा आणखी एक मुद्दा. योजनेची अंमलबजावणी कायद्याबरहुकुम आणि कार्यक्षमतेने झाल्यास कामांच्या गुणवत्तेचा प्रश्नदेखील अर्थातच उद्भवणार नाही.

७) अहवालाची ग्रामीण कष्टकऱ्यांच्या वास्तवाशी असलेली फारकत हा खरोखर अतिशय आक्षेपार्ह व चिंताजनक मुद्दा आहे. याचे कारण अहवालातील शिफारसी प्रत्यक्षात आल्यास ग्रामीण भागातील स्त्रिया, आदिवासी, दलित, भूमीहीन अशा वंचित घटकांचे प्रश्न अनुत्तरित राहतील एवढेच नसून, या वंचित घटकांची मुळातच बिकट असलेली परिस्थिती अहवालातील शिफारसींमुळे अधिकच बिकट होईल. असे आहे. उदाहरणार्थ -

- लॅन्ड आर्मीसारखा पर्याय प्रत्यक्षात आला तर पोटासाठी नाईलाजाने स्थलांतर करणाऱ्यांवर कायमचे देशोधडीला लागण्याची सक्ती होईल. त्यातून अनेक सामाजिक, कौटुंबिक

समस्या तीव्र होतील. उदा. स्त्रियांचे त्यातही एकट्या स्त्रियांचे आर्थिक-शारीरिक आणि लैंगिक शोषण वाढेल.

- कंत्राटदारांच्या योजनेतील आडमार्गाने होणाऱ्या शिरकावावर उपाय म्हणून त्यांना सरळमार्गाने प्रवेश द्यावा असे अहवालात सुचविले आहे. मात्र तसे झाल्यास रोहयोतील वैशिष्ट्यपूर्ण तरतुदींचा फायदा असंघटित मजुरांना मिळावा याची कोणतीच हमी राहणार नाही. किमान व समान वेतन, रोजगार हमीच्या मूळ कायद्यानुसार सुविधा व सुरक्षिततेचा हक्क. परिणामी, योजनेत आधीच बोकाळलेल्या भ्रष्टाचारावर कोणाचाच अंकुश राहणार नाही. त्याचप्रमाणे 'हजेरीपत्रक ठेवणे शक्य नसेल तेथे पीसवर्क पद्धतीने कामे कंत्राटदारांना दिली जावीत', ही शिफारस प्रत्यक्षात आल्यास रोजगार हमीची जवळजवळ सर्वच कामे कंत्राटदारांकडे सोपवली जातील, कारण प्रत्यक्षात रोजगार हमीच्या साईटवरील 'वॉचमन', 'पाणी भरणे' यासारखी किरकोळ कामेच हजेरी पद्धतीने केली जातात. अशा रीतीने 'अकुशल मजुरांना' आतापर्यंत असणारे प्राधान्य आणि संरक्षण 'कुशल मजूर आणि यंत्रसामुग्रीला' मिळाल्यास अकुशल मजूर या समाजाच्या शेवटच्या घटकाला मिळणारा एकमेव हक्कही 'कायदेशीरपणे' हिरावून घेतला जाईल.

- जेट्रोफा लागवड, चारा-वनौषधी लागवड, फळबाग यासारख्या 'प्रागतिक' वाटणाऱ्या योजनांचा लाभ प्रामुख्याने सधन-सुस्थापित शेतकऱ्यांना पर्यायाने प्रस्थापित सत्ताधारी वर्गालाच होईल. पाणलोट क्षेत्रावर 'प्रागतिक' योजना यांमुळे अल्पभूधारक आणि भूमिहीन वर्गासाठी असलेली रोजगार संधीची उपलब्धता अधिकच संकुचित होईल.

पाणलोट विकासाचा आधुनिक तंत्राच्या साहाय्याने तांत्रिक आराखडा तयार करण्यासाठी, सुशिक्षित बेरोजगारांना प्रशिक्षण देण्यासाठी, शहरी वस्त्यांचा विकास करण्यासाठी, प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या प्रशिक्षणासाठी रोहयो निधीचा वापर करण्याच्या शिफारसी प्रत्यक्षात आल्या तर स्वतंत्र लेखा होऊनही निधी-वापराला अनेक फाटे फुटतील आणि 'अकुशल अशिक्षित मजूर वर्गासाठी रोजगार निर्मितीला' अपरिहार्यपणे शेवटचे प्राधान्य मिळेल.

- पाणलोट विकासाच्या नावाखाली आदिवासींच्या अतिक्रमित जमिनी हिरावल्या जाण्याचा धोका नाकारता येणार नाही.

अशाप्रकारे अहवालातील शिफारसी आल्या तर अनेक मार्गांनी त्याची झळ समाजातील शेवटच्या घटकांनाच सोसावी लागेल. दुर्दैवाने, 'अकुशल-संघटित मजुराला' स्थानिक परिसरातच सन्मानाने-सुरक्षितपणे जगता यावे या योजनेच्या मूळ उद्दिष्टाचा अहवालकर्त्यांना संपूर्ण विसर पडला आहे.

रोजगार हमीसारख्या पुरोगामी योजनेत बदल करण्याची प्रक्रिया व्यापक व खुली केल्याशिवाय वंचित घटकांच्या प्रश्नांना न्याय देता येणार नाही. प्रस्तावित बदलांबाबत विचारविनिमय आणि चिकित्सेची ही प्रक्रिया सुरू झालेली आहे.

हिवाळी अधिवेशनात पुनर्विलोकन समितीच्या शिफारसी चर्चेला येतील आणि त्याआधी जनमताचा रेटा उभा राहिला नाही तर त्या मंजूरही होती. परिणामी, रोजगारहमी योजना कंत्राटदार व नोकरशहांच्या स्वार्थासाठी 'कायदेशीरपणे' वळवली जाईल.

एका परीने या अहवालाच्या निमित्ताने रोजगार हमीचे पुनरुज्जीवन करण्याचीच संधी चालून आली आहे, ती वेळीच वापरली गेली नाही, तर संधीचे रूपांतर संकटात होऊ शकते, तेव्हा आपण सर्वांनीच कंबर कसायला हवी आहे.

अहवालाची छायांकित प्रत, अहवालाचा गोषवारा व संस्था-संघटनांचे संयुक्त निवेदन हे सर्व साहित्य प्रयासकडे उपलब्ध आहे.

सीमा काकडे

संसाधने आणि उपजीविका गट, प्रयास, 'मंगेशपुष्प', स्वामी विवेकानंद सोसायटी, सर्व्हे नं. १३३, वारजे, पुणे - ५२.

फोन : (०२०) २५२३२८३६, ९४२२३१७५,

ईमेल - reli@prayaspune.org