INTERNATIONAL JOURNAL OF ECONOMIC SOCIAL SCIENCE AND MANAGEMENT LAW
Peer Reviewed, Referred & Indexed Journal
E-ISSN: 3070-0558
VOL.7, NO.3 (2026)

वसंतराव नाईक यांच्या मुख्यमंत्रिपदाच्या कारकिर्दीतील प्रशासकीय सुधारणांचे विश्लेषणात्मक अध्ययन.

अखिलेश दिनेशराव राठोड
संशोधक

गोषवारा :

महाराष्ट्राचे सर्वाधिक काळ (१९६३-१९७५) मुख्यमंत्री राहिलेल्या वसंतराव नाईक यांचा कार्यकाळ केवळ राजकीय स्थैर्यासाठीच नव्हे, तर दूरगामी प्रशासकीय सुधारणांसाठी (Administrative Reforms) ओळखला जातो. ब्रिटिशकालीन 'महसूल आणि कायदा-सुव्यवस्था' केंद्रित प्रशासनाला त्यांनी 'विकासाभिमुख प्रशासनात' (Development Administration) रूपांतरित केले. प्रस्तुत संशोधन पेपरमध्ये सत्तेचे विकेंद्रीकरण, रोजगार हमी योजनेची संस्थात्मक उभारणी, कृषी व औद्योगिक धोरणांची प्रशासकीय अंमलबजावणी आणि १९७२ च्या दुष्काळातील आपत्ती व्यवस्थापन मॉडेल या वसंतराव नाईक यांनी केलेल्या प्रशासकीय सुधारणांचे विश्लेषणात्मक अध्ययन करण्यात आले आहे.

मुख्य शब्द (Keywords): वसंतराव नाईक, प्रशासकीय सुधारणा, सत्तेचे विकेंद्रीकरण, विकासाभिमुख प्रशासन, आपत्ती व्यवस्थापन, रोजगार हमी योजना (EGS), पंचायत राज.

प्रस्तावना (Introduction):

स्वातंत्र्योत्तर काळात आणि विशेषतः १ मे १९६० रोजी संयुक्त महाराष्ट्राच्या निर्मितीनंतर, राज्याला केवळ भक्कम राजकीय नेतृत्वाचीच नव्हे, तर एका सक्षम आणि 'विकासाभिमुख प्रशासकीय यंत्रणेची' (Development-oriented Administrative Machinery) नितांत आवश्यकता होती. ब्रिटिश राजवटीकडून वारशाने मिळालेली तत्कालीन नोकरशाही आणि प्रशासकीय व्यवस्था प्रामुख्याने 'महसूल वसुली' आणि 'कायदा व सुव्यवस्था' (Revenue Collection and Law & Order) राखण्यापुरतीच मर्यादित होती. या पारंपरिक 'पोलीस राज्याच्या' (Police State) संकल्पनेतून राज्याला आधुनिक 'कल्याणकारी राज्याकडे' (Welfare State) नेण्याचे आणि विकासाचे फायदे तळागाळापर्यंत पोहोचवण्याचे मोठे आव्हान तत्कालीन नेतृत्वासमोर होते. ५ डिसेंबर १९६३ रोजी वसंतराव नाईक यांनी राज्याचे मुख्यमंत्रिपद स्वीकारले, तेव्हा त्यांनी या प्रशासकीय आव्हानांचे गांभीर्य अचूक ओळखले. त्यांच्या सलग अकरा वर्षांच्या (१९६३-१९७५) प्रदीर्घ कारकिर्दीत त्यांनी राज्याच्या प्रशासकीय यंत्रणेत जे आमूलाग्र आणि दूरगामी बदल घडवून आणले, ते महाराष्ट्राच्या प्रशासकीय इतिहासात मैलाचा दगड मानले जातात.

कोणत्याही राज्याची धोरणे कागदावर कितीही क्रांतिकारी असली, तरी त्यांची यशस्विता ही ती राबवणाऱ्या नोकरशाहीच्या (Bureaucracy) मानसिकतेवर आणि प्रशासकीय रचनेच्या कार्यक्षमतेवर अवलंबून असते, याची नाईक यांना पूर्ण जाणीव होती. त्यामुळेच त्यांनी मंत्रालयात केंद्रित असलेल्या

प्रशासनाचे विकेंद्रीकरण (Decentralization of Administration) करण्यावर सर्वाधिक भर दिला. महसूल मंत्री असताना त्यांनी स्वतः तयार केलेल्या 'वसंतराव नाईक समिती'च्या शिफारशींनुसार महाराष्ट्रात पंचायत राज व्यवस्थेची भक्कम मुहूर्तमेढ रोवली गेली. यातून पारंपारिक 'जिल्हाधिकारी' या महसुली पदाला समांतर असे 'मुख्य कार्यकारी अधिकारी' (CEO - IAS दर्जाचे) हे केवळ विकासाला वाहिलेले नवे प्रशासकीय पद निर्माण झाले. सत्तेच्या आणि प्रशासनाच्या या विकेंद्रीकरणामुळे ग्रामीण विकासाला अभूतपूर्व गती मिळाली.

याशिवाय, १९७२ च्या भीषण दुष्काळाच्या वेळी त्यांनी राबवलेले 'आपत्ती व्यवस्थापनाचे' (Disaster Management) लवचिक प्रशासकीय मॉडेल, 'रोजगार हमी योजने'सारख्या (EGS) महाकाय योजनेसाठी उभी केलेली आंतर-विभागीय समन्वय यंत्रणा आणि कृषी क्षेत्राच्या आधुनिकीकरणासाठी कृषी विद्यापीठांची केलेली संस्थात्मक उभारणी, या त्यांच्या प्रशासकीय दूरदृष्टीच्या उत्तम साक्ष आहेत. त्यांनी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना विश्वासात घेऊन त्यांना लालफितीच्या (Red Tape) कारभारातून बाहेर काढले आणि धोरण अंमलबजावणीचे पूर्ण स्वातंत्र्य दिले. परिणामी, राजकीय नेतृत्व आणि प्रशासन यांच्यात एक आदर्श सुसंवाद निर्माण झाला.

प्रस्तुत संशोधन पेपरमध्ये वसंतराव नाईक यांच्या मुख्यमंत्रिपदाच्या काळातील याच महत्त्वपूर्ण प्रशासकीय सुधारणांचे, त्यांनी निर्माण केलेल्या संस्थात्मक साच्यांचे (Institutional Frameworks) आणि राज्याच्या पारंपरिक प्रशासनाला विकासाभिमुख बनवण्याच्या त्यांच्या दृष्टिकोनाचे विश्लेषणात्मक अध्ययन करण्यात आले आहे. आधुनिक महाराष्ट्राचे प्रशासन आजही ज्या भक्कम पायावर उभे आहे, त्याची संस्थात्मक पायाभरणी वसंतराव नाईक यांनी कशी केली, याचा सखोल वेध या संशोधनातून घेण्यात आला आहे.

संशोधनाची उद्दिष्टे (Objectives of the Study):

१. वसंतराव नाईक यांच्या काळातील प्रशासकीय विकेंद्रीकरणाच्या (विशेषतः पंचायत राज) प्रक्रियेचा अभ्यास करणे.
२. आपत्ती व्यवस्थापन (१९७२ चा दुष्काळ) आणि प्रशासकीय समन्वयाच्या त्यांच्या मॉडेलचे विश्लेषण करणे.
३. 'रोजगार हमी योजना' आणि 'कृषी धोरण' यांसारख्या मोठ्या योजनांच्या प्रशासकीय अंमलबजावणीचे मूल्यांकन करणे.

संशोधन पद्धती (Research Methodology):

प्रस्तुत संशोधनासाठी 'दुय्यम स्रोतांचा' (Secondary Sources) वापर करण्यात आला आहे. राज्य शासनाचे प्रकाशित अहवाल, प्रशासकीय समित्यांचे अहवाल, आणि राजकीय व प्रशासकीय विश्लेषकांच्या ग्रंथांच्या आधारे ही विश्लेषणात्मक मांडणी करण्यात आली आहे.

प्रशासकीय सुधारणांचे विश्लेषणात्मक अध्ययन

वसंतराव नाईक यांच्या कारकिर्दीतील प्रशासकीय सुधारणांचे विश्लेषण खालील प्रमुख मुद्द्यांच्या आधारे करता येते:

प्रशासकीय सत्तेचे विकेंद्रीकरण:

वसंतराव नाईक यांच्या मुख्यमंत्रिपदाच्या कारकिर्दीतील सर्वांत लक्षवेधी आणि दूरगामी परिणाम करणारी प्रशासकीय सुधारणा म्हणजे 'सत्तेचे विकेंद्रीकरण' (Decentralization of Power). ब्रिटिशकाळापासून चालत आलेली प्रशासकीय व्यवस्था ही पूर्णपणे मंत्रालयात (सचिवालय) आणि जिल्हा पातळीवर जिल्हाधिकाऱ्यांच्या (Collector) हाती एकवटलेली होती. राज्याचा विकास साधायचा असेल, तर प्रशासकीय अधिकार केवळ 'वरच्या पातळीवर' (Top-down approach) राहून चालणार नाही, तर ते 'तळागाळापर्यंत' (Bottom-up approach) पोहोचले पाहिजेत, या विचारातून नाईक यांनी प्रशासनात मोठे संरचनात्मक बदल केले. या प्रशासकीय विकेंद्रीकरणाचे विश्लेषण खालीलप्रमाणे करता येईल:

१९६० मध्ये तत्कालीन महसूल मंत्री वसंतराव नाईक यांच्या अध्यक्षतेखाली नेमण्यात आलेल्या समितीने महाराष्ट्रातील 'पंचायत राज' व्यवस्थेचा आराखडा तयार केला. १ मे १९६२ पासून या शिफारशी लागू झाल्या. इतर राज्यांपेक्षा वेगळा विचार करत नाईक यांनी 'जिल्हा परिषद' ही सत्तेची आणि विकासाची मुख्य प्रशासकीय संस्था बनवली. मंत्रालयातील जवळपास ७०% विकासकामांचे प्रशासकीय आणि आर्थिक अधिकार त्यांनी थेट जिल्हा परिषदांना हस्तांतरित केले. कृषी, शिक्षण, आरोग्य, छोटे पाटबंधारे, आणि रस्ते बांधणी यांसारख्या महत्त्वाच्या खात्यांचे नियंत्रण स्थानिक पातळीवर आले. सत्तेच्या केंद्रीकरणाला छेद देणारा हा एक मोठा प्रशासकीय निर्णय होता.

जिल्हा परिषदेला दिलेले अधिकार प्रभावीपणे वापरण्यासाठी केवळ राजकीय नेतृत्व पुरेसे नव्हते, तर त्याला भक्कम प्रशासकीय पाठबळ हवे होते. यासाठी नाईक यांनी अत्यंत कल्पक असा प्रशासकीय बदल केला. त्यांनी जिल्हा पातळीवर 'मुख्य कार्यकारी अधिकारी' (Chief Executive Officer - CEO) या पदाची निर्मिती केली. विशेष म्हणजे, हे पद भारतीय प्रशासकीय सेवेतील (IAS) वरिष्ठ अधिकाऱ्याला देण्यात आले.

यामुळे प्रशासनात एक स्पष्ट विभाजन झाले. पारंपरिक 'जिल्हाधिकारी' (Collector) हा आता प्रामुख्याने महसूल, कायदा आणि सुव्यवस्था पाहणार होता, तर संपूर्ण जिल्ह्याच्या विकासाची प्रशासकीय जबाबदारी 'CEO' कडे आली. एका अर्थाने, विकासाची कामे लालफितीच्या (Red Tape) कारभारातून मुक्त करून ती एका स्वतंत्र आणि वेगवान यंत्रणेकडे सोपवण्याची ही ऐतिहासिक प्रशासकीय सुधारणा होती.

प्रशासकीय विकेंद्रीकरण करताना नाईक यांनी नोकरशाही (Bureaucracy) आणि स्थानिक राजकीय नेतृत्व (उदा. जिल्हा परिषद अध्यक्ष) यांच्यात एक 'चेक अँड बॅलन्स' (Check and Balance) निर्माण केला. प्रशासकीय अंमलबजावणीचे अधिकार IAS दर्जाच्या अधिकाऱ्याकडे (CEO) ठेवले,

परंतु धोरण आणि अर्थसंकल्प मंजुरीचे अधिकार लोकप्रतिनिधींच्या हाती (अध्यक्ष आणि सभापती) दिले. यामुळे नोकरशाहीला लोकशाहीच्या कक्षेत आणले गेले आणि प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना तळागाळातील लोकांप्रति अधिक उत्तरदायी (Accountable) बनवले.

त्यांनी केवळ जिल्हा परिषदच निर्माण केली नाही, तर मंत्रालयातील अनेक विभागांचे (Departments) प्रशासकीय विकेंद्रीकरण केले. त्यांनी 'जिल्हा नियोजन आणि विकास मंडळाची' (District Planning and Development Council - DPDC) संकल्पना रुजवण्यास सुरुवात केली, ज्यातून जिल्ह्याचा विकास आराखडा मंत्रालयातून ठरवण्याऐवजी जिल्हा पातळीवरच ठरवण्याची प्रथा सुरू झाली. यामुळे प्रशासनातील वेळकाढूपणा कमी झाला आणि स्थानिक गरजांनुसार निधीचे वाटप करणे शक्य झाले.

थोडक्यात, वसंतराव नाईक यांनी केलेले प्रशासकीय विकेंद्रीकरण हे निव्वळ 'कामाचे वाटप' (Delegation of Work) नव्हते, तर ते 'अधिकारांचे हस्तांतरण' (Devolution of Power) होते. त्यांनी मंत्रालयाचे अधिकार जिल्ह्याला आणि तालुक्याला देऊन प्रशासनाला खऱ्या अर्थाने लोकाभिमुख (People-centric) आणि विकासाभिमुख (Development-oriented) बनवले. या एका प्रशासकीय साच्याने (Template) आधुनिक महाराष्ट्राच्या विकासाचा आणि प्रशासनाचा पाया भक्कम केला.

रोजगार हमी योजनेची प्रशासकीय उभारणी (Administrative Framework of EGS):

महाराष्ट्राच्या इतिहासात वसंतराव नाईक यांच्या मुख्यमंत्रिपदाची ओळख सांगणारी सर्वांत क्रांतिकारी योजना म्हणजे 'रोजगार हमी योजना' (Employment Guarantee Scheme - EGS). ही योजना केवळ एक राजकीय घोषणा नव्हती, तर प्रशासकीय कौशल्याचा आणि संस्थात्मक उभारणीचा एक अत्यंत जटील आणि यशस्वी प्रयोग होता. "मागेल त्याला काम आणि कामाचा योग्य दाम" हे या योजनेचे सूत्र होते. लाखो अकुशल मजुरांना त्यांच्या गावाच्या परिसरातच रोजगार उपलब्ध करून देण्यासाठी नाईक यांनी ज्या प्रशासकीय यंत्रणेची उभारणी केली, ती संपूर्ण देशासाठी (आणि नंतर मनरेगा - MGNREGA साठी) एक मॉडेल ठरली. या योजनेच्या प्रशासकीय उभारणीचे विश्लेषण खालीलप्रमाणे आहे:

एवढ्या मोठ्या प्रमाणावर कामे उपलब्ध करून देणे हे कोणत्याही एका विभागाला (Department) शक्य नव्हते. यासाठी नाईक यांनी विविध प्रशासकीय विभागांची अत्यंत प्रभावी सांगड घातली. मजुरांची नोंदणी करणे, त्यांच्या कामाची मागणी स्वीकारणे आणि मजुरीचे वाटप करणे ही जबाबदारी जिल्हाधिकारी आणि तहसीलदार (महसूल विभाग) यांच्याकडे देण्यात आली. कामे कोणती आणि कुठे काढायची (उदा. पाझर तलाव, रस्ते, विहीर, वृक्षलागवड), याचे नियोजन आणि तांत्रिक मूल्यमापन करण्यासाठी 'सार्वजनिक बांधकाम विभाग' (PWD), 'पाटबंधारे विभाग' आणि 'कृषी विभाग' यांना जोडण्यात आले. प्रत्यक्ष कामे करून घेण्याची आणि कामांवर देखरेख ठेवण्याची जबाबदारी प्रामुख्याने 'जिल्हा परिषद' आणि त्यांच्या यंत्रणेवर सोपवण्यात आली. या आंतर-विभागीय साखळीमुळे प्रशासनात कुठेही गोंधळ निर्माण झाला नाही आणि कामाचे सुसूत्रीकरण (Streamlining) झाले.

कोणतीही मोठी योजना निधीअभावी (Lack of Funds) प्रशासकीय पातळीवर अडकून पडते, हे नाईक जाणून होते. ईजीएसला प्रशासकीय अडथळ्यांतून मुक्त करण्यासाठी त्यांनी एक अभिनव आर्थिक रचना तयार केली. त्यांनी शहरात राहणाऱ्या नोकरदार वर्गावर आणि व्यावसायिकांवर 'व्यवसाय कर' (Professional Tax) लागू केला. प्रशासकीय पातळीवर असा नियम करण्यात आला की, या करातून जमा होणारा पैसा राज्याच्या सर्वसाधारण तिजोरीत न जाता, तो केवळ आणि केवळ 'रोजगार हमी योजनेच्या' (EGS Fund) स्वतंत्र निधीमध्येच जमा होईल. तसेच, राज्य सरकार स्वतःच्या तिजोरीतून तेवढीच रक्कम (Matching Grant) या निधीत टाकेल. या स्वतंत्र आर्थिक उभारणीमुळे प्रशासनाला निधीसाठी वित्त विभागाकडे (Finance Department) वारंवार हात पसरावे लागले नाहीत, ज्यामुळे योजनेला प्रशासकीय गती मिळाली.

प्रशासनात भ्रष्टाचार होऊ नये आणि कामगारांना न्याय मिळावा यासाठी नाईक यांनी 'तुकडा-पद्धत' (Piece-rate system) लागू केली. मजुराला केवळ हजेरी लावली म्हणून मजुरी मिळत नसे, तर त्याने केलेल्या मातीच्या किंवा दगडाच्या कामाचे 'प्रशासकीय अधिकाऱ्यांकडून (Overseer/Engineer) मोजमाप' केले जात असे. त्यानंतरच मजुरी ठरवली जायची. यासाठी त्यांनी प्रशासकीय पातळीवर 'मोजमाप पुस्तिका' (Measurement Book - MB) आणि 'मस्टर रोल' (Muster Roll) अत्यंत काटेकोरपणे ठेवण्याचे आदेश दिले. यामुळे कामाचा दर्जा आणि मजुरीची रक्कम यात पारदर्शकता आली.

सुरुवातीला प्रशासकीय आदेशांद्वारे (Executive Orders) सुरू झालेल्या या योजनेला नाईक यांनी कायमस्वरूपी प्रशासकीय आणि वैधानिक स्वरूप दिले. त्यांनी १९७७ मध्ये (त्यांच्या कार्यकाळानंतर लगेचच) 'महाराष्ट्र रोजगार हमी कायदा' संमत करून घेण्याची पायाभरणी स्वतःच्या काळातच केली होती. यामुळे प्रशासनाला ही योजना राबवणे 'बंधनकारक' (Mandatory) झाले, ती केवळ सरकारची मर्जी राहिली नाही.

वसंतराव नाईक यांनी रोजगार हमी योजनेची उभारणी करताना प्रशासकीय अधिकारी, तांत्रिक तज्ज्ञ आणि स्थानिक स्वराज्य संस्था यांची अत्यंत कुशलतेने मोट बांधली. निधीची स्वतंत्र व्यवस्था आणि मोजमापाची पारदर्शक पद्धत यामुळे ईजीएस ही केवळ एक 'योजना' न राहता, महाराष्ट्राच्या प्रशासनातील एक कायमस्वरूपी 'व्यवस्था' (System) बनली, जी पुढे राष्ट्रीय पातळीवर 'प्रशासकीय मॉडेल' म्हणून स्वीकारली गेली.

आपत्ती व्यवस्थापन प्रशासनाचे मॉडेल (Disaster Management Model - 1972):

वसंतराव नाईक यांच्या प्रशासकीय कौशल्याची आणि राजकीय नेतृत्वाची सर्वांत मोठी कसोटी १९७२ च्या भीषण दुष्काळात (Drought of 1972) लागली. हा दुष्काळ एवढा भयंकर होता की सलग तीन वर्षे पावसाने ओढ दिली होती, खरीप आणि रब्बी दोन्ही हंगाम बुडाले होते, आणि जनावरांच्या चाऱ्याचा व पिण्याच्या पाण्याचा गंभीर प्रश्न निर्माण झाला होता. अशा राष्ट्रीय आपत्तीच्या वेळी नाईक यांनी ज्या प्रशासकीय यंत्रणेचा आणि नियोजनाचा वापर केला, ते 'आपत्ती व्यवस्थापन प्रशासनाचे मॉडेल'

(Disaster Management Model) संपूर्ण देशासाठी एक वस्तुपाठ ठरले. या मॉडेलचे प्रशासकीय विश्लेषण खालीलप्रमाणे आहे:

कोणत्याही आपत्तीत सर्वांत मोठी अडचण ही 'लालफितीच्या कारभाराची' (Red Tape) आणि मंजुरीसाठी लागणाऱ्या वेळेची असते. नाईक यांनी हे अचूक ओळखले. त्यांनी आपत्कालीन परिस्थितीत मंत्रालयातील सत्ताकेंद्रे मोडून काढली आणि सर्व प्रशासकीय आणि आर्थिक विशेषाधिकार थेट जिल्हाधिकाऱ्यांना (Collectors) दिले. "मंजुरीसाठी फायली मंत्रालयात पाठवू नका, जागेवरच निर्णय घ्या, सरकार तुमच्या पाठीशी उभे राहील," असा स्पष्ट आदेश त्यांनी प्रशासनाला दिला. यामुळे तातडीने दुष्काळी कामे सुरू करणे, चारा छावण्या उघडणे आणि पाण्याचे टँकर सुरू करणे प्रशासनाला शक्य झाले.

दुष्काळाच्या काळात मजुरांना केवळ काम देऊन चालणार नव्हते, तर त्यांच्या कुपोषणाचा प्रश्नही सोडवायचा होता. यासाठी नाईक यांनी 'सुखडी' (पौष्टिक आहार/लाडू) वाटप करण्याची योजना सुरू केली. याची प्रशासकीय अंमलबजावणी करण्यासाठी त्यांनी 'मफतलाल ट्रस्ट' आणि 'सद्गुरू सेवा संघ' यांसारख्या स्वयंसेवी संस्थांना प्रशासकीय प्रक्रियेत सामावून घेतले. सरकारी यंत्रणा आणि खाजगी संस्था (Public-Private Partnership) यांच्या समन्वयातून त्यांनी कोट्यवधी मजुरांपर्यंत दररोज सुखडी पोहोचवण्याचे जाळे निर्माण केले.

महाराष्ट्रातील पशुधन वाचवणे हे मोठे प्रशासकीय आव्हान होते. त्यांनी जिल्हा परिषदेच्या माध्यमातून राज्यभर 'गुरांच्या छावण्या' (Cattle Camps) सुरू केल्या. विदर्भ आणि मध्य प्रदेशातून रेल्वे व ट्रक्सद्वारे पश्चिम महाराष्ट्र आणि मराठवाड्यात चारा आणण्याची प्रचंड मोठी 'लॉजिस्टिक यंत्रणा' (Logistics network) त्यांनी राबवली.

आपत्तीच्या काळात राजकीय संघर्ष बाजूला ठेवून सर्वपक्षीय ऊर्जा निवारणाच्या कामात लावण्यासाठी त्यांनी एक अनोखा प्रशासकीय साचा तयार केला. त्यांनी राज्य पातळीपासून ते जिल्हा आणि तालुका पातळीवर 'सर्वपक्षीय दुष्काळ निवारण समित्या' स्थापन केल्या. विरोधी पक्षनेत्यांना या समित्यांचे सदस्य बनवून, दुष्काळी कामांची पाहणी करणे आणि प्रशासनातील त्रुटी दूर करण्याचे अधिकार दिले. यामुळे प्रशासनावर चांगला वचक राहिला आणि दुष्काळ निवारणाच्या कामात कुठेही राजकीय अडथळे आले नाहीत.

केवळ तात्पुरती मदत देण्यावर न थांबता, भविष्यातील आपत्ती टाळण्यासाठी नाईक यांनी कायमस्वरूपी उपाययोजना प्रशासकीय पातळीवर राबवल्या. प्रत्येक दुष्काळी कामावर 'पाझर तलाव', 'नाला बंडिंग', आणि 'विहिरींचे खोदकाम' यांना प्रशासकीय प्राधान्य (Priority) दिले. यामुळे राज्यातील भूजल पातळी (Groundwater Level) वाढण्यास मदत झाली आणि सिंचनाचा कायमस्वरूपी पाया तयार झाला.

१९७२ च्या दुष्काळात वसंतराव नाईक यांनी राबवलेले मॉडेल हे केवळ 'रिलीफ वर्क' (Relief Work) नव्हते, तर ते एक 'प्रोॲक्टिव्ह प्रशासकीय मॉडेल' (Proactive Administrative Model) होते. निर्णय प्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण, स्वयंसेवी संस्थांचा सहभाग आणि कायमस्वरूपी पायाभूत सुविधांची निर्मिती यामुळे महाराष्ट्रातील प्रशासनाने या भीषण आपत्तीत लाखो लोकांचे आणि जनावरांचे प्राण

वाचवले. आजच्या 'राष्ट्रीय आपत्ती व्यवस्थापन प्राधिकरणाच्या' (NDMA) कार्यपद्धतीची पाळेमुळे याच प्रशासकीय मॉडेलमध्ये पाहायला मिळतात.

कृषी आणि औद्योगिक प्रशासनाचे आधुनिकीकरण:

वसंतराव नाईक यांच्या मुख्यमंत्रिपदाच्या काळात महाराष्ट्राने कृषी आणि औद्योगिक क्षेत्रात मोठी झेप घेतली. ही प्रगती केवळ चांगल्या धोरणांमुळे झाली नाही, तर त्या धोरणांना प्रत्यक्षात उतरवण्यासाठी नाईक यांनी 'प्रशासकीय यंत्रणेचे जे आधुनिकीकरण' केले, त्यामुळे ती शक्य झाली. कृषी आणि उद्योग या दोन महत्त्वाच्या क्षेत्रांना चालना देण्यासाठी त्यांनी पारंपारिक नोकरशाहीचे साचे मोडून 'विशेषीकृत संस्थात्मक प्रशासनाची' (Specialized Institutional Administration) उभारणी केली.

या आधुनिकीकरणाचे प्रशासकीय विश्लेषण खालीलप्रमाणे आहे:

१९६० च्या दशकात कृषी विभाग (Department of Agriculture) हा केवळ अनुदाने वाटणे आणि खतांचा पुरवठा करण्यापुरता मर्यादित होता. नाईक यांनी या विभागाला खऱ्या अर्थाने 'संशोधन आणि विस्ताराचे' (Research and Extension) केंद्र बनवले.

- **कृषी विद्यापीठांची स्थापना:** शेतीला विज्ञान आणि प्रशासनाची जोड देण्यासाठी त्यांनी प्रशासनाचे विकेंद्रीकरण करत राज्यात ४ कृषी विद्यापीठांची स्थापना केली (राहुरी, अकोला, परभणी आणि दापोली). या विद्यापीठांमुळे कृषी संशोधनाला वेगळी प्रशासकीय स्वायत्तता मिळाली.
- **कृषी विस्तार अधिकारी (Extension Officers):** केवळ मंत्रालयातून धोरण राबवण्याऐवजी, 'प्रयोगशाळेकडून जमिनीकडे' (Lab to Land) तंत्रज्ञान पोहोचवण्यासाठी त्यांनी तालुका आणि जिल्हा पातळीवर कृषी पदवीधरांची (B.Sc. Agri) 'कृषी विस्तार अधिकारी' म्हणून प्रशासनात नेमणूक केली. यामुळे कृषी प्रशासनात 'तज्ज्ञ अधिकाऱ्यांचा' (Technocrats) समावेश झाला आणि प्रशासन अधिक विज्ञाननिष्ठ झाले.
- **कापूस एकाधिकार योजना प्रशासन:** कापसाला हमीभाव देणाऱ्या या महत्त्वाकांक्षी योजनेच्या अंमलबजावणीसाठी त्यांनी 'महाराष्ट्र राज्य सहकारी कापूस उत्पादक पणन महासंघाची' (Cotton Federation) स्थापना केली. खरेदी, प्रतवारी (Grading), आणि जिनिंग यासाठी एक पूर्णपणे नवीन प्रशासकीय यंत्रणा उभी करण्याचे धारिष्ट्य त्यांनी दाखवले.

१९६० च्या दशकात महाराष्ट्राचे बहुतांश उद्योग हे केवळ मुंबई, ठाणे आणि पुणे या पट्ट्यातच केंद्रित होते. औद्योगिक परवाने (Licenses) मिळवणे अत्यंत वेळखाऊ आणि लालफितीच्या (Red Tape) कारभारात अडकलेले होते. वसंतराव नाईक यांनी औद्योगिक प्रशासनात सुटसुटीतपणा आणला.

- **MIDC चे सक्षमीकरण:** महाराष्ट्र औद्योगिक विकास महामंडळ (MIDC) ची स्थापना १९६२ मध्ये झाली असली, तरी त्याला खऱ्या अर्थाने प्रशासकीय आणि आर्थिक बळ नाईक यांनी दिले. उद्योग केवळ मुंबईपुरते मर्यादित न ठेवता, त्यांनी MIDC च्या माध्यमातून नाशिक,

औरंगाबाद, नागपूर, आणि कोल्हापूर येथे औद्योगिक वसाहती उभारण्यासाठी प्रशासकीय यंत्रणा राबवली.

- **प्रशासकीय स्वायत्तता आणि 'सिंगल विंडो':** कारखानदारांना जमिनीचे संपादन, पाणीपुरवठा आणि विजेची जोडणी वेळेत मिळावी यासाठी त्यांनी महसूल आणि ऊर्जा विभागांना MIDC सोबत समन्वय साधण्याचे प्रशासकीय आदेश दिले. उद्योजकांना मंत्रालयात खेटे मारावे लागू नयेत, यासाठी त्यांनी 'महामंडळ' स्तरावर निर्णय घेण्याचे अधिकार दिले (Decentralization of Corporate Administration).
- **प्रादेशिक विकास महामंडळे:** प्रशासकीय समतोल राखण्यासाठी त्यांनी विदर्भ विकास महामंडळ, मराठवाडा विकास महामंडळ, कोकण विकास महामंडळ अशा प्रादेशिक संस्थांची निर्मिती करून त्यांच्याकडे संबंधित भागातील औद्योगिक विकासाची प्रशासकीय जबाबदारी सोपवली.

प्रशासनात केवळ सनदी अधिकारी (IAS/PCS) काम करतात. पण विशिष्ट क्षेत्राच्या विकासासाठी लवचिकता हवी असते, जी सरकारी खात्यांमध्ये नसते. म्हणून नाईक यांनी 'महामंडळ' (Corporation/Board) या प्रशासकीय रचनेचा मोठ्या प्रमाणावर वापर केला. (उदा. महाराष्ट्र राज्य वीज मंडळ - MSEB चे सक्षमीकरण, एसटी महामंडळाचा विस्तार). यामुळे प्रशासनातील व्यावसायिकता (Professionalism) वाढीस लागली.

वसंतराव नाईक यांनी पारंपरिक 'महसूल प्रशासनाला' धक्का न लावता, कृषी आणि उद्योगाच्या विकासासाठी 'तज्ज्ञ आणि स्वायत्त संस्थांचे' (Specialized and Autonomous Institutions) जाळे निर्माण केले. कृषी विद्यापीठे आणि MIDC चे प्रशासकीय साचे हे त्यांनी महाराष्ट्राला दिलेले मोठे योगदान आहे. त्यांच्या याच प्रशासकीय आधुनिकीकरणामुळे महाराष्ट्र कृषी आणि औद्योगिक अशा दोन्ही आघाड्यांवर देशात अग्रेसर राहू शकला.

कोणत्याही राज्याच्या प्रशासकीय यशाचे रहस्य हे 'राजकीय नेतृत्व' (Political Executive) आणि 'नोकरशाही' (Bureaucracy/Permanent Executive) यांच्यातील संबंधांवर अवलंबून असते. जर या दोन घटकांमध्ये संघर्ष, अविश्वास किंवा सततचा हस्तक्षेप असेल, तर सर्वात उत्तम योजनाही प्रशासकीय पातळीवर अपयशी ठरतात. वसंतराव नाईक यांच्या अकरा वर्षांच्या (१९६३-१९७५) प्रदीर्घ आणि यशस्वी प्रशासनाचे सर्वात मोठे गमक म्हणजे त्यांनी नोकरशाहीसोबत प्रस्थापित केलेला 'आदर्श सुसंवाद' (Harmony) आणि त्यांच्या कार्यक्षमतेवर टाकलेला विश्वास. या राजकीय-प्रशासकीय सुसंवादाचे विश्लेषण खालीलप्रमाणे करता येईल:

वसंतराव नाईक यांनी राजकीय नेतृत्व आणि प्रशासकीय अधिकारी यांच्या कामाची सीमारेषा अत्यंत स्पष्ट ठेवली होती. त्यांचे सूत्र होते: "धोरण (Policy) काय असावे, हे मंत्रिमंडळ ठरवेल, पण ते प्रत्यक्षात कसे उतरायचे (Execution), याचे पूर्ण स्वातंत्र्य प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना असेल." त्यांनी कधीही अधिकाऱ्यांच्या दैनंदिन प्रशासकीय कामकाजात (Micro-management) राजकीय हस्तक्षेप

केला नाही. यामुळे सनदी अधिकाऱ्यांना (IAS/IPS) स्वतःची निर्णयक्षमता आणि कल्पकता वापरण्याची पूर्ण मुभा मिळाली.

प्रशासकीय अधिकाऱ्यांनी निर्भयपणे आणि गतीने निर्णय घ्यावेत यासाठी राजकीय पाठबळ अत्यंत महत्त्वाचे असते. नाईक यांनी अधिकाऱ्यांना स्पष्ट सांगितले होते की, "प्रामाणिक हेतूने घेतलेला निर्णय जर चुकला, तर त्याची राजकीय जबाबदारी मी (मुख्यमंत्री) घेईन. तुम्हाला बळीचा बकरा बनवले जाणार नाही." १९७२ च्या भीषण दुष्काळात त्यांनी जिल्हाधिकाऱ्यांना जे थेट आर्थिक आणि प्रशासकीय निर्णय घेण्याचे विशेषाधिकार दिले, ते याच 'विश्वासाच्या' (Trust Deficit नसण्याच्या) भावनेतून आले होते. यामुळे लालफितीचा (Red Tape) कारभार टाळून अधिकाऱ्यांनी दुष्काळ निवारणाची कामे अत्यंत निष्ठेने पार पाडली.

आजच्या राजकारणात 'अधिकाऱ्यांच्या बदल्या' (Transfers) हा मोठा राजकीय आणि प्रशासकीय प्रश्न बनला आहे. मात्र, नाईक यांच्या काळात बदल्यांचे धोरण अत्यंत पारदर्शक होते. जिल्हाधिकारी (Collector) किंवा मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO) म्हणून नियुक्त केलेल्या अधिकाऱ्याला त्याचा कार्यकाळ पूर्ण करण्याची संधी दिली जात असे. स्थानिक आमदार किंवा खासदारांच्या राजकीय दबावापोटी त्यांनी कधीही कार्यक्षम अधिकाऱ्यांच्या अवेळी बदल्या केल्या नाहीत. या 'प्रशासकीय स्थैर्यामुळे' (Administrative Stability) अधिकाऱ्यांना त्या जिल्ह्याच्या विकासाचा दीर्घकालीन आराखडा तयार करणे शक्य झाले.

वसंतराव नाईक यांनी केवळ 'येस सर' (Yes-men) म्हणणाऱ्या अधिकाऱ्यांची फौज आपल्याभोवती गोळा केली नाही. वि. स. पागे (जे प्रशासकीय आणि वैधानिक प्रक्रियेचे तज्ज्ञ होते) यांच्यासारख्या व्यक्तींच्या संकल्पनेतून त्यांनी 'रोजगार हमी योजना' राबवली. महसूल, कृषी, आणि पाटबंधारे विभागातील उत्कृष्ट अधिकाऱ्यांच्या सूचनांचा त्यांनी मंत्रिमंडळाच्या बैठकीत नेमाने आदर केला. चांगल्या सूचनांची अंमलबजावणी त्वरित करण्याची त्यांची प्रशासकीय तत्परता होती.

त्यांनी पंचायत राज लागू केल्यानंतर, जिल्हा परिषदेचे अध्यक्ष (राजकीय नेते) आणि 'मुख्य कार्यकारी अधिकारी - CEO' (प्रशासकीय अधिकारी) यांच्यात अधिकार संघर्ष (Tussle for Power) होणार नाही, याची प्रशासकीय रचना काळजीपूर्वक केली होती. त्यांनी या दोन्ही घटकांना विकासाच्या एकाच रथाची दोन चाके मानले आणि त्यात सुसंवाद राखला.

वसंतराव नाईक यांनी कधीही नोकरशाहीला 'नोकर' मानले नाही, तर राज्याच्या विकासातील 'भागीदार' (Partners in Development) मानले. त्यांनी निर्माण केलेल्या या 'राजकीय-प्रशासकीय सुसंवादामुळेच' (Political-Bureaucratic Harmony) महाराष्ट्राच्या प्रशासनाला एक 'कणखरपणा आणि व्यावसायिकता' (Resilience and Professionalism) प्राप्त झाली. म्हणूनच नाईक यांचा काळ हा केवळ 'राजकीय स्थैर्याचा' नव्हे, तर 'उत्कृष्ट प्रशासनाचा सुवर्णकाळ' मानला जातो.

निष्कर्ष (Conclusion):

वसंतराव नाईक यांचा १९६३ ते १९७५ हा सलग अकरा वर्षांचा मुख्यमंत्रिपदाचा कार्यकाळ महाराष्ट्राच्या राजकीय व प्रशासकीय इतिहासात निव्वळ 'स्थैर्याचा काळ' म्हणून ओळखला जात नाही, तर तो 'विकासाभिमुख प्रशासनाच्या' (Development-oriented Administration) संस्थात्मक उभारणीचा सुवर्णकाळ मानला जातो. प्रस्तुत संशोधन पेपरच्या माध्यमातून हे स्पष्ट होते की, त्यांनी ब्रिटिशकालीन 'महसूल आणि कायदा-सुव्यवस्था' केंद्रित पारंपरिक नोकरशाहीला 'कल्याणकारी राज्याच्या' (Welfare State) विकासाचे प्रभावी हत्यार बनवले.

त्यांच्या प्रशासकीय सुधारणांचे सर्वात मोठे आणि दूरगामी यश म्हणजे त्यांनी केलेले 'सत्तेचे आणि प्रशासनाचे विकेंद्रीकरण' (Administrative Decentralization) होय. 'जिल्हा परिषदेची' स्थापना आणि जिल्हा पातळीवर 'मुख्य कार्यकारी अधिकारी' (CEO) या आयएएस दर्जाच्या नव्या पदाची निर्मिती करून, त्यांनी विकासाची सूत्रे थेट तळागाळात पोहोचवली. प्रशासनाची ही नवी रचना ग्रामीण विकासाला गती देणारी आणि स्थानिक नेतृत्वाला जबाबदार बनवणारी ठरली.

'रोजगार हमी योजना' (EGS) ही केवळ त्यांच्या राजकीय संकल्पनेची नव्हे, तर त्यांच्या प्रशासकीय कौशल्याची सर्वोच्च कसोटी होती. या योजनेला 'व्यवसाय कराच्या' माध्यमातून दिलेले स्वतंत्र आर्थिक पाठबळ, आंतर-विभागीय समन्वय आणि 'तुकडा-पद्धतीचे' (Piece-rate) पारदर्शक मोजमाप, यामुळे प्रशासनातील लालफितीचा कारभार (Red Tape) संपुष्टात आला. याच भक्कम प्रशासकीय पायामुळे ईजीएस ही देशातील पहिली यशस्वी रोजगार योजना ठरली आणि पुढे ती देशासाठी 'मनरेगा' (MGNREGA) चे रोल मॉडेल बनली.

१९७२ च्या भीषण दुष्काळात त्यांनी राबवलेले 'आपत्ती व्यवस्थापनाचे मॉडेल' प्रशासकीय लवचिकतेचा (Administrative Flexibility) उत्कृष्ट नमुना होता. मंत्रालयातून सूत्रे हलवण्याऐवजी जिल्हाधिकाऱ्यांना विशेषाधिकार देणे, स्वयंसेवी संस्थांचा प्रशासनात सहभाग आणि 'सर्वपक्षीय समित्यांची' स्थापना करून त्यांनी आपत्ती निवारणाला लोकचळवळीचे स्वरूप दिले. याशिवाय, कृषी क्षेत्रासाठी ४ नवीन कृषी विद्यापीठे आणि औद्योगिक विकेंद्रीकरणासाठी 'एमआयडीसी' (MIDC) चे सक्षमीकरण या त्यांच्या सुधारणांमुळे राज्याला संस्थात्मक बळकटी (Institutional Strength) मिळाली.

सर्वात महत्त्वाचे म्हणजे, वसंतराव नाईक यांनी राजकीय नेतृत्व आणि नोकरशाही (Political-Bureaucratic Harmony) यांच्यात अत्यंत निकोप सुसंवाद राखला. अधिकाऱ्यांवर टाकलेला विश्वास, त्यांच्या कामातील गैरहस्तक्षेप आणि पारदर्शक बदल्यांचे धोरण यामुळे अधिकाऱ्यांनी अत्यंत कार्यक्षमतेने आणि निष्ठेने कामे केली.

थोडक्यात सांगायचे तर, वसंतराव नाईक हे केवळ एक कुशल राजकीय नेते नव्हते, तर ते आधुनिक महाराष्ट्राचे अत्यंत द्रष्टे 'प्रशासक' (Administrator) होते. त्यांनी निर्माण केलेल्या संस्थात्मक आणि प्रशासकीय साच्यांवरच (Administrative Templates) आजही महाराष्ट्राच्या विकासाचा गाडा हाकला जात आहे. आजच्या काळात वाढता राजकीय हस्तक्षेप आणि नोकरशाहीतील लालफितीचा

कारभार पाहता, नाईक यांनी घालून दिलेला 'प्रशासकीय सुधारणांचा आणि विकेंद्रीकरणाचा' आदर्श हा प्रशासक, धोरणकर्ते आणि राजकीय नेत्यांसाठी नेहमीच दिशादर्शक राहील.

संदर्भ सूची (References):

१. *वसंतराव नाईक समिती अहवाल (लोकशाही विकेंद्रीकरण समिती अहवाल)* (१९६१), सहकार आणि ग्रामविकास विभाग, महाराष्ट्र शासन, मुंबई.
२. *रोजगार हमी योजना (EGS): धोरण, अंमलबजावणी आणि प्रशासकीय अहवाल*, नियोजन विभाग (Planning Department), महाराष्ट्र शासन.
३. *महाराष्ट्र राज्य विधानसभा व विधान परिषद कामकाजाच्या नोंदी (१९६३ ते १९७५)*, महाराष्ट्र विधिमंडळ सचिवालय, मुंबई.
४. देवगावकर, एस. जी. (S. G. Deogaonkar) (१९८०). *Administration for Rural Development in India*, कॉन्सेप्ट पब्लिशिंग कंपनी, नवी दिल्ली.
५. फडके, य. दि. (विविध खंड). *विसाव्या शतकातील महाराष्ट्र*, श्रीविद्या प्रकाशन, पुणे.
६. पाटील, अनंतराव. *वसंतराव नाईक: एक व्यक्तिवेध.*
७. भोईटे, उत्तमराव (२००४). *वसंतराव नाईक: एक द्रष्टा नेता*, साकेत प्रकाशन, औरंगाबाद.
८. पळशीकर, सुहास आणि बिरमल, नितीन (संपा.) (२००३). *महाराष्ट्राचे राजकारण: राजकीय प्रक्रियेचे स्थानिक संदर्भ*, प्रतिमा प्रकाशन, पुणे.
९. व्होरा, राजेंद्र आणि पळशीकर, सुहास (१९९६). *महाराष्ट्रातील सत्तांतर*, ग्रंथाली प्रकाशन, मुंबई.
१०. पागे, वि. स., "रोजगार हमी योजनेची जन्मकथा आणि प्रशासकीय प्रवास", *समाज प्रबोधन पत्रिका*