महाराजा सयाजीराव गायकवाड यांचे सुशासन: एक अभ्यास

रेणुका दीपक चव्हाण एम. ए. भाग २ राज्यशास्त्र अधिविभाग शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

सारांश:

लोकप्रशासनात सुशासन ही संकल्पना अलीकडच्या काळात वारंवार चर्चिली जात असते. परंतु सुशासन ही संकल्पना स्थिर नसून ती प्रवाही आहे. काळाच्या ओघात त्यात बदल होत असतात. ब्रिटिश अर्थतज्ज्ञ लायोनेल रॉबिन्स यांचे प्रसिद्ध विधान, "मानवी गरजा अनंत आहेत आणि त्या पूर्ण करण्यासाठी लागणारी साधने मर्यादित आहेत", त्यामुळे सुशासन ही संकल्पना कधीच परिपूर्ण असणार नाही. भारताच्या इतिहासात वेगवेगळ्या कालखंडात अनेक राजांनी सुशासनासाठी लोककल्याणकारी कार्य करून सुशासन करण्याचा प्रयत्न केल्याचे दिसून येते. भारताच्या स्वातंत्र्यपूर्व कालखंडाचा अभ्यास करताना बडोदा संस्थानाचे महाराजा सयाजीराव गायकवाड यांची कारकीर्द ही सुशासन ही संकल्पना प्रभावीपणे राबवणारी होती असे दिसून येते.

मुख्य शब्द :

सुशासन, बडोदा संस्थानिक कारभार, महाराजा सयाजीराव गायकवाड.

प्रास्ताविक :

राज्यकर्त्यांसमोर नेहमीच एक आव्हान असते ते म्हणजे सुशासन करण्याचे. राज्यशास्त्रातील विचारवंतांनी हॉब्ज (Hobbes), लॉक (Lock), रुसो (Rousseau), मार्क्स (Marx), मिल (Mill) आणि भारताचे राष्ट्रपिता महात्मा गांधी अशा अनेक विचारवंतांनी सुशासनाबाबत आपापले विचार मांडले आहेत. सध्याच्या काळात १९८९ मध्ये जागतिक बँकेने सुशासन या संकल्पनेचे महत्त्व त्यांनी प्रसिद्ध केलेल्या अहवालात अधोरेखित केले आहे. परंतु भारतातील बडोदा संस्थानाचे महाराजा सयाजीराव गायकवाड यांच्या कालखंडाचा अभ्यास करताना असे दिसून येते की, त्यांनी १८७५-१९३९ या काळात बडोदा संस्थानात अनेक सुधारणा केल्या. त्या सुधारणांचा, त्यांच्या राजकारभाराचा, त्यांच्या धोरणांचा अभ्यास करताना असे दिसून येते की, त्यांच्या राज्यकारभारात त्यांनी सुशासनाची अंमलबजावणी केली होती.

संशोधनाचे महत्त्व :

१) या संशोधन पेपरमधून सुशासन संकल्पना अभ्यासली जाईल.

२) या संशोधन पेपरमधून सयाजीराव गायकवाड यांची सुशासन संकल्पना अधोरेखित होईल.

संशोधनाचे उद्दिष्टे :

१) सुशासन ही संकल्पना समजून घेणे.

२) सयाजीराव गायकवाड यांच्या राज्यकारभारातील सुशासन ही संकल्पना अधोरेखित करणारे कार्य अभ्यासणे.

तथ्य संकलन पद्धती:

सदर संशोधन पेपरमध्ये दुय्यम साधनांचा वापर केलेला आहे, ज्यामध्ये पुस्तके, संशोधन पेपर, मासिके, वेबसाईट यांचा आधार घेतला आहे.

संशोधनाच्या मर्यादा :

सदर संशोधन पेपरमध्ये फक्त महाराजा सयाजीराव गायकवाड यांच्या बडोदा संस्थानाच्या राज्यकारभाराचा अभ्यास केला आहे.

विषय विवेचन :

'सुशासन' ही संकल्पना आधुनिक काळात जागतिक स्तरावर अत्यंत महत्त्वाची मानली गेली असली, तरी तिचा उगम मानवी संस्कृती आणि राज्यशास्त्राच्या इतिहासा इतकाच प्राचीन आहे. अरिस्टॉटल सारख्या प्राचीन ग्रीक तत्ववेत्त्यांनी 'सुशासन' या संकल्पनेचा पाया घालताना असे प्रतिपादन केले होते की, "सुशासन म्हणजे नेत्यांनी किंवा राजाने राज्य केले तरी ते केवळ स्वतःच्या स्वार्थासाठी नसून, राजाने सत्तेचा वापर लोककल्याण आणि प्रजेच्या हितासाठी केला पाहिजे." प्राचीन भारतीय परंपरेत कौटिल्याने आपल्या 'अर्थशास्त्र' ग्रंथात आणि छत्रपती शिवाजी महाराजांनी आपल्या 'आज्ञापत्रात' याच लोककल्याणकारी शासनाचा पुरस्कार केला आहे. यावरून हे स्पष्ट होते की, सरकारचा किंवा राजाचा राज्य करण्याचा मूळ उद्देश नेहमीच सामान्य जनतेच्या कल्याणाचा विचार करणे हाच राहिलेला आहे. काळाच्या ओघात राज्यसंस्थेचे स्वरूप बदलत गेले. आधुनिक आणि विशेषतः अलीकडच्या काळात सुशासन संकल्पनेमध्ये 'सर्वसमावेशकता' आणि 'शाश्वत विकास' या दोन

घटकांवर अधिक भर दिला जात आहे. आजचे शासन हे केवळ कायदा आणि सुव्यवस्था राखणारे नसून ते जनतेच्या सर्वांगीण विकासाचे साधन बनले आ

आधुनिक सुशासन संकल्पनेचा उदय :

आधुनिक अर्थाने 'सुशासन' ही संकल्पना **१९८९ मध्ये जागतिक बँकेने** आपल्या एका अहवालात प्रामुख्याने मांडली. आफ्रिकेतील उप-सहारा देशांच्या आर्थिक संकटाचा अभ्यास करताना जागतिक बँकेच्या असे निदर्शनास आले की, केवळ वित्तीय मदत देऊन विकास होत नाही, तर त्यासाठी प्रशासकीय कार्यक्षमता आणि पारदर्शकता आवश्यक असते. यानंतर **१९९२ मध्ये जागतिक बँकेने** 'गव्हर्नन्स अँड डेव्हलपमेंट' (Governance and Development) नावाचा विशेष अहवाल प्रसिद्ध केला. या अहवालात त्यांनी सुशासनाचे **चार प्रमुख पैलू** मांडले, जे खालीलप्रमाणे आहेत:

1. **सार्वजनिक क्षेत्रातील व्यवस्थापन:** सरकारी यंत्रणेची कार्यक्षमता वाढवणे.
2. **उत्तरदायित्व :** प्रशासनाने आपल्या प्रत्येक निर्णयासाठी जनतेला उत्तरदायी असणे.
3. **विकासाची वैधानिक संरचना :** कायद्याचे राज्य आणि न्यायव्यवस्था बळकट करणे.
4. **माहिती आणि पारदर्शकता :** सरकारी कामकाजाची माहिती जनतेला सहज उपलब्ध करून देणे.

सुशासनाच्या प्रमुख व्याख्या :

सुशासनाचे महत्त्व स्पष्ट करण्यासाठी विविध जागतिक संस्थांनी त्याच्या स्वतंत्र व्याख्या केल्या आहेत:

१. संयुक्त राष्ट्रसंघ (United Nations - UN) : "सुशासन म्हणजे लोकशाही, पारदर्शकता आणि जबाबदारी (Accountability) यांचा समावेश असलेले शासन होय. जे शासन मानवी हक्कांचे रक्षण करते आणि कायद्याच्या राज्याला सर्वोच्च मानते, तेच खरे सुशासन होय."

२. आंतरराष्ट्रीय नाणेनिधी (International Monetary Fund - IMF) : "सुशासन ही एक व्यापक संकल्पना आहे. ही संकल्पना देशाची आर्थिक धोरणे, नियमन आराखडा (Regulatory Framework) आणि कायद्याच्या नियमांचे पालन करण्यासह देशाचे शासन नेमके कसे चालते, याचे सर्व पैलू स्वतःमध्ये समाविष्ट करते."

सुशासनाची प्रमुख तत्त्वे :

१) सहभाग : लोकशाही सुशासनाचा पहिला आणि मुख्य स्तंभ म्हणजे जनतेचा सहभाग होय. निर्णय प्रक्रियेमध्ये समाजातील सर्व घटकांना, विशेषतः महिला, तरुण आणि वंचित वर्गाला सहभागी होण्यासाठी प्रोत्साहित करणे यात अभिप्रेत आहे. हा सहभाग थेट असू शकतो किंवा लोकप्रतिनिधींच्या माध्यमातून असू शकतो.

२) कायद्याचे राज्य : सुशासनात व्यक्तीच्या मर्जीपेक्षा 'कायद्याचे स्थान' सर्वोच्च असते. एक न्याय्य आणि कायदेशीर चौकट आखून समाजात कायद्याचे राज्य निर्माण केले जाते. याद्वारे समाजातील दुर्बल आणि उपेक्षित वर्गाला कायदेशीर संरक्षण दिले जाते. यात न्यायव्यवस्था पूर्णपणे स्वतंत्र, निष्पक्षपाती आणि भ्रष्टाचारमुक्त असणे बंधनकारक असते.

३) समानता आणि सर्वसमावेशकता : समाजातील कोणत्याही व्यक्तीला किंवा गटाला आपण व्यवस्थेपासून वेगळे आहोत असे वाटू नये. न्याय आणि समानतेवर आधारित समाजव्यवस्था निर्माण करणे हे सुशासनाचे ध्येय असते. प्रत्येक नागरिकाला विकासाची समान संधी उपलब्ध करून देणे आणि सर्वांचा विकास साधणे यालाच सर्वसमावेशकता म्हणतात.

४) जबाबदारी आणि संवेदनशीलता : प्रशासन हे जनतेच्या गरजांबाबत आणि समस्यांबाबत संवेदनशील असले पाहिजे. ठरावीक कालमर्यादेत जनतेला पुरेशा सेवा-सुविधा देणे हे प्रशासनाचे कर्तव्य असते. लोकशाहीत प्रशासन नेहमी जनतेला सेवा देण्यासाठी बांधील असते, मालक म्हणून नाही.

५) उत्तरदायित्व :

उत्तरदायित्व हा सुशासनाचा अत्यंत महत्त्वाचा कणा आहे. केवळ सरकारी संस्थाच नव्हे, तर खाजगी क्षेत्र आणि नागरी समाज संस्था (NGOs) देखील जनतेला आणि आपल्या भागधारकांना उत्तरदायी असणे आवश्यक आहे. आपण घेतलेल्या निर्णयांचे परिणाम काय झाले, याची उत्तरे देण्याची जबाबदारी शासनाची असते.

६) पारदर्शकता :

पारदर्शकता म्हणजे सरकारी निर्णय घेण्याची प्रक्रिया आणि त्यांची अंमलबजावणी ही कायद्यानुसार खुली असली पाहिजे. नागरिकांना विविध धोरणे आणि त्यांची अंमलबजावणी कशी केली जात आहे, याची अचूक माहिती मिळण्याचा अधिकार आहे. भारतात लागू असलेला 'माहितीचा अधिकार कायदा (RTI) २००५' हे पारदर्शकतेचे उत्तम उदाहरण आहे.

७) परिणामकारकता आणि कार्यक्षमता : सुशासनामध्ये उपलब्ध साधनसामग्रीचा (नैसर्गिक, मानवी आणि वित्तीय) योग्य वापर करून जनतेला जास्तीत जास्त चांगला परिणाम देणे अपेक्षित असते. कमीत कमी खर्चात आणि वेळेत सामूहिक हितसंबंध पूर्ण करणे म्हणजे कार्यक्षमता होय. यात पर्यावरणाच्या संरक्षणाचाही (शाश्वत विकास) समावेश होतो.

८) सहमतीभिमुखता : कोणत्याही समाजात वेगवेगळ्या विचारसरणीचे आणि हितसंबंधांचे लोक असतात. अशा वेळी सुशासनात कोणावरही निर्णय लादण्याऐवजी, व्यापक चर्चा करून संपूर्ण समाजाच्या हिताची असलेली सामूहिक सहमती निर्माण करण्याचा प्रयत्न केला जातो.

महाराजा सयाजीराव गायकवाड यांनी अवलंबलेली सुशासन व्यवस्था

भारताच्या स्वातंत्र्यपूर्व कालखंडात ज्या काही मोजक्या संस्थानांनी प्रजेच्या कल्याणाला सर्वोच्च प्राधान्य दिले, त्यात बडोदा संस्थान अग्रस्थानी होते. महाराजा सयाजीराव गायकवाड (कारकीर्द: १८७५-१९३९) यांनी अत्यंत तरुण वयात गादीवर आल्यानंतर, एका सामान्य शेतकरी कुटुंबातील पार्श्वभूमी लाभल्यामुळे जनतेच्या दुःख-कष्टांची त्यांना जाण होती. सयाजीरावांनी केवळ सत्ता उपभोगली नाही, तर जगभरातील उत्कृष्ट प्रशासन पद्धतींचा अभ्यास करून बडोद्यात आधुनिक 'सुशासन' (Good Governance) व्यवस्थेची पायाभरणी केली. शिक्षण, आर्थिक शिस्त, पारदर्शकता आणि सामाजिक न्याय या चतुःसुत्रीवर आधारित त्यांच्या सुशासन व्यवस्थेचे विवेचन खालील मुद्द्यांच्या आधारे करता येईल:

१. प्रशासकीय व वित्तीय शिस्त आणि अपव्ययाला कात्री :

महाराजा सयाजीराव गायकवाड जेव्हा बडोदा संस्थानच्या सत्तेवर आले, तेव्हा संस्थानाची आर्थिक स्थिती अत्यंत बिकट होती आणि राज्य काही लाख रुपयांच्या तोट्यात चालले होते. या कठीण प्रसंगात त्यांनी राजाश्रय लाभलेले मार्गदर्शक **सर □ी. माधवराव** (आणि त्यांचे शिक्षक **एफ. ए. एच. इलिय□**यांच्याकडून प्रशासनाचे धडे घेतले. ज्या गोष्टी समजत नव्हत्या, त्या अत्यंत चिकित्सक बुद्धीने समजून घेण्याचा प्रयत्न महाराजांनी केला. त्यांच्या चिकित्सक वृत्तीमुळे सर्वप्रथम राज्याच्या वारेमाप आणि अनाठायी खर्चावर नियंत्रण आले. त्यांच्या लक्षात आले की, राज्याचा मोठा हिस्सा हा खाजगी देवघर खाते, धार्मिक समारंभ, पूजाअर्चा आणि दानधर्म यांवर खर्च होऊन प्रचंड उधळपट्टी होत आहे. सयाजीरावांनी हा खर्च अनपेक्षित आणि अनावश्यक असल्याचे ओळखून टप्प्याटप्प्याने कठोर हुकूम काढून तो कमी केला. राजघराण्यातील सदस्यांच्या वैयक्तिक खर्चावरही त्यांनी मर्यादा आणल्या. या आर्थिक शिस्तीचा परिणाम असा झाला की, अवघ्या २० वर्षांत बडोदा राज्याची आर्थिक स्थिती इतकी सुधारली की, ते तत्कालीन जगातील सातव्या क्रमांकाचे सर्वांत श्रीमंत संस्थान बनले.

२. सुशासनाचे आधुनिक तत्त्व: पारदर्शकता आणि ऑडि□व्यवस्था

आधुनिक सुशासनात 'पारदर्शकता' हा अत्यंत महत्त्वाचा घटक मानला जातो, जो सयाजीरावांनी शतकापूर्वीच अमलात आणला होता. शासकीय निधीचा गैरवापर रोखण्यासाठी आणि अधिकाऱ्यांवर वचक ठेवण्यासाठी त्यांनी उत्तरदायित्व निश्चित केले. यासाठी त्यांनी खालीलप्रमाणे कालबद्ध पद्धतीने ऑडीट (लेखापरीक्षण) व्यवस्था सुरू केली:

- **१८९० :** संपूर्ण बडोदा राज्यासाठी स्वतंत्र 'ऑडिट विभाग' ची स्थापना केली.
- **१९०० :** राजसभेच्या खर्चाचे ऑडिट सुरू केले.
- **१९०५ :** पोलीस विभागाचेही ऑडिट करणे अनिवार्य केले.

या पारदर्शकतेला अधिक बळकट करण्यासाठी महाराजांनी बडोदा राज्याचे 'वार्षिक बजेट' आणि सर्व विभागांचे 'ऑडिट रिपोर्ट्स' सार्वजनिकरित्या प्रकाशित करण्यास सुरवात केली. भ्रष्टाचार निर्मूलनासाठी त्यांनी दिवाण (पंतप्रधान) **सर व्ही. □ी. कृष्णमाचारी** यांची नियुक्ती केली. कृष्णमाचारी यांनी शासकीय विभागांचे कडक ऑडिट करून प्रशासनात आढळलेल्या आर्थिक अनियमिततेबद्दल दोषी व्यक्तींवर कठोर कायदेशीर कारवाई केली. यामुळे प्रशासनात पारदर्शकता आली, सरकारी खजिना वाढला आणि जनतेचा शासनावरील विश्वास वृद्धिंगत झाला.

३. शिक्षण: सामाजिक परिवर्तनाचे आणि सुशासनाचे प्रमुख साधन:

महाराजा सयाजीराव गायकवाड यांचे ठाम मत होते की, शिक्षण हेच समाज परिवर्तनाचे आणि सुशासनाचे खरे साधन आहे. रयतेला साक्षर केल्याशिवाय आणि अज्ञानाचा अंधार दूर केल्याशिवाय शाश्वत विकास शक्य नाही, हे त्यांनी ओळखले होते.

- **१८८१ :** त्यांनी संस्थानात पहिली प्राथमिक शाळा सुरू केली.
- **सक्तीचे व मोफत प्राथमिक शिक्षण :** संपूर्ण भारतात सर्वप्रथम अमलात आणताना त्यांनी बडोदा संस्थानात प्राथमिक शिक्षण सक्तीचे आणि पूर्णपणे मोफत केले.

- **शिष्यवृत्ती व ग्रंथालय चळवळ :** गरीब, गरजू आणि हुशार विद्यार्थ्यांना उच्च शिक्षणासाठी जगभर पाठवून हजारो विद्यार्थ्यांना शिष्यवृत्त्या दिल्या ज्यात डॉ. बाबासाहेब आंबेडकरांचा प्रामुख्याने समावेश आहे. शिक्षणासोबतच त्यांनी साहित्याला, कलांना आणि सांस्कृतिक चळवळींना मोठा राजाश्रय दिला आणि गावोगावी ग्रंथालयांचे जाळे विणले.

४. कृषी सुधारणा, जलसिंचन आणि आपत्ती व्यवस्थापन

ग्रामीण अर्थव्यवस्थेचा कणा असलेल्या शेती क्षेत्राला महाराजांनी सुशासनाचा मुख्य बिंदू बनवले. शेतीमध्ये आधुनिक सुधारणा घडवून आणण्यासाठी त्यांनी शेतकऱ्यांना तज्ज्ञांचे मार्गदर्शन उपलब्ध करून दिले.

- **जलसिंचन व दुष्काळ निवारण :** पावसाच्या अनियंत्रितपणावर मात करण्यासाठी त्यांनी तलाव, विहिरी आणि कालव्यांची निर्मिती करून जलसिंचन व्यवस्था बळकट केली. दुष्काळ आणि अतिवृष्टी यांसारख्या नैसर्गिक आपत्तींच्या काळात प्रजेला दिलासा देण्यासाठी पूर्वनियोजित आपत्ती व्यवस्थापन यंत्रणा उभी केली.
- **सहकार आणि बँकिंग :** ग्रामीण भागातील शेतकऱ्यांना सावकारी पाशातून सोडवण्यासाठी आणि उद्योगांना चालना देण्यासाठी त्यांनी **'बँक ऑफ बडोदा'** ची स्थापना केली. सहकाराच्या माध्यमातून ग्रामीण अर्थव्यवस्थेला बळकट करून त्यांनी तळागाळातून लोकशाहीची पायभरणी केली.

५. सामाजिक न्याय, कायदा आणि न्यायव्यवस्था :

सुशासनाचे आणखी एक महत्त्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे 'कायद्याचे राज्य' आणि 'निःपक्षपाती न्यायव्यवस्था'. महाराजा सयाजीरावांनी लोकहितैषी कायदे करून सामाजिक विषमता दूर करण्याचा प्रयत्न केला:

- **न्यायव्यवस्थेचे विकेंद्रीकरण : १९०४** मध्ये त्यांनी बडोदा राज्याचे स्वतंत्र 'हायकोर्ट' स्थापन केले आणि कार्यपालिका व न्यायपालिका एकमेकांपासून वेगळी करून निष्पक्ष न्याय देणारी स्वतंत्र न्यायमंडळे निर्माण केली.
- **सामाजिक कायदे :** अस्पृश्यता निवारणासाठी त्यांनी विशेष कायदे केले आणि दलित बांधवांसाठी शाळा व वसतिगृहे सुरू केली. महिलांच्या विकासासाठी, बालविवाह प्रतिबंधासाठी आणि स्त्री-शिक्षणाला प्रोत्साहन देण्यासाठी त्यांनी क्रांतिकारक कायदे व धोरणे राबवली.

निष्कर्ष :

वरील सर्व कार्यांचा आणि सुधारणांचा समग्र आढावा घेतला असता असे स्पष्ट होते की, महाराजा सयाजीराव गायकवाड यांचे शासन हे केवळ नावापुरते राजेशाही शासन नव्हते, तर ते आधुनिक संकल्पनेतील हुबेहूब 'सुशासन' होते. त्यांनी प्रशासनात आणलेली पारदर्शकता, आर्थिक शिस्त, सक्तीचे शिक्षण आणि सामाजिक न्याय हे आजच्या लोकशाही व्यवस्थेलाही मार्गदर्शक ठरणारे आहेत. एका लोककल्याणकारी राजाने प्रजेला केंद्रबिंदू मानून बडोदा संस्थानात सुशास्त्राचा जो आदर्श वस्तुपाठ घालून दिला, तो भारताच्या इतिहासात अजरामर आहे.

संदर्भ सूची :

१. कीर, धनंजय (२००२). राजर्षी शाहू छत्रपती आणि महाराजा सयाजीराव गायकवाड, मुंबई: पॉप्युलर प्रकाशन.
२. घोरपडे, ज. रा. (२०१०). बडोद्याचे सयाजीराव गायकवाड: जीवन व कार्य, पुणे: कॉन्टिनेन्टल प्रकाशन.
३. गायकवाड, फत्तेसिंहराव (१९८९). Sayajirao of Baroda: The Prince and the Man, Popular Prakashan.
४. बडोदा स्टेट रेकॉर्ड्स (Annual Administration Reports of Baroda State).