M53 एम. ए. (लोकप्रशासन)
सेमिस्टर I
COURSE CODE : PAD103
BOOK CODE : PAD 1034

मुखपृष्ठ रचना : अविनाश उमाकांत भरणे / ग्रं. नि. केंद्र / यचमसु विद्यापीठ / AF21-101

PAD 103

भारतीय शासन आणि प्रशासन

पुस्तक 4

जिल्हा प्रशासन

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव
चव्हाण
महाराष्ट्र
मुक्त विद्यापीठ

PAD103
भारतीय शासन आणि प्रशासन
Book Code : 1034

पुस्तक ४

जिल्हा प्रशासन

लेखक : डॉ. संतोष काकडे

घटक १ : जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती आणि विकास	१
घटक २ : जिल्हा प्रशासनाचे घटक	११
घटक ३ : जिल्हा नियोजन समिती	२०
घटक ४ : जिल्हाधिकारी	२८
घटक ५ : कायदा, सुव्यवस्था व पोलीस प्रशासन	३७
घटक ६ : जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या आणि आव्हाने	५३

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : प्रा. ई. वायुनंदन

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा परिषद

डॉ. प्रवीण घोडेस्वार
प्र. संचालक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

नागार्जुन वाडेकर
सहयोगी प्राध्यापक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. हेमंत राजगुरू
सहयोगी प्राध्यापक
शैक्षणिक सेवा विभाग
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. विजया पाटील
सहयोगी प्राध्यापक
शिक्षणशास्त्र विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

माधव पळशीकर
सहयोगी प्राध्यापक
संगणकशास्त्र विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

डॉ. मोहन काशीकर
प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग
राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ
नागपूर

डॉ. सतीश बडवे
प्राध्यापक
मराठी भाषा आणि साहित्य विभाग
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा विद्यापीठ, औरंगाबाद

डॉ. लतिका अजबानी
सहायक प्राध्यापक
वाणिज्य आणि व्यवस्थापन विद्याशाखा
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ
नाशिक

डॉ. सुरेश कानडे
प्राध्यापक
हिंदी विभाग
एस.एम.आर.के. महिला महाविद्यालय
नाशिक

डॉ. मधुकर शेवाळे
उप ग्रंथपाल
य.च.म. मुक्त विद्यापीठ
नाशिक

डॉ. विनायक देशपांडे
प्राध्यापक व माजी विभागप्रमुख
व्यवसाय व्यवस्थापन विभाग
राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज नागपूर विद्यापीठ
नागपूर

अभ्यासक्रम समिती

डॉ. श्याम शिरसाठ
प्र. कुलगुरू
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा विद्यापीठ, औरंगाबाद

डॉ. बालाजी कत्तूरवार
प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
देगलूर महाविद्यालय, देगलूर, जि. नांदेड

डॉ. वासंती रासम
प्रमुख
राज्यशास्त्र विभाग
शिवाजी विद्यापीठ, कोल्हापूर

डॉ. भारत गोरे
सहयोगी प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
विवेकानंद महाविद्यालय
औरंगाबाद

डॉ. जितेंद्र वासनिक
सहयोगी प्राध्यापक
लोकप्रशासन व स्थानिक स्वराज शासन विभाग, राष्ट्रसंत तुकडोजी महाराज विद्यापीठ
नागपूर

डॉ. प्रीती पोहेकर
प्राध्यापक
लोकप्रशासन विभाग
राजर्षि शाहू महाविद्यालय
लातूर

डॉ. अशोक नाईकवाडे
प्राचार्य
पंडीत जवाहरलाल नेहरू महाविद्यालय
औरंगाबाद

डॉ. अभिजित पिलखाने
सहयोगी प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
चेतना शिक्षण प्रसारक मंडळ संचलित
कला वरिष्ठ महाविद्यालय, औरंगाबाद

Course Code : PAD103 Book Code : PAD1034 : जिल्हा प्रशासन

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

कुलगुरू : प्रा. ई. वायुनंदन

प्र. संचालक : डॉ. प्रवीण घोडेस्वार, मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

लेखक

डॉ. संतोष काकडे
सहाय्यक प्राध्यापक, लोकप्रशासन विभाग
लोकसेवा महाविद्यालय
औरंगाबाद

संपादक

डॉ. श्याम शिरसाठ
प्र. कुलगुरू
डॉ. बाबासाहेब आंबेडकर मराठवाडा
विद्यापीठ, औरंगाबाद

अनुदेशन-तंत्र-संपादक

डॉ. सुनील गावंडे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

भाषा संपादक

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

शिक्षणक्रम संयोजक

डॉ. सुनील गावंडे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

डॉ. सुशील कांबळे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

राजेंद्र सोरमारे
शैक्षणिक संयोजक
मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा
य.च.म.मुक्त विद्यापीठ
नाशिक-४२२२२२

निर्मिती

श्री. आनंद यादव, व्यवस्थापक, ग्रंथनिर्मिती केंद्र, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

First Edition developed under DEC development grant.

- **प्रथम आवृत्ती** : ऑगस्ट २०२१ ❑ **प्रकाशन क्रमांक** : २३१४
- **मुखपृष्ठ रेखाटन** : श्री. अविनाश भरणे
- **अक्षरजुळणी** : परफेक्ट कॉम्प्युटर, त्रिमूर्ती चौक, सिडको, नाशिक - ८
- **मुद्रक तथा प्रकाशक** :डॉ. दिनेश भोंडे, कुलसचिव, यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक.

ISBN 978-93-91514-17-4

B18-19-119

एम.ए. (लोकप्रशासन) पदव्युत्तर शिक्षणक्रम (M53)

अभ्यासक्रम

भारतीय शासन आणि प्रशासन (PAD103)

पुस्तक १ : भारतीय राजकीय यंत्रणा

घटक १ : भारतीय लोकशाही व्यवस्था
घटक २ : राष्ट्रपती व उपराष्ट्रपती
घटक ३ : राज्यसभा
घटक ४ : लोकसभा
घटक ५ : पंतप्रधान व मंत्रीमंडळ
घटक ६ : सर्वोच्च न्यायालय

पुस्तक २ : भारतीय प्रशासन

घटक १ : भारतीय प्रशासनाचा उगम व विकास
घटक २ : भारतीय प्रशासनाची वैशिष्ट्ये
घटक ३ : केंद्रीय मंत्रालय/खाते
घटक ४ : केंद्रीय सचिवालय
घटक ५ : मंत्रीमंडळात्मक सचिवालय व पंतप्रधानांचे कार्यालय
घटक ६ : भारतातील प्रशासकीय सुधारणा : एक आढावा

पुस्तक ३ : राज्य प्रशासन

घटक १ : घटक राज्यांची निर्मिती
घटक २ : राज्य विधिमंडळ
घटक ३ : राज्य कार्यकारी मंडळ
घटक ४ : उच्च न्यायालय
घटक ५ : संवैधानिक व वैधानिक यंत्रणा
घटक ६ : केंद्र-राज्य संबंध

पुस्तक ४ : जिल्हा प्रशासन

घटक १ : जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती आणि विकास
घटक २ : जिल्हा प्रशासनाचे घटक
घटक ३ : जिल्हा नियोजन समिती
घटक ४ : जिल्हाधिकारी
घटक ५ : कायदा, सुव्यवस्था व पोलीस प्रशासन
घटक ६ : जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या आणि आव्हाने

पुस्तक चौथे : जिल्हा प्रशासन

प्रास्ताविक

जिल्हा प्रशासन : भारतीय शासन आणि प्रशासन या अभ्यासक्रमातील चौथे पुस्तक. या पुस्तकात एकूण सहा घटकांचा समावेश करण्यात आला आहे. ते म्हणजे जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती आणि विकास, जिल्हा प्रशासनाचे घटक, जिल्हा नियोजन समिती, जिल्हाधिकारी कायदा सुव्यवस्था व पोलिस प्रशासन तसेच जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या आणि आव्हाने याविषयी चर्चा करण्यात आली आहे.

घटक पहिला : या घटकामध्ये जिल्हा प्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या स्पष्ट करून त्यांची वैशिष्ट्ये सांगितली आहेत. तसेच जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती आणि विकास यांना ऐतिहासिक आढावा घेण्यात आला आहे. यामध्ये मौर्य कालखंडापासून ते ब्रिटिश कालखंड व स्वातंत्र्योत्तर कालखंडांची माहिती यात दिलेली आहे. शेवटी जिल्हा प्रशासनाच्या महत्त्वाचा देखील आढावा घेण्यात आला आहे.

घटक दुसरा : या घटकामध्ये जिल्हा प्रशासनाचे घटक, जिल्हा दंडाधिकारी, कायदा व सुव्यवस्था, न्यायव्यवस्था, पोलिस, गुप्तहेर विभाग, कारागृह प्रशासन, जिल्ह्यातील नागरिक, महसुल, अन्न व नागरी पुरवठा, आपातकालीन व्यवस्था, कृषी, व्यापार व उद्योग, इत्यादींविषयीची माहिती दिलेली आहे.

घटक तिसरा : या घटकामध्ये जिल्हा नियोजन समिती, जिल्हा नियोजन व्यवस्था, जिल्हा नियोजन समितीची जी रचना, जिल्हा पातळीवरील नियोजन यंत्रणा, जिल्हा नियोजन समितीची वैशिष्ट्ये व कार्याचा उल्लेख यामध्ये करण्यात आला आहे.

घटक चौथा : या घटकामध्ये जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख प्रशासकीय अधिकारी जिल्हाधिकारी या पदाची निर्मितीविषयक पार्श्वभूमी तसेच त्यांची निवड, नियुक्ती, कार्यकाळ, वेतन, भत्ते व सेवाशर्ती, इत्यादींची माहिती देऊन त्यांचे अधिकार व कार्य स्पष्ट करण्यात आली आहेत. शेवटी जिल्हाधिकारी या पदाचे महत्त्व आधुनिक काळात दिवसें-दिवस वाढत चालले आहे. त्यामुळे त्याच्या पदांचे महत्त्व देखील स्पष्ट केलेली आहेत.

घटक पाचवा : या घटकामध्ये कायदा व सुव्यवस्थेचा अर्थ व व्याख्या तसेच तत्त्वे, कायदा व सुव्यवस्थेची यंत्रणा, कायदा व सुव्यवस्थेच्या पद्धती तसेच पोलिस प्रशासन व जिल्ह्यातील पोलिस प्रशासनाची रचना, पोलिस प्रशासनाचे अधिकार व कार्य यांची सविस्तर माहिती दिलेली आहे.

घटक सहावा : या घटकामध्ये जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या व आव्हाने यांची सविस्तर चर्चा करण्यात आली. पूर्वी जिल्हा प्रशासनास केवळ महसूल गोळा करणे व कायदा व सुव्यवस्था सांभाळणे एवढेच कार्य करावे लागत असत. परंतु आजच्या आधुनिक कल्याणकारी राज्यामध्ये जनतेच्या अपेक्षा दिवसें-दिवस वाढत आहेत या अपेक्षा कल्याणकारी राज्याची संकल्पना साकार करण्यासाठी जिल्हा प्रशासनास अधिकचे कार्य करावे लागत आहे. हे कार्य पार पाडत असतांना जिल्हा प्रशासनास अनेक समस्या, अडचणी, आव्हानांना दोंड द्यावे लागत आहे. त्या समस्या व आव्हाने कोणती याविषयी सविस्तर माहिती या घटकात देण्यात आली आहे.

घटक १ : जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती आणि विकास

अनुक्रमणिका

१.० उद्दिष्टे
१.१ प्रास्ताविक
१.२ विषय-विवेचन
  १.२.१ जिल्हा प्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या
  १.२.२ जिल्हा प्रशासनाची वैशिष्ट्ये
  १.२.३ जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती आणि विकास (इतिहास)
  १.२.४ जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व
१.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
१.५ सारांश
१.६ सरावासाठी स्वाध्याय
१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

१.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला-

- जिल्हा प्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या समजेल.
- जिल्हा प्रशासनाची वैशिष्ट्ये कोणती आहेत ती ज्ञात होईल.
- जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती कशी झाली ते समजेल.
- जिल्हा प्रशासनाच्या विकासाचा इतिहास सविस्तर समजेल.
- जिल्हा प्रशासन मौर्यकाळ, गुप्तकाळ, मोगलकाळ व ब्रिटीश काळात कसे होते हे माहित होईल.

१.१ प्रास्ताविक

लोकप्रशासनाचे कार्य व्यवस्थित पद्धतीने पार पाडण्यासाठी प्रादेशिक घटक म्हणून जिल्हा खूप मोठा होत नाही तसेच तो अगदी लहान देखील ठरत नाही. म्हणूनच जिल्ह्याला प्रशासनाचा सोयीस्कर घटक समजले जाते. भारतातील जिल्ह्यांचा प्रादेशिक विस्तार प्रशासकीय अधिकाऱ्याला त्याच्या प्रादेशिक क्षेत्रातील प्रशासनाच्या कार्यावर योग्य प्रकारे देखरेख व नियंत्रण ठेवण्यात कुठल्याही प्रकारची अडचण येत नाही. राज्यातील सामान्य लोकांचाही लोकप्रशासनाच्या यंत्रणेशी जिल्ह्याच्या ठिकाणीच प्रत्यक्ष व जवळचा संबंध येतो. म्हणून आपणास असे म्हणता येईल की, राज्यातील नागरिक जिल्हा प्रशासनाच्या माध्यमातूनच लोकप्रशासनाच्या कार्याशी जोडले जात असतात. राज्याच्या नागरिकांचे लोकप्रशासनाशी घनिष्ठ नाते प्रस्थापित करण्यासाठी जिल्हा प्रशासन महत्त्वाची भूमिका पार पाडत असते.

आधुनिक समाजव्यवस्थेत शासनाला मानव व भौतिक विकासाची अनेक कार्ये पार पाडावी लागतात. यामुळेच वर्तमान युगात मानवाचे आणि शासनाचे संबंध फार जवळचे झाले असल्याचे दिसून येते. शासनाने घेतलेल्या निर्णयाची अंमलबजावणी प्रशासन करीत असते. शासनाच्या कोणत्या कार्याचा समावेश प्रशासनात करण्यात यावा, याबाबत मात्र एकमत दिसून येत नाही. अनेक अभ्यासकांनी केवळ कार्यकारी मंडळाच्याच कार्याला प्रशासन म्हटले आहे. तर काहींनी शासनाच्या तिन्ही विभागाच्या कार्याला प्रशासनाचे कार्य मानले आहे. प्रत्येकांनी आपल्या सोयीप्रमाणे प्रशासनाची व्याख्या केली असल्याचे दिसून येते.

भारतात जिल्हा हा प्रशासनाचा एक प्रमुख घटक असला तरी भारतीय राज्यघटनेत जिल्हा या शब्दांचा उल्लेख कोठेही करण्यात आलेला नाही; मात्र राज्यघटनेच्या कलम २३३ मध्ये जिल्हा न्यायाधिशाच्या नियुक्तीचा उल्लेख केलेला दिसून येतो. जिल्हा प्रशासन किंवा जिल्हाधिकारी यांचा मात्र उल्लेख राज्यघटनेत कुठेही आढळून येत नाही; परंतु इतर कायद्यात म्हणजे फौजदारी कायदे आणि महसूलविषयक कायदे यात मात्र जिल्हा या शब्दाचा उल्लेख असल्याचे दिसून येते. भारतात जिल्हा हा क्षेत्रिय प्रशासनाचा सर्व दृष्टीने एक महत्त्वाचा घटक आहे. भौगोलिकदृष्ट्या प्रशासकीय सोयीसाठी जिल्हा हा योग्य भूभाग असून तो प्रशासनासाठी फार मोठा किंवा खूप लहानसुद्धा नाही तो योग्य असा क्षेत्रफळयुक्त आहे. अनेक वर्षापासून भारतात जिल्ह्याचे अस्तित्व आहे आणि निरनिराळ्या राजवटीत त्यांच्या संरचनेत फारसा बदल झालेला नाही. आजच्या जिल्हा प्रशासनात शासनाच्या यंत्रणा, प्रशासकीय अधिकारी, सनदी अधिकारी/नोकर आणि इतर अनौपचारिक संघटना तसेच निमसरकारी संघटना यांचा समावेश करण्यात येतो. त्याचबरोबर स्थानिक स्वशासन विविध सल्लागार समित्या इत्यादींचा समावेश जिल्हा प्रशासनातच होत असतो. जिल्ह्यात होणारे विविध कार्य व त्याची यंत्रणा जिल्हा प्रशासनांतर्गत येत असते. अशाप्रकारे जिल्हा प्रशासनामार्फत नागरिकांचे प्रश्न किंवा समस्या सोडविण्यासाठी शासनाने सुरु केलेल्या प्रक्रियेची जाणीव करून देणारा जिल्हा हा केंद्रबिंदू आहे.

अशा प्रकारे प्राचीन काळापासून भारतीय प्रशासन व्यवस्थेचा मुलभूत घटक म्हणून 'जिल्हा' याकडेच पाहिले जाते. राज्याच्या क्षेत्रीय प्रशासनाचा अभ्यास म्हणजे जिल्हा प्रशासनाचाच अभ्यास असे म्हटले तर अतिशयोक्ती होणार नाही. आधुनिक काळात जिल्हा प्रशासनाच्या कार्याची व्याप्ती वाढतच चालली आहे. त्यामुळे प्रस्तुत घटकांत जिल्हा प्रशासनाचा अर्थ, त्याच्या व्याख्या, जिल्हा प्रशासनाची वैशिष्ट्ये आणि जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती व विकास इत्यादी अतिशय महत्त्वपूर्ण घटकांचा सविस्तर अभ्यास करावयाचा आहे.

१.२ विषय–विवेचन

'जिल्हा' हा प्रशासनाचा प्रमुख घटक म्हणून भारतात अतिप्राचीन काळापासून अस्तित्वात असल्याचे दिसून येते. भारताच्या इतिहासात निरनिराळ्या राजवटीमध्ये जिल्ह्याला वेगवेगळ्या नावाने ओळखले किंवा संबोधले जाते. प्रशासनासाठी अत्यंत सोयीचा घटक म्हणून जिल्ह्याचा स्वीकार सर्व काळात केलेला आहे. राज्यकारभारासाठी एक विशिष्ट भूभाग म्हणून जिल्ह्याची उपयुक्तता अतिशय महत्त्वपूर्ण राहिली आहे. लोकप्रशासनाची अनेक कार्ये पार पाडणारा जिल्हा हा अतिशय उपयुक्त आणि महत्त्वाचा घटक आहे. देशातील महसूल व्यवस्थेचे व कायदा सुव्यवस्था राखण्याचे प्रमुख कार्य फक्त जिल्हा या घटकाद्वारेच केले जाते.

सचिवालयाव्यतिरिक्त शासनाची कार्ये योग्य रीतीने पार पाडणारा एकमेव प्रशासकीय घटक म्हणजे जिल्हा होय. कारण केंद्रशासन आणि राज्यशासन यांची कार्ये पार पाडणारे सचिवालयीन घटक संपूर्ण प्रशासकीय कार्य करण्यासाठी अपुरे पडत असतात. जवळपास दीडशेपेक्षा जास्त कामे जिल्हा प्रशासनाकडून पार पाडली जातात. शासनाची प्रत्यक्ष कार्य पार पाडणारा घटक म्हणजे जिल्हा होय. सामान्य जनतेच्या दैनंदिन व्यवहारात फक्त जिल्हा प्रशासनाशी संबंध येतो. राज्य शासनाशी किंवा केंद्र शासनाशी संबंध प्रस्थापित करावयाचे असल्यास जिल्हा प्रशासनाचीच भूमिका महत्त्वाची असते.

१.२.१ जिल्हा प्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या

प्रशासनाच्या विशेष उद्देशाने तयार करण्यात आलेला भू-प्रदेश म्हणजे 'जिल्हा' होय. जिल्ह्याची ही व्याख्या लघु ऑक्सफर्ड शब्दकोषात करण्यात आली आहे. यावरून 'प्रशासकीय सोय' हा जिल्ह्याच्या निर्मितीचा प्रमुख उद्देश आहे असे म्हणता येईल. साहजिकच लोकप्रशासनाच्या दृष्टीने जिल्ह्याला विशेष महत्त्व प्राप्त झाले आहे. जिल्हा या शब्दाला इंग्रजीत 'डिस्ट्रिक्ट' (District) असे म्हटले जाते. डिस्ट्रिक्ट हा शब्द लॅटिन भाषेतून आला आहे. न्यायिक क्षेत्रासाठी डिस्ट्रिक्ट हा शब्द

प्रयोगात आणला जात आहे. श्री. के.एन.व्ही. शास्त्री यांच्या मतानुसार इंग्रजांनी हा शब्द फ्रान्समधील 'प्रिफेक्ट' या प्रशासकीय शाखेपासून स्वीकारला आहे.

सन १७७६ मध्ये कलकत्त्याच्या दिवाणासंबंधी जिल्हा हा शब्द भारतात सर्वप्रथम प्रयोगात आणला. पुले व बर्नले यांच्या मते जिल्हा हे एका प्रशासकीय जिल्ह्याचे तांत्रिक नाव आहे. त्यामध्ये संपूर्ण ब्रिटिश भारताचे विभाजन झालेले होते. इ.स. १८९४ मध्ये सर जॉर्ज चैस्नी यांनी स्पष्ट केले की, फ्रान्समधील 'डिपार्टमेन्ट' हा प्रशासनाचा घटक आहे. डॉ. एम.पी. शर्मा यांनी म्हटले आहे की, आपण प्रशासनाच्या व्यवस्थेसाठी देशाचे लहान-लहान घटकांमध्ये विभाजन करतो, तो छोटा घटक म्हणजे जिल्हा होय. भारतीय लोकप्रशासनाच्या दृष्टीने जिल्हा प्रशासन दोन दृष्टिकोनातून एक महत्त्वाचा घटक आहे. राज्य शासनाच्या राजधानीच्या खालच्या पातळीवरील क्षेत्रीय प्रशासनाचा तो एक घटक म्हणून कित्येक शतकापासून आजही आपले स्वरूप कायम टिकवून आहे.

ऑक्सफर्ड शब्दकोषाप्रमाणे जिल्हा म्हणजे असा भूभाग की, ज्या ठिकाणी विशेष प्रकारचे प्रशासकीय कार्य होत असते. त्याच शब्दकोषाप्रमाणे 'प्रशासन' म्हणजे कार्याचे व्यवस्थापन होय. अशा प्रकारचे ज्या विशिष्ट भूभागात त्या-त्या ठिकाणच्या जनतेच्या कार्याचे व्यवस्थापन होत असते. त्याला जिल्हा प्रशासन असे म्हणतात. लोककल्याणाची कार्ये म्हणजे व्यक्तीचे, मानवसमुहाचे अथवा व्यक्तीच्या कोणत्याही गटाचे असे कार्य की, ज्याचा प्रत्यक्ष संबंध कायद्याने ठरवून दिलेला आहे. लोककल्याणाची कार्य कायद्याशिवाय पार पाडता येत नाही असे कायदे संबंधित देशाची सार्वभौम शक्ती करीत असते. संसदीय लोकशाही पद्धतीत कायदे करण्याचा अधिकार संसदेला असतो.

'भारतीय प्रशासनाचा मुलभूत घटक म्हणजे जिल्हा आणि त्या मुलभूत घटकांमध्ये चालणाऱ्या सर्व सार्वजनिक लोकव्यवहारांचे व्यवस्थापन म्हणजे जिल्हा प्रशासन होय'. सामान्य व्यक्तीचा संबंध जिल्हा प्रशासनाशी येतो. त्यावरून तो त्या प्रशासन व्यवस्थेसंबंधी चांगले अथवा वाईट मत व्यक्त करतो. जिल्हा प्रशासन हे एका भारतीय प्रशासकीय सेवेतील व्यक्तींच्या अधिकारात संचलित होत असते.

व्याख्या

आपण अभ्यासत असलेला घटक जिल्हा प्रशासनाच्या अर्थाबरोबरच काही व्याख्याचा अभ्यास करणे देखील याठिकाणी अभिप्रेत आहे. म्हणून जिल्हा प्रशासनाच्या काही व्याख्या खालील प्रमाणे आहेत.

(१) श्री. एस.एस. खेरा, यांच्यामते

जिल्हा प्रशासन हे लोकप्रशासनाचे एक अंग असून जिल्ह्याच्या मर्यादित क्षेत्रात ते कार्य करीत असते. अशाप्रकारे जिल्ह्यातील लोककार्याच्या विविध पैलूंचा विचार 'जिल्हा प्रशासनात' केलेला असतो.

(२) सामान्य व्याख्या

भारताच्या प्रशासनाचा मुलभूत घटक म्हणजे जिल्हा आणि त्या मुलभूत घटकांमध्ये चालणाऱ्या सर्व सार्वजनिक लोकव्यवहारांचे व्यवस्थापन म्हणजे जिल्हा प्रशासन होय.

(३) ऑक्सफोर्ड शब्दकोषाप्रमाणे

विशिष्ट भूभागात त्या-त्या ठिकाणच्या लोकांच्या कार्याचे व्यवस्थापन केले जाते. त्यास जिल्हा प्रशासन म्हटले जाते. लोककल्याणकारी राज्यात जिल्ह्यातील लोकांसाठी प्राथमिक व मुलभूत सेवा-सुविधा पुरविणारी आणि विकास कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करणारी प्रशासकीय यंत्रणा म्हणजेच जिल्हा प्रशासन होय.

थोडक्यात जिल्हा प्रशासन हा शब्द इंग्रजीतील "District Administration' याच शब्दांचा मराठी अर्थ आहे. सामान्यत: 'जिल्हा' म्हणजे असा भूभाग की, ज्याठिकाणी विशेष प्रकारचे प्रशासकीय कार्य होत असते आणि 'प्रशासन' म्हणजे विविध कार्याचे व्यवस्थापन किंवा व्यवस्था करणे होय.

१.२.२ जिल्हा प्रशासनाची वैशिष्ट्ये

लोकशाही शासन व्यवस्थेत जनतेच्या प्रशासनाकडून फार मोठ्या अपेक्षा असतात. प्रशासकीय यंत्रणेने आपल्या समस्या सोडविण्यासाठी सर्व प्रकारचे प्रयत्न करावेत. आपल्या अडचणीच्या काळात तिने आपणास मदतीचा हात देण्यासाठी पुढे यावे असे लोकांना नेहमीच वाटत असते. जिल्हा प्रशासनाचा तर जिल्ह्यातील सामान्य लोकांशी जवळून संबंध येत असतो. त्यामुळे ते जिल्हा प्रशासनाकडे मोठ्या अपेक्षेने पाहत असतात, त्याच जिल्हा प्रशासनाची वैशिष्ट्ये खालीलप्रमाणे आहेत.

(०१) राज्यशासन व गावांचा दुवा

जिल्हा प्रशासन हे जिल्हाधिकारी ते तलाठी, ग्रामसेवक यांच्यामार्फत गाव, वाड्या, वस्त्या, इत्यादींच्या समस्या राज्यशासनासमोर ठेवून त्या सोडवण्याचा प्रयत्न करतात. म्हणून स्थानिक पातळीवर जिल्हा प्रशासनाच्या व्यवस्थेला अनन्यसाधारण असे महत्त्व प्राप्त झाले आहे.

(०२) विकास आणि प्रशासनविषयक कार्यालय

जिल्हा प्रशासनामध्ये अनेक प्रकारची विकासविषयक आणि प्रशासनविषयक कार्यालये आहेत. ज्यात जिल्हाधिकारी कार्यालय, तहसिल कार्यालये, गट विकास कार्यालये/पंचायत समिती कार्यालये, ग्राम पंचायत कार्यालये इत्यादींचा समावेश होतो.

(०३) जिल्हा हे प्रशासकीय कार्याचे मुख्यालय

ग्रामीण भागातील लोकांसाठी जिल्ह्याचे ठिकाण हे फार महत्त्वाचे असते. कारण राज्यशासनाची सर्व कार्यकारी खाती जिल्ह्याच्या ठिकाणीच स्थापन झालेली असतात. उदा. कृषी, सिंचन, पशुपालन, शिक्षण, पोलीस, आरोग्य, परिवहन, रेशनिंग, समाजकल्याण, इत्यादी राज्यशासनाची सर्व खाती जिल्ह्याच्या ठिकाणी स्थापन झालेली आढळतात. याशिवाय केंद्र शासनाची अनेक कार्यालये देखील जिल्हा मुख्यालयाच्या ठिकाणीच स्थापन झालेली असतात.

(०४) जिल्ह्याची रचना

महाराष्ट्रातील ग्रामीण जिल्ह्यांमध्ये एक हजार ते चौदाशे गावांचा समावेश असल्याचे साधारणतः दिसून येते. १० ते २० लाख लोकसंख्या या जिल्ह्यामध्ये असते. हे प्रमाण भारतातील प्रत्येक राज्यात वेगवेगळ्या असल्याचे आपणांस दिसून येते.

(०५) जिल्हाधिकाऱ्याची महत्त्वपूर्ण भूमिका

जिल्हाधिकारी हा जिल्ह्याचा व जिल्हा प्रशासनाचा चालक असतो, तसेच तो जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख देखील असतो. त्याला काही ठिकाणी जिल्हाधीश असेही म्हणतात. तो जिल्ह्यातील सर्व खात्यांचा नियंत्रक आणि समन्वयक म्हणून अतिशय योग्य पद्धतीने आपली भूमिका पार पाडत असतो.

(०६) सांस्कृतिक व सामाजिक विशेषता

भारतातील प्रत्येक जिल्ह्याची सांस्कृतिक व सामाजिक अशी एक वेगळी छाप असल्याचे दिसून येते. महाराष्ट्रातील काही जिल्ह्यांची ओळख त्यांच्या सांस्कृतिक व सामाजिक वेगळेपणामुळेच होते. महाराष्ट्रात तर जिल्ह्याच्या सांस्कृतिक व सामाजिक वेगळेपणाची अनेक उदाहरणे सहज देता येतील.

(०७) भौगोलिक विशेषता

जिल्ह्याचा भोगोलिक वेगळेपणा पीकपाणी तेथील प्रशासकीय व्यवस्थेवर परिणाम करत असते. महाराष्ट्रातच आपण पाहतो की अमुक एक जिल्हा एखाद्या धान्य पिक किंवा फळबागा घेण्यात अग्रेसर असतो. भौगोलिकदृष्ट्या काही जिल्हे डोंगरी व दुर्गम असे आहेत तेथे प्रशासनाची वेगळी व्यवस्था करावी लागते.

(०८) लोकशाही विकेंद्रीकरणाचा गाभा

लोकशाही विकेंद्रीकरण आणि पंचायत राजचा घटक किंवा गाभा म्हणून जिल्हा परिषदेची स्थानिक स्वशासन संस्थेची स्थापना झालेली असते. जिल्हा परिषद ही एका जिल्ह्यासाठीच असते. जिल्हा प्रशासनाच्या विकास कार्याला संपूर्ण सहयोग देण्याची भूमिका जिल्हा परिषदेची असते. किंबहुना तिची निर्मितीच जिल्ह्याच्या विकास कार्यासाठी केलेली असल्याचे दिसते.

(०९) लोकसभा मतदारसंघ

भारतामध्ये लोकसभेचा मतदारसंघ म्हणून सामान्यतः जिल्हा हाच निर्वाचन क्षेत्र म्हणून स्वीकारलेला आढळतो. लोकसभेचा मतदारसंघ म्हणून जिल्ह्याची वेगळी राजकीय ओळख निर्माण होते. उदा. एखादा जिल्हा हा एखाद्या राजकीय पक्षाचा बालेकिल्ला म्हणून ओळखला जातो.

(१०) भारतीय प्रशासनाचा केंद्रबिंदू

जिल्हा प्रशासनाचे सर्वात महत्त्वाचे वैशिष्ट्य म्हणजे जिल्हा प्रशासन हे भारतीय प्रशासनाचा केंद्रबिंदू आहे. जिल्ह्याच्या ठिकाणाहून राज्याची राजधानी व देशाची राजधानी याठिकाणी संपर्क करता येतो तसेच देशाच्या राजधानीपासून गाव पातळीपर्यंत जिल्हा प्रशासनामार्फत संपर्क करता येतो.

थोडक्यात, भारतीय प्रशासन व्यवस्थेमध्ये जिल्हा प्रशासनाची एक स्वंतत्र ओळख असल्याचे दिसून येते. कारण ती त्याच्या काही वैशिष्ट्यांमुळेच आपण जिल्हा हाच प्रशासनाचा घटक म्हणून स्वीकारला तसेच त्याची कारणमीमांसा आपण केली आहे. जिल्ह्याची विशेषता काही तरी वेगळी असल्यामुळेच जिल्हा प्रशासनाची वरील वेगवेगळी वैशिष्ट्ये आपणास आढळून येतात.

१.२.३ जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती आणि विकास (इतिहास)

भारतातील जिल्हा प्रशासनाला एक ऐतिहासिक सातत्य प्राप्त झालेले आहे. म्हणून जिल्हा प्रशासनाला प्राप्त झालेले महत्त्व लक्षात घेण्यासाठी जिल्हा प्रशासनाचे उत्क्रांत स्वरूप अभ्यासणे आवश्यक आहे. इतिहासाच्या अतिप्राचीन काळापासून जिल्हा हाच प्रशासनाचा आधारभूत घटक राहिला आहे. एवढा मोठा कालखंड लोटला गेला तरी जिल्हा हा प्रशासनाचा घटक म्हणून कायम टिकून आहे. अर्थात काळाच्या कसोटीवर तो खरा उतरला आहे.

(१) मौर्य कालखंड

अखंडप्राय भारत देशातील पहिले विशाल साम्राज्य म्हणून मौर्य साम्राज्याचा उल्लेख केला जातो. चंद्रगुप्त मौर्य हा मौर्य घराण्याचा संस्थापक व भारताचा पहिला सम्राट होय. त्याने आपल्या पराक्रमाच्या व कर्तृत्वाच्या बळावर एका छोट्या राज्याचे विशाल साम्राज्यात रूपांतर घडवून आणले. त्याचा नातू सम्राट अशोक याने तर या सामाज्याचा लौकिक सर्वोच्च स्थानी पोहोचविला. मौर्य सम्राटांनी आपल्या साम्राज्याचे विभाजन प्रांतात केले होते व प्रांताचे विभाजन पुन्हा छोट्या प्रादेशिक गटांत म्हणजे जिल्ह्यांत केले होते. मौर्य काळात साम्राज्याच्या लहान प्रादेशिक विभागांना किंवा जिल्ह्यांना विषय, प्रदेश, जनपद अशा वेगवेगळ्या नावांनी संबोधले जात होते. त्यावरील सम्राटाचा प्रतिनिधी म्हणून जो अधिकारी असायचा तो आजच्या जिल्हाधिकाऱ्यासारखाच होता. त्याला 'राजुका' म्हटले जात असे. तो मूलतः महसूल अधिकारी असे तसेच त्याला न्यायिक अधिकारही प्राप्त झालेले असायचे. जिल्हाप्रमुख म्हणून रस्ते बांधणे, रस्ते दुरुस्त करणे, व्यापार वाढविणे, उद्योग वाढविणे, सार्वजनिक बांधकाम करणे, सिंचन योजना अमलात आणणे अशी कार्ये त्याला करावी लागत असे. राजुकाच्या कार्यक्षेत्राला 'प्रदक्षिक' म्हटले जात असे. 'प्रदक्षिक' हा भूभाग आजच्या जिल्ह्याएवढा असे. सम्राट अशोकाने विकेंद्रीकरणाचे धोरण स्वीकारले होते. त्याने 'राजुका' या अधिकाऱ्याला भरपूर अधिकार दिले होते. त्याच्या अधिकाराचे स्वरूप नागरी, महसूल व फौजदारी असे होते. तो दंडात्मक शिक्षा देऊ शकत असे. राष्ट्रकुल घराण्यामध्ये त्या अधिकारांवर प्रतिबंध घातल्याचा उल्लेख आढळतो.

थोडक्यात मौर्य काळातील 'राजुका' किंवा ' प्रदक्षिक' या अधिकाऱ्याचे स्थान आधुनिक काळातील जिल्हाधिकाऱ्याच्या स्थानाप्रमाणेच होते. त्यांच्यावर त्यांच्या नियंत्रणाखाली प्रदेशाची व्यवस्था लावण्याच्या म्हणजे शांतता व सुव्यवस्थेच्या कार्याबरोबरच प्रजेच्या कल्याणाच्या कार्याची देखील जबाबदारी सोपविण्यात आली होती.

(२) गुप्तकाळ

प्राचीन भारतातील आणखी एक मोठे साम्राज्य म्हणून गुप्त साम्राज्याचा उल्लेख केला जातो. गुप्त राजांनी या देशाच्या बऱ्याच मोठ्या भू-प्रदेशावर आपला अमल प्रस्थापित केला होता. आपल्या साम्राज्याच्या प्रशासनाच्या सोयीसाठी त्यांनी राज्याचे वेगवेगळ्या प्रांतात विभाजन घडवून आणले होते. प्रत्येक प्रांताची आणखी लहान-लहान विभागात विभागणी करण्यात आली होती. गुप्तकाळात प्रशासनाचे विकेंद्रीकरण व अधिकार पदपरंपरेचे तत्त्व स्वीकारण्यात आले होते. गुप्तकाळात संपूर्ण राज्याची विभागणी प्रांतातून केली होती. त्याला 'देश' असे म्हटले जात होते. ही व्यवस्था आजच्या घटक राज्यासारखी होती. त्याच्या प्रमुखाला 'उपारिक' असे म्हटले जात होते. उपारिक हा आजच्या राज्यपालासमान होता. देश अर्थात प्रांताचे विभाजन 'भुक्ती' मध्ये केले जात. 'भुक्ती' चे विभाजन ' विषय' या जिल्ह्यासमान घटकात केलेले होते. 'विषय' चा प्रमुख विषयपती जो आजच्या जिल्हाधिकाऱ्यासमान होता. जमिनीचा महसूल गोळा करणे, कायदा सुव्यवस्था ठेवणे अशा प्रकारची कार्ये त्यांच्यावर सोपविण्यात आलेली होती.

(३) मोगल कालखंड

मध्ययुगीन काळातील एक प्रमुख राजकीय सत्ता म्हणून मोगलांच्या सत्तेकडे पाहिले जाते. भारतात मोगल राज्यकर्त्यांनीही एक विशाल साम्राज्य उभे केले होते. मोगल कालखंडामध्ये सम्राट अकबर राजाची प्रशासन व्यवस्था ही उत्कृष्ट होती. अकबराने आपल्या प्रशासनाच्या सोयीसाठी साम्राज्याचे एकूण पंधरा विभाग केले होते. प्रत्येक विभाग 'सुभा' म्हणून ओळखला जात होता. सुभ्याचे विभाजन 'सरकार' मध्ये सरकारचे विभाजन 'परगणा' यात करण्यात आले होते. या काळात 'सरकार' हा आजच्या जिल्ह्यासारखा प्रादेशिक विभाग होता. 'सरकार'ची जबाबदारी 'फौजदारी' या प्रशासकीय अधिकाऱ्यावर होती. आजच्या जिल्हाधिकाऱ्याप्रमाणे सरकारच्या प्रशासनाची जबाबदारी तो पार पाडत होता. फौजदारी या अधिकाऱ्याला शांतता सुव्यवस्था, कर वसुली यासंबंधी अधिकार दिले गेले होते. मोगलांच्या कायदे व नियमानुसार 'सरकार' म्हणजे जिल्हा या ठिकाणी प्रमुख तीन अधिकारी नेमलेले असत. ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(अ) अमलगुजार

मोगल काळात अमलगुजार हा सरकारचा महसूल अधिकारी असत. महसूल जमा करणे व त्याची योग्य प्रकारे उपयोग करणे हे त्यांचे प्रमुख कार्य असे. तसेच महसुलासंबंधीचे न्यायदानाचे अधिकार त्यालाच बहाल केलेले असायचे.

(आ) काझी

मोगल साम्राज्यात काझी हा न्यायाधीश म्हणून जिल्ह्याच्या ठिकाणी असत. न्यायदानासंबंधीच्या सर्व प्रक्रिया त्याच्या नियंत्रणात चालत असत. काझी हा नागरी न्यायिक अधिकारी होता.

(इ) फौजदारी

गुन्हे न होऊ देणे, झालेल्या गुन्ह्यांचा तपास लावणे अशा प्रकारची कामे फौजदाराला करावी लागत असे. फौजदारी या अधिकाऱ्यालाच 'पोलीस दंडाधिकारी' म्हणून कार्य करावे लागत असे. फौजदारी हा लष्करी अधिकारी असल्यामुळे लष्करासारखे प्रशिक्षण देऊन पोलीस दल त्याला आपल्या नियंत्रणाखाली ठेवत होते.

मोगल काळात जिल्ह्यातील या तीन अधिकाऱ्याव्यतिरिक्त शासनाचे काम करणारा आणखी एक महत्त्वाचा घटक होता. तो म्हणजे 'जमीनदार' हा होय. फौजदाराला आपली कामे पार पाडण्यामध्ये हे जमीनदार त्याला मदत करीत असे. हे जमीनदार खाजगीरित्या पोलीस दल देखील आपल्या नियंत्रणाखाली ठेवत होते. आपल्या जमीनदारी भूभागामध्ये शांतता राखणे व संरक्षनात्मक कामे करणे हे त्या खाजगी पोलीस दलाचे काम होते.

जिल्ह्यातील तिन्ही प्रमुख अधिकाऱ्यांमध्ये फौजदार हा अधिक शक्तिशाली अधिकारी होता. मोगल साम्राज्याच्या शेवटपर्यंत जिल्ह्याची हीच प्रशासकीय व्यवस्था होती. मोगलांच्या काळात राज्यकारभारातील सिंहाचा वाटा फौजदार उचलत असत. जिल्हाधिकारी हे पद मोगलांच्या काळातील 'करोडी फौजदार' या पदाचे वारस आहे. मात्र, मोगल साम्राज्याच्या उत्तरार्धात राजकीय अस्थिरता निर्माण झाली, त्यामुळे प्रशासन देखील अस्थिर व अनियंत्रित झाले होते.

(४) ब्रिटिश कालखंड

भारतात मोगल कालखंडामध्ये राजकीय अस्थैर्य निर्माण झाले आणि त्याचा परिणाम असा झाला की ब्रिटिशांचे हळूहळू राज्य स्थापित झाले. ब्रिटिश काळात ईस्ट इंडिया कंपनीचा प्रमुख प्रतिनिधी ज्या क्षेत्रात काम करीत होते. त्या क्षेत्राला जिल्हा हा आधार मानला गेला. ईस्ट इंडिया कंपनीच्या सुरुवातीच्या काळात आणि नंतरसुद्धा कंपनीचे प्रतिनिधी जिल्हा क्षेत्रात काम करीत होते. क्रमाक्रमाने जिल्हा हाच प्रशासनाचा घटक मानला गेला. हळूहळू कंपनीचे कार्यक्षेत्र वाढत गेले. ज्यावेळी इंग्रजांनी भारतीय प्रशासन ताब्यात घेतले त्यावेळी जिल्ह्याच्या प्रमुख प्रतिनिधींना जमीन महसूल वसूल करण्याची जबाबदारी देण्यात आली आणि वसुलीच्या कार्यावरूनच त्याचे नाव 'कलेक्टर' (Collector) असे पडले. म्हणजेच लॉर्ड क्लाइव्हने कंपनीच्या इमानदार लोकांकडे त्यांनाच 'पर्यवेक्षक' म्हटले जात असे. त्यांना महसूल प्रशासनावर देखरेख ठेवणे, करांची वसुली करणे, जमीनदार आणि कुळ यांच्या संबंधावर देखरेख करणे, राज्याचा कारभार न्याय व्यवस्थेशिवाय अर्धवट असतो, म्हणून त्यांनी सामान्य न्यायाच्या बाबीवर देखरेख ठेवणे इत्यादी कामे त्या पर्यवेक्षकांकडे सोपविण्यात आली होती.

ब्रिटिश कंपनीने पर्यवेक्षकांकडे कामाचे स्वरूप लक्षात घेता त्यात फारसे यश न मिळाल्याने या व्यवस्थेमध्ये बदल घडविण्याचे ठरविले. हा बदल जिल्हा प्रशासनातील इतिहासामध्ये अत्यंत महत्त्वाचा ठरतो. जिल्हा प्रशासनाच्या उत्क्रांत स्वरूपातील तो एक महत्त्वाचा टप्पा ठरतो. वॉरेन हेस्टिंग्जने सन १४ मे १७७२ मध्ये कंपनीचे सर्व पर्यवेक्षक हटवले. त्या

पदासाठी हेस्टिंगने 'कलेक्टर' (Collector) नेमले व पर्यवेक्षकाच्या जागी कलेक्टर आले. हा कलेक्टर मोगलकाळातील अमलगुजार या अधिकाऱ्यासारखा होता. ब्रिटिशांनी आपल्या काळात कलेक्टर हा प्रशासकीय घटक निर्माण केला आणि आजपर्यंत तो अस्तित्वात राहिला आहे. तसेच त्यावर नेमलेला कलेक्टर हा प्रशासकीय अधिकारीदेखील 'जिल्हाधिकारी' असे म्हणतो. कारण तो जिल्ह्याचा प्रमुख सूत्रे त्याच्याकडे सोपविली होती. आजदेखील जिल्ह्याच्या संपूर्ण प्रशासनाची जबाबदारी त्याच्यावर सोपविण्यात आली आहे. प्रशासनाबरोबरच न्यायव्यवस्थेचेही कार्य जिल्हाधिकाऱ्याला न्यायदंडाधिकारी म्हणून पार पाडावे लागते. भारतामध्ये काही भागात जिल्हाधिकारी हा 'उपायुक्त' म्हणून ओळखला जातो.

सुरुवातीच्या काळात जिल्हाधिकाऱ्याचे कार्य मुख्यत्वेकरून महसुलाच्या संकलनापुरते मर्यादित होते; परंतु लवकरच त्याच्या कार्याची व्याप्ती वाढविण्यात आली. जिल्ह्यात शांतता व सुव्यवस्था रक्षणाच्या कार्याची जबाबदारी त्यांच्यावर सोपविण्यात आली. जमीन सुधारणा जमिनीचे मालकीहक्क, दिवाणी व फौजदारी न्याय, इत्यादी गोष्टींचाही त्याच्या कार्यकक्षेत अंतर्भाव करण्यात आला. अशाप्रकारे जिल्ह्याच्या प्रशासनाशी संबंधित अनेक महत्त्वाचे अधिकार जिल्हाधिकाऱ्याच्या हाती ऐकवटले, त्यामुळे तो जिल्हा प्रशासनाचा केंद्रबिंदू बनला. सरकारी अधिकाऱ्यांप्रमाणे जिल्ह्यातील सर्वसामान्य लोकही जिल्हाधिकाऱ्याला अतिशय मान देत असत व त्याचा उचित आदर ठेवत असत. त्यांच्या दृष्टीने जिल्हाधिकारी हा प्रत्यक्ष सरकारच होता.

सन १७८१ मध्ये ब्रिटिश शासनाने अगदी थोड्या काळासाठी कलेक्टरची पदे रद्द केली होती; परंतु नंतर ड्रिस्ट्रिक्टचे प्रशासन कलेक्टरकडेच ठेवण्यात येऊ लागले. ड्रिस्ट्रिक्ट ऑफिसर हाच ड्रिस्ट्रिक्टचा प्रमुख ठेवण्यात आला. त्याच्याबद्दलची 'विभागाचा विशेषज्ञ' ही संकल्पना थोड्याच काळात रूढ झाली. सायमन कमिशनच्या अहवालामध्ये जिल्हा प्रशासन व जिल्हाधिकारी यासंबंधीचे बरेच महत्त्वाचे उल्लेख आहेत. कॉर्नवालीस च्या काळात शासनाच्या अधिकाराला अधिक महत्त्व दिल्यामुळे पूर्वीची व्यवस्था त्याने अमान्य केली होती. कॉर्नवालीसच्या काळात बंगालमध्ये जिल्हाप्रमुख हा न्यायिक कार्ये करणारा व सार्वजनिक कर वसूल करणारा अधिकारी म्हणूनच कार्यरत होता. त्याच्या काळात त्या पदाचे स्वरूप 'जिल्हा न्यायाधीश व मॅजिस्ट्रेट' असेच बनले होते.

भारतीय जिल्हा प्रशासनात सन १९३७ मध्ये फार बदल घडून आल्याचे दिसते, कारण १९३५ च्या कायद्याचा तो परिणाम होता. प्रांतिक स्वायत्तता प्रदान केल्यामुळे जिल्हा प्रशासनात काही बदल निश्चित स्वरुपात घडून आले. आतापर्यंत जिल्हाधिकारी हा प्रांतिक शासनाचा प्रतिनिधी म्हणून जिल्ह्याचा कारभार पाहत होता. त्याला कायदा व सुव्यवस्था, न्यायिक प्रशासन, करांचे व्यवस्थापन, जमिनीचे अद्ययावत रेकॉर्ड ठेवणे ही प्रामुख्याने कामे करावी लागत असे; परंतु प्रांतिक स्वायत्ततेमुळे जिल्हाधिकारी हा विकासाची कामे, सहकार क्षेत्रातील कामे, ग्रामपंचायतीसंबंधीची कामे अशा स्वरुपाची कामे करू लागला. त्याची पारंपारिक कामे आणि ही नवीन कामे यामुळे जिल्ह्याच्या या अधिकाऱ्याचा दर्जा व जबाबदारी यामध्ये बरेच परिवर्तन घडून आले. जिल्हाधिकाऱ्यांना देखील ग्रामीण विकासाच्या कामाची गोडी वाटू लागली.

(५) स्वातंत्र्योत्तर कालखंड

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात जिल्हा प्रशासनात विविध प्रकारचे नवीन बदल करण्यात आले. सामाजिक आणि आर्थिक बदल घडवून आणण्यासाठी जिल्हा प्रशासनाची यंत्रणा उपयोगात आणली जाऊ लागली त्यासाठी जिल्हा प्रशासनाच्या यंत्रणेतसुद्धा बदल झाला. जिल्ह्यांच्या विकासात पंचायत राज संस्थांचे कार्य सुरू झाले. पंचायत राजच्या संकल्पनेत गांव, तालुका आणि जिल्हा या त्रिस्तरीय योजनेचा विकास स्पष्ट करण्यात आला. यासाठी नवीन यंत्रणा उभारण्यात आली. या व्यवस्थेमुळे पहिल्यांदा गावकरी मंडळींना ग्रामसभा व ग्रामपंचायतीच्या स्वरुपात जिल्हा प्रशासनात सहभागी करून घेण्यात आले.

स्वातंत्र्योत्तर काळात जिल्हाधिकाऱ्याच्या भूमिकेत आणखी एका दृष्टीने महत्त्वाचा बदल झाला आहे. भारतीय राज्यघटनेने लोकशाही शासन पद्धतीचा स्वीकार केल्यामुळे शासनव्यवस्थेचे स्वरूप आमुलाग्र बदलून गेले आहे. सामान्य माणूस हा देशाच्या राजकीय व्यवस्थेचा केंद्रबिंदु बनला. त्यामुळे लोकप्रशासनाला लोकाभिमुख बनविण्याची गरज निर्माण झाली. लोकप्रशासन राज्यातील जनतेला उत्तरदायी असले पाहिजे, तसेच लोकप्रशासन आणि सामान्य नागरिक यांच्यातील दुरावा दूर करण्याचे प्रयत्न झाले पाहिजेत अशी अपेक्षा बाळगली जाऊ लागली. त्यामुळे जिल्हाधिकाऱ्यासारख्या अत्यंत जबाबदार शासकीय अधिकाऱ्यांना जनसंपर्कावर अधिक लक्ष केंद्रित करावे लागले. जिल्ह्यातील नागरिकांच्या समस्या व अडीअडचणी समजावून घेणे आणि त्या सोडविण्यासाठी आवश्यक त्या उपाययोजना करणे हा त्याच्या कर्तव्याचा भाग समजला जाऊ लागला. लोकशाही शासन पद्धतीमुळे जिल्हाधिकाऱ्याच्या पूर्वीच्या स्थानाला काही प्रमाणात धक्काही बसल्याचे दिसून येते.

१.२.४ जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व

लोक प्रशासन हे व्यक्तीच्या अन्न, वस्त्र, निवारा ह्या मूलभूत गरजा पूर्ण करून त्यांना विकासाच्या संधी उपलब्ध करून देते व त्यांचा सर्वांगिण विकास करण्याचे कार्य करते. लोकप्रशासनाची ही जबाबदारी जिल्हा प्रशासनामार्फत पूर्ण केली जाते. त्याचबरोबर नागरिकांच्या जीवीताची व त्यांच्या व सरकारी मालमत्तेचे संरक्षण करून कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करण्याचे काम जिल्हा प्रशासनाकडे असल्याने जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व किंवा आवश्यकता स्पष्ट होते. साधारणत: पुढील मुद्यांवरून जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व स्पष्ट करता येईल.

(०१) नागरिकांच्या मुलभूत हक्कांचे रक्षण करणे

भारतीय संविधानाने प्रत्येक नागरिकांना काही मुलभूत हक्क दिले आहेत ते हक्क प्रत्येकाला वापरता आले पाहिजेत त्यासाठी तशी अनुकूल परिस्थिती निर्माण करणे, कोणीही व्यक्तीच्या मुलभूत हक्कांवर गदा आणत असेल किंवा हिरावून घेत असल्यास त्याला प्रतिबंध करणे, त्या अनुषंगाने न्यायालयाने दिलेल्या आदेशाचे पालन करण्यासाठी जिल्हा प्रशासन महत्त्वाचे आहे.

(०२) कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणे

कोणत्याही देशाची व समाजाची प्रगती ही देशात असलेल्या कायदा व सुव्यवस्थेवर अवलंबून असते कारण देशात शांतता व सुव्यवस्था असेल तरच विकासाचे तसेच विधायक कार्य केले जाते आणि ही शांतता कायदा व सुव्यवस्था असेल तरच निर्माण होते अन्यथा देशात गोंधळाची, अराजकतेची, भितीची परिस्थिती निर्माण होते. त्यामुळे व्यक्तीचे, समाजाचे, पर्यायाने देशाचे नुकसान होते. म्हणून देशात कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणे व ती टिकवून ठेवण्यासाठी जिल्हा प्रशासन आवश्यक आहे.

(०३) महसूल गोळा करणे

देशाचा कारभार आणि देशाची प्रगती करण्यासाठी तसेच जनकल्याणाच्या योजना कार्यान्वित करण्यासाठी मोठ्या प्रमाणावर पैशाची आवश्यकता असते त्याकरिता सरकारकडून विविध कर आकारून कर रूपाने पैसा उभा करावा लागतो. जेवढा अधिक प्रमाणात कररूपी महसूल गोळा होईल तेवढा पैसा खर्च करणे शक्य होईल त्यामुळे भारतातील केंद्र, राज्यशासन तसेच स्थानिक शासनाकडून आकारण्यात येणारे विविध कर/महसूल गोळा करण्यामध्ये जिल्हा प्रशासनाचे योगदान सर्वात मोठे आहे.

(०४) सरकारच्या धोरणाची व कल्याणकारी योजनांची अंमलबजावणी करणे

केंद्र व राज्य सरकार वेळोवेळी विविध ध्येय-धोरण ठरवितात किंवा जाहीर करतात त्याचबरोबर जनतेच्या कल्याणकारी योजना जाहीर करतात. परंतु ह्यासर्व ध्येयधोरणांची आणि कल्याणकारी योजना देशातील प्रत्येक गावपातळीपर्यंत अंमलात आणण्यासाठी त्यांना जिल्हा प्रशासनावर अवलंबून राहावे लागते किंवा जिल्हा प्रशासनाची मदत घ्यावी लागते.

(०५) जनता व शासन यांच्यात दुवा निर्माण करणे

लोकशाही शासनव्यवस्थेत जनता ही सर्वश्रेष्ठ किंवा सार्वभौम असते. देशातील केंद्र व राज्य सरकार जनतेद्वारे निर्माण झालेले असते आणि ते देशाच्या हितासाठी कार्य करीत असते पण केंद्र सरकार देशाच्या राजधानीच्या ठिकाणाहून व राज्यशासन राज्याच्या राजधानीच्या ठिकाणाहून कार्य करीत असल्याने स्थानिक पातळीवरील/गावातील जनतेपर्यंत समन्वय निर्माण करण्यासाठी जिल्हा प्रशासन महत्त्वाचे आहे.

(०६) कायदे व न्यायालयीन निर्णय अंमलात आणणे

केंद्र व राज्य शासनाने पारीत केलेले विविध कायदे, न्यायालयाचे विविध निर्णय अंमलात आणण्यामध्ये जिल्हा प्रशासनाचे योगदान सर्वात मोठे आहे. दुसऱ्या शब्दात सांगायचे झाल्यास भारतीय कायदे आणि न्यायालयीन निर्णयाची अंमलबजावणी ही जिल्हा प्रशासनाशिवाय करणे अशक्य असल्यामुळे त्यातून जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व स्पष्ट होते.

(०७) जीवनावश्यक वस्तूंचा पुरवठा सुरळीत व नियंत्रित करणे

देशातील सर्व नागरिकांना जीवनावश्यक वस्तूंचा पुरवठा सुरळीत करणे, ह्या वस्तूंची टंचाई होणार नाही, त्यांची कोणी

नियमबाह्य साठवणूक करून टंचाई करणार नाही, काळजी घेणे, साठेबाजांवर कठोर कार्यवाही करणे, ही सर्व जबाबदारी जिल्हा प्रशासनाकडे असल्याने जिल्हा प्रशासन आवश्यक आहे.

(०८) संकटाचा सामना करून मदत करणे

जिल्ह्यामध्ये येणाऱ्या भूकंप, महापूर, वादळ, दुष्काळ, आग, अतिवृष्टी, रोगराई, भीषण अपघात, इत्यादी संकटांचा सामना/मुकाबला करणे, शक्य असलेल्या संकटाची पूर्वसूचना देणे, नुकसान कमी होण्यासाठी उपाययोजना करणे, संकट काळात नागरिकांच्या जिवीताचे व मालमत्तेचे रक्षण करणे, आवश्यकतेनुसार नुकसान भरपाई देणे, इत्यादी कार्यासाठी जिल्हा प्रशासनाची आवश्यकता असते.

(०९) लोकशाही शासनव्यवस्था अंमलात आणणे

लोकशाही शासनव्यवस्थेमध्ये निवडणूका ह्या महत्त्वपूर्ण आहेत. त्यासाठी भारतात केंद्रिय निवडणूक आयोग, राज्य निवडणूक आयोग ह्या यंत्रणा आहेत. परंतु देशातील सर्व निवडणूका घेण्यासाठी जिल्हा प्रशासनावर अवलंबून राहावे लागते. तसेच लोकशाही विकेंद्रीकरण ही संकल्पनासुद्धा जिल्हा प्रशासनाच्या रूपाने अनुभवास मिळते. अशाप्रकारे लोकशाही शासनव्यवस्था अंमलात आणण्यासाठी जिल्हा प्रशासन महत्त्वाचे आहे.

(१०) स्थानिक संस्था व स्थानिक कार्यालयांवर नियंत्रण ठेवणे

जिल्ह्यातील जिल्हा परिषद, पंचायत समिती, ग्रामपंचायत ह्या ग्रामीण स्थानिक स्वराज्य संस्था आणि शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांमधील महानगरपालिका, नगरपालिका, नगरपंचायत तसेच जिल्ह्यातील केंद्र व राज्य सरकारची कार्यालये/यंत्रणा यांच्यावर नजिकचे नियंत्रण ठेवण्यासाठी जिल्हा प्रशासन आवश्यक आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) जिल्हा म्हणजे काय? याचा अर्थ स्पष्ट करा?

(२) जिल्हा प्रशासनाचा प्रशासकीय प्रमुख कोण असतो?

(३) जिल्हाधिकारी या पदाची निर्मिती केव्हा करण्यात आली?

(४) ब्रिटिश काळामध्ये जिल्हाधिकाऱ्यांचे प्रमुख कार्य कोणते होते?

(५) मोगलाच्या कालखंडात जिल्हास्तरावर प्रमुख तीन अधिकारी कोणते?

१.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **जिल्हा प्रशासन :** विशिष्ट भु.भागात त्या-त्या जनतेच्या हितासाठी केलेल्या कार्याचे व्यवस्थापन होय.

(२) **काझी :** काझी हे एक मोगल साम्राज्यात न्यायदान करण्यासाठी निर्माण केलेले पद होय. हे जिल्हास्तरावर असत.

(३) **कलेक्टर :** ब्रिटिश काळातील जमिन महसूल वसूल करणारा अधिकारी यावरूनच स्वातंत्र भारतातदेखील हे पद कायम आहे. परंतु भूमिका मात्र बदलली आहे.

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) प्रशासनाच्या विशेष उद्देशाने तयार करण्यात आलेला भु-प्रदेश म्हणजे जिल्हा होय.

(२) जिल्हाधिकारी

(३) १४ मे १७७२

(४) महसूल गोळा करणे आणि कायदा व सुव्यवस्था सांभाळणे.

(५) (१) अमलगुजार (२) काझी (३) फौजदार

१.५ सारांश

प्रशासनासाठी भौगोलिकदृष्ट्या अत्यंत महत्त्वाचा व सोयीचा भाग म्हणजे जिल्हा होय. जिल्ह्याच्या ठिकाणीच लोकप्रशासनाची सर्व अभिकरणे व विभाग यांची समीकरणे सुव्यवस्थित बसविली जातात. लोकांच्या कल्याणाच्या योजना सामान्यांपर्यंत पोहोचविण्याचे उत्तम साधन म्हणून जिल्हा प्रशासनाचा आधार घ्यावा लागतो. जनतेचे आणि प्रशासनाचे प्रत्यक्ष संबंध येणारे स्थान म्हणजे जिल्हा प्रशासन आहे. आजच्या प्रशासनात शासन आणि नागरिक यांच्यात समन्वय साधण्याचे कार्य देखील जिल्हा प्रशासन करीत असते. नागरिकांच्या अनेक अडचणी शासनाला जिल्हा प्रशासनामार्फत सोडविता येतात. राज्याने स्वीकारलेल्या विकासाच्या योजनांची अंमलबजावणी जिल्हा प्रशासनामार्फत जनतेच्या सहकार्याने राबविता येते. अशा प्रकारे राष्ट्र आणि राज्य यांच्या प्रशासकीय इतिहासामध्ये जिल्हा प्रशासनाचे कार्य उल्लेखनीय व महत्त्वपूर्ण स्वरूपाचे असते.

जिल्हा प्रशासनातील जिल्हाधिकारी हा एक प्रमुख व महत्त्वाचा सामान्य प्रशासक असून त्याला जिल्ह्याअंतर्गत असलेल्या सर्व घटकांवर अतिशय विवेकबुद्धीने हे पद सांभाळावे लागते. जिल्हा प्रशासनातील इतर अधिकाऱ्यांवर त्यांच्या वचक असतो. याशिवाय त्यांचे कार्य एवढे व्यापक स्वरूपाचे आहे की, जिल्ह्यातील कोणतेही विकासाचे काम त्यांच्याशिवाय होऊ शकत नाही. तसेच प्रशासकीयदृष्ट्या शांतता व सुव्यवस्था ठेवण्यासाठी जनतेशी नेहमी संबंध जिल्हाधिकारी ठेवत असतो. पंचायत राज संस्था या जिल्हाधिकाऱ्यांपासून वेगळी असली तरी तिच्या कार्यक्षेत्रातही जिल्हाधिकाऱ्याला महत्त्वपूर्ण स्थान असल्याचे आपणास दिसून येते.

१.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) जिल्हा प्रशासनाचा अर्थ व व्याख्या सविस्तर स्पष्ट करा.

(२) जिल्हा प्रशासनाच्या वैशिष्ट्यांवर सविस्तर भाष्य करा..

(३) जिल्हा प्रशासनाच्या ऐतिहासिक पार्श्वभूमीचा विस्तृत आढावा लिहा.

(४) ब्रिटिश कालखंडातील जिल्हा प्रशासनाचा विकास सविस्तर लिहा.

(५) जिल्हा प्रशासनावर सविस्तर निबंध लिहा.

१.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) Sharma, R.D. (1990). *Personnel Administration*. New Delhi, Anmol Publication.

(२) दर्शनकर, अ. (१९८७). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगाबाद, कैलास पब्लिकेशन्स.

(३) बंग, के. आर. (२०१३). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगपुरा, औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(४) पाटील, व्ही. बी. (२०१८). *भारतीय प्रशासन.* पुणे, के सागर पब्लिकेशन्स.

(५) अकोलकर, आ., घारगे क. (२०१४). *जिल्हा व महसूल प्रशासन.* औरंगाबाद, चिन्मय प्रकाशन.

घटक २ : जिल्हा प्रशासनाचे घटक

अनुक्रमणिका

२.० उद्दिष्टे
२.१ प्रास्ताविक
२.२ विषय-विवेचन
  २.२.१ जिल्हा प्रशासनाचे घटक
    २.२.१.१ कायदा व सुव्यवस्था
    २.२.१.२ महसूल
    २.२.१.३ स्थानिक स्वशासन
    २.२.१.४ निवडणुकीचे आयोजन व संचालन
२.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
२.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
२.५ सारांश
२.६ सरावासाठी स्वाध्याय
२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

२.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासानंतर आपल्याला-

- कायदा व सुव्यवस्था या जिल्हा प्रशासनाच्या घटकाचे सविस्तर ज्ञान प्राप्त होईल.
- महसूल या घटकाचा सविस्तर अभ्यास करता येईल.
- अन्न व नागरी पुरवठा या जिल्हा प्रशासनाच्या घटकाचे सविस्तर अध्ययन करता येईल.
- जिल्हा प्रशासनाचा महत्त्वाचा घटक 'आपत्कालीन व्यवस्था' याचा सविस्तर अभ्यास करता येईल.
- स्थानिक स्वशासन हा जिल्हा प्रशासनाचा घटक यावर भाष्य करता येईल.
- जिल्हा प्रशासनाच्या सर्व घटकांची सविस्तर माहिती मिळेल.

२.१ प्रास्ताविक

जिल्हा प्रशासनाच्या वेगवेगळ्या कार्याचे परीक्षण व मूल्यमापन केल्यानंतर ही कार्ये जिल्ह्यामध्ये कशा पद्धतीने राबविली जातात हे कार्य पार पाडणारी यंत्रणा कोणती आहे आणि ती कशा प्रकारे कार्य करते या सर्व घटकांचा अभ्यास आपणाला या घटकात करता येईल. सामान्यतः जिल्हा प्रशासनाचे कार्ये पाहिल्यानंतर ते आपणास अत्यंत किचकट, गुंतागुंतीचे व त्याचबरोबर जबाबदारीचे आणि महत्त्वपूर्ण असल्याचे आपणास दिसून येते. म्हणून जिल्हाधिकारी स्वतः प्रत्यक्षपणे संपूर्ण कार्ये पार पाडू शकत नाही. यासाठी प्रशासनाला प्रशासकीय कार्यावरून काही स्तरांमध्ये विभागण्यात येते जसे जिल्हा पोलीस अधिक्षक शांतता व सुव्यवस्था ठेवण्याचे कार्य करतो. जिल्हा कृषी अधिक्षक जिल्ह्याच्या संदर्भात येणाऱ्या कृषीविषयक अडीअडचणी

सोडवण्याचे काम करत असतो. याचप्रमाणे जिल्हा आरोग्य अधिकारी, जिल्हा शिक्षणाधिकारी, जिल्हा समाजकल्याण अधिकारी, जिल्हा न्यायदंडाधिकारी (न्यायाधीश), जिल्हा सेवायोजन अधिकारी, इत्यादी आपआपल्या क्षेत्रात येणाऱ्या कार्याची अंमलबजावणी करत असतात, हे वेगवेगळे विभाग असतात आणि या सर्व विभागात होणाऱ्या कार्याचा समावेश जिल्हाधिकाऱ्यांमार्फत होत असतो. काही जिल्हे क्षेत्रफळाच्या दृष्टीने मोठे असतात. त्यावेळी प्रशासनाच्या सोयीसाठी अशा जिल्ह्यांना दोन किंवा तीन विभागात विभागले जाते. या विभागण्यात आलेल्या विभागाचा प्रमुख उपजिल्हाधिकारी कार्य करत असतो. या उपविभागातील अधिकाऱ्यांच्या नियंत्रणाखाली तीन ते चार तालुके देण्यात आलेले असतात. प्रत्येक तालुक्याचा प्रमुख म्हणून तहसीलदार काम पाहत असतो. प्रत्येक गावांत साधारणतः २०० ते २५० गावे असतात. त्यांचे कार्य कार्यक्षमरीतीने पार पाडावे यादृष्टीने नायब तहसीलदाराचे पद निर्माण करण्यात आलेले आहे. तसेच 'तलाठी' हा प्रशासकीय अधिकारी तहसील आणि गावं यांच्यात समन्वय साधण्याचे कार्य करत असतो. पंचायत राज अस्तित्वात आल्यानंतर विकास आणि कल्याणकारी कार्याची जबाबदारी त्यावर टाकण्यात आली आहे. शिक्षण, आरोग्य, बांधकाम, समाजकल्याण आणि कृषीविषयक कार्ये पंचायत राज संस्थांकडे सोपविण्यात आली आहेत. हे कार्य जिल्हा पातळीवर जिल्हापरिषद, तालुका पातळीवर पंचायत समिती आणि गाव पातळीवर ग्रामपंचायत करत आहे. काही गावे लहान-लहान असल्यामुळे दोन अथवा तीन गावे मिळून एक ग्रुप ग्रामपंचायत असते. गाव पातळीवर तलाठी, ग्रामसेवक (ग्रामविकास अधिकारी), गाव प्रमुख चौकीदार, पोलीस पाटील, कोतवाल यांसारखे अधिकारी जिल्हा प्रशासनाच्या वतीने कार्य करत असल्याचे आपणास दिसून येते.

जिल्ह्यामध्ये विकासाची कामे पार पाडण्यासाठी जिल्हा प्रशासनाची विविध यंत्रणा कार्ये करत असतात. जिल्हा प्रशासनात प्रत्यक्षात कार्ये करणारी ही साधने आहेत असे आपण म्हणू शकतो. जिल्हा प्रशासन चालविणाऱ्या यंत्रणेचे ते वेगवेगळे घटक आहेत. जिल्हा प्रशासनाची सर्व कार्ये व्यक्तीकडून किंवा साधनाद्वारे पूर्ण केली जातात ती साधने, व्यक्ती अथवा अभिकरणे (यंत्रणा) हे सर्व जिल्हा प्रशासनाचे घटक असतात या ठिकाणी काही महत्त्वाच्या घटकांचा अभ्यास करणार आहोत. कायदा व सुव्यवस्था राखणे हे जिल्हा प्रशासनाचे एक प्रमुख कार्य आहे. त्या कार्याची संपूर्ण जबाबदारी जिल्हाधिकाऱ्याची असते. जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख जिल्हाधिकारीच असतो. जिल्ह्याची निर्मितीच प्रामुख्याने कायदा व सुव्यवस्था राखण्यासाठीच झाली आहे. कायदा आणि सुव्यवस्था राखली गेली तरच जिल्ह्यातील इतर कार्ये सुरळीतपणे पार पाडली जाऊ शकतात. शासनाने हे महत्त्वाचे कार्य पार पाडण्यासाठी शासनाकडून एक यंत्रणा कार्य करते. त्या यंत्रणेला हाताशी धरून जिल्हाधिकारी आपल्या जिल्ह्यात कायदा आणि सुव्यवस्था प्रस्थापित करत असतो.

जिल्हा प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र अत्यंत व्यापक आहेत. त्यात कल्याणकारी राज्याची संकल्पना स्वीकारल्यापासून त्या प्रशासनाची व्याप्ती फारच विस्तारली आहे. त्यामुळे असंख्य कार्याचे व्यवस्थापन जिल्हा प्रशासनाकडे सोपविले आहेत. खुशीने किंवा नाईलाजास्तव ती सर्व कार्ये जिल्हा प्रशासनाला पूर्ण करावीच लागतात. त्यामुळे प्रस्तुत घटकात जिल्हा प्रशासनाचे घटक कायदा व सुव्यवस्था, महसूल प्रशासन, अन्न व नागरी पुरवठा, स्थानिक स्वराज्य संस्था, आपत्ती व निवडणूका, इत्यादींचा सविस्तर व विस्तृत अभ्यास करावयाचा आहे.

२.२ विषय-विवेचन

भारतात प्राचीन काळापासून प्रशासनाचा घटक म्हणून 'जिल्हा' अस्तित्वात आहे. जिल्हा हे अलीकडच्या काळातील नामाभिधान आहे. भारताच्या इतिहासात निरनिरळ्या राजवटीमध्ये जिल्ह्यास वेगवेगळ्या नावाने संबोधले गेले. प्रशासनासाठी अत्यंत सोयीचा घटक म्हणून जिल्ह्याचा स्वीकार सर्वकालीन राहिलेला आहे. राज्यकारभारासाठी एक विशिष्ट भूभाग म्हणून जिल्ह्याची उपयुक्तता अनन्यसाधारण राहिली आहे. लोकप्रशासनाची अनेक कार्ये पार पाडणारा तो अत्यंत उपयुक्त आणि महत्त्वाचा घटक आहे. भारतातील महसूल व्यवस्थेचे व कायदा-सुव्यवस्था राखण्याचे कार्य केवळ जिल्हा या घटकाद्वारेच केले जाते.

जिल्हा प्रशासनात जी विविध कार्य पार पाडावी लागतात ती यंत्रणा कशा पद्धतीने काम करते याचा अभ्यास जिल्हा प्रशासनाच्या घटकात केला जातो. जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख हा जिल्हाधिकारीच असतो. जिल्हा प्रशासनातील प्रत्येक कार्याची जबाबदारी जिल्हाधिकाऱ्याचीच असते. जिल्हा प्रशासनाचे प्रमुख दोन घटक आहेत. एक कायदा व सुव्यवस्था व दुसरा महसूल या व्यतिरिक्त जिल्हा प्रशासनाचे आणखी काही घटक आहेत. या सर्व घटकांचा अभ्यास पुढीलप्रमाणे करता येईल.

२.२.१ जिल्हा प्रशासनाचे घटक

कायदा व सुव्यवस्था आणि महसूल व्यवस्था या दोन प्रमुख घटकांव्यतिरिक्त जिल्हा प्रशासनाची अनेक घटक आहे. त्याचा अभ्यास आपण खालील मुद्याआधारे करणार आहोत.

२.२.१.१ कायदा व सुव्यवस्था

जिल्हा प्रशासनाच्या सर्व घटकांपैकी सर्वात महत्त्वाचा घटक म्हणजे कायदा व सुव्यवस्था हा आहे. कायदा व सुव्यवस्था असल्याशिवाय समाजातील कोणताही घटक आपले स्थिर जीवन जगू शकत नाही. जोपर्यंत जीवनात स्थिरता नाही, तोपर्यंत कुठल्याही स्वरूपाचा विकास होऊ शकत नाही. तसेच राज्य व राष्ट्रहितासाठी कायदा व सुव्यवस्था हा घटक महत्त्वाचा आहे. शासनव्यवस्थेने कायदा व सुव्यवस्थेशी संबंधित जबाबदारी सामान्य प्रशासनाकडे म्हणजेच जिल्हाधिकाऱ्यांकडे सोपवली आहे. तो ही जबाबदारी विविध घटकांच्या माध्यमातून पार पाडत असतो. जिल्हा प्रशासनाचे प्रख्यात अभ्यासक व लेखक आणि भारताचे माजी कॅबिनेट सचिव श्री. एस. एस. खेरा यांनी कायदा आणि सुव्यवस्था राखण्यासाठी खालील पाच विभागांचा आधार घ्यावा लागतो असे सांगितले आहे.

(१) जिल्हा दंडाधिकारी

जिल्ह्यामध्ये न्यायाधीशाची भूमिका बजावून न्याय व समता प्रस्थापित करण्याचे काम हा जिल्हा दंडाधिकारी करत असतो. अशा स्वरुपाची जबाबदारी पार पाडण्यासाठी जिल्हा दंडाधिकाऱ्याला तालुका दंडाधिकारी व गावपातळीवर पोलीस पाटील मदत करत असतो. प्रत्यक्षात कार्याची अंमलबजावणी त्यांच्या मार्गदर्शनाखाली आणि त्यांच्याच नियंत्रणाखाली होत असते. 'फौजदारी प्रक्रिया संहिता' (Criminal Procedure Code) अन्वये जिल्हाधिकाऱ्याला आपली कार्यकारी दंडाधिकारी म्हणून कार्ये पार पाडावी लागतात. असेच अधिकार त्याच्या कनिष्ठ पदाधिकाऱ्यांना प्राप्त झालेले असतात. पूर्वी जिल्हाधिकारी हाच जिल्ह्याचा दंडाधिकारी म्हणून न्यायदानाचे कार्य करत असते; परंतु आता न्यायदानाचे कार्य स्वतंत्र अशा न्यायव्यवस्थेकडून केले जाते.

(२) न्यायव्यवस्था

जिल्ह्यामध्ये कायदा व सुव्यवस्था ठेवणारा दुसरा घटक म्हणजे जिल्हा न्यायव्यवस्था हा आहे. यामध्ये जिल्हा न्यायाधीश, सत्र न्यायाधीश हे जिल्हा पातळीवर न्यायदानाचे कार्य करतात. उपविभाग आणि तालुक्याच्या ठिकाणी न्यायदानाचे काम करण्यासाठी न्यायाधीशांच्या नेमणुका केलेल्या असतात. जिल्हा न्यायाधीश हेच सत्र न्यायाधीश म्हणून फौजदारी खटल्यांचा न्यायनिवाडा करतात. तेथे त्यांच्या कार्य संचालनासाठी फौजदारी प्रक्रिया संहिता याशिवाय दिवाणी प्रक्रिया संहिता या दोन संहिता उपलब्ध असतात. भारतीय दंडसंहिता या आधारे गंभीर खटल्यासंबंधीचे निर्णय दिले जातात. सत्र न्यायाधीश जिल्हा दंडाधिकाऱ्याकडून आलेल्या अपिलांची सुनावणी करतात.

(३) पोलीस

जिल्ह्याच्या कार्यक्षेत्रात शांतता व सुव्यवस्था राखण्यासाठी आणखी एक घटक अतिशय महत्त्वपूर्ण आहे, तो म्हणजे 'पोलीस' होय. पोलीस विभाग हा अधिकार पदपरंपरेच्या तत्त्वानुसार राज्यापासून ते खेड्यांपर्यंत कार्य करत असतो. पोलीस खात्यात पोलीस महानिरीक्षक (I.G.P) आणि पोलीस उपमहानिरीक्षक (D.I.G.) हे प्रमुख अधिकारी असतात. त्यांच्या कार्यात मदत करण्यासाठी संपूर्ण राज्याला प्रशासकीय विभागात विभागणी करण्यात येते. सरासरी प्रशासकीय विभाग जिल्ह्याच्या आकाराएवढा असतो. या विभागाचा प्रमुख जिल्हा पोलीस अधिक्षक असतो. हा जिल्हा पोलीस प्रमुख जिल्ह्यातील सर्व पोलीस कार्याबाबत जबाबदार असतो. कायदा व सुव्यवस्था राखण्याव्यतिरिक्त त्याला दिवाणी व फौजदारी गुन्हे यावर देखील लक्ष द्यावे लागते.

जिल्ह्यातील पोलीस व्यवस्था पोलीस अधिक्षकापासून ते थेट गावातील पोलीस पाटील यांच्यापर्यंत कार्यरत असते. पोलीस पाटील हा गावाच्या फौजदारासारखाच असतो. राज्य शासनाच्या कायदा व सुव्यवस्था राखणाऱ्या यंत्रणेतील शेवटचा घटक म्हणून पोलीस पाटील फार महत्त्वाची भूमिका बजावत असतो. कायदा व सुव्यवस्था राखणारा तो शासनाचा पगारी कर्मचारी आहे. महाराष्ट्र ग्राम पोलीस अधिनियम १९६७ च्या कायद्याने ग्रामीण भागातील कायदा व सुव्यवस्था राखली जाते. ग्रामीण भागासाठी हा कायदा लागू आहे. मात्र यातून मुंबई, नवी मुंबई आणि अशा प्रकारची मोठी शहरे वगळण्यात आली आहे. पोलीस व्यवस्थेमध्ये खूप मोठी अधिकार पदपरंपरा आहे. त्यातील जिल्हा पातळीवरील पोलीस प्रशासनाची रचना खालीलप्रमाणे आहेत.

जिल्हा पातळीवरील पोलीस प्रशासन रचना
↓
जिल्हा पोलीस अधिक्षक
↓
पोलीस उपअधिक्षक
↓
पोलीस निरीक्षक
↓
पोलीस उपनिरीक्षक
↓
पोलीस सहाय्यक उपनिरीक्षक
↓
पोलीस जमादार
↓
पोलीस हवालदार
↓
पोलीस शिपाई

जिल्हा पातळीवरील पोलीस प्रशासन रचना जिल्हा पोलीस अधिक्षक, पोलीस उपअधिक्षक, पोलीस निरीक्षक पोलीस उपनिरीक्षक, पोलीस सहाय्यक उपनिरीक्षक, पोलीस, जमादार, पोलीस हवालदार, पोलीस शिपाई, अशा प्रकारची पोलीस व्यवस्थेची रचना जिल्ह्यामध्ये असते. याशिवाय ग्रामीण पोलीस व्यवस्था, ग्रामीण लाचलुचपत पोलीस व्यवस्था, गुन्हे अन्वेषण पोलीस व्यवस्था, गुप्तचर पोलीस यंत्रणा, बिनतारी पोलीस असे फार मोठे पोलीस दल जिल्ह्यांमध्ये कायदा व सुव्यवस्था अबाधित ठेवण्यासाठी असते. पोलीस यंत्रणा गुन्हे न होऊ देणे यासाठी आणि झालेल्या गुन्ह्यांच्या तपास कार्यासाठी कार्य करते. जिल्हाधिकारी व न्यायव्यवस्थेला त्यांच्या कार्यात पूर्ण मदत पोलीस यंत्रणेकडूनच होते.

अचानक उद्भवलेल्या आपत्तीच्या वेळी (जसे दंगल, जाळपोळ, नैसर्गिक आपत्ती, इत्यादी) स्थानिक पोलीस बळ कमी पडले तर राज्य राखीव पोलीस दल (SRPF), केंद्रीय राखीव पोलीस दल (CRPF) होमगार्ड संघटना आणि लष्कराची (ARMY) मदत घेऊन कायदा व सुव्यवस्था सुरळीत करावी लागते. ही संपूर्ण पोलीस यंत्रणा जिल्हा दंडाधिकाऱ्याच्या अर्थात जिल्हाधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली कार्य करते. लाठीचार्ज वगळून इतर बळाचा वापर उदा. गोळीबार, अश्रुधूर, जिल्हाधिकाऱ्यांच्या अनुमतीनेच करता येते. आणीबाणी म्हणून या बळाचा वापर केला असल्यास त्याचे समर्थन जिल्हाधिकाऱ्याला करावे लागते.

(४) गुप्तहेर विभाग

जिल्ह्यामध्ये दंडाधिकारी व पोलीस यंत्रणेचे कार्य कायदा व सुव्यवस्थेच्या दृष्टीने फारच महत्त्वाचे असल्यामुळे पोलीस विभागाला चातुर्याने व कुशलतेने पोलीस प्रशासनविषयक कार्य पार पाडावे लागते. त्यासाठी पोलीस खात्यातील गुप्तहेर खाते विशेष महत्त्वाची भूमिका पार पाडत असते. गुप्तहेर विभागाचे कार्य कार्यक्षम आणि चातुर्याचे असते. जिल्ह्यात होणाऱ्या गुन्ह्याची दखल गुप्तरीतीने घेणे त्यांना आवश्यक असते. पण असे गुन्हे थांबविण्याच्या दृष्टीने अगोदर पाऊल उचलणे आणि गुन्हेगारांना ताब्यात घेणे हे अतिशय महत्त्वाचे कार्य करते. तसेच गुन्हा झाल्यानंतर त्या गुन्हेगारांना लवकरात लवकर अटक करून त्यांना शासन/शिक्षा करणे हे देखील महत्त्वाचे असते. म्हणूनच पोलीस प्रशासनात 'गुप्तता बाळगण्यासाठी' फार काळजी घेतली जाते आणि ते खूप महत्त्वाचे असते.

(५) कारागृह प्रशासन

जिल्हा प्रशासनात कायदा व सुव्यवस्थेचा आणखी एक महत्त्वाचा घटक म्हणजे 'कारागृह प्रशासन' हा आहे. जिल्ह्याच्या ठिकाणी एक मोठे कारागृह असते. अशा ठिकाणी दीर्घकालीन शिक्षा झालेल्या गुन्हेगारांना ठेवण्यात येत असते. या कारागृहात त्या-त्या जिल्ह्यातील गुन्हेगारांना ठेवण्यात येते; परंतु सुरक्षेच्या कारणास्तव दुसऱ्या जिल्ह्यातील कैद्यांना पण कारागृहात ठेवले जाते. प्रत्येक जिल्ह्यामध्ये न्यायालयाने दिलेल्या मृत्यूच्या शिक्षेची पूर्तता जिल्हा कारागृहात होत असते. सामान्यतः फौजदारी

न्यायाधीशांच्या देखरेखीखाली या कारागृहाची व्यवस्था सुरळीत चालत असते. जिल्ह्यामध्ये केवळ वयस्क व्यक्ती गुन्हे करतात असे नसून काही अल्पवयीन मुलेदेखील गुन्हे करण्यास प्रवृत्त होतात. म्हणून अशा स्वरूपाच्या अल्पवयीन बालकांच्या गुन्ह्याला 'बालगुन्हेगारी' असे म्हणतात. बालगुन्हेगारीबाबत जिल्हा मॅजिस्ट्रेट विशेष काळजी घेत असतो. त्यासाठी सरकारने योजलेल्या विविध उपायांचे प्रयोग बाल कारागृहात होत असतात. त्यामुळे बालकारागृहांना 'बालसुधारगृह' असेही म्हटले जाते.

(६) जिल्ह्यातील नागरिक

जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था ठेवण्यासाठी जिल्हाधिकारी जिल्ह्यातील नागरिकांचे सहकार्य घेत असतो. नागरिकांनी कायद्याचे पालन केल्यास त्यानुसार वर्तन केल्यास जिल्ह्यात शांततामय वातावरण निर्माण होते. यासाठी प्रत्येक गावांत तंटामुक्ती समित्या स्थापन केल्या आहेत. ज्यामुळे कायदा व सुव्यवस्थेचे महत्त्व नागरिकांना कळते. तंटामुक्ती समितीत गावातील प्रतिष्ठित नागरिक यात समाविष्ट असल्यामुळे गावातील तंटे गावात मिटण्यास मदत होते. त्याचबरोबर जिल्ह्यातील कायदा व सुव्यवस्था अबाधित ठेवण्यासाठी महाविद्यालयातील तरूण-तरुणी देखील सरसावत असल्याचे दिसून येते. विविध महाविद्यालयामध्ये राष्ट्रीय सेवा योजना (NSS) विभाग आहे. तसेच नॅशनल कॅडेट कोर्स (NCC) विभाग आहे, यातील बहुतांश विद्यार्थी/स्वंयसेवक प्रशिक्षित असतात. त्याचप्रमाणे दरवर्षी राज्यपालांच्या नियंत्रणाखाली 'आव्हान आपत्ती व्यवस्थापन प्रशिक्षण शिबीर' आयोजित केले जाते. त्यात जिल्ह्यातील ३० स्वयंसेवकांना आपत्ती व्यवस्थापनाचे प्रशिक्षण दिले जाते. त्यांच्याद्वारे देखील जिल्ह्यातील आपत्ती निवारण करून कायदा व सुव्यवस्था अबाधित करण्यास मदत होते.

२.२.१.२ महसूल

जिल्हा प्रशासनातील आणखी एक अतिशय महत्त्वाचा घटक म्हणजे 'महसूल' होय. जिल्हा प्रशासनाची महसूल यंत्रणा हा एक वेगळा घटक म्हणून या ठिकाणी अभ्यासता येईल. जिल्हा प्रशासनाचे आय-व्यय स्रोत व विविध करव्यवस्था हा जिल्हा प्रशासनाचा एक स्वतंत्र विभाग आहे. त्याचेही अनेक आधार आहेत. जिल्हा प्रशासनामध्ये जिल्हाधिकाऱ्यांपासून ते अगदी कनिष्ठ पातळीपर्यंत अर्थात तलाठ्याच्या कामापर्यंत महसूल व्यवस्थेचा अत्यंत व्यापक असा कारभार चालतो. जिल्हा प्रशासनाचे हे दुसरे महत्त्वाचे कार्य समजले जाते.

महसूल प्रशासनाचा अभ्यास करण्यासाठी त्यातील विविध उपघटकांचा अभ्यास करणे आवश्यक आहे. ते उपघटक खालीलप्रमाणे आहेत.

(१) जमीन महसूल

जमीन महसूल हा एक महसुलाचा मोठा व महत्त्वपूर्ण भाग आहे. जमीन महसूल आकारण्यासाठी जिल्ह्यातील यंत्रणेचा जिल्हाधिकारी प्रमुख असतो. सुपिकतेनुसार जमिनीचे प्रकार पाडले जातात. सुपीक जमीन, मशागतीची जमीन व पडीक जमीन या आधारावर वर्गवारी करून जमीन महसूल निर्धारित केला जातो. प्रत्येक वर्षी जमिनीत घेतल्या जाणाऱ्या पिकांची आणेवारी शासन ठरवत असते. जमिनीचा दर्जा व पिकाची आणेवारी याचा विचार करून जमीन महसूल राज्यशासन निश्चित करत असते. शासनाने निर्धारित केल्याप्रमाणे जमीन महसूल आकारणे व वसूल करण्याची जबाबदारी जिल्हा प्रशासनाची असते.

(२) जलसिंचन कर

जिल्ह्याअंतर्गत येणाऱ्या शेतकऱ्यांना आवश्यकतेनुसार शेतीसाठी पाणी देण्याची जबाबदारी या जलसिंचन विभागावर असते. विशेषतः नगदी पिकांसाठी पाण्याची फार अधिक प्रमाणात आवश्यकता असते. ज्या प्रमाणात पाणी देण्यात येते त्या आधारावर कर आकारण्यात येत असतो. कर आकारण्याची जबाबदारी ही जलसिंचन अधिकाऱ्यावरच असते. शेतीच्या हंगामात जे पाणी शेतीला देण्यात येते त्याच्या आधारावर कर आकारून जलसिंचन विभागातर्फे वसुलीचे तक्ते जिल्हाधिकारी व तहसीलदार यांना पाठविण्यात येतात. हे कर वसूल करण्याची जबाबदारी संबंधित जिल्ह्याच्या जिल्हाधिकाऱ्यावरच असते. नायब तहसीलदार किंवा काही वेळा विशेष अधिकाऱ्याची नेमणूक करून शेतकऱ्यांकडून जमीन महसूलाबरोबरच हे कर वसूल केले जातात.

(३) उत्पन्न कर

महसूल प्रशासनाचा आयकर किंवा उत्पन्न कर हा तिसरा महत्त्वाचा घटक असल्याचे दिसून येते. जलसिंचन विभागाप्रमाणेच आयकर विभागाचे अधिकारी कर आकारीत असतात. आयकर विभागाचा संबंध केंद्राच्या विभागाशी असतो. त्यामुळे हा विभागच संबंधिताकडून स्वतः कर गोळा करीत असतो. एखाद्या व्यक्तीच्या मालमत्तेसंबंधी आयकर अधिकाऱ्यास संशय

आल्यास आयकर खाते गुप्तरीतीने माहिती मिळवून एकदम छापा मारत असतात व अशा संशयित व्यक्तींच्या घरांची झडती घेत असतात.

शेती उत्पन्नावरील कर हा देखील महसूल प्रशासनाचा महत्त्वाचा घटक आहे. अलिकडच्या काळात हे कर नवीनपणे नुकतेच सुरु करण्यात आले आहेत. ज्या जिल्ह्यात मोठे शेतकरी असतात. विशेषतः यांचाच संबंध येत नाही. शेती उत्पन्न कराची आकारणी झाल्यानंतर हे कर देखील जमीन महसूलाबरोबरच जमा करण्यात येत असतात.

(४) विक्रीकर आणि अबकारी कर

महसूल प्रशासनाचा विक्रीकर (Sale Tax) हा देखील जिल्ह्याच्या जिल्हाधिकाऱ्यांमार्फत जमा करण्यात येतो. विविध राज्यात वेगवेगळ्या पद्धतीने हा कर आकारण्यात येतो. या विभागाचे जे अधिकारी असतात तेच कर आकारण्याचे कार्य करत असतात. 'अबकारी कर' हा महसूल प्रशासनाचा अतिशय महत्त्वाचा घटक असल्याचे दिसून येते. अबकारी कर हा विविध वस्तूंवर लावण्यात येतात. यात प्रामुख्याने दारू, विषारी औषधी आणि पेट्रोलियम पासून तयार होणाऱ्या वस्तू इत्यादींचा समावेश होतो. प्रत्येक जिल्ह्यात एक 'जिल्हा अबकारी अधिकारी' असतो. अबकारी कर लावणे आणि वसूल करणे अशा दोन्ही स्वरूपाचे कार्य हा विभाग करत असतो.

(५) न्यायालयीन शुल्क

जिल्हा, सत्र आणि तालुका न्यायालयात होणाऱ्या सर्व व्यवहारावर न्यायालयीन शुल्क आकारले जाते. उदा. जर न्यायालयाविरुद्ध खटला भरावयाचा असेल, रिट (Writ) अर्ज दाखल करून घ्यावयाचा असेल, न्यायालयीन निर्णयाची सत्यप्रत हवी असेल अथवा इतर अदलाबदलीचे पत्र दाखल करावयाचे असेल तर या सर्वांसाठी न्यायालयीन शुल्क आकारणे आवश्यक असते. काही बाबतीत स्वतः नागरिकाला ही माहिती करून घ्यावी लागते की, त्यांनी आवश्यकतेनुसार न्यायालयीन शुल्क भरले किंवा नाही, जर ते भरले नाही तर न्यायालयात त्याला कायद्याचा आधार नसतो. प्रत्येक न्यायालयात स्टॅम्प विक्रेते असून ते जिल्हाधिकाऱ्यांकडून स्टॅम्प विकत घेतात आणि अल्प कमिशनवर विकतात.

(६) कोषागार

जिल्हा स्तरावर 'जिल्हा कोषागार' तालुका स्तरावर 'तालुका उपकोषागार' विभाग असतो. जिल्हा कोषागाराचा प्रमुख जिल्हाधिकारी असतो. तालुका स्तरावरील उपकोषागाराचा प्रमुख तालुक्याचा तहसिलदार असतो. शासनाला विविध मार्गाने मिळणारा महसूल कोषागारात जमा केलेला असतो. शासनाच्या वतीने केल्या जाणाऱ्या व्यवहाराचा खर्च या कोषागार उत्पन्नातून केलेला असतो. जिल्हाधिकाऱ्याचे जिल्ह्यातील कोषागाराच्या महसुलावर नियमन व नियंत्रण असते.

महसूल प्रशासनातील अतिशय महत्त्वाच्या घटकांचा आपण याठिकाणी अभ्यास केला आहे. जे जिल्हा प्रशासनाच्या दृष्टिकोनातून अतिशय मोलाचे आहे.

(७) अन्न व नागरी पुरवठा

जिल्ह्यातील रहिवाशांना अन्नधान्य आणि जीवनावश्यक गरजेच्या अन्य वस्तू यांचा पुरवठा करण्याची जबाबदारी ही जिल्हा प्रशासनाची असते. त्यासाठी स्वस्त धान्य दुकाने सुरु करून त्यामार्फत गरजू लोकांना वाजवी दरात जीवनावश्यक वस्तू उपलब्ध करून देण्याची व्यवस्था जिल्हा प्रशासन करीत असते. या व्यवस्थेला सार्वजनिक वितरण व्यवस्था असे संबोधले जाते. त्याचप्रमाणे ज्या वस्तूंचा बाजारपेठेत तुटवडा निर्माण होण्याची शक्यता असते, त्या वस्तूंच्या वितरणावर जिल्हा प्रशासन नियंत्रण ठेवते, अशा वस्तूंचा साठा किंवा काळाबाजार केला जाणार नाही हे पाहण्याची दक्षता जिल्हा प्रशासन घेते.

अलीकडील काही वर्षात मात्र जिल्हा प्रशासनाच्या या कार्याचा आत्मा हरवल्यासारख्या झाला आहे. सार्वजनिक वितरण व्यवस्थेकरिता दिल्या जाणाऱ्या अर्थसाहाय्यात कपात करण्याच्या सरकारी धोरणामुळे ही व्यवस्था आता कागदोपत्री शिल्लक राहिली आहे. स्वस्त धान्य दुकानावरील त्यांच्या नावाच्या पाट्या अजूनही जशाच्या तशा आहेत; पण दुकानातील वस्तू एकतर गायब झाल्या आहेत किंवा त्यांची बाजारातील वस्तूंच्या भावाशी चढाओढ चालली आहे. सरकारने स्वीकारलेल्या खुल्या अर्थव्यवस्थेचा जोरदार फटका अशारीतीने सामान्य जनतेला चांगलाच बसला आहे.

शासनामार्फत शालेय पोषण आहार कार्यक्रमांतर्गत प्राथमिक शाळेतील विद्यार्थ्यांना तांदळाचा पुरवठादेखील या विभागामार्फतच केला जातो. जिल्हाधिकारी हा जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख असल्याने त्यांच्याच देखरेख व नियंत्रणाखाली जिल्हा प्रशासनाचा एक घटक म्हणून या विभागाचे योगदान महत्त्वपूर्ण असल्याचे दिसून येते.

(८) आपत्कालीन व्यवस्था

जिल्हा प्रशासनाला नैसर्गिक व मानवनिर्मित आपत्ती निवारणाची देखील जबाबदारी पार पाडावी लागते. जिल्ह्यामध्ये कुठेही काही आपत्ती आली किंवा युद्धासारखी एखादी आपत्ती अचानक ओढवली तर अशा प्रसंगी नागरिकांचे रक्षण करण्यासाठी त्यांना दिलासा देण्यासाठी आणि त्यांना सर्व प्रकारची मदत तातडीने पुरविण्याची व्यवस्था जिल्हा प्रशासनाला करावी लागते. नैसर्गिक संकटांमध्ये अवर्षण किंवा दुष्काळ, भूकंप, अतिवृष्टी, महापूर यांसारख्या गोष्टी मोडतात. आपल्या देशात अशा प्रकारची संकटे लोकांवर नेहमीच ओढवतात. अधून-मधून साथीच्या रोगांचा फैलाव होतो. अनपेक्षितपणे कोसळणाऱ्या अशा आपत्तींना तोंड देता यावे याकरिता आपत्कालीन यंत्रणा उभी करण्याची व्यवस्था जिल्हा प्रशासन करत असते.

नैसर्गिक आपत्तीची चाहूल लागताच अनेक खबरदारीच्या उपाययोजना या विभागाकडून केल्या जात असतात. चक्रीवादळाची परिस्थिती निर्माण होताच समुद्र किनारपट्टीवरील नागरिकांना धोक्याची सूचना देऊन त्यांना इतरत्र हलविले जाते. महापुराची शक्यता वाटल्यास नदीकाठच्या लोकांना सूचना देऊन त्यांची व्यवस्था सुरक्षित स्थळी केली जाते. नैसर्गिक आपत्तीत भौतिक संपत्तीचे मोठ्या प्रमाणात नुकसान झाले असेल व त्यामुळे जनजीवन विस्कळीत झाले असल्यास, शासन त्या संदर्भात पंचनामे करून मदत जाहीर करते. जिल्हा प्रशासनाचा घटक असल्यामुळे जिल्हाधिकाऱ्याचे या विभागावर नियंत्रण असते.

(९) कृषी, व्यापार व उद्योग

कृषी, व्यापार, उद्योग व सिंचन इत्यादी कार्याची व्यवस्था पाहणे ही जिल्हा प्रशासनाच्या कार्याचीच जबाबदारी आहे. भारतासारख्या कृषीप्रधान देशात शेतीच्या प्रश्नाकडे जिल्हा प्रशासनाला विशेष लक्ष पुरवावे लागते. आपल्या देशातील बहुसंख्य जिल्ह्यात शेती हा प्रमुख व्यवसाय आहे. जिल्ह्यातील अधिक लोक याच व्यवसायावर अवलंबून आहे. त्यामुळे प्रशासनाच्या दृष्टीनेही शेतीव्यवसायाला खास महत्त्व प्राप्त झाले आहे. याखेरीज व्यापार, वेगवेगळ्या प्रकारचे व्यवसाय व उद्योग, सिंचन, इत्यादी गोष्टींना चालना देण्याचे कार्य देखील जिल्हा प्रशासनाला करावे लागते. त्या दृष्टीने जिल्हा प्रशासन निरनिराळ्या प्रकारच्या योजना व कार्यक्रम राबविण्याचे उपक्रम हाती घेत असते. व्यापार व उद्योगाच्या बाबतीत त्यातील गैरप्रकार, नियमबाह्य गोष्टी व अवैध व्यवहार यावर नियंत्रण ठेवण्याचे आणि त्यांना आळा घालण्याचे कार्य जिल्हा प्रशासनाकडून केले जाते.

शेतीमध्ये शेतीव्यवसायाशी संबंधित इतर कार्याबरोबरच जमीन सुधारणा, जमीन व्यवस्थापन भूमापन, जमिनीची नोंदणी इत्यादी घटकांचा देखील समावेश यात होतो.

२.२.१.३ स्थानिक स्वशासन

स्थानिक स्वशासन हे जिल्ह्यातील स्थानिक जनतेला मुलभूत सेवा उपलब्ध करून देण्यासाठी आणि स्थानिक जनतेचा विकास करण्यासाठी स्थापन केल्या आहेत. स्थानिक स्वशासनाचे दोन प्रकार पडतात. एक नागरी स्थानिक स्वशासन यामध्ये नगरपंचायत, नगरपालिका आणि महानगरपालिकेचा समावेश होतो. तर ग्रामीण भागासाठी ग्रामीण स्थानिक स्वशासन हे असते ज्यात ग्रामपंचायत, पंचायत समिती आणि जिल्हापरिषद यांचा समावेश होतो.

ग्रामीण स्थानिक स्वशासनाच्या या त्रिस्तरीय व्यवस्थेला पंचायत राज व्यवस्था असे म्हणतात. जिल्ह्यातील ग्रामीण भागाच्या विकास कार्याची संपूर्ण जबाबदारी या त्रिस्तरीय व्यवस्थेवर अवलंबून असते. केंद्र आणि राज्यशासनाच्या अनेक महत्त्वपूर्ण विकास योजना जिल्हा परिषदेद्वारेच अमलात आणल्या जातात. ग्रामीण भागातील रस्ते, पाणीपुरवठा, दिवाबत्ती, सार्वजनिक आरोग्य, शिक्षण, कृषी, समाजकल्याण अशा प्रकारची विकासाची कामे जिल्हा परिषद पार पाडत असते. पंचायत राज संस्था दैनंदिन कार्याबाबत स्वतंत्र असल्या तरी राज्यशासनाच्या वतीने जिल्हाधिकाऱ्याचे त्यांच्यावर नियंत्रण असते.

नगरपंचायत, नगरपालिका आणि महानगरपालिका या संस्था शहरातील रस्ते, पाणी पुरवठा, दिवाबत्ती, आरोग्य, महिला व बालविकास, शिक्षण, इत्यादी स्वरुपाची कामे पार पाडत असतात. या नागरी स्थानिक स्वशासनावर देखील राज्यशासनाच्या वतीने जिल्हाधिकाऱ्याचे नियंत्रण असते. ग्रामीण व शहरी स्थानिक व स्वशासनाच्या कार्याचा समावेश जिल्हा प्रशासनात होत असल्याने व जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याचे नियंत्रण असल्याने जिल्हा प्रशासनाचा घटक म्हणून महत्त्वपूर्ण योगदान आहे.

२.२.१.४ निवडणुकांचे आयोजन व संचालन

भारताने लोकशाही शासन पद्धतीचा स्वीकार केल्याने, निवडणूका या निरपेक्ष व नि:पक्षपातीपणे व्हाव्यात यासाठी राष्ट्रीय व राज्य स्तरावर संविधानाने स्वतंत्र निवडणूक आयोगाची तरतूद केली आहे. या अनुषंगाने संसद, राज्य कायदेमंडळ आणि

स्थानिक स्वशासन यांच्या निवडणूका घेण्याची आणि त्या यशस्वीरित्या पार पाडण्याची जबाबदारी जिल्हा प्रशासनावरच टाकलेली आहे. एकूण होणाऱ्या निवडणुकांचे आयोजन व संचालन निवडणूक आयोगाकडून केले जाते. ग्रामीण व नागरी स्थानिक स्वशासनाच्या निवडणूका घेण्याची व्यवस्था राज्य निवडणूक आयोग करतो. तसेच निवडणुकीची संपूर्ण प्रक्रिया पार पाडण्यासाठी कर्मचाऱ्यांची मोठ्या संख्येने गरज असते. निवडणूक आयोगाकडे या कामासाठी स्वतःचा कर्मचारी वर्ग नसतो; पण जिल्हा प्रशासनाच्या मदतीने निर्वाचन आयोगाला निवडणुकांचे यशस्वीरित्या आयोजन व संचालन करून पूर्णत्वाकडे घेऊन जाता येते.

तसेच इतर घटकांमध्ये आरोग्य विभाग, जलसिंचन विभाग, परिवहन विभाग, नोंदणी विभाग, सहकार विभाग, इत्यादी विभाचा समावेश होतो.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

जिल्हा पातळीवरील पोलिस प्रशासनाची रचना चढत्या क्रमाने लावावी.

(१) पोलिस उपनिरिक्षक	(२) पोलिस जमादार
(३) पोलिस हवालदार	(४) पोलिस निरीक्षक
(५) पोलिस उप अधिक्षक	(६) पोलिस शिपाई
(७) पोलिस सहाय्यक उपनिरिक्षक	(८) जिल्हा पोलिस अधिक्षक

१.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **गुप्तहेर विभाग :** समाजातील घडलेल्या गुन्ह्यांची तपासणी ही गुप्त बाळगूण केला जाणारा पोलिस विभाग होय.

(२) **अबकारी कर :** शासन या कराच्या माध्यमातून महसूल जमा करते. यामध्ये प्रामुख्याने दारू, विषारी औषधी आणि पेट्रोलियम पासून तयार होणाऱ्या वस्तूंवर कर आकारते.

(३) **कोषागार :** शासनास विविध मार्गाने मिळणारे महसूल उत्पन्न हे कोषागारात जमा केला जातो. यावर जिल्हाधिकाऱ्यांचे नियंत्रण असते.

१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) पोलिस शिपाई (२) पोलिस हवालदार (३) पोलिस जमादार (४) पो. सहाय्यक उपनिरिक्षक (५) पोलिस उपनिरिक्षक (६) पोलिस निरिक्षक (७) पोलिस उपअधिक्षक (८) पोलिस अधिक्षक

२.५ सारांश

जिल्हा प्रशासन हा लोकप्रशासनाचाच एक विशिष्ट प्रादेशिक विभागापुरता सीमित असलेला भाग होय. जिल्ह्याच्या प्रादेशिक मर्यादेतील सार्वजनिक व्यवहारांचे व्यवस्थापन म्हणजे जिल्हा प्रशासन होय. लोकप्रशासनात म्हणजे सार्वजनिक व्यवहारांच्या व्यवस्थापनात अनेक गोष्टींचा अंतर्भूत होतो. आधुनिक काळात लोकप्रशासनाच्या कार्यक्षेत्रात मोठ्या प्रमाणावर वाढ झाली आहे. त्यामुळे जिल्हा प्रशासनाला अनेक प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागतात. लोकशाही व्यवस्थेत तर त्याची जबाबदारी अधिकच वाढली आहे याचे कारण असे की, लोकशाही व्यवस्थेत जनतेच्या प्रशासनाकडून फार मोठ्या अपेक्षा वाढल्या आहेत. प्रशासकीय यंत्रणेने आपल्या समस्या सोडविण्यासाठी सर्व प्रकारचे प्रयत्न करावेत. याचाच अर्थ असा की, जिल्हा प्रशासनाची व्याप्ती बरीच मोठी असली तरी त्याला लोकप्रशासनाच्या तत्त्वांच्या बंधनात राहूनच आपले कार्य करावे लागते.

प्रामुख्याने वरील घटक जिल्हा प्रशासनाशी निगडीत असून ते आवश्यक मानले जातात. जिल्हाधिकारी आणि त्याचा सहकारी वर्ग व कर्मचारी वर्ग जे कार्य प्रशासकीयदृष्ट्या योग्यरीतीने पार पाडत असतात. कायदा व सुव्यवस्था आणि महसूलविषयक घटकांचा/कार्याचा अंतर्भाव जिल्हा प्रशासनात महत्त्वाच्या दृष्टिकोनातून करण्यात आला असला, तरी अन्न व नागरी पुरवठा, आपत्कालीन व्यवस्था, कृषी व्यापार व उद्योग, स्थानिक स्वशासन आणि निवडणुकांचे आयोजन या घटकांचे देखील जिल्हा प्रशासनात अतिशय महत्त्वपूर्ण व वैशिष्ट्यपूर्ण असे स्थान असल्याचे दिसून येते.

२.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) जिल्हा प्रशासनाचा घटक कायदा व सुव्यवस्था यावर सविस्तर भाष्य करा.

(२) जिल्ह्याच्या महसूल प्रशासनाचा विस्तृत आढावा घ्या.

(३) अन्न व नागरी पुरवठा हा जिल्हा प्रशासनाचा घटक आहे, चर्चा करा.

(४) आपत्कालीन व्यवस्था यावर टीप लिहा.

(५) कृषी, व्यापार व उद्योग हा जिल्हा प्रशासनाचा घटक आहे सविस्तर वर्णन करा.

(६) जिल्हा प्रशासनाचा घटक स्थानिक स्वशासन आणि निवडणुकांचे आयोजन याचे सविस्तर विश्लेषण करा.

(७) जिल्हा प्रशासनाच्या घटकांवर सविस्तर निबंध लिहा.

२.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) दर्शनकर, अ. (१९८७). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगाबाद, कैलास पब्लिकेशन्स.

(२) पाटील, व्ही. बी. (२०१८). *भारतीय प्रशासन.* पुणे, के. सागर पब्लिकेशन्स.

(३) अकोलकर, आ. आणि घारगे क. (२०१४). *जिल्हा व महसूल प्रशासन.* औरंगाबाद, चिन्मय प्रकाशन.

(४) बंग, के. आर. (२०१३). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

घटक ३ : जिल्हा नियोजन समिती

अनुक्रमणिका

३.० उद्दिष्टे
३.१ प्रास्ताविक
३.२ विषय-विवेचन
    ३.२.१ जिल्हा नियोजन व्यवस्था
    ३.२.२ जिल्हा नियोजन समितीची रचना (संघटन)
    ३.२.३ जिल्हा पातळीवरील नियोजन यंत्रणा
    ३.२.४ जिल्हा नियोजन समितीची वैशिष्ट्ये
    ३.२.५ जिल्हा नियोजन समितीची कार्ये
३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
१.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
३.५ सारांश
३.६ सरावासाठी स्वाध्याय
३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

३.0 उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- जिल्हा नियोजन व्यवस्था म्हणजे काय हे सविस्तर समजेल.
- जिल्हा नियोजन समितीची रचना विस्तृत समजून घेता येईल.
- जिल्हा नियोजन समितीची एकूण यंत्रणेचा अभ्यास करता येईल.
- जिल्हा नियोजन समितीच्या वैशिष्ट्यांचे सविस्तर विवेचन कसे आहे ते समजेल.
- जिल्हा नियोजन समितीची कार्ये कोणती आहे, याचे अध्ययन करता येईल.

३.१ प्रास्ताविक

नियोजन हा मानवी गुणधर्म आहे तसेच तो त्याचा स्वभाव देखील आहे. कर्तबगार मनुष्य कोणतेही कार्य करण्यापूर्वी त्यावर विचार करतो आणि ते पूर्णपणे विचार करून नियोजन झाल्यानंतरच तो त्याचप्रमाणे कृती करत असतो. अशी व्यक्ती व्यवहारकुशल समजला जातो आणि यशस्वी बनतो. हीच बाब संघटनेला अथवा देशाच्या प्रशासनाला लागू होते. भारताला स्वातंत्र्य मिळाल्यावर देशापुढे विविध प्रश्न उभे राहिले होते. त्यातील सामाजिक आणि आर्थिक प्रश्न सोडविण्याच्या दृष्टिकोनातून एका राष्ट्रीय नियोजन मंडळाची स्थापना करण्यात आली. देशातील उपलब्ध साधन सामग्री आणि मानव संसाधन लक्षात घेऊन राष्ट्रासाठी उपयुक्त नियोजन करावे आणि देशातील जनतेच्या गरजांचा अभ्यास करून व त्या गरजांना अग्रक्रम देऊन त्या सोडविण्याचा प्रयत्न करावा हे कार्य नियोजन मंडळाकडे सोपविण्यात आले आहे. राष्ट्राचा सर्वांगीण विकास व्हावा

आणि आर्थिकदृष्ट्या कमजोर असलेले राज्य विकास कार्यक्रमात मागे राहू नये यादृष्टीने केंद्रीय नियोजनाची कल्पना पुढे आली. या प्रक्रियेत नियोजनाचे अग्रक्रम केंद्रीय मंत्रिमंडळ ठरवत होते. त्या अग्रक्रमांना आणि विषयांना केंद्रीय मंत्रीमंडळ मान्यता देत असे. त्यानंतर तो नियोजनाचा आराखडा राज्याच्या मुख्यमंत्री परिषदेत मान्य होत. राज्याच्या सोयीनुसार काही प्रमाणात फेरबदल या आराखड्यात आवश्यक ते केले जात होते. औपचारिकरीत्या मान्यता मिळाल्यानंतर नियोजनाची पद्धत पूर्णपणे फसली होती. या अयशस्वीतेचे मुख्य कारण म्हणजे ज्या लोकांसाठी आर्थिक आणि सामाजिक कार्य हाती घेण्यात आले त्यांना विश्वासात घेतले नाही, तसेच नियोजनाची प्रक्रिया खेड्यापर्यंत पोहचली नाही. विकासाच्या विविध कामात योग्य समन्वय साधला गेलेला नाही. संसूचनांचा अभ्यास त्या क्षेत्राच्या विकासासाठी आवश्यक असलेल्या प्रश्नांकडे दुर्लक्ष, सरकारी कर्मचारी आणि पुढारी यांच्यात कार्यक्रम राबवण्याबाबत मतभेद, स्थानिक लोकांची त्याविषयी अनुत्साही वृत्ती आणि निष्क्रिय वृत्ती, पैशाची कमतरता व नियोजनातील अकल्पकता यासारख्या गोष्टींमुळे केंद्रीय नियोजन अयशस्वी ठरले.

नियोजनाचा दुसरा टप्पा हा विभागीय नियोजन लक्षात घेऊन त्याची सुरुवात करण्यात आली. केंद्रीय नियोजन मंडळाने असे सुचविले की, नियोजन आणि विकासासाठी जिल्ह्यांना केंद्रबिंदू मानून नियोजनाचे स्वरूप ठरवावे. या बाबतीत तमिळनाडू येथे तालुक्याचे एकत्रीकरण करून नियोजन करण्याची सुरूवात करण्यात आली. स्थानिक लोकांच्या गरजा आणि त्यांचे सुप्त सामर्थ्य लक्षात घेऊन क्षेत्रिय विकासाचे नियोजन करण्यात आले. सुक्ष्म प्रकारचे नियोजन प्रत्येक गावासाठी करणे अवघड असते. यासाठी संपूर्ण क्षेत्राचा विचार करून नियोजन आणि विकासासाठी त्या गावाचा आणि क्षेत्राचा नियोजनात समन्वय साधावा लागतो. आदर्श नियोजनासाठी अशा क्षेत्राची निवड आवश्यक आहे की, ज्या ठिकाणी काहीतरी साम्य असले पाहिजे. जसे तापमान, भौगोलिक परिस्थिती, वातावरण, सांस्कृतिक संबंध यासारख्या बाबतीत सारखेपणा असला पाहिजे.

नियोजनाच्या दृष्टीने जिल्हा हा मोठा भू-भाग असतो. एका जिल्ह्यात नियोजनाचे दोन किंवा तीन उप-विभाग असू शकतात. तरी पण व्यवहाराच्या दृष्टीने जिल्ह्याला नियोजनासाठी निवडणे योग्य राहिल. नियोजनाचा घटक म्हणून जिल्ह्याला निवडण्यात दोन फायदे असतात. एक जिल्ह्यात सुसज्ज अशी प्रशासकीय यंत्रणा असल्यामुळे सुक्ष्म नियोजनाची योग्य अंमलबजावणी होऊ शकते. दुसरा फायदा म्हणजे नियोजनाची आणि त्याच्या अंमलबजावणीची सांगड सोयीस्कररित्या जिल्हा पातळीवर घालता येते. बहुतेक याच कारणामुळे केंद्रीय नियोजन मंडळालाच जिल्ह्याला 'नियोजन आणि विकासाचा एक घटक' म्हणून सुचविले आहे.

आधुनिक काळात जिल्हा प्रशासनाच्या कार्याची व्याप्ती वाढतच चालली आहे. यासाठी जिल्हा नियोजन समितीची देखील स्थापना करण्यात आली आहे. त्यामुळे प्रस्तुत घटकात जिल्हा नियोजन व्यवस्थेचा सविस्तर अभ्यास करावयाचा आहे. जिल्हा नियोजन समितीची रचना कशी आहे ते समजून घ्यावयाची आहे. जिल्हा नियोजन समितीची वैशिष्ट्ये समजून घेऊन, जिल्हा नियोजन समितीची कार्ये कोण-कोणती आहे याचा देखील सविस्तर अभ्यास संबंधित घटकात करायचा आहे.

३.२ विषय-विवेचन

जिल्हा प्रशासनाच्या जबाबदाऱ्या आणि लोककल्याणाची विविध कार्ये प्रभावीपणे पार पाडण्यासाठी जिल्हा प्रशासनास मदत करणाऱ्या व जिल्हा प्रशासनाच्या वतीने कार्य करणाऱ्या अनेक महत्त्वपूर्ण यंत्रणापैकी 'जिल्हा नियोजन समिती' ही एक आहे. जिल्हा प्रशासनाचा व जिल्हा नियोजन समितीचा फार जवळचा संबंध आहे. कारण जिल्हा प्रशासनामार्फत जी विविध प्रकारची विकासाची कामे पार पाडली जातात त्या सर्व कार्यांना पैसा व भांडवल पुरविण्याचे काम जिल्हा नियोजन समिती करीत असते.

जिल्हा पातळीवर योजना तयार करण्यासाठी स्वंतत्र जिल्हा नियोजन समितीची स्थापना केली आहे. या समितीवर लोकप्रतिनिधी व प्रशासकीय अधिकारी असतात. स्थानिक गरजा व उद्दिष्ट्ये यांची यादी करणे, उपलब्ध नैसर्गिक व मानवी साधन संपत्तीचा आढावा घेणे, जिल्हा योजना तयार करणे इत्यादी कामे या समितीची असतात. जिल्हा नियोजन समितीच्या माध्यमातून जिल्हास्तरीय योजनेचा आराखडा तयार करण्यात येतो. शासनाच्या अनुदान विकासाच्या विविध निकषानुसार जिल्हा वार्षिक योजनेस शासनाकडून निधीचे वाटप करण्यात येते.

३.२.१ जिल्हा नियोजन व्यवस्था

नियोजन म्हणजे देशातील उपलब्ध साधन सामुग्रीचा सामाजिक कल्याणाच्या हेतूने पूर्वनिश्चित उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी त्याचा वापर करणे होय. भारतासारख्या अखंडप्राय ग्रामीण भागाचे वर्चस्व असणाऱ्या देशात नियोजनाच्या प्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण

होणे आवश्यक आहे. कारण गाव पातळीवर कोणती साधन सामग्री उपलब्ध आहे. विकासविषयक तेथील लोकांच्या काय समस्या आहेत. ते स्थानिकच जाणू शकतो. त्याचप्रमाणे नियोजनाच्या प्रक्रियेत जर स्थानिक लोकांचा सहभाग नसेल तर ते खऱ्या अर्थाने सहभागात्मक नियोजन असणार नाही. यासाठी नियोजनाच्या प्रक्रियेचे विकेंद्रीकरण होणे आवश्यक आहे. त्यासाठीच भारतात जिल्हा, गट (तालुका) व ग्राम पातळीवर नियोजन करण्यात येते. जनकल्याणासाठी तळागाळापासून नियोजनाच्या प्रक्रियेस प्रारंभ करण्यात येतो.

राज्य नियोजन मंडळाच्या (आयोगाच्या) स्थापनेनंतर जिल्हा नियोजन मंडळाचा विचार अमलात आणणारे महाराष्ट्र हे अग्रेसर राज्य आहे. विकासगट नियोजन, गाव नियोजन व कुटुंब नियोजन इथपर्यंत नियोजनाची प्रक्रिया शेवटपर्यंत नेण्याचा विचारही महाराष्ट्रात केला जातो. या पुरोगामी विचारांचे पाऊल पंचायत राजच्या स्थापनेनंतर अधिक अर्थपूर्ण झाले आहे. विविध भागातील विकासांचा असमतोल, हा प्रश्नतर चिंताजनक बनला आहे. हा प्रश्न सोडविण्यासाठी आणि या विभागीय असमतोलाच्या मुळाशी जाऊन विविध जिल्ह्यातील विविध तालुक्यातील देखील विकासाचा समतोल साधणाऱ्या या जिल्हा नियोजन समितीची स्थापना हे फार मोठे पाऊल आहे; परंतु जिल्हा नियोजनाचा हा क्रांतिकारी विचार आज देखील पाहिजे त्या मानाने प्रभावीपणे अमलात आणलेला दिसून येत नाही. नियोजनाचा विषय जरी जिल्हा परिषदांकडे सोपविला असला तरी, फार मोठा कारभार जिल्हा परिषदांपासून दूर ठेवल्याने जिल्हा नियोजनात अडथळे निर्माण झाले आहेत. त्यामुळे नियोजनाचा विषय हा जिल्हाधिकाऱ्यास सुपूर्द करण्यात आला व सर्व आमदार, खासदार व संपर्कमंत्री (पालकमंत्री) यांच्या नेतृत्वाखाली जिल्हा नियोजन समिती नेमण्यात आली. त्यामुळे जिल्हा परिषदांचे महत्त्व कमी झाले. अशी भावना सर्वत्र निर्माण झाल्यामुळे संपूर्ण जिल्ह्याचे नियोजन कुणी व कसे करायचे यासंबंधी आजही मोठा गोंधळ असल्याचे दिसून येते. लोकशाही विकेंद्रीकरण यशस्वी करून स्थानिक स्वराज्य खरोखर उभे करून चालवावयाचे असेल तर जिल्हा नियोजनाचा विचार असा संदिग्ध ठेऊन चालणार नाही.

जिल्हा पातळीवरील यंत्रणा ही मजबूत व्हावी, तसेच जिल्ह्यातील सर्व लोकप्रतिनिधींचा त्यात सहभाग असावा. राज्य शासन व जिल्हा शासन यांच्या जिल्ह्यातील कामाच्या नियोजनात, कारभारात सुसूत्रता राखून त्यांचे त्रयस्थपणे सतत मूल्यमापन यंत्रणेची मांडणी केली पाहिजे, जिल्हास्तरावर नव्या स्वरूपात जिल्हा नियोजन व मूल्यमापन मंडळ निर्माण करून त्या मंडळात कायम स्वरूपी 'नियोजन कक्ष' असावा असे नमूद केले आहे.

विभागात समतोल एकात्मता प्रस्थापित करणे, अविकसित क्षेत्रात विकासासाठी पैसे खर्च करणे आणि विभागीय आर्थिक नियोजन करणे हे विभागीय नियोजनाची प्रमुख उद्दिष्ट्ये आहेत. जिल्हा नियोजन समिती ही नियोजन करीत असतांना विविध तंत्र आणि उपाय जे इतर नियोजनात करित असताना विविध तंत्र आणि उपाय जे इतर नियोजनात वापरण्यात येतात. त्याचा उपयोग करावा लागतो. उदा. नागरी नियोजनात ज्या प्रकारे प्रकल्प नियोजन आणि कार्यक्रम नियोजनाप्रमाणे कार्य केले जाते अगदी त्याच प्रकारचे कार्य जिल्हा नियोजन करण्यासाठी सुद्धा आवश्यक असते.

स्थानिक स्तरांपासून नियोजन करण्याची कल्पना भारतात जिल्हा नियोजनाशी जोडण्यात आली. राष्ट्रीय नियोजनाच्या आराखड्यात उद्दिष्ट, आर्थिक उत्पन्न आणि प्रकल्पाची योजना यांच्या संदर्भात जिल्हा नियोजनाला प्रमुख स्थान नियोजन तज्ज्ञांनी दिले आहे. पहिल्या पंचवार्षिक योजनेपासूनच स्थानिक कार्यक्रमांना प्राधान्य देण्यात आले होते. प्रत्येक योजनेत स्थानिक गरजांना प्राधान्य देऊन त्यांचे व त्या राज्याच्या नियोजनात समन्वय करण्याचे प्रयत्न करण्यात आले होते. ती खऱ्या अर्थाने १९५४ साली जिल्हा आणि गाव नियोजनाची कल्पना पुढे आली. शेती उत्पादन, ग्रामीण उद्योगधंदे आणि सहकार्य याबाबतीत राज्य सरकारांनी जिल्हा आणि गावं यांच्या गरजा लक्षात घेऊन नियोजन करावे असे त्यावेळी नियोजन आयोगाने कळविले होते. चौथ्या पंचवार्षिक योजनेच्या काळात पुन्हा या कल्पनेला जोर आला आणि लोकांचा नियोजनात सक्रीय सहभाग होण्याच्या दृष्टिकोनातून नियोजन जिल्हा स्तरावर पंचायत राज संस्थामार्फत व्हावे असे सुचविण्यात आले होते. पंचवार्षिक योजना तयार करीत असतांना महाराष्ट्र सरकारने व नियोजन आयोगाने दिलेले मार्गदर्शक तत्त्वे लक्षात घेऊन जिल्ह्याला नियोजनाचा केंद्रबिंदू मानले. त्यामुळे प्रत्येक जिल्ह्याला पूर्ण विकसित होण्याची संधी देण्यात आली त्याचप्रमाणे विविध जिल्ह्यात असलेला असमतोल दूर करण्यासाठी प्रयत्न करण्यात आले.

३.२.२ जिल्हा नियोजन समितीची रचना (संघटन)

जिल्हा हा नियोजनाचा आधारभूत घटक मानून प्रत्येक जिल्ह्यासाठी वार्षिक व पंचवार्षिक योजना तयार करण्यासाठी राष्ट्रीय नियोजन आयोगाने १९७२मध्ये जिल्हा नियोजन व विकास मंडळ स्थापन करण्यास मान्यता दिली. त्यानुसार १९७४मध्ये तत्कालिन मुख्यमंत्री श्री. शंकरराव चव्हाण यांनी जिल्हा नियोजन व विकास मंडळाची महाराष्ट्रात स्थापना केली. त्यानंतर १९९२ साली मंजूर झालेल्या ७४व्या घटनादुरूस्तीने भारतीय संविधानात कलम २४३ झेड डी नुसार जिल्हा नियोजन समिती

स्थापन करणे बंधनकारक केल्यामुळे महाराष्ट्र शासनाने महाराष्ट्र जिल्हा नियोजन समिती अधिनियम १९९८ मंजूर करून तो १५ मार्च १९९९ पासून अंमलात आल्यामुळे १९७४ पासून निर्माण केलेले जिल्हा नियोजन व विकास मंडळ बरखास्त करून त्या जागी जिल्हा नियोजन समिती स्थापन करण्यात आली. सध्या जिल्हा नियोजन समितीची रचना पुढीलप्रमाणे आहे.

(१) जिल्हा नियोजन समितीवरील एकूण सदस्य आणि निवडणुकीने निवडून द्यावयाचे सदस्य

अ.क्र.	लोकसंख्या (जिल्हा)	एकूण सदस्य	त्यापैकी ४/५ निवडणुकीचे निवडून द्यावयाचे सदस्य
(१)	२० लाखापर्यंत	३०	२४
(२)	२० लाख ते ३० लाखापर्यंत	४०	३२
(३)	३० लाखापेक्षा जास्त	५०	४०

वरील तक्त्यावरून असे स्पष्ट होते की, २० लाखापेक्षा अधिक नसेल इतकी लोकसंख्या असलेल्या जिल्ह्यांच्या बाबतीत जिल्हा नियोजन समितीमध्ये ३० सदस्य असतील. तर २० लाखापेक्षा अधिक परंतु ३० लाखापेक्षा अधिक नसेल इतकी लोकसंख्या असलेल्या जिल्ह्यांच्या बाबतीत जिल्हा नियोजन समितीत ४० सदस्य असतील. तसेच ३० लाखापेक्षा अधिक लोकसंख्या असलेल्या जिल्ह्यांच्या बाबतीत जिल्हा नियोजन समितीत ५० सदस्य असतील अशी तरतूद करण्यात आली आहे.

(२) पदसिद्ध सदस्य

जिल्हा नियोजन समितीमध्ये पुढीलप्रमाणे पदसिद्ध अध्यक्ष व सदस्य असतात.

(अ) जिल्ह्याचे पालकमंत्री - अध्यक्ष

(आ) जिल्हा परिषदेचे अध्यक्ष - सदस्य

(इ) जिल्हाधिकारी - सदस्य सचिव

(ई) जिल्ह्याकरिता नेमलेल्या संविधानिक समितीचा एक प्रतिनिधी सदस्य

(३) नामनिर्देशित सदस्य

(अ) शासनाने जिल्ह्यातील नामनिर्देशित करावयाचे मंत्री/राज्यमंत्री सह अध्यक्ष (जास्तीत जास्त ६)

(आ) राज्यपालांनी संबंधित संविधीक विकास मंडळाच्या सदस्यामधून सदस्य नामनिर्देशित केलेला एक सदस्य.

(इ) जिल्ह्यातील आमदार व खासदार यामधून पालकमंत्र्यांनी नामनिर्देशित केलेला एक सदस्य.

(ई) जिल्हा नियोजन समितीच्या ४० व ५० सदस्य संख्या असलेल्या सदस्य समितीवर जिल्हा नियोजनांचे ज्ञान असलेल्या अनुक्रमे २ व ४ तज्ज्ञ व्यक्तींचे शासनाने केलेले नामनिर्देशित सदस्य, यात असतात.

(४) विशेष निमंत्रित सदस्य

(अ) वरील (ब) मधील ३ सदस्य वगळून जिल्ह्यातील उर्वरित आमदार/खासदार.

(आ) जिल्ह्याचे विभागीय आयुक्त.

(इ) जिल्हा परिषदेचे मुख्य कार्यकारी अधिकारी.

(ई) विभागीय आयुक्तांच्या कार्यालयातील विशेष कार्य अधिकारी (नियोजन विभाग)

(उ) जिल्हा नियोजन अधिकारी.

(ऊ) राज्य नियोजन मंडळाचे कार्यकारी अध्यक्ष/सदस्य यांच्यामधून एक सदस्य.

(ए) पालकमंत्र्यांनी ३०,४० व ५० सदस्य संख्या असलेल्या समितीवर अनुक्रमे ९, ११ व १४ व्यक्तीचे केलेले नामनिर्देशित.

जिल्हा नियोजन समितीच्या कोणत्याही बैठकीत अध्यक्ष गैरहजर असल्यास, समितीचे सदस्य बैठकीचा अध्यक्ष म्हणून काम पाहण्यासाठी आपल्यातील एकाची अध्यक्ष म्हणून निवड करू शकतील.

(५) एकूण निवडून द्यावयाचे सदस्य

जिल्हा नियोजन समितीमध्ये निवडून द्यावयाच्या सदस्यांची संख्या एकूण सदस्यांच्या ४/५ पेक्षा कमी असावी.

जिल्हा नियोजन समितीमध्ये निवासी संसद सदस्य, महाराष्ट्र राज्य विधिमंडळ सदस्य हे जिल्हा नियोजन समितीच्या सर्व बैठकांना विशेष निमंत्रित असतात व त्यांना बैठकीत चर्चा करण्याचा हक्क असतो.

(६) निवडून द्यावयाचे राखीव सदस्य

जिल्हा नियोजन समितीमध्ये अनुसूचित जाती व अनुसूचित जमातीमधील व्यक्तींसाठी जागा राखून ठेवायचे प्रमाण हे ग्रामीण, नागरी व महानगरपालिका क्षेत्र यांच्यासाठी त्यांच्या लोकसंख्येच्या प्रमाणात असते व त्यापैकी १/३ जागा महिलांसाठी राखीव असतात; परंतु ज्या ठिकाणी दोनच जागा राखीव असतात. त्या ठिकाणी एक जागा ही महिला राखीव असते. त्याचप्रमाणे नागरिकांच्या मागासवर्गीयांचे राखीव प्रमाण हे निवडून द्यावयाच्या एकूण सदस्यांच्या ३० टक्के असते. त्याचप्रमाणे मागासवर्ग प्रवर्गातील महिलांसाठी एकूण जागेच्या १/३ जागा राखीव असतात.

(७) निवडणूक

जिल्हा नियोजन समितीची पुढील निर्वाचन क्षेत्रे असतात.

(१) ग्रामीण निर्वाचन क्षेत्र

(२) संक्रमणकालीन निर्वाचन क्षेत्र

(३) लहान नागरी निर्वाचन क्षेत्र

(४) मोठे नागरी निर्वाचन क्षेत्र

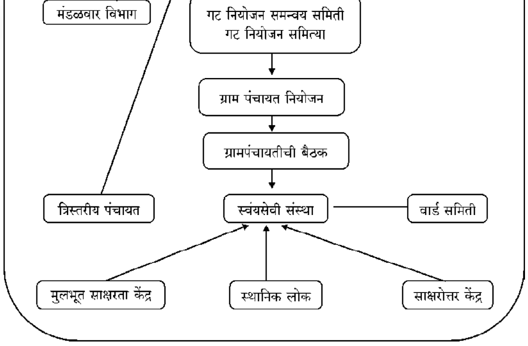
जिल्हा नियोजन समितीच्या निवडणूका जिल्हाधिकाऱ्यांच्या निर्देशन, अधिक्षण व नियंत्रणाखाली घेतल्या जातात.

(८) बैठका

जिल्हा नियोजन समितीच्या बैठका अध्यक्षाच्या मार्गदर्शनाखाली व अध्यक्षतेखाली होत असतात. समितीचे अध्यक्ष गैरहजर असल्यास समिती सदस्य उपस्थित सदस्यामधून एकाची अध्यक्ष म्हणून निवड करतात. ही निवड केवळ बैठकीपुरती असते. प्रत्येक आर्थिक वर्षात जास्तीत जास्त चार बैठका घेता येतात. तसेच बैठका ह्या शक्यतोवर जिल्ह्याच्या मुख्यालयी घेतल्या जातात. विशेष म्हणजे संसद व विधिमंडळ अधिवेशन काळात जिल्हा नियोजन समिती बैठक घेता येत नाही.

३.२.३ जिल्हा पातळीवरील नियोजन यंत्रणा

७४ व्या घटना दुरूस्तीनुसार जिल्हा नियोजन हे जिल्हा नियोजन समिती अंतर्गत जिल्हा पातळीवर ठरविण्यात आले; परंतु सदरील कायद्यात जिल्हा नियोजन यंत्रणेबाबतीत विशेष संदर्भ देण्यात आला नाही. याशिवाय सदरील कायद्यामध्ये केंद्रीय स्तरावर जशी यंत्रणा सुस्पष्टपणे देण्यात आली आहे. तशी जिल्हास्तराखालील यंत्रणा विश्लेषित करण्यात आली नाही. प्रत्येक राज्य सरकारनेही यात अधिकतम सुधारणा म्हणून कायदे मंजूर करून घेतले; परंतु राज्य सरकारचाही कायदा बघ्याची भूमिका घेत असलेला दिसतो. प्रत्येक जिल्ह्यात जिल्हा नियोजन यंत्रणेचे विशिष्ट आकृतीबंध अस्तित्वात आहेत. खालील आकृतीबंध जिल्हा नियोजन यंत्रणेची संघटनात्मक रचना प्रभावी व विस्तृतपणे दर्शविते.



प्रत्येक जिल्ह्यात एक जिल्हा नियोजन समिती अस्तित्वात असते, जिच्या अंतर्गत १२ उपसमित्या कार्यरत असतात. या सर्व उपसमित्या गटनियोजन समितीमार्फत कार्यरत असतात. गटनियोजन समितीमध्ये पंचायत समितीचा सभापती, गटस्तरावरील सर्व अधिकारी, जसे गटविकास अधिकारी, उपसहायक अभियंता, पंचायत समितीचे कार्याध्यक्ष, प्रत्येक गटातून निवडून आलेले जिल्हा परिषद सदस्य, ग्रामपंचायतीचे सरपंच स्थानिक आमदार, सर्व शिक्षा अभियानातील जिल्हास्तरावरील अधिकारी, पंचायत समितीचे सदस्य, विविध बँकाचे सदस्य व गटस्तरावर कार्य करणाऱ्या स्वंयसेवी संस्थांचे सदस्य यांचा समावेश असतो. अशाप्रकारे सन १९८५ च्या आराखड्यानुसार आधारित गट विकास समितीद्वारे ही विस्तृत यंत्रणा कार्यरत असते. जिल्हा नियोजन समितीचे मार्गदर्शक तत्त्वे सुस्पष्ट नसले तरी पंचायत समिती हा गट विकास नियोजनाचा गाभा असतो. गटस्तरावर नियोजन करण्याचे वार्षिक व पंचवार्षिक आराखडा तयार करण्याचे कार्य पंचायत समिती करत असते. कारण राज्य पंचायतीस कायद्याने तसे अधिकार दिले आहेत.

जिल्हा नियोजन समितीतील ग्रामपंचायत स्तरावरील योजनेचे कार्य पार पाडण्यासाठी प्रत्येक गावात ग्रामपंचायत नियोजन समिती आणली आहे. खरे पाहता अशी कुठलीही समिती अस्तित्वात नसते; परंतु गावातील काही प्रतिष्ठित स्थानिक नागरिक व शासकीय अधिकारी आणि ग्रामपंचायत सदस्य सदरील योजनेस मान्यता देतात. अशा सभेस सरपंच, ग्रामपंचायत सदस्य पंचायत समिती सदस्य, शिक्षणतज्ज्ञ, स्थानिक स्वयंसेवी संस्थाचे सदस्य, ग्रामपंचायत स्तरावरील सरकारचे अधिकारी व कर्मचारी, पंचायत समिती अधिकारी, स्थानिक बँकांचे प्रतिनिधी व अनुसुचित जाती व जमातीचे प्रतिनिधी यांचा समावेश करण्यात आला आहे.

जिल्हा नियोजन समितीने पंचायत कायद्याद्वारे अशा सभामध्ये आठ कलमी कार्यक्रम राबविण्याचे बंधन टाकण्यात आले आहे. प्रत्येक ग्रामसभेच्या बैठकीत अत्यावश्यक योजनांना महत्त्व देणे गरजेचे असते. त्या-त्या गावाचा विकास करणे, विकासासंबंधी जागा निश्चित करणे, सरकारची कुठलीही योजना आल्यास लाभधारकांची यादी देणे, गावातून शासकीय कर्मचाऱ्यांना मदत करणे. कुठल्याही बाबतीत अंदाजित वेळापत्रक देणे, योजनेबद्दल चांगले-वाईट परिणाम कळविणे इत्यादी कामे ग्रामसभा करीत असते.

नियोजन समितीचे कार्यालय जिल्हाधिकारी कार्यालयांमध्ये असते. जिल्हाधिकारी त्यांना मदत करण्यासाठी जिल्हा नियोजन अधिकारी व इतर अधिकारी व कर्मचारी कार्यरत असतात.

३.२.४ जिल्हा नियोजन समितीची वैशिष्ट्ये

जिल्हा नियोजन समितीची काही महत्त्वपूर्ण वैशिष्ट्ये आहेत, ते खालीलप्रमाणे अभ्यासता येईल.

(१) जन कल्याणाची कामे यामध्ये ग्रामीण लोकांचे जीवनमान उंचावणाऱ्या कार्याचे नियोजन केले जाते. यात (१) स्वंय सहाय्यता गट (२) उपभोक्ता गट व (३) अन्य सामाजिक कार्यक्रम हाती घेतले जातात.

(२) आदर्श ग्राम योजनेसाठी लागणारा निधी राज्यस्तरावरून उपलब्ध करून देण्यासाठी नियोजन आराखडा तयार केला जातो.

(३) बेरोजगार निर्मुलन कार्यक्रम व स्वयंरोजगार भर देणाऱ्या कार्यक्रमांचे नियोजन केले जाते.

(४) जिल्ह्यातील तिर्थक्षेत्रांचा विकास कार्यक्रमावर जास्तीत जास्त भर देण्यात आला आहे. जिल्ह्यामध्ये एकूण सर्व तिर्थक्षेत्राचा विकास कार्यक्रम आराखडा तयार केला जातो.

(५) सामाजिक व सामुहिक सेवा यामध्ये सामान्य शिक्षण कला व क्रीडा संस्कृती, युवक कल्याण, वैद्यकीय शिक्षण व औषधी द्रव्ये, पाणीपुरवठा व स्वच्छता, समाजकल्याण, पोषण, कामगार कल्याण, नगरविकास, इत्यादी योजनांसाठी सर्वाधिक खर्चाचे नियोजन या समितीमार्फत केले जाते.

थोडक्यात, जिल्हा नियोजन समितीची वरील वैशिष्ट्ये असले तरी, जिल्हा नियोजन समितीपुढे अनेक समस्या आहेत. त्यामध्ये राजकीय पुढाऱ्यांचा दबाव, आधुनिक तंत्रकुशल कर्मचाऱ्यांचा अभाव, नियोजनातील तज्ज्ञ सदस्यांचा अभाव, इत्यादीमुळे नियोजन यशस्वीरित्या पूर्ण होऊ शकत नाही.

३.२.५ जिल्हा नियोजन समितीची कार्ये

जिल्हा नियोजन समितीला विविधप्रकारची अतिशय महत्त्वपूर्ण कार्ये पार पाडवी लागतात, ती खालील प्रमाणे आहेत.

(०१) जिल्हा पातळीवरील जिल्हा परिषदेसह सर्व निरनिराळ्या कार्यान्वित अभिकरणांद्वारे होणाऱ्या कार्यात समन्वय साधला जात आहे याची खात्री करून घेणे.

(०२) जिल्ह्यातील पंचायती व नगरपालिका, महानगरपालिका यांनी तयार केलेल्या योजना विचारात घेऊन संपूर्ण जिल्ह्याची वार्षिक विकास योजनेचा आराखडा तयार करणे.

(०३) जिल्ह्यातील विकास योजनांना लागणारा निधी, साधनसामुग्रीची व्यवस्था करणे आणि निधी व खर्चावर नियंत्रण ठेवणे.

(०४) नियोजनविषयक घटनात्मक व कायदेशीर तरतूदींचे पालन करणे.

(०५) देशाच्या व राज्याच्या नियोजनासाठी आवश्यक असलेली आकडेवारी/माहिती गोळा करून त्यांना पाठविणे.

(०६) पंचवार्षिक व वार्षिक योजना तयार करणे, मसुदा मंजूर करणे व त्यांच्या अंमलबजावणीच्या दृष्टीने जिल्हा पातळीवरील निरनिराळ्या कार्यान्वित अभिकरणांना मार्गदर्शक सूचना देणे.

(०७) शासनाच्या आदेशाला अधीन राहून संबंधित जिल्ह्याच्या पंचवार्षिक व वार्षिक योजनांना मान्यता देणे.

(०८) जिल्ह्याच्या पंचवार्षिक योजनेच्या अंमलबजावणीचा वेळोवेळी आढावा घेणे व आवश्यकतेनुसार योजनांमध्ये सुधारणा करणे आणि शासनास शिफारस करणे.

(०९) शासनाने वेळोवेळी दिलेल्या आदेशानुसार जिल्ह्यासाठी मंजूर करण्यात आलेल्या वार्षिक योजनेअंतर्गत बचतीचे पुनर्विमोचन, जादा खर्च यासंबंधी विचारविनिमय करणे व त्यास मान्यता देणे.

(१०) याव्यतिरिक्त केंद्र व राज्य शासनाने वेळोवेळी आदेश दिल्याप्रमाणे इतर कार्ये पार पाडणे, इत्यादी.

थोडक्यात, जिल्ह्याचा सर्वांगीण विकास व्हावा या उद्देशाने जिल्हा हा पायाभूत घटक मानून वार्षिक व पंचवार्षिक योजना तयार करण्याच्या उद्देशाने 'जिल्हा नियोजन समितीची' स्थापना करण्यात आली आहे. जिल्ह्यातील तसेच जिल्ह्यांतर्गत वेगवेगळ्या भागामध्ये विकासाबाबतचा असमतोल दूर करणे जिल्हा नियोजन प्रक्रियेद्वारे शक्य होते. उपलब्ध मनुष्यबळ आणि सर्व प्रकारची साधनसंपत्ती यांचे पद्धतशीर नियंत्रण आणि नियोजन याद्वारे विकासाची अधिकाधिक वरची पातळी गाठणे शक्य होते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

रिकाम्या जागा भरा.

(१) राज्य नियोजन मंडळाच्या स्थापनेनंतर जिल्हा नियोजन मंडळ अस्तित्वात आणणारे ....हे अग्रेसर राज्य आहे.

(२) जिल्हा नियोजन समितीची स्थापना करणे...............त्या घटनानुरूस्तीनुसार बंधनकारक करण्यात आले.

(३) भारतीय संविधानाच्या कलम............नुसार जिल्हा नियोजन समिती प्रत्येक जिल्ह्यामध्ये स्थापन करणे बंधनकारक करण्यात आले.

(४) जिल्हा नियोजन समितीचे पदसिद्ध अध्यक्ष...........हे असतात.

(५) तीस लाखपेक्षा अधिक लोकसंख्या असलेल्या जिल्हा नियोजन समितीवर............सदस्य असतात.

३.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **नियोजन :** राष्ट्राच्या आर्थिक विकासासाठी व सामाजिक कल्याणासाठी पूर्वनियोजित आराखड्यानुसार विकास साधण्याचा प्रयत्न म्हणजे नियोजन होय.

३.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) महाराष्ट्र (२) ७४

(३) २४३ झेड. डी. (४) जिल्ह्याचे पालमंत्री

(५) ५०

३.५ सारांश

प्राचीन काळापासून मनुष्याने आपल्या भोवतालच्या परिस्थितीचा फायदा घेऊन स्वतःची प्रगती करण्याचे प्रयत्न केलेले आहेत. त्याकाळी मनुष्य अल्पसंतुष्ट होता. काळाबरोबर तो बदलला आणि त्याची महत्त्वाकांक्षासुद्धा वाढली अशा परिस्थितीत समाजापुढे नवीन नवीन प्रश्न उभे राहिले. याच काळात 'बळी तो कान पिळी' हा सिद्धांत अस्तित्वात आला. यावर मात करण्यासाठी आणि समाजातील कमकुवत घटकांना मदत करण्यासाठी विकासाची संकल्पना पुढे आली. विकासाशिवाय समाज किंवा राज्य पुढे जाऊ शकत नाही ही गोष्ट स्पष्ट झाली. यासाठी नियोजनाच्या संकल्पनेचे स्वागत झाले. त्यातच अलीकडे स्थानिक भागाचा विकास करण्यासाठी जिल्हा नियोजनाला महत्त्व देण्यात येऊ लागले. त्यासाठी जिल्हा नियोजन समितीची स्थापना झाली. या घटकात याच धर्तीवर जिल्हा नियोजन व्यवस्था, जिल्हा नियोजन समितीची रचना, जिल्हा पातळीवरील यंत्रणा, जिल्हा नियोजन समितीची वैशिष्ट्ये जिल्हा नियोजन समितीची कार्ये इत्यादींची सविस्तर मांडणी करण्यात आली आहे.

जिल्ह्याचे नियोजन हे विकासाच्या दृष्टीने केले तर जिल्ह्याच्या विकासात नक्कीच भर पडेल. त्याचबरोबरच राज्याचे व देशाचे आर्थिक नुकसान कमी होईल. उपलब्ध साधनसंपत्तीचा वापर पुरेपूर झाला तर त्यामुळे उत्पन्नाचे प्रमाण वाढेल व सर्वसामान्य माणसाच्या पायाभूत गरजा नक्कीच पूर्ण होतील. आज विविध समस्यांनी राज्य अडचणीत येत आहे. त्यामध्ये वीज, पाणी, रस्ते, इत्यादी महत्त्वपूर्ण बाबी आहेत. वीज, पाणी व रस्ते याबाबत नियोजन केले तर खूप मोठा आर्थिक विकास साध्य होऊ शकतो. त्यासाठी नियोजनावर भर देऊन कमीतकमी भांडवलावर जास्तीतजास्त नफा जसा एखादा व्यापरी कमावतो त्याप्रमाणे धोरण ठरवणे आवश्यक आहे.

३.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) जिल्हा नियोजन व्यवस्थेवर सविस्तर चर्चा करा.

(२) जिल्हा नियोजन समितीचे संघटन किंवा रचना स्पष्ट करा.

(३) जिल्हा पातळीवरील नियोजन यंत्रणेवर भाष्य करा.

(४) जिल्हा नियोजन समितीच्या वैशिष्ट्यांवर सविस्तर चर्चा करा.

(५) जिल्हा नियोजन समितीची कार्ये लिहा.

३.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) पाटील, पी. बी. (१९८९). *पंचायत राज्य, जिल्हा नियोजन आणि ग्रामीण विकास : परिसंवाद*. मुंबई, यशवंतराव चव्हाण प्रतिष्ठान.

(२) कायंदे, गं. वि. (२००१). *भारतीय आणि जागतिक आर्थिक विकास*. नाशिक, चैतन्य पब्लिकेशन्स.

(३) गायकवाड, टि. एन. (१९९८). *जिल्हा प्रशासन*. लातूर, स्वप्नाली प्रकाशन.

(४) दर्शनकार, अ. (१९८७). *जिल्हा प्रशासन*. औरंगाबाद, कैलाश पब्लिकेशन्स.

(५) एखेळीकर, र. (२०००). *विकास प्रशासन*. औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(६) Ahuja, K. K. (1977). *District Planning in Rajasthan*. Jaipur, State Institue of Public Administration.

घटक ४ : जिल्हाधिकारी

अनुक्रमणिका

४.० उद्दिष्टे
४.१ प्रास्ताविक
४.२ विषय-विवेचन
४.२.१ जिल्हाधिकारी पदाची निर्मिती
४.२.२ जिल्हाधिकारी : निवड, नियुक्ती, कार्यकाल, वेतन, भत्ते व सेवाशर्ती
४.२.३ जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये
४.२.४ जिल्हाधिकारी पदाचे महत्त्व
४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
४.५ सारांश
४.६ सरावासाठी स्वाध्याय
४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

४.० उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- जिल्हाधिकारी पदाची उत्पत्ती कशी व केव्हा झाली याची माहिती मिळेल.
- जिल्हाधिकाऱ्याची निवड, नियुक्ती, कार्यकाल, वेतन, भत्ते, इत्यादीचा सविस्तर अभ्यास करता येईल.
- जिल्हाधिकाऱ्यांची अधिकार व कार्ये कोणती आहे, हे समजेल.
- जिल्हाधिकारी पदाचे काय महत्त्व आहे ते सविस्तर समजेल.

४.१ प्रास्ताविक

जिल्हा प्रशासनात जिल्हाधिकाऱ्याला महत्त्वपूर्ण स्थान लाभलेले आहे. भारतातील अनेक राज्यात जिल्ह्याच्या प्रमुख अधिकाऱ्याला 'जिल्हाधिकारी' (District Collector) असेच म्हटले जाते; परंतु काही राज्यात तो 'उपायुक्त' (Deputy Commissioner) या नावानेही ओळखला जातो. जिल्ह्याचा संपूर्ण कारभार जिल्हाधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखाली चालविला जात असतो. त्यामुळे जिल्ह्याच्या प्रशासनातील त्याची भूमिका अतिशय महत्त्वाची समजली जाते. जिल्हाधिकाऱ्याला राज्य सरकारचे 'डोळे, कान व हात' असे म्हटले जाते. राज्य सरकारचा जिल्ह्यातील प्रतिनिधी या नात्याने जिल्ह्याचा कारभार व्यवस्थितपणे चालविण्याचे आणि जिल्ह्यातील संपूर्ण परिस्थितीवर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य त्यास करावे लागते. म्हणजेच जिल्हाधिकारी हा जिल्ह्याच्या प्रशासनाचा प्रमुख अधिकारी असतो.

महसूल प्रशासनाचा कोणत्याही देशाच्या प्रशासनाप्रमाणेच भारतातील जिल्हा प्रशासनाचा एक महत्त्वपूर्ण घटक म्हणून प्राचीन काळापासून ते आजपर्यंत काम करीत असल्याचे दिसून येते. या प्रशासनाच्या भूमिकेवरच खऱ्या अर्थाने राज्याचे व

जिल्हा प्रशासनाचे यश अवलंबून आहे. महसूल प्रशासनाच्या माध्यमातूनच प्रशासन अधिक गतिमान व लोकाभिमुख करण्याच्या दृष्टीने या प्रशासनात काम करणाऱ्या विविध पातळीवरील कार्यालयाची व अधिकारी आणि कर्मचारी यांची भूमिका अधिक महत्त्वाची असते. ज्यांचा दैनंदिन जीवनात सामान्य माणसाशी संबंध येतो अशा अधिकारी व कर्मचाऱ्यांची भूमिका महसूल प्रशासनात कोणती आहे? याचा विचार येथे करण्यात येतो. कारण कर्मचारी व अधिकारी वर्गच खऱ्या अर्थाने प्रशासनाची विविध कार्य, योजना, कार्यक्रम, कायदे व धोरण अमलात आणत असतात. कर्मचारी व अधिकारी हा प्रशासनाचा शिल्पकार असतो. या दृष्टीनेच महसूल प्रशासनात काम करणाऱ्या अधिकारी व कर्मचाऱ्यांची भूमिका महत्त्वाची आहे.

महसूल प्रशासनात महसूल प्रशासनाची विविध कार्ये व जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी राज्यपातळीवर महसूलमंत्री, महसूल राज्यमंत्री, महसूल उपमंत्री तसेच विभागीय आयुक्त इत्यादींची भूमिका अधिक महत्त्वाची आहेच, पण या सर्वांपेक्षा जिल्हाधिकाऱ्याची व जिल्हा प्रशासनाची भूमिका अधिक महत्त्वाची आहे. कारण, जिल्हाधिकारी हाच खऱ्या अर्थाने संपूर्ण प्रशासनाचा व महसूल प्रशासनाचा प्रमुख आधार (कणा) म्हणून फार पूर्वी पासून काम करीत असल्याचे दिसून येते. जिल्ह्यातील जमीन महसूल व जमिनीच्या संदर्भातील अनेक कार्य व जबाबदाऱ्या जिल्हाधिकारी व त्याचे कार्यालय पार पाडत असते. जिल्हाधिकारी हा जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख म्हणून काम करीत असल्यामुळे जमीन महसूल व जमिनीसंबंधीची विविध कार्य व जबाबदाऱ्या पार पाडणाऱ्या कार्यालयावर, अधिकाऱ्यावर व कर्मचाऱ्यांना जिल्हाधिकाऱ्याचेच मार्गदर्शन व नियंत्रण असते.

२१ व्या शतकात जागतिकीकरणाच्या प्रभावाने जिल्हा प्रशासन व जिल्हाधिकाऱ्याच्या कामात मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली आहे. तसेच कामाचे स्वरूप देखील कमालीचे बदलले असल्याचे दिसून येत आहे. त्यामुळे प्रस्तुत घटकात जिल्हाधिकारी पदाची उत्पत्ती कशी झाली? जिल्हाधिकाऱ्याची निवड, नियुक्ती, कार्यकाल, वेतन, भत्ते व सेवाशर्ती कशा स्वरूपाच्या असतात? याचादेखील सविस्तर अभ्यास करावयाचा आहे. तसेच जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये कोणती आहे? जिल्हाधिकाऱ्याच्या भूमिकेत नेमका काय बदल झाला आहे? आणि जिल्हाधिकारी पदाचे नेमके महत्त्व काय आहे? याचादेखील सविस्तर अभ्यास संबंधित घटकात करावयाचा आहे.

४.२ विषय-विवेचन

भारतामध्ये जिल्हा प्रशासनाचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी म्हणून जिल्हाधिकारीच सर्व कार्ये पार पाडत असतो. तोच अधिकारी जिल्हा प्रशासनाचा केंद्रबिंदू मानला जातो. पारंपारिक जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी जिल्हाधिकारीच जबाबदार असतो. त्याची पूर्वीची जी कार्ये होती तीच आजदेखील त्याला करावी लागतात. जिल्ह्याचा शिस्तबद्ध जीवनाचा पाया रचण्यासाठी जिल्हाधिकाऱ्याला दोन महत्त्वाची कार्ये पार पाडावी लागतात. एक कायदा व सुव्यवस्था राखणे व दुसरे जमीन महसुलाचे संकलन करणे हे होय. याशिवाय राष्ट्रीय जीवनाशी निगडीत अनेक कार्ये त्याच्याकडून केली जातात. नागरिक आणि प्रशासन यातील महत्त्वाचा दुवा म्हणून तो कार्य करतो. जिल्हाधिकाऱ्याला आपली कार्ये पार पाडण्यासाठी जिल्ह्यात नियमित दौरे काढावे लागतात. खेड्यापाड्यांना भेटी द्याव्या लागतात. जनतेशी संपर्क साधून त्यांचे प्रश्न समजावून घ्यावे लागतात. त्यांच्या प्रश्नावर काही मार्ग काढून शासनाच्या कार्यक्रमांची कार्यवाही प्रभावीपणे करावी लागते. भारतीय प्रशासनात जिल्हाधिकाऱ्याच्या जनतेशी भेटी घेण्याला फार मोठे महत्त्व दिले जाते. कारण अनेक गोष्टी फक्त लिहिल्याने किंवा मांडून ठेवल्याने सोडवल्या जाऊ शकत नाहीत. त्या प्रत्यक्ष संबंध साधून सोडवता येत असतात. जिल्हाधिकाऱ्याला आपल्या जिल्ह्यातील सर्व अधिकाऱ्यांबरोबर मैत्रीपूर्ण संबंध राखावे लागतात. मैत्रीपूर्ण संबंधाचे अनेक उद्दिष्टांची पूर्ती होते. अनेक दुय्यम अधिकारी असतात त्यांना प्रशिक्षित करू शकेल असा त्याच्या कार्याचा प्रभाव असला पाहिजे.

जिल्हाधिकाऱ्यांच्या कर्तव्यांमध्ये पूर्वीपेक्षा आज प्रचंड वाढ झाली आहे; परंतु त्याला ज्या वातावरणात आणि जनतेच्या प्रतिनिधींत काम करावे लागत आहे, तेथे त्यांचा दर्जा व प्रतिष्ठा पूर्वीसारखी राहिली नाही. त्याची दोन कारणे सांगितली जातात. (१) राज्य पातळीवर त्याच्या समकक्ष बरेच अधिकारी नेमले जातात व काही तर विशेषज्ज्ञ असतात. (२) पंचायतीराज संस्था, इतके बदल होऊन देखील जिल्हाधिकारी आपली कामे निर्भयपणे, निर्भिडपणे आणि नि:संशयपणे पार पाडत आहे. जिल्हा प्रशासनासमोर निर्माण झालेल्या आणि निर्माण होत असलेल्या आव्हानांना योग्य प्रतिसाद देत जिल्हाधिकारी ही संस्था आपली वाटचाल न डगमगता योग्यरितीने करत आहे.

४.२.१ जिल्हाधिकारी पदाची निर्मिती

जिल्हा हा सुरूवातीच्या काळात जमीन महसूल जमा करण्यासाठी आपल्या सोयीनुसार निर्माण करण्यात झालेले एक क्षेत्र होते. हळूहळू ते विकसित होत गेले आणि त्याचे रूपांतर प्रशासकीय घटकात झाले. आज जिल्हा भारतीय प्रशासनाचा एक अतिशय महत्त्वाचा घटक बनला आहे. पोलीस प्रशासन, कल्याणकारी कार्य आणि तांत्रिक सेवेसाठी जिल्ह्यात विशेष विभाग उघडण्यात आले आहेत. जिल्हाधिकारी आज सर्व प्रशासनाचा केंद्रबिंदू बनला आहे. क्षेत्रिय प्रशासनाचे प्राथमिक स्वरूप मौर्य काळापासून असल्याचे दिसून येते. त्याकाळात संसुचनाचे माध्यम फारच कमी होते. याच मौर्य काळापासून जिल्हाधिकारी पदाची निर्मिती झाली असल्याचे पुरावे मिळतात. त्याकाळात महसुलाच्या वसुलीसाठी साम्राज्याची विभागणी सोयीस्कर अशा प्रशासकीय विभागात करण्यात येऊन त्या विभागाच्या प्रमुखाला 'राजुका' असे म्हटले जात होते. हा राजुका जमीन महसूल जमा करत असे, व्यापार आणि उद्योगधंद्यांना प्रोत्साहन देत असे. सार्वजनिक बांधकाम व जलसिंचनाचे कार्य तो करत असे आणि काही प्रमाणात न्यायालयीन अधिकार त्यास देण्यात आले होते.

गुप्त काळातसुद्धा क्षेत्रिय प्रशासनाची अशीच व्यवस्था करण्यात आलेली होती. या काळात साम्राज्याचे प्रांत-विभाग पाडून त्या विभागाची जबाबदारी 'विश्वपती' नावाच्या अधिकाऱ्याकडे देण्यात आली होती. जमिनीचा महसूल गोळा करणे, कायदा व सुव्यवस्था ठेवणे अशा प्रकारची कार्ये या अधिकाऱ्यावर सोपविण्यात आली होती. तत्कालीन प्रशासनात गाव हे जमीन महसुलाचा घटक बनले. गावातील एक व्यक्ती पुढाकार घेऊन राजाच्या वतीने शेती उत्पादनाचा एक भाग राजासाठी वसूल करीत असत आणि हीच व्यक्ती नंतर गावप्रमुख म्हणून ओळखण्यात येऊ लागली. याच व्यक्तीला पटेल, प्रधान, मुकादम, लंबरदार म्हणून ओळखले जाते.

मुस्लीम काळात मुस्लीमसुद्धा साम्राज्याला 'प्रांतात' विभागण्यात आले व प्रांतांना 'शिक' मध्ये विभागण्यात आले आणि त्यांचे प्रशासन 'शिकदार' यांच्या ताब्यात देण्यात आले. राजा शेरशहाने हे प्रशासन बदलून त्याच्या पूर्ण साम्राज्याला सरकारने आणि सरकारला 'परगणा' यामध्ये विभाजित केले. या काळात परगणा संपूर्ण प्रशासनाचा केंद्रबिंदू बनला. 'परगणा'चा प्रमुख 'अमीन' होता. त्या काळात अमीन हाच महसूल अधिकारी होता. तरी त्याला या कार्यात फौजदारी आणि कोषागार अधिकारी मदत करत होते.

मोगल साम्राज्यात जमीन महसूल वसूल करणाऱ्या अधिकाऱ्याला 'अमलगुजार' किंवा 'अमील' असे संबोधले जात होते. अमलगुजार हा जिल्ह्याचा प्रमुख महसूल अधिकारी होता. जमीन महसूल गोळा करत असताना अमलगुजार शेतकऱ्यांना शेतीच्या क्षेत्रात विविध स्वरूपात मदत करत होता. पडीत जमीन शेतीसाठी उपयोगात आणणे, तसेच नैसर्गिक आपत्तीपासून सावध करणे, व्यक्ती-व्यक्तीमधील अथवा गटा-गटामधील तंटे मिटविणे, यासारख्या गोष्टी हाच अधिकारी करत होता. त्यासाठी त्याला काही न्यायालयीन अधिकारसुद्धा देण्यात आलेले होते. तसेच मोगल साम्राज्यात जिल्ह्याला 'सरकार' असे संबोधले जात होते. सरकारची प्रशासकीय जबाबदारी 'फौजदार' या अधिकाऱ्यावर सोपविण्यात आलेली होती; पण जमीन महसूलसंबंधी विशेष अधिकार या अधिकाऱ्याला नव्हते. शांतता व सुव्यवस्था, कर वसुली यासंबंधी अधिकार दिले गेले होते. मोगल साम्राज्याच्या उत्तरार्धात राजकीय अस्थिरता निर्माण झाली होती.

ईस्ट इंडिया कंपनीने बिहार, बंगाल, ओरिसा या राज्याचे नागरी प्रशासन ताब्यात घेतले. ईस्ट इंडिया कंपनीने बंगालमध्ये जिल्हा प्रशासनाची पुनर्रचना केली. नंतर देशाच्या इतर भागात सोयीनुसार ही नवीन व्यवस्था करण्यात आली. जिल्हा प्रशासनावर नियंत्रण व देखरेख करण्यासाठी पर्यवेक्षकाची नेमणूक करण्यात आली; परंतु पर्यवेक्षकांना त्यांच्या कार्यात फारसे यश न मिळाल्याने अशा परिस्थितीत तत्कालीन गव्हर्नर वॉरेन हेस्टिंग्जने १४ मे १७७२मध्ये 'कलेक्टर' (Collector) हे पद निर्माण केले. कलेक्टर म्हणजे गोळा करणारा, जमीन गोळा करण्यासाठी ज्या अधिकाऱ्याची नेमणूक केली जात होती, त्यास त्या काळात इंग्रजांनी कलेक्टर म्हणून संबोधले व ते नाव 'जिल्हाधिकारी' या नावाने देखील मोठ्या प्रमाणात संबोधले जात आहे. आज कायद्यानुसार "Collector' हा शब्द वापरता येत नसला तरी तो अधिक प्रमाणात वापरला जात असल्याचे दिसून येते. त्यावेळेपासून ते आजपर्यंत जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्ये यात काळानुसार व परिस्थितीनुसार काही बदल असले तरी या संपूर्ण कालावधीत तोच जिल्हा प्रशासनाचा केंद्रबिंदू राहिला आहे. आजदेखील जिल्हाधिकारी हाच जिल्ह्याचा प्रमुख अधिकारी आहे. जिल्ह्याच्या प्रशासनात प्रमुख भूमिका त्यालाच पार पाडावी लागते. जिल्ह्याचा संपूर्ण कारभार त्याच्याच नियंत्रणाखाली व मार्गदर्शनाखाली चालवला जातो.

सन १८५८ च्या भारतीय स्वातंत्र्याच्या पहिल्या उठावानंतरची पन्नास वर्षे जवळपास शांततामय वातावरणात गेली. या काळात राज्याचे कार्ये वाढले. उदा. नागरी रस्ते, स्थानिक रस्ते, रेल्वे, शिक्षण, शेती सुधार, दुष्काळ आणि साथीच्या रोगाने पिडीत झालेल्या लोकांना मदत करणे यासारखे कार्य सरकारला करावे लागले. वारंवार साथीचे रोग येत असल्यामुळे हे प्रशासकांना एक प्रकारचे आव्हान होते. अशा परिस्थितीत जिल्हा प्रशासनाच्या कार्याची फेर तपासणी करण्यात आली. मद्रास

आणि मुंबई प्रांतात मामलेदाराच्या वतीने स्थानिक लोकांशी समन्वय साधण्यात आला. सन १८८० साली भारतीय दुष्काळ आयोगाने पाहणी केली त्यानंतर त्यांनी कलेक्टरला परिस्थितीनुसार निर्णय घेण्याचे अधिकार दिले. अशाप्रकारे हळूहळू कलेक्टर हा जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख घटक बनला.

इ. स. १९१९ ते १९४७ या काळात जिल्हा प्रशासनाचे प्रमुख कार्ये कलेक्टरच्या हाती होते. तसेच अनेक प्रश्नांची सोडवणूकसुद्धा याच काळात कलेक्टरला करावी लागली. क्रांतीकारी आणि पुनरुज्जीवन राष्ट्रवादामुळे हिंसक दंगली वाढल्या, हिंदू व मुस्लीम धर्मियांचे प्रश्न सोडविण्यासाठी महात्मा गांधींनी बरेच कार्य केले. याच काळात कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न सोडविण्यासाठी कलेक्टरला विशेष अधिकार देण्यात आले.

आज जिल्हाधिकाऱ्याच्या कार्यात पूर्वीपेक्षा खूप वाढ करण्यात आली आहे. एक काळ असा होता की, जिल्हा प्रशासनातील शक्तिशाली व अधिकार संपन्न अधिकारी म्हणून त्यांना ओळखले जाते. आज मात्र ती परिस्थिती नाही त्यांना जनतेच्या सेवकाच्या स्वरूपात ओळखले जाते. भारतीय प्रशासन व्यवस्थेत जेवढी प्रशासकीय पदे आहेत त्यापैकी सर्वात महत्त्वाचे पद म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याकडे पाहिले जाते. म्हणून असे म्हटले जाते की, जिल्हाधिकारी हा जिल्हा प्रशासनाचा 'कणा व मूळ आधार' आहे. यांच्यावरच भारतीय प्रशासनाची संपूर्ण इमारत उभी आहे तो प्रशासन व जनता यातील महत्त्वपूर्ण दुवा म्हणून कार्य करत असतो.

४.२.२ जिल्हाधिकारी : निवड, नियुक्ती, कार्यकाल, वेतन, भत्ते व सेवाशर्ती

भारतीय प्रशासनातील जिल्हा प्रशासनाचा कणा मानला जाणारा जिल्हाधिकारी याची निवड, नियुक्ती, कार्यकाल, वेतन, भत्ते व सेवाशर्ती खालीलप्रमाणे असतात.

(१) निवड व नियुक्ती

जिल्हाधिकारी हा भारतीय प्रशासकीय सेवेतील (IAS) अधिकारी असतो. भारतीय प्रशासकीय सेवेत दोन प्रकारच्या अधिकाऱ्यांचा समावेश असतो. पहिल्या प्रकारचे अधिकारी प्रत्यक्ष भरतीद्वारे सनदी सेवेत प्रवेश केलेले अधिकारी असतात. म्हणजे त्यांची निवड केंद्रीय लोकसेवा आयोगाने (UPSC) घेतलेल्या स्पर्धा परीक्षेद्वारे झालेली असते, हे अधिकारी तुलनेने तरूण असतात. दुसऱ्या प्रकारचे अधिकारी राज्य सनदी सेवेतून बढती मिळवून भारतीय प्रशासकीय सेवेत सामील झालेले अधिकारी असतात, हे अधिकारी साधारणतः मध्यम वयाचे असतात. जिल्हाधिकारी म्हणून नियुक्ती झालेल्या अधिकाऱ्यात वरील दोन्ही प्रकारच्या अधिकाऱ्यांचा अंतर्भाव असतो. आजच्या पात्र उमेदवाराची जिल्हाधिकारी म्हणून नियुक्ती राज्यशासनामार्फत होते. महाराष्ट्र जमीन महसूल अधिनियम १९६६(१) नुसार राज्यातील प्रत्येक जिल्ह्यासाठी एक जिल्हाधिकाऱ्याची नेमणूक महाराष्ट्र शासन करत असते.

(२) कार्यकाल

भारतीय प्रशासकीय सेवेतील (IAS) या दर्जाच्या जिल्हाधिकाऱ्यासाठी सेवानिवृत्तीचे वय ६० वर्षे आहे. बढतीद्वारे जिल्हाधिकारी असणाऱ्यांचे किंवा राज्यसेवेतून बढतीद्वारे जिल्हाधिकारी असणाऱ्यांचे राज्य सेवेच्या नियमाप्रमाणे ५८ वर्षे असे सेवानिवृत्तीचे वय आहे. सेवानिवृत्ती वय पूर्ण होण्याअगोदर स्वेच्छेने राज्य शासनाकडे राजीनामा देऊन त्याला पदमुक्त होता येते. अकार्यक्षमता, भ्रष्टाचार अशा गंभीर स्वरूपाच्या आरोपासाठी राज्यशासन जिल्हाधिकाऱ्याला निलंबित करू शकते; परंतु चौकशीत आरोप सिद्ध झाल्यास त्याला निलंबित करण्यात येते. आय.ए.एस. दर्जाच्या अधिकाऱ्याला राज्यशासन निलंबित करू शकत नाही तर हा अधिकार केंद्र शासनाला असतो.

(३) वेतन, भत्ते व सेवाशर्ती

जिल्हाधिकाऱ्याचे वेतन, भत्ते व सेवाशर्ती ठरविण्याचा अधिकार हा पूर्णतः केंद्रशासनाला आहे. राज्यसेवेतून बढतीद्वारे जिल्हाधिकारी असणाऱ्यांचे वेतन, भत्ते व सेवाशर्ती ठरविण्याचा अधिकार हा राज्यशासनाला आहे. जिल्हाधिकाऱ्याची एका जिल्ह्यातून दुसऱ्या जिल्ह्यात त्याच पदावर किंवा दुसऱ्या कोणत्याही पदावर राज्यशासन बढती करू शकते. जिल्हाधिकाऱ्याची जिल्हा पुनर्वसन अधिकारी, जिल्हा अल्पबचत अधिकारी, जिल्हा परिषदेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी अशा विविध पदावर बदली करता येते. तसेच अनेक वर्षे सेवा झाल्यानंतर विभागीय आयुक्त किंवा राज्य सचिव पदावर राज्य शासन बढती देऊ शकते.

४.२.३ जिल्हाधिकाऱ्यांचे अधिकार व कार्ये

जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख या नात्याने जिल्हाधिकाऱ्याला औपचारिक असे काही निश्चित अधिकार देण्यात आले आहेत. त्या अधिकाऱ्यांच्या माध्यमातून तो जिल्ह्यात विविध प्रकारची कार्ये व जबाबदाऱ्या पार पाडत असतो, ते पुढील प्रमाणे आहेत.

(०१) प्रशासकीय अधिकारी म्हणून कार्य

जिल्हाधिकारी वास्तविक रूपात जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख या नात्याने कार्य करत असतो. जिल्ह्यात शासनाच्या विविध खात्यांची कार्यालये असतात. त्या कार्यालयात प्रशासकीय नोकरवर्ग असतो. शासनाच्या ध्येयधोरणांची नियमाची आणि आदेशांची अंमलबजावणी या विविध कार्यालयामार्फत होत असते. जिल्ह्यातील सर्व कार्यालयावर नियंत्रण, देखरेख करून त्यांच्या कार्यात समन्वय साधण्याचे महत्त्वपूर्ण कार्ये जिल्हाधिकारी पार पाडीत असतो. यात

(०१) जिल्ह्यात त्यांच्या अंतर्गत कार्य करणाऱ्या राजपत्रित अधिकाऱ्यांच्या नेमणुका, बदल्या व रजा, इत्यादी कार्य करणे.

(०२) तहसीलदार व नायब तहसीलदार यांच्या नेमणुका, बदल्या व रजा.

(०३) जिल्हाधिकारी, कार्यालयातील कर्मचारी दुय्यम सेवक, खात्यातील सेवक, तहसील कर्मचारी आणि इतर शासकीय कार्यालयातील कर्मचारी यांना शिक्षा देण्याच्या संदर्भातील अधिकाऱ्यांची नियुक्ती.

(०४) जिल्हा कर्मचाऱ्यांच्या निवृत्ती वेतनाच्या प्रकरणांची हाताळणी

(०५) जिल्हा प्रशासनातील कर्मचाऱ्यांवर नियंत्रण व देखरेख ठेवणे व त्यांच्या वेतन, भत्त्यांची व्यवस्था करणारा आणि त्याचे वितरण करणारा अधिकारी म्हणून कार्ये करणे.

(०६) वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करणारा अधिकारी या नात्याने आवश्यक जबाबदाऱ्या पार पाडणे.

(०७) महसूल इमारतींच्या बांधकामाचे अंदाज तयार करणे तसेच महसूल विभागाच्या नियंत्रणाखाली असलेल्या सर्व शासकीय इमारतींची देखभाल करण्याची जबाबदारी पार पाडणे.

(०८) कोषागाराच्या प्रभारी, जिल्हा मुद्रांक अधिकारी आणि शासकीय कोषागाराच्या सुरक्षिततेची जबाबदारी पार पाडणे.

(०९) स्थानिक संस्थांचा अध्यक्ष म्हणून काम करणे. काही जिल्हाधिकारी प्रादेशिक वाहतूक प्राधिकरण, रस्तेमार्ग सल्लागार समित्या यासारख्या समित्यांचे सदस्य असतात.

(१०) जिल्ह्यातील राजशिष्टाचार अधिकारी म्हणून कार्य करणे.

(११) अतिमहत्त्वाच्या व्यक्तींची विश्रामगृह आणि शासकीय निवासस्थान या ठिकाणी राहण्याची व्यवस्था करणे.

(१२) जिल्ह्याच्या वार्षिक प्रशासन अहवालाचे संकलन करणे आणि अहवाल सादर करणे.

(१३) मंत्र्यांच्या व अतिमहत्त्वाच्या व्यक्तींच्या जिल्ह्यातील दौऱ्यांचे व्यवस्थापन करणे.

(१४) चारित्र्य पळताळणीशी संबंधित चौकशी कामाच्याप्रसंगी उपस्थित राहणे.

(१५) शैक्षणिक संस्थांच्या अनुदान देयकावर प्रतिस्वाक्षरी करणे. इत्यादी अशी अनेक कार्ये ही जिल्हाधिकाऱ्याला जिल्हा प्रशासकीय प्रमुख या नात्याने पार पाडावी लागतात.

(०२) जिल्हाधिकारी या नात्याने कार्य

जिल्हाधिकारी हा जिल्ह्यातील महसूल प्रशासनाचा प्रमुख असतो. जमीन महसूल ठरविणे व तो जमा करणे, शासनाच्या इतर थकबाकींचे संकलन करणे, जमिनीचे, जमीनविषयक होणारे बदल, नोंदी ठेवणे, शेत जमीन सुधारणा कायदा, कुळ कायदा यांचे प्रशासन राबवणे, कर्जाचे वाटप व त्याची वसुली करणे, आपत्तीच्या काळात पिकांच्या नुकसानीचे मूल्यमापन आणि त्यासंबंधी द्यावयाच्या मदतीची शिफारस करणे, आग, रोगराई, दुष्काळ, भूकंप, वादळ अशा नैसर्गिक आपत्तीत सापडलेल्या आपत्तीग्रस्तांना मदत करणे, जमीन संपादन कार्य, शासनाच्या मालमत्तेचे व्यवस्थापन, कोषागार व उपकोषागार यावर देखरेख, पुनर्वसन, अनुदानाचे वाटप, जमीन महसूल ठरविण्यास मंजुरी, जमिनीच्या एकत्रीकरणाचा पदसिद्ध उपसंचालक म्हणून कनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या आदेशाविरुद्धचे दावे ऐकणे इत्यादी महत्त्वाची कार्ये जिल्हाधिकारी म्हणून तो पार पाडत असतो.

(०३) जिल्हा दंडाधिकारी म्हणून भूमिका

जिल्ह्यात शांतता व सुव्यवस्था प्रस्थापित करणे हे जिल्हाधिकाऱ्याचे सर्वात महत्त्वाचे कर्तव्य समजले जाते. त्याच्या दृष्टीने कायदा व सुव्यवस्था हा अग्रक्रमाचा विषय असतो. जिल्हाधिकाऱ्याने कायदा व सुव्यवस्थेच्या प्रश्नाला प्राधान्य दिले

पाहिजे असे प्रतिपादन लोकप्रशासन तज्ज्ञ करतात. जिल्हाधिकाऱ्याला जिल्हा दंडाधिकारी म्हणून पुढील कार्ये करावी लागतात.

दुय्यम दंडाधिकारी वर्गावर नियंत्रण व देखरेख, उत्सव काळात दंडाधिकारी नेमणुकीविषयीचे आदेश, तक्रारी व याचिका यांचे निराकरण, तुरूंगाची तपासणी, न्यायालयीन चौकशीसाठी असलेल्या कैद्याची प्रकरणे त्वरेने सोडवणे, कैद्यांना वरिष्ठ वर्ग देणे, कैद्यांची मुदतपूर्व सुटका, पॅरोलवर कैद्यांची सुटका करणे, कैद्यांकडून आलेल्या दयेच्या अर्जावर विचार करणे, जिल्ह्याच्या फौजदारी प्रशासनाच्या प्रमुख या नात्याने पोलिसांना कृतीवर नियंत्रण ठेवणे आणि त्यांना मार्गदर्शन करणे, शासनाला दरवर्षी गुन्हेगारीसंबंधीचा अहवाल सादर करणे, ग्रामचौकीदारांच्या नेमणुका करणे, वर्षातून एकदा पोलीस चौक्यांची पाहणी करणे, स्वदेशागमन शुल्काची वसुली करणे, कामगार नुकसानभरपाई कायद्यानुसार मोबदला देणे, कामगारांचे प्रश्न, संप इत्यादीवर कार्यवाही करणे, स्थानिक संस्था, नगरपरिषदा, अनुसूचित क्षेत्र, नगर परिक्षेत्र इत्यादींवर पर्यवेक्षक व नियंत्रण आणि पत्रव्यवहारासाठीचा दुवा म्हणून काम पाहणे, सिनेमा, करमणूक, जुगार कर कायदा यांची अंमलबजावणी करणे ही आणि अशी अनेक कार्ये जिल्हाधिकारी हा जिल्हा न्यायदंडाधिकारी म्हणून पार पाडत असतो.

(०४) जिल्हा विकास अधिकारी म्हणून भूमिका

भारताने स्वातंत्र्यानंतर लोकशाही, कल्याणकारी राज्यांची, व्यक्तीचा, समाजाचा व राष्ट्राचा सर्वांगीण विकास घडवून आणण्याची जबाबदारी व हमी लिखित राज्यघटनेच्या माध्यमातून भारतीय जनतेला दिली आहे व एवढेच नव्हे तर, राज्यघटनेच्या चौथ्या भागातील राज्यनिर्मितीच्या निती निर्देशक तत्त्वांची अंमलबजावणी करण्याचे नैतिक कर्तव्य पार पाडणे ही केंद्र व राज्य सरकारची प्रमुख जबाबदारी समजण्यात आली आहे. तेव्हा सामान्य माणसाचा विकास घडवून आणण्यासाठी केंद्र शासन, राज्यशासन व स्थानिक स्वराज्य संस्थामार्फत व एवढेच नव्हे तर, आंतरराष्ट्रीय संस्थामार्फत अनेक प्रकारच्या विकासविषयक, कल्याणकारी कार्यक्रमांची व योजनांची आखणी करीत असतात; पण त्या सर्वांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी करण्याची जबाबदारी जिल्हाधिकाऱ्याची समजली जाते, म्हणूनच त्यास सामान्य जनतेचा हितकर्ता व उद्धारकर्ता म्हटले आहे.

जिल्हाधिकारी हा विकास अधिकारी म्हणून पुढील कार्ये करत असतो. जसे जिल्हा नियोजन व विकास मंडळाचा पदसिद्ध सचिव म्हणून जिल्हा विकास कार्यक्रमाचे नियोजन करणे व त्याची अंमलबजावणी करणे, जिल्ह्यात राबविल्या जाणाऱ्या विकास योजनेत योग्य तो समन्वय साधने, विकास कामांची अंमलबजावणी करणाऱ्या विभागांना मार्गदर्शन करणे, जिल्ह्यात आमदार व खासदार फंडातून विकास कार्यक्रम निश्चित करणे, इत्यादी कार्ये पार पाडावी लागतात.

(०५) जिल्हा निवडणूक अधिकारी म्हणून भूमिका

भारताने लोकशाही शासन पद्धतीचा स्वीकार केला आहे. त्यामुळे लोकशाही यशस्वी करण्याच्या दृष्टीने व सामान्यातल्या सामान्य माणसास सत्तेमध्ये व निर्णय प्रक्रियेमध्ये सहभागी करून लोकांच्या सहकार्याने समाजाचा व देशाचा सर्वांगीण विकास घडवून आणण्याचा प्रयत्न केला जात आहे व त्यासाठीच गाव पातळीपासून ते राष्ट्रीय स्तरांपर्यंत अशा अनेक प्रकारच्या लोकनियुक्त संस्था आहे. जिल्ह्यातील निवडणूक सुरळीत पार पडाव्या म्हणून जिल्हाधिकारी काही कार्ये पार पाडत असतो. त्यात संसद व विधानमंडळाच्या मतदार संघातील निवडणूकासाठी निवडणूक अधिकारी म्हणून कार्य करणे, निर्वाचन अधिकारी म्हणून त्यांना जिल्ह्यातील मतदारांच्या अद्यायावत याद्या तयार करणे, ओळखपत्रे देणे, निवडणुकीच्या कामात मदत करणाऱ्या अधिकारी व कर्मचाऱ्यांची निवड करणे, त्यांना प्रशिक्षण देणे. निवडणूका नि:पक्ष व खुल्या वातावरणात पार पाडण्यासाठी निर्धारित आचारसंहिता जिल्ह्यात लागू करणे. मतदान केंद्रासाठी आवश्यक असणारी सुरक्षा व्यवस्था पुरविणे, मतपेट्या (EVM) ताब्यात ठेवणे, मतमोजणी करून निवडणूक निकाल जाहीर करणे, खासदार व आमदारांना निवडून आल्याचे प्रमाणपत्र देणे, स्थानिक स्वराज्य संस्थांचा जिल्हा निर्वाचन अधिकारी म्हणून कार्य करणे, स्थानिक स्वराज्य संस्थाचे मतदान घेऊन निकाल घोषित करणे, अशा कामाचा समावेश आहे.

(०६) जिल्हा जनगणना अधिकारी म्हणून भूमिका

जिल्हाधिकारी हा जिल्हा जनगणना अधिकारी असतो. दर दहा वर्षांनी एकदा याप्रमाणे आपल्या देशाची जनगणना होते. प्रत्येक जिल्ह्यातील जनगणना कार्यक्रमाची जबाबदारी त्या जिल्ह्याच्या जिल्हाधिकाऱ्यावर सोपविण्यात आलेली असते. जनगणनेच्या कार्याची बरीच पूर्वतयारी करावी लागते. त्यामध्ये प्रगणकांच्या नेमणुका करणे, त्यांना जनगणनेच्या कामाचे प्रशिक्षण देणे, त्यांना आवश्यक त्या कागदपत्रांचा पुरवठा करणे, त्यांच्या कार्यावर देखरेख ठेवणे, इत्यादी कामांचा समावेश होतो. जनगणनेचे कार्य ठराविक कालावधीत पूर्ण करणे आवश्यक असते. त्यामुळे पूर्वनियोजित वेळापत्रकानुसार त्यातील प्रत्येक टप्प्याचा कार्यक्रम पूर्ण होईल, याची दक्षता घ्यावी लागते.

(०७) ग्रामीण व नागरी स्थानिक संस्थांचा नियंत्रक म्हणून भूमिका

जिल्ह्यातील ग्रामपंचायती, पंचायत समिती, जिल्हा परिषद ह्या ग्रामीण स्थानिक संस्था तसेच नगरपालिका, नगरपंचायती, महानगरपालिका ह्या नागरी स्थानिक संस्थांवर नियंत्रण ठेवण्याची जबाबदारी जिल्हाधिकारी यांची असते.

जिल्ह्यातील ग्रामीण व नागरी स्थानिक संस्थांच्या कामकाजावर देखरेख ठेवणे, नियमबाह्य कलमे/ठराव रद्द करणे यासारख्या कार्यवाहीतून जिल्हाधिकारी नियंत्रणाची भूमिका अदा करतात.

(०८) संकटकाळी मदतकार्याची भूमिका

जिल्ह्यात येणारे भूकंप, वादळ, पूर, अतिवृष्टी, दुष्काळ, आग, टंचाई यासारख्या संकटप्रसंगी जिल्ह्यातील नागरिकांना मदत करणे, त्यांचे संरक्षण करणे, आवश्यकतेनुसार त्यांना सर्व प्रकारची मदत करणे, त्यांचे तात्पूरते व कायमस्वरूपी पुर्नवसन करणे ही जबाबदारी जिल्हाधिकारी पार पाडतात. यातून त्यांची मदत कार्याची भूमिका दिसून येते.

(०९) जिल्हा प्रमूखाची भूमिका

जिल्ह्यातील प्रशासनाचा प्रमुख या नात्याने जिल्ह्यातील सर्व खाते प्रमुखांच्या बैठका घेणे, त्यांच्या कामाचा आढावा घेणे, विविध यंत्रणामध्ये समन्वय व सहकार्य निर्माण करणे, तसेच जिल्ह्याचा प्रमुख या नात्याने विभागीय, राज्य व राष्ट्रीय स्तरावरील बैठकांना उपस्थित राहाणे, जिल्ह्यातील आवश्यक माहिती, आकडेवाडी, अहवाल सादर करणे किंवा पाठविणे, इत्यादी कार्यातून त्यांची जिल्हा प्रमुखाची भूमिका स्पष्ट होत असते.

(१०) इतर कार्ये व अधिकार

जिल्हाधिकाऱ्यांच्या वरील कार्याशिवाय इतर काही महत्त्वाची व आवश्यक कार्य पार पाडावी लागतात. जसे जिल्ह्यात होणाऱ्या सार्वजनिक सभा, समारंभ व कार्यक्रमांना उपस्थित राहणे, जिल्हा दौऱ्यावर येणाऱ्या महत्त्वपूर्ण व्यक्तीच्या संरक्षणाची जबाबदारी त्यांच्यावर असते, जिल्ह्यातील प्राचीन ऐतिहासिक स्मारके, ठिकाणे यांच्या संरक्षणाची जबाबदारी त्यांच्यावर असते, नागरिकत्वासंबंधी निर्माण होणाऱ्या प्रश्नांची सोडवणूक करणे तसेच नागरिकत्व बहाल करणे, शासकीय नियमानुसार जिल्ह्यात महत्त्वपूर्ण दिवशी दारू दुकाने बंद ठेवण्याचा आदेश काढणे, जिल्हा स्तरावर रोजगार हमी योजनेच्या संयोजन व नियंत्रणाची जबाबदारी पार पाडणे, कर्ज, देणग्या व वर्गणी यांचे संकलन व तसेच संसद आणि विधिमंडळ यामध्ये मंत्र्यांना प्रतिनिधीच्या प्रश्नांना उत्तरे द्यावी लागतात. त्यासंबंधीची माहिती आकडेवारीसह कळविण्याचे कार्य जिल्हाधिकाऱ्याला करावे लागते.

४.२.४ जिल्हाधिकारी पदाचे महत्त्व

जिल्हाधिकारी हा जिल्ह्याचा सूत्रधार असतो. जिल्ह्याच्या प्रशासनाचा केंद्रबिंदू असतो. त्याचा प्रशासनातील कार्यभाग अनन्यसाधारण असा आहे. त्याची विविध कार्ये पाहिल्यास त्याच्याबद्दल अनेकांनी केलेली विधाने किंवा त्याला दिलेली विशेषणे अगदी प्रतीत होतात. काही विधाने इतकी समर्पक आहेत की, त्यातून त्या पदाचे महत्त्व व कार्याचे स्वरूप लक्षात येते. त्याला पूर्वी जिल्ह्याचा 'अन्नदाता' म्हटले जात असे. त्याला जिल्ह्याचा 'मायबाप' असे म्हटले आहे. जिल्ह्यातील शासनाचा प्रतिनिधी असे म्हटले जाते. शासनाच्या सर्व कार्याचे व्यवस्थापन करणारा म्हणून 'जिल्ह्याचा महाव्यवस्थापक' असेही म्हटले जाते. जिल्हाधिकाऱ्याला 'शासनाचे डोळे, कान आणि हात' असेही म्हटले आहे. जिल्हा प्रशासनाच्या कमानीची 'मुख्य शिला' असाही उल्लेख होतो. अलीकडे जिल्ह्यातून विकासाची कार्ये पार पाडली जात असली तरी काही कार्ये जिल्हा परिषदेकडून पार पाडली जातात. म्हणून त्याला 'विकास कार्याचा मुख्य स्रोत' असे संबोधले जाते. जिल्हा परिषदेचा तो मित्र, तत्त्वज्ञ आणि मार्गदर्शक समजला जातो. त्याचप्रमाणे तो 'सल्लागार, शिक्षक व मदतनीस' समजला जातो. जिल्ह्यातील विकास कार्याच्या अधिकारी वर्गाच्या चमूचा कप्तान असाही उल्लेख त्याचा केला जातो. यावरून जिल्हाधिकारी पदाचे महत्त्व आपणास अधोरेखित करता येईल.

जिल्हा प्रशासनाचा विचार करता जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार तर सर्वश्रेष्ठ आहेतच; परंतु जनतेच्या दृष्टीनेही तोच जिल्ह्यातील सर्वोच्च शासकीय अधिकारी आहे. गेली दोनशे वर्षे त्याच्याकडे जिल्ह्यातील जनता त्याच दृष्टिकोनातून पाहत आली आहे. शासनाशी संबंधित आलेल्या जिल्ह्यातील कोणत्याही प्रश्नावर निर्णय घेण्याची अंतिम सत्ता जिल्हाधिकारीच हाच होय, म्हणून जिल्हाधिकारी पदाचे महत्त्व किती आहे ते अधोरेखित होते.

थोडक्यात जिल्ह्याचा दंडाधिकारी, महसूल अधिकारी, नियोजन व विकास अधिकारी, निवडणूक अधिकारी, प्रमुख प्रशासक, कर्मचाऱ्यांचा मार्गदर्शक व नियंत्रक, केंद्र व राज्यसरकार आणि जनता यामधील दुवा, विविध यंत्रणेतील समन्वयक

अशा विविध जबाबदाऱ्या/भूमिका जिल्हाधिकारी यांना अदा कराव्या लागतात. बदलत्या काळानुसार जिल्हाधिकारी यांच्या अधिकार व कार्यात सतत वाढ होत आहे त्यामुळे त्यांच्या पदाचे महत्त्व दिवसें-दिवस वाढत आहे. त्याचबरोबर जिल्हा प्रशासनातील जिल्हाधिकारी यांची भूमिकासुद्धा सतत बदलतांना दिसून येते.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

चुक किंवा बरोबर ते सांगा.

(१) ब्रिटिश काळातील गव्हर्नर वॉरेन हेस्टिंग्जने कलेक्टर पदाची निर्मिती केली.

(२) जिल्हाधिकारी हा महाराष्ट्र प्रशासनाचा कणा आहे.

(३) जिल्हाधिकारी हा भारतीय प्रशासकीय सेवेतील अधिकारी असतो.

(४) जिल्हाधिकारी हा जिल्ह्यातील तुरूंग प्रशासनावर नियंत्रण ठेवतो.

(५) जिल्हाधिकारी हा जिल्हा निवडणक अधिकारी म्हणून कार्य पार पाडतात.

४.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **जिल्हाधिकारी :** जिल्ह्याचा प्रमूख प्रशासकीय अधिकारी.

(२) **निवड :** प्रशासकीय अधिकाऱ्याची निवड ही लोकसेवा आयोग, कर्मचारी निवड मंडळ यांच्या माध्यमातून स्पर्धा परिक्षा पद्धतीद्वारे होत असते.

(३) **नियुक्ती :** प्रशासकीय अधिकाऱ्याची निवड ही आयोग मंडळाद्वारे होते तर, नियुक्ती ही संबंधित शासन म्हणजेच राज्य अथवा केंद्र शासन करीत असते.

४.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) बरोबर

(२) चूक

(३) बरोबर

(४) चूक

(५) बरोबर

४.५ सारांश

जिल्हा हा भारतीय प्रशासनात क्षेत्रिय प्रशासनाचा प्रमुख प्रशासकीय घटक म्हणून ओळखला जातो. त्या घटकाचा प्रमुख म्हणून काम करणारा जिल्हाधिकारी हा खऱ्या अर्थाने जिल्हाप्रशासनाचा कणा किंवा मूळ आधार आहे. या आधारावरच खऱ्या अर्थाने संपूर्ण भारतीय प्रशासनाची इमारत उभी आहे. म्हणूनच जिल्हाधिकाऱ्याचे जिल्हा प्रशासनात अनन्यसाधारण अशी भूमिका आहे. आज तो केवळ पूर्वीसारखा महसूल जमा करणारा अधिकारी नाही तर तो संपूर्ण विकास कार्याचा व कल्याणकारी योजनांचा खरा शिल्पकार आहे. जिल्हाधिकाऱ्याचे कार्ये एवढे महत्त्वपूर्ण आहे की, जिल्हाधिकारी हाच वास्तविक रुपात जिल्ह्याचा खरा अधिपती आहे. आज जिल्ह्यामध्ये जेवढी काही शासकीय निमशासकीय व खाजगी कार्यालये काम करतात त्या सर्वांची कार्य प्रत्यक्ष किंवा अप्रत्यक्षरीत्या जिल्हाधिकाऱ्याकडूनच निमंत्रित होतात. जिल्हाधिकारी हाच

खऱ्या अर्थाने केंद्र व राज्य सरकारचा 'कान व डोळे'; म्हणून काम करीत असतो. आज तो पूर्वीसारखा सामान्य माणसाचा मायबाप नाही, तर तो त्याचा खरा हितचिंतक, खरा उद्धारकर्ता व खरा संरक्षक आहे. जिल्हाधिकारी हा सामान्य जनता व राज्यशासन यांच्यातील एक महत्त्वाचा दुवा म्हणून कार्य करत असतो.

४.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) जिल्हाधिकारी पदाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी विशद करा.

(२) जिल्हाधिकाऱ्याची निवड व नियुक्तीविषयी सविस्तर लिहा.

(३) जिल्हाधिकाऱ्याचे अधिकार व कार्याची सविस्तर चर्चा करा.

(४) जिल्हाधिकारी पदाचे महत्त्व स्पष्ट करा.

(५) जिल्हाधिकाऱ्यावर निबंध लिहा.

४.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) गायकवाड, टि. एन. (१९९८). *जिल्हा प्रशासन.* जि. लातूर, स्वप्नाली प्रकाशन.

(२) दर्शनकार, अ. (१९८७). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगाबाद, कैलाश पब्लिकेशन्स.

(३) बंग, के. आर. (२०१३). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(४) अकोलकर, आ. आणि घारगे, क. (२०१४). *जिल्हा व महसूल प्रशासन.* औरंगाबाद, चिन्मय प्रकाशन.

(५) पाटील, व्ही. बी. (२०१८). *भारतीय प्रशासन.* पुणे, के सागर पब्लिकेशन.

(६) Sharma, R.D. (1990). *District Administration in India : Problems and Prospects*. Delhi, H. K. Publishers and Distributors.

घटक ५ : कायदा, सुव्यवस्था व पोलीस प्रशासन

अनुक्रमणिका

५.० उद्दिष्टे
५.१ प्रास्ताविक
५.२ विषय-विवेचन
- ५.२.१ कायदा व सुव्यवस्थेचा अर्थ व व्याख्या
- ५.२.२ कायदा व सुव्यवस्थेची तत्त्वे
- ५.२.३ कायदा व सुव्यवस्थेच्या यंत्रणा
- ५.२.४ कायदा व सुव्यवस्थेच्या पद्धती
- ५.२.५ पोलीस प्रशासनाची रचना
- ५.२.६ पोलीस प्रशासनाचे अधिकार व कार्ये
- ५.२.७ पोलीस प्रशासनासमोरील समस्या आणि आव्हाने

५.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
५.५ सारांश
५.६ सरावासाठी स्वाध्याय
५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

५.0 उद्दिष्टे

या घटकाचा अभ्यास केल्यानंतर आपल्याला-

- कायदा व सुव्यवस्था म्हणजे काय ते समजेल.
- कायदा व सुव्यवस्थेच्या तत्त्वांचा सविस्तर अभ्यास करता येईल.
- कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणारी यंत्रणा कोणती असते ते समजेल.
- पोलीस प्रशासनाची रचना कशी असते ते समजेल.
- पोलीस प्रशासनाच्या अधिकार व कार्याचे अध्ययन करता येईल.
- पोलीस प्रशासनासमोरील समस्या व आव्हानांचा आढावा घेता येईल.

५.१ प्रास्ताविक

राज्य शासनाच्या प्रशासनाचा केंद्रबिंदू आणि सामान्य जनतेसाठी वास्तवातील शासन या दोन्ही भूमिकेतून जिल्हा प्रशासन आपले अस्तित्व टिकवून आहे. कायदा आणि सुव्यवस्था राखणारा घटक म्हणून त्याला मान्यता मिळाली आहे. अनेक अभिकरणाच्या सहाय्याने जिल्हा प्रशासनाचे कार्य चालते. त्या सर्व कार्यात एकजिनसीपणा, एकसारखेपणा दिसून येतो. कायदा आणि सुव्यवस्था या दोन वेगवेगळ्या बाबी नाहीत, त्या दोन्ही एकमेकांशी परस्पर संबंधित आहेत. त्याचे अस्तित्व

एकमेकांशी पूरक स्वरूपाचे आहेत. समाजात शांतता ठेवण्यासाठी सुव्यवस्थेची गरज आहे आणि सुव्यवस्था असल्याशिवाय शांतता ठेवता येणार नाही. सुव्यवस्था कायद्याद्वारे प्रस्थापित करता येते. म्हणजेच शांतता प्रस्थापित करण्यासाठी कायद्याची आवश्यकता असते. काही वेळा शांतता अल्प काळासाठीच राहते आणि काही घटनांमुळे प्रक्षोभक वातावरण निर्माण होऊन अशांतता पसरते हे प्रक्षोभक वातावरण नियंत्रित करण्यासाठी कायद्याची मदत घेऊन सुव्यवस्था निर्माण करून सुव्यवस्था प्रस्थापित करता येते किंवा दुसऱ्या अर्थाने कायद्याची मदत घेऊन शांतता निर्माण करून सुव्यवस्था प्रस्थापित करता येते. म्हणून कायदा आणि सुव्यवस्था या दोन्ही गोष्टी एकाच वेळी निर्माण करता येतात. त्या दोन्ही बाबी एकाच वेळी नष्टदेखील होतात. कायदा व सुव्यवस्था या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. केवळ एका बाजूवरच आपण लक्ष देऊ शकत नाही. दोन्ही बाजूंचा एकाच वेळी विचार केला पाहिजे. कायदा व सुव्यवस्था राखणारी यंत्रणा म्हणजे पोलीस प्रशासन कायद्याशिवाय कार्य करू शकत नाही.

प्रशासनात अधिकारी व कर्मचाऱ्यांच्या भूमिकेबरोबरच कार्यालयाची देखील भूमिका महत्त्वाची असते. कारण कोणत्याही प्रशासनात कर्मचारी व अधिकारी महत्त्वाची भूमिका पार पाडत असतात व त्यानुसार पोलीस प्रशासनात देखील कर्मचाऱ्यांची भूमिका महत्त्वाची असते. कायदा व सुव्यवस्था हा कोणत्याही राज्याचा व प्रशासनाचा अतिशय नाजूक व महत्त्वाचा असा विषय आहे. समाजात कायदा व सुव्यवस्था सांभाळण्यासाठी संबंधित सरकारला व पोलीस दलास नेहमीच सतर्क राहावे लागते. कारण केव्हा, कुठे व कोणती घटना घडेल आणि त्यामुळे कायदा व सुव्यवस्था धोक्यात येऊ शकेल हे सांगता येत नाही. जिल्ह्यात खऱ्या अर्थाने कायदा व सुव्यवस्था सांभाळण्याचे काम याच अधिकारी व कार्यालयाकडून केले जाते हे अधिकारी व कार्यालये खऱ्या अर्थाने पोलीस प्रशासनाचा म्हणजेच कायदा व सुव्यवस्थेचा कणा आहेत.

अलिकडील काळात माहिती तंत्रज्ञानाच्या आविष्काराने सायबर गुन्हेगारी, अफवांचे पेव मोठ्या प्रमाणात फुटत आहे. त्यातूनच कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न निर्माण होऊन पोलीस प्रशासनाच्या कार्यावर ताण येत आहे. त्यामुळे प्रस्तुत घटकात कायदा व सुव्यवस्थेचा अर्थ आणि व्याख्या समजून घ्यावयाच्या आहे. कायदा व सुव्यवस्थेची तत्त्वे कोणती आहे ते अभ्यासावयाचे आहे. कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणारी यंत्रणेचा देखील सविस्तर आढावा या प्रकरणात घ्यावयाचा आहे. तसेच पोलीस प्रशासनाची रचना व कार्ये देखील अभ्यासावयाची आहेत. पोलीस प्रशासनासमोर नेमक्या कोणत्या समस्या किंवा आव्हाने आहे? याचादेखील सविस्तर अभ्यास संबंधित घटकात करायचा आहे.

५.२ विषय-विवेचन

जगामध्ये कोठेही कायदा व सुव्यवस्थेशिवाय नागरिक, राज्य आणि राष्ट्र यांचा विकास होऊच शकत नाही. प्रशासनाचे यश-अपयश हे कायदा व सुव्यवस्थेवरच अवलंबून असते. जिल्ह्यात शांतता नसेल तर प्रशासन आपले कार्य व्यवस्थितरित्या पार पाडू शकत नाही. जेवढी जास्त शांतता तेवढा जास्त विकास होत असतो; परंतु केंद्रात, राज्यात तसेच जिल्हा पातळीवर शांततेचा प्रश्न सतत भेडसावत असतो. कायदा व सुव्यवस्थेचा विषय घटनेने राज्य प्रशासनाकडे सोपविला तर राज्यप्रशासनाने जिल्हा प्रशासनाकडे सोपविला आहे. समाजात विभिन्न प्रवृत्तीच्या व्यक्ती असतात. त्यांचा विकास करण्यासाठी कायदा व सुव्यवस्था ही संकल्पना अत्यंत महत्त्वाची मानली जाते.

जिल्ह्याचा प्रशासनाचा प्रमुख म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याला जिल्ह्यातील कायदा व सुव्यवस्थेकडे विशेष लक्ष द्यावे लागते. त्यांचे हे प्राथमिक स्वरूपाचे कार्ये मानले जाते. लोकशाही विकेंद्रीकरणाच्या माध्यमातून सत्ता व अधिकाराचे जसे विकेंद्रीकरण झाले तसे कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणाऱ्या प्रशासकीय घटकांचे विकेंद्रीकरण झाले आहे. यानुसार जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्याची जबाबदारी जिल्हा प्रशासनावर आहे. जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याला उत्तरदायी मानले जाते. जिल्हाधिकारी जिल्हा प्रशासनातील विविध यंत्रणांच्या सहाय्याने आपले उत्तरदायित्व पार पाडीत असतो. कायदा व सुव्यवस्था राबविणाऱ्या अनेक यंत्रणापैकी 'पोलीस प्रशासन' ही एक महत्त्वपूर्ण यंत्रणा आहे. या पोलीस प्रशासनात राखीव पोलीस आणि सशस्त्र पोलीस अशा सर्वांचा समावेश असतो. इ.स. १८६१ साली भारतात पोलीस कायदा करण्यात आला त्या कायद्याच्या अनुषंगाने राज्यात व देशात आजपर्यंत कार्य चालू आहे आणि हेच नियम पोलीस प्रशासनाचा आधार आहेत.

५.२.१ कायदा व सुव्यवस्थेचा अर्थ व व्याख्या

मानव समाजात कायदा व सुव्यवस्थेला अनन्यसाधारण असे महत्त्व आहे. कायदा व सुव्यवस्थेमुळे समाजात व देशात

शांतता प्रस्थापित करता येते. कायदा व सुव्यवस्थेमुळे अनेक कल्याणकारी योजनांची व कायद्यांची अधिक चांगल्या प्रकारे अंमलबजावणी करता येते. याच कायदा व सुव्यवस्थेच्या व्याख्या व अर्थ खालीलप्रमाणे अभ्यासता येईल.

व्याख्या

(१) **ऑक्सफर्ड शब्दकोषानुसार,** कायदा म्हणजे रूढ झालेले असे नियम की, ज्यांना समाजाने मान्यता दिली आहे आणि हे नियम समाजावर बंधनकारक असतात. सुव्यवस्था म्हणजे अशी परिस्थिती की ज्यामध्ये सर्व नागरिक कायद्याप्रमाणे वागतील, दंगली आणि गुन्हे यासारख्या समाजद्रोही घटनांना बळी पडणार नाहीत.

(२) **लॉर्ड नॉर्थब्रूक यांच्या मते,** नागरिकांना शांत राहावयाचे असेल तर त्यांनी कायद्याप्रमाणे वागले पाहिजेत. ज्या लोकांसाठी हे कायदे तयार करण्यात आले आहेत. त्याची त्यांना पूर्ण माहिती असली पाहिजे.

कायदा म्हणजे समाजमान्य संकेत व नियम असतात. तर सुव्यवस्था म्हणजे विशिष्ट अशी परिस्थिती जी व्यक्तीशी निगडीत योग्य कार्य चालतील अशी व्यवस्था होय. कायदा व सुव्यवस्था या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. जर समाजात सुव्यवस्था प्रस्थापित करावयाची असेल तर कायद्याशिवाय सुव्यवस्था प्रस्थापित करता येत नाही. कायदा व सुव्यवस्था हा इंग्रजीतील "Law and Order" या शब्दाचा मराठी अर्थ आहे. कायदे निर्मितीची प्रक्रिया ही जनतेच्या इच्छा व आकांक्षा यावर अवलंबून असते. लोकसहकार्य मिळविण्यासाठी त्यांना समजेल अशा सोप्या भाषेत व लिखित स्वरूपात कायदे असणे आवश्यक आहे. विधीमंडळाद्वारे कायदे बनविले जातात; परंतु जिल्हा प्रशासनाकडून त्याची प्रत्यक्ष अंमलबजावणी केली जाते.

५.२.२ कायदा व सुव्यवस्थेची तत्त्वे

जिल्ह्यात शांतता प्रस्थापित करण्यासाठी व भयमुक्त वातावरण निर्माण करण्यासाठी कायदा व सुव्यवस्थेची काही तत्त्वे आहेत. चांगल्या आणि निर्दोष तत्त्वांवरच त्या भागाचे कार्य अवलंबून असते. प्रत्येक तत्त्वाची तपासणी करून त्या परिस्थितीसाठी ते योग्य आहेत असे सिद्ध झाले पाहिजे. तत्त्व केवळ एखाद्या तज्ञ माणसाने सुचविले आहे. यासाठी ते मान्य केले पाहिजे अशी भूमिका नसावी तर तत्त्व हे निश्चित स्वरूपाचे असले पाहिजे आणि त्यापासून काहीतरी साध्य झाले पाहिजे. काही कसोट्यावर ते खरे उतरले पाहिजे. तरच ते तत्त्व योग्य आहे असे सांगता येईल.

(१) कायदा व सुव्यवस्था एकमेकांना पूरक असावेत

कायदा व सुव्यवस्थेचे सर्वात महत्त्वाचे व प्रमुख आहे. कायदा व सुव्यवस्था हे एकमेकांना पूरक असावेत. म्हणजेच परस्पर संबंधित आहेत किंवा त्या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. एकाशिवाय दुसऱ्यास महत्त्व नाही. या दोन्ही बाबी एकाच अर्थाने वापरता येत नाही. त्याचे स्वरूप भिन्न आहे. म्हणजे समाजात सुव्यवस्था व शांतता असेल तरच विविध कायद्याचे व नियमांचे नागरिकांकडून योग्यरीत्या पालन केले जाऊ शकते आणि समाजात सर्वमान्य असे कायदे असेल तरच सुव्यवस्था व शांतता निर्माण होऊ शकते. म्हणजेच सुव्यवस्थेमुळेच कायद्याचे पालन होते व कायद्यामुळे सुव्यवस्था निर्माण होत असते. थोडक्यात, कायदा व सुव्यवस्था या दोन बाबी एकमेकांशी परस्परपूरक आहेत. त्या कधीच परस्पर विरोधी होऊ शकत नाही.

(२) कायदा व सुव्यवस्थेला प्राधान्य देण्यात यावे

कायदा व सुव्यवस्थेचे दुसरे महत्त्वाचे तत्त्व म्हणजे कायदा व सुव्यवस्थेला प्राधान्य देण्यात यावे. म्हणजेच समाजातील प्रत्येकानेच कायद्याचे पालन करण्याचा प्रयत्न करावा. ज्यामुळे आपोआपच सुव्यवस्था निर्माण होण्यास मदत होईल. कायद्याचे उल्लंघन करण्याचा प्रयत्न झाल्यास आपोआपच असुव्यवस्था, अशांतता निर्माण होते म्हणूनच सर्वांनीच कायदा व सुव्यवस्थेला प्राधान्य देण्याचा प्रयत्न करावा.

(३) कायद्याच्या अधिराज्यास मान्यता असावी.

कायदा व सुव्यवस्थेमुळेच शांतता प्रस्थापित होते म्हणून कायद्याच्या अधिराज्यास मान्यता असावी हे एक महत्त्वपूर्ण तत्त्व कायदा व सुव्यवस्थेचे नमूद केलेले आहे. कायदा हा सर्वोच्च स्थानी गणला जातो. सर्वसामान्य नागरिक आणि प्रतिष्ठित व्यक्ती यामध्ये कोणताच भेदभाव न करता सर्वांसाठी कायदा हा सारखाच असला पाहिजे. जेव्हा लोक कायद्याला श्रेष्ठ मानून

त्याचे पालन करतात तेव्हा समाजात शांतता व सुव्यवस्था टिकून राहते. 'कायद्याचे अधिराज्य' ही संकल्पना प्रा. डायसी यांनी मांडली त्यात त्यांनी या संकल्पनेचे तीन अर्थ सांगितले ते पुढीलप्रमाणे आहेत.

(अ) देशातील सर्व शक्ती कायदा आहे, कायद्यापुढे राजकारण, प्रशासन हे महत्त्वाचे नसून कायद्यालाच अधिक प्राधान्य द्यावे म्हणजेच कायदा हा सर्वश्रेष्ठ असावा.

(आ) शासन व प्रशासनाने कायद्याची अंमलबजावणी करतांना लिंग, जाती, धर्म, वंश, भाषा, प्रांत इत्यादीच्या आधारावर भेदभाव करू नये, म्हणजेच कायद्यापुढे सर्व समान असावेत.

(इ) समाजातील विविध वर्गासाठी वेगवेगळा न्याय असेल तर समाजात कायदा व सुव्यवस्था नांदू शकत नाही. कायद्याच्या अधिराज्यात सर्वांसाठी एकच कायदा व न्याय असावा.

(४) कायदा व सुव्यवस्थेमुळे सर्वांचे संरक्षण व्हावे.

कायदा आणि सुव्यवस्था ठेवते वेळेस समाजातील सर्व स्तरातील लोकांचे संरक्षण झाले पाहिजे. काही विशेष अपवाद आणि अधिकार गृहीत धरून हे संरक्षण देण्यात येऊ नये तर यासाठी पुढील बाबींचा विचार होणे आवश्यक आहे.

(अ) कायदे कोणत्याही एका व्यक्तीसाठी किंवा विशेष जाती जमातीसाठी नसतात अशी निर्दोष भूमिका स्वीकारली पाहिजे.

(आ) कोणताही गुन्हा घडल्यानंतर गुन्हेगाराला शिक्षा ठोठावण्यापूर्वी निर्णायक न्यायदानाचे सर्व टप्पे पूर्ण झाले पाहिजेत.

(इ) त्याला त्याची बाजू मांडण्याचे पूर्ण स्वातंत्र्य दिले पाहिजे. असे न करता केवळ व्यक्ती समाजकंटक आहे अशा दुराग्रहावरून त्याला शिक्षा देणे योग्य नाही.

(५) कायदा व सुव्यवस्था राखण्यासाठी बळास मान्यता असावी.

आदर्श राज्याच्या संकल्पनेत बळाचा वापर अनावश्यक मानला जातो. बळाचा वापर कोणत्याही स्थितीमध्ये न्याय ठरूच शकत नाही; परंतु आज आपण ज्या स्थितीत राहतो त्या स्थितीचे स्वरूप जाणले तर बळाचा वापर करणे अपरिहार्य आहे, असे आपणास दिसते. बळाचा वापर करण्याची कोणाचीही इच्छा नसते; परंतु समाजात काही घटक असे असतात की, त्यांना बोलण्याची भाषा समजत नाही, त्यांना दंडूक्याचीच भाषा समजते, याचा मतितार्थ घ्यावा की बळाचा वापर हा आजच्या काळात आवश्यक मानला जातो. म्हणून त्या वापरास मान्यता असली पाहिजे.

(६) कायदा व सुव्यवस्थेत नागरी सत्तेस सर्वोच्च स्थान असावे.

कायदा व सुव्यवस्थेत नागरी सत्तेला सर्वोच्च स्थान व तिचे वर्चस्व आवश्यक असते. म्हणजेच देशाची सर्वोच्च सत्ता व अधिकार हे प्रामुख्याने जनतेच्या प्रतिनिधींच्या किंवा जनतेने निवडलेल्या नेत्यांच्या हाती असावी. ज्यामुळे कायदा व सुव्यवस्थेची स्थिती बिघडणार नाही. कारण जगाचा अनुभव असा आहे की, ज्याच्या देशाची सर्वोच्च सत्ता लष्कराच्या किंवा सैन्याच्या किंवा हुकूमशहाच्या हाती होती व आहे तेथे नेहमीच कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न गंभीर राहत आलेला आहे.

अशाप्रकारे देशाची, राज्याची, जिल्ह्याची कायदा व सुव्यवस्था अबाधित ठेवण्याचे काम ही सहा तत्त्वे करत असल्याचे आपणास दिसून येते.

५.२.३ कायदा व सुव्यवस्थेच्या यंत्रणा

जिल्हा प्रशासनाद्वारे जिल्ह्यात ज्या घटकाद्वारे कायदा व सुव्यवस्था निर्माण केली जाते त्या यंत्रणा खालीलप्रमाणे अभ्यासता येईल.

(१) जिल्हा दंडाधिकारी

जिल्ह्यामध्ये खऱ्या अर्थाने कायदा व सुव्यवस्था सांभाळण्याची प्रमुख जबाबदारी जिल्हाधिकारी पार पाडत असतो. त्यास दंडाधिकारी किंवा फौजदारी न्यायाधीश अथवा मुलकी अधिकारी या नावाने संबोधले जाते. जिल्हाधिकारी ही जबाबदारी पार पाडण्यासाठी इतर अनेक सहकाऱ्यांची व कार्यालयांची मदत घेत असतो. इतर सर्व यंत्रणांपैकी पोलीस प्रशासनाची अधिक मदत घ्यावी लागते. म्हणजेच पोलीस प्रशासन हेच खऱ्या अर्थाने जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था सांभाळण्यासाठी जिल्हाधिकाऱ्यास सक्रीय मदत करत असते. यामुळेच जिल्हाधिकारी व पोलीस प्रशासन यांचे जवळचे व मित्रत्वाचे संबंध असतात. जिल्हाधिकारी

जिल्ह्यात पुढील पद्धतीने कायदा व सुव्यवस्था सांभाळत असतो. जसे जिल्ह्यातील गुन्हेगारांचा शोध घेणे, पोलिसांना मिळालेल्या माहितीची चिकित्सा करणे, जिल्ह्यातील पोलीस ठाण्यांना भेटी देणे, शांतता समित्यांच्या बैठका बोलावणे, मृत्यूच्या वेळी हजर राहणे, मालमत्तेची चौकशी करणे, तहसिलदाराच्या अहवालाची तपासणी करणे, वार्षिक अहवाल सादर करणे, इत्यादी.

(२) पोलीस दल

कायदा व सुव्यवस्थेचे कार्य करत असताना अनेक वेळा समाजातील अपप्रवृत्तीमुळे कायदा व सुव्यवस्थेची स्थिती कोलमडण्याची शक्यता निर्माण होते. अशावेळेस पोलीस यंत्रणेची मदत घेणे महत्त्वाचे ठरते. जिल्हा प्रशासनामध्ये कायदा व सुव्यवस्था राबविणारी दुसरी महत्त्वपूर्ण यंत्रणा 'पोलीस दल' आहे. जिल्ह्यातील कायदा व सुव्यवस्थेची जबाबदारी राज्यशासनाने जिल्हाधिकाऱ्यावर सोपवली असली तरी प्रत्यक्षात ही जबाबदारी जिल्हा पोलीस दलालाच पार पाडावी लागते. ही सर्व जबाबदारी जिल्हा पोलीस प्रशासन, जिल्हा पोलीस अधिक्षकाच्या निर्देशन, मार्गदर्शन व नियंत्रणाखाली पार पाडत असते आणि पोलीस दलाच्या मदतीनेच खऱ्या अर्थाने जिल्हाधिकारी जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था सांभाळत असतो.

(३) जिल्हा न्यायालय

न्यायालय हे कायदा व सुव्यवस्था सुस्थितीत ठेवणारी तिसरी महत्त्वाची यंत्रणा आहे. सर्वोच्च न्यायालय, उच्च न्यायालय आणि उच्च न्यायालयाच्या खाली प्रत्येक जिल्ह्यात जिल्हा व सत्र न्यायालय असते आणि जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्थेच्या दृष्टिकोनातून जिल्हा न्यायाधीश काम पाहत असतो. प्रत्येक जिल्ह्याच्या जिल्हा न्यायालयात एक जेष्ठ न्यायमूर्ती असतो व त्यास त्याच्या कामात मदत करण्यासाठी इतर काही कनिष्ठ न्यायाधीश असतात. या जिल्हा न्यायालयात दिवाणी व फौजदारी अशी दोन्ही कामे पाहिली जातात. जिल्हा न्यायमूर्तीला दरवर्षी जिल्हा दंडाधिकायांच्याकडून जिल्ह्यातील गुन्ह्यांचा अहवाल मिळतो.

(४) भारतीय सैन्य

भारतीय सैन्य जिल्हा प्रशासनाला संकटाच्या वेळी शांतता व सुव्यवस्था निर्माण करण्यासाठी मदत करत असते. या ठिकाणी एक बाब लक्षात ठेवली पाहिजे की, शांतता व सुव्यवस्था ठेवण्याची जबाबदारी सैन्याची नाही; पण नागरिक प्रशासनाच्या व्यवस्थामुळे निर्माण झालेल्या जाळपोळ, लुटालूट, जातीय दंगली यासारख्या प्रवृत्तीवर बंधन घालण्यासाठी सैन्याची मदत घ्यावी लागते. सैन्य हे केव्हाही स्वतः पुढाकार घेऊन सामान्य प्रशासनाच्या मदतीसाठी येत नाही तर उलट सामान्य प्रशासनाच्या विनंतीवरून कायदा सुव्यवस्था ठेवणाऱ्या यंत्रणेला मदत करण्यासाठी येत असते.

(५) जिल्ह्यातील नागरिक

कायदा व सुव्यवस्था ठेवण्यासाठी जनता फार मोठी व महत्त्वाची भूमिका बजावत असते. शांतता व सुरक्षितता ठेवण्यासाठी नागरिकांना कायदा व सुव्यवस्थेत सक्रीय सहभाग असणे आवश्यक आहे. यासाठीच नागरिकांच्या संघटना तयार करण्यात येतात. नागरिकांच्या संघटना व्यतिरीक्त नागरिक स्वतः शांतता व सुव्यवस्थेसाठी दक्ष असतात. ते जास्तच प्रयत्न करतात.

अशाप्रकारे वरील सर्व यंत्रणाद्वारे जिल्हा प्रशासन जिल्ह्यात कायदा आणि सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्याचे काम करते.

५.२.४ कायदा व सुव्यवस्थेची पद्धती

जिल्ह्यात कायदा व सुव्यस्था निर्माण करणे हे जिल्हा प्रशासनाचे प्रमुख कार्ये असून विविध यंत्रणा जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करण्यासाठी ज्या विशिष्ट मार्गाचा/पद्धतीचा अवलंब करतात त्यास कायदा व सुव्यवस्थेच्या पद्धती म्हटले जाते. ज्याप्रमाणे कायदा व सुव्यवस्थेची तत्त्वे व यंत्रणा महत्त्वाच्या आहेत त्याचप्रमाणे कायदा व सुव्यवस्तेच्या पद्धतीसुद्धा महत्त्वाच्या आहेत. कारण या वापर केल्याशिवाय कायदा व सुव्यवस्था निर्माण होत नाही. कायदा व सुव्यवस्थेच्या पद्धती पुढीलप्रमाणे आहेत.

(०१) अधिकार

कायदा व सुव्यवस्थेच्या वेगवेगळ्या पद्धतींपैकी सर्वात महत्त्वाची पद्धत म्हणजे अधिकार पद्धत होय. कायदा व सुव्यस्था निर्माण करणाऱ्या विविध यंत्रणेला विशिष्ट स्वरूपाचे अधिकार दिल्याशिवाय ह्या यंत्रणा कार्ये करू शकणार नाहीत.

अधिकार म्हणजे अशी सत्ता की, जिच्यामुळे आदेशाचे पालन केले जाते पण अधिकार हे कायदेशीर असावे लागतात. अधिकारामुळे व्यक्तीला प्रतिष्ठा व दर्जा मिळतो पण प्रतिष्ठा म्हणजे अधिकार नव्हेत.

कायदा व सुव्यवस्थेमध्ये अधिकार पद्धतीला विशेष महत्त्व असल्याने अधिकरा हे लिखित व स्पष्ट असावेत, अधिकार हे जबाबदारीच्या तुलनेत असावेत, पद व कार्यानुसार अधिकार दिले जावेत, अधिकारातून प्रतिष्ठा मिळावी, अधिकाराच्या मर्यादा, कार्यकथा स्पष्ट असाव्यात जेणेकरून अधिकाराचा गैरवापर टाळता येतो किंवा अधिकाराच्या गैरवापरावर प्रतिबंध असावा.

(०२) सहनशिलता

कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करण्यामध्ये सहनशिलता ही पद्धत खूप महत्त्वाची व कायदेशीर असते. कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करतांना एकदम बळाचा वापर करता येत नाही. निर्माण झालेला तणाव, विशिष्ट मर्यादेपर्यंत/काळापर्यंत सहन करून परिस्थिती पूर्वपदावर आणण्यासाठी प्रयत्न करणे आवश्यक असते. त्यालाच सहनशिलता म्हटले जाते. सहनशिलता कधी, कुठे, किती काळापर्यंत वापरावी हे निश्चित सांगता येत नाही. परिस्थिती, प्रशासकाचा अनुभव व गुणविशेषता यावरून सहनशिलता ही पद्धत वापरता येते. थोडक्यात सहनशिलता ही पद्धत अधिकारी यांची निर्णयक्षमता, प्रसंगावधानता, कुशलता, दुरदृष्टी यावरून वापरता येते.

(०३) प्रामाणिकपणा

कायदा व सुव्यस्था निर्माण करणाऱ्या यंत्रणा व अधिकारी यांनी कार्य करतांना सतत प्रामाणिकपणे कार्य केले पाहिजे. त्यांच्या कार्यकृतीमधून नागरिकांना प्रामाणिकपणाचा अनुभव आला पाहिजे. परंतु चुकिच्या पद्धतीने किंवा अप्रमाणिकपणे आणि कारण नसतांना कठोर उपायांचा वापर केल्यास कायदा व सुव्यवस्था निर्माण होण्यापेक्षा ती अधिकच बिघडू शकते. म्हणून प्रामाणिकपद्धतीला प्राधान्य देणे गरजेचे आहे.

(०४) चुका

मानवाकडून चुका होतात. कायदा व सुव्यस्था निर्माण करणाऱ्या यंत्रणेमध्येसुद्धा मनुष्य आहेत. प्रशासकाने चुक मान्य केल्यास पुढील अनर्थ टाळता येतो. थोडक्यात चुका मान्य करणे फायद्याचे असते. चुकांची पुनरावृत्ती टाळणे, चुकांचे समर्तन न करता त्याची कारणे शोधून त्यावर उपाययोजना करणे आवश्यक असते. तसेच चुका मान्य केल्यास प्रशासनाला नागरिकांकडून सहकार्य मिळत असते. त्यामुळे कायदा व सुव्यस्था निर्माण होण्यास मदत होते.

(०५) जबाबदारी

जबाबदारी स्विकारणे/निश्चित करणे/सोपविणे यामधून कायदा व सुव्यवस्था निर्माण होत असते. अधिकार व जबाबदारी ह्या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू असून वरिष्ठांनी कनिष्ठांना अधिकार देतांना जबाबदारीची जाणीव करून देणे आवश्यक असते. पण वरिष्ठांनी कनिष्ठांना जबाबदारी दिली म्हणजे वरिष्ठांनची जबाबदारीतून मुक्तता होत नाही. जबाबदारी ही स्पष्ट व लेखी असावी किंवा दिली जावी. थोडक्यात जबाबदारी देणे, जबाबदारी पार पाडणे/स्विकारणे यातून कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करता येते.

(०६) प्रतिबंधात्मक उपाय

कायदा व सुव्यवस्था बिघडल्यानंतर उपाय करण्यापेक्षा ही ती बिघडणार यासाठी काही प्रतिबंधात्मक उपाययोजना किंवा खबरदारी घेतल्यास कायदा व सुव्यस्था निर्माण करणे सोपे जाते. समाजामध्ये शांतता भंग होऊ नये किंवा गुन्हे होऊ नये म्हणून फौजदारी प्रक्रिया संहिता व पोलिस नियम पुस्तिका यामध्ये प्रतिबंधात्मक उपाय सुचविली आहेत. उदा. संशयित व्यक्तीला अटक करणे, जमावबंदी आदेश, मोर्चे, मिरवणूक, सभा, धार्मिक कार्यक्रमास परवानगी नाकारणे, दारूबंदी, तडीपार करणे, संचारबंदी, परवानाधारकाचे शास्त्र जमा करून घेणे, इत्यादी

(०७) अंतर्गत सुरक्षितता

कायदा व सुव्यस्था निर्माण करण्यासाठी अंतर्गत सुरक्षितता ह्या पद्धतीचा खूप फायदा होतो. अंतर्गत सुरक्षिततेमध्ये गुप्तता अधिक महत्त्वाची असते काही करणांमुळे एखाद्या भागात कायदा व सुव्यवस्था बिघडली असल्यास त्यांचा परिणाम इतरत्र होणार असेल तर अशा घटनांची गुप्तता पाळावी लागते. त्यासाठी फोन, मोबाईल, इंटरनेट, ह्या सेवा बंद करून गुप्तता पाळली जाते.

(०८) तपास

समाजामध्ये गुन्हे होत असतात व हे गुन्हे दोन प्रकारचे असून त्यामध्ये दखलपात्र गुन्हे व अदखलपात्र गुन्हे यांचा समावेश होतो. दखलपात्र गुन्ह्याची नोंद घेणे पोलिस स्टेशनवर बंधनकारक असते. उदा. चोरी, खून, अफरातफर, जाळपोळ, मारामारी, इत्यादी दखलपात्र व अदखलपात्र गुन्हे यांचा तपास/अन्वेषण करावे लागते. अशी जनतेची मागणी असते जर वेळीच तपास होत नसेल, आरोपीला अटक होत नसेल तर कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न निर्माण होऊ शकतो पण योग्य पद्धतीने व जलदरित्या तपास होत असल्यास कायदा व सुव्यवस्था निर्माण होण्यास मदत होते.

(०९) अभियोग व खटला

गुन्ह्याची चौकशी/तपास पूर्ण झाल्यानंतर आरोपींना न्यायालयात दाखल करणे, आरोपीच्या अधिक चौकशीसाठी पोलिस कोठडीची मागणी करणे, आरोपीविरूद्ध साथ, पुरावे सादर करून आरोपीला लवकरात लवकर व अधिकाधिक शिक्षा झाल्यास कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणे सुलभ होते.

(१०) आपातकाळ व गोळीबार

काही कारणांमुळे काही ठिकाणी परिस्थिती गंभीर होते अशावेळी आपातकाळ/आणीबाणी घोषित केली जाते व कायदा व सुव्यवस्था निर्माण केली जाते. परंतु परिस्थिती अधिक गंभीर व बिकट होत असल्यास अत्यंत कडक पद्धत म्हणून गोळीबार पद्धतीचा अवलंब केला जातो.

अशाप्रकारे वेगवेगळ्या पद्धतीचा अवलंब करून जिल्ह्यामध्ये कायदा व सुव्यवस्था निर्माण केली जाते.

५.२.५ पोलीस प्रशासनाची रचना

जिल्हा पोलीस प्रशासन हे जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था अबाधित ठेवणारी अतिशय महत्त्वाची यंत्रणा आहे. कायदा व सुव्यवस्थेसाठी सर्व प्रकारचे पोलीस हत्यारी, बिनहत्यारी, राखीव दल इत्यादी कार्य करत असतात. आजची पोलीस यंत्रणा ही 'पोलीस कायदा १८६१' या कायद्याच्या आधारे निर्माण करण्यात आलेली आहे. अतिप्राचीन काळापासून नागरिकांच्या संरक्षणासाठी आणि राज्यात शांतता व सुव्यवस्था राखण्यासाठी आजच्यासारखी पोलीस यंत्रणा कार्यरत होती. लोककल्याणकारी राज्याच्या कल्पनेमुळे राज्याची कार्ये वाढली; परंतु नागरिकांच्या सुरक्षेचा आणि शांतता व सुव्यवस्था राखण्याचा विषय थोडाही कमी झाला नाही. प्राचीन काळातील मनुस्मृती, शुकनितीनुसार, महाभारत, मौर्यकाळातील शासन, गुप्तकाळातील शासन त्या काळातील लोकांनी लिहिलेली प्रसिद्ध ग्रंथसंपदा, इत्यादीमध्ये सुसंघटीत पोलीस प्रशासनाची उदाहरणे सापडतात. कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रात 'नायक' हा नगराचा रक्षक, 'प्रशस्ती' हा दंडनायक हे नागरी संरक्षणाचे अधिकारी होते. कालांतराने राजाच्या शहरातून किंवा नगरातून 'कोतवाल' हा पोलीस प्रमुख म्हणून कार्य करत होता.

ईस्ट इंडिया कंपनीने सन १७६५ मध्ये बंगालमध्ये दिवाणी अधिकार प्राप्त करून 'दरोगा सिस्टम' चा पाया रचला. १७८१ मध्ये जिल्हा दंडनायकाच्या पदाची निर्मिती करण्यात आली. सन १८०८ मध्ये सर्वप्रथम पोलीस अधिक्षक पद निर्माण केले; परंतु १८२९मध्ये ते पद रद्द करण्यात आले. त्यावेळी महसूल आयुक्ताकडेच पोलिसासंबंधीचे कार्य सोपविले गेले होते. त्याकाळात सैन्याचे अधिकारी पोलीस प्रशासनाला पूर्वीसारखे मदत करत होते. सन १८५५ मध्ये 'यातना आयोग' च्या अहवालात कंपनीच्या पोलीस व महसूल ही कार्ये एकत्र ठेवण्याच्या पद्धतीत टीका केली. म्हणून त्यानंतर सन १८६० मध्ये 'पोलीस आयोगाची' स्थापना केली. त्याच्या शिफारशीच्या आधारे प्रांताच्या प्रमुखाला 'महानिरीक्षक' असे म्हटले जात होते. त्यानंतर ४० वर्षांनी १९०२ मध्ये आणखी एक 'पोलीस सुधारणा आयोग' नेमला. जवळपास आजचे पोलीस प्रशासन या आयोगाच्या शिफारशीवरच आधारलेले असल्याचे आपणास दिसून येते.

भारतीय संविधानानुसार सार्वजनिक सुव्यवस्था आणि पोलीस हे विषय घटकराज्यांच्या कार्यक्षेत्रात येतात. राज्यघटनेच्या कलम २४९ नुसार राष्ट्रीय हितासाठी राज्य सूचीतील बाबीसंबंधी संसदेला कायदा करता येतो. या कलमाच्या आधारेच राज्य पोलीस प्रशासनात हस्तक्षेप करण्याचा केंद्र शासनाला अधिकार असतो.

महाराष्ट्र पोलीस प्रशासनाद्वारे महाराष्ट्र राज्याचे संपूर्ण प्रशासन चालविले जाते. या दलाचे पोलीस महासंचालक प्रमुख असतात. त्यांना सहाय्यक म्हणून अप्पर पोलीस महासंचालक, विशेष पोलीस महानिरीक्षक व जिल्हा पोलीस अधिक्षक, सहाय्यक पोलीस निरीक्षक असे अधिकारी असतात. आयुक्तालयाचे प्रमुख पोलीस आयुक्त असतात. तर पोलीस महानिरीक्षक किंवा पोलीस उपमहानिरीक्षक हे परिक्षेत्रांचे प्रमुख असतात. विभागीय पातळीवर पोलीस आयुक्तालय असते. पोलीस आयुक्त हे त्यांचे कामकाज पार पाडत असतात. त्यांच्या मदतीकरिता गुन्हे प्रशासन आणि कायदा व सुव्यवस्था या तीन विषयांचे तीन सह पोलीस आयुक्त असतात. तसेच आवश्यकता पडल्यास पोलीस आयुक्त असतात. यात तीनपेक्षा अधिक पोलीस ठाणे

असतात. वरिष्ठ पोलीस निरीक्षक हे या ठाण्याचे प्रमुख असतात. त्यांच्या मदतीकरिता वरिष्ठ पोलीस निरीक्षक व ठराविक संख्येत पोलीस अधिकारी तैनात असतात. प्रत्येक पोलीस ठाण्याच्या हद्दीत पोलीस चौक्या असतात.

परिक्षेत्राचे विभाजन जिल्ह्यातून झाले आहे. प्रत्येक जिल्ह्याला एक 'जिल्हा पोलीस अधिक्षक' (D.S.P.) असतो. उपजिल्हा स्तरावर उपजिल्हा पोलीस अधिक्षक असतो. पोलीस ठाण्यावर पोलीस निरीक्षक, उपपोलीस निरीक्षक असतात. तसेच सहउपनिरीक्षक, पोलीस हवालदार किंवा पोलीस जमादार हे अधिकारी नेमलेले असतात.

जिल्हा पातळीवरील पोलीस प्रशासन रचना

↓

जिल्हा पोलीस अधिक्षक

↓

अतिरिक्त पोलीस उपअधिक्षक

↓

वरिष्ठ पोलीस निरीक्षक

↓

पोलीस निरीक्षक

↓

सहाय्यक पोलीस निरीक्षक

↓

पोलीस उपनिरीक्षक

↓

सहाय्यक पोलिस उपनिरिक्षक

↓

पोलीस हवालदार

↓

पोलीस नाईक

↓

पोलीस शिपाई

जिल्हा पोलीस प्रशासनाचा भाग म्हणून
ग्राम पातळीवर पोलीस पाटील असतो.

जिल्हा पोलिस प्रशासनाचा भाग म्हणून ग्रामीण पातळीवरील पोलिस पाटील असतो.

(१) जिल्हा पोलिस अधिक्षक

भारतात प्राचीन काळापासून नायक, दंडनायक (दंडपालक), कोतवाल हे अधिकारी कर्मचारी नागरिकांच्या संरक्षणाचे कार्ये करीत होते; पण ब्रिटिशांनी सन १७६५मध्ये दरोगापद्धत सुरू करून इ.स. १७८४मध्ये पहिल्यांदा जिल्हा दंडनायक पद निर्माण केले. ज्याचे १८०८मध्ये जिल्हा पोलिस अधिक्षक यापदामध्ये रूपांतर केले. तेव्हापासून जिल्हा पोलिस प्रमुखाला जिल्हा पोलिस अधिक्षक असे म्हटले जाते.

(अ) निवड नेमणूक

जिल्हा पोलिस अधिक्षक हे पद भारतीय पोलिस सेवेतील (आय.पी.एस.) असून हे पद संघ लोकसेवा आयोगामार्फत सरळ सेवेमधून भरले जाते तसेच राज्य लोकसेवा आयोगाकडून राज्यसेवेतील पोलिस उपअधिक्षक म्हणून निवडलेल्या अधिकाऱ्याला जिल्हा पोलिस अधिक्षक पदावर नेमले जाते. जिल्हा पोलिस अधिक्षक यांची राज्यात कोठेही नेमणूक करणाऱ्या, बदली, बढती करण्याचा अधिकार राज्य सरकारला असतो.

(आ) जिल्हा पोलिस अधिक्षकाचे अधिकार व कार्ये

(०१) गुन्हेगारीचे उच्चाटन करून कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणे

जिल्हा पोलिस अधिक्षकाचे महत्त्वाचे पहिले कार्ये म्हणजे जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणे हे असते. त्याकरिता गुन्हेगारांना शोधून अटक करणष, जिल्ह्यातील अवैध धंदे, तस्करी करणे, अपहरण, खंडणी वस्तुंचा काळाबाजार/ साठेबाजी, चोरी, खून, बलात्कार, इत्यादी गुन्हेगारीवर नियंत्रण ठेवणे तसेच अपघातावर नियंत्रण ठेवण्यासाठी उपाययोजना करून कायदा व सुव्यवस्थेचे नियमण व नियंत्रण करणे.

(०२) जिल्हा पोलिस दलातील विविध पदाची भरती करणे

जिल्हा पोलिस दलातील पोलिस शिपाई, वाहनचालक, कारकून, इत्यादी मंजूर व रिक्त पदावर कर्मचाऱ्यांची भरती करणे, त्यासाठी जाहिरात देणे, उमेदवाराची शारीरिक चाचणी व लेखी परिक्षा घेऊन पात्र उमेदवारांची निवड करून त्यांना नेमणूकीचे आदेश देणे.

(०३) शिस्त व कार्यक्षमता निर्माण करणे

जिल्हा पोलिस दलातील अधिकारी, कर्मचारी यांच्यामध्ये शिस्त व कार्यक्षमता निर्माण करणे. त्यासाठी नियमित परेड घेणे, विविध चाचण्या घेणे, कर्मचाऱ्यांचे मनोबल वाढविण्यासाठी चांगल्या कामासाठी, कर्मचाऱ्यांना बक्षीस, पुरस्कार, बढती देणे, त्यांचा गौरव/सत्कार करणे.

(०४) प्रशिक्षण, बदली व बढती व संबंधीचे कार्ये करणे

जिल्हा पोलिस दलातील जुन्या व नव्या अधिकारी, कर्मचारी यांना प्रशिक्षण देण्याची व्यवस्था करणे, आवश्यकतेनुसार आणि नियमानुसार कर्मचाऱ्यांची बदली करणे, मात्र कर्मचाऱ्यांना बढती देणे, इत्यादी कार्ये पोलिस अधिक्षकांना करावे लागते.

(०५) न्यायालय व वरिष्ठांच्या आदेशाचे पालन करणे

न्यायालयाकडून दिल्या जाणाऱ्या आदेशाचे पालन करणे, केंद्र सरकार व राज्यसरकार आणि पोलिस महासंचालक, विशेष उपमहानिरिक्षक, विभागीय आयुक्त, जिल्हाधिकारी, इत्यादी वरिष्ट अधिकाऱ्याने दिलेल्या आदेशाचे पालन करण्याचे कार्यो पोलिस अधिक्षक करीत असतात.

(०६) मार्गदर्शन व नियंत्रणाचे कार्ये करणे

जिल्हा पोलिस दलातील अधिकारी, कर्मचरी यांना वेळोवेळी विविध विषयांवर मार्गदर्शन करणे, त्यांना योग्य त्य सुचना देणे, तसेच जिल्ह्यातील पोलिस ठाणे, पोलिस चौकी व इतर कार्यालयांना अचानक भेटी देणे, त्यांची तपासणी करणे, तसेच जिल्ह्यात येणाऱ्या संरक्षण दलांना मार्गदर्शन व त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्ये पोलिस अधिक्षकांना करावे लागते.

(०७) अति महत्त्वाच्या व्यक्तीचे संरक्षण करणे

जिल्ह्यात वास्तव्य करीत असलेल्या व जिल्ह्यात भेट देणाऱ्या महत्त्वाच्या व अतिमहत्त्वाच्या व्यक्तीचे संरक्षण करणे ही जबाबदारी जिल्हा पोलिस अधिक्षकांना पार पाडावी लागते.

(०८) बैठक व अहवाल विषयक कार्ये करणे

वरिष्ठांनी बोलाविलेल्या बैठकांना उपस्थित राहून अहवाल सादर करणे तसेच आपल्या अधिनस्थ असलेल्या अधिकारी व कर्मचारी यांच्या बैठकां घेणे, त्यांच्या कार्याचा आढावा घेणे, त्यांच्याकडून माहिती व अहवाल मागविणे.

(०९) जनसंपर्काचे कार्ये करणे

जिल्ह्यातील जनतेच्या मदती व सहकार्याशिवाय कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करता येत नसल्याने पोलिसदल व जनता यांच्यात योग्य असा संपर्क निर्माण करून त्यांचे संबंध सुधारणे, समाज उपयोगी कार्ये करणे, तसेच कार्यक्षम व पारदर्शक प्रशासन निर्माण करून जनतेचा विश्वास निर्माण करणे, इत्यादी कार्ये जिल्हा पोलिस अधिक्षकांना करावे लागते.

(१०) पोलिस कल्याणाचे कार्ये करणे

पोलिस कर्मचारी हा जिल्हा पोलिस दलाचा केंद्रबिंदू असल्याने पोलिस कर्मचाऱ्यांना निवास व्यवस्था, आरोग्य सुविधा, मनोरंजन सुविधा, क्रिडा विषयक सुविधा, तसेच त्यांच्या पाल्यांना शैक्षणिक व व्यावसायिक शिक्षण-प्रशिक्षणाच्या सोयी सुविधा निर्माण करून देणे, तसेच उत्कृष्ट कार्याबाबत कर्मचाऱ्याची राज्य व राष्ट्रीय पुरस्कारासाठी शिफारस करणे.

अशा प्रकारे जिल्हा पोलिस प्रशासनाचा प्रमुख, कर्मचाऱ्यांना मार्गदर्शक व नियंत्रक, जनतेचा मदतकर्ता, इत्यादी भूमिकेतून पोलिस अधिक्षकाला कार्ये करावी लागतात. थोडक्यात जिल्ह्यामध्ये कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करण्यामध्ये पोलिस अधिक्षकाचे योगदान अत्यंत महत्त्वाचे असल्याचे दिसून येते.

(२) पोलिस उपअधिक्षक

१९०२च्या पोलिस सुधारणा आयोगाने शिफारस केल्यानुसार जिल्हा पोलिस प्रशासन, पोलिस उपअधिक्षक हे पद निर्माण करण्यात आलेले आहे.

(अ) निवड व नेमणूक

पोलिस उपअधिक्षकाची निवड राज्य लोकसेवा आयोग स्पर्धा परिक्षेतून सरळ सेवेमार्फत केली जाते तसेच वरिष्ठ पोलिस निरिक्षकांना सेवा ज्येष्ठतेनुसार बढतीद्वारेसुद्धा पोलिस उपअधिक्षक पदावर नेमले जाते. म्हणजेच पोलिस उपअधिक्षकांची नेमणूक बदली, बढती, बडतर्फी व इतर सेवाशर्ती ठरविण्याचा अधिकार राज्याशासनाकडे आहे.

जिल्ह्यातील तीन ते चार तालुके एकत्रित करून उपविभाग स्थापन करून त्यांचा प्रमुख म्हणून पोलिस उपअधिक्षक यांना उपविभागीय पोलिस अधिकारी म्हणूनसुद्धा नेमले जाते.

(आ) पोलिस उपअधिक्षक यांचे अधिकार व कार्ये

(०१) आपल्या कार्यक्षेत्रातील गुन्हेगारी प्रवृत्तींवर आळा घालून कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणे.

(०२) कार्य क्षेत्रातील अधिकारी, कर्मचारी यांच्यामध्ये शिस्त व कार्यक्षमता निर्माण करणे.

(०३) अधिकारी व कर्मचारी यांच्या जबाबदाऱ्या व कामे निश्चित करणे.

(०४) कार्यक्षेत्रातील पोलिसठाणे, पोलिस चौकी यांना भेटी देऊन तेथील कागदपत्रे, शस्त्रास्त्र तपासणे.

(०५) अधिनस्थ अधिकारी, कर्मचारी यांना मार्गदर्शन करणे व त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवणे.

(०६) कार्यक्षेत्रातील बेशिस्त, कामचुकार, अकार्यक्षम कर्मचाऱ्यांवर कार्यवाही करण्याची वरिष्ठांकडे शिफारस करणे.

(०७) जनता, पोलिस यांच्यात सुसंवाद वाढविण्यासाठी जनसंपर्क करणे.

(०८) कनिष्ठ अधिकारी, कर्मचारी यांच्या बैठका घेऊन कामाचा आढावा घेणे.

(०९) वरिष्ठांनी बोलविलेल्या बैठकांना उपस्थित राहाणे, माहिती व अहवाल सादर करणे.

(१०) पोलिस अधिक्षक व इतर वरिष्ठ अधिकारी यांच्या आदेशाचे पालन करणे.

थोडक्यात पोलिस उपअधिक्षक यांना जिल्हा पोलिस अधिक्षक यांच्या मार्गदर्शन व नियंत्रणाखाली कार्यो करावे लागते.

(३) पोलिस निरिक्षक

जिल्हा पोलिस प्रशासनातील शेवटचा जबाबदार अधिकारी म्हणजे पोलिस निरिक्षक अधिकारी होय. पोलिस निरिक्षक हे पोलिस ठाण्याचे प्रमुख असतात. राज्यामध्ये ग्रामीण पोलिस ठाणे व शहरी पोलिस ठाणे असे वर्गीकरण केले असता मोठ्या व शहरी पोलिस ठाण्याचा प्रमुख हा वरिष्ठ पोलिस निरिक्षक किंवा पोलिस उपनिरिक्षक हा अधिकारी असतो.

(अ) पोलिस निरिक्षकाची निवड व नेमणूक

पोलिस निरिक्षक हे पद बढतीने भरण्यात येते. पोलिस उपनिरिक्षक यांना ज्येष्ठतेच्या आधारावर पोलिस निरिक्षकपदी नेमले जाते. पोलिस उपनिरिक्षकाची भारती राज्या लोकसेवा आयोगामार्फत स्पर्धा परिक्षेतून सरळ सेवेतून केली जाते तसेच हेड कॉन्स्टेबल या कर्मचाऱ्याला पदोन्नती देऊन पोलिस उपनिरिक्षक पदावर नेमले जाते.

(आ) पोलिस निरिक्षकांचे अधिकार व कार्ये

(०१) कार्य क्षेत्रातील गुन्हेगारीचे उच्चाटन करून कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करणे.

(०२) कर्मचाऱ्यांमध्ये शिस्त व कार्यक्षमता निर्माण करणे.

(०३) आपल्या कार्यक्षेत्रातील कर्मचाऱ्यांना मार्गदर्शन करणे व त्यांच्यावर नियंत्रण ठेवणे.

(०४) पोलिस ठाण्यातील कामाच्या दैनंदिनी नोंदी ठेवणे व शस्त्राची पाहाणी करणे.

(०५) पोलिस चौकींना भेटी देऊन त्यांच्या कामाची पाहाणी करणे.

(०६) गुन्हेगारांना अटक करून त्यांच्यावर न्यायालयात खटले दाखल करणे.

(०७) कर्मचाऱ्यांच्या जबाबदाऱ्या निश्चित करणे, त्यांना कामे/ड्युटी देणे.

(०८) गैरवर्तन, अकार्यक्षम व कामचुकार कर्मचाऱ्यांवर कार्यवाही करण्यासाठी त्यांची वरिष्ठांकडे शिफारस करणे.

(०९) जनता व पोलिस यांचे संबंध सुधारण्यासाठी जनतेशी संपर्क साधणे.

(१०) कनिष्ठांच्या बैठका घेऊन माहिती मिळविणे तसेच वरिष्ठांनी बोलविलेल्या बैठकांना उपस्थित राहून अहवाल देणे आणि वरिष्ठांनी सोपविलेली जबाबदारी पार पाडणे.

(४) पोलिस पाटील

ब्रिटिश काळात मुंबई सिव्हील ॲक्ट १८५७ नुसार पोलिस पाटील हे पद निर्माण करण्यात आले. पण १९६४ मध्ये हे पद महाराष्ट्र शासनाने रद्द केले. परंतु महाराष्ट्र ग्राम पोलिस अधिनियम १९६७नुसार पोलिस पाटील हे पद पुन्हा सुरू करण्यात आले. तेव्हापासून प्रत्येक गावात पोलिस पाटील नेमले जातात.

(अ) पोलिस पाटील पदाच्या पात्रता

(१) तो संबंधित गावाचा रहिवाशी असावा.

(२) वय २५ ते ४५ असावे.

(३) शिक्षण ६वी पास असावा.

(४) तो शारीरिकदृष्ट्या सक्षम असावा.

(५) त्यांची वर्तवणूक चांगली असावी.

पोलिस पाटील पदाची भरती करतांना मागासवर्गीयांना प्राधान्य दिले जाते. विशेष म्हणजे पोलिस पाटील यांना इतर कोणतीही सरकारी नोकरी करता येत नाही किंवा स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे सदस्य होता येत नाही.

(आ) नेमणूक व नियंत्रण

पोलिस पाटील यांची नेमणूक करण्याचा अधिकार उपजिल्हाधिकारी यांना आहे तर पोलिस पाटील यांवर तलाठी, तहसिलदार, संबंधित पोलिस ठाण्याचे प्रमुख यांचे नियंत्रण असते. पण त्यांना निलंबित किंवा शिक्षा करण्याचा अधिकार उपजिल्हाधिकारी यांना आहे.

(इ) पोलिस पाटील पदाचे कार्य

(०१) गावात घडलेल्या गुन्ह्याची माहिती पोलिसांना देणे व गुन्ह्याच्या तपासात मदत करणे.

(०२) गावात चोरी, भांडणे, मारामारी, बालविवाह, लुटमार, जाळपोळ होणार नाहीत यांची खबरदारी घेणे.

(०३) मादक पदार्थ व विना परवाना शस्त्र बाळगणाऱ्या व्यक्तीची खबर पोलिस व वरिष्ठांना देणे.

(०४) गावातील रोगराई, नैसर्गिक आपत्ती (भूकंप, पूर), आग, जाळपोळ, दंगल, इत्यादींची माहिती तहसिलदार व पोलिस निरिक्षक यांना देणे.

(०५) गावातील समाजमंडळ, संशयित व्यक्ती व गुन्हेगारांवर नजर ठेवणे.

(०६) गावातील कार्यरत सरकारी कर्मचारी व ग्रामरक्षक दल यांना त्यांच्या कामात मदत करणे.

(०७) गावातील गुन्हेगारीस आळा घालण्यासाठी लोकांच्या भेटी घेणे.

(०८) गावामधील अनैसर्गिक मृत्यू व आकस्मित/अपघाती मृत्यूंची माहिती पोलिस व अधिक्षकांना देणे.

(०९) वरिष्ठ अधिकारी व कर्मचारी यांना आवश्यक ती माहिती व कागदपत्रे देणे.

(१०) वरिष्ठांच्या आदेश व सुचनांचे पालन करणे.

अशाप्रकारे जिल्हा पोलिस प्रशासनाचा एक भाग म्हणून गाव पातळीवर पोलि पाटील यांना कार्य करावी लागतात.

५.२.६ पोलीस प्रशासनाचे अधिकार व कार्ये

पोलीस हा शब्द ग्रीक 'पोलीस' या शब्दापासून बनला आहे. त्या भाषेत 'पोलीस' या शब्दाचा अर्थ असा आहे की, अशी व्यवस्था ज्याद्वारे कायद्याची अंमलबजावणी करून शांतता प्रस्थापित केली जाते. भारतामध्ये कायदा व सुव्यवस्था हा विषय राज्यसुचीत आहे. त्यामुळे पोलीस प्रशासन हा राज्याच्या अधिकारक्षेत्रात येणारा विषय आहे. त्याची अधिकार व कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

(०१) कायदा व सुव्यवस्था

पोलीस प्रशासनाचे प्रमुख कार्ये म्हणजे कायदा व सुव्यवस्था प्रस्थापित करणे हे होय. कोणतीही अघटीत घटना घडल्यानंतर तणावपूर्ण वातावरण निर्माण होते. कधी-कधी दंगल, जाळपोळ सुरू होते अशा परिस्थितीत कायदा व सुव्यवस्था प्रस्थापित करून जनतेचे दैनंदिन जीवन सुरळीत करणे हे पोलीस प्रशासनाचे कार्ये आहे.

(०२) न्यायालयीन निर्णय अंमलात आणणे.

न्यायालय हे गुन्हेगाराला त्याच्या गुन्ह्याच्या स्वरूपावरून शिक्षा करत असते. न्यायालय घटनेच्या चौकटीत राहून कायद्याचे संवर्धन करते तर त्याची अंमलबजावणी पोलीस प्रशासन करत असते. म्हणजेच न्यायालयाच्या निर्णयाची अंमलबजावणी ही पोलिस प्रशासनाशिवाय होऊ शकत नाही.

(०३) गुन्हेगार व गुन्हेगारीशी संबंधित लोकांना शोधणे

सराईत गुन्हेगार किंवा संशयित गुन्हेगार हे सतत काही तरी कुरापती करत असतात. अशा लोकांकडून समाजविघातक कृत्य होण्याची भीती असते. म्हणून पोलीस प्रशासन त्यांचा शोध घेऊन न्यायालयासमोर हजर करत असतात. न्यायालय त्यांना शिक्षा देऊन तडीपार किंवा तुरुंगात पाठवत असते.

(०४) संकटकाळात नागरिकांचे संरक्षण करणे

दहशतवाद ही जगासमोरील सर्वात मोठी समस्या आहे. दहशतवादी कधी, कोठे, केव्हा व कुणावर हल्ला करतील याचा भरवसा नाही; परंतु पोलीस प्रशासन नेहमी सतर्क राहून आपल्या प्राणाचे बलिदान देऊन सामान्य नागरिकांचे संरक्षण करण्याचे काम करतात. त्याचबरोबर दंगल, जाळपोळ, अपघात, दुर्घटना, पूर, भूकंप, इत्यादी संकटकाळात नागरिकांचे संरक्षण पोलिस प्रशासनाला करावे लागते.

(०५) वाहतूक व्यवस्थापन करणे.

दिवसेंदिवस वाहनांची संख्या झपाट्याने वाढत आहे. त्याचबरोबर रस्ते अपघाताचे प्रमाण देखील खूप वाढले आहे. वाहतुकीची कोंडी, अपघात व नियम मोडणे, इत्यादी बाबीवर लक्ष ठेवून त्याचे योग्य व्यवस्थापन करणे देखील पोलीस प्रशासनाचे कार्य आहे. शहरे, महानगरे आणि राजधानीच्या शहरात वाहतूक समस्या मोठी असल्याने त्यांचे व्यवस्थापन पोलिस प्रशासनाला करावे लागते.

(०६) अवैध व्यवसाय व गुन्हेगारीवर नियंत्रण ठेवणे

लोकसंख्या वाढीबरोबर अवैध व्यवसाय देखील वाढत आहे. जसे अफू, गांजा, चरस, ड्रग्स, शस्त्रास्त्रे, इत्यादीचा समावेश यात होतो. अशा अवैध व्यवसायावर करडी नजर ठेवणे, प्रसंगी धाडी टाकून तो माल जप्त करणे आणि गुन्हेगारांना अटक करण्याचे कार्य पोलीस प्रशासन करते. तसेच चोरी, बलात्कार, खून, मारामारी, घरफोडी, यासारख्या गुन्हेगारीवर पोलिस प्रशासनाला नियंत्रण ठेवावे लागते.

(०७) मुलभूत अधिकारांचे संरक्षण

भारतीय राज्यघटनेने दिलेल्या मुलभूत अधिकाराचे संरक्षण न्यायालय हे पोलीस प्रशासनाच्या माध्यमतून करते. म्हणून मुलभूत अधिकार व नागरिकांच्या जीविताचे रक्षण करण्याचे महत्त्वाचे कार्य पोलीस प्रशासन करते. अंतिमता जिल्ह्यातील नागरिकांच्या मुलभूत अधिकाराचे व त्यांच्या जिवीताचे रक्षण पोलिस प्रशासनाकडून केले जाते.

(०८) सार्वजनिक मालमत्तेवर नियंत्रण ठेवणे

सार्वजनिक इमारती, कार्यालये, ऐतिहासिक पर्यटनस्थळे, स्मारक, इत्यादींचे नुकसान होणार नाही. याची जबाबदारी व उपाययोजना पोलीस प्रशासन करत असते. त्यासाठी स्फोटक पदार्थाची तपासणी, कायद्याचे संरक्षण, इत्यादी अधिकार व कार्ये पोलीस प्रशासनाला अतिशय जबाबदारीने पार पाडावी लागतात.

(०९) अतिमहत्त्वाच्या व्यक्तीचे संरक्षण करणे

जिल्ह्यात राहात असलेल्या तसेच जिल्ह्यामध्ये वेळोवेळी भेट देणाऱ्या अतिमहत्त्वाच्या व्यक्तींना संरक्षण पुरविणे हे कार्यसुद्धा जिल्हा पोलिस प्रशासनाला करावे लागते.

(१०) जनता व पोलिस यांचे संबंध सुधारणे

जनतेच्या सहकार्याविना व मदतीशिवाय पोलिस प्रशासन कायदा व सुव्यवस्था निर्माण करू शकत नाही. त्यासाठी पोलिस व जनता यांचेसंबंध, त्याकरिता जनतेशी जास्तीत जास्त संपर्कात राहून जनतेचा पोलिसांवरील विश्वास वाढविण्यासाठी विविध उपक्रम राबविणे हे कार्यसुद्धा पोलिस प्रशासन करीत असते.

५.२.७ पोलीस प्रशासनासमोरील समस्या आणि आव्हाने

पोलीस प्रशासनाचे ब्रीद वाक्य आहे. 'सदरक्षणाय खलनिग्रहणाय' म्हणजे सज्जनांचे रक्षण करण्यासाठी व दुर्जनांचा नाश करण्यासाठी ही पोलीस प्रशासन व्यवस्था आहे. अशा या पोलीस प्रशासनासमोर कार्य करत असताना काही समस्या आहेत त्या पुढीलप्रमाणे आहेत.

(०१) कर्मचाऱ्यांची कमतरता

महाराष्ट्र पोलीस प्रशासनात लोकसंख्येच्या आवश्यक प्रमाणात पोलीस अधिकारी व कर्मचाऱ्यांची संख्या कमी आहे. त्यामुळे गस्त, बंदोबस्त, आंदोलने, मोर्चे व आपत्तीप्रसंगी पोलिसांची संख्या कमी असते. त्यामुळे बऱ्याच वेळेस मुख्यालयाबाहेरील पोलीस कर्मचारी बोलावून कायदा व सुव्यवस्था अबाधित ठेवली जाते.

(०२) प्रशिक्षणाचा अभाव

माहिती तंत्रज्ञानाच्या अविष्कारामुळे समाजव्यवस्थेचे रूप व त्यामुळे निर्माण होणारे बदलते सामाजिक प्रश्न, जसे ई-गुन्हेगारी, ई-दहशतवाद, अतिरेकी कारवाया, ई-चोऱ्या यांना तोंड देण्यासाठी पोलिसांना विशेष असे प्रशिक्षण दिले जात नाही.

(०३) स्थानिक व राजकीय दबाव

पोलिसांच्या कामात स्थानिकांचा व मोठ्या प्रमाणात हस्तक्षेप असतो. त्याच सोबत स्थानिक पातळीवर असलेले राजकीय कार्येकर्ते, आमदार, खासदार व मंत्री हे देखील पोलिसांवर दबाव आणण्याचा प्रयत्न करतात. त्यामुळे पोलीस प्रशासनाला आपली भूमिका योग्यप्रकारे पाडण्यासाठी समस्या निर्माण होते.

(०४) अत्याधुनिक शस्त्रास्त्रे व साधनांचा अभाव

वर्तमान स्थितीत पोलीस प्रशासनाकडे शस्त्रास्त्रे गुन्हेगारांकडे व दहशतवाद्यांकडे असलेल्या आधुनिक शस्त्रास्त्रे व साधनाच्या तुलनेत उपलब्ध नाहीत. मोटार वाहने, बुलेटप्रुफ जॅकेट, इत्यादींचा देखील अभाव दिसून येतो. त्यामुळे अनेक पोलिसांचे बलिदान जाताना आपणास दिसून येते.

(०५) ई-गुन्हेगारी व आर्थिक घोटाळे

इंटरनेट व मोबाईलच्या अविष्कारांमुळे , सायबर गुन्हेगारीमध्ये मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली आहे. त्यातुलनेत पोलिसांचे प्रशिक्षण अपुरे आहे. त्यामुळे गुन्हेगार त्याचा अधिक फायदा घेत आहे. म्हणून पोलीस प्रशासनासमोर ई-गुन्हेगारी ही समस्या निर्माण झाली आहे. त्याचबरोबर सध्या आर्थिक घोटाळे, फसवणूकीचे प्रकार मोठ्या प्रमाणावर वाढत असून त्याचा तपास करणे त्या पोलिस प्रशासनाची समस्या बनली आहे.

(०६) धर्मांध शक्ती व सामाजिक समस्या

२१ व्या शतकात व माहिती तंत्रज्ञानाच्या युगात धर्मांध शक्तीचा नाश होण्याऐवजी त्या वाढतच चालल्या आहे. त्यामुळे एखादी समाजद्वेषाची भावना निर्माण झाल्यास धर्मांच्या किंवा जातींच्या दंगली पेटतात. त्यामुळे सामान्य जनतेचे व पोलीस प्रशासनाचे मोठ्या प्रमाणात नुकसान होते. तसेच समाजात अनेक समस्या आहेत. गुन्हेगारी, बेरोजगारी, इत्यादी समस्या देखील पोलीस प्रशासनाला नेहमी सतावत असल्याचे दिसून येते.

अशा प्रकारच्या अनेक समस्या पोलीस प्रशासनासमोर असल्या तरी भारताने कल्याणकारी राज्याचे धोरण स्वीकारल्याने लोकांवर अन्याय होणार नाही याची काळजी देखील पोलीस प्रशासनाला घ्यावीच लागते, हे विसरून चालणार नाही.

(०७) कामाचा अतिरिक्त ताण

बदलत्या काळानुसार पोलिस प्रशासनावर दिवसेंदिवस कामाचा ताण वाढत आहे. जवळपास २४तास त्यांना कार्य करावे लागते. अशा अतिरिक्त कामाच्या, ताणाचा परिणाम पोलिस प्रशासनात कार्यरत अधिकारी व कर्मचारी यांच्या आरोग्यावर होत आहे.

(०८) प्रशासनात शिस्त व कार्यक्षमता वाढविणे

पोलिस प्रशासनामध्ये शिस्त व कार्यक्षमतेला विशेष महत्त्व आहे. परंतु अलिकडच्या काळात पोलिस प्रशासनात शिस्त बिघडत आहे तसेच कार्यक्षमता कमी होतांना दिसून येते. गुन्हेगाराला शोधणे, आरोपीला शिक्षा होण्याचे प्रमाण कमी आहे. त्यांचे अनेक कारणे असतील परंतु पोलिस प्रशासनात शिस्त व कार्यक्षमता वाढविणे ही एक समस्या आहे.

(०९) वाढता भ्रष्टाचार व गुन्हेगाराशी जवळीकता

भ्रष्टाचार सर्वच प्रशासनामध्ये दिसून येतो. परंतु त्याचे सर्वात जास्त प्रमाण पोलिस प्रशासनामध्ये असून त्यामध्ये वाढच होत आहे. हप्ते वसुली व लाच अशा स्वरूपात भ्रष्टाचार वाढत आहे तसेच पोलिस प्रशासनातील अधिकारी व कर्मचारी यांचे गुन्हेगारी व माफिया यांच्याशी जवळीकता वाढत आहे ही पोलिस प्रशासनाची समस्या म्हणून पुढे येत आहे.

(१०) बंद, मोर्चे, उपोषण, रास्ता रोको यांचे वाढते प्रमाण

बदलत्या काळानुसार व लोकांमध्ये आले की, जागरूकता व स्वार्थापोटी बंद, मोर्चे, उपोषण, रास्ता रोको, राजकीय वाद यांचे वाढते प्रमाण पोलिस प्रशासनापुढील मोठी समस्या बनत आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) कायदा म्हणजे काय सांगा?

(२) कायदा व सुव्यवस्थेची तत्त्वे सांगा?

(३) जिल्ह्यातील कायदा व सुव्यवस्थेची यंत्रणा कोणती?

(४) भारतात पोलिस कायदा केव्हा अस्तित्वात आला?

(५) राज्य पोलिस प्रशासनाचे प्रमुख कोण असतात?

५.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **कायदा :** कायदा म्हणजे असे नियम की, ज्यांना समाजाने मान्यता दिली आहे आणि ते नियम समाजावर बंधनकारक असतात.

(२) **सुव्यवस्था :** सुव्यवस्था म्हणजे अशी परिस्थिती की, ज्यामध्ये सर्व नागरीक कायद्याप्रमाणे वागतील व समाजात दंगली व गुन्हे घडणार नाही अशी व्यवस्था होय.

(३) **कायद्याचे अधिराज्य :** कायद हाच सर्वश्रेष्ठ असून ते सर्वांसाठी लागू आहे व त्यास अधिक प्राधान्य दिल्या जाते.

५.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) कायदा म्हणजे रूढ झालेले असे नियम की, ज्यांना समाजाने मान्यता दिलेली आहे आणि हे नियम समाजावर बंधनकारक असतात.

(२) कायदा व सुव्यवस्था एकमेकास पुरक असावेत, कायद्याच्या अधिराज्यास मान्यता असावी. कायदाव सुव्यवस्थेमुळे सर्वांचे संरक्षण व्हावे, कायदा व सुव्यवस्था राखण्यासाठी बळास मान्यता असावी, नागरीसत्तेस सर्वोच्च स्थान असावे, कायद्याचे पालन प्रत्येकानी करावे.

(३) जिल्हा दंडाधिकारी, पोलिस दल, जिल्हा न्यायालय, भारतीय सैन्य, नागरीक

(४) १८६१

(५) पोलिस महासंचालक

५.५ सारांश

कायदा व सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्याची संपूर्ण जबाबदारी ही जिल्हाधिकाऱ्याची असते आणि ही जबाबदारी तो पोलीस अधीक्षकांच्या मदतीने पार पाडत असतो. पोलीस अधिक्षक हा जिल्हाधिकाऱ्याला सर्व प्रकारचे सहकार्य करत असतो. पोलिसांच्या कामात आज् मोठ्या प्रमाणात वाढ झाली आहे. चोरी, घरफोडी, दरोडे, दंगली, संप यासारख्या घटनांमुळे कायदा व सुव्यवस्थेची स्थिती अवघड झाली आहे. पोलीस प्रशासनाच्या पाहिजे त्या प्रमाणात कर्मचारी वाढ व विकास झाला नसल्याचे दिसून येते. विशेषतः ही बाब तालुका पातळीवर तीव्रतेने जाणवते. दरोडे किंवा दंगली झाल्यानंतर पोलिसांच्या अभावी नागरिकांचे संरक्षण करणे कठीण जात आहे.

एखादी व्यक्ती त्या भागात सारखे गुन्हे करत असेल तर त्यावेळी त्यांच्या नावांची डायरी तयार करण्यात येते. या डायरीमध्ये त्यांनी वेळोवेळी केलेल्या गुन्ह्यांची नोंद असते. त्या भागातील चोर, दरोडेखोर, गुन्हेगार आणि समाजकंटकाबाबत हे रेकॉर्ड ठेवण्यात येत असतात. त्याद्वारे त्यांना वेळोवेळी पोलीस ठाण्यात बोलावले जाते. त्या भागात जर काही गुन्हे घडले तर सर्वात प्रथम या लोकांना ताब्यात घेतले जाते; परंतु जर या लोकांची वागणूक सुधारली तर त्यांचे रेकॉर्ड बंद करण्यात येते. अशा स्वरूपाची कार्ये पोलीस प्रशासनाल पार पाडावी लागतात.

५.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) कायदा व सुव्यवस्था म्हणजे काय हे सविस्तर लिहा.

(२) कायदा व सुव्यवस्थेच्या तत्त्वांची सविस्तर चर्चा करा.

(३) कायदा व सुव्यवस्था प्रस्थापित करणाऱ्या यंत्रणावर भाष्य करा.

(४) पोलीस प्रशासनाची रचना स्पष्ट करा.

(५) पोलीस प्रशासनासमोरील समस्यांचे विस्तृत विवेचन करा.

५.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके व इतर साधने

(१) बंग, के. आर. (२०१३). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशर्स.

(२) दर्शनकार, अ. (१९८७). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगाबाद, कैलाश पब्लिकेशन्स.

(३) पाटील, व्ही. बी. (२०१८). *भारतीय प्रशासन.* पुणे, के सागर पब्लिकेशन.

(४) गायकवाड, टि. एन. (१९९८). *जिल्हा प्रशासन.* लातूर, स्वप्नाली प्रकाशन.

(५) अकोलकर, आ. आणि घारगे क. (२०१४). *जिल्हा व महसूल प्रशासन.* औरंगाबाद, चिन्मय प्रकाशन.

ज्ञानगंगा घरोघरी

घटक ६ : जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या आणि आव्हाने

अनुक्रमणिका

६.० उद्दिष्टे
६.१ प्रास्ताविक
६.२ विषय-विवेचन
 ६.२.१ जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या
 ६.२.२ जिल्हा प्रशासनासमोरील आव्हाने
६.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ
६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे
६.५ सारांश
६.६ सरावासाठी स्वाध्याय
६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

६.० उद्दिष्टे

या घटकाच्या अभ्यासनंतर आपल्याला-

- जिल्हा प्रशासनासमोर कोणत्या समस्या असतात त्याचा अभ्यास करता येईल.
- जिल्हा प्रशासनासमोरील आव्हानांचे विस्तृत अध्ययन करता येईल.
- अधिकारी व पदाधिकारी यांच्यामधील संबंधाचे सविस्तर वर्णन करता येईल.

६.१ प्रास्ताविक

जिल्हा प्रशासन हा लोकप्रशासनाचाच एका विशिष्ट प्रादेशिक विभागापुरता सीमित असलेला भूभाग आहे. जिल्ह्याच्या प्रादेशिक मर्यादेतील सार्वजनिक व्यवहारांचे व्यवस्थापन म्हणजे जिल्हा प्रशासन होय. लोकप्रशासन म्हणजे सार्वजनिक व्यवहारांच्या व्यवस्थापनात अनेक गोष्टींचा अंतर्भाव होतो. आधुनिक काळात लोकप्रशासनाच्या व्याप्तीत मोठ्या प्रमाणावर वाढ झाली आहे. त्यामुळे जिल्हा प्रशासनाला अनेक प्रकारची कार्ये पार पाडावी लागत आहे. लोकशाही व्यवस्थेत तर त्याची जबाबदारी मोठ्या प्रमाणात वाढली आहे. याचे मुख्य कारण म्हणजे लोकशाही व्यवस्थेत जनतेच्या प्रशासनाकडून फार मोठ्या अपेक्षा असतात. प्रशासकीय यंत्रणेने आपल्या समस्या सोडविण्यासाठी सर्व प्रकारचे प्रयत्न करावेत. आपल्या अडचणीच्या काळात तिने आपणास मदतीचा हात देण्यासाठी पुढे यावे असे लोकांना नेहमीच वाटते. जिल्हा प्रशासनाचा तर जिल्ह्यातील सामान्य लोकांशी जवळून संबंध येत असतो. त्यामुळे ते जिल्हा प्रशासनाकडे मोठ्या अपेक्षेने पाहत असतात. अर्थात, सार्वजनिक व्यवहारात अनेक बाबीचा अंतर्भाव होत असला तरी याबाबी लोकप्रशासनाच्या तत्त्वांशी सुसंगत असाव्या लागतात. आपल्या देशाच्या कायद्याचे ज्यामुळे उल्लंघन होईल, अशी कोणतीही कृती किंवा सार्वजनिक व्यवहार जिल्हा प्रशासन करू शकत नाही. राज्यघटनेतील नागरिकांच्या मुलभूत अधिकारांच्या तरतुदींशी देखील सार्वजनिक व्यवहार सुसंगत असावे लागतात. म्हणजे ज्यामुळे नागरिकांच्या मुलभूत अधिकारांवर गदा येणार नाही.

शासन व्यवस्थेचा कोणताही प्रकार असला तरी, त्या शासनाचे किंवा राज्यांचे निर्णय, धोरण, कार्यक्रम व योजना अमलात आणण्यासाठी कोणत्या ना कोणत्या प्रकारचे प्रशासन आवश्यक असते. प्रशासनाशिवाय, त्या धोरणाची व कार्यक्रमांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणीच केली जाऊ शकत नाही. जोपर्यंत कार्यक्रमाची व धोरणाची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी केली जात नाही, तोपर्यंत त्या धोरणाचा व कार्यक्रमाचा समाजातील सामान्य माणसाला फायदा होऊ शकत नाही, फायदा होत नाही म्हणजेच समाजाचा विकास होत नाही आणि जोपर्यंत समाजाचा विकास होत नाही तोपर्यंत राष्ट्राचा विकास होत नसतो.

दुसऱ्या महायुद्धाच्या शेवटपर्यंत जगातील बहुसंख्य राष्ट्रात हुकुमशाही, एकाधिकारशाही या पद्धतीच्या शासनसंस्था अस्तित्वात होत्या. अशाप्रकारच्या शासन संस्थांचा राज्य कारभार करण्याचा व प्रशासन चालविण्याचा मूळ आधार हा शक्ती किंवा ताकद यांच्या जोरावर सर्व कारभार अमलात आणला जात होता. त्यामुळे अशा व्यवस्थेतील प्रशासनाला फारशा समस्या भेडसावत नाहीत. अशा शासन संस्थामध्ये प्रशासकीय कार्य मर्यादित असल्याने प्रशासकीय संघटनांची व कार्यालयाची संख्या देखील मर्यादित असते; पण द्वितीय महायुद्धानंतर जगातील अनेक लहान मोठी राष्ट्रे वेगवेगळ्या साम्राज्यशाहीतून व बंधनातून मुक्त झाली होती व अशा मुक्त झालेल्या सर्व नव राष्ट्रांनी लोकशाही, कल्याणकारी राज्यांच्या कल्पनेचा स्वीकार केला. तसेच व्यक्तीच्या इच्छेऐवजी सर्वमान्य अशा लिखित कायद्याच्या व राज्यघटनेच्या माध्यमातून देशाचा राज्यकारभार व प्रशासन चालविण्यास सुरूवात केली. अशाप्रकारे संपूर्ण जगात दुसऱ्या महायुद्धानंतर अनेक प्रकारचे राजकीय, प्रशासकीय बदल फार मोठ्या प्रमाणात सुरू झाले व अनेक नवनवीन प्रकारच्या राजकीय व प्रशासकीय संघटना निर्माण झाल्या या संघटनांमध्ये समाजातील सामान्य माणसाचा सहभाग वाढविण्याचा जाणून बुजून प्रयत्न सुरू झाला. सत्तेमध्ये, निर्णय प्रक्रियेमध्ये सामान्य माणसाला सामावून घेण्यात येऊ लागले.

स्वातंत्र्यानंतर यात अमुलाग्र बदल होऊन राजेशाही व संस्थानिकांची जागा, लोकनियुक्त अशा शासनांनी घेतली. त्यात केंद्रशासन, राज्यशासन व स्थानिक शासन राज्यकारभार वाढू लागले व जिल्ह्याच्या विकासासाठी जिल्हा प्रशासन एक चांगल्या नावारूपाला आले. त्यासोबतच अलिकडील काळात जिल्हा प्रशासनाच्या कामाची व्याप्ती वाढतच गेली, त्यातूनच जिल्हा प्रशासनाला विविध समस्यांचा व आव्हानांचा सामना करावा लागत आहे. म्हणूनच प्रस्तुत घटकात जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्यांचा विस्तृत अभ्यास करावयाचा आहे. जिल्हा प्रशासनासमोर नेमकी आव्हाने कोणती आहे? यांचे देखील अध्ययन संबंधित घटकात करावयाचे आहे.

६.२ विषय-विवेचन

भारतीय प्रशासनाचा विचार करता फार प्राचीन काळापासून प्रशासनाचा एक प्रमुख प्रशासकीय घटक म्हणून जिल्हा असल्याचे दिसून येते. जसा तो पूर्वी होता तो आज देखील आहे आणि भविष्यात देखील राहणार आहे. म्हणजेच वर्तमान भारतीय प्रशासनाचा प्रमुख प्रशासकीय पायाभूत घटक म्हणून आज जिल्हा प्रशासन काम करत आहे. भारतीय प्रशासनात जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व व भूमिका कधीच नाकारता येणार नाही. स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर राज्यकारभार चालविण्याचे अनेक राजकीय व प्रशासकीय स्तर निर्माण झाले. केंद्र शासन, राज्यशासन व स्थानिक स्वराज्य शासन राज्यकारभारात सामान्य माणसांचा सहभाग वाढविण्यात आला. या तीनही प्रशासनाद्वारे विविध कार्याची अंमलबजावणी केली जाते.

वस्तुतः प्रशासकीयदृष्ट्या संपूर्ण भारतीय प्रशासन हे तालुका, जिल्हा, विभाग, राज्य अशा विविध स्तरांमध्ये विभागण्यात आलेले आहे व या प्रत्येक स्तरावरील प्रशासनामार्फत विविध कार्याची व धोरणांची अंमलबजावणी केली जात असते; परंतु वरील सर्व प्रशासनांच्या स्तरापैकी सर्वात प्रमुख व महत्त्वाचा स्तर म्हणजे जिल्हा प्रशासन हा आहे. संपूर्ण भारताचा भूप्रदेश हा वेगवेगळ्या जिल्ह्यामध्ये विभागलेला आहे. भारतात जिल्हा हाच भौगोलिक क्षेत्रीय व प्रशासकीय प्रशासनाचा प्रमुख घटक आहे. केंद्र व राज्य सरकारच्या सर्व कार्याची, योजनांची प्रत्यक्षात अंमलबजावणी याच घटकामार्फत केली जाते. म्हणजेच जिल्हा प्रशासनाचे आज अनेक दृष्टीने महत्त्व आहे.

६.२.१ जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या

जिल्हा प्रशासन हा स्थानिक विकासाचा कणा असला तरी या प्रशासनास आपले दैनंदिन कार्य पार पाडत असतांना अनेक प्रकारच्या समस्यांना तोंड द्यावे लागते. त्या समस्या पुढीलप्रमाणे आहेत.

(०१) निर्णय प्रक्रियेतील विलंब

प्रशासनाची कार्यक्षमता ही त्या प्रशासनातील निर्णय प्रक्रियेवर अवलंबून असते जोपर्यंत निर्णय घेतला जात नाही तोपर्यंत प्रत्यक्षात कार्याच्या अंमलबजावणीला सुरूवात करता येत नाही. जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख म्हणून जिल्हाधिकाऱ्याला दैनंदिन प्रशासनात अनेक प्रकारचे निर्णय घ्यावे लागतात; परंतु हे निर्णय घेत असतांना जिल्ह्यातील विविध संबंधित अधिकाऱ्यांना, पदाधिकाऱ्यांना व लोकप्रतिनिधींना विश्वासात घ्यावे लागते. त्याशिवाय तो निर्णय घेऊच शकत नाही. म्हणून असे निर्णय घेण्यात नेहमीच विलंब होतो. तेव्हा निर्णयातील विलंब ही आजच्या जिल्हा प्रशासनासमोरील एक मोठी समस्या आहे.

(०२) कायदे व नियमांचे उल्लघंन

लोकशाही बळकटीकरणासाठी पंचायत राज संस्था व शहरी स्थानिक स्वराज्य संस्था स्थापन करण्यात आल्या आहेत. या संस्थांचे निवडून आलेले प्रतिनिधी बऱ्याच वेळा भावनेच्या भरात किंवा लोकप्रियतेसाठी किंवा बऱ्याच वेळा राजकीय डावपेचाखातर कायदे व नियमांचे उल्लंघन करून काम करण्याचा प्रयत्न करतात. तेव्हा जिल्हा प्रशासनासमोर अशा समस्या निर्माण होतात.

(०३) अधिक कामाचा ताण

जागतिकीकरणाच्या स्वीकारामुळे व माहिती तंत्रज्ञानाच्या अविष्कारामुळे आणि लोकशाही, कल्याणकारी राज्याची संकल्पना, व्यक्तीचा व समाजाचा विकास या धोरणामुळे जिल्हा प्रशासनावरील कामाचा ताण मोठ्या प्रमाणात वाढला आहे. कार्याची संख्या जेवढी कमी तेवढ्या समस्या कमी व जेवढे काम अधिक तेवढ्या समस्या अधिक असतात. स्वातंत्र्यपूर्व काळातील जिल्हा प्रशासन व स्वातंत्र्योत्तर काळातील जिल्हा प्रशासन या दोघांच्या कामात खूप मोठा फरक दिसतो. पूर्वी जिल्हा प्रशासनावर कामाचा कमी ताण होता तर अलीकडे लोकांच्या अमाप इच्छा-आकांक्षामुळे कामाचा ताण अधिक वाढला आहे. त्यामुळे जिल्हा प्रशासनासमोर मोठी समस्या निर्माण झाली आहे.

(०४) तंत्रज्ञ व सामान्यज्ञ वाद

पूर्वी राज्याचे व प्रशासनाचे कार्ये मर्यादित साधी, सरळ व सोपी होती. त्यात आजच्यासारखी गुंतागुंत, जटिलता, क्लिष्टता नव्हती. त्यामुळे आजच्या प्रशासनात सामान्य स्वरूपाची कार्य पार पाडणारा सामान्यज्ञ कर्मचारी तसेच तांत्रिक स्वरूपाचे कार्य पार पाडणारा तंत्रज्ञ कर्मचारी वर्ग अशा दोन्ही प्रकारच्या कर्मचाऱ्यांचा भरणा आहे. तंत्रज्ञ हे स्वतःला सामान्यज्ञ कर्मचाऱ्यांपेक्षा श्रेष्ठ समजतात तर दुसरीकडे विशेषतः जिल्हाधिकारी उपजिल्हाधिकारी, तहसीलदार यांना अतांत्रिक समजतात. जिल्ह्यातील व तालुक्यातील सर्व तंत्रज्ञ व तज्ज्ञ अधिकारी व कर्मचाऱ्यांना अतांत्रिक म्हणजे सामान्यज्ञ अधिकाऱ्यांच्या नियंत्रणाखाली व मार्गदर्शनानुसार काम करावे लागते. अनेक योजना व कार्यक्रम आखत व राबवीत असतांना या दोघात वाद निर्माण होत असतात व या वादाचा परिणाम जिल्हा प्रशासनावर होत असतो. कारण शेवटी केंद्र व राज्य शासन हे जिल्ह्यातील कोणत्याही तांत्रिक व अतांत्रिक कार्याबद्दल जिल्हा व तालुकाप्रमुख या नात्याने जिल्हाधिकारी व तहसीलदारास विचारले जाते व त्याचे उत्तर देखील त्यांनाच द्यावे लागते. म्हणून तंत्रज्ञ व सामान्यज्ञ वाद ही देखील आजच्या जिल्हा प्रशासनास भेडसावणारी एक समस्या आहे.

(०५) निवडणूका पार पाडणे अवघड काम

भारताने लोकशाही शासनपद्धतीचा स्वीकार केल्याने केंद्र, राज्य व स्थानिक स्तरावरील सार्वत्रिक निवडणूका घेणे आवश्यक आहे. लोकशाही शासन व्यवस्थेत ज्या विविध लोकनियुक्त संस्था आहेत, त्या संस्थांमधील लोकप्रतिनिधींची निवड नि:पक्ष व स्वतंत्ररीत्या पार पाडण्यासाठी नि:पक्ष व स्वतंत्र अशा यंत्रणेशी आवश्यकता असते. देशातील सर्व प्रकारच्या लोकनियुक्त संस्थांच्या सार्वत्रिक व पोटनिवडणुका पार पाडण्यासाठी घटनेनुसार एका स्वतंत्र निवडणूक आयोगाची स्थापना करण्यात आली. या आयोगामार्फत स्थानिक स्वराज्य संस्था, राज्यशासन, केंद्रशासन, राष्ट्रपती, उपराष्ट्रपती, इत्यादींशी संबंधित सर्व निवडणूका घेतल्या जातात. या निवडणूका जाहीर होताच त्या सर्व निवडणूका यशस्वीपणे पार पाडण्याची जबाबदारी प्रत्येक जिल्हा प्रशासनावर येऊन पडते. या सर्व निवडणूका यशस्वीरीत्या पार पाडणे ही अलिकडील काळातील एक महत्त्वाची व आव्हानात्मक जबाबदारी समजली जाते. कारण निवडणुकामध्ये बऱ्याच वेळा अनेक प्रकारचे अडथळे जाणून-बुजून निर्माण केले जातात. त्यामुळे जिल्हा प्रशासनासमोर अनेक समस्या निर्माण होतात.

(०६) योग्य नियोजनाचा अभाव

देशाचा, राज्याचा, जिल्ह्याचा, तालुक्याचा, गावाचा व व्यक्तींचा योग्य विकास साधावयाचा असेल तर नियोजन हे उत्कृष्ट प्रतीचे असावे लागते. त्यामुळे स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर सर्वांगीण विकास घडवून आणण्याच्या दृष्टीने आर्थिक दीर्घकालीन पंचवार्षिक नियोजनाचा स्वीकार करण्यात आला. या पंचवार्षिक योजनांच्या माध्यमातून अनेक महत्त्वाच्या कार्यक्रमांची व योजनांची अंमलबजावणी करण्यात येऊ लागली; परंतु स्थानिक पातळीपर्यंत जेवढा फायदा पोहोचावयास पाहिजे तेवढा फायदा झाला नसल्याचे निर्दशनास आले म्हणून सन १९७२ पासून विकेंद्रीकरण नियोजनाचा स्वीकार करण्यात येऊन नियोजनाच्या प्रक्रियेमध्ये बदल करण्यात आला व ही प्रक्रिया जिल्हा पातळीवरून सुरू करण्यात आली. जिल्हा नियोजन मंडळाची जी रचना व कार्यपद्धती आहे, त्यावरून असे दिसून येते की, जिल्हा नियोजनाचे कार्य या मंडळाकडून केले जाते; पण जिल्हा नियोजनाच्या अंमलबजावणीवर जिल्हा प्रशासनच देखरेख व नियंत्रण ठेवते. हे करत असताना जिल्हा प्रशासनाला अनेक प्रकारच्या समस्यांना तोंड द्यावे लागते.

(०७) रहदारीच्या समस्येमुळे मूळ कामांना बगल

झपाट्याने वाढणाऱ्या लोकसंख्येबरोबरच वाहनांची संख्या देखील झपाट्याने वाढत आहे हे विकासाच्या दृष्टीने महत्त्वाचे देखील आहे; परंतु या वाढत्या रहदारीमुळे अनेक नवीन समस्या निर्माण होत आहे, जसे अपघात, ट्राफिक जाम, प्रदुषण यामुळे जिल्हा प्रशासनाच्या कार्यात वाढ झाली. स्थानिक पातळीवरील सामान्य नागरिकांच्या अनेक गरजा आहे, शासनाच्या विविध योजनांची अंमलबजावणी होत आहे. मात्र, रहदारीच्या समस्येमुळे त्यावर लक्ष कमी होत आहे आणि इतर गोष्टीवरच जिल्हा प्रशासनाला लक्ष द्यावे लागत आहे. त्यामुळे विकासाच्या मूळ कामांना बगल द्यावी लागत आहे. म्हणून जिल्हा प्रशासनासमोर रहदारी/दळणवळण ही समस्या निर्माण झाली आहे.

(०८) अति महत्त्वाच्या व्यक्तींचे दौरे

भारताने स्वीकारलेल्या लोकशाही शासन पद्धतीमुळे व इतर अनेक कारणामुळे काही पदे व त्या पदावरील व्यक्तींना अधिक महत्त्व प्राप्त होते. त्यांनाच आपण अति महत्त्वाच्या व्यक्ती (VIP) असे म्हणतो. यात राष्ट्रपती, उपराष्ट्रपती, पंतप्रधान, मंत्री, राज्यपाल, उपराज्यपाल, अध्यक्ष, सभापती, मुख्यमंत्री, उपमुख्यमंत्री, आमदार, खासदार, परदेशी पाहुणे, प्रशासनातील उच्चपदस्थ, इत्यादींचा त्यात समावेश होतो. वरील व्यक्ती जिल्ह्यांच्या दौऱ्यावर आल्यानंतर त्यांचे स्वागत करणे, निवासाची व्यवस्था करणे, त्यांना संरक्षण पुरवणे इत्यादी सर्व कार्ये ही जिल्हा प्रशासनालाच पार पाडावी लागतात. त्यामुळे जिल्हा प्रशासन आपली मुलभूत कार्ये योग्य प्रकारे पार पाडू शकत नाही.

(०९) समन्वयाचा अभाव

जिल्ह्यामध्ये विविध विभाग/कार्यालये कार्यरत असतात तसेच बँका, कारखाने व शाळा, महाविद्यालये आपआपल्या क्षेत्रात कार्य करतात. अशा विविध यंत्रणा/संस्थांमध्ये समन्वय निर्माण करून त्याच्यामध्ये परस्पर सहकार्य निर्माण करण्याचे कार्य जिल्हा प्रशासनाला करावे लागते. परंतु अतिरिक्त कामाचा ताण, कार्यालयाची मोठी संख्या अशा विविध कारणामुळे जिल्हा प्रशासनाला अपेक्षित समन्वय व सहकार्य निर्माण करतांना यश येत नाही.

(१०) लोक सहभागाचा अभाव

कोणतेही प्रशासन हे जनतेच्या सहभागाशिवाय व सहकार्याशिवाय यशस्वी होऊ शकत नाही. शासनाच्या विकासाच्या व कल्याणकारी अनेक योजना जिल्ह्यातील प्रशासनाकडून राबविल्या जातात परंतु जनसंपर्काचा अभाव, जनतेल प्रशासनाकडून मिळणारी वागणूक, जनतेची उदासिनता, वाढता भ्रष्टाचार, इत्यादी बाबींमुळे जनता प्रशासनाला अपेक्षित सहकार्य करतांना दिसून येत नाही किंवा अपेक्षित लोकसहभाग निर्माण करण्यात जिल्हा प्रशासन कमी पडते.

या समस्याव्यतिरिक्त जिल्हा प्रशासनास अनेक समस्यांना तोंड द्यावे लागते. जसे सामान्य माणसाच्या अनेक प्रकारच्या तक्रारीचे निराकरण करणे, त्यांचे गाऱ्हाणे ऐकणे, त्यांच्या समस्या सोडविणे, त्यांच्या पत्रांना उत्तरे देणे, प्रशासनातील भ्रष्टाचार नष्ट करण्याच्या दृष्टीने उपाययोजना करणे, पोलीस व सामान्य जनता यांच्यातील संबंध, वृत्तपत्र व पोलीस यांच्यातील संबंध, जिल्हा प्रशासन व जिल्हाधिकारी, जिल्हाधिकाऱ्याची व्यस्तता, जिल्हाधिकारी व जिल्हा पोलीस यंत्रणा, जिल्हाधिकारी व विभागीय आयुक्त यांच्यातील संबंध इत्यादी समस्या देखील जिल्हा प्रशासनासमोर असल्याचे दिसून येते.

६.२.२ जिल्हा प्रशासनासमोरील आव्हाने

जिल्हा प्रशासनासमोर समस्या तर आहेच परंतु जिल्हा प्रशासनाला काही आव्हानांचा देखील सामना करावा लागतो, ती आव्हाने पुढीलप्रमाणे आहेत.

(०१) अधिकारी व पदाधिकारी तणावपूर्ण संबंध

प्रशासनातील अधिकारी व लोकनियुक्त पदाधिकारी यांची एकमेकांवर चालत असलेली कुरघोडी काही नवीन नाही. भारतीय प्रशासकीय सेवेतील अधिकारी हा तज्ज्ञ, हुशार व भरपूर ज्ञान प्राप्त असलेला अधिकारी व सातवी किंवा दहावी पास नापास पदाधिकारी यांची श्रेष्ठत्वासाठी कायम एकमेकांवर कुरघोडी सुरू असते. पदाधिकारी हा स्थानिक पातळीवर आपले हितसंबंध जोपासण्यासाठी प्रशासकीय अधिकाऱ्यांच्या विरोधात उभे राहून कामे करतो तर प्रशासकीय अधिकारी नियम व कायद्याला धरून आपली भूमिका पार पाडत असतो. त्यामुळेच त्यांच्यात सतत तू-तू, मै-मै सुरू असते. त्यातूनच अधिकाऱ्यांच्या बदल्या, एकमेकांवर भ्रष्टाचारांचे आरोप केले जाते. आपल्या मर्जीतील प्रशासकीय अधिकारी आपल्या भागात असावा यासाठी देखील रस्सीखेच सुरू असतानाच्या बातम्या नेहमी आपण बातमीपत्रात वाचत असतो. अधिकारी पदाधिकारी हे राष्ट्राच्या विकासाचे दोन प्रमुख चाके आहेत. म्हणून या दोघांनीही एकमेकांना समजावून घेऊन व एकमेकांच्या सहकार्याने वागण्याचा प्रयत्न केला पाहिजे. आपण दोघेही जनतेचे सेवक आहोत या भावनेने वागले पाहिजे; पण प्रत्यक्ष व्यवहारात असे घडताना दिसत नाही त्यांच्या या वादाचा नकारात्मक परिणाम जिल्हा प्रशासनाच्या कार्यावर होतांना दिसून येतो.

(०२) शासन सत्तेचे विकेंद्रीकरण

भारताच्या स्वातंत्र्य प्राप्तीनंतर विविध प्रकारच्या कार्याची, निर्णयाची व कायद्याची अंमलबजावणी करण्यासाठी अनेक प्रकारच्या विविध शासन संस्था स्थापन करण्यात आल्या; पण सर्व संस्थाच्या कार्यावर देखरेख व नियंत्रण ठेवण्याची जबाबदारी जिल्ह्याचा प्रमुख या नात्याने जिल्हाधिकाऱ्यास पार पाडावी लागते. त्याप्रमाणे अनेक प्रशासकीय संघटना (संस्था) निर्माण करण्यात आल्या आहे, त्याप्रमाणे अनेक लोकनियुक्त राजकीय संस्थादेखील स्थापन करण्यात आल्या आहेत. उदा. स्थानिक स्वराज्य संस्था या जरी स्वायत्त असल्या तरी या संस्थांच्या संबंधित अनेक जबाबदाऱ्या या जिल्हाधिकाऱ्यास पार पाडाव्या लागतात. तेव्हा जिल्हाधिकारी व या संस्थामधील अधिकारी-पदाधिकारी यांच्यात बऱ्याच वेळा वाद देखील होत असतो. त्यामुळे शासन सत्तेचे विकेंद्रीकरण करून देखील त्यातून जिल्हा प्रशासन सुटलेले नाही म्हणून हे एक त्यांच्या समोरचे आव्हान आहे.

(०३) कायदा व सुव्यवस्था एक मोठे आव्हान

वाढती लोकसंख्या आणि समाजातील धर्मांध व विकृत शक्ती यामुळे कायदा व सुव्यवस्थेचे आव्हान कायम जिल्हा प्रशासनासमोर असल्याचे दिसून येते. मुळातच जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती समाजात कायदा व सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्यासाठीच झाली आहे. पूर्वीपेक्षा आजघडीला सोशल मिडीयाच्या अतिरेकामुळे अफवा पसरवून नेहमीच कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न जिल्हा प्रशासनासमोर एक मोठे आव्हान म्हणून उभा राहत आहे. अनेक कारणांमुळे व्यक्तीच्या जीवितास व मालमत्तेस धोका निर्माण होत आहे. त्यामुळेच आज शासनाला समाजात शांतता राखण्यासाठी विविध प्रकारच्या फोर्सेसचा वापर करावा लागत आहे व त्यासाठी प्रचंड प्रमाणात सार्वजनिक वित्त खर्च करावे लागत आहे. म्हणूनच कायदा सुव्यवस्था प्रस्थापित करण्याचे जिल्हा प्रशासनासमोर मोठे आव्हान आहे.

(०४) अधिकारांचे हस्तांतरण

वर्तमान स्थितीत सर्वत्र केंद्रीयकृत प्रशासन व्यवस्थेऐवजी विकेंद्रीकृत प्रशासकीय व्यवस्था मोठ्या प्रमाणात दिसून येत आहे. म्हणजेच पूर्वीसारखे अधिकारांचे एकाच ठिकाणी केंद्रीकरण नसून अधिकारांचे अनेक पातळीवर विकेंद्रीकरण म्हणजेच हस्तांतरण करण्यात आले आहे व हे हस्तांतरण राज्य व केंद्र शासनाच्या प्रशासनाकडून जिल्हा प्रशासनाकडे झाल्याचे दिसून येते. त्यामुळे पहिल्यापेक्षा मोठ्या प्रमाणात जिल्हा प्रशासनाच्या कार्यात वाढ झाली असल्याचे दिसून येते. त्यामुळे अधिकारांचे हस्तांतरण हे एक जिल्हा प्रशासनासमोरील मोठे आव्हान असल्याचे दिसून येते.

(०५) नैसर्गिक आपत्ती

राज्याने स्वीकारलेल्या कल्याणकारी राज्याच्या संकल्पनेमुळे मानवाच्या जन्मापासून ते मृत्यूपर्यंत सर्व काही प्रशासनास

पहावे लागते. म्हणूनच व्यक्ती व समाजाचे सर्व प्रकारच्या आपत्तीपासून मग ती नैसर्गिक असो की मानवनिर्मित यापासून व्यक्तीच्या जीविताचे व मालमत्तेचे संरक्षण करावे लागते. बहुतांश वेळा जिल्ह्यामध्ये विविध प्रकारची संकटे येत असतात. उदा. भूकंप, दुष्काळ, अतिवृष्टी, आग, भूस्खलन, महापूर, वादळ इत्यादी सर्व प्रकारच्या आपत्तीपासून समाजाचे व त्यांच्या मालमत्तेचे संरक्षण करण्याची जबाबदारी जिल्हा प्रशासनाला पार पाडावी लागते. मग त्यात आपत्कालीन स्थितीतील बचाव कार्य असो, आपत्ती पूर्व काळजी असो किंवा आपत्तीनंतरचे पुनर्वसन व मदत असो हे सर्व कार्य जिल्हा प्रशासन पार पाडत असते. त्यामुळे अनेक आव्हाने जिल्हा प्रशासनासमोर येत असल्याचे दिसून येते.

(०६) लोकसंख्येचा विस्फोट

जिल्हा प्रशासन हे जिल्ह्यातील सामान्य माणसाचे हितचिंतक म्हणून काम करत असते. जिल्ह्यातील जनतेच्या प्रत्येक समस्येचे निराकरण करण्याचा प्रयत्न जिल्हा प्रशासनामार्फत केला जातो; परंतु भारताची लोकसंख्या एवढी झपाट्याने वाढत आहे त्याचबरोबर जनतेच्या शासनाकडून मोठ्या अपेक्षा वाढल्या आहेत. याच वाढत्या लोकसंख्येच्या विस्फोटामुळे प्रशासनासमोर अनेक समस्या निर्माण होत आहेत. जसे, बेरोजगारी, गुन्हेगारी, निवास (झोपडपट्टी), आरोग्याचे प्रश्न इत्यादी यामुळे जिल्हा प्रशासनाने कितीही कार्यक्षमतेने कामे केली तर ती कमीच पडत आहेत. म्हणूनच लोकसंख्या विस्फोट हे जिल्हा प्रशासनासमोरील मोठे आव्हान सिद्ध होत आहे.

(०७) वाढते शहरीकरण एक आव्हान

भारत हा खेड्यांचा व कृषीप्रधान देश म्हणून ओळखला जातो. स्वातंत्र्यपूर्व काळात भारतात फारसे औद्योगिकीकरण झालेले नव्हते. त्यामुळे भारत हा अतिशय मागासलेला देश होता. स्वातंत्र्यानंतर देशाचा सर्वांगीण विकास घडवून आणण्याच्या दृष्टीने औद्योगिकीकरणाला फार मोठी चालना मिळाली व त्यातूनच अनेक उद्योग व कारखाने सुरू करण्यात आले; परंतु हे सर्व उद्योग व कारखाने प्रामुख्याने शहरात व शहराजवळच सुरु करण्यात आले, तर दुसरीकडे अनेक विविध कारणांमुळे ग्रामीण बेरोजगार माणूस रोजगारांच्या निमित्ताने व ग्रामीण भागातील वाढत्या हातांना पुरेसे काम ग्रामीण भागात मिळू शकत नसल्यामुळे शहरांकडे धाव घेऊ लागला आहे. याचाच परिणाम असा झाला की, अनेक शहरे लोकसंख्येने व विस्ताराने मोठी झाली आहे. शहरांचा विस्तार झाल्यामुळे त्याचा परिणाम तेथील स्थानिक संस्थांवर पडला व त्यातूनच अनेक प्रकारचा समस्या निर्माण झाल्या आहे. शहरात व शहरांच्या आजूबाजूला मोठ्या प्रमाणात गलिच्छ वस्त्या निर्माण झाल्या त्यातूनच घर, रस्ते, पाणी, आरोग्य, शिक्षण, गुन्हेगारी, बेकारी, इत्यादी सारख्या समस्या निर्माण झाल्या. तसेच याचा परिणाम ग्रामीण भागावर म्हणजेच शेतीवर झाला आहे. कारण शेतीमध्ये कष्टाची कामे करण्यास कोणी तयार नाही. त्यामुळे शेतात मजूर मिळत नसल्याने त्याचा परिणाम उत्पन्नावर झाला आहे. या सर्वांचा परिणाम हा जिल्हा प्रशासनावर झाला आहे. कारण जिल्हा प्रशासन आपले मुलभूत कार्य योग्यरीत्या पार पाडू शकत नाही. म्हणूनच वाढते शहरीकरण हे जिल्हा प्रशासनासमोर आव्हानाच्या स्वरुपात उभे राहिले आहे.

(०८) मोर्चे, बंद व उपोषणाचे वाढते प्रमाण

देशातील जनतेमध्ये आपल्या अधिकाराबाबत मोठ्या प्रमाणावर जागृती झाल्यामुळे तसेच आपल्यावर झालेल्या अन्यायाविरूद्ध आंदोलन करत असते. तसेच देशात अनेक राजकीय पक्ष, धार्मिक संघटना, आपले हितसंबंध जोपासण्यासाठी, मोर्चे, बंद, धरणे, रास्ता रोको करणे यासारख्या मार्गांचा अवलंब करतात. सर्वसामान्य जनता व प्रशासनाला वेठीस धरण्याचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढत आहे.

(०९) वाढते अवैध धंदे व वाढती गुन्हेगारी

जिल्ह्यातील अवैध धंदे, बेकायदेशीर कार्य व वाढती गुन्हेगारीचा बिमोड करण्यासाठी जबाबदारी जिल्हा प्रशासनाची आहे परंतु अलिकडच्या काळात प्रत्येक जिल्ह्यात चोरी, बलात्कार, अपहरण, खून, तस्करी, इत्यादींचे प्रमाण दिवसेंदिवस वाढत असून अशा अवैध धंद्यांना राजकीय पक्षाचा अप्रत्यक्ष पाठींबा असतो. त्यांना अधिकारी, कर्मचारी यांना मारहाण करणे, शाई टाकणे, कोंडून ठेवणे हे प्रकार होतांना दिसून येते म्हणजेच राजकारणाचे होत असलेले गुन्हेगारीकरण व त्यातून निर्माण झालेला माफियाराज मोडून काढणे जिल्हा प्रशासनापुढील मोठे आव्हान आहे.

(१०) वाढता भ्रष्टाचार व कामचुकारपणा

प्रशासनात भ्रष्टाचाराचे प्रमाण खूप वाढत आहे. लाच घेतल्याशिवाय काम न करणे, कमिशन, नियमबाह्य कामे करणे,

आर्थिक घोटाळे करणे, कार्यालयात पूर्णवेळ काम न करणे, बाहेरगावाहून ये-जा करणे, सरकारी मालमत्तेचा वैयक्तिक कामासाठी वापर करणे, कामात मुद्दाम चुका करणे, दिरंगाई किंवा कामचुकारपणा यासारख्या बाबी मोठ्या प्रमाणात वाढत आहेत. त्यामुळे वाढता भ्रष्टाचार व दिरंगाई/कामचुकारपणा जिल्हा प्रशासनापुढील एक मोठी आव्हान आहे.

स्वयं-अध्ययनासाठी प्रश्न

एका वाक्यात उत्तरे लिहा.

(१) जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या कोणत्या?

(२) जिल्हा प्रशासनासमोरील आव्हाने स्पष्ट करा?

(३) अधिकारी व पदाधिकारी यातील फरक स्पष्ट करा?

६.३ पारिभाषिक शब्द व शब्दार्थ

(१) **तंत्रज्ञ :** तांत्रिक स्वरूपाचे कार्य पार पाडणारा कर्मचारी.

(२) **सामान्यज्ञ :** हा एकाच विषयात पारंगत नसून तो सर्वच विषयाचे म्हणजे सामान्य स्वरूपाची कार्य पार पाडतो.

(३) **लोकसहभाग :** प्रशासकीय कार्यामध्ये जनतेचा सहभाग असणे यात विकासाच्या व जनतेच्या कल्याणाच्या विविध योजनेत जनतेचे सहकार्य असणे होय.

६.४ स्वयं-अध्ययन प्रश्नांची उत्तरे

(१) निर्णय प्रक्रियेतील विलंब, कायदे व नियमांचे उल्लंघन, अधिक कामाचाताण, तंत्रज्ञ व सामान्य तज्ञ वाद, योग्य नियोजनाचा अभाव, व्ही.आय.पीं.चे दौरे, समन्वयाचा अभाव.

(२) अधिकारी व पदाधिकारी तणावपूर्व संबंध, शासन सत्तेचे विकेंद्रीकरण, कायदा व सुव्यवस्थेचे आव्हा, अधिकाराचे हस्तांतरण, नैसर्गिक आपत्ती, लोकसंख्येचा विस्फोट, वाढते शहरीकरण, मोर्चे, बंद, उपोषणाचे वाढते प्रमाण, वाढते अवैध धंदे व गुन्हेगारी, भ्रष्टाचार आणि कामचुकारपणा.

(३) अधिकारी हे प्रशासकीय सेवेतील स्पर्धा परीक्षेतून निवडले जातात तर पदाधिकारी हे प्रत्यक्ष लोकशाही शासनपद्धतीने जनतेतून निवडून जातात. अधिकारी हे कायदा, नियम धरून भूमिका पार पाडतात. तर पदाधिकारी हे पक्षश्रेष्टींचे आदेश पाळण्याचा प्रयत्न करतात.

६.५ सारांश

प्राचीन काळापासून ते आजपर्यंत भारतीय समाज जीवनात व भारतीय प्रशासनात जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व व भूमिका अतिशय महत्त्वाची आहे. अनेक वर्षापासून जिल्ह्याचे अस्तित्व भारतीय प्रशासनात आहे. विविध प्रकारच्या शासनव्यवस्थेत या जिल्हा प्रशासनाने महत्त्वाची भूमिका बजावलेली आहे. त्या-त्या राज्याची उद्दिष्टे साध्य करण्यात जिल्ह्याने महत्त्वाची भूमिका पार पाडली आहे व तीच भूमिका किंबहुना त्यापेक्षा अधिक महत्त्वाची आज तो पार पाडत आहे. लोकशाही, कल्याणकारी राज्याची संकल्पना, समाजाचा, व्यक्तीचा व राष्ट्राचा विकास घडवून आणण्याची जबाबदारी शासनाने स्वतःवर घेतली आहे आणि ही जबाबदारी पेलण्याचे काम समर्थपणे जिल्हा प्रशासन व जिल्हाधिकारी करत आहे. ही जबाबदारी पार पाडतांना जिल्हा प्रशासनासमोर अनेक समस्या व आव्हाने देखील आहेत. त्या निर्णय प्रक्रियेतील विलंब, कायदे व नियमांचे

उल्लंघन, अधिक कामाचा ताण, तंत्रज्ञ व सामान्यज्ञ वाद, निवडणुका पार पाडणे अवघड काम, योग्य नियोजनाचा अभाव, अधिकारी व पदाधिकारी यांचे तणावपूर्ण संबंध, कायदा व सुव्यवस्थेचा प्रश्न, नैसर्गिक आपत्ती, इत्यादींचा समावेश होतो.

६.६ सरावासाठी स्वाध्याय

खालील प्रश्नांची थोडक्यात उत्तरे लिहा.

(१) जिल्हा प्रशासनासमोरील समस्या सविस्तर विशद करा.

(२) जिल्हा प्रशासनासमोर असलेल्या आव्हानांची सविस्तर चर्चा करा.

(३) अधिकारी व पदाधिकारी यांच्या संबंधावर टिपण लिहा.

६.७ अधिक वाचनासाठी पुस्तके

(१) गायकवाड, टि. एन. (१९९८). *जिल्हा प्रशासन.* लातूर, स्वप्नाली प्रकाशन.

(२) पाटील, व्ही.बी. (२०१८). *भारतीय प्रशासन.* पुणे, के सागर पब्लिकेशन.

(३) Sharma, R. D. (1990). *District Administration in India : Problems and Prospects*. Delhi, H.K. Publishers.

(४) बंग, के. आर. (२०१३). *जिल्हा प्रशासन.* औरंगाबाद, विद्या बुक्स पब्लिशस.

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, नाशिक

ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

दूरध्वनी क्र. (०२५३) २२३१४७५, २२३१७१४

Website: https://ycmou.digitaluniversity.ac **Email:** dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac

मानव्यविद्या व सामाजिकशास्त्रे विद्याशाखा

प्रत्याभरण

या पुस्तकाबाबत आपल्याला अभ्यासक्रमाची रचना, काठिण्य पातळी, भाषाशैली, विषय-विवेचन, स्वयं-अध्ययन प्रश्न या संदर्भात तसेच तुमचा संबंधित क्षेत्रातील अनुभव, प्रशासनातील अनुभव, प्रशासकीय सुधारणेविषयी नवीन दृष्टीकोन, लोकप्रशासनातील नवप्रवाह इत्यादींबाबत काही सूचना असल्यास पुढील पत्त्यावर किंवा खाली दिलेल्या ई-मेलवरून कळवाव्यात.

आपल्या सूचना पाठवण्याचा पत्ता

संचालक, मानव्यविद्या व सामाजिक शास्त्रे विद्याशाखा

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ, ज्ञानगंगोत्री परिसर, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक-४२२ २२२

dir_shu@ycmou.digitaluniversity.ac, pubadmycmou@gmail.com या ई-मेलवर पाठवू शकता.

तुमच्याविषयी :

(१) संपूर्ण नाव : ____________________

(२) संपूर्ण पत्ता : ____________________

____

(३) मोबाईल क्र. : __________ ईमेल : ____________________

(४) शिक्षण : ____________________ हुद्दा : ____________________

(५) तुमचा प्रतिसाद/सूचना : ____________________

____

____

____

____

____

____

____

____

सर्वोत्कृष्ट संस्थेसाठी कॉमनवेल्थ ऑफ लर्निंगच्या आंतरराष्ट्रीय गुणवत्ता पुरस्काराने सन्मानित

ज्ञानगंगा घरोघरी

यशवंतराव चव्हाण महाराष्ट्र मुक्त विद्यापीठ

(महाराष्ट्र शासनाने स्थापिलेले)

ज्ञानगंगोत्री, गंगापूर धरणाजवळ, नाशिक–४२२ २२२
दूरध्वनी : (०२५३) २२३१७१४, २२३१७१५, २२३०२२७
फॅक्स : (०९१) (०२५३) २२३१७१६
वेबसाईट : http://ycmou.digitaluniversity.ac ● http://ycmou.ac.in