



द्वितीय वर्ष कला

ग्रामीण विकास अभ्यासपत्रिका क्र. ३

ग्रामीण प्रशासन आणि ग्रामीण विकासासंबंधी कायदे

द्वितीय वर्ष कला
ग्रामीण विकास अभ्यासपत्रिका क्र. III
ग्रामीण प्रशासन आणि ग्रामीण विकासासंबंधी कायदे
विभाग पहिला
(ग्रामीण प्रशासन)

१. ग्रामीण प्रशासन
 - अ) जिल्हा प्रशासनासंबंधी मूलभूत संकल्पना
 - ब) स्वातंत्र्योत्तरकालीन बदल
 - क) जिल्हा प्रशासनाचे घटक
२. महसूल प्रशासन
 - अ) ऐतिहासिक पार्श्वभूमी
 - ब) जिल्हास्तरीय महसूल प्रशासनाचे घटक
 - क) महसूल प्रशासनाची कार्ये आणि यंत्रणा
३. ग्रामीण विकासासाठी नियोजन
 - अ) जिल्हा नियोजन यंत्रणा
 - ब) जिल्हा नियोजनातील १९९२ नंतरचे बदल
 - क) लोकसहभाग आणि स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका

विभाग दुसरा
ग्रामीण विकासासंबंधी कायदे

४. महाराष्ट्र जिल्हा प्रशासन
 - अ) मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८
 - ब) महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१
 - क) ७३ वी घटना दुरुस्ती
५. जमीन सुधारणाविषयक कायदे –
 - अ) कमाल जमीन धारणा कायदा
 - ब) कूळकायदा
 - क) जमिनीचे एकत्रीकरण व तुकडेबंदी कायदा
६. संस्थात्मक पातळीवरील कायदे
 - अ) सहकारी संस्थाविषयक कायदे
 - ब) कृषी उत्पन्न बाजार समिती नियमन कायदे

अनुक्रमणिका

अ.क्र.	पाठाचे नाव	पृ.क्र.
१.	ग्रामीण प्रशासन	१
२.	जिल्हा प्रशासनाचे घटक	१७
३.	जिल्हास्तरीय महसूल प्रशासनाचे घटक	३४
४.	महसूल प्रशासनाची कार्ये व यंत्रणा	४८
५.	ग्रामीण विकासासाठी नियोजन	६७
६.	लोकसहभाग आणि स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका	७९
७.	ग्रामीण विकासासंबंधीचे कायदे – मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम १९५८	८८
८.	महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम १९६१	१०४
९.	७३ वी घटना दुरुस्ती	१२५
१०.	जमीन सुधारणाविषयक कायदे – I	१३४
११.	जमीन सुधारणाविषयक कायदे – II	१४८
१२.	जमीन सुधारणाविषयक कायदे – III	१५७
१३.	सहकारी संस्थाविषयक कायदे – I	१६६
१४.	सहकारी संस्थाविषयक कायदे – II	१७९
१५.	सहकारी संस्थाविषयक कायदे – III	१९४

डॉ. राजन वेळूकर,
कुलगुरु
मुंबई विद्यापीठ,
मुंबई - ४०० ०९८

डॉ. धनेश्वर हरिचंदन,
प्राध्यापक आणि संचालक,
दुर व मुक्त अध्ययन संस्था,
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई - ४०० ०९८

- प्रकल्प समन्वयक** : **श्री अनिल बनकर**
सहाय्यक प्राध्यापक आणि
संचालक संचालक
दुर व मुक्त अध्ययन संस्था,
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई - ४०० ०९८
- अभ्यास समन्वयक व संपादक** : **डॉ. दिलीप शं. पाटिल**
प्राध्यापक आणि संचालक
आजीवन अध्ययन आणि विस्तार
विद्यापीठ विद्यार्थी भवन
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई - ४०० ०२९
- अभ्यास लेखक**
- १) **डॉ. दिलीप शं. पाटिल**
प्राध्यापक आणि संचालक
आजीवन अध्ययन आणि विस्तार
विद्यापीठ विद्यार्थी भवन
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई - ४०० ०२९
 - २) **डॉ. राजेंद्र मुंबरकर**
कणकवली महाविद्यालय,
कणकवली, जि-सिंधुदुर्ग - ४९६६९६
 - ३) **प्रा.विवेक चव्हाण**
बाबासाहेब खर्डेकर महाविद्यालय
वेंगुर्ला, जि. सिंधुदुर्ग - ४९६६९६
 - ४) **प्रा. कांतीलाल पाटील**
गोखले एज्युकेशन संस्थेचे
कला व वाणिज्य महाविद्यालय,
जव्हार, जिल्हा - ठाणे

जानेवारी २०१२, द्वितीय वर्ष कला, अभ्यासपत्रिका ३, ग्रामीण प्रशासन आणि
ग्रामीण विकासासंबंधी कायदे

प्रकाशक : प्राध्यापक आणि संचालक
दुर व मुक्त अध्ययन संस्था
मुंबई विद्यापीठ, मुंबई - ४०० ०९८

अक्षर जुळणी : गांवकर्स लेझर पॉईंट
बोरीवली (प), मुंबई - ४०००९२

ग्रामीण प्रशासन

- अ) जिल्हा प्रशासनासंबंधी मूलभूत संकल्पना
- ब) स्वातंत्र्योत्तरकालीन बदल
- १.१ प्रस्तावना
- १.२ जिल्हा प्रशासनासंबंधी मूलभूत संकल्पना
- १.३ जिल्हा प्रशासनाचे स्वरूप
- १.४ जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे
- १.५ जिल्हा प्रशासनाचा हेतू
- १.६ जिल्हा प्रशासन उगम व विकास
- १.७ इंग्रजी राज्याच्या पूर्वीची परिस्थिती
- १.८ ईस्ट इंडिया कंपनीचे कार्य
- १.९ जिल्हा प्रशासनाचा विकास
- १.१० जिल्हा प्रशासनाची उद्दिष्टे
- १.११ समारोप
- १.१२ स्वाध्याय

१.० उद्दिष्टे

- १) जिल्हा प्रशासन या संकल्पनेचा अर्थ विषद करणे.
- २) जिल्हा प्रशासनाच्या उगम आणि विकासाचा आढावा घेणे.
- ३) जिल्हा प्रशासनाचे स्वरूप समजून घेणे.
- ४) जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे समजून घेणे.
- ५) जिल्हा प्रशासनाचा हेतू सांगणे.
- ६) जिल्हा प्रशासनाचा उगम व विकास समजून घेणे.
- ७) इंग्रजी राज्याच्या पूर्वीची परिस्थिती लक्षात घेणे.
- ८) ईस्ट इंडिया कंपनीचे कार्य समजून घेणे.
- ९) जिल्हा प्रशासनाच्या विकासाचा आढावा घेणे.
- १०) जिल्हा प्रशासनाची उद्दिष्टे समजून घेणे.

१.१ प्रस्तावना

मानवी संस्कृतीचा विकास हा भारतीय खेड्यांच्या माध्यमातून झालेला आहे. सुरुवातीला आदिवासींच्या रूपाने भ्रमंती करणारा भारतीय समाज सर्वात पहिल्यांदा ग्रामीण समाजाच्या माध्यमातून स्थिर झालेला दिसून येतो.

जेव्हा खेड्यांना पूर्ण स्थिरता लाभली तेव्हापासून प्रत्येक खेड्याची काही वैशिष्ट्ये उरविण्यात येऊ लागली. वेगवेगळ्या ठिकाणी ती निरनिराळ्या प्रकारात दिसून येऊ लागली. कालांतराने खेड्यांच्या विकासाचा विचार पुढे आला.

खेड्यांचा विकास म्हणजे एकूण भारतीय समाजाचा विकास हे स्वर्गीय महात्मा गांधींचे स्वप्न. प्रत्यक्षात हे स्वप्न साकारण्यासाठी स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर विविध प्रयत्न करण्यात आले. वेगवेगळ्या पंचवार्षिक योजनेतून गा.विकासासार्थ आर्थिक फंडाची तरतूद करण्यात आलेली आहे. पंचायत राजच्या माध्यमातून विकासयोजना तळागाळातील जनतेपर्यंत पोहोचविण्याचे कार्य करण्यात आले आहे. ग्रामीण विकासाच्या विविध कार्यक्रमांचा निधी जिल्हा स्तरावरील यंत्रणेस उपलब्ध करून देण्यात आला आणि त्याच्या विनियोगाद्वारे ग्रामीण विकासाला चालना मिळाली.

भारतात पंचवार्षिक योजनांना १९५१ साली सुरुवात झाली. या पंचवार्षिक योजनेत मुख्यतः सामूहिक विकास कार्यक्रमांवर भर देण्यात आलेला होता. परंतु या पंचवार्षिक योजनेत पाहिजे तेवढे ग्रामविकासाचे कार्य होऊ शकले नाही व म्हणून या योजनेतील अडचणी दूर सारण्याच्या दृष्टीकोनातून दुसरी पंचवार्षिक योजना आखताना सर्वांगीण ग्रामविकासाचे कार्य करण्यासाठी (जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद, तालुका पातळीवर पंचायत समिती व गाव पातळीवर ग्रामपंचायत अशी त्रिस्तरीय योजना १९५७ मध्ये काही नियोजन तज्ज्ञांनी व समाज तज्ज्ञांनी सुचविली.) जानेवारी १९५७ मध्ये बलवंतराय मेहता समिती नेमण्यात आली. या समितीत बलवंतराय मेहता, फुलसिंग, बी.जी. राव, सिंग हे सभासद होते.

या समितीने देशाच्या सर्व राज्यांत जाऊन लोक स्वयंप्रेरणेने समाज विकास कार्यात का सहभागी होत नाहीत या कारणांचा मागोवा घेतला. २४ नोव्हेंबर १९५७ रोजी ऐतिहासिक महत्त्वाचा अहवाल सादर करून राज्यसरकारच्या विकास कार्याचे लोकशाही विकेंद्रीकरण करावे, अशी शिफारस केली.

मेहता समितीने सत्तेचे लोकशाही विकेंद्रीकरण प्रत्यक्षात उतरविण्यासाठी त्रिसूत्री योजना सुचविली. ती त्रिसूत्री योजना म्हणजे पंचायत समिती, जिल्हा परिषद व ग्रामपंचायत होय. १२ जानेवारी १९५८ रोजी राष्ट्रीय विकास मंडळाच्या बैठकीत मेहता समितीने केलेल्या शिफारशी मंजूर करण्यात आल्या. १९५९ साली हैद्राबाद येथे भरलेल्या स्थानिक स्वराज्य सरकारच्या मध्यवर्ती मंडळाने लोकशाही विकेंद्रीकरणास पाठिंबा दर्शविला. लोकशाही संस्थामार्फत विकेंद्रीकरण प्रक्रियेला चालना मिळून आपल्या देशात बऱ्याच राज्यात पंचायत राजची वाटचाल सुरु झाली.

२ ऑक्टोबर १९५८ रोजी राजस्थान आणि १ नोव्हें १९५८ रोजी आंध्र प्रदेश या राज्यांनी पंचायती राज संस्थांची स्थापना केली. १ मे १९६० रोजी मुंबई राज्याचे विभाजन करून मराठी भाषिक प्रदेशाचा समावेश असलेल्या महाराष्ट्र राज्याची स्थापना करण्यात आली.

१.२ जिल्हा प्रशासनासंबंधी मूलभूत संकल्पना

भारतात जिल्हा हा प्रशासनाचा प्राथमिक घटक मानला जात असून क्षेत्रीय प्रशासनाच्या दृष्टीने तो एक महत्त्वपूर्ण घटक आहे.

राज्यकारभाराच्या सोयीसाठी देशाच्या भौगोलिक क्षेत्राची प्रशासकीय घटकांमध्ये विभागणी करण्यात येत असून भारतात ब्रिटिश राजवटीच्या कालखंडात ईस्ट इंडिया कंपनीच्या नियंत्रणाखालील बंगाल प्रांताची २४ जिल्ह्यांमध्ये विभागणी करण्यात आली. १८२७ साली मुंबई प्रांताची १० जिल्ह्यांमध्ये विभागणी करण्यात आली.

आज महाराष्ट्र राज्याची ३५ जिल्ह्यांमध्ये विभागणी करण्यात आली असून जिल्हा प्रशासन ग्रामीण प्रशासनाची यंत्रणा समजली जात आहे. प्रशासनाच्या सोयीसाठी जिल्ह्याची उपविभागात आणि उपविभागांची तालुक्यात विभागणी करण्यात येते. प्रत्येक तालुक्यात १०० किंवा अधिक गावांचा समावेश करण्यात आला आहे.

भारतात जिल्हा हा क्षेत्रीय प्रशासनाच्या सर्व दृष्टीने एक महत्त्वाचा घटक आहे. जिल्ह्याचे आकारमान फार मोठे किंवा फार लहान असते. अनेक वर्षांपासून भारतात जिल्हे अस्तित्वात असून निरनिराळ्या राजवटीतही त्यांच्या अस्तित्वात फारसा बदल झालेला नाही.

‘मनुच्या’ लिखाणात ‘गाव’चा उल्लेख केलेला असून त्याकाळात गाव राजकीय व आर्थिकदृष्ट्या समृद्ध होते. प्रशासनाच्या सोयीसाठी काही गावांना एकत्र करण्यात येई व त्यांचे प्रशासन शासन नियुक्त अधिकाऱ्यांकडे असे.

‘सरकार’ या मुघल बादशहा अकबरांच्या शब्दामध्येही जिल्ह्याचा उल्लेख करण्यात आला आहे. इंग्रज काळातही क्षेत्रीय प्रशासनात जिल्ह्याला प्राधान्य दिलेले आहे. आणि स्वातंत्र्यानंतरच्या काळातही जिल्हा हा प्रशासनाचा घटक म्हणून कायम आहे.

ऑक्सफोर्ड शब्दकोशाप्रमाणे ज्याठिकाणी विशेष प्रकारचे प्रशासकीय कार्य होते असा भूभाग म्हणजे जिल्हा होय. तर प्रशासन म्हणजे कार्याचे व्यवस्थापन होय.

म्हणजेच ज्या विशिष्ट भूभागात त्या त्या ठिकाणच्या लोकांच्या कार्याचे व्यवस्थापन होत असते त्या व्यवस्थापनाला जिल्हा प्रशासन म्हणतात.

लोककार्य कायद्याशिवाय करता येत नसून असे कायदे संबंधित देशाची सार्वभौम सत्ता करते. संसदीय लोकशाही पद्धतीत कायदे करण्याचा अधिकार संसदेला असतो. भारतात कायदे करण्याचा अधिकार संसदेला आणि राज्य विधिमंडळाला आहे. लोकशाहीमध्ये व्यक्ती आणि शासनाचे संबंध निकटचे असून शासनाला व्यक्ती आणि मानवी विकासाची अनेक कार्ये करावी लागतात यामुळेच आधुनिक काळात व्यक्तीचे आणि शासनाचे संबंध फार निकटचे झालेले आहेत. शासनाने घेतलेल्या निर्णयाची अंमलबजावणी प्रशासन करते.

जिल्हा प्रशासनातही लोककार्याच्या विविध पैलूंचा विचार होत असून वास्तविक पाहता याअंतर्गत शासनाच्या कोणत्या कार्याचा समावेश प्रशासनात करण्यात यावा याबद्दल मात्र विचारवंतांत दुमत आहे. काही विचारवंतांनी केवळ कार्यकारी मंडळाच्याच कार्याला प्रशासन म्हणावे असे सुचविले आहे, तर काहींनी शासनाच्या तिन्ही विभागांच्या कार्याला प्रशासनाचे कार्य मानले आहे. प्रत्येकाने आपल्या सोयीप्रमाणे प्रशासनाची व्याख्या केली आहे. जिल्हा आणि प्रशासन या दोन शब्दांच्या व्याख्यांवरून आपल्याला **जिल्हा प्रशासनाची पुढीलप्रमाणे व्याख्या करता येईल.**

‘जे प्रशासन जिल्हाच्या विशिष्ट भूभागात लोकप्रशासनाचा एक भाग म्हणून प्रशासकीय कार्य करते त्या प्रशासनाला जिल्हा प्रशासन असे म्हणतात.’

एस.एस. खेरा यांनी जिल्हा प्रशासनाची व्याख्या पुढीलप्रमाणे केली आहे. सार्वजनिक व्यवहारांचे त्याच उद्देशाने निर्माण करण्यात आलेल्या भू-प्रदेशातील व्यवस्थापन म्हणजे जिल्हा प्रशासन होय. अशा प्रकारे भारतात जिल्हा हा प्रशासनाचा एक प्रमुख घटक मानला जात असला तरी आश्चर्याची गोष्ट म्हणजे भारतीय संविधानात मात्र जिल्हा या शब्दाचा कोठेही उल्लेख करण्यात आलेला नाही. फक्त संविधानात कलम २३३च्या अंतर्गत जिल्हा न्यायाधीशाच्या नियुक्तीचा उल्लेख दिसून येतो.

जिल्हा प्रशासन किंवा जिल्हाधिकारी यांचा मात्र उल्लेख त्याठिकाणी नाही. इतर कायद्यात उदाहरणार्थ फौजदारी कायदे आणि महसुली कायदे याठिकाणी या शब्दांचा उल्लेख सापडतो.

आजच्या जिल्हा प्रशासनात शासनाच्या सर्व यंत्रणा, प्रशासकीय अधिकारी, सनदी नोकर आणि इतर अनौपचारिक संघटना, तसेच निमसरकारी संघटना यांचा समावेश करण्यात येतो. त्याचबरोबर स्थानिक स्वायत्त संस्था, विविध सल्लागार समित्या इ. समावेश जिल्हा प्रशासनात होतो. अशा प्रकारे नागरिकांचे प्रश्न सोडविण्यासाठी शासनाने सुरु केलेल्या प्रक्रियेची जाणीव करून देणारा जिल्हा हा केंद्रबिंदू आहे.

१.३ जिल्हा प्रशासनाचे स्वरूप

जिल्हा प्रशासनाचे विविध पैलू आहेत. त्यातील काही महत्त्वपूर्ण पैलूंचे स्पष्टीकरण खालीलप्रमाणे आहे.

१) जिल्हा प्रशासन भारत सरकार व राज्य सरकार यांची क्षेत्रीय यंत्रणा :

सल्लागार अभिकरणे (**Staff agencies**) सहाय्यक अभिकरणे (**Auodillary Agencies**) आणि पंक्ती अभिकरणे हे लोक प्रशासनाचे तीन प्रमुख घटक आहेत. जिल्हा प्रशासन हे एक पंक्ती अभिकरण आहे. कारण शासकीय धोरण व कार्यक्रमांची कार्यवाही करणारी क्षेत्रीय यंत्रणा (**Field Agency**) असे त्याचे स्वरूप आहे. जिल्हा प्रशासन क्षेत्रीय प्रशासनाचा सोयिस्कर घटक आहे. कारण मुख्यालयात निर्धारित धोरण व कार्यक्रमांची प्रत्यक्ष कार्यवाही जिल्हा प्रशासनाद्वारे करण्यात येते. प्रशासनाच्या घटक विभागाचा लोकांशी प्रत्यक्ष संबंध/संपर्क असल्याने शासकीय धोरणातील त्रुटी सर्वप्रथम त्यांच्या निदर्शनास येतात. शासकीय धोरणाविषयीची गाऱ्हाणी आणि त्या विषयीचे पर्यायी प्रस्ताव जिल्हा प्रशासनासमोरच मांडले जातात. जिल्हा प्रशासन जनतेच्या तक्रारी आणि प्रस्ताव शासनास सादर करते.

जिल्हा प्रशासनाच्या माध्यमातून प्रशासकीय अधिकार व जबाबदाऱ्यांचे विकेंद्रीकरण करण्याच्या प्रक्रियेची सुरुवात १९७३ साली झाली. भारत सरकार आणि राज्य सरकार यांची लहान प्रतिकृती असे जिल्हा प्रशासनाचे स्वरूप आहे. कारण भारत सरकार व राज्य सरकारच्या प्रत्येक विभागाची क्षेत्रीय यंत्रणा जिल्हा स्तरावर स्थापन करण्यात आली आहे. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात राजकीय विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया सुरु झाली. पंचायती राजच्या स्थापनेद्वारा लोकशाही विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया कार्यान्वित करण्यात आली. जिल्हा परिषद, पंचायत समिती आणि ग्रामपंचायतींना स्थानिक स्वरूपाच्या विकासविषयक बाबींची जबाबदारी सोपविण्यात आली. १९९२ सालाच्या ७३व्या घटना दुरुस्तीने जिल्हा आणि त्यापेक्षा कनिष्ठ स्तरावर

असणाऱ्या म्हणजेच तालुका आणि गाव स्तरावरील स्थानिक शासन संस्थांना शासकीय यंत्रणेतील तिसरे स्तर अशी मान्यता दिली. आर्थिक विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया १९७२ साली जिल्हा नियोजनाचे तत्त्व स्वीकारून कार्यान्वित करण्यात आली. जिल्हा नियोजन आणि विकास समिती भारतातील बहुस्तरीय नियोजनाचे प्राथमिक स्तर आहे. अशा प्रकारे जिल्हा प्रशासन भारतीय प्रशासनाचे प्राथमिक स्तर आणि भारत सरकार व राज्य सरकार यांची क्षेत्रीय यंत्रणा आहे.

२) जिल्हा ग्रामीण अर्थकारण आणि राजकारणाचा केंद्रबिंदू

प्रा. ब. म. सिरसीकर यांच्या मते, जिल्हा परिषद आणि जिल्हा मध्यवर्ती सहकारी बँक ही ग्रामीण राजकारणाची सत्ताकेंद्रे आहेत. ग्रामीण राजकारण आणि अर्थकारणाची दिशा जिल्हा स्तरावर निर्धारित होत असते. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात आर्थिक विकास घडवून आणणाऱ्या नऊ पंचवार्षिक योजना पूर्ण करण्यात आल्या. ग्रामीण विकासाच्या विविध कार्यक्रमाचा निधी जिल्हा स्तरावरील यंत्रणेस उपलब्ध करून देण्यात आला आणि त्याच्या विनियोगाद्वारे ग्रामीण विकासाला चालना मिळाली. जिल्हा मध्यवर्ती सहकारी बँक आणि जिल्हातील अन्य सहकारी संस्था विकास प्रक्रियेला हातभार लावतात. अशा प्रकारे ग्रामीण अर्थकारणाची दिशा स्तरावर निर्धारित होत असते.

महाराष्ट्र राज्यात पंचायती राज व्यवस्थेची स्थापना १९६२ साली करण्यात आली. तर अंतर्गत जिल्हा परिषदेत सर्वाधिक महत्त्वाची भूमिका सोपविण्यात आली. स्थानिक नेतृत्वास कोणतेही स्थान देण्यात आले नाही. त्यामुळे जिल्हा, तालुका आणि गाव पातळीवर स्थानिक नेतृत्वाचा उदय झाला. जिल्हा परिषद हे सत्ताकेंद्र असल्यामुळे राजकारणातील प्रत्येक महत्त्वाकांक्षी व्यक्ती, त्यांचे गट आणि राजकीय पक्ष जिल्हा परिषद काबीज करण्याचा प्रयत्न करतात. त्यातून राजकीय स्पर्धा, गटबाजीचे राजकारण, जातीय राजकारण उत्तरोत्तर तीव्र होत गेले. त्याचा परिणाम म्हणजे राजकीय अस्थैर्य निर्माण झाले आणि त्याचा अनिष्ट परिणाम ग्रामीण विकासाच्या प्रक्रियेवर झाल्याचे दिसून येते.

३) ग्रामीण विकासाची प्रमुख यंत्रणा

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात ग्रामीण विकासाच्या प्रक्रियेत लोकसहभाग घडवून आणण्याच्या उद्देशाने १९५८साली सामूहिक विकास कार्यक्रम आणि १९५९ साली लोकशाही विकेंद्रीकरणाची कार्यवाही करण्यासाठी पंचायती राज व्यवस्थेची स्थापना करण्यात आली. ग्रामीण विकासाच्या नियोजन कार्यक्रमांची कार्यवाही जिल्हा परिषदेच्या मार्गदर्शनाखाली करण्यात येते. १९७० च्या दशकात ग्रामीण दारिद्र्य आणि बेरोजगारी निर्मूलनाचे विशेष कार्यक्रम हाती घेण्यात आले. या कार्यक्रमांच्या कार्यवाहीत सुसूत्रता आणण्याच्या उद्देशाने १९८० साली जिल्हा ग्रामीण संस्थेची स्थापना करण्यात आली. या व्यतिरिक्त बहुस्तरीय नियोजनाच्या अंतर्गत जिल्हा नियोजन आणि विकास समितीची १९७२ साली स्थापना करण्यात आली. अशा प्रकारे पंचायती राज संस्था, जिल्हा ग्रामीण विकास संस्था आणि जिल्हा नियोजन आणि विकास समितीवर जिल्हा स्तरावरील यंत्रणांद्वारा ग्रामीण विकासाचे कार्यक्रम राबविले जातात. म्हणजेच ग्रामीण विकास आणि त्यासाठी केल्या जाणाऱ्या नियोजनाचा केंद्रबिंदू जिल्हा प्रशासन आहे.

१.४ जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे

Principles of District Administration

कोणत्याही प्रशासनाच्या कार्यक्षमतेसाठी काही तत्त्वांचा आधार घ्यावा लागतो. त्याचप्रकारे जिल्हा प्रशासनासाठी काही तत्त्वांचा आधार घेण्यात आला आहे. तत्त्वे जरी साधारण, सरळ व क्लिष्ट नसली तरी त्यांची अंमलबजावणी योग्य तऱ्हेने होणे आवश्यक आहे. योग्य अंमलबजावणीसाठी तत्त्वांना मान्यता प्राप्त करून देणे आणि ती व्यवहारात आणणे आवश्यक आहे. लोकप्रशासन हे जनतेच्या हितासाठी असते आणि म्हणूनच कल्याणासाठी या तत्त्वांचा उपयोग होत असतो.

१) जिल्हा प्रशासन क्षेत्रीय प्रशासनाचा एक सोयीस्कर घटक (**Convenient Unit**) आहे. लोकांच्या सोयीसाठी जिल्हा प्रशासनाची स्थापना महत्त्वपूर्ण अशी ऐतिहासिक घटना आहे आणि हे प्रशासन लोकांचे कार्य करीत विकसित झाले आहे. कोणत्याही नवीन प्रशासनात नवीन नवीन संघटना स्थापन करण्यात येत असतात. या नवीन संघटना लोकांच्या हितासाठी कार्य करीत असतात. ज्या संघटना योग्य प्रकारे कार्य करू शकत नाहीत. त्याचे स्वरूप बदलावे लागते, किंवा अशा संघटनात सुधारणा करण्यात येते. नोकरशाहीत कामकाजाची फाजील चाकोरी (**Red-Tape**), पक्षपात (**Favourism**) यासारख्या दोषरूप गोष्टी प्रशासनात अडथळे निर्माण करीत असतात. यासाठी जगात प्रत्येक राष्ट्राने आपल्या सोयीप्रमाणे निर्माण केलेल्या वेगवेगळ्या संघटना दिसून येतात. उदाहरणार्थ तांत्रिक विभाग (**Technical Department**) आणि अतांत्रिक विभाग (**Non-Technical Department**) यांचे स्वरूप वेगळे असते. तसेच एकाच प्रकारचे कार्य करण्यासाठी दोन वेगवेगळी राष्ट्रे वेगवेगळ्या स्वरूपाच्या संघटना बनवू शकतात. उदाहरणार्थ, कायदा व सुव्यवस्था (**Law And Order**) ठेवण्यासाठी भारत, इंग्लंड आणि अमेरिका या तिन्ही राष्ट्रांतील संघटना वेगवेगळ्या आहेत.

२) प्रशासनाचे कार्य आणि ते करण्याची पद्धती खालील गोष्टींना पूरक असली पाहिजे.

- (अ) प्रशासकीय कार्य व ती करण्याची पद्धती देशातील प्रचलित कायद्यांवर आधारित आणि त्याला पूरक असली पाहिजे.
- (ब) तसेच असे कार्य व कार्यपद्धती देशाच्या नैतिक आचारसंहितेशी जुळणारी असली पाहिजे.
- (क) ते कार्य सत्तारूढ सरकारच्या ध्येयधोरणावर आधारित असले पाहिजे.

खालील विवेचनावरून वरील गोष्टी स्पष्ट होतील.

अ) कोणत्याही देशाचा प्रमुख कायदा त्या देशाच्या घटनेशी सुसंगत असतो. जिल्हा प्रशासनाचे कार्य करण्यासाठी सुद्धा कायदा मदत करीत असतो. सत्ता आणि सार्वभौमत्व ओळखण्यात, कार्याचे विभाजन आणि कार्य करणाऱ्या अधिकारी वर्गाचे अधिकार व त्याच्या मर्यादा यांचा उल्लेख कायद्यात असतो. तसेच नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांसंबंधीची माहिती आपल्याला घटनेतूनच मिळत असते. देशामध्ये इतर कायदेसुद्धा असतात जे अनुभवाद्वारे हळूहळू प्रचलित होतात. काही काही वेळा सरकार संबंधित विषयात कायदे करीत असते.

ब) प्रशासन देशाच्या आचारसंहितेशी जुळणारे पाहिजे. सर्वसाधारणपणे आचारसंहितेचा उल्लेख नीतिनिर्देशक तत्त्वांमध्ये (**Directive Principles**) असतोच. ते योग्य प्रकारे समजले

गेले पाहिजे आणि त्याची अंमलबजावणीसुद्धा योग्य रीतीनेच झाली पाहिजे.

क) प्रशासनाचे कार्य सत्तारूढ सरकारच्या ध्येयधोरणावरच आधारित असले पाहिजे. पहिल्या सरकारने घेतलेले निर्णय जर दुसरे सरकार सत्तेवर आल्यानंतर बदलत असेल, तर प्रशासकांनी त्यांना साथ दिली पाहिजे. उदाहरणार्थ, इंग्लंडमध्ये मजूर पक्षाने पोलाद कारखान्यांचे राष्ट्रीयीकरण केले होते. मात्र हुजूर पक्ष सत्ताधारी बनताच हे धोरण काढून टाकले. भारतात श्रीमती इंदिरा गांधींनी लावलेला मिसा कायदा जनता सरकारने आपल्या राजवटीत रद्द केला.

३) लोकप्रशासनाच्या तिसऱ्या तत्वानुसार सत्ता आणि अधिकारांची योग्य सांगड घातली पाहिजे. तसेच ती सरळ व सोपी असली पाहिजे. कोणत्या अधिकाऱ्याला किती अधिकार आहेत याची माहिती जनतेला असली पाहिजे. आपले कार्य कोणत्या अधिकाऱ्यांकडून होईल याची माहिती जनतेला व्हायला पाहिजे.

४) लोकप्रशासनाचे कार्य योग्य प्रकारे होण्यासाठी संघटनेत कार्य करणाऱ्या अधिकाऱ्यांना खरी सत्ता आणि सत्तेवर अनुचित प्रकारे टाकण्यात आलेला दबाव यातील फरक ओळखता आला पाहिजे. लोकशाहीत प्रशासनावर वेगवेगळे दबाव गट निर्णय घेण्यासाठी दबाव टाकत असतात. अशा अनुचित दबावाला बळी पडता कामा नये.

लोकप्रशासनातील वेगवेगळ्या संघटनांचे कार्य एकमेकांशी पूरक असतात. म्हणूनच त्यांना एकमेकांपासून दूर करणे अवघड असते. उदाहरणार्थ, रेल्वे खात्यातील पोलीस आणि साधारण पोलीस यांच्या कार्यात विशेष फरक आढळून येत नसला तरी देशात ते दोन वेगवेगळ्या संघटनेत कार्य करताना दिसतात. एक मुख्य कार्यकारी अभियंता (**Executive Engineer**)त्यांच्या अधिकारांतर्गत चालणाऱ्या वेगवेगळ्या स्वरूपाच्या कार्यांवर देखरेख ठेवीत असतो. अशा प्रकारे प्रशासकीय कार्य एक - दुसऱ्याशी पूरक असून त्यासाठी संसूचन (**Communication**) आणि समन्वय (**Co-Ordination**) यांची गरज असते.

१.५ जिल्हा प्रशासनाचा हेतू

कोणत्याही राष्ट्राच्या संविधानान्वये प्रशासनाला कार्य करावे लागते आणि वेळोवेळी संसदेने स्वीकृत केलेले कायदे प्रशासनाला मार्गदर्शन करीत असतात. जिल्हा प्रशासनाचे कार्य त्या त्या राज्यातील कायदे व नियम यांच्या आधारानुसार चालत असते. देशाने स्वीकारलेले कायदे जिल्हा प्रशासनासाठी बंधनकारक असतात. उदाहरणार्थ, संविधानाद्वारे देण्यात आलेल्या 'नागरी हक्कांचे संरक्षण करणे' हे प्रत्येक प्रशासनाचे कर्तव्य आहे. ज्या देशात या गोष्टींना मान्यता मिळत नाही त्या देशात गोंधळ निर्माण होत असतो आणि हळूहळू त्या देशांतील कायद्याचे अधिराज्य (**Rule of Law**) ही कल्पना संपुष्टात येत असते.

भारतातील जिल्हा प्रशासनाच्या कार्याचा अभ्यास करीत असताना विविध गोष्टींचा विचार करावा लागतो. तसेच काही कार्ये एकापेक्षा जास्त विभागांतर्फे होत असल्याचे आढळून येईल.

नागरिकांच्या जीवनासाठी अन्न-वस्त्र-निवारा या वस्तूंची गरज असते. जीवनावश्यक वस्तू या महत्त्वपूर्ण घटक असल्यामुळे काही वेळा या वस्तूंच्या वाटपावर नियंत्रण ठेवावे लागते. जिल्हा प्रशासनात प्रामुख्याने खालील कार्यांचा समावेश करता येईल.

१) नागरिकांना संविधानानुसार मिळालेल्या मूलभूत हक्कांचे संरक्षण करणे हे जिल्हा

प्रशासनाचे मुख्य कार्य आहे. या कार्यासाठी जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था ठेवावी लागते. त्याचप्रमाणे नागरिकांना दिवाणी व फौजदारी संबंधित न्याय लवकर मिळवून द्यावे लागतात.

- २) दुसरे प्रमुख कार्य म्हणजे जिल्हा प्रशासनातर्फे राज्य सरकारसाठी राजस्व (Revenue) आणि अबकारी कर (Excise) जमा करण्यात येत असतो. हे कार्य अतिशय महत्त्वपूर्ण असून जिल्हा प्रशासनाला ते फार जबाबदारीने पार पाडावे लागते.
- ३) महसूल हा अनेक प्रकारचा असतो. उदाहरणार्थ जमीन महसूल, पाण्यावरील कर, आयकर, शेतीच्या उत्पन्नावरील कर, विक्रीकर, करमणुकीच्या साधनावरील कर, वाहन कर इत्यादींसारख्या बाबी महसुलामध्ये येतात. अबकारी कराच्या संदर्भात औषध, विषारी औषध आणि दारू यांच्या वाटप व नियंत्रणावर कर लावण्यात येत असतो. जिल्ह्यात असलेल्या दारूची दुकाने आणि भांग विक्रीची दुकाने यांच्यावर कर आकारण्यात येतो.
- ४) तिसऱ्या गटातील कार्यात प्रशासनाला महत्त्वाचे स्थान देण्यात आले आहे. प्रत्येक जिल्ह्यातील लोकांचा शेती हाच प्रमुख व्यवसाय असल्याने शेतीविषयक कार्यांना जिल्हा प्रशासनात प्रामुख्याने प्राधान्य देण्यात आले आहे. सर्व शेतीशी संबंधित प्रश्न उदाहरणार्थ, बी-बियाणे, रासायनिक खते, जंतुनाशक औषधी आणि पिकांना भरपूर पाणी देण्यासंबंधीच्या गोष्टींची व्यवस्था जिल्हा प्रशासन करीत असते.
- ५) चौथ्या प्रकारच्या कार्यातर्गत कल्याणकारी आणि विकासाच्या कार्यांचा समावेश होतो. आधुनिक युगात प्रशासनाचे कार्य केवळ आरक्षक कार्यापुरत्याच स्वरूपात राहिलेले नसून कल्याणकारी आणि विकास कार्ये करणे आधुनिक शासन यंत्रणेचे कर्तव्य बनलेले आहे. नागरिकांचे स्वास्थ्य आणि प्राथमिक शिक्षणाचा अलीकडे विचार केल्यास प्रौढ शिक्षणाची काळजी सरकार घेत आहे. सामुदायिक विकासाचे कार्य पंचायत राज संस्थेमार्फत आणि सहकारी सोसायटीमार्फत पार पाडले जात आहे. वरील दोन संघटनांशी जिल्हा प्रशासनाचा प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्ष संबंध असतो.
- ६) प्रत्येक देशात अन्नधान्य व नागरी पुरवठा करण्याचे कार्य सरकारच्या प्रमुख कार्यांचे अंग संबोधिले जाते. भारतातसुद्धा हे कार्य सरकारच्या वतीने जिल्हा प्रशासन करीत असते. आवश्यक वस्तूंचा साठा किती आहे यावर त्या वस्तूंचे नियंत्रण अवलंबून असते. जर वस्तू कमी प्रमाणात उपलब्ध असतील आणि त्यामुळे खुल्या बाजारपेठेत त्याचे भाव आवश्यकतेपेक्षा जास्त असतील तर त्या वस्तूवर जिल्हा प्रशासनातर्फे नियंत्रण ठेवण्यात येते आणि ती वस्तू सरकारी स्वस्त दुकानामार्फत वाटण्यात येते. आज जरी स्वस्त धान्य दुकानाचे कार्य आणि महत्त्व कमी झाले असले तरी राष्ट्राच्या अन्नधान्य टंचाईच्या काळात अशा दुकानांनी भरीव कार्य केले आहे आणि या वस्तूंचे वाटप मागणीप्रमाणे करण्यात आले आहे.
- ७) कधी कधी जिल्हा प्रशासनाला नैसर्गिक आपत्तींना तोंड द्यावे लागते. अशा वेळी हे अनपेक्षित कार्य अनिवार्य होत असते. नैसर्गिक आपत्ती विविध प्रकारच्या असतात. उदाहरणार्थ, शेतकरी पावसाची वाट पाहत असतो, पाऊस पडतो, अनेकदा इतका येतो की त्याचे रूपांतर अतिवृष्टीत होते. त्यामुळे लोकांचे जीवनमान बिघडते आणि पाऊस पडला नाही तर, दुष्काळाची परिस्थिती जिल्ह्यात निर्माण होते. अशा चिंताग्रस्त जिल्ह्यात जिल्हाधिकार्याला उभय आपत्तींस तोंड द्यावे लागते. तसेच काही वेळा भूकंपासारख्या

आपत्तीमुळे जिल्हा प्रशासनाच्या कार्याची जबाबदारी वाढते. काही खेड्यांत परस्पर वैमनस्यामुळे शेतमालास आग लावण्याचे प्रकार घडतात. जातीयवादामुळे तणाव निर्माण होतात. अशा वेळी जिल्हा प्रशासनाला मदतीचे कार्य करावे लागते. तसेच देशातील सार्वत्रिक निवडणुका (संसद व विधानसभा) होत असताना जिल्हा प्रशासनाला महत्त्वाची भूमिका पार पाडावी लागते. जिल्हाधिकारी हा जिल्ह्याचा मुख्य निर्वाचन अधिकारी असून त्यास अचूक अशा मतदान याद्या तयार करणे, मतदान केंद्रे निश्चित करणे आणि निवडणुकीसाठी अधिकारी नेमणे व ठराविक दिवशी मतदान शांततेच्या वातावरणात पार पाडून निकाल जाहीर करणे यासारख्या जबाबदाऱ्या पार पाडाव्या लागतात.

आजच्या आधुनिक काळात स्थानिक स्वराज्य संस्था लोकशाहीचा आवश्यक घटक होत असल्यामुळे नगर परिषद, ग्रामपंचायत, पंचायत समिती आणि जिल्हा परिषद यांना पूर्वीच्या स्थानिक स्वराज्य संस्थेपेक्षा अधिक कार्ये देण्यात आली आहेत. त्यामुळे अधिकारीसुद्धा जास्त देण्यात आले आहेत. घटनेच्या चौकटीत नवीन उदयास आलेले नेतृत्व योग्य प्रकारे काम करते किंवा नाही हे पाहणे जिल्हा प्रशासनाचे कार्य आहे. ग्रामीण नेतृत्वात संकुचितपणा, पक्षपात आणि गटबाजीसारखे दोष असण्याची भीती असते, त्याचे योग्य प्रकारे मूल्यमापन करून त्यांना मार्गदर्शन करणे आवश्यक असते.

शेवटी जिल्हा प्रशासनाला घटनेत नमूद न केलेले कार्यसुद्धा करावे लागते. हे कार्य परिस्थिती पाहून राष्ट्रपती त्या त्या सरकारला देत असतो आणि त्या आदेशाची पूर्तता प्रशासनातर्फे राज्य सरकार करून घेत असते.

१.६ जिल्हा प्रशासन उगम आणि विकास

ज्या काही महत्त्वाच्या संस्था इंग्रजांच्या काळातून भारतात आल्या त्यापैकी जिल्हा प्रशासन ही एक महत्त्वाची संस्था आहे. जी काही प्रशासकीय व्यवस्था त्या काळात होती त्यालाच बांधण्याचे कार्य इंग्रजांच्या काळात झाले असेही मत काही लेखकांचे आहे. प्रशासकीय व्यवस्थेचा केंद्रबिंदू आणि नागरिक आणि प्रशासनात संबंध प्रस्थापित करण्यासाठी जिल्हा प्रशासनाचा उपयोग करता येतो. स्वातंत्र्यानंतर बदललेल्या प्रशासकीय वातावरणातसुद्धा जिल्हा प्रशासनाचे महत्त्व कमी झालेले नाही. त्याउलट विकासवादी कार्यक्रमांचे नियोजन, समाज कल्याणकारी धोरणांचे विकेंद्रीकरण लोकशाहीत राबविण्याची संकल्पना यामुळे जिल्हा प्रशासनाचे कार्य अनेक पटीने वाढले आहे. जिल्हा प्रशासनाचे कार्य अधिक कार्यक्षमतेने व्हावे यासाठी अनेक उपाय करण्यात येत आहेत.

इंग्रजांनी आपल्या प्रशासनात जिल्हा प्रशासनाला फार महत्त्व दिले होते. त्यांच्या या प्रयत्नांमुळे प्रशासन आणि नागरिकांना एकत्र आणण्याची संधी त्यांना मिळाली. जिल्हाधिकारी या पदाची निर्मिती त्यांनी प्रशासनात वर्चस्व प्रस्थापित करण्यासाठी केली होती. कायदा व सुव्यवस्था ही प्रशासनाची दोन महत्त्वाची कार्ये असतात. ही दोन्ही कार्ये जिल्हाधिकाऱ्याला देण्यात आली आणि प्रशासनावर मजबूत पकड करण्यात आली. जोपर्यंत जिल्हा प्रशासन व्यवस्थित कार्य करित होते तोपर्यंत त्यांच्या राज्याला धोका नाही असे त्यांचे गणित होते.

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर जिल्हाधिकाऱ्यांच्या कार्यात बदल झाले. विकासाची, नियोजनाची जबाबदारी त्यांच्याकडून काढून घेऊन त्यांच्याकडे महसूल प्रशासनाची जबाबदारी व जिल्ह्याच्या संपूर्ण प्रशासनावर लक्ष ठेवण्याचे कार्य सोपविण्यात आले.

अ) जुन्या काळातील जिल्हा प्रशासन :

ऐतिहासिक दृष्टिकोनातून पाहिल्यानंतर असे दिसून येईल, राजकीय दबाव कमी करण्यासाठी जिल्हा प्रशासनाची निर्मिती करण्यात आली आहे. जिल्हा प्रशासनाचे स्वरूप केंद्रीकरणाचे होते. त्यावेळी कायद्याच्या अधिराज्याला महत्त्व होते. १९२० सालापर्यंत जिल्हा प्रशासनात राजकारणाला अत्यंत कमी महत्त्व होते. १९२० ते १९४० या काळात जिल्हा प्रशासनात राजकारण आणले गेले. विशेषतः कायदा आणि सुव्यवस्था राखण्यासाठी राजकीय पुढाऱ्यांना जिल्हा प्रशासनात स्थान देण्यात आले. राजकीय शांतता प्रस्थापित करण्यासाठी राजकारणाला वाव देण्यात आले.

राजकीय शांतता ठेवण्याची जबाबदारी सरकारची असते. त्यासाठी विविध धोरणे आखण्यात येत असतात. या धोरणांच्या अंमलबजावणीचे कार्य जिल्हा पातळीवर जिल्हाधिकाऱ्यांचे असते. त्याला त्याचे कार्य करण्यासाठी पूर्ण स्वातंत्र्य असते.

स्वातंत्र्यप्राप्तीच्या १५ वर्षा पूर्वीच्या काळात राजकीय नेते आणि जिल्हाधिकाऱ्यांच्या कार्यात एक मत नव्हते आणि त्यांच्यात चकमकही होत होती. पण स्वातंत्र्यानंतर त्याच जिल्हाधिकाऱ्याला जिल्ह्याच्या पुढाऱ्यांबरोबर काम करावे लागते.

ब) जिल्हा प्रशासनाचा उगम :

१८५८ सालापूर्वी जिल्हा प्रशासन भारतात अस्तित्वात नव्हते. पूर्वीच्या काळात भारतात राजे लोकांचा काळ होता आणि प्रत्येक राजा आपल्या मर्जीप्रमाणे कार्य करीत असे. सर्वात पहिल्यांदा लॉर्ड बेंटिकने १८२८-१८४५ या काळात भारताची आर्थिक परिस्थिती, दळणवळण व्यवस्था, शेती आणि समाज सुधारण्यासाठी लंडन येथील अधिकाऱ्यांनी प्रश्न करावे असे विचार मांडले. मात्र आर्थिक आणि शैक्षणिक अडचणीमुळे त्यांच्या प्रयत्नाला यश आले नाही. लॉर्ड मेकॉलेच्या काळात १८३५ च्या पुढे पाश्चात्य शिक्षणाचा प्रसार भारतात करण्यात आला. १८५७ साली मद्रास, मुंबई आणि बंगाल येथे तीन विद्यापीठे उघडण्यात आली. जिल्हा प्रशासनात डेप्युटी कलेक्टर आणि सदर अमीन हे पद निर्माण करण्यात आले. या अधिकाऱ्यांना विभागीय आयुक्तांच्या अधीन काम करावे लागत असे. १८२९ साली भारतात विभागीय आयुक्ताची नियुक्ती करण्यात आली.

ईस्ट इंडिया कंपनीच्या काळात कलेक्टरला जिल्हा प्रशासनाचे कार्य देण्यात आले. त्या काळात पोलीस यंत्रणेलासुद्धा जिल्हाधिकाऱ्यांच्या मार्गदर्शनाखाली कार्य करावे लागत असे. पोलीस यंत्रणा हा वेगळा विभाग म्हणून १८६१ साली देण्यात आला. तसेच शिक्षण आणि सार्वजनिक बांधकाम विभाग १८५५ साली फॉरेस्ट विभाग १८६१ साली, शेती आणि राजस्व विभाग १८७१ साली उघडण्यात आले. कलेक्टरच्या अधिकारात कमी करून विशेषतः ज्ञान प्रशासकांना त्यांच्या खात्याचे काम देण्यात आले.

लॉर्ड रिपनच्या योजनेअंतर्गत समाजकल्याण कार्याची जबाबदारी जिल्हा प्रशासनाला देण्यात आली. हा राजकीय व्यवस्थेतसुद्धा जिल्हा प्रशासनाच्या कार्यात बदल करण्यात आला नाही. कंपनीच्या चार्टर ॲक्ट १८३३ प्रमाणे प्रांतीय सरकारांना केंद्रीय सरकारचे एजन्ट करण्यात आले. त्यामुळे जिल्हा प्रशासनाचे त्यांच्या कार्यात महत्त्व वाढले.

जिल्हा प्रशासनाचे तीन प्रकार भाडेपट्टीने घेतलेल्या जमिनीच्या मदतीवर आणि इतिहासावर आधारित होते. या तीन प्रकारांना बंगाल प्रारूप, मद्रास प्रारूप आणि बॉम्बे प्रारूप म्हणता येईल. त्याची चर्चा खाली करण्यात आली आहे.

१) बंगाल प्रारूप

बंगाल प्रारूप पद्धतीचा जिल्हा प्रशासन भाडेपट्टीने घेतलेल्या जमीनदारी पद्धतीवर आधारित होता. ऐतिहासिक परिस्थिती आणि राजकीय सक्तीवर हे प्रशासन आधारित होते. लॉर्ड कॉर्नवालिस यांनी १७९३ साली जमीन महसुलासाठी एक स्थायी करार केले. हे करार जमीनदारांबरोबर करण्यात आले होते.

२) मद्रास प्रारूप

रचनात्मकदृष्ट्या १७७२ साली वॉर्न हेस्टिंगने बंगालमध्ये सुरु केलेले जिल्हा प्रशासन मद्रासमध्येही सुरु करण्यात आले. स्थानिक परिस्थितीनुसार त्यात बदल करण्यात आला. प्रेसिडन्सीला जिल्ह्यात विभागण्यात आले. त्यांना तहसीलदाराच्या अधीन ठेवण्यात आले. डिस्ट्रिक्टमध्ये युरोपियन कलेक्टरची नेमणूक करण्यात आली. त्याला न्याय करण्याचे, मॅजिस्ट्रियल आणि पोलीसचे कार्यही देण्यात आले. १७८६ साली स्थापित झालेल्या 'बोर्ड ऑफ रेव्हिन्यू' कलेक्टर रेव्हिन्यूच्या कामाबद्दल जबाबदार असे. १८०३ च्या कायद्याने कलेक्टरच्या कार्य आणि अधिकाराबद्दलचे विवेचन लॉर्ड क्लार्कच्या काळात स्पष्ट केले. १८१६ साली एक नवीन कायदा करण्यात आला. गावच्या मुख्याला मुन्सीफ म्हणून ओळखण्यात आले. त्याला काही नागरी आणि फौजदारी कार्येही देण्यात आली. कलेक्टरला मॅजिस्ट्रियल आणि पोलीसांवर नियंत्रण ठेवण्याचे कार्य देण्यात आले.

३) बॉम्बे प्रारूप

ईस्ट इंडिया कंपनीच्या सुरतमधील फॅक्टरीने बॉम्बे प्रारूपची नोंद ठेवली. एक अध्यक्ष आणि काही सदस्य मिळून प्रशासनाचे कार्य करीत असत. १९व्या शतकाच्या सुरुवातीच्या काळात बॉम्बे प्रेसिडेन्सीच्या कार्याला सुरुवात झाली. १८१८ साली माउंट एलफिन्स्टनची डेक्कनच्या कमिशनरपदी नियुक्ती झाली. डेक्कनमधील जिल्ह्यात शेतकरी राहत असे. पेशव्यांच्या काळातील प्रशासनामुळे राजस्व पद्धती क्षीण झाली होती. त्या काळात जिल्ह्याच्या रेव्हिन्यू अधिकाऱ्याला मामलेदार म्हणून संबोधण्यात येई. मराठा राजवटीत सरकारचे नियंत्रण मामलेदारामार्फत होत असे.

एलफिन्स्टनने वांशिक अधिकाराला मान्य केले. त्यांनी लोकांना जहांगिरी दिल्या. पेन्शन दिली. तसेच धार्मिक स्थळेसुद्धा बहाल केली. त्यांचे कार्य नाना फडणीसांसारखेच होते. त्यांनी भारतीय अधिकाऱ्यांना राजस्व, तसेच न्यायदानाचे कार्य दिले. त्यांच्या मताप्रमाणे कलेक्टरने लोकांना भेटून त्यांच्या अडचणी समजून घ्यायला पाहिजेत, असे होते.

१८२७ च्या बॉम्बे कोडप्रमाणे कलेक्टरला खालील अधिकार देण्यात आले.

- जमिनीचे सर्व तंटे सोडविण्याचे अधिकार
- रोड्स आणि पाणी वापरल्यामुळे उद्भवलेले सर्व प्रश्न
- सरहद्दीचे प्रश्न सोडविण्यासाठी प्रयत्न करणे.

त्याने पहिल्यांदा पोलीस कार्य, मॅजिस्ट्रियल कार्यापासून पथक केले. १८३८ साली बंगाल सरकारने एक आयोग नेमला. पोलीस यंत्रणेच्या सुधारसंबंधी या आयोगाने अनेक सुझाव दिले, मात्र सनदी नोकरांनी त्याची अंमलबजावणी केली नाही.

१८४३ साली सिंध प्रांतात सर चार्ल्स नेपियरने स्वतंत्र पोलीस यंत्रणेची स्थापना केली. त्याच्या कार्याने प्रभावित होऊन १८५३ साली सर जॉर्ज क्लर्क यांनी तेच प्रारूप बॉम्बेसाठी

स्वीकारले. या व्यवस्थेत एका पोलीस अधीक्षकाची नेमणूक करण्यात आली. जे जिल्हा मॅजिस्ट्रेटच्या अधीन कार्य करीत असे. तहसील पातळीवर भारतीय पोलीस अधिकाऱ्याला काम देण्यात आले.

पोलीस पाटील -

मराठा राज्यात पोलीस पाटील गावचा प्रमुख होता. गावात तो रेव्हिन्यू प्रमुख, पोलीस प्रमुख आणि न्यायप्रमुख म्हणून कार्य करीत असे. डॉ. सुरेन्द्रनाथ सेनच्या अनुसार पोलीस पाटील गावकरी मंडळी व पेशवा अधिकाऱ्यांमधील दुवा होता. न्यायदानाच्या वेळी तो दोन्ही पक्षांच्या लोकांची गाऱ्हाणी ऐकत असे. त्यांच्यात तडजोड व्हावी यासाठी तो प्रयत्न करीत असे. जर त्याचे प्रयत्न फसले तर तो पंचायतकडे ते प्रश्न द्यायचा. पोलीस पाटलाचे पद अनुवंशिक होते. त्याला पगार देण्यात येत नसे. त्याला काही सवलती देण्यात येत असत. पोलीस पाटीलला मदत करण्यासाठी कुलकर्णी कार्य करीत असे. एलफिन्स्टनने जिल्ह्यातील ही व्यवस्था तशीच ठेवली. न्यायदानासाठी त्याचे असे मत होते की, जिल्ह्याची भाषा वापरण्यात यावी.

गेल्या ५० वर्षांच्या काळात सार्वजनिक बांधकाम, शिक्षण, पोलीस जंगल, स्वास्थ्य, जेल इ. खाते उघडण्यात आले. या सर्व खात्यांसाठी वेगवेगळे नियम करण्यात आले. आणि अशा प्रकारे जिल्हा प्रशासनाचा विकास झाला.

जिल्हा प्रशासनाची दोन कार्ये:

एस.एस. खेराच्या मताप्रमाणे भारताच्या स्वातंत्र्यानंतर जिल्हा प्रशासनात दोन गोष्टी दिसतात. एक म्हणजे पूर्वीचेच कार्य चालू ठेवणे आणि दुसरे म्हणजे बदलत्या परिस्थितीनुसार नवीन कार्य स्वीकारणे. कायदा आणि सुव्यवस्था हे महत्त्वाचे कार्य जिल्हा प्रशासनाचे आहे जे पूर्वीपासून चालत आले आहे. स्वातंत्र्यापूर्वीच्या काळात यासाठी जी पद्धती वापरण्यात येत होती, त्याच पद्धतीचा वापर कायदा आणि सुव्यवस्था राखण्यासाठी आजही करण्यात येत आहे.

भारतीय घटनेने कायद्याच्या अधिराज्याची कल्पना संसदीय लोकशाही पद्धतीत मांडली आहे आणि न्यायव्यवस्थेला प्रशासनापासून दूर ठेवले आहे. विविध कायद्यांच्या माध्यमातून पोलीस प्रशासन चालविण्यात येते. हे पोलीस प्रशासन चालविण्यात कायदेविषयक संहिता मदत करीत असते. जिल्हा प्रशासनात कायदा आणि सुव्यवस्था राखण्याची पद्धत जुनीच आहे.

जिल्हा प्रशासनाचे दुसरे कार्य राजस्व, जमिनीचे रेकॉर्ड ठेवणे, जमिनीचे व्यवस्थापनाइत्यादींशी संबंधित आहे. त्यातसुद्धा जुन्या पद्धतीचा वापर करण्यात येत असतो. जमीन सुधारणा कायदे करण्यात आले. मालकाकडे किती जमीन असावी याबद्दल शहानिशा करण्यासाठी त्यांना जिल्हाधिकाऱ्यांकडे जावे लागते आणि आपली गाऱ्हाणी मांडावी लागतात.

जिल्हा प्रशासनावर राजकीय दबाव येऊ लागला. कमी / जास्त दबावाचा प्रभाव खालील गोष्टींवर अवलंबून होता.

- १) राज्यकर्त्या पक्षाचा जिल्हा प्रशासनाकडे पाहण्याचा दृष्टिकोन.
- २) त्या जिल्ह्यामधून निवडून आलेले मंत्री, संसद सदस्य आणि विधानसभेतील सदस्यांची संख्या.
- ३) त्या जिल्ह्यातील प्रभावी राजकीय पक्ष आणि त्यांचे कार्य.
- ४) त्या जिल्ह्यातील विविध प्रश्न आणि ते प्रश्न सोडविण्याची राजकीय पक्षांची भूमिका.

- ५) जिल्ह्यातील लोकांना एकत्र करण्याची राजकीय पक्षांची कुवत.
- ६) सामाजिक प्रश्न सोडविण्याची जिल्हाधिकार्याची पात्रता.
- ७) जिल्हाधिकार्याचे व्यक्तिमत्त्व आणि काम करण्याची पद्धत.
- ८) जिल्ह्यातील राजकीय पुढाऱ्यांचे आणि जिल्हाधिकारी यांचे संबंध.

१.७ इंग्रजी राज्याच्या पूर्वीची परिस्थिती

इंग्रजांच्या पूर्वीच्या काळात जमीनदार लोकांचा एक वेगळा वर्ग होता. त्यात सरदार ज्यांचा संबंध उच्च कुळाशी होता ते होते. या लोकांना राजस्व गोळा करण्याची जबाबदारी राजा लोक देत असत. तसेच त्यांच्या भागात शांतता ठेवण्याचे कार्यही त्यांना करावे लागत असे. या वर्गाचा संबंध जुन्या राजघराण्यांशी असायचा किंवा ते त्या भागात वर्चस्व ठेवणारे लोक असायचे. एक ठराविक रक्कम ते लोक सरकारी कोषागारात भरीत असत. असा प्रकार मोगल प्रशासनात प्रचलित होता. जास्त प्रमाणात असे लोक वंशानुवंश हे काम करीत असत. अशा लोकांना 'जानकर' म्हणून संबोधिले जाई. अशा कामामुळे त्यांना एक सामाजिक दर्जा प्राप्त होत असे.

जमीनदार वर्ग अर्धे सरकारी कर्मचारी म्हणून काम करीत असत. जिल्ह्याचा कार्यकारी अधिकारी, ज्याला 'फौजदार' म्हणून ओळखला जाई. त्यांच्या देखरेखीखाली जमीनदार लोक कार्य करीत असत. शांतता राखण्यासाठी जमीनदार लोकांकडे त्या काळी हत्यार असायचे. तसेच काही लोकही त्यांचे नोकर म्हणून कार्य करीत असत. त्यांच्या व्यतिरिक्त काही जमीन महसूलावर काम करणारे शेतकरीही जमीन महसूल गोळा करीत असत. मात्र त्यांचा दर्जा अनुवांशिक जमीनदारापेक्षा खालचा होता. मात्र फौजदाराजवळ कार्यात्मक दर्जा दोघांसारखा होता. जिल्हा प्रशासनात दोघांना आपआपल्या क्षेत्रात पोलीसांचे कार्य करावे लागत असे.

जिल्ह्याच्या प्रमुख महसूल अधिकार्याला त्या काळात अमलगुजार किंवा आमील म्हणून ओळखण्यात येत असे. त्याचे काम प्रामुख्याने पडीक जमिनीला शेतीसाठी उपयोगी करून शेतकऱ्यांच्या हिताचे रक्षण करावयाचे होते.

ज्यामुळे नैसर्गिक आपत्तीतून लोकांना वाचविण्यात मदत होते अशी त्याला मर्यादित स्वरूपात कार्यकारी कामे देण्यात आली होती. काही प्रमाणात तो विवादही सोडविण्याचे कार्य करीत असे. या अधिकार्याला मोघल साम्राज्यात जिल्हा प्रशासनात महत्त्वाचे स्थान नव्हते. मोघल काळात जिल्ह्याच्या प्रशासनाची जबाबदारी 'नाजीम' या अधिकार्याला देण्यात आली होती. तो 'दिवाण'च्या सहकार्याने काम करीत असे. त्या काळात अधिकारी आणि नेत्यांना वेगवेगळे ठेवण्यात आले होते. जिल्ह्यातील नोकरशाही ज्याचा आधार सेना आणि वित्त होता. त्याच्या अभावामुळे विस्कळीत झाली आणि जमीनदार लोकांनी स्वतंत्र म्हणून घोषणा केली.

१.८ ईस्ट इंडिया कंपनीचे कार्य :

१७६५ साली राजकीय अस्थिरतेच्या वातावरणात ईस्ट इंडिया कंपनीने मोगल बादशाह शहा आलमकडून बंगाल, बिहार आणि ओरिसाची दिवाणी घेतली. या दिवाणीमुळे ईस्ट इंडिया कंपनीला जिल्ह्यातील नागरी प्रशासनाचे अधिकार मिळाले. सुरुवातीच्या काळात या कंपनीने 'जैसे थे'ची भूमिका स्वीकारली. नंतर मात्र त्यांनी युरोपियन लोकांची पर्यवेक्षक म्हणून नियुक्ती

केली आणि वॉरन हेस्टिंगच्या काळात १७७२ साली या पर्यवेक्षकांना 'कलेक्टर' म्हणून मनोनित करण्यात आले. त्यांच्या कार्यात बदल करण्यात आला नाही. जुनी व्यवस्था तालुक्यात आणि जिल्ह्यात प्रचलित राहिली. १७७३ साली संसदीय समितीच्या अहवालात हे मान्य करण्यात आले की, जमीनदार आणि तत्सम वर्ग आपले वर्चस्व टिकविण्यात यशस्वी झाले. हेस्टिंग यांनी बंगाली, उर्दू आणि पारशियन भाषा अवगत केली, त्यामुळे लोकांचे प्रश्न त्याला कळू लागले. तो आपल्या विचारात स्पष्ट होता. तो होशियार होता. प्रशासनाचे डावपेच त्याला माहित होते. यासाठी गरीब शेतकऱ्यांसाठी काहीतरी चांगले कार्य करावे अशी त्याची इच्छा होती. मात्र त्याचे सर्व सल्लागार त्याच्या विचारांशी सहमत नव्हते. यासाठी तो काहीही करू शकला नाही.

१७८६ साली वॉरन हेस्टिंगची जागा मैकपरसेनने घेतली. कंपनीच्या नोकरांनी जमिनीचे खरेदी-विक्री व्यवहार सुरु केले. कंपनीच्या नोकरांनी जमीनदारांना उसने पैसे देण्याचे कार्य सुरु केले आणि सरकारमध्ये त्यांच्या हिताच्या रक्षणाची जबाबदारीही स्वीकारली. सरकारला नोकरशाहीच्या भ्रष्टाचाराला कमी करण्यात अपयश आले. १७९३ साली भारतीय न्यायाधीश ज्याला 'मुनसिफ' म्हणून ओळखण्यात येत असे याची नेमणूक करण्यात आली.

१८२१ साली एक कायदा करण्यात आला. या कायद्यानुसार गव्हर्नर-जनरलला कलेक्टर किंवा तत्सम रेव्हिन्यू मॅजिस्ट्रेटचे अधिकार देण्याची मुभा देण्यात आली.

सर थॉमस मनरोनी यांनी या अधिकाराचे समर्थन केले आणि त्या काळातील भारतीय राजकीय परिस्थितीसाठी ते पोषक राहिले असे मत व्यक्त केले. १८३१ साली बेन्टिक सरकारनेसुद्धा त्याचे समर्थन केले आणि त्या काळातील भारतीय राजकीय परिस्थितीसाठी ते पोषक राहिले असे मत व्यक्त केले. १८३१ साली बेन्टिक सरकारनेसुद्धा त्याचे समर्थन केले. बेन्टिकच्या मताप्रमाणे जमिनीची नोंद व्यक्तिगत ठेवण्यात मदत करील तसेच शेतीचाही विकास होऊ शकेल. प्रशासनाच्या आधुनिकीकरणात सुद्धा बेन्टिकने प्रयत्न केले. ज्यामुळे सरकार आणि नागरिकांत संवाद साधण्यास मदत झाली.

१.९ जिल्हा प्रशासनाचा विकास :

इ.स. १७७३ च्या कायद्याद्वारे प्रचलित असलेली द्विदल शासनपद्धती रद्द केली आणि कंपनीला स्वतःची प्रशासकीय यंत्रणा स्थापन करण्याचे आदेश दिले. कंपनी सरकारने फ्रान्समध्ये प्रचलित असलेल्या क्षेत्रीय प्रशासनाचा स्वीकार केला. फ्रान्समध्ये प्रचलित असलेल्या प्रशासकीय पद्धतीत भूप्रदेशाची **Prefecture** किंवा **Department** मध्ये विभागणी केली जात असे आणि या क्षेत्रीय घटकाच्या प्रशासनाची जबाबदारी **Prefect** या अधिकाऱ्याकडे सोपविली जात असे. कंपनी सरकारने बंगाल, बिहार आणि ओरिसा प्रांताची **Prefecture** च्यातींवर **Districts** जिल्ह्यांमध्ये विभागणी केली आणि **Prefect** च्या धर्तीवर **District Collector** जिल्हा महसूल अधिकारी या पदाची निर्मिती केली. १७७३ मध्ये अस्तित्वात आलेली ही प्रशासकीय यंत्रणा म्हणजेच जिल्हा प्रशासन आजही भारतात कार्यरत आहे.

ब्रिटिश काळात ईंडिया इंडियन कंपनीचा प्रमुख प्रतिनिधी ज्या क्षेत्रात काम करीत असे, त्या या क्षेत्रात जिल्हा हा प्रमुख आधार मानला गेला. क्रमाक्रमाने कंपनीच्या साम्राज्याचा विस्तार होत गेला आणि १८५७ मध्ये अखेर ब्रिटिशांच्या भारतीय साम्राज्याच्या प्रशासनाचा आधारभूत घटक जिल्हा प्रशासन झाला. प्रारंभीच्या काळात जिल्ह्याचा प्रमुख अधिकारी असलेल्या कलेक्टरकडे महसूल गोळा करण्याची जबाबदारी सोपविण्यात आली. पुढच्या काही वर्षांत

जिल्ह्यातील कायदा व सुव्यवस्था राखण्याची जबाबदारी जिल्हाधिकारी या सनदी अधिकाऱ्याच्या नियंत्रणाखालील जिल्हा प्रशासनाकडे सोपविण्यात आली. जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख अधिकारी असलेला कलेक्टर हा महसूल आकारणी व महसूल गोळा करणे आणि शासकीय कोषागारात जमा करणे ही कामे करत असतानाच, जिल्हा दंडाधिकारी ही भूमिका बजावताना कायदा व सुव्यवस्था राखणे आणि न्यायदान करणे ही जबाबदारी पार पाडत असे. कायदा व सुव्यवस्था राखण्यासाठी पोलीस दले उभारण्यात आली. ही यंत्रणा जिल्हा प्रशासनाचा भाग असल्याने जिल्हाधिकाराच्या नियंत्रणाखाली कार्य करित असे. त्यातून पुढे जेल प्रशासन हा स्वतंत्र घटक १९व्या शतकात स्थापन करण्यात आला. तुरुंगातील कैद्यांचे स्वास्थ्य जोपासण्यासाठी वैद्यकीय अधिकाऱ्यांची नेमणूक करण्यात आली. कालांतराने जिल्ह्यात रोगराई निवारण आणि सार्वजनिक आरोग्य जोपासण्यासाठी सार्वजनिक आरोग्य विभाग स्थापन करण्यात आला. १८१३ सालच्या कायद्यातील तरतुदीद्वारे भारतीयांच्या शिक्षणाची जबाबदारी कंपनी सरकारने स्वीकारल्यानंतर जिल्हा शिक्षण अधिकाऱ्याची नेमणूक करण्यात आली. अशा प्रकारे १९व्या शतकात जिल्हा प्रशासनाची व्याप्ती विस्तृत होत गेली. विविध विभागांच्या कार्यात समन्वय प्रस्थापित करणे, ही जबाबदारी जिल्ह्याच्या प्रमुख अधिकारी असलेल्या जिल्हाधिकाराकडे सोपविण्यात आली. भारत सरकार व प्रांतिक सरकारांची लहान प्रतिकृती म्हणजे जिल्हा प्रशासन असे समीकरण प्रस्थापित झाले.

ब्रिटिश राजवटीच्या अखेर जिल्हा प्रशासनाच्या अंतर्गत महसूल, कायदा, सुव्यवस्था, तुरुंग, सार्वजनिक आरोग्य, शिक्षण, सार्वजनिक बांधकामे, वैधानिक शिक्षा वाटप व नागरी पुरवठा, जनगणना इ. बाबींचा समावेश करण्यात आला. जिल्हा प्रशासन हा ब्रिटिश राजवटीचा पायाभूत घटक बनला.

१.१० जिल्हा प्रशासनाची उद्दिष्टे :

कल्याणकारी राज्य भारतात संविधानाद्वारे प्रस्थापित उद्दिष्टे साध्य करण्याचे जिल्हा प्रशासन प्रभावी माध्यम आहे.

स्वातंत्र्य, समता, न्याय आणि बंधुभाव ही उद्दिष्टे भारताच्या संविधानाच्या उद्देश प्रक्रियेत नमूद करण्यात आली आहेत. ही उद्दिष्टे साध्य करण्यासाठी करण्यात येणारे कायदे, शासकीय धोरण आदर्श असून चालणार नाही, कारण त्यांचे यश किंवा अपयश त्यांच्या कार्यवाहीवर अवलंबून असते. जिल्हा प्रशासनाने निष्ठापूर्वक शासकीय धोरणे आणि कार्यक्रम राबविले तरच कल्याणकारी राज्याचे उद्दिष्ट साध्य होऊ शकेल.

- १) नागरिकांना संविधानानुसार मिळालेल्या मूलभूत अधिकारांची जोपासना करणे. त्यासाठी जिल्ह्याच्या अंतर्गत कायदा व सुव्यवस्था राखणे.
- २) कल्याणकारी राज्याचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी आर्थिक निधी असणे आवश्यक आहे. जिल्हा प्रशासन शासनाला देय असलेल्या महसुलाची आकारणी व वसुली करते. तसेच विकासाच्या विविध कार्यक्रम व प्रकल्पांची अंमलबजावणी करून देशाच्या विकासाला हातभार लावते.
- ३) अन्न, वस्त्र, निवारा, शिक्षण आणि आरोग्य या पाच मूलभूत घटकांची पूर्तता करणे. त्यासाठी जिल्हा प्रशासन दारिद्र्यनिर्मूलन आणि किमान गरजांची पूर्तता या कार्यक्रमांची कार्यवाही करतो.

- ४) सामाजिक न्याय प्रस्थापनेसाठी सामाजिक, आर्थिक आणि शैक्षणिकदृष्ट्या मागास घटकांचा विकास करणे. आदिवासी विकास उपाययोजना आणि अनुसूचित जाती व जमाती आणि मागासवर्गीयांच्या विकासाच्या विशेष कार्यक्रमांची जिल्हा प्रशासन अंमलबजावणी करते.
- ५) कृषी विकास हा ग्रामीण विकासाचा पाया आहे. जिल्हा प्रशासन कृषीविकास, मृदसंधारण, जलसंधारण आणि तत्सम कार्यक्रमांची कार्यवाही करते. प्रयोगशाळांमध्ये विकसित तंत्रज्ञान जिल्हा प्रशासन शेतकऱ्यांपर्यंत पोहोचविते. तसेच दुष्काळ, अतिवृष्टी, भूकंप यांसारख्या नैसर्गिक आपत्तीच्या काळात संकटग्रस्त लोकांसाठी मदत कार्य हाती घेते.
- ६) विकास प्रक्रियेत लोकसहभाग घडवून आणणे या उद्दिष्टांच्या पूर्ततेसाठी जिल्हा प्रशासन सहकारी संस्था स्थापन करण्यास प्रोत्साहन देते. ग्रामसभांना मार्गदर्शन करते आणि त्यांच्या विकास प्रकल्पावर शासकीय अर्थ सहाय्य उपलब्ध करून देते.

१.११ समारोप

जिल्हा प्रशासनासंबंधी मूलभूत संकल्पनेचा विचार करत असताना जिल्हा प्रशासनाच्या विविध व्याख्या, जिल्हा प्रशासनाचे स्वरूप त्यामधील महत्त्वाचे पैलू, त्यांचे स्पष्टीकरण, जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे, प्रशासनाचा हेतू इ. मुद्यांचा विचार केला आहे.

अशा प्रकारे स्वातंत्र्योत्तरकालीन बदल अभ्यासत असताना जिल्हा प्रशासनाचा उगम आणि विकास कसा झाला, त्यामधील जुन्या काळातील जिल्हा प्रशासन आणि जिल्हा प्रशासनाचा उगम, तसेच इंग्रजी राज्यांच्या पूर्वीची स्थिती कशी होती, ईस्ट इंडिया कंपनीचे कार्य कोणते, जिल्हा प्रशासनाचा विकास कसा झाला आणि जिल्हा प्रशासनाची उद्दिष्टे इ. मुद्यांचा विचार करणे आवश्यक आहे.

१.१२ स्वाध्याय

- १) जिल्हा प्रशासनाचा उगम कसा झाला ते स्पष्ट करा.
- २) जिल्हा प्रशासनाचा विकास स्पष्ट करा.
- ३) जिल्हा प्रशासनाची उद्दिष्टे सांगा.
- ४) जिल्हा प्रशासनाची व्याख्या सांगा.
- ५) जिल्हा प्रशासनाचे स्वरूप सांगा.
- ६) जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे सांगून हेतू स्पष्ट करा.

जिल्हा प्रशासनाचे घटक

- २.० उद्दिष्टे
- २.१ प्रस्तावना
- २.२ प्रशासनाचे आवश्यक घटक
- २.३ जिल्हा प्रशासनाचे घटक
- २.४ जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे
- २.५ जिल्हा प्रशासनाची कार्ये
- २.६ महसूल प्रशासनाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी
- २.७ महसूल प्रशासनाची रचना
- २.८ महसूल प्रशासनाची उद्दिष्टे
- २.९ समारोप
- २.१० स्वाध्याय
- २.११ संदर्भ ग्रंथ

२.० उद्दिष्टे

- १) प्रशासनाचे आवश्यक घटक समजून घेणे
- २) जिल्हा प्रशासनाचे घटक समजून घेणे.
- ३) जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे समजून घेणे.
- ४) जिल्हा प्रशासनाची कार्ये विशद करणे.
- ५) जमीन महसूल आणि महसूल प्रशासन संकल्पनांचा अर्थ संमजावून घेणे.
- ६) महसूल प्रशासनाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी समजून घेणे.
- ७) महसूल प्रशासनाची रचना समजून घेणे.
- ८) महसूल प्रशासनाची उद्दिष्टे स्पष्ट करणे.

२.१ प्रस्तावना

जिल्हा प्रशासनाच्या विविध कार्यांचे परीक्षण केल्यानंतर ही कार्ये जिल्ह्यात कशा प्रकारे राबविण्यात येत असतात. ही राबविणारी यंत्रणा कोणती असते आणि ती कशा प्रकारे कार्य करते या सर्वांचा अभ्यास आपणास या घटकात करता येईल.

सर्वसाधारणपणे जिल्हा प्रशासनाचे कार्य पाहिल्यानंतर ते अत्यंत किचकट, गुंतागुंतीचे व त्याचबरोबर जबाबदारीचे आणि महत्त्वपूर्ण असल्याचे आपणास आढळून येते. म्हणून

जिल्हाधिकारी प्रत्यक्षपणे संपूर्ण कार्य करून घेऊ शकत नाही. यासाठी प्रशासनाला प्रशासकीय कार्यावरून काही स्तरांमध्ये विभागण्यात येते. काही जिल्हा भू-भागांच्या दृष्टीने मोठे असतात. त्यावेळी प्रशासनाच्या सोयीसाठी अशा जिल्ह्याला दोन किंवा तीन विभागांत विभागण्यात येते.

महसूल प्रशासन जिल्हा प्रशासनाचा महत्त्वाचा भाग आहे. आधुनिक काळात देशाच्या संरक्षणासाठी आणि विविध कल्याणकारी उपक्रमांसाठी कर आकारणीद्वारा पैसा उभारला जातो. प्राचीन आणि मध्ययुगात जमीन महसूल हे राज्याच्या उत्पन्नाचे प्रमुख साधन असे. ग्रामीण भागात शेती हाच लोकांचा प्रमुख व्यवसाय असल्याने शेतकऱ्यांकडून शेतसारा गोळा करण्यात येतो.

मराठी भाषेतील 'महसूल' या शब्दप्रयोगासाठी संस्कृत भाषेतील 'राजस्व' हा शब्दप्रयोगही वापरण्यात येतो. 'राजस्व' म्हणजे राजाला देय असलेली रक्कम. राजस्व देण्याचे पारंपरिक कारण म्हणजे राजा प्रजेचे संरक्षण करतो आणि प्रजेच्या उत्कर्षासाठी प्रयत्नशील असतो. महसूल या संकल्पनेची व्याप्ती आता विस्तृत झाली असून त्यात शेतसारा व्यतिरिक्त करदात्यांकडून राज्याला देय असलेल्या सर्व बाबींचा समावेश करण्यात येतो. करनिर्धारण आणि करवसुली ही जबाबदारी पार पाडणाऱ्या प्रशासकीय घटकाला महसूल विभाग किंवा महसूल प्रशासन म्हणतात. जमीन महसूल आकारणे व तो वसूल करणे यासारख्या कामामुळे जिल्हा प्रमुखाला कलेक्टर नाव देण्यात आले. वेगवेगळ्या प्रकारचे कर इतर अधिकाऱ्यांच्या सहाय्याने वसूल करणे हे महत्त्वाचे काम त्यांच्यावर सोपविण्यात आले. या पाठामध्ये आपण महसूल आणि महसूल प्रशासनाशी निगडित विविध बाबींचा अभ्यास करणार आहोत.

२.२ प्रशासनाचे आवश्यक घटक :

प्रशासनाचे खालील आवश्यक घटक महत्त्वपूर्ण आहेत.

१) संसूचन (Communication) :

प्रशासनात संसूचनास फार महत्त्व असते. त्यासाठी संसूचनाची आखणी योग्य प्रकारे झाली पाहिजे. संघटनेत काम करीत असताना संघटनेतील सर्व घटकांमध्ये संसूचनाचे माध्यम योग्य प्रकारे ठरविले गेले पाहिजे. संसूचना संबंधित अधिकारी वर्गात ते स्पष्ट असले पाहिजे. तांत्रिक अधिकारी आपल्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडून निर्देशन घेईल किंवा जिल्ह्यातील अधिकारी वर्ग जिल्हाधिकारी यांकडून मार्गदर्शन घेईल याची स्पष्टता असली पाहिजे.

२) अधिकारी सुपूर्द करणे (Delegation of Authority)

प्रशासनाचे कार्य सतत वाढत असते. अशा वेळी कामाची पुनरावृत्ती होऊ नये, या हेतूने अधिकारी वर्गामध्ये सत्ता अथवा अधिकारांचे वाटप केले जाते. जेव्हा हे अधिकारी सुपूर्द करण्यात येतात तेव्हा अधिकाराबरोबर जबाबदारीसुद्धा सोपविली जात असते.

३) उत्तरदायित्व (Accountability):

उत्तरदायित्व हा प्रशासनाचा एक महत्त्वपूर्ण भाग आहे. उत्तरदायित्वामुळे संघटनेत नियंत्रणाला महत्त्व प्राप्त होते. नियंत्रणाशिवाय कोणतीही संघटना योग्यप्रकारे कार्य करू शकत नाही. निरंकुश प्रशासनात गोंधळ जास्त होत असतो. त्यामुळे 'बळी तो कान पिळी'ची परिस्थिती निर्माण होत असते. अशा परिस्थितीला तोंड देण्यासाठी प्रशासनाला कायद्याचा आधार असणे आवश्यक आहे. कायदे, नीतिनियम, रूढी-परंपरा, चालीरीती यासारख्या गोष्टी लिखित

स्वरूपात असणे योग्य असते. लिखित नियमांमुळे योग्य प्रकारे नियंत्रण ठेवता येते. त्याचप्रमाणे उत्तरदायित्व स्वीकारता येते.

४) निश्चित स्वरूपाचे कार्यक्षेत्र (Specific Jurisdiction) :

प्रशासनाचे कार्यक्षेत्र हे निश्चित स्वरूपाचे असले पाहिजे. प्रशासनाला त्याचे निश्चित अधिकार व त्याच्या मर्यादा यांची जाणीव असली पाहिजे. संलग्न खात्यांना आपल्या परस्पर संबंधाची जाणीव असली पाहिजे.

५) स्पष्ट उद्दिष्टे :

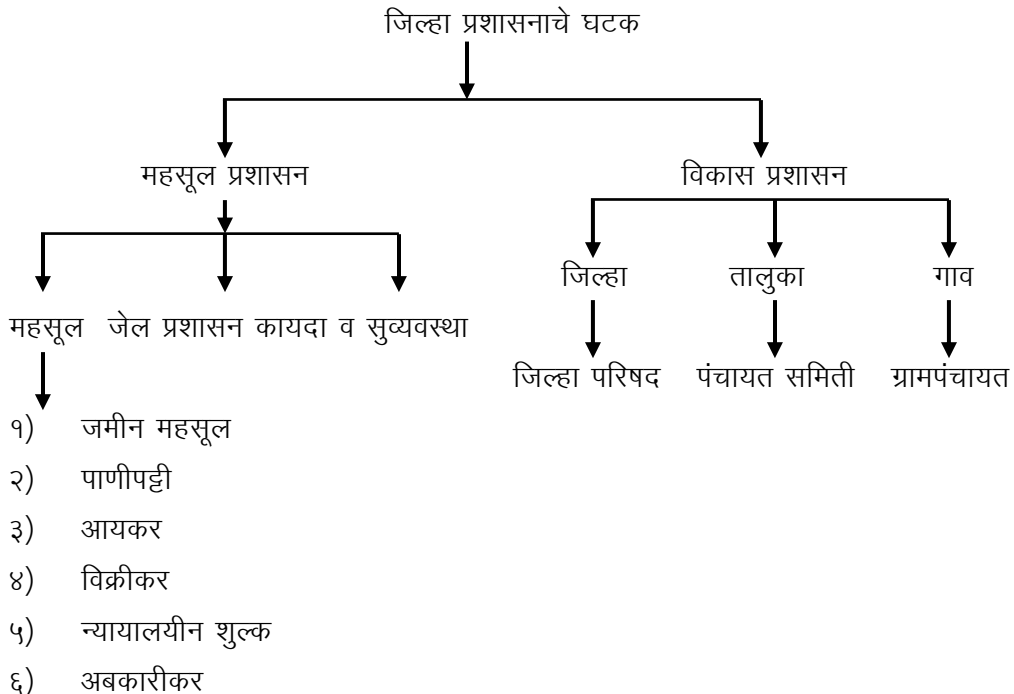
प्रशासनातील प्रत्येक खात्याची उद्दिष्टे स्पष्ट असली पाहिजेत आणि उद्दिष्टे प्राप्तीसाठी ज्या पद्धतीचा वापर केला जाईल तीसुद्धा स्पष्ट असावयास हवीत. अशा प्रकारच्या स्पष्टतेमुळे प्रशासकीय संघटनेची कार्यक्षमता वाढते.

६) सेवकवर्गाचे महत्त्व :

प्रत्येक संघटनेत सेवकवर्ग असतो. काम करणे अथवा काम न करणे हे सेवकवर्गावर अवलंबून असल्यामुळे संघटनेचे खरेखुरे भवितव्य याच्यावरच अवलंबून असते. हा सेवकवर्ग कोणत्याही समाजाचा एक महत्त्वपूर्ण घटक असतो. लोकप्रशासनाचा मुख्य हेतू जनकल्याण असून यातूनच समाजकल्याण साधले जाते. प्रशासनाच्या कार्याचा लोकहिताशी संबंध लावणे हे आवश्यक असते. सेवकवर्ग ही महत्त्वाची भूमिका बजावण्याचे कार्य आपल्या हाती घेत असतो.

२.३ जिल्हा प्रशासनाचे घटक :

स्वातंत्र्यपूर्व काळापासून जिल्हा प्रशासन पार पाडत असलेल्या जबाबदाऱ्यांना पारंपरिक किंवा महसूल प्रशासन म्हणतात. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात जिल्हा प्रशासनाचा मोठ्या प्रमाणात विस्तार झाला. ग्रामीण विकासाची जबाबदारी पार पाडण्यासाठी जिल्हा, विकास गट आणि गाव पातळीवर यंत्रणा स्थापन करण्यात आली.



यांचे संक्षिप्त विवरण खालीलप्रमाणे आहे

१) महसूल (Revenue)

जिल्हा प्रशासनातील आणखी एक महत्त्वाचा घटक म्हणजे 'महसूल प्रशासन' होय. या प्रशासनाचा अभ्यास करण्यासाठी त्यातील विविध घटकांचा अभ्यास करणे आवश्यक आहे.

१. 'जमीन महसूल' हा महसूलाचा एक मोठा भाग आहे. जमीन महसूल आकारण्यासाठी जिल्ह्यातील यंत्रणेचा जिल्हाधिकारी प्रमुख असतो. विविध राज्यांत, जिल्ह्यात जिल्ह्यातील महसूल जमा करण्याच्या अधिकाऱ्याला विविध नावाने संबोधिले जाते. उदाहरणार्थ, केरळ व तामिळनाडूमध्ये रेव्हेन्यू डिव्हिजन ऑफिसर (**Revenue Division Officer**) असे म्हणतात, तर गुजरात राज्यात यास उप-कलेक्टर म्हणतात. महसूल अधिकारी सर्वसाधारणपणे आय.ए.एस. दर्जाचा अधिकारी असतो. तालुका पातळीवर तहसीलदार हा महसूल अधिकारी असतो. महाराष्ट्रात आणि गुजरातमध्ये यास मामलेदार म्हणतात, तर ओरिसामध्ये त्यांना तालुका अधिकारी म्हणतात. तहसीलदाराच्या महसूल कार्यात मदत करण्यासाठी एक नायब तहसीलदार असतो. तालुका पातळीच्या खाली गाव घटक असतो. गावात पटवारी हा अधिकारी महसूल जमा करण्याचे काम करतो. या व्यवस्थेत सुद्धा आता बराच बदल झालेला आहे. सध्या तलाठी हा प्रशासकीय अधिकारी सरकारी पैसे जमा करण्याचे कार्य करतो. तलाठ्यास बिहारमध्ये कर्मचारी, गुजरात, मध्य प्रदेश, कर्नाटक राज्यांत पटेल आणि ओरिसामध्ये मुनसब म्हणून ओळखण्यात येते. उत्तर प्रदेशात याला पूर्वी पटवारी म्हणत असत. पण आज त्याला लेखापाल म्हणून संबोधले जाते. या सर्व ग्राम अधिकाऱ्यांचे मुख्य कार्य जमिनीचे सर्व रेकॉर्ड्स अद्ययावत ठेवण्याचे असते. वेळोवेळी जमीनविषयक होत असलेले बदल उदाहरणार्थ, जमिनीच्या खरेदी-विक्री संबंधी नोंदीसुद्धा या कार्याधिकाऱ्यांना ठेवाव्या लागतात. तहसीलदार, नायब तहसीलदार आणि तलाठी यांच्याव्यतिरिक्त आणखी काही अधिकारी जमीन महसूलाच्या कार्यात सहभागी असतात त्यात प्रामुख्याने महसूल तपासणी अधिकाऱ्याचा उल्लेख करता येईल.

२. दुसऱ्या गटात आपणास जलसिंचन विभागाचा उल्लेख करता येईल. शेतकऱ्याला आवश्यकतेनुसार शेतीसाठी पाणी देण्याची जबाबदारी या विभागावर असते.

विशेषतः नगदी पिकांसाठी (**Cash Crops**) पाण्याची फार मोठ्या प्रमाणात गरज असते. ज्या प्रमाणात पाणी देण्यात येते त्या आधारावर कर आकारण्यात येत असतो. कर आकारण्याची जबाबदारी जिल्हाधिकारी व तहसीलदार यांच्यावर नसून जलसिंचन अधिकाऱ्यावरच असते. शेतीच्या हंगामात (अॅग्रिकल्चर सिझन) जे पाणी शेतीला देण्यात आले आहे. त्याच्या आधारावर कर आकारून जलसिंचन विभागातर्फे वसुलीचे तक्ते जिल्हाधिकारी व तहसीलदार यांना पाठविण्यात येत असतात हे कर वसूल करून घेण्याची जबाबदारी जिल्हाधिकाऱ्याची असते. नायब तहसीलदार किंवा काही वेळी विशेष अधिकाऱ्याची नेमणूक करून शेतकऱ्याकडून जमीन महसूलाबरोबर हे कर वसूल करण्यात येत असतात. पूर्वी काही राज्यांत हे कर 'लंबरदार' गोळा करीत असे आणि त्यातील आपला हिस्सा कापून बाकीची रक्कम भरणे कठीण जात नसे. सध्या जलसिंचनविषयक कायम स्वरूपाची यंत्रणा प्रत्येक जिल्ह्यात उभारण्यात आलेली आहे आणि त्यामुळे पूर्वीची लंबरदार पद्धत संपुष्टात आली आहे.

३) महसूल प्रशासनाचा 'आयकर' हा तिसरा महत्त्वाचा घटक आहे. जलसिंचनाप्रमाणे आयकर विभागाचे अधिकारी कर आकारत असतात. आयकर विभागाचा संबंध केंद्र

विभागाशी असतो. त्यामुळे हा विभागच संबंधितांकडून स्वतः कर गोळा करीत असते. एखाद्या व्यक्तीच्या मालमत्तेसंबंधी आयकर अधिकाऱ्यास संशय आल्यास आयकर खाते गुप्तरीतीने माहिती मिळवून एकदम छापा घालीत असत व अशा संशयित व्यक्तीच्या घराची झडती घेत असत. उदाहरणार्थ, मुंबईतील सांताक्रूझ येथील एका अतिथिगृहाची व त्या अतिथिगृहाच्या मालकाच्या निवासस्थानी आयकर खात्याने झडती घेऊन बेहिशोबी रक्कम जप्त केली. परंतु काही वेळा आयकर विभागाच्या प्रयत्नामुळे कर वसूल होत नसेल, तर जिल्हाधिकाऱ्याच्या मदतीने ते वसूल करण्यात येतात.

- ४) शेती उत्पन्नावरील कर हा महसूल प्रशासनाचा चौथा घटक होय. अलीकडच्या काळात हे कर नवीनपणे नुकतेच सुरू करण्यात आले आहेत. ज्या जिल्ह्यात मोठे शेतकरी असतात. विशेषतः यांचाच संबंध या कराशी येत असतो. लहान शेतकऱ्यांशी यांचा संबंध येत नाही. शेती उत्पन्न कराची आकारणी झाल्यानंतर हे करदेखील जमीन महसुलाबरोबर जमा करण्यात येत असतात.

उदाहरणार्थ, जर न्यायालयाविरुद्ध खटला भरावयाचा असेल, रिट अर्ज जारी करून घ्यावयाचा असेल, न्यायालयीन निर्णयाची सत्यप्रत हवी असेल अथवा इतर अदलाबदलीचे पत्र दाखल करावयाचे असेल तर ह्या सर्वांसाठी न्यायालयीन शुल्क आकारणे आवश्यक असते. हे कर आकारण्यासाठी आणि वसूल करण्यासाठी विविध अधिकारी कार्यरत असतात. काही बाबतीत रजिस्ट्रार हे कार्य करीत असतात. काही बाबतीत स्वतः नागरिकाला ही माहिती करून घ्यावी लागते की, त्यांनी आवश्यकतेनुसार न्यायालयीन शुल्क भरले आहे किंवा नाही. जर तसे झाले नाही तर न्यायालयात त्याला कायद्याचा आधार असतो. प्रत्येक न्यायालयात स्टॅंप विक्रेते असून ते जिल्हाधिकाऱ्याकडून स्टॅंप विकत घेतात आणि अल्प कमिशनवर विकतात.

५. 'अबकारी' कर हा महसूल प्रशासनाचा सातवा महत्त्वपूर्ण घटक होय. हे अबकारी कर विविध वस्तूंवर लावण्यात येतात. यात प्रामुख्याने दारू, विषारी औषधी आणि पेट्रोलियमपासून तयार होणाऱ्या वस्तू इत्यादींचा समावेश होतो. केंद्र व राज्य सरकारमध्ये अबकारी विभाग दिसून येतो. प्रत्येक जिल्ह्यात एक अधिकारी असतो, त्यास 'जिल्हा अबकारी अधिकारी' म्हणतात. अबकारी कर लावणे आणि वसूल करणे अशा दोन्ही स्वरूपाचे कार्य हा विभाग करीत असतो. अबकारी कर प्रामुख्याने दारू कारखाने, गोदाम यावर लावून गोळा करण्यात येत असतो. अशा व्यवसायात बेकायदेशीर उत्पादन होऊ नये यासाठी अबकारी विभाग प्रयत्न करीत असतो. जिल्हा अबकारी अधिकाऱ्याचे कार्य जिल्हा अधिकाऱ्याच्या देखरेखीखाली चालत असते. जिल्ह्यात असलेल्या दारू गोळ्याच्या दुकानांची, विषारी औषधालयांची आणि त्यांचे परवाने तपासण्याची कामे अबकारी विभाग करीत असतो.

थोडक्यात प्रामुख्याने वरील सर्व घटक जिल्हा प्रशासनाशी निगडित असून ते आवश्यक घटक मानले जातात. जिल्हाधिकारी आणि त्याचा सहकारी वर्ग आणि कर्मचारी वर्ग हे कार्य प्रशासकीयदृष्ट्या योग्य रीतीने पार पाडीत असतात. शांतता, सुव्यवस्था आणि महसूलविषयक कार्याचा अंतर्भाव जिल्हा प्रशासनात महत्त्वाच्या दृष्टिकोनातूनच करण्यात आलेला आहे.

२) जेल प्रशासन :

कायदा व सुव्यवस्थेचा जिल्हा प्रशासनात आणखी एक महत्त्वाचा घटक म्हणजे 'जेल प्रशासन' होय. जिल्ह्याच्या ठिकाणी एक मोठे कारागृह असते. अशा ठिकाणी दीर्घकालीन शिक्षा झालेल्या गुन्हेगारांना ठेवण्यात येत असते. या कारागृहात त्या त्या जिल्ह्यातील गुन्हेगारांना ठेवण्यात येत असते. पण काही काही वेळा सुरक्षिततेच्या दृष्टिकोनातून दुसऱ्या जिल्ह्यातील गुन्हेगारांना अशा कारागृहात ठेवण्यात येत असते. तसेच ज्या गुन्हेगारांनी गंभीर स्वरूपाचा गुन्हा केलेला असून त्या विरोधात न्यायालयात खटला चालू असेल, तर अशा आरोपींनादेखील ह्याच कारागृहात ठेवण्यात येत असते. जिल्ह्यामध्ये न्यायालयाने दिलेल्या मृत्यूच्या शिक्षेची पूर्तता जिल्हा कारागृहात होत असते. सर्वसाधारणपणे फौजदारी न्यायाधीशाच्या (District Magistrate) देखरेखीखाली या कारागृहाची व्यवस्था चालत असते. पूर्वी जिल्ह्याचा वैद्यकीय अधिकारी (Civil Surgeon) सुद्धा जिल्हा कारागृह प्रमुख म्हणून काम पाहत असे. परंतु आज ही व्यवस्था बंद करण्यात आली आहे. सध्या कारागृह प्रशासनासाठी एका कारागृह व्यवस्थापकाची (Superintendent of Jails) तरतूद करण्यात आली आहे. कारागृह प्रशासन हे जिल्हा प्रशासनाचा एक भाग असल्यामुळे जिल्हा मॅजिस्ट्रेटवर त्याच्या देखरेखीची जबाबदारी असते. एक महत्त्वाची बाब अशी की, पोलीस किंवा कोणीही माणूस कारागृहात जाऊ शकत नाही किंवा चालू असलेल्या खटल्यातील आरोपीला भेटू शकत नाही. जर अशा पोलिसाला आरोपीस भेटावयाचे असेल, तर जिल्हा मॅजिस्ट्रेटकडून लेखी परवानगी घेणे आवश्यक असते. ज्यावेळी आरोपीस मृत्युदंडाची शिक्षा देण्यात येते. त्यावेळी जिल्हा अधिकाऱ्याला हजर राहणे आवश्यक असते तो स्वतः मृत्युदंडाचा वॉरंट (Warrant) रहातो आणि आरोपीस वाचून दाखवितो. या मृत्युदंड पत्रात कोणत्याही प्रकारचा दोष नाही याची पुरेपूर खात्री पटल्यानंतर तो मृत्युदंडाची आज्ञा देत असतो. मृत्युदंड दिल्यानंतर आरोपीचा मृत्यू झालेला आहे काय? याचीदेखील डॉक्टरकडून तपासून घेऊन खात्री करून घेत असतो. नंतर तो आवश्यक त्या पत्रावर सही करतो.

कारागृह व्यवस्थापनाचे कार्य योग्य प्रकारे होत आहे किंवा नाही हे पाहण्यासाठी तो वेळोवेळी कारागृहाला भेट देत असतो. तेथे आरोपींशी चर्चा करीत असतो. तसेच आरोपींच्या शिस्तीची तपासणी करीत असतो. खटला चालू असलेल्या आरोपींवर अन्याय होऊ नये व त्यास वेळेवर कोर्टात हजर करता यावे यासाठी तो जेल तिकिटाची तपासणी करीत असतो. कारागृहातील जीवनाची जबाबदारी यावरच असल्याने कारागृहाद्वारे दिले जाणारे जेवण हे योग्य प्रकारचे केले आहे किंवा नाही याची तपासणी करण्याचे महत्त्वाचे कार्य याचेच असते. अशा सर्व दृष्टीने तो कारागृहाची व्यवस्था चोख व संरक्षणाच्या संदर्भात योग्य आहे किंवा नाही याची खात्री करून घेत असतो. जिल्ह्यामध्ये केवळ मोठ्याच व्यक्ती गुन्हे करतात असे नसून काही अल्पवयीन मुलेदेखील गुन्हा करण्यात प्रवृत्त होतात म्हणून अशा स्वरूपाच्या अल्पवयीन बालकांच्या गुन्ह्याला 'बालगुन्हेगार' असेही संबोधण्यात येते.

कायदा व सुव्यवस्थेचा आणखी एक महत्त्वाचा घटक म्हणजे जिल्हा प्रशासनातील न्यायविभाग व फौजदारी न्यायाधीश (District Magistrate) यांचा संबंध होय.

कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ यांचे कार्यक्षेत्र एकमेकांपासून वेगवेगळे असले पाहिजे अशी चर्चा आपण नेहमी करतो. याच संदर्भात जिल्हा मॅजिस्ट्रेट आणि न्यायमूर्ती यांच्याशी संबंधित चर्चा करावी लागेल.

भारतातील संविधानातील नीतिनिर्देशक तत्त्वातील कलम पत्रास अन्वये असे सांगण्यात आले आहे की, कार्यकारी मंडळ व न्यायमंडळ हे वेगळे असले पाहिजे. कारण त्यामुळेच न्यायदानाचे कार्य व्यवस्थित होईल. भारतीय न्यायव्यवस्था त्रिस्तरीय आहे. ज्यामध्ये उच्च स्थानी सर्वोच्च न्यायालय, मध्यभागी उच्च न्यायालय आणि खालच्या पातळीवर सत्र जिल्हा न्यायालयाची व्यवस्था करण्यात आली आहे. प्रत्येक राज्याने हे दोन्ही विभाग वेगवेगळे करावे अशी सूचना केंद्र सरकारने वेळोवेळी केली आहे. काही राज्यांनी ती मान्य केली असून काही राज्यांत हे कार्य अपुरे राहिले आहे.

३) कायदा व सुव्यवस्था

जिल्ह्यात शांतता राखण्यासाठी कायदा व सुव्यवस्था चांगल्या प्रकारे ठेवण्याचे कार्य जिल्हाधिकारी करीत आहे. या कामासाठी जिल्हाधिकाऱ्याला पोलीस अधीक्षकाची मदत घ्यावी लागते. जिल्ह्यात न्यायदानाचे कार्य करण्यासाठी जिल्हा न्यायाधीश असतो. काही महत्त्वाच्या विषयांच्या संदर्भात जिल्हाधिकारी स्वतः न्यायाधीशाची भूमिका घेत असतो.

जिल्ह्यात असलेल्या न्याय विभागाचा संबंध (District Court) देशातील न्यायदान प्रणालीशी असतो. जिल्ह्यात दोन प्रकारची न्यायालये असतात. एक जिल्हा न्यायालय आणि दुसरे सत्र न्यायालय. दिवाणी फौजदारी संबंधित सर्व खटल्यांचा निकाल या ठिकाणी लावण्यात येतो. जमीन व महसूलविषयक खटल्यांच्या बाबतीत जिल्हा दंडाधिकाऱ्याने (District Magistrate) दिलेल्या निर्णयाविरुद्ध संबंधित पक्ष जिल्हा न्यायालयात अपील करू शकतो.

शांतता व सुव्यवस्था राखण्यासाठी आणखी जो घटक विशेष सहकार्य करतो तो म्हणजे 'पोलीस' होय. पोलीस संघटना अधिकारपद परंपरेच्या तत्वावर राज्यापासून ते खेड्यापर्यंत कार्य करीत असते. पोलीस खात्यात पोलीस महानिरीक्षक (IGP) आणि पोलीस उप-महानिरीक्षक (DIG) हे प्रमुख अधिकारी असतात. त्यांच्या कार्यात मदत करण्यासाठी संपूर्ण राज्याला प्रशासकीय विभागात वाटण्यात येते. सरासरी प्रशासकीय विभाग जिल्ह्याच्या आकाराएवढा असतो. या विभागाचा प्रमुख जिल्हा पोलीस अधीक्षक असतो. हा जिल्हा पोलीसप्रमुख जिल्ह्यातील सर्व पोलीस कार्याबाबत जबाबदार असतो. कायदा व सुव्यवस्था राखण्याव्यतिरिक्त त्याला दिवाणी व फौजदारी गुन्हे याकडेसुद्धा लक्ष द्यावे लागते. त्याला मदत करण्यासाठी उप-अधीक्षक, सर्कल इन्स्पेक्टर, सब-इन्स्पेक्टर आणि पोलीस दल असते. विशिष्ट परिस्थितीनुसार पोलीस ठाण्यात शस्त्रे ठेवण्यात येत असतात. मात्र जिल्ह्याच्या ठिकाणी अशी हत्यारे पुरेशा प्रमाणात ठेवण्यात आलेली असतात. वेळप्रसंगी ज्या भागात दंगली होतात त्या भागात जिल्हा प्रमुख कार्यालयातून शस्त्रे पाठविण्यात येतात. तसेच पोलीस अधिकाऱ्यांच्या न्यायालयाशी सतत संपर्क येत असतो. गुन्हा केलेल्या लोकांना कायद्याप्रमाणे पकडल्यानंतर चौवीस तासांच्या आत न्यायाधीशासमोर आणणे आवश्यक असते. अशा व्यक्तींना न्यायाधीश गुन्हांच्या स्वरूपात दखल घेऊन शिक्षा व दंड करू शकतो. तसेच सबळ पुरावा न मिळाल्यास गुन्हेगारास सोडून देऊ शकतो. जिल्हा दंडाधिकारी फौजदारी प्रशासनासाठी जबाबदार असतो. तो जिल्ह्यातील प्रशासनालादेखील जबाबदार असतो. खालच्या पातळीवर शांतता व सुव्यवस्था राखण्यासाठी प्रत्येक गावात एक चौकीदार आणि पोलीस पाटील असतो. तंग वातावरणात शांतता व सामंजस्याचे वातावरण कायम राहावे व सार्वजनिक मालमत्तेचे नुकसान होणार नाही याची काळजी घेण्यासाठी तालुक्यातील काही ग्रामपंचायती वरील प्रकारचा ठराव संमत करून त्यासाठी 'दक्षता समित्या' अथवा शांतता समित्या स्थापन करीत असतात. त्यामुळे शांतता व

सुव्यवस्था ठेवण्याच्या कामी जिल्हा प्रशासनाला या समित्यांकडून अतिशय मोठे सहकार्य मिळत असते.

पोलीस प्रशासनाचा वार्षिक अहवाल जिल्हा पोलीस अधीक्षक तयार करित असतो. हा अहवाल जिल्हाधिकार्यामार्फत शासनाला पाठविण्यात येतो. या अहवालावर आपले विचार मांडण्याचा अधिकार जिल्हाधिकार्याला देण्यात आला आहे. तसेच अहवालासंबंधी काही सूचना असेल तर त्यासुद्धा ह्यावेळी जिल्हाधिकारी सुचवीत असतो.

जिल्ह्यातील पोलिसांची शिस्त, पोलीस ठाण्याला आवश्यक असलेल्या वस्तू, पोलिसांची नियुक्ती आणि त्यांच्या कामाची वाटणी इत्यादीविषयक पोलीस प्रशासनाची जबाबदारी पोलीस अधीक्षकाच्या अधिकार क्षेत्रात येत असते. ही सर्व कामे जिल्ह्यात शांतता असताना पोलीस अधीक्षकाला करावी लागतात. परंतु जिल्ह्यात दंगली अथवा इतर कारणांवरून असंतोषाचे वातावरण चिघळत असेल तर त्यावेळी जिल्हा मॅजिस्ट्रेट व पोलूस अधीक्षक ह्या दोन्ही अधिकाऱ्यांमध्ये चांगल्या तऱ्हेचे संबंध असणे आवश्यक असते. तंग परिस्थितीत जमावाला पांगविण्यासाठी काही वेळा पोलिसांना अश्रुधूर, लाठीमार तर काही वेळेला गोळीबारदेखील करण्यासाठी जिल्हा अधिकाऱ्याकडून (District Magistrate) परवानगी घेणे आवश्यक असते. कित्येक वेळा असे दिसून येते की, जिल्हा अधिकारी हा एक तरुण अधिकारी असतो. तर जिल्हा पोलीस अधीक्षक त्यापेक्षा जास्त वयस्कर असतो. गोळीबारासाठी या तरुण अधिकाऱ्याची आज्ञा घेणे पोलीस अधीक्षकाला अपमानास्पद वाटते आणि यासाठी तो त्याची परवानगी न घेता आपल्या मनाप्रमाणे वागत असतो. त्यामुळे त्याच्या वागण्याचा परिणाम प्रशासनावर गंभीर स्वरूपाचा धक्का मारून जातो.

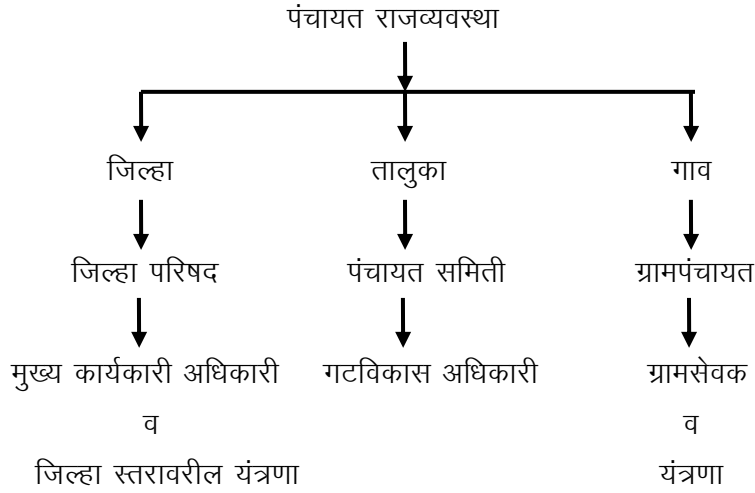
जिल्ह्यात मॅजिस्ट्रेट व पोलिसाचे कार्य कायदा व सुव्यवस्थेच्या दृष्टीने फारच महत्त्वाचे असल्यामुळे पोलीस विभागाला चातुर्याने व कुशलतेने पोलीस प्रशासनविषयक कार्य करावे लागते. त्यासाठी पोलीस खात्यातील गुप्तचर खाते विशेष महत्त्वाचे कार्य करित असते. गुप्तचर विभागाचे कार्य कार्यक्षम आणि चातुर्याचे असते. जिल्ह्यात होणाऱ्या गुन्द्यांची दखल गुप्त रीतीने घेणे त्यांना आवश्यक असते. पण असे गुन्हे थांबविण्याच्या दृष्टीने अगोदर पाऊल उचलणे आणि गुन्हेगारांना ताब्यात घेणे हे अतिशय महत्त्वाचे कार्य असते. म्हणूनच पोलीस प्रशासनात 'गुप्तता बाळगण्यासाठी' फार महत्त्व असते. शासनाने घेतलेल्या निर्णयाविरुद्ध गुन्हेगारांना गुन्हे न करू देण्याची किंवा निर्णयाच्या अंमलबजावणीत अडथळे येऊ नये याची खबरदारी घेणे पोलीस खात्यावरच असते. तसेच गुन्हेगारांना पकडण्यासाठी पोलीस खात्याने घेतलेल्या गुप्त निर्णय अशा गुन्हेगारांना कळू न देण्याची आणखी दक्षता पोलीस यंत्रणेच्या शिरावर असते.

विकास प्रशासन

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात विकासाची जबाबदारी पार पाडण्यासाठी जिल्हा, विकासगट आणि गाव पातळीवर जी नवीन यंत्रणा स्थापन करण्यात आली त्या यंत्रणेस विकास प्रशासन असे म्हणतात. १९५२ साली देशाच्या ग्रामीण भागाची ५०११ विकास गटांमध्ये विभागणी करण्यात आली. प्रत्येक विकास गटासाठी विकास यंत्रणा स्थापना करण्यात आली. त्यांतर्गत एक गटविकास अधिकारी, चार विस्तारसेवा अधिकारी आणि ६ ते ८ ग्रामसेवकांची तरतूद करण्यात आली.

१९५९ साली बलवंतराय मेहता समितीच्या शिफारशीनुसार विकासगटातील यंत्रणेचे पंचायत राजमध्ये विलीनीकरण करण्यात आले. त्रिस्तरीय पंचायती राज व्यवस्थेकडे ग्रामीण

विकासाच्या नियमित कार्यक्रमांची कार्यवाही करण्याची जबाबदारी सोपविण्यात आली. या अंतर्गत खालील स्वरूपाची यंत्रणा निर्माण करण्यात आली.



जिल्हा प्रशासनाच्या माध्यमातून प्रशासकीय अधिकार व जबाबदाऱ्यांचे विकेंद्रीकरण करण्याच्या प्रक्रियेची सुरुवात झाली. पंचायत राज स्थापनेद्वारे लोकशाही विकेंद्रीकरण प्रक्रिया कार्यान्वित करण्यात आली. जिल्हा परिषद, पंचायत समिती आणि ग्रामपंचायतीना स्थानिक स्वरूपाच्या विकासविषयक बाबींची जबाबदारी सोपविण्यात आली. जिल्हा नियोजन आणि विकास समिती भारतातील बहुस्तरीय नियोजनाचे प्राथमिक स्तर आहेत. ग्रामीण विकासाच्या नियोजन कार्यक्रमांची कार्यवाही जिल्हा परिषदेच्या मार्गदर्शनाखाली करण्यात येत असून ग्रामीण विकासाच्या विविध कार्यक्रमांचा निधी जिल्हा स्तरावरील यंत्रणेस उपलब्ध करून देण्यात आला आणि त्याच्या विनियोगाद्वारे ग्रामीण विकासाला चालना मिळाली. १९७०च्या दशकात ग्रामीण दारिद्र्य आणि बेरोजगारी निर्मूलनाचे विशेष कार्यक्रम हाती घेण्यात आले. कार्यक्रम कार्यवाहीत सुसूत्रता आणण्याच्या उद्देशाने १९८० साली जिल्हा ग्रामीण विकास संस्थाची स्थापना करण्यात आली. अशा प्रकारे जिल्हा स्तरावरील यंत्रणांद्वारे ग्रामीण विकासाचे कार्यक्रम राबविले जातात. म्हणजेच ग्रामीण विकासाच्या नियोजनाचा केंद्रबिंदू जिल्हा प्रशासन असून ग्रामीण प्रशासन वास्तव अर्थाने जिल्हा प्रशासन असते.

२.४ जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे

१) लोकांच्या सोयीसाठी कार्य :

जिल्हा प्रशासन क्षेत्रीय कार्याचा एक घटक म्हणून स्थापन करण्यात आला आहे. लोकांच्या सोयीसाठी जिल्हा प्रशासनाची स्थापना करण्यात आली आहे. हे प्रशासन लोकांचे कार्य करत विकसित झाले आहे.

२) कार्य करण्याची पद्धती :

जिल्हा प्रशासनाची कार्यपद्धती देशातील प्रचलित कायद्यावर आधारित आहे. ही कार्यपद्धती देशाच्या नैतिक आचरणाशी जुळणारी असायला हवी. ते कार्य सत्तारूढ पक्षाच्या ध्येयधोरणांवर आधारित असले पाहिजे. देशाच्या घटनेची मार्गदर्शक तत्त्वे आणि कायदे यानुसार कारभार करणे, घटनेच्या आचारसंहितेचे पालन करणे हा भाग यामध्ये महत्त्वाचा आहे.

३) अधिकाऱ्याचे अधिकार जनतेला माहीत असणे.

सत्ता आणि अधिकारांची योग्य सांगड घातली पाहिजे. तसेच ती सरळ सोपी असली पाहिजे. कोणत्या अधिकाऱ्याला किती अधिकार आहेत, याची माहिती जनतेला असली पाहिजे. आपले कार्य कोणत्या अधिकाऱ्याकडून होईल याची माहिती जनतेला असायला हवी.

४) मानवी गटाच्या दबावाला बळी न पडणे.

लोकप्रशासनाचे कार्य योग्य प्रकारे संघटनेत कार्य करणाऱ्या अधिकाऱ्यांना खरी आणि सत्तेवर अनुचित प्रकारे टाकलेला दबाव यातील फरक ओळखता आला पाहिजे. लोकशाहीत वेगवेगळे दबाव गट निर्णय घेण्यासाठी दबाव टाकत असतात. अशा अनुचित दबावाला बळी पडता कामा नये.

५) प्रशासकीय कार्य परस्परपूरक करणे.

लोकप्रशासनात वेगवेगळ्या संघटनांचे कार्य एकमेकांशी पूरक असायला हवे. उदा. जिल्हा पातळीवर जिल्हा परिषद आणणे आणि राज्य शासनाची विविध विभागाची कार्यालये त्यांच्यात समन्वय आणि कामाच्या बाबतीत परस्पर पूरकता असणे गरजेचे आहे. त्यासाठी संबंधित विभागांनी एकमेकांना सहकार्य करून आपले काम लोकाभिमुख करण्याचा प्रयत्न केला पाहिजे.

जिल्हा प्रशासनाचा हेतू :

कोणत्याही राष्ट्राच्या संविधानान्वये कार्य करावे लागते आणि वेळोवेळी संसदेने स्वीकृत केलेले कायदे प्रशासनाला मार्गदर्शन करीत असतात. जिल्हा प्रशासनाचे कार्य त्या त्या राज्यातील कायदे व नियम यांच्या आधारानुसार चालत असते. देशाने स्वीकारलेले कायदे जिल्हा प्रशासनासाठी बंधनकारक असतात. उदाहरणार्थ, संविधानाद्वारे देण्यात आलेल्या 'नागरी हक्काचे संरक्षण करणे' हे प्रत्येक प्रशासनाचे कर्तव्य आहे. ज्या देशात या गोष्टींना मान्यता मिळत नाही, त्या देशात गोंधळ निर्माण होत असतो आणि हळूहळू त्या देशातील कायद्याचे अधिराज्य ही कल्पना संपुष्टात येत असते.

भारतातील जिल्हा प्रशासनाच्या कार्याचा अभ्यास करीत असताना विविध गोष्टींचा विचार करावा लागतो. तसेच काही कार्ये एकापेक्षा जास्त विभागांतर्फे होत असल्याचे आढळून येईल.

नागरिकांच्या जीवनासाठी अन्न, वस्त्र, निवारा या वस्तूंची गरज असते. जीवनावश्यक वस्तू या महत्त्वपूर्ण घटक असल्यामुळे काही वेळा त्या वस्तूंच्या वाटपावर नियंत्रण ठेवावे लागते. जिल्हा प्रशासनात प्रामुख्याने खालील कार्यांचा समावेश करता येईल.

२.५ जिल्हा प्रशासनाची कार्ये

१) नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांचे संरक्षण:

नागरिकांना संविधानानुसार मिळालेल्या मूलभूत हक्कांचे संरक्षण करणे हे जिल्हा प्रशासनाचे मुख्य कार्य आहे. प्राप्त मूलभूत अधिकारांची जोपासना करणे या कार्यासाठी जिल्ह्यात कायदा व सुव्यवस्था ठेवावी लागते. नागरिकांना दिवाणी व फौजदारी संबंधित न्याय लवकर मिळवून द्यावे लागतात.

२) महसूल वसूली

कल्याणकारी राज्याचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी आर्थिक निधी असणे आवश्यक आहे. जिल्हा प्रशासन शासनाला देय असलेल्या महसुलाची आकारणी व वसूली करते. यामध्ये राज्य सरकारसाठी राजस्व आणि अबकारी कर जमा करण्यात येत असतो. हे कार्य अतिशय महत्त्वपूर्ण असून जिल्हा प्रशासनाला ते फार जबाबदारीने पार पाडावे लागतात.

३) कर आकारणी व वसूली :

महसूल हा अनेक प्रकारचा असून यामध्ये जमीन महसूल, पाण्यावरील कर, आयकर, शेतीच्या उत्पन्नावरील कर, विक्री कर, करमणुकीच्या साधनावरील कर, वाहनकर इ. बाबी महसुलामध्ये येतात. अबकारी कराच्या संदर्भात औषधे आणि दारू यांच्या वाटप व नियंत्रणावर कर लावण्यात येतो. जिल्ह्यात असलेल्या दारूची दुकाने यांच्यावर कर आकारण्यात येतो.

४) सामाजिक न्याय प्रस्थापनेसाठी विशेष कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करणे.

सामाजिक न्याय प्रस्थापनेसाठी सामाजिक, आर्थिक आणि शैक्षणिकदृष्ट्या मागास घटकांचा विकास करणे अत्यावश्यक असते. यासाठी जिल्हा प्रशासन आदिवासी विकास योजना आणि अनुसूचित जाती व जमाती आणि मागासवर्गीयांच्या विकासासाठी विशेष कार्यक्रमांची अंमलबजावणी करते.

५) शेतीसंबंधित समस्या सोडविणे :

कृषीविकास हा ग्रामीण विकासाचा पाया आहे. प्रत्येक जिल्ह्यातील लोकांचा शेती हाच मुख्य व्यवसाय असल्याने शेतीविषयक कार्यांना जिल्हा प्रशासनात प्रामुख्याने प्राधान्य देण्यात आले आहे. जिल्हा प्रशासन कृषीविकास, मृद् संधारण, जलसंधारण आणि तत्सम कार्यक्रमांची कार्यवाही करते. प्रयोगशाळांमध्ये विकसित तंत्रज्ञान शेतकऱ्यांपर्यंतच पोहोचवते. तसेच शेतीशी संबंधित प्रश्न उदाहरणार्थ बी-बियाणे, रासायनिक खते, जंतुनाशके, पिकांना पाणी देण्यासंबंधीच्या गोष्टींची व्यवस्था जिल्हा प्रशासन करीत असते.

तसेच दुष्काळ, अतिवृष्टी, भूकंपसारख्या नैसर्गिक आपत्तीच्या काळात संकटग्रस्त लोकांसाठी मदतकार्य करण्याचे काम जिल्हा प्रशासन हाती घेते.

६) कल्याणकारी कार्य

आधुनिक युगात प्रशासनाचे कार्य केवळ आवश्यक कार्यापुरतेच राहिलेले नसून कल्याणकारी आणि विकास कार्य करणे आधुनिक शासन यंत्रणेचे कर्तव्य बनले आहे. नागरिकांचे स्वास्थ्य आणि प्राथमिक शिक्षणाचा अलीकडे विचार केल्यास प्रौढ शिक्षणाची काळजी सरकार घेत आहे. सामुदायिक विकासाचे कार्य पंचायत राज संस्थेमार्फत आणि सरकारी सोसायटीमार्फत पार पाडले जात आहे. वरील दोन्ही संघटनांशी जिल्हा प्रशासनाचा प्रत्यक्ष आणि अप्रत्यक्ष संबंध आहे.

७) अन्नधान्य व नागरी पुरवठा :

जिल्हा प्रशासन दारिद्र्यनिर्मूलन आणि किमान गरजांची पूर्तता या कार्यक्रमाद्वारे अन्न, वस्त्र, निवारा, शिक्षण आणि आरोग्य या पाच मूलभूत घटकांची पूर्तता करते. प्रत्येक देशात अन्नधान्य व नागरी पुरवठा करण्याचे कार्य सरकारच्या प्रमुख कार्याचे अंग संबोधिले जाते. भारतातसुद्धा हे कार्य सरकारच्या वतीने जिल्हा प्रशासन करीत असते. आवश्यक वस्तूंचा साठा किती आहे, यावर त्या वस्तूंचे नियंत्रण अवलंबून असते. जर वस्तू कमी प्रमाणात उपलब्ध

असतील आणि त्यामुळे खुल्या बाजारपेठेत त्याचे भाव आवश्यकतेपेक्षा जास्त असतील, तर त्या वस्तूंचे जिल्हा प्रशासनातर्फे नियंत्रण ठेवण्यात येते आणि ती वस्तू सरकारी स्वस्त दुकानांमार्फत वाटण्यात येते. आज जरी स्वस्त धान्य दुकानाचे कार्य आणि महत्त्व कमी झाले असले तरी राष्ट्राच्या अन्नधान्य टंचाईच्या काळात अशा दुकानांनी भरीव कार्य केले.

८) नैसर्गिक आपत्तीत नागरिकांना सहकार्य :

कधीकधी जिल्हा प्रशासनाला नैसर्गिक आपत्तींना तोंड द्यावे लागते. अशा वेळी हे अनपेक्षित कार्य अनिवार्य कार्य होत असते. नैसर्गिक आपत्ती विविध प्रकारच्या असतात. अनेकदा पाऊस इतका पडतो की, त्याचे रूपांतर अतिवृष्टीत होते. याउलट पाऊस पडलाच नाही तर दुष्काळाची परिस्थिती जिल्ह्यात निर्माण होते. त्यामुळे लोकांचे जीवनमान बिघडते. अशा चिंताग्रस्त जिल्ह्यात जिल्हाधिकाऱ्याला आपत्तीस तोंड द्यावे लागते. काही वेळा भूकंपासारख्या आपत्तीमुळे जिल्हा प्रशासनाच्या कार्याची जबाबदारी वाढते. काही खेड्यात परस्पर वैमनस्यामुळे शेतीमालास आग लावण्याचे प्रकार घडतात. जातीयवादामुळे तणाव निर्माण होतो. अशा वेळी जिल्हा प्रशासनाला मदतीचे कार्य करावे लागते. तसेच देशातील सार्वत्रिक निवडणुकांतही जिल्हा प्रशासनाला महत्त्वाची भूमिका पार पाडावी लागते. जिल्हाधिकारी हा जिल्ह्याचा मुख्य निर्वाचन अधिकारी असून त्यास अचूक मतदान याद्या तयार करणे, मतदान केंद्रे निश्चित करणे आणि निवडणुकीसाठी अधिकारी नेमणे व ठराविक दिवशी मतदान शांततेच्या वातावरणात पार पाडून निकाल जाहीर करणे यासारख्या जबाबदाऱ्या पार पाडाव्या लागतात.

अशा प्रकारे जिल्हा प्रशासनाचा जिल्ह्यातील लोकांशी जवळून संबंध येत असतो. लोकशाही व्यवस्थेत तर जिल्हा प्रशासनाची जबाबदारी अधिकच वाढते आहे. याचे कारण, लोकशाही व्यवस्थेत जनतेच्या प्रशासनाकडून फार मोठ्या अपेक्षा असतात. प्रशासकीय यंत्रणेने आपल्या समस्या सोडविण्यासाठी सर्व प्रकारचे प्रयत्न करावेत, आपल्या अडचणींच्या काळात तिने आपणास मदतीचा हात देण्यासाठी पुढे यावे असे लोकांना नेहमीच वाटत असते.

अर्थात सार्वजनिक व्यवहारात अनेक बाबींचा अंतर्भाव होत असला तरी या बाबी लोक प्रशासनाच्या तत्वांशी सुसंगत असाव्या लागतात. आपल्या देशाच्या कायद्याचे ज्यामुळे उल्लंघन होईल अशी कोणतीही कृती किंवा सार्वजनिक व्यवहार जिल्हा प्रशासन करू शकत नाही. राज्यघटनेतील नागरिकांच्या मूलभूत हक्कांवर गदा येईल, अशी कोणतीही कृती जिल्हा प्रशासन करू शकत नाही. याचा अर्थ असा की, जिल्हा प्रशासनाची व्याप्ती बरीच मोठी असली तरी त्याला लोक प्रशासनाच्या मूलभूत तत्वांच्या बंधनात राहूनच आपले कार्य करावे लागते.

२.६ महसूल प्रशासनाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी

माणूस रानटी अवस्थेतून बाहेर पडला. जंगलात, गुहेत राहणे त्यांनी सोडून दिले. शिकार करण्याच्या जोडीने गुरे पाळण्यास, शेती करण्यास सुरुवात झाली. मानवी टोळ्या स्थायिक झाल्या. त्या झोपड्या, घरे बांधून राहू लागल्या. स्थायिक झालेल्या टोळ्यांमध्ये संघर्ष सुरू झाले. पराभूत झालेल्या टोळीच्या लोकांना जिंकलेली टोळी गुलाम बनवू लागली. यातूनच राजसत्तेचा उदय झाला. राजे लोकांची लहान लहान राज्ये निर्माण झाली. राज्य चालविण्यासाठी राज्यातील लोकांच्या उत्पन्नातील काही हिस्सा घेण्यात येऊ लागला. म्हणजेच महसूल गोळा करण्यास सुरुवात झाली. हा महसूल ठरविणे व तो वसूल करण्यासाठी महसूल

प्रशासनाचा उदय झाला. सर्व जमीन राज्याच्या मालकीची हे तत्त्व राजसत्तेने प्रस्थापित केले. म्हणजेच जमिनीपासून मिळणाऱ्या सर्व उत्पन्नावर राजाचा हक्क आहे. राजा हा ईश्वराचा अवतार आहे आणि आपल्या मर्जीनुसार त्यातील कितीही लहान भाग जमीन भोगवटादाराकडे राजा देऊ शकतो. हे तत्त्व प्रस्थापित झाले. यातूनच मग जितका जास्त भाग राजा भूधारकाकडे ठेवील तितका तो अधिक दयाळू, धार्मिक मानण्यात येऊ लागला.

थोडक्यात महसूल प्रशासन राज्य सत्तेच्या उदयापासून अस्तित्वात आले आहे. ते फार प्राचीन आहे. सुरुवातीला हे प्रशासन ओबड-धोबड, न्याय-अन्यायाची पर्वा न करणारे होते. कालानुरूप त्यात उत्क्रांती होत गेली. राजसत्ता जसजशा स्थिर होऊ लागल्या तसतशा महसूल प्रशासनात खूप सुधारणा झाल्या. माणुसकीचे दर्शन होऊ लागले. भूधारकांकडून त्यांच्या उत्पन्नापैकी कमीत कमी हिस्सा घेणाऱ्या, दुष्काळ कोरडा-ओला पडला तर वसुलीत सूट देणाऱ्या भूधारकांना त्यांचे उत्पन्न वाढविण्यासाठी पाण्याची सोय करणारे नवीन पाट, तळी खोदणाऱ्या राजसत्ता लोकप्रिय झाल्या. ज्या राजसत्ता स्थिरावल्या, भरभराटीस आल्या तेथील महसूल प्रशासन साहजिकच सुधारले. ते अधिक मानवी झाले असे इतिहास सांगतो. महसूल प्रशासनात क्रांती करणारे नवनवीन प्रयोग करून ते लोकहितकारी करणाऱ्या राजवटींनी आपला ठसा जनमानसावर कायमचा कोरला आहे.

प्राचीन भारतात आणि मध्ययुगीन राजा हा आपल्या नागरिकांपासून त्यांनी पिकविलेल्या धान्याचा काही भाग जमीन महसूल म्हणून होत असे आणि त्याच्या मोबदल्यात नागरिकांच्या संरक्षणाची जबाबदारी स्वीकारत असे. सर्वसाधारणपणे शेतात पिकलेल्या धान्याचे समान भाग करण्यात येत असे. प्रत्यक्ष व्यवहारात जमीन महसूल जमिनीमधून निघालेल्या पिकावर म्हणजेच उत्पन्नावर लावण्यात येतो. जर शेतीचे उत्पादन अधिक असेल तर राज्याला जमीन महसूल जास्त मिळत असे. तसेच खरीप आणि रब्बी हंगामातील पीक वेगवेगळ्या प्रकारची असल्यामुळे आकारणी वेगवेगळी असे. भारतीय शेती ही पावसावर अवलंबून असल्यामुळे शेतीचे उत्पादन हे पावसावरच अवलंबून असे. तसेच या जमीन महसूलामुळे राजाचा आणि प्रजेचा प्रत्यक्ष संबंध येत असे.

नामवंत अर्थशास्त्रज्ञ अँडम स्मिथ याने त्याच्या 'The Wealth of Nations' या १७७६ साली प्रसिद्ध झालेल्या ग्रंथात असे प्रतिपादन केले होते की, देशातील नैसर्गिक साधनसंपत्ती ही राष्ट्राची संपत्ती आहे. म्हणजेच त्याचा स्वामित्व अधिकार किंवा मालकी हक्क राज्याचा असतो. या संपत्तीचा उपयोग प्रजा अर्थार्जनासाठी करत असे आणि स्वामित्व अधिकारापोटी प्रजा राजाला कर देत असे. उदाहरणार्थ, जमीन ही राज्याच्या मालकीची असते आणि जमीन कसणारा शेतकरी हा भोगवटादार असतो. म्हणून शेतकरी राज्याला महसूल स्वामित्वाचा मोबदला म्हणून देत असतो. इंग्रजी भाषेतील **Rent** म्हणजेच 'खंड' या संकल्पनेत हाच स्वामित्वाचा अधिकार अभिप्रेत आहे.

स्वामित्वाच्या अधिकारात जमीन महसूल आकारणे अभिप्रेत असले तरी त्यासंबंधीचे निश्चित नियम जेव्हा अस्तित्वात नव्हते, त्यावेळी भूधारकाच्या उत्पन्नाचा निम्मा, एक तृतीयांश, एक चतुर्थांश किंवा एक पंचमांश हिस्सा जबरदस्तीने वसूल केला जात असे. कौटिल्याने त्याच्या अर्थशास्त्रात राज्यकर्त्यांना मार्गदर्शक असा उपदेश केला आहे की, "जो राजा उत्पन्नाच्या एक अष्टांशापेक्षा जास्त महसूल प्रजेकडून घेईल तो या जगात दुर्जन ठरेल आणि मृत्यूनंतर त्यास नरकामध्ये टाकले जाईल.

संपूर्ण मुघल कालखंडात जमीन महसुलासंबंधी शहनशहा आणि अकबराच्या कारकीर्दीत झालेल्या सुधारणा अतिशय महत्त्वपूर्ण ठरल्या. जमीन महसुलाच्या नवीन पद्धतीसाठी शेरशहा प्रसिद्ध असून त्याची पद्धती सुलतानशाहीच्या काळापेक्षा उत्कृष्ट होती. शहनशहाने संपूर्ण जमिनीची दोरखंडाच्या सहाय्याने मोजणी केली. त्यानंतर उत्पन्नाच्या आधारावर जमिनीचे उत्कृष्ट, मध्यम व निकृष्ट असे तीन वर्ग पाडले. त्याचे प्रतिबिधा उत्पन्न निश्चित करण्यात आले. त्यानुसार उत्पन्नाचा १/३ भाग सरकारी हिस्सा ठरविण्यात आला. हा कर नगद अथवा धान्याच्या स्वरूपात घेतला जाई. ह्याशिवाय जमीन महसुलाच्या तीन पद्धती शेरशहाने अमलात आणल्या. पहिली पद्धत बढाई होय. दुसरी पद्धत नरक अथवा कनककृत होय, तर तिसरी जमीन महसुलाची पद्धती नगदी किंवा जब्ती म्हणून ओळखली जाईल. शेतकऱ्यांच्या अडीअडचणींकडे शेरशहाने पूर्ण लक्ष दिले. शेरशहानंतर अकबरानेसुद्धा जमीन महसुलाच्या बाबतीत महत्त्वपूर्ण सुधारणा केली. शेरशहाच्या पद्धतीमधील दोष काढून टाकून ह्याकाळात नवीन राजस्व व्यवस्था निर्माण करण्यात आली. महसुलाची नियोजित पद्धती लागू करण्याची जबाबदारी अकबराने तोरडमलवर सोपविली. तोरडमलने सर्वप्रथम शेती योग्य जमिनीची बांबूच्या साहाय्याने मोजणी केली. उत्पादन क्षमतेनुसार जमिनीचे चार भाग पाडले.

- १) पोलज म्हणजे दरवर्षी लागवडीखाली येणारी उत्कृष्ट जमीन.
- २) परौती ह्याचा अर्थ पोलजच्या खालोखाल उत्पन्न देणारी मध्यम जमीन.
- ३) चाचर म्हणजे एकदा उत्पन्न घेतल्यावर पुन्हा तीन-चार वर्षे उत्पन्न न देणारी निकृष्ट जमीन.
- ४) बंजर जमीन म्हणजे जी, उत्पन्नासाठी पाच वर्षांहून अधिक काळ पडून राहत (ओसाड) असे. ह्या प्रत्येक प्रकारच्या जमिनीची दहा वर्षांच्या उत्पन्नाची सरासरी काढण्यात आली व त्यावर १/३ कर जमीन महसूल म्हणून लावण्यात आला. अशा प्रकारे तोरडमलने जमिनीवरील कर निश्चित केल्यामुळे शेतकऱ्यांना सरकारी अधिकाऱ्यांचे भय उरले नाही. जमीन महसुलापासून मिळणारे सरकारी उत्पन्न निश्चित झाले. ह्या पद्धतीमुळे प्रजेला न्याय दिला.

विजापूरचा प्रधान मल्की अंबरने राजा आणि प्रजा यामधील मध्यस्थ नाहीसे करणाऱ्या रयतवारी पद्धतीची मुहूर्तमेढ रोवली. छत्रपती शिवाजी महाराजांनीसुद्धा मल्की अंबर याने अमलात आणलेली महसूलव्यवस्था डोळ्यासमोर ठेवली, पण ती जशीच्या तशी अंमलात न आणता त्यात काही बदल केले. वतनदारी पद्धती नष्ट करून त्याठिकाणी रयतवारी पद्धती सुरू केली. शिवाजींनी आपल्या राज्यात एक विशिष्ट लांबी असणारी काठी हे परिमाण वापरून पुण्यापासून तंजावरपर्यंतच्या प्रदेशातून जमीन महसूल व इतर कर कसे वसूल करायचे याची निश्चित पद्धती घालून दिली. नैसर्गिक आपत्तीत शेतकऱ्यांना शेतसारा माफ केला जाई. ब्रिटिश राजवटीत मुंबई प्रांतात रयतवारी पद्धत कायम ठेवण्यात आली. मात्र शेतसाऱ्याचा दर उत्तरोत्तर वाढत गेला. १९४७ साली उत्पन्नाच्या ३३ ते ५२ टक्के रक्कम शेतसारा म्हणून वसूल केला जात असे.

२.७ महसूल प्रशासनाची रचना

महसूल प्रशासनातील महत्त्वाचा विभाग म्हणजे महसूल वसुली हा आहे. या विभागाची

रचना खालीलप्रमाणे आहे. अगदी गावपातळीवर तलाठी, कोतवाल या रचनेत आहेत. महसूलमंत्री हे शिखरावर आहेत. ही रचना पिरॅमिडसारखी आहे.

राज्य : महसूल मंत्री/महसूल राज्यमंत्री

राज्य : सचिव - अपर सचिव

(६ महसूल विभाग) उपसचिव, डेस्क ऑफिसर वगैरे सचिवालयातील महसूल खाते

महसूल विभाग - महसूल विभागाचे आयुक्त

(५ ते ६ जिल्हे)

जिल्हा - जिल्हाधिकारी

(४ ते ५ उपविभाग)

उपविभाग - उपविभागीय अधिकारी

(२ ते ५ तालुके)

तहसील - तहसीलदार /नायब तहसीलदार

३ ते ६ मंडळ

मंडळ - मंडळ अधिकारी/ मंडळ निरीक्षक

(२ ते ४ सजे)

सजा - तलाठी

(२ ते १० गावे)

गांव - कोतवाल

मंडळ अधिकारी / मंडळ निरीक्षक यांचा त्यांच्या मंडळातील सर्व तलाठींवर अधिकार चालतो व त्यांचे हुकूम तलाठीने पाळावयाचे आहेत.

तहसीलदार / नायब तहसीलदार यांचा तालुक्यातील सर्व मंडळ अधिकारी / मंडळ निरीक्षक, सर्व तलाठींवर अधिकार चालतो. या सर्वांनी त्यांचे हुकूम पाळावयाचे आहेत. उपविभागीय अधिकारी यांचा उपविभागातील सर्व तहसीलदार सर्व मंडळ अधिकारी / मंडळ निरीक्षक, सर्व तलाठी यांचेवर अधिकार चालतो व या सर्वांनी त्यांचे हुकूम पाळावयाचे आहेत. याप्रमाणेच जिल्हाधिकारी, आयुक्त यांचे अनुक्रमे जिल्ह्यातील आणि विभागातील सर्व महसूल अधिकारी दुय्यम असून त्यांनी त्यांच्या हुकूमाचे पालन करावयाचे आहे. साधारणतः कायद्यांनी दावे चालविण्याचे अधिकार तहसीलदार/नायब तहसीलदार यांना आहेत. त्यांच्या निर्णयावर पहिले अपील उपविभागीय अधिकारी आणि दुसरे अपील जिल्हाधिकारी यांचे कोर्टात करावयाचे आहे.

कायद्यांनी जेव्हा काही दावे उपविभागीय अधिकारी किंवा जिल्हाधिकारी यांना चालवावे लागतात. तेव्हा त्यांच्या निर्णयावर अपील अर्ज त्यांच्या वरिष्ठ महसूल अधिकाऱ्यांकडे करायचा आहे. लोकसंख्या, खातेदारसंख्या, वसुलीची रक्कम वगैरेचा विचार करून मंडळाचा आकार ठरविला जात असे. साधारणतः ८ ते १० हजार रुपयांची महसूल वसुली आणि ३० ते ४० हजार रुपये वसुली हे अनुक्रमे सजा व मंडळासाठी नेमलेले निकष होते. तालुक्याची महसूल वसुली २ ते ३ लाख रुपयांच्या दरम्यान आहे. वाढलेला कामाचा बोजा, झपाट्याने झालेला विकास, रुपयाचे झालेले अवमूल्यन वगैरे अनेक बाबींचा विचार केला, तर पूर्वीचे निकष

कुचकामी ठरले आहेत.

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर काही वर्षांनी बदलत्या परिस्थितीशी सुसंगत ठरणारी महसूल प्रशासनाची पुनर्रचना करण्याची आवश्यकता भासू लागली. तेव्हा अनुभवी, तज्ज्ञ आणि विख्यात श्री पिंपुटकर यांच्या अध्यक्षतेखाली एक कमिटी शासनांनी नेमली होती. महसूल प्रशासनाची रचना, वाढलेल्या कामाचा विचार करून आवश्यक असलेला कर्मचारी वर्ग वगैरेंबाबत अभ्यास करून शिफारशी करण्याची कामगिरी या कमिटीकडे सोपविलेली होती. या कमिटीने आपला अहवाल देऊन बरीच वर्षे झाली आहेत. हा अहवाल लालफितीत पडून राहिला आहे.

२.८ महसूल प्रशासनाची उद्दिष्टे

महाराष्ट्र जमीन महसूल अधिनियम १९६६ मध्ये महसूल प्रशासनाची खालील उद्दिष्टे नमूद करण्यात आली आहेत.

- १) गांव, तहसील जिल्हा पातळीवरील जमीन महसूल जमीन हक्क नोंद जमीन आणि तदनुषंगिक आवश्यक असलेल्या आकडेवारीबाबत जमीन महसूल संहिता व तदनुषंगिक नियमांप्रमाणे ठरवून दिलेल्या नमुन्यात कागदपत्रे तयार करणे आणि ते अद्ययावत ठेवणे.
- २) जमिनीच्या हद्द, निशाण्या ठराविक कालावधीत पाहणी करून भूधारकांकडून सुस्थितीत ठेवून घेणे. नवीन तयार झालेले पोट हिस्से मोजून त्याचे नकाशे तयार करणे. जेव्हा जेव्हा आवश्यकता निर्माण होईल तेव्हा आकारफोड पत्रक, कमी-जास्त पत्रके तयार करणे, जेणेकरून जमिनीबाबतचे वाद एक तर निर्माणच होणार नाहीत किंवा निदान पक्षी कमी होतील यासाठी योग्य ती खबरदारी घेणे.
- ३) जमीन महसूल संहिता, त्याखालील नियम, मामलेदार कोर्ट अॅक्ट, भूमी संपादन कायदा, विविध जमीन सुधारणा कायदे इत्यादी नुसार प्राप्त झालेल्या अधिकारांचा वापर करून त्या कायद्याची अंमलबजावणी करणे.
- ४) जमिनीबाबत निर्माण झालेले वाद, दावे यामध्ये निर्णय देणे व त्या निर्णयांची अंमलबजावणी करणे.
- ५) राज्यातील सर्वच्या सर्व जमीन महसूल (शेती-बिनशेती) वर्षाच्या वर्षाला पूर्णपणे वसूल करणे, तसेच सरकारच्या कोणत्याही खात्यांच्या या वसूल न होणाऱ्या बाक्या जमीन महसूलाची बाक म्हणून वसूल करणे.
- ६) राज्य सरकार जी-जी कामे, या व्यतिरिक्त, वेळोवेळी सोपवेल ती कार्यक्षमतेने पार पाडणे.

थोडक्यात, महसूल खात्याचा गांव पातळीपासून राज्यपातळीपर्यंतचा सर्व कारभार सुरळीतपणे आणि कार्यक्षमतेने पार पाडता पाडताच राज्य सरकारने वेळोवेळी सोपविलेली विविध प्रकारची कामेही तत्परतेने पूर्णत्वास नेणे, तसेच शासनाने समाजातील कान आणि डोळे बनून राज्यातील जनजीवन सुस्थिर शांततामय राखण्यासाठी सदैव दक्ष राहणे.

महसूल प्रशासन जणू राज्य शासनाच्या पाठीचा कणाच आहे -

महसूल प्रशासनाकडे महसूल वसुलीचे असे महत्त्वाचे काम आहे. जमिनीचे व्यवस्थापन त्यांच्याकडे आहे. शांतता, सुव्यवस्था ठेवण्याची महत्त्वाची कामगिरी हे खाते बजावते. राज्यातील प्रत्येक गावाच्या प्रत्येक भूधारकांपर्यंत हे खाते पोहोचलेले आहे. यामुळेच या प्रशासनाचा

जनसंपर्क खूप व्यापक आहे. सरकारी जमिनी मंजूर करणे, भाडेपट्ट्याने देणे, बिगरशेती परवानगी देणे, ही महत्त्वाची कामे महसूल प्रशासनाला करावी लागतात. रोजगार हमी योजना, अन्नधान्य, रॉकेल वगैरे अत्यावश्यक वस्तूंचे वितरण, सर्व स्तरांवरील निवडणुक वगैरे विविध प्रकारची कामे प्रशासनाला करावी लागतात. विविध प्रकारची महत्त्वाची गुंतागुंतीची कामे महसूल प्रशासनाला पार पाडावी लागतात. त्यामुळे महसूल खात्याच्या कर्मचारी वर्गाला खूप अनुभव मिळतो. त्यामुळे तो कार्यक्षम मानला जातो. परिणामी राज्यशासनाचे अधिकारी आणि जनता देखील महसूल प्रशासन हा जणू राज्यशासनाच्या पाठीचा कणा आहे, असे मानतात.

२.९ समारोप

अशा प्रकारे जिल्हा प्रशासनाचे घटक अभ्यासत असताना प्रशासनाचे आवश्यक घटक, जिल्हा प्रशासनाचे घटक, जिल्हा प्रशासनाची तत्त्वे, जिल्हा प्रशासनाची कार्ये इ. मुद्यांचा विचार केला आहे.

अशा प्रकारे महसूल प्रशासनाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी अभ्यासत असताना महसूल प्रशासनाची रचना, महसूल प्रशासनाची उद्दिष्टे इ. मुद्यांचा सविस्तर विचार केलेला आहे.

२.१० स्वाध्याय

- १) प्रशासनाचे आवश्यक घटक स्पष्ट करा.
- २) जिल्हा प्रशासनाचे घटक स्पष्ट करा.
- ३) जिल्हा प्रशासनाची कार्ये सांगा.
- ४) महसूल प्रशासनाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी स्पष्ट करा.
- ५) महसूल प्रशासनाची रचना सांगा.
- ६) महसूल प्रशासनाची उद्दिष्टे सांगा

२.११ संदर्भग्रंथ

- १) भारतीय प्रशासन - प्रा. व्ही. बी. पाटील प्रकाशन के सागर
- २) मराठ्यांचा इतिहास - जितेंद्र आमरे, शेठ प्रकाशन
- ३) महाराष्ट्रातील पंचायत राज व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था - प्रा. व्ही. बी. पाटील प्रकाशन के सागर
- ४) प्राचीन भारताचा सांस्कृतिक इतिहास - गायधनी
- ५) भारतातील स्थानिक स्वशासन - प्रा. अ. ना. कुलकर्णी
- ६) जिल्हा प्रशासन - डॉ. दर्शनकार
- ७) पंचायत राज प्रकाशन - डॉ. दर्शनकार

जिल्हास्तरीय महसुल प्रशासनाचे घटक

पाठाची रूपरेषा

- ३.० पाठाची उद्दिष्टे
- ३.१ प्रस्तावना
- ३.२ जमीनीच्या हक्क नोंदी व त्यांचे नमुने
- ३.३ गाव नमुना क्रमांक ७
- ३.४ गाव नमुना क्रमांक ६
- ३.५ गाव नमुना क्रमांक ८ अ
- ३.६ जमीनीचे क्षेत्रफल मोजण्याची जुनी/नवीन मापे
- ३.७ सात-बाराच्या उताऱ्याचे महत्त्व
- ३.८ जिल्हास्तरीय महसुल प्रशासन घटक
- ३.९ जमीनी महसुलाचे निर्धारित घटक
- ३.१० सारांश (समारोप)
- ३.११ स्वाध्याय

३.० पाठाची उद्दिष्टे

- १) जमीनीच्या हक्क नोंदी व त्यांचे नमुने समजून घेणे.
- २) गाव नमुना क्रमांक ७ ची माहिती समजून घेणे.
- ३) गाव नमुना क्रमांक ६
- ४) गाव नमुना क्रमांक ८ अ चा फॉर्म समजून घेणे.
- ५) जमीनीचे क्षेत्रफल मोजण्याची जुनी/नवीन मापे समजून घेणे.
- ७) जिल्हास्तरीय महसुल प्रशासनाचे घटक स्पष्ट करणे.
- ८) जमीन महसुलाचे निर्धारित घटक समजून घेणे.

३.१ प्रस्तावना

जिल्हास्तरीय महसुल प्रशासन विभागाचा गावातील प्रत्येक भूधारकांशी संबंध येत असून जनतेशी जिवंत संबंध असणारा हा विभाग आहे. महसुल विभाग प्रत्येक गावपातळीपासून ते राज्याच्या राजधानीपर्यंत राज्यभर पसरलेला आहे. जमीन महसुल हे राज्याचे मुख्य उत्पन्न, स्वातंत्र्यप्राप्तीपूर्वी आणि नंतरही बराच काळ होते. जमीन हे उपजीविकेचे एक महत्त्वाचे साधन

अजूनही आहे आणि यापुढेही राहणार आहे. झपाट्याने होणारे औद्योगिकीकरण, शहरीकरण आणि चलनफुगवटा त्यामुळे जमीनीला महत्त्वाचे स्थान प्राप्त झाले आहे. त्यामुळे अवैध जमीन हस्तांतर यामध्ये विशेषतः बेनामी जमीन व्यवहार भरमसाठ वाढत आहेत. नजीकच्या काळात ही समस्या तीव्र बनणार असून ग्रामीण भागात कार्य करणाऱ्या सामाजिक संस्था, ग्रामीण भागाचा अभ्यास करणारे विद्यार्थी व शिक्षण आणि स्वयंसेवी संस्था यांना या समस्यांचा विचार करावा लागणार आहे. यावरून जमीनीची प्रत्यक्ष कब्जे वहिवाट किंवा जमीनीवरील अधिकार कोणाकडे आहे याला फार महत्त्व आहे. जमीनीवरील हक्क राखायचा असेल, तर जमीनीवरील कब्जा अबाधित राखणे आणि तो सिद्ध करणे महत्त्वाचे ठरते. यासाठी मालकी हक्क सिद्ध करण्यासाठी जमीनीविषयक नियमामध्ये असलेल्या तरतुदीची माहिती असणे आवश्यक आहे.

३.२ जमीनीच्या हक्क नोंदी व त्यांचे नमुने

ब्रिटिशांनी हिंदुस्थानवर राज्य प्रस्थापित केल्यानंतर इंग्लंडमध्ये लागू असलेली व भांडवलशाहीला पोषक ठरणारी जमीनीची नोंद करून ठेवण्याची पद्धत वंशपरंपरेने वतनदाराकडून केली जात असे. परंतु ब्रिटिश राजवटीमध्ये जमीन मोजणे, जमीनीचे क्षेत्रफळ काढणे, जमीनीचा शेतसारा ठरविणे या सर्व माहितीची कागदपत्रात नोंद करणे याची आवश्यकता भासू लागली. ब्रिटिशांच्या काळात देशात निरनिराळ्या विभागांत अशा नोंदी ठेवण्याच्या निरनिराळ्या पद्धती होत्या व या निरनिराळ्या पद्धतींमुळे गोंधळ होऊ नये आणि कागदपत्राच्या स्वरूपात एकरूपता किंवा एकवाक्यता असावी यासाठी काही ब्रिटिश अधिकाऱ्यांनी प्रयत्न केले.

जमीन धारण करणे आणि शेतसारा भरणे वगैरे सर्व गोष्टींची पद्धतशीर नोंद करण्यासाठी नियमावली किंवा जमीन महसुल संहिता तयार करण्याचे अनेक प्रयत्न झाले. एफ. जी. हार्टनेल अॅन्डरसन या ब्रिटिश अधिकाऱ्याने १९२९ च्या सुमारास एक जमीन महसुल संहिता तयार केली. खेडेगावासंबंधीची सर्व प्रकारची माहिती पद्धतशीरपणे गोळा करून त्यांची व्यवस्थित नोंद करण्यासाठी त्यांनी निरनिराळ्या प्रकारचे गांव नमुने तयार केले. या गांव नमुन्यांना एकपासून वीसपर्यंत निरनिराळे क्रमांक दिले आहेत.

स्वातंत्र्य मिळाल्यानंतरही हार्टनेल अॅन्डरसनची गांव नमुना पद्धत चालू राहिली. १९६६ साली महाराष्ट्र शासनाने या पद्धतीत थोडीशी सुधारणा करून नवीन जमीन महसुल संहिता तयार केली. महाराष्ट्रातील खेडेगावासंबंधीच्या सर्व नोंदी या संहितेत दिलेल्या नियमाप्रमाणे ठेवण्यात येतात. यातील निरनिराळ्या गांव नमुन्यांना क्रमांक दिलेले आहेत. त्यापैकी गांव नमुना क्रमांक ७, गांव नमुना क्रमांक १२, गांव नमुना क्रमांक ६ आणि गांव नमुना क्रमांक ८ आहे. गाव नमुने शेतकऱ्यांच्या दृष्टीने किंवा कोणत्याही जमीन धारकाच्या दृष्टीने अत्यंत महत्त्वाचे असतात. वरील गाव नमुन्याची तपशीलवार माहिती देत असताना गांव नमुन्याचे नमुनेही दिलेले आहेत. त्यावरून गाव नमुने कशा प्रकारचे असतात याची कल्पना विद्यार्थ्यांना होऊ शकेल.

३.३ गांव नमुना क्रमांक ७

गांव नमुना क्रमांक ७ याला अधिकार अभिलेखपत्रक असे म्हणतात. एखाद्या व्यक्तीचा जमीनीवर हक्क किंवा मालकी आहे हे दाखविण्यासाठी गांव नमुना क्रमांक ७ वापरला जातो. गांव नमुना क्रमांक ७ मध्ये मुख्यतः तीन स्तंभ पाडलेले असतात. पहिल्या स्तंभामध्ये सर्वात वरच्या बाजूला शेतजमीनीचा भूमापन क्रमांक किंवा गट क्रमांक दिलेला असतो. त्याच्या शेजारी भूमापन क्रमांकाचा उपविभाग दिलेला असतो. पुढे भूधारण पद्धती असा स्तंभ असतो. भूधारण पद्धती म्हणजे ज्या सात प्रकारांनी जमीन धारण केलेली असते तो प्रकार होय. भूधारणा पद्धती मुख्यतः तीन आहेत.

- १) भूधारणा पद्धती एक म्हणजे पूर्वापार किंवा वंशपरंपरेने चालत आलेल्या जमीनीचा समावेश या प्रकारात केला जातो. या जमीनीचे विक्री, गहाण, दान किंवा अन्य मार्गांनी हस्तांतरण सांगता येते.
- २) भूधारणा पद्धती दोन म्हणजे सरकारने भूमिहिनांना, अल्पभूधारकांना कसण्यासाठी दिलेल्या जमीनी या प्रकारात मोडतात. अशा जमीनीची विक्री, भाडेपट्टा, गहाण, दान वगैरे मार्गाने हस्तांतरण करता येत नाही.
- ३) भूधारणा पद्धती तीनमध्ये सरकारी पट्टेदार, सरकारच्या भाडेपट्ट्यांनी दिलेल्या जमीनीचा या प्रकारात समावेश होतो. दगड, लोह, खनिज, कोळसा खाणीसाठी सार्वजनिक आयोगासाठी सरकारी मालकीच्या जमीनी विशिष्ट मुदतीसाठी शर्ती नेमून भाडेपट्ट्याने दिल्या जातात. भूधारणा पद्धती या सदरात वरील तीन प्रकारच्या जमीनीची नोंद वर्ग १, वर्ग २ व सरकारी पट्टेदार अशी दाखवतात.

या तिन्ही स्तंभांच्या वरील बाजूस गांवचे व तालुक्याचे नाव नमूद केलेले असते व खालील बाजूस शेतीचे स्थानिक नाव नोंदविलेले असते. एका शेतकऱ्याची जमीन अनेक ठिकाणी विखुरलेली असल्यामुळे प्रत्येक शेतीच्या ओळखीसाठी शेतजमीनींनासुद्धा स्थानिक नाव प्राप्त झालेले असते. शेतीच्या स्थानिक नावाखाली लागवडीस योग्य असलेल्या जमीनीचे प्रमाण हेक्टर, आर आणि प्रति आर (आरपेक्षा लहान भाग) अशा तीन प्रकारांत दिलेले असते. लागवडीस योग्य क्षेत्राखाली जिरायत, बागायत आणि भातशेती असे लिहून प्रत्येक प्रकारात किती क्षेत्र आहे हे पुढील हेक्टर, आर आणि प्रति आर या कॉलममध्ये लिहिले जाते. त्याखाली पोटखराबा म्हणजे लागवडीला योग्य नसलेली जमीन आणि त्या जमीनीचे प्रमाण हेक्टर, आर आणि प्रति आर अशा पद्धतीने लिहिलेले असते. त्याच्याखाली आकारणी अशी लिहून रुपये आणि पैसे यामध्ये रक्कम दिलेली असते. आकारणी या शब्दावरून त्या शेतजमीनीला शेतसारा किती आहे हे कळते. त्याहीखाली जुडी किंवा विशेष आकारण असे लिहिलेले असते आणि पुढे रुपये आणि पैसे अशी रक्कम दिलेली असते. शेतकऱ्यांना शेतसाऱ्याशिवाय आणखी इतर कोणतेही कर द्यावयाचे असतील, तर त्याची नोंद जुडी किंवा विशेष आकारणी या सदरात केली जाते.

गांव नमुना क्रमांक ७च्या दुसऱ्या किंवा मधल्या स्तंभामध्ये मालकाचे किंवा भोगवटादाराचे नाव लिहिलेले असते. मालकाचे नाव म्हणजे जमीनीचे प्रत्यक्ष उत्पन्न घेणारी व्यक्ती होय. भोगवटादाराचे नाव या सदराखाली जमीनीचे उत्पन्न घेणाऱ्या व्यक्तीची नावे असतात. एकच नाव असेल तर जमीनीचा मालक एकच आहे असा अर्थ होतो आणि दोन किंवा तीन व त्यापेक्षा अधिक नावे असतील तर तेवढ्या सर्व माणसांचा जमीनीत हिस्सा किंवा मालकी आहे असा अर्थ होतो. नावाच्या खाली गोल करून एखादा आकडा लिहिलेला असतो. याचा अर्थ असा की, तालुक्याच्या ठिकाणी असलेल्या फेरफार नोंदवहीमध्ये या क्रमांकावर त्या जमीनीसंबंधीची नोंद असते. त्या नोंदवहीवर तो क्रमांक पाहिल्यास जमीन मालकाला किंवा भोगवटादाराला ती जमीन कोणाकडून कशा प्रकारे मिळाली हे समजते.

तिसऱ्या स्तंभामध्ये खातेक्रमांक लिहिलेले असते. खातेक्रमांक कसणाऱ्याचे नाव दिलेले असते. जमीन कसणाऱ्यामध्येही अनेक प्रकार आहेत. शेतकरी स्वतः जमीन कसत असेल, तर खुद्द असे लिहिलेले असते. स्वतः जमीन कसणाऱ्यांमध्येही दोन प्रकार असतात.

- १) स्वतः जमीनीवर कष्ट करणारे आणि
- २) स्वतः काम न करता मजुरांकडून काम करून घेणारे

अशा दोन्ही प्रकारांत खुद्द असे लिहितात. जमीन स्वतः कसत नसेल आणि खंडाने कुळाला कसण्यासाठी दिली असेल अशा वेळी कुळाचे नाव आणि खंडाची रक्कम लिहिली जाते. त्याच्याखाली जमीनीवर जर इतर कोणाचा अधिकार असेल तर त्याची नोंद केली जाते. इतर अधिकाऱ्यांमध्ये एखाद्या बँकेला ती जमीन तारण देऊन कर्ज घेतले असेल, तर त्याठिकाणी त्या बँकेचे नाव, कर्जाची रक्कम आणि तारीख लिहिलेली असते. सीमा आणि भूमापन चिन्हे या सदराखाली ज्या जमीनीचा सात बाराचा उतारा असेल त्याच्या चारही बाजूस असणारे भूमापन चिन्हे असतील अशा प्रकारे गांव नमुना क्रमांक ७ मध्ये आपणास विविध प्रकारची माहिती मिळत असते.

गांव नमुना सात

(अधिकार अभिलेख पत्रक)

(महाराष्ट्र जमीन महसुल अधिकार अभिलेख आणि नोंदवह्या (तयार करणे व सुस्थितीत ठेवणे) नियम १९७१ यातील ५, ६, आणि ७)

गांव

तालुका

भूमापन गट क्रमांक	भूमापन क्रमांकाचा उपविभाग	भूधारणा पद्धत	भोगवटादाराचे नाव	खाते क्रमांक कुळाचे नाव खंड रु. पै. इतर अधिकार
शेतीचे स्थानिक नाव				
लागवडीस योग्य क्षेत्र	हेक्टर	आर.		
एकूण				
पोटखराबा (लागवडीयोग्य नसलेले)				
वर्ग (अ)				
वर्ग (ब)				
एकूण				
	रुपये	पैसे		
आकारणी जुडी किंवा विशेष आकारणी				
				सीमा आणि भूमापन चिन्हे

गांव नमुना क्रमांक १२

गांव नमुना क्रमांक ७ आणि गांव नमुना क्रमांक १२ हे बहुदा एकत्रच असतात. जमीनीची संबंधीची महत्वाची नोंद या दोन प्रकारच्या नमुन्यात प्रामुख्याने आढळते. म्हणून जमीनीच्या नोंदीला ७/१२ चे उतारे असे म्हणतात. सामान्य शेतकऱ्यालाही ७/१२ चे उतारेही माहीत असतात. महाराष्ट्र शासनाने शेतकऱ्यांना ज्या खातेपुस्तिका दिलेल्या आहेत त्यासुद्धा ७/१२ चे उतारे असतात. गाव नमुना क्रमांक १२ मध्ये मागच्या वर्षाच्या दोन्ही हंगामात घेतलेल्या पिकांची नोंद केलेली असते. म्हणून याला पिकांची नोंदवही असेही म्हणतात.

गांव नमुना क्रमांक १२ मध्ये १ ते १४ असे स्तंभ असतात. पहिल्या स्तंभामध्ये वर्ष असे लिहिलेले असते व ज्या वर्षासाठी गांव नमुना क्रमांक १२ मध्ये पिकांची नोंद केली जाते. ते वर्ष या स्तंभासाठी लिहिले जाते. दुसऱ्या स्तंभामध्ये हंगाम म्हणजे जी पिके घेतली जातात ती रब्बी किंवा खरीब हंगामात घेतली जातात, याची नोंद केली जाते. पुढील स्तंभात पिकाखाली क्षेत्राचा तपशील देत असताना मिश्र पिकाखालील क्षेत्र आणि निर्भेळ पिकाखालील क्षेत्र हे वेगवेगळे दाखविले जाते. जलसिंचित क्षेत्र म्हणजे ज्याठिकाणी विहीर, नदी, कालवे किंवा उपसा सिंचन वगैरे मार्गाने पाणीपुरवठ्याची सोय केलेली असेल तर अशा क्षेत्राला जलसिंचित किंवा बागायती शेती असे म्हणतात. अजलसिंचितक्षेत्र म्हणजे ज्या जमीनीला पाण्याची सोय नाही व फक्त पावसाच्या पाण्यावर अवलंबून राहावे लागते अशा क्षेत्राला अजलसिंचितक्षेत्र, जिरायती शेती किंवा कोरडवाहू शेती असे म्हटले जाते. जलसिंचनाची जी साधने उपलब्ध असतील त्यांची नोंद जलसिंचनाचे साधन या सदराखाली केली जाते. शेवटी स्तंभ क्रमांक १५ मध्ये प्रत्यक्ष जमीन करणाऱ्याचे नाव नमूद केलेले असते. महसुल खात्याच्या खातेपुस्तकातील विविध प्रकारच्या नोंदी अद्ययावत ठेवणे आणि ७/१२ चे उतारे शेतकऱ्यांना देणे हे काम गावातील तलाठ्याचे असते.

विद्यार्थ्यांना या घटकाचा अभ्यास करीत असताना विविध प्रकारचे गांव नमुने कशा प्रकारचे असतात हे कळावे. या उद्देशाने गाव नमुना क्रमांक १२ हे पुढील पानावर दिले आहेत.

गांव नमुना बारा पिकांची नोंदवही

(महाराष्ट्र जमीन महसुल अधिकार अभिलेख आणि नोंदवह्या (तयार करणे व सुस्थितीत ठेवणे) नियम १९७१ यातील नियम २९)

१ वर्ष	२ हंगामा	पिकाखालील क्षेत्राचा तपशील									लागवडीसाठी उपलब्ध नसलेली जमीन	१४ जलसिंचनाचे साधन	१५ जमीन करणाराचे नाव	१६ शेरा	
		मिश्र पिकाखालील क्षेत्र						निभेळा पिकाखालील क्षेत्र							
		३ मिश्रणाचा संकेत क्रमांक	४ जलसिंचन	५ अजलसिंचनवर्ष	घटक पिके व प्रत्येकाखालील क्षेत्र			९ पिकाचे नाव	१० जलसिंचित	११ अजलसिंचित					
						६ पिकाचे नाव	७ जलसिंचन				८ अजलसिंचित		१२ स्वरूप	१३ क्षेत्र	
			हे.आ	हे.आ		हे.आ	हे.आ		हे.आ	हे.आ		हे.आ			

अस्सल बरहुकूम खरी नक्कल दिली असे

दिनांक

३.४ गांव नमुना क्रमांक ६

गांव नमुना क्रमांक ६ याला फेरफार रजिस्टर किंवा फेरफार नोंदवही असे म्हणतात. ही नोंदवही तालुक्याच्या ठिकाणी असलेल्या तहसीलदाराच्या कचेरीत असते. या नमुन्यात सुरुवातीला मौजे आणि तालुका असे लिहिलेले असते. मौजे म्हणजे ज्या गावातील व्यक्तींचा हा नमुना असेल त्या गावाचे नाव लिहून पुढे तालुका लिहितात. या नोंदवहीत मुख्यतः चार स्तंभ असतात. पहिल्या स्तंभात नोंदीचा अनुक्रमांक दिला जातो. दुसऱ्या स्तंभात शेतीच्या मालकी हक्कात जो बदल झालेला असेल त्याची व्यवस्थित नोंद केलेली असते. तिसऱ्या स्तंभात ज्या भूमापनवर उपविभाग क्रमांकावरच परिणाम होत असेल तर तो भूमापन क्रमांक व उपविभाग क्रमांक लिहिला जातो. चौथ्या कोष्टकात चाचणी घेणाऱ्या अधिकाऱ्यांची सही असते. जमीनीच्या मालकी हक्काबद्दल या नोंदविलेल्या असतात. जमीनीच्या मालकाला ती कोणाकडून व कशी मिळाली याची माहिती नोंदवहीवरून मिळू शकते. एखाद्या शेतकऱ्याकडे जमीनीची मालकी निरनिराळ्या प्रकाराने येऊ शकते. आई-वडिलांच्या वारसाहक्काने जो वारस ठरतो, त्याला जमीन मिळू शकते. पैसे देऊन विकत घेतलेली असेल तर तो व्यवहार पूर्ण झाल्यावर विकत घेणारा माणूस जमीनीचा मालक होतो. एखाद्या सावकाराकडे जमीन गहाण ठेवलेली असेल आणि त्याच्या कर्जाची परतफेड केली नसेल, तर सावकार त्या जमीनीचा मालक ठरू शकतो. एखाद्या नातेवाईकाकडे किंवा इतर कोणी जमीन देणगी म्हणून दिली असेल तर ही देणगी घेणारा त्या जमीनीचा मालक होतो. अशा प्रकारे जमीनीच्या मालकीत होणारे सर्व बदल या फेरफार नोंदवहीमध्ये क्रमांक आणि तारीख लिहून नोंदविलेले असतात. कोणाकडून कोणाला जमीन कशी मिळाली याची नोंद करताना एखादा शब्द खोडावा लागल्यास त्यावर फक्त एक आडवी रेघ मारतात. म्हणजे खोडलेला सहज वाचता आला पाहिजे. जास्त मोठ्या प्रमाणावर खाडाखोड करण्याची पाळी आल्यास, त्या नंबरावरील नोंद रद्द करतात आणि नवीन नंबर देऊन तोच मजकूर पुन्हा व्यवस्थित व अचूक लिहिला जातो. ठराविक क्रमांक देऊन शाईने दिलेला पक्का मजकूर आणि तारीख तपासून तहसीलदाराने सही केल्यानंतर जमीनीच्या हक्कासंबंधीचा बदल हा कायदेशीर धरला जातो.

गांव नमुना क्रमांक ६ चा नमुना फॉर्म पुढील पानावर दिला आहे.

गांव नमुना क्रमांक ६

अधिकार अभिलेख

मौजे----- ता.----- येथील हक्काचे पत्रक

नोंदीचा	अधिकार स्वरूप	ज्या भूमापन व उपविभाग क्रमांकावरून होत असेल तो भूमापन क्रमांक व उपविभाग क्रमांक	चाचणी घेणाऱ्या अधिकाऱ्याची आरक्षणे किंवा शेरा

अस्सल बरहुकूम नक्कल रुजू असे, तारीख

तलाठी सही

३.५ गांव नमुना क्रमांक ८ अ

गांव नमुना क्रमांक ८ अ मध्ये एखाद्या इसमाने किती जमीन धारण केलेली आहे आणि त्याने धारण केलेल्या जमीनीवर किती महसुल व त्यावरील उपकर देण्यास, जबाबदार आहे याची माहिती या गांव नमुन्यात मिळते. म्हणूनच या नमुन्याला जमीनधारकाचे खातेपत्रक म्हणून संबोधिले जाते.

गांव नमुना क्रमांक ८ अ मध्ये सात स्तंभ असतात. पहिल्या स्तंभामध्ये गांव नमुना नंबर ७ वरून नोंद क्रमांक लिहिला जातो. त्यानंतर त्या जमीनीचा सर्व्हे नंबर व हिस्सा नंबर लिहितात. तिसऱ्या स्तंभात ७/१२ च्या उतान्यावर जे नमूद केलेले क्षेत्र असते ते लिहिले जाते. पुढील स्तंभात शेतकऱ्याने भरावयाचा शेतसारा किंवा शेतसान्याशिवाय इतर काही कर भरावयाचे असतील तर त्याची माहिती मिळते. त्याचप्रमाणे जिल्हा परिषद व ग्रामपंचायतीस काही कर द्यावयाचे असतील तर त्याचीही माहिती पुढील स्तंभात लिहिलेली असते. गांव नमुना ७ वरून निश्चित केले जाते. या नमुन्यात कब्जेदारांनी धारण केलेल्या खालसा आणि इनाम जमीनी स्वतंत्रपणे दाखविल्या जातात. तसेच बिगर शेतीसाठी जर जमीनीचा वापर होत असेल तेव्हा अशी जमीनही खात्यात वेगळी दाखविली जाते. मालक आणि कूळ म्हणून धारण केलेली जमीन वेगवेगळी नोंदविली जाते. गावात भूधारकाने धारण केलेल्या सर्व प्रकारच्या एकूण जमीनक्षेत्राची माहिती गांव नमुना क्रमांक ८ वरून उपलब्ध होते. थोडक्यात, शेतकऱ्याने एकूण जमीन धारण केलेले क्षेत्र, धारण जमीनीपोटी भरावयाची जमीन महसुलाची आकारणी म्हणजेच शेतसारा, बिगर शेतजमीनीची आकारणी, ग्रामपंचायत कर, जिल्हा परिषद कर अशी एकूण वसुलीची रक्कम या खातेपत्रकात नमूद केलेली असते.

गांव नमुना क्रमांक ८ अ चा नमुना फॉर्म पुढील पानावर दिला आहे.

गांव नमुना क्रमांक ८ अ चा उतारा मौजे

खाते नंबर गाव तालुका

गांव नमुना नंबर क अगर ७ यातील नोंद क्रमांक	सर्व्हे नंबर व हिस्सा	क्षेत्र	आकार किंवा जुडी	लोकल फड त्यावरील नुकसान जि.प.	संयुक्त जमीन ग्रा. पं.	शेरा एकूण

अस्सल बरहुकूम खरी नक्कल रुजू तारीख

तलाठी

सही

३.६ जमीनीचे क्षेत्रफळ मोजण्याची जुनी/नवीन मापे :

जमीनीच्या हक्क नोंदी व त्यांचे नमुने या घटकात आपण ७/१२ चा, गांव नमुना क्रमांक ६ आणि ८ अ या उतान्यातील वेगवेगळ्या रकान्यामध्ये कायम माहिती लिहिलेली असते हे आपण पाहिले. ग्रामीण भागाचा अभ्यास करणारे विद्यार्थी, शिक्षक व स्वयंसेवी संस्था या सर्वांना याविषयीची सखोल माहिती होणे आवश्यक आहे. पूर्वी जमीनीचे क्षेत्रफळ, अंतर, धान्य कापड इत्यादी गोष्टी मोजत असताना जुन्या पद्धतीची किंवा पारंपरिक परिमाण वापरली जात असत. या परिमाणामध्ये एकवाक्यता किंवा सारखेपणा नव्हता. यामुळे कोणत्याही मोजमापामध्ये एकसारखेपणा यावा या दृष्टिकोनातून दशमान पद्धतीची मापे वापरली जाऊ लागली. ग्रामीण भागात शेतजमीन मोजणे आणि त्या जमीनीचे क्षेत्रफळ काढणे याला फार महत्त्व असते. म्हणून या घटकाचा अभ्यास करीत असताना शेतजमीनीची जुनी व नवीन पद्धतीची मापे कळावीत व समजावीत या दृष्टिकोनातून पुढील पानावर जमीनीचे क्षेत्रफळ मोजण्याची जुनी त्याचप्रमाणे नवीन मापे दिली आहे.

जमीनीचे क्षेत्रफळ मोजण्याची जुनी व नवीन मापे

जुनी मापे	नवीन /दशमान पद्धतीची मापे
३ फूट X २ फूट = ६ चौरस फूट	१ मीटर X १ मीटर = १ चौरस मीटर्स
९ चौरस फूट = १ चौरस यार्ड	१० मीटर्स X १० मीटर्स = १०० चौरस मीटर्स
११ X ११ यार्ड = १२१ चौरस यार्ड	१०० चौरस मीटर्स = १ आर
१२१ चौरस यार्ड = १ गुंठा	४० आर = १ एकर
३३ फूट X ३३ फूट = १ गुंठा	१०० आर = १ हेक्टर
४० गुंठे = १ एकर	१०० मी X १०० मीटर = १ हेक्टर

नव्या व जुन्या मापांचा संबंध

१ आर जवळजवळ १ गुंठा

१०० आर २.४७ किंवा $२ - \frac{१}{२}$ एकर

१ एकर ४० गुंठे/आर

१ हेक्टर १०० गुंठे /आर.

३.७ सातबाराच्या उतान्याचे महत्त्व

१८९७ मध्ये तेव्हाच्या ब्रिटिश सरकारने दुष्काळ आयोग (फेमिन कमिशन) नेमला होता. त्याकाळी शेतजमीनी या आकाराने मोठ्या होत्या. त्यामुळे अशा मोठ्या शेतजमीनीचे तुकडे पडू नयेत अशी अपेक्षा होती. कारण मोठ्या जमीनीचे तुकडे पडले की, असे तुकडे विलग करण्यासाठी शेतामध्ये बांध घालावे लागतात. या बांधामुळे शेताच्या चतुःसीमा कळू शकतात. परंतु अशा तुकड्यांच्या बांधामुळे मोठ्या प्रमाणावर शेती करण्यास प्रतिबंध होतो. प्रमाणावर

शेतीतून मिळणारे उत्पन्न कमी होते. शेताचा आकार जेवढा मोठा तेवढे शेतीचे उत्पन्न जास्त मिळते आणि शेतीचा आकार जेवढा छोटा तेवढे शेतीचे उत्पन्न कमी मिळते. परंतु हिंदू व मुस्लिम व्यक्तिगत कायद्यामुळे मोठ्या शेतजमीनीचे तुकडे पडू लागले. शेतजमीनीची वाटणी प्रत्येक व्यक्ती आणेवारी, गावागावात तंटे वाडू लागले आणि जमीनीच्या हक्कांमधील फेरफाराची प्रकरणे वाडू लागली. त्यामुळे पंजाब राज्यात शेतजमीनीवरील हक्काबाबत नोंद करण्याची पद्धत सर्वत्र स्वीकारावी अशी शिफारस व नमूद केलेल्या दुष्काळ आयोगाने केली. त्यानुसार एप्रिल १८९९मध्ये त्यावेळच्या मुंबई राज्यात (आताचे महाराष्ट्र) शेतजमीनीच्या हक्काची नोंद करण्याबाबत प्रयोग केले होते. याबाबत १९०३ मध्ये पहिला कायदा केला गेला. त्यामध्ये बदल आणि नवीन कायदे केले गेले. शेवटी महाराष्ट्र शासनाने सध्याचा महाराष्ट्र जमीन महसुल कायदा १९६६ मध्ये संमत केला. याच कायद्याअंतर्गत सध्या शेतजमिनीच्या हक्काबाबत विविध नोंदी ठेवल्या जातात.

घटक क्रमांक 19 मध्ये नमूद केलेले विविध गांव नमुने हे सार्वजनिक दस्तऐवज आहेत याची नोंद घेतली पाहिजे. हे सर्व सार्वजनिक दस्तऐवज असल्यामुळे गावच्या तलाठी कार्यालयात जाऊन आम जनतेमधील कोणत्याही व्यक्तीला त्याची तपासणी करण्याचा अधिकार आहे. जमीनीच्या मालकी हक्कामध्ये अनेक कारणामुळे बदल होऊ शकतात. जमीनीच्या हक्कामध्ये होणारे फेरफार हे फेरफार रजिस्टरमध्ये नोंदविले जातात. जमीनीच्या हक्कातील फेरफार ही एक सतत होणारी क्रिया आहे. असा होणारा प्रत्येक बदल हा नोंदविला गेला पाहिजे. कुठल्याही व्यक्तीने एखाद्या जमीनीमध्ये कोणत्याही प्रकारचा हक्क संपादित केला असेल, तर त्यांनी त्याबाबत त्या गावच्या तलाठ्याकडे तीन महिन्यांच्या आत लेखी किंवा तोंडी माहिती दिली पाहिजे. असा हक्क जर नोंदविलेल्या दस्तऐवजाने उदाहरणार्थ खरेदीखत, बक्षीसपत्र इ. निर्माण झाला असेल किंवा असा हक्क जिल्हा अधिकाऱ्यांच्या परवानगीने संपादित केला असल्यास अशा प्रकारे तीन महिन्यांत तलाठ्यांकडे माहिती दिली नाही तरी चालते. असा हक्क वारसानेसुद्धा येऊ शकतो. वारसानेही दोन प्रकारे जमीनीत हक्क प्राप्त होतो. इच्छापत्रान्वये मिळणारा वारसा हक्क आणि वडिलोपार्जित जमीनीत मिळणारा वारसा हक्क अशा हक्काबाबत तलाठ्यांकडे माहिती दिल्यानंतर तलाठ्याने त्याबाबत फेरफार रजिस्टरमध्ये रीतसर नोंद करावयास हवी आणि अशी माहिती मिळाल्याची रीतसर पोचही द्यावयास हवी. अशा झालेल्या फेरफाराच्या नोंदीस संबंधित व्यक्तीला हरकत घेता येते. अशा हरकतीनाही एक रजिस्टर असते. अशा हरकतींची महसुल अधिकाऱ्यांकडून रीतसर चौकशी केली जाते व मगच फेरफाराची नोंद पक्की केली जाते. अशा फेरफारानुसार 7/12 च्या उताराऱ्यावर बदल केले जातात. असा बदल शेजारी वर्तुळात फेरफाराचा अनुक्रमांक लिहिलेला असतो. अशा वर्तुळात दर्शविलेल्या आकड्यावरून 7/12 च्या उताराऱ्यामध्ये कशा प्रकारे व का बदल केला गेला ते शोधून काढता येते.

३.८ जिल्हास्तरीय महसुल प्रशासन घटक :

महसुल प्रशासनामध्ये वेगवेगळे विभाग आहेत. त्यातील प्रमुख विभाग खालील आहेत.

- १) महसुल वसुली
- २) जमीन मोजणी

- ३) जमीन व्यवहाराची नोंदणी
- ४) खजिना

१) महसुल वसुली

साधारणतः महसुल वसुली विभाग हेच महसुल प्रशासन म्हणून ओळखले जाते. कारण हा विभाग प्रत्येक गावापासून ते राज्याच्या राजधानीपर्यंत राज्यभर पसरलेला आहे. हाच विभाग महसुल प्रशासन म्हणून ओळखला जात असून या विभागातील कर्मचाऱ्यांचा गावातील प्रत्येक भूधारकांशी संबंध येतो. जनतेशी जिवंत संबंध असणारा हा विभाग आहे. कारण या विभागाकडे विविध कामे सोपविलेली आहेत. सर्व प्रकारच्या निवडणुका, लोकसंख्या गणना, अन्नधान्य, रॉकेल-साखर इ. आवश्यक वस्तूंच्या वितरणाची व्यवस्था वगैरे. या खात्याच्या रचनेचा तत्ता स्वतंत्रपणे दिलेला आहे.

२) जमीन मोजणी

जमीन मोजणी विभागाचे काम, जमीन मोजणीचे कागदपत्र, जमीनीचे नकाशे, गावाचे नकाशे तयार करणे आणि सुरक्षित ठेवणे, भूधारकांनी मागणी केल्यास जमीन मोजून देणे, पोटहिस्सा मोजणी करणे, प्रत्येक भूखंडाचा नकाशा तयार करणे, भूमापक शहर, भूमापक तालुका व जिल्हा निरीक्षक भूमिअभिलेखा हे या विभागातील लोकांच्या संबंधात येणारे अधिकारी आहेत.

३) जमीन व्यवहारांची नोंद

जमीनीचे विशेषतः खाजगी जमीन विक्री, भाडेपट्टी, दान, बक्षीस वगैरे मार्गांनी हस्तांतरण होतात. ही हस्तांतरण मालमत्ता, हस्तांतरण कायदा, भारतीय नोंदणी कायद्याच्या तरतुदीनुसार नोंदवावी लागतात. ते समितीचे दस्तऐवज नोंदण्यासाठी नोंदणी फी व जमीनीच्या कीमतीच्या प्रमाणात स्टॅम्प फी वसूल केली जाते. शासनाचे दस्तऐवज नोंदणी हेसुद्धा उत्पन्नाचे एक साधन आहे. जिल्ह्याला नोंदणी अधिकारी असून प्रत्येक मोठ्या तालुक्यात दुय्यम नोंदणी अधिकारी असतात.

४) खजिना

जमीन महसुल हे राज्याचे मुख्य उत्पन्न, स्वातंत्र्यप्राप्तीपूर्वी आणि नंतरही बराच काळ होते. आता तशी परिस्थिती राहिलेली नाही. ब्रिटिश राजवटीत आणि स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर सरकारी पैशांचाच व्यवहार स्टेट बँकेकडे सुपूर्द करीपर्यंत पैशांच्या व्यवहारासह सर्व कामकाज तालुकास्तरावर तहसिल कार्यालयाचा एक भाग असलेल्या जिल्हा ट्रेझरीमार्फत चालविण्यात येत आहे. महसुल खात्याचे अधिकारी सब ट्रेझरीत आणि जिल्हा ट्रेझरीत नेमले जातात. फायनान्स खात्याच्या निर्णयानुसार आता सब ट्रेझरी आणि जिल्हा ट्रेझरीचा कारभार स्वतंत्रपणे चालू आहे. सरकारी पैशांचा व्यवहार स्टेट बँक पाहते. तेव्हा आता फक्त राज्य सरकार आणि केंद्र सरकारच्या व्यवहाराच्या नोंदी सब ट्रेझरी आणि जिल्हा ट्रेझरी यांच्यामार्फत केल्या जातात. तेव्हा महसुल खात्यातर्फे जमा होणाऱ्या व खर्ची पडणाऱ्या रकमांचा व्यवहारदेखील सब ट्रेझरी आणि जिल्हा ट्रेझरीमध्ये नोंदवावाच लागतो. म्हणजेच महसुल प्रशासन जिल्हा प्रशासनाचा सर्वात महत्त्वपूर्ण घटक आहे. महसुल प्रशासन या संकल्पनेत खालील बाबींचा समावेश होतो.

१) महसुल निर्धारण आणि वसुली

महसुल वसूल विभाग प्रत्येक गावापासून ते राज्याच्या राजधानीपर्यंत राज्यभर पसरलेला आहे. हाच विभाग महसुल प्रशासन म्हणून ओळखला जात असून या विभागातील कर्मचाऱ्यांचा गावातील प्रत्येक भूधारकांशी संबंध येतो. जनतेशी जिवंत संबंध असणारा हा विभाग आहे. या विभागाकडे विविध कामे सोपविलेली आहेत. सर्व प्रकारच्या निवडणुका, लोकसंख्या गणना, अन्नधान्य, रॉकेल-साखर इ. आवश्यक वस्तूंच्या वितरणाची व्यवस्था वगैरे.

२) जमीनीचे मोजमापन :

जमीन मोजणी विभागाचे काम, जमीन मोजणीचे कागदपत्र, जमीनीचे नकाशे, गावाचे नकाशे तयार करणे आणि सुरक्षित ठेवणे, भूधारकांनी मागणी केल्यास जमीन मोजून देणे, पोटहिस्सा मोजणी करणे, प्रत्येक भूखंडाचा नकाशा तयार करणे, भूमापक शहर, भूमापक तालुका व जिल्हा निरीक्षक भूमिअभिलेखा हे या विभागातील लोकांच्या संबंधात येणारे अधिकारी आहेत.

३) जमीनीविषयक व्यवहारांची नोंद

खाजगी जमीन विक्री, भाडेपट्टी, दान, बक्षीस वगैरे मार्गांनी हस्तांतरित होतात. ही हस्तांतरण मालमत्ता, हस्तांतरण कायदा, भारतीय नोंदणी कायद्याच्या तरतुदीनुसार नोंदवावी लागतात. ते समितीचे दस्तऐवज नोंदण्यासाठी नोंदणी फी व जमीनीच्या कीमतीच्या प्रमाणात स्टॅम्प फी वसूल केली जाते. शासनाचे दस्तऐवज नोंदणी हेसुद्धा उत्पन्नाचे एक साधन आहे. जिल्ह्याला नोंदणी अधिकारी असून प्रत्येक मोठ्या तालुक्यात दुय्यम नोंदणी अधिकारी असतात.

४) शासकीय कोषागार

जमीन महसुल हे राज्याचे मुख्य उत्पन्न, स्वातंत्र्यप्राप्तीपूर्वी आणि नंतरही बराच काळ होते. ब्रिटिश राजवटीत आणि स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर पैशांच्या व्यवहारासह सर्व कामकाज तालुका स्तरावर तहसील कार्यालयाचा भाग म्हणून कार्य करणाऱ्या उपकोषागाराकडून आणि जिल्ह्याला जिल्हाधिकारी कार्यालयाचा एक भाग असलेल्या जिल्हा कोषागारमार्फत चालविण्यात येत असे. महसुल खात्याचे अधिकारी उप-कोषावर आणि जिल्हा कोषागारात नेमले जात असत. अलीकडील शासकीय निर्णयानुसार कोषागारांचा कारभार आता स्वतंत्रपणे चालू आहे. सरकारी पैशांचा व्यवहार स्टेट बँकेकडे सुपूर्द केला असून आता फक्त राज्य सरकार आणि केंद्र सरकारचे व्यवहार शासकीय कोषागाराद्वारा केले जातात तेव्हा महसुल खात्यातर्फे जमा होणाऱ्या व खर्ची पडणाऱ्या रकमांचा व्यवहारदेखील सब ट्रेझरी आणि जिल्हा ट्रेझरीमध्ये नोंदवावाच लागतो.

३.९ जमीन महसुलाचे निर्धारित घटक

जमीन महसुल हा राज्याच्या स्वामित्वाचा अधिकार असला तरी त्याची कार्यवाही अन्यायमूलक नसावी, अशी अपेक्षा बाळगली जाते. शेतसारा वसूल करताना जोर जबरदस्ती करण्यात आली, तर भूधारक आपल्या उत्पादन कार्याबाबत उदासीन होतो आणि शेतीची उत्पादकताही कमी होते. ब्रिटिश पूर्व कालखंडात, शिवछत्रपतींच्या कालखंडात नैसर्गिक आपत्तीच्या वेळी शेतसारा माफ केला जात असे. मात्र ब्रिटिशांनी अशा कोणत्याही सवलती देण्याचे नाकारले आणि 'लगान'ची सक्तीने वसुली केली. त्याच्या विरोधात प्रजेने

‘साराबंदी’सारखी आंदोलने केली याचाच अर्थ शेतसारा निर्धारित करत असताना भूधारकांची कर भरण्याची क्षमता लक्षात घेतली पाहिजे. याव्यतिरिक्त खालील बाबी विचारात घेतल्या जाव्यात.

१) भूधारणा क्षेत्र :

भूधारणा क्षेत्राच्या आकारमानानुसार शेतसारा निर्धारित करण्यात येतो. सीमांत अत्यल्प आणि अल्प भूधारकांसाठी सवलतीच्या दराने शेतसारा आकारला जातो. तर मध्यम आणि मोठ्या भूधारकांकडून अधिक शेतसारा वसूल केला जातो.

२) जमीनीची सुपीकता :

जमीनीची सुपीकता कमी-अधिक असते. सुपीक जमीनीवर अधिक प्रमाणात तर निकृष्ट जमीनीवर कमी दराने शेतसारा आकारला जातो. नापीक किंवा पडीक जमीन जर बिगर शेती कामासाठी वापरली जात नसेल, तर त्यावर शेतसारा आकारला जात नाही.

३) जलसिंचनाच्या सोयी :

जलसिंचनाच्या सोयीच्या उपलब्धतेनुसार जमीनीचे ओलिताखालील किंवा बागायती आणि कोरडवाहू क्षेत्र असे वर्गीकरण करण्यात येते. भारतातील सुमारे ६५९ जमीन कोरडवाहू प्रकारची असून त्यावरील शेती पावसावर अवलंबून आहे. याउलट ३५९ जमीन ओलिताखालची असून या क्षेत्रात शेतीसाठी जलसिंचनाची साधने उपलब्ध आहेत. त्यामुळे ओलिताखालच्या किंवा जलसिंचन क्षेत्रासाठी अधिक दराने आणि कोरडवाहू क्षेत्रासाठी कमी दराने शेतसारा आकारला जातो.

जलसिंचन क्षेत्रातील भूधारकांना ज्याप्रमाणात पाण्याचा वापर करण्यात आला असेल त्याप्रमाणात सिंचन कर किंवा पाणीपट्टी आकारली जाते. कोरडवाहू क्षेत्रात अपेक्षित प्रमाणात पर्जन्यमान झाले नाही आणि अतिवृष्टी अशी परिस्थिती निर्माण झाली असेल तर त्या हंगामासाठी/वर्षासाठी शेतसारा माफ करण्यात येतो.

४) बिगरशेती जमीन :

शासनाच्या मालकीची पडीक जमीन ज्यावेळी भाडेपट्ट्यावर बिगर शेतीकामासाठी खाजगी व्यक्ती किंवा संस्थांना देण्यात येते तेव्हा विशिष्ट दराने खंड आकारला जातो. खाजगी मालकीची जमीन बिगरशेती कामासाठी जेव्हा उपयोगात आणली जाते तेव्हा त्यावरही विशेष दराने शेतसारा आकारला जातो.

५) विशेष सवलत :

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात अनुसूचित जाती व जमाती, माजी सैनिक आणि स्वातंत्र्य सैनिक यांच्या भूधारणा क्षेत्रावर सवलतीच्या दराने शेतसारा आकारला जातो. पूर्वीच्या काळी देवस्थान, वतन आणि महार वतन यासाठी विशेष सवलती दिल्या जातात.

३.१० समारोप :

अशा प्रकारे जिल्हास्तरीय महसूल प्रशासनाचे घटक अभ्यासत असताना जमीनीच्या हक्क, नोंदी व त्यांचे नमुने यामध्ये नमुना क्रमांक ७, ६, ८ अ, इ. तसेच जमीनीचे क्षेत्रफळ

मोजण्याची जुनी/नवीन मापे, सात-बाराच्या उताऱ्याचे महत्त्व, जिल्हास्तरीय महसुल प्रशासनाचे घटक, जमीन महसुलाचे निर्धारित घटक इ. मुद्यांचा विचार केला आहे.

३.११ स्वाध्याय :

- १) सातबाराच्या उताऱ्याचे महत्त्व सांगा.
- २) जिल्हास्तरीय महसुल प्रशासनाचे घटक स्पष्ट करा.
- ३) गांव नमुना क्रमांक ७ स्पष्ट करा.



महसुल प्रशासनाची कार्ये व यंत्रणा

पाठाची रूपरेषा

- ४.० पाठाची उद्दिष्टे
- ४.१ प्रस्तावना
- ४.२ महसुल प्रशासन कार्ये
- ४.३ जमीन महसुलासंबंधीच्या प्रक्रिया
- ४.४ जमीन निश्चित करण्याची व महसुल आकारण्याची पद्धत
- ४.५ जमीन महसुल गोळा करण्याची पद्धत
- ४.६ महाराष्ट्रातील महसुल प्रशासनाची रचना
- ४.७ सारांश
- ४.८ स्वाध्याय
- ४.९ संदर्भग्रंथ

४.० पाठाची उद्दिष्टे

- १) महसुल प्रशासनाची कार्ये समजून घेणे.
- २) जमीन महसुलासंबंधीच्या प्रक्रिया समजून घेणे
- ३) जमीन निश्चित करण्याची व महसुल आकारण्याची पद्धत स्पष्ट करणे.
- ४) जमीन महसुल गोळा करण्याची पद्धत स्पष्ट करणे.
- ५) महाराष्ट्रातील महसुल प्रशासनाची रचना समजून घेणे.

४.१ प्रस्तावना

महसुल प्रशासन जिल्हा प्रशासनाचा महत्त्वाचा भाग आहे. महसुल प्रशासनाच्या आकलनासाठी जमीनीच्या विविध पद्धतीची माहिती असणे फार महत्त्वाचे आहे. महसुल प्रशासनाचे स्वरूपही अत्यंत व्यापक असून त्यांच्या कार्यात सतत वाढ होत गेली आहे. जमीन महसुलासंबंधीच्या प्रक्रियेतही बदल झालेले दिसून येतात. जमीन निश्चित करण्याची व महसुल आकारण्याची पद्धतही बदलली. जमीन महसुल गोळा करण्याची संपूर्ण जबाबदारी जिल्हाधिकारी आणि त्याच्या सहकाऱ्याकडे असते. महसुल प्रशासन यंत्रणा प्रत्येक राज्यात स्थापन करण्यात येत असून महाराष्ट्रातील महसुल प्रशासन यंत्रणा समजून घेणे अत्यावश्यक ठरते.

४.२ महसुल प्रशासन कार्ये

महसुल प्रशासनाचे स्वरूप अत्यंत व्यापक असून त्यांच्या कार्यात सतत वाढ होत गेली आहे. महसुल प्रशासनाची कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत:

- १) खाजगी मालकीच्या जमीनीचा महसुल दरवर्षी वसूल करणे, त्याची थकबाकी राहणार नाही याची दक्षता घेणे.
- २) सार्वजनिक वापराच्या, तसेच सरकारी जमीनीचे व्यवस्थापन व संरक्षण करणे. सरकारी जमीन शेतीसाठी, बिगरशेती वापरासाठी, सार्वजनिक कार्यासाठी मंजूर करणे, भाडेपट्ट्याने वगैरे देणे.
- ३) जमीनीची अद्ययावत हक्क नोंद ठेवणे.
- ४) सरकारी व खाजगी जमीनीचा गोषवारा, खात्याप्रमाणे याबाबतच्या ठरवून दिलेल्या पद्धतीनुसार हिशेब ठेवणे.
- ५) इतर खात्यांच्या वसूल न होणाऱ्या रकमा जमीन महसुलाची बाकी म्हणून वसूल करून देणे.
- ६) जमीनीचे मोजणी कागदपत्र सुरक्षित ठेवणे ते अद्ययावत राखणे, भूधारकांनी विनंती केल्यावर त्यांच्या जमीनी मोजून देणे.
- ७) खाजगी व सरकारी जमीन महसुल आकारणी व वसुली विक्री, भाडेपट्टी वगैरे जमीन हस्तांतरणे, पाणीपुरवठा साधने वगैरेबाबतची आकडेवारी ठरवून दिलेल्या नमुन्यात संकलित करणे.
- ८) गावातील जमीनीच्या हद्दनिशाण्या ठराविक कालावधीने (पाच वर्षांतून एकदा) तपासून त्या संबंधित भूधारकांकडून अद्ययावत ठेवणे.
- ९) जमीनीच्या वापरावर नियंत्रण ठेवणे.
- १०) सरकारी आणि खाजगी जमीनीतील उत्खनन, सार्वजनिक मलस्रोत आणि बिगर शेतीसाठी होणाऱ्या वापरावर नियंत्रण ठेवणे.
- ११) भूमी सुधार कायद्यांची अंमलबजावणी करणे.
- १२) शासनाने वेळोवेळी सोपविलेली कामे पार पाडणे.
- १३) जाती, उत्पन्न, नागरिकत्वाचे दाखले देणे.

४.३ जमीन महसुलासंबंधीच्या प्रक्रिया

इंग्रज राजवटीत भारतात आज प्रचलित असलेली महसुल प्रशासन पद्धती रूढ झाली आहे. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात यात काही बदल करण्यात आले असले तरी त्याचे मूळ स्वरूप आजही कायम आहे. जमीन महसुलसंबंधीच्या खालील तीन प्रक्रिया ब्रिटिश राजवटीच्या कालखंडात अस्तित्वात आल्या.

१) जमीन रेकॉर्डस् टेवण्याची पद्धत

जिल्हा प्रशासनात जमीनीचे रेकॉर्डस् टेवण्याचे कार्य अतिशय महत्त्वपूर्ण आहे. पूर्वी जमीन महसुल आकारण्याच्या पद्धतीवर जमीनीची मालकी निश्चित करण्यात येत असून त्यावेळी रेकॉर्डस् टेवण्याची पद्धत अस्तित्वात नव्हती. पण हळूहळू विविध प्रकारच्या समस्या प्रशासनासमोर येऊ लागल्यामुळे जमीन रेकॉर्डस् टेवण्याची गरज भासू लागली. दोन शेतकऱ्यांमधील भांडण किंवा शेतकरी आणि जमीनदार यांच्यातील भांडण अथवा जमीनदाराच्या भागीदाराचे तंटे सोडविण्यासाठी जमीनीचा मालकी हक्क निश्चित करण्याचे कार्य जिल्हा प्रशासनावर येऊन पडले. जिल्हा प्रशासकाच्या कार्यात जमीन महसुलीचे कार्य फार किचकट असतात काही अधिकारी सुरुवातीपासूनच या कार्यात रस घेत नव्हते. कार्यालयात खुर्चीवर बसूनच सर्व कागदपत्रे ते मागून घेत असतात. व्यक्तीगतरीत्या ती जमीन पाहणे व तद्संबंधी रेकॉर्ड तपासून पाहणे याकडे ते दुर्लक्ष करतात. पण काही अधिकारी जमीन महसुलीच्या कार्यात रस घेऊन स्वतः त्या भागात जाऊन प्रत्यक्षरीत्या पाहणी करून ह्या कार्यात उत्तम प्रशासक बनतात. महसुल प्रशासनात रेकॉर्डस् टेवणे फार महत्त्वाचे असते व त्यासाठी विशेष लक्ष घालून हे कार्य करणे फार महत्त्वाचे आहे. अपुऱ्या माहितीमुळे अनेक चुका होण्याची शक्यता असते.

ज्या जमीनीचे रेकॉर्ड टेवावयाचे असते त्याची प्रत्यक्षरीत्या पाहणी करून त्याची लांबी व रुंदी नोंदविली पाहिजे. तसेच या लांबी-रुंदीचा एक नकाशा काढला पाहिजे. हा नकाशा तयार करित असताना एक ठराविक मोजमाप वापरले पाहिजे. ज्या मोजमापाला सर्वसामान्य मान्यता असणे आवश्यक आहे. अशा प्रकारे त्या गावाचा संपूर्ण नकाशा काढला पाहिजे. त्या नकाशात त्या गावातील सर्व जमीन ती वरची झाडी आणि लोकांची घरे इ. आवश्यक बाबी नोंदविल्या पाहिजेत. अशा प्रकारच्या नकाशामुळे प्रत्येक तालुक्याची, जिल्ह्याची आणि राज्याची हद्द निश्चित करता येते. प्रत्यक्ष पाहणीमुळे जमीनीचे प्रकार निश्चित करता येतात. काही जमीनी सुपीक असतात, तर काही पडीक असतात, काही बागायती तर काही जिरायती असतात. अशा सर्व प्रकारची नोंद वा रेकॉर्ड नकाशात असणे आवश्यक असते. जमीन महसुल आकारत असताना त्या त्या जमीनीचे प्रकार लक्षात घ्यावे लागतात. सर्वसाधारणपणे जमीनीचे तीन प्रकार असतात.

१) सुपीक जमीन

बहुतांशी प्रमाणात सुपीक जमीन कमी दिसून येते, पण या जमिनीत पीक भरपूर निघते. ह्या जमीनीला पाणीपुरवठा हा कृत्रिमरीत्या केला जात असतो. उदा. पाठबंधारे, विहिरी, तलाव, नळयोजना इ. त्यामुळे अशा जमिनीत रब्बी पीक घेण्यात येते. उदा. ऊस, कापूस, गहू, हरभरा आणि भाजीपाला इ. अशा प्रकारच्या जमीनीवर आकारण्यात येणारा कर हा इतर जमिनीवर आकारण्यात येणाऱ्या करापेक्षा जास्त असतो.

२) मशागतीची जमीन

अशा प्रकारची जमीन हलकी असल्याने पीक भरपूर येण्यासाठी खताचा अधिकाधिक वापर करावा लागतो. शिवाय ह्या जमीनीची जास्तीत जास्त मशागत करावी लागते. म्हणून अशा मध्यम स्वरूपाच्या जमीनीला मशागतीची जमीन असे म्हणतात. जमिनीचा प्रकार व उत्पन्नाचा दृष्टिकोन लक्षात घेऊन जमीन महसुल आकारण्यात येत असतो.

३) पडीक जमीन

ही जमीन पीक घेण्यासाठी उपयोगात आणली जात नाही. परंतु गावातील गुरे-ढोरे चरण्यासाठी अशा जमिनीचा वापर करतात. पूर्वी अशा प्रकारच्या जमिनीला 'गायरान' म्हणत असत. बहुधा अशा प्रकारच्या जमिनींवर जास्तीचे पीक घेणार नाही म्हणूनच लावण्यात येणाऱ्या करापेक्षा अगदीच कमी असते.

जमिनीचे नकाशे तयार झाल्यानंतर नोंद विविध रजिस्टरमध्ये करण्यात येते. या रजिस्टरना 'रेकॉर्डस् ऑफ राईट' असे म्हणतात. या रजिस्टरमध्ये शेती मालकाचे नाव, त्याच्या नावावर असलेली जमीन, त्या जमिनीचे भागीदार, ती बटाईने दिलेली आहे किंवा तो स्वतः कसतो याची नोंद, ती जमीन गहाण ठेवली असल्यास त्याची नोंद आणि त्या जमिनीसंबंधीचे कूळ अशी सर्व माहिती रजिस्टरमध्ये ठेवण्यात येते. रजिस्टरला काही राज्यात खासरा असे म्हणतात. असे रेकॉर्ड फक्त एकदाच भरून चालत नाही, तर दरवर्षी बदल झालेल्या गोष्टींची नोंद रजिस्टरमध्ये झाली पाहिजे. यासाठी ही सतत चालू राहणारी प्रक्रिया आहे. महाराष्ट्रात जमिनीच्या रेकॉर्ड्ससंबंधीची कार्यालये जिल्हा प्रशासनाधीन कार्य करीत असतात. सर्व प्रकारची माहिती या कार्यालयात गोळा करण्यात येते. त्यामुळे जमिनीसंबंधित वाद सोडविणे सोपे जाते. तसेच जमीन महसूल निश्चित करण्यात ही कार्यालये उपयोगी ठरतात.

काही वर्षांपूर्वी आपल्या देशात जमीन एकत्रीकरण करण्याचे कार्य हाती घेण्यात आले. लहान शेतीच्या तुकड्यांना एकत्र करून त्यामध्ये पीक काढण्याची मोहीम सुरू होती. जमिनीचे लहान-लहान तुकडे जे विखुरलेले होते आणि ज्यामध्ये पीक काढणे अशक्य होते, अशांना एकत्रित करून मोठा तुकडा करण्यात आला आणि त्यावर पीक काढणे सोयीस्कर झाले. प्राचीन काळात गावाचा प्रमुख गावची जमीन लोकांना कसण्यासाठी देत असे आणि त्याच्या मोबदल्यात पैसे किंवा पिकाचा हिस्सा घेत असते. अशा प्रकारे जमीन कसणारा गावप्रमुखाच्या मर्जीनुसार त्या जमिनीचा तात्पुरता मालक असे. आजच्या काळात काही जमीन मालक स्वतः जमीन न करता दुसऱ्यांना वहिवाटीसाठी देतात. ही पद्धती जर जास्त वर्षे चालू राहिली तर आपोआप जमिनीवर वहिवाटदाराचे कूळ लावण्यात येते. अशा प्रकारे त्या बाबी विषयीचे कायदेसुद्धा काही राज्यात सरकारने केले आहेत. यासाठी जमीन मालक जास्त काळासाठी एकाच शेतकऱ्याला जमीन कसण्यासाठी देण्याचे टाळतात.

वरील सर्व प्रकारचे बदल रेकॉर्ड्समध्ये प्रत्येक वेळी करण्यात येऊन जमिनीची रेकॉर्ड्स योग्य पद्धतशीर ठेवण्यात येतात.

४.४ जमीन निश्चित करण्याची व महसूल आकारण्याची पद्धत

शेतीवरील कर किती आणि किती वर्षासाठी आकारण्यात यावा ही बाब फारच संवेदनशील असते. जगातील सर्व राष्ट्रात शेतकऱ्याचे प्रश्न वेगळ्या स्वरूपात त्या त्या राष्ट्रांनी सोडविण्याचा प्रयत्न केला. शेतीवर जास्त कर लावणे हे केव्हाही योग्य नसते आणि वेळोवेळी नवीन स्वरूपाचे जास्त कर आकारत असताना आंदोलने घडली असल्याची बरीच उदाहरणे आजपर्यंत आपण पाहत आहोत. भारतातसुद्धा जमीन सुधाराचे वेगवेगळे कायदे प्रत्येक राज्यात वेगवेगळ्या तऱ्हेने करण्यात आले. तरीपण त्याची अंमलबजावणी करण्यास विलंब लागत आहे. शेतीवर कर आकारीत असताना लोकांची भावना लक्षात घेणे आवश्यक आहे. म्हणून वेळोवेळी

शेतकऱ्यांच्या प्रतिनिधींशी चर्चा करून हे प्रश्न सोडविता येतील. हा प्रश्न आजच उद्भवला आहे असे नव्हे, तर प्राचीन काळातसुद्धा त्याची नोंद आहे. ऋग्वेदात गावप्रमुखाला 'ग्रामिणी' असे म्हणण्यात आले आहे. ग्रामिणी हा राजाचा प्रत्यक्ष एजंट म्हणून काम करीत असे. त्या गावापुरता तो राजा असे. तो प्रत्यक्ष शेतकऱ्यांच्या भेटी घेऊन जमीन महसुल आकारीत असे आणि कर गोळा करण्याचे कार्यही करीत असे. त्या काळात जमीन महसुल धान्य आणि पैसा अशा दोन्ही स्वरूपात गोळा केला जात असे. हीच पद्धत मुघल साम्राज्यात व इंग्रज राजवटीत चालू राहिली.

जमीन महसुल आकारण्याच्या प्रक्रियेचा विचार करीत असताना सर्वात महत्त्वाची बाब म्हणजे जमीन महसुलास उत्पन्न झालेल्या पिकाचा एक भाग समजण्यात यावा. ही पद्धत निश्चित स्वरूपाची असून या पद्धतीद्वारे जमीन महसुल सोप्या पद्धतीने आकारण्यात येत असतो आणि प्रामुख्याने हीच पद्धत प्राचीन काळी प्रचलित होती. उत्पन्न झालेल्या पूर्ण मालाचे भाग करून ठेवण्यात येत असत. आणि जमीन महसुल गोळा करण्यात येत असे. इंग्रजांच्या काळात आणि स्वातंत्र्य मिळेपर्यंत राजा-महाराजांच्या प्रशासनात जमीन महसुल रोख रकमेत किंवा मालाच्या स्वरूपात घेण्यात येत असे जमीन महसुल उत्पन्नाचा एक भाग म्हणून घेण्यात शेतकऱ्याला फायदेशीर असे. एक म्हणजे जमीन महसुलीचा प्रत्यक्ष संबंध उत्पादनाशी असल्यामुळे त्याला आपल्या खिशातून पैसे देण्याची पाळी येत नसे. चांगले पीक आले असेल तर तो जमीन महसुल देत असे. आणि जर पीक कमी आले असेल तर त्या प्रमाणात ते जमीन महसुल देत आणि त्यामुळे तो निश्चित असे पण ही पद्धत सरकारी कोषागारासाठी अनिश्चित होती. प्रत्येक वर्षी सरकारी कोषागारात किती पैसे येतील याची खात्री यामुळे नव्हती. इंग्रजांच्या काळात जमीन महसुल रोख रकमेत देण्यात येत असे आणि जमीन महसुलीचा काळ ०३ ते ०५ वर्षांसाठी निश्चित करण्यात येत असे. उत्तर प्रांतात ३० ते ४० वर्षांचाही काळ असे. उत्पन्नाचा कितवा भाग जमीन महसुल म्हणून घ्यावा याबद्दल विविध प्रमाण आपल्याला सापडतात. उदा. प्राचीन भारतात राजा १/१ आणि १/८ अशा प्रमाणाने जमीन महसुल घेत असे. मोघल साम्राज्यात जमीन महसुल रोख रकमेच्या स्वरूपात घ्यावयास सुरुवात झाली त्यावेळी त्याचे प्रमाण १/३ ते १/१ असे निश्चित करण्यात आले. इंग्रजांच्या काळात राजे लोकांनी या प्रमाणातसुद्धा वेळोवेळी वाढ केली. १९व्या शतकात हे प्रमाण २/५ अथवा १/५ असे होते. उत्तर प्रांतात ब्रिटिश राजवटीत १० ते १५ टक्के प्रमाण आढळते.

आर्थिकदृष्ट्या सरकारला सुदृढ करण्यासाठी जमीन महसुलाच्या प्रमाणात वाढ करण्यात आली आणि ही वाढ प्रांतात २५ टक्केपर्यंत गेली आणि याच काळात सरकार आणि शेतकरी यांच्यात मध्यस्थी करणारी मंडळी (जमीनदार) सारखा एक वर्ग अस्तित्वात आला. हे लोक आपली जमीन बटाईने आपल्या मर्जीप्रमाणे छोट्या शेतकऱ्यांना कसण्यासाठी देत होते. त्यावेळी छोट्या शेतकऱ्यांकडून जमीनदार जमीन महसुल घेत होते आणि सरकारला त्याचा हिस्सा देत होते. अशा परिस्थितीत छोट्या शेतकऱ्यांची पिळवणूक होत असे. त्याचप्रकारे पिकांचे मूल्य आणि स्वरूपावरसुद्धा जमीन महसुलीप्रमाणे अवलंबून होती. रोख रकमेचे पीक जसे कापूस, ज्यूट, करडी, शेंगदाणे, तीळ यासारखी कडधान्ये इ. वर जास्त प्रमाणात जमीन महसुल लावण्यात येत असे.

स्वातंत्र्यानंतरसुद्धा वरील प्रकारे दर्शविलेले जमीन महसुलाचे प्रमाण थोड्याफार बदलाने स्वीकारण्यात आले. काही राज्यांनी शेतीमालाच्या उत्पन्नावर शेतकऱ्यावर शेती आयकर बसविला

आहे. जुन्या काळी अशा प्रकारचे कर अस्तित्वात नव्हते. त्यावेळी असे समजले जात असे की, जमीन महसुलाच्या स्वरूपात अगोदर पैसा गोळा करण्यात आल्यामुळे त्या जमीनीवर दुहेरी कर लावणे बरोबर नाही, पण आज ही कल्पना कालबाह्य ठरली आहे. जमीन महसुलाव्यतिरिक्त जमीनीवर आणखी एक कर स्थानिक संस्थांना देण्यासाठी आकारण्यात येतो. अशा स्वरूपाच्या करास जमीनीवरील स्थानिक कर असे म्हणतात. सर्वसाधारणपणे आकारलेल्या जमीन महसुलाच्या १० टक्के लोकलसेस म्हणून गोळा करण्यात येतो. लोकलसेस हा जमीन महसुलाचाच एक भाग म्हणून ओळखला जातो. आजच्या आधुनिक युगात उद्योगधंद्यांना जास्त प्राधान्य देत असल्यामुळे मोठमोठ्या औद्योगिक वसाहती अस्तित्वात आल्या आहेत. त्यामुळे मोठ्या उद्योगपतीकडून सरकारला भरपूर पैसा मिळत असतो. जमीन महसुलाच्या स्वरूपात राज्याच्या कोषागारात एकंदर उत्पन्नाच्या प्रमाणात फारच कमी पैसा जातो.

४.५ जमीन महसुल गोळा करण्याची पद्धत

जमीन महसुल गोळा करण्याची संपूर्ण जबाबदारी जिल्हाधिकारी आणि त्याच्या सहकाऱ्याकडे असते. यासाठी प्रामुख्याने जिल्हाधिकार्याला सातत्याने ३ बाबींकडे लक्ष द्यावे लागते.

- १) आकारलेला जमीन महसुल हा पूर्ण प्रमाणात गोळा करण्यात आला पाहिजे. ह्या वसुलीस थोडीशी सूट दिल्यास आर्थिक टंचाई निर्माण होण्याची शक्यता असते आणि त्यामुळे इतर प्रश्न उद्भवतात. यासाठी जिल्हाधिकारी आणि त्याच्या सहकाऱ्याला फार दक्षतापूर्वक हे काम करावे लागते.
- २) दुसरी महत्त्वाची बाब म्हणजे महसुल वेळेवर वसूल करण्यात आला पाहिजे. ज्यावेळी शेतकरी पैसे देण्याच्या स्थितीत असतो त्यावेळी जमीन महसुल वसूल करण्यात आला पाहिजे. पीक शेतकऱ्यांच्या हातात पडल्या बरोबर शेतकऱ्याकडे पैसे असतात. अशा वेळी जमीन महसुल वसूल केला पाहिजे जर या वेळी तो गोळा करण्यात आला नाही किंवा विलंब लागला तर शेतकरी कराचे पैसे आपल्या स्वखर्चासाठी व भावी उत्पन्नाच्या तयारीसाठी खर्च करीत असतो. अशा परिस्थितीत जमीन महसुल देणे त्याला अवघड जात असते. त्याचप्रकारे हा कर त्याच वर्षी गोळा करण्यात आला नाही, तर पुढील वर्षी मागील देणे अधिक अवजड होत असते सर्वसाधारणपणे मानवी स्वभावामुळे पैसे देण्यास लोक दिरंगाई करतात आणि विशेषतः सरकारी पैसा देण्यात फारच कमी लोक स्वखुशीने पुढे येतात. याकरिता जिल्हाधिकार्याने योग्य आणि आवश्यक असेल तर कठोर मार्गाने पैसे वसूल केले पाहिजेत. आपल्याला असे दिसून येते की, काही जिल्ह्यात शेतकऱ्यांची पत्रे, बैलगाड्या आणि इतर किमती वस्तूंचा लिलाव करून जमीन महसुल करण्यात येतो. अशा कठोर मार्गाचा अवलंब करण्यापूर्वी शेतकऱ्याला पूर्वसूचना आणि भरपूर वेळ देण्यात आला पाहिजे. कठोर पाऊल उचलत असताना अधिकारी वर्गाने दूरग्रही वृत्तीने आचरण करू नये.
- ३) जर कोणत्याही नैसर्गिक कारणामुळे जमीन महसुल गोळा करावयाचा नसेल, तर ती सूचना लवकरच घोषित करण्यात आली पाहिजे आणि त्याची अंमलबजावणी लवकर झाली पाहिजे. उदा. भूकंप, पूर किंवा दुष्काळासारख्या परिस्थितीत त्या भागातील लोकांना जर सरकारतर्फे जमीन महसुलाच्या वसुलीवर काही सूट देण्यात आली असेल

किंवा पूर्णपणे माफ करण्यात आली असेल तर त्याची घोषणा जिल्हाधिकाऱ्याने वेळीच केली पाहिजे. विलंब लावता कामा नये.

जिल्हा प्रशासनात तालुका पातळीवर जमीन महसुल गोळा करण्याची जबाबदारी तहसीलदारावर टाकण्यात आलेली असते. तहसीलदाराच्या कार्याची कार्यक्षमता ही जमीन महसुलाच्या प्रमाणावरून ओळखण्यात येते. तहसीलदारास या कार्यात मदत करण्यासाठी एक अथवा दोन नायब तहसीलदार नेमण्यात येत असतात. प्रत्यक्षपणे गावात जमीन महसुलाचे काम करणाऱ्या व्यक्तीस तलाठी असे म्हणतात. जमीन महसुलाची रक्कम तहसील कार्यालयाच्या कोषागारात भरण्यात येते. ज्यावेळी तालुक्यात नैसर्गिक कारणांमुळे परिस्थिती बिकट होत असते त्यावेळी तहसीलदार जिल्हा अधिकाऱ्याला तालुक्याच्या परिस्थितीची माहिती देत असतो. ह्या माहितीबरोबरच जमीन महसुल माफ करण्यात यावा किंवा त्याच्या काही प्रमाणात सूट देण्यात यावी असेही सुचविले जाते. जिल्हाधिकाऱ्याच्या लेखी आदेशावरून तहसीलदार पुढील कार्यवाही करतो. जिल्हाधिकारी आपल्या अधिकार क्षेत्रातील जमीन महसुल गोळा करण्याचे कार्य करतो. काही वेळा ते थांबवू शकतो आणि सरकारचे निर्णय आल्यानंतर असे आदेश देत असतो.

४.६ महाराष्ट्रातील महसुल प्रशासनाची रचना :

महसुल प्रशासन यंत्रणा प्रत्येक राज्यात स्थापन करण्यात येते. प्रशासकीय यंत्रणेत महसुलविषयक निर्णय घेण्याचा अधिकार राज्यस्तरावरील यंत्रणेचा असला तरी प्रत्यक्ष महसुल निर्धारण आणि महसुलाची वसुली ही जबाबदारी क्षेत्रीय यंत्रणा पार पाडते. ही यंत्रणा जिल्हा, तालुका व गाव स्तरावर अस्तित्वात असलेली यंत्रणा ब्रिटिश राजवटीच्या कालखंडात विकसित झाली. ही यंत्रणा परिपूर्ण आणि उपयुक्त असल्याने, स्वातंत्र्योत्तर कालखंडातही कायम ठेवण्यात आली. प्रशासन विभाग कार्यसुलभ, सोयीचे व शीघ्र गतीने व्हावे, या उद्देशाने प्रशासनाचे प्रादेशिक विभाग पाडले आहेत.

१) प्रादेशिक विभाग :

महाराष्ट्रात नागपूर, अमरावती, मुंबई, पुणे, ठाणे, नाशिक आणि औरंगाबाद असे सात महसुल विभाग आहेत. तर मुंबई व ठाणे या महसुल विभागांना एकत्र करून कोकण हा एकच प्रशासकीय विभाग केल्याने राज्यात सहा प्रशासकीय विभाग आहेत. प्रत्येक प्रशासकीय विभागासाठी महाराष्ट्र शासनातर्फे विभागीय आयुक्त नेमला आहे. विभागीय आयुक्त हा प्रादेशिक विभागाचा प्रमुख महसुल अधिकारी असतो.

विभागीय आयुक्ताची महसुलविषयक कार्ये पुढीलप्रमाणे आहेत.

- १) आयुक्ताने वर्षातून एकदा कमीत कमी २ महसुल कार्यालयांची तपासणी केली पाहिजे. त्याबद्दलचा अहवाल शासनाकडे पाठविला पाहिजे.
- २) ट्रेझरी कार्यालयाची तपासणी केली पाहिजे.
- ३) सर्व जिल्हा परिषदांची तपासणी वर्षातून एकदा व ९ पंचायत समित्या वर्षातून एकदा तपासल्या पाहिजेत.
- ४) जिल्हाच्या महसुलाबाबत वार्षिक अहवाल राज्य शासनाला पाठविला पाहिजे.

२) जिल्हाधिकारी

जिल्हा प्रशासनाला राज्य प्रशासनाचे नाक, कान, डोळे आणि हात असे संबोधतात. मोगल साम्राज्यामध्ये 'करोरी फौजदार' हा जिल्हाधिकाऱ्यासारखाच अधिकारी होता. ब्रिटिश काळात ईस्ट इंडिया कंपनीने महसुल वसुलीचे काम डिस्ट्रिक्ट कलेक्टरकडे सोपविले व १८७२ साली ही जागा निर्माण झाली. नंतर ह्याच कलेक्टरला ब्रिटिश शासनांनी आपल्या प्रशासनात न्यायालयीन व प्रशासकीय कार्ये सोपविली होती. त्याला डिस्ट्रिक्ट मॅजिस्ट्रेट असेही संबोधिले जाई. उत्कृष्ट कायदेपंडीत, लेखापाल, निरीक्षक, प्रशासक, राजकारणी, शेती व तांत्रिक विषयाचे ज्ञान असलेल्या व्यक्तीचीच अशा प्रशासनाच्या विविध कार्यासाठी कलेक्टर म्हणून नियुक्ती व्हायची.

स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर भारतात न्याय विभाग कार्यकारी विभागापासून स्वतंत्र झाला असल्याने जिल्हाधिकाऱ्यास जिल्ह्याच्या सामान्य प्रशासनाचे काम हल्ली करावे लागते. महाराष्ट्रामध्ये प्रत्येक जिल्ह्यास एक जिल्हाधिकारी नेमण्याचा अधिकार शासनाला आहे. साधारण आय.ए.एस व्यक्तीची जिल्हाधिकारी म्हणून नियुक्ती होते. महाराष्ट्रात जिल्हाधिकाऱ्यांच्या काही जागा पदोन्नतीद्वारे भरल्या जातात. जिल्हाधिकारी हा राजपत्रित सेवेतील प्रथम श्रेणीचा अधिकारी आहे. तसेच हा जिल्हा प्रशासनाचा केंद्रबिंदू आहे. जिल्हा या क्षेत्रीय संघटनेतील भारत सरकार आणि राज्य शासनाचा समन्वयक ही भूमिका जिल्हाधिकारी पार पाडतो. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात जिल्हाधिकाऱ्याचे काही अधिकार कमी करण्यात आले असले आणि लोकशाही शासनपद्धतीमुळे त्याच्यावर लोकप्रतिनिधी आणि राज्यकर्त्यांचा दबाव येत असला तरी त्याच्या कार्यामध्ये प्रचंड प्रमाणात वाढ झाली असल्याने त्याचे महत्त्व कमी होण्याऐवजी वाढले आहे. असे प्रा. दुभाषी यांच्यासारख्या लोक प्रशासनाच्या अभ्यासकांचे मत आहे.

जिल्हाधिकारी पदाचा उगम आणि विकास :

भारतात ज्या अधिकाऱ्याच्या हातात जमीन महसुल वसूल करण्याचे अधिकार असतात, तो अधिकारी खऱ्या अर्थाने प्रशासक असतो असे काही तज्ज्ञ लोकांचे मत आहे. जमीन महसुल गोळा करण्याचे कार्य करणाऱ्या अधिकाऱ्याला इंग्रजीमध्ये कलेक्टर (**Collector**) असे संबोधले जात असे. नंतर हाच अधिकारी हळूहळू जिल्ह्याची प्रमुख जबाबदारी सांभाळू लागला.

जिल्हा सुरुवातीच्या काळात जमीन महसुल वसूल करण्यासाठी सोयीनुसार निर्माण करण्यात आलेला एक भाग होता. हळूहळू विकसित होत गेला आणि त्याचे रूपांतर प्रशासकीय घटकात झाले. आज जिल्हा भारतीय प्रशासनाचा एक महत्त्वाचा घटक बनला आहे. जिल्हाधिकारी आज सर्व प्रशासनाचा केंद्रबिंदू बनला आहे. क्षेत्रीय प्रशासनाचे प्राथमिक स्वरूप मौर्य काळापासून शोधता येईल. त्या काळात संसूचनांचे माध्यम फारच कमी होते. महसुलाच्या वसूलीसाठी तत्कालीन मौर्य साम्राज्याची विभागणी सोयिस्कर अशा प्रशासकीय विभागात करण्यात आली आणि प्रत्येक विभाग राज्याच्या प्रतिनिधींच्या अधीन देण्यात आले. याच प्रतिनिधींचे महत्त्व अधिकार परंपरेच्या दृष्टीने फार महत्त्वाचे होते आणि त्यांचे कार्य आजच्या जिल्हाधिकाऱ्याप्रमाणे महत्त्वपूर्ण होते. त्याकाळी त्याला 'राजूका' म्हणून ओळखण्यात येत असे. हा राजूका जमीन महसुल वसूल करीत असे, व्यापार आणि उद्योगधंद्यांना प्रोत्साहन देत असे आणि काही प्रमाणात न्यायालयीन अधिकार त्यास देण्यात आले होते.

मोगल साम्राज्यात जमीन महसुल वसूल करणाऱ्या अधिकाऱ्याला 'अमल गुजाल' किंवा 'अमील' असे संबोधिले जात असे. अमल गुजाल जिल्ह्याचा प्रमुख महसुल अधिकारी होता.

जमीन महसुल गोळा करीत असताना अमल गुजाल शेतकऱ्यांना शेतीच्या क्षेत्रात विविध स्वरूपात मदत करीत असे. पडीत जमीन शेतीसाठी उपयोगात आणणे, तसेच नैसर्गिक आपत्तीपासून त्यांना सावध करणे, व्यक्ती-व्यक्तीमधील अथवा गटागटांमधील तंटे मिटविणे, यासारख्या गोष्टी हा अधिकारी करीत असे. त्यासाठी त्याला न्यायालयीन अधिकारसुद्धा दिले होते. अमल गुजालला न्यायविषयक आणि अंमलबजावणीविषयक विशेष अधिकार नव्हते. जिल्ह्याचे नागरी न्यायविषयक कार्य हे काजी आणि मीरअदल हे अधिकारी पार पडीत असत. जिल्ह्याचा कार्यकारी अधिकारी म्हणून फौजदार कार्य करीत असे. फौजदाराजवळ सैन्यसुद्धा असे. जिल्ह्यात असलेल्या इतर अधिकाऱ्यांना वेळप्रसंगी फौजदार मदत करीत असे. संकटकालीन परिस्थितीत 'नाझीम' जो प्रांताचा गव्हर्नर असे किंवा राजा स्वतः त्या भागात फौजदाराला मदत करण्यासाठी सैन्य पाठवीत असे. संकटकालीन परिस्थितीत फौजदार प्रत्यक्षरीत्या राजाशी संपर्क ठेवीत असे आणि त्याविषयी मार्गदर्शन घेत असे.

मोगल प्रशासनाच्या शेवटच्या काळात राजकीय अस्थिरता निर्माण झाली आणि त्यांचे परिणाम जिल्हा प्रशासनावर पडले. बिनसरकारी संस्था (ज्यांचा प्रत्यक्ष संबंध गावातील जनतेशी येत असे) स्वतंत्र झाल्या आणि त्यामुळे सरकारी संघटनांचा प्रभाव कमी झाला. मुघल साम्राज्यात 'अपील' अधिकाऱ्यांची भरती (नेमणूक) वंश परंपरेनुसार होत असल्यामुळे तेसुद्धा जमीनदार लोकांप्रमाणे स्वतंत्र झाले. अशा प्रकारे अस्थिरतेच्या वातावरणात १७६५ साली ईस्ट इंडिया कंपनीने बंगाल, बिहार आणि ओरिसा या राज्यांचे नागरी प्रशासन ताब्यात घेतले. ईस्ट इंडिया कंपनीचा प्रमुख हेतू जमीन महसुल जमा करणे व त्यांचे वितरण करणे असा होता. यासाठी तिने नागरी प्रशासनाच्या इतर बाबींकडे दुर्लक्ष केले. जिल्ह्याच्या प्रशासनाची फेररचना करणे आणि जमीन महसुल जमा करण्यास योग्य अशी यंत्रणा उभी करणे यासारखे प्रश्न ईस्ट इंडिया कंपनीसमोर होते.

ब्रिटिश कालखंड -

१७६५ सालच्या अलाहाबादच्या तहानुसार बंगाल, बिहार आणि ओरिसा प्रांतात दिवाणी म्हणजेच महसुल गोळा करण्याचे अधिकार मिळाल्यानंतर कंपनीने स्वतःची प्रशासकीय यंत्रणा स्थापन करण्याऐवजी प्रचलित स्थानिक जमीनदारांकडे ही जबाबदारी सोपविली. जमीनदार आणि कंपनीच्या कर्मचाऱ्यांच्या संगनमतामुळे कंपनी आर्थिक संकटात सापडली. १९७२ साली वॉरेन हे स्टिंग्स याने महसुल प्रक्रियेवर कंपनीचे नियंत्रण प्रस्थापित करण्याकरिता महसुल अधीक्षकांची (Supritendent) नेमणूक केली. १७७३ सालच्या नियमक कायदानुसार द्विदल शासनपद्धती संपुष्टात आल्यानंतर कंपनीने महसुल प्रशासनाची पुनर्रचना केली आणि जिल्हा हा प्रशासकीय घटक आणि जिल्हा महसुल अधिकारी (District Collector) हे अधिकारपद निर्माण केले. कंपनीच्या सनदी सेवेतील या अधिकाऱ्यास महसुल, कायदा व सुव्यवस्था आणि न्यायविषयक व्यापक अधिकार देण्यात आले. १७८६ साली जिल्हाधिकाऱ्याचे नामकरण जिल्हाधिकारी आणि जिल्हा दंडाधिकारी (District Collector : District magistrate) असे करण्यात आले. स्थानिक जमीनदारांच्या विरोधामुळे जमीन मालकी हक्कासंबंधीच्या वादाची सुनावणी करण्याचा अधिकार १७९३ साली मिळाला त्यांना न्यायदानविषयक जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी पुरेसा वेळ मिळत नव्हता. त्यामुळे पुन्हा एकदा हे अधिकार जिल्हाधिकाऱ्यास बहाल करण्यात आले. गव्हर्नर जनरल लॉर्ड बेंटिकने या शिफारशी स्वीकारताना असे मत व्यक्त केले की, जिल्हाधिकारी जिल्ह्यातील प्रमुख अधिकारी बनला आणि त्याच्या अधिकारामध्ये प्रचंड

वाढ करण्यात आली. १९५८ साली ईस्ट इंडिया कंपनीची राजवट संपुष्टात येऊन, ब्रिटिश पार्लमेंटचा अंमल सुरू झाला. १९५८ ते १९४७ च्या कालखंडात राज्याच्या कार्यात सातत्याने वाढ होत गेली. १८८० साली जिल्हातील सर्व प्रशासकीय अधिकाऱ्यांवर जिल्हाधिकाऱ्यांचे नियंत्रण करण्यात आले. १९०५ ते १९४७ या कालखंडात भारतावरील राष्ट्रवादी चळवळीची वाढ रोखण्यासाठी पाशवी बलाचा अधिकाधिक वापर जिल्हाधिकाऱ्यांकडून करण्यात आल्याने त्याच्या विषयीचा लोकक्षोभ वाढत गेला.

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडातील बदल :

ब्रिटिश साम्राज्याचा एकनिष्ठ सेवक असलेल्या जिल्हाधिकाऱ्यांच्या अमर्यादित अधिकाराबाबत असमान आणि अविश्वास राष्ट्रीय सभेच्या नेत्यांना वाटत होता. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात जिल्हाधिकाऱ्यांचे अधिकार कमी करणे आणि त्यांच्यावर नियंत्रण प्रस्थापित करणे आवश्यक आहे. अशी स्वतंत्र भारताच्या राज्यकर्त्यांची धारणा होती. साम्राज्यवादी राजवटीचे महत्त्वपूर्ण बदल खालीलप्रमाणे:

- १) जिल्हाधिकारी या अधिकारपदाचे पदनाम जरी जिल्हाधिकारी आणि जिल्हा दंडाधिकारी असे कायम ठेवण्यात आले असले तरी जिल्हाधिकाऱ्यांचे न्यायविषयक अधिकार काढून घेण्यात आले. जिल्हा दंडाधिकाऱ्यांचे अधिकार कायदा व सुव्यवस्थेपुरतेच सीमित ठेवण्यात आले. म्हणजेच जिल्हा स्तरावरील कार्यकारी सभा आणि न्यायविषयक सत्ता यांची फारकत करण्यात आली.
- २) जमीन-मालकीसंबंधीच्या वादांची सुनावणी करण्यासाठी न्यायिक प्राधिकरणांची (Rerene Inbunais) स्थापना करण्यात आली.
- ३) स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या अधिकारात वाढ करण्यात आली. स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात ग्रामीण आणि शहरी भागातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांविषयक कायदे करण्यात आले. या कायद्यातील तरतुदीनुसार जिल्हाधिकाऱ्यांचे अधिकार कमी करण्यात आले.
- ४) कायदा आणि सुव्यवस्थाविषयक जबाबदारी जिल्हा पोलीस अधीक्षकांकडे सोपविण्यात आली. पोलीस दलांवर जिल्हा पोलीस अधीक्षकांचे नियंत्रण प्रस्थापित करण्यात आले. म्हणजेच कायदा व सुव्यवस्था यंत्रणेवरील जिल्हाधिकाऱ्यांचे अधिकार काढून घेण्यात आले.
- ५) ग्रामीण प्रशासनाची महसुल प्रशासन आणि विकास प्रशासन अशी फारकत करण्यात आली. जिल्हाधिकारी केवळ महसुल प्रशासनाला समांतर असलेल्या विकास प्रशासनाच्या यंत्रणेवर त्याचे नियंत्रण नव्हते. १९५९ साली पंचायती राज व्यवस्थेची स्थापना झाल्यानंतर ग्रामीण विकासविषयक जबाबदारी पंचायत राज संस्थेकडे सोपविण्यात आली. महाराष्ट्र राज्यात जिल्हा परिषदेचा मुख्य कार्यकारी अधिकारी हे अधिकारपद निर्माण करण्यात आले आणि विकास प्रशासनाची जबाबदारी त्याच्याकडे सोपविण्यात आली. म्हणजेच विकास प्रशासन जिल्हाधिकाऱ्यांच्या कार्यक्षेत्राबाहेर ठेवण्यात आले.
- ६) राज्यकर्ते पक्ष व संघटना आणि लोकप्रतिनिधींचा प्रभाव व दबाव उत्तरोत्तर वाढत गेला. त्यांच्याशी जुळवून घेणे या व्यतिरिक्त अन्य कोणताही पर्याय जिल्हाधिकाऱ्यांकडे नव्हता. म्हणजेच लोकशाहीकरणाच्या प्रक्रियेमुळे जिल्हाधिकाऱ्यांच्या अधिकारांवर मर्यादा पडल्या.

प्रशासनाचा प्रमुख अधिकारी

लॉर्ड बेंटिक यांच्या कारकीर्दीत १८३१ साली जिल्हाधिकाऱ्यास जिल्हा प्रशासन मध्यवर्ती आहे. जिल्हा स्तरावरील केंद्र सरकार आणि महाराष्ट्र शासनाच्या विविध विभागातील अधिकाऱ्यांच्या कार्यात समन्वय प्रस्थापित करणे, हे त्याचे प्रमुख कार्य आहे. त्याच्या अधिकारपदाचे वर्णन प्रा. दुभाषी यांनी 'समाजातील अद्वितीय' असे केले आहे.

विविध विभागांच्या कार्यात समन्वय प्रस्थापित करणे याचाच अर्थ त्यांच्या कार्यावर नियंत्रण प्रस्थापित करणे होय. जिल्हाधिकारी भारत सरकार आणि राज्यशासनाचा जिल्ह्यातील प्रतिनिधी असल्याने, त्यांच्या धोरणा व कार्यक्रमांची जिल्ह्यातील विविध विभागांकडून कार्यवाही करून घेणे, त्यासाठी आवश्यक सूचना देणे आणि मार्गदर्शन करणे हा त्यांचा निर्विवाद अधिकार आहे. त्याच्या आदेशाचे पालन न करणाऱ्या अधिकाऱ्यांविरुद्ध शिस्तभंगाची कारवाई करण्याची शिफारस करण्याचा त्यास अधिकार आहे. केंद्र सरकार व राज्य शासनाशी तो सतत संपर्कात असल्यामुळे राज्यकर्ते आणि प्रजा यांना जोडणारा दुवा असे जिल्हाधिकाऱ्यांचे वर्णन करण्यात येते. प्रा. महिेश्वरी यांच्या मते, "जिल्हाधिकारी हा केंद्र सरकार व राज्य शासनाचे जिल्हास्तरावरील मूर्त स्वरूप आहे".

जिल्ह्याचा प्रमुख महसुल अधिकारी :

जिल्हाधिकारी या पदाचा उगमच जिल्ह्याचा प्रमुख महसुल अधिकारी म्हणून प्रशासक आहे. महसुल प्रशासनाशी संबंधित असलेली विविध कार्ये जिल्हाधिकारी या नात्याने तो पार पाडीत असतो. जिल्ह्याच्या महसुली प्रशासनाचा प्रमुख या नात्याने महाराष्ट्र जमीन महसुल अधिनियम १९६६ अन्वये सोपविलेल्या जबाबदाऱ्या पार पाडणे जसे - जमीन महसुल ठरविणे, तो गोळा करणे, त्याची नोंद करणे इ. याचबरोबर जमीन मालकीची व त्यातील बदलांची नोंद अद्ययावत ठेवणे, शेतीसंबंधीचे कर गोळा करणे, शेतीसंबंधीच्या कायद्यांची अंमलबजावणी करणे, शेतीसंबंधीचे अनुदान व कर्जाचे वाटप करणे व शासकीय कार्यासाठी भू-संपादन करणे, आपत्कालीन योजनांची अंमलबजावणी करणे, पुरवठा व पुनर्वसन यासारख्या जबाबदाऱ्या पार पाडणे, पिकांची आणेवारी करणे, अबकारी कर वसुली करणे, स्टॅप अॅक्टरची अंमलबजावणी करणे, शासकीय मालमत्तेवर देखरेख ठेवणे यासारखी विविध कार्ये जिल्हाधिकारी या नात्याने तो पार पाडीत असतो.

जिल्हा दंडाधिकारी :

सार्वजनिक शांतता व सुव्यवस्था राखणे हे जिल्हाधिकाऱ्याचे कार्य आहे. महसुली दाण्यासंबंधी तो न्यायदान करतो. मात्र फौजदारी कायदांतर्गत त्याला अधिकार नाहीत. शांतता व सुव्यवस्था राखण्याच्या कामी जिल्हा पोलीस अधिकाऱ्यांच्या यंत्रणेची त्याला मदत होते. जिल्हाधिकाऱ्यांचे कार्य मुख्यत्वे प्रतिबंधात्मक असते. पोलीस खात्याने पुरविलेल्या माहितीच्या आधारे दंगल, अशांतता या काळात समाजविघातक शक्तीचा तो बंदोबस्त करतो. तुरुंग-प्रशासन पोलीस ठाणी यांचे निरीक्षण, नागरी दक्षता समित्यांचे कार्य, कैद्यांची श्रेणी, शिक्षणात सूट, विदेशी नागरिकांचे परवाने, शस्त्रे बाळगण्याची परवानगी, वास्तव्याचे व जातीचे दाखले, बाल सुधारगृहांचे व्यवस्थापक, अपघात व कामगारांची नुकसान भरपाई, विविध कायदांतर्गत परवाने देणे, प्रेस कायद्यांची अंमलबजावणी, वृक्षसंरक्षण कायद्यांची अंमलबजावणी, उत्सव आणि त्यांना परवानगी, भाडे नियंत्रण कायद्याची अंमलबजावणी इ. कार्ये जिल्हा दंडाधिकारी या नात्याने तो पार पाडीत असतो.

शासनाचा जिल्हा प्रतिनिधी :

लोकसभा आणि विधानसभा यांच्या निवडणुकीच्या वेळी जिल्हा अधिकारी निवडणूक अधिकारी असतो. जिल्ह्याचा तो जनगणना अधिकारी असतो. जिल्हा गॅजेट तयार करणे, ऐतिहासिक ठिकाणे आणि स्मारके यांवर देखरेख ठेवणे, राष्ट्रीय बचत योजना, सैनिक कल्याण निधी व नाविक कल्याण निधी यांची व्यवस्था १५ ऑगस्ट, २६ जानेवारी अशा राष्ट्रीय कार्यक्रमांची आखणी, कर्मचारी कल्याण, कुटुंब कल्याण, साक्षरता इ. कार्यक्रमातील इष्टांक गाठण्यासाठी सहकार, लोकप्रतिनिधीनी विचारलेल्या प्रश्नांसंबंधी जिल्ह्याची माहिती व आकडेवारी शासनास कळविणे इ. कार्ये जिल्हाधिकारी करित असतो.

जिल्हाधिकार्यांच्या कामाचे स्वरूप आणि त्यांचे व्यापक कार्यक्षेत्र लक्षात घेता जिल्हा प्रशासनाचा तो आजही केंद्रबिंदू मानला जातो. विकास कार्यातील त्यांच्या सहभागाला मुख्य कार्यकारी अधिकारी या जिल्हा परिषदेमधील पदामुळे मर्यादा पडली असली तरीही जिल्हाधिकार्यांचे जिल्हा स्तरावरील महत्त्वाचे स्थान आजही वादातीत आहे.

विकास व नियोजन:

जिल्हाधिकारी हा जिल्हा नियोजन व विकास मंडळाचा सचिव असतो. रोजगार हमी योजनेचे जिल्हास्तरावरील संयोजन व नियंत्रण यांची जबाबदारी त्यांच्यावरच असते. या योजनेचा तो जिल्हा स्तरावरील प्रमुख असतो. विशेष कार्यक्रमांच्या प्रशासकीय यंत्रणा जिल्हाधिकार्यांच्या नियंत्रणाखाली कार्य करतात.

जिल्हाधिकार्याचा पंचायती राज व्यवस्थेतील कार्यभाग :

पंचायत राजच्या निर्मितीनंतर जिल्हा विकास प्रशासनाशी जिल्ह्यामधील अधिकार्यांचे व संस्थांचे कार्य पूर्वीच्या स्वरूपाचे राहिलेले नाही. तत्पूर्वी जरी लोकल बोर्डांच्या स्वरूपात स्थानिक संस्था कार्य करित होत्या. तरी त्यांच्या कार्यात विविध मर्यादा येत होत्या. आजच्या पंचायत राज संस्थांना लोकल बोर्डापेक्षा जास्त अधिकारी असल्यामुळे नियोजन आणि विकासाच्या कार्यात ह्या संस्था जबाबदारीने कार्य करित आहेत. पंचायत राज संस्था आणि जिल्हा अधिकारी यांच्यात आज नवीन प्रकारचे संबंध प्रस्थापित झाले आहेत.

घटक राज्यातील तांत्रिक कार्यालयांना पंचायत राज संस्थांच्या नियंत्रणाखाली आणण्यात आले आहे. पंचायत राज संस्थांच्या निर्मितीमुळे राजकीय नेत्यांचा जिल्ह्याच्या विकासाशी संबंध आला आहे. तर कलेक्टरचे जिल्हा प्रशासनातील महत्त्व ओळखून बलवंतराय मेहता समितीने जिल्हा परिषदेचा पदसिद्ध अध्यक्ष म्हणून कलेक्टरने काम पाहावे असे सुचविले आहे. पण या सूचनेला काही राज्यात विरोध झाला. त्याच्या मते, जिल्हाधिकार्यावरील कार्याचा व्याप खूप जास्त असल्यामुळे लोकशाही विकेंद्रीकरणस अडचण येईल आणि यासाठी त्याला जिल्हा परिषदेच्या प्रशासनात अधिकारपदावर नेमू नये. काही विचारवंतांच्या मतानुसार, पंचायत राज संस्थांच्या कार्याची जबाबदारी त्यांच्यावर टाकून त्यांची कार्यक्षमता कमी करू नये.

राजस्थानमध्ये पहिल्यांदा 'पंचायत राज' संस्था २ ऑक्टोबर १९५९ साली अस्तित्वात आली. या राज्याने कलेक्टरला जिल्हा परिषदेचा स्वीकृत सदस्य म्हणून पंचायत राज संस्थेत स्थान दिले मात्र त्याला कोणतेही अधिकारपद देण्यात आले नाही. आंध्र प्रदेशात पंचायत राजची सुरुवात १ नोव्हेंबर १९५९ साली झाली. या राज्यात कलेक्टरला स्थानिक संस्थांच्या बाबतीत व्यापक स्वरूपाचे अधिकार असूनसुद्धा ह्या संस्थांवर योग्य नियंत्रण आणि मार्गदर्शन करता आले नाही. तसेच कलेक्टर जिल्हा प्रशासनाचा प्रमुख असल्यामुळे जर शासन आणि

जिल्हा परिषद यांच्यामध्ये मतभेद झाले, तर कलेक्टरच्या कार्यात अडचणी निर्माण होतील आणि त्याला विकासाची कार्ये करणे कठीण जाईल.

१) पंचायत राज संस्थेच्या कर्मचाऱ्यांवर नियंत्रण :

पंचायत राज संस्थेतील विविध स्तरावर अनेक अधिकाऱ्यांना नेमण्यात येते. या अधिकाऱ्यांवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी योग्य प्रकारच्या पद्धतीची गरज असते. ज्यामुळे ते त्यांना देण्यात आलेल्या अधिकारांचा दुरुपयोग करणार नाहीत.

पंचायत समितीच्या कार्यकारी अधिकाऱ्यांना शिक्षा देण्याचा अधिकार आंध्र प्रदेशात जिल्हाधिकाऱ्याला देण्यात आला आहे. आसाम, कर्नाटक, ओरिसा आणि राजस्थानमध्ये हे अधिकार राज्य सरकारला देण्यात आले आहेत. महाराष्ट्रात हा अधिकार विभागीय आयुक्ताला देण्यात आला आहे.

आंध्र प्रदेशामध्ये जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्याचा गोपनीय अहवाल अध्यक्ष लिहित असतो. आणि तो अहवाल जिल्हाधिकाऱ्यांमार्फत सरकारला पाठविण्यात येतो. ओरिसामध्ये गोपनीय अहवाल जिल्हा परिषदेचा अध्यक्ष लिहितो आणि तो जिल्हाधिकाऱ्याला पाठविण्यात येतो. जिल्हाधिकारी आपला स्वतंत्र अहवाल लिहितो आणि तो अहवाल व अध्यक्षचा अहवाल सरकारकडे पाठविण्यात येतो. राजस्थानमध्ये जिल्हाधिकारी प्रमुख कार्यकारी अधिकाऱ्याचा गोपनीय अहवाल लिहून परिषदेचे मत घेऊन तो सरकारकडे पाठवितो.

२) पंचायत राज संस्थेतील पदाधिकाऱ्यांना बडतर्फ करणे:

काही वेळा पंचायत राज संस्थेत गैरमार्गाचा अवलंब करून नेते मंडळी निवडून येतात. तसेच अनेकदा त्यांच्याविरुद्ध अविश्वास ठराव पास झाल्यानंतरसुद्धा आपले पद सोडत नाहीत. काही वेळा न्यायालयाने अपात्र म्हणून घोषित केल्यानंतर देखील आपले पद सोडत नाही. अशा परिस्थितीत मात्र त्यांना पदावरून काढणे आवश्यक असते. पंचायत समितीच्या पातळीवर पदाधिकाऱ्यांना काढण्याचा अधिकार आंध्र प्रदेश, आसाम, महाराष्ट्र, ओरिसा व पंजाबमध्ये शासनाकडे देण्यात आला आहे.

३) पंचायत राज संस्थांच्या ठरावांना स्थगिती :

ग्रामपंचायतीचे ठराव तात्पुरते रोखण्याचा अधिकार जिल्हाधिकाऱ्याला आहे. जिल्हा परिषदेचे ठराव रोखण्याचे अधिकार काही राज्यात सरकारकडे देण्यात आले आहेत. असे आंध्र प्रदेश, बिहार, पंजाब आणि पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र आणि आसाममध्ये हे अधिकार जिल्हाधिकाऱ्याला देण्यात आले आहेत.

४) पंचायत राज संस्थांना निलंबित करणे अथवा बरखास्त करणे :

विकास कामांच्या अंमलबजावणीची जबाबदारी पंचायत राज संस्थांना देण्यात आली आहे. यासाठी पंचायत राज संस्थेतील ग्राम-पंचायती, पंचायत समिती व जिल्हा परिषद यांच्या कार्यात योग्य समन्वय असणे आवश्यक आहे. पक्षीय गटबाजीमुळे किंवा वैयक्तिक मतभेदांमुळे जर या संघटना योग्य प्रकारे काम करीत नसतील तर अशा वेळी या संघटनांना निलंबित किंवा बरखास्त करण्यात येते. तसेच या संस्थांमार्फत जर सरकारने दिलेल्या अनुदानाचा गैरवापर झाला असेल किंवा मोठ्या प्रमाणात पैशाची अफरातफर झाली असेल अशा वेळीसुद्धा वरील उपाय करण्यात येतो. निलंबित किंवा बरखास्त करण्याचा अधिकार फार महत्त्वाचा असल्यामुळे आणि दूरगामी परिणाम होण्याची शक्यता असल्यामुळे फार विचारपूर्वक निर्णय द्यावे लागतात.

समारोप :

जिल्हाधिकारी हा जिल्हा प्रशासनातील प्रमुख सामान्य प्रशासक असतो. त्याला जिल्ह्यांतर्गत असलेल्या सर्व बाबींवर अतिशय समयसूचकतेने व चौकस बुद्धीने हे पद सांभाळावे लागते. जिल्हा प्रशासनातील इतर अधिकाऱ्यांवर त्याचा वचक असल्याचे दिसून येते. प्रशासकीयदृष्ट्या शांतता व सुव्यवस्था ठेवण्यासाठी जनतेशी नेहमी संबंध जिल्हाधिकाऱ्यास ठेवावा लागतो. पंचायत राज संस्था जिल्हाधिकाऱ्यापासून वेगळी असली तरी तिच्या कार्यक्षेत्रातही जिल्हाधिकाऱ्याला महत्त्वपूर्ण स्थान असते.

उपजिल्हाधिकारी :

उपजिल्हाधिकारी हे पद राज्यसेवेतील सर्वोच्च पद असते. आणि लढती सरळ प्रवेशाने ह्या पदावर नेमणूक केली जाते. या संवर्गातील अधिकाऱ्याची उपविभागीय अधिकारी व उपजिल्हाधिकारी (विविध खाती) व निवासी उपजिल्हाधिकारी ह्या पदावर नेमणूक होऊ शकते.

१) उपविभागीय अधिकारी :

प्रत्येक जिल्ह्याचे नैसर्गिक किंवा भौगोलिक रचनेनुसार अनेक उपविभाग पाडण्यात येतात. अशा उपविभागाच्या प्रमुख अधिकाऱ्याला उपविभागीय अधिकारी म्हणतात. नुकतीच केंद्रीय लोकसेवा आयोग किंवा आय.ए.एस. परीक्षा पास झालेले किंवा महाराष्ट्र लोकसेवा परीक्षा पास झालेल्या उमेदवाराला प्रशासनाचा अनुभव देण्यासाठी हे पद फार उपयुक्त ठरते.

जिल्हाधिकाऱ्याप्रमाणेच उपविभागीय अधिकारी (एस.डी.ओ.) हा आपल्या विभागाचा प्रमुख प्रशासक असतो. सरकारतर्फे बोलणारा, महसुलाबाबत जिल्हाधिकारी आणि तहसीलदार यांच्यामध्ये समन्वय प्रस्थापित करणारा, कायदा व सुव्यवस्था यांची आपल्या उपविभागात जबाबदारी सांभाळणारा अधिकारी म्हणून ओळखला जातो.

उपविभागीय अधिकाऱ्यांची कार्ये :

- १) आपल्या उपविभागातील कनिष्ठ दर्जाच्या महसुल अधिकाऱ्यावर देखरेख ठेवणे, त्याचा अहवाल जिल्हाधिकाऱ्यांना पाठविणे.
- २) सरकारच्या आदेशाची योग्य ती अंमलबजावणी आपल्या उपविभागात करणे, त्यासाठी कनिष्ठ अधिकाऱ्यांना आदेश देणे.
- ३) वेळप्रसंगी दौरे काढून प्रशासकीय माहिती गोळा करणे आणि जिल्हा-अधिकाऱ्यांना सादर करणे.
- ४) लोकांच्या तक्रारी दूर करणे, त्यासंबंधी अपिलास मान्यता देणे आणि निर्णय घेणे.
- ५) आपल्या उपविभागात शांतता आणि सुव्यवस्थेला धक्का पोहोचणार नाही अशी खबरदारी घेणे.
- ६) दुष्काळप्रसंगी आपल्या विभागातील महसुलाबाबत लोकांना सूट द्यावी अशी शिफारस करणे.
- ७) उपविभागीय दंडाधिकारी म्हणून भूमिका बजावणे.
- ८) करमणूक कर वसुली, गौण खनिज कर वसुली, स्वस्थ धान्य दुकान तपासणी यंत्रणा, महसुल वसुली रोजगार हमी योजना, सुशिक्षित बेरोजगार मदत योजना, इंदिरा इत्यादींचे पर्यवेक्षण.

- ९) शासनाच्या विविध स्तरावरील अधिकाऱ्यांमध्ये योग्य समन्वय साधणे.
- १०) भाडे नियंत्रण कायदा, महाराष्ट्र जमीन महसुल कायदा असलेली 'न्यायालय' ही भूमिका त्याला बजावावी लागते.

उपजिल्हाधिकारी (विविध खाती) :

रोहिओ, पुनर्वसन, अल्पबचत, प्रोटोकॉल, पी.डी.एस व पाणी टंचाई आदी बाबींचा समावेश आहे. संबंधित खात्याबाबत शासनाने अध्यादेश व इतर कायदे ह्यानुसार आपल्या खात्याची कार्यवाही अद्ययावत ठेवणे व योग्य ती माहिती गरजेनुसार शासनास पुरवत राहणे.

निवासी उपजिल्हाधिकारी :

जिल्हाधिकारी कार्यालयाकडे येणारी माहिती योग्य त्या प्रकारे संकलित करणे, जिल्हाधिकारी कार्यालयाचा इतर वरिष्ठ व कनिष्ठ कार्यालयांशी समन्वय साधणे आणि जिल्हा अधिकाऱ्यांच्या अनुपस्थितीत एकंदर कार्यालयीन सुसूत्रता राखणे.

तहसीलदार :

महाराष्ट्र महसुल कायदा, १९६६, कलम ७ मध्ये प्रत्येक तालुक्यासाठी एक तहसीलदार व एक नायब तहसीलदार/अप्पर तहसीलदार नेमण्याचे अधिकार राज्य शासनास आहेत. तालुक्याचा महसुली अधिकार पाहण्याच्या दृष्टीने संहितेच्या कलम ७(२) नुसार राज्य शासन तहसीलदार नियुक्त करते, तहसीलदारास 'मामलेदार' असेही म्हटलं जायचं.

तहसीलदाराची कार्ये :

- १) तालुकाअंतर्गत जमीन महसुलासंबंधी सर्व कार्ये पार पाडणे.
- २) आपल्या क्षेत्रांतर्गत राज्य शासनाने निर्देशित केल्याप्रमाणे जमीन महसुलाची आकारणी करणे, त्याची वसुली करणे.
- ३) पिकांची आणेवारी/पैसेवारी ठरविण्यासाठी मंडळ निरीक्षक व तलाठ्यांची सहाय्यता घेणे.
- ४) मंडळ अधिकारी व मंडळ निरीक्षक यांना योग्य ते मार्गदर्शन करून पुढील कार्ये पार पाडणे. त्यांना योग्य ते निर्देश देऊन माहिती मागविणे. निरीक्षकास आदेश देऊन अधिकारितेतील प्रत्येक गावाची वेळोवेळी तपासणी करायला सांगणे.
- ५) त्यांच्या मंडळातील प्रत्येक गावच्या भूमी अभिलेखावर देखरेख ठेवणे.
- ६) एखाद्या गावातील लोकांची व पिकांची परिस्थिती जाणून घेणे.
- ७) ठराविक मुदतीत तालुक्याच्या सांख्यिकीय विवरणाचे संकलन करण्यासाठी सांगणे.
- ८) संबंधित कूळ वहिवाट विधी व मुंबईच्या जमीनीचे तुकडे पाडण्यास प्रतिबंध करणारा कायदा १९४७ यांचे उल्लंघन करून एखादा व्यवहार झाला असल्यास त्यासंबंधी योग्य ती माहिती मागविणे.
- ९) नैसर्गिक आपत्तीमुळे पिकांचे नुकसान झाल्यास त्यासंबंधी चौकशी करून पिकांच्या नुकसानीसंबंधी कच्चा अहवाल पाठविण्यासंबंधी मंडळ निरीक्षकास सांगणे. मंडळ निरीक्षकाने नैसर्गिक आपत्तीमुळे पिकांच्या नुकसानासंबंधी आखणीवर विचार करून शासनाच्या नियमांना अधिसरून योग्य ती नुकसान भरपाई शेतकऱ्यांना देणे.
- १०) एखाद्या गावात दरड पडून अथवा इतर कारणाने मानवी व वित्तीय हानी होण्याचा संभव आहे. अशी माहिती मिळाल्यास त्याठिकाणी भेट देऊन योग्य खबरदारीचे उपाय योजणे.

- ११) जमीनीच्या तुकड्यावरून एखादा वाद निर्माण झाल्यास भू-मापन अधिकाऱ्याने जमीनीची मोजणी करून योग्य निर्णय दिला असेल, परंतु पक्षकाराने त्याची अंमलबजावणी करण्यास टाळाटाळ केली असेल तर त्या संबंधित जमीनीचा अधिकार ज्याचा आहे त्यास मिळून देण्यासंबंधी तो अतिक्रमणास जमीनीचा ताबा सोडविण्याचे आदेश देणे.
- १२) तालुक्यात नैसर्गिक आपत्ती आढळल्यास त्याचा अहवाल तहसीलदारास त्वरित जिल्हाधिकाऱ्यांकडे सादर करणे.
- १३) तालुक्यात पिकाच्या आणेवारीसंबंधीची माहिती गोळा करून ती जिल्हाधिकाऱ्यास पुरविणे.
- १४) जिल्हाधिकाऱ्याने सूचित केलेली कार्ये आपल्या क्षेत्रात पार पाडणे.
- १५) तहसील कार्यालयातील कर्मचाऱ्यांना मार्गदर्शन करणे व त्यांच्यावर देखरेख ठेवणे.
- १६) कोतवालाची तात्पुरत्या काळासाठी नेमणूक करून त्याच्या रजेसंबंधी कार्यवाही करणे, एखाद्या कोतवालास त्याच्या नोकरीच्या जागी प्रसंगोपात दुसरी नोकरी करण्यास परवानगी देणे.
- १७) निवडणुकीसंबंधी तालुकास्तरावरील प्रमुख म्हणून सर्व कार्ये पार पाडणे.
- १८) गावकऱ्यांच्या त्यांच्या स्वतःच्या उपयोगासाठी गौण खनिजे काढण्यासाठी व त्यांचा वापर करण्यासाठी परवानगी देणे.
- १९) तालुका स्तरावरून स्वस्त धान्य दुकानाद्वारे संवितरित करणे व स्वस्त धान्य दुकानदारावर नियंत्रण ठेवणे.
- २०) आपल्या कार्यक्षेत्रातील जीवनावश्यक वस्तूंचा काळाबाजार होत असेल, तर त्यासंबंधी योग्य ते कडक उपाय योजणे.
- २१) गावाच्या अधिकार अभिलेखातील नोंदी दुरुस्त करण्यासाठी तलाठ्यांना आदेश देणे.
- २२) शेतीच्या कामांसाठी सरकारी जमीनीची विल्हेवाट लावणे.
- २३) शहरी आणि ग्रामीण कामासाठी शेतजमीनीचा बिगर शेतजमीन म्हणून तात्पुरत्या घोषणा करणे.
- २४) अधिकार पत्राच्या लाभ प्रतीची घोषणा करणे.
- २५) जमीनीतील महसुलाची कार्ये करताना त्या कार्यवाहीसाठी आवश्यक त्या व्यक्तीच्या किंवा तिच्यातर्फे अधिकृत व्यक्तीला ठराविक दिवशी आणि वेळी उपस्थित राहण्यासाठी समन्स पाठविणे.
- २६) प्रसंगी पकडवॉरंट काढणे किंवा आदेश न पाळणाऱ्या व्यक्तीला किंवा तिच्यातर्फे अधिकृत व्यक्तीला ठराविक दिवशी आणि वेळी उपस्थित राहण्यासाठी ५० रुपये पर्यंत दंड करणे. अशा केसेसमध्ये समरी इन्व्हायरी करून निर्णय देणे.
- २७) सर्व नंबरच्या सरहद्दी ठरविणे.
- २८) तात्पुरते लायसन्स देणे.
- २९) फिरत्या व सिनेमागृहांना परवानगी देणे.
- ३०) तालुक्याच्या वार्षिक आमसभेचा पदसिद्ध सचिव म्हणून तहसीलदार काम करतो.

- ३१) तालुका पंचायत समितीच्या पहिल्या सभेत सभापती व उपसभापती यांची निवड होताना त्या सभेचा अध्यक्ष तहसीलदार किंवा त्याचा प्रतिनिधी असतो.
- ३२) तालुका दंडाधिकारी म्हणून कर्तव्य बजावणे.

मंडळ अधीक्षक :

काही खेड्याचे मिळून एक महसुली मंडळ (रेव्हिन्यू सर्कल) बनते. या मंडळाचा अभिलेख महसुल निरीक्षकाकडे (रेव्हिन्यू इन्स्पेक्टर) असतो. एका तालुक्यात एकाहून अधिक महसुली मंडळ असतात आणि ते नायब तहसीलदार यांच्या अधीन असतात.

तलाठी

तलाठी अर्थात पटवारी हा ग्राम पातळीवरील महसुल प्रशासनाचा अत्यंत महत्त्वाचा घटक आहे. गुजरात, बिहार, मध्य प्रदेश व कर्नाटकमध्ये त्याला पटेल, ओरिसात मनसब तर उत्तर प्रदेशात त्याला लेखापाल म्हणून संबोधले जाते.

तलाठ्याची नियुक्ती पूर्वी वंशपरंपरेने होत असे, परंतु महाराष्ट्रात महाराष्ट्र महसुल अधिनियम, १९६६ मधील कलम ७ (३) नुसार त्याची तरतूद केली आहे व त्याची निवड गुणवत्ता पद्धतीने केली जाईल असे म्हटले आहे. तलाठी हा महसुल प्रशासनातील वर्ग ३ चा कर्मचारी असतो व त्याची निवड व नियुक्ती जिल्हाधिकाऱ्याकडून केली जाते. तलाठ्याच्या कार्यालयास सज्जा असे म्हणतात. साधारणतः एका मंडळात ०७ ते ०८ सज्जे असतात व एका सज्जाअंतर्गत ०१ ते ०८ गावे असतात.

अधिकार व कार्ये

- १) प्रत्यक्ष महसुल करून शासकीय कोषागारात जमा करणे व जमा महसुलाची एक प्रत तहसीलदारास देणे. तो जास्तीत जास्त १००० रु. पर्यंत रक्कम हातावर शिल्लक ठेवू शकतो.
- २) प्रतिवर्ष महसुली लेखे प्रशिक्षणासाठी तहसीलदाराकडे पाठविणे.
- ३) हंगामासंबंधी पूर्वानुमान अहवाल तहसीलदारास देणे.
- ४) सज्जा क्षेत्रातील जमीनी संदर्भात क्षेत्र, प्रतवारी, कृषीक्षेत्र, अकृषीक्षेत्र इ. बाबतीत सविस्तर निवेदन देणे.
- ५) शेतकऱ्याच्या मालकी हक्काची नोंद घेऊन नोंदी अद्ययावत करणे.
- ६) नैसर्गिक आपत्तीची माहिती मंडळ निरीक्षक व तहसीलदारास देणे.
- ७) सर्व नोंदवह्या १ ऑगस्टपूर्वी १५ दिवस अगोदर तहसीलदाराकडून स्वाक्षरीत करून घेणे.
- ८) वार्षिक प्रशासनिक अहवालासाठी अद्ययावत माहिती १ ऑगस्टनंतर जिल्हा निरीक्षक (भूमी अभिलेख) यांच्याकडे पाठविणे.
- ९) १५ ऑगस्टपूर्वी खरीप पीक निरीक्षण पूर्ण करणे.
- १०) ३१ डिसेंबरपूर्वी रब्बी पीक निरीक्षण पूर्ण करणे.
- ११) नमुना क्र. ७/१२ देणे.
- १२) दरवर्षी डिसेंबर अखेरपर्यंत गाव नमुना क्र. ८(अ) अद्ययावत करणे.
- १३) जमीन महसुल ३१ डिसेंबरपूर्वी वसूल करणे.

- १४) वरिष्ठांनी आवश्यक केल्यास जबानी व तपासणीचे कार्य पार पाडणे.
- १५) सीमा चिन्हे वा भूमापन चिन्हे नष्ट करण्याचा प्रयत्न करणाऱ्यावर तलाठ्यास माहिती झाल्यापासून पंधरवड्याच्या आत संबंधितास नोटीस व मंडळ निरीक्षकामार्फत तहसीलदारास कळविणे.
- १६) जमीन महसुल अधिनियमाच्या कलम १५४ नुसार नोंद करणाऱ्याने किंवा जिल्हाधिकाऱ्याने कळविलेले संपादन याची नोंदवही विवरण घेणे.
- १७) वारसा प्रकरणांची नोंदवही विहित नमुन्यात ठेवावी व अद्ययावत करावी.
- १८) जिल्हाधिकाऱ्यांच्या आदेशानुसार गावातील शिधापत्रकांची सूची तयार करावी व ती गावकऱ्यांना उपलब्ध करून देणे.
- १९) अल्पबचत योजनेत पैसे गुंतविणाऱ्यांची यादी ठेवणे.
- २०) भूमापन अधिकाऱ्यास सहाय्य करणे.
- २१) दैनंदिनी व भेट नोंदवही ठेवणे.
- २२) तगाई कर्जाच्या गैर वापरासंबंधी माहिती तहसीलदारास देणे.
- २३) वरिष्ठांच्या आदेशाचे पालन करणे.
- २४) ग्रामीण अभिलेखाच्या प्रतिशुल्क घेऊन २४ तासांच्या आत देणे.
- २५) वरिष्ठांच्या आदेशाचे पालन करणे.

पोलीस पाटील:

पोलीस पाटलासंबंधी मूळ तरतूद ब्रिटिश सरकारने १८५७ ला केलेल्या कायद्यात केली होती. ती प्रत्यक्षात १२ डिसेंबर १८६७ ला लागू झाली. तेव्हापासून हे पद वंशपरंपरागत होते. स्वातंत्र्यानंतर महाराष्ट्रात १९६७ला ग्रामपोलीस अधिनियम संमत करण्यात आला. त्याची अंमलबजावणी ५ जून १९६८पासून करण्यात आली व पोलीस पाटलांची नियुक्ती गुणवत्ता पद्धतीने करण्यात येऊ लागली.

पोलीस पाटलाची निवड व नियुक्ती राज्य शासनाचा प्रतिनिधी या नात्याने जिल्हाधिकारी वा त्या अधिकार प्रदान केल्यास प्रांताधिकारी करतो. त्याच्यावर नजीकचेच नियंत्रण प्रांताधिकाऱ्याचेच असते.

कर्तव्ये :

- १) सार्वजनिक शांततेच्या दृष्टीने गावात बंदोबस्त ठेवणे.
- २) कार्यकारी दंडाधिकाऱ्याच्या आदेशानुसार कार्ये करणे.
- ३) पोलीस प्रशासनाला चौकशीसाठी मदत करणे.
- ४) चोरी, चोरीमाल, कैदी, संशयित मृत्यू, गुन्हे यासंबंधी माहिती वरिष्ठ व तालुका दंडाधिकाऱ्यास देणे.
- ५) रोगाची माहिती तलाठी व तहसीलदारास देणे.
- ६) आजारी व असहाय्य प्रवाशांना मदत.
- ७) सार्वजनिक शांततेचा भंग करणारी गोपनीय माहिती मिळवून ती नजीकच्या पोलीस स्टेशनला कळविणे.

- ८) गुन्हेगार व भटकणाऱ्या टोळ्यांवर नजर ठेवणे.
- ९) नैसर्गिक आपत्तीची माहिती तहसीलदारास देणे.
- १०) मादक पदार्थ बंदीचा भंग झाल्यास तसा अहवाल तहसीलदारास देणे.
- ११) स्थानिक सरकारी कर्मचाऱ्यांना त्यांच्या कामात मदत करणे.

४.७ समारोप

अशा प्रकारे महसुल प्रशासनाची कार्ये आणि यंत्रणा अभ्यासत असताना महसुल प्रशासनाची कार्ये कोणती, जमीन महसुलासंबंधीची प्रक्रिया, जमीन निश्चित करण्याची व महसुल आकारण्याची पद्धत, जमीन महसुल गोळा करण्याची पद्धत, महाराष्ट्रातील महसुल प्रशासनाची रचना इ. मुद्द्यांचा विचार केला जातो.

४.८ स्वाध्याय

- १) महसुल प्रशासनाची कार्ये सांगा
- २) जमीन महसुल गोळा करण्याची पद्धत सांगा.
- ३) जिल्हाधिकाऱ्याची कार्ये सांगा.

४.९ संदर्भग्रंथ

- १) भारतीय प्रशासन - प्रा. व्ही. बी. पाटील प्रकाशन के सागर
- २) मराठ्यांचा इतिहास - जितेंद्र आमरे, शेट प्रकाशन
- ३) महाराष्ट्रातील पंचायत राज व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था - प्रा.व्ही.बी. पाटील के. सागर प्रकाशन
- ४) प्राचीन भारताचा सांस्कृतिक इतिहास - गायधनी
- ५) भारतातील स्थानिक स्वशासन - प्रा.अ.ना. कुलकर्णी
- ६) जिल्हा प्रशासन - डॉ. दर्शनकार
- ७) पंचायत राज प्रशासन - डॉ. दर्शनकार

ग्रामीण विकासासाठी नियोजन

पाठाची रचना

- अ) जिल्हा नियोजन यंत्रणा
- ५.० उद्दिष्टे
- ५.१ प्रस्तावना
- ५.२ नियोजनाची संकल्पना
- ५.३ भारतातील नियोजन
- ५.४ नियोजनाची आवश्यकता
- ५.५ भारतातील नियोजन प्रक्रियेचे बदलते स्वरूप
- ५.६ बहुस्तरीय नियोजन
- ५.७ बहुस्तरीय नियोजनाची गरज
- ५.८ जिल्हा नियोजन यंत्रणा
- ५.९ जिल्हा नियोजन यंत्रणेची कार्य पद्धती
- ५.१० जिल्हा नियोजन यंत्रणेची रचना व कार्ये
- ५.११ सारांश
- ५.१२ स्वाध्याय

५.० उद्दिष्टे

- १) नियोजनाची संकल्पना अभ्यासता येईल.
- २) नियोजनाची आवश्यकता लक्षात घेता येईल.
- ३) भारतातील नियोजन प्रक्रियेचे बदलते स्वरूप अभ्यासता येईल.
- ४) बहुस्तरीय नियोजन संकल्पना समजावून घेता येईल.
- ५) जिल्हा नियोजन यंत्रणेची कार्यपद्धती समजावून घेता येईल.
- ६) जिल्हा नियोजन यंत्रणेतील १९९२ नंतरचे बदल समजावून घेता येतील.

५.१ प्रस्तावना

भारत एक विकसनशील राष्ट्र आहे. भारतातील नैसर्गिक व मानवीय संसाधन मोठ्या प्रमाणात आहेत. तरी आपले राष्ट्रीय उत्पादन व उपभोग अत्यंत कमी आहे. आजही आपल्या देशाचे दरडोई उत्पन्न फारच कमी आहे. त्यामुळे देशाचा संतुलित विकास होऊ शकला नाही. देशात बेकारी, अर्धबेकारीची स्थिती कायम आहे. आज जगामध्ये आपली प्रगती समाधानकारक असली तरी आपण सर्व लोकांना गरजेनुसार पुरवठा करू शकत नाही. दारिद्र्य, अज्ञान, रूढीपरंपरा आणि संपत्तीचे असमान वितरण आजही दिसून येते. या सर्व समस्यांना बिघतल्यास

असे लक्षात येते विकासाकरिता एका समन्वित पद्धतीची आवश्यकता आहे. त्यातून राष्ट्राला तीव्र आणि संतुलित विकास साधता आला पाहिजे व मुख्य समस्या कमी व्हायला हव्या.

नियोजनाची ऐतिहासिक पार्श्वभूमी - भारतात नियोजनासंबंधी विचार १९३४ साली प्रसिद्ध भारतीय इंजिनीअर व राजनीतिज्ञ सर एम. विश्वश्वरैय्याने भारताचा आर्थिक विकास या आपल्या पुस्तकात (**A Planned Economy For India**) याचा उल्लेख केला आहे. भारतीय अर्थव्यवस्थेकरिता नियोजनाच्या आवश्यकतेवर भर देऊन ते म्हणाले भारताचा आर्थिक विकास फक्त नियोजित पद्धतीनेच शक्य आहे. १९३४-३५ मध्ये भारतीय अधिवेशनाच्या वार्षिक बैठकीत यावर मोकळी चर्चा झाली. त्यानंतर पंडित जवाहरलाल नेहरूंच्या अध्यक्षतेखाली स्थापित केलेल्या राष्ट्रीय योजना समितीच्या बैठकीत आर्थिक नियोजनाला व्यावहारिक रूप देण्याचे कार्यक्रम आखण्यात आले. परंतु दुसऱ्या महायुद्धाच्या काळात हे प्रयत्न सफल होऊ शकले नाहीत.

भारताने १९५० साली स्वीकारलेल्या नियोजनाची सुरुवात रशियात १९२५ साली झाली होती. सोव्हिएत रशियाने केंद्रात्मक नियोजनाचा स्वीकार करून कृषिक्षेत्र, संरक्षण, उद्योग आदी क्षेत्रात लक्षणीय प्रगती केली होती. भारतात १५ मार्च १९५० साली नियोजन मंडळाची स्थापना करण्यात आली. भारतात केंद्रात्मक नियोजनाच्या मर्यादा लक्षात घेता विकेंद्रित किंवा बहुस्तरीय नियोजनाचा स्वीकार करण्यात आला. १९५१ साली पहिली पंचवार्षिक योजना राबविण्यात आली. नियोजनाचा आराखडा तयार करताना व पंचवार्षिक योजना तयार करताना देशात उपलब्ध असलेली नैसर्गिक व मानवी साधनसंपत्ती लक्षात घेतली गेली.

५.२ नियोजनाची संकल्पना :

२० व्या शतकात नियोजन हे सार्वत्रिक झाले आहे. अर्थशास्त्रज्ञांनी त्याविषयी व्यक्त केलेले विचार पुढीलप्रमाणे -

- १) डॉ. हॅरिस यांच्या मते, "नियोजन म्हणजे उत्पल आणि किमतीच्या संदर्भात नियोजन अधिकाऱ्यांद्वारे निश्चित केलेल्या उद्दिष्टांसाठी साधनांचे वितरण करणे होय."
- २) मिसेस वुटन यांच्या मते, "आर्थिक नियोजनात बाजार यंत्रणेला मुक्तपणे कार्य करू दिले जात नाही. कारण बाजार यंत्रणेला मुक्तपणे कार्य करू दिल्याने जो आदर्श निर्माण झाला नसता तो आदर्श निर्माण करण्याच्या दृष्टीने बाजार यंत्रणेला संघटित केले जाते."
- ३) प्रा. रॉबिन्स यांच्या मते, "वास्तवात संपूर्ण आर्थिक जीवनच नियोजनाने युक्त असते. नियोजन करणे म्हणजे विशिष्ट उद्देशाने, अभिवचनाने कार्य करणे आणि निवड करणे होय. निवड हे आर्थिक क्रियांचे सार आहे."
- ४) एच.डी. डिकीनसन यांच्या मते, "आर्थिक नियोजन म्हणजे अर्थव्यवस्थेतील महत्त्वाचे निर्णय घेणे होय. कशाचे आणि किती प्रमाणात उत्पादन करावयाचे, कसे, कोठे आणि केव्हा उत्पादन करावयाचे, उत्पादनाचे वितरण कोणामध्ये करावयाचे याबाबतचे सर्व निर्णय एखाद्या निश्चित सभेद्वारे संपूर्ण अर्थव्यवस्थेचे विचारपूर्वक आणि व्यापक सर्वेक्षण करून त्याच्या आधारे घेतले जातात.
- ५) भारतीय नियोजन मंडळाच्या मते, "आर्थिक नियोजन म्हणजे निश्चित केलेल्या सामाजिक उद्देशांच्या संदर्भात महत्तम हितासाठी साधनांची जुळवाजुळवी आणि वापर करण्याचा एक मार्ग आहे. नियोजन या संकल्पनेत दोन प्रमुख घटक आहेत.

- I) ज्याच्या पूर्ततेसाठी प्रयत्न करावयाचे आहेत अशा अपेक्षित उद्दिष्टांचा एक क्रम आणि
 II) उपलब्ध साधनांचे आणि त्याच्या वितरणाचे ज्ञान.

वरील नियोजनांच्या व्याख्यांवरून नियोजनाची पुढील वैशिष्ट्ये सांगता येतील.

- १) **आर्थिक सर्वेक्षण (Economic survey)** - ज्या अर्थव्यवस्थेसाठी नियोजन केले जाते त्या संपूर्ण अर्थव्यवस्थेची पाहणी अथवा सर्वेक्षण करणे, देशातील एकूण जमीन व अन्य नैसर्गिक साधनसंपत्ती, राष्ट्रीय उत्पन्न-वाढीचा दर, लोकसंख्या व लोकसंख्यावाढीचा दर, शेती, उद्योग आदी क्षेत्रे व त्यांची अवस्था, वित्तसंस्था, व्यापार, वाहतूक दळणवळण इत्यादी सर्वांगीण पाहणी केल्याखेरीज नियोजन अशक्य आहे.
- २) **निर्धारित अधिकारी संस्था (Determinate Authority)** - नियोजन करणारी एक निश्चित अधिकारी संस्था असणे आवश्यक आहे. जी मध्यवर्ती संस्था संपूर्ण देशाचे नियोजन करेल. भारतीय नियोजन मंडळ ही अशाच प्रकारची अधिकारी संस्था आहे.
- ३) **पूर्वनिश्चित उद्दिष्टे (Defined Social Ends)** - कोणत्याही अर्थव्यवस्थेचे किंवा देशाचे नियोजन करताना भारतीय नियोजन मंडळाने सांगितल्याप्रमाणे पूर्वनिश्चित उद्दिष्टे डोळ्यासमोर असल्याखेरीज नियोजन करता येत नाही. उद्दिष्ट स्पष्ट असली की ती गाठण्याचा सर्वात जवळचा मार्ग आखणे नियोजन मंडळाला शक्य होते. उदा. जलद आर्थिक विकास, बेकारी निर्मूलन, गरिबी हटावो ही काही उद्दिष्टे भारताबाबत सांगता येतील.
- ४) **साधनसंपत्तीची जुळवाजुळव (Organising Resources)** - आर्थिक सर्वेक्षणाच्या आधारे निदर्शनास येणारी साधन-संपत्ती, दिलेल्या उद्दिष्टांसाठी जास्तीत जास्त काटकसरीने आणि कार्यक्षम पद्धतीने कशी वापरता येईल हे ठरविले जाते. वास्तव साधनसंपत्तीची जुळवाजुळव केली जाते. साधनसंपत्ती एकत्र आणण्यासाठी पैशाच्या स्वरूपातील भांडवलाचा विचार केला जातो.
- ५) **अग्रक्रम ठरविणे (Conscious Choice of Priorities)** - उद्दिष्टे अथवा साध्ये अनंत असतात साधनसंपत्ती विचारात घेऊन कोणते साध्य हाती घ्यावयाचे हे जाणीवपूर्वक ठरविले जाते. उदा. भारतात एकदम सगळे आधुनिक उद्योग सुरू करणे शक्य नाही. म्हणून प्रथम मूलभूत, काही भांडवली व अन्य उद्योग, उपभोग्य वस्तूंचे उद्योग इत्यादी क्रमवारी ठरविणे हा नियोजनाचा भाग आहे.
- ६) **उत्पादनविषयक निर्णय घेणे (Decision of Production)** - अनियोजित अर्थव्यवस्थेत उत्पादन कशाचे, किती करावयाचे वगैरे निर्णय बाजारयंत्रणेच्या मदतीने वैयक्तिक उत्पादक घेतात. नियोजित अर्थव्यवस्थेत मात्र हे निर्णय मध्यवर्ती अधिकारी संस्था घेते. क्रमवारी पाहून कशाचे उत्पादन किती प्रमाणात व कोठे घ्यावयाचे हे ठरविले म्हणजे यंत्र-सामुग्री व थोडे श्रमिक वापरून तंत्राने की दोन्हीचा समन्वय साधून मधल्या तंत्राने करायचे याचा निर्णय घ्यावा लागतो.
- ७) **वाटणीचा विचार (Considering Distribution)** - उत्पादन कशाचे करावयाचे व त्याचप्रमाणे त्याचे वाटप कसे करावयाचे हे ठरविले जाते. अर्थात हे उत्पादन लोकांमध्ये कसे वाटावे हे योजनाकारांना ठरवावे लागते.
- ८) **समयबद्ध कार्यक्रम (Time-bound Programme)** - ठरविलेल्या उद्दिष्टांच्या पूर्तीसाठी म्हणजे, त्यांची जास्तीतजास्त प्रमाणात पूर्तता होण्यासाठी साधनसंपत्तीपासून क्रमवारीने उत्पादन केले जाते. नियोजनकार प्रत्येक उद्दिष्टपूर्तीकरिता नियोजनबद्ध कालखंड घेतात.

उदा. पाच वर्षे, दहा वर्षे म्हणजेच प्रत्येक कार्यक्रमाला समयबद्धता हवी. कालावधी निश्चित करणे हे नियोजनाचे शेवटचे वैशिष्ट्य आहे.

अशा तऱ्हेने, संपूर्ण अर्थव्यवस्थेचा विचार करून विकासासाठी वाटचाल कशी करावयाची हे तपशीलवार आगाऊ ठरविणे हा नियोजनाचा अर्थ आहे.

५.३ भारतातील नियोजन :

भारतातील लोकशाही तत्वावर आधारित नियोजनाची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे -

- १) भारतात लोकशाही नियोजनात खाजगी क्षेत्र, सार्वजनिक क्षेत्र, सहकारी क्षेत्र अशी विविध क्षेत्रे आढळतात. या सर्वांगीण क्षेत्रांचा विचार नियोजनात केला जातो.
- २) उद्योगाची विविध क्षेत्रे असल्यामुळे उत्पादनाचे निर्णय विकेंद्रित पद्धतीने घेतले जातात.
- ३) बाजारातील काही वस्तू नियंत्रित ठेवण्याचा प्रयत्न केला जातो. बहुतांशी जीवनावश्यक वस्तूंची किंमत नियंत्रित ठेवण्याचा प्रयत्न नियोजनकारक करतात.
- ४) जनतेचा सहभाग हा देशाच्या विकासात स्वातंत्र्यानंतर आवश्यक होता. तसेच दीर्घकाळ पारतंत्र्यात राहिलेल्या लोकांच्या अपेक्षा स्वातंत्र्यानंतर वाढल्या होत्या. म्हणून लोकांचा विचार, त्यांच्या सूचना व जनतेचा सहभाग भारतीय नियोजनात लक्षात घेतला जातो.
- ५) भारत स्वतंत्र झाला तेव्हा भारताची आर्थिक स्थिती खूपच मागासलेली होती. वाढती लोकसंख्या, मागासलेली शेती, उत्पादनाची जुनाट तंत्रे, गरिबी, अज्ञान इत्यादी करिता नियोजनासारखा सातत्यपूर्ण इलाजच गुणकारी ठरेल, असे कोणालाही वाटेले.

५.४ नियोजनाची आवश्यकता (Need of Planning)

जगातील सर्वच देशांना नियोजनाची आवश्यकता असते. जगातील देश गरीब असो किंवा श्रीमंत असो. भांडवलवादी असो किंवा समाजवादी किंवा मिश्र अर्थव्यवस्था असणारा किंवा अगदी खुली अर्थव्यवस्था असणारा असो. सद्यस्थितीत नियोजन ही प्रत्येक देशासाठी अत्यावश्यक गरज बनली आहे. आजचे युगच नियोजनाचे युग आहे. नियोजनाच्या आवश्यकतेची कारणे पुढीलप्रमाणे आहेत.

- १) **भांडवलवादी अर्थव्यवस्थेतील दोष दूर करणे** - आर्थिक विषमता, श्रमिकांचे शोषण, आर्थिक एकाधिकार, ग्राहकांचे शोषण इत्यादी भांडवलवादी अर्थव्यवस्थेतील दोष दूर करण्यासाठी नियोजनाची आवश्यकता असते. कारण नियोजनात उत्पादन व वितरण यावर सरकारचे नियंत्रण असते.
- २) **संतुलित विकास** - विकसनशील अर्थव्यवस्थेत काही प्रदेश व उद्योगांचाच विकास होण्यास वाव असतो. ज्या प्रदेशात नफा मिळतो तेथेच गुंतवणूक केली जाते. इतर प्रदेशांचा त्यामुळे विकास होत नाही. त्यामुळे असंतुलित विकास होण्याची शक्यता असते. परंतु अशा प्रकारचे असंतुलन दूर करून नियोजनाद्वारे संतुलित विकास साधता येतो.
- ३) **साधनसंपत्तीचा योग्य वापर** - विकसनशील देशातील नैसर्गिक साधनसंपत्तीचा पुरेपूर व पर्याप्त वापर होत नाही. परिणामी जलद गतीने विकास (अर्थव्यवस्थेचा) होत नाही. विकसनशील अर्थव्यवस्थेच्या जलदगतीने विकास होण्याकरिता नियोजनाची आवश्यकता आहे.

- ४) **रोजगारात वाढ** - विकसनशील देशात बेकारीचे प्रमाण जास्त असते. नवनवीन उद्योगांची स्थापना करून रोजगारात वाढ करण्यासाठी नियोजनाची आवश्यकता असते.
- ५) **आर्थिक स्थैर्य** - विकसनशील देशात रोजगार निर्मितीतून आर्थिक स्थैर्य साधण्याचा प्रयत्न केला जातो व रोजगाराची निर्मिती नियोजनाद्वारे केली जाते.
- ६) **लोकसंख्या वाढ** - विकसनशील देशात लोकसंख्या वाढीचा प्रश्न अत्यंत बिकट असतो. लोकसंख्या अतिरिक्त असल्याने वस्तू व सेवांचा सतत तुटवडा भासत असतो. मागणी आणि पुरवठ्यात सतत असंतुलन असते. तेव्हा विविध वस्तूंचे उत्पादन वाढविण्यासाठी तसेच त्यांच्या न्याय्य वितरणासाठी नियोजनाची आवश्यकता असते.

आपली प्रगती तपासा -

भारतात नियोजनाची आवश्यकता स्पष्ट करा.

५.५ भारतातील नियोजन प्रक्रियेचे बदलते स्वरूप

सामाजिक व आर्थिक बदल घडवून आणण्यासाठी तंत्र नियोजन आहे. या तंत्राचा यशस्वी वापर रशियात १९२७ पासून स्टॅलिनच्या राजवटीत केला होता. रशियात हुकूमशाही असल्याने रशियातील नियोजन पद्धत एकस्तरीय आणि केंद्रात्मक स्वरूपाची होती. रशियात केवळ केंद्रीय पातळीवर केल्या जाणाऱ्या या नियोजनास रशियात स्टॅलिनला विरोध झाला नाही. कारण रशियात साम्यवादी पक्षाची हुकूमशाही होती. अत्यंत मागास कृषीप्रधान आणि कमकुवत रशियाचे आधुनिक, उद्योगप्रधान लष्करी महासत्तेत रूपांतर करता आले. त्यामुळे नियोजनाची उपयुक्तता जगातील सर्वच देशांना समजू लागली. त्यानंतर महायुद्धामुळे मुक्तअर्थव्यवस्थेचा स्वीकार करण्यात आला. बाजारपेठा मिळविण्यासाठी प्रत्येक देशात नियोजनाचा स्वीकार करण्यात आला. म्हणून नियोजनाची संकल्पना २० व्या शतकात स्वीकारण्यात आली.

भारतात १९५०-६० या दशकात केंद्रात्मक स्वरूपाचे नियोजन होते. नियोजनाची यंत्रणा एकस्तरीय होती. १५ मार्च १९५० साली नियोजन मंडळाची स्थापना करण्यात आली. पहिल्या दोन पंचवार्षिक योजना केवळ केंद्रीय पातळीवर तयार करण्यात आल्या होत्या. नंतर राज्यकर्त्यांच्या लक्षात आले की, नियोजन निर्णय प्रक्रियेत राज्यांचा सहभाग असावा. या उद्देशाने १२ ऑगस्ट १९५० रोजी राष्ट्रीय विकास परिषदेची स्थापना करण्यात आली. देशाच्या विविध राज्यांच्या विकासविषयक गरजा वेगवेगळ्या आहेत. या जाणीवेतूनच तिसऱ्या पंचवार्षिक योजनेत केंद्राची योजना (Central Plan) आणि राज्यांच्या योजना (State Plans) अशी विभागणी करण्यात आली. प्रत्येक राज्याच्या गरजा विभिन्न असल्याने राज्यांच्या गरजा राज्यांनीच तयार कराव्यात असे ठरले गेले. त्यानुसार राज्य सरकारांना नियोजनाची यंत्रणा स्थापन करण्याचे निर्देश दिले. त्यानुसार १९६४ साली राज्यस्तरीय नियोजन यंत्रणा स्थापन करण्यात आल्या आणि एकस्तरीय नियोजनाच्या जागी द्विस्तरीय नियोजनाची सुरुवात झाली. पुढे या संकल्पनेतूनच बहुस्तरीय नियोजनाची गरज भासल्याने विकेंद्रित किंवा बहुस्तरीय नियोजन प्रक्रियेची सुरुवात केली.

५.६ विकेंद्रित नियोजन आणि बहुस्तरीय नियोजन

नियोजन एकस्तरीय आणि बहुस्तरीय असू शकते. त्यावेळी नियोजनविषयक निर्णय घेणाऱ्या अधिकाराचे केंद्रीकरण करण्यात आले असेल, तर त्यास एकस्तरीय किंवा एककेंद्रित

नियोजन असे म्हणतात. याउलट, ज्यावेळी नियोजनविषयक निर्णय घेणाऱ्या अधिकाराचे विकेंद्रिकरण करण्यात आले असेल आणि एकापेक्षा अधिक स्तरावर नियोजन प्रक्रियेसंबंधीचे निर्णय घेतले जात असतील त्या प्रक्रियेस बहुस्तरीय/बहुकेंद्रित नियोजन असे म्हणतात. भारतात केंद्रस्तरीय, आंतरराज्यस्तरीय, राज्यस्तरीय, जिल्हास्तरीय नियोजन करण्यात आले आहे. म्हणजेच एकाहून अधिक स्तरावर केले जाणारे नियोजन म्हणजे बहुस्तरीय नियोजन होय.

बहुस्तरीय नियोजनाच्या व्याख्या :

- १) "जे नियोजन एकापेक्षा अधिक स्तरावर केले जाते त्यास बहुस्तरीय नियोजन असे म्हणतात."
- २) "ज्या नियोजन प्रक्रियेत निर्णय आणि अंमलबजावणीविषयक अधिकार प्रत्येक स्तरातील यंत्रणेस असतात त्या नियोजन प्रक्रियेस बहुस्तरीय नियोजन असे म्हणतात."
- ३) बहुस्तरीय नियोजन हे संवादात्मक स्वरूपाचे असते. तर केंद्रात्मक नियोजन हे आदेशात्मक स्वरूपाचे असते.

भारतीय बहुस्तरीय नियोजनाचे वैशिष्ट्ये :

बहुस्तरीय नियोजन म्हणजे एकापेक्षा अधिक स्तरावर केले जाणारे नियोजन होय. भारतात नियोजनाची निर्णयविषयक प्रक्रिया राष्ट्रीय, राज्य आणि जिल्हा अशा स्तरांवर नियोजन आणि विकासविषयक कार्य केले जाते. भारतीय नियोजनाची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे सांगता येतील.

- १) **एकापेक्षा अधिक स्तरावर केले जाणारे नियोजन** - बहुस्तरीय नियोजनातील 'बहु' हा शब्द अनेक वचनी आहे म्हणजे भारतातील नियोजन फक्त केंद्रस्तरावर केले जात नाही. तर ते राज्य, जिल्हा स्तरावरदेखील केले जाते. केंद्र, राज्य आणि जिल्हा स्तरावर नियोजनाची स्वतंत्र यंत्रणा अस्तित्वात आहे.
- २) **भारतीय पद्धतीचे नियोजन** - पाश्चात्य लोकशाहीवादी विचारसरणीनुसार नियोजन आणि हुकूमशाही या एकाच नाण्याच्या दोन बाजू आहेत. भारतामध्ये नियोजन आणि लोकशाही या दोहोंमध्ये सुवर्णमध्य काढण्यात आलेला आहे. बहुस्तरीय नियोजनाद्वारे नियोजनाच्या प्रक्रियेत लोकशाही विकेंद्रीकरण राजकीय स्वरूपाचे आणि विकेंद्रात्मक किंवा बहुस्तरीय नियोजन आर्थिक स्वरूपाचे आहे.
- ३) **विकेंद्रित नियोजन** - मिश्र आणि सुंदरम् विकेंद्रित नियोजनास बहुस्तरीय नियोजन म्हणतात. कारण या प्रक्रियेत नियोजनविषयक निर्णय घेण्याच्या अधिकारांचे विकेंद्रीकरण करण्यात आलेले असते. विविध स्तरावर स्थापन करण्यात आलेल्या नियोजन यंत्रणेस आपापल्या नियोजन व विकास संबंधीचे निर्णय घेण्याचा अधिकार देण्यात आलेला असतो.
- ४) **सहभागात्मक नियोजन** - बहुस्तरीय नियोजनात प्रत्येक स्तरावरील लोकांना नियोजनविषयक प्रक्रियेत सहभागी करून घेतले जाते. स्थानिक लोकांना स्थानिक समस्यांची माहिती असल्याने विकासाच्या दृष्टीने कोणत्या विषयास प्राधान्य द्यावे याची जाणीव त्यांना असते व त्याचा वापर अधिक परिणामकारक नियोजनात केला जाऊ शकतो.
- ५) **क्षेत्रीय नियोजन** - क्षेत्रीय नियोजन ही बहुस्तरीय नियोजनाची एक मूलभूत संकल्पना आहे. परिणामकारक नियोजनाकरिता हाती घेतल्या जाणाऱ्या क्षेत्रांचा भौगोलिक विस्तार मर्यादित असावा. नियोजन मंडळाने एका विकासगटाचे क्षेत्र ९००० चौ.कि.मी. पेक्षा

अधिक नसावे, अशी शिफारस केली आहे. भारतात क्षेत्रीय नियोजनाची संकल्पना टप्प्याटप्प्याने विकसित होत गेली. नियोजनाचे क्षेत्र मर्यादित असेल, तर अधिक परिणामकारक नियोजन करता येते.

- ६) **विचार विनिमयाद्वारे नियोजन** - बहुस्तरीय नियोजन राष्ट्रीय प्रादेशिक आणि स्थानिक पातळीवर असलेल्या नेतृत्व व अन्य प्रभावी गटाशी विचारविनिमय करून चर्चेच्या माध्यमातून सोडविले जातात.

आपली प्रगती तपासा.

बहुस्तरीय नियोजनाची वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

५.७ बहुस्तरीय नियोजनाची गरज :

भारतासारख्या खंडप्राय देशाकरिता बहुस्तरीय नियोजन केवळ आवश्यक आहे असे नाही तर ते इष्ट आहे. भारतासारख्या खंडप्राय देशात निरनिराळ्या भौगोलिक प्रदेशाच्या समस्या व गरजा विविध आहेत. त्यामुळे केंद्रित किंवा एकस्तरीय नियोजन करून देशाच्या विकासाचे व प्रगतीचे प्रश्न सुटू शकत नाहीत त्यामुळे सिद्धांतिकदृष्ट्या तसेच व्यावहारिकदृष्ट्या बहुस्तरीय नियोजन आवश्यक आहे. बहुस्तरीय नियोजनासाठी आवश्यकता पुढीलप्रमाणे आहे.

- १) **अधिकारांचे विकेंद्रीकरण** - भारताने लोकशाही शासनपद्धतीचा स्वीकार केल्यानंतर सत्तेचे व अधिकारांचे विकेंद्रीकरण पंचायतराज संस्थांच्या मार्फत करण्यात आले असून आर्थिक व नियोजनात्मक बाबींकरिता बहुस्तरीय नियोजनाचे सूत्र स्वीकारले आहे. कारण आर्थिक लोकशाहीची संकल्पना बहुस्तरीय नियोजनाद्वारे साध्य करता येईल.
- २) **माहिती गोळा करणे व तिचे विश्लेषण करणे सुलभ** - यशस्वी नियोजनाकरिता अचूक माहिती उपलब्ध असावी लागते. त्याकरिता शासकीय यंत्रणा विविध प्रकारची माहिती व आकडेवारी गोळा करणे, त्या माहिती व आकडेवारीच्या आधारे नियोजनाची दिशा व उद्दिष्टे आणि कार्यक्रम निर्धारित केले जातात. परंतु उपलब्ध असलेली माहिती जर चुकीची असेल, आकडेवारी फसवी असेल, तर त्यांच्या आधारे घेण्यात आलेले निर्णय देखील चुकीचे ठरतात. भारतासारख्या भौगोलिक विविधता असलेल्या देशात माहिती व आकडेवारी गोळा करणे अत्यंत कठीण व खर्चिक आहे. एवढे करूनही अचूक माहिती गोळा केली जाईल याची खात्री नसणे, दोन पंचवार्षिक योजनेत दिसून आले. १९६० नंतर विकेंद्रित नियोजनाचा स्वीकार करण्यात आला आणि स्थानिक लोकांच्या सहभागाने आवश्यक ती माहिती व आकडेवारी गोळा केली जाऊ लागली. त्यामुळे अधिक अचूक व कमी खर्चात माहिती व आकडेवारी उपलब्ध होऊ लागली.
- ३) **नियोजनाच्या प्रक्रियेत लोकांचा सहभाग** - पंचायत राज यंत्रणेस लोकशाही विकेंद्रीकरण असे म्हटले जाते. विकास कार्यक्रमाची जबाबदारी गाव, विकासगट आणि जिल्हा पातळीवर स्थानिक नेतृत्वावर सोपविण्यात आली. तर स्थानिक नेतृत्वाला स्थानिक समस्यांची व परिसराची अधिक अचूक माहिती असल्यामुळे त्या परिसराचा विकास कोणत्या पद्धतीने करण्यात यावा, कोणत्या कार्यक्रमांना अग्रक्रम देण्यात यावा व कोणत्या कार्यक्रमावर किती निधी खर्च करण्यात यावा ही निश्चित करण्याची क्षमतादेखील त्यांच्याजवळ असते. यातूनच विकेंद्रित नियोजन हा विचार पुढे आला.
- ४) **स्थानिक साधनसामुग्रीचा पर्याप्त वापर** - स्थानिकरीत्या उपलब्ध असलेल्या साधनसामुग्री

आणि मनुष्यबळाची राष्ट्रीय पातळीवरील नियोजनकारापेक्षा स्थानिक नेतृत्वास अधिक चांगली माहिती असते. त्यांच्या ज्ञानाचा फायदा नियोजन प्रक्रियेत करून घेता येईल व साधनसंपत्तीचा अधिक कार्यक्षम उपयोग करून विकासाचा वेग वाढवता येईल.

- ५) **प्रादेशिक असमतोल कमी करणे** - भारतात विकासातील असमतोल ही गंभीर समस्या आहे. उदा. महाराष्ट्र, गुजरात, पंजाब, केरळ ही विकसित राज्ये आहेत. तर बिहार, उत्तर प्रदेश, आसाम इत्यादी काही राज्ये मागासलेली आहेत. बहुस्तरीय नियोजनाच्या माध्यमातून लोकशाही विकेंद्रीकरणाने प्रादेशिक असमतोल कमी करता येईल.

आपली प्रगती तपासा.

बहुस्तरीय नियोजनाची वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.

५.८ जिल्हा नियोजन यंत्रणा (जिल्हा नियोजनातील १९९२ नंतरचे बदल)

जिल्हा नियोजन - भारताच्या प्रशासकीय यंत्रणेतील पायाभूत प्रादेशिक घटक जिल्हा आहे. बहुस्तरीय नियोजन प्रक्रियेत जिल्हा या प्रादेशिक क्षेत्राच्या विकासासाठी जे नियोजन करण्यात येते त्यास जिल्हा नियोजन असे म्हणतात. जिल्हा नियोजनाची संकल्पना विशद करताना नियोजन मंडळाने असे मत व्यक्त केले होते की, "जिल्हाच्या प्रादेशिक क्षेत्रात उपलब्ध असणाऱ्या नैसर्गिक साधनसंपत्ती आणि मनुष्यबळाचा पर्याप्त उपयोग करून जिल्हातील लोकसमुदायाचा विकास साध्य करण्याची प्रक्रिया म्हणजे जिल्हा नियोजन होय." राष्ट्रीय आणि राज्य स्तरावरील नियोजन प्रक्रियेप्रमाणेच जिल्हास्तरीय नियोजनात उपलब्ध असलेल्या साधनसंपत्ती आणि मनुष्यबळाचा आढावा घेतला जातो. जिल्हाच्या विकासविषयक गरजा निर्धारित केल्या जातात. विकासाचे अग्रक्रम निश्चित केले जातात. साधनसंपत्तीची जुळवाजुळव केली जाते आणि निर्धारित कालावधीत विकासाची उद्दिष्टे साध्य करण्याचा प्रयत्न केला जातो. जिल्हाच्या नियोजन आणि विकास प्रक्रियेबाबत निर्णय लोकप्रतिनिधीमार्फत व त्याची प्रशासकीय यंत्रणा या निर्णयांची कार्यवाही करते. अशा प्रकारे जिल्हा स्तरावरील नियोजन प्रक्रियेत निर्णय घेणे आणि निर्णयांची कार्यवाही करणे या दोन्ही कृती केल्या जातात.

जिल्हा नियोजन हे वास्तव अर्थाने जिल्हाच्या तालुक्यांचे नियोजन असते. म्हणजेच जिल्हाचे उपघटक असलेल्या सर्व तालुक्यांमध्ये विकासाची योजना तयार करण्यात येते आणि सर्व तालुक्यांच्या विकासासाठीच्या समग्र नियोजनास जिल्हा नियोजन असे म्हणतात.

समग्र जिल्हाच्या विकासविषयक गरजांचा विचार करण्यात येतो आणि त्यानुसार तालुक्यांचा विकास आराखड्यात समन्वय प्रस्थापित करण्यात येतो. ही जबाबदारी पार पाडण्यासाठी प्रत्येक जिल्हात जिल्हा नियोजन विभाग (**District Planning Cell**) स्थापन करण्यात आला आहे. हा विभाग जिल्हा नियोजन अधिकाऱ्यांच्या मार्गदर्शनाखाली कार्य करणारा विशेषज्ञांचा गट आहे. त्यात अर्थतज्ञ, सांख्यिकी विशारद आणि भौगोलिक विशारदांचा समावेश असतो. हा विभाग पंचायत समितीच्या गटविकास अधिकाऱ्यांच्या सहकार्याने तालुक्याची विकास योजना तयार करतो. सर्व तालुक्यांच्या विकास योजनांवर आधारित जिल्हाच्या विकास योजना आराखडा तयार करण्यात येतो आणि जिल्हा नियोजन समिती समोर सादर करण्यात येतो.

५.९ जिल्हा नियोजन यंत्रणेची कार्यपद्धती :

नियोजन मंडळाने जिल्हा नियोजनाची कार्यपद्धती तयार केली आहे. त्यातील मार्गदर्शक तत्त्वानुसार जिल्ह्याच्या विकासाचा आराखडा जिल्हा नियोजन यंत्रणेद्वारे तयार करण्यात येतो.

- १) **प्राथमिक आराखडा (Preliminary Framework)** - प्राथमिक आराखडा तयार करणे म्हणजे भविष्याबद्दल अंदाज, उद्दिष्टे, अपेक्षा आणि अग्रक्रम यांच्यासंबंधी एक स्थूल मसुदा तयार करणे हे काम पार पाडण्यासाठी पुढील बाबी कराव्या लागतात.
 - (अ) संख्याशास्त्रीय माहितीची कोष्टके भरणे.
 - (ब) जिल्हा विकासाच्या विविध बाजूसंबंधी टिपणे तयार करणे तसेच जिल्ह्याच्या विविध उपविभागातील परिस्थिती आणि समस्या, जिल्ह्यात चालू असलेल्या योजनांचे यश, उणिवा, पुढील पाच वर्षांतील कृती किंवा कार्यक्रमांबद्दल सूचना इत्यादी विषय समाविष्ट केलेले असतात.
- २) **सुधारित आराखडा (Revised Framework)** - सुधारित आराखड्यामध्ये सुद्धा भविष्यकाळासंबंधी उद्दिष्टे, अपेक्षा अग्रक्रम ठरवून दिले जातात. हे काम तीन पायऱ्यांनी केले जाते.
 - (अ) विकासगट अधिकाऱ्यांशी चर्चा केली जाते.
 - (ब) प्रत्यक्ष काम करणाऱ्या किंवा कृतिशील सक्रिय लोकांच्या गटांशी चर्चा केली जाते. उदा. प्रगत शेतकरी, उद्योजकांचा समूह.
 - क) निरनिराळ्या संबंधित संस्थांच्या प्रतिनिधींशी चर्चा केली जाते. उदा. सहकारी संस्थांचे प्रतिनिधी, स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे प्रतिनिधी, बँका आणि पंचायत राज संस्थांचे प्रतिनिधी यांच्याशी चर्चा केली जाते.
- ३) **दीर्घकालीन आणि अल्पकालीन व्यूहरचना** - जिल्हा नियोजन यंत्रणेत जिल्ह्यातील उपलब्ध साधनसंपत्ती व मनुष्यबळाचा विचार करून दीर्घकालीन तसेच काही अल्पकालीन व्यूहरचना तयार केल्या जातात. त्याकरिता जिल्ह्यातील विविध विभागांतील अधिकाऱ्यांशी चर्चा केली जाते. तसेच जिल्ह्यातील विविध विभागांच्या अधिकाऱ्यांची संयुक्त सभा घेऊन त्यांच्याशी एकत्रितपणे चर्चा केली जाते.
- ४) **योजना किंवा योजनेची रूपरेषा तयार करणे** - हे काम चार टप्प्यांतून पार पाडले जाते.
 - (अ) जिल्ह्याची विविध उपप्रदेशात किंवा उपविभागात विभागणी केली जाते. हे उपप्रदेश किंवा प्रादेशिक उपविभाग एकजिनसी किंवा एकसंध असतील. कृषी हवामान व आर्थिकदृष्टीने असे उपविभाग पाडले जातात.
 - (ब) नकाशा विश्लेषणाच्या साहाय्याने सध्या अस्तित्वात असलेल्या विकासाच्या पातळीचा अंदाज घेतला जातो. त्या भागात असलेल्या सामाजिक व आर्थिक परिस्थितीचे मूल्यमापन केले जाते. चालू असलेल्या विकास-कार्यक्रमांच्या यशापयशाचा आढावा घेतला जातो.
 - (क) विकासासाठी योजना किंवा प्रकल्प तयार करण्याचे काम केले जाते. यामध्ये विविध प्रादेशिक उपविभागासाठी विकासाची व्यूहरचना ठरविली जाते. याकरिता मुख्य व्यवसाय व जोडव्यवसायांचा शोध घेतला जातो आणि त्यांच्या विकासासाठी संरचनात्मक आधार आणि सेवांचा पुरवठा केला जातो.

(ड) सर्व योजना एकत्र जमा करून योजनेचा आराखडा तयार केला जातो. योजनेत सुसंगती आणली जाते. विविध क्षेत्रांत एकात्मिकरण करून योजना सुसंवादी केली जाते.

- ५) **योजनेला अंतिम स्वरूप देणे** - यात दोन टप्पे असतात (अ) जिल्हाधिकारी हा जिल्हा परिषदेचा अध्यक्ष, अधिकारी संस्थांचे प्रतिनिधी यांची सभा घेऊन अंतिम योजना सादर केली जाते. (ब) त्यानंतर वरिष्ठ राज्य पातळीवरील संबंधित अधिकाऱ्यांशी चर्चा करून योजनेत आवश्यक असल्यास बदल केले जातात.

जिल्हा नियोजन यंत्रणेतील १९९२ नंतरच्या बदलासह रचना व कार्ये

५.१० जिल्हा नियोजन यंत्रणेची रचना व कार्ये

७३ व्या घटनादुरुस्तीनुसार जिल्हा नियोजन आणि विकासाची जबाबदारी पंचायत राज संस्थांकडे सोपविण्यात आली. त्यानुसार २००० साली जिल्हा नियोजन विकास समित्या बरखास्त करण्यात आल्या. त्यांच्या जागी लोकप्रतिनिधी बहुसंख्य असलेली जिल्हनियोजन समिती स्थापन करण्यात आली आहे. जिल्ह्यातील पंचायती व नगरपालिका यांनी तयार केलेल्या योजना एकत्रित करण्यासाठी आणि संपूर्ण जिल्ह्यासाठी विकास योजनेचा मसुदा तयार करण्यासाठी आणि त्याच्याशी संबंधित किंवा तदनुषंगिक बाबींसाठी तरतूद करण्यासाठी महाराष्ट्र शासनाने ९ ऑक्टोबर १९९८ रोजी महाराष्ट्र जिल्हा नियोजन समिती (रचना व कामे) अधिनियम १९९८ मंजूर केला. यामध्ये सुधारणा करण्यासाठी "महाराष्ट्र जिल्हा समिती (रचना व कामे) (सुधारणा) अधिनियम २०००" दिनांक ४ मे २००० रोजी प्रसिद्ध करण्यात आला.

जिल्हा नियोजन समितीची रचना : जिल्हा नियोजन समितीमध्ये कमीत कमी ३० व जास्तीत जास्त ५० सदस्य असतील.

- २० लाखांपर्यंत लोकसंख्या असणाऱ्या जिल्ह्यासाठी ३० सदस्य
- २० ते ३० लाख लोकसंख्या असणाऱ्या जिल्ह्यासाठी ४० सदस्य
- ३० लाखांपेक्षा अधिक लोकसंख्या असणाऱ्या जिल्ह्यासाठी ५० सदस्य असतील.

पदसिद्ध सदस्य - जिल्ह्याचा पालकमंत्री या समितीचा पदसिद्ध अध्यक्ष व जिल्हाधिकारी पदसिद्ध सचिव असतो. जिल्हा परिषदेचा मुख्याधिकारी, जिल्हा परिषदेचा अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, तीन विषय समित्यांचे सभापती व तीन पंचायत समितीचे सभापती त्यांचे सदस्य असतात. या व्यतिरिक्त जिल्ह्यातील सर्व महानगरपालिका व नगरपालिकांचे प्रतिनिधी सदस्य असतात. जिल्हा स्तरावरील विकासाशी संबंधित खात्यांचे अधिकारी आणि शेती, सहकार, समाजसेवा, उद्योग इत्यादी क्षेत्रांतील काही नामवंत व्यक्तींची बिगर-शासकीय सदस्य म्हणून नेमणूक करण्यात येते.

जिल्हा नियोजन समितीच्या कोणत्याही बैठकीस अध्यक्ष गैरहजर असल्यास, समितीचे सदस्य आपल्यामधील एकाची सभेचा अध्यक्ष म्हणून निवड करू शकतील.

जिल्हा नियोजन समितीमध्ये निवडणुकीने भरावयाच्या जागांमध्ये अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती, मागासवर्ग व स्त्रियांसाठी त्या त्या प्रमाणात जागा राखीव ठेवण्यात आल्या आहेत.

सदस्यांना काढून टाकणे - राज्यशासन, राजपत्रातील अधिसूचनेद्वारे जिल्हा नियोजन समितीच्या सदस्याला पुढील बाबतीत पदावरून काढू शकेल.

- संबंधित सदस्यांच्या महानगरपालिका, नगरपालिका अथवा जिल्हा परिषदांमधील योजना अथवा कार्यक्रमात परियोजना अथवा कामामध्ये आर्थिक हितसंबंध असल्यास.

२. अस्तित्वात असलेल्या कायद्यामधील तरतुदीत अन्वय शिक्षापात्र, नैतिक अधःपतनाचा अंतर्भाव असलेल्या अपराधाबद्दल दोषी असल्यास.
३. निवडणूक विनंती अर्जाच्या न्याय चौकशीत भ्रष्टाचाराबद्दल दोषी असल्यास.
जिल्हा नियोजन समितीची कामे : राज्यशासन अधिसूचनाद्वारे खाली नमूद केलेली सर्व अथवा काही कामे जिल्हा नियोजन समितीकडे सोपविल.
- १) जिल्ह्यातील पंचायती आणि नगरपालिकांनी तयार केलेल्या जिल्हा वार्षिक योजना विचारात घेणे आणि एकत्रित करणे व संपूर्ण जिल्ह्यासाठी विकास योजनेचा मसुदा तयार करणे.
- २) पंचायतींनी आणि नगरपालिकांनी तयार केलेल्या पंचवार्षिक योजना आणि सम्यकदर्शी योजना विचारात घेणे आणि संपूर्ण जिल्ह्यासाठी पंचवार्षिक योजना आणि सम्यकदर्शी मसुद्याचे समन्वय करणे व ती तयार करणे.
- ३) जिल्हा वार्षिक योजनेचा प्रगतीचा आढावा घेणे आणि सनियंत्रण करणे.
- ४) राज्य शासनाने घालून दिलेल्या मार्गदर्शक तत्वानुसार जिल्हा वार्षिक योजनेच्या मंजूर तरतुदींचे पुनर्विनियोजन करण्याची सूचना करणे.
- ५) विकास योजनेच्या मंजूर मसुद्याची अध्यक्षामार्फत राज्य शासनाकडे शिफारस करणे

आपली प्रगती तपासा -

- १) जिल्हा नियोजन समितीची रचना व कार्ये लिहा.

ब) ग्रामीण विकासासाठी नियोजन

जिल्हा नियोजन यंत्रणेतील १९९२ नंतरचे बदल व पंचायत राज व्यवस्था

जिल्हा नियोजन यंत्रणेत १९९२ नंतरचे जे मूलभूत बदल झाले आहेत. ते ग्रामीण विकासासाठीच्या नियोजनात महत्त्वाचे परिवर्तन निर्माण करणारे म्हणून ओळखले जातात. जिल्हा नियोजन यंत्रणेत पंचायत राज व्यवस्थेची महत्त्वाची भूमिका सुरुवातीपासूनच राहिली आहे. ७३ व्या घटनादुरुस्ती नंतर पंचायत राज व्यवस्थेतील नियोजनाला अधिकच बळकटी प्राप्त करून दिली आहे.

पंतप्रधान पी.व्ही. नरसिंहराव यांच्या कारकीर्दीत सप्टेंबर १९९१ मध्ये लोकसभेत पंचायत राज्यासंबंधीचे घटनादुरुस्ती विधेयक मांडले. त्या विधेयकास लोकसभेने २२ डिसेंबर १९९२ रोजी, तर राज्यसभेने त्यास २३ डिसेंबर १९९२ रोजी मान्यता दिली. २४ एप्रिल १९९३ पासून कायद्याची अंमलबजावणी सुरु झाली. भारतीय संविधानाच्या २४३ व्या कलमात पंचायत राज व्यवस्थेची तरतूद २४३ ते अनुच्छेद २४३ (ओ) करण्यात आली आहे. या कायदानुसार भारतीय संसदेत ११वे परिशिष्ट जोडण्यात आले आहे. त्यानुसार ग्राम, तालुका जिल्हा पातळीवर नियोजन केलेले आहे.

- १) **त्रिस्तरीय पंचायत राज** - ७३ व्या घटनादुरुस्तीनुसार प्रत्येक घटक राज्यात गाव, तालुका व जिल्हापातळीवर ग्रामीण विकासासाठी नियोजन करण्यात आले आहे. पंचायत राज संस्थांची निर्मिती केली गेली आहे.
- २) **ग्रामसभा** - ग्रामपातळीवर ग्रामसभेची १९९२ नंतर निर्मिती करून गावातील योजना व कार्यक्रमासंदर्भात (गावाच्या) नियोजन केलेले आहे. कलम २४३ (अ) नुसार ग्रामसभेच्या निर्मितीची व अधिकाराची तरतूद केलेली आहे.
- ३) **पंचायतीची रचना** - ग्रामीण विकासाचे नियोजनात सुसूत्रता व सुलभीकरण यावे याकरता

कलम २४३(क) मध्ये पंचायतीची स्थापना केलेली आहे. ग्रामपातळीवरील सर्वात कनिष्ठ स्तर म्हणून ग्रामपंचायती ओळखल्या जातात. संपूर्ण गावाचे व परिसराचे नियोजन हे ग्रामपंचायतीकडून होत असते.

- ४) **आरक्षणाची व्यवस्था** - भारतीय राज्यघटनेच्या २४३ (ड) नुसार पंचायत राज्यातील संस्थांमध्ये ग्रामीण समाजाच्या सर्वांगीण विकासाकरीता अनुसूचित जाती, अनुसूचित जमाती, मागासवर्गना लोकसंख्येच्या प्रमाणात राखीव जागा ठेवण्याची तरतूद केलेली आहे.
- ५) **पंचायत राज संस्थांचा कार्यकाल** - कलम २४३ (इ) नुसार ७३ व्या घटनादुरुस्तीनुसार ग्रामीण विकासाच्या नियोजनाकरिता पंचायत राज संस्थांचा कार्यक्रम हा पाच वर्षांकरिता निश्चित करण्यात आला आहे.
- ६) **पंचायत राज संस्थांचे अधिकार व कार्ये** - जिल्हा नियोजन यंत्रणेतील नियोजन प्रक्रियेत पंचायतराज संस्थांचे अधिकार व कार्ये निश्चित केलेले आहेत. आर्थिक विकास, सामाजिक न्याय, यासाठी योजना तयार करणे आणि अशा योजनांची अंमलबजावणी करणे. या संबंधी २९ विषयांची यादी संविधानाच्या ११ व्या अनुसूचीत दिलेली आहे.
- ७) **आर्थिक अधिकार** - ग्रामीण आर्थिक, सामाजिक, शैक्षणिक व आरोग्यविषयक सर्वांगीण विकासाकरिता जिल्हा नियोजनात पंचायत राज संस्थांना आपापल्या कार्यक्षेत्रात कर स्वरूपात आर्थिक अधिकार प्रदान करण्यात आले आहेत.

अशा रीतीने पंचायत राज संस्थेचे नियोजन व व्यवस्थापन हे जिल्हा नियोजनात १९९२ नंतर ७३ व्या घटनादुरुस्तीनुसार करण्यात आलेले आहे.

५.११ सारांश

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडापासून भारतात १५ मार्च १९५० रोजी नियोजन मंडळाची स्थापना केली गेली. लोकशाही विकेंद्रीकरणाला महत्त्व देऊन राष्ट्रीय, आंतरराज्य, राज्य, जिल्हा स्तरावर नियोजनाची प्रक्रिया राबविली गेली. बहुस्तरीय नियोजन प्रक्रियेचा स्वीकार करून जिल्हा नियोजन यंत्रणा ही राष्ट्रीय नियोजन व राज्य नियोजन यंत्रणेप्रमाणेच निर्माण केली गेली.

प्रत्येक स्तरावरील यंत्रणेला स्वायत्त अधिकार, निर्णय स्वातंत्र्य व पुरेसे आर्थिक पाठबळ दिले गेले. भारतातील प्रशासकीय यंत्रणेतील पायाभूत प्रादेशिक घटक जिल्हा आहे. त्याचप्रमाणे जिल्हा नियोजन यंत्रणेस विकासाच्या प्रक्रियेत समाविष्ट करण्यात आले आहे.

५.१२ स्वाध्याय

- १) भारतीय नियोजनाची संकल्पना स्पष्ट करा.
- २) बहुस्तरीय नियोजनाची वैशिष्ट्ये विशद करा.
- ३) बहुस्तरीय नियोजनाची वैशिष्ट्ये स्पष्ट करा.
- ४) जिल्हा नियोजन यंत्रणेची कार्ये पद्धती लिहा.
- ५) टिपा लिहा
 - १) जिल्हा नियोजन समितीची रचना.
 - २) ग्रामीण विकासासाठी नियोजन.

लोकसहभाग आणि स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका

पाठाची रचना

- ६.० उद्दिष्टे
- ६.१ प्रस्तावना
- ६.२ लोकसहभागाचे महत्त्व
- ६.३ लोकसहभागाच्या उदासीनतेची कारणे
- ६.४ लोकसहभाग वाढविण्याचे उपाय
- ६.५ स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका
- ६.६ स्वयंसेवी संस्थांच्या कार्याच्या मर्यादा
- ६.७ स्वयंसेवी संस्था करीत असलेली कामे
- ६.८ सारांश
- ६.९ स्वाध्याय
- ६.१० संदर्भ सूची

६.० उद्देश

- १) ग्रामीण विकासातील नियोजनात लोकसहभागाचे महत्त्व समजावून घेता येईल.
- २) लोकसहभागातील अडथळे न वाढविण्याचे उपाय अभ्यासता येतील
- ३) ग्रामीण विकासातील स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका अभ्यासता येईल.
- ४) स्वयंसेवी संस्थांच्या कार्याच्या मर्यादा अभ्यासता येतील.
- ५) स्वयंसेवी संस्था करीत असलेली कामे अभ्यासता येतील.

लोकसहभाग आणि स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका

लोकसहभाग (People Participation)

६.१ प्रस्तावना

लोकशाहीमध्ये जनतेचा सहभाग अतिशय महत्त्वाचा असतो हे आता सर्वमान्य झाले आहे. आमंडसारख्या राज्यशास्त्रज्ञाला सहभाग संस्कृती (Participation Culture) असा शब्दप्रयोग करावा लागला. याचा अर्थ राजकीय प्रक्रियेत जनतेचा अर्थपूर्ण सहभाग (Meaningful participation of the people in the political process) अशा प्रकारचा अर्थपूर्ण सहभाग पाश्चात्य देशात आपणास दिसून येतो. तेथे शासक व जनता यांच्यामध्ये संसूचनाची (Political Communication) साधने मोठ्या प्रमाणात विकसित झालेली असतात.

विकसनशील देशात मात्र अशी परिस्थिती नसते. आमंड या बाबतीत आज्ञांकित संस्कृती

(subject culture) असा शब्दप्रयोग करतो. अशा देशात राजकीय संसूचनाची अनेक साधने विकसित झालेली असतात. परंतु बहुसंख्य लोकांना त्याची जाणीव नसते. तेथील लोकरूढी, परंपराप्रिय असतात. त्या देशातील लोक स्वतः पुढाकार घेऊन एखादे कृत्य करण्यापेक्षा कोणत्या तरी नेत्यामागे जाणे पसंत करतात. साहजिकच त्यामुळे जनतेचा सहभाग खऱ्या अर्थाने नसतो. साक्षरतेचे प्रमाण अल्प असते. जनता व शासन यांच्यामध्ये खूपच अंतर असते. आमंडच्या मते राज्यकर्त्यांची एक निराळीच संस्कृती असते. विकसनशील देशातील जनतेने जास्तीत जास्त प्रमाणावर राजकीय प्रक्रियेत सहभागी व्हावे यासाठी शासन व प्रशासन यांनी प्रयत्न करणे आवश्यक असते. असा सहभाग वाढला की विकासाच्या प्रक्रियेला ही गती येईल. अन्यथा केवळ शासकीय किंवा प्रशासकीय कार्यक्रम म्हणजे एकमार्गी प्रक्रिया होईल.

६.२ लोकसहभागाचे महत्त्व –

लोकसहभागाचे विकासप्रक्रियेतील स्थान महत्त्वाचे आहे. महाराष्ट्रातील अहमदनगर हा तसा दुष्काळी जिल्हा म्हणून प्रसिद्ध आहे. ज्येष्ठ समाजसेवक श्री. अण्णा हजारेंनी राळेगणसिद्धीचा विकास हा लोकसहभागातून घडवून आणला व ग्रामीण विकासाचे आदर्श मॉडेल म्हणून आज राळेगणसिद्धी जगप्रसिद्ध आहे. त्याचप्रमाणे अहमदनगर जिल्ह्यातील हिवरे बाजारचे सरपंच श्री. पोपटराव पवारांनीसुद्धा लोकसहभागातून गावाचा सर्वांगीण विकास साधला आहे. यावरून जर विकास प्रक्रियेत लोकसहभागाचे महत्त्व खालीलप्रमाणे विशद करता येईल.

- १) **योजनेमध्ये एकी व चैतन्य निर्माण करण्यासाठी** - राजकीय व विकास प्रक्रियेत जर लोकांचा सहभाग व सहकार्य नसेल तर ती प्रक्रिया निर्जीव वाटते. लोकांच्या सहभागामुळे या प्रक्रियांना जिवंतपणा येतो. चैतन्य प्राप्त होते. तसेच जनतेला त्यामुळे अशा कार्यक्रमात, धोरणात आपुलकी आहे असे दिसून येते. राष्ट्राकडून जनतेच्या काही अपेक्षा असतात. त्या फलद्रूप व्हायच्या असतील, तर लोकसहभाग आवश्यक आहे. त्यामुळे अशा कार्यक्रमांना जनतेचा पाठिंबा व मान्यता आहे असे दिसून येते. त्यामुळे शासनाकडून काहीतरी लादले जावे यावर भर देण्यापेक्षा जनतेकडून उत्स्फूर्तपणे सहभाग यावा याची काळजी घेतली पाहिजे.
- २) **सामाजिक बदलासाठी आवश्यक** - विकसनशील देशात समाजाचे आधुनिकीकरण करण्याचे महत्त्वाचे काम असते. परंतु ते काम तितकेच अवघड असते. त्यामुळे राजकीय प्रयत्न केवळ अपुरे पडतात.

देशाच्या पुनर्रचनेमध्ये जनतेचा सहभाग असणे आवश्यक असते. तसे केल्यामुळे जनता स्वतःच, स्वतःची शिल्पकार होते. हवा तसा विकास तिला घडवून आणता येतो. त्यामुळे विकासाच्या निरनिराळ्या टप्प्यावर जनतेचा सहभाग असलेला चांगले असते. विकासाचे निरनिराळे कार्यक्रम व योजना तयार करताना व त्याची कार्यवाही करताना जनतेचा सहभाग त्यास दिसला पाहिजे. त्यामुळे विकास कार्यक्रम हा दुसऱ्याचा आहे. आपला त्याच्याशी काही संबंध नाही. अशी भावना लोकांमध्ये असते. ज्येष्ठ विधायक बळवंतराय मेहता समितीनेसुद्धा समाजविकास व राष्ट्रीय विस्तार योजना अपयशी ठरण्यामागचे प्रमुख कारण जनतेचा असहभाग व कार्यक्रमाबद्दल असलेली उदासीनता असे म्हटले होते. भारताचे पहिले पंतप्रधान पंडित जवाहरलाल नेहरू एकदा म्हणाले होते, "शासनाला स्वतःच्या जबाबदारीवर काही गोष्टी करता येतील. परंतु विकासाची दीर्घकालीन व टिकाऊ स्वरूपाची फळे चाखायची असतील, तर शासनाचे प्रयत्न व

जनतेचा सहभाग यामध्ये समतोल साधला पाहिजे." विशेषतः सामाजिक बदलासारख्या गोष्टी जनतेवर लादून होत नाहीत. बदलत्या परिस्थितीची दखल घेऊन जनतेने आधुनिक मूल्यांचा स्वतःहून स्वीकार केला तर समाज खऱ्या अर्थाने विकसित होतो व प्रगती करतो.

- ३) **जनतेचे कल्याण व भरभराटीसाठी** - विकसनशील देशात विकासाची कल्पना व्यापक अर्थाने घेतली जाते तिच्यामध्ये जीवनाच्या सर्वांगीण विकासाचा विचार केला जातो. त्यामुळे राष्ट्र उभारणीच्या कार्यात नागरिकांना सहभागी होण्याची पूर्ण संधी मिळते. जनतेत उत्साह निर्माण होतो. त्याचा उपयोग विकासकार्यासाठी चांगल्या प्रकारे करून घेता येतो. जनतेचे सहकार्य प्रामुख्याने स्थानिक पातळीवरील कार्यक्रमापासून चांगल्या प्रकारे मिळवता येते. अशा वेळी शासनाने आर्थिक मदत द्यावी व जनतेच्या उत्स्फूर्त सहकार्याचा उपयोग करून घ्यावा. त्यामुळे जनतेलाही असे वाटते की ती स्वतःच्या विकासात सहभागी होत आहे. ग्रामीण विकासाच्या नव्या संकल्पनेत लोकसहभागाला अतिशय महत्त्वाचे स्थान देण्यात आले आहे. त्यानुसार महाराष्ट्र राज्यात प्रशासनाने जलस्वराज्य, हगणदारीमुक्त गाव, संत गाडगेबाबा स्वच्छता अभियान इत्यादी ग्रामीण विकासाचे कार्यक्रम लोकसहभागातून पूर्णत्वास नेले आहेत.
- ४) **लोकांच्या जीवनमानात वाढ होते** - विकसनशील देशाच्या सर्वांगीण विकासाकरिता लोकांच्या जीवनमानात वाढ होणे अपेक्षित असते. स्वर्गीय राजीव गांधी यांनी पंतप्रधान असताना आपल्या भाषणात म्हटले होते की, देशात केंद्र पातळीवर जेव्हा ग्रामीण गरिबाकरिता एक रुपया खर्च केला जातो त्यापैकी फक्त पंधरा पैसेच ग्रामीण भागात जाऊन पोहोचतात. ग्रामीण विकासात जर लोकसहभाग वाढला, तर राबविलेल्या योजना व कार्यक्रमांना जिवंतपणा येणार आहे. अशा योजना व कार्यक्रम यशस्वी झाले तर लोकांच्या जीवनमानात वाढ होईल.

६.३ लोकसहभागाच्या उदासीनतेची कारणे –

लोकांचा विकास प्रक्रियेतील सहभागाच्या अभावाला उदासीनता असे म्हणतात. भारताला स्वातंत्र्यप्राप्ती होऊन ६४ वर्षे झाली तरी हव्या त्या प्रमाणात विविध सरकारी योजना व कार्यक्रमांमध्ये जनतेचा सहभाग पुरेशा प्रमाणात दिसून येत नाही. गाव, खेड्यात राबविल्या जाणाऱ्या विविध योजना गावकऱ्यांना सरकारी मालकीच्या वाटतात. भारतीय जनतेचे असलेले अज्ञान हे त्याकरिता प्रमुख कारण, तर सरकारी कामांबद्दल लोकांच्या मनात असलेली अनास्था होय. ग्रामपंचायत, पंचायत समिती, जिल्हा परिषद, नगरपालिका, महानगरपालिका इत्यादी संदर्भात असाच अनुभव येतो.

- १) **कमी राजकीय जागृती** - भारतात ग्रामीण लोकांमध्ये निरक्षरता जास्त आहे. आता कुठे भारतात शिक्षणाचा प्रसार होतो आहे. अज्ञानामुळे लोकांना कमी राजकीय जाणीव, जागृती आहेत. त्यामुळे लोकसहभागाचा अभाव आहे.
- २) **पारतंत्र्याचा परिणाम** - भारतात १५० वर्षे कालावधीपर्यंत परकीयांचे राज्य होते. त्याचा दूरगामी परिणाम भारतीय समाजव्यवस्थेवर झालेला आहे. सरकारबद्दलचा हा विश्वास कालांतराने दृढ होत गेला त्यामुळे शासनाबद्दल आपुलकी न वाटता नाराजी व नंतरच्या काळात संताप वाटू लागला. दिवसेंदिवस शासन व जनता यांतील अंतर वाढत गेले.
- ३) **परावलंबनाची सवय** - सर्व विकास, सर्व काही गोष्टी शासनाने किंवा आणखी कोणीतरी

कराव्यात असे तिला वाटते व त्यातूनच असहाय्यता, परावलंबित्व, उदासीनता, निष्काळजीपणा असे दुर्गुण वाढत गेले याचा परिणाम म्हणजे विकासकार्यात सातत्यता व स्थायी विकास प्रक्रियेला अडथळे येत आहेत.

६.४ लोकसहभाग वाढविण्याचे उपाय –

विकास कार्यक्रमांना यश यावयाचे असेल, तर जनता उदासीन राहून चालणार नाही. विशेषत- आधुनिक काळात अनेक ठिकाणी कल्याणकारी राज्याची कल्पना स्वीकारलेली आहे. भारतात लोकशाहीची कल्पना जनतेपर्यंत पोहोचवून राबवायची असेल, तर लोकसहभाग अतिशय आवश्यक आहे. त्याकरिता पुढील उपायांचा विचार करावा लागेल.

- १) **संघटनात्मक पातळीवर बदल** - लोकांच्या उदासीनतेचे महत्त्वाचे कारण म्हणजे आर्थिक तरतुदीची कमतरता, पुरेसे अधिकारी नसणे, अपुरी नागरी सेवा केंद्रे, याकरिता संघटनात्मक पातळीवर बदल करणे गरजेचे आहे.
- २) **सेवाभावी संस्था** - पाश्चात्य देशात सेवाभावी संस्था जनतेच्या सहकार्यासाठी व सहभागासाठी प्रयत्न करताना दिसतात. या सेवाभावी संस्था लोकशाही शासनसंस्थेची पाळेमुळे दृढ करतात. अमेरिकेसारख्या देशात कायदेपंडित, इंजिनियर्स, शिक्षक, डॉक्टर्स यांच्या व्यावसायिक संस्था या कार्यासाठी वाहून घेताना दिसतात. सेवाभावी संस्था आपल्या व्यवसायाशी एकनिष्ठ असतानाच शिवाय महिला मंडळ, युवक मंडळे, विविध क्लब इत्यादींच्या माध्यमातून समाजपरिवर्तनासाठी मदत होईल व त्याचबरोबर विकासकार्यात नागरिकांना सहभाग वाढविण्यात त्यांची मदत होईल.
- ३) **नागरिकांना प्रशिक्षण देणे** - लोकसहभाग वाढवायचा असेल व विकास प्रक्रियेचा वेग वाढविण्याकरिता लोकांना विकासकार्यात सहभागी होण्याबाबत विशेष प्रशिक्षण देणे आवश्यक आहे. प्रदर्शने, वस्तुसंग्रहालये, ग्रामीण नृत्य गीते, पुस्तिका, नकाशे यांचा वापर करून घेता येईल.

आपली प्रगती तपासा.

- १) लोकसहभागाच्या उदासीनतेची कारणे स्पष्ट करा व त्यावर उपाय सुचवा.

६.५ स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका

प्रस्तावना –

स्वातंत्र्योत्तर कालखंडापासून ग्रामीण भागात विकासाची कार्ये करणाऱ्या (Non-Government Organization) (NGOs) ज्यांना मराठीमध्ये स्वयंसेवी संस्था/संघटना म्हणतात. ग्रामीण विकासाच्या प्रक्रियेत त्यांच्या सहभागाला अधिकृत मान्यता शासनाने दिली आहे. विविध शासकीय योजना व कार्यक्रमांची कार्यवाही करण्याची जबाबदारी स्वयंसेवी संस्थांकडे सोपविण्यात आली आहे. स्वयंसेवी संस्था याचा अर्थ सेवाभावी वृत्तीने कोणत्याही नफ्याची अपेक्षा न करता काम करणाऱ्या खाजगी संस्था, त्यांच्यावर बाह्य नियंत्रण नसते, आयकरात त्यांना सूट दिली जाते. अशा संस्था जनतेकडून वर्गणी, देणगी, मदत गोळा करतात अनुदाने मिळवतात व आपला कारभार करत असतात. स्वयंसंस्थांमधील सभासद हे स्वेच्छेने सहभागी झालेले असतात. समाजकार्यात रस असलेले कार्यकर्ते स्वयंसेवी संस्थांचे सदस्य असतात. त्यामुळे विकासकार्यात शासनास या संस्थांचा फार चांगला उपयोग होतो. त्यामुळे अनेक ठिकाणी अशा

संस्था आणि शासन परस्पर सहकार्याने काम करताना दिसतात. अशा स्वरूपाच्या स्वयंसेवी संस्था विकसित राष्ट्रात अधिक कार्यरत आहेत व त्या विकसनशील देशांना सहकार्य करताना दिसून येतात.

स्वयंसेवी संस्थांची विकास प्रक्रियेतील भूमिका पुढीलप्रमाणे स्पष्ट करता येईल.

- १) **जनतेचा सहभाग मिळवणे** - विकसनशील देशात समाज परिवर्तनाचे मोठे काम असते. परंतु अशा कामात सर्व कारभार राज्यावर टाकून चालणार नाही. त्यात जनतेचाच सहभाग कसा आवश्यक असतो याचे विवेचन आपण केलेले आहे. विकास कार्याचा पाया मजबूत करण्यासाठी स्वयंसेवी संस्थांचे जाळे विणले पाहिजे. त्यामुळे मोठ्या प्रमाणात जनता अशा कार्यक्रमात सहभागी होईल.
- २) **ग्रामीण विकासासाठी आवश्यक** - भारताच्या विकासकार्यात ग्रामीण विकासाला अनन्य महत्त्व आहे याचा विचार अनेक वेळा झाला आहे. स्वयंसेवी संस्थांचे प्रतिनिधी ग्रामीण जनतेला जागृत करण्याचे काम करतात. बदलत्या परिस्थितीची त्यांना जाणीव करून देतात व जनतेचा जास्तीत जास्त सहभाग कसा वाढेल याकडे लक्ष देतात. सोप्या शब्दांत सांगावयाचे झाले तर ग्रामीण विकासाचे कार्यक्रम लोकप्रिय करावयाचे काम स्वयंसेवी संस्थांना करावे लागते.
- ३) **लोकशाही रक्षणासाठी आवश्यक** - लोकशाहीमध्ये सत्तेचे विकेंद्रीकरण करणे आवश्यक असते. शासनाचे अधिकार मात्र दिवसेंदिवस वाढत चालले आहेत. वाढते कार्यक्षेत्र व वाढते अधिकार यामुळे शासनाच्या प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष दबावापुढे व्यक्तिस्वातंत्र्याची जपणूक कशी करावी हा प्रश्न सर्वच देशांत पडलेला आहे. अशा वेळी स्वयंसेवी संस्था लोकशाहीच्या नागरी स्वातंत्र्याच्या रक्षणाचे काम फार परिणामकारकरीत्या करू शकतात.
- ४) **पूरक भूमिका** - कल्याणकारी राज्य या कल्पनेत राज्याचे कार्यक्षेत्र वाढत असले तरी राज्यदेखील कमी पडते. त्यामुळे राज्याच्या कार्यक्षेत्राबरोबर काही कामे असतात की जी स्वयंसेवी संस्थांना करता येतात. अशी कामे राज्याच्या कार्याला उपयुक्त व पूरक ठरू शकतात. उदा. कुटुंब नियोजनाचे काम शासन घेऊ शकते. त्यातही स्वयंसेवी संस्था अशी कामे करू शकतात की जे राज्याला करता येणार नाही. खऱ्या अर्थाने कुटुंबनियोजनाचे महत्त्व लोकांमध्ये लोकप्रिय करण्याचे काम स्वयंसेवी संस्था करू शकतात.
- ५) **सत्तेच्या केंद्रीकरणावर नियंत्रण** - शासनाच्या वाढत्या अधिकारांवर नियंत्रण राहण्यासाठी स्वयंसेवी संस्थांचा उपयोग होऊ शकतो. अशा संस्था जनतेला जास्तीत जास्त सहभाग करण्यासाठी प्रवृत्त करतात व त्यामुळे जनतेला पदोपदी राजकीय शिक्षण मिळते. त्यामुळे केंद्रीय पातळीवरील व प्रांतीय पातळीवरील सत्तेचे विकेंद्रीकरण झाले पाहिजे. परंतु त्याचबरोबर ही सत्ता स्वयंसेवी संस्थांनाही मिळाली पाहिजे. अशा प्रकारे स्वयंसेवी संस्थांचा दुहेरी उपयोग होतो. एका बाजूने सत्तेचे विकेंद्रीकरण होते, तर दुसऱ्या बाजूला त्या जनतेचा सहभाग वाढवितात.
- ६) **नवनवीन कार्याची क्षितिजे** - स्वयंसेवी संस्थांच्या कार्याचा व्याप जसजसा वाढत जातो तसतसा जनतेच्या दैनंदिन स्वरूपाच्या अनेक तक्रारी कमी होत जातात. कारण या संस्थांच्या कामामुळे शासनावरील कामाचा ताण कमी होत जातो. त्याचबरोबर स्वयंसेवी संस्थांचे कार्य ऐच्छिक स्वरूपाचे असल्याने जर ते चांगले चालत असेल तर त्याकडे बुद्धिमान लोक आकृष्ट होतात. या सर्व प्रक्रियेमुळे या संस्था जनतेचा वाढत्या प्रमाणात

विश्वास संपादन करतात. त्याचा उपयोग या संस्थांना वाढत्या कार्यासाठी होऊ शकतो. त्याप्रसंगी संशोधन करून कार्याची नवनवीन क्षितिजे धुंडाळू लागतात. सामाजिक, आर्थिक, शैक्षणिक, आरोग्यविषयक परिवर्तनाचे कार्य याबाबत स्वयंसेवी संस्था कामे करताना दिसतात.

- ७) **आधुनिकीकरण व सामाजिक परिवर्तनाचे साधन** - भारतासारख्या विकसनशील देशात सामाजिक परिवर्तन, आधुनिकीकरण यांची फार आवश्यकता असते. यासाठी स्वयंसेवी संस्था हे अतिशय महत्त्वाचे साधन आहे. भारतात भारतसेवक समाज, राष्ट्रसेवा दल, युवक क्रांतीदल, भूदान संघ यासारख्या संस्थांनी महत्त्वाची भूमिका बजावली आहे. त्यात त्याचे दृष्टिकोन निरनिराळे असले तरी त्या आपआपल्या परीने सामाजिक परिवर्तनाचे काम करत असतात.

शासन या संस्थांच्या मदतीने व सहकार्याने विकास कार्यक्रम पार पाडू शकते. उदा. साक्षरता प्रसार, रोग निर्मूलन, अंधश्रद्धा निर्मूलन, रोटरी क्लब, लायन्स क्लब, जायन्टस् क्लब, महिला मंडळे, भजनी मंडळे, व्यायामशाळा इ. या सारख्या काही संस्था विकासकार्यात हातभार लावताना दिसतात. विद्यापीठे, महाविद्यालये व इतर शिक्षणसंस्था याही आपापल्या परीने विकास कार्यक्रम हाती घेऊ शकतात. उदा. प्रौढ शिक्षण, ग्रामीण पुनर्रचना, वृक्षारोपण, कुटुंबनियोजन, रक्तदान यासारखे राष्ट्रीयदृष्ट्या महत्त्वाचे कार्यक्रम हाती घेतले जातात. शिक्षण, बालकल्याण, आदिवासींसाठी सुधारणा कार्यक्रम, आरोग्य सुधारणा यासाठी चर्च, खालसा यासारख्या धार्मिक संस्था कार्य करताना दिसून येतात.

आपली प्रगती तपासा.

- १) स्वयंसेवी संस्थांची ग्रामीण विकासातील भूमिका स्पष्ट करा.

६.६ भारतातील स्वयंसेवी संस्थांच्या कार्याच्या मर्यादा.

भारतातील स्वयंसेवी संस्था व संघटनांच्या कार्याच्या काही मर्यादादेखील आहेत त्या पुढीलप्रमाणे -

- १) **नेतृत्व** : लोकशाहीच्या यशस्वितेसाठी सर्व स्तरावर ते नेतृत्व असावे लागते. भारतात याबाबत सर्वत्र बरीच मोठी उणीव भासते. स्वातंत्र्यपूर्व व काही काळ स्वातंत्र्योत्तर कालखंडात स्वयंसेवी संस्थांनी विविध स्वरूपाची कामे अंगीकारली होती. परंतु अलीकडच्या कालखंडात स्वयंसेवी संस्थांची सेवाभावी वृत्ती लोप पावत चालली आहे. सर्वजण स्वार्थी व सत्तेच्या मागे लागले आहेत असे वाटते. अशाप्रवृत्तीने विकासकार्याची फारच मोठी हानी होत आहे.
- २) **साधनांची कमतरता** - स्वयंसेवी संघटनांना करता येण्यासारखी कामे खूप आहेत. विशेषतः स्वातंत्र्योत्तर काळात तर या कामांचा व्याप खूप वाढला आहे. परंतु त्याचबरोबर दुसऱ्या बाजूला अशी अडचण येते की वाढत्या कामाला लागणारा पैसा पुरेसा पडत नाही. त्यामुळे चांगली गुणवत्ता, प्रशासकीय कौशल्य व व्यावसायिक पदे यांची निष्पत्ती होऊ शकत नाही.
- ३) **जनतेचा पुरेसा सहभाग निर्माण करण्यात अपयश** - स्वयंसेवी संस्थांचा जसा व्हावा तसा उपयोग होताना आढळून येत नाही. वास्तविक या संघटनांचा दबाव राजकीय सत्तास्पर्धेवर पडावा अशी अपेक्षा होती. त्याचप्रमाणे जनतेच्या तक्रारी या संघटनांच्या

माध्यमाद्वारे कमी व्हाव्यात अशीही अपेक्षा होती. परंतु असे होताना दिसत नाही. स्वयंसेवी संघटना जनतेचा पुरेसा सहभाग निर्माण करण्यात अपयशी ठरल्या आहेत.

- ४) **समन्वयाचा अभाव** - विविध स्वयंसेवी संघटनांमध्ये व स्वयंसेवी संघटनेच्या सभासदांमध्ये समन्वयाचा अभाव दिसून येतो. अनेक संघटना एकाकीपणे काम करताना दिसतात. त्याचा शासनाच्या धोरणावर काहीही परिणाम होत नाही. अशा एकाकीपणे काम करणाऱ्या स्वयंसेवी संस्थेमध्ये समन्वयाचा अभाव असतो व अशा संघटनांचा राष्ट्रीय विकासावर फारसा परिणाम होत नाही.
- ५) **कामाची दिखाऊ वृत्ती** - अनेक वेळा केवळ प्रचारासाठी अगर प्रसिद्धीसाठी स्वयंसेवी संघटना वाढल्या जातात त्यांचे खरेखुरे व अपेक्षित असलेले उद्दिष्ट या संघटना चालकांना ठाऊकही नसते. केवळ दिखाऊपणा व काही लोकांनी समाजात मिरविण्यासाठी अशा संघटना चालविल्या जातात.

आपली प्रगती तपासा.

- १) स्वयंसेवी संस्थांची कार्ये व मर्यादा स्पष्ट करा.

६.७ स्वयंसेवी संस्था करीत असलेली कामे

विकसनशील देशात स्वयंसेवी संस्था विविध प्रकारची कामे करताना दिसतात. यामध्ये आपद्ग्रस्तांसाठी काम करणाऱ्या स्वयंसेवी संस्था, विकास कार्यक्रम करणाऱ्या, आरोग्यक्षेत्रात काम करणाऱ्या, शेतीक्षेत्रात काम करणाऱ्या, समाजपरिवर्तनासाठी काम करणाऱ्या, महापूर, दुष्काळ, भूकंप, त्सुनामी इत्यादी नैसर्गिक आपत्तीवर काम करणाऱ्या अशा अनेक प्रकारचे काम करणाऱ्या स्वयंसेवी संस्था आपल्याला दिसून येतात. स्वयंसेवी संस्थांच्या कार्याचे विभाजन पुढीलप्रमाणे करता येईल -

- १) **भौतिक स्वरूपाची कामे** - या कामांमध्ये राष्ट्र उभारणीसाठी व विकासासाठी लागणाऱ्या भौतिक स्वरूपाच्या कामांचा समावेश होतो. उदा. रस्ते-बांधणी, पाटबंधारे, औद्योगिक उभारणी, बी-बियाणे, खते, पंप इत्यादी सारखी उत्पादने तयार करावयाची कामे, या कामांचा जनतेशी प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष संबंध येत असतो. रस्तेबांधणी, पूल, हॉस्पिटले बांधणे यांसारखी कामे करणाऱ्या स्वयंसेवी संस्था भारतात फारशा नाहीत. मात्र शेतीविषयक कामे करणाऱ्या संस्था त्यामानाने बऱ्याच आहेत. भारतातील हरितक्रांती घडून येण्यामध्ये स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका मोठी आहे. कृषिक्षेत्रात त्यांचे संशोधन ही महत्त्वाचे आहे. शेतीविषयक कामे करणाऱ्या स्वयंसेवी संस्था कॅनडा, युरोप, जर्मनी देशात बऱ्याच आहेत. त्यामुळे तेथे शेतीत भरभराट झालेली आहे.
- २) **संस्थांचा विकास व सांस्कृतिक कामे** - स्वयंसेवी संस्थांचा सांस्कृतिक कार्यावर भर असतो. त्यामुळे निधी गोळा करणे, कार्यक्रम आयोजित करणे, अभ्यासगट स्थापन करणे, नाटक, संगीत इत्यादी कार्यक्रमांचा समावेश होतो. समाजातील डॉक्टर्स, इंजिनीअर्स, वकील, व्यापारी इत्यादी लोक एकत्र येऊन सांस्कृतिक स्वरूपाची कामे हाती घेतात.
- ३) **शैक्षणिक संस्था** - पूर्व प्राथमिक, प्राथमिक, माध्यमिक व महाविद्यालय स्तरावर स्वयंसेवी संस्थांनी केलेले कार्य वाखाणण्यासारखे आहे. अनेक ठिकाणी या संस्था विविध तऱ्हेच्या शैक्षणिक संस्था चालवितात. शासनाने त्यांचे महत्त्व ओळखून या संस्थांना पुरेशी आर्थिक मदत दिली पाहिजे. विविध राज्यांतील स्वयंसेवी संस्थांचे कामकाज वेगवेगळ्या स्वरूपाचे आहे. महाराष्ट्राच्या संदर्भात जवळजवळ ८०पेक्षा जास्त महाविद्यालये खाजगी संस्थांनी

चालविली आहेत. यामध्ये गोखले एज्युकेशन सोसायटी, रयत शिक्षण संस्था, डेक्कन एज्युकेशन सोसायटी यांचे कार्य उल्लेखनीय आहे. १९६६च्या शिक्षण समितीने खाजगी संस्थांच्या शैक्षणिक कार्याची प्रशंसा केली आहे. एकट्या शासन व्यवस्थेला शिक्षणाची एवढी मोठी जबाबदारी पेलता आली नसती. ती जबाबदारी स्वयंसेवी संस्थांनी पार पाडण्याचा प्रयत्न केलेला आहे.

- ४) **ग्रामीण विकास** - ग्रामीण विकासासाठी पंचायत राज ही अधिकृत शासकीय संस्था आहे. परंतु त्याचबरोबर अनेक स्वयंसेवी संस्था या कामात शासनाला मदत करीत असतात याकडे दुर्लक्ष करता येणार नाही. अन्यथा एकट्या शासनावर ग्रामीण विकासाची व पंचायत राजची पूर्ण जबाबदारी पडली असती. ग्रामीण भागात दिवसेंदिवस सेवाभावी संस्थांचे जाळे विणले जाऊ लागले आहे. त्या आपापल्या पद्धतीने विविध कामे करतातच शिवाय इतर कामे करतात. उदा. ग्रामीण लोकांच्या मूलभूत गरजा भागविण्यासाठी प्रयत्न करतात. शिक्षणाच्या सोयी उपलब्ध करून देणे व वैयक्तिक आरोग्याकडे लक्ष पुरविणे. कुटुंबनियोजनाच्या कामाचा प्रसार करणे व त्याचे महत्त्व जनतेला पटवून देणे. ही सर्व कामे पंचायत राज संस्था अनेक कारणामुळे करू शकत नाही. त्यातील एक म्हणजे शासनाकडे यासाठी लागणारा पुरेसा पैसा नसतो, दुसरी गोष्ट या कामासाठी लागणारे तळमळीचे कार्यकर्ते शासनाकडे नसतात.

६.८ सारांश

विकसनशील देशात नियोजनाला अनन्यसाधारण महत्त्व आहे. नियोजन व विकास प्रक्रियेत भारतासारख्या लोकशाही व्यवस्था असलेल्या देशात लोकसहभागाची गरज आहे. विकासाची कार्ये ही लोकांसाठी असतात याची जाणीव लोकांना होणे गरजेचे आहे. त्याचबरोबर चिरस्थायी विकासाची संकल्पना साध्य करावयाची असेल, तर विकास व नियोजन प्रक्रियेत त्याचप्रमाणे स्वयंसेवी संघटनांमध्ये लोकसहभागाची गरज आहे. ग्रामीण विकासाच्या कार्यात स्वातंत्र्यपूर्व व उत्तर कालखंडात स्वयंसेवी संघटनांनी नेहमी महत्त्वाची भूमिका पार पाडली आहे. ग्रामीण विकासाच्या प्रक्रियेत लोकसहभाग व स्वयंसेवी संस्थांचा कार्यभाग महत्त्वपूर्ण असणार आहे यात शंका नाही.

६.९ स्वाध्याय -

- १) लोकसहभागाचे ग्रामीण विकासातील महत्त्व स्पष्ट करा.
- २) लोकसहभागाच्या उदासीनतेची कारणे लिहा.
- ३) ग्रामीण विकासाच्या नियोजनातील स्वयंसेवी संस्थांची भूमिका स्पष्ट करा.
- ४) स्वयंसेवी संस्थांच्या मर्यादा लिहा.

टिपा लिहा

- १) लोकसहभाग
- २) स्वयंसेवी संस्थांचे महत्त्व
- ३) स्वयंसेवी संस्थांच्या मर्यादा.

६.१० संदर्भ-सूची

- १) बंग के. आर. - भारतातील स्थानिक स्वशासन विशेष संदर्भ महाराष्ट्र राज्य, श्री. मंगेश प्रकाशन - नागपूर - २००५
- २) पाटील बी.बी. - भारतीय शासन आणि राजकारण - फडके प्रकाशन, कोल्हापूर - २००६
- ३) पाटील व्ही. बी. - महाराष्ट्रातील पंचायत राज व नागरी स्थानिक स्वराज संस्था - के. सागर पब्लिकेशन, पुणे - २००५
- ४) पवार जे.ई., व्ही. ए., यादव चंद्रशेखर - पंचायत राज संस्थांचे प्रशासकीय व आर्थिक व्यवस्थापन, यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी, पुणे - ०७, २००४
- ५) वाउबुद्धे बी.एसी., भरतकर एस.आर. - विकेंद्रित नियोजन, यशवंतराव चव्हाण विकास प्रशासन प्रबोधिनी, पुणे - ७ - २००४
- ६) कुलकर्णी अ.ना. - भारतातील स्थानिक स्वशासन विद्या प्रकाशन, नागपूर - २०००
- ७) कानेटकर मेधा - भारतीय नियोजनाची पन्नास वर्षे - श्री. साईनाथ प्रकाशन, नागपूर - २००७