

## केंद्र-राज्य संबंध आणि संघराज्यवाद

### अमोल कैलास नेव्हारे<sup>1</sup>

#### प्रस्तावना :

भारत हा जगातील सर्वात मोठा लोकशाहीप्रधान देश असून, विविध भाषा, धर्म, संस्कृती आणि प्रादेशिक वैशिष्ट्ये असलेला राष्ट्रसंघ आहे. या व्यापक विविधतेला एकत्र बांधून ठेवण्यासाठी भारतीय संविधानकर्त्यांनी संघराज्यात्मक शासनव्यवस्था (Federal System) स्वीकारली आहे. या व्यवस्थेमध्ये केंद्र आणि राज्ये यांच्यात अधिकारांचे घटनात्मक विभाजन करण्यात आले असून, देशाच्या एकात्मतेसह प्रादेशिक स्वायत्ततेचेही संरक्षण करण्याचा प्रयत्न केला आहे.

भारतीय संघराज्यवादाची रचना ही पूर्णपणे शुद्ध संघराज्यात्मक नसून ती अर्ध-संघराज्यात्मक (Quasi-Federal) स्वरूपाची मानली जाते. कारण संविधानात काही परिस्थितींमध्ये केंद्र सरकारला अधिक अधिकार दिले गेले आहेत. त्यामुळे केंद्र-राज्य संबंध हे भारतीय राजकारणातील एक महत्त्वाचे आणि संवेदनशील अंग ठरले आहे. कायदेविषयक, प्रशासकीय, आर्थिक तसेच आपत्कालीन अधिकारांच्या संदर्भात केंद्र व राज्यांमध्ये समन्वय, सहकार्य तसेच कधी कधी संघर्षही दिसून येतो.

स्वातंत्र्यानंतर विविध आयोगांच्या शिफारशी, घटनादुरुस्त्या, सर्वोच्च न्यायालयाचे निर्णय आणि बदलत्या राजकीय परिस्थितीमुळे केंद्र-राज्य संबंधांचे स्वरूप सातत्याने बदलत गेले आहे. विशेषतः प्रादेशिक पक्षांचा उदय, सहकारी संघराज्यवादाची संकल्पना, तसेच केंद्रीकरणाच्या वाढत्या प्रवृत्तीमुळे संघराज्य वाद अधिक तीव्र झाला आहे.

या पार्श्वभूमीवर केंद्र-राज्य संबंध आणि संघराज्य वाद यांचा सखोल अभ्यास करणे अत्यंत आवश्यक ठरते. प्रस्तुत प्रबंधामध्ये भारतीय संघराज्यवादाची संकल्पना, केंद्र-राज्य संबंधांचे स्वरूप, उद्भवणारे वाद, त्यामागील कारणे तसेच त्यावरील उपाययोजना यांचा अभ्यास करण्यात येणार आहे.

भारत हा भौगोलिक, सामाजिक, सांस्कृतिक व भाषिक विविधतेने नटलेला देश आहे. अशा विविधतेतून एकसंध राष्ट्र उभारण्यासाठी भारतीय संविधानकर्त्यांनी संघराज्यात्मक शासनपद्धती स्वीकारली. या पद्धतीत केंद्र व राज्ये यांच्यात अधिकारांचे घटनात्मक विभाजन करण्यात आले असून, दोन्ही घटक आपापल्या क्षेत्रात स्वतंत्रपणे कार्य करतात. तथापि, राष्ट्रीय एकात्मता, सुरक्षितता व प्रशासनातील कार्यक्षमतेसाठी केंद्र सरकारला काही अतिरिक्त अधिकारही देण्यात आले आहेत

यामुळे भारतीय संघराज्यवादाचे स्वरूप पूर्णपणे शुद्ध संघराज्यात्मक न राहता अर्ध-संघराज्यात्मक (Quasi-Federal) बनले आहे. या रचनेमुळे केंद्र-राज्य संबंध हे कायमच चर्चेचा व वादाचा विषय राहिले आहेत. अधिकारांचे विभाजन, आर्थिक संसाधनांचे वाटप,

<sup>1</sup> संशोधक विद्यार्थी

राज्यपालांची भूमिका, आपत्कालीन तरतुदी, तसेच राजकीय हस्तक्षेप या कारणामुळे संघराज्य वाद निर्माण होतात. प्रस्तुत प्रबंधात केंद्र-राज्य संबंधांची संकल्पना, स्वरूप, उद्भवणारे वाद आणि त्यावरील उपायांचा सविस्तर अभ्यास करण्यात येत आहे.

### **संघराज्यवादाची संकल्पना :**

संघराज्यवाद म्हणजे अशी शासनव्यवस्था की जिथे दोन स्तरांवर सरकार अस्तित्वात असते-केंद्र सरकार आणि राज्य सरकारे- आणि दोघांचे अधिकार संविधानाने निश्चित केलेले असतात. के.सी. व्हेअर यांच्या मते,

संघराज्य म्हणजे असे सरकार की जिथे केंद्र व राज्ये दोन्ही स्वतंत्र असून, त्यांचे अधिकार संविधानाने संरक्षित असतात.”

भारतीय संविधानाने संघराज्यवाद स्वीकारताना एकात्मतेला अधिक महत्त्व दिले आहे. त्यामुळे भारताचे संघराज्य हे अमेरिका किंवा कॅनडासारखे शुद्ध संघराज्य नसून, परिस्थितीनुसार केंद्रीकरणाला परवानगी देणारे आहे.

### **भारतीय संघराज्यवादाचे वैशिष्ट्ये :**

भारतीय संघराज्यवादाची काही महत्त्वाची वैशिष्ट्ये पुढीलप्रमाणे आहेत:

लिखित संविधान – अधिकारांचे स्पष्ट विभाजन.

दुहेरी शासनव्यवस्था – केंद्र व राज्ये.

तीन याद्या – संघ सूची, राज्य सूची व समवर्ती सूची.

स्वतंत्र न्यायपालिका – संविधानाचे संरक्षण.

एकात्मतेला प्राधान्य – आपत्कालीन तरतुदी व एकेरी संविधान.

ही वैशिष्ट्ये केंद्र-राज्य संबंधांचे स्वरूप ठरवतात.

### **केंद्र-राज्य संबंधांचे प्रकार :**

भारतीय संविधानात केंद्र-राज्य संबंध मुख्यतः तीन प्रकारचे आहेत:

- कायदेविषयक संबंध :

संविधानाच्या सातव्या अनुसूचीमध्ये अधिकारांचे विभाजन करण्यात आले आहे. संघ सूचीवर केंद्र, राज्य सूचीवर राज्ये, तर समवर्ती सूचीवर दोघांनाही अधिकार आहेत. समवर्ती सूचीतील विषयांवर वाद निर्माण झाल्यास केंद्राचा कायदा प्राधान्याने लागू होतो.

- प्रशासकीय संबंध :

केंद्र सरकार राज्यांच्या प्रशासनाला दिशा देऊ शकते. अखिल भारतीय सेवा (IAS, IPS) या केंद्र-राज्य प्रशासनातील महत्त्वाचा दुवा आहेत. मात्र, कधी कधी याच कारणामुळे राज्यांना हस्तक्षेप जाणवतो.

- आर्थिक संबंध :

कर संकलनाचा मोठा अधिकार केंद्राकडे असून, राज्ये केंद्राच्या अनुदानावर मोठ्या प्रमाणात अवलंबून असतात. वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार महसूल वाटप केले जाते.

संघराज्य वादाची कारणे :

केंद्र-राज्य संबंधांमध्ये वाद निर्माण होण्यामागे अनेक कारणे आहेत:

अधिकारांचे केंद्रीकरण – केंद्राकडे जास्त अधिकार असणे.

राज्यपालांची भूमिका – राज्य सरकार बरखास्त करणे, विधेयक रोखणे.

कलम 356 चा गैरवापर – राष्ट्रपती राजवटीचा राजकीय वापर.

आर्थिक असमतोल – राज्यांना अपुरा निधी.

राजकीय मतभेद – केंद्र व राज्यात वेगवेगळे पक्ष सत्तेत असणे.

**केंद्र-राज्य संबंधांवरील प्रमुख आयोग :**

- सरकारिया आयोग (1983) :

या आयोगाने सहकारी संघराज्यवादावर भर दिला आणि कलम 356 चा मर्यादित वापर सुचविला.

- पुंछी आयोग (2007) :

राज्यपालांची भूमिका स्पष्ट करणे, वित्तीय स्वायत्तता वाढवणे यावर भर दिला.

सर्वोच्च न्यायालयाची भूमिका :

सर्वोच्च न्यायालयाने संघराज्य वादांमध्ये महत्त्वाची भूमिका बजावली आहे. एस.आर. बोम्मई विरुद्ध भारत सरकार (1994) या खटल्यात कलम 356 च्या गैरवापरावर मर्यादा घालण्यात आल्या. यामुळे राज्यांच्या स्वायत्ततेचे संरक्षण झाले.

सहकारी संघराज्यवाद आणि स्पर्धात्मक संघराज्यवाद :

अलीकडे सहकारी संघराज्यवाद (Cooperative Federalism) ही संकल्पना पुढे आली आहे. केंद्र व राज्यांनी परस्पर सहकार्याने कार्य करावे, हा यामागील उद्देश आहे. त्याचबरोबर स्पर्धात्मक संघराज्यवाद (Competitive Federalism) मुळे राज्यांमध्ये विकासासाठी स्पर्धा निर्माण झाली आहे.

सध्याची स्थिती आणि आव्हाने :

आजच्या काळात जीएसटी, नीती आयोग, डिजिटल प्रशासन यामुळे केंद्र-राज्य संबंधांचे स्वरूप बदलत आहे. मात्र, आर्थिक स्वायत्तता, निर्णय प्रक्रियेत राज्यांचा सहभाग आणि राजकीय हस्तक्षेप ही आव्हाने कायम आहेत.

**गृहीतके :**

1. भारतीय संघराज्यवादाचे स्वरूप अर्ध-संघराज्यात्मक असल्यामुळे केंद्र-राज्य संबंधांमध्ये तणाव निर्माण होतो.
2. केंद्र सरकारकडे तुलनेने अधिक कायदेविषयक, प्रशासकीय व आर्थिक अधिकार असल्याने राज्यांच्या स्वायत्ततेवर मर्यादा येतात.
3. कलम 356 (राष्ट्रपती राजवट) चा राजकीय हेतूने झालेला वापर संघराज्य वाद वाढवण्यास कारणीभूत ठरतो.
4. राज्यपालांची भूमिका घटनात्मक मर्यादित राजकीय प्रभावाखाली येत असल्यामुळे केंद्र-राज्य संबंध बिघडतात.
5. आर्थिक संसाधनांच्या केंद्रीकरणामुळे राज्ये केंद्रावर अवलंबून राहतात, ज्यामुळे आर्थिक संघराज्य वाद तीव्र होतात.
6. केंद्र व राज्यांमध्ये वेगवेगळे राजकीय पक्ष सत्तेत असताना संघराज्य वादांची तीव्रता वाढते.
7. प्रादेशिक पक्षांचा वाढता प्रभाव संघराज्य व्यवस्थेत राज्यांच्या स्वायत्ततेच्या मागण्या अधिक ठळक करतो.
8. सर्वोच्च न्यायालयाच्या हस्तक्षेपामुळे संघराज्य वादांवर काही प्रमाणात नियंत्रण ठेवले गेले आहे.
9. सरकारिया व पुंछी आयोगांच्या शिफारशी प्रभावीपणे अंमलात न आल्यामुळे केंद्र-राज्य संबंधांतील समस्या कायम आहेत.
10. सहकारी संघराज्यवाद आणि स्पर्धात्मक संघराज्यवाद या संकल्पना योग्य अंमलबजावणी झाल्यास संघराज्य वाद कमी करण्यास उपयुक्त ठरू शकतात.

**व्याख्या :**

१) संघराज्यवाद (Federalism) :

संघराज्यवाद म्हणजे अशी शासनपद्धती की ज्यामध्ये केंद्र सरकार आणि राज्य सरकारे यांचे अधिकार संविधानाने निश्चित केलेले असतात व दोन्ही घटक आपापल्या क्षेत्रात स्वायत्तपणे कार्य करतात.

– के.सी. व्हेअर

२) भारतीय संघराज्यवाद :

भारतीय संघराज्यवाद म्हणजे राष्ट्रीय एकात्मतेला प्राधान्य देत केंद्र व राज्यांमध्ये अधिकारांचे विभाजन करणारी अर्ध-संघराज्यात्मक शासनव्यवस्था होय.

३) केंद्र-राज्य संबंध :

केंद्र-राज्य संबंध म्हणजे भारतीय संविधानानुसार केंद्र सरकार व राज्य सरकारांमधील कायदेविषयक, प्रशासकीय व आर्थिक अधिकारांचे परस्पर संबंध होय.

### **निष्कर्ष :**

केंद्र-राज्य संबंध हे भारतीय संघराज्यवादाचे मूलभूत आधारस्तंभ आहेत. एकीकडे राष्ट्रीय एकात्मता जपताना, दुसरीकडे राज्यांची स्वायत्तता टिकवणे हे मोठे आव्हान आहे. संघराज्य वाद पूर्णपणे टाळता येणार नसले तरी, संवाद, सहकार्य, घटनात्मक मूल्यांचे पालन आणि न्यायालयीन देखरेख यांद्वारे हे वाद मर्यादित करता येऊ शकतात. एक मजबूत, संतुलित आणि सहकारी संघराज्यवादच भारताच्या लोकशाहीला अधिक सक्षम करू शकतो.

भारत हा जगातील सर्वात मोठा लोकशाहीप्रधान देश असून तो सामाजिक, आर्थिक, भाषिक, धार्मिक आणि सांस्कृतिक विविधतेने समृद्ध आहे. या व्यापक विविधतेला एकसंध राष्ट्राच्या चौकटीत बांधून ठेवणे हे भारतीय राज्यघटनेपुढील सर्वात मोठे आव्हान होते. स्वातंत्र्यानंतर देशासमोर राष्ट्रीय एकात्मता टिकवणे, प्रादेशिक आकांक्षांना स्थान देणे आणि लोकशाही मूल्यांची जोपासना करणे ही त्रिसूत्री उद्दिष्टे होती. या पार्श्वभूमीवर भारतीय संविधानकर्त्यांनी संघराज्यात्मक शासनव्यवस्था स्वीकारली, ज्यामध्ये केंद्र सरकार आणि राज्य सरकारे यांच्यात अधिकारांचे घटनात्मक विभाजन करण्यात आले आहे.

संघराज्य पद्धतीचा मूलभूत हेतू म्हणजे सत्तेचे केंद्रीकरण टाळून प्रशासन अधिक लोकाभिमुख बनवणे आणि प्रादेशिक स्वायत्ततेला संरक्षण देणे हा होय. मात्र भारतासारख्या विशाल, बहुविध आणि विकासशील देशात केवळ शुद्ध संघराज्यात्मक रचना स्वीकारणे व्यवहार्य ठरणार नाही, याची जाणीव संविधानकर्त्यांना होती. त्यामुळे त्यांनी राष्ट्रीय एकात्मता, सुरक्षा, आर्थिक नियोजन आणि प्रशासनातील कार्यक्षमता लक्षात घेऊन केंद्र सरकारला तुलनेने अधिक अधिकार दिले. परिणामी भारतीय संघराज्यवादाचे स्वरूप अर्ध-संघराज्यात्मक (Quasi-Federal) असे झाले.

भारतीय संविधानातील सातवी अनुसूची, आपत्कालीन तरतुदी, एकेरी संविधान, एकेरी नागरिकत्व, अखिल भारतीय सेवा आणि राज्यपालांची नियुक्ती या तरतुदींमुळे केंद्राचे वर्चस्व अधिक दृढ झाले आहे. याचबरोबर राज्य सूची, निवडून आलेली राज्य सरकारे आणि संघराज्यीय न्यायालयीन संरक्षण यांमुळे राज्यांची स्वतंत्र ओळखही टिकवून ठेवण्यात आली आहे. ही दुहेरी रचना-एकीकडे

केंद्रीकरण आणि दुसरीकडे स्वायत्तता-यामुळे केंद्र-राज्य संबंध हे भारतीय राजकारणातील एक अत्यंत महत्त्वाचे, संवेदनशील आणि गतिशील अंग बनले आहे.

स्वातंत्र्योत्तर काळात केंद्र-राज्य संबंधांचे स्वरूप सतत बदलत गेले आहे. प्रारंभी एकपक्षीय राजवटीमुळे केंद्राचे वर्चस्व अधिक दिसून आले, तर नंतरच्या काळात प्रादेशिक पक्षांचा उदय, आघाडी सरकारांची निर्मिती आणि विकेंद्रीकरणाच्या मागण्या वाढू लागल्या. या बदलत्या राजकीय परिस्थितीमुळे अधिकारांचे विभाजन, आर्थिक संसाधनांचे वाटप, राज्यपालांची भूमिका, राष्ट्रपती राजवटीचा वापर, तसेच केंद्राच्या धोरणांमध्ये राज्यांचा सहभाग या मुद्द्यांवरून अनेक वेळा संघराज्य वाद निर्माण झाले.

केंद्र-राज्य संबंधांतील हे वाद केवळ घटनात्मक किंवा कायदेशीर स्वरूपाचे नसून त्यांना सामाजिक, आर्थिक आणि राजकीय परिमाणही आहेत. आर्थिक असमतोल, विकासातील प्रादेशिक तफावत, नैसर्गिक संसाधनांचे नियंत्रण, भाषिक व सांस्कृतिक अस्मिता आणि राजकीय पक्षीय स्पर्धा यांमुळे हे वाद अधिक तीव्र होताना दिसतात. विशेषतः कलम 356 चा गैरवापर, राज्य सरकार बरखास्तीचे निर्णय आणि आर्थिक स्वायत्ततेवरील मर्यादा या मुद्द्यांमुळे राज्यांनी केंद्राच्या हस्तक्षेपाबाबत वेळोवेळी नाराजी व्यक्त केली आहे.

या पार्श्वभूमीवर केंद्र-राज्य संबंधांचा अभ्यास करणे हे केवळ राज्यशास्त्रीय दृष्टिकोनातूनच नव्हे तर भारतीय लोकशाहीच्या भविष्याच्या दृष्टीनेही अत्यंत आवश्यक ठरते. अलीकडील काळात सहकारी संघराज्यवाद, स्पर्धात्मक संघराज्यवाद, जीएसटी, नीती आयोग यांसारख्या संकल्पनांमुळे केंद्र-राज्य संबंधांचे नवे स्वरूप उदयास येत आहे. या नव्या व्यवस्थेत संवाद, सहकार्य आणि परस्पर विश्वास यांना अधिक महत्त्व प्राप्त झाले आहे. म्हणूनच प्रस्तुत प्रबंधामध्ये भारतीय संघराज्यवादाची संकल्पना, केंद्र-राज्य संबंधांचे घटनात्मक व व्यवहार्य स्वरूप, उद्भवणारे संघराज्य वाद, त्यामागील कारणे, विविध आयोगांच्या शिफारशी तसेच सर्वोच्च न्यायालयाची भूमिका यांचा सखोल आणि चिकित्सक अभ्यास करण्यात येणार आहे. या अभ्यासातून भारतीय संघराज्य व्यवस्थेतील सामर्थ्य, मर्यादा आणि भविष्यातील सुधारणा यांचा वेध घेण्याचा प्रयत्न करण्यात येईल.

### संदर्भसूची :

1. इंडियन पॉलिटी - एम लक्ष्मीकांत
2. आपली संसद - सुभाष कश्यप
3. राज्य पुनर्रचना आयोग अहवाल (1955)-भारत सरकार
4. सरकारिया आयोग अहवाल (1988)-केंद्र-राज्य संबंध
5. पुंची आयोग अहवाल (2010)-केंद्र-राज्य संबंध सुधारणा
6. जाधव भास्कर - केंद्र-राज्य संबंध : समस्या व आव्हाने, प्रशांत प्रकाशन

**Publisher's Note:** *The views and opinions expressed in this article are solely those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the publisher, editors, or the editorial board.*