

Impact
Factor
2.147

ISSN 2349-638x

Refereed And Indexed Journal



**AAYUSHI
INTERNATIONAL
INTERDISCIPLINARY
RESEARCH JOURNAL
(AIIRJ)**

Monthly Publish Journal

VOL-III

ISSUE-X

Oct.

2016

Address

- Vikram Nagar, Boudhi Chouk, Latur.
- Tq. Latur, Dis. Latur 413512
- (+91) 9922455749, (+91) 9158387437

Email

- aiirjpramod@gmail.com

Website

- www.aiirjournal.com

CHIEF EDITOR – PRAMOD PRAKASHRAO TANDALE

केंद्र-राज्य संबंध आणि प्रशासकीय सुधारणा आयोग

प्रा. डॉ. डी. बी. ढोबळे

सहाय्यक प्राध्यापक राज्यशास्त्र विभाग

श्री छ.शिवाजी महाविद्यालय उमरगा

प्रस्तावना :-

राज्यांची स्वायत्तता आवश्यक आणि उपयुक्त असली तरी भारतीय संविधानाने राष्ट्रीय एकता आणि अखंडत्वाला अधिक महत्त्व दिले आहे. परिणामी शक्तीशाली केंद्रसरकारची निर्मिती करताना भारतीय राज्यतंत्राचा Union of States असा उल्लेख संविधानात केला. संसदीय शासन पद्धतीमुळे पंतप्रधान व मंत्रिपरिषदेची भूमिका संघराज्यात व्यापक बनत गेली आहे. मात्र संसद, राजकीय पक्ष, गट, संघटना, भाषा, धर्म, जाती व संस्कृती यांच्या प्रति त्यांना उत्तरदायी रहावे लागते. सामाजिक संतुलन साधण्याची जबाबदारी पार पाडावी लागते. मागील प्रकरणात संविधानाच्या अंमलबजावणीनंतर भारतीय संघराज्याच्या वाटचालीचा आढावा घेतल्यानंतर असा निष्कर्ष मिळाला की, संघराज्यात सामाजिक संतुलनाची केंद्रावर असलेली जबाबदारी पार पाडण्यात न्यायसंगतता दिसत नाही. १९६२ च्या भारत- चीन युद्धातील पराभव आणि व्यापक, सामाजिक, आर्थिक, औद्योगिक असंतोष आणि नैसर्गिक संकटांनी भारतीय राज्यव्यवस्था प्रभावित झाली. परिणामी एक पक्ष प्रधान पद्धतीकडून बहुपक्ष प्रधान पद्धतीकडे भारतीय राजकारणाची वाटचाल होत गेली. १९६७ नंतर प्रादेशिक पक्षांचा वाढलेला प्रभाव भारतीय संघराज्यात प्रादेशिकवाद आणि राज्य स्वायत्ततेच्या मागणीला कारणीभूत ठरला. चीनकडून पराभव आणि नेहरुंच्या मृत्यूनंतर केंद्र शासनाची दुर्बलता पुढे आली.^१ प्रादेशिकवादातून धार्मिक, भाषिक, सांस्कृतिक अस्मिता जागृत झाल्या. या अस्मितांनी राज्य स्वायत्तते बरोबर वेगळ्या राज्याच्या मागणीसाठी अंदोलने सुरु केली. या प्रदेशातील सामान्य जनतेलाही वेगळे राज्य हाच आपल्या समस्त समस्यांवरचा उपाय आहे असे वाटू लागले. राष्ट्रीय एकता आणि अखंडत्वाच्या रक्षणासाठी संविधानाद्वारा निर्मित प्रबळ केंद्र सरकार असलेल्या संघराज्यासमोरच आव्हाने निर्माण झाली. या कालखंडात राष्ट्रीय प्रश्नांपेक्षा स्थानिक प्रश्नांना महत्त्व दिले जावू लागले. पंजाब, तामिळनाडू, केरळ, पं. बंगाल, आसाम मधून सुरु झालेली आंदोलने स्थानिक प्रश्नांना महत्त्व देणारी होती. या राज्यांमधून स्वायत्तते बरोबरच केंद्र-राज्य यांच्यातील संबंधाची पुनर्रचना करण्याची मागणी बळावत गेली.

भारतीय संघराज्यातील घटकराज्ये स्वतंत्र नाहीत. संविधानातील Union of State हा शब्द भारताला संघराज्य नव्हे तर राज्यांचा संघ संबोधणारा आहे. संविधानातील अनेक तरतुदी अशा आहेत की, केंद्रीय सरकार राज्यशासनावर आपला प्रभाव आणि नियंत्रण प्रस्थापित करू शकेल. भारतीय संविधानातील अधिकार विभागणी केंद्राला सशक्त करणारी आहे. शिवाय संविधानातील कलम २४९, २५०, २५२, २५३, ३५२, ३५६ आणि ३६० राज्यशासनावर केंद्रीय नियंत्रण प्रस्थापित करणारी आहेत. या तरतुदींचा आधार घेवून केंद्राने राज्य शासनाला प्रभावित करण्याचा प्रयत्न अनेक वेळा केला. राज्यपालाचे पद, कलम ३५६, राज्यात सी.आर.पी. पाठविण्याचा अधिकार, राज्याला निर्देश देण्याची केंद्रीय सत्ता यांचा दुरुपयोग झाल्यामुळे घटकराज्यांमधून केंद्र विरोधी तक्रारीचे प्रमाण वाढले ज्याची चर्चा मागील प्रकरणात विस्ताराने आली आहे.

केंद्र आणि राज्यात विचार विनिमय व्हावा या हेतूने संविधानाने जी माध्यमे उभी केली त्यांच्यावर केंद्राचे एवढे प्रभुत्व असते की राज्यांना आपली मते मांडण्यास वाच मिळत नाही. तिथे होणारा विचार विनिमय केवळ औपचारिक ठरतो, केंद्र शासनच एकतर्फी निर्णय घेत असते. भारतीय संघराज्याच्या दृष्टीने केंद्राच्या एकतर्फी निर्णय घेण्याच्या या प्रक्रियेला आळा घातला जाणे आणि विचार विनिमयाची माध्यमे प्रभावी केली जाणे आवश्यक आहे. केंद्र

शासनाला प्राप्त झालेले आर्थिक व सामाजिक नियोजनाच्या क्षेत्रातील निरंकुश स्थान निकालात काढून केंद्रीय योजनांचे विकेंद्रीकरण केले जावे, औद्योगिक प्रकल्पांबाबत राज्यांना व्यापक अधिकार द्यावेत, त्यात भेदभाव, होवू नये, केंद्राकडून होणाऱ्या आर्थिक सहाय्याद्वारे विकसीत व अविकसीत राज्यांमधील दरी भरून निघण्यास मदत व्हावी, आणि प्रादेशिक विषमता नष्ट व्हावी, जनता राजवटीत सुरु झालेली आर्थिक संबंधाच्या विकेंद्रीकरणाची प्रक्रिया पुन्हा सुरु व्हावी अशा मागण्या राज्यांमधून पुढे येवू लागल्या.^३ त्या दृष्टीकोनातून केंद्र-राज्य संबंधात सुधारणा व पूर्णरचना करण्याच्या हेतूने १९८३ साली न्या. सरकारियाआयोगाची स्थापना करण्यात आली. मात्र त्यापूर्वी देखिल १९६७ च्या प्रशासकीय सुधारणा आयोग आणि तामिळनाडू सरकारद्वारा निर्मित पी.व्ही. राजमन्नार समितीच्या शिफारसी केंद्र-राज्य संबंधात पूर्णरचनेच्या दृष्टीने महत्त्वाच्या आहे, ज्यांची चर्चा इथे क्रमप्राप्त ठरते.

प्रशासकीय सुधारणा आयोग (१९६६) :-

योजना आयोगाने आपल्या पंचवार्षिक योजनांच्या माध्यमातून प्रशासकीय सुधारणांविषयी अनेक वेळा मत व्यक्त केले होते. संसदेच्या अंदाज समितीने ही प्रशासकीय सुधारांविषयी शिफारसी केल्या होत्या. प्रशासकीय सुधारणांविषयी समग्र मागणी लक्षात घेता ५ जानेवारी १९६६ रोजी भारत सरकारने प्रशासकीय सुधारणा आयोगाची स्थापना केली. मोरारजी देसाई यांना आयोगाचे अध्यक्ष म्हणून नेमले गेले, मात्र त्यांच्या मंत्रिपरिषदेतील नेमणूकीमुळे कै. हनुमंतैय्या यांच्यावर आयोगाची जबाबदारी देण्यात आली. प्रशासकीय सुधारणांच्या आवश्यकते बाबत के. हनुमंतैय्या यांनी असे म्हटले की, "मागील वीस वर्षात भारतीय प्रशासनात कमी अधिक परिवर्तन झाले असले तरी सुधारणा मात्र झाली नाही." आयोगावर देशातील प्रशासकीय व्यवस्थेचे परिक्षण करून प्रशासनातील कार्य कुशलता, नियोजन, गुणवत्ता, लोकसेवांची लोकांप्रतीची जबाबदारी निश्चित करून सरकारच्या सामाजिक आर्थिक धोरणांच्या अंमलबजावणीतून सामाजिक, आर्थिक विकासाचे ध्येय साध्य करता येईल, या दृष्टीने उपाय योजना सुचविण्याचे कार्य सोपविण्यात आले. भारत सरकारचे प्रशासकीय संगठन आणि त्यांची कार्यपद्धती, प्रत्येक स्तरावर योजनेचे संगठन, केंद्र-राज्य संबंध, कार्मीक प्रशासन, राज्य प्रशासन, जिल्हा प्रशासन, वित्तीय प्रशासन, नागरीकांप्रती उत्तरदायित्व हे विषय आयोगावर सोपविण्यात आले होते. आयोगाने ३० जून १९७० ला आपला अंतिम अहवाल दिला.

प्रशासकीय सुधारणा आयोगावर अभ्यासासाठी सोपविण्यात आलेल्या विभिन्न विषयांमध्ये केंद्र-राज्य संबंधावरही अध्ययन करण्याची जबाबदारी होती. आयोगाने आपल्या अहवालात केंद्र-संबंधाचा अभ्यास करून आपल्या शिफारसी केल्या. कारण केंद्र-राज्य यांच्यातील संबंध प्रशासकीय संरचनेला प्रभावित करतात, परिणामी प्रशासकीय सुधारणांसाठी केंद्र-राज्य संबंधातील विभिन्न विषयात परिवर्तनाची आयोगाला आवश्यकता वाटत होती. केंद्र-राज्य संबंधाच्या दृष्टीने आयोगाने केलेल्या महत्त्वपूर्ण शिफारसी पुढील प्रमाणे आहेत.

१) प्रबळ केंद्रसरकार असलेल्या संघराज्याच्या निर्मितीमुळे भारतात केंद्र-राज्य संबंधात वाद निर्माण होणे स्वाभाविक आहे, १९६७ नंतर राजकीय व्यवस्थेला प्रभावित करणारी प्रमुख समस्या म्हणून आयोगाने केंद्र-राज्य यांच्यातील वाद असल्याचे म्हटले. याकाळात राज्यांवरील वाढत्या जबाबदाऱ्यांच्या प्रमाणात वित्तीय आणि प्रशासकीय अधिकार मिळावेत अशी मागणी होत गेली. मात्र आयोगाच्या मते अधिकार विभागातील असंतुलन आणि विषमता हे वादाचे कारण नसून संवैधानिक तरतूदीच्या चुकीच्या आणि दोषपूर्ण अंमलबजावणीची प्रक्रिया हे आहे. केंद्रीय नियोजनाचा परिणाम म्हणून केंद्राचा राज्याच्या अंतर्गत व्यवहारात हस्तक्षेप वाढत गेला. दुसरीकडे राज्यांच्या महत्त्वाकांक्षी योजनांवर केंद्रीय नियंत्रण लादल्यामुळे राज्यांचा विरोध वाढला. एकपक्ष प्रधान पद्धतीच्या अंतानंतर ह्या समस्येने गंभीर रूप धारण केले. आयोगाच्या मते भारताची संवैधानिक संरचना मजबूत असून ती मजबूत रहावी. संविधान एवढे लचकिक आहे की, परस्पर विरोधी पक्ष

- व्यवस्थेतही ते उपयुक्त आहे केवळ घटनादुरुस्ती करुन केंद्र-राज्य संबंधात मधुरता आणता येत नाही, त्यासाठी राजकीय पक्षांमध्ये परस्पर सहयोग व समन्वयाची भावना निर्माण झाल्यास केंद्र-राज्य संबंधात सौम्यता शक्य आहे.^३
- २) केंद्र सरकार आपले कार्यक्षेत्र केंद्रसूची आणि समवर्ती सूची पुरते मर्यादित ठेवत नाही, आर्थिक नियोजनाच्या नावाखाली राज्यसूचीतील विषयावर हस्तक्षेप केला जातो. आयोगाच्या मते राज्यसूचीच्या संदर्भात केंद्राची भूमिका केवळ मार्गदर्शकाचीच असावी. राज्यसूचीतील विषयांवर राज्यांना त्यांच्या विचारधारेप्रमाणे धोरण आखण्याचे स्वतंत्र दिले जावे. केंद्र-राज्यातील भिन्न विचारधारेच्या सरकारमुळे समान नितीनिर्धारण शक्य नाही. राज्य सूचीच्या बाबतीत केंद्राची भूमिका काय असावी याचे आयोगाने स्पष्टीकरण देताना असे म्हंटले की, केंद्राने देशातील विभिन्न भागात चालणाऱ्या चांगल्या योजनांची राज्यांना माहिती देवून त्या राबविण्यासाठी प्रेरित करावे, राज्यांच्या मदतीसाठी राष्ट्रीय विकास योजना तयार करव्यात, राज्यांना शक्य नसणारे राष्ट्रीय संशोधनाचे कार्य हाती घ्यावे, विभिन्न विषयांवर विचार विनिमयासाठी राज्यांच्या प्रतिनिधींना एकत्र आणावे ही आयोगाची भूमिका आहे.
- ३) केंद्र - राज्य यांच्यातील वादाचा आर्थिक संसाधनाच्या वापराचा मुख्य मुद्दा लक्षात घेवून आयोगाने कलम २८२ नुसार राज्यांना दिल्या जाणाऱ्या वित्तीय सहाय्यते बाबत शिफारसी केल्या. आयोगाच्या मते राज्यांना दिल्या जाणाऱ्या मदतीची मात्रा निश्चित असावी, कर्जाची रक्कम निश्चित करुन त्या पुढची रक्कम अनुदान स्वरूपात राज्यांना दिली जावी. राज्यांना दिले जाणारे अनुदान राष्ट्रीय योजनांवरील खर्चाला वगळून असावे. राज्यांनी योजनांच्या अंमलबजावणीत उदासिनता दाखविल्यास त्या राज्यांचे केंद्रीय अनुदान कमी करावे.
- ४) मर्यादित उत्पन्नाची साधने आणि राज्यांचा विकास कार्यांवरील वाढता खर्च राज्यांमधील आर्थिक समस्येचे मुळ कारण आहे. वाढता खर्च अनुत्पादित असल्याने राज्यांचा कर्जबाजारीपणा वाढला आहे. उदा : मागास क्षेत्राच्या विकासावरील खर्च, सिंचन, वीज प्रकल्पावरील खर्च ज्यातून त्वरीत उत्पन्नाची शक्यता नसते, शिवाय नैसर्गिक आपत्तींवरील होणारा खर्च राज्यांवर अतिरिक्त आर्थिक भार टाकतो. राज्यांकडून मोठमोठ्या योजनांची निर्मिती केली जाते, मात्र त्या पूर्ण करण्यासाठी कर्ज उभारणी केली जाते. ज्यामुळे राज्यांच्या उत्पन्न आणि खर्चात तफावत वाढत जाते. आयोगाने या संदर्भात असे स्पष्ट केले की, राज्यांमधील योजनांचे उत्पादित आणि गैर उत्पादित (Productive and non-productive scheme) असे दोन भाग करुन केवळ उत्पादित योजनांनाच कर्ज उपलब्ध करुन दिले जावे, परिणामी कर्ज परतफेडीची हमी मिळू शकेल.
- ५) संविधानातील कलम २८२ नुसार राज्यांमधील योजनांसाठी केंद्रीय वित्तीय सहाय्यतेची व्यवस्था केली असली तरी, त्यासाठीचे निश्चित मापदंड नाहीत. आयोगाच्या मते वित्त आयोगाने निश्चित मापदंड तयार करावेत. ज्या आधारे राज्यांना वित्तीय अनुदान दिले जावे. तसेच केंद्रीय कर्मचाऱ्यांच्या वेतन आणि महागाई भत्यात केली जाणारी वाढ राज्यातील कर्मचाऱ्यांमध्ये असंतोष निर्माण करते, परिणामी राज्यांनाही आपल्या कर्मचाऱ्यांच्या वेतनात वाढ करावी लागते. आयोगाच्या मते केंद्र सरकारच्या धोरणांमुळे राज्यांवरील आर्थिक भार वाढत जातो, त्यामुळे हा वाढीव आर्थिक भार केंद्र सरकारनेच उचलला पाहिजे.
- ६) संविधानात कलम २६३ अंतर्गत आंतरराज्यीय परिषदेच्या स्थापनेची तरतूद आहे. १९६७ नंतर तिच्या स्थापनेसाठी अनेक वेळा मागणी झाली. आयोगाने आंतरराज्यीय परिषदेच्या स्थापनेसाठी शिफारस करताना म्हंटले की, केंद्र-राज्य संबंधात मधुरता आणण्यासाठी आंतरराज्यीय परिषदेची आवश्यकता आहे.^४ या परिषदेत पंतप्रधान, वित्तमंत्री, गृहमंत्री, लोकसभेचे विरोधी पक्ष नेते, राज्यांचे मुख्यमंत्री आदींचा समावेश असावा.
- ७) केंद्र-राज्य संबंधाच्या दृष्टीने महत्त्वाची कडी असणाऱ्या राज्यपाल पदाविषयी प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने असे स्पष्ट केले की, राज्यपालपद केवळ औपचारिक आणि शोभेचे पद नसून त्यांना संविधानाच्या रक्षणाची शपथ घ्यावी लागते. यासाठी राज्यपालाची भूमिका निष्पक्ष असावी. प्रशासन आणि सार्वजनिक जीवनातील व्यापक अनुभव असणाऱ्यांना राज्यपाल पदी नियुक्त केले जावे, नियुक्ती पूर्वी संबंधित घटकराज्याच्या मुख्यमंत्र्याशी विचारविनिमय केला जावा.

राष्ट्रपतीच्या विचारार्थ विधेयके पाठविताना राज्यपालांनी विवेकशील निर्णय घ्यावा. मंत्री मंडळाच्या बहुमता संबंधीचा निर्णय विधानसभेच्या निर्णयाने घेतला जावा, अशा महत्त्वपूर्ण शिफारसी राज्यपालासंबंधी प्रशासकीय सुधारणा आयोगाने केल्या.

केंद्र-राज्य संबंधाच्या अनुषंगाने आयोगाने उपर्युक्त शिफारसी केल्या. केंद्र-राज्य यांच्यातील समन्वय आणि सहकार्य सुशासनासाठी आवश्यक वाटते, त्या दृष्टीने आयोगाने आंतरराज्यीय परिषद, राष्ट्रीय विकास परिषद, राज्यपालांसाठीच्या तरतुदी आणि अखिल भारतीय सेवांच्या बाबतीत सुधारणांची अपेक्षा व्यक्त केली. आयोगाचा अहवाल प्राप्त झाल्यानंतर शासनाने शिफारसीच्या अंमलबजावणीसाठी फारसी ऊत्सुकता दाखविली नाही, अशी खंत पुढे नेमलेल्या न्या. सरकारिया आयोगाने व्यक्त केली, मात्र आयोगाच्या शिफारशीनुसार १९६७ मध्ये योजना आयोगाचे पुनर्गठन आणि राष्ट्रीय विकास परिषदेचे पुनर्गठन केले गेले.

संदर्भ सुची.

१. वर्मा एस. एल, शर्मा ब्रिजमोहन, भारतमें संवैधानिक आपातकाल, रावत पब्लिकेशन जयपुर, २००१, पृष्ठ क्र. १६३.
२. डॉ. भोळे भा. ल. भारताचे शासन आणि राजकारण, पिंपळापुणे & पब्लिशर्स नागपूर, २००३, पृष्ठ क्र. १६५.
३. डॉ. मल पुरन, केंद्र राज्य संबंध, अविष्कार पब्लिशर्स, डिस्ट्रीब्यूटर्स, जयपुर २००७, पृष्ठ क्र. २०५-२०६.
४. Maheshwari Shriram, The Administrative Reforms Commission Agara १९७२, P.No. १३३

