संघराज्य

Federalism

अ) संघराज्याची वैशिष्ट्ये ब) केंद्र-राज्य संबंध क) केंद्र-राज्य संघर्षाचे मुद्दे

विस्तृत भूप्रदेश असलेल्या राज्यासाठी संघराज्यात्मक यंत्रणा प्रशासकीय समन्वयासाठी व एकात्मतेसाठी उपयुक्त असून भारतातही संघात्मक यंत्रणा निर्माण झालेली दिसते. भारतीय राज्यघटनेच्या कोणत्याच कलमात 'संघराज्य' या शब्दाचा उल्लेख नसला तरी संघराज्याची महत्वपूर्ण वैशिष्ट्ये भारतीय शासन व्यवस्थेत आढळतात. भारतातील विविधतेत एकात्मता निर्माण करणारी संघात्मक व्यवस्थाच महत्वाची मानली जाते.

या प्रकरणात आपण संघराज्याची वैशिष्ट्ये, केंद्रप्रबळ भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये, केंद्र व राज्य यातील कायदेविषयक संबंध, प्रशासकीय संबंध, आर्थिक संबंधांची माहिती त्याचप्रमाणे केंद्र व राज्यांमधील नद्यांच्या पाणीवाटपाचा प्रश्न सीमाप्रश्न, तसेच संसाधनांच्या वाटपावरून निर्माण झालेल्या प्रश्नांचा सविस्तर अभ्यास करणार आहोत.

संघराज्य

घटक राज्यांच्या हक्कांचे रक्षण करून राजकीय एकात्मता साधणारी यंत्रणा म्हणून संघराज्याकडे पाहिजे जाते.

संघराज्य निर्मितीच्या प्रामुख्याने दोन पध्दती मानल्या जातात.

१) केंद्राकर्षी

या पध्दतीत मुळतः स्वतंत्र असणारी राज्ये संरक्षणासाठी अथवा अन्य कारणांसाठी एकत्र येऊन एका संघराज्याची स्थापना करतात. अशा पध्दतीने निर्माण

झालेल्या संघराज्याला केंद्राकर्षी पध्दतीचे संघराज्य म्हणतात.

उदा. अमेरिकेचे संघराज्य हे केंद्राकर्षी पध्दतीचे आहे.

२) केंद्रोत्सारी

या पध्दतीत मुळतः एकात्म असणाऱ्या राज्याचे प्रशासकीय अथवा अन्य कारणांसाठी विभाजन करून छोट्या-छोट्या घटकराज्यांत ते विभाजित केले जाते व केंद्र व घटकराज्यात अधिकारांची विभागणी होते अशा प्रकारच्या संघराज्याला केंद्रोत्सारी पध्दतीचे संघराज्य म्हणतात.

उदा. भारतीय संघराज्य हे केंद्रोत्सारी पध्दतीचे आहे.

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम एक मध्ये, 'भारत हे एक राज्यांचा संघ असेल' (India that is Bharat shall be a Union of States) असे वर्णन असून भारतीय राज्यघटनेच्या कोणत्याच कलमात 'संघराज्य' (Federation) शब्दाचा उल्लेख नाही. अर्थात असे असले तरी संघराज्याची मुलभूत वैशिष्ट्ये भारतीय शासनव्यवस्थेत आढळत असल्याने भारतातही संघराज्यात्मक व्यवस्था स्थिरावलेली दिसते.

अ) संघराज्याची वैशिष्ट्ये

संघराज्यात्मक व्यवस्था ओळखण्यासाठी संघराज्याची प्रामुख्याने चार वैशिष्ट्ये आवश्यक मानली जातात.

संघराज्याची वैशिष्ट्ये
» लिखित व परिदृढ राज्यघटना
» अधिकारांची विभागणी
» दुहेरी शासनव्यवस्था
» स्वतंत्र सर्वोच्च न्यायालय

१. **लिखित व परिदृढ राज्यघटना :** जेथे संघराज्यात्मक व्यवस्था असते तेथे लिखित व परिदृढ राज्यघटना अनिवार्य मानली जाते. राज्यघटनेच्या अस्तित्वामुळे केंद्र व राज्यांना परस्परांवर अतिक्रमण करता येत नाही. अथवा घटनेच्या सर्वश्रेष्ठ कायद्याचे उल्लंघन करता येत नाही.

भारताची राज्यघटना लिखित स्वरूपाची असून घटना समितीद्वारे ती जाणीवपूर्वक निर्माण करण्यात आली आहे. त्यात ३९५ कलमे व १२ परिशिष्ट्ये असून घटनेत सहजासहजी दुरूस्ती करता येत नसल्याने ती परिदृढ स्वरूपाची आहे.

२. **अधिकारांची विभागणी :** संघराज्य पध्दतीमध्ये केंद्र सरकार व घटकराज्य सरकारांमध्ये सत्तेचे विभाजन केलेले असते. त्यामुळे दोघां-सरकारांना प्रत्यक्ष अधिकार क्षेत्रांविषयी जाणीव असते.

भारतात केंद्र सरकार व घटक राज्यांत अधिकार विभागणीसाठी

घटनेच्या सातव्या परिशिष्टात कलम २४६ मध्ये तीन प्रकारच्या विषयसूची दिल्या असून केंद्रसूची-९९, राज्यसूची-६१ व सामाईक सूची-५२ विषय दिलेले आहेत.

३. **दुहेरी शासनव्यवस्था :** अधिकार विभागणीसाठी केंद्र सरकार व घटक राज्य सरकारांची दुहेरी शासनव्यवस्था तेथे असते. त्यात समन्वय राहतो.

भारतात केंद्र सरकार व घटकराज्ये सरकारे अशी दुहेरी शासनव्यवस्था असून घटकराज्यांना संघराज्यातून फुटून निघण्याचा अधिकार नाही. तसेच केंद्र सरकारच्या विपरीत कायदा राज्यांना करण्याचा अधिकार नाही.

४. **स्वतंत्र सर्वोच्च न्यायालय :** संघराज्यात केंद्र सरकार व घटक राज्यातील सरकारांमधील विवाद सोडविण्यासाठी संघराज्याचे स्वतंत्र सर्वोच्च न्यायालय असते. सर्वोच्च न्यायालय राज्यघटनेचेही संरक्षण करते.

भारतात केंद्र व घटकराज्यांमधील विवाद सोडविण्यासाठी संघराज्याचे स्वतंत्र सर्वोच्च न्यायालय असून एकेरी न्यायव्यवस्थेचा भारताने स्विकार केलेला आहे.

या वैशिष्ट्यांव्यतिरिक्त भारतीय संघराज्यात काही आगळी-वेगळी वैशिष्ट्ये आढळतात.

केंद्रप्रबळ भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये

१. **एकेरी नागरीकत्व :** भारतीय संघराज्यात अमेरिकेप्रमाणे दुहेरी नागरीकत्वाचा स्विकार केलेला नाही अमेरेकी संघराज्यात दुहेरी नागरीकत्वामुळे नागरीकास स्वतःच्या घटक राज्याचे आणि संपूर्ण अमेरेकी संघराज्याचे असे दुहेरी नागरीकत्व असते. भारतात मात्र प्रत्येक नागरीकास संपूर्ण संघराज्याचे एकच नागरीकत्व असून सर्व नागरीक भारतीय मानले जातात व सर्वांना समान अधिकार दिले जातात. याशिवाय प्रत्येक नागरीकास भारतात कोठेही वास्तव्य करण्याचे, संचार करण्याचे अधिकार दिलेले आहेत.

२. **एकेरी राज्यघटना :** भारताच्या संघराज्याची एकच राज्यघटना आहे. अमेरेकी संघराज्यात संघराज्याची व घटकराज्यांची अशी दुहेरी राज्यघटना आहे. भारतात घटक राज्यांना स्वतःच्या राज्यघटना नाहीत. व तशी निर्माण करण्याचाही अधिकार नाही. अपवाद जम्मू काश्मीरची राज्यघटना ही भारतीय राज्यघटनेच्या ३७० व्या कलमानुसार निर्माण

करण्यात आल्याने ही भारतीय घटनेशी विसंगत नाही.

केंद्रप्रबळ भारतीय संघराज्याची वैशिष्ट्ये

- एकेरी नागरीकत्व
- एकेरी राज्यघटना
- एकेरी न्यायव्यवस्था
- एक-कायदा संहिता
- भारतीय सनदी सेवा
- राज्यपालांच्या नेमणुका
- घटक राज्यांचे क्षेत्र ठरविणे
- राष्ट्रपतींचा नकाराधिकार
- निवडणूक आयोग
- नियंत्रक व महालेख परीक्षक
- राज्यसभेत घटक राज्यांना समान प्रतिनिधित्व नाही

३. **एकेरी न्यायव्यवस्था :** भारतात एकेरी न्यायव्यवस्था आहे, अमेरिकेप्रमाणे द्विदल न्यायपध्दती नाही. द्विदल न्यायपध्दतीत संघराज्याचे एक व प्रत्येक घटक राज्यात दुसरे अशी सर्वोच्च न्यायालये असतात. भारतात मात्र संपूर्ण संघराज्याचे मिळून एकच सर्वोच्च न्यायालय असून त्यांच्या नियंत्रणाखाली घटक राज्यांची उच्च न्यायालये असतात. सर्वोच्च न्यायालयाचा निर्णय हा अंतिम मानला जातो. उच्च न्यायालयाचे न्यायाधिश नियुक्त करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतींना असून त्यांना बडतर्फ करण्याचा, नविन उच्च न्यायालये निर्माण करण्याचा अथवा त्याची कार्यक्षेत्र ठरविण्याचा अधिकार संसदेला आहे.

४. **एक-कायदा संहिता :** भारतीय न्यायव्यवस्थेने ब्रिटीश शासनव्यवस्थेचा वारसा स्विकारलेला असून संपूर्ण भारतासाठी एकच कायदा संहिता म्हणजेच एकच दिवाणी व फौजदारी कायदा लागू आहे. दिवाणी व फौजदारी कायदा हा विषय सामाईक सूचित समाविष्ट असून सामाईक सूचीतील विषयांवरील कायद्याच्या बाबतीत केंद्रीय कायदा प्रधान ठरतो.

५. **भारतीय सनदी सेवा :** केंद्र आणि घटक राज्यांना प्रशासकीय कारभार करणे सुलभ व्हावे म्हणून अखिल भारतीय सनदी सेवा निर्माण करण्याचा अधिकार राज्यघटनेने कलम ३१२ नुसार संसदेला दिला आहे.

उदा. भारतीय पोलीस सेवा (IPS) भारतीय प्रशासकीय सेवा (IAS) इत्यादी.

या सेवांमधील अधिकाऱ्यांची नेमणूक केंद्रीय लोकसेवा आयोगाकडून केली जाते. या सेवांमधील अधिकारी घटकराज्यांच्या कार्यक्षेत्रात काम करतात. त्यांचे वेतन-भत्ते घटक राज्यांच्या तिजोरीतून

दिले जातात. परंतु त्यांच्या बढत्या, बदल्या व सेवेच्या अटी, शिस्तभंगाची कारवाई करण्याचा अधिकार केंद्र सरकारला असतो.

६. **राज्यपालांच्या नेमणुका** : घटक राज्याचा घटनात्मक प्रमुख म्हणून राज्यपाल असून त्यांची नेमणूक करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतींना असतो. तसेच त्यांना बडतर्फ करण्याचा अधिकारही राष्ट्रपतींनाच असतो. राज्यपालांचे वेतन-भत्ते केंद्राच्या तिजोरीतून दिले जातात. घटक राज्यांची घटनात्मक यंत्रणा कोलमडल्यास तेथे कलम ३५६ नुसार राष्ट्रपती राजवट लागू होते. अशा वेळी राज्यपाल राष्ट्रपतींचा प्रतिनिधी म्हणून कारभार पाहतात म्हणजेच तेथे केंद्राचे नियंत्रण प्रस्थापित होते.

७. **घटक राज्यांचे क्षेत्र ठरविणे** : एखाद्या घटक राज्याचे क्षेत्र वाढविणे किंवा कमी करणे नविन घटक राज्याची निर्मिती करणे अथवा घटक राज्याचे नाव बदलणे यांसारखे निर्णय घेण्याचा अधिकार संसदेला आहे.

८. **राष्ट्रपतींचा नकाराधिकार** : घटक राज्याचा घटनात्मक प्रमुख या नात्याने राज्यपाल घटक राज्याच्या विधिमंडळाने संमत केलेल्या विधेयकावर नकाराधिकार वापरू शकतात. अर्थात हा नकाराधिकार तात्पुरत्या स्वरूपाचा असून विधिमंडळाने तेच विधेयक पुन्हा मंजूर करून पाठविल्यास राज्यपाल ते नाकारू शकत नाही. तर घटनेनुसार काही विधेयक राष्ट्रपतींच्या संमतीसाठी राखून ठेवण्याचा राज्यपालांना अधिकार असून अशा विधेयकांना राष्ट्रपतींनी दिलेला नकार हा कायम स्वरूपाचा मानला जातो.

९. **निवडणूक आयोग** : संसदेच्या निवडणुकांप्रमाणेच घटक राज्य विधिमंडळाच्याही निवडणुका केंद्रीय निवडणूक आयोगच घेतो. आयोगातील आयुक्तांची नेमणूक करण्याचा अधिकार राष्ट्रपतींना आहे. घटक राज्यांची सर्व प्रशासकीय यंत्रणा निवडणुकांच्या कामासाठी वापरण्याचा अधिकार निवडणूक आयोगाला आहे.

१०. **नियंत्रक व महालेख परीक्षक** : नियंत्रक व महालेखा परिक्षकाची नियुक्ती राष्ट्रपतींकडून केली जाते. केंद्र सरकाराप्रमाणेच घटक राज्य सरकारांचेही हिशोब तपासण्याचा अधिकार नियंत्रक व महापरिक्षकाला आहे.

११. **राज्यसभेत घटक राज्यांना समान प्रतिनिधित्व नाही** : भारतीय संसदेच्या दुसऱ्या तथा वरिष्ठ सभागृहात सर्व घटकराज्यांना प्रतिनिधित्व नाही

त्यामुळे घटक राज्यांच्या बाबतीत प्रादेशिक असमतोल जाणवतो.

या सर्व घटकांचा विचार करता भारतीय संघराज्यात केंद्रप्रबळ असणारीच वैशिष्ट्ये अधिक आढळत असल्याने ते इतर संघराज्यांपेक्षा काहीसे वेगळे दिसते. भारतीय संघराज्यांवर टिका करतांना के.सी. व्हिअर म्हणतात, 'भारत हे अर्धसंघराज्य आहे' तर मॉरिस जोन्सच्या मते, भारत हे वाटाघाटीप्रधान संघराज्य आहे.' भारतीय संघराज्याची निर्मिती केंद्रोत्सारी पध्दतीने झाली असून १९३५ च्या सुधारणावादी कायद्याच्या प्रभावाने व विकासाच्या दृष्टिने एकात्मता व अखंडत्वासाठी ते केंद्रप्रबळ बनविण्याचा प्रयत्न झाला. थोडक्यात 'भारताचे वर्तन संघात्मक असले तरी आत्मा मात्र एकात्म स्वरूपाचा आहे.' (India is federal in character but unitary in spirit)

ब) केंद्र-राज्य संबंध

संघराज्य व्यवस्थेचा अभ्यास करतांना केंद्र-राज्य संबंधाचा विचार करणे क्रमप्राप्त ठरते. भारतीय राज्यघटनेने केंद्र-राज्यात अधिकारांची विभागणी केली असून केंद्र-राज्यात संघर्ष होऊ नये याची काळजी घेतली आहे. साधारणतः केंद्र-राज्य संबंधाची विभागणी तीन प्रकारे करण्यात आलेली आहे.

१) केंद्र-राज्य कायद्येविषयक संबंध

भारतीय राज्यघटनेच्या सातव्या परिशिष्टात कलम २४६ मध्ये तीन प्रकारच्या सूची देण्यात आल्या असून केंद्रसूचीत-९९, राज्यसूचीत-६१ व सामाईक सूचीत ५२ विषय देण्यात आले असून केंद्र व राज्य यांच्यातील कायदेविषयक संबंध स्पष्ट केले आहे.

केंद्र-राज्य कायदे संबंध
» केंद्रसूची
» राज्यसूची
» सामाईक सूची
» शेषाधिकार
» कलम २४९
» कलम २५०
» कलम २५२
» कलम २५३
» कलम ३५६

» **केंद्रसूची** : केंद्रसूचीत ९९ विषय असून राष्ट्रीय दृष्टीने ते महत्वपूर्ण मानले जातात. यात संरक्षण, शस्त्रे, परराष्ट्रीय संबंध, बँका, विमा कंपन्या, पोस्ट व तार, रेल्वे, आकाशवाणी, सर्वोच्च न्यायालय, केंद्रीय लोकसेवा आयोग इत्यादी विषयांवर कायदा करण्याचा अधिकार केंद्र सरकारलाच आहे.

» **राज्यसूची** : राज्यसूचीमध्ये ६१ विषयांचा समावेश करण्यात आला असून त्यावर कायदा करण्याचा अधिकार घटकराज्यांना प्रदान

करण्यात आला आहे. जसे सार्वजनिक सुरक्षितता, पोलीस, मादक पेये, जमीन सुधारणा, स्थानिक स्वराज्य संस्था, दळणवळणाची साधने, पाणीपुरवठा इत्यादी विषयांवर घटकराज्ये सरकारे कायदा करू शकतात.

» **सामाईक सूची** : जे विषय राष्ट्राच्या दृष्टिने आणि स्थानिक दृष्टिनेही महत्वाचे असतात. अशा विषयांचा समावेश सामाईक सूचीत करण्यात आला आहे. या सूचीत एकूण ५२ विषय असून या विषयांवर केंद्र सरकार व घटक राज्यसरकार अशी दोन्ही सरकारे कायदा करू शकतात. मात्र एकाच वेळी एकाच विषयावर दोन्ही सरकारांनी कायदा केला तर केंद्राचा कायदा ग्राह्य मानला जातो व राज्याचा कायदा आपोआपच रद्द होतो. यात प्रामुख्याने फौजदारी कायदे, विवाह, घटस्फोट, मृत्यूपत्रे, वीज निर्मिती, सामाजिक नियोजन, मजूर संघटना, जन्म-मृत्यू नोंद इत्यादी विषयांबाबत कायदे करता येतात.

» **शेषाधिकार** : जे विषय तीनही सूचींमध्ये (केंद्रसूची, राज्यसूची व सामाईक सूची) समाविष्ट नाहीत अशा सर्व विषयांचा समावेश शेषाधिकारात केला असून शेषाधिकारांची तरतूद घटनेतील कलम २४८ मध्ये करण्यात आली आहे. अर्थात शेषाधिकारांवरील कायदे करण्याचा संपूर्ण अधिकार केंद्र सरकारला आहे. यात आयात-निर्यात कर, वृत्तपत्रे व जाहिराती, आंतरराज्यीय व्यापारातील कर, करमवणूक कर, वाहन कर इत्यादींचा समावेश होतो.

» **कलम २४९** : राष्ट्रीय हितासाठी आवश्यकता असल्यास राज्यसभा २/३ बहुमताने ठराव पास करून राज्यसूचीमधील एखाद्या विषयांवर कायदा करण्याचा अधिकार संसदेला देते.

» **कलम २५०** : आणिबाणीच्या काळात संसदेला राज्यसूचींमधील विषयावर कायदे करण्याचा अधिकार मिळतो.

» **कलम २५२** : दोन किंवा अधिक घटकराज्यांनी विधिमंडळात ठराव करून संसदेला विनंती केल्यास राज्यसूचीमधील विषयांवर कायदे करण्याचा अधिकार संसदेला मिळतो.

» **कलम २५३** : आंतरराष्ट्रीय कराराच्या अमंलबजावणीसाठी आवश्यकता निर्माण झाल्यास राज्यसूचीमधील विषयांवर कायदे करण्याचा अधिकार संसदेस मिळतो.

» **कलम ३५६** : एखाद्या घटकराज्यात घटनात्मक यंत्रणा कोलमडल्यांचा

अहवाल राज्यपालांनी राष्ट्रपतींकडे पाठविल्यास राष्ट्रपती तेथे कलम ३५६ नुसार राष्ट्रपती राजवट लागू करतात. अशा वेळी राष्ट्रपतींचा प्रतिनिधी म्हणून राज्यपालांकडे संपूर्ण अधिकार केंद्रीत होतात. अशावेळी घटकराज्यांबाबतचा अंतिम निर्णय राष्ट्रपतींचा असतो.

२) केंद्र-राज्य प्रशासकीय संबंध

केंद्र-राज्यात प्रशासकीय समन्वयासाठी राज्यघटनेच्या कलम २५६ ते कलम २६३ मध्ये तरतुदी केल्या आहेत. याद्वारे केंद्रीय कार्यकारी सत्ता व घटकराज्याच्या कार्यकारी सत्तेत संतूलन राहते.

केंद्र-राज्य प्रशासकीय संबंध

» कलम २५६
» कलम २५७ (१)
» कलम २५७ (२)
» कलम २५७ (३)
» कलम २५८ (१)
» कलम २५८ (२)
» कलम २६२
» कलम २६३
» कलम ३३९ (२)
» कलम ३१२
» कलम ३५० (अ)
» कलम ३५२, ३५६ व ३६०

» **कलम २५६ :** यानुसार घटकराज्यांना घटनेला अनुसरून कार्यकारी सत्तेचा वापर करण्यासाठी केंद्राने राज्याला निर्देश देण्याचा अधिकार आहे.

» **कलम २५७ (१) :** घटक राज्यांनी कार्यकारी सत्तेचा वापर करतांना केंद्रशासनाच्या कार्यकारी सत्तेला अडथळा येणार नाही याची काळजी घेतली पाहिजे.

» **कलम २५७ (२) :** राष्ट्रीय अथवा लष्करीदृष्ट्या महत्वाच्या दळणवळण मार्गांची निर्मिती आणि देखभाल यासाठी केंद्रशासन घटक राज्यांना निर्देश देत असते.

» **कलम २५७ (३) :** राष्ट्रीयदृष्ट्या महत्वाच्या रेल्वे मार्गांची निर्मिती व देखभाल यासाठी केंद्रशासन घटकराज्यांना निर्देश देऊ शकते.

» **कलम २५८ (१) :** केंद्रशासन घटकराज्यांच्या संमतीने राज्यशासनाकडे काही कार्य सोपविते.

» **कलम २५८ (२) :** राज्यांच्या परवानगीशिवाय देखील केंद्रशासन राज्याकडे काही कार्य सोपविते.

» **कलम २६२ :** आंतरराज्य नद्यांच्या पाणी वाटपासंबंधीचा प्रश्न सोडविण्यासाठी आवश्यक ते कायदे करण्याचा अथवा न्यायाधिकरण नेमण्याचा अधिकार केंद्राला असून न्यायाधिकरणाचा निर्णय घटकराज्यांवर बंधनकारक असतो.

» **कलम २६३ :** केंद्र व राज्य संघर्ष सोडविण्यासाठी तसेच त्यांच्यात प्रशासकीय सुसंवाद निर्माण होण्यासाठी कलम २६३ नुसार राष्ट्रपतींना आंतरराज्य परिषद स्थापन करण्याचा अधिकार आहे.

» **कलम ३३९ (२) :** अनुसूचित जाती-जमातींच्या कल्याणाशी संबंधित योजनांची आखणी आणि अंमलबजावणी करण्याचे निर्देश केंद्रशासन घटकराज्यांना देऊ शकते.

» **कलम ३१२ :** प्रशासन व्यवस्थेमध्ये एकसूत्रता आणण्यासाठी तसेच प्रशासनाचा दर्जा राखण्यासाठी कलम ३१२ नुसार अखिल भारतीय सेवा निर्माण करण्याचा अधिकार केंद्र सरकारला असून या सेवेतील अधिकारी केंद्र तसेच घटक राज्यशासनाच्या महत्वाच्या प्रशासकीय पदावर नेमले जातात.

» **कलम ३५० (अ):** प्राथमिक शिक्षण मातृभाषेतून देता यावे याकरीता घटकराज्यांनी सुविधा उपलब्ध करून द्याव्यात म्हणून केंद्रशासन राज्यांना निर्देश देऊ शकते.

» **कलम ३५२, ३५६ व ३६० :** राष्ट्रीय आणिबाणी (३५२), घटकराज्यातील आणिबाणी (३५६) व आर्थिक आणिबाणी (३६०) या काळात घटकराज्यांनी आपल्या कार्यकारी सत्तेचा वापर करण्याबाबत केंद्र सरकार आदेश देऊ शकते.

३) केंद्र-राज्य आर्थिक संबंध

भारतीय राज्यघटनेच्या १२ व्या व १३ व्या भागात कलम २६४ ते ३०७ मध्ये केंद्र-राज्य आर्थिक व्यवहारासंबंधी तरतुदी करण्यात आल्या असून केंद्र-राज्य यांच्यातील आर्थिक समतोल साधण्यासाठी ह्या तरतुदी उपयुक्त ठरतात.

» **केंद्र सरकारच्या उत्पन्नाच्या बाबी** : घटनात्मक तरतुदीनुसार विदेशी विनिमय कर, मुद्रा, रेल्वे, प्रवासी, मालवाहतूक कर, आयात-निर्यात कर, तंबाखुवरील कर, औद्योगिक कंपन्यांच्या भांडवलावरील कर, आंतरराज्यीय व्यापारावरील कर, डाक-तार टेलिफोन, प्रसारण यावरील

केंद्र-राज्य आर्थिक संबंध

- केंद्र सरकारच्या उत्पन्नाच्या बाबी
- घटकराज्याच्या उत्पन्नाच्या बाबी
- कलम २६८
- कलम २६९
- कलम २७०
- अनुदान
- कलम २९२
- कलम २९५
- वित्त आयोग
- आर्थिक आणिबाणी
- लेखा परिक्षण

करांपासून केंद्रशासनास उत्पन्न मिळते.

» **घटकराज्याच्या उत्पन्नाच्या बाबी** : घटनात्मक तरतुदीनुसार भूमी कर, कृषी उत्पादन कर, जमीन व इमारतींवरील कर, अफू व मादक पदार्थांच्या उत्पन्नावरील कर, विजेवरील कर, व्यवसाय कर, यात्रा कर, पशुंवरील कर, करमवणुक कर, लॉटरीपासून मिळणारे उत्पन्न इत्यादी बाबींपासून राज्यसरकारला उत्पन्न मिळते.

» **कलम २६८** : काही कर केंद्राद्वारे आकारले जातात परंतु राज्याद्वारे ते गोळा केले जातात आणि त्याचा विनियोगही राज्याद्वारेच केला जातो. उदा. मुद्रांक शुल्क, वैद्यकीय व सौंदर्य प्रसाधनांवरील कर.

» **कलम २६९** : काही कर केंद्राद्वारे आकारले जातात, केंद्राद्वारे गोळा केले जातात. परंतु त्याचा विनियोग राज्याद्वारे केला जातो. उदा. आंतरराज्य विक्रीकर, आयात-निर्यात कर.

» **कलम २७०** : काही कर केंद्राद्वारे आकारले जातात आणि गोळाही केले जातात. परंतु त्यांचे वाटप केंद्र आणि राज्य यांच्यामध्ये केले जाते.

» **अनुदान**

a) **कलम २७३ :** नुसार ज्युट आणि ज्यूट उत्पादनाच्या निर्यात शुल्काऐवजी केंद्र आसाम, बिहार, ओरिसा आणि प.बंगाल या राज्यांना अनुदान देवू शकते.

b) **कलम २७५ :** केंद्राद्वारे कोणत्याही घटक राज्याला अनुदान दिले जाते.

c) **कलम २८२ :** केंद्र व राज्य कोणत्याही सार्वजनिक हेतूसाठी अनुदान जाहीर करू शकते.

» **कलम २९२** : केंद्र सरकारला कर्ज उभारणीचा अधिकार आहे.

» **कलम २९५** : घटक सरकारला कर्ज उभारणीचा अधिकार आहे.

» **वित्त आयोग** : कलम २८० नुसार केंद्र व घटकराज्य यांच्यात उत्पन्नाचे योग्य वाटप करण्यासाठी व आर्थिक परिस्थिती सुधारण्याविषयी सल्ला देण्यासाठी राष्ट्रपती वित्त आयोग नेमतात. यात एक अध्यक्ष व चार सदस्य असतात.

» **आर्थिक आणिबाणी** : कलम ३६० नुसार आर्थिक आणिबाणी लागू झाल्यास राष्ट्रपती केंद्र आणि राज्य यांच्यातील कर विभागणी बदलू शकतात अथवा स्थगित करू शकतात. तसेच राज्य कर्मचाऱ्यांचे वेतन कमी करू शकतात.

» **लेखा परिक्षण :** लेखापरिक्षणासाठी नियंत्रण महालेखापरिक्षकांची नियुक्ती राष्ट्रपतींद्वारे करण्यात येते. महालेखापरिक्षक केंद्र व घटकराज्यांचे लेखापरिक्षण करतात.

क) केंद्र-राज्य संघर्षाचे मुद्दे

भारतात २९ घटकराज्ये व ७ केंद्रशासित प्रदेश असून संघराज्य पद्धतीची ठळक लक्षणे भारतात दिसत असली तरी भारतीय राज्यघटनेच्या कलम एक मध्ये 'राज्यांचा संघ' असाच शब्दप्रयोग आढळतो. संघराज्य पद्धतीत केंद्र-राज्यांमध्ये अधिकारांची विभागणी करण्यात आलेली असते. मात्र तरीही भारतात केंद्र-राज्यांमध्ये नदीच्या पाणीवाटपावरून निर्माण झालेला संघर्ष, सीमेवरून निर्माण झालेला संघर्ष तसेच संसाधनांच्या वाटपावरून असलेला संघर्ष दिसतो. अशावेळी केंद्र सरकारची संघराज्य व्यवस्थेतील भूमिका महत्वाची ठरते.

१) नद्यांच्या पाणीवाटपाचा प्रश्न

वाढत्या नागरी गरजांमुळे पाण्याची मागणी सातत्याने वाढत असून केंद्र-राज्य तथा राज्यां-राज्यांमधील प्रश्न अधिक बिकट होतो आहे. भारतात सर्वच प्रमुख नद्या ह्या आंतरराज्यीय स्वरूपाच्या असल्याने पाणीवाटपाचे योग्य समाधान करण्यासाठी कलम २६२ नुसार आंतरराज्य नदी जल वाटप लवादाची तरतुद करण्यात आली आहे.

» **नर्मदा नदी पाणीवाटपाचा प्रश्न :** नर्मदा नदीचा प्रवाह महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश, गुजरात या राज्यातून वाहत असल्याने या विविध राज्यांचे हितसंबंध त्यात गुंतलेले दिसतात. त्यामुळे नर्मदा नदीचे पाणी अधिकाधिक मिळविण्यासाठी या राज्यांमध्ये परस्परविरोधी संघर्ष निर्माण झालेला दिसतो. या प्रश्नाच्या समाधानासाठी १९६९ मध्ये आंतरराज्य नदीजल वाटप लवादाकडे हा प्रश्न सुपूर्त केला. दहा वर्षांनी या लवादाने आपला अहवाल शासनाला सादर केला.

नर्मदा आणि तिच्या उपनद्यांवर ३२०० धरणे असून त्यांपैकी ३० मोठे, १३५ मध्यम आकाराची व इतर छोटी धरणे असून सरदार सरोवर प्रकल्प सर्वात मोठा व वादग्रस्त

नद्यांच्या पाणीवाटपाचा प्रश्न

» नर्मदा नदी पाणी वाटपाचा प्रश्न
» कृष्णा नदी पाणी वाटपाचा प्रश्न
» गोदावरी नदी पाणी वाटपाचा प्रश्न
» कावेरी नदी पाणी वाटपाचा प्रश्न

प्रकल्प ठरला. या प्रकल्पामुळे हजारो लोक विस्थापित झाले. त्यांच्या पुनर्वसनाचा प्रश्न सोडविण्यासाठी मेधा पाटकर यांच्या नेतृत्वाखाली 'नर्मदा बचाव आंदोलन' झाले. मात्र अद्यापही विस्थापितांचा प्रश्न सुटलेला नाही तर दुसऱ्या बाजूला मध्यप्रदेश व महाराष्ट्र यांच्या तुलनेने गुजरातलाच या पाण्याचा अधिक फायदा होत असल्याने या संघर्षात भरच पडलेली दिसते.

» **कृष्णा नदी पाणीवाटपाचा प्रश्न** : कृष्णा नदीच्या पाणी वाटपाचा प्रश्न प्रामुख्याने महाराष्ट्र, आंध्रप्रदेश, कर्नाटक या राज्यातील असून तो सोडविण्यासाठी केंद्र सरकारने न्या.बच्छावत लवादाची निर्मिती केली. त्यानुसार महाराष्ट्रास ५६५ टी.एम.सी., कर्नाटकास ६९५ टी.एम. सी. तर आंध्रप्रदेशास ८०० टी.एम.सी. पाणी वाटप करण्यात आले. अर्थात २००५ मध्ये कर्नाटकातील आलमट्टी धरणामुळे महाराष्ट्रातील सांगली व कोल्हापूर भागातील अनेक गावात पुराचे पाणी शिरले. अशातच आलमट्टी धरणाची उंची वाढविण्याचा निर्णय कर्नाटकाने घेतल्याने त्यावरून या राज्यांमध्ये संघर्ष आहे.

» **गोदावरी नदी पाणीवाटपाचा प्रश्न** : गोदावरी नदीच्या पाणी वाटपाचा प्रश्न महाराष्ट्र, आंध्रप्रदेश, कर्नाटक, मध्यप्रदेश आणि ओरिसा यांमध्ये असून १९७९ साली गोदावरी पाणीवाटप लवाद नेमण्यात आल्याने याबाबतचे मतभेद काहीसे दूर झाले असले तरी महाराष्ट्र सरकारने गोदावरी नदीवर बांधलेल्या बाभळी येथील बंधाऱ्यामुळे आंध्रच्या पाणीवाटपात कमतरता होते असा आक्षेप आंध्रप्रदेशाने घेतलेला आहे.

» **कावेरी नदी पाणीवाटपाचा प्रश्न** : कावेरी नदीच्या पाणीवाटपाचा प्रश्न केरळ, कर्नाटक, तामिळनाडू व पाँडेचरी (पुद्दुचेरी) या राज्यांमध्ये आहे. केंद्राच्या मध्यस्थीने वाद सोडविण्यासाठी कावेरी नदी पाणीवाटप लवाद नेमला असला तरी समाधान झालेले नाही. कर्नाटकाने कावेरी नदीच्या पाण्यावर अधिकचा हक्क सांगितल्याने तामिळनाडूतील शेतकऱ्यांनी याविरोधात मोठा संघर्ष सुरू केला आहे.

आंतरराज्य नदीजल वाटप लवाद

भारतीय घटनेतील कलम २६२ नुसार अशा लवादाची तरतुद करण्यात आली असून कलम २६२ (१) नुसार संसद कायद्याद्वारे आंतरराज्य नदी अथवा खोऱ्यातील पाण्याचा वापर, वितरण अथवा नियंत्रणाशी संबंधीत वादाचा न्यायनिवाडा करेल तर

२६२ (२) नुसार असे तंटे किंवा तक्रारी सर्वोच्च न्यायालय अथवा इतर कोणत्याही न्यायालयाचा अधिकार क्षेत्राबाहेर असतील. भारतीय संसदेने 'आंतरराज्य जल विवाद कायदा १९५६' पारीत करून अशा लवादाची स्थापना केली.

लवादाचे अधिकार व कार्ये

» पाणीवाटपासंबंधी लवादाला दिवाणी न्यायालयाचे अधिकार असून त्यासाठी लवाद कोणत्याही व्यक्तीस नोटीस पाठवू शकतो. अथवा लवादासमोर बोलावून त्याची चौकशी करू शकतो.

» लवाद साक्षिदारांची चौकशी करून आदेश जारी करू शकतो.

» लवाद पाणीवाटपाचा तिढा सोडविण्यासाठी राज्यांना आवश्यकतेनुसार सर्वेक्षण करण्याच्या सूचना देऊ शकतो.

» लवाद आवश्यकतेनुसार आपल्या कार्याशी संबंधीत कागदपत्रे अथवा इतर कोणतीही माहिती सादर करण्यास सांगू शकतो.

» लवाद घटनेतील तरतुदींना अधिन राहून आपली कार्यपद्धती ठरवू शकतो.

महत्वाचे आंतरराज्य जल लवाद

	लवाद	स्थापना	निवाडा
१.	नर्मदा नदी लवाद	१९६९	१९७८
२.	कृष्णा नदी लवाद	१९६९	१९७३
३.	गोदावरी नदी लवाद	१९७९	१९८०
४.	कावेरी नदी लवाद	१९९१	२००७
५.	रावी-बियाण लवाद	१९८६	१९८७

२) सीमा प्रश्न

भारतात भाषिक तत्वावर आधारीत राज्यांची निर्मिती केली असली तरी विविध घटकराज्यांमध्ये सीमावाद असून त्यातून भारताच्या संघात्मक रचनेपुढे आव्हाने निर्माण झालेली आहेत.

» **महाराष्ट्र कर्नाटक सीमाप्रश्न :** बेळगाव-खानापूर व उत्तर कारवार या मराठी भाषिक प्रदेशाचा समावेश कर्नाटकात केला आहे. वास्तविक या प्रदेशात मराठी भाषिकांची संख्या अधिक आहे त्यामुळे या प्रदेशाचा समावेश महाराष्ट्रात होण्यासाठी महाराष्ट्रातील विविध राजकीय पक्षांसह या प्रदेशातील 'महाराष्ट्र एकीकरण समितीही प्रयत्नशील आहे. १९६६ साली हा प्रश्न सोडविण्यासाठी 'महाजन आयोग' नेमला मात्र आयोगाने कर्नाटकाच्या बाजूने निर्णय दिल्याने महाराष्ट्रात त्याविरूद्ध

तीव्र पडसाद उमटले. आजतागायत हा प्रश्न सुटलेला नसून बऱ्याच वेळा बेळगावमध्ये कर्नाटकाविरूद्ध हिंसक आंदोलने देखील झालेली आहेत.

सीमा प्रश्न

- » महाराष्ट्र कर्नाटक सीमाप्रश्न
- » आसाम-नागालँड सीमाप्रश्न
- » पंजाब-हरियाणा सीमाप्रश्न
- » महाराष्ट्र-गुजरात सीमाप्रश्न
- » मिझोरम-मणिपूर सीमा प्रश्न

» **आसाम-नागालँड सीमाप्रश्न :** ईशान्य भागात नागालँड या राज्याला लागून असलेल्या अरूणाचल प्रदेश, आसाम व मणिपूर या राज्यांत सीमावर्ती भागात 'नागा समुहाची' मोठी वस्ती आहे. या सीमावर्ती भागाचा मिळून विशाल नागालँड निर्माण करण्याच्या उद्दिष्टाने नागालँडमधील 'नॅशनल सोशालिस्ट कौन्सिल ऑफ नागालँड' या बंडखोर संघटनेद्वारा अशा सीमावर्ती भागात नेहमी हिंसक संघर्ष चालतो. २००१ मध्ये केंद्र सरकारने त्यासाठी या संघटनेबरोबर वाटाघाटी केल्या मात्र त्यात केंद्र सरकारला अपयश मिळाले.

» **पंजाब-हरियाणा सीमाप्रश्न :** सन १९६६ मध्ये पंजाबचे विभाजन करून हरियाणाची निर्मिती करण्यात आली तर पंजाब व हरियाणाची 'चंदिगड' ही संयुक्त राजधानी जाहीर करण्यात आली. चंदिगड हे शहर अत्यंत महत्वाचे असल्याने ते आपल्या प्रदेशास मिळावे यावरून पंजाब-हरियाणात नेहमीच तणावाचे वातावरण असते.

» **महाराष्ट्र-गुजरात सीमाप्रश्न :** १ मे १९६० साली द्विभाषिक मुंबई राज्याचे विभाजन होवून महाराष्ट्र व गुजरात या दोन स्वतंत्र राज्यांची निर्मिती करण्यात आली. मात्र डांग, उंबरगांव हे मराठी भाषिक प्रदेश गुजरातमध्ये समाविष्ट करण्यात आले. त्याविरूद्ध महाराष्ट्र व गुजरात यात तणावाचे वातावरण काही काळापर्यंत होते. सद्यस्थितीत हा संघर्ष फारसा उरलेला नाही.

» **मिझोरम-मणिपूर सीमा प्रश्न :** मणिपूर राज्याची निर्मिती १९७२ मध्ये झाली. त्यावेळी मिझोरम केंद्रशासित होते. मात्र मणिपूरने मिझोरमवर वर्चस्व स्थापन करण्याचा प्रयत्न सुरू केल्याने मिझोरममधील 'मिझोनॅशनल फ्रंटद्वारे' त्याला आक्रमक उत्तर देण्यात आले. यातच १९८७ मध्ये मिझोरमला स्वतंत्र राज्याचा दर्जा प्राप्त झाला असला तरी मिझोरम-मणिपूर सीमावर्ती भागातील तणाव अद्यापही कायम आहे.

सरकारीया आयोग

केंद्र-राज्यामधील संघर्ष संपुष्टात आणण्यासाठी १९८३ साली न्या.आर. एस.सरकारीया यांच्या अध्यक्षतेखाली सरकारीया आयोगाची स्थापना करण्यात आली. या आयोगाने १९८८ साली आपला अहवाल प्रकाशित केला. त्यात २६५ शिफारशी असून त्यातील काही महत्वपूर्ण शिफारशी पुढीलप्रमाणे -

» शेषाधिकार सामाईक सूचीत असावेत.

» राष्ट्रहितासाठी केंद्र-राज्यात सुसंवाद आवश्यक आहे.

» केंद्र-राज्यांमधील अधिकार कक्षांचे निश्चितीकरण हवे.

» केंद्र-राज्यांमधील संघर्ष सोडविण्यासाठी न्यायाधिकरण मंडळाची गरज आहे.

» विद्यापीठ अनुदान आयोगाची निर्मिती करावी.

» राज्यांना उत्पन्नातील वाटा द्यावा.

» अनुदानाचे धोरण बदलण्यावर भर द्यावा.

» राष्ट्रीय आर्थिक मंडळाची स्थापना करण्यात यावी.

» केंद्र-राज्यातील सुसंवादासाठी लोकशाहीच्या विकेंद्रीकरणावर भर द्यावा.

» राजकीय व प्रशासकीय संबंधात सुसूत्रता आणावी.

या शिफारशींमुळे केंद्र-राज्यामधील संबंधातील संघर्ष कमी तर होण्यास मदत झाली शिवाय केंद्र-राज्यांमधील संबंधांसाठी एक नवा पथ निर्माण झाला.

स्वाध्याय

प्र. १) टिपा लिहा.

» संघराज्याची मुलभूत वैशिष्ट्ये.

» राज्यां-राज्यांमधील सीमा प्रश्न.

» सरकारीया आयोग.

प्र. २) खालील प्रश्नांची उत्तरे लिहा.

» भारतीय संघराज्य हे केंद्र प्रबळ संघराज्य आहे का? स्पष्ट करा.

» केंद्र-राज्य कायदेविषयक संबंधांची माहिती लिहा.

» केंद्र-राज्य प्रशासकीय संबंधांची माहिती लिहा.

» केंद्र-राज्य आर्थिक संबंध स्पष्ट करा.

» आंतरराज्य नद्यांच्या पाणी वाटपासंबंधीच्या प्रश्नांविषयी माहिती लिहा?