P: ISSN NO.: 2321-290X RNI : UPBIL/2013/55327 VOL-6* ISSUE-2* * (Part-1) October- 2018
E: ISSN NO.: 2349-980X **Shrinkhla Ek Shodhparak Vaicharik Patrika**

भारतीय संघ में केन्द्र–राज्य वित्तीय सम्बन्ध

गुलाब चन्द्र मीना
सह–आचार्य,
राजनीति शास्त्र विभाग,
राजकीय स्नातकोत्तर,
महाविद्यालय,
बांदाकुई, राजस्थान

सारांश

भारतीय संघ की प्रकृति प्रारम्भ से ही गहन विवादों का विषय रही है जो संविधान अस्तित्व में आया है उसमें संघीय प्रावधानों के साथ केन्द्राभिमुख प्रवृत्तियाँ भी स्पष्टतः भी देखी जा सकती हैं इसी कारण भारतीय संविधान के संघीय चरित्र के विषय के परस्पर विरोधी मत प्राप्त होते हैं। जहॉ एक ओर कुछ विद्वान इसे अत्यन्त संघीय मानते हैं, वहीं दूसरी ओर अनेक विद्वान (जैसे–के.सी.व्हीयर, गेनाविल आस्टिन एलेक्जेन्डाविच आदि) भारतीय संघ को एक अत्यन्त केन्द्रीयकृत संघ अथवा ''अर्द्धसंघ'' या केन्द्र के प्रति अधिक झुकावयुक्त संघ मानते हैं।

संविधान निर्माण के बाद भी भारत के सशक्त केन्द्रोन्मुख राजनीतिक प्रवृत्तियों का उदय व विकास हुआ हैं जिसके कारण केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में अत्यधिक वृद्धि हुयी हो। केन्द्रीय करण या शक्तियों के संकेन्द्रण की प्रक्रिया लगभग सभी राजतन्त्रों में सांवैधानिक व्यवस्थाओं तथा राजनीतिक प्रयासों के बावजूद संघात्मक को एकात्मकता में रूपान्तरित करती जा रही है। संविधान लागू होने के पश्चात् भारत के विकसित एकदलीय आधिपत्य, राज्यपाल की भूमिका का राजनीतिकरण व नियोजन व्यवस्था में संघीय ढाँचे के अन्तर्गत संघ–राज्य सम्बन्धों को इस सीमा तक प्रभावित किया कि नियोजन के सन्दर्भ में अशोक चन्दा को कहना पड़ा कि योजना आयोग ने भारत में संघवाद को निरस्त कर दिया है।

मुख्य शब्द : भारतीय संघ, संविधान सभा, राजतन्त्र।

प्रस्तावना

संविधान सभा ने भारत की अनेक समस्याओं को ध्यान में रखते हुए संघात्मक व्यवस्था के ढांचे में केन्द्र को शक्तिशाली बनाया। लेकिन इसके बाद सांवैधानिक विकास की प्रक्रिया में केन्द्र ने राज्यों के अधिकार क्षेत्रों में आने वाले विषयों पर भी अधिपत्य जमाया हो, जिससे अनेक समस्याएं और विवाद उत्पन्न हुए है।

भारतीय संघात्मक प्रणाली के संघ के उत्तरोत्तर वर्तमान वर्चस्व व राज्यों की स्वायत्तता के क्रमशः लक्षण के सन्दर्भ में ''केन्द्र राज्य वित्तीय संबंधों'' का निर्णायक योगदान रहा है। संविधान में केन्द्र व राज्यों के मध्य विधायी सम्बन्धों के लिये अधिनियमित प्रावधानों में ''संघीय सर्चस्व'' को अभिव्यक्त मान्यता दी गई है।

संविधान के कार्यकरण के अब तक के अनुभव से यह स्पष्ट कर दिया है कि केन्द्र सरकार राज्यों को अपनी अधीनस्थ संस्थाओं के रूप में रखना चाहता है जबकि राज्य संघ सरकार के साथ समान स्तरीय संसद को सुनिश्चित किये जाने का आदेश आर्थिक व प्रशासनिक विषयों में केन्द्र की राज्यों पर वर्चस्व स्थापित रखने की प्रशक्ति परिलक्षित हुई है, वही समानान्तर रूप से राज्यों ने अधिकाधिक स्वायत्तता की अपेक्षा मुखर की है। राज्य सरकारों की निरन्तर यह शिकायत रही है कि उन्हें सौपे गये उत्तरदायित्वों की तुलना में उनके वित्तीय संसाधन और विधायी व प्रशासनिक अधिकार बहुत ही अल्प है। ऐसी स्थिति के अधिकाधिक स्वायत्वा व उन्हीं के अनुरूप वित्तीय साधन राज्य सरकारों की दीर्घकाल से चली आ रही मांगें हैं।

संघात्मक व्यवस्था के ''शक्तिशाली केन्द्र तथा स्वायत्त राज्य के परस्पर प्रतिद्वन्दी आग्रहों तथा उनके कारण सांवैधानिक प्रणाली के सुचारू निर्वहन के समक्ष उपस्थित चुनौतियों ने सामान्यतः केन्द्र–राज्य सम्बन्धों की स्वास्थ्य व्याख्या तथा विशिष्टतः केन्द्र–राज्य वित्तीय सम्बन्धों के स्वरूप के निरपेक्ष आंकलन की आवश्यकता उपस्थित की है।

संघीय शासन व्यवस्था में केन्द्र–राज्यों के मध्य वित्तीय व योजना सम्बन्धी विषयों को लेकर मतभेद उभरे हैं। वर्तमान में वित्त आयोग के द्वारा

वित्तीय संसाधनों के वितरण की प्रचलित व्यवस्था से अधिकांश राज्य सन्तुष्ट नहीं है।

प्रचलित व्यवस्था में करो से प्राप्त होने वाली आय का प्रधान भाग केन्द्रीय की में जाता है। विकास सम्बन्धी दायित्वों की वृद्धि के बावजूद भी राज्यों की आय के स्त्रोत अत्यन्त सीमित रखे गये हैं। परिणामस्वरूप राज्यों की योजनाओं की सफलता बहुत कुछ केन्द्रीय अनुदान पर निर्भर हो जाती है। 1967 के बाद राज्यों की सह शिकायत रही कि केन्द्र की सरकार उन राज्यों को अधिक मदद देती है। जहॉ कॉग्रेस दल की सरकार है। योजना आयोग के माध्यम से भी केन्द्र राज्यों पर नियन्त्रण रखता हो बल्कि भेदभाव भी बरसता है। इसके अतिरिक्त राज्यों को दिये जाने वाले अनुदान इतने कम हैं जिससे कि वे अपने बहते हुए दायित्वों का निर्वाह करने में असर्पण रहते हैं। राज्य की योजनाओं की आकृति तय करने का कोई निश्चित मापदण्ड नहीं हैं वे राज्य जिनकी आय के स्त्रोत ज्यादा हो महत्वाकांक्षी योजनाओं का निर्माण कर लेते हैं। इससे राज्यों की आय के विषमता बढ़ती है। राज्यों को दिये जाने वाले कतिपय अनुदान केन्द्र सरकार की स्वविवेकी शक्ति के अन्तर्गत आते हैं और राज्यों की मत बराबर यह शिकायत रही है। कि केन्द्रीय सरकार इन अनुदानों का वितरण करते समय पक्षपातपूर्ण आचरण करती है। अब राज्यों द्वारा केन्द्रीय सरकार योजना आयोग के विरोध करने की प्रवृत्ति उभर रही है। केन्द्र सरकार पर आरोप लगाया जाता रहा है कि वह अपने दल की राज्य सरकारों को अधिक महत्व देती रही है। तथा उस सरकार के अकारण ही अधिक धन व सहायता देकर राजनीति करती है। वर्तमान समय के गठबन्धन से सरकार चल रही हो से सम्बन्धित राज्यों को अधिक सहायता दी जा रही है।

देश के इतिहास व संघालय व्यवस्था सिद्धात है। एकता व अखण्डता की रक्षा के लिए केन्द्रीय सरकार तथा राज्य में विकास के लिए राज्य पर शक्तिशाली सरकार होनी चाहिए। केन्द्र–राज्यों के मध्य आपसी सम्बन्धों का संचालन दलीय दृष्टिकोंण के आधार पर नहीं वरन् राष्ट्रीय दृष्टिकोंण के आधार पर किया जाना चाहिए। स्पष्ट है कि केन्द्र राज्यों के सम्बन्ध की समस्या आज की राजनीति की प्रमुख समस्या है जिसका उत्तर भारत के सांवैधानिक ढांचे के अन्दर ही ढूंढ़ना होगा। विगत पांच दशकों में संविधान ने अपनी उपयोगिता को सिद्ध किया है। परन्तु इस दौरान कुछ कमियॉ भी नजर आई हैं। इन्हें दूर किया जाना चाहिए। विरोधाभासों को समाप्त करने के लिए राजनीतिक दलों के आम राय स्थापित कर विवाद सुलझाया जा सकता है।

केन्द्र–राज्य विवादास्पद क्षेत्र

कतिपय प्रशासनिक मामले प्रारम्भिक वर्षों के भारतीय व्यवस्था को प्रमुख विशेषता थी केन्द्र–राज्य सहयोग, जयों–ज्यों संविधान और संघ प्रणाली प्रौढ़ होती गई त्यों–त्यों उसकी दरारे दिखने लगी और कालान्तर में केन्द्र राज्यों के बीच मतभेद के अनेक मुद्दे सामने आये–

चतुर्थ आम चुनाव (1967 से पूर्व नेहरू युग के केन्द्र और राज्यों ाके सम्बन्ध मधुर कहे जा सकते है। इस अवधि में देश के राजनीतिक क्षितिज पर कॉंग्रेज दल का एकाधिकार था, और केन्द्र राज्यों के बीच संघर्षपूर्ण स्थिति उत्पन्न नहीं हुई भारत में पनपी कांग्रेस व्यवस्था या एक दल प्रधान व्यवस्था की विशेषता थी परामर्श और सर्वानुमती की विधि और इस विधि के माध्यम से उग्र रूप धारण करने दिया जाता है। डॉ0 इकबाल नारायण के शब्दों में ऐसा लगता है। मानों संघ व्यवस्था एकात्मक दलीय ढॉचे के अन्तर्गत कार्यरत थी और मत आश्चर्य की बात है कि इसने संघ व्यवस्था के विकास का मार्ग अवरूद्ध किया। चतुर्थ आम चुनावों के बाद तथा उसके बाद समय–समय पर उत्पन्न दलीय स्थिति के कारण भारतीय राजनीति के एक नया भीड़ आया।

अब संघ प्रणाली का क्रियान्वयन एक दल प्रधान ढाँचे के बजाय बहुदलीय प्रतियोगी राजनीति के ढाँचे में होने लगा। चतुर्थ आम चुनाव के बाद काँग्रेस दल का एकाधिकार समाप्त हुआ और अनेक राज्यों के गैर कांग्रेसी दलों की सरकार बनी। ये गैर कांग्रेसी राज्य सरकारें केन्द्रीय सरकार की अविश्वास और शंका की दृष्टि से देखने लगी। इसी कालावधि में कई राज्यों के क्षेत्रीय एवं प्रादेशिक दलों का अभ्युदय हुआ, क्षेत्रीय दलों का ध्येय अपनी शक्ति में वृद्धि करना और केन्द्रीय सत्ता को दुर्बल करना रहा। गैर कांग्रेसी दलों के मुख्यमंत्री तो प्रायः छोटी–छोटी बातों को तूल देले लगे और केन्द्र के विरूद्ध बार–बार शिकायते प्रस्तुत करने लगे। वस्तुतः केन्द्र राज्यों के अहम तनाव और मतभेद के युग का सूत्रपात हुआ।

संक्षेप में केन्द्र राज्यों के अहम उठने वाले विवादास्पद प्रशासनिक मुद्दे निम्न हैं–

राज्यपाल का पद

राज्यपाल राज्य का प्रधान है। चतुर्थ आय चुनाव के बाद राज्यपालों के अधिकार क्षेत्र, नियुक्ति के तरीके वर्तमान में भी राज्यपाल का पद और भूमिका अत्यधिक विवाद का विषय बना हुआ है।

नौकरशाही

नौकरशाही दूसरा प्रशासनिक विषय हो जिस पर केन्द्र तथा राज्यों के बीच मतभेद दिखाई देती हैं। भारत के अखिल भारतीय सेवाओं के माध्यम से संघ सरकार राज्यों पर नियन्त्रण रखती है। संविधान में संघ तथा राज्य सरकारों के लिए अलग–अलग सेवाओं की व्यवस्था की गई है। अखिल भारतीय सेवाएं राज्यों की स्वायत्तता को कम करती है। मत भी एक विवाद का विषय है।

कानून और व्यवस्था के मसलों पर राज्यों को केन्द्रीय निर्देश

राष्ट्रीय सम्पत्ति की रक्षा के लिए केन्द्रीय सरकार ने केन्द्रीय रिजर्व पुलिस को कतिपय राज्यों में तैनात किया, तो केरल पं0 बंगाल और तमिलनाडु की सरकारों ने केन्द्र की इस शक्ति पर आपत्ति प्रकट की और इससे केन्द्र–राज्य सम्बन्धों में कटुता आई। मुख्यमंत्री नम्बूरशियार ने आरोप लगाया कि राज्य में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस का आगमन राज्य के आन्तरिक मामलों में सरासर हस्तक्षेप है।

आर्थिक नियोजन

के संथानम के अनुसार नियोजन व्यवस्था में नीति और वित्त सम्बन्धी सभी मामलों में राज्यों को

स्वायत्तता को एक छाया का रूप प्रदान कर दिया गया है। वस्तुतः नियोजन का संघवाद पर जो प्रभाव पड़ा है उसके केन्द्रीयकरण को प्रोत्साहन दिया है। भारत के सम्पूर्ण देश केन्द्र राज्यों के लिए योजना निर्माण का कार्य योजना आयोग करता है। नियोजन का सम्बन्ध शासन के समस्त विषयों से ही चाहे वह विषय संघ सूची का हो या राज्य सूची का। राज्य सूची के विषयों पर भी योजना आयोग एक सुपरमैन बन गया है। यह भी एक विवाद का मूल कारण है।

केन्द्र राज्य वित्तीय सम्बन्ध

संघात्मक शासन व्यवस्था में केन्द्र राज्यों की सरकारों के बीच केवल विधायी और प्रशासनिक शक्तियों का ही विभाजन नहीं होता, अपितु वित्तीय स्रोत का भी बराबरा होता है। वित्तीय स्रोतों का विभाजन को लकर राज्यों के बीच मतभेद और तनाव उत्पन्न होना स्वाभाविक है। यह समस्या उतनी ही पुरानी है। जितनी की संघ शासन प्रणाली और यह विश्व की अधिकांश संघ व्यवस्थाओं को संकटग्रस्त करती रही है।

केन्द्र राज्य वित्तीय सम्बन्धः सांवैधानिक प्रावधान

केन्द्र राज्यों के अहम् राजस्व के साधनों के विभाजन के आधारभूत सिद्धान्त हैं। कार्यक्षमता, पर्याप्तता तथा उपयुक्तता। इन तीन उद्देश्यों की एक साथ ही प्राप्ति अत्यन्त कठिन है। अतः भारतीय संविधान के समझौते की चेष्टा की गई है। संविधान द्वारा केन्द्र तथा राज्यों के अहम वित्तीय सम्बन्धों का निरूपण इस प्रकार किया गया है।

कर निर्धारण, शक्ति का वितरण और करों से प्राप्त आय का विभाजन

भारतीय संविधान में वित्तीय प्रावधानों की दो विशेषताएं हैं।

प्रथम

संघ तथा राज्यों अहम कर निर्धारण की शक्ति का पूर्ण विभाजन कर दिया है और

द्वितीय

करों से प्राप्त आय का बटवारा होता है।

संघ के प्रमुख राजस्व स्रोत निम्न हैं निगम कर, सीमा शुल्क, निर्यात शुल्क, कृषि शुल्क को छोड़कर अन्य सम्पत्ति पर सम्पदा शुल्क, विदेश ऋण, रेले, रिजर्व बैंक, शेयर बाजार आदि।

राज्यों के राजस्व स्रोत

प्रति व्यक्ति कर, कृषि भूमि पर कर पशुओं तथा नौकाओं पर कर बिजली के उपयोग तथा विक्रय पर कर वाहनों पर चुंगी कर आदि।

सहायता अनुदान

संविधान के अन्तर्गत केन्द्र–राज्यों को चार तरह के सहायक अनुदान प्रदान करने की व्यवस्था की गई है।

प्रथम

परसन व उससे बनी वस्तओं के निर्यात से जो शुल्क प्राप्त होता है। उसमें से कुछ भाग अनुदान के रूप में नूर पैदा करने वाले राज्यों–बिहार, पं0 बंगाल, असम व उड़ीसा को दे दिया जाता है।

द्वितीय

बाढ़ भूकम्प व सूखाग्रस्त क्षेत्रों में पीड़ितों की सहायता के लिए भी केन्द्रीय सरकार राज्यों को दे सकती है।

तृतीय

जनजातियों व कबीलों की उन्नति व उनके कल्याण की योजनाओं के लिए भी सहायता अनुदान दिया जा सकता है।

चतुर्थ

राज्यों को आर्थिक कठिनाइयों से उबारने के लिए केन्द्र राज्यों की वित्तीय सहायता कर सकता है।

ऋण लेने सम्बन्धी उपबन्ध

संविधान केन्द्र को मत अधिकार प्रदान करता है। कि वह उपनी संचित विधि की साख पर देशवासियों व विदेशी सरकारों से ऋण ले सके।

करों की नियुक्ति

राज्यों द्वारा संघ की सम्पत्ति पर कोई कर तब नहीं लगाया जा सकता जब तक संसद विधि द्वारा कोई प्रावधान न कर दे।

भारत के नियंत्रक–महालेखा परीक्षक द्वारा नियंत्रण

भारत के नियंत्रक महालिख परीक्षक की नियुक्ति केन्दीय मंत्रिमण्डल सरकारों का हिसाब का लेखा रखने के ढंग और निष्पक्ष रूप से जॉच करता हे। नियंत्रक महालिखा परीक्षक के माध्यम से हो भारतीय संसद राज्यों की आय पर अपना नियंत्रण रखती है।

वित्तीय संकरकाल

वित्तीय सकरकालीन घोषणा राज्य सूचकीय चर्चित करों तक ही सीमित रहती है। वित्तीय संकर के प्रवर्तन काल के राष्ट्रपति की संविधान के उन सभी प्रावधानों को स्थगित करने का अधिकार है। जो सहायता अनुदान अथवा संघ के करों में आय में भाग बाटने से सम्बन्धित है। केन्द्रीय सरकार वित्तीय मामलों के राज्यों को निर्देश भी दे सकती है।

भारतीय संघ के वित्तीय सम्बन्धी विवादास्पद मामले

आज कोई भी संघात्मक शासन प्रणाली वाला देश यह दावा नहीं कर सकता कि वह केन्द्र राज्य मतभेदों की समस्या से पूर्णतयाः उन्मुख है। यथार्थ में संघ व्यवस्था को तनावों का संस्थाकरण करने वाली व्यवस्था भी कहा गया हे। वर्तमान में वित्तीय और नियोजन सम्बन्धी प्रश्नों को लेकर केन्द्र व राज्यों के बीच विवादों की झलक मिलती है।

केन्द्र राज्य सम्बन्धों में सरकार के प्रमुख कारणों में वित्तीय साधनों के वितरण की प्रचलित व्यवस्था के रोप हैं। तथा इसके साथ ही राज्यों की ऋण ग्रस्तता भी तेजी से बढ़ी है एवं वित्त आयोग की भूमिका भी सही नहीं कही गई है।

वस्तुतः वित्तीय अधिकारों के मामलों में केन्द्र तथा राज्यों के बीच किसी प्रकार के विवाद या टकराव की गुंजाइस नहीं है। वे एक दूसरे के पूरक बन सकते हैं। जिसके वित्तीय साधनों का न्यायपूर्ण आवंटन तथा दिशा निर्देश देने तालमेल बैठाने तथा साधनों का वितरण का काम केन्द्र के जिम्मे हो, तथा आर्थिक कार्यक्रमों पर

अमल कर दायित्व और अधिकार राज्यों के अन्तर्गत हो तो विवाद का कोई कारण नजर नहीं आता है।

उद्देश्य

प्रस्तुत अध्ययन का उद्देश्य भारतीय संघ में केन्द्र–राज्य वित्तीय सम्बन्धों का अध्ययन करना है।

निष्कर्ष

संविधान निर्माताओं ने यही आशा की थी कि केन्द्र और राज्य सरकारें आपस में सहयोग के साथ कार्य करेंगे। केन्द्र राज्य सम्बन्धों की समस्त व्यवस्था संविधान की इस भावना के आधार पर ही लागू की जानी चाहिए।

संन्दर्भ ग्रंथ सूची

1. *एम.बी. पायलीः कॉन्स्टीट्यूशन गवर्नमेण्ट इन इण्डिया, एशिया पब्लिशिंग आऊस 1977 पृ0 सं0, 678*
2. *नन्दी, अमरः कॉन्स्टीट्यूशन आम इण्डिया।*
3. *इकबाल नारायणः पॉलिटिकल चेन्ज इन इण्डिया 1967–71 पृ0 सं0 92–93*
4. *एम.बी. एल. भारत में केन्द्र–राज्य सम्बन्ध, साहित्य भवन आगरा 1991*
5. *स्टॉग, सी. एल.–आधुनिक राजनीतिक संविधान (हिन्दी अनुवाद) आगरा 1951*
6. *जौहरी डॉ. जे. सी. भारतीय शासन एवं राजनीति*
7. *संस्थानम् के :– यूनियन– स्टेट रिलेशन*
8. *भारतीय संविधान का अनु.249 (से) 250*
9. *डी. डी. बसुः इण्ट्रोडक्शन टू दि इण्डियन कान्स्टीट्यूशन नई दिल्ली 1978 पृ0 246*