REVIEW OF RESEARCH
IMPACT FACTOR : 5.7631(UIF) UGC APPROVED JOURNAL NO. 48514 ISSN: 2249-894X
VOLUME - 8 | ISSUE - 7 | APRIL - 2019

भारतीय संघवाद एवं नीति आयोग

मीना धींवा
शोधार्थी , राजनीति विज्ञान विभाग ,
राजस्थान विश्वविद्यालय,जयपुर.

सार संक्षेप

भारतीय संघवाद का प्रारम्भ मुख्य रूप से 1935 के भारत शासन अधिनियम से माना है। यह कनाडाई मॉडल पर आधारित है। भारतीय संघवाद एक लचीला संघवाद है इसकी मुख्य विशेषता यह है किसमय के बदलाव के साथ–साथ तथा बदलती सामाजिक–आर्थिक परिस्थितियों के परिप्रेक्ष्य में उसने अपने आपको ढाला है। 1991 में उदारीकरण के दौर के पश्चात केन्द्र व राज्यों के संबंधों के संदर्भ में उसके स्वरूप में कई बार परिवर्तन आया है, संविधान लागू होने से कभी यह सौदेबाजी संघवाद, तो कभी सहयोगी संघवाद, नीति आयोग की स्थापना के पश्चात अपने सहयोगी संघवाद की प्रवृत्ति ज्यादा दिखाई देती है।

संविधान लागू होने से 1989 तक इसमें एकात्मक संघवाद की और तथा गठबंधन सरकारों के काल से इसमें सौदेबाजी संघवाद की प्रवृत्तियाँ ज्यादा दिखाई देने लगी। अब भारतीय संघवाद में सहयोगी संघवाद व साथ ही प्रतिस्पर्धी संघवाद की प्रवृत्तियां दिखाई दे रही है। यहां पर संघवाद का अध्ययन नीति आयोग के संदर्भ में किया गया है।

संकेत शब्द : संघवाद, सहयोगी संघवाद, योजना आयोग, नीति आयोग।

परिचयात्मक

2022 में भारत अपनी स्वतंत्रता की 75वीं वर्षगांठ यानि प्लैटिनम जुबली मनाएगा। यह किसी देश के लिए बेहतरी की दिशा में एक कदम है। खासकर जब वह देश सदियों से औपनिवेशिक शासन की जकड़न में रहा हो। उस समय जब पश्चिम अपने सामाजिक, आर्थिक व स्वतंत्रता के क्षेत्र में आई क्रांतियों से लाभ ले रहे थे, चाहे वह प्रबोधन काल हो या प्रिंटिंग प्रेस से आई क्रांति हो या औद्योगिक क्रांति, उस समय भारत औपनिवेशिक शासन से संचालित हो रहा था।

जब 1947 में भारत औपनिवेशिक शासन से आजाद हुआ तब भी भारत के सामने अनेक चुनौतियां विद्यमान थी जैसे विभाजन का दंश, साम्प्रदायिकता, रियासतों के एकीकरण की समस्या, अलगाववाद, इत्यादि। इसके अलावा विभिन्न धर्म, जाति, भाषा की विविधता विद्यमान थी, उस समय काल की परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए तथा देश की राष्ट्रीय एकता व अखण्डता को बनाए रखने के लिए भारतीय संविधान निर्माताओं ने शासन की संघात्मक व्यवस्था को अपनाया जो कनाडाई मॉडल पर आधारित है। भारतीय संघ का निर्माण करते समय अनेक अस्पष्टताएँ सामने आई जैसे पहली निर्वाचित संविधान सभा ने जिसने नया संविधान अपनाया, अपनी संवैधानिक बहसो में संघ शब्द का प्रयोग अस्पष्ट रूप से किया, राजनीतिक अभिजनों के बीच इस शब्द के प्रयोग को लेकर मतभेद था, जो सकारात्मक और नकारात्मक दोनों ही विचारों के रूप में सामने आया, राष्ट्रीय एकता व अखण्डता, घरेलू स्थिरता, विकेंद्रीकृत सरकार, अल्पसंख्यकों की रक्षा, आदि सकारात्मक विचार थे, वहीं दूसरी और थे, 1947 में विभाजन के लिए उत्तरदायी कारक, भारत और पाकिस्तान दो भिन्न राष्ट्रों की

स्थापना, तीसरा कांग्रेस पार्टी के प्रभुत्व में संवेदनशील राजनीतिक अभिजनों ने राज्य इकाईयों की तुलना में मजबूत संघीय केंद्र पर जोर दिया और भारतीय संविधान का निर्माण किया जिसमें भारत को ''राज्यों के संघ'' बनाने पर बल प्रदान किया।[1] भारतीय संविधान वह दस्तावेज है जो सामान्य सिद्धांतों तथा मानवीय भावनाओं की अभिव्यक्ति करता है। संक्षेप में यह आदर्शवाद, स्वतंत्र संग्राम की सामाजिक सामग्री, सरकारी अनुभव तथा समय की अनिवार्यता थी।

भारतीय संघवाद का विकास

भारतीय संघ के निर्माण के ऐतिहासिक दृष्टिकोण देखें तो भारतीय कौंसिल एक्ट 1892, भारत सरकार अधिनियम 1909 भारत सरकार अधिनियम 1919 व 1935 मील के पत्थर साबित हुए। भारत, कनाड़ा और ऑस्ट्रेलियाई संघ में एक समानता है वह रजवाड़ों की समाप्ति तथा साम्राज्यवादी शक्ति का हस्तांतरण था। साम्राज्यवादी प्रशासनिक विरासत जिसमें एकात्मकता में लक्षण थे, उसे भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने अपना लिया। इस प्रकार स्वतंत्र भारत में संघ के विचार का प्रादुर्भाव एक मजबूत केंद्रीय प्राधिकरण में साथ हुआ।[1]

सिद्धान्त रूप में संघवाद राज्य का वह संगठनात्मक स्वरूप है जिसमें किसी समाज में राष्ट्रीय एकता तथा क्षेत्रीय स्वायत्ता के बीच एक संतुलन स्थापित किया जाता है यह एक प्रक्रिया है जिसमें कुछ राजनीतिक इकाई स्वतंत्र स्वायत्त रहकर समस्याओं के समाधान के लिए संयुत नीतियों का निर्माण करती है तथा साझे राष्ट्रीय उददेयों को प्राप्त करने के लिए संयुक्त प्रयास करते हैं ताकि देश की राष्ट्रीय एकता व अखण्डता की रक्षा की जा सके। संघवाद में राजनीतिक इकाईयां अपनी शक्तियां संविधान से प्राप्त करते हैं और अपनी शक्तियों का प्रयोग इस तरह करते हैं जिससे देश में केन्द्रिकरण व विभाजन की प्रवृत्तियों पर अंकुश लग सके ताकि देश में विभिन्नता में एकता सुनिश्चित की जा सके।[2]

संघात्मक शासन व्यवस्था में विकेन्द्रीकृत राजनीतिक व्यवस्था के लक्षण पाये जाते है, संघ में न केवल उत्तरदायित्वों का विकेन्द्रीकण होता है बल्कि घटक सरकारों द्वारा निभाई जाने वाले उत्तरदायित्वों की संवैधानिक गारंटी भी होती है।

भारतीय संघवाद 1935 के भारत सरकार अधिनियम से शुरू हुआ जो 26 जनवरी, 1950 को लागू हुए संविधान के अनुच्छेद 1 के अनुसार, इंडिया अर्थात भारत राज्यों का एक संघ होगा। माइकल स्टेवर्ट ने 'मॉडर्न फॉर्म्स ऑफ गवर्नमेंट' में दर्शाया है कि भारतीय संघ ''एक एकात्मक राज्य तथा एक संघात्मक राज्य के बीच का रूप है।''[2] यहां पर भारतीय संघवाद के राजनीतिक आर्थिक आयामों की चर्चा इन तीन आयामों के साथ करेंगे – सशक्त केन्द्र को क्यों वरीयता दी गई, उदारीकरण के युग में क्या रूपान्तरण हुआ, नीति आयोग की सहयोगी संघवाद को बढ़ाने में क्या भूमिका है।

भारतीय संविधान में संघीय शासन की सभी विशेषताएं पायी जाती हैं लिखित व सर्वोच्च संविधान, शक्तियों का विभाजन, व स्वतंत्र न्यायपालिका इत्यादि हैं संविधान के भाग 7 में शक्तियों का विभाजन किया गया तथा तीन सूचियां, संघ सूची, राज्य सूची एवं समवर्ती सूचीं भारतीय संविधान ने कनाड़ा के संविधान के समान अवशिष्ट शक्तियां केन्द्र को सौंपी गयी है, भारतीय संघीय व्यवस्था में संघ को ज्यादा शक्तिशाली बनाया गया है विधायी क्षेत्रों में संघ सरकार के द्वारा राज्य सूची के विषयों पर कानून बनाया जा सकता है अनुच्छेद 252, तथा राष्ट्रीय आपात के समय अनुच्छेद 250 के अंतर्गत संसद कानून बना सकती है। अनुच्छेद 249 राष्ट्रीय हित में संसद राज्य सूची के विषय पर कानून बना सकती है। अन्तर्राष्ट्रीय समझौते को प्रभावी करने के लिए विधान का निर्माण अनुच्छेद 253 के तहत कर सकती है तथा वित्तीय क्षेत्र में भी राज्य सरकारें संघ के अनुदान पर निर्भर रहती है। अनुच्छेद 273, 275 व अनुच्छेद 282 के तहत तथा अनुच्छे 280 के तहत राष्ट्रपति प्रति पांच वर्ष में वित्त आयोग का गठन करेगा जो संघ व राज्यों के बीच वित्तीय संसाधनों के वितरण के संबंध में सिफारिशें करेगा। पहले वित्त आयोग का गठन 1951 में किया गया था। 'वर्तमान में 14वें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर 1 अप्रैल 2015 से संघ व राज्यों के मध्य वित्ति का आवंटन किया गया है। ये कुछ अनुच्छेद हैं जो यह दर्शाते हैं कि भारतीय संघ में संघ ज्यादा शक्तिशाली है इसलिए के.सी. व्हीयर ने भारतीय संघ को 'अर्द्ध संघीय' कहा है।[3]

भारतीय संघवाद में सशक्त केन्द्र को वरीयता देने का महत्वपूर्ण कारण भारत की राष्ट्रीय एकता व विविधता को बनाए रखना है क्योंकि भारतीय समाज में संस्कृति, सामाजिक विविधता के साथ भाषायी विभिन्नता

भी पायी जाती है। जहां अनेक जाति, धर्म एवं भाषा को मानने वाले लोगों का निवास है। इस सांस्कृतिक विविधता को संरक्षित करने के लिए संघीय शासन को अपनाया गया है जिसमें प्रत्येक क्षेत्र की सांस्कृतिक स्वायत्ता को बनाए रखा जाए तथा प्रशासनिक एकता का निर्माण किया जाए। इन सबके बावजूद भारतीय संघ में सहयोगी संघवाद की प्रवृत्तियां ज्यादा दिखाई देती है। जब नया संविधान कार्यरूप में आया तो भारतीय समाज की मूल प्रवृत्तियों को ध्यान में रखते हुए भारत में केन्द्र–राज्यों के ढ़ांचे में राजनीतिक व प्रशासनिक कार्यप्रणाली विकसित की गई जिसमें निश्चित रूप से केन्द्र को बड़ी व प्रभावकारी भूमिका दी गई।[4] भारत अनेक राज्यों से मिलकर बनने वाला संघ नहीं वरन प्रशासनिक सुविधा एवं सामाजिक–सांस्कृतिक विविधता के संतुलन को बैठाते हुए विकेन्द्रीकृत शासन व विकास के लिए किया जाने वाला उपक्रम है। केन्द्र व राज्यों के संबंधों को भारतीय संविधान की इसी भावना के अन्तर्गत देखा जाना चाहिए न कि सैद्धान्तिक/आदर्श संघवाद के मापदण्डों पर। भारतीय संविधान में संघ व राज्यों के मध्य वित्तीय व प्रशासनिक सहयोग पाया जाता है। इसलिए ग्रेनविल ऑस्टिन जैसे विद्वानों ने भारतीय संघ को ''सहकारी संघवाद'' कहा है।[5] संविधान के कुछ अनुच्छेद जैसे अनुच्छेद 258 में लिखा है कि संघ के कार्यपालिकीय कृत्यों को राष्ट्रपति राज्य सरकार को सौंप सकता है, अनुच्छेद 258ए में लिखा है कि राज्य सरकार भी राज्य में प्रशासनिक कृत्यों को संघ सरकार को सौंप सकता है। अनुच्छेद 263 के अन्तर्गत अन्तर्राज्यीय परिषद की स्थापना का प्रावधान है। अनुच्छेद 312 में अखिल भारतीय सेवाओं का प्रावधान है अनुच्छेद 307 में ''अंतर्राज्यीय वाणिज्यिक आयोग'' की स्थापना का प्रावधान है। साथ ही संसद ने अनुच्छेद 262 के अनुसार, नदी जल विवादों को सुलझाने के लिए ''अंतर्राज्यीय जल विवाद अधिनियम'', 1956 का निर्माण किया। वर्ष 2002 में अन्तर्राज्यीय जल विवाद अधिनियम 1956 में संशोधन किया गया। इसके अनुसार जल विवादों को हल करने के लिए राज्य सरकार के अनुरोध के एक वर्ष की अवधि के अंदर अधिकरण का निर्माण संघ सरकार के द्वारा किया जाएगा तथा अधिकरण 3 वर्षों की अवधि के अंदर विवादों को हल करेंगे। ये कुछ संवैधानिक प्रावधान हैं लेकिन संघीय शासन का मूल्यांकन संविधान के अध्ययन के द्वारा संभव नहीं है, बल्कि संघीय शासन के वास्तविक कार्यकरण को भी देखना होगा।[6]

भारत में राज्यों के मुख्यमंत्री स्वतंत्र व पृथक शक्तियों का प्रयोग करते हैं वे अपनी शक्तियों के प्रयोग के लिए संघ सरकार पर निर्भर नहीं है। इसलिए संघीय शासन प्रकार्यात्मक और राजनीतिक अवधारणा भी है इसे केवल विधि के अध्ययन के द्वारा ही नहीं समझा जा सकता इसका निर्धारण परिवर्तित दलीय प्रणाली और परिवर्तित सामाजिक–आर्थिक परिप्रेक्ष्य के अनुसार निर्धारित होती है। समयानुसार उसमें परिवर्तन भी होता है जैसे संघ व राज्यों के विकास के लिए 1950 में केन्द्रिय मंत्रिमण्डल के प्रस्ताव से मार्च 1950 में योजना आयोग का गठन किया गया, योजना आयोग का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता था, उपाध्यक्ष को केबिनेट मंत्री का दर्जा प्राप्त था और आयोग की भूमिका सलाहकारी होती थी। यह अखिल भारतीय स्तर पर योजना बनाता था। राज्यों को वित्त आवंटन में भी सलाह देता था लेकिन योजना आयोग ने धीरे–धीरे अपनी स्थिति को एक केन्द्रिकृत योजना निर्माण की संस्था के रूप में स्थपित कर लिया था और योजना आयोग द्वारा संपादित योजनाओं के निर्माण में राज्यों द्वारा प्रस्तुत मांगों को महत्व नहीं दिया जाता था। योजना आयोग द्वारा संपादित नियोजित कार्यों की आलोचना होने लगी। योजना आयोग राज्यों को धन आवंटन एवं वितरण में भी निष्पक्ष व्यवहार नहीं करता था साथ ही उसमें जन सहयोग अभाव था अतः नियोजन का स्वरूप सलाहकारी नहीं था। समय–समय पर यह मांग उठने योजनाओं का निर्माण केन्द्र में बैठकर न किया जाए लोकतांत्रिक व संघात्मक शासन वाले देश भारत में गांव, जिले एवं राज्यों की समस्याओं को ध्यान में रखकर योजना का निर्माण एवं क्रियान्वयन करना चाहिए। अतः केन्द्रियकरण के स्थान पर विकेन्द्रीकरण को स्थान दिया जाना चाहिए।[7]

उदारीकरण के दौर में संघवाद

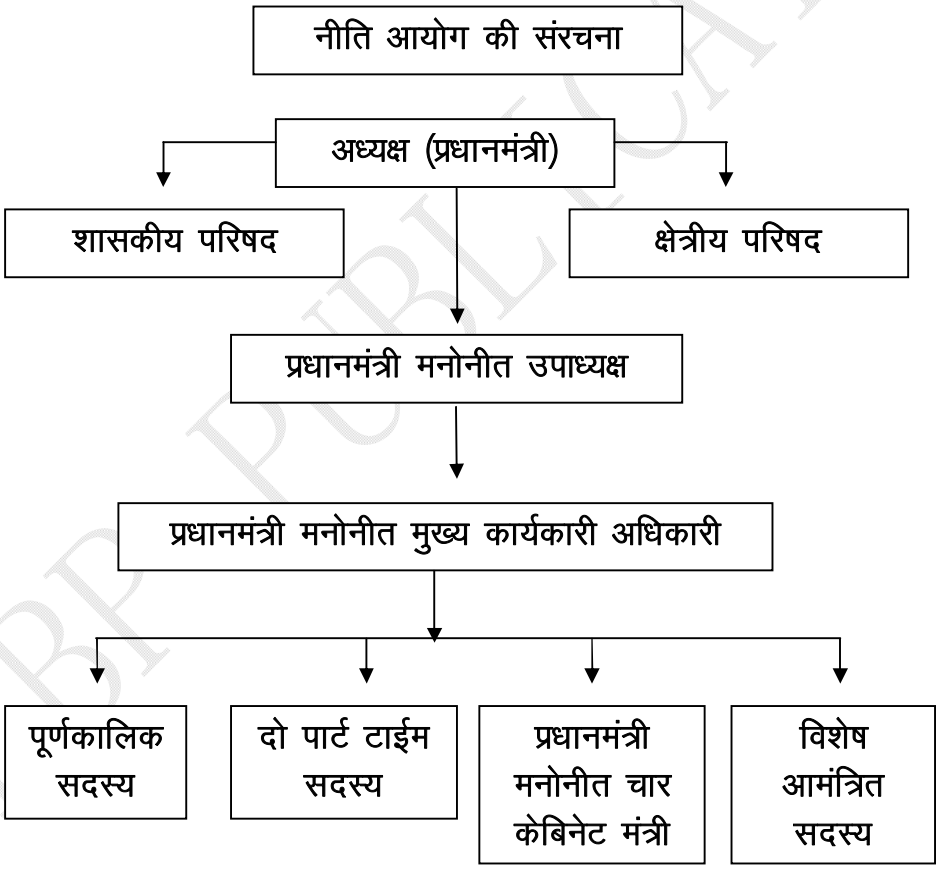
वर्ष 1991 के बाद भारत में आर्थिक उदारीकरण और निजीकरण की नीति अपनाई गई। परिणामस्वरूप भारत में संकेतात्मक नियोजन का प्रयोग किया गया जो अब सार्वजनिक उद्यमों की प्राथमिकता के बजाय, निजी उद्योगों की स्थापना व प्राथमिकता को महत्व दिया जाने लगा, अब राज्य की भूमिका नियंत्रक की बजाय सलाहकारी हो गयी, साथ ही संघ व राज्यों के वित्तीय संबंध में एक आमूलकारी परिवर्तन, जिसके द्वारा वस्तुओं एवं सेवाओं पर एक साथ कर लगाने के लिए जी.एस.टी., जो अप्रत्यक्ष करों से संबंधित महत्वपूर्ण कर सुधार किया गया है, इससे संघ व राज्यो के बीच आर्थिक सहयोग बढ़ेगा व सहयोगी संघवाद की दिशा में एक

महत्वपूर्ण कदम होगा। 122वें संविधान संशोधन विधेयक को क्रियान्वित करने तथा जी.एस.टी. के दरों के निर्धारण के लिए संसद के द्वारा विधि का निर्माण किया गया जो 1 अप्रैल 2017 से लागू हो गया।[8]

सहयोगी संघवाद एवं नीति आयोग

भारतीय शासन एवं राजनीति में भी एक संस्थागत बदलाव किया गया, ताकि भारत के नागरिकों को शासन एवं नीति में आए संस्थागत बदलावों का लाभ मिल सके उसके लिए एक रूपरेखा तैयार की गई जिससे राज्य ज्यादा मजबूत हो सके और संघात्मक शासन में सहयोगी संघवाद को भी मजबूत किया जा सके क्योंकि 1950 में जो सामाजिक, आर्थिक व सांस्कृतिक परिस्थितियां वो 2015 के आते–आते बदल चुकी हैं।

वर्तमान में निजी क्षेत्र का प्रभाव ज्यादा है। अब बदलते माहौल में भारत की आर्थिक वृद्धि दर को कैसे बढ़ाया जाए, नवाचारों को योजना में सम्मिलित किया जाए, राष्ट्रीय हित के लिए राज्यों की सक्रिय भागीदारी के साथ साझा दृष्टिकोण कैसे अपनाया जाए ताकि एक राष्ट्रीय एजेंडा तैयार किया जाए, इसके साथ ही साथ संरचनात्मक सहयोग की पहल और सहयोगी संघवाद को बढ़ाने के लिए केन्द्रिय मंत्रिमण्डल ने 1 जनवरी 2015 को एक प्रस्ताव पारित करके नई संस्था नीति (NITI) National Institution for Transforming India) आयोग की स्थापना की, 5 जनवरी 2015 को इसकी नियुक्ति की गई, इसके अतिरिक्त नीति आयोग में एक प्रशासनिक परिषद के गठन का प्रस्ताव भी है।



भारत जैसे विविधतापूर्ण एवं बहुलवादी देश में पूरे भारत के लिए एक केन्द्र से नियोजन करना अत्यधिक कठिन है, क्योंकि अलग–अलग राज्यों की समस्याएं भी पृथक–पृथक है। राजस्थान राज्य में पेयजल और सिंचाई की समस्या है, तो उड़ीसा में आधारभूत संरचना का विकास सबसे बड़ी समस्या है, झारखण्ड अभी भी

सामाजिक–आर्थिक रूप में पिछड़ा है। जबकि गुजरात, महाराष्ट्र व पंजाब आर्थिक रूप में समृद्ध है इसलिए राज्यों का नियोजन अलग–अलग समस्याओं के अनुसार हल होना चाहिए। नीति आयोग में संघ एवं राज्यों को योजना निर्माण में साझी भूमिका प्रदान की गई है। इसी उद्देश्य से नीति आयोग ने हाल में ''स्ट्रेटजी फॉर न्यू इंडिया 75'' नामक एक रिपोर्ट जारी की है।[9] इसका उद्देश्य आजादी की प्लैटिनम जुबली यानी 2022 तक भारत को एक ऐसे समावेशी विकास के लक्ष्य को प्राप्त करना हैं जिसमें अर्थव्यवस्था में आमूल परिवर्तन लाया जा सके, प्रशासन को अधिक दक्ष, पारदर्शी एवं जवाबदेही बनाया जा सके एवं वस्तुओं एवं सेवाओं की पहुंच को सुगम बनाया जा सके। साथ ही केन्द्र व राज्योंके मध्य अधिकाधिक प्रशासनिक और वित्तीय सहयोग किया जा सके। इसके लिए यह रिपोर्ट तीन रणनीतियों पर फोकस करती है – पहली रणनीति है जनसहभागिता, यानि विकास प्रक्रिया में लोगों की सहभागिता हो। दूसरी रणनीति में सभी क्षेत्रों में सभी प्रांतों एवं राज्यों के मध्य संतुलित विकास की रणनीति की बात की गई। तीसरी रणनीति सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्रों के निष्पादन अंतराल को पाटना है। इस रिपोर्ट में भारतीय अर्थव्यवस्था में 41 महत्वपूर्ण क्षेत्रों को चिंहित कर आगे की राह को प्रस्तावित किया गया है। ये 41 क्षेत्र चार प्रमुख खंडों में बंटे हुए हैं – वाहक, अवसंरचना समावेशन, प्रशासन। इस तरह इस रिपोर्ट में वर्तमान भारत के 41 प्रमुख विकास के क्षेत्रों के बारे में संक्षिप्त अवलोकन प्रस्तुत किया गया है। नीति आयोग के द्वारा योजना आयोग को एक विशेषज्ञ संस्था के रूप में निर्मित किया गया, जिसके द्वारा देश के विकास के लिए 20 वर्षों की लम्बी रणनीति का निर्माण किया जा सके न कि 5 वर्षों के लिए योजना बने। इसके द्वारा थिंकटैक की भूमिका का निर्वाह किया जाएगा। आयोग में संघ एवं राज्यों के बीच सहकारिता और सहयोग को बढ़ाने के लिए योजना निर्माण में राज्यों को भी समान स्थान दिया गया है जिससे राज्यों की भूमिका संघ के समान एवं समक्ष होगी। नीति आयोग की शासकीय परिषद में भी सभी राज्यों एवं केन्द्र शासित प्रदेशों को समान महत्व दिया गया है। इसके अतिरिक्त क्षेत्रीय परिषदों का गठन किया गया है, जिसमें एक भौगोलिक क्षेत्र के निकट के राज्य शामिल होंगे जिनकी सामाजिक–आर्थिक समस्याएं एक समान है। इस तरह नीति आयोग के द्वारा नीति निर्माण में ''बोटम टू अप'' एप्रोच के द्वारा नीतियों का निर्माण होगा जिससे केन्द्र व राज्यों के मध्य अधिकाधिक सहयोग कायम किया जा सके और राज्यों का अधिकाधिक विकास किया जा सके। यह भारत के संघवाद को सहयोगी संघवाद के दिशा में मजबूत करता हुआ प्रतीत होता है।

संदर्भ

1. दुर्गादास बसु, भारत का संविधान, एक परिचय, लेन्सिस, नेक्सिस प्रकाश्न, पृष्ठ 72
2. तपन बिस्वाल, तुलनात्मक राजनीति संस्थाएं और प्रक्रियाएं, ओरियंट ब्लैकस्वॉन, नई दिल्ली, 2016, पृष्ठ 429
3. के.सी. व्हीयर, फेडरल गवर्नमेंट, 1951, पृष्ठ 28
4. ए.एस. नारंग, भारतीय शासन एवं राजनीति, गीतांजली पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 1998, पृष्ठ 75
5. ग्रेनविल ऑस्टिन, द इण्डियन कॉस्टीट्यूशन, कार्नर स्टोन ऑफ नेशन 1966, पृष्ठ 186
6. सुभाष कश्यप, हमारा संविधान, नेशनल बुक ट्रस्ट, नई दिल्ली, 1995, पृष्ठ 64
7. पी.एम. सईद, भारतीय राजनीति व्यवस्था, भ्झारत बुक ट्रस्ट, 2011, पृष्ठ 91
8. एम.पी. सिह, इण्डियन पॉलिटिकल सिस्टम
9. www.niti.gov.in, March 2016