(A High Impact Factor, Quarterly, Peer Reviewed, Referred & Indexed Journal)

NAVJYOT / Vol. XI / Issue – I ISSN 2277-8063

कोविड 19 आणि भारतीय लोकशाहीतील संघराज्यवाद

प्रा. डॉ. निलकंठ कामण्णा लोखंडे, सहाय्यक प्राध्यापक, राज्यशास्त्र विभाग, छत्रपती शिवाजी कॉलेज, सातारा

प्रस्तावना:

आपत्तीच्या किंवा पेचप्रसंगाच्या काळात केंद्र राज्य संबंधाचे नियमन करताना न्याय तत्वाचे पालन करणे निकडीचे ठरलेले आहे. विषेषतः केंद्रातील विषिश्ट राजकीय पक्षाचे सरकार आणि राज्यातील भिन्न राजकीय पक्षांचे सरकार यांच्यातील संबंध हे पक्षीय स्पर्धेच्या आणि सुडबुध्दीच्या राजकारणाच्या दलदलित असण्याचे अनेक प्रसंग कोविड 19 च्या काळात उद्भवलेले दिसून येतात. केंद्रातील सत्ताधारी पक्षा व्यतिरीक्त अन्य पक्षाकडून चालविल्या जाणा-या राज्यसरकारचे केंद्रातील सत्तादारी पक्षाकडून दमन होण्याचा इतिहास हा केंद्र आणि राज्य संबंधाच्या सौरचनेतील अन्यायकारक इतिहास आहे. सर्वसाधारण परिस्थितीत केंद्र आणि राज्य यांच्यातील मर्यादशील संघराज्य संबंधांना पक्षीय राजकारणाचे स्वरूप प्राप्त होते. हे गंभीर स्वरूप लक्षात घेवून कोविड 19 या साथरोगाच्या उद्रेकानंतर विरोधी पक्षाच्या नेतृत्वाखालील राज्य सरकारच्या दमनाच्या राजकारणाचे दैनंदिन स्वरूप काही काळासाठी सुप्तावस्थेत राहील असे म्हणायला काही हरकत नाही. तसेच अशा अरिष्टाच्या परिस्थितीत राज्य सरकारची मते विचारात न घेता निर्णय घेण्याबाबत केंद्र सरकारला विषेष स्थान प्राप्त होईल आणि त्याद्वारे सत्तेचा असमतोल निर्माण होण्याची शक्यता नाकारता येणार नाही. केंद्र सरकारचे ताळेबंदीसंर्भातील निर्णय राज्य सरकारवर सोपविण्याचा आपल्या अधिकाराचा वापर करताना दिसत आहे.

संघराज्य व्यवस्थेत केंद्रसरकार आणि घटक राज्यसरकारे यांच्यात सत्ताविभाजन केलेले असते. प्रत्येक देशातील संघराज्य व्यवस्थेत सारखेपणा आढळत नाही तर परिस्थितीपरत्वे भिन्नता दिसते. संघराज्यवादामध्ये एकाच देशाचे प्रादेशिक विशालतेमुळे केंद्र सरकार व घटकाराज्य सरकार यात अधिकारांची विभागणी केली जाते, त्यासाठी त्या देशाची राज्यघटना लिखित स्वरूपाची असते. जगात अमेरिका, भारत, कॅनडा स्वित्झर्लंड, ऑस्ट्रेलिया इत्यादी देशात संघराज्य शासन व्यवस्था अस्तित्वात आहे. केंद्राकर्षी पध्दतीमध्ये स्वायत्त राज्ये स्वतःच्या संरक्षणासाठी आणि विकासासाठी एका केंद्रीय सत्तेशी करारबध्द होतात, असे अनेक राज्य एकत्रित येऊन त्याचे संघराज्य निर्माण होते असे सघराज्य अमेरिकेत आहे. तर प्रदेष विस्तीर्ण असलेल्या देशात प्रशासन आणि सुव्यवस्थेच्या दृष्टिने उपयुक्त काही ठराविक तत्वांच्या आधारावर लहान लहान घटक राज्यांची निर्मिती करून या घटकराज्यांना राज्यघटनेमार्फत काही अधिकार दिले जातात, पण महत्वाचे अधिकार केंद्र सरकारकडे केंद्रीत झालेले असतात. स्थानिक लोकांच्या विकासाला संधी मिळावी, स्थानिक प्रश्न लवकर सुटावेत हया दृष्टिने केंद्र सरकार आणि घटकराज्ये हया दोहोंमध्ये अधिकार विभागणी करणे या दोहोंमध्ये अधिकारांचे विभाजन निश्चितपणे करून संघराज्य निर्माण करणे हया पध्दतीला केंद्रोत्सारी संघराज्य असे म्हणतात. अशाप्रकारचे संघराज्य कॅनडा आणि भारतात आढळून येतात.

भारतामध्ये एकात्म शासन की संघराज्यात्मक शासन पध्दती आहे. यासंदर्भात अनेकवेळा वाद झालेला दिसून येतो परंतु भारतातील शासन पध्दतीत एकात्म शासन व्यवस्थेची आणि संघराज्यात्मक शासन व्यवस्थेची या दोन्ही शासन व्यवस्थात्मक वैशिष्टये आहेत. यावरून प्रसिध्द राजकीय विचारवंत के.सी. व्हिअर यांनी भारतीय शासन व्यवस्थेचे वर्णन करताना म्हटले आहे की, भारतीय संघराज्य हे 'अर्धसंघराज्य' आहे. ऐतिहासिकदृश्टया संघराज्य प्रणाली या संकल्पनेचा स्वीकार भारतामध्ये निवडीपेक्षा निकडीतून झालेला होता. विभाजनवादी प्रवृत्ती, धार्मिक, सांप्रदायिक तणाव आणि देशाची फाळणी यामुळे केंद्राला अनुकूल असलेल्या संघराज्य प्रणालीची भारताला गरज होती. (बाळ, प्रकाष; बेडकिहाळ, किषोर:2002)

संघराज्यप्रणाली ही भारतीय राज्यघटनेचे मुलभूत वैशिष्टये आहे. त्यामध्ये भारतीय संघराज्य हे कायमस्वरूपी अविस्कळीत असे केंद्र आणि राज्य यांच्यामध्ये सहकार्य व संयोजन राखणाऱ्या संस्था आहेत. या संस्था स्वतंत्र असतात आणि त्यांनी परस्परांचा आदर राखत तडजोडी करत सामंजस्यपणाने आपापल्या अधिकाराची अंमलबजावणी करायची असते. सध्याच्या राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी सरकारने सत्तासूत्रे हाती घेतल्यापासून सहकार्यात्मक संघराज्यप्रणालीची घोषणा मोठयाने होवू लागली आहे. नीति आयोग स्थापन करण्याबाबतच्या मंत्रीमंडळाच्या ठरावात याविषयी मांडणी करण्यात आली आहे आणि चाळीस दिवसांनी यानव्या संस्थेसंदर्भात प्रसिध्द करण्यात आलेल्या ई-पुस्तकातही या सहकार्यात्मक संघराज्यप्रणालीची पुनरूक्ती करण्यात आली. परंतु सरकारी दस्ताऐवजामध्ये स्पर्धात्मक संघराज्यप्रणालीचा अचानक झालेला उल्लेख हा महत्वाचा विचार असावा. बराच काळ मुख्यमंत्री पदी असलेले नरेंद्र मोदी यांनी पंतप्रधान म्हणून सहकार्यात्मक आणि स्पर्धात्मक संघराज्यप्रणालीचा जोरदार पाठपुरावा केला. (पळषीकर, सुहास:2021)

सहकार्यात्मक संघराज्यप्रणाली:

सहकार्यात्मक संघराज्यप्रणाली ही एक अशी संकल्पना आहे की, ज्यामध्ये केंद्र आणि राज्य यांच्यातील संबंधाची मांडणी केलेली आहे. सामाईक समस्या, परस्पर सहकार्याने सोडविण्यासाठी हे दोन्हीही घटक या रचनेत एकत्र येतात. यातून भारतात निर्माण होत असलेल्या नव्या स्वरूपाच्या संघराज्यप्रणालीकडे आपल्याला पाहता येते. यामध्ये राज्ये, स्थानिक स्वराज्य संस्था या राष्ट्रीय, राज्य व स्थानिक पातळीवरील धोरण निर्मितीमध्ये जास्त व्यापक भूमिका पार पाडतात. या रचनेचे उद्दिश्टे केंद्र, राज्य आणि स्थानिक स्वराज्य संस्था यांच्या सहभावी सहयोग घडवून आणण्याचे असते. जेणेकरून हे घटक एकमेकांना प्रतिबंध करणार नाहीत तर परस्पर सहकार्याने कामकाज करतील यालाच सहकार्यात्मक संघराज्यप्रणाली असे म्हणतात. राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी सरकारने सहकार्यात्मक संघराज्यप्रणालीच्या संदर्भात अनेक उपक्रम सुरू केले आहेत. यातील उपक्रम म्हणजे नियोजन आयोग बरखास्त करून नीति आयोग स्थापन करणे. राज्यांना अधिक वित्तिय स्वायत्तता देणे, स्थानिक स्वराज्य संस्थांना अधिक वित्तिय स्वायत्तता देणे, केंद्र पुरस्कृत योजनांचा पुरस्कार तसेच स्वहिताऐवजी सहकार्यावर जास्त भर देणाऱ्या संघराज्यप्रणालीचा भारतातील नवा मार्ग आखण्यासाठी पहिले पाऊल म्हणजे वस्तू व सेवा कर असल्याचे म्हटले जाते. सहकार्यात्मक संघराज्य प्रणालीमध्ये राष्ट्राच्या विकासासाठी केंद्र व राज्य सरकारनी एकाच वेळी कार्यरत असणे गरजेचे असते. जीएसटीमुळे केंद्र व राज्य सरकारांना त्यांची वित्तिय स्वायत्तता त्यागावी लागेल आणि सामुहिक व एकात्मक निर्णय प्रक्रियेमध्ये योगदान द्यावे लागेल. वित्तिय स्वायत्तेचा हत्यार अभूतपुर्व आहे आणि आजच्या आधुनिक अर्थव्यवस्थेतील आर्थिक घटकांमध्ये (म्हणजे विविध राज्यांमध्ये) सामाईक हितामध्ये अधिक सहकार्याची गरज आहे हे यातून स्पष्ट होते. (पळशीकर, सुहास:2021)

स्पर्धात्मक संघराज्यप्रणाली:

स्पर्धात्मक संघराज्यप्रणाली ही संज्ञा प्रादेशिक सरकारमधील (समांतर स्पर्धा) कामकाज आणि केंद्र व राज्य सरकारमधील (ऊर्ध्वगामी स्पर्धा) कामकाज यासंदर्भात वापरली जाते. प्रादेशिक सरकारमधील समांतर स्पर्धेच्या संकल्पनेचे समर्थक हे संघराज्य प्रणालीमध्ये मुक्त बाजारपेठेच्या अर्थव्यवस्थेची तत्वे लागू करण्याची इच्छा असलेली असतात. नवअभिजात, उदारमतवाद आणि सार्वजनिक निवड सिध्दांत या दृष्टीकोणानुसार समांतर स्पर्धात्मक संघराज्यप्रणालीच समर्थक असा युक्तीवाद करतात की, सत्ता स्पर्धेच्या माध्यमातून सर्वात कार्यक्षम स्वरूपाचे सरकार प्रत्यक्षात येवू शकते. (चिदंबरम, पी.) अशा वेळी राज्यांच्या संघराज्याने विविध राजकीय सत्ता आणि धोरणे राखणे हे सर्वोत्तम साध्याच्या दृष्टीने योग्य ठरते. केंद्र व राज्य स्पर्धात्मक संघराज्य प्रणालीमध्ये केंद्र व प्रादेशिक सरकारमधील स्पर्धेला मान्यता दिली जाते. यामध्ये सरकारच्या दोन पातळयांमध्ये धोरणात्मक पातळीवर भिन्नत्व असू शकते आणि कोणते धोरण यशस्वी होईल यासंदर्भात स्पर्धा असू शकते. उदा. राज्यांनी आपापले व्यावसायिक पर्यावरण सक्षम करावे आणि त्यातून नवीन सक्रियता निर्माण व्हायला मदत व्हावी यादृश्टीने राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी सरकारने धोरणे आखलेली दिसून येतात. डिपार्टमेंट ऑफ इंड्स्ट्रियल पॉलीसी ॲन्ड प्रमोशनच्या असेसमेंट ऑफ स्टेट इम्प्लीमेंटेशन ऑफ बिझनेस रिफॉर्स या 98 कलमी अहवालाच्या माध्यमातून मोदी सरकार मुख्यःत्वे राज्यांमधील स्पर्धात्मकता वाढवू पाहत आहे, घटक राज्यांमध्ये गुंतवणूक करण्यासाठी बहुराष्ट्रीय आणि देशातर्गत कंपन्यांना प्रोत्साहन मिळावे यासाठी भारत सरकारने मेक इन इंडिया हा उपक्रम सुरू केला. यातूनच अनेक राज्याने या उपक्रमाचा स्वीकार केला. आंध्रप्रदेशने ‘मेक आंध्रप्रदेश युवर बिझनेस या ब्रॅन्ड’खाली स्वःताचे अभियान सुरू केले होते. अशाप्रकारच्या उपक्रमामुळे राज्यांना प्रगतीसाठी आणखी मार्ग खुले होत आहेत. (Palshikar, Shuhas: 2005)

संघराज्याच्या निर्मितीविषयी केंद्र आणि राज्ये यांच्यात कधीही सहमती प्रस्थापित न झालेल्या देशांमध्ये सहकार्यात्मक संघराज्यप्रणाली हे एक आव्हाण बनले आहे. राज्ये ही कराराचा भाग नाहीत तर राज्यघटनेच्या निर्मितीचा भाग आहेत. ज्यानुसार केंद्रीकृत राज्यव्यवस्थेला झुकते माप देण्यात आले आहे. राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी सरकारने केंद्राच्या संदर्भात राज्यांना आलेल्या अधिकारामध्ये कोणतीही समानता नाही आणि राज्य सभेतील प्रतिनिधीत्वाबाबतही राज्यांना समान अधिकार नाहीत. संघराज्यातील या घटकांना आपली नावे, प्रदेश, सीमा किंवा क्षेत्रफळ ठरविण्याचाही अधिकार नाही. सामाईक यादीतील विषयाबाबत संघर्ष उत्पन्न झाल्यास केंद्रीय कायदा वरचढ मानला जातो. राष्ट्र हितासाठी केंद्र सरकार राज्य सूचीतील विषयावर कायदा करू शकते. (कलम 249) आणि कायदा निर्मितीचे अतिरीक्त अधिकार केंद्र सरकारकडे असतात. (कलम 248) अशा प्रकारच्या इतरही काही केंद्रीकरणाच्या तरतूदी भारतातील सहकार्यात्मक संघराज्य प्रणालीसाठी तणावदायक ठरतात. (Austin, Granville :2006)

कोविड 19 आणि भारतीय संघराज्यवाद:

भारतीय संघराज्यावर व केंद्र राज्य संबंधावर कोविड 19 च्या आपत्तीच्यावेळी आर्थिक, सामाजिक, शैक्षणिक क्षेत्रात फार मोठा बदल झाला. याकाळात केंद्र राज्य संबंधाचे नियमन करताना न्याय तत्वाचे पालन करणे हे केंद्राचे कर्तव्य होते. (चिदंबरम, पी.) सर्वसाधारण परिस्थितीत केंद्र आणि राज्य यांच्यातील संघराज्य संबंधाला पक्षीय राजकारणाचे स्वरूप प्राप्त झाले. कोविड 19 च्या आपत्तीच्यावेळी केंद्र सरकारकडून जे निर्णय घेतले गेले. हे निर्णय भारतातील सर्व राज्यांवर केंद्राकडून लादले गेले. जी भारतीय संघराज्याची चौकट होती त्यातून या निर्णयामुळे तडा गेला. त्यानंतर घटक राज्याची झालेली आपत्ती व्यवस्थापनाची तारांबळ उडाली. हे केवळ केंद्र पुरस्कृत निर्णयामुळे दिसून येते. लोकशाही व त्या लोकशाहीला भक्कम करण्यासाठी भारतातील संघराज्य प्रणाली अधिक प्रगल्भ असली पाहिजे आणि ती केंद्राने स्वीकारली पाहिजे, आपत्ती व्यवस्थापनाच्या नावाखाली व आपत्ती परिस्थितीला घाबरून भारतातील केंद्र सरकारने संघराज्यप्रणाली ही व्यवस्था मोडकळीस आणली. ती न आणता केंद्र सरकारने आबादीत ठेवली पाहिजे होती. केंद्र राज्य संबंधातील पारदर्शकता ही संघराज्य व्यवस्थेला भक्कम करणारी बाब आहे. या दृष्टीकोणातून केंद्र सरकारने आपले धोरण आखले पाहिजे. (पळशीकर, सुहास:2021)

केंद्र व राज्य यांच्यात सत्तेचे वाटप करण्याचे तत्व संघराज्य प्रणालीच्या व्यवहारासाठी गरजेचे असले तरी संघराज्य प्रणालीची प्रेरणा व गाभा हा कार्यकारी राजकीय व्यवस्थेच्या विकेंद्रीत वृत्तीशी संबंधित आहे. राज्य सरकारांना सत्तेचे नाममात्र हस्तांतरण करणे ही बाब संघराज्यप्रणालीच्या मूळ तत्वालाच बाधा आणते. भारतामध्ये सहकार्यावर आधारलेली संघराज्य पध्दती स्वीकारलेली आहे. आपण अमेरिकेप्रमाणे पूर्ण संघराज्य प्रणालीचा वापर केलेला नाही. परिणामी घटनात्मक केंद्र-राज्य संबंध अभ्यासले असता केंद्र सरकार प्रबळ बनले आहे. केंद्राचा राज्याच्या प्रशासनात वाढता हस्तक्षेप हे संघराज्यासमोरील एक आव्हाण आहे. केंद्र-राज्यामध्ये परस्परांविरोधी सरकारे सत्तेवर येतात तेंव्हा केंद्राकडून त्या राज्यांना भेदभावाची वागणूक दिली जाते. राज्यघटनेच्या 7 व्या परिशिष्टात केंद्र - राज्य संबंध आणि त्यांच्या अधिकारांची विभागणी केली आहे. केंद्रसूचीत पूर्वी 97 विषय होते आता ती संख्या 100 वर गेली आहे आणि राष्ट्रीय दृष्टीने महत्वांच्या विषयांचा यात समावेश आहे. तर राज्यसूचीतील विषय हे 66 वरून 61 वर नेण्यात आले आहेत. तर समवर्ती सूचीतील 47 विषयांवरून 52 विषयावर नेण्यात आले आहे. हे दोन्ही केंद्र राज्य सरकारे याविषयांवर कायदा करू शकत असले तरी ते परस्पर विरोधी असल्यास केंद्राचा कायदा श्रेष्ठ ठरतो. राष्ट्रीय लोकशाही आघाडी सरकारने कलम 356 चा वापर फार मोठया प्रमाणात केलेला आढळून येतो. अशा अनेक बाबींमधून भारतीय संघराज्यात स्वायत्ततेचा, समानतेचा आणि समतोलपणा याचा प्रश्न निर्माण होतो आणि भारतीय संघराज्य समोरील हे फार मोठे आव्हाण असलेले दिसून येते. केंद्र सरकारने राज्य सरकारांना देय असलेली वस्तू आणि सेवा करातील संबंधित राज्य सरकारांच्या वाटयाची रक्कम अदा न केल्यामुळेही आधीच संसाधनांच्या बाबतीत वंचित आणि वित्तीय दृष्टया अडचणीत सापडलेल्या राज्यांसमोरील अडचणींमध्ये भरच पडली. वास्तविक सध्याचे आरोग्य आणि आर्थिक क्षेत्रातील अरिष्ट हे या देय रकमेच्या कितीतरी अधिक रकमेची मागणी नोंदवत आहे. अशावेळी केंद्र सरकारने राज्यांना अतिरिक्त निधी पुरवला पाहिजे. तसेच राज्यांवरील वित्तीय तुटीसंदर्भातील मर्यादा अधिक वाढवल्या पाहिजेत. अर्थात विरोधी पक्षांनी एकतेची भावना अधोरेखित करीत, पक्षीय टीका-टिप्पणी शक्यतो टाळीत, जरी दुर्लक्षित केले जात असले तरी रचनात्मक सूचना देण्याचे काम केले आहे, ज्याकडे सत्ताधारी पक्षाने लक्ष देणे आवश्यक आहे. ऐक्यभावना निर्माण करणे ही सरकारचीच जाबाबदारी ठरते आणि अशी ऐक्य भावना तर्कसुसंगततेला आणि उत्तरदायित्वाला वाव न देता निर्माण होईल, अशी अपेक्षा केली जाऊ शकत नाही.

समारोप:

देशाच्या प्रबळ आणि एकसंध निर्मितीसाठी कार्यात्मक साधन म्हणून संघराज्य प्रणाली असावी अशी भारतीय राज्यघटनाकारांची भूमिका होती. त्यातून एक आदर्श घटना तयार केली गेली. परंतु त्यातील संघराज्य व्यवस्था ही कागदावरची राहिली. तिच्या संस्थात्मक रचनेमध्ये दिवसेंदिवस बदल करून ती संघराज्य प्रणाली व्यवस्थित करणे ही पुढच्या पिढीची जबाबदारी होती. परंतु ती आज होताना दिसत नाही. मूळात संघराज्य शासनप्रणाली ही विकासाचे उद्दिष्ट साध्य करण्यासाठी स्वीकारण्यात आली होती. त्यामुळे घटनात्मक आणि राजकीय अशा दोन्ही कारणामुळे भारतीय व्यवस्थेमध्ये प्रबळ संघराज्य प्रणालीला संस्थात्मक स्वरूप देताना गंभीर तडजोड झाल्याचे दिसून येते. भारतीय संघराज्यात सहकार्य स्पर्धात्मकता, संघर्ष याबाबी समोर आलेल्या दिसून येतात. भारतीय राज्यघटनेच्या अंमलबजावणीपासून भारतात झालेल्या सामाजिक, आर्थिक आणि राजकीय परिवर्तनाचा प्रभाव संघराज्य व्यवस्थेवर झालेला आहे व त्यातूनच संघराज्याचे स्वरूप बदलत चाललेले दिसून येते. अशाप्रकारे केंद्र सरकार अधिक शक्तीशाली व प्रबळ बनत जात असलेले

दिसून येते. सहकार्यात्मक संघराज्यप्रणाली, स्पर्धात्मक संघराज्यप्रणाली आणि कोविड 19 नंतरचे संघराज्यप्रणाली यामध्ये भारतीय संघराज्यप्रणालीमध्ये फार मोठा बदल होत असलेला दिसून येतो.

संदर्भसूची:

1. Austin, Granville, (2006), The Indian Constitution –Cornerstone of Nation, New York, Oxford.
2. Fadia B.L., (2006), Indian Government and Politics, Agra, Sahitya Bhawan Publications.
3. Narang, A.A., (2005), Local Government and Politics, New Delhi, Gitanjali Publishing House.
4. Palshikar, Shuhas, (2005), Indain State: Constitution and Beyound, Occasional papers Series III :3, Pune, Pune University
5. चिदंबरम, पी., (दि.06 जून 2021), संघराज्यात केंद्राचे प्राबल्य, दैनिक लोकसत्ता, पुणे आवृत्ती.
6. पळशीकर, सुहास, (2021), भारतीय लोकशाही: आडवळणे आणि विपर्यास, कुलकर्णी मुक्ता; घोटाळे विवेक; भारत पाटील, (संपादक), कोरोना आपत्ती - लॉकडाऊ आणि लोकशाही अपहरण, पुणे, द युनिक ॲकॅडमी पब्लिकेषन्स प्रा.लि.
7. पळशीकर, सुहास, (2004), समकालीन भारतीय राजकारण, पुणे, प्रतिमा प्रकाशन.