इकाई 14 भारतीय संघवाद का स्वरूप

इकाई की रूपरेखा

14.0 उद्देश्य
14.1 प्रस्तावना
14.2 संघ का स्वरूप
14.3 भारत में संघवाद
  14.3.1 भारतीय संघ की संरचना
  14.3.2 राज्यों के भू-भागीय क्षेत्र
  14.3.3 सरकार की संरचना
  14.3.4 शक्तियों का विभाजन
14.4 केन्द्र-राज्य संबंध
  14.4.1 केन्द्र एवं राज्यों की वित्तीय शक्तियाँ
  14.4.2 वित्तीय आयोग
  14.4.3 योजना आयोग
14.5 केन्द्र शासित क्षेत्र
14.6 सारांश
14.7 कुछ उपयोगी पुस्तकें
14.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

14.0 उद्देश्य

इस इकाई में भारतीय संघवाद के स्वरूप का विवरण किया गया है। इस इकाई में भारतीय संघवाद का अन्य देशों के मुख्य संघों के साथ समानता एवं विभेद का विवरण भी प्रस्तुत किया जाएगा। इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात् आपको निम्न प्रकार की जानकारी प्राप्त होगी :

- संघवाद की अवधारणा के भावार्थ की व्याख्या;
- भारतीय राजनीति के संदर्भ में संघवाद की जानकारी;
- भारत में संघवाद से संबंधित मुद्दों की पहचान; और
- भारतीय संघ व्यवस्था की विभिन्न इकाइयों के मध्य के रिश्तों की।

14.1 प्रस्तावना

संघवाद सरकार का एक ऐसा स्वरूप है जिसके अन्तर्गत राजनीतक सत्ता बहुत-सी इकाइयों के बीच विभाजित होती है। इस प्रकार की सरकार को सामान्य भाषा में 'राज्य संघ' या 'संघीय राज्य' कहा जाता है। ये इकाइयाँ केन्द्र, राज्य, नगरपालिकाएँ और पंचायत हैं। केन्द्र को यूनियन भी कहा जाता है। यूनियन की घटक इकाइयों को राज्य (संयुक्त राज्य अमेरिका में), कैण्टन (स्वीट्ज़रलैण्ड में), प्रोयनी (कनाडा में) और गणतन्त्र (भूतपूर्व सोवियत समाजवादी गणतन्त्र के यूनियन में) कहा जाता

है। 'संघ' का शाब्दिक अर्थ संविदात्मक है। एक 'संघीय यूनियन' संविदात्मक यूनियन कहलाती है और एक संघीय राज्य सार्वभौमिक राज्यों के संविदात्मक यूनियन के माध्यम से अस्तित्व में आती है। विजित राज्यों के यूनियन को संघीय यूनियन नहीं कहा जा सकता।

14.2 संघ का स्वरूप

एक संघ मूलत: संवीद या अनुबन्ध के सिद्धान्तों के आधार पर निर्मित होता है। इसका अभिप्राय है कि सार्वभौमिक इकाइयाँ – यूनियन राज्य एवं स्थानीय इकाइयों के रूप में पारस्परिक एवं स्वैच्छिक अनुबन्ध के आधार पर एक संघ का निर्माण करती हैं। इस तरह की स्वैच्छिक यूनियन एवं संघ केवल लोकतान्त्रिक व्यवस्था के अन्तर्गत ही सम्भव है। इसका यह भी अभिप्राय है कि यूनियन का क्षेत्र सीमित होता है। अनुबंध करने वाले पक्ष कभी भी अपनी सत्ता की शक्ति का पूर्ण समर्पण नहीं करते। इस तरह, जब दो या दो से अधिक राज्य स्वैच्छिक रूप से एक-दूसरे में विलय करते हैं, तब भी वे अपनी आन्तरिक एवं स्थानीय स्वायत्तता को बनाए रखते हैं और वे केवल सामूहिक हित के मामलों पर ही एकताबद्ध होते हैं। इसलिए जेम्स ब्रायस ने सौ वर्षों से अधिक पहले घोषित किया था :

"एक संघीय राज्य ऐसी राजनीतिक सामंजस्य है जो राज्य के अधिकारों को बनाए रखने के साथ राष्ट्रीय एकता एवं शक्ति का मेल-मिलाप करने की ओर अग्रसर होता है।"

वास्तविक व्यवहार में सभी संघीय-राज्यों का जन्म सार्वभौमिक राज्यों के एकीकरण से नहीं होता है। उनमें कई की उत्पत्ति यूनियन सरकार की केन्द्रीकृत सत्ता द्वारा नीचे की इकाइयों को शक्तियों के हस्तान्तरण द्वारा होती है। भारतीय संघ इसी तरह का दृष्टान्त है।

14.3 भारत में संघवाद

भारत में संघवाद की संयुक्त राज्य अमेरिका के साथ कुछ समानताएँ हैं। अमेरिका की भाँति ही, जो कि सबसे पुराना संघ है, भारत के संविधान में कहीं पर भी 'संघ' या 'संघीय यूनियन' का उल्लेख नहीं किया गया है। दोनों देशों की दोहरी राजनीति है अर्थात् एक केन्द्रीय सरकार की और दूसरी राज्य सरकार के लिए। परन्तु इनके बीच दो मुख्य मतभेद हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में एक व्यक्ति की दोहरी नागरिकता होती है। एक उस राज्य की जिसका वह निवासी होता है और दूसरी नागरिकता अपने देश संयुक्त राज्य अमेरिका की। परन्तु भारत में कोई दोहरी नागरिकता नहीं होती। एक भारतीय नागरिक के पास केवल एक ही नागरिकता– भारतीय के रूप में होती है। वह जिस राज्य का निवासी होता है उसके लिए किसी दूसरी नागरिकता की कोई अवधारणा नहीं होती। इसके अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रत्येक राज्य का अमरीकी देश के संविधान के अलावा अपना एक संविधान भी होता है। लेकिन ये आन्तरिक रूप से एक-दूसरे से संबंधित होते हैं। भारत में सम्पूर्ण देश के लिए एक ही संविधान है। परन्तु जम्मू-काश्मीर राज्य इसका अपवाद है।

भारत के संविधान की धारा में भारतीय संघवाद के लिए "राज्यों के यूनियन" का उल्लेख किया गया है। अम्बेडकर के अनुसार "यूनियन" शब्द का उल्लेख इसलिए किया गया है क्योंकि "भारत में संघ, संघ में शामिल होने के लिए विभिन्न राज्यों के बीच हुए अनुबंध का परिणाम न था।" इस तरह भारत में संघ शक्ति के हस्तान्तरण का परिणाम था न कि किसी प्रकार के अनुबंध का। यह किसी राज्य को भारत से अलग होने का अधिकार प्रदान नहीं करता। किन्तु संविधान के अन्तर्गत

किए गए शक्तियों के विभाजन से संघ के स्वरूप का बोध होता है। इस संघ विशेषता को संविधान निर्माताओं ने निम्न दो कारणों से निर्मित किया :

1) भारत में विशाल भूभाग होने के कारण एकात्मक की अपेक्षा एक संघीय राज्य ही अधिक प्रभावशाली हो सकता है।

2) एकात्मक की अपेक्षा संघीय राज्य उस समय और भी प्रभावकारी होता है जबकि भारत जैसे देश में जनसंख्या के भिन्न-भिन्न समूह पृथक् क्षेत्रों में केन्द्रीकृत होकर बसे हों।

14.3.1 भारतीय संघ की संरचना

भारत का संविधान एक लिखित एवं अपेक्षाकृत कठोर संविधान है। संविधान की बहुत-सी व्यवस्थाओं में संशोधन राज्य विधायिकाओं की बहुसंख्या की सहमति से किया जा सकता है। संविधान केन्द्र एवं राज्यों के बीच शक्तियों का विभाजन करता है। भारत के सर्वोच्च न्यायालय के पास निम्न प्रकार के विवादों को तय करने की मूलभूत न्यायिक शक्तियाँ हैं :

अ) केन्द्र तथा राज्य या राज्यों के एक समूह के बीच;

ब) एक राज्य और दूसरे राज्य या राज्यों के एक समूह के मध्य; और

स) राज्यों के समूह और दूसरे राज्यों के समूह के मध्य।

14.3.2 राज्यों के भू-भागीय क्षेत्र

यह कहा जाता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका "अविनाशी राज्यों का अविनाशी यूनियन'' है। इसका अभिप्राय है कि संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्यों का विभाजन, विलय या उनके भौगोलिक आकार में परिवर्तन नहीं किया जा सकता, लेकिन वे यूनियन का परित्याग नहीं कर सकते। परन्तु भारत में संसद द्वारा पारित किए गए कानून द्वारा राज्यों की भौगोलिक सीमाओं को परिवर्तित किया जा सकता है। इसी कारणवश भारत में सन् 2000 तक भी क्षेत्रीय पुनर्गठन का कार्य जारी है और इस पुनर्गठन की आगे भी जारी रहने की सम्भावना है। 2000 के वर्ष में भारत में राज्यों की संख्या 28 तथा केन्द्रशासित प्रदेशों की संख्या सात हो चुकी है।

भारत के संविधान की धारा 3 के अनुसार संसद के पास नए राज्यों या केन्द्रशासित प्रदेश का निर्माण करने हेतु राज्यों या केन्द्रशासित प्रदेशों से भूभाग को अलग करने, दो या दो से अधिक राज्यों या केन्द्रशासित प्रदेशों का विलय करने, एक राज्य या केन्द्र शासित प्रदेश को दो या अधिक राज्यों या केन्द्र शासित प्रदेशों में विभाजित करने, और राज्यों तथा केन्द्र शासित प्रदेशों के कुछ भागों को मिलाकर नए राज्य या केन्द्र शासित प्रदेश बनाने की शक्ति है। ऐसा करने से पूर्व प्रभावित राज्य विधायिकाओं के विचारों को ध्यान में रखा जा सकता है किन्तु उनको मानना अनिवार्य नहीं है।

14.3.3 सरकार की संरचना

यूनियन एवं राज्य की अलग-अलग सरकारें होती हैं और ये दोनों संसदात्मक प्रणाली पर आधारित हैं। जहाँ केन्द्र सरकार का संस्थात्मक प्रधान राष्ट्रपति होता है, वहीं राज्य सरकार का प्रधान राज्यपाल है। हालाँकि राष्ट्रपति का चुनाव अप्रत्यक्ष तौर पर जनता द्वारा किया जाता है किन्तु राज्यों के राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति (केन्द्रीय सरकार) करता है। राष्ट्रपति एवं राज्यपालों को मन्त्रिपरिषद् सलाह देती है।

परन्तु भारत में जनसेवाओं का कोई स्पष्ट विभाजन नहीं है। केन्द्र एवं राज्यों के अधिकारीगण केन्द्र एवं राज्यों के कानूनों के अनुरूप एक साथ प्रशासन कार्य करते हैं। यद्यपि राज्य की नागरिक सेवाएँ भी हैं। किन्तु अखिल भारतीय सेवाओं के सदस्य केन्द्र और राज्य सरकारों दोनों के लिए कार्य करते हैं।

भारतीय न्यायपालिका यद्यपि एकीकृत है और इसका प्रधान भारत का सर्वोच्च न्यायालय है तथा यह संघीय न्यायालय भी है।

14.3.4 शक्तियों का विभाजन

भारतीय संविधान की सातवीं सूची में केन्द्र तथा राज्य सरकार के मध्य विधायिका शक्तियों का स्पष्ट विभाजन किया गया है। केन्द्र एवं राज्य सरकारों की कार्यपालिका शक्तियाँ विधायिका शक्तियों के साथ उद्धृत की गई हैं। केन्द्र एवं राज्य सरकारों की शक्तियाँ तीन सूचियों में उल्लेखित की गई हैं और इन सूचियों को केन्द्र सूची, राज्य सूची एवं समवर्ती सूची के नाम से जाना जाता है।

प्रथम सूची अर्थात् केन्द्र की सूची में केन्द्र सरकार की शक्तियों का उल्लेख किया गया है और इसके अन्तर्गत 97 विषय हैं। दूसरी सूची अर्थात् राज्य की सूची जिसमें 61 विषयों का उल्लेख है तथा इन पर राज्य विधायिकायें कानून बनाएँगी। तीसरी सूची समवर्ती सूची है और इसमें उद्धृत शक्तियों का प्रयोग केन्द्र एवं राज्य सरकारें दोनों कर सकती हैं तथा इसमें 47 विषयों का उल्लेख है। जिन अन्तर्निहित शक्तियों का उल्लेख इन सूचियों में नहीं किया गया है, वे केन्द्र सरकार से संबंधित हैं। परन्तु इस विभाजन के साथ तीन शर्तें जुड़ी हैं :

1) यदि समवर्ती सूची के किसी विषय पर केन्द्र एवं राज्य के कानून के मध्य टकराव होता है, तब केन्द्र का कानून माननीय होगा।

2) यदि राज्यों की कौंसिल या राज्य सभा के दो-तिहाई सदस्यों का बहुमत प्रस्ताव द्वारा यह निर्णय करता है कि राज्य सूची का कोई विषय राष्ट्रीय महत्त्व का है तब संसद उस पर विधान बनाएगी।

3) आपातकालीन उद्घोषणा के समय यदि संसद का सत्र चालू है तब संसद राज्य के किसी भी विषय पर कानून बना सकती है। उद्घोषित आपातकालीन स्थिति के समाप्त होने पर छः माह के बाद इस प्रकार के कानून की अवधि भी समाप्त हो जाएगी।

सामान्यतः सुरक्षा, रक्षा, विदेशी मामले, संचार, मुद्रा, बैंकिंग एवं बीमा, अन्तरराज्य-नदी एवं नदी घाटियों, अन्तरराज्य व्यापार एवं वाणिज्य, भारत उद्योग, तेल-क्षेत्र संबंधित सभी विषयों पर नियन्त्रण अनिवार्य रूप से केन्द्रीय सरकार का होता है। किन्तु इनकी उद्घोषणा संसद द्वारा होती है। जनगणना, और संसद द्वारा घोषित राष्ट्रीय महत्त्व के विश्वविद्यालयों तथा संस्थाओं पर भी नियन्त्रण केन्द्र सरकार का रहता है। सार्वजनिक व्यवस्था, पुलिस, जैल, स्थानीय संचार, भूमि, कृषि, सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्थानीय सरकार, केन्द्र सरकार अधीन न आने वाली खानें, नशीले पेय, जुआ एवं लाटरी जैसे विषय राज्य सरकार के अधीन आते हैं।

केन्द्र तथा राज्य की समवर्ती शक्तियों के अधीन आपराधिक कानून तथा आपराधिक प्रक्रिया, निरोधक नजरबन्दी, शिक्षा, वन, अन्तर्देशीय जहाज एवं नौ-परिवहन, कारखानें, बॉयलर्स, बिजली, समाचार-पत्र, पुस्तकें एवं छापेखानें, तोल एवं माप तथा मूल्य नियन्त्रण आते हैं।

बोध प्रश्न 1

नोट : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) उत्तर अपने शब्दों में देने का प्रयास करें।

1) भारतीय संघ में अवशिष्ट शक्ति का उपयोग कौन करता है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) संघ की अपेक्षा भारत को "राज्यों का यूनियन" क्यों कहा जाता है?

.....

.....

.....

.....

.....

14.4 केन्द्र-राज्य संबंध

एक संघीय राज्य को अक्सर एकता-विहीन संघ कहा जाता है। इसका अभिप्राय है कि भाग्यदारों के मध्य शक्ति का विभाजन सहयोग के साथ किया गया है। संविधान के द्वारा निम्न विभिन्न तरीकों से सहयोग स्थापित करने का प्रयास किया गया है :

i) प्रथम संविधान में दिशा-निर्देश है कि राज्यों को अपने अधिकार क्षेत्र से संबंधित विषयों पर विधान बनाने चाहिए और केन्द्र अपने अधिकार क्षेत्र में कानून बना सकता है। लेकिन जैसा कि हम देख चुके हैं कि संसद विशेष मामलों में राज्य विषयों पर भी विधान बना सकती है।

ii) दूसरी ओर राज्यपालों के पास किसी भी विधेयक पर सहमति प्रदान की शक्ति है और इसको राष्ट्रपति की सहमति के लिए सुरक्षित रख सकता है। यह मामला इस तथ्य के साथ और भी जटिल हो जाता है क्योंकि राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है तथा राष्ट्रपति (अर्थात् केन्द्र सरकार) की इच्छा के अनुरूप ही इस पद पर बना रह सकता है।

iii) केन्द्र के किसी भी विषय पर कानून बनाने के लिए संसद राज्य विधायिका को अधिकार प्रदान कर सकती है। दो या अधिक राज्य किसी भी राज्य विषय पर विधान बनाने के अधिकार को

सौंप सकते हैं। लेकिन यह तभी किया जा सकता है यदि ये राज्य राज्य-सभा से प्रार्थना करें कि वह राज्य सूची पर विधान बनाने के लिए संसद को शक्ति प्रदान करने हेतु प्रस्ताव पारित करे। दो या अधिक राज्यों की प्रार्थना के बग़ैर भी संसद राज्य-सूची पर विधान बना सकती हैं किन्तु ऐसा करने के लिए प्रस्ताव पारित करने के समय राज्य सभा के दो-तिहाई सदस्य उपस्थित होने चाहिए।

iv) राज्यों को निर्देश दिए गए हैं कि वे अपनी कार्यपालिका शक्ति का इस्तेमाल संसद के कानून और राज्य में लागू विद्यमान कानून के अनुरूप ही करें।

v) केन्द्र के पास राज्य को उसकी कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग के लिए निर्देश देने का अधिकार है। राज्य को इस शक्ति का प्रयोग केन्द्र की शक्ति पूर्वाग्रह के बग़ैर करना है तथा केन्द्र इस प्रतिबन्ध को सुनिश्चित करने हेतु भी दिशा-निर्देश जारी कर सकता है।

vi) केन्द्र के पास राज्य को बाह्य आक्रमण एवं आन्तरिक अशान्ति से सुरक्षित रखने की शक्ति है।

vii) राज्य द्वारा जारी किए गए दिशा-निर्देशों का पालन न करने की स्थिति में राज्य में संवैधानिक संकट की घोषणा की जा सकती है।

परन्तु यह ध्यान केन्द्रित करने की बात है कि कभी-कभी इन स्वस्थ व्यवस्थाओं का प्रयोग राज्य की स्वायत्तता में कटौती करने के लिए भी किया जाता है।

14.4.1 केन्द्र एवं राज्यों की वित्तीय शक्तियाँ

विधायिका एवं कार्यपालिका शक्तियों की भाँति ही वित्तीय शक्तियों का राज्य एवं केन्द्र के मध्य इस प्रकार विस्तृत एवं जटिल विभाजन किया गया है कि भारतीय संघीय व्यवस्था के अधिकार टीकाकार "वित्तीय शक्तियों के विभाजन" की अपेक्षा "वित्तीय संबंध" शब्दावली का प्रयोग करते हैं। ऐसा मुख्यत: दो कारणों से किया जाता है। अगर राजनीतिक भाषा का प्रयोग करें तब हम देखते हैं कि केन्द्र का राजस्व राज्य की अपेक्षा कहीं अधिक होता है जिसके कारण राज्य संघीय छूट पर निर्भर करते हैं। लेकिन संवैधानिक भाषा में, भारतीय संविधान कर लगाने के अधिकार एवं उनको वसूल करने की शक्ति के बीच भेद करता है। कर लगाने के मामले में कोई समवर्ती अधिकार-क्षेत्र नहीं है।

वित्तीय शक्तियों का और स्पष्ट विभाजन संविधान में किए गए चार संशोधनों– तृतीय (1954 में), छठा (1956 में), छयालिसवाँ (1982 में), और अस्सीवाँ (2000 में) के अनुरूप किया गया है। इन संशोधनों के द्वारा केन्द्र की कर लगाने की शक्ति में और वृद्धि हुई है किन्तु इनकी वसूली में नहीं। संविधान में तीन प्रकार के करों का उल्लेख है जो निम्न प्रकार से हैं :

1) ऐसे कर एवं शुल्क जिनकी वसूली तथा विनियोग राज्य द्वारा होता है।

2) ऐसे कर एवं शुल्क जिनको केन्द्र राज्यों के नाम पर वसूलता है और उनको प्रदान करता है।

3) ऐसे कर एवं शुल्क जिनकी वसूली कर केंद्र संसद द्वारा बनाए गए नियमों अनुसार राज्यों के बीच बँटवारा करता है।

इन कर एवं शुल्क के अलावा केन्द्र के पास राज्यों को सहायता प्रदान करने की असीमित शक्तियाँ हैं।

राज्य भूमि राजस्व, कृषि पर आमदनी कर, उत्तराधिकारी शुल्क, कृषि भूमि पर सम्पत्ति कर, भूमि एवं भवनों पर कर, संसद के द्वारा बनाए गए खनिज विकास के कानूनों के अनुरूप खनिज अधिकारों पर कर, शराब, अफ़ीम, ग़ैर-औषधि उद्देश्य के लिए इस्तेमाल होने वाले भारतीय गांजे पर आबकारी कर, उपभोग एवं बिक्री के लिए काम आने वाले सामानों पर प्रवेश कर, बिजली के उपभोग तथा बिक्री पर कर, राज्य के अन्दर समाचारपत्रों के अलावा विनिमय होने वाले समानों पर बिक्री कर, समाचारपत्रों, रेडियो तथा दूरदर्शन के अलावा विज्ञापनों पर कर, सड़क या आन्तरिक जलमार्गों तथा सड़क पर चलने वाले वाहनों द्वारा ढुलाई वाले समानों पर कर, जानवरों तथा नावों पर कर, व्यवसाय, व्यापार, पेशा एवं रोज़गार, कैपिटेशन कर, विलासिता, मनोरंजन, लाटरी तथा जुआ पर कर लागू करना और राज्य सूची में आने वाले मामलों के सन्दर्भ में भी शुल्क लगाना।

कर एवं शुल्क की कुल आय अर्थात् उपर्युक्त रूप में राज्यों के बीच विभाजन के पश्चात् केन्द्र की कुल उगाही, केन्द्र द्वारा प्राप्त किए जाने वाले सभी कर्ज एवं कर्ज की पुनर्दायगी में इसकी प्राप्तियाँ भारत के समाहित कोष का निर्माण करती हैं। सभी प्रकार के राजस्व, कर्ज तथा राज्य सरकार द्वारा किए गए कर्जों पर पुनर्दायगी में प्राप्तियाँ राज्य के समाहित कोष का निर्धारण करती हैं।

केन्द्र की सूची में स्टाम्प शुल्क, औषधियों के ऊपर लगने वाले आबकारी शुल्क एवं प्रसाधन के सामान पर लगने वाले शुल्कों का उल्लेख किया गया है और इनको केन्द्र द्वारा लागू किया जाता है। किन्तु इनकी उगाही एवं विनियोग राज्य द्वारा होती है (अनुच्छेद 268)।

अन्तरराज्य व्यापार एवं वाणिज्य के दौरान समाचारपत्रों के अलावा अन्य सामानों की बिक्री एवं खरीददारी पर लगने वाले करों तथा परेषित माल पर लगने वाले करों को केन्द्रीय सरकार लागू कर उनकी वसूल करती है किन्तु संसद द्वारा बनाए गए विभाजन के नियमों के अनुसार (अनुच्छेद 269) उनका निर्धारण राज्यों के मध्य किया जाता है।

ग़ैर-कृषि की आमदनियों पर कर, निर्यात शुल्क सहित सीमा कर, तम्बाकू, औषधीय एवं प्रसाधन के सामान, एल्कोहल, अफीम तथा नशीली दवाइयों पर कर, निगम कर, व्यक्तिगत एवं कम्पनियों के ग़ैर-कृषि सम्पत्ति के पूँजी मूल्य, कम्पनियों की पूँजी, भूसम्पत्ति तथा ग़ैर-कृषि के अलावा सम्पत्ति में उत्तराधिकारी शुल्कों पर कर, रेलवे, जहाज या हवाई द्वारा ले जाने वाले सामान या यात्रियों पर सीमाकर, रेलवे किराया एवं भाड़े पर कर, स्टाम्प शुल्क के अलावा शेयर बाज़ार में होने वाले लेन-देन एवं भविष्य बाज़ार पर कर– केन्द्रीय सूची-कर के अन्तर्गत दूसरे कर एवं शुल्कों को केन्द्रीय सरकार द्वारा लागू एवं वसूला जाता है। वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के पश्चात् राष्ट्रपति (अर्थात् केन्द्रीय सरकार) के आदेशानुसार इन आमदनियों का कुछ भाग केन्द्रीय सरकार को जाएगा। वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद राष्ट्रपति के सुझावानुसार शेष भाग राज्यों के बीच विभाजित कर दिया जाएगा (अनुच्छेद 270)।

इसके अलावा केन्द्र सरकार के पास उन वस्तुओं पर भी शुल्क वसूल करने का अधिकार है जो केन्द्र सूची से संबंधित है और वह उनका सम्पूर्ण विनियोग कर सकता है। न्यायिक टिकटों के द्वारा वसूल किए जाने वाले कर एवं शुल्कों के अलावा टिकट शुल्क तथा समवर्ती सूची में उल्लेखित अन्य वस्तुओं पर शुल्क केन्द्र लगाता है। लेकिन इनमें उनको शामिल नहीं किया गया जिनको किसी भी न्यायालय में सामूहिक रूप से वसूला गया हो। अवशिष्ट विषयों पर लगने वाले कर केवल केन्द्र के अधिकार क्षेत्र में आते हैं।

परन्तु केन्द्र की सम्पत्ति एवं खरीददारी, जल-संग्रहण एवं केन्द्र की बिजली राज्य के कर लगाने के अधिकार से मुक्त हैं। दूसरी ओर, राज्य की सम्पत्ति एवं आमदनी केन्द्र के कर से मुक्त रहते हैं।

संविधान लागू होने से पूर्व राज्य द्वारा लगाए गए करों की वसूली तब तक राज्य द्वारा की जाती रहेगी जब तक संसद उसके विपरीत कानून नहीं बनाती। संसद कानून बनाकर राज्य द्वारा किए जाने वाले व्यापार या व्यवसाय पर कर लगा सकती है। असम, बिहार, उड़ीसा एवं पश्चिम बंगाल राज्यों को जूट निर्यात के बदले विशेष अनुदान देने की व्यवस्था है (अनुच्छेद 273)। अन्य सभी अनुदानों का निर्धारण अनुच्छेद 275 के अनुसार होता है।

14.4.2 वित्तीय आयोग

प्रत्येक पाँच वर्ष में राष्ट्रपति वित्त आयोग की नियुक्ति करता है। आयोग नियुक्त करने के लिए संसद कानून द्वारा योग्यताओं को सुनिश्चित करती है (अनुच्छेद 280)। आयोग राष्ट्रपति को निम्न सिफारिशें प्रेषित करता है।

i) केन्द्र एवं राज्यों के बीच करों की कुल आमदनी का विभाजन और इस आमदनी में राज्यों के बीच प्रत्येक राज्य के भाग के आबंटन की सिफारिश;

ii) उन सिद्धान्तों का निर्धारण करना जो भारत के समाहित कोष से राज्यों के राजस्व के अनुदान को सुनिश्चित करते हैं; और

iii) राज्यों में पंचायतों के संसाधनों में वृद्धि करने के लिए राज्य के समाहित कोष में बढ़ोतरी करने के उपायों की।

राष्ट्रपति इन सिफारिशों पर विचार करने के लिए इनको संसद के सम्मुख रखने की सिफारिश करता है (अनुच्छेद 281)। यह स्मरण रखा जाना चाहिए कि ये सिफारिशें अनिवार्य नहीं होती। इस प्रकार की सिफारिशों पर निर्णय करने का अन्तिम अधिकार राष्ट्रपति अर्थात् केन्द्रीय सरकार को है।

बोध प्रश्न 2

नोट : i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए रिक्त स्थान का प्रयोग करें।

ii) उत्तर अपने शब्दों में देने का प्रयास करें।

1) भारत के संविधान में कितने प्रकार के करों का उल्लेख है?

.....

.....

.....

.....

.....

2) वित्त आयोग के कार्यों का विवेचन कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

3) योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् के बीच क्या संबंध है?

.....

.....

.....

.....

.....

14.4.3 योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद्

वित्त आयोग की भाँति योजना आयोग एक संवैधानिक संस्था नहीं है। इसकी स्थापना मार्च 1950 में केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के औपचारिक प्रस्ताव द्वारा की गई थी। भारत की आर्थिक नीतियों के निर्धारण में योजना आयोग महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करता है। केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के मन्त्रीगण, केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल सचिव तथा अन्य विशिष्ट व्यक्ति योजना आयोग के महत्त्वपूर्ण सदस्य होते हैं। यह एक अतिरिक्त संवैधानिक संस्था (Extra-constitutional) है और एक सलाहकार संगठन के रूप में कार्य करती है। यह देश की पंचवर्षीय योजना के लिए उत्तरदायी है।

योजना आयोग द्वारा तैयार की गई योजनाओं पर विचार-विमर्श राष्ट्रीय विकास परिषद् (एन. डी. सी.) करती है। योजना के क्षेत्र में समीक्षा करने एवं सलाहकार के रूप में यह एक सर्वोच्च संगठन है। इसका गठन 1952 में किया गया था। राष्ट्रीय विकास परिषद् के सदस्य प्रधानमन्त्री, सभी राज्यों के मुख्यमन्त्री, योजना आयोग के सदस्य तथा केन्द्रीय मन्त्रीमण्डल के सभी मन्त्रीगण होते हैं। ये केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय सरकार के मध्य का संगठन है।

राष्ट्रीय विकास परिषद् के अनुमोदन के पश्चात् पंचवर्षीय योजना लागू होती है।

14.5 केन्द्र शासित क्षेत्र

केन्द्र शासित क्षेत्र ऐसे छोटे एवं विशिष्ट क्षेत्र होते हैं जो प्रत्यक्ष तौर पर केन्द्रीय सरकार के प्रशासनिक नियन्त्रण के अधीन रहते हैं। कई भूतपूर्व केन्द्र शासित क्षेत्रों को राज्यों का दर्जा प्रदान किया गया है।

केन्द्र शासित क्षेत्र के लिए राष्ट्रपति एक प्रशासक की नियुक्ति करता है और कभी-कभी इसको उप-राज्यपाल का दर्जा प्रदान किया जाता है। केन्द्र शासित क्षेत्र के प्रशासक के रूप में इसके पड़ौसी राज्य के राज्यपाल को राष्ट्रपति नियुक्त कर सकता है। इस प्रकार के राज्यपाल जिस समय केन्द्र शासित क्षेत्र के प्रशासक के रूप में कार्य कर रहे हों तब उनको अपने राज्य का मन्त्रिमण्डल सलाह नहीं देता।

1962 में संसद ने कुछ केन्द्र शासित क्षेत्रों के लिए विधायिका एवं मन्त्रिपरिषद् का गठन किया। पाण्डेचेरी के अलावा, वे सभी राज्य का दर्जा प्राप्त कर चुके हैं। 1991 में दिल्ली को अधिक स्वायत्तता के साथ केन्द्रीय राजधानी क्षेत्र के रूप में विशेष दर्जा प्रदान किया गया।

14.6 सारांश

राजनीतिक अर्थों में संघवाद एकता के बग़ैर एक संघ है। भारत में यह संघ केन्द्र सरकार से राज्य सरकारों को सत्ता के हस्तान्तरण का परिणाम है। संविधान विधायिका, कार्यपालिका एवं वित्तीय शक्तियों का केन्द्र एवं राज्यों के मध्य विभाजन केन्द्र की ओर रुझान सहित करता है। भारतीय न्यायपालिका एकीकृत है लेकिन उच्चतम न्यायालय को देश का संघीय न्यायालय भी कहा जाता है। राज्य सीमाएँ बहुत सुनिश्चित नहीं हैं और अक्सर केन्द्र-राज्य एवं केन्द्र-राज्यों के बीच तनाव उत्पन्न होते रहते हैं।

14.7 कुछ उपयोगी पुस्तकें

डी.डी. बासू, *इन्ट्रोडक्शन टू दी कॉन्सटीट्यूशन ऑफ इण्डिया,* नई दिल्ली, प्रेनटाइस-हाल।

ईकोनोमिक रिफोर्म्स : दी रोल ऑफ स्टेट्स एण्ड दी फ्यूचर ऑफ सेण्टर-स्टेट रिलेशन्स, नई दिल्ली, ऑब्ज़र्वर फाउण्डेशन, 1996।

इयान कॉपलैण्ड एण्ड जॉहन रिकार्ड (सम्पादन), *फेडरेलिज्म : कम्पेरेटिव पर्सपैक्टीव फ्रोम इण्डिया एण्ड आस्ट्रेलिया,* नई दिल्ली, मनोहर, 1999।

14.8 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1) केंद्र

2) ऐसा इस लिए कहा जाता है क्योंकि "राज्य की यूनियन" में इसकी इकाई को किसी संघ की भांति, जो संघ की इकाई के बीच समझौते का परिणाम होता है, यूनियन से प्रथक होने का अधिकार नहीं होता है।

बोध प्रश्न 2

1) तीन प्रकार के कर : राज्यों द्वारा वसूल तथा खर्च किए जाने वाले कर, ऐसे कर जिनको केंद्र राज्यों के नाम पर वसूल करता है और उनको प्रदान करता है; तथा ऐसे कर जिनकी वसूली कर केन्द्र संसद द्वारा बनाए गए नियमों के अनुसार राज्यों के बीच बटवारा करता है।

2) यह राष्ट्रपति को सिफारिशें देता है: केंद्र एवं राज्यों के बीच करों के बंटवारे के बारे में; उन सिद्धान्तों के निर्धारण के बारे में जो भारत के समाहित कोष से राज्यों के राजस्व के अनुदान को सुनिश्चित करें; तथा समाहित कोष में बढ़ोतरी करने के उपायों के बारे में।

3) योजना आयोग द्वारा बनाई गई नीतियों की राष्ट्रीय विकास परिषद में परिचर्चा होती है।