

खंड 3
उभरते मुद्दे

ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY



ignou
THE PEOPLE'S
UNIVERSITY

इकाई 14 केन्द्र-राज्य-स्थानीय प्रशासनिक संबंध*

इकाई की रूपरेखा

- 14.0 उद्देश्य
- 14.1 प्रस्तावना
- 14.2 केन्द्र-राज्य प्रशासनिक संबंध
- 14.3 राज्य-स्थानीय प्रशासनिक संबंध
- 14.4 आपातकालीन प्रावधान
- 14.5 मूल्यांकन
- 14.6 निष्कर्ष
- 14.7 शब्दावली
- 14.8 संदर्भ लेख
- 14.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

14.0 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के पश्चात्, आप:

- केन्द्र एवं राज्यों के बीच प्रशासनिक शक्तियों के विभाजन की चर्चा कर सकेंगे;
- राज्यों पर कार्यकारी नियंत्रण के तरीकों का वर्णन कर सकेंगे;
- राज्य एवं स्थानीय सरकारों के बीच प्रशासनिक संबंधों की व्याख्या कर सकेंगे; और
- केन्द्र, राज्यों और स्थानीय सरकारों के बीच सहयोगी, सौहार्दपूर्ण और सामंजस्यपूर्ण संबंधों के लिए आवश्यक उपायों को उजागर कर सकेंगे।

14.1 प्रस्तावना

भारतीय संविधान न तो पूर्णतः "संघीय" है और न ही "एकात्मक" है। केन्द्र एवं राज्यों के बीच सांविधानिक शक्तियों के विभाजन में संघीय रूप स्पष्ट रूप से दिखाई देता है। यह केवल विधायी क्षेत्र में ही नहीं, बल्कि कार्यपालिका एवं प्रशासनिक क्षेत्रों में भी दिखाई देता है। सामान्य स्थिति में, सांविधानिक व्यवस्था राज्यों के लिए निर्धारित कार्यों के क्षेत्रों के बारे में राज्य की स्वायत्तता सुनिश्चित करती है। विशिष्ट विषयों को क्रमशः केन्द्र एवं राज्यों के बीच आबंटित किया गया है, एवं कुछ विषयों को समवर्ती सूची के अंतर्गत राज्य एवं संघ दोनों को सौंपा गया है, जैसा कि हम इकाई 2 में चर्चा कर चुके हैं। संविधान द्वारा दिए गए इस अधिकार में, यदि संसद कानून बनाना

* योगदान: प्रो. दुर्गेश नन्दिनी; डॉ. संगीता ढल, सहायक प्रोफेसर, कालिंदी कॉलेज, दिल्ली विश्वविद्यालय, नई दिल्ली; तथा BPAE-102, भारतीय प्रशासन, खंड-6, इकाई-25 से रूपान्तरित

चाहती है तो उस स्थिति को छोड़कर, राज्यों को अपने द्वारा निश्चित की गई नीतियों पर कार्य करने की स्वतंत्रता है।

ऐतिहासिक दृष्टि से, अति केन्द्रीकृत उपनिवेशी सरकार धीरे-धीरे अर्धसामंती व्यवस्था के रूप में विकसित हुई। स्वतंत्र भारत में, योजनाबद्ध विकास की आवश्यकताएँ, राष्ट्रीय एकता और कानून एवं व्यवस्था की स्थापना ने केन्द्र के हाथों में व्यापक रूप से शक्तियों के केन्द्रीकरण को बढ़ावा दिया है। अधिक समय तक एकदलीय शासन ने भी केन्द्र के प्रभुत्व को बढ़ाया है। वास्तविकता में केन्द्र-राज्य संबंध अथवा राज्य-स्थानीय संबंध, जनता के प्रति अपने दायित्वों को पूरा करने के लिए दोनों स्तरों की सरकारों के बीच पारस्परिक क्रिया-प्रतिक्रिया है। शिक्षा, व्यापार एवं वाणिज्य जैसे विषयों के लिए प्रशासन में कुशल प्रबंधन के लिए दोनों स्तरों की सरकारों के बीच पारस्परिक क्रिया-प्रतिक्रिया आवश्यक है। जब पारस्परिक क्रिया-प्रतिक्रियाएँ शक्ति एवं प्रभुत्व द्वारा तय होती हैं, तब प्रशासनिक कठिनाइयाँ राजनीतिक रंग ले लेती हैं। जैसा कि प्रशासनिक सुधार आयोग ने टिप्पणी की है कि, केन्द्र स्तर पर एवं राज्य में विभिन्न राजनीतिक दलों के सत्ता में होने से केन्द्र-राज्य संबंधों की समस्या वर्तमान समय में एक नवीन आयाम एवं नवीन महत्व प्राप्त कर चुकी है।

राज्य-स्थानीय संबंधों के संदर्भ में, कहा जाता है कि स्थानीय निकाय का सृजन राज्य द्वारा हुआ है। स्थानीय सरकार, जो भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची-II में आइटम 5 के रूप में एक राज्य का विषय है। राज्य विधान सभा एवं विधान परिषद (जहाँ अस्तित्व में है) पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं के बारे में कानून पारित करती हैं; और उनके कार्यचालन के बारे में सतर्क रहती हैं। इस तरह, राज्य विधान-मंडल अप्रत्यक्ष रूप से इन निकायों पर प्रशासनिक नियंत्रण रखता है। स्थानीय स्तर पर, शहरी स्थानीय निकाय और ग्रामीण स्थानीय निकाय विकेंद्रीकरण और स्थानीय लोकतंत्र की संस्थाएँ हैं, जो क्रमशः राज्य सरकार द्वारा नगरपालिका अधिनियम और पंचायती राज अधिनियम के माध्यम से बनाई गई हैं; और इन अधिनियमों के प्रावधान राज्य और स्थानीय निकायों के बीच संबंधों को नियंत्रित करते हैं। जैसा कि हम पहले ही पंचायती राज संस्थानों और शहरी स्थानीय निकायों की पृष्ठभूमि, संरचना, शक्ति, कार्यों और वित्त पर पहले ही विस्तार से चर्चा कर चुके हैं, इकाई 12 में पंचायती राज और इकाई 13 में नगरपालिका प्रशासन पर, इसलिए इस इकाई में हम प्रशासनिक संबंधों पर ध्यान केंद्रित करेंगे।

इस इकाई में, हम केन्द्र एवं राज्यों के मध्य प्रशासनिक शक्तियों के विभाजन; तथा केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय-सरकारों के मध्य सहयोग हासिल करने के लिए संवैधानिक एवं संविधानेत्तर उपायों के संबंध में अध्ययन करेंगे। केन्द्र द्वारा राज्यों और राज्यों द्वारा स्थानीय-सरकारों पर नियंत्रण के लिए किए जाने वाले विभिन्न तरीकों की भी चर्चा इस इकाई में की जाएगी।

14.2 केन्द्र-राज्य प्रशासनिक संबंध

जैसा कि पहले ही स्पष्ट किया जा चुका है कि केन्द्र एवं राज्यों के बीच विधायी एवं कार्यपालिका शक्तियों के क्षेत्र को संविधान द्वारा स्पष्ट रूप से निर्धारित कर दिया गया है। इसके साथ ही, संविधान के अनुच्छेद 256 में स्पष्ट रूप में यह व्यवस्था की गई है कि राज्यों द्वारा कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार से किया जाएगा जो संसद के कानून के अनुरूप होगा। केन्द्र की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार इस हद तक है

कि वह राज्य को ऐसे निदेश दे सकता है, जिन्हें भारत सरकार इस संबंध में आवश्यक समझती हो। इसके आगे संविधान के अनुच्छेद 256 में यह भी वर्णित है कि यदि राज्य सरकार अपने क्षेत्राधिकार में संसद द्वारा बनाए गए कानून के अनुरूप कार्य नहीं करती है, तो केन्द्र सरकार इस संबंध में अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए राज्यों को निदेश दे सकती है।

संविधान में, केन्द्र एवं राज्यों के बीच कार्यपालिका शक्तियों के विभाजन की पर्याप्त व्यवस्था की गई है। केन्द्रीय कार्यपालिका शक्ति का विस्तार वहाँ तक है, जहाँ तक कि संसद को कानून बनाने का व्यापक प्राधिकार प्राप्त है। इसी तरह राज्य की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार उन सभी मामलों तक विस्तृत है, जहाँ तक कि राज्य विधान-मंडल को कानून बनाने का अधिकार है। लेकिन समवर्ती सूची के अंतर्गत, संसद द्वारा विधायन के संबंध में तीन तरह से कार्य किये जाते हैं। वह राज्यों को पूर्ण रूप से इस संबंध में स्वतंत्र छोड़ सकता है अथवा विधायन की जिम्मेदारी स्वयं ले सकता है अथवा कानून के किसी भाग को लागू करने की जिम्मेदारी लेकर, शेष राज्यों को लागू करने के लिए छोड़ सकता है।

राष्ट्रीय अथवा सैनिक महत्व के घोषित संचार साधनों के निर्माण एवं रख-रखाव के लिए भी केन्द्र सरकार राज्यों को निदेश दे सकती है। राज्यों की सीमा के अंतर्गत रेलवे सुरक्षा के लिए, केन्द्र सरकार राज्यों को निदेश दे सकती है।

संविधान में यह व्यवस्था है कि राष्ट्रपति, राज्य सरकार की सहमति से, शर्त के साथ या बिना शर्त के राज्य सरकार अथवा उसके किसी अधिकारी को केन्द्रीय कार्यपालिका शक्ति के अंतर्गत आने वाले किसी भी कार्य को सौंप सकती है। केन्द्र सरकार की सहमति से राज्य भी प्रशासनिक कार्यों को केन्द्र को सौंप सकते हैं।

भारत एक संघ है, इसका संविधान दोहरा शासन स्थापित करता है जैसे कि केन्द्र में संघ का शासन और बाह्य क्षेत्रों में राज्य का शासन है। दोहरी सरकारी व्यवस्था और शक्तियों का विभाजन संघीय प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ हैं। चूँकि संघ के निर्बाध संचालन के लिए केन्द्र एवं राज्य सरकारों के बीच सहयोग और समन्वय आवश्यक है, इसलिए संविधान कार्यपालिका, विधायी और वित्तीय शक्तियों के विस्तृत विभाजन का प्रावधान करता है। केन्द्र एवं राज्यों के बीच प्रशासनिक संबंधों पर चर्चा दो भागों में की जा सकती है: (क) राज्यों पर संविधान द्वारा यथाप्रदत्त संघ द्वारा शक्तियों का प्रयोग; और (ख) संविधानेत्तर एजेंसियों द्वारा प्रयुक्त शक्तियाँ।

संविधान के प्रावधानों के अनुसार केन्द्र एवं राज्यों के बीच प्रशासनिक शक्तियों का विभाजन:

i) **राज्य सरकारों को केन्द्र के निदेश:** अनुच्छेद 256 के तहत केन्द्र की कार्यपालिका शक्तियों के आधार पर राज्य सरकारों को निदेश देकर उनके अनुपालन के लिए कहा जाता है। संघ की शक्तियों का विस्तार उस सीमा तक राज्य सरकारों को निदेश देने तक होता है, जिसे वह उक्त प्रयोजन के लिए आवश्यक समझता है। उदाहरण के लिए, केन्द्र राज्य को राष्ट्रीय या सैन्य महत्व के घोषित संचार माध्यम के निर्माण और रखरखाव या राज्य के अंदर रेलवे की सुरक्षा से संबंधित निदेश दे सकता है। यह सम्पूर्ण देश में, संसदीय कानूनों का कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है। निदेशों का पालन न करने पर ऐसी स्थिति उत्पन्न हो सकती है जिसमें राज्य में राष्ट्रपति शासन लगाने के लिए

अनुच्छेद 365 प्रयोग किया जा सकता है और राज्य का शासन ग्रहण किया जा सकता है।

ii) **राज्यों को केन्द्र के कार्यों का प्रत्यायोजन:** अनुच्छेद 258 के सांविधानिक प्रावधानों के अधीन, राष्ट्रपति राज्य सरकार की सहमति से केन्द्र की कार्यपालिका शक्तियों के क्षेत्र के अंतर्गत आने वाले किसी भी मामले से संबंधित कार्यों को सशर्त या शर्तरहित राज्य सरकार को सौंप सकता है। धारा (2) के अधीन, संसदीय संघीय कानूनों के प्रवर्तन के लिए राज्य मशीनरी का प्रयोग करने तथा राज्य को शक्तियाँ प्रदान करने और ड्यूटियाँ सौंपने का अधिकार है। राज्य भी संघ सरकार की सहमति से संघ को प्रशासनिक कार्य दे सकता है।

iii) **अखिल भारतीय सेवाएँ:** केन्द्रीय और राज्य सेवाओं के अलावा, अनुच्छेद 312 के अधीन संविधान में केन्द्र एवं राज्यों दोनों के लिए अतिरिक्त अखिल भारतीय सेवाओं के सृजन का प्रावधान है। उनकी नियुक्ति और उनके विरुद्ध अनुशासनिक कार्रवाई की शक्ति केवल भारत के राष्ट्रपति में निहित है।

देश में प्रशासन के महत्वपूर्ण और संवेदनशील क्षेत्रों के प्रबंधन के लिए, एकीकृत सुसम्बद्ध अखिल भारतीय सेवाओं का विचार जो विगत की विरासत थी, उसका संविधान में समावेश किया गया। उनकी भर्ती, प्रशिक्षण, पदोन्नति और अनुशासनिक मामलों का निर्धारण केन्द्र द्वारा किया जाता है। सेवा में प्रवेश पर भारतीय प्रशासनिक सेवा के सदस्य राज्यों को आबंटित किए जाते हैं, जहाँ वे राज्य सरकार के अधीन सेवारत रहते हैं। ये अधिकारी राज्य और जिला प्रशासन से परिचित हो जाते हैं और जिम्मेदारी वाले पद ग्रहण करने के लिए केंद्र की ओर पलायन करते हुए इस अनुभव को अपने साथ ले जाते हैं; और अनुभव के ऐसे आदान-प्रदान से निर्णय लेने में सुधार होता है। यह व्यवस्था जिसमें अखिल भारतीय सेवा का अधिकारी केन्द्र एवं राज्यों दोनों के प्रशासनिक कार्यों के लिए उत्तरदायी है, प्रशासन में समन्वय लाता है।

iv) **सैनिक और अर्ध-सैनिक बलों की तैनाती:** ये केन्द्र द्वारा राज्य में तैनात किए जा सकते हैं, यदि राज्य में स्थिति का औचित्य सिद्ध होता है, तब राज्य सरकार की इच्छा के विरुद्ध भी उन्हें तैनात किया जा सकता है।

v) **दो या अधिक राज्यों के लिए संयुक्त लोक सेवा आयोग का गठन:** संघ लोक सेवा आयोग और राज्य लोक सेवा आयोग के अलावा, संविधान संयुक्त लोक सेवा आयोग का भी प्रावधान करता है। जहां दो या दो से अधिक राज्य अपने-अपने विधान-मंडल में इस प्रकार के एक आयोग का संकल्प पारित करे तो संसद कानून द्वारा ऐसे संयुक्त आयोग की स्थापना कर सकती है। आयोग का गठन अंतर-सरकारी सहयोग को सुकर बनाता है।

संविधान में यह भी प्रावधान है कि दो या दो से अधिक राज्यों के अनुरोध पर जिसमें विशेष योग्यता के उम्मीदवारों की आवश्यकता है, संघ लोक सेवा आयोग उन राज्यों में संयुक्त भर्ती के लिए योजना बनाकर लागू करने में सहयोग दे सकता है।

vi) **न्यायिक प्रणाली:** एकीकृत न्यायिक प्रणाली हमारी संघीय प्रणाली का एक विशिष्ट लक्षण है। यद्यपि हमारे यहाँ संघीय प्रणाली के संबंध में, दो स्तरों पर एवं दोहरी शक्ति के साथ संघीय एवं राज्य सरकार है, परन्तु न्यायिक प्रणाली

की दोहरी व्यवस्था नहीं है। यह न्यायालयों के पदानुक्रम के शीर्ष पर उच्चतम न्यायालय के साथ संघ और राज्य कानूनों दोनों को प्रशासित करने के लिए न्यायालयों की एकल एकीकृत श्रृंखला की उपस्थिति से स्पष्ट है, जैसा कि हमने इकाई 10 में चर्चा की है। एकीकृत न्यायालयों का अस्तित्व, जो हमारे देश में भारत सरकार अधिनियम 1935 में ही विद्यमान था, अब भी हमारे संविधान में है।

राज्य सरकारों को यह अधिकार है कि वे न्यायिक प्रशासन को अपने अधीन ले सकती हैं एवं इस उद्देश्य के लिए न्यायालयों का गठन कर सकती हैं। अतः राज्य में उच्च न्यायालय उस राज्य के भूभाग में सबसे बड़ा न्यायालय होता है, जो केन्द्र एवं राज्य दोनों के कानूनों को देख सकता है। इसलिए संविधान में यह व्यवस्था है कि उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा भारत के प्रधान न्यायाधीश एवं संबंधित राज्य के राज्यपाल की सलाह से होगी।

संविधान में यह भी प्रावधान है कि संसद कानून द्वारा दो या दो से अधिक राज्यों के लिए एक संयुक्त उच्च न्यायालय की स्थापना की जा सकती है। उदाहरण के लिए, पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायालय पंजाब, हरियाणा और केंद्र शासित प्रदेश चंडीगढ़ के लिए न्यायालय है। न्याय का प्रशासन पूर्ण रूप से राज्यों के अंतर्गत आता है, चाहे वह दीवानी या फौजदारी कानून का मामला हो अथवा संसद या राज्य विधान-मंडल द्वारा बनाया गया कानून का मामला हो।

- vii) **अंतर्राज्य परिषद्** : भारत राज्यों का संघ है, जहाँ केन्द्र महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है, परन्तु अपनी नीति के कार्यान्वयन के लिए वह राज्यों पर निर्भर करता है। संविधान में राज्यों के बीच अंतःशासकीय सहयोग एवं सार्थक परामर्श स्थापित करने के उपाय का भी प्रावधान है, ताकि सभी महत्वपूर्ण राष्ट्रीय नीतियाँ परस्पर विचार-विमर्श, चर्चा एवं सहमति के आधार पर बनाई जाएं। अंतर्राज्य परिषद् की स्थापना इस प्रकार का एक उपाय है। सरकारिया आयोग की सिफारिशों के आधार पर संविधान के अनुच्छेद 263 के तहत राष्ट्रपति के दिनांक 28 मई, 1990 के आदेश के तहत अंतर्राज्य परिषद् का गठन किया गया। परिषद् का कार्य राज्यों के बीच उत्पन्न हुए विवादों की छानबीन करना एवं सलाह देना है। इसके अतिरिक्त, यह केन्द्र एवं राज्यों के बीच अथवा दो या दो से अधिक राज्यों के बीच नीतियों एवं कार्यों में समन्वय लाने के लिए सामान्य हितों के विषयों पर छानबीन एवं विचार-विमर्श कर सकती है। इस संबंध में निम्नलिखित परिषदें बनाई गई हैं: (i) केन्द्रीय स्वास्थ्य और परिवार कल्याण परिषद् (ii) स्थानीय सरकार के लिए केंद्रीय परिषद्; तथा (iii) परिवहन विकास परिषद्। इस परिषद् का प्रधान मंत्री अध्यक्ष है, सदस्यों में सभी राज्य के मुख्यमंत्री, विधान सभा वाले संघ राज्य क्षेत्रों के मुख्यमंत्री और बिना विधान सभा वाले संघ राज्य क्षेत्रों के प्रशासक तथा राष्ट्रपति शासन वाले राज्यों के राज्यपाल, केन्द्रीय मंत्री परिषद् में केबिनेट रैंक के छः मंत्री, तथा केबिनेट रैंक के चार मंत्री, सदस्यों के रूप में स्थाई आमंत्रिती हैं। (Inter-State Council Secretariat, <http://interstatecouncil.nic.in>)

viii) **अंतर्राज्य जल विवाद:** भारत में कई नदियाँ हैं, जो कई राज्यों से होकर बहती हैं, उनका विनियमन और विकास अंतर्राज्य कार्य का स्रोत है। इसका संबंध, सिंचाई एवं विद्युत उत्पादन के लिए इन अंतर्राज्य नदियों के जल का उपयोग, नियंत्रण एवं बँटबारे से है। भारत के संविधान में, राज्य के अंतर्गत जल संबंधी मामलों को राज्य सूची में शामिल किया गया है, जबकि अंतर्राज्यीय नदियों के जल से संबंधित मामले संघ सूची में हैं। कभी समाप्त न होने वाले इस जल की समस्या को ध्यान में रखकर संविधान निर्माताओं ने संसद को इसकी देखरेख का अधिकार दिया है। अतः संसद कानून द्वारा जल के उपयोग, वितरण या नियंत्रण के संबंध में किसी विवाद या शिकायत के लिए अधिनियम बना सकती है। अंतर्राज्यीय जल विवाद अधिनियम संसद द्वारा 1956 में बनाया गया, जिसके अनुसार सौंपे गए जल विवाद के अधिनिर्णयन के लिए न्यायाधिकरण की स्थापना की गई है।

संघीय सरकार में दोहरी शासन व्यवस्था अंतर्निहित है। इसलिए अंतःशासकीय संघर्ष से बचने के लिए, दोनों सरकारों के सार्वजनिक अधिनियमों की स्वीकृति की व्यवस्था आवश्यक है। संघ के कार्यकरण में दूसरे राज्य के अधिनियम और अभिलेखों को न मानने वाला राज्य भ्रम और असुविधा उत्पन्न कर सकता है। ऐसी संभावना को समाप्त करने के लिए भारत के संविधान में "पूरा विश्वास और पूरी मान्यता" धारा का प्रावधान है। संविधान का अनुच्छेद 261(1) के अनुसार भारत के राज्य क्षेत्र में सर्वत्र, संघ और प्रत्येक राज्य के सार्वजनिक कार्यों, अभिलेखों और न्यायिक कार्रवाहियों को पूरा विश्वास और पूरी मान्यता दी जाएगी। शब्द "सार्वजनिक अधिनियमों" का संबंध न केवल संविधियों से है बल्कि संघ के और राज्यों के अन्य सभी विधायी तथा कार्यकारी अधिनियमों से भी है। यह धारा भारतीय संघ में प्रशासनिक कार्यों के सामान्य कार्य सम्पादन के लिए किसी भी बाधा को समाप्त करने का बहुत महत्वपूर्ण प्रयोजन पूरा करती है।

राज्य सरकार ने अधिनियमों के द्वारा स्थानीय निकाय बनाए हैं; शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के विकास को सुनिश्चित करने के लिए स्थानीय निकायों पर नियंत्रण भी किया। आधारभूत स्तर पर प्रभावी सेवाएं प्रदान करने के लिए तकनीकी कौशल और अनुभव वाले कार्मिक दिए; और स्थानीय निकायों को वित्तीय सहायता प्रदान की ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि धन का सही उपयोग हो रहा है। अगले भाग में, हम राज्य और स्थानीय सरकार के बीच प्रशासनिक संबंधों पर चर्चा करेंगे।

14.3 राज्य-स्थानीय प्रशासनिक संबंध

संधारणीय विकास की दिशा में स्थानीय निकायों को एक महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होगी। केंद्र और राज्य सरकारों (2018-19) द्वारा जोड़ा गया मूल्य यह दर्शाता है कि स्थानीय निकायों ने 1,07,225 करोड़ रुपये (MoSPI, राष्ट्रीय खाता आंकड़े विज्ञप्ति 2020) का मूल्य जोड़ा है। यहाँ इस पर ध्यान दिया जाना चाहिए कि राज्य सरकार नियंत्रण, जैसे कि विधायी नियंत्रण, प्रशासनिक नियंत्रण, न्यायिक नियंत्रण और वित्तीय नियंत्रण के माध्यम से स्थानीय निकायों के कामकाज की निगरानी करती है। कानून राज्य सरकार को प्रशासनिक नियंत्रण की व्यापक शक्तियाँ प्रदान करता है, जो राज्य सरकार के प्राधिकार के लिए महत्वपूर्ण आधार बनता है। अब, हम निम्नलिखित क्षेत्रों में राज्य और स्थानीय निकायों के बीच प्रशासनिक संबंधों पर ध्यान केंद्रित करेंगे।

i) उप-कानूनों और नियमों की स्वीकृति

राज्य सरकार, नागरिक शासन के लिए, नगरपालिका अधिनियम के ढाँचे के भीतर, नगरपालिका निकाय द्वारा अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत बनाए गए उपनियमों और नियमों को मंजूरी देती है; और अगर ये स्थानीय निकाय अपनी सीमा पार करते हैं, तो राज्य सरकार उनके प्रस्तावों को रद्द कर देती है। इसी प्रकार, राज्य सरकार ने पंचायती राज अधिनियम के ढाँचे के भीतर पंचायती राज संस्थाओं द्वारा बनाए गए उपनियमों और नियमों को मंजूरी दी है। इन्हें स्थानीय सरकार के अधिकार क्षेत्र में विकास के मार्गदर्शक कारक के रूप में माना जाता है; और यह राज्य सरकार और स्थानीय सरकार के बीच संबंधों को मज़बूत करता है।

ii) राज्य कैडर के माध्यम से स्थानीय निकायों पर नियंत्रण

राज्यों में, अधिकतर ग्रामीण स्थानीय निकाय और शहरी स्थानीय निकायों के उच्च स्तर के कार्मिक अपनी नियुक्ति, स्थानान्तरण, सेवा की शर्तों, अनुशासनात्मक कार्रवाई आदि के लिए राज्य सरकार के नियंत्रण में रहते हैं। यह उल्लेखनीय है कि उच्च स्तर के अधिकांश प्रशासनिक पदों पर पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं में अखिल भारतीय सेवाओं या राज्य सेवा कार्मिकों द्वारा इन्हें संचालित किया जाता है, जो स्थानीय निकायों को अपने स्वयं के प्रशासनिक नेतृत्व को बढ़ावा देने से रोकता है। राज्य सरकार अपने कार्मिकों के माध्यम से शहरी स्थानीय निकायों को नियंत्रित करती है। विभिन्न राज्य विभागों के कार्यकारी और तकनीकी कर्मचारी जहां वे काम करते हैं वहाँ की तुलना में राज्य सरकार के प्रति अधिक निष्ठावान रहते हैं। इसे राज्य सरकार द्वारा नियंत्रण के साधन के रूप में भी उपयोग किया जा रहा है। इसके अलावा, प्रतिनियुक्ति पर आए कार्मिकों को स्थिति और भत्तों के मामले में नियमित नगरपालिका कार्मिकों से ज्यादा हासिल होती है, जो कि नगरपालिका कार्मिकों को नैतिक रूप से प्रभावित करता है। हालांकि, आंध्र प्रदेश, गुजरात, राजस्थान आदि राज्य सरकारों ने नगरपालिका स्तर की सेवाओं के सृजन के लिए प्रयास किए हैं, जिसका उद्देश्य स्वयं नगरपालिका कार्मिकों द्वारा संचालित किया जाना है। यहां तक कि अधिकांश राज्यों में, राज्य सरकार पंचायतों के सभी स्तरों पर प्रमुख सचिवों और कार्यकारी अधिकारियों को नियुक्त करती है। इस प्रकार, यह दर्शाता है कि स्थानीय निकायों का इन अधिकारियों पर थोड़ा अनुशासनात्मक नियंत्रण रहता है जो राज्य सरकार की नौकरशाही का हिस्सा हैं। यहां तक कि रिक्तियों की एक बड़ी संख्या नियमित रूप से नहीं भरी जाती है; और, वरिष्ठ अधिकारियों और सरकार के प्रभाव का असर स्थानान्तरण पर देखा जा सकता है। यहां तक कि कई राज्यों ने ग्यारहवीं अनुसूची के तहत पंचायतों को समर्पित 29 विषयों से संबंधित पदाधिकारियों को स्थानान्तरित नहीं किया है, और इसलिए, पंचायतों को अभी भी राज्य पदानुक्रम के भीतर पदाधिकारियों के माध्यम से काम करना पड़ता है। इस संबंध में, केरल एकमात्र ऐसा राज्य है जिसने पूरी तरह से अपने अधिकारियों का नियंत्रण पंचायतों को स्थानान्तरित कर दिया है। इन पदाधिकारियों पर पर्यवेक्षी और प्रशासनिक नियंत्रण रखने के लिए विभिन्न लाइन विभागों के लगभग 100 अधिकारियों को जिला पंचायतों को सौंप दिया गया है। (Mathur, 2013)

iii) स्थानीय निकायों का ऑडिट और दिशा-निर्देश जारी करना

राज्य सरकार स्थानीय निकायों का निरीक्षण करती है; और प्रशासनिक व्यवस्था में सुधार के लिए उपयुक्त दिशा-निर्देश जारी करती है। अनुदान देते समय, सरकार आम तौर पर अनुदान के उचित उपयोग के उद्देश्य और विधि को निर्दिष्ट करती है। इसके अलावा, आवधिक ऑडिट भी नियंत्रण का एक साधन है। पंचायतों के खातों की लेखा परीक्षा के लिए (अनुच्छेद 243 जे) राज्य का विधान-मंडल पंचायतों द्वारा खातों के रख-रखाव और ऐसे खातों की लेखा परीक्षा के संबंध में प्रावधान करता है। सरकार के पास स्थानीय निकायों के प्रस्तावों को निलंबित करने और रद्द करने की शक्ति होती है। यह विभिन्न स्तरों, पर इन निकायों के सदस्यों और अधिकारियों को हटाने की शक्ति का भी उपयोग करती है, और स्वशासन की संस्थाओं का भी निरीक्षण करती है। राज्य सरकार के पास स्थानीय निकायों के निरीक्षण, पर्यवेक्षण और नियंत्रण की शक्ति होती है। इस संदर्भ में, एक अधिकृत राज्य अधिकारी स्थानीय निकायों की सभी पुस्तकों, कार्यवाहियों और अभिलेखों का निरीक्षण करता है।

नवंबर 2019 में सौंपी गई अपनी रिपोर्ट में, 15वें वित्त आयोग ने ग्रामीण स्थानीय निकायों के लिए सिफारिश की है, कि वह पंचायती राज संस्था लेखाकरण सॉफ्टवेयर (PRIASoft) प्रणाली के अपग्रेडेड अकाउंटिंग कोड संरचना में वर्तमान चार स्तरों से छः स्तरीय संरचना में परिवर्तन करें, जिसे केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा अंगीकृत किया गया है। "इसके अलावा, उपरोक्त अपग्रेडेड प्रिया सॉफ्ट को राज्य सरकारों की एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली (आई. एफ.एम.आई.एस.) जिस राज्य में भी यह प्रणाली लागू हो, और लेखा महानियंत्रक (सी.जी.ए.) की लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली (पी.एफ.एम.एस.) के साथ एकीकृत किए जाने की आवश्यकता है ताकि प्रत्येक ग्रामीण स्थानीय निकाय द्वारा ऑनलाइन लेखा सृजित किए जा सकें, लेखाओं की ऑनलाइन लेखा परीक्षा की जा सकें और राज्य एवं अखिल भारतीय स्तर पर उनको समेकित किया जा सके।" इसके आगे वर्णित किया गया कि, "शहरी स्थानीय निकायों के लिए, एम.ओ.एच.यू.ए. द्वारा विकसित राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमावली (एन. एम.ए.एम.) के अनुसार, सभी राज्य सरकारों को राज्य-विशिष्ट नगरपालिका लेखा नियमावलियाँ बनानी होंगी। अतः वर्तमान में शहरी स्थानीय निकाय एन.एम.ए.एम या एन.एम.ए.एम. पर आधारित राज्य-विशिष्ट नियमावलियों का अनुसरण कर रहे हैं। मंत्रालय प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय को उचित आई टी टूल्स का प्रयोग कर ऑनलाइन लेखाओं को कॉमन प्लेटफॉर्म में रखेगा और इस प्रकार राज्य एवं अखिल भारतीय स्तरों पर, लेखा परीक्षा से पहले और उसके बाद, समेकित लेखाओं की उपलब्धता सुनिश्चित होगी।" इस संदर्भ में, यह प्रक्रिया दो चरणों में होगी, जैसे कि प्रिया सॉफ्ट और एन.एम.ए.एम. प्रणालियों का राज्य स्तरीय आई.एफ.एम. आई.एस. के साथ; और फिर बाद में पी.एफ.एम.एस. में एकीकृत किया जाएगा ताकि इसका संपूर्ण एकीकरण किया जा सके। वर्ष 2020-21 में, नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सी.ए.जी.) के मार्गदर्शन में, संबंधित मंत्रालय और सी.जी.ए. 31 मार्च 2021 से पहले राज्यों के लिए प्रायोगिक आधार पर एक एकीकृत लेखा अनुरक्षण प्रणाली विकसित करेंगे, और 1 अप्रैल 2021 से लागू करने के लिए पूर्णतः तैयार रहेंगे (Finance

iv) राज्य सरकार को सामयिक रिपोर्ट प्रस्तुत करना

स्थानीय निकायों को अपने कामकाज के बारे में राज्य सरकार को समय-समय पर रिपोर्ट प्रस्तुत करनी होती है। इसे बेहतर तरीके से समझने के लिए, हम केरल में निरीक्षण और लेखा परीक्षा प्रणाली की सामयिक रिपोर्ट के मामले पर चर्चा करेंगे। केपीआर अधिनियम, 1994 केरल पंचायत राज (मैनर ऑफ इंस्पेक्शन एंड ऑडिट सिस्टम), रूल्स, 1997 और केएम अधिनियम, 1994 के साथ पढ़ें, केरल म्युनिसिपैलिटी (मैनर ऑफ इंस्पेक्शन एंड ऑडिट सिस्टम) रूल्स, 1997 निर्धारित करते हैं कि पंचायती राज संस्थाएँ/शहरी स्थानीय निकाय वार्षिक वित्तीय विवरण तैयार करें और पंचायत/नगरपालिका परिषद्/निगम परिषद् द्वारा अनुमोदन के बाद स्थानीय निधि लेखा परीक्षा के निदेशक (डी.एल.एफ.ए.) को अग्रेषित करें, जो 31 जुलाई/31 मई क्रमशः के बाद में न हो। केरल लोकल फंड ऑडिट एक्ट, 1994 (के.एल.एफ.ए.) के अनुसार, डी.एल.एफ.ए. को खातों की प्राप्ति के छह महीने के भीतर स्थानीय स्वशासन संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत खातों का ऑडिट पूरा करना होता है; और ऑडिट पूरा होने की तारीख से तीन महीने के भीतर ऑडिट रिपोर्ट जारी करनी होती है। के.एल.एफ.ए. अधिनियम के अनुसार, स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के लिए हर साल 31 जुलाई तक ऑडिट के लिए अपने खातों को डी.एल.एफ.ए. को जमा करना अनिवार्य था। इसके अलावा, के.एल.एफ.ए. नियमों के नियम 16 में डी.एल.एफ.ए. का अधिकार है, जिसका नाम बदलकर केरल राज्य ऑडिट डिपार्टमेंट (के.एस.ए.डी.) के निदेशक किया गया है, जो स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के उन सचिवों के खिलाफ कोर्ट ऑफ लॉ में कार्यवाही करता है, जो ठीक से खातों को प्रस्तुत करने में चूक करते हैं। उल्लेखनीय है कि 31 जुलाई 2015 को 1997-98 से 2014-15 तक 73 खाते बकाया थे। इसमें से, 70 खाते 2005-06 और उससे पहले के थे। ऑडिट प्रश्न के जवाब में, केएसएडी के निदेशक ने कहा कि यद्यपि के.एस.ए.डी. को स्थानीय स्वशासन संस्थाओं के सचिवों के खिलाफ कानूनी कार्रवाई करने का अधिकार दिया गया था, जो खातों को प्रस्तुत करने में चूक गए हैं; लेकिन विभाग को बड़ी संख्या में खातों में बकाया होने के कारण कानूनी कार्रवाई शुरू करने में कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा था। सरकारी कर्मचारियों के खिलाफ कार्रवाई करने के लिए सरकार की अनुमति की आवश्यकता थी, सरकारी याचिका की अनुपलब्धता और कर्मचारियों की कमी के कारण कानूनी कार्रवाई शुरू करने में कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा था। यह कथन संसाधनों की कमी तथा राज्य और स्थानीय सरकार के बीच संबंधों को दर्शाता है (Report of the Controller and Auditor General of India on Local Self-Governemnt, https://cag.gov.in/sites/default/files/audit_report_files/Kerala_LSGIs_Report_5_2016.pdf)।

v) राज्य सरकार की डिफॉल्ट शक्ति

यदि कोई नगरपालिका निकाय अपने कर्तव्यों का निर्वहन करने में विफल रहता है, उदाहरण के लिए, यदि यह निर्दिष्ट समय-सीमा के भीतर उचित सीवर या सीवेज निपटान यंत्र प्रदान करने में विफल रहता है, तो राज्य सरकार स्थानीय प्राधिकरण को डिफॉल्ट घोषित कर सकती है और इसके खिलाफ कार्रवाई कर

सकती है। हालाँकि, कुछ मामलों में, यदि आवश्यक हो तो सरकार उस कार्य को स्वयं कर लेती है, लेकिन इसके लिए व्यय शहरी स्थानीय निकाय द्वारा वहन किया जाएगा। राज्य सरकार की इस शक्ति को डिफॉल्ट शक्ति के रूप में जाना जाता है। सलाह और प्रोत्साहन के सभी साधनों का उपयोग करने के बाद इस शक्ति को अंतिम उपाय के रूप में लागू किया जाना चाहिए, अन्यथा इसका परिणाम राज्य और स्थानीय निकाय के बीच तनावपूर्ण संबंध होंगे।

vi) स्थानीय निकाय के अन्यायपूर्ण और मनमाने व्यवहार के खिलाफ अपील

आवश्यक कार्यवाही के लिए, राज्य सरकार को एक नगरपालिका निकाय या पंचायती राज संस्थाओं के अन्यायपूर्ण और मनमाने व्यवहार के खिलाफ अपील की जा सकती है। 73वें संवैधानिक संशोधन के पश्चात्, अनुसारिता अधिनियमों में नए वितरण के तहत, राज्य सरकारों ने अपने जिला पंचायती राज अधिनियमों में आवश्यक विधायी प्रावधान प्रदान किए हैं ताकि जिला कलेक्टरों को उनके क्षेत्र में पंचायतों द्वारा भ्रष्टाचार और शक्तियों के दुरुपयोग को रोकने के लिए सशक्त बनाया जा सके। यह पंचायतों के निलंबन से लेकर निर्वाचित अध्यक्षों के निलंबन तक हो सकता है। इन मामलों में आवश्यक कार्यवाही करने के लिए, अधिकांश राज्य सरकारें जिला कलेक्टर की रिपोर्टों पर भरोसा करती हैं जिसे ज्यादातर जांच अधिकारी के रूप में नामित किया जाता है। यह राज्य और स्थानीय सरकार के बीच संबंधों को दर्शाता है; और स्थानीय निकायों पर राज्य का नियंत्रण और साथ ही उस अधिकारी की स्थिति और प्रतिष्ठा को बढ़ाता है जो स्थानीय स्तर पर राज्य सरकार का प्रतिनिधित्व करता है। यह कहा जा सकता है कि जिला कलेक्टर स्थानीय स्तर पर राज्य सरकार की आंखें और कान हैं, जैसा कि हमने इकाई 11 में चर्चा की थी, यह भूमिका राज्यों में मजबूत की जाती रही है।

vii) मनमाने आचरण पर नियंत्रण

पहले जब राज्य सरकार ने किसी भी स्थानीय निकाय को अपने विवेक से भंग किया था, तो यह देखा गया कि वर्षों तक चुनाव नहीं हुए। इस संबंध में, 74 वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के अनुसार, यदि राज्य सरकार पांच वर्ष की समाप्ति से पहले एक नगरपालिका निकाय को भंग करने का निर्णय लेती है तो भंग करने से पहले, सरकार उस नगरपालिका को सुनवाई के लिए एक उचित अवसर देगी। इसके अलावा, एक नई नगरपालिका के गठन के लिए चुनाव छः महीने की अवधि के भीतर पूरा करना होगा। इसका अर्थ यह है कि नगरपालिका निकाय केवल छः महीने की अवधि के लिए भंग रह सकता है। एक नगरपालिका का गठन, भंग होने के बाद, केवल शेष अवधि के लिए जारी रहेगा, जितने समय के लिए भंग की गई नगरपालिका राज्य सरकार द्वारा न भंग की गई स्थिति में रहती है। पंचायती राज संस्थाओं के मामले में भी इसी तरह की प्रक्रिया का पालन किया जाता है। इस प्रकार, ऐसे प्रावधान यह सुनिश्चित करेंगे कि नगरपालिकाएं और पंचायती राज संस्थाएँ मनमाने ढंग से भंग न हों; तथा राज्य सरकार और स्थानीय निकायों के बीच संबंधों को बेहतर बनाने में योगदान देंगे।

viii) नगरपालिका का भंग होना

इससे पहले, यानी 74वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के पारित होने से पहले, राज्य सरकार एक नगरपालिका को अधिक्रमण और निलंबित कर सकती थी। उदाहरण के लिए, वर्ष 1989 में 73 में से 39 नगर निगमों का अलग-अलग समय पर अधिक्रमण किया गया था। यह स्थानीय निकायों पर राज्य द्वारा नियंत्रण की सीमा को इंगित करता है। लेकिन अब, राज्य विधान सभाओं के पास किसी भी कानून में संशोधन करने की शक्ति नहीं होगी, जिसके परिणामस्वरूप किसी भी नगरपालिका का पांच साल के अपने सामान्य कार्यकाल की समाप्ति से पहले, अधिक्रमण हो सकता है। 73वें संवैधानिक संशोधन के बाद, पंचायती राज संस्थाओं के मामले में भी इसी तरह की प्रक्रिया का पालन किया जाता है। इसे राज्य सरकार द्वारा मनमानी कार्रवाई के खिलाफ सुरक्षा के रूप में देखा जा सकता है, जो राज्य सरकार और स्थानीय निकायों के बीच संबंधों को मजबूत करेगा।

राज्य स्तर के अधिकारियों पर नगरपालिकाओं और पंचायती राज संस्थाओं का कोई नियंत्रण नहीं अथवा बहुत कम है। उन्हें एक शक्तिशाली प्रशासनिक ढांचे के अंदर कार्य करना होता है, जो जिला स्तर पर प्रधानता और राज्य सरकार के प्रति निष्ठा रखता है। स्पष्ट शब्दों में, स्थानीय निकायों के पास कई राज्यों में प्रशासनिक स्वायत्तता नहीं है। इन संस्थाओं के कामकाज के अनुभव से पता चला है कि संधारणीय विकास के लिए, स्थानीय निकायों को मजबूत करने के लिए उनके और राज्य सरकार के बीच सहयोगी और सौहार्दपूर्ण संबंध आवश्यक हैं। राज्य सरकार द्वारा नियंत्रण और पर्यवेक्षण का प्रमुख उद्देश्य स्थानीय स्वशासन की इकाइयों द्वारा कार्य-निष्पादन में दक्षता सुनिश्चित करना होना चाहिए।

बोध प्रश्न 1

टिप्पणी: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थानों का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) संविधान में उल्लिखित पूरा विश्वास और पूरी मान्यता संबंधी धारा के महत्व की व्याख्या कीजिए।

.....

.....

.....

.....

2) केन्द्र एवं राज्य संबंधों के संदर्भ में अखिल भारतीय सेवाओं के महत्व पर चर्चा कीजिए।

.....

.....

.....

.....

3) राज्य और स्थानीय सरकारों के बीच प्रशासनिक संबंधों की जाँच कीजिए।

14.4 आपातकालीन प्रावधान

सामान्य स्थिति में, केन्द्र एवं राज्यों से यह अपेक्षा की जाती है कि वह अपने सांविधानिक सीमाओं के अधीन स्वतंत्र रूप से कार्य करें। लेकिन हमारा संविधान आपातकाल की घोषणा की भी व्यवस्था करता है, जिससे आपातकाल के समय में केन्द्र सरकार एकात्मक व्यवस्था का रूप प्राप्त कर लेती है। संविधान द्वारा स्थापित सामान्य सरकारी तंत्र में आमूल परिवर्तन के लिए संविधान तीन अलग-अलग प्रकार के "आपातकाल" अथवा असामान्य परिस्थितियों की परिकल्पना करता है।

आपात परिस्थितियों में प्रथम प्रकार की स्थिति, अनुच्छेद 356 के तहत, राज्य में सांविधानिक तंत्रों की विफलता से संबंधित आपातकालीन स्थिति है। राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि जब उसे राज्यपाल के प्रतिवेदन पर या अन्य किसी प्रकार से यह ज्ञात हो जाए कि ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो गई है कि राज्य का शासन संविधान के प्रावधानों के अनुसार नहीं चलाया जा सकता है तो वह आपातकाल की घोषणा कर सकता है। इस प्रावधान के अंतर्गत विभिन्न राज्यों में समय-समय पर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया है। यह भारी दबावकारी शक्ति के रूप में सिद्ध हुआ है, जो संविधान में वर्णित सामान्य संघात्मक शासन व्यवस्था के तत्व को लगभग समाप्त कर देता है।

द्वितीय प्रकार की आपातकालीन स्थिति को राष्ट्रीय आपात कहा जा सकता है। अनुच्छेद 352 के अंतर्गत, राष्ट्रपति यदि इस बात से संतुष्ट हो जाए कि युद्ध, बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह से भारत या उसके किसी भाग की सुरक्षा संकट में है तो वह किसी भी समय आपात की घोषणा कर सकता है। ऐसी उद्घोषणा से मौलिक अधिकारों एवं सरकार के कार्यपालिका, वैधानिक और वित्तीय अधिकारों पर व्यापक प्रभाव पड़ता है। राष्ट्रीय आपात के समय, देश वस्तुतः एकात्मक व्यवस्था में बदल जाता है।

तृतीय प्रकार का आपातकाल, अनुच्छेद 360 के अंतर्गत राष्ट्रपति द्वारा वित्तीय आपात घोषित किया जा सकता है। यह उद्घोषणा तब की जाती है जब राष्ट्रपति जाँच से संतुष्ट हो जाए कि ऐसी स्थिति पैदा हो गई है, जिससे भारत अथवा उसके किसी भाग की वित्तीय स्थिरता अथवा प्रत्यय संकट में है। वित्तीय आपातकाल के दौरान संघ कार्यकारी को वित्तीय साधनों के कुछ विशेष उपायों के पालन के लिए; तथा राज्य अथवा केन्द्रीय सरकार के अंतर्गत कार्यरत कर्मचारियों के वेतन और भत्तों में कटौती के लिए निर्देश देने का अधिकार कार्यकारी को है।

आपातकालीन प्रावधान इतना सशक्त है कि जब उद्घोषणा द्वारा किसी प्रकार का आपात लागू होता है, तो वास्तव में केन्द्र सरकार एकात्मक रूप में कार्य करने लगती है; और आपातकाल के समय, राज्य सरकार वस्तुतः केवल आधीन सरकार हो जाती है एवं केन्द्रीय ढाँचे के भाग के रूप में कार्य करती है।

14.5 मूल्यांकन

संक्षेप में, भारत में केन्द्र एवं राज्यों के बीच प्रशासनिक संबंध उपनिवेशी शासन के दौरान विकसित हुए। स्वतंत्रता के पश्चात, सामान्य स्थिति एवं संकट काल दोनों ही स्थितियों के लिए भारतीय संविधान में अंतःशासकीय संबंधों की व्यवस्था का उल्लेख है। सामान्य स्थितियों में संघीय शासन व्यवस्था से यह अपेक्षा की जाती है कि वह दोहरी शासन प्रणाली के सिद्धान्त के अनुसार कार्य करे। अतीत में अति केन्द्रीकृत सरकार का इतिहास, भारत सरकार अधिनियम 1935 का प्रभाव एवं राष्ट्रीय स्थिरता, शांति और भाईचारे के लिए संविधान निर्माताओं की चिंता, शक्तियों के विभाजन की ऐसी सांविधानिक व्यवस्था की स्वीकारोक्ति का कारण बना जिसे सोच-समझ कर केन्द्र के पक्ष में रखा गया।

बाद में, शासन के समय में, राजनीतिक शक्तियों ने राष्ट्रपति शासन के माध्यम से भारतीय राजनीति और केंद्रीय प्रभुत्व को फिर से आकार देना शुरू किया और अन्य प्रावधानों ने संघीय प्रणाली के संचालन को हानि पहुंचाई। जैसे-जैसे केंद्र और राज्य स्तर पर विभिन्न राजनीतिक दल सत्ता में आए, केंद्रीय प्रभुत्व की घटनाएं भी तेजी से राज्यों की आलोचनाओं की चपेट में आती गईं। केन्द्र-राज्य संबंधों की राजनीति "राज्यों को अधिक शक्तियाँ", "राज्यों को अधिक वित्तीय संसाधन" और यहाँ तक कि संविधान का पुनः प्रारूप बनाने की माँग जैसे मुद्दों के चारों ओर घूमती रहती हैं। राज्यों द्वारा माँगों के जवाब में सरकारिया आयोग ने, जिसका गठन संघीय व्यवस्था की कार्य-प्रणाली की समीक्षा के लिए किया गया था, आवश्यक संविधानिक परिवर्तनों का सुझाव दिया। एक विकेंद्रीकृत राजनीतिक और प्रशासनिक प्रणाली को रचनात्मक और जीवंत बनाए रखने के लिए, राजनीतिक इच्छाशक्ति अति आवश्यकता है। अतिरिक्त संवैधानिक निकाय, जो केंद्र-राज्यों के आपसी सलाह-मशवरे को सुविधाजनक बनाने और राज्यों के बीच आपसी सहयोग एवं समन्वय को मज़बूत बनाए रखने के लिए हैं जैसे राष्ट्रीय एकता परिषद, आंचलिक परिषदें एवं अन्य औपचारिक निकाय। ये केंद्र-राज्य संघर्षों को सुलझाने एवं सहयोगी संघवाद को बढ़ावा देने के लिए हैं। इसके अतिरिक्त, सम्मेलनों में मुख्यमंत्रियों, राज्यपालों, मुख्य सचिवों, इत्यादि के नियमित वार्षिक सम्मेलन आयोजित किए जाते हैं। राज्यपाल का सम्मेलन एक महत्वपूर्ण मंच के रूप में कार्य करता है, जहाँ सम्मेलन के अध्यक्ष को राज्यपालों द्वारा, राज्यों की राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक स्थिति से अवगत कराया जाता है। इसी प्रकार, मुख्यमंत्री सम्मेलन, राज्यों के विषयों से सम्बंधित संपूर्ण मुद्दों; और केंद्र-राज्यों के आपसी सामंजस्य पर चर्चा के लिए एक सशक्त मंच है।

राज्य और स्थानीय सरकार के संदर्भ में, राज्य सरकार द्वारा नियंत्रण और पर्यवेक्षण का मुख्य उद्देश्य स्थानीय स्वशासन की इकाइयों द्वारा कार्यों के प्रदर्शन में दक्षता सुनिश्चित करना है। यहां, यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि मार्गदर्शन और नियंत्रण सकारात्मक होना चाहिए। इसे इन संस्थानों को मज़बूत करना चाहिए, और उन्हें अधिक ज़िम्मेदारियों और जवाबदेही के लिए सक्षम बनाना चाहिए। जब नियंत्रण बहुत

दमनकारी हो जाता है, तो यह राज्य और स्थानीय निकायों के बीच संबंध को प्रभावित करता है। नौकरशाही और नागरिकों के बीच एक भावना है कि राज्य सरकार का नियंत्रण, कुछ राज्यों में, स्थानीय निकायों पर बहुत अधिक है, जो स्थानीय स्वायत्तता को प्रभावित कर सकता है। स्थानीय निकायों का संसाधन आधार पर्याप्त नहीं है और, कुछ राज्यों में, राज्य सरकारें राज्य वित्त आयोग की सिफारिशों पर गंभीरता से विचार नहीं कर रही हैं, तथा स्थानीय निकायों के खिलाफ शक्तियों का मनमाने ढंग से उपयोग किया जा रहा है।

यह उल्लेखनीय है कि कई समितियों, वित्त आयोग और राज्य वित्त आयोग ने संसाधन आधार और इन संस्थाओं की क्षमता को मज़बूत करने के उपायों की सिफारिश की है। अगर इन उपायों को अपनाया जाता है और उचित ढंग से कार्यान्वित किया जाता है, तो यह निश्चित रूप से संघारणीय विकास का मार्ग प्रशस्त करेगा और दोनों के बीच संबंधों को मज़बूत करेगा। यह ध्यान देने योग्य है कि 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन पंचायती राज संस्थाओं और नगरपालिकाओं को पांच साल की अवधि देते हैं। राज्य सरकार इन निकायों को भंग कर सकती है, लेकिन नए चुनाव छह महीने की अवधि के भीतर होने आवश्यक हैं। परिणामस्वरूप, इस प्रावधान से राज्य का हस्तक्षेप बहुत कम हो गया है। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, राज्य सरकार और स्थानीय निकायों के बीच उच्च स्तरीय सहयोग और समन्वय विकसित करने की तत्काल आवश्यकता है।

शक्तियों और कार्यों के हस्तांतरण का विश्लेषण, 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन अधिनियमों द्वारा शुरू किए गए सशक्तिकरण के अधूरे एजेंडे को दर्शाता है। पदाधिकारियों की अपर्याप्त तैनाती के साथ आम आदमी के लिए जवाबदेही एवं निधियों और कार्यों में पर्याप्त मेल नहीं है।

राज्य सरकार द्वारा नियंत्रण और पर्यवेक्षण का मुख्य उद्देश्य स्थानीय स्वशासन की इकाइयों द्वारा कार्यों के निष्पादन में दक्षता सुनिश्चित करना होना चाहिए। इसको अत्यधिक नियंत्रण के स्थान पर, स्थानीय निकायों का हाथ पकड़ने जैसा सहयोग देना चाहिए। राज्य के निचले स्तर के कार्यालयों; और नगरपालिका निकायों को स्थानीय निकायों के प्रति जवाबदेह होना चाहिए। स्थानीय प्रशासन में सामुदायिक संपर्क और जमीनी योजना को शामिल किया जाना चाहिए, जिसके लिए हमें मौजूदा प्रावधानों और मौजूदा अधिनियमों को संशोधित करने के लिए क्षेत्रों को पुनर्जीवित करना होगा।

पंद्रहवें वित्त आयोग ने लेखांकन, लेखा परीक्षा और स्थानीय जवाबदेही के लिए एक प्रक्रिया शुरू की है, जो केंद्र और राज्यों द्वारा सुधारों का पालन करने के लिए आवश्यक है। यहाँ, यह अत्यंत महत्वपूर्ण है कि मार्गदर्शन और नियंत्रण सकारात्मक होना चाहिए। इसे इन संस्थाओं को मज़बूत बनाकर, उन्हें अधिक ज़िम्मेदारियों और जवाबदेही को संभालने में सक्षम बनाना चाहिए। कार्रवाई में, जवाबदेही होनी चाहिए, जो काफी हद तक अदृश्य है। उपरोक्त के प्रकाश में, राज्य सरकार और स्थानीय निकायों के बीच उच्च स्तरीय सहयोग और समन्वय की तत्काल आवश्यकता है।

राज्य स्तर के अधिकारियों पर नगरपालिकाओं और पंचायती राज संस्थाओं का कोई नियंत्रण नहीं है। उन्हें एक शक्तिशाली प्रशासनिक ढाँचे के भीतर कार्य करना होता है जो ज़िला स्तर पर प्रधानता और राज्य सरकार के प्रति निष्ठा रखता है। स्पष्ट शब्दों में, स्थानीय निकाय कई राज्यों में प्रशासनिक स्वायत्तता नहीं रखते हैं। इन संस्थानों के कामकाज के अनुभव से पता चला कि स्थानीय निकायों को मज़बूत बनाने के लिए

सहयोगी और सौहार्दपूर्ण संबंध आवश्यक हैं। इस संदर्भ में, राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों के लिए उपयुक्त वित्त के साथ शक्तियों और कार्यों का हस्तांतरण स्थायी विकास का मार्ग प्रशस्त करेगा। अंतिम लेकिन कम से कम, केंद्र सरकार और राज्य सरकार या राज्य सरकार और स्थानीय निकायों के बीच संबंध ऐसे होने चाहिए कि सभी स्तरों पर सरकारें इस तरह से सहयोग करें और समन्वय करें कि चूक या अनियमितताओं की सूचना पर शीघ्र सुधारात्मक उपाय तुरंत शुरू किए जा सकें।

बोध प्रश्न 2

टिप्पणी: i) अपने उत्तर के लिए नीचे दिए गए स्थान का प्रयोग कीजिए।

ii) इकाई के अंत में दिए गए उत्तरों से अपने उत्तर मिलाइए।

1) तीन प्रकार के आपातकालों का वर्णन कीजिए जो केन्द्र द्वारा उद्घोषित हो सकते हैं।

.....

.....

.....

.....

.....

2) केंद्र, राज्य और स्थानीय सरकारों के बीच प्रशासनिक संबंधों का विश्लेषण कीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

14.6 निष्कर्ष

जैसा कि संविधान में उल्लेखित है, वैधानिक और प्रशासनिक क्षेत्रों में, केन्द्र एवं राज्यों के बीच शक्तियों के विभाजन को स्पष्ट रूप में निर्धारित कर दिया गया है। इसके साथ ही संविधान कुछ उपायों की व्यवस्था करता है, जिसके द्वारा केन्द्र एवं राज्य के बीच सहयोग को सुसाध्य बनाया गया है। इसके अंतर्गत अखिल भारतीय सेवाएँ, दो या दो से अधिक राज्यों के लिए संयुक्त लोक सेवा आयोग एवं संगठित एकीकृत न्यायिक प्रणाली की उपस्थिति शामिल हैं। सहायक अनुदान, वित्त आयोग की स्थापना आदि द्वारा केन्द्र एवं राज्य के बीच वांछित वित्तीय संबंधों को निश्चित करने के लिए संविधान में पर्याप्त व्यवस्था की गई है। देश के सर्वांगीण विकास के लिए, केन्द्र और राज्यों के बीच सौहार्दपूर्ण संबंधों की स्थापना हेतु अंतर्राज्यीय परिषद् की स्थापना एक सकारात्मक कदम है।

केन्द्र के पास कुछ शक्तियों के केन्द्रीकरण से, वह समय के साथ शक्तिशाली हो गया है जैसे राज्यों को निर्देश देना और उसे लागू करवाने के लिए बाध्यकारी प्रतिबंध होना, कानून एवं व्यवस्था को बनाए रखने में अधीक्षणीय नियंत्रण का प्रयोग, आपातकाल की उद्घोषणा द्वारा राज्यों पर नियंत्रण, आदि। इस संदर्भ में, हमारी संघीय व्यवस्था में अधिक विकेन्द्रीकरण के लिए राजनीतिक एवं प्रशासनिक दोनों स्तरों पर प्रयास करने की आवश्यकता है। राज्य और स्थानीय सरकार के संदर्भ में, राज्य सरकार द्वारा नियंत्रण और पर्यवेक्षण का प्रमुख उद्देश्य स्थानीय स्वशासन की इकाइयों द्वारा कार्यों के प्रदर्शन में दक्षता सुनिश्चित करना होना चाहिए। राज्य स्तर के अधिकारियों पर, नगरपालिकाओं और पंचायती राज संस्थाओं का बहुत कम नियंत्रण या नियंत्रण नहीं होता है। उन्हें एक शक्तिशाली प्रशासनिक ढांचे के भीतर कार्य करना होता है, जो जिला स्तर पर प्रधानता और राज्य सरकार के प्रति निष्ठा रखता है। स्पष्ट शब्दों में, स्थानीय निकायों के पास कई राज्यों में प्रशासनिक स्वायत्तता नहीं है। इन संस्थाओं के कार्य अनुभव से यह स्पष्ट होता है कि स्थानीय निकायों को मजबूत करने के लिए उनके बीच सहयोगी और सौहार्दपूर्ण संबंध आवश्यक हैं। इस सन्दर्भ में, राज्य सरकार द्वारा स्थानीय निकायों को उपयुक्त वित्त के साथ शक्तियों और कार्यों का हस्तांतरण, संधारणीय विकास का मार्ग प्रशस्त कर सकेगा। अंतिम लेकिन अति महत्वपूर्ण, केंद्र-राज्य और राज्य-स्थानीय सरकारों के बीच संबंध ऐसे होने चाहिए कि सभी स्तरों पर सरकारें इस तरह से सहयोग और समन्वय करें कि चूक और अनियमितताओं जैसे मामलों में सुधारात्मक उपाय तुरंत आरंभ किए जा सकें।

14.7 शब्दावली

सरकारिया आयोग : केन्द्र-राज्य संबंधों पर आधारित इस आयोग को औपचारिक रूप से भारत सरकार, गृह मंत्रालय द्वारा 9 जून 1983 को न्यायमूर्ति आर. एस. सरकारिया (उच्चतम न्यायालय के सेवानिवृत्त न्यायाधीश) की अध्यक्षता में गठित किया गया। आयोग का उद्देश्य केन्द्र एवं राज्यों के बीच मौजूदा व्यवस्था की जाँच करना और उक्त व्यवस्था में परिवर्तन के लिए ऐसा सुझाव देना है जो वर्तमान सांविधानिक ढाँचे के अनुकूल हो।

अनुच्छेद 256 : प्रत्येक राज्य अपनी कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग, संसद द्वारा बनाए गए कानून और जो उस राज्य में लागू होता हो उसके अनुरूप कर सकता है और केन्द्र की कार्यपालिका शक्ति का विस्तार इस हद तक होगा कि यदि वह आवश्यक समझती हो तो राज्यों को निदेश दे सकती है।

अनुच्छेद 257 : संविधान का यह अनुच्छेद केन्द्र द्वारा राज्य सरकारों की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग के संबंध में निदेश देने के अधिकार से संबंधित है, जिससे यह निश्चित हो सके कि:

क) राज्य की कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग केन्द्र की कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई अड़चन न हो।
[अनुच्छेद 257 (1)] ;

ख) राष्ट्रीय अथवा सैनिक महत्व के संचार साधनों का राज्य द्वारा निर्माण एवं रख-रखाव। [अनुच्छेद 257 (2)]; तथा

ग) राज्य के अंदर रेलों की सुरक्षा [अनुच्छेद 257 (3)]।

अनुच्छेद 365 : संविधान में उल्लेख है कि संविधान के किसी भी उपबंध के अंतर्गत संघ सरकार द्वारा कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग के दौरान उसके किसी भी निदेश को कोई भी राज्य पालन करने या लागू करने में असफल होता है तो राष्ट्रपति कानूनी रूप से यह समझ सकता है कि राज्य में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है कि राज्य सरकार सांविधानिक अनुबंधों के अनुरूप नहीं चल सकती है।

14.8 संदर्भ लेख

Administrative Reforms Commission (1980). *Report on Centre-state Relationship*. New Delhi: Ministry of Home Affairs, Government of India.

Arora, R.K. & Goyal, R. (2013). *Indian Public Administration: Institutions and Issues*. New Delhi, India: New Age International Publishers.

Arora, R.K. (1999). *Indian Administration: Perceptions and Perspectives*. Jaipur, India: Aalekh Publishers.

Basu, D.D. (2019). *Introduction to the Constitution of India* (24th ed.). New Delhi, India: Lexis Nexis.

Chandrapal (1983). *Centre-State Relations and Cooprative Federalism*. New Delhi, India: Deep and Deep Publications.

Chhabra, H.K. (1977). *State Politics in India (A study of Centre-State Relations)*. New Delhi, India: Surjeet Publications.

Finance Commission of India, XV Finance Commission. Report for the year 2020-21. (November 2019). Retrieved from <https://fincomindia.nic.in/ShowPDFContent.aspx>

Government of India. (2007). Second Administrative Reforms Commission (Sixth Report). *Local Governance: An Inspiring Journey into the Future*. Retrieved from https://darpg.gov.in/sites/default/files/local_governance6.pdf

Inter-State Council Secretariat. Retrieved from <http://interstatecouncil.nic.in/>

Joshi, G.N. (1983). *The Constitution of India*. New Delhi, India: Macmillan India Ltd.

Maheshwari, S.R. (2001). *Indian Administration*. New Delhi, India: Orient Blackswan Private Limited.

Mathur, K. (2013). *Panchayati Raj*. New Delhi, India: Oxford University Press.

Pandey, K.K. (2012). *Administration of Urban Development and Urban Service Delivery (Theme Paper for the 56th Members' Annual Conference 2012)*. New Delhi, India: IIPA

Report of the Commission on Centre-State Relations (Part-I). (1988). New Delhi, India: Ministry of Home Affairs, Government of India.

Report of the Controller and Auditor General of India on Local Self-Government. Retrieved from https://cag.gov.in/sites/default/files/audit_report_files/Kerala_LSGIs_Report_5_2016.pdf

Sarkar, R.C.S. (1986). *Union-State Relations in India*. New Delhi, India: National Publishing House.

The Constitution of India. Retrieved from <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text>

14.9 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:
 - संविधान के अनुच्छेद 261(1) का अनुबंध।
 - इस धारा का महत्व जो केन्द्र एवं राज्य सरकारों के अधिनियमों को स्वीकृति प्रदान कर अंतर-सरकारी संघर्ष, भ्रांति एवं असुविधा को कम करती है।
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:
 - अखिल भारतीय सेवाओं के महत्व के साथ इसके कार्मिकों द्वारा केन्द्र और राज्य दोनों जगह प्रशासनिक पद पर कार्य करने से प्रशासन में सहयोग बढ़ता है;
 - अखिल भारतीय सेवा के पदाधिकारी राज्य एवं जिला प्रशासन का अनुभव प्राप्त करते हैं और केन्द्र में जाकर उत्तरदायित्वपूर्ण पदों पर जब कार्य करते हैं तो अपने इन अनुभवों का वहाँ उपयोग करते हैं; और
 - अनुभवों की यह अदला-बदली निर्णयन में सहायक होती है।
- 3) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:
 - भाग 14.3 को देखिए।

बोध प्रश्न 2

- 1) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:
 - सांविधानिक मशीनरी की विफलता से, राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने से संबंधित संविधान में अनुच्छेद 356 का अनुबंध;
 - राष्ट्र की सुरक्षा को युद्ध, बाह्य आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह से खतरों के कारण संविधान के अनुच्छेद 352 के अंतर्गत राष्ट्रपति द्वारा "राष्ट्रीय आपातकाल" की घोषणा; तथा
 - देश अथवा देश के किसी भाग में वित्तीय स्थिरता के खतरों की स्थिति में, राष्ट्रपति द्वारा अनुच्छेद 360 के अंतर्गत वित्तीय आपातकाल की घोषणा।
- 2) आपके उत्तर में निम्नलिखित शामिल होना चाहिए:
 - भाग 14.5 को देखिए।

सुझाई गई पठन सामग्री (Suggested Readings)

Bhattacharya, M. (2008). *New Horizons of Public Administration*. New Delhi, India: Jawahar Publications.

Chakrabarty, B. & Pandey, R.K. (2019). *Local Governance in India*. New Delhi, India: Sage.

Government of India. (1966). *Administrative Reforms Commission, Interim Report: Problems of Redress of Citizens Grievances*. Retrieved from https://www.darpg.gov.in/sites/default/files/01_ARC_Interim_Report07162019124141.pdf

Government of India. (1968). *Administrative Reforms Commission, Machinery for Planning*. Retrieved from https://www.darpg.gov.in/sites/default/files/02_Machinery%20for%20Planning07032019173216.pdf

Government of India.(1969). *Administrative Reforms Commission, State Administration*. Retrieved from https://www.darpg.gov.in/sites/default/files/14_On%20State%20Administration07052019120548.pdf

Government of India. (2007). *Second Administrative Reforms Commission (4th Report), Ethics in Governance*. Retrieved from <https://www.darpg.gov.in/sites/default/files/ethics4.pdf> (हिन्दी में भी उपलब्ध है)।

Government of India. (2007). *Second Administrative Reforms Commission (6th Report), Local Governance*. Retrieved from https://www.darpg.gov.in/sites/default/files/local_governance6.pdf (हिन्दी में भी उपलब्ध है)।

Government of India. (2009). *Second Administrative Reforms Commission (12th Report) Citizen Centric Administration*. Retrieved from <https://www.darpg.gov.in/sites/default/files/ccadmin12.pdf> (हिन्दी में भी उपलब्ध है)।

Government of India. (2009). *Second Administrative Reforms Commission (15th Report), State and District Administration*. Retrieved from <https://www.darpg.gov.in/sites/default/files/sdadmin15.pdf> (हिन्दी में भी उपलब्ध है)।

Government of India.(2010). *Report of the Commission on Centre-State Relations (Vol- I), Evolution of Centre-State Relations in India*. Retrieved from <http://www.interstatecouncil.nic.in/wp-content/uploads/2015/06/volume1.pdf>

Government of India. (2010). *Report of the Commission on Centre-State Relations (Vol-IV), Local Self Governments and Decentralized Governance*. Retrieved from <http://www.interstatecouncil.nic.in/wp-content/uploads/2015/06/volume4.pdf>

Government of India. (2019). *Economic Survey Volume I & II, 2018-19*. New Delhi, India: Oxford University Press.

Jha, G. (2018). *Fragile Urban Governance*. New Delhi, India: Manohar.

- Maheshwari S. R. (2001). *Indian Administration* (6thed.). New Delhi: Orient Blackswan Private Limited.
- Mani, N. (2016). *Smart Cities and Urban Development in India*. New Delhi, India: New Century Publications.
- Mathew, G. (Ed.). (2013). *Status of Panchayati Raj in the States and Union Territories of India*. New Delhi, India: Concept Publishing Company.
- Mathur, K. (2013). *Panchayati Raj*. New Delhi, India: Oxford University Press.
- Mathur, K. (2019). *Recasting Public Administration in India: Reform, Rhetoric and Neoliberalism*. New Delhi, India: Oxford University Press.
- Mohanty, P.K. (2014). *Cities and Public Policy: An Urban Agenda for India*. New Delhi, India: Sage Publications India Pvt. Ltd.
- Pal, M. (2020). *Rural Local Governance and Development*. New Delhi, India: Sage Publications India Pvt. Ltd.
- Sapru, R. (2017). *Public Policy: A Contemporary Perspective*. New Delhi: Sage Publications India Pvt. Ltd.
- Sapru, R. (2018). *Indian Administration: A Foundation of Governance*. New Delhi, India: Sage Publications India Pvt. Ltd.
- Upadhyay, D. (Ed.). (2019). *The Handbook of Indian Judiciary: Development of Law, Struggle & Change*. New Delhi, India: Integrity Media.