

# नवीन प्रांतरचना व उपप्रांताचे सत्ताधिकार



लेखक  
भा. घ. रा. गाडगीळ  
एम्. ए., एम्. लिट् (केंब्रिज)



संयुक्त महाराष्ट्रपरिषद्  
प्रकाशन ५ वें

मुद्रक : ह. मो. जोशी, विश्वास प्रेस, २९१ शनवार, पुणे २.

प्रकाशक : श्री. शंकरराव देव, अव्यक्त, संयुक्त महाराष्ट्र परिषद,  
२१९ शिवाजीनगर, मोहनलाल बंगला, पुणे नं. ५.

## नवीन प्रांतरचना

नवीन प्रांतरचना करण्याचा मुख्य उद्देश, सध्यां आस्तित्वांत असलेल्या प्रांतापेक्षां राजकीय दृष्ट्या अधिक एकजिनसी घटक ( प्रांत ) निर्माण करणे हा आहे, ही गोष्ट या विषयाच्या प्रारंभीच ग्रहित धरणे सोईस्कर होईल. अर्थात् प्रांतांच्या पुनर्रचनेचा विचार करण्यापूर्वी ' राजकीय एकात्मते 'चे निकष-लक्षण-निश्चित करणे आवश्यक आहे. याचाच अर्थ असा की, एखाद्या मार्गातील लोकवस्ती, तिच्या शेजाऱ्यापासून पृथक् अशी स्वतंत्र ' राजकीय जमात ' म्हणून कोणत्या विशेष लक्षणांमुळे ओळखली जाईल हे घटना समितीला प्रथम दिग्दर्शित करावे लागेल. या बाबतीत सर्वसाधारणतः आजपर्यंत एकभाषित्व हीच अशा वैशिष्ट्याची कसोटी सर्वमान्य झाली आहे. काहीं विशिष्ट परिस्थितीत भाषेप्रमाणेच त्या त्या जनसमूहाची विशिष्ट धार्मिक किंवा वांशिक रचना असे निकषहि संमत करावे लागतील. मुसलमान बहुसंख्याकांचा प्रदेश विभक्त केल्यांततरखुदां पंजाबांत, जेथे शीखांची दाट वस्ती आहे असा एक राजकीय घटक निर्माण करणे कदाचित् आवश्यक ठरेल, त्याचप्रमाणे, मध्य व पूर्व हिंदुस्थानांत क्वय जातींची ज्या ठिकाणी अतिशय दाट वस्ती आहे, तेथेहि असाच एक स्वतंत्र राजकीय विभाग अगर उपप्रांत निर्माण करणे इष्ट वाटेल.

राजकीय एकात्मतेचे मात्रा हेंच जर मुख्य लक्षण मानले तर नव्या राजकीय घटकांच्या सीमा, पृथक् भाषावार गटांच्या प्रदेशांच्या सीमांशी एकरूप व्हायला हव्यात. तथापि, हें सर्वासच ठाऊक आहे की, हिंदुस्थानांत बोलल्या जाणाऱ्या सर्व प्रकारच्या भाषांची संख्या खूपच मोठी आहे. अर्थात् नवीन प्रांत-रचनेच्या मार्गातील पहिले पाऊल म्हणजे, कोणत्या प्रमुख भाषांना राजकीय विभागांच्या निर्णयासाठी आधारभूत मानावयाचे, हें ठरविणे. हें ठरविताना, विशिष्ट भाषा बोलणारींची लोकसंख्या केवढी आहे,

त्या प्रांतांत ती एकवटलेली आहे की विरळ पसरलेली आहे, आणि त्या प्रांतांत ती विशिष्ट भाषा किती परिणतावस्थेला पोचलेली आहे, या सर्व गोष्टी आपणांस लक्षांत घ्याव्या लागतील. कारण आपल्या देशांत अशा कांहीं भाषा आहेत की तौलनिक दृष्ट्या त्या बऱ्याच मोठ्या लोकसंख्येकडून बोलल्या जातात, परंतु त्यांचा फारसा कधी लेखनांत उपयोग केला जात नाही, किंवा त्यांत विपुल ग्रंथसंपत्ति अगर भरदार साहित्यपरंपरा आढळत नाही. अशा भाषांचें कितपत संगोपन व संवर्धन करावयाचें, की त्यांना तसेंच नामशेष होऊं द्यावयाचें, याचाहि निर्णय आपणांस यासंबंधीचें आपलें धोरण ठरवितांना घ्यावा लागेल. राजकीय घटक वनावितांना किंवा बऱ्याच जमातींची दाट वस्ती असलेल्या भागांचा राज्यकारभार हाकतांना हा प्रश्न प्रामुख्याने पुढें येईल. हा बऱ्याच जातींचा भाग सोडून दिला तरी, जेथें एखाद्या छोट्या पण दाट लोकवस्तीच्या गटाकडून नजीकच्या एकाद्या प्रमुख भाषेची संवद्ध अशी, पण त्या भाषेइतकी संपन्न वा प्रगत नसलेली भाषा बोलली जाते, उदाहरणार्थ, कच्छी, कोंकणी, किंवा तुळु, तेथेही या प्रश्नास तोंड द्यावें लागेल. विशिष्ट भाषेमुळे अगर अन्य तऱ्हेनें एकजिनसी असलेल्या कोणत्याही गटाला स्वतंत्र राजकीय घटकाचा दर्जा प्राप्त होण्यास किमान उत्पन्नाची अट जर आवश्यक मानण्यांत आली तर, तुलनेनें लहान असे जे गौण भाषीय विभाग असतील त्यांना, त्यांच्या भाषेची संवद्ध असणाऱ्या प्रमुख भाषेच्या मोठ्या प्रांतामध्ये स्वायत्ततेचा दर्जा वा विशेष सवलतीचे हक्क देणें जरूर आहे. असें करतांना वेल्समध्ये वेल्श भाषेच्या उपयोगाची आणि शिक्षणाची व्यवस्था ज्या पद्धतीनें करण्यांत आली आहे तशाच पद्धतीचा अवलंब आपणांसहि अशा लहान स्थानिक बोलींच्या बाबतींत करावा लागेल.

‘ राजकीय एकात्मते ’चे प्रमुख निकष कोणते हें प्रथम घटना-समित्यानें निश्चित केलें पाहिजे. तें केल्यानंतर या निकषांच्या आधारावर हिंदी संघ-राज्यांत एकंदर किती ‘ राजकीय घटक ’ संभवतात त्यांची संख्याहि कळेल. असे एकजिनसी राजकीय घटक निश्चित करणें ही नवीन प्रांतरचनेच्या कामांतील पहिली पायरी आहे. या राजकीय एकात्मतेच्या निकषानुसार शेजारच्या लोकसमुहाऱ्या सापेक्षतेनें स्वतःचें राजकीय वा सांस्कृतिक पृथक्त्व

सिद्ध करणारे असे लोकसंस्थांचे एकंदर किती व कोणते प्रदेश होतात, हे ठरविता येईल. हे राजकीय विभाग ठरविण्यापूर्वी आणि त्यांचा दर्जा निश्चित करण्यापूर्वी घटना-समितीला आणखी दुसऱ्या बाबतीतही निर्णय घ्यावे लागतील. राजकीय दृष्ट्या एकजीवी असलेला प्रत्येक घटक, संपूर्ण, स्वतंत्र प्रांत म्हणून ओळखला जाण्यास त्यातील लोकसंख्या, उत्पन्न इत्यादींची किमान मर्यादा काय असली पाहिजे, हेही घटना-समितीला नक्की करावे लागेल. त्याचप्रमाणे, राजकीय वा सांस्कृतिक दृष्ट्या सर्वस्वी विभिन्न असलेले, परंतु लोकसंख्येच्या व उत्पन्नाच्या किमान आवश्यक मर्यादेलाहि अपुरे पडणारे घटक, लगतच्या मोठ्या घटकामध्ये कोणत्या पद्धतीनुसार समाविष्ट वा संलग्न केले जाणार, व तसा त्यांचा समावेश झाल्यानंतर त्यांना कोणता राजकीय दर्जा मिळेल व कितपत स्वायत्तता उपभोगता येईल, या गोष्टीहि घटना-समितीने स्पष्ट केल्या पाहिजेत. ही दुसरी अवस्था पुरी झाली की दोन गोष्टींचा निकाल लागेल. ( १ ) संपूर्ण प्रांताच्या दर्जाला लायक अशा राजकीय एकात्म घटकांची संख्या ( २ ) व ज्यांना हा दर्जा मिळणार नाही अशा घटकांची संख्या. त्याचप्रमाणे कोणत्या मोठ्या घटकांत कोणते लहान घटक समाविष्ट वा संलग्न करावयाचे व संलग्न केल्यानंतर या छोट्या घटकांचा राजकीय दर्जा कोणता रहावयाचा हेही दर्शाविले जाईल.

यानंतर स्वतंत्र प्रांताचा दर्जा लामण्यासाठी लोकसंख्या, उत्पन्न, क्षेत्रफळ इत्यादि बाबतीत ज्या किमान शर्ती आपण ठरवू त्यापेक्षा जे प्रांत खूपच अवाढव्य परंतु राजकीय दृष्ट्या मात्र एकात्म स्वरूपाचे आहेत, त्यांचा प्रश्न येतो. अशावेळी एकादा प्रांत कांही विशिष्ट कमाल मर्यादेपेक्षा ( लोकसंख्या, क्षेत्रफळ, उत्पन्न इ. ) अधिक मोठा असू नये असा नियम करणे इष्ट होईल. केवळ राजकीय एकात्मतेच्या निकषानुसार बनविलेले कांही प्रांत प्रचंड आकाराचे होण्याचा संभव आहे. तेव्हा अशा विभागाची एकपेक्षा अधिक स्वतंत्र प्रांतांत वांटणी करावी की काय, याचा विचार करणे प्राप्त आहे. प्रादेशिक एकता व लोकसंख्येचा एकजिनसीपणा असलेल्या विभागाचे दोन अगर अधिक प्रांत बनवितांना आपणांस राजकीय एकात्मतेखेरीज अन्य मुद्यांच्या विचारास प्राधान्य द्यावे लागेल. असे करतांना त्या भागाची

ऐतिहासिक परंपरा, भौगोलिक रचना आणि आर्थिक परिस्थिति या वार्दीचा विचार महत्त्वाचा ठरेल. आणि यांपैकी कोणत्या विशिष्ट बाबीवर कमी जास्त भर द्यावयाचा, हे त्या त्या विशिष्ट प्रश्नावर अवलंबून राहिल.

एकात्म घटकांत अंतर्भूत होणारा प्रदेश अथवा लोकसंख्या फार मोठी (कमाल मर्यादेषक्षां) नसली तरीहि राजकीय दृष्ट्या एकजिनसी असलेल्या घटकांतून एकाहून अधिक घटक निर्माण करण्याचा हा प्रश्न सोडवावा लागेल. अशा एकात्म राजकीय घटकाच्या एकाद्या भागाची ऐतिहासिक किंवा इतर कारणामुळे स्वतंत्र प्रांत होण्याची आकांक्षा असणे संभवनीय आहे. प्रांतांच्या नवीन रचनेबाबत घटना-समितीने घालून दिलेल्या सर्वसाधारण तत्त्वांच्या अनुरोधानेच आपणांस राजकीय एकता असलेल्या विभागांतील अशा विभक्तीकरणाचा आग्रह धरणाऱ्या गटांच्या मागणीचा विचार करावा लागेल. समजा, सामान्यतः प्रांत हे विस्ताराने मोठे असावेत आणि शक्यांत शक्य कमाल लोकसंख्या व क्षेत्रफळ त्यांच्या वांट्यास यावे असा जर घटना-समितीचा हेतु असेल तर राजकीय एकता असलेल्या विभागांचे एकापेक्षा अधिक प्रांत बनाविण्याच्या प्रवृत्तीस उत्तेजन देतां कामा नये. उलटपक्षां, प्रांतांची संख्या शक्यतो जास्त असावी— फक्त एका विशिष्ट किमान आकारापेक्षा हे प्रांत मोठे असले म्हणजे झाले—असा दृष्टिकोन जर स्वीकारण्यांत आला तर मग सापेक्षतेने लहान अशा एकाद्या एकजीवी राजकीय घटकांतूनहि एकाहून अधिक प्रांत बनाविण्यास उत्तेजन देण्यास हरकत नसावी. तथापि, घटनासमिती या दोहोंपैकी कोणत्याही एका पर्यायाचा, ते एक सर्वसाधारण धोरण म्हणून अवलंब न करतां, प्रत्येक प्रश्नाचा स्वतंत्र व्यक्तिगत विचार करण्याचे ठरविले. अशा प्रसंगी घटनासमिति स्वयंनिर्णयाच्या तत्त्वाच्या अवलंब करून त्या आधारानेच या प्रश्नांच्या बाबतीत निर्णय घेईल. अर्थात् ही गोष्ट स्पष्टच आहे की, या स्वयंनिर्णयाच्या तत्त्वाचा अंमलहि काही ठराविक मर्यादेषर्यतच करू दिला जाईल. उदाहरणार्थ, जे विभाग पूर्ण प्रांताच्या आवश्यक शक्तीच्या किमान मर्यादेषर्यतहि पोहोचू शकत नाहीत, त्यांना, केवळ स्वयंनिर्णयाच्या अधिकारावर स्वतंत्र प्रांताची मागणी करतां येणार नाही. शिवाय, हा स्वयंनिर्णयाचा हक्कहि ठराविक मर्यादेषत आणि विवक्षित, स्पष्टपणे निर्दिष्ट केलेल्या प्रदेशांनाच फक्त वापरतां येईल.

अशा तऱ्हेने नवीन राजकीय प्रांतनिर्मितीचे काम पुढील क्रमाने सुरू होईल  
 ( १ ) ठरविलेल्या निकषानुसार राजकीय एकजिनसी घटक निश्चित करणे.  
 ( २ ) एकाद्या विभागाला संपूर्ण प्रांताचा दर्जा लाभण्यासाठी आवश्यक  
 असणाऱ्या किमान बाबींची व्याख्या करणे. ( ३ ) जे विभाग या किमान  
 मर्यादाहि गाठू शकत नाहीत त्यांना कोणत्या मोठ्या राजकीय घटकाशी  
 संलग्न करावयाचे ते ठरविणे व अशाप्रकारे जोडलेल्या लहान विभागांचा त्या-  
 नंतरच राजकीय दर्जा ठरविणे, ( ४ ) विशिष्ट मर्यादपेक्षा ( लोकसंख्या, क्षेत्रफळ  
 उत्पन्न या दृष्टीने ) जे विभाग मोठे आहेत त्यांचे एकपेक्षा अधिक प्रांत  
 बनविणे. ( ५ ) एकाद्या राजकीय एकात्म घटकाच्या अंगभूत विशिष्ट प्रदेशां-  
 तील लोकांनी केलेल्या स्वतंत्र प्रांताच्या मागणीसंबंधी, राजकीय धोरणाप्रमाणे  
 अगर स्वयंनिर्णयाच्या तत्त्वानुसार, निर्णय देणे.

संघराज्यांतील राजकीय घटक म्हणून अस्तित्वांत येणारे मुख्य प्रदेश ठर-  
 विल्यानंतर पुढची पायरी म्हणजे या घटकांच्या निश्चित सरहद्दी ठरविण्या-  
 करिता काही तत्वे व कार्यपद्धति आखणे. या बाबतीत काही थोड्या मूलभूत  
 गोष्टीकडे प्रथम लक्ष देणे जरूर आहे. ज्या क्षेत्रविस्ताराची पुनर्विभागणी  
 होणार ती सर्वच्या सर्व प्रदेश या नवीन घटकांत संपूर्णपणे विभागला गेला पाहिजे  
 हे अगदी उघडच आहे. त्यासाठी, प्रदेश-वांटणीची तत्वे व पद्धति अशी  
 आखली पाहिजेत की, कुठलाहि प्रदेश अथवा लोकवस्ती एकाच वेळी एकाहून  
 अधिक घटकांत समाविष्ट केली जाणार नाही किंवा कुठल्याच घटकांत समा-  
 विष्ट न होता ती तशीच अधोतरी राहणार नाही. शिवाय आणखी महत्त्वाची  
 गोष्ट म्हणजे नवीन बनलेल्या प्रत्येक घटकाचे क्षेत्र हे एकत्र व एकाच सलग  
 भूप्रदेशाचे झाले असले पाहिजे व त्याची सरहद्दी सलग व अखंडित असली  
 पाहिजे. याचाच अर्थ असा की एकाद्या घटकाच्या सरहद्दीनी वेढलेला प्रदेश  
 हा सर्व त्या घटकाच्याच मालकीचा असला पाहिजे; त्यांत इतर घटकांच्या  
 मालकीचीं क्षेत्रे किंवा रूपे तरंगता कामा नये. आणखी हीहि गोष्ट स्पष्ट आहे  
 की, राजकीय एकजिनसीपणाची कोणतीहि कसोटी लावली तरीदेखील अखेर  
 सर्व नव्या घटकांच्या परिसरांत संमिश्र लोकवस्तीचे असे काही प्रदेश उरतीलच.  
 हे लोकवस्तीचे भाग त्या त्या राजकीय घटकांतील अल्पसंख्याकांच्या लोकवस्तीचे  
 भाग म्हणून मानले गेले पाहिजेत. त्यांतील लोकवस्ती परकीय आहे व त्या

कारणानें ज्या घटकाच्या चतुःसीमेंत ती वसली आहे त्या घटकाच्या राजकीय आधिपत्याखाली ती येत नाही, असें मुळींच समजलें जाणार नाही.

एकादा स्वतंत्र प्रांत बनवितांना अगर एकादा लहान विभाग निकटवर्ती कोणत्या मोठ्या प्रांताशी जोडावयाचा हें ठरवितांना त्या प्रदेशातील लोकांची इच्छा अजमावण्यासाठी 'सार्वमत' (प्लेविसाईट) च्या साधनानें जनमताचा कौल घ्यावा लागेल. तसेंच एकादा लहान विभाग जोडण्याचे बाबतीत परस्पर विरोधी मागण्या उद्भवल्यास तेथेहि 'सार्वमत' उपयोजावें लागेल. राजकीय दृष्ट्या एकजिनसी असूनहि जर एकादा विभाग वेगळा स्वतंत्र प्रांत होण्यास असमर्थ असेल तर तो लगतच्या मोठ्या प्रांताशी जोडावा लागेल. अशा वेळीं हा विशिष्ट लहान विभाग शेजारच्या मोठ्या प्रांतापैकी कोणाशी जोडावा याबाबतीत खुद्द त्या भागातील रहिवाशांचेंच एकमत नसेल तर या प्रश्नाचा निकाल त्या विशिष्ट विभागातील जनतेचें सार्वमत घेऊनच द्यावा लागेल. त्याचप्रमाणें ज्या भागांची आपला वेगळा स्वतंत्र प्रांत बनविला जावा अशी मागणी आहे, परंतु त्या बाबतीत त्या भागातील लोकांमध्ये सर्वसाधारण स्पष्ट एकवाक्यता दिसून येत नसेल तर तेथेहि अशाच रीतीने त्या भागातील लोकांचें या प्रश्नावर सार्वमत घ्यावें लागेल.

नवीन भाषावार प्रांतांच्या निश्चित सरहद्दी ठरवितांनाहि सार्वमत घ्यावें लागेल. यापेक्षा दुसरी कोणतीहि पद्धत प्रस्तुत बाबतीत अधिक योग्य व सोईस्कर असल्याचें आढळणें संभवनीय नाही. परस्परविरोधी पक्षांकडून आपल्या मागण्यांच्या निर्णयासाठी १९४१ सालच्या शिरगाणतीसारखे पूर्वीच्या मोजदादीचे आधार-पुरावे-मान्य केले जाण्याचा संभव फारच थोडा आहे. दुसरे असें की, सरहद्दीवरील प्रदेशाच्या लोकसंख्येची विभागणी, तेथे प्रत्यक्ष राहाणाऱ्यांच्या इच्छेप्रमाणेंच उत्तम होऊं शकते. अशाप्रकारें सार्वमत घेतांना, ज्या पद्धतीनें गेल्या कांहीं दशकांत युरोप व इतर पाश्चात्य देशांमध्ये सार्वमत घेतलें गेलें, तीच पद्धत आपण अनुसरावी हें चांगलें. प्रथम दोन्ही विरोधी पक्षांना त्यांच्या त्यांच्या मताप्रमाणें त्यांच्या त्यांच्या प्रदेशाच्या सीमा आंखण्यास पाचारवें. नंतर एकापेक्षा अधिक प्रांतांच्या चतुःसीमेंत सामील करून घ्यावा, अशा ज्या प्रदेशाबद्दल मागण्या



होतील तो ' विवाय ' अगर ' वादातील प्रदेश ' म्हणून समजला जाईल. अर्थात हा प्रदेश सार्वमतानें जी नक्की सीमा ठरविली जाईल त्या सीमेच्या दोन्ही बाजूंचा असणार. याच सरहद्दीवरील पट्ट्यांत सार्वमत घेतलें जाईल. जमीन महसूलाचा गांव म्हणजे मुख्यगांव व त्याखाली कांहीं बाळ्या असल्यास तोहि सर्व प्रदेश, हें, सार्वमताचा निर्णय ग्रहित करतांना व सीमारेषा ओढतांना प्रारंभिक अविभाज्य प्रमाण ( विसिक युनिट ) घरलें जाईल. सार्वमतानंतर, प्रत्येक घटक प्रांताची सरहद्द सलग व अखंडित असली पाहिजे या तत्त्वास घरून आणि लोकमतास शक्य तितकें अनुसरून सीमारेषा ओढल्या जातील. म्हणजेच सीमारेषा आंखतांना जास्तीत जास्त मतदारांना संतुष्ट करण्याचा प्रयत्न केला जाईल. यावेळीं हें ग्रहित घरलें आहे की संघराज्याच्या घटनेमध्ये, पुढील अनुभवाच्या अनुषंगानें, प्रांताच्या सरहद्दीमध्ये वा दर्जामध्ये कांहीं फेरबदल आवश्यक वाटल्यास तो करण्याची सवलत ठेवली जाईल.

जमीन महसूलाचा गांव हें प्रारंभिक अविभाज्य प्रमाण मानून सार्वमत घेण्याची पद्धत ज्या ठिकाणी सरहद्द अरण्य, ओसाड वाळवंट अशा प्रकारच्या निर्मनुष्य भूमागांतून जात असेल त्या ठिकाणी निरुपयोगी ठरेल. अशा प्रसंगी नद्यांचे प्रवाह, जलसंचय इ. भौगोलिक रचना लक्षांत घेऊन सीमारेषा ठरविल्या जातील. जर अशा निर्जन पट्ट्यांत बहुमोल खनिज व उद्भिन्न संपत्ति प्राप्त वा सुप्त असेल तर मात्र सीमानीर्णयाचा प्रश्न पार विकट होईल. अशा वेळीं त्या प्रदेशाच्या भौगोलिक समाजशास्त्रीय अशा विविध अंगोपांगांची सूक्ष्मपणें सविस्तर चिकित्सा करूनच सीमांची आंखणी पार पाडावी लागेल. तुर्कस्तान आणि इराण यांच्या दरम्यान मोसल प्रांताची वांटणी करतांना असा प्रसंग आला होता. तें उदाहरण अशा वेळीं उद्बोधक ठरेल.

सार्वमत घेतांना, भूताधिकारी लोक कोण याचा निर्णय करतांना कांहीं प्रश्न उपस्थित होतील. सरहद्दीवरील सार्वमतांत तेथील वास्तव्यावाबतची मतदारांची शक्यकी ठरवितांना काळजीपूर्वक विचार केला पाहिजे. राजकीय एकतात्मतेच्या निकषाप्रमाणें एकादा विभाग अगर लोकवस्ती एका विशिष्ट

राजकीय घटकांत स्पष्टपणे मोडत असतांना, ज्यावेळी त्या घटकापासून फुटून निघण्याचा तो विभाग आग्रह धरित असेल त्यावेळी 'रहिवाशी' शब्दाची व्याख्या फारच दक्षतेने केली पाहिजे. अशा वेळी या एकजिनसी राजकीय घटकाचे जे खरेखुरे रहिवाशी असतील व तसे निष्ठापूर्वक मानत असतील त्यांनाच केवळ हा मतदानाचा हक्क आहे असे गृहित धरले पाहिजे. जे त्या विभागाचे रहिवाशी नाहीत अगर जे तसे समजत नाहीत त्यांना तो हक्क असता कामा नये. जी लोकसंख्या तेथे स्थायिक नसून उपरी आहे तिला एकात्म असलेला प्रदेश दोन घटकांत विभागावा किंवा काय हे ठरविण्याचा बिलकूल अधिकार नाही.

### सारांश

( १ ) विद्यमान प्रांतापेक्षा राजकीय दृष्ट्या अधिक एकजिनसी असे नवे प्रांत निर्माण करतांना ' राजकीय एकात्मते 'चे निकष ( लक्षण ) ठरविणे, ही पहिली पायरी होय.

( २ ) स्पष्ट राजकीय एकात्मता असलेल्या घटकाचा एक स्वतंत्र प्रांत होण्यासाठी लोकसंख्या व उत्पन्न यांची आवश्यक किमान मर्यादा निश्चित करणे, ही दुसरी पायरी होय.

( ३ ) ज्या घटकाकडून ही किमान मर्यादेची अट पुरी होत नाही त्यांना शेजारच्या विभक्तित घटकाशी संलग्न करणे आणि त्यानंतरचा त्यांचा दर्जा स्पष्ट करणे, ही तिसरी पायरी.

( ४ ) राजकीय एकात्मता असलेले काही घटक, त्यांचा एकच प्रांत करण्याच्या दृष्टीने जर फार मोठे होत आहेत असे वाटले तर राज्यव्यवस्थेच्या सोयीसाठी त्यांना एकाहून अधिक प्रांतांत विभागणे.

( ५ ) एकात्म राजकीय घटकातून फुटून विभक्त निघावयाच्या मागणी-संबंधीचा निर्णय, प्रांतिक घटकाचा बरोबर आकार केवढा असावा ह्यासंबंधी जे धोरण ठरेल त्यावर अवलंबून राहिले. काही आर्थिक व राजकीय कसोटी ठरवून त्या अनुरोधानेच अशा प्रत्येक मागणीचा स्वतंत्र विचार करून निर्णय द्यावा लागेल.

( ६ ) सरहद्दीची निश्चिति व राजकीय एकात्म घटकांतून फुटून वेगळे होण्याचा हक पांचतों की नाही, या गोष्टी 'सार्वमत' घेऊनच ठरविल्या जातात.

( ७ ) नवीन होणाऱ्या प्रांताच्या क्षेत्रविस्तारांतील सर्व प्रदेश सलग व एकत्र असला पाहिजे व त्याची सरहद्द अमंग व अखंडित असली पाहिजे.

( ८ ) घटकांमध्ये प्रदेश विभागण्यासाठी अशा तत्त्वपद्धति शोषून काढली पाहिजे की, कोणत्याही एका प्रदेशाची अगर लोकवस्तीची एकपक्षा अधिक घटकांमध्ये वाटणी होता कामा नये अथवा कोणत्याच घटकांमध्ये वाटला गेला नाही असा प्रदेश उरता कामा नये.

( ९ ) एका प्रांताच्या चतुःसिमेंत सामावलेला सर्वच्या सर्व प्रदेश त्या प्रांताचाच असला पाहिजे.

( १० ) सरहद्द निश्चित करतांना, तात्पुरत्या काल्पनिक सरहद्दीच्या उभय बाजूंचे विवाद्य असे भूप्रदेशाचे पट्टे कोणते ते प्रथम ठरवून नंतर त्या विवाद्य भूप्रदेशात 'सार्वमत' घेऊन सीमारेषा नक्की केली पाहिजे.

( ११ ) जमीन महसूलाचा गांव हा एक अविभाज्य गट समजून सार्वमताचा निकाल ग्रथित केला जाईल व जास्तीत जास्त मतदारांच्या हक्का परिपूर्ण होतील अशा रीतीनेच सीमारेषा काढली जाईल.

## उपप्रांताचे सत्ताधिकार

संघराज्यामधील प्रांताचा दर्जा व प्रांतांतील उपप्रांताचा अगर एकाद्या स्थानिक सत्तेचा दर्जा यांमध्ये महत्त्वाचा घटनात्मक फरक आहे. प्रांताचे सत्ताधिकार कोणत्याहि वरिष्ठ घटनात्मक सत्तेपासून निर्माण होत नसून ते स्वयंसिद्ध असतात; संघराज्याची लिखित घटना हेच त्यांचे प्रत्यक्ष उगम स्थान. उलटपक्षी उपप्रांतास वा अन्य स्थानिक विभागास प्राप्त होणारे सत्ताधिकार हे प्रांतिक विधिमंडळाने आपल्या कायद्याने त्यांना बहाल केलेले असतात. अर्थात् संघराज्याच्या प्रत्येक घटक प्रांताचे सर्व प्रांतासाठी म्हणून विवाक्षित इक व सत्ता असणारे असे एकच कायदेमंडळ असले पाहिजे. त्याबरोबरच आपल्या प्रांतामध्ये स्वायत्त घटक निर्माण करून त्यांच्याकडे कांही सत्ताधिकार सौंपविण्याचा इकाहि त्यास असला पाहिजे. सर्व प्रांताचे कायदेमंडळ असले म्हणजे त्याबरोबर सर्व प्रांतासाठी कार्यकारी मंडळहि ओघानेच आले. तसेच वरिष्ठ सरकारी नोकरींतील भरती, सध्याच्या 'अखिल भारतीय नोकरी' (ऑल इंडिया सर्व्हिसेस) प्रमाणे, सर्व प्रांतासाठी म्हणूनच केली जाणे अवश्य आहे. त्याच प्रमाणे सर्व प्रांताकारिता म्हणून एकच वरिष्ठ न्यायालय असले पाहिजे. तज्ज्ञ नोकरवर्ग व संशोधन संस्थांसारख्या विशेष संस्था प्रांतिक सरकारच्या अधिकारकर्षेतीलच असल्या पाहिजेत. सर्व प्रांताचा गव्हर्नर हा एकच सत्ताप्रमुख असला पाहिजे. प्रत्येक उपप्रांतासाठी एक डेप्युटी गव्हर्नर नेमणे हे योग्य वाटेल व तो गव्हर्नरच्या त्या विशिष्ट उपप्रांतांतील अनुपास्थितीत त्याचे काम करील. कायदे करण्याच्या क्षेत्रांत सर्व प्रांताच्या कायदेमंडळाला आर्थिक, सामाजिक इ. सर्व बाबतींत व्यापक व सर्वश्रेष्ठ स्वरूपाचे अधिकार असले पाहिजेत हे स्पष्टच आहे. सर्व प्रांतासाठी म्हणून दिवाणी व फौजदारी कायदे एकच राहतील. तसेच औद्योगिक व व्यापारी क्षेत्रांतील कायदेकानूहि एकच राहतील. आर्थिक नियोजनास आवश्यक असे सर्व अधिकारहि प्रांताकडेच राहतील.

तसेच शेती व पिके यांच्या नियोजनाचे अधिकारहि, प्रांताकडेच राहतील. प्रमुख सामाजिक संस्थांचे संचलन व नियमन प्रांताकडेच राहिल व सामाजिक कायद्यांच्या स्थूल रूपरेषांची आखणीहि प्रांतच करील.

उपप्रांतांना कोणते अधिकार सुपूर्त करता येतील ह्याचा तपशीलवार विचार करण्यापूर्वी संघराज्य सरकार व त्याचे घटक प्रांत सरकार यांमध्ये कधी सत्ताविभागणी झाली आहे, हे पाहणे जरूर आहे. नव्या हिंदी संघराज्य घटनेतील या सत्ताविभागणीची निश्चित माहिती आज नसल्याने सध्या आपणांस १९३५ च्या हिंदुस्थान सरकारच्या घटना कायद्याच्या सातव्या कोष्टकांत कायदे करण्याचे अधिकारदावत ज्या याद्या दिल्या आहेत त्यांचा उपयोग करावा लागेल. या कोष्टकांतील पाहिली यादी, म्हणजे संघराज्य सरकारच्या कक्षेतील जे कायद्याचे विषय प्रांतिक सरकारकडे देता येतील त्यांची यादी, तीमधील सर्व अधिकार प्रांतिक सरकारकडेच असावेत. तसेच संघराज्य सरकार व प्रांतिक सरकार या उभयतांच्याहि कक्षेत येणारे असे याच कोष्टकांतील तिसऱ्या यादीतील सर्व अधिकार, हेहि प्रांतिक सरकारकडेच असावेत. प्रांताच्या कक्षेतील कायद्यांच्या यादीतील म्हणजे याच कोष्टकांतील दुसऱ्या यादीतील बरेच विषय उपप्रांत सरकारकडे देता येतील, जे प्रमुख अधिकार. उपप्रांतांकडे सोपविणे शक्य आहे त्या विषयांची यादी पुढीलप्रमाणे होईल.

(१) सार्वजनिक शांतता व सुव्यवस्था.

(२) प्रांतिक वारिष्ठ न्यायालयाखेरीज इतर सर्व न्यायालयांखेरील देखरेख व सत्ता.

(३) पोलिस.

(४) तुरुंग व अल्पवयी गुन्हेगारांच्या सुधारणा-शाळा.

(५) स्थानिक कामे.

(६) स्थानिक स्वराज्यसंस्था.

(७) सार्वजनिक आरोग्य आणि स्वच्छता.

(८) प्राथमिक व दुय्यम शिक्षण. तसेच या इयत्तेपर्यंत दिले जाणारे औद्योगिक व धंदे शिक्षण.

(९) उपप्रांतांची म्हणून ठरविलेली वहातुक व दळणवळणाची साधने.

(१०) लहान पाटबंधारे.

(११) शेती-संशोधन व पिकांचे नियोजन याव्यतिरिक्त शेतीविषयक कामे.

(१२) जमीन व खंडपद्धति.

(१३) स्थानिक बाजार व जत्रा.

(१४) धर्मादाय व धर्मादाय संस्था.

(१५) नाट्यगृहे व नाट्यप्रयोग.

(१६) उपप्रांतांची वाचनालये व पदार्थसंग्रहालये.

१९३५च्या घटना-कायद्यांतील प्रांताच्या क्षेत्रातील कायद्यांच्या यादीपैकी जे प्रमुख विषय प्रांताकडेच असणे जरूर आहे ते पुढीलप्रमाणे:—

(१) मोठी धरणे व पाटबंधारे.

(२) शेतीसंशोधन व पिकांचे नियोजन.

(३) खाणी व खनिज संपत्ति.

(४) गॅस, वीज इ. शक्तीची निर्मिती व वांटणी.

(५) उद्योगधंदे व व्यापार, सावकारी व सावकारी करणारे (संस्था व व्यक्ति).

(६) कारखाने व त्यांची वाढ.

(७) वजन-मापे.

(८) बेकारी, अनाथांना मदत व सामाजिक सुरक्षा.

(९) औद्योगिक व व्यापारी संघ आणि मंडळ्या (कंपनी).

(१०) चित्रपट व्यवसाय.

(११) विद्यापीठे व त्या दर्जाचे इतर उच्च शिक्षण.

यावरून हे दिसून येईल की दैनंदिन राज्यकारभाराचे बहुतेक सारं काम या वाटणीमुळे उपप्रांताकडे जात आहे व प्रामुख्याने लहान प्रदेशाशी संबद्ध असलेले सर्व विषयहि त्याचेकडे जात आहेत. पद्धतशीर कामाच्या व काटकसरीच्या दृष्टीने शक्य तितक्या मोठ्या क्षेत्रावर जे विषय हाताळणे जंरूर आहे व ज्याचे परिणाम दूरगामी व व्यापक संभवतात तेवढेच विषय प्रांतिक सरकारकडे ठेवले आहेत. तथापि प्रांताच्या कक्षेतील पुष्कळशा विषयांचा प्रत्यक्ष कारभार स्वतंत्र प्रांतिक नोकरवर्गाकडून न करता उपप्रांत सरकारच्या मध्यस्तीने करता येण्यासारखा आहे.

राज्यकारभाराच्या सर्व शाखांतील वरिष्ठ प्रतीच्या नोकरवर्गाची भरती 'प्रांतिक सरकारचा नोकरवर्ग' म्हणून केली जाणे आवश्यक आहे. तसेच प्रत्येक वरिष्ठ अधिकार्याने एकापेक्षा अधिक उपप्रांतांत नोकरी केली पाहिजे. यामुळे, उपप्रांताच्या अधिकारकक्षेतील विषयांची यादी मोठी असली तरी देखील, उपप्रांतांमध्ये राज्यकारभारविषयक कल्पनांची परस्परांत देवघेव होऊन राज्यकारभाराच्या पद्धतींत बरीचशी समानता येईल.

कायदेविषयक व राज्यकारभारविषयक बाबींच्या विभागणीपेक्षा उत्पन्न-विषयक बाबींची विभागणी करतांना अनेक अडचणी निर्माण होतील. जमीन महसूल, शेती उत्पन्नावरील प्रत्यक्ष कर, दिवाणी ( ज्युडिशियल ) स्टंपांचे उत्पन्न आणि कदाचित् करमणुकीवरील कर, यांचे उत्पन्न उपप्रांतांना देणे शक्य आहे. इतर बहुतेक करांच्या बाबतींत ही गोष्ट प्रामुख्याने लक्षांत ठेवली पाहिजे की, बऱ्याच मोठ्या प्रदेशांत करांची समानता असली पाहिजे आणि कोणत्याहि दोन उपप्रांतांत करांच्या आकारणीत व अंमलबजावणीत तफावत पडू न देण्याची दक्षता घेतली पाहिजे. अवकारी कर, शेती उत्पन्नाखेरीज अन्य उत्पन्नावरील प्रत्यक्ष कर, औद्योगिक संघ ( कारपोरेशन ) व मंडळ्या ( कंपनी ) वरील कर, वारसाकर, खाणी व खोदण्याच्या हक्कावरील कर आणि विक्रीकर, हे सर्व कर असे आहेत की, त्यांच्या दरामध्ये, आकारणीच्या पद्धतीमध्ये व अंमलबजावणीमध्ये दोन उपप्रांतांत फरक असू नये. उपप्रांतांना दिलेली उत्पन्नाची साधने त्यांच्या गरजा भागविण्यास अपुरी आहेत असे आढळून आल्यास

प्रांतिक स्वरूमाच्या करांतील काहीं करांचा हिस्सा या उपप्रांतांना देण्यांत येईल.

प्रांताची एकात्मता अबाधित राखून उपप्रांताचें अधिकारक्षेत्र वरील प्रमाणें जास्तीत जास्त विस्तारतां येईल. परंतु, प्रांतामध्यें जेवढे म्हणून राज्यकारभारविषयक उपविभाग केले असतील त्या प्रत्येकाला हे सर्व अधिकार देणें जरूर आहे असें मुळींच नाहीं. सध्यां भावी महाराष्ट्राचें संयुक्त महाराष्ट्राचें-पुढीप्रमाणें उपप्रांत होऊं शकतील असें दिसतें. ( १ ) पूर्वे महाराष्ट्र ( २ ) पश्चिम महाराष्ट्र ( ३ ) बृहन् मुंबई ( ४ ) कोल्हापूर. कोल्हापूर विभागांत लगतच्या संस्थानी प्रदेशाचाहि समावेश होऊं शकेल. इतस्ततः विखुरलेल्या लहान संस्थानांचा कार्यक्षम असा एक संघ करणें शक्य होणार नाहीं. म्हणून अशा लहान लहान संस्थानांना ज्या मोठ्या विभागांत ( प्रांतांत ) तीं आहेत. त्यांतच मिळून जावें लागेल. भावी महाराष्ट्रांत जर बस्तर संस्थान समाविष्ट झालें तर कोल्हापूरप्रमाणें त्याचाहि एक स्वतंत्र उपप्रांत होऊं शकेल. आणि जर गोमंतक महाराष्ट्रांत आलें तर गोमन्तक, व त्या उपप्रांतांत सामील होण्याची ज्यांची इच्छा आहे असा त्यालागतचा कोंकणी भाषिकांचा भाग यांचाहि एक लहान उपप्रांत बनवितां येईल. वर वर्णन केलेले उपप्रांताचें संपूर्ण सत्ताधिकार फक्त पूर्वे व पश्चिम महाराष्ट्र या दोन मोठ्या घटकांनाच द्यावेत. उत्पन्नाच्या व लोकसंख्येच्या दृष्टीनें लहान असलेल्या इतर उपप्रांतांनीं, वर उपप्रांताच्या अधिकारक्षेत्रांतील विषयांची जीं यादी दिली आहे त्यांपैकी बरेच विषय प्रांतिक सरकारच्या सत्तेकडेच सोंपविणें सोईस्कर होईल.