



महाराष्ट्रातील प्राचीन प्रशासकीय संरंजामशाहीचा उदय व विकास

सहयोगी प्रा. सोनकांबळे अरूण विठ्ठल

इतिहास विभाग प्रमुख, छ. शिवाजी नाईट कॉलेज ऑफ आर्टस्
अॅन्ड कॉमर्स, सोलापूर



प्रस्तावना :

एक विशिष्ट सिमा, त्यावर जनमताच्या आधारे राज्य करणारा एक शासक, त्याची कर्तव्ये, ती पार पाडण्याकरीता विस्तृत प्रशासन व्यवस्था आणि कर प्रणाली, संरक्षणार्थ खडे सैन्य इत्यादी घटकांचा मिळून जो प्रदेश बनतो त्यास 'राज्य' असे संबोधतात. भारतामध्ये खऱ्या अर्थाने राज्य ह्या संकल्पनेचा संदर्भ इ.स.पू. 6 व्या शतकापासून मिळण्यास सुरुवात होते. तसे राज्यसंकल्पनेची मुळे हडप्पा संस्कृती आणि उत्तर वैदिक काळातील जनपदामध्ये शोधता येतात. 6 व्या शतकातील 16 महाजनपद, पुढे नंद आणि नंतर मौर्यांनी संपूर्ण भारतीय उपखंड व्यापून टाकणारे साम्राज्य निर्माण केले तेच खऱ्या अर्थाने भारतातील राज्य संकल्पनेचे दिशादर्शक उदाहरणे ठरतात.

महाराष्ट्राच्या बाबतीत राज्यसंकल्पनेची सुरुवात मौर्य काळात रूजलेली आढळते. सर्व शक्तिमान शासक, एकाधिकार राजसत्ता, तसेच मध्यवर्ती प्रशासन व्यवस्थेचे एक आदर्श उदाहरण म्हणून मौर्य साम्राज्य आणि प्रशासन व्यवस्थेकडे पाहिले जाते. याउलट संरंजामशाहीचे स्वरूप असते. संरंजामशाही म्हणजे अमाप विकेंद्रीकरण, स्थानिक, प्रादेशिक स्वायत्तता मध्यवर्ती शासकाचे नाममात्र नियंत्रण, एक सत्ता केंद्र याऐवजी अनेक सत्ताकेंद्र. प्रस्तुत अभ्यासामध्ये महाराष्ट्रातील या स्थित्यंतराचा चिकित्सक आढावा घेण्यात आलेला आहे.

मध्यवर्ती राज्यसत्ताक प्रशासन व्यवस्थेचे वैशिष्ट्ये :

संरंजामशाहीची संकल्पना आणि त्याचे स्वरूप जाणण्याकरिता प्रथम मध्यवर्ती प्रशासन व्यवस्था समजणे आवश्यक ठरते.

- मध्यवर्ती प्रशासन व्यवस्था ही सामान्यपणे राज्यसत्ताक शासन प्रणालीमध्ये अस्तित्वात असते.
- सत्तेच्या केंद्रस्थानी सर्वशक्तीशाली राजा अथवा सम्राट असतो. राज्यातील सर्व उच्चस्तरीय अधिकाऱ्यांपासून ते निम्नस्तरीय अधिकाऱ्यांच्या नेमणूका स्वतः राजा/सम्राट करतो. सैन्य प्रमुख राजा/सम्राट असतो. न्यायव्यवस्थेतील अंतीम निर्णय हा राजा/शासकाचा असतो.
- राजा/सम्राटास त्याच्या कार्यात मदत करण्यासाठी मंत्रीमंडळ असते. ते सल्लागार मंडळ असते. मंडळाची जबाबदारी, मंत्र्यांची संख्या, नेमणूक हा सर्वस्वी राजाचा अधिकार असतो.
- धर्मसाहित्य संकेतानुसार राजा सर्व जमीनीचा स्वामी असल्याने प्रजेकडून प्रशासनव्यवस्थेच्या सुरळीत कामकाजाकरीता व प्रजेच्या कल्याणाकरीता तो कर लागू करू शकतो आणि रद्द ही करू शकतो.
- प्रशासन व्यवस्था सुरळीत पार पाडण्याकरीता राज्याचे विभाजन प्रदेश, तालुका, ग्राम या पद्धतीने केले जाते. या प्रशासकीय विभागांवर राजा मार्फत नगदी पगार देऊन अधिकारी वर्गाची नेमणूक केली जाते. सर्व अधिकारी

कर्मचाऱ्यांना नेमणूक, बदली, बढती, पदअवनती, शिक्षा या सेवाशर्ती लागू असत. विभागीय प्रदेश आणि त्यावरील अधिकारी वर्गाच्या नामावली मध्ये काळपरत्वे आणि सत्ता परत्वे बदल होत राहिले.

प्रशासकीय व्यवस्था आणि सरंजामशाहीचा उदय व विकास :

महाराष्ट्रात मौर्योत्तर काळापश्चात लगेच सातवाहनांची सत्ता प्रस्थापित झाली. मौर्य प्रशासन व्यवस्थेवर आधारलेल्या व्यवस्थेत काही मुलभूत बदल घडण्यास सातवाहनांच्या काळात सुरुवात झाली. या बदलांचा सरंजामी व्यवस्थेच्या उगमाशी थेट संबंध पोहोचतो. सातवाहन काळामध्ये महारठी महोभोज नामक अधिकाऱ्यांचा उल्लेख आढळतो. त्यांना स्वतःच्या प्रदेशाकरीता नाणे पाडण्याचा अधिकार असे.¹ या कारणामुळे ते मोठे जहागीरदार अथवा सामंत असावेत असे म्हणता येते.

सातवाहन काळामध्ये मांडलिक राजे-सामंत यांचा उदय झाला या तर्कास पुढील माहितीवरून पुष्टी मिळते. सातवाहनांच्या अस्तानंतर त्यांच्याशी संबंधीत असणाऱ्या घराण्यांनी स्वतंत्ररित्या आपआपले राज्य स्थापन केले. या घराण्यांमध्ये इक्ष्वाकु किंवा आन्ध्रभूत,² पश्चिम महाराष्ट्रातील अभिर,³ कर्नाटकातील चुट्ट, वनवासी येथील कदंब⁴ आणि विदर्भातील वाकाटक⁵ घराण्यांचा उल्लेख करता येतो. अशा प्रकारे सातवाहन काळात प्रथमतः मांडलिकांचा उल्लेख आढळतो.

वाकाटक काळामध्ये प्रशासन व्यवस्थेत पुढीलप्रमाणे नव्या प्रथांचा उल्लेख आढळतो. सचिवपदी वंशपरंपरेने नियुक्ती करण्याच्या पद्धतीस सुरुवात या काळात झाल्याचे आढळते.⁶ अर्थशास्त्रामध्ये सामंत म्हणजे शेजारील प्रदेशातील स्वतंत्र राजा. वाकाटक-गुप्त काळामध्ये हा बदल झालेला आढळतो. पराजित करून पुनःप्रस्थापित केलेला, राजाला खंडणी देऊन राज्याच्या सिमांतर्गत आणि बाहेर राज्य करणारा असा अर्थ सर्वदूर प्रचलित झालेला या काळामध्ये दिसतो. वाकाटक काळामध्येच एकाच व्यक्तित्वाच्या अखत्यारीत अनेक प्रशासकीय खात्यांची जबाबदारी असल्याचा उल्लेख आढळतो. उदाहरणार्थ, दानपत्र लेखक, संधि विग्रहक किंवा परराष्ट्रमंत्री ही कामे सेनापतीकडेच असावीत.⁷ राजांचे इतरही काही पदाधिकारी वंशपरंपरेने वाकाटकांच्या सेवेत असल्याची नोंद आहे.⁸

वाकाटकांच्या काळामध्ये मांडलिकांच्या संख्येत लक्षणीय वाढ झाली होती हे पुढील संदर्भावरून स्पष्ट होते. या काळामध्ये मांडलिकांच्या अधिन असणाऱ्या राज्यांचा उल्लेख दिशेवरून करण्यात येई.⁹ याव्यतिरिक्त वाकाटक काळामध्ये मांडलिकांचे तीन प्रकारात वर्गीकरण केलेले आढळते. पहिल्या प्रकारामध्ये सम्राटांने जिकण्याचा निश्चय केला असता तेव्हा सम्राटाचे वर्चस्व स्वतःहून मान्य करणारा मांडलिक. दुसऱ्या प्रकारचा मांडलिक सम्राटाने चाल केली असता शरणागती पत्करणारा असे. तिसऱ्या प्रकारचा मांडलिक हा ज्याचा सम्राटाने प्रत्यक्ष युद्धात पराभव केला हा असे. उत्तर भारतातील गुप्तांच्या तुलनेत वाकाटकांच्या मांडलिकांना कमी बंधने होती.¹⁰ असे असले तरी या काळातसुद्धा अधिकाऱ्यांच्या बदल्या होत असत असा उल्लेख आढळतो.¹¹

बदामीच्या चालुक्यांचे वैशिष्ट्य म्हणजे त्यांनी विविध पदांवर आणि बहुतांश मोठ्या प्रदेशावर वंशपरंपरेने आणि आपआपल्या नातेवाईकांची किंवा जवळच्या मांडलिकांची नियुक्ती करण्याची पद्धत अवलंबली. वाकाटकांच्या काळामध्ये सुरु झालेली वंश परंपरेने पदे बहाल करण्याची पद्धत चालुक्य काळामध्ये अधिक बळावली. याकाळामध्ये सामंत बऱ्याच बाबतीत स्वतंत्र असत, त्यांना दानपत्रे देता येत.¹² त्यांच्याकडे स्वतःचा फौजफाटा असे. या सर्व सामंतांचे मिळून एक मंडळ असे ते सल्लागार मंडळाप्रमाणे काम करत.

येथुन पुढचा काळ म्हणजे राष्ट्रकूट ते यादव काळ हा इतिहासामध्ये सरंजामशाहीचा सुवर्णकाळ म्हणून ओळखला जातो, तो पुढील बदलांमुळे. राष्ट्रकूट काळामध्ये मांडलिकांचे विशेष महत्त्व वाढलेले होते. मांडलिक बऱ्यापैकी स्वतंत्र असत. काही मांडलिकांना पंचमहाशब्दांचे अधिकार असत. याशिवाय सिंहासन, चामर, पालखी, हत्ती इत्यादी राजचिन्हे पूर्वी फक्त राजे वापरत आता ते मांडलिकांनाही वापरण्याची परवानगी होती. सामंतांच्या दरबारात राजाचा दूत (वकील) नियुक्त असे. या दुताचे सामंतांच्या दरबारी कारभारावर लक्ष असे.

राष्ट्रकूट काळातील सर्वात मोठा बदल ज्यामुळे सामंत बळकट होऊन सरंजामशाही घट्ट रूजण्यास कारणीभूत ठरली ती म्हणजे प्रशासकीय अधिकाऱ्यांना पूर्वी प्रमाणे रोख वेतन अदा करण्याऐवजी वेतनाच्या बदल्यात जमीन इनाम म्हणून देण्याच्या पद्धतीस सुरुवात झाली. वेतनातील पूर्वीप्रमाणे रोख रक्कम देण्याची प्रथा चालूच राहिली. काही प्रकरणात रोख

आणि जमीन इनाम अशा दोन्ही स्वरूपात वेतन अदा केले जाई. राष्ट्रकूट काळामध्ये 'महाक्षलपटलाधिप' म्हणजे क्षेत्र नोंदणी अधिकारी याची वारंवार नोंद मिळते.¹³ अशाप्रकारे राष्ट्रकूटांनी सरंजामी व्यवस्थेस संस्थात्मक स्वरूप प्राप्त करून दिले. मांडलिक स्वतःचा दरबार भरवत असत. त्यांचे स्वतःचे स्वतंत्र सैन्य असे. त्यांची स्वतःची स्वतंत्र महसूल व्यवस्था कार्यरत होती. सामंत आपल्यापुढे मोठ-मोठी बिरूदे लावत, उदा. महासामंत, महामंडलेश्वर इत्यादी. हा सर्व प्रकार पुढील काळात प्रबळच होत राहिला. कल्याणीचे चालुक्य आणि यादव काळात यामध्ये सुधारणा होत गेली.

राष्ट्रकूट ते यादव काळास सरंजामशाहीचा सुवर्णकाळ असे संबोधण्याचे आणखी एक कारण आहे. मध्यवर्ती प्रशासन व्यवस्थेत राजाकडे सर्व अधिकाऱ्यांच्या नेमणूकीचे अधिकार असत. सुवर्ण काळात एका विलक्षण पद्धतीचा उदय झाला. आता अधिकारी नेमण्याचा अधिकारसुद्धा सामंतास मिळाला. म्हणजे राजाचे नेमणूका करण्याचे अधिकार सामंताकडे वर्ग करण्यात आले. या अधिकारांमुळे मांडलिकांचे मांडलिक जन्मास येऊ लागले. यामुळे एका मनोऱ्याप्रमाणे राजकीय व्यवस्था निर्माण झाली. मनोऱ्याच्या शिखरावर राजा त्याच्या खाली त्यांचे मांडलिक ज्यांच्या खाली त्यांचे मांडलिक असत. अशी उतरंडी श्रेणीबद्ध व्यवस्था अगदी ग्रामीण प्रशासन व्यवस्थेपर्यंत निर्माण झाली.

राज्याचे उत्पन्न मुख्यत्वे जमीन महसूलातून होई. याव्यतिरिक्त व्यापारी कर आणि आपात्कालीन कर असत. राज्याचा खर्च चार पद्धतीने होई. सर्वसामान्य प्रशासकीय खर्च, सैनिकी खर्च, कल्याणकारी कामे आणि राजाचा व्यक्तिगत खर्च. सरंजामशाहीमुळे सर्व व्यवहार जमीन केंद्रित झाला होता. व्यापार-उद्योग लयास गेल्याने कर्ज रचनेत मोठ्या प्रमाणात बदल झाला. सरंजामशाहीमध्ये जमीनीच्या करांमध्ये वेगवेगळ्या प्रकारे वाढ झालेली दिसते. मांडलिकांनी स्थानिक करांमध्ये वेगवेगळ्या माध्यमातून वाढ केलेली दिसते. स्थानिक प्रशासन व्यवस्थेवरील राजाचे प्रत्यक्ष नियंत्रण संपुष्टात आले. स्थानिक प्रशासन व्यवस्था स्वायत्त झाली. यामध्ये न्यायव्यवस्था पण समाविष्ट झाली.

सामंतांची कर्तव्ये :

- प्रशासकीय व्यवस्था सांभाळणे.
- सैन्य आणि युद्ध सामग्री बाळगणे, युद्धसमयी राजास मदत करणे.
- स्वतःच्या प्रदेशातील कर संकलन करणे, राजास खंडणी देणे.
- राजाशी अथवा राजघराण्याशी वैवाहिक संबंध ठेवणे.
- राजाच्या दरबारात जामीन प्रतिनिधी म्हणून मुलास ठेवणे.

सरंजामशाही व्यवस्थेचे परिणाम :

मध्यवर्ती प्रशासन व्यवस्थेमध्ये सत्तेचे अधिकाधिक केंद्रिकरण करण्याकडे भर असे. सर्व प्रशासकीय व्यवस्थेवरती एकाधिकार राजाचे वर्चस्व असे. तत्कालीन परिस्थितीत दूरवरच्या प्रदेशावर अशा प्रकारचे सार्वभौम, एकछत्री अंमल गाजवण्याकरीता शासक व्यक्तिगत खुप शक्तीशाली, प्रशासनामध्ये निपूण आणि चाणाक्ष असणे गरजेचे असायचे. राजा कमकुवत निघाल्यास शक्तीशाली दरबाऱ्यांना स्वतंत्र होण्याची आयती संधी मिळायची. मौर्य काळात मध्यवर्ती प्रशासन व्यवस्थेचे संस्थात्मकीकरण झाले असले तरी त्यामध्ये सिंहासनाचे हस्तांतरण, नौकरशाहीच्या नेमणूकीचे संस्थात्मक स्वरूपात विकास न होणे, स्थानिक पातळीवर केंद्राचे एकसंघ नियंत्रण इत्यादी प्रशासकीय त्रुटी पुढील काळात दूर झाल्या नाहीत. उलट व्यवस्था अधिकाधिक विकेंद्रीत होत गेली. ते इतके की राजा आणि प्रजा यांच्यामध्ये मांडलिक आणि त्याची व्यक्तिगत प्रशासन व्यवस्थेमध्ये आल्याने राजाचा प्रजेशी थेट संबंध तुटला.

राजा एक असला तरी मांडलिक अनेक असत. मांडलिकांच्या प्रदेशातील प्रजेची निष्ठा थेट राजाप्रति न राहता त्यांचा नजिकच्या मांडलिकांप्रति असे. हीच स्थिती सैनिकांची आणि इतर प्रशासकीय अधिकाऱ्यांची असे. यामुळे निष्ठा एकवटण्याऐवजी निष्ठेचे विभाजन झाले.

प्रशासनाचे जसजसे स्थानिकीकरण होत गेले. तस-तसे एक छत्री, एक नाणे, एक राजचिन्ह, एक झेंडा हा प्रकार मोडीस निघाला. अनेक प्रकारच्या स्थानिक वैशिष्ट्यपूर्ण प्रशासन व्यवस्था अस्तित्वात आल्या. याचे उत्तम उदाहरण म्हणजे कर प्रणाली. केंद्रिकरणामध्ये मध्यवर्ती शासन व्यवस्थेमुळे संपूर्ण राज्यात करव्यवस्था आणि प्रशासनामध्ये एकसूत्रीपणा राहत.

सरंजामी पद्धतीत मांडलिकांच्या करांमुळे करांच्या प्रकारात आणि दरात दोन्हीत वाढ झाली. याचा विपरित परिणाम व्यापारावर झाला.

सर्वात महत्त्वाचा विकेंद्रिकरणाचा राजकीय परिणाम म्हणजे राजकीय अस्थिरता. गझनीच्या महमदाच्या स्वाऱ्या असोत किंवा मोहम्मद घोरीच्या सरदाराने दिल्लीवर मिळवलेली सत्ता असो अथवा इ.स. 1318 मध्ये दिल्लीचा सुलतान अल्लाउद्दील खिलजीने देवगीरीच्या यादवांचा केलेला पराभव असो. या सर्व उदाहरणांमध्ये एकाधिकार, सर्वश्रेष्ठ, संख्येने कमी पण एकनिष्ठ असणाऱ्या तुर्की सत्ता आणि सैन्याचा सामना विखुरलेल्या, अनेक निष्ठा असणाऱ्या विकेंद्रित सरंजामी व्यवस्थेशी सामना झालेला आहे. त्यामध्ये पराजय सरंजामी व्यवस्थेचाच झालेला आहे.

निष्कर्ष :

प्राचीन आणि मध्ययुगीन असा इतिहासकार जो भेद करतात त्यामागे हा एक निष्कर्ष असू शकतो. मध्यवर्ती प्रशासन व्यवस्थेने आपली चरमसिमा मौर्य काळामध्ये गाठली. या व्यवस्थेच्या विकेंद्रिकरणाची प्रक्रिया राष्ट्रकूट ते यादवकाळात पूर्ण झाली. या दरम्यानच्या काळात जी व्यवस्था उदयास आली त्यास प्राचीन महाराष्ट्रातील सरंजामशाहीचा सुवर्णकाळ असे संबोधले जाते. या पुढील काळात तुर्की सत्तेच्या रूपाने पुन्हा एकदा मध्यवर्ती प्रशासन व्यवस्था निर्माण झालेली दिसून येते. अशा रितीने एक संपूर्ण चक्र पूर्ण झाल्याचे दिसते.

संदर्भ :

1. महाराष्ट्र राज्य गॅझेटिअर, इतिहास : प्राचीन काळ (खंड-1) 2002, दर्शनिका विभाग, महाराष्ट्र शासन, मुंबई पृ. 453.
2. इक्षवकुं चा नागार्जुनकोण्ड येथील कोरीव लेख, कॉर्पस इन्सक्रिप्शनम इंडिकेरम, 20, पृ. 1.
3. मिराशी व्ही.व्ही., इन्सक्रिप्शनस ऑफ दि कलचुरी चेदि एरा, सी.आय.आय. उटकमंड, 1955, पृ. 1-4.
4. महाराष्ट्र राज्य गॅझेटिअर, इतिहास : प्राचीन काळ (खंड-1), 2002, दर्शनिका विभाग, महाराष्ट्र शासन, मुंबई पृ. 176.
5. झा डी.एन., एन्शीयन्ट इंडिया, इन हिस्टॉरिकल आऊटलाईन, 1997, नवी दिल्ली, मनोहर पब्लिशर, पृ. 90-115.
6. अर्जीठा लेणी क्र. 16 मधील वरादेवाचा लेख, ओळ15, उटकमंड, 1963, खंड 5, पृ. 101-11.
7. पणशीकर वा.ल. याज्ञवालक्यस्मृती (मिताक्षरा), मुंबई 1926, अ 2, श्लोक 319-20.
8. पुर्वोक्त
9. महाराष्ट्र राज्य गॅझेटिअर, इतिहास : प्राचीन काळ (खंड-1), 2002, दर्शनिका विभाग, महाराष्ट्र शासन, मुंबई पृ. 457
10. कित्ता, पृ. 457.
11. कित्ता, पृ. 457.
12. कित्ता, पृ. 459.
13. कित्ता, पृ. 462.