

भारतीय अर्थव्यवस्था का चक्रव्यूह

सीमित प्रवेश के समाजवाद से प्रस्थान रहित बाजारवाद की ओर

भारत ने भारतीय अर्थव्यवस्था में फर्मों, प्रतिभा और प्रौद्योगिकी के प्रवेश में आने वाली अड़चनों को हटाने के लिए बहुत प्रगति की है। लेकिन, प्रस्थान करने के संबंध में कम प्रगति हुई है। इस तरह, पिछले छह दशकों के दौरान, भारतीय अर्थव्यवस्था “सीमित प्रवेश वाले समाजवाद से हट कर बिना प्रस्थान वाले बाजारवाद” की ओर बढ़ गई है। बाधित प्रस्थान के बहुत आर्थिक, राजकोषीय, आर्थिक और राजनैतिक परिणाम होते हैं। यहां हम इसके व्यापक स्वरूप की चर्चा कर रहे हैं, जिसमें न केवल सरकारी क्षेत्र और विनिर्माण बल्कि निजी क्षेत्र और कृषि भी शामिल है। प्रस्थान को सुसाध्य बनाने के लिए अनेक समाधान हो सकते हैं। सरकार द्वारा किए गए उपायों में शामिल नया दिवालियापन कानून, रूकी हुई परियोजनाओं को चलाना, भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम के प्रस्तावित संशोधन तथा एक व्यापक ‘जैम’ एजेंडा प्रस्थान करने में तेजी लाने में सहायक होंगे तथा दीर्घावधिक कार्य दक्षता एवं विकास को पर्याप्त बढ़ावा भी देंगे।

प्रस्तावना

2.1 महाभारत की चक्रव्यूह गाथा में जिक्र है- प्रवेश की योग्यता किंतु उससे बाहर निकलने की योग्यता न होने का, जिसके गंभीर परिणाम हुए। यह 21वीं शती में भारतीय अर्थव्यवस्था की कार्यप्रणाली के लिए उपयुक्त दृष्टांत हो सकता है, जो आर्थिक नीति निर्माण के कई दशकों की विरासत है।

2.2 बाजार अर्थव्यवस्था के लिए नई फर्मों, नए विचारों और नई प्रौद्योगिकी के निर्बाध रूप से प्रवेश करने की आवश्यकता है ताकि प्रतिस्पर्धा की ताकतें पूंजीगत और श्रम संसाधनों का सर्वाधिक उत्पादक और गत्यात्मक उपयोग करने के लिए दिशा दे सकें। लेकिन इसके लिए प्रस्थान भी अपेक्षित है ताकि संसाधनों को अकुशल और अस्थायी उपयोगों से बलपूर्वक अथवा किसी प्रलोभन से दूर किया जा सके।

2.3 जोसेफ शुमपीटर ने बाजार अर्थव्यवस्था की कुशल कार्यप्रणाली में “सृजनात्मक विनाश की गाथा” “औद्योगिक उत्परिवर्तन की प्रक्रिया जो निरंतर पुरातन को नष्ट करते हुए और नवीन का सृजन करते हुए भीतर से आर्थिक संरचना में निरंतर क्रांति लाती है, के जरिए

प्रस्थान की महत्वपूर्ण भूमिका को स्वीकार किया है।”

2.4 भारत की आर्थिक प्रगति की संरचनागत बाधाओं ने अक्सर प्रवेश की समस्याएं खड़ी की हैं, जैसाकि भारत के मूल आर्थिक उदारवादी सी. राजगोपालाचारी, की प्रसिद्ध कहावत में प्रेरित किया गया है: “लाईसेंस-कोटा-परमिट राज’। 1980 के दशक के आरंभ में भारतीय अर्थव्यवस्था ने अधिक प्रविष्टि में महत्वपूर्ण प्रगति की है: औद्योगिक लाईसेंसिंग को हटा दिया गया है, विदेशी प्रत्यक्ष निवेश को काफी उदारवादी बनाया गया है, जो एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें इस सरकार के तहत तेजी लाई गई है और व्यापार की बाधाओं को कम किया गया है। वास्तव में, सुधार का उद्देश्य प्रवेश की बाधाओं को दूर कर प्रवेश इसे बढ़ावा देना है।

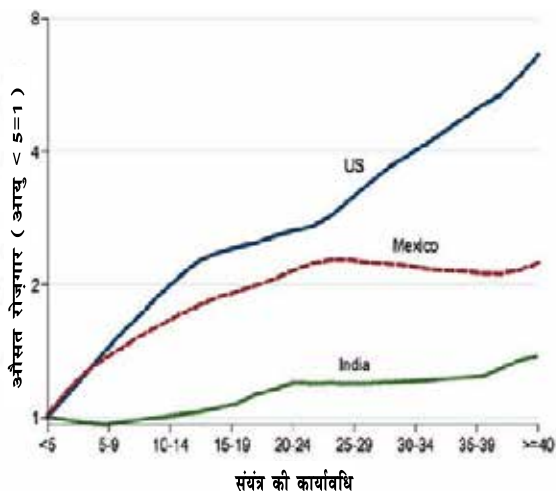
2.5 फिर भी, जैसाकि इस अध्याय में कहा गया है, प्रस्थान में अपेक्षाकृत कम प्रगति हुई है। वस्तुतः भारतीय अर्थव्यवस्था के सामने दोहरी तुलनपत्र चुनौती प्रस्थान की समस्या को स्पष्टतः उजागर करती है। अतः किसी को भी भय हो सकता है कि भारतीय अर्थव्यवस्था “सीमित प्रविष्टि वाले समाजवाद से हटकर बिना प्रस्थान वाले बाजारवाद” में आ गयी है।

2.6 निश्चित रूप से, भारत जैसे विशाल और विविधता भरे देश में यह जान लेना चाहिए कि प्रस्थान हमेशा वांछनीय नहीं है। परन्तु जहां चुकाई जाने वाली कीमत लाभ से स्पष्ट रूप से अधिक हो, तब नीतिगत कार्रवाई की आवश्यकता होती है। जब प्रस्थान की कमी बाहरी प्रभावों का सृजन करती है जिससे दूसरों को तकलीफ होती है जैसाकि फर्मे, जिन्हें सब्सिडी प्राप्त “रूग्ण फर्में” जो करदाताओं के साथ कारपोरेट सब्सिडियों के लिए भुगतान करते हैं, प्रतिस्पर्धा करनी पड़ती है। कीमत चुकाने वाले गरीब भी हो सकते हैं। वे कर का भुगतान करते हैं चाहे यह केवल अप्रत्यक्ष कर होता है। और उन्हें खराब वस्तुओं और सेवाओं के लिए अधिक मूल्य चुकाने का भार वहन करना पड़ता है, जो उन्हें अकुशल फर्में से मिलती हैं, जिन्हें अब तक बाहर निकल जाना चाहिए था, परन्तु अभी तक डटी हुई हैं। वास्तव में, प्रस्थान रोकने वाले हस्तक्षेप के वास्तविक लाभार्थी प्रायः समृद्ध वर्ग होते हैं, जिनके स्वामित्व में फर्म होते हैं।

2.7 क्रमशः दो चेतावनी दी जानी चाहिए। पहला, प्रस्थान की समस्या पर ध्यान केन्द्रित करने का मतलब यह नहीं है कि प्रवेश की चुनौतियों का पूरी तरह समाधान हो गया है। सरकार के सुधार के एजेंडे में एफडीआई को उदार बनाने और स्टार्ट अप इंडिया शुरू करने सहित प्रवेश और अधिक सुसाध्य बनाने के लिए उद्यमिता संबंधी पहल सराहनीय प्रयास हैं।

2.8 दूसरा, ऐसे भी क्षेत्र हैं जिनमें प्रस्थान पहली समस्या

चित्र 1 : भारत, मेक्सिको और यूएस में पुराने और नए संयंत्रों का औसत रोज़गार



स्रोत: हसिह और क्लेनो (2014)

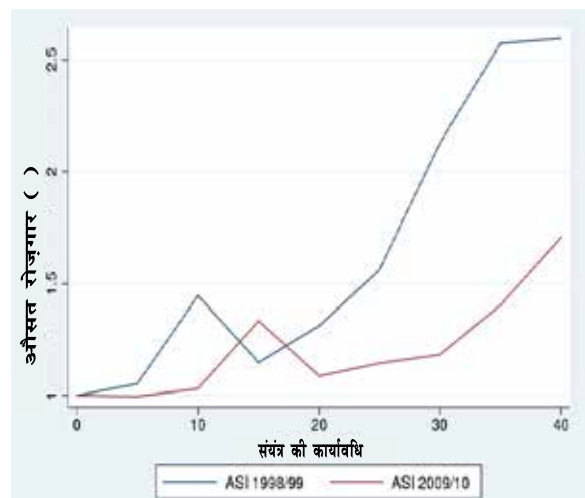
नहीं है, उदाहरण के लिए आई टी सेवाएं और ई कॉमर्स में, हाल ही में भारत में स्टार्ट अप के संबंध में प्रदर्शित गतिशीलता देखी गई है। मामले के अध्ययनों से पता चलता है कि चक्रव्यूह की चुनौती अर्थव्यवस्था के अपेक्षाकृत पारंपरिक क्षेत्रों की विशेषता है, परन्तु वास्तव में यह केवल सरकारी क्षेत्र तक सीमित नहीं है। वस्तुतः, निजी क्षेत्र में बाधित प्रस्थान बड़ी चुनौती बनता जा रहा है।

2.9 यह अध्याय चार खण्डों में बांटा गया है। अगले खण्ड में हम बाधित प्रस्थान की कीमत का संक्षिप्त वर्णन करेंगे। उसके बाद के खण्ड में हम बाधित प्रस्थान की कीमत की स्पष्ट व्याख्या करेंगे और क्षेत्रीय उदाहरणों के साथ समस्या की गंभीरता एवं विस्तार का वर्णन करेंगे। तब हम उन्हें विश्लेषणात्मक श्रेणियों में रखेंगे, जो यह स्पष्ट करेगा कि प्रस्थान कठिन क्यों है। और अंततः, अंतिम भाग में, अधिकाधिक प्रस्थान सुसाध्य बनाने के लिए हम संभावित समाधान प्रदान करेंगे।

समस्या की विकरालता

2.10 भारत में प्रस्थान की समस्या अविवादित है। परन्तु समस्या कितनी गंभीर है? प्रश्न का उत्तर देने के अनेक तरीके हैं। नीचे चित्र 1 एक पैमाना दिया गया है, जो फर्म के आकार पर आधारित है। सैद्धांतिक रूप से, उत्पादक और नवोन्मेषी फर्में को अनुत्पादकों को बलपूर्वक बाहर निकालते हुए विस्तार करना और विकास करना चाहिए। इस तरह उत्तरजीवी फर्में को नई फर्में से बहुत बड़ा होना चाहिए। चित्र 1 दर्शाता है कि संयुक्त

चित्र 2 : भारत में पुराने एवं नए संयंत्रों की औसत रोज़गार, वित्त वर्ष 1999 और वित्त वर्ष 2010



राज्य अमरीका में औसत 40 वर्ष पुराना संयंत्र नए संयंत्र से (रोजगार के अर्थ में) आठ गुना अधिक बड़ा होता है। परन्तु 2010 में भारत में औसत 40 वर्षीय पुराना संयंत्र नए संयंत्र से केवल 1.5 गुना बड़ा है।

2.11 चित्र 2 में स्पष्ट व्याख्या की गई है कि वर्षों से स्थिति बदतर हो गई है। इसमें भारतीय संयंत्रों के आकार को उनकी आयु में नए संयंत्रों की तुलना में वार्षिक भारतीय उद्योग सर्वेक्षण 1998-99 और 2009-10 से चित्रित किया गया है। वर्ष 1998-99 में यह अनुपात 2.5 था। परन्तु अब नए और पुराने फर्मों के बीच अंतर बहुत कम हो गया है। इन्हें एक साथ मिलाकर देखने से यह चार्ट दर्शाता है कि बड़ी फर्में काफी तादाद में नहीं हैं और बहुत अधिक फर्में हैं, जो विकसित होने में असमर्थ हैं, ये इंगित करते हैं कि प्रस्थान की समस्याएं मौजूद हैं।

2.12 ब्लूम और वैन रीनन (2010)¹ एक दूसरा दृष्टिकोण अपनाते हैं। वे दर्शाते हैं कि भारत के पास बहुत से देशों से भिन्न असमानुपातिक रूप से अकुशल फर्मों का हिस्सा अधिक है, जिनमें उत्पादकता बहुत कम और कम प्रस्थान भी है। वे 100 से 5000 कर्मचारियों वाले अमरीकी विनिर्माण फर्मों को, यहां-वहां से चुने गए 695 सैंपल और 620 फर्मों के लिए दूसरा पैनेल जो भारतीय फर्मों के आकार के हैं 1 से 5 (सबसे खराब से सर्वोत्तम) अंक देते हैं। परिणाम दर्शाते हैं कि अमेरिका की तुलना में भारत में खराब तरीके से चलाए जा रही फर्में बहुत अधिक हैं। यह प्रत्यक्ष रूप से भारतीय उद्योग में प्रस्थान की समस्या से प्रत्यक्षतः संबंधित है क्योंकि बड़ी संख्या में इन छोटी और अकुशल फर्मों में से अधिकांश को आगे अस्तित्व में नहीं रहना चाहिए।

बाधित प्रस्थान का प्रभाव

2.13 यह स्थिति इतना महत्वपूर्ण क्यों है? प्रस्थान की कमी कम से कम तीन प्रकार की लागत उत्पन्न करती है राजकोषीय, आर्थिक (या अवसर) और राजनैतिक।

2.14 **राजकोषीय प्रभाव:** प्रस्थान बहुधा आश्रयी, अधिकांशतः अक्षम फर्मों को सरकारी सहायता द्वारा बाधित होता है। यह सहायता विशेष रूप से सब्सिडियों (उदाहरणार्थ बेल आउट) या अप्रत्यक्ष (सरकारी बैंकों से प्रशुल्क, ऋण) रूप में होती है, जो अर्थव्यवस्था की लागत परिलक्षित करती है। यह लागत करों के बढ़ने का

कार्य है, जिसे हानि हुए राजस्व की भरपाई करनी होती है, और/अथवा अधिक ब्याज लागत एवं घटे हुए निजी निवेश कार्यकलाप के माध्यम से सामान्य संतुलन अधिक घाटों को प्रभावित करता है। यह तब होता है जब सरकार परित्यक्त राजस्व के वित्तपोषण के लिए उधार लेती है।

2.15 **आर्थिक प्रभाव:** आर्थिक हानियां तब होती हैं जब उत्पादन के संसाधनों और कारकों को उनके सर्वोत्तम उत्पादक उपयोग में नहीं लाया जाता है। भारत जैसे पूंजी की कमी वाले देश में संसाधनों के गलत आवंटन से काफी लागत बढ़ सकती है। अपने अध्ययन (भारत और चीन में गलत आवंटन और विनिर्माण टी एफ पी) अर्थशास्त्र की त्रैमासिक पत्रिका, 2009 में सेई और लेनोव ने तर्क दिया है कि संयुक्त राज्य अमरीका में देखे गए अनुसार, जब पूंजी और श्रम का वितरण सीमान्त उत्पादों के समकरण के लिए फर्मों के भीतर काल्पनिक रूप से किया जाता है तब इसके परिणामस्वरूप भारत में विनिर्माण टीएफपी में 40-60 प्रतिशत प्रतिलाभ होता है। अब, यह गलत आवंटन पूरी तरह बाधित प्रस्थान के कारण नहीं है परन्तु वह संसाधनों के आवश्यक आवंटन को बाधित करने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है।

2.16 वर्तमान संदर्भ में, अन्य प्रभाव कार्पोरेट और बैंक तुलन पत्रों पर आशोधित आस्तियों पर बोझ से उत्पन्न हुए हैं। यह इक्विटी धारकों, लेनदारों, करदाताओं और उपभोक्ताओं के बीच विगत गलतियों की प्रभाजन लागतों की मुश्किलों को दर्शाता है। इसके परिणाम हैं-नए निवेश का कम प्रवाह, जिससे मध्यावधिक विकास धीमा पड़ गया है।

2.17 **राजनैतिक प्रभाव:** प्रस्थान न होने से अर्थव्यवस्था में सुधार के लिए प्रयासरत सरकारों के लिए काफी अधिक राजनैतिक प्रभाव पड़ सकता है। कभी कभी बाधित प्रस्थान के लाभ “रूग्ण” एककों के लिए अक्सर वित्तीय सहायता के रूप में समृद्ध और प्रभावशाली वर्ग को मिलते हैं। इससे सरकार बड़े कार्पोरेट की हितैषी मानी जाती है जिससे अर्थव्यवस्था के लाभार्थ उपाय करने की क्षमता में कमी आती है लेकिन उसे व्यवसाय के लाभार्थ देखा जाता है। इसी प्रकार, यदि जानबूझकर दोषकर्ताओं से उपयुक्त तौर पर नहीं निपटा जाता, तो स्वयं बाजार अर्थव्यवस्था और नियामक संस्थानों की वैधता पर सवाल खड़े होते हैं।

2.18 किसी भी क्षेत्र में राजकोषीय, आर्थिक और

¹ Bloom, N. & John van Reenen, 2010, “Why do Management Practices Differ across Firms and Countries?” *Journal of Economic Perspectives*.

राजनैतिक प्रभाव की समस्या इतनी स्पष्ट दिखाई नहीं देती है जितनी उर्वरक क्षेत्र में दिखाई देती है। जैसा कि अध्याय 9 में दर्शाया गया है, राजकोषीय सब्सिडी स.घ.उ. का 0.8 प्रतिशत है, जिसका अधिकांश कृषि-भिन्न प्रयोगों में या हेरा-फेरी में निकल जाता है, या अक्षम उत्पादकों की या आयात करने की विशेषाधिकार वाली फर्मों को मिल जाता है। लेकिन, सिर्फ इन्हीं कारणों से, अक्षम फर्मों को बंद करने या आयातों के दुरुपयोग को समाप्त करना राजनीतिक दृष्टि से असंभव हो गया है।

2.19 सभी छोटे और बड़े किसानों के लिए सस्ते उर्वरकों के महत्व को स्वीकारते हुए, यह भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि किसानों को दी जा रही सब्सिडी, जिससे मुख्यतः बड़े किसान लाभान्वित होते हैं-को प्रस्थान समस्या के कारण कम/समाप्त नहीं किया जा सकता। यह समस्या जो किसानों की हकदारी विशेषकर समृद्ध किसानों में जड़

जमा चुकी हकदारी की भावना और सुधारों को रोकने में उनकी आवाज की ताकत से जुड़ी है। किसानों के लिए निम्न घरेलू मूल्य (उपभोक्ता सब्सिडी) बनाए रखने के लिए, उत्पादकों और आयातकों दोनों को सब्सिडी प्रदान की गई है। लेकिन उत्पादक सब्सिडी को समाप्त करना अकुशल उत्पादक संबंधी प्रस्थान समस्या के खिलाफ जाता है। दुरुपयोग को समाप्त करने से मौजूदा आयातकों आदि से प्रतिरोध का सामना करना पड़ सकता है।

2.20 कृषि भी प्रस्थान की समस्या से सुरक्षित नहीं है, जो नीतियों के स्थायित्व में परिलक्षित होती है, जो कुछ ऐसी फसलों को बढ़ावा देती है जो दूसरी फसलों की कीमत पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है; और न ही ऐसा मामला है कि बाधित प्रस्थान निर्धनों को फायदा पहुंचता है क्योंकि अपेक्षाकृत समृद्ध भी प्रस्थान को बाधित करने वाली हस्तक्षेप कार्रवाई के लाभार्थी होते हैं।

सारणी 1 : प्रस्थान समस्या की विशेषताएं

क्षेत्र	रोजगार	अकुशलता माप/लागत	समाधान
सरकारी क्षेत्र			
उर्वरक (अकुशल फर्मों)	15,619	2013-14 में 23,013 करोड़ रूपए की आर्थिक लागत पर आधारित कुल अनुमानित सब्सिडी	नीम की परत लगाने में प्रगति हुई है, जिससे किसानों के लिए विचलन, मध्यस्थता कम हुई जैम सुविधा (अध्याय 3)
नागर विमानन	25,047 ³	2013-14 में कुल हानि 2400 करोड़, रूपए थी लगातार 7वें वर्ष हानि	कार्यनीतिक एप्रोच
सरकारी क्षेत्र के बैंक (कुछ बैंक)	86,744	2009-10 और 2015-16 (पूर्वाद्ध) के बीच पूंजी अंतर्वाह : 1.02 करोड़ रूपए	समेकित; कार्यनीतिक विनिवेश; एनपीए समस्या के लिए 4 आर, रिकॉगनिशन, रिकैप्टिलाईजेशन, रिजॉल्यूशन और रिफॉर्म (अध्याय 1), चेंजिंग पीओसीए (बॉक्स 2.2)
वितरण कंपनियां (हानि उठाने वाले प्रमुख राज्य)	2.6 लाख	2008-09 और 2013-14 के दौरान लगभग 2.3 लाख करोड़ रू. संचयी हानि	ऋण राहत के साथ संरचनात्मक सुधारों को जोड़ना (जैसे उदय में) विद्युत में 'एक बाजार' बनाना (अध्याय 11)
केंद्रीय लोक क्षेत्र उद्यम	2.5 लाख (रोगग्रस्त सीपीएसई 2013-14)	2013-14 की रोगग्रस्त इकाईयों की संचित हानियां: 1.04 लाख करोड़ रू	रोगग्रस्त सीपीएसई को बाहर निकलने की अनुमति देना। निवेश को बढ़ावा देने के लिए भूमि और पूंजी से प्रतिबंध हटाना।
प्रशासनिक स्कीमें	उ.न	केंद्रीय क्षेत्र और केंद्रीय प्रायोजित स्कीमों की संख्या 2006-07 में 908 से बढ़कर 2014-15 में 1086 हो गई है।	2014-15 के अनुसार स्कीमों का यौक्तिकरण किया गया। नियमित मूल्यांकन।
नियामक संगठन	उ.न	इनके शीर्षों की औसत आयु लगभग 60 है।	युवा, व्यावसायिक कौशल को शामिल करने के लिए प्रशासनिक सुधार
निजी क्षेत्र			
कृषि (खाद्यान्न; चीनी)	उ.न	जल गहन फसलों की अधिक खेती से जल स्तर में प्रतिवर्ष 0.3 मीटर प्रति वर्ष की दर से गिरावट आई है।	फसलों की तुलना में दालों को प्रोत्साहित करना। ड्रिप सिंचाई के उपयोग के लिए सुविधाएं प्रदान करना (अध्याय 3 और 4)

² जबतब अन्यथा विनिर्दिष्ट न हो, आंकड़ें मुद्रास्फीति-समायोजित हैं

³ एअर इंडिया वार्षिक रिपोर्ट 2012-13

सारणी 1 : प्रस्थान समस्या की विशेषताएं

क्षेत्र	रोजगार	अकुशलता माप/लागत ²	समाधान
इस्पात	उ.न	कुछ अकुशल फर्मों की उत्पादन लागत में वैश्विक मानदंडों की अपेक्षा 50-75 प्रतिशत की अधिकता	शोधन अक्षमता कानून
अवसंरचना (कुछ बड़े समूह)	उ.न	वित्त वर्ष 15 में औसत ब्याज कवर लगभग 0.3 है।	केलकर (पीपीपी) समिति की सिफारिशें, शोधन अक्षमता कानून। पीसीए में बदलाव (नीचे बॉक्स 2.2)
लघु बचतें	उ.न	सम्पन्न वर्ग को अन्तर्निहित सब्सिडी : 11,900 करोड़ रूपए। अर्थव्यवस्था व्यापी	छोटे बचतकर्ताओं को लाभ पहुंचाने के लिए स्कीमों का यौक्तिककरण। लाभभागियों को सामने लाना (अध्याय 6)
व्यापार उदारीकरण	उ.न	आयातों पर लगभग सर्वाधिक प्रतिबंध; वस्तुओं व सेवाओं के उदारीकरण से लाभ जोकि जीडीपी का 1 प्रतिशत अनुमानित है। ⁴	अधिक व्यापारिक उदारीकरण और प्रतिस्पर्धा की ट्रांजिटरी लागतों से निपटने के सेफ्टी नेट (अध्याय 6)
श्रम	उ.न	पर्याप्त बड़ी फर्म नहीं और बहुत सारी छोटी और अकुशल फर्म (हसाई और क्लेनाउ, [2014] ⁵); ब्लूम और वैन रीनन [2010])	कार्मिक केंद्रित विनियमन; कर्मचारियों को अधिक विकल्पों की व्यवस्था (अध्याय 10)

प्रस्थान की समस्या का वर्णन

2.21 प्रस्थान की समस्या का व्यापक प्रलेखन और परिमाण निर्धारित करना मुश्किल है। हम इसकी बजाय समस्या का आंशिक सूचीकरण के जरिए वर्णन करेंगे। आगे हम बॉक्स (2.1) में ऐसे उदाहरणों की चर्चा करेंगे जहां प्रस्थान गंभीर बाधा के रूप में उभरा है।

2.22 प्रस्थान की समस्या को मापने के अनेक तरीके हैं। सरलता और सततता के लिए हम कुछ सरल माप का उपयोग करते हैं। इन्हें सारणी 1 में प्रस्तुत किया गया है। प्रत्येक मामले के लिए यह रोजगार, अक्षमता और संभावित समाधानों के लिए माप प्रस्तुत करता है।

2.23 बॉक्स 2.1 में भी अधिक विस्तार से सारणी

1 में सूचीबद्ध कतिपय विशिष्ट क्षेत्रों: सरकारी क्षेत्र के बैंक, अवसंरचना, इस्पात और व्यापार के लिए प्रस्थान समस्या का प्रलेखन किया गया है।

प्रस्थान की समस्या क्यों है?

2.24 विश्लेषणात्मक श्रेणियों के अर्थ में प्रस्थान की समस्या को समझना उपयोगी है क्योंकि यह समाधान खोजने में सहायता करता है। भारत में, तीन प्रकार के कारणों से प्रस्थान की समस्या उत्पन्न होती है, ये हैं- हित, संस्थाएं और विचारधारा।

2.25 **हित:** प्रस्थान की कमी के लिए पहला और शायद सबसे महत्वपूर्ण कारण निहित स्वार्थ की शक्ति है। बहुधा, यह निहित स्वार्थ की समस्या कतिपय असंतुलन या

बॉक्स 2.1 चुनिंदा क्षेत्रों की विशेषताएं

1. सरकारी क्षेत्र के बैंक

चित्र पहले में आस्तियों के रिटर्न (आरओए) की बैंकवार श्रृंखला की रिपोर्ट दी गई है जो बैंकिंग परिदृश्य में तेजी से नीचे की ओर आ रहा है। आस्ति पोर्टफोलियो में तदनु रूप ह्रास हुआ है जिसके पूरे विस्तार की जानकारी भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा अपनी आस्तियों की गुणवत्ता की समीक्षा के बाद ही होगी। दूसरे चित्र दो में सभी सरकारी बैंकों के लिए रोजगार की अपेक्षा आस्तियों पर रिटर्न आरेखित किया गया है।⁶ रेखाएं माध्यिका मूल्य दर्शाती हैं। अधिकांश बैंकों के लिए आरओए वर्तमान में 1 प्रतिशत के मानदण्ड के एक तिहाई से भी कम है जो सही माना जाता है।⁷ हालांकि, कम लाभ कमाने वाले कई बैंक, सभी नहीं ऐसे हैं जिनमें कम स्तर का नियोजन है।

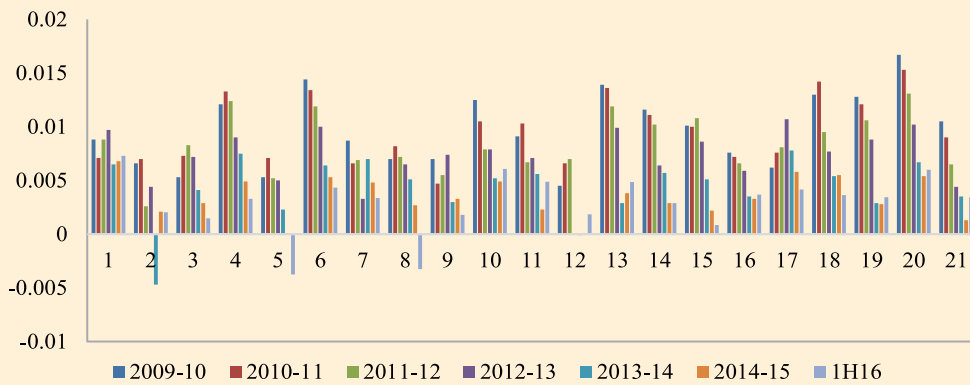
⁴ The World Bank. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/03/10/090224b082bf51e6/1_0/Rendered/PDF/Economic0impli0nd0the0United0States.pdf

⁵ Klenow, P & Chang-Tai Hsieh, 2014. "The Life Cycle of Plants in India and Mexico", *The Quarterly Journal of Economics*.

⁶ ध्यान दें कि भारतीय स्टेट बैंक और पंजाब नेशनल बैंक इसमें शामिल नहीं हैं-वे सबसे बड़े नियोजक हैं।

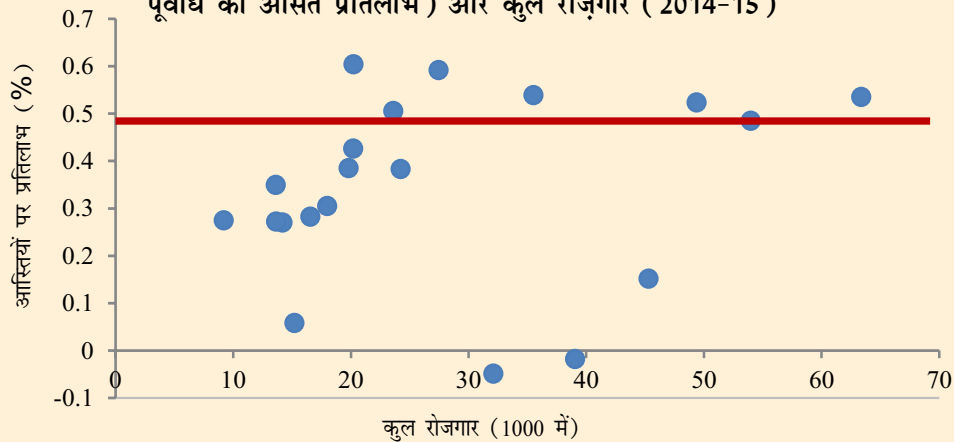
⁷ भारत में अधिकतर निजी क्षेत्र के बैंकों का आरओए 1 प्रतिशत से अधिक है।

चित्र: सरकारी क्षेत्र के बैंकों की आस्तियों पर प्रतिलाभ, 2009-10 से 2015-16 पूर्वार्द्ध



स्त्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

चित्र: सरकारी क्षेत्र के बैंकों का निष्पादन (2013-14, 2014-15, 2015-16 पूर्वार्द्ध की औसत प्रतिलाभ) और कुल रोज़गार (2014-15)



स्त्रोत: क्रेडिट सुएस

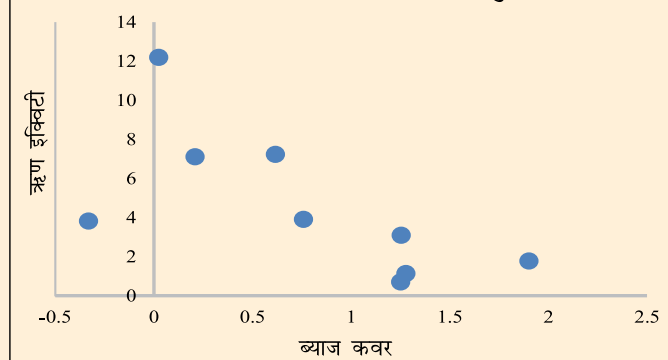
II. अवसंरचना और कार्पोरेट प्रदर्शन

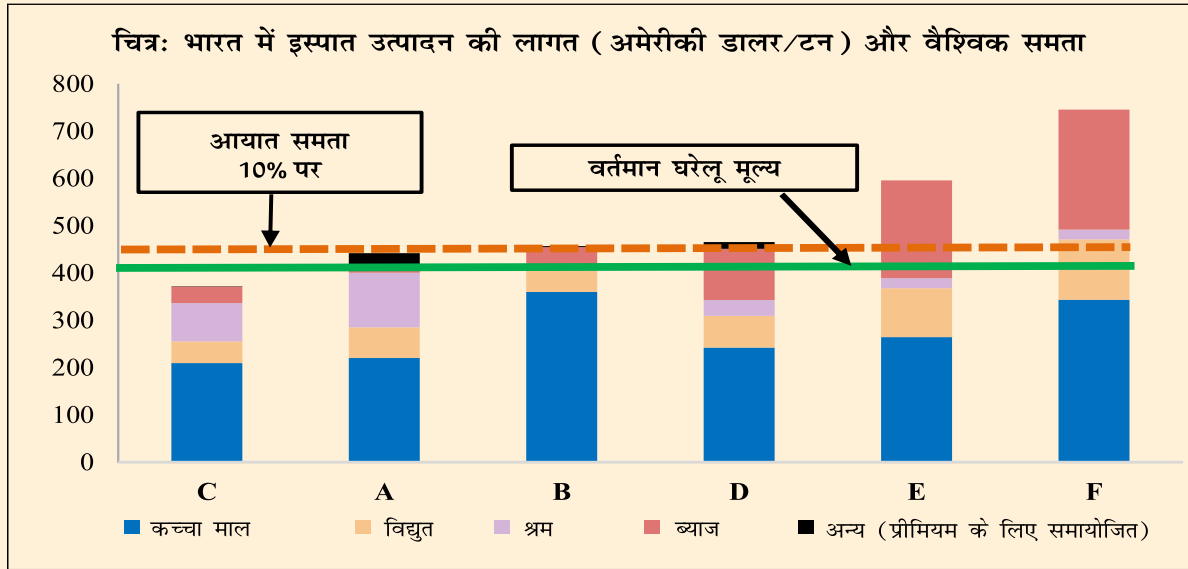
कार्पोरेट तुलन पत्र पर बोझ है, जिनसे निजी निवेश मंद पड़ रहा है। आर्थिक सर्वेक्षण 2014-15 में, हमने इसे 'भारतीय विशेषताओं वाला तुलनपत्र सिंड्रोम' कहा है। नीचे दिए गए चित्र में, क्रेडिट सिंसी से नवीनतम आंकड़ों के अनुसार 10 सर्वाधिक ऋणग्रस्त कार्पोरेट समूहों के ब्याज औसत कवरेज अनुपात (आईसीआर) के मुकाबले ऋण/इक्विटी अनुपात का प्रसार आरेख दिया गया है। 2.5 से कम आईसीआर को काफी कम माना गया है- इससे तात्पर्य है कि राजस्व, ऋण पर ब्याज की लागत पूरी करने के लिए पर्याप्त नहीं है।

III. इस्पात

इस्पात क्षेत्र घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय कारणों से अत्यधिक दबाव में है। नीचे दिए गए चित्र में दर्शाया गया है कि कुछ निजी संगठनों (5 और 6) के उत्पादन की लागत, अन्य फर्मों की अपेक्षा काफी अधिक है, जब इनकी तुलना अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों से की जाए।

चित्र: बड़े कार्पोरेट समूहों का ऋण-इक्विटी (प्रतिशत) और ब्याज कवर अनुपात

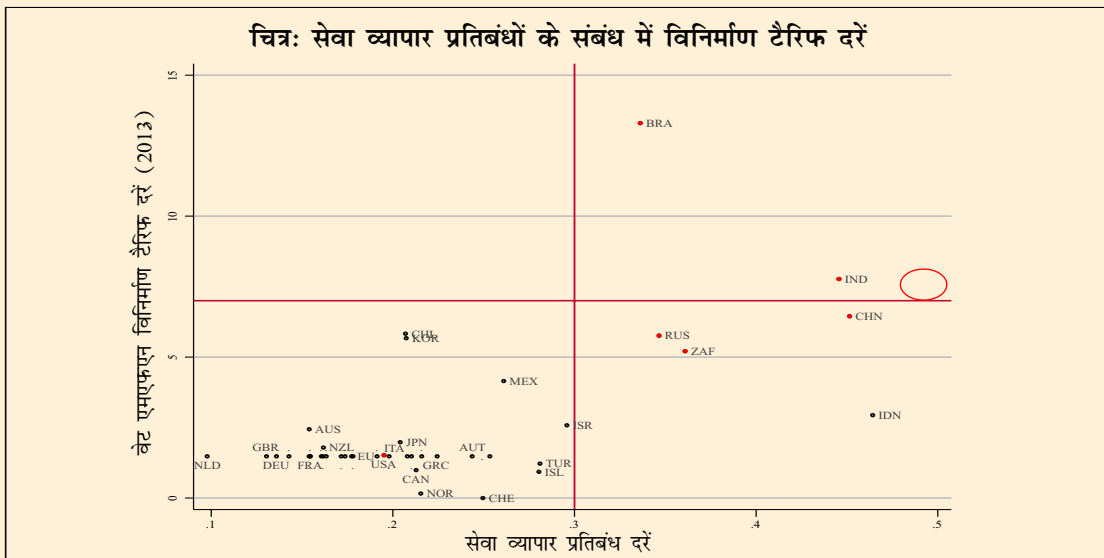




स्त्रोत: क्रेडिट सुएस

IV. व्यापार

बॉक्स का अंतिम चित्र दर्शाता है कि भारत में वस्तुओं (वाई-धुरी) और सेवाओं (एक्स-धुरी) में सबसे कठोर व्यापारिक प्रतिबंध है। केवल ब्राजील में इससे अधिक विनिर्माण प्रशुल्क है, चीन और इंडोनेशिया में सेवाओं के व्यापार पर और अधिक कठोर प्रतिबंध हैं। अधिक विदेशी प्रतिस्पर्धा के बारे में यह दोहराव आंशिक तौर पर विघटन और प्रस्थान की घरेलू नीतियों की वजह से हो सकता है और संभवतः विश्व व्यापार संगठन, व्यापार करारों और अधिक वृहद तौर पर व्यापार नीतियों में भारत की मूल परेशानियों की वजह हो सकते हैं।



स्त्रोत: विश्व बैंक

विषमता (उसकी पहचान सर्वप्रथम इतालवी अर्थशास्त्री परेटो ने की थी) से भी बढ़ जाती है जो बिखरे हुए उपभोक्ता हितों की तुलना में उत्पादक के छोटे समूह के हितों के लिए अधिक अधिकार प्रदान करता है। यह लम्बे समय से ज्ञात है कि व्यापार का उदारीकरण

कठिन है क्योंकि उसके लाभार्थी उपभोक्ता है (जिनका कुल लाभ बहुत अधिक है परन्तु वे व्यक्तिगत रूप से थोड़े-थोड़े लाभान्वित होते हैं) और नुकसान उठाने वाले कुछ ही उत्पादक हैं जिनमें से प्रत्येक को बहुत अधिक नुकसान होता है। उत्पादक अधिक प्रभावशाली

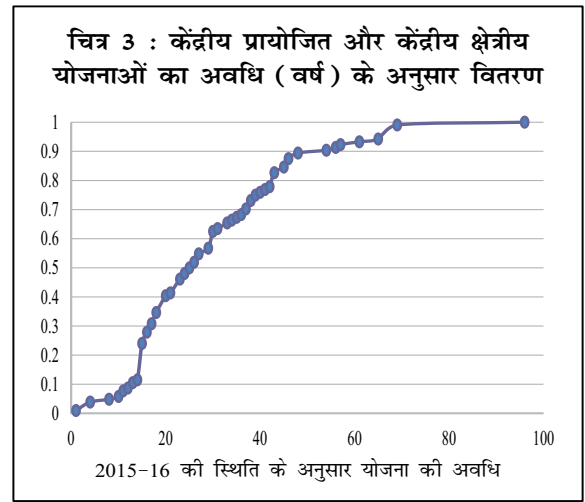
होंगे क्योंकि उनका समर्थन वित्तीय शक्तियों द्वारा किया जाता है। और बहुधा प्रजातांत्रिक राजनीतिक प्रणाली इन्हें असमानुपातिक शक्ति देती है।

2.26 सुधारों को रोकने वाले हितबद्ध समूहों का एक अच्छा उदाहरण मनरेगा के व्यय के लिए “जैम” त्रिसूत्र को शुरू करने से जुड़ा है। यह माना जाता है कि मनरेगा को, लक्षित सामाजिक बीमा तंत्र के रूप में इससे होने वाले लाभ और ग्रामीण विकास के निमित्त होने के बावजूद उसे काफी हेराफेरी का सामना करना पड़ता है। हेराफेरी और भुगतान में होने वाले विलम्ब को कम करने के लिए, आंध्र प्रदेश में प्रत्यक्ष लाभ अन्तरण शुरू किया गया है ताकि वेतन सीधे कामगारों को दिया जा सके। इसके लिए छद्म कामगारों को पंजीकृत करके निधियों का दुरुपयोग करने की गुंजाइश कम करने के लिए बायोमीट्रिक स्मार्ट कार्ड शुरू किया गया है।

2.27 स्मार्ट कार्ड कार्यक्रम बहुत सफल रहा उससे भुगतान में विलम्ब 19% कम हुआ। मनरेगा का अर्जन 24% बढ़ा और हेरा फेरी 35% कम हुई। इस तरह स्मार्ट कार्ड में निवेश करने पर प्रतिलाभ, कार्यान्वयन की लागत से सात गुणा रहा। 90% लाभार्थियों में स्मार्ट कार्ड प्रणाली को अधिक पसन्द किया (मुरलीधरण आदि ए एल 2015)⁸। इसके बावजूद ऐसी धारणा उत्पन्न की गई है कि यह कार्यक्रम अधिकांशतः नकारात्मक रहा। यह संगठित हानियों और असंगठित लाभों के बीच शक्ति के असंतुलन का पुरातन मामला है।

2.28 प्रशासनिक स्कीमों के मामले में, निहित स्वार्थ स्वयं अपने लिए बाजार बनाते हैं, उससे लाभ कमाने के लिए अपनी कार्य योजना बनाते हैं: इसे अलग तरह भी कहा जाता है कि यह आपूर्ति का मामला है जो अपनी मांग खुद बनाती है। अतः ये अनुगृहीत करने का साधन बन जाती हैं। अन्ततः नौकरशाही की अकर्मण्यता इसी स्थिति को बढ़ावा देती है। चित्र 3 में केन्द्रीय क्षेत्र

की स्कीमों के कार्य का संचयी वितरण दिया गया है जिनके लिए केन्द्रीय बजट 2015-16⁹ के अनुसार धन आवंटित किया गया। यह स्कीमों का प्रतिशतांक उनकी दीर्घता के अनुसार दर्शाता है। उदाहरण के लिए, 50% स्कीमों में 25 वर्ष पुरानी थी। और कुल 104 स्कीमों में से 92 स्कीमों में 15 वर्षों या अधिक समय से चल रही हैं।¹⁰ स्कीमों की दीर्घकालिकता अपने आप में कोई समस्या नहीं है, लेकिन अतिरिक्त सतर्कता बरतने की जरूरत है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि ये स्कीमों समय बीतने के साथ प्रासंगिक और उपयोगी बनी रहें। और यह सतर्कता स्कीमों की दीर्घकालिकता के अनुपात



स्रोत: वित्त मंत्रालय

में बढ़नी चाहिए।

2.29 **संस्थाएं:** बाधित प्रस्थान एक दूसरा कारण संस्थाएं हैं। आज भारत के बारे में दिलचस्प, यहां तक विरोध भासी तथ्य यह है कि समस्या कमजोर और मजबूत दोनों तरह की संस्थाओं से उत्पन्न होती है।

2.30 कमजोर संस्थाओं के उदाहरण हैं कानूनी प्रक्रिया, जो प्रस्थान की लागतें- समय और वित्तीय लागत बढ़ाती हैं। इसका एक उदाहरण ऋण वसूली अधिकरण (डीआरटी)

⁸ Muralidharan, K., Paul Niehaus & S. Sukhtankar, 2015, "Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in india", J-PAL.

⁹ ध्यान दें कि केन्द्रीय क्षेत्र की स्कीमों तुलनात्मक रूप से केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों से भिन्न (और संख्या में कम) हैं। मुख्य अन्तर यह है कि पहले वाली पूर्णरूप से केन्द्र सरकार द्वारा वित्तपोषित की जाती है और इसकी मशीनरी द्वारा लागू की जाती है, जबकि बाद वाली राज्य सूची पर आधारित हैं, और मुख्यतः केन्द्रीय सरकार द्वारा वित्तपोषित की जाती है परन्तु राज्य सरकारों द्वारा लागू की जाती है।

¹⁰ पशुपालन, डेयरी और मत्स्य पालन विभाग के अधीन एक स्कीम 96 वर्ष पुरानी है, जो “पशुधन स्वास्थ्य और बीमारी नियंत्रण” कहलाती है। केन्द्रीय बजट 2015-16 में इसके 251 करोड़ ₹ आवंटित किए गए।

है। जैसाकि नाम से पता चलता है, वे वित्तीय संस्थाओं की उनके अशोधित ऋण को शीघ्र और दक्षतापूर्वक वसूल करने में सहायता करते हैं। सैद्धान्तिक रूप से, बैंक और लेनदार दोनों ही बकाया ऋण अदायगी की समस्या के निपटान हेतु ऋण वसूली अधिकरण जा सकते हैं।

2.31 अनर्जक आस्तियों के बढ़ने से, डीआरटी के शरण में जाने की घटनाएं बहुत बढ़ी हैं। चित्र 4 दर्शाता है कि निपटाए गए मामले कम हैं और उनका हिस्सा गिर रहा है; और न निपटाए गए मामलों का संचित बैकलॉग वित्त वर्ष 2015 के अंत में 4 लाख करोड़ है।

2.32 ऋण वसूली में विलम्ब संपूर्ण अर्थव्यवस्था पर गत्यात्मक क्षमता प्रभावित होती है क्योंकि यह बैंकों और कार्पोरेट क्षेत्र के तुलन पत्रों को व्यवस्थित करने से रोकता है।

2.33 कमजोर संस्थाओं का एक दूसरा उदाहरण जानबूझ कर चूक करने वालों को दण्डित करने में अक्षम होना है: यदि सामने दिखाई देने वाली भूल का सजा नहीं दी जाती तो सभी संस्थाओं की वैधता पर प्रश्नचिन्ह लग जाता है।

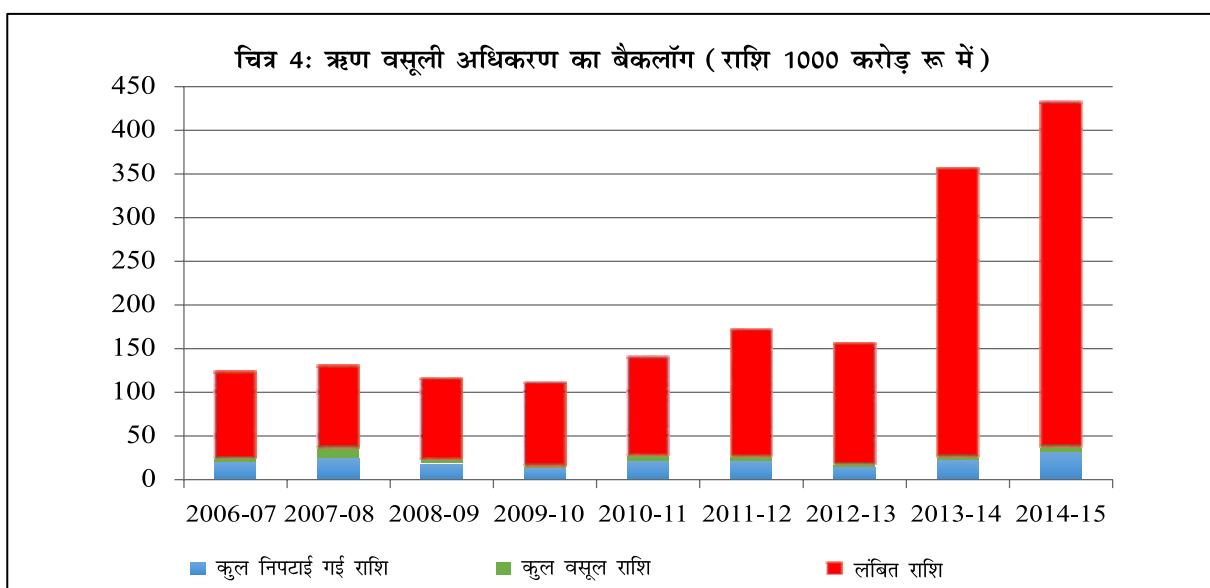
2.34 भारत में विरोधाभासी रूप से, प्रस्थान मजबूत संस्थाओं द्वारा भी बाधित होता है। कई कारणों से, कतिपय संस्थाएं “रेफ्री संस्थाओं” को पेनसिल्वानिया यूनिवर्सिटी के देवेश कपूर द्वारा चित्रित किया गया है। जैसाकि हमारी जांच संस्थाएं पिछले कुछ दशकों से

अत्यधिक शक्तिशाली बन गई हैं। इन संस्थाओं की शक्ति अब भारतीय निर्णय लेने की दूसरी विशेषता से जुड़ी हैं अर्थात् नौकरशाहों के लिए असमान प्रोत्साहन जिसके कारण बहुत अधिक सावधानी बरती जाती है और इसलिए यथास्थिति बनी रहती है।

2.35 इसका एक परिणाम यह है कि शीघ्र प्रस्थान के निर्णयों के सामने प्रोत्साहनों का अम्बार लगा है। सरकारी क्षेत्र के बैंकों के मामले में यह सुविदित है कि वरिष्ठ प्रबंधक कारपोरेट के हितों का पक्षधार के रूप में देखे जाने के डर से ऋणों को घटाकर लिखने में आनाकानी करते हैं अतः उनकी संवीक्षा का निशाना बन जाते हैं। इससे ऋण बढ़ते रहने को प्रोत्साहन मिलता और प्रस्थान स्थगित होता है। (विश्लेषण और संभावित समाधान के लिए बॉक्स 2.2 देखें)।

2.36 इस कठिनाई पर विचार करें। एक ओर, बाजार अर्थव्यवस्था में “अपराधकर्ता भुगते” सिद्धान्त की आवश्यकता है। यदि इक्विटी प्रदाता/प्रवर्तक यह जोखिम उठाते हैं जो भुगतान नहीं करते, उन्हें वित्तीय परिणाम झेलना पड़ेगा: यह पूंजीवाद व्यवस्था में सीमित देनदारी का केन्द्रबिन्दु है, और दीवालियापन की प्रक्रिया इस सिद्धान्त को प्रतिष्ठापित करती है। अन्यथा भ्रष्ट प्रोत्साहन जो नैतिक आपदा की समस्या है उत्पन्न हो जाती है।

2.37 दूसरी ओर, यद्यपि परिस्थितियों की मांग हो सकती है कि “अपराधकर्ता भुगते” का सिद्धान्त कम



उग्रता से लागू किया जाए। भारत के मामले में, दस बड़े कारपोरेट प्रतिष्ठान के पास निजी पूंजी व्यय का काफी अधिक हिस्सा है। उन्हें दंडित करने के परिणामस्वरूप, उन आस्तियों का विनाश हो सकता है जिन्हें सुधारा जा सकता है। कमजोर अर्थव्यवस्था में “अपराधकर्ता भुगते” सिद्धांत और निवेश को पुनरुज्जीवित करने की आवश्यकता के बीच जटिल समझौताकारी तालमेल बनाया जाए। परन्तु “मजबूत रेफरी संस्थाओं” जो निस्संदेह लोकतंत्र के लिए महत्वपूर्ण हैं, की तलवार पेचीदा, जोखिमपूर्ण निर्णय-प्रक्रिया को विरुद्ध हो जाती है जब कड़े सिद्धांतों से विचलन करना आवश्यक हो सकता है।

2.38 **विचार/विचारधारा:** बाधित प्रस्थान के लिए तीसरा कारण विचार/विचारधारा से संबंधित है। विश्वभर में और अधिकांश समय में हकदारी को चरणबद्ध तरीके से समाप्त करना बहुत कठिन है। परन्तु यह विशेषकर अत्यधिक गरीबी और असमानता एवं जहां प्रजातंत्र है, वैसे देश में सत्य हो सकता है। प्रजातंत्र वैध रूप से असंख्य गरीबों के लिए पुनर्वितरण के पक्ष में होगा। राज्य प्रेरित विकास और समाजवाद की संस्थापक विचारधारा दोनों ने इसके महत्व को प्रतिबिंबित और उद्देश्य को आगे बढ़ाया है।

2.39 कृषि में सभी उपायों और सभी गरीबी-रोधी कार्यक्रमों के संबंध में एक अच्छी स्पष्ट व्याख्या सामने आती है। इन सभी मामलों में उद्देश्य सराहनीय है। परन्तु जब एक बार नीतियां और कार्यक्रम लागू किए जाएं, उनको विपरीत दिशा की ओर मोड़ना बहुत कठिन है। न्यूनतम समर्थन मूल्य की परिकल्पना किसानों के लिए बीमा तंत्र के रूप में की गई है परन्तु मूल्य आधार बन गये हैं, अन्य फसलों को नजरअंदाज करके कुछ क्षेत्रों में कुछ फसलों का पक्ष लेते हैं। गरीबों के लिए तरह-तरह की सब्सिडियां और कर रियायतें हैं, परन्तु उनसे समृद्ध व्यक्तियों को ही लाभ होता है। (अध्याय-6 देखें)। लक्ष्य बनाने का राजनैतिक संदेश इसे बढ़ावा देने वाली नीतियां बनाना प्रत्यक्ष रूप से आसान नहीं है।

2.40 प्रस्थान बाधित करने वाला दूसरा कारक “छोटे की महत्ता” है। निश्चित रूप से सरलता से उपलब्ध ऋण के जरिए छोटे फर्मों और उद्यमों की सहायता करना जरूरी है। यह वैसे ही सत्य है कि आर्थिक गत्यात्मकता और आगे चलकर विकास के लिए छोटे फर्मों को बड़े

एवं सक्षम बनाने की आवश्यकता है। अवसंरचना धूम का दुःखद अनुभव, जिसमें बड़े कारपोरेट समूह लगातार अपराध कर रहे थे, कारण “छोटे का महत्व” नहीं होना चाहिए।

निष्कर्ष: समस्या का समाधान

2.41 प्रस्थान की समस्या का समाधान किस प्रकार किया जा सकता है? कम से कम पांच संभावित समाधान स्वयं सूझते हैं।

2.42 **उदारवादी प्रविष्टि के जरिये परिवर्जित निर्गमन:** 1991 से अकुशलता समाप्त करने और/अथवा अर्थव्यवस्था के वृहद भागों में प्रस्थान की समस्या को दूर करने के लिए अतिव्याप्ति का सिद्धांत यह रहा है: निजीकरण के जरिये स्वामित्व में बदलाव करने की बजाय निजी क्षेत्र में प्रविष्टि के जरिये प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना। इस दृष्टिकोण का अंतर्भूत लाभ रहा है- आखिरकार, रूस को आस्तियों के निजीकरण का खामियाजा भुगतना पड़ा जिसमें अंत में आस्तियां कुछ लोगों के हाथ में आई जिसे ‘अल्पतंत्र’ कहा जाता है।

2.43 इससे भी अधिक महत्वपूर्ण है कि प्रवेश हितैषी दृष्टिकोण में राजनैतिक लाभ की विशेषता थी। सरकारी क्षेत्र की कंपनियों के निजीकरण के जरिए बाहर निकलने से उनके प्रबंधकों के साथ ही श्रम हितों से काफी अधिक विरोध पेश आया। निजी क्षेत्र की कंपनियों को सरकारी क्षेत्र के पदाधिकारियों से वास्ता पड़े बिना बाजार में प्रवेश की अनुमति देने से इनमें से कुछ लागत सामने नहीं आएंगी। बेशक इसके पीछे यह तर्क था कि एक जीवंत निजी क्षेत्र का अधिक तेजी से विकास होगा।

2.44 और यह कार्यनीति काफी अधिक कारगर रही। आज के भारतीय विमानन और दूरसंचार क्षेत्र 20 वर्ष पूर्व इन क्षेत्रों से काफी अधिक भिन्न थे कि इन्हें पहचाना नहीं जा सकता, इससे भारतीय नागरिकों को काफी अधिक फायदा हुआ है। अब सरकारी क्षेत्र की कंपनियां इन क्षेत्रों के समग्र आकार का छोटा हिस्सा हैं। एक तरह से, प्रस्थान की समस्या किनारे हुई है, भले इससे बचा नहीं जा सकता।

2.45 वित्तीय क्षेत्र में, अकुशल सरकारी क्षेत्र बैंकों की भूमिका को कम करने के लिए अधिक बैंकों और

भिन्न प्रकार के बैंकों की उदारतापूर्वक प्रविष्टि और पूंजी बाजारों में प्रविष्टि अभी भी एक विकल्प बना हुआ है।

2.46 **प्रत्यक्ष नीतिगत कार्रवाई:** कमजोर संस्थानों की कुछ समस्याओं को बेहतर कानून के जरिए दूर किया जा सकता है। यही वजह है कि सरकार ने नया शोधन अक्षमता कानून पेश किया है जिससे प्रस्थान में तेजी आएगी (संसद में प्रस्तुत शोधन अक्षमता संहिता की खास विशेषताओं के लिए परिशिष्ट देखें)।

2.47 इसी प्रकार, अत्यधिक मजबूत संस्थाओं से उत्पन्न समस्या को कुछ हद तक नौकरशाहों को सशक्त कर और उनकी असुरक्षिता में कमी लाकर भी दूर किया जा सकता है। सरकार, जिस एक रास्ते पर सक्रिय तौर पर विचार कर रही है, वह है भ्रष्टाचार रोकथाम अधिनियम, जो निर्णय लेने के वास्तविक चूक के मामलों को रिश्वत के मामलों से अलग करता है (बॉक्स 2 देखें)।

2.48 सरकारी-निजी भागीदारी की परियोजनाओं के संबंध में, प्रस्थान की समस्या दूर करने के लिए वैकल्पिक, यद्यपि अस्थायी संरचनाओं का सृजन अपेक्षित है ताकि विगत विफलता के बोझ को विश्वसनीय तरीके से आवंटित किया जा सके। केलकर समिति ने “रिविजिटिंग एण्ड रिवाइटेलाइजिंग दी पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप मॉडल ऑफ इन्फ्रास्ट्रक्चर” पर आगे चले जा रहे विरासत के मुद्दों और प्रमुख अनुबंधात्मक विशेषताओं के संबंध में सिफारिशों की हैं। समिति ने प्राधिकरणों की नैतिक खतरे के जोखिम से रक्षा करते हुए लोच बनाने के लिए पुनः वार्ता के सिद्धांत को शीघ्र अंतिम रूप देने की सिफारिश की है। दोनों तरह की साझेदारी में पूर्वानुमान करने और निष्पक्षता के महत्व को स्वीकार करते हुए समिति ने एकीकृत अधिदेश के साथ स्वतंत्र क्षेत्र नियामक स्थापित किए हैं।

2.49 **प्रौद्योगिकी एवं जैम समाधान :** उर्वरक, कृषि, चीनी आदि से संबंधित कई एक्जिट समस्याओं को प्रौद्योगिक तथा जैम की क्षमता में वृद्धि करके दूर किया जा सकता है। उर्वरक तथा अन्य इनपुट के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के प्रयोग से लक्ष्य प्राप्त किया जा सकता है जिससे बुनियादी एवं निरंतर विकृतियों को दूर करने के क्रम में गरीबों के अधिकार की रक्षा होती है।

2.50 प्रौद्योगिकी दो प्रकार से सहायक हो सकती है।

प्रथम, यह मानवीय विवेक तथा मध्यस्थता के स्तरों को कम करती है। और दूसरा, यह व्यापार के पुराने तौर-तरीकों को समाप्त करती है। ये दोनों, भारत में कृषि एवं अनौपचारिक क्षेत्रों को नकारात्मक रूप से प्रभावित करने वाली समस्त समस्याओं का समाधान ढूंढने में प्रत्यक्ष रूप से सहायक हो सकती हैं।

2.51 **पारदर्शिता :** कृषि के संबंध में, सरकार गेहूं, अनाज एवं दालों के उत्पादन को प्रोत्साहित करने हेतु न्यूनतम समर्थन मूल्य निर्धारित करती है। यह अधिकाधिक स्पष्ट है कि विशेषकर कुछ राज्यों में अनाज का अधिक उत्पादन हुआ है। इस अधिक उत्पादन अधिकाधिक में कमी लाना कठिन है जो प्रस्थान की समस्या की द्योतक है। किन्तु इसमें प्रभावी परिवर्तन का एक संभावित रास्ता यथा पूर्व स्थिति की लागत पर प्रकाश डालना है।

2.52 सरकार के लिए एक और संभावना उत्तर-पश्चिमी राज्यों में खाद्यान्न के उत्पादन की सामाजिक लागतों को उजागर करना हो सकती है। उर्वरक तथा स्वास्थ्य एवं मृदा गुणवत्ता लागतों का अत्यधिक प्रयोग; जल एवं विद्युत का अत्यधिक प्रयोग तथा पर्यावरणीय लागत और फसल कटाई के पश्चात् उसके डंठलों को जलाना जिससे कि प्रदूषण एवं स्वास्थ्य को खतरा उत्पन्न होता है। दालों के लिए, सामाजिक आर्थिक लेखांकन में उन लाभों को भी शामिल किया जाना चाहिए जो कि उनकी खेती ने मृदा में नाइट्रोजन की मात्रा वृद्धि और उर्वरक तथा जल के प्रभावी प्रयोग में बढ़ोत्तरी की। उदाहरण के लिए कृषि लागत एवं मूल्य निर्धारण आयोग (सी ए सी पी), उत्पादन की निजी लागत की नियमित गणना के साथ उत्पादन के इन सामाजिक मूल्यों व लाभों को प्रकाशित कर सकता है।

2.53 एक अन्य उदाहरण ‘लघु’ बचत योजनाओं से संबंधित है। यहां अध्याय 6 में अधिक धनी और कुल मिलाकर जो ‘छोटा’ नहीं है; के रूप में चिन्हित वास्तविक लाभार्थियों के विषय में पारदर्शिता, भावी सुधारों और प्रस्थान को सरल बनाने में सहायक हो सकता है।

2.54 **प्रस्थान, एक अवसर के रूप में:** कई मामलों में, जहां सरकारी क्षेत्र की फर्मों का निजीकरण किए जाने

की आवश्यकता है; प्रस्थान की समस्या मौजूदा प्रबंधकों और कर्मचारियों के हितों के विरोध से उत्पन्न होती है। किंतु कुछ मामलों में, इस प्रकार के कार्य को अवसरों में बदला जा सकता है। उदाहरणार्थ, निजीकरण से प्राप्त होने वाले संसाधनों का उपयोग कर्मचारी क्षतिपूर्ति तथा पुनःप्रशिक्षण के लिए किया जा सकता है।

2.55 सार्वजनिक क्षेत्र की अधिकांश फर्मों वांछनीय स्थानों में सापेक्षतः बड़े भू-भाग पर कब्जा रखती हैं। सार्वजनिक क्षेत्र की फर्मों द्वारा घेरी गई भूमि को लैंड बैंक के रूप में परिवर्तित किया जा सकता है और इसे 'मेक इन इंडिया' और 'स्मार्ट सिटी' अभियान को गति देने के लिए साधन के रूप में प्रयोग किया

जा सकता है। यदि भूमि सघन शहरी क्षेत्रों में हो, तो इसका उपयोग स्टार्ट अप्स को पोषित करने हेतु पारितंत्र के विकास हेतु किया जा सकता है और यदि यह छोटे कस्बों या शहरों में अवस्थित हो तो इसका इस्तेमाल औद्योगिक क्लस्टरों के लिए साइट विकसित करने हेतु किया जा सकता है।

2.56 निजीकरण के संबंध में एक चिंता यह है कि उदाहरणतः, आरक्षण की सामाजिक नीतियों को नुकसान होगा, जब आधारभूत परिसंपत्तियां सरकारी क्षेत्र से निजी क्षेत्र के नियंत्रण में चली जाएंगी। इस संबंध में भरोसे के साथ यह सुनिश्चित किया जाए कि उन नीतियों को, प्रस्थान के लिए बड़ी सामाजिक स्वीकार्यता को सुरक्षित करने हेतु बनाए रखा जाएगा।

बॉक्स 2.2 आर्थिक नीति-निर्माण में सुधार तथा लोक सेवकों द्वारा भय व पक्षपात के बिना निर्णय लेते हुए इन नीतियों का कार्यान्वयन

तीव्र एवं समतुल्य आर्थिक विकास हेतु अच्छी नीति के निर्माण एवं कार्यान्वयन की आवश्यकता है, जो दूसरे अर्थ में मंत्रियों एवं लोक सेवकों दोनों पर लागू होता है। सरकार के साथ बातचीत करने वाले लोक सेवा में शामिल और बाहरी लोगों, दोनों में यही बड़ी धारणा है कि हालिया समय में लोक सेवक तेजी से और दृढ़तापूर्वक निर्णय लेने में अधिक सुस्त हो गए हैं। इसका अर्थव्यवस्था पर प्रभाव पड़ा है।

लोक सेवा के संबंध में निर्णय लेने में कई कारणों से समस्या उत्पन्न हुई है। प्रथम, कुछ विशेष प्रकार के आर्थिक मामलों को निपटाने/समाधान करने की क्षमता, प्रशिक्षण एवं विशिष्ट ज्ञान में कमी है। द्वितीय, बाह्य निरीक्षण व्यवस्था की बढ़ती संख्या एवं जटिलता का अनावश्यक प्रभाव पड़ा है। प्रेंडरगास्ट¹¹ "एवं कपूर¹² के विचार में सार्वजनिक क्षेत्र पर बाहरी निगरानी, नहीं लिए गए सही निर्णयों की तुलना में लिए गए गलत निर्णयों से ज्यादा प्रभावित होती है (अर्थात् इससे अवसर चूक जाते हैं)। यह अवसरों को लागू करने की अपेक्षा गलतियों से बचाने की संस्कृति को बढ़ावा देती है। हालांकि यह बॉक्स एक तीसरे और संभवतः सर्वाधिक महत्वपूर्ण कारण पर प्रकाश डालेगा। जो कि लागू करने में भी सरल है और उसमें भ्रष्टाचार रोधी कानून के कुछ उपबंध और हालिया वर्षों में उनके प्रयोग के तरीके का जिक्र है।

बेहतर लोक प्रशासन और सही नीति-निर्माण हेतु आवश्यक है कि लोक सेवक लोक हित में और विशेषकर 'भय और पक्षपात' के बिना (एक वाक्यांश जिसे मंत्रियों के शपथ में प्रयोग किया जाता है) निर्णय लें। ऐसी मान्यता है कि पक्षपातपूर्ण निर्णय लेने से रोकने के लिए सुविचारित लेकिन अत्यधिक कठोर कानून के कारण निर्णय लेने में भी भय रहता है। भ्रष्टाचार-रोधी कानून के कुछ प्रावधान भ्रष्टाचारियों पर कार्रवाई करने के स्थान पर ईमानदार को ही प्रताड़ित करते हैं।

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम

भ्रष्टाचार-रोधी कानून को सख्त बनाने के क्रम में, नये भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988¹³ (पी सी ए) की धारा 13(1) (घ) (iii) में एक उपबंध जोड़ा गया है जिसके अनुसार:

लोक सेवक के रूप में अपनी सेवा के दौरान कोई लोक सेवक यदि लोक हित के बिना किसी व्यक्ति से कोई मूल्यवान वस्तु अथवा आर्थिक लाभ प्राप्त करता है तो उसे आपराधिक अवचार का दोषी माना जाएगा।

चूंकि इस परिभाषा में 'भ्रष्टापूर्वक' या 'दोषपूर्ण' जैसे शब्दों का प्रयोग नहीं किया गया है; इस अपराध की परिभाषा में 'अपराधी मन' या 'आपराधिक आशय' की आवश्यकता नहीं है, बल्कि यह 'आत्यंतिक अपराध' है। चूंकि विधि के अनुसार सरकारी कर्मचारी को अनुचित इरादे की आवश्यकता नहीं है, फिर भी अनजाने में उसे प्राप्त लाभ के लिए उसे अभियुक्त बनाया जा सकता है। उदाहरणार्थ, मान लीजिए कोई ईमानदार सरकारी अधिकारी सदाशयता में निर्णय लेने में चूक करता है और विनिवेश किए जाने वाली परिसंपत्ति का कम मूल्यांकन करता है। जाहिर है कि इस कम मूल्यांकन से परिसंपत्ति के खरीददार को आर्थिक लाभ होगा और यह जनहित में नहीं है, किन्तु यह भ्रष्ट अथवा जानबूझ कर किया गया कम मूल्यांकन नहीं था। स्पष्टतः यह निर्णय करते समय, निर्णय की त्रुटि के रूप में प्रकट नहीं हुआ होगा।

¹¹ Prendergast, C., 2001, "Selection and Oversight in the Public Sector", *NBER Working Paper No. 8664*,

¹² Kapur, Devesh, 2003, "Do As I Say Not As I Do: A Critique of G-7 Proposals on Reforming the Multilateral Development Banks", United Nations Conference on Trade and Development, *G-24 Discussion Paper Series*.

¹³ http://www.persmin.gov.in/DOPT/EmployeesCorner/Acts_Rules/PCAct/pcact.pdf

कोई ऐसी त्रुटि (जिसमें सरकारी कर्मचारी का कोई लाभ नहीं हो) या पिछले मामलों को देखते हुए जब इसे त्रुटि माना जाए, तो यह अपराध बन जाता है और भ्रष्टाचार के दोष पर विचारण के दौरान इसमें कारावास की सजा दी जा सकती है। अन्य लोकतंत्रों में इस प्रकार की कोई धारा मौजूद नहीं है जहां 'इरादा एवं अपराधी मन' समेत भ्रष्टाचार को स्थापित करना भ्रष्टाचार के जांच अधिकारियों का कर्तव्य होगा।

क्या इस रवैये से जनहित होगा?

सरकारी सेवक द्वारा भ्रष्टाचार में छोटे-मोटे गैर मौद्रिक लाभ लेने से लेकर पूरी तरह रिश्वतखोरी तक आते हैं। धारा 13(1) (घ) (iii) के पीछे उद्देश्य मुश्किल मामलों को निपटाने के लिए सभी अपराधों पर पकड़ बनाने की व्यवस्था करना है जहां सरकारी सेवक बिना कोई निशान छोड़े किसी का पक्ष लेता है। चूंकि कानून के अन्य प्रावधानों विशेष रूप से भ्रष्टाचार के अपराधों की व्यापक श्रृंखला से संबंधित है जिनमें हर तरह का "स्पष्ट परितोषण" आता है, धारा 13 (1) (घ) (iii) मूलतः छोटे किस्म के भ्रष्टाचार (प्रमाण के मानक को कमजोर करके) को लक्षित करती हैं। इसका उद्देश्य भारतीय अनवेषण एजेंसियों के लिए निर्णय लेने वाले अथवा निर्णय लेने में प्रतिभागी व्यक्ति को होने वाले सीधे लाभ को शावित किए बिना भ्रष्टाचार के लिए अभियोजन चलाने में आसानी करना है।

भ्रष्टाचार से निपटने में दो प्रकार की गलतियां हो सकती हैं। पहले किस्म की गलती वहां होती है जहां भ्रष्टाचारी बच निकलता है और दूसरे प्रकार की गलती वहां होती है जहां किसी निर्दोष व्यक्ति को गलती से भ्रष्टाचार का दोषी ठहराया गया हो। पहले किस्म की गलतियों के लिए कठोरतम दृष्टिकोण उन व्यक्तियों के बच निकलने पर रोकथाम करना है जिन्होंने छोटे-मोटे अथवा गैर-मौद्रिक हित लिए हों अथवा जिनके खिलाफ स्पष्ट परितोषण का प्रमाण नहीं मिल सकता, दूसरे प्रकार की गलतियों की गुंजाइश वहां बढ़ जाती है जहां किसी निर्दोष व्यक्ति (जिसने बिना किसी गुप्त उद्देश्य से निर्णय लिया हो) पर अभियोजन चलाया जाता है।

आर्थिक दृष्टिकोण से, दूसरे किस्म की गलती से सरकारी हानि होती है और नीतिगत और कार्यान्वयन पक्षाघात को काफी अधिक बढ़ावा मिलता है अतः इस कठोर धारा से मदद की तुलना में जनता को कष्ट मिलता अधिक प्रतीत होता है। इसके पर्याप्त और काफी विश्वसनीय प्रमाण है कि कई प्रशासनगत गंभीर समस्या-सरकार की अपनी विलंबित परियोजनाओं के लिए अपना उत्तरदायित्व स्वीकार करने में उदासीनता, विभागों के लिए निष्पक्ष और उचित मध्यस्थता निर्णयों अथवा निचले न्यायालय के निर्णय में अपील करने की प्रवृत्ति, लेखा परीक्षा की आपत्तियों के आधार पर कर संबंधी विवाद उत्पन्न करने की प्रवृत्ति, सिविल सेवकों की भूमि बेचने अथवा निचले दर्जे के सरकारी उद्यमों के प्रति उदासीनता का अन्य पक्षों के लिए "वित्तीय दृष्टि से लाभकारी" होने के भय से काफी हद तक कारण माना जा सकता है।

समाधान

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम (पीसीए) में संशोधन

भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन) विधेयक 2013¹⁴, जो राज्य सभा में लंबित है, में पीसीए में बड़े सुधार किए जाने और आम तौर पर यह भ्रष्टाचार के विरुद्ध संयुक्त राष्ट्र अभिसमय के अनुरूप बनाकर भ्रष्टाचार निरोधी कानून का मजबूत बनाने का प्रयास है। इसमें अंतर्राष्ट्रीय मापदंडों के अनुरूप ऐसी नई शब्दावली शामिल करके धारा 13(1) के उपबंधों को प्रतिस्थापित करने का प्रस्ताव है जो अधिक निष्पक्ष है और मात्र प्रशासनिक भूलों के कारण अदालती कार्रवाई से बचाएंगे। सरकारी निजी भागीदारी संबंधी केलकर समिति ने भी नेकनीयती से लिए गए निर्णय लेने की प्रक्रिया की सुरक्षा करने के लिए इस कानून में संशोधन करने की जोरदार सिफारिश की है।

नए अदालती दृष्टिकोण की सिफारिश करने संबंधी आयोग

पीसीए की धारा 13 (1) (घ) (iii) और भारतीय दंड संहिता की धारा 120 क ने मिलकर संभवतः अदालती अधिकरणों को सामान्य अर्थ में "आलसी" बना दिया हो, जहां उन्हें रिश्वत के पैसे के प्रवाह का पता लगाने और आर्थिक लाभ सिद्ध करने के लिए अथक परिश्रम करके न्यायिक और पड़ताल कार्य करने की जरूरत नहीं रहती। विकसित देशों में सफेद पोश अपराध की सफल अदालती कार्रवाई का अनुभव बताता है कि भारतीय जांच अधिकरणों को अपना रवैया बदलना होगा और अपनी जांच तकनीकों आधुनिक बनानी होंगी। जांच अधिकरणों के अनेक कर्मचारियों के पास आधुनिक वित्तीय अपराधों और भ्रष्टाचार की सही जांच करने के लिए उपकरण, कौशल अथवा प्रशिक्षण भी नहीं है। सरकार के लिए यह वांछनीय होगा कि यह एक आयोग गठित करे जो भ्रष्टाचार के अपराध के लिए नई अदालती नीति की सिफारिश करे, जो ईमानदारी की जरूरत को भ्रष्टाचार के गलत आरोपों के भय के बिना नेकनीयती से निर्णय लेने की जरूरत के साथ संतुलित करे। इस आयोग को जांच अधिकरणों तथा सरकारी अभियोजकों, दोनों की क्षमता में सुधार लाने के लिए उपायों की सिफारिश भी करनी चाहिए। यह जरूरी है कि आयोग के पास अंतर्राष्ट्रीय विशेषज्ञता प्राप्त करने के संसाधन भी हों।

सतर्कता तंत्र की प्रासंगिकता का पुनर्मूल्यांकन

सरकारी और सरकारी क्षेत्र "सतर्कता" अधिकारियों" से भरे पड़े हैं। मात्रा संबंधी साक्ष्य और सार्वजनिक धारणा दोनों ही दर्शाती हैं कि इससे भ्रष्टाचार के स्तरों में कोई कमी नहीं हुई है, बल्कि यह समस्या और बिगड़ ही गई है। सतर्कता अधिकारी का तंत्र आम तौर पर अप्रभावी माना जाता है और कुछ मामलों में तो उल्टा असर भी करता है। अब सम्भवतः समय आ गया है कि इस बात पर विचार किया जाए कि क्या इस विस्तृत लेकिन स्पष्टतः अप्रभावी तंत्र पर किया जाने वाला व्यय उपयुक्त है।

¹⁴ <http://www.prsindia.org/administrator/uploads/general/1376983957~PCA%20Bill%202013.pdf>