चुनावी और पार्टी फ़ंड में सुधार की आवश्यकता
Electoral and Party Finance Reform

ई.श्रीधरन
E. Sridharan
09.28.09

भारत में राजनैतिक दल चुनाव लड़ने और चुनावी गतिविधियाँ चलाने के लिए निजी स्तर पर चंदा लेकर पैसा इकट्ठा करते हैं. यह माना जाता है कि हाल ही में दिए गए प्रोत्साहनों के बावजूद इसका अधिकांश पैसा खातों में नहीं दिखाया जाता. इनका उद्देश्य निर्वाचन व अन्य संबंधित विधि (संशोधन) अधिनियम, 2003 को और अधिक पारदर्शी बनाना है. प्रोत्साहन के इन उपायों में रसीद देकर उगाहे गए राजनैतिक चंदे में कर में छूट देने का भी प्रावधान है. जब राजनैतिक दलों को करों में छूट मिलती है तो उनके लिए आयकर विवरणी जमा कराना भी आवश्यक हो जाता है. परंतु लगता है कि इन घोषणाओं को भी कम करके ही दिखाया जाता है. हमारे देश में सरकारी सहायता-निधि का कोई प्रावधान नहीं है. बहरहाल सरकारी मीडिया में नि:शुल्क समय देकर प्रचार करने के अलावा पिछले चुनावी परिणामों के आधार पर मूल स्लैब और आनुपातिक समय के अनुसार सरकारी सहायता-निधि की कोई व्यवस्था नहीं है. सदस्यता-शुल्क के रूप में जुटाया गया चुनावी धन तो नाम मात्र का ही होता है. माना जाता है कि अधिकांश पार्टी फ़ंड तो केंद्र और राज्य सरकार के स्तर पर दी गई सरकारी मंजूरी या ठेकों के लिए दी गई रिश्वत की रकम का ही होता है. बड़ी-बड़ी निर्माता कंपनियाँ चुनाव से पहले अग्रिम रूप में ही सद्भावना अर्जित करने के लिए चंदा देती हैं और आजकल रियल इस्टेट के धंधे में लगे लोग भी इस प्रकार का चंदा देने के लिए आगे आने लगे हैं. इस कारगुजारी में केंद्र और राज्य दोनों ही स्तरों पर पैसे वालों और राजनैतिक पार्टियों की जबर्दस्त मिलीभगत देखी जा सकती है और दिलचस्प बात यह है कि इस मिलीभगत में सभी पार्टियाँ लिप्त हैं. केवल वामपंथी दलों को इसमें अपवाद माना जा सकता है.

वर्ष 2009 में एक चुनाव क्षेत्र में प्रति उम्मीदवार चुनाव-खर्च की सीमा 25 लाख रुपए थी. यह सीमा निश्चय ही हास्यास्पद थी, क्योंकि यह सीमा केवल उम्मीदवारों के लिए थी. जन प्रतिनिधित्व अधिनियम की धारा 77(1) की व्याख्या के अनुसार इसमें पार्टियों का खर्च शामिल नहीं था और यह सीमा स्वतंत्र उम्मीदवारों पर भी लागू नहीं होती थी. खर्चे की सूचना देने और उम्मीदवार के खर्च की सीमा में पार्टियों के कुछेक खर्चों पर छूट देने के लिए धारा 77(1) के अंतर्गत खर्चों पर लगातार लगाम कसने के बावजूद इसमें अभी-भी बहुत-सी कमियाँ हैं. इसलिए पार्टी या दानकर्ताओं के प्रोत्साहनों में कोई

बुनियादी परिवर्तन नहीं आया है और यही कारण है कि पार्टी फ़ंड जुटाने के तौर-तरीके भी नहीं बदले हैं. यहाँ तक कि 2003 के कानून से भी पार्टी फ़ंड जुटाने के अंडर द टेबल पैटर्न में कोई मूल बदलाव नहीं आया है, क्योंकि इससे संभावित खर्च और पारदर्शिता का जोखिम इस कदर बढ़ जाता है कि कर के लाभों का कोई मतलब नहीं रह जाता. विवेकाधिकार से विनियमित होने वाली अर्थव्यवस्था में पारदर्शी दानकर्ताओं के लिए भी जोखिम बना रहता है. उन्हें लगता है कि राज्य या केंद्र के स्तर पर सत्ता में आने के बाद पार्टियाँ
इस बात को लेकर नाराज़ हो सकती हैं कि किस कंपनी ने किस दल को कितनी रकम चंदे के रूप में दी है और इसप्रकार वे उन्हें दंडित भी कर सकती हैं. फिर भी 2003 में करों में छूट की व्यवस्था किए जाने से आंशिक या सीमित रूप में ही सही, कंपनी या व्यक्तिगत स्तर पर दानकर्ताओं को प्रोत्साहन तो मिला ही है और वे पारदर्शिता के साथ चंदे का भुगतान भी कर सकते हैं. वर्ष 2003-04 और उसके बाद के राजकोषीय वर्ष से बीस हज़ार रुपये से अधिक राशि को भारतीय निर्वाचन आयोग की वेबसाइट पर सूचीबद्ध किया जाने लगा है और पार्टियों के लिए यह आवश्यक है कि वे आयोग को इसकी सूचना देती रहें.

परंपरागत रूप में विश्व भर में राजनैतिक निधि में सुधार लाने के तीन प्रेरक कारण हैं: भ्रष्टाचार कांड (पूर्वेशिया की तरह), चुनावी अभियान का बढ़ता खर्च और राजनैतिक भागीदारी के लिए समान अवसर मिलने की चिंता (इसलिए चुनावी मैदान में बराबर के खिलाड़ी होने की ज़रूरत महसूस की जा रही है). भारत में भ्रष्टाचार और चुनावी अभियान के बढ़ते खर्च ही सुधार लाने के संभावित प्रेरक कारण हो सकते हैं. जैसे-जैसे सतर्क मध्यम वर्ग, नागरिक समाज और मीडिया का विस्तार होगा अत्यंत धनी वर्ग के पक्ष में होने वाले झुकाव को कम किया जा सकेगा. राजनीतिज्ञों के लिए व्यवस्था में सुधार लाने का प्रमुख संभावित प्रेरक कारण यह तथ्य भी रहा है कि पिछले दस वर्षों में केंद्र और राज्य दोनों ही स्तरों पर वर्तमान शासक दल के खिलाफ़ जिस प्रकार से मतदान का अनुपात रहा है वह अपेक्षाकृत काफ़ी ज़्यादा है. सिर्फ़ चुनावी खर्च बढ़ाने से चुनावी जीत भी मिले यह कोई ज़रूरी नहीं है,लेकिन चुनावी खर्च बढ़ाने के साथ-साथ यदि गरीबी दूर करने या रोज़गार के अवसर जुटाने के कार्यक्रम चलाने और सार्वजनिक सेवा, बुनियादी ढाँचे (शिक्षा, स्वास्थ्य, सड़क-मार्ग, जल आपूर्ति, बिजली आदि) की व्यवस्था और सुशासन भी सुनिश्चित किया जा सके तो ही चुनावी मैदान में विजय प्राप्त की जा सकती है. इसलिए भ्रष्टाचार के कारण सार्वजनिक सेवा प्रणाली और बुनियादी ढाँचे के विकास पर जो दुष्प्रभाव पड़ता है उसका भी चुनावी मैदान में नकारात्मक प्रभाव ही पड़ता है और

यही कारण है कि राजनीतिज्ञ इस प्रणाली में सुधार लाने के लिए प्रेरित होने लगे हैं. भारत में पहली बार ऐसी स्थिति आई है जब राजनैतिक दल स्वच्छ और पारदर्शी पार्टी-फ़ंडिंग प्रणाली विकसित करने के लिए कुछ हद तक प्रेरित हुए हैं,जिसके फलस्वरूप दानकर्ताओं को करों में छूट मिल सकती है.

मोटे तौर पर देखें तो इस लक्ष्य को प्राप्त करने के दो मार्ग हैं, जो आपस में एक-दूसरे से संबद्ध नहीं हैं: चुनाव और अंतर-चुनावी गतिविधियों के लिए राजनैतिक दलों को राज्य की ओर से सहायता-निधि प्रदान करना और अधिकाधिक दानकर्ताओं को छोटी-छोटी राशियों में चंदा देने के लिए प्रोत्साहित करना. इससे न्यस्त स्वार्थ वाले बड़े-बड़े धनी लोगों पर राजनैतिक दलों की निर्भरता कम होगी और इसी प्रक्रिया में इन दलों का जनाधार बढ़ेगा और दलीय मामलों में उनकी भागीदारी का स्वरूप और अधिक लोकतांत्रिक होगा.

पश्चिम योरोप की तरह यहाँ भी चुनावों या राजनैतिक दलों को दी जाने वाली सरकारी सहायता प्रत्यक्ष और परोक्ष दोनों ही रूपों में सार्वजनिक सहायता मानी जा सकती है. परोक्ष रूप में यह सहायता करों में छूट और सरकारी मीडिया पर नि:शुल्क मीडिया समय के रूप में हो सकती है. इसके साथ ही अंतरदलीय शासन के लिए काफ़ी कठोर नियम लागू किए जा सकते हैं, पारदर्शिता (जिसमें दानकर्ताओं की पहचान को जाहिर किया जा सकता है और छोटे दानकर्ताओं के लिए करों में छूट का प्रावधान हो सकता है) लाई जा सकती है, अन्य गैर-चुनावी खर्चों में छूट देते हुए चंदों और खर्चों के विनियमों में कुछ शिथिलता लाकर सार्वजनिक और निजी निधियों के लिए इन दलों को जवाबदेह बनाया जा सकता है. कुछ हद तक अंतरदलीय लोकतंत्र लाने के लिए पारदर्शिता को सुनिश्चित करने और भ्रष्ट आचरण पर रोक लगाने के लिए सरकारी सहायता का उपयोग एक साधन के रूप में भी किया जा सकता है. जर्मनी जैसे देशों में सार्वजनिक निधि का वितरण मैचिंग अनुदान के आधार पर किया जाता है और सार्वजनिक सहायता के रूप में निजी चंदों से होनेवाली पार्टी की आमदनी की उच्चतम सीमा भी निर्धारित कर दी जाती है. इससे राजनैतिक दलों की स्वतंत्र क्षमता को सुनिश्चित किया जा सकता है.

निजी निधि जुटाने की प्रक्रिया में सुधार लाकर सरकारी सहायता को उसका पूरक बनाया जा सकता है. कनाडा, जर्मनी, फ्रांस और स्वीडन जैसे कुछ देशों ने भारी प्रोत्साहन देते हुए पार्टी फ़ंडिंग के मूल स्रोतों में ही काफ़ी परिवर्तन कर दिया है. अब इसका स्रोत बड़े-बड़े निजी दानकर्ता न होकर बड़ी संख्या में छोटे-छोटे दानकर्ता हो गए हैं और केवल उन्हें ही उनके सदस्यता शुल्क पर करों में छूट भी मिलने लगी है. यही कारण है कि अब

राजनैतिक दलों का रुझान छोटे-छोटे चंदे और सदस्यता-शुल्क जुटाने के लिए होने लगा है. साथ ही कुछ देशों में उन्हें सरकारी सहायता भी मिलने लगी है. इससे अंतरदलीय लोकतंत्र में सुधार हुआ है. अधिकाधिक लोगों की भागीदारी बढ़ी है और भ्रष्टाचार भी कम हुआ है. इसप्रकार सरकारी सहायता-निधि और निजी स्तर पर जुटाई गई निधि में संतुलन स्थापित किया जा सकता है, पारदर्शिता लाई जा सकती है, अंतरदलीय लोकतंत्र लाया जा सकता है और न्यस्त स्वार्थ वाले धनी वर्ग के साथ राजनैतिक दलों की मिलीभगत पर रोक लगाकर भ्रष्टाचार और सरकारी नीतियों पर उनके प्रभाव को भी कम किया जा सकता है.

इन अनुभवों के आधार पर भारत में सुधार का एक पैकेज तैयार किया जा सकता है. इसमें निम्नलिखित मुद्दों को शामिल किया जा सकता है: या तो पूरे खर्च पर ही रोक हटा दी जाए,क्योंकि यह बात निरर्थक है कि उम्मीदवार के खर्चे पर तो रोक हो और पार्टी को भारी रकम खर्च करने की छूट हो या फिर पार्टी के खर्च को भी खर्च की उच्चतम सीमा के अंतर्गत लाया जाए.

दूसरा मुद्दा है सरकारी सहायता-निधि का. इस निधि की विनिमेयता और दुरुपयोग को यथासंभव कम करने के लिए यह सहायता बुनियादी स्लैब, मतों के अंश और विधिसंगत रूप में जुटाए गए निजी चंदे के आधार पर राजनैतिक दलों को मैचिंग अनुदान के रूप में दी जानी चाहिए. पहले दो मानदंड उसी तरह के हैं जैसे सरकारी इलैक्ट्रॉनिक मीडिया पर नि:शुल्क समय देने का प्रावधान है. मैचिंग अनुदान के उपादान को और भी अधिक परिष्कृत करने के लिए मैचिंग राशि भी केवल छोटे और गैर-कॉर्पोरेट चंदों के आधार पर ही दी जानी चाहिए ताकि वित्तीय समर्थन के व्यापक आधार को और सदस्यता-शुल्क से रकम जुटाने की प्रवृत्ति को बढ़ावा मिल सके. इससे दलों के भीतर भी ज़मीनी स्तर के सदस्यों की भागीदारी को सुनिश्चित किया जा सकेगा और इसके परिणामस्वरूप अधिकाधिक अंतरदलीय लोकतंत्र लाया जा सकेगा. दानकर्ताओं के नामों की घोषणा को कानूनी तौर पर अनिवार्य बनाया जाए और सरकारी ठेका लेने वाली प्रमुख कंपनियों पर प्रतिबंध लगा दिया जाए. प्रति व्यक्ति वर्तमान आय के स्तर पर भी यदि सौ रुपए (2 अमरीकी डॉलर के बराबर) प्रति वर्ष देने वाले तीस लाख सदस्य (यह आँकड़ा दो प्रमुख राष्ट्रीय दलों के लिए काल्पनिक नहीं है) भी हों तो भी हर साल तीन करोड़ रुपए जुटाए जा सकते हैं. यदि इसके अनुरूप सरकारी सहायता-निधि भी मैचिंग रूप में मिल जाए तो यह रकम दुगुनी हो सकती है. इसप्रकार निजी फ़ंडिंग और सरकारी सहायता-निधि में लाए गए सम्मिलित परिवर्तनों से राजनैतिक दलों को इतनी निधि प्राप्त हो जाएगी कि वे

चुनाव और चुनावी गतिविधियों में भाग ले सकें. आम तौर पर चुनाव से पूर्व 2003 के संशोधनों में कॉर्पोरेट के पात्र बने चंदे यदि मैचिंग न भी हों तो भी पारदर्शिता और अंतरदलीय लोकतंत्र को बढ़ावा तो मिलेगा ही. सैद्धांतिक रूप में सरकारी सहायता-निधि का वित्तपोषण वर्तमान सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना (MPLADS) को हटाकर उसके स्थान पर किया जा सकता है. इस योजना के अंतर्गत प्रत्येक सांसद को स्थानीय विकास निधि से प्रतिवर्ष 2 करोड़ रुपए मिलते हैं. यह योजना विकास की नीति को ही विकृत कर देती है और इसे व्यक्तिगत स्तर पर एक सांसद की व्यक्ति-आधारित और राजनीति-प्रेरित संरक्षण का विषय बना देती है और चुनावी दंगल में इसका इस्तेमाल व्यक्तिविशेष के पक्ष में भौंडे रूप में किया जाता है.

तीसरा मुद्दा यह है कि राज्य, सरकारी सहायता-निधि का उपयोग आंतरिक लोकतंत्र की स्थापना करने, जवाबदेही लाने और राजनैतिक दलों पर दानकर्ताओं के नामों की घोषणा करवाने के लिए बाध्य कर सकता है.

यदि इन तीनों उपायों को एक साथ देखा जाए तो इससे राजनैतिक दलों की वित्तीय स्थिति में भी सुधार होगा, भ्रष्टाचार कम होगा और इससे अंतरदलीय लोकतंत्र आएगा और जमीनी स्तर पर पार्टी के कार्यकर्ताओं की भागीदारी बढेगी और इससे भारतीय लोकतंत्र और अधिक स्वस्थ होगा. सुधार के इस पैकेज पर बहस की जानी चाहिए और समय-समय पर इसमें सुधार किया जाना चाहिए और उन संभावित विकृत प्रोत्साहनों को भी हटा देना चाहिए जिनसे कोई अनपेक्षित दुष्प्रभाव आने की आशंका हो.

ई.श्रीधरन नई दिल्ली (भारत) में स्थित उच्च भारतीय अध्ययन के लिए पेन्सिल्वानिया विश्वविद्यालय संस्थान (UPIASI) के शैक्षणिक निदेशक हैं.