निष्पक्ष और पारदर्शी पोल फंडिंग

लेखक-अशोक खेमका (वरिष्ठ, आईएएस अधिकारी)

यह आलेख सामान्य अध्ययन प्रश्न पत्र-II (शासन व्यवस्था) से संबंधित है

इंडियन एक्सप्रेस

16 अप्रैल, 2019

"क्यों राज्य वित्तपोषण ही निष्पक्ष और पारदर्शी पोल फंडिंग (चुनावी वित्तपोषण) सुनिश्चित करने के लिए एकमात्र तरीका है?"

अभी आम चुनाव की घोषणा हुए केवल 28 दिन ही हुए थे कि चुनाव आयोग (ईसी) ने 1,800 करोड़ रुपये की नकदी, ड्रग्स, शराब, कीमती धातु और अन्य सामान जब्त कर लिए हैं। अगर इसकी तुलना प्रति उम्मीदवार खर्च की ऊपरी सीमा, जो 70 लाख रुपये है, से करे तो हम पाएंगे कि यह 1,800 करोड़ रूपए के मुकाबले बहुत कम है। साधारण अंकगणित से पता चलता है कि जब्त की गई राशि 543 निर्वाचन क्षेत्रों में से पाँच उम्मीदवारों को पूरी तरह से वित्त प्रदान कर सकती है। जब्त की गई राशि हिमशैल का मात्र एक सिरा है। किसी भी चुनाव में खर्च का अनुमान ऊपरी सीमा से कई गुना अधिक होने का रहता है।

चुनावी अभियान पर राजकोषीय अवरोध बेहिसाब धन की समस्या को जन्म देते हैं। कुछ उपाय हुए हैं। हालांकि, ये सभी जवाबदेही और पारदर्शिता के बीच प्रतिकूल संबंध पर आधारित हैं। वैकल्पिक रूप से, मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलों के राज्य वित्त पोषण और कॉर्पोरेट फंडिंग की घोषणा चुनावी प्रक्रिया को निष्पक्ष और अधिक सहभागी बनाने में सहायक हो सकती है।

1962 में स्वर्गीय अटल बिहारी वाजपेयी ने कॉरपोरेट्स द्वारा चुनावी चंदा देने से रोकने के लिए एक निजी सदस्य विधेयक लाया गया था। यहाँ यह तर्क दिया गया था कि चूंकि सभी शेयरधारकों को कॉर्पोरेट द्वारा राजनीतिक समर्थन की सदस्यता लेने की आवश्यकता नहीं है, इसलिए उनकी सहमति के विरुद्ध दान की अनुमति देना अनैतिक था। वाजपेयी ने प्रस्ताव दिया था कि इस तरह के धन से केवल कॉर्पोरेट हित ही काम करेंगे। हालांकि, सभी राजनीतिक दलों ने विधेयक का स्वागत किया, लेकिन तत्कालीन सत्ता पक्ष ने इसके पक्ष में मतदान नहीं किया था। जिसके बाद कभी ऐसा बिल पेश नहीं किया गया।

जनप्रतिनिधित्व कानून, 1951 की धारा-29 बी के तहत, राजनीतिक दल किसी विदेशी व्यक्ति को छोड़कर किसी भी व्यक्ति से दान स्वीकार करने के लिए स्वतंत्र हैं। इसके दो निष्कर्ष निकलते हैं – पहला, पैसा राजनीतिक एजेंडे को बाधित करने की क्षमता पैदा करता है। दूसरा, विदेशी धन चुनावी अखंडता को कमजोर करता है। दोनों ही कारण किसी भी व्यक्ति के लिए समान रूप से मान्य होंगे जो चुनाव प्रक्रिया से अलग हो अर्थात् एक गैर-मतदाता। विदेशी फंडिंग से जो चिंताएँ पैदा होती हैं, वे कॉरपोरेट्स से मिलने वाली फंडिंग पर भी लागू होती हैं, जहाँ सिर्फ यह अंतर है कि पहला क्षेत्राधिकार के बहार है। और दूसरा गैर-प्रतिभागी होने के कारण इससे अलग है। हालांकि, पार्टी हित कानून में और विस्तार को रोकते हैं।

वित्त मंत्रालय की इलेक्टोरल बॉन्ड स्कीम में राजनीतिक दलों को दानकर्त्ता की पहचान का खुलासा किए बिना धन देने का अधिकार है। पिछले 15 महीनों में इस योजना के माध्यम से दान किए गए 2,722 करोड़ रुपये में से लगभग 95 प्रतिशत सत्तारूढ़ दल के पास गए, जो 31.34 प्रतिशत वोट शेयर प्राप्त करते हैं। जिसके बाद, 68.66 प्रतिशत वोट शेयर के साथ शेष प्रतियोगी केवल 5 प्रतिशत फंड प्राप्त कर सकते हैं।

इस योजना के तहत नाम की जानकारी नहीं देने का प्रावधान पारदर्शिता के लिए विरोधी है। स्टेट बैंक को सुविधाकर्त्ता के रूप में जमाकर्त्ता के विवरण और किस राजनीतिक पार्टी को वित्त पोषित किया गया है उसकी जानकारी होगी और इसलिए यह

सत्तारूढ़ दल को अपने प्रतिद्वंद्वियों की निगरानी करने की भी अनुमति देता है। अब इस तरह से जो दूसरे के लिए अज्ञात होगा वह सत्ता पक्ष को ज्ञात होगा।

अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के आधार पर कॉर्पोरेट्स ने लंबे समय से अपने राजनीतिक दान का बचाव किया है। अमेरिकी न्यायशास्त्र के भीतर, कॉर्पोरेट्स पहले संशोधन के तहत अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का दावा करते हैं। नागरिकों की तरह, वे अभियान वित्त में योगदान के माध्यम से अपने आर्थिक और राजनीतिक विचारों का समर्थन करना चाहते हैं। हालाँकि, भाषण की स्वतंत्रता का इतना व्यापक जाल गलत तरीके से इस्तेमाल किया जा रहा है।

कॉर्पोरेट्स ऐसे संघ हैं जो अपने सदस्यों के आर्थिक हितों को आगे बढ़ाते हैं जो व्यापार की स्वतंत्रता का आनंद लेते हैं। इसलिए, उनकी अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता व्यापार की स्वतंत्रता के उनके अभ्यास पर आधारित है, जो अनिवार्य रूप से एक व्यावसायिक उद्देश्य के लिए है। दूसरी ओर, नागरिक अप्रतिबंधित अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का आनंद लेते हैं जो राजनीतिक क्षेत्र तक फैली हुई है। चूंकि कॉर्पोरेट्स मतदाता के रूप में भागीदार नहीं हैं, इसलिए उन्हें ष्राजनीतिकष् भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का दावा करने का अधिकार नहीं है। इसलिए, जबकि नागरिक-मतदाता अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के लिए एक राजनीतिक पार्टी के लिए दान कर सकते हैं, कॉरपोरेट्स को एक राजनीतिक पार्टी को दान करने से बचना चाहिए।

2015 में, ब्राजील के सुप्रीम कोर्ट ने चुनावों के कॉर्पोरेट वित्तपोषण को असंवैधानिक घोषित कर दिया था। अदालत का मानना था कि समानता का अधिकार बाह्य (उम्मीदवारों के बीच उचित विकल्प) और आंतरिक (विचारधाराओं के बीच उचित विकल्प) अवधारणा के माध्यम से निष्पक्षता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक था क्योंकि सभी अभियान वित्त का 95 प्रतिशत कॉर्पोरेट्स से आया था, अदालतों को लगा कि प्रकटीकरण मानदंड केवल बाहरी पहलू को संबोधित कर सकते हैं। राजनीतिक दलों और उम्मीदवारों को प्रेरित करके, कॉर्पोरेट्स अभी भी कुछ सामाजिक-आर्थिक विचारधाराओं (कल्याणकारी उपायों, नियंत्रित अर्थव्यवस्था, मजदूरी-श्रम नियमों) को सामूहिक रूप से दबाने में सक्षम होंगे। इसलिए, चुनावी मुकाबला कुछ नीतियों को फलने-फूलने नहीं देगा, चाहे जो भी जीते। समानता के अधिकार को सुनिश्चित करने के लिए कॉर्पोरेट फंडिंग को रेखांकित करना महत्वपूर्ण था।

व्यवहारिक राजनीति में, किसी भी सत्तारूढ़ राजनीतिक दल के लिए कानून में सुधार के लिए कोई प्रोत्साहन नहीं है। यहाँ तक कि मुख्य विपक्षी दल भी इसी उम्मीद में रहता है कि सत्ता में आने पर वह भी इसी तरह का फायदा उठाएगा। इस प्रकार, अब इसकी आवश्यकता आ गयी है कि अनुच्छेद-324 के तहत चुनाव आयोग को चुनावी फंडिंग का कार्य दिया जाए। राजनीतिक दलों को निष्पक्ष और पारदर्शी तरीके से वित्त प्राप्त हो, इसके लिए राजनीतिक दलों को कॉर्पोरेट और गैर-मतदाताओं द्वारा दिए जाने वाले बेहिसाब धन और प्रत्यक्ष दान पर अंकुश लगाना होगा। मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलों का राज्य वित्त पोषण एक व्यवहार्य विकल्प है। एक राज्य वित्त पोषण योजना प्रत्यक्ष करों पर एक चुनाव उपकर लगाने के माध्यम से व्यवहार्य होगी। एक राष्ट्रीय चुनाव कोष चुनाव आयोग द्वारा बनाया जा सकता है, जिसमें इस उपकर से प्राप्त राशि जमा की जा सकती है। वर्तमान जीडीपी-प्रत्यक्ष कर अनुपात और मतदाता संख्या में, लोकसभा और राज्य विधानसभाओं के चुनावों में डाले गए प्रत्येक वोट के लिए 1 प्रतिशत चुनाव उपकर 500 रुपये का फंड दे सकता है। राजनीतिक दलों को सीधे दान की अनुमति केवल उन व्यक्तियों से दी जा सकती है, जो मतदान के हकदार हैं। जो वोट के हकदार नहीं हैं वे तटस्थ राष्ट्रीय चुनाव कोष में योगदान कर सकते हैं।

इस फंड में कॉरपोरेट्स से दान चुनाव प्रक्रिया को विकृत नहीं करेगा, बल्कि इससे लोगों की चुनावी पसंद की अखंडता में सुधार होगा। सरकार में अधिक समावेशी एजेंडे को अपनाने के लिए पार्टियों को इच्छुक किया जाएगा क्योंकि अधिक वोट राज्य के वित्त पोषण में रूपांतरित होंगे। पार्टियों को भी फर्स्ट पास्ट द पोस्ट के मुकाबले पूर्ण संख्या में वोट प्राप्त होगा। फिर इसके बाद हमारा लोकतंत्र वास्तव में 'लोगों का, लोगों द्वारा और लोगों के लिए' होगा।

इलेक्टोरल बॉन्ड

चर्चा में क्यों?

- हाल ही में एक एनजीओ ने अपनी याचिका में इस स्कीम की वैधता को चुनौती देते हुए कहा था कि इस स्कीम पर रोक लगाई जानी चाहिए या फिर इसके तहत डोनर्स के नामों को सार्वजनिक किया जाना चाहिए।
- सुप्रीम कोर्ट ने इस याचिका पर फैसला देते हुए राजनीतिक दलों से 30 मई तक चुनावी बॉन्ड के माध्यम से दान करने वालों का विवरण, उनसे प्राप्त राशि, प्रत्येक बॉन्ड पर प्राप्त भुगतान आदि का विवरण चुनाव आयोग को देने को कहा है।
- इसके अलावा, सूचना का अधिकार (आरटीआई) आवेदन के जरिए खुलासा हुआ है कि मार्च 2018 से 24 जनवरी, 2019 के बीच खरीदे गए कुल इलेक्टोरल बॉन्ड में से 99.8 फीसदी इलेक्टोरल बॉन्ड 10 लाख और एक करोड़ रुपये के थे।
- भारतीय स्टेट बैंक (एसबीआई) एक हजार, दस हजार, एक लाख, दस लाख और एक करोड़ रुपये के इलेक्टोरल बॉन्ड की बिक्री करता है।
- आरटीआई से मिली जानकारी के मुताबिक 10 लाख रुपये के 1,459 और एक करोड़ रुपये के कुल 1,258 इलेक्टोरल बॉन्ड खरीदे गए।

क्या है?

- यदि हम बॉण्ड की बात करें तो यह एक ऋण सुरक्षा है। चुनावी बॉण्ड का जिक्र सर्वप्रथम वर्ष 2017 के आम बजट में किया गया था।
- दरअसल, यह कहा गया था कि आरबीआई एक प्रकार का बॉण्ड जारी करेगा और जो भी व्यक्ति राजनीतिक पार्टियों को दान देना चाहता है, वह पहले बैंक से बॉण्ड खरीदेगा फिर जिस भी राजनैतिक दल को दान देना चाहता है उसे दान के रूप में बॉण्ड दे सकता है।
- राजनैतिक दल इन चुनावी बॉण्ड की बिक्री अधिकृत बैंक को करेंगे और वैधता अवधि के दौरान राजनैतिक दलों के बैंक खातों में बॉण्ड के खरीद के अनुपात में राशि जमा करा दी जाएगी।
- चुनावी बॉण्ड एक प्रॉमिसरी नोट की तरह होगा, जिस पर किसी भी प्रकार का ब्याज नहीं दिया जाएगा। उल्लेखनीय है कि चुनावी बॉण्ड को चेक या ई-भुगतान के जरिये ही खरीदा जा सकता है।

इसकी प्रक्रिया

- सरकार ने चुनावी बॉण्ड के लिये कई नियम बनाए हैं, जिनमें से कुछ ये हैं:-
- पहला नियम यह है कि जनप्रतिनिधित्व कानून, 1951 की धारा 29-ए के तहत रजिस्टर्ड कोई भी राजनीतिक दल जिसने पिछली लोकसभा या विधानसभा चुनाव में कम-से-कम एक फीसदी वोट हासिल किया हो, वह इलेक्टोरल बॉण्ड के जरिये चंदा ले सकता है।
- इस प्रावधान के जरिये उन चंदों पर रोक लगाने की मंशा है जो कि ऐसे दलों को दिये जाते हैं जो चुनाव लड़ने के नाम पर चंदा तो लेते हैं लेकिन चुनाव में हिस्सा नहीं लेते।
- दूसरा नियम यह है कि इलेक्टोरल बॉण्ड किसी भी वित्त वर्ष की एक तिमाही में केवल 10 दिनों के लिये जारी किये जाते हैं। लेकिन लोकसभा चुनाव के साल में 30 दिन का अतिरिक्त समय दिया जाएगा।
- तीसरा नियम यह है कि स्टेट बैंक ऑफ इंडिया की कुछ चुनिंदा शाखाओं से जारी होने वाले चुनावी बॉण्ड की वैधता, जारी करने के 15 दिनों तक रहती है।
- चंदा देने वाले को इन्हीं 15 दिनों के दौरान अपने मनपसंद राजनीतिक दल के खाते में बॉण्ड को कैश कराना होता है। सिर्फ 15 दिनों का समय देने के पीछे मंशा है कि इन बॉण्ड्स का समानांतर मुद्रा के रूप में दुरुपयोग न किया जा सके।
- चौथा नियम यह है कि ये बॉण्ड्स कम-से-कम एक हजार और अधिकतम एक करोड़ रुपए की वैल्यू के होते हैं। चुनावी बॉण्ड के खरीददार को सभी केवाईसी नियमों को पूरा करना होगा ताकि अवैध खाते से इन बॉण्ड्स की खरीद न हो सके।

कमियाँ:-

- इसमें पार्टियों के व्यय की कोई तय सीमा नहीं है और चुनाव आयोग इसकी निगरानी नहीं कर सकता है। यह सुनिश्चित करना मुश्किल है कि जो राशि आ रही है वह काला धन है या सफेद, क्योंकि दाता गोपनीय है।

- इसमें विदेशी धन भी आ सकता है और आर्थिक रूप से कंगाल हो रही कोई कंपनी भी पैसा दान सकती है। इन परिस्थितियों में सबसे पहले यह प्रतीत होता है कि यह योजना वास्तव में अपने शुरुआती उद्देश्य को प्राप्त करने में सफल नहीं हो पाई है।
- यह योजना दाता की पूरी गुमनामी की सुविधा प्रदान करती है और न तो बॉण्ड के खरीददार और न ही दान कर प्राप्त करने वाली राजनीतिक पार्टी की पहचान का खुलासा करने को बाध्य है।
- किसी कंपनी के शेयरधारक अपनी कंपनी द्वारा दिए जाने वाले दान से अनजान होंगे। इसके साथ ही यह भी कहा जा सकता है कि मतदाताओं को भी यह नहीं पता होगा कि कैसे और किसके माध्यम से किसी राजनीतिक पार्टी को फंडिंग मिली है।
- इसके अतिरिक्त, किसी दानकर्त्ता कंपनी को दान करने से कम से कम तीन साल पहले अस्तित्व में होने की पूर्व शर्त को भी हटा दिया गया है। यह शर्त शेल कंपनियों के माध्यम से काले धन को राजनीति में खपाने से रोकती थी।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. 'इलेक्टोरल बॉण्ड' के सन्दर्भ में निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए:-
   1. इस बॉण्ड को रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की शाखाओं से प्राप्त किया जा सकता है।
   2. ये बॉण्ड न्यूनतम एक हजार और अधिकतम एक करोड़ रुपये तक के हो सकते हैं।
   3. इसे लेने वालों को 30 दिनों के अन्दर राजनीतिक दल के खाते में भुनाना आवश्यक है।

   उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन सत्य है/हैं?
   (a) केवल 1
   (b) केवल 2
   (c) 1 और 3
   (d) उपर्युक्त सभी

1. Consider the following statements regarding Electoral Bond-

1. This bond can be obtained from the branches of the Reserve Bank of India.
2. This bond can be from minimum one thousand rupee to maximum up to Rs. 1 crore.
3. It is required to be redeemed, by those who takes it, in the account of political party within 30 days.

Which of the above statements is/are correct?
(a) Only 1
(b) Only 2
(c) 1 and 3
(d) All of the above

संभावित प्रश्न (मुख्य परीक्षा)

प्रश्न:- इलेक्टोरल बॉण्ड योजना चुनाव के क्षेत्र में निष्पक्षता एवं पारदर्शिता लाने में कहाँ तक सफल होगी? विश्लेषण कीजिए।
(250 शब्द)

Q. To what extent will electoral bond scheme be successful in bringing fairness and transparency in elections? Analyse.
(250 Words)

नोट : 15 अप्रैल को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1(b) होगा।