नीति आयोग पर पुनर्विचार

लेखक- विजय केलकर एवं अभय पेठे (पुणे इंटरनेशनल सेंटर के उपाध्यक्ष और संस्थापक सदस्य)

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

द हिन्दू

24 जून, 2019

"यह संस्था भारत के राजकोषीय संघवाद को बेहतर बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती है।"

भारत के संविधान निर्माताओं ने भारत को केन्द्राभिमुख राज्यों के संघ के रूप में स्थापित किया, जिसके पीछे उनका तर्क था कि इससे भारत की एकता और अखंडता कायम रहेगी। तब से, भारतीय अर्थव्यवस्था, राजनीति, जनसांख्यिकी और समाज में कई बदलाव हुए हैं। एक नया आकांक्षी भारत अब मजबूती से विकास की ओर अग्रसर है। यह इस संदर्भ में है कि हम भारत के राजकोषीय संघवाद पर दोबारा गौर करें और इसके चार स्तंभों के चारों ओर को फिर से डिजाइन करने का प्रस्ताव करें।

आमतौर पर, संघ (भारत सहित) ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज असंतुलन का सामना करते हैं। एक ऊर्ध्वाधर असंतुलन का निर्माण इसलिए होता है क्योंकि कर प्रणालियों को इस तरह से डिजाइन किया जाता है कि राज्य या प्रांतीय सरकारों की तुलना में केंद्र सरकार को बहुत अधिक कर राजस्व प्राप्त होता है; संविधान, राज्य सरकारों को अपेक्षाकृत अधिक जिम्मेदारियाँ प्रदान करता है। उदाहरण के लिए, भारत में, वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के आगमन के बाद, सार्वजनिक व्यय में राज्यों की हिस्सेदारी 60% है, जबकि केंद्र के लिए संवैधानिक रूप से अनिवार्य कर्त्तव्यों का पालन करने के लिए यह 40% है।

क्षैतिज असंतुलन राज्यों द्वारा अंतर विकास दर और सामाजिक या बुनियादी ढाँचे की स्थिति के संदर्भ में विकास की स्थिति के कारण प्राप्ति के विभिन्न स्तरों के कारण उत्पन्न होता है। परंपरागत रूप से, वित्त आयोगों ने इन असंतुलनों से उत्कृष्ट तरीके से निपटा है और उन्हें भारत के नए राजकोषीय संघीय ढांचे का पहला स्तंभ बना रहना चाहिए।

असंतुलन को समझना

भारत में, क्षैतिज असंतुलन की घटना को अधिक बारीक ढंग से समझने की आवश्यकता है। इसमें दो प्रकार के असंतुलन शामिल हैं। टाइप-I बुनियादी सार्वजनिक वस्तुओं और सेवाओं के पर्याप्त प्रावधान से संबंधित है, जबकि दूसरा, टाइप II- बुनियादी ढांचे में वृद्धि या परिवर्तनकारी पूंजी घाटे के कारण है। इन दो असंतुलन को हटाने में स्पष्ट रूप से दो अलग-अलग नीतिगत लक्ष्य शामिल होते हैं और टिनबर्गेन असाइनमेंट सिद्धांत (Tinbergen assignment principle) का पालन करने की मांग करते हैं, जो दो अलग-अलग नीति उपकरण हैं। हमारा मानना है कि नीति आयोग 2.0 को एक रोल निभाना होगा, एक और नीतिगत साधन की भूमिका निभानी होगी और इसे नए राजकोषीय संघीय ढांचे का दूसरा स्तंभ बनना चाहिए।

पूर्व में, योजना आयोग, राज्यों को गाडगिल-मुखर्जी फार्मूले का उपयोग करते हुए सशर्त स्थानान्तरण के रूप में अनुदान देता था। अब जैसा कि योजना आयोग को भंग कर दिया गया है, एक निर्वात का निर्माण हो गया है क्योंकि नीति आयोग मुख्य रूप से एक थिंक टैंक है, जिसके पास संसाधनों को वितरित करने का कोई साधन नहीं है, जिसके कारण यह 'परिवर्तनकारी' हस्तक्षेप करने में 'बिना दांत के बाघ के समान' बन जाता है। दूसरी ओर, केंद्रीय वित्त आयोग से यह उम्मीद करना कि यह दो जगह काम करेगा, अर्थहीन साबित होगा।

दूसरे शब्दों में, एक इष्टतम व्यवस्था की तत्काल आवश्यकता है। यह बेहतर साबित होगा कि केंद्रीय वित्त आयोग को टाइप-I के राज्यों में क्षैतिज असंतुलन को हटाने पर ध्यान केंद्रित करने के लिए सीमित किया जाये अर्थात् मूल सार्वजनिक वस्तु असंतुलन में। हमें टाइप-II के क्षैतिज असंतुलन से निपटने के लिए एक और संस्था की आवश्यकता है, इसके लिए नीति आयोग सबसे उपयुक्त संस्थान है। यह तर्क दिया जा सकता है कि वित्त मंत्रालय इस संबंध में वस्तुओं को वितरित करने का कार्य करे, लेकिन यह ऐसा करने के लिए बीमार है। इसका प्राथमिक कर्त्तव्य उप-राष्ट्रीय स्तर पर विकास का एक साधन होने के बजाय देश की वृहद आर्थिक स्थिरता और वित्तीय प्रणाली के समुचित कार्य को देखना है।

सहकारी संघवाद के इस कार्य की ओर, नीति आयोग 2.0 को महत्त्वपूर्ण संसाधन (जो कि GDP का 1% से 2% है) प्राप्त करना चाहिए, जो कि पिछड़े हुए राज्यों में त्वरित वृद्धि को बढ़ावा देने के लिए है और इस तरह से विकासात्मक असंतुलन को कम करने के

लिए बुनियादी ढांचे के घाटे को दूर करता है। संक्षेप में, नीति आयोग को 'रचनातमक' पूंजी के आवंटन के साथ एक फार्मूलाबद्ध तरीके से प्रोत्साहन-संगत शर्तों के साथ संलग्न होना चाहिए।

नीति आयोग 2.0 को एक स्वतंत्र मूल्यांकन कार्यालय बनाने के लिए भी अनिवार्य किया जाना चाहिए, जो ऐसे अनुदानों के उपयोग की प्रभावकारिता की निगरानी और मूल्यांकन करेगा।

विकेंद्रीकरण में शामिल होना

इसी अवधारणा को राज्यों को सरकार के तीसरे स्तर पर (पंचायती स्तर पर) लागू करना होगा। यह महत्त्वपूर्ण है क्योंकि अंतर-राज्यीय क्षेत्रीय असंतुलन की अन्तरा-राज्य की तुलना में अधिक होने की संभावना होती है। विकेंद्रीकरण, पत्र और भावना में, नयी वित्तीय संघीय वास्तुकला का तीसरा स्तंभ होना चाहिए। 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधनों के अनुरूप पंचायतों को प्रमुख शक्तियाँ प्रदान करनी चाहिए। इसके लिए, लुप्त हो चुके स्थानीय सार्वजनिक वित्त का निर्माण करना होगा। इसका एक तरीका शहरी स्थानीय निकाय/पंचायती राज संस्थाओं द्वारा समेकित निधि का निर्माण करना है। इसका मतलब यह होगा कि हमारे संविधान की अनुच्छेद-266/268/243H/243X में यह सुनिश्चित करने के लिए संशोधन करना होता कि प्रासंगिक धन सीधे तीसरे स्तर की इस समेकित निधि में प्रवाहित होता है।

इस तरह के संवैधानिक संशोधनों के माध्यम से, केंद्र और राज्यों को अपने केंद्रीय जीएसटी (सीजीएसटी) और राज्य जीएसटी (एसजीएसटी) संग्रह के बराबर अनुपात में योगदान करना चाहिए और तीसरे स्तर की समेकित निधि में धन भेजना चाहिए। उदाहरण के लिए, तीसरे स्तर के साथ CGST और SGST का एक-छठा साझाकरण शहरी स्तर के निकायों द्वारा सार्वजनिक वस्तुओं के वित्तपोषण के लिए हर साल जीडीपी का 1% से अधिक उत्पन्न कर सकता है।

इस तरह की व्यवस्था राजकोषीय संघवाद का तीसरा स्तंभ होगी। इसके अलावा, राज्य वित्त आयोगों द्वारा वित्त आयोग और लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के 3Fs (funds, functions and functionaries) अर्थात् धन, कार्यों और कार्यवाहियों को सख्ती से लागू किया जाना चाहिए। यह हमारे मूलभूत लोकतांत्रिक ढांचे को मजबूत और गहरा करेगा।

जीएसटी को बेहतर बनाना

चौथा स्तंभ (एक मायने में केंद्रीय और बाध्यकारी है) 'दोषरहित' या मॉडल जीएसटी का निर्माण करना है। यह हमारी लोकतांत्रिक परिपक्वता है, जिससे कि जीएसटी विधेयक संसद द्वारा सर्वसम्मति से पारित किया गया। लेकिन अपने वर्तमान स्वरूप में, यह दोषरहित होने से कहीं दूर है। इसे और अधिक सरलीकरण और विस्तारित कवरेज की आवश्यकता है। हमें 'सिन गुड्स (Sin Goods)' पर उपयुक्त अधिभार के साथ एकल दर जीएसटी के लक्ष्य को जल्दी से प्राप्त करने की आवश्यकता है, निर्यात की शून्य रेटिंग और एकीकृत माल और सेवा कर (आईजीएसटी) और ई-वे बिल में भी सुधार की आवश्यकता है। जीएसटी परिषद को अपने कामकाज में पारदर्शिता अपनानी चाहिए और स्वतंत्र विशेषज्ञों के साथ अपना सचिवालय भी बनाना चाहिए। इससे यह सूचित एवं पारदर्शी तरीके से और सुधार करने में सक्षम हो पाएगा।

GS World
Dedicated To Excellence

GS World टीम...

नीति आयोग

परिचय

- 1 जनवरी, 2015 को इसकी स्थापना थिंक टैंक के रूप में की गयी थी। अस्तित्व में आए नीति आयोग का मुख्य कार्य न्यू इंडिया के निर्माण का विजन एवं इसके लिये रणनीतिक मसौदा बनाना तथा कार्य योजनाएँ तैयार करना है।
- केंद्र सरकार की नीति निर्धारण संस्था के रूप में नीति आयोग देशभर से सुझाव आमंत्रित करके जन-भागीदारी एवं राज्य सरकारों की भागीदारी से नीतियाँ बनाने का काम करता है।
- अगस्त, 2014 को प्रधानमंत्री ने योजना आयोग को भंग करने की घोषणा की थी और उसके बाद योजना आयोग के भंग होने के साथ ही पंचवर्षीय योजना का युग भी समाप्त हो गया।
- नीति आयोग की स्थापना के बाद योजना के अंतर्गत व्यय और गैर-योजनांतर्गत व्यय का अंतर समाप्त हो चुका है। अब केंद्र सरकार से राज्य सरकारों को धनराशि का हस्तांतरण केवल केंद्रीय वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर होता है।
- उल्लेखनीय है कि नीति आयोग, योजना आयोग की भाँति भारत सरकार के केंद्रीय मंत्रिमंडल द्वारा सृजित एक निकाय है। इस प्रकार यह न तो संवैधानिक और न ही वैधानिक निकाय है। दूसरे शब्दों में कहें, तो यह एक संविधानेत्तर निकाय होने के साथ ही एक गैर-वैधानिक (जो संसद के किसी अधिनियम द्वारा अधिनियमित न हो) निकाय भी है।

नीति आयोग की संरचना

- **भारत के प्रधानमंत्री:** अध्यक्ष
- गवर्निंग काउंसिल में राज्यों के मुख्यमंत्री और केन्द्रशासित प्रदेशों के उपराज्यपाल शामिल होगें।
- विशिष्ट मुद्दों और ऐसे आकस्मिक मामले, जिनका संबंध एक से अधिक राज्य या क्षेत्र से हो, को देखने के लिए 'क्षेत्रीय परिषद्' गठित की जायेगी। ये परिषदें विशिष्ट कार्यकाल के लिए बनाई जायेंगी।
- भारत के प्रधानमंत्री के निर्देश पर क्षेत्रीय परिषदों की बैठक होगी और इनमें संबंधित क्षेत्र के राज्यों के मुख्यमंत्री और केन्द्र शासित प्रदेशों के उपराज्यपाल शामिल होंगे। (इनकी अध्यक्षता नीति आयोग के उपाध्यक्ष करेंगे)
- संबंधित कार्य क्षेत्र की जानकारी रखने वाले विशेषज्ञ और कार्यरत लोग, विशेष आमंत्रित के रूप में प्रधानमंत्री द्वारा नामित किये जायेंगे।
- पूर्णकालिक संगठनात्मक ढांचे में (प्रधानमंत्री अध्यक्ष होने के अलावा) निम्न होंगे-
- **उपाध्यक्ष:** प्रधानमंत्री द्वारा नियुक्त
- **सदस्य:** पूर्णकालिक
- **अंशकालिक सदस्य:** अग्रणी विश्वविद्यालय शोध संस्थानों और संबंधित संस्थानों से अधिकतम दो पदेन सदस्य, अंशकालिक सदस्य बारी के आधार पर होंगे।
- **पदेन सदस्य:** केन्द्रीय मंत्रिपरिषद् से अधिकतम 4 सदस्य प्रधानमंत्री द्वारा नामित होंगे। यदि बारी के आधार को प्राथमिकता दी जाती है, तो यह नियुक्ति विशिष्ट कार्यकाल के लिए होगी।
- **मुख्य संचालन अधिकारी:** भारत सरकार के सचिव स्तर के अधिकारी को निश्चित कार्यकाल के लिए प्रधानमंत्री द्वारा नियुक्त किया जायेगा।

उद्देश्य

- नीति आयोग भारत की विकास प्रक्रिया में निर्देश और रणनीतिक परामर्श देगा।
- विकेन्द्रीकरण, भागीदारी, साझेदारी, सहयोग समन्वय के भावों के साथ शासन प्रणाली को संचालित करने के लिए नीति आयोग के बैनर तले कार्य किया जायेगा।
- केन्द्र से राज्यों की तरफ चलने वाले एकपक्षीय नीतिगत क्रम को एक महत्वपूर्ण विकासवादी परिवर्तन के रूप में राज्यों की वास्तविक और सतत् भागीदारी से बदल दिया जायेगा।
- नीति आयोग द्वारा राज्यों के साथ सतत् आधार पर संरचनात्मक सहयोग की पहल और तंत्र के माध्यम से सहयोगी संघवाद (cooperative federalism) को बढ़ावा दिया जायेगा।
- नीति आयोग राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों, प्रैक्टिशनरों तथा अन्य हितधारकों के सहयोगात्मक समुदाय के जरिये ज्ञान, नवाचार, उद्यमशीलता सहायक प्रणाली बनाएगा।

गाडगिल फार्मूला क्या है?

- यह फार्मूला योजना आयोग के तत्कालीन उपाध्यक्ष डॉ. डी. आर. गाडगिल (Dr- D.R- Gadgil) द्वारा सुझाया गया फार्मूला था।
- यह फार्मूला राज्यों को नियोजित आर्थिक सहायता के वितरण की पद्धति (Distribution of plan transfers to the states) से सम्बन्धित था।
- उल्लेखनीय है पहली तीन पंचवर्षीय योजनाओं और 1966 से 1969 तक चलाई गई तीन वार्षिक योजनाओं में राज्यों को दी जाने वाली आर्थिक सहायता के बारे में कोई स्पष्टता नहीं थी, जिससे राज्यों के संतुलित विकास में बड़ी बाधा दिख रही थी।
- इसमें राज्यों को केन्द्रीय सहायता का फार्मूला तय है कि उन्हें कैसे-कैसे राशि मिलेगी। इसके तहत 60 फीसदी राशि जनसंख्या के आधार पर, 10 फीसदी राशि टैक्स एफर्ट- राज्य के प्रति व्यक्ति आय की तुलना में प्रति व्यक्ति टैक्स की प्राप्ति के आधार पर, 10 फीसदी राशि प्रति व्यक्ति आय (राष्ट्रीय औसत से कम होने की शर्त) पर, 10 फीसदी राशि राज्य की अपनी विशेष समस्या के आधार पर और 10 फीसदी राशि सिंचाई और बिजली परियोजनाओं के लिए है, जो चौथी पंचवर्षीय योजना के पूर्व शुरू हुई और जिन्हें विशेष सहायता की जरूरत है के लिए दी जाती है।

संभावित प्रश्न (प्रारंभिक परीक्षा)

1. नीति आयोग के सन्दर्भ में निम्नलिखित कथनों पर विचार कीजिए:-

1. नीति आयोग का मुख्य कार्य न्यू इंडिया के निर्माण का विजन एवं इसका रणनीतिक मसौदा बनाना तथा कार्य योजनाएँ तैयार करना है।
2. नीति आयोग की स्थापना से योजनागत व्यय और गैर-योजनागत व्यय का अंतर समाप्त हो चुका है।
3. नीति आयोग एक वैधानिक निकाय है।

उपर्युक्त में से कौन-सा/से कथन असत्य है/हैं?

(a) 1 और 3 (b) केवल 3
(c) 1 और 2 (d) केवल 2

Expected Questions (Prelims Exams)

1. Consider the following statements regarding the NITI Aayog.

1. The main function of the NITI Aayog is to create a vision for the construction of New India and its strategic draft and to prepare the work.
2. The difference between planning expenditure and non-plan expenditure has been exhausted by the establishment of the NITI Aayog.
3. NITI Aayog is statutory body.

Which of the above/statements is/are incorrect?

(a) 1 and 3 (b) Only 3
(c) 1 and 2 (d) Only 2

Expected Questions (Mains Exams)

प्रश्न: भारत में राजकोषीय संघवाद को बेहतर बनाने में नीति आयोग की भूमिका का परीक्षण कीजिए। (250 शब्द)

Q. Examine the role of the NITI Aayog in improving fiscal federalism in India.

(250Words)

नोट : 22 जून को दिए गए प्रारंभिक परीक्षा (संभावित प्रश्न) का उत्तर 1(d) होगा।

Committed To Excellence