द डेंजर ऑफ इलैक्टोरल बाँड

साभार: द हिंदू
(21 नवंबर, 2017)

जी. संपत
(संपादक)

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

राजनीतिक दलों के काले धन के प्रवाह को रोकने के लिए एक बेहतर साधन की कल्पना करना मुश्किल है।

यदि भारत के लिए विश्व बैंक के इज ऑफ डूइंग बिजनेस सूची में 190 देशों में से 100वें स्थान पर रहना राष्ट्रीय उत्सव का विषय था, तो हमे पैराडाइज पेपर्स लीक में 180 देशों में से 19वें स्थान पर रहने पर किस प्रकार उत्सव मनाना चाहिए? दस्तावेजों में 700 से ज्यादा भारतीय शामिल हैं, फिर भी हम इसे उत्सव की तरह नहीं मना रहे हैं।

शेल फर्मों के साथ लिंक

देखा जाये तो, इन सभी भारतीयों को एक कारण से सूची में रखा गया है: शेल कंपनियों के साथ मिलकर भारत से बाहर के विशाल धन के पैसे और गोपनीय वस्तुओं के नीचे एक टैक्स हेवन बनाने की स्थापना की गयी है। सबसे अच्छा हिस्सा यह है कि यह सभी कम या ज्यादा एक कानूनी हिस्सा है। पैराडाइज पेपर्स से एक दिलचस्प मामला एक कानूनी फर्म द्वारा भारतीय व्यापार समूह के दो मॉरीशस स्थित कंपनियों को उम्मीदवार निर्देशकों को आपूर्ति करने से इनकार करता है, क्योंकि 'राउंड ट्रिपिंग', एक शब्द जो भारतीय (अवैध) रूटिंग को दर्शाता है, के भय के कारण एक टैक्स हेवन (इस मामले में, मॉरीशस) से भारत में अवैध धन वापस लाता है।

अब चिंता का विषय यह है कि क्या होगा अगर कंपनियों के लिए एक राजनीतिक दल टैक्स हेवन नकदी के लिए एक कानूनी चैनल था? यदि ऐसी व्यवस्था संभव है, तो एक व्यापारी नीति में परिवर्तन के लिए आग्रह कर सकता है और कानूनी तौर पर इस पॉलिसी परिवर्तन से प्राप्त होने वाले मुनाफे का एक हिस्सा राजनेता या पार्टी को दे सकता है। देखा जाये तो, सरकार ने इस साल इलेक्टोरल बांड के रूप में एक योजना शुरू की थी। ये बांड टैक्स हेवन के साथ दो विशेषताओं को साझा करते हैं जो काला धन के लिए ऐसे आकर्षक स्थलों को बनाते हैं: गोपनीयता और अनियमितता। राजनीतिक धन में पारदर्शिता वैश्विक आदर्श है। चुनावी सुधारों पर 255वें विधि आयोग की रिपोर्ट ने पाया कि राजनीतिक धन के अभाव में बड़े दाताओं द्वारा सरकार के पैरवी और कब्जा राजनैतिक वित्तपोषण में पारदर्शिता को कम करना, सुपर-समृद्ध लोगों के लिए अपने मन पसंद की सरकार खरीदना आसान है।

एनजीओ के अनुसार, डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स की एसोसिएशन, राजनीतिक दलों की आमदनी का 69% अज्ञात स्रोतों से आता है और ज्ञात स्रोतों का 31% ही केवल आय से संबंधित होता है, जिसे पार्टियां आयकर (आईटी) विभाग को घोषित करती हैं। इसलिए यहाँ कालेधन को धन्यवाद देना चाहिए, क्योंकि राजनीतिक दलों की वास्तविक आय उनकी घोषित आय से कहीं अधिक है। दूसरे शब्दों में, यहाँ पार्टी की आमदनी के बड़े हिस्से का स्रोत अज्ञात है, बल्कि यहां इस आय का अस्तित्व भी अज्ञात है, क्योंकि यह किसी भी आधिकारिक रिकार्ड में शामिल है ही नहीं, न तो चुनाव आयोग (ईसी) के पास और ना ही आईटी विभाग के पास, इसलिए यह कहना गलत नहीं होगा कि भारत में राजनीतिक वित्तपोषण में पारदर्शिता शुरू से ही कमजोर रहा है।

यह स्थिति घोषित नियमों के अस्तित्व में होने के बावजूद है। देखा जाये तो यह परंपरागत रूप से चार कानूनों द्वारा नियंत्रित है अर्थात लोक अधिनियम का प्रतिनिधित्व (आरपीए), आईटी अधिनियम, कंपनी अधिनियम और विदेशी अंशदान (विनियमन) अधिनियम (एफसीआरए)। इन कानूनों के तहत, राजनीतिक दलों के स्रोत को घोषित करना होगा और सभी दान में प्राप्त राशि (20,000 रूपए से ऊपर) का विवरण देना अनिवार्य है। इसी तरह, कंपनियों को अपने लाभ और हानि के वक्तव्य में घोषित करना होगा, जिसमें पार्टी के राजनीतिक दान का विभाजन होगा। साथ ही, किसी पार्टी में योगदान देने के लिए कंपनी को कम से कम तीन साल पुराने होने चाहिए। इसका योगदान पिछले तीन सालों में अपने औसत शुद्ध लाभ का 7.5% से अधिक नहीं हो सकता है। और पार्टियां विदेशी योगदान स्वीकार नहीं कर सकते। लेकिन एक संस्था के लिए घोषणा जनता के लिए प्रकटीकरण के समान नहीं है। यहां तक कि इन सभी नियमों के साथ, आज तक, बहुसंख्यक सूचना अधिकारों के माध्यम से, इकट्ठा करना मुश्किल हो सकता है, राजनैतिक दलों के एक मूल विचार धन के स्रोतों के। अब निर्वाचन बांड पारदर्शिता के इस सुराग को समाप्त करने के लिए तैयार हैं।

सरकार ने फाइनैंशल एक्ट 2016 के साथ चलने का इरादा किया है, जिसमें एफसीआरए में संशोधन किया गया ताकि राजनीतिक दल विदेशी कंपनियों से दान स्वीकार कर सकें। इस साल, वित्त अधिनियम 2017 ने आरपीए, कंपनी अधिनियम और आईटी अधिनियम में संशोधन किया। भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम में संशोधन किया गया था ताकि चुनाव बांड जारी किया जा सके, जिसे अधिसूचित बैंकों के माध्यम से बेचा जाएगा।

चुनावी बांड क्या करते हैं ?

चुनाव बांड अनिवार्य रूप से वाहक बांड (bearer bonds) होते हैं जो दाता का नाम गुप्त रखते हैं। ये नकदी की तरह ही होते हैं, लेकिन एक समाप्ति तिथि के साथ। मान लीजिए कि कंपनी 'x', राजनीतिक पार्टी 'Y' को 100 करोड़ का योगदान करना चाहता है। तो इसके लिए इसे (कंपनी श॰' को) 10 करोड़ के दस चुनावी बांड बैंक श।' से खरीदना पड़ेगा। इस बांड में केवल एक सीरियल नंबर शामिल होगा, न कि खरीदार की पहचान।

इस तरह x इन बांडों को ल के बैंक 'B' में नामित खाते में जमा कर सकता है। 'B' को पता होगा कि यह धन ल के अंतर्गत आता है, लेकिन यह इस तथ्य को रिकॉर्ड नहीं कर सकता कि यह x से आया है। निर्वाचक बांड के आसपास के संशोधन योजना के इरादे को स्पष्ट करता है कि वे कंपनी के दान पर 7.5% की सीमा को समाप्त करते हैं (जिसका अर्थ है, हानि बनाने वाली कंपनियां असीमित दान कर सकती हैं); साथ ही एक कंपनी के लिए तीन साल तक अस्तित्व में रहने को भी यह नकारता है और अंततः कंपनियों को अब उन पार्टियों के नामों को घोषित करने की आवश्यकता नहीं है जिनके लिए उन्होंने दान किया है (इसलिए शेयरधारकों को पता नहीं होगा कि उनका धन कहां गया)।

राजनीतिक दलों के लिए, उन्हें 20,000 से ऊपर किये योगदान के लिए दाता का नाम प्रकट करने की आवश्यकता नहीं है, क्योंकि यह चुनावी बांड के रूप में हैं। संक्षेप में, एक विदेशी कंपनी अनजाने ईसी या आईटी डिपार्टमेंट के बिना एक भारतीय राजनीतिक दल को अनमोल रकम दान कर सकती है जिसका कभी पता नहीं लगाया जा सकता। राजनीतिक दलों के खजाने में कालेधन के प्रवाह को कम करने के लिए एक बेहतर साधन की कल्पना करना काफी मुश्किल है।

लोकतंत्र के खतरे

देखा जाये तो, इलेक्टोरल बांडों की सबसे ज्यादा हानिकारक विशेषता यह है कि यह सत्ताधारी पार्टी के पक्ष में अधिक मालूम पड़ती है। उपरोक्त काल्पनिक लेनदेन में, केवल बैंक 'A' दाता की पहचान जानता है, जबकि बैंक 'B' को केवल प्राप्तकर्ता की पहचान है।

लेकिन दोनों बैंक आरबीआई को रिपोर्ट कर सकते हैं, जो कि केंद्र सरकार की इच्छा के ही अधीन है। हालांकि यह देखना है कि क्या पूर्व की स्वायत्तता उत्तरार्द्ध का सामना कर सकती है। इसलिए, केवल सत्तारूढ़ पार्टी (और कोई और नहीं) यह पता लगा सकता है कि विपक्षी पार्टियों के लिए किन-किन कंपनियों ने दान किया था। जिसके बाद ये स्वतंत्र रूप से इन गुमराह दाताओं को और अधिक गुमराह कर सकते है। इसका क्या मतलब यह है कि जब एक बार यह चुनावी बांड अधिसूचित हो जाता है, तो विपक्षी दलों को खुद की लड़ाई शुरू करने के लिए पर्याप्त ध न जुटाने के लिए संघर्ष करना पड़ सकता है, जो लोकतांत्रिक राजनीति के निहितार्थ को स्पष्ट करते हैं।

चुनावी बांड को लागू करने के लिए सरकार का तर्क था कि वे दानदाताओं को बेमिनी योगदानों को सक्षम करके उत्पीड़न से बचाएंगे। लेकिन यह तर्क उचित मालूम नहीं पड़ता है, क्योंकि केवल सरकार उत्पीड़न करने की स्थिति में है, या वैकल्पिक रूप से, उत्पीड़न से दाताओं की रक्षा करने की स्थिति में है।

आगे बढ़ते हुए, इसमें कोई संदेह नहीं है कि अगर चुनावी बांड को लागू होता है, तो यह लोकतंत्र सबसे बड़ा दुर्घटना साबित होगा। पूर्व मुख्य निर्वाचन आयुक्त एस.वाय. कुरैशी ने एक वैकल्पिक मूल्य तलाशने का सुझाव दिया है, जिसमें एक राष्ट्रीय चुनावी फंड जिसमें सभी दाताओं योगदान कर सकते हैं। इन फंडों को वे वोटों के अनुपात में राजनीतिक दलों के लिए आवंटित किया जाएगा। न केवल यह दाताओं की पहचान की रक्षा करेगा, बल्कि यह राजनैतिक वित्तपोषण में कालेधन के इस्तेमाल को भी रोकेगा। लेकिन नागरिकों के दबाव के बिना, यह एक राजनीतिक वर्ग के बस की बात नहीं, क्योंकि इन्होने हमेशा से सार्वजनिक जवाबदेही से खुद को अलग रखने की कोशिश की है।

संबंधित तथ्य

चुनावी बॉण्ड

- चुनावी बॉण्ड केवल अधिसूचित बैंकों द्वारा ही जारी किये जा सकेंगे।
- ये बॉण्ड कुछ विशिष्ट मूल्य वर्ग (Specified Denomination) में ही होंगे।
- बॉण्ड को किसी भी रजिस्टर्ड राजनीतिक दल को ही दिया जा सकेगा जिसे वे अपने अकाउंट के माध्यम से मुद्रा में रूपांतरित कर पाएंगे।
- यह बॉण्ड मूलत: एक बीयरर बॉण्ड (Bearer Bond) के रूप में होगा।
- यह एक ऋण सुरक्षा है। चुनावी बॉन्ड का जिक्र सर्वप्रथम वर्ष 2017 के आम बजट में किया गया था।
- दरअसल, यह कहा गया था कि आरबीआई एक प्रकार का बॉन्ड जारी करेगा और जो भी व्यक्ति राजनीतिक पार्टियों को दान देना चाहता है, वह पहले बैंक से बॉन्ड खरीदेगा फिर वह जिस भी राजनैतिक दल को दान देना चाहता है, दान के रूप में बॉन्ड दे सकता है।
- राजनैतिक दल इन चुनावी बॉन्ड की बिक्री अधिकृत बैंक को करेंगे और वैधता अवधि के दौरान राजनैतिक दलों के बैंक खातों में बॉन्ड के खरीद के अनुपात में राशि जमा करा दी जाएगी।
- गौरतलब है कि चुनाव बॉन्ड एक प्रामिसरी नोट की तरह होगा, जिस पर किसी भी प्रकार का ब्याज नहीं दिया जाएगा। उल्लेखनीय है कि चुनाव बॉन्डट को चौक या ई-भुगतान के जरिये ही खरीदा जा सकता है।

संबंधित चिंताएँ

- कालेधन और भ्रष्टाचार की जड़ समझे जाने वाले राजनीतिक दलों के चंदे में नकदी की सीमा 20 हजार से घटाकर दो हजार करना व चुनाव बांड जारी करना निश्चित रूप से एक महत्त्वपूर्ण सुधार है, लेकिन इससे कुछ चिंताएँ भी जुड़ी हुई हैं। सरकार की योजना ये है कि जो भी व्यक्ति किसी पार्टी को वैध तरीके से अर्जित पैसा देना चाहे वो बैंक जाकर उतनी रकम का चुनावी बांड खरीद लेगा। दरअसल, होगा यह कि-

1) इस चुनावी बांड पर न खरीदने वाले का नाम होगा, न ही उस दल का जिसे बांड दिया जाएगा।
2) राजनैतिक दलों को यह नहीं बताना पड़ेगा कि उन्हें किस व्यक्ति और कंपनी से दान मिला है।
3) राजनैतिक दलों को ये भी नहीं बताना पड़ेगा कि उसे कुल कितनी रकम के बांड मिले हैं।

- सरकार इन संशोधनों के माध्यम से चुनाव में पारदर्शिता लाने की बात कर रही है, लेकिन बॉण्ड से चंदा दिये जाने के कारण काले धन के प्रयोग को और अधिक बल मिल सकता है, जिससे स्पष्ट तौर पर पारदर्शिता बाधित होगी।

चुनाव प्रणाली में पारदर्शिता लाने के लिए अन्य उपाय?

- राजनीतिक दलों के लिये नकद योगदान पूरी तरह से खत्म हो जाना चाहिये। गौरतलब है कि नकद रूप में 2000 रुपए से कम चंदा स्वीकार करना अभी भी कानूनी है। अत: नकदी की व्यवस्था खत्म कर देने से न केवल 2,000 रुपए की नकदी सीमा के दुरुपयोग को रोकने में सहायता मिलेगी बल्कि इससे डिजिटल इंडिया के प्रचलन को भी धक्का नहीं लगेगा।
- पूर्व मुख्य चुनाव आयुक्त टी.एस. कृष्णमूर्ति ने सुझाव दिया है कि चुनाव आयोग को बॉण्ड जारी करने की बजाय अवैध धन के उपयोग की रोकथाम के लिये एक राष्ट्रीय चुनाव निधि स्थापित करने पर विचार करना चाहिये। इस निधि को दान करने वाले सभी कॉर्पोरेट को 100% कर छूट मिल सकती है। 1998 में इंद्रजीत गुप्त समिति के द्वारा भी कुछ इसी प्रकार का सुझाव दिया गया था जिसमें सबके लिये राज्य के द्वारा ही वित्त पोषण करने का प्रस्ताव दिया गया था।
- सूचना अधिकार अधिनियम के तहत सार्वजनिक अधिकारियों के रूप में सभी राजनीतिक दलों को लाना, जिससे चुनाव वित्तपोषण प्रक्रिया में पारदर्शिता आएगी।

संभावित प्रश्न

चुनावी वित्तीयन का विषय सिर्फ चुनावों के संदर्भ में ही नहीं बल्कि समूची प्रजातांत्रिक व्यवस्था का स्वरूप निर्धारण करने वाला विषय है। निर्वाचन प्रणाली में पारदर्शिता लाने के संदर्भ में इलेक्टोरल बांड का समालोचनात्मक विश्लेषण कीजिये। (200 शब्द)

The subject of electoral financing is not only in the context of elections but also the subject of etermining the nature of the whole democratic system. Critically analyze the electoral bonds in the context of introducing transparency in the electoral system.(200 words)