

अनुलग्नक I

(a) संघीय प्रणाली में विसंगति - समस्याएं और विकल्प (2022), एम. सुरेश बाबू, प्रधान मंत्री के आर्थिक सलाहकार परिषद, नई दिल्ली। यहां देखें: <https://eacpm.gov.in/wp-content/uploads/2022/11/Federal-System-M.-Suresh-Babu.pdf>

प्रो. सुरेश बाबू का पेपर केंद्र और राज्यों के बीच 'लेनदेन' के लिए पर्याप्त जगह के साथ एक अच्छी तरह से काम करने वाली 'लचीली संघीय' संरचना के एक आवश्यक पूर्व शर्त के रूप में एक सामंजस्यपूर्ण अंतर-सरकारी नीतिगत अंतःक्रिया का तर्क देता है। बढ़ते हुए आर्थिक विकास को सुनिश्चित करने के लिए एक सामंजस्यपूर्ण संघीय संबंध बनाए रखना महत्वपूर्ण है जो "केंद्र और राज्यों दोनों के लिए लाभकारी स्थितियों के रास्ते खोलता है।" गठबंधन राजनीति के उदय ने एक ऐसी स्थिति पैदा कर दी है जहां क्षेत्रीय दलों को राष्ट्रीय नीतिगत निर्णयों में अधिक महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है; और परिणामस्वरूप राज्य आज न केवल एक दबाव डालने वाले समूह के रूप में कार्य करते हैं बल्कि राजकोषीय, व्यापार और व्यावसायिक नीतियों के लिए पैरवी करने वाली संस्थाओं के रूप में उभर रहे हैं।

1991 के बाद के सुधारों के बदले हुए प्रतिमान में, आर्थिक नीतियों में राज्यों के लिए अधिक जगह की ओर एक बदलाव आया है और "केंद्र की केंद्रीकरण की प्रवृत्ति" के खिलाफ राज्यों द्वारा एक स्पष्ट दावा किया गया है। राज्यों की स्वायत्तता की कमी के बावजूद, राजस्व बढ़ाने की शक्तियों और राजस्व हस्तांतरण के लिए केंद्र पर उनकी निर्भरता के मामले में, "केंद्र और राज्यों के बीच लेन-देन का समीकरण राज्यों के स्टैंड को अधिक कठोर बनाता है, जिसमें बातचीत के लिए जगह बहुत कम बचती है।" वे तीन व्यापक क्षेत्रों का पता लगाते हैं जहां केंद्र और कुछ राज्यों के नीतिगत दृष्टिकोण अलग-अलग हैं। वे हैं शासन के संस्थागत ढांचे से संबंधित नीतियां, नियामक दृष्टिकोण में समस्याएं और केंद्र द्वारा घोषित कुछ योजनाओं/कार्यक्रमों में रुकावट डालने के लिए राज्यों की प्री-एम्प्टिव नीतियों का एक सेट।

उदाहरणों का हवाला देते हुए, वह विनियामक उपायों के विवादों की पहचान करते हैं जैसे (i) आर्थिक नियम: एक तरफ केंद्र और RBI और दूसरी तरफ राज्यों के बीच सहकारी बैंक नियम, CBI और ED जैसी केंद्रीय एजेंसियों की शक्ति; (ii) पर्यावरण विनियम; नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल (NGT) से संबंधित मुद्दे और तटीय विनियमन क्षेत्र (CRZ) से संबंधित मुद्दे; और (iii) IAS और IPS अधिकारियों का स्थानांतरण।

योजनाओं और परियोजनाओं के कार्यान्वयन में मनरेगा, और बंदरगाहों के प्रबंधन के आधारभूत संरचना की मंजूरी से संबंधित विवाद हैं। राष्ट्रव्यापी नीतियों के संबंध में राज्यों द्वारा प्री-एम्प्टिव दृष्टिकोण अपनाने की प्रवृत्ति के कई उदाहरण सामने आए हैं। ये (i) नई पेंशन योजना (NPS) को वापस लेने, (ii) नई शिक्षा नीति और NEET, (iii) GST परिषद के फैसलों को चुनौती देने, और (iv) राज्य वित्त आयोगों की नियुक्ति में देरी से संबंधित हैं।

राज्यों के साथ मतभेदों का एक और महत्वपूर्ण निहितार्थ राजकोषीय प्रबंधन के प्रति एक जुड़ाव के दृष्टिकोण की कमी है। प्रो सुरेश बाबू तर्क देते हैं कि "राज्यों द्वारा केंद्र के खिलाफ की जाने वाली कार्रवाइयों के प्रभाव के कारण, केंद्र का वित्तीय प्रबंधन बाधित हो जाता है। इससे केंद्र द्वारा निर्धारित राजकोषीय लक्ष्यों से विचलन होता है। राज्यों से केंद्र तक स्पिल ओवर का चैनल राज्यों के बड़े हुए वित्तीय घाटे के माध्यम से होता है"। बड़े हुए राजकोषीय घाटे के लिए एक प्रमुख योगदान का कारक बढ़ा हुआ राजस्व घाटा है। राज्यों के स्वयं के स्थिर कर राजस्व के कारण राजस्व घाटा बढ़ रहा है।

केंद्र और राज्यों के बीच के झगड़ों के प्रतिकूल प्रभाव अर्थव्यवस्था पर कई तरह से प्रभाव डालते हैं। सबसे पहले, 'होल्ड-अप' की समस्या उत्पन्न होती है, जहां दो पक्ष सहयोग करके सबसे अधिक कुशलता से काम करने में सक्षम हो सकते हैं, लेकिन इस चिंता के कारण ऐसा करने से कतराते हैं कि वे दूसरे पक्ष की सौदेबाजी की शक्ति बढ़ा सकते हैं और इस तरह अपने स्वयं के लाभ को कम कर सकते हैं। जब राज्य सरकारें अपने सार्वजनिक व्यय पर प्रतिस्पर्धा करती हैं और अधिक अल्पकालिक कल्याणकारी योजनाओं के पक्ष में अपनी व्यय संरचना को ओर झुकाती हैं, तो कम निवेश के कारण सार्वजनिक वस्तुओं के निम्न स्तर प्रदान करने का परिणाम इसे आर्थिक साहित्य में एक विशिष्ट "रोकथाम समस्या" के रूप में देखता है। दूसरा, कल्याणकारी योजनाओं और संस्थानों के निर्माण में केंद्र और राज्यों के बीच प्रतिस्पर्धा के परिणामस्वरूप लेन-देन की लागत में वृद्धि, उचित सूचना तक पहुंच और अक्षम समन्वय तंत्र बेहतर नीतिगत परिणामों के बजाय खराब हो जाते हैं। तीसरा, संघीय प्रणाली में खींचतान के प्रभाव से लम्बे समय में 'नीचे गिराने की होड़' की संभावना पैदा हो जाती है। परंपरागत रूप से नीचे गिराने की होड़, कर सब्सिडी के माध्यम से निवेश आकर्षित करने के लिए होती है। हालाँकि, हाल के दिनों में भारतीय राज्यों में सब्सिडी वाले कल्याण प्रावधान के माध्यम से इसका एक नया रूप उभरा है। चौथा, एक और दीर्घकालिक प्रभाव राज्यों में कम बुनियादी ढांचे की गुणवत्ता के साथ संयुक्त रूप से उच्च लेनदेन लागत के कारण कम

निवेश होने से राज्यों के प्रदर्शन के तहत अप्रभावित है, जो कल्याणकारी प्रतिस्पर्धा में लिप्त हैं।

प्रो. सुरेश बाबू दो-चरण में राजकोषीय सुधार प्रक्रिया और दूसरा राज्यों द्वारा तीन क्षेत्रों में सुधार करने के लिए जोर देने की एक श्रृंखला का प्रस्ताव करते हैं। राजकोषीय सुधार के लिए जिसे अल्पावधि में प्राप्त किया जाना है, वह निम्नलिखित सुझाव देते हैं (i) 'ऑफ-बजट' वित्त का 'वित्तीयकरण'; और (ii) बेहतर लक्ष्य, सब्सिडी को मुफ्त में बदलने से रोकना जो 'कल्याण प्रतियोगिता' में बदल जाती है; मेरिट गुड्स की स्पष्ट सूची के द्वारा, सब्सिडी के मेरिट से नॉन-मेरिट गुड्स में संक्रमण को रोकना; और डायरेक्ट बेनिफिट ट्रांसफर सिस्टम (DBT) अपनाने के माध्यम से राज्यों में प्रचलित सब्सिडी में सुधार। मध्यम अवधि के लिए प्रस्तावित तीन सुधार हैं: (i) राजस्व, खर्च, ऋण प्रबंधन और गैर-कर राजस्व में सुधार; (ii) उन निवेशकों का मार्गदर्शन करने के लिए ऋण स्थिरता सूचकांक का निर्माण करना जो अधिक पारदर्शिता और जवाबदेही लाने के लिए सार्वजनिक वित्त में सुधार को बल देंगे; और (iii) राज्य द्वारा संचालित सार्वजनिक उद्यमों का पुनर्गठन

तीन जोर (nudge) प्राथमिकताओं का सुझाव दिया गया है। ये हैं: (i) विभिन्न चैनलों के माध्यम से राज्य स्तर के निवेश को बढ़ाना; (ii) स्थानीय सरकारों के वित्त में वृद्धि; और (iii) राज्यों के गैर-कर राजस्व में वृद्धि।

अंत में, वह आपसी विश्वास का माहौल बनाने के लिए राज्यों के साथ निरंतर जुड़े रहने का आग्रह करते हैं जो एक सामंजस्यपूर्ण संघीय व्यवस्था की आवश्यक शर्त है।

(b) एम गोविंद राव, पूर्व सदस्य 14^{वां} वित्त आयोग और पूर्व निदेशक, NIPFP द्वारा उपरोक्त अध्ययन पर टिप्पणी।

प्रो. राव ने तर्क दिया है कि जबकि सामंजस्यपूर्ण अंतर-सरकारी बातचीत के लिए 'देने और लेने' निकायों के लिए पर्याप्त जगह के साथ एक अच्छी तरह से काम करने वाली 'लचीली संघीय' संरचना की आवश्यकता होती है, यदि सभी पक्ष सहयोग से लाभ प्राप्त करते हैं तो स्वैच्छिक कार्रवाई के माध्यम से "सहयोग" सुनिश्चित किया जा सकता है। जैसा कि वे लिखते हैं, "यदि कुछ लोगों को लाभ होता है और दूसरों को हानि होती है या यदि कुछ को दूसरों की तुलना में अधिक लाभ होता है, तो लाभ प्राप्त करने वाले लोगों को सहयोग के लिए सहमत होने के लिए हानि उठाने वालों की भरपाई करनी होगी। दूसरे शब्दों में, एक

संवैधानिक लोकतंत्र में 'सहयोग' सुनिश्चित करने में, और उन क्षेत्रों में भी जहां सहयोग संभव है कई चुनौतियां मौजूद हैं, आपको अंतर-सरकारी समन्वय, सौदेबाजी और संघर्ष समाधान को सक्षम और बढ़ावा देने के लिए एक संस्थागत तंत्र की आवश्यकता होती है।" दुर्भाग्य से, उनके विचार में, भारत के पास अंतर-सरकारी समन्वय और सौदेबाजी के लिए एक प्रभावी मंच का अभाव है। यहां तक कि अंतर-राज्यीय परिषद जिसे इस उद्देश्य के लिए एक मंच प्रदान करने के लिए बनाया गया था, उसे केंद्रीय गृह मंत्रालय के अधीन रखा गया है! नतीजन, सहयोग के बजाय खड़ी और क्षैतिज दोनों प्रतिस्पर्धा होती है। जरूरत इस बात की है कि प्रतिस्पर्धात्मक समानता और लागत-लाभ विनियोग का एक उपाय सुनिश्चित किया जाए ताकि गतिरोधक प्रतिस्पर्धा को रोका जा सके, जिसके लिए लेनदेन की लागत को कम करने और कुशल प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने के लिए संस्थागत तंत्र होना बहुत महत्वपूर्ण है।

इसके अलावा, प्रो. राव बताते हैं कि अलग-अलग प्राथमिकताओं के अनुसार सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करना संघवाद का प्रमुख सिद्धांत है और नीतियों में एकरूपता और सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधान को मजबूर करना स्वयं संघवाद का निषेध है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि राज्य तुलनात्मक कर प्रयास के संबंध में तुलनीय स्तर की सार्वजनिक सेवाएं प्रदान करते हैं, जिसके परिणामस्वरूप बुनियादी ढांचे और सार्वजनिक सेवाओं के अलावा असमानताओं में कमी हो भी सकती है और नहीं भी, संस्थानों की प्रकृति अत्यंत महत्वपूर्ण है क्योंकि यह प्रोत्साहनों की संरचना को निर्धारित करते हैं। दस्तावेज में उद्धृत खींचतान के कई उदाहरणों में, समस्या ओवरलैपिंग असाइनमेंट सिस्टम को कम करने के लिए सुधारों को अपनाने में है। स्पिलओवर को कम करने के लिए असाइनमेंट किया जाना चाहिए और विकास और प्रौद्योगिकी में बदलाव के साथ, यहां तक कि असाइनमेंट सिस्टम पर भी दोबारा गौर करना पड़ सकता है। चाहे ये गवर्नर, RBI, CBI या ED की संस्था, खाद्य वितरण, पराली जलाने, सब्सिडी या "मुफ्त उपहार" से संबंधित हो, प्रोफेसर सुरेश बाबू द्वारा लेख में उठाए गए अधिकांश मुद्दों को असाइनमेंट सिस्टम या संस्थागत तंत्र को संशोधित करके या इन्हें न्यायालयों में भेज कर हल किया जा सकता है।

यहां तक कि केंद्र द्वारा प्रायोजित योजनाओं के संबंध में भी, जो 'विशिष्ट उद्देश्य हस्तांतरण' की प्रकृति की हैं, योजनाओं को न्यूनतम मानकों को सुनिश्चित करने, लचीलेपन का परिचय देने और निचले स्तर के संस्थानों में, चाहे वह राज्य हो, या जिला या नगर पालिका या पंचायत, विश्वास पैदा करने के लिए बनाया जाना चाहिए। राज्य वित्त आयोगों की स्थापना और उनकी रिपोर्ट पर कार्य करने का उदाहरण देते हुए, जो राज्य सरकारों की

एक संवैधानिक जिम्मेदारी, प्रो. राव अपने सलाहकार राजा चेलिया द्वारा की गई एक टिप्पणी का हवाला देते हैं, "हर कोई विकेंद्रीकरण चाहता है, लेकिन केवल अपने स्तर तक"।

(c) *कोविड महामारी के लिए भारत की प्रतिक्रिया के संघीय आयाम - "फ्लाइलिंग स्टेट" के विचार को चुनौती देना, निर्विकार सिंह, भारतीय सार्वजनिक नीति समीक्षा 2023, 4(1): 27-48*
<https://doi.org/10.55763/ijpr.2023.04.01.002>

पेपर का मुख्य योगदान विभिन्न स्तरों पर भारत की सरकारी प्रतिक्रियाओं के संघीय आयामों का एक नया मूल्यांकन है। इस पेपर में उन क्षेत्रों पर प्रकाश डाला गया है जिनमें केंद्र सरकार ने अच्छा प्रदर्शन किया लेकिन असफलताएं मिलीं, खासकर मार्च 2022 में जिस तरह से राष्ट्रीय लॉकडाउन किया गया और अप्रैल-जून 2021 में कोविड के दूसरे चरण से निपटने में। पेपर सरकार के स्तरों पर प्रभावी और व्यापक समन्वय पर भी प्रकाश डालता है। इसके विपरीत, राज्य सरकार, राज्य और स्थानीय, दोनों ने उम्मीद से बेहतर काम किया। यह इस विचार को चुनौती देता है कि हाल के दशकों में भारत की शासन व्यवस्था एक "ढहती हुई स्थिति" को दर्शाती है और यह कि "सहकारी संघवाद" की अवधारणा को महामारी से प्रेरित होकर संकट और महामारी से निपटने में संघीय प्रणाली के लचीलेपन के बावजूद स्थानीय स्तर पर क्षमता को मजबूत करके और अधिक प्रभावी बनाया जा सकता है।

अध्ययनों ने शासन की संघीय बनाम एकात्मक प्रणालियों की जटिलता, महामारी जैसी परिस्थितियों में अंतर-सरकारी सहयोग के परिणामी महत्व और उनके 24 मामलों के अध्ययनों में उस सहयोग की प्रभावशीलता में भारी भिन्नता पर जोर दिया है। वह इन मामलों को तीन श्रेणियों में वर्गीकृत करते हैं: राष्ट्रीय प्रभुत्व, स्तरों पर मजबूत सहयोग और स्तरों पर कमजोर सहयोग। राष्ट्रों में प्रतिक्रियाओं में, शुरु में केंद्रीकृत आवेग, राजनीतिक नेताओं के बीच सघन संपर्क, प्रमुख अभिनेताओं के रूप में स्थानीय सरकारों का उदय, उप-राजकोषीय क्षमता का उदय, और शासन की मौजूदा संरचनाओं के लचीलेपन की एक निश्चित डिग्री थी।

जब राज्यों में कोविड-19 के पहले मामले सामने आए, तो राज्य स्तर पर सोशल डिस्टेंसिंग के नियम और दिशा-निर्देश पेश किए गए, लेकिन इन्हें लागू करने में सुस्ती बरती गई। जब मामले बढ़े, तो केंद्र द्वारा आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के विधायी ढांचे का उपयोग करते हुए 24 मार्च, 2020 को अचानक एक राष्ट्रीय लॉकडाउन शुरू कर दिया गया। जैसा कि अध्ययन बताता है, ये आपातकालीन प्रतिक्रिया तंत्र "संवैधानिक असाइनमेंट, जिसमें

स्वास्थ्य राज्य का विषय है; इसका मतलब यह है कि एक बार जब केंद्र सरकार ने अपने अधिकार का दावा कर दिया तो राज्य सरकारों के लिए इसके नेतृत्व का पालन करना आवश्यक था।“ के विपरीत गए। हालाँकि, जब लॉकडाउन में चरणबद्ध छूट शुरू हुई, तो राज्यों को उनके "अनलॉकिंग" की गति और विवरण को विनियमित करने के लिए काफी छूट दी गई।

महामारी के पहले चरण के विपरीत, दूसरे चरण में, हालांकि स्थिति अधिक गंभीर थी, परन्तु कोई राष्ट्रीय लॉकडाउन नहीं लगाया गया था। प्रोफेसर सिंह का तर्क है कि दो कारण इस निर्णय को प्रभावित कर सकते थे। पहला, केंद्र पहले के राष्ट्रीय लॉकडाउन के गंभीर आर्थिक परिणामों को दोहराना नहीं चाहता था। दूसरा, इस तथ्य की मान्यता कि कई राज्य और स्थानीय सरकारों ने पहले झटके के सामने खुद को साबित कर दिया था। स्थानीय और राज्य के अधिकारियों द्वारा स्थानीय जनादेश के बेहतर प्रवर्तन के अलावा, महामारी के असमान प्रसार को देखते हुए प्रतिबंधों को स्थानीय या क्षेत्रीय स्थितियों के अनुरूप बनाया जाना चाहिए था।

द्वितीयक अनुसंधान और अपने स्वयं के विश्लेषण के आधार पर, प्रो. सिंह ने निष्कर्ष निकाला कि "सार्वभौमिक या बड़े पैमाने पर यादृच्छिक परीक्षण, मामलों की एकसमान रिपोर्टिंग और उपचार, और मास्क पहनने की वास्तविक स्वीकृति के अभाव में व्यापकता के बारे में निश्चित ज्ञान की कमी और सामाजिक गड़बड़ी, या गतिशीलता प्रतिबंधों का प्रवर्तन, सभी संयुक्त रूप से, 2020 के उत्तरार्ध में केंद्रीकरण और विकेंद्रीकरण के बीच संतुलन के सामान्य मूल्यांकन की पेशकश करना भी मुश्किल बना देता है।" वह यह भी कहते हैं कि "राज्य और स्थानीय नौकरशाही उप-राष्ट्रीय स्तर की एक महत्वपूर्ण कार्यान्वयन शाखा हैं, और नीति निर्माण का विवरण भी अक्सर इन उप-स्तरों पर छोड़ा जा सकता है। केरल जैसे राज्यों में स्थानीय स्तर पर अधिक विकेंद्रीकरण है, इसलिए शहरों, कस्बों और ग्रामीण क्षेत्रों में निर्वाचित प्रतिनिधि और स्थानीय अधिकारी हैं जिनके पास उपयुक्त विशेषज्ञता और अधिकार हैं, लेकिन स्थानीय प्रशासन संरचनाओं का विवरण जो भी हो फिर भी ऐसे मामलों में राज्य और स्थानीय नौकरशाहों और राजनेताओं के बीच सहयोग मायने रखता है। कुछ भी हो, जो हुआ वह उलटा था। कई राज्य, शहर, और यहां तक कि ग्रामीण स्थानीय सरकारों ने महामारी का प्रबंधन करने के लिए वीरतापूर्ण प्रयास किए, सरकार के स्तर संपर्क ट्रेसिंग, स्थानीय लॉकडाउन, परीक्षण आदि के लिए वे जो भी उपाय कर सकते थे, उन्हें स्थापित किया। भारत के कई अध्ययन बताते हैं कि महामारी के पहले चरण में केंद्र सरकार ने वह सब कुछ किया जो उसे करना चाहिए था, ऐसी नीतियों की मांग की जो

राष्ट्रीय स्तर पर फायदेमंद हों, और वहां कार्य करें जहां उसके पास अधिकार और तुलनात्मक लाभ था, जिसमें आपातकाल का प्रबंधन भी शामिल था। स्वास्थ्य संबंधी प्रतिक्रियाएं, व्यक्तिगत सुरक्षा उपकरण (PPE) और चिकित्सा आपूर्ति का उत्पादन और खरीद, और टीकों के विकास और उत्पादन को प्रोत्साहित करना शामिल थे। हालांकि, खासकर जब राज्य शामिल थे वहां यह विस्तृत अनुवर्ती कार्रवाई के पहलुओं में विफल रहा।”