

द्वितीय पी.आर.ब्रह्मानंद स्मारक व्याख्यान

संचालन (गवर्नेस) संस्थाएं तथा विकास
अविनाश के.दीक्षित
जॉन जे. एफ. शेरड, 52 यूनिवर्सिटी
प्रो. ऑफ इकॉनामिक्स, प्रिंस्टन यूनिवर्सिटी



संचालन (गवर्नेस) संस्थाएँ तथा विकास*

अविनाश के दीक्षित

ब्रह्मानंद स्मारक व्याख्यान देने के लिए आमंत्रित किये जाने पर मैं अत्यधिक सम्मानित अनुभव कर रहा हूँ। श्री ब्रह्मानंद की विद्वता, उनके अध्यापन तथा आर्थिक व्यवसाय और देश के लिए की गयी उनकी अनथक सेवाओं के प्रति आप सभी के मन में जो श्रद्धा और अपार सम्मान है, मैं भी उसमें भागीदार हूँ। वस्तुतः उनके सम्मान में व्याख्यान देना गौरव की बात है। यह और भी आनन्द का विषय है कि मैं अपने दीर्घकाल से चले आ रहे अपने मित्र लार्ड देसाई का अनुकरण कर रहा हूँ जिन्होंने इस शृंखला का उद्घाटन भाषण दिया था। परंतु मुझे यह स्वीकार करना चाहिए कि मेघनाथ से भिन्न पी.आर.ब्रह्मानंद और उनके कार्यों के बारे में मेरी जानकारी अप्रत्यक्ष रूप से है। मुंबई में मेरे कालिज के दिनों में मेरे विषय थे गणित तथा भौतिक शास्त्र। अतः मैं प्रो. ब्रह्मानंद के अध्यापन का लाभ नहीं उठा सका। दुहरी अर्थव्यवस्था पर मेरा कुछ कार्य उनके वेतन निर्धारक चीजों पर लम्बे कार्य से जुड़ा है, परंतु मेरा दृष्टिकोण बिल्कुल भिन्न था।

मैं अपनी बात उन यादों से शुरू करना चाहूँगा जब मैंने विदेश में अध्ययन के लिए जाते समय भारत छोड़ा था। मैं ऐसा दोहरे प्रयोजन से कर रहा हूँ - यह दिखाने के लिए कि चीजें कैसे बदल गयी हैं और कैसे वे नहीं बदली हैं।

हालांकि मैंने गणित और भौतिक शास्त्र पढ़ा था, रिजर्व बैंक में आने का मुझे एक अवसर मिला था। यह आगमन 50 पाउंड खरीदने की अनुमति लेने के लिये था जो मुझे इंग्लैंड के लिए जाते समय अपने साथ ले जाने थे। अब चालू खाता लेनदेनों के लिए रुपया वास्तव में परिवर्तनीय है। भारतीय बहुराष्ट्रिक (संस्थाएं) विदेशी प्रत्यक्ष निवेश में प्रमुख खिलाड़ी हैं। ऑस्कर वाल्ड के दिनों से भिन्न स्कूल के बच्चों को अब रुपये की गिरावट पर अध्याय को निकाल देने के लिए नहीं कहा जाता।

विभिन्न दस्तावेज लेने के लिए और यात्रा करने की अनुमति लेने के लिए अनेक सरकारी दफ्तरों में जाने के दौरान किसी भी दफ्तर में घुसते समय द्वार पर खड़े चपरासी को सी.डी.देशमुख के हस्ताक्षरों से युक्त एक प्राधिकार

* यह प्रो.अविनाश के दीक्षित, जॉन जे. एफ. शेरर्ड, 52 यूनिवर्सिटी प्रो. ऑफ इकोनामिक्स, प्रिंस्टन यूनिवर्सिटी द्वारा 28 जून 2007 को भारतीय रिजर्व बैंक, मुंबई में दिये गये द्वितीय पी.आर.ब्रह्मानंद व्याख्यान का पाठ है। मैं मेघनाथ देसाई और विजय केलकर को उनके द्वारा इसके पूर्ववर्ती ड्राफ्ट पर दिये गये महत्वपूर्ण टिप्पणियों और सुझावों के लिए धन्यवाद देता हूँ।

प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना होता था। श्री देशमुख रिज़र्व बैंक के गवर्नर और केंद्रीय वित्त मंत्री रहे हैं और इनमें से किसी भी एक हैसियत में उनके हस्ताक्षर दस रूपये के नोट पर होते थे। मुझे पक्का विश्वास है कि यह परम्परा आज भी अनेक सरकारी दफ्तरों में जारी होगी। अपेक्षित नोट का मूल्यवर्ग निश्चित ही बढ़ गया होगा और चपरासियों को अब शायद साइट सिक्वोरेटी अधिकारी कहा जाता है।

भ्रष्टाचार की समस्या विकास की नीति पर हाल की सोच में बहुत महत्वपूर्ण हो गयी है। उदाहरण के लिए विश्व बैंक का संचालन वेबसाइट <http://www.worldbank.org/wbi/governance>, लगभग पूरी तरह से भ्रष्टाचार पर केंद्रित की हुई लगती है। भारतीय संदर्भ में लूस (2007) जैसे पर्यवेक्षक ने इसे देश की वृद्धि की संभावनाओं को प्रभावित कर रहे मुख्य मुद्दे के रूप में पाया है।

परंतु भ्रष्टाचार आर्थिक संचालन के एक अधिक आम मुद्दे का तथा संचालन के संस्थानों की डिजाइन और सुधार से संबंधित अधिक आम नीतिगत प्रश्नों का एक भाग मात्र है। इस व्याख्यान में मैं इनमें से कुछ मुद्दों पर चर्चा करूंगा। मैं कुछ अन्यों द्वारा किये गये अनुसंधान पर तथा कुछ अपने अनुसंधान पर निर्भर करूंगा और इन निष्कर्षों को भारतीय संदर्भ में व्याख्या करने की कोशिश करूंगा। परंतु मैं दो दृष्टियों से बाधित हूँ। मैं मूलतः एक आर्थिक विचारक हूँ और केवल गौण रूप में ही विकासपरक अर्थशास्त्री हूँ और मेरा अनुसंधान हालांकि यह कुछ अन्य देशों के और समयों के बारे में अनुभवजन्य और ऐतिहासिक अनुसंधानों के अध्ययन पर निर्भर है, परंतु यह भारतीय प्रश्नों पर केंद्रित नहीं रहा है। अतः मेरी सोच और सुझाव बहुत ही कामचलाऊ हो सकते हैं और उनका अध्ययन काफी सावधानी के साथ किया जाना चाहिए। मुझे आशा है कि आप श्रोतागणों और पाठकों में से कोई व्यक्ति इससे संबंधित साहित्य के बारे में बतायेगा, और शायद मेरे इन विचारों और भारत पर इनके निहितार्थों को संशोधित करने और उन्हें पुनः पारिभाषित करने में मेरा सहयोग करेगा।

गवर्नेस क्या है ?

आर्थिक गवर्नेस में अनेक ऐसे संगठन और कार्य शामिल हैं जो अनिवार्य रूप से बाजारों के भलीभांति कार्य करने के लिए अपेक्षित हैं, जिसमें सबसे ज्यादा उल्लेखनीय है - प्रॉपर्टी अधिकारों की सुरक्षा। संविदाओं को लागू करने तथा भौतिक और सूचनात्मक बुनियादी संरचना भी इसमें शामिल है। अधिकांश आधुनिक अर्थव्यवस्थाओं में, सरकार इन सेवाओं को कमोबेश दक्षतापूर्वक उपलब्ध कराती है और आधुनिक अर्थव्यवस्थाएं उन्हें गारंटी के साथ मानकर चलती हैं, परंतु कम विकसित देशों की बाजारोन्मुखी अर्थव्यवस्थाओं तथा पूर्ववर्ती समाजवादी देशों में अर्थशास्त्रियों को इन समस्याओं तथा गवर्नेस की संस्थाओं पर नये सिरे से विचार करने की ओर प्रेरित किया है। इस व्याख्यान में मैं इस शोध पर कुछ चुनिंदा विचार रखना चाहूंगा तथा कुछ निष्कर्ष निकालना चाहूंगा जो आज भारत के लिए प्रासंगिक हों।

सुरक्षित प्रॉपर्टी अधिकारों की महत्ता को रेखांकित करने की शायद जरूरत भी नहीं है। उनके बिना, लोगबाग न तो आस्तियां बनायेंगे और न ही उनमें सुधार लायेंगे। ये आस्तियां चाहे भौतिक हों या बौद्धिक, आर्थिक प्रगति के लिए आवश्यक है। डि सोटो (2000) एक तर्क देता है और उसके साक्ष्य सीधे मस्तिष्क में उतर जाने वाली पुस्तक में करता है। अधिकारों की सुरक्षा बचत करने और निवेश करने की पहलों में सुधार लाती है। भूमि और पूंजी दूसरों को किराये पर दी जा सकती है, यदि वे उसे अधिक दक्षतापूर्वक उपयोग पर ला सकते हैं; ताकि अदक्षतापूर्ण आंतरिक उपयोग को बचाया जा सके और आस्तियों को उधार लेने के लिए और अपने कारोबार का विस्तार करने के लिए जमानत के रूप में इस्तेमाल किया जा सकता है। फील्ड (2006) इस मामले को और आगे तक ले गया है। प्रॉपर्टी के अधिकारों की सुरक्षा न केवल पूंजी की आपूर्ति और इसके आबंटन में दक्षता को बढ़ाती है, यह श्रमिक आपूर्ति को भी बढ़ाती है। जब जमीन और पूंजी के अधिकार अधिकारिक और सुरक्षित

होते हैं, तो लोगों को अपने अधिकारों की रक्षा करने के लिए समय और प्रयास खपाने नहीं पड़ते। अतः वे अपने श्रम और समय का उपयोग उत्पादक कार्यों के लिए कर सकते हैं। फील्ड पेरू में अधिकार प्राप्त करने के कार्यक्रम में अनुभवजन्य खोज में भारी और उल्लेखनीय प्रभाव पाता है। “प्रत्येक औसत बसे हुए परिवार के लिए प्रापटी अधिकार परिवार के कार्य के घंटों में 14 प्रतिशत की वृद्धि के अधिकार, घर के अंदर काम करने की संभावना में 28 प्रतिशत की कमी, अकेले अभिभावक (माता/पिता) वाले परिवार के बीच बाल-श्रमिक की संभाव्यताओं में 7.5 प्रतिशत की वृद्धि के साथ जुड़े हुए हैं। पैनल अनुमान लगाता है - सभी वर्गों के समर्थन के परिणाम 1997 और 2000 के बीच पारिवारिक श्रम-आपूर्ति प्रति सप्ताह बसे हुए पड़ोस में प्रोग्राम की समाप्ति तक 13 अतिरिक्त घंटे बढ़े।”

भारतीय संदर्भ में, जमीन के अधिकार की सुरक्षा प्रापटी अधिकारों का सर्वाधिक महत्वपूर्ण मुद्दा हो सकता है। विशेष आर्थिक अंचलों (एसइजेड) के संदर्भ में जमीन की बिक्री के संबंध में विवाद एक मुद्दे की बात है। एसइजेड (सीज) नीति के गुणदोषों पर चर्चा होनी चाहिए, परंतु यदि चर्चा करने वाले अधिकारों को उचित नीति-प्रक्रिया के माध्यम से दिये गये अधिकारों और लाभों को वापस मांगने के भय की बात उठाये तो यह अनिश्चितता निवेशकों को निवेश करने से रोकेंगी और केवल यह सुनिश्चित करेंगे कि महत्वपूर्ण लाभ प्राप्त न हों। एक और अधिक व्यष्टि स्तर पर जमीन संबंधी अधिकारों की असुरक्षा और बढ़े हुए परिवारों में विवादों का उभरना, भूमि का विभाजन कृषि की वृद्धि में गंभीर बाधा पैदा करता है।

संविदाओं की सुरक्षा की प्रासंगिकता इतनी स्पष्ट प्रतीत नहीं होती है, परंतु यह भी उतनी ही महत्वपूर्ण है। अधिकांश ऐसे आर्थिक लेनदेनों में जो सभी पक्षकारों को लाभ का सृजन कर सकते हैं, उनमें से सभी या कुछ लोग दूसरों को चोट पहुंचाकर, कुछ अतिरिक्त निजी लाभ प्राप्त कर सकते हैं अपने करार की प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष शर्त का उल्लंघन

करके। दूसरे पक्षकार द्वारा इसी प्रकार का शोषण किये जाने का डर पहले ही करार करने से प्रत्येक पक्षकार को रोकेंगा। इसका बहुत ही बुद्धिमतापूर्ण उदाहरण सिसिलियन माफिया (1993, पृ.15) के अपने मानव जातिगत समाज विज्ञान गत अध्ययन में डाइगो गम्बेटा ने प्रस्तुत किया है। साक्षात्कार लेते समय एक चरवाहे ने उससे कहा, “जब कोई कसाई किसी पशु को खरीदने के लिए आता है तो वह जानता है कि मैं उसे ठगना चाहता हूँ (खराब किस्म का पशु देकर)। परंतु मैं जानता हूँ कि वह मुझे ठगाना चाहता है (भुगतान में कमी करके)। इस प्रकार हमें मध्यस्थक की जरूरत है कि वह हमें सहमत करे और हम दोनों उस बिचौलिये (दलाल) का कमीशन देते हैं।” संविदा को लागू करने की प्रक्रिया-तंत्र प्रदान करके दलाल इसे संभव बनाता है कि दोनों पारस्परिक हित के एक लेनदेन करने का करार करें और वह ऐसा लाभ की मंशा से करता है, ठीक इसी प्रकार (कोई भी व्यवसायी जो कोई भी ऐसी सेवा देता है जिसके लिए दूसरे उसे भुगतान करने के इच्छुक होते हैं।

यह उदाहरण कुछ और भी दर्शाता है जो मेरे लिए महत्वपूर्ण मूल भाव है; गवर्नेस को सरकार द्वारा अपनी सार्वजनिक सेवाओं के एक भाग के रूप में नहीं उपलब्ध नहीं करानी चाहिए, निजी पार्टियां अन्य मंशा से यह सेवा प्रदान कर सकती हैं। अधिकांश देशों में, यहां तक कि उन्नत देशों में भी हम एक औपचारिक कानूनी प्रणाली तथा गवर्नेस की एक समृद्ध और जटिल अनौपचारिक समाजिक संस्थाओं की श्रृंखला पाते हैं। ये मिश्रित संस्थाएं देश के आर्थिक विकास के स्तर को दर्शाती हैं और इसके फलस्वरूप इसके आर्थिक संभावनाओं का निर्धारण करने में सहायता करती हैं।

यह मुद्दा पुराने जमाने के “बाजार बनाम सरकार” का मुद्दा नहीं है, बल्कि यह एक ऐसा मुद्दा है कि किस प्रकार अलग-अलग प्रकार की संस्थाएं (सरकारी), गैर-सरकारी; औपचारिक, अनौपचारिक, उद्योग आधारित अथवा समुदाय आधारित, एकाकी या संगठित रूप में) वह समर्थन या सहायता प्रदान करती हैं जो सफल आर्थिक गतिविधि के

लिए अपेक्षित है (विनिमय, उत्पादन, आस्ति-संचयन, नवोन्मेषन आदि) और यह गतिविधि परंपरागत बाजारों में हो सकती है या नहीं भी हो सकती है। मैं इस पुरानी चर्चा से बाहर निकलने पर बहुत ज्यादा जोर नहीं देना चाहूंगा, वरन् उस मुद्दे पर जोर देना चाहूंगा, जो वस्तुतः महत्वपूर्ण है।

प्रॉपर्टी अधिकारों तथा संविदाओं को चुनौती देने के लिए कौन मजबूर करता है? और इन चुनौतियों से निपटने के लिए हम संस्थाओं को किस प्रकार बना सकते हैं या उनमें सुधार ला सकते हैं? आइये हम कुछ सैद्धांतिक संकल्पनाओं और उदाहरणों पर विचार करें।

प्रॉपर्टी अधिकार

यदि सरकार के कानून की अनुपालना कमजोर है तो कुछ लोग दूसरों से मूल्यवान प्रोपर्टी चुराने या हड़पने का प्रत्येक अवसर या हथकंडा अपनायेंगे। वास्तव में ऐसे अनेक गैर-सरकारी संस्थान हैं जो इस जोखिम को कम करने का प्रयास करते हैं। माता-पिता या विद्यालय के अध्यापक बच्चों की भावुक उम्र में ही दूसरी की सम्पत्ति का आदर करने के भाव उनके दिमागों में भरने की कोशिश करते हैं। अलग-अलग व्यक्ति अपनी सम्पत्ति की रक्षा करते हैं तथा सामुदायिक रूप से निगरानी करने में योगदान करते हैं। समुदाय भी स्वामित्व के अपने नियम निर्धारित कर सकते हैं। हमारे पास इस मुद्दे पर कुछ असामान्य संदर्भों के साक्ष्य (प्रमाण) हैं, जैसे अमरीकन वाल्ड वेस्ट (लिवेकेप, 1989) तथा न्यू इंग्लैंड व्हेलर्स (इलिकसन, 1989)। ऐसी व्यवस्थाएं अलग-अलग सीमा तक सफल हुईं। क्योंकि प्रत्येक को अपनी-अपनी सीमाओं को झेलना पड़ता है कि क्या पाया जाता है और कितना लागू किया जा सकता है। वस्तुतः नियमों को भी इन सीमाओं के अनुसार अपनाना पड़ता है, क्योंकि अव्यवहारिक कठोर नियमों को लागू करने से सारा ही ढांचा चरमरा सकता है।

इस प्रकार निजी चोरी फलफूल सकती है जब सरकारी कानून कमजोर हों और निजी संस्थान केवल कुछ सीमा

तक ही इसके साथ तादात्म्य बैठा सकते हैं। तथापि अनेक देशों में प्रॉपर्टी अधिकार के लिए सबसे बड़ी चुनौती निजी व्यक्तियों से आती है जो सरकारी संस्थाओं की कमजोरी का गलत फायदा उठाते हैं। परंतु ऐसा कई बार स्वयं सरकार की ओर से या इसके एजेंटों की ओर से भी होता है। ये चुनौतियां जरूरी नहीं हैं कि वे सीधे चोरी का रूप धारण करें। वस्तुतः बिना मुआवजा दिये किसी की वस्तु, सम्पत्ति को जब्त करना या राष्ट्रीयकरण करना पिछले चार दशकों से बहुत कम हुआ है।² समस्याएं वहां होने की संभावना अधिक है जहां ऐसा अप्रत्यक्ष रूप से होता है, अप्रत्याशित रूप से या यादृच्छिक रूप से कर दरों में वृद्धि, प्रॉपर्टी के उपयोग पर प्रतिबंध या बंधन लगाना या लाभों का प्रत्यावर्तन या उन पदाधिकारियों द्वारा लाभों को अंतिम क्षण में रोक लेना जो अतिरिक्त रिश्वत की मांग करते हैं।

मैं इस बात पर जोर देना चाहता हूँ कि जो बड़ी समस्या है - वह है - सरकार या उसके एजेंटों के इन कार्यों की अप्रत्याशितता या यादृच्छिकता। एक पूर्व अनुमानयोग्य कर या पूर्व अनुमानयोग्य भ्रष्टाचार भी आर्थिक गतिविधि को बाधा पहुंचाती है। परंतु अनिश्चितता का व्यवधानकारी प्रभाव काफी बड़ा हो सकता है।³ इस प्रकार प्रिचेट (2003 पृ.148) यह पाते हैं कि ऐसी व्यवस्था में, जिसमें पर्याप्त संस्थागत स्थिरता है और जो पूर्णतः दुष्प्रक्रियापरक नहीं है, तेजी से बढ़ती हुई सदेउ का प्रति व्यक्ति आय का स्तर अर्द्ध-औद्योगिकीकरण के स्तर तक संभव है।... अपने सर्वोत्तम रूप में, इस प्रकार की शासन प्रणालियां, जहां वे उच्च स्तर के भ्रष्टाचार को सहन करती हैं, पूर्णतः असंगठित नहीं हो जाती हैं। कृपया नोट करें 'अर्द्ध-औद्योगिकीकरण के स्तर तक'। इस बिंदु से आगे की प्रगति के लिए काफी

² परंतु इस प्रकार के जब्तीकरण पुनः बढ़ रहे हो सकते हैं कुछ देशों में हाल ही की लोकप्रिय सरकारों की व्यवस्था में, तथा संयुक्त राज्य अमरीका की मुख्य भूमि के विस्तारित स्थलों पर तथा अन्यत्र भी।

³ भ्रष्टाचार के संदर्भ से इतर अन्य आम संदर्भ में भी, नीतियों की स्थिरता निवेश को बढ़ाने के लिए अत्यधिक महत्वपूर्ण हो सकती है। अनिश्चितता प्रतीक्षा के 'विकल्प मूल्य' का निर्माण करती है और इस प्रकार निवेश के लिए एक सशक्त बाधा के रूप में कार्य करती है। देखें; दीक्षित एण्ड पिन्डाइक (1994)।

कुछ अपेक्षित है। ऐसी नीतियों की अपेक्षा जो निम्न आय के संतुलन को तेज वृद्धि की स्थिति में रूपान्तरण की पहल करने के लिए तैयार करती हों, उससे बिल्कुल भिन्न होगी जो मध्यम आय वाले देश में वृद्धि को पुनः तेज करने के लिए अपेक्षित होती है (रोड्रिक 2003, पृ.17)। इसलिए यह भारत के लिए विशेष रूप से महत्वपूर्ण हो सकता है कि वह भ्रष्टाचार को कम करे यदि इसे विकास के वर्तमान स्तर आगे की प्रगति सुनिश्चित करनी है।

लोग यह कैसे सुनिश्चित कर सकते हैं कि उनकी सरकार और उसके एजेंट प्रॉपर्टी अधिकारों का सम्मान करते हैं? यह प्रतीक्षा करना कि सरकार भ्रष्टाचार को समाप्त करेगी, व्यर्थ होगी। परंतु अधिक से अधिक यह किया जा सकता है कि कोई भी व्यक्ति जिसके अधिकारों का उल्लंघन हुआ है, उस व्यक्ति या एजेंसी से दुबारा लेनदेन न करे। और ज्यादा से ज्यादा बुरा यह होगा कि वह उस प्रकार की आर्थिक गतिविधि के रूप से अपना हाथ ही खींच ले। वह स्वयं अपने दोस्तों को इस बात के लिए राजी नहीं कर सकता कि वे उसकी ओर से उस अधिकारी या एजेंसी का बाइकाट करें। उन्हें इस प्रणाली के साथ चलने में काफी लाभ हो सकता है और पदाधिकारी उन्हें बेहतर रूप में पेश आने का हमेशा वचन दे सकते हैं। अतः अकेला व्यक्ति इस बारे में ज्यादा कुछ नहीं कर सकता, इसके लिए सामूहिक कार्रवाई अपेक्षित है। ग्रीफ, नॉर्थ और वीनगास्ट (1994) ने यह दर्शाया कि किस प्रकार मध्यकालीन यूरोप में व्यापारी संघ इस कार्य को करते थे ताकि वे नरेशों को उनके राज्यों में व्यापार करने वाले विदेशियों की सम्पत्ति का हरण करने से रोक सकें। शायद आधुनिक अर्थव्यवस्थाओं में औद्योगिक परिसंघ इसी प्रकार का कार्य कर सकते हैं। कोई एक फार्म या उद्योग भ्रष्टाचारी अधिकारियों की मांगों को पूरा करने के लिए प्रेरित या आकर्षित हो सकते हैं और एजेंसियां अपने लिए अनुकूल कार्रवाई कराने के लिए ऐसा कर सकती हैं, कम से कम कोई एक फर्म या उद्योग इससे अपने आप को बचाने में असहाय या बेचैनी का अनुभव कर सकती है। परंतु सभी फर्मों और उद्योगों को यह मानना चाहिए कि ऐसे संव्यवहार

लम्बे समय में जाकर उन सभी को चोट पहुंचाते हैं। अतः उन्हें स्वेच्छा से संगठित होने तथा सामूहिक रूप से अपने सभी सदस्यों से वचन लेना चाहिए कि इन दबावों से बचेंगे। वे इस वचनबद्धता को लागू कर सकते हैं इस चेतावनी का प्रयोग करते हुए कि अन्य सदस्य उसके साथ लेनदेन करने से मना कर देंगे जो अधिकारियों की अनुचित मांग को मानकर उनकी मांग पूरी करेंगे और रिश्वत देंगे। यदि प्रसार माध्यमों में भ्रष्ट अधिकारियों के विरुद्ध प्रतिकूल प्रचार करके ऐसा किया जा सके और पुनः व्यक्तिगत रूप की बजाए केवल संगठित उद्योग समूह ही ऐसा बेहतर रूप से कर सकते हैं, तो इसका प्रभाव कई गुना होगा।

प्रॉपर्टी अधिकारों तथा भ्रष्टाचार से संबंधित अनुसंधान ने कुछ उपयोगी संकल्पनागत विशिष्टताएं और निहितार्थों को उजागर किया है। पहला है गवर्नेस की कानूनी और वास्तविक प्रभावशीलता में अंतर। इस अंतर को चीन और रूस की तुलना करने पर अत्यधिक स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है। चीन में, कम से कम हाल ही तक प्रॉपर्टी अधिकारों का बहुत कम रूप में औपचारिक कानूनी संरक्षण था, विशेषकर विदेशी निवेशकों की। तथापि व्यवहार में, यह भारी मात्रा में विदेशी निवेशों को आकर्षित करना जारी रखे हुए है। रूस में इससे काफी अच्छा कागजी कानूनी ढांचे का प्रावधान है, परंतु वास्तविकता काफी खराब लगती है। यह अंतर क्या स्पष्ट करता है?

क्यूआन (2003) तथा रोड्रिक (2004) चीन में टाउनशिप और ग्राम उद्यमों की भूमिका पर जोर देते हैं। इस प्रणाली ने स्थानीय पदाधिकारियों को मालिकों के रूप में तथा अवशिष्टीय दावेदारों के रूप में बदल दिया जिसमें उनको दक्ष निर्णय लेने के लिए प्रोत्साहन दिये गये। यदि वे भ्रष्टाचारी रहे तो वे अपने ही लाभ में से चुरावेंगे, परंतु अंदरूनी निजीकरण में रूस ने सही तौर पर वही उद्देश्य प्राप्त किया (श्लीफर तथा ट्रीसमैन 2000 पृ.31-2) और इतना अच्छा कार्य नहीं किया।

मैकमिलन (2003 पृ.100) एक अलग ही व्याख्या व्यक्त करता है : “डेंग जियापिंग की सरकार में उच्च

अधिकारियों ने इस अर्थशास्त्र के बारे में भलीभांति समझ लिया था कि वृद्धि के लिए बाजारों की जरूरत होती है और बाजारों को सुनिश्चित प्रॉपर्टी अधिकार चाहिए। साम्यवादी पार्टी ने अपने अत्यधिक अनुशासनबद्ध संगठन को बनाये रखा है और इसलिए वह निम्न स्तर के अधिकारियों के अपने को उभारने की मनोवृत्ति को रोक सके।⁴ याल्तसिन के रूस में उच्च स्तर पर शायद यही समझ रही होगी, परंतु शायद उनमें अनुशासनबद्ध संगठन की कमी रही होगी। यदि इस व्याख्या में कोई वैधता है तो सरकार के उच्च स्तर के अधिकारियों की नीयतें (मंशाएं) और अधिकार-सत्ता इस बात के महत्वपूर्ण निर्धारक हैं कि क्या भ्रष्टाचार और प्रॉपर्टी अधिकारों को प्रभावी रूप से नियंत्रित किया जा सकता है।

सरकार के उच्च स्तर के पदाधिकारी भी, भले ही उनकी मंशा भली हो, फिर भी अपने से निम्न पदीय और मध्य स्तर के पदाधिकारियों को नियंत्रित रखने के लिए उनके पास सजा देने की भारी शक्तियां होनी चाहिए। ऐसा करना अधिकारवादी व्यवस्था की तुलना में लोक-तंत्र में अधिक कठिन हो सकता है। परंतु किसी भी कठोर अधिकारवादी या तानाशाही व्यवस्था में अपने एजेंटों के साथ परेशानियां हो सकती हैं। स्टालिन के पास कठोरतम शक्तियां थीं और वह उनका भरपूर उपयोग करता था। फिर भी वह अपने पदाधिकारियों को दक्षतापूर्वक कार्य करने में समर्थ नहीं बना सका। क्या गलत हो गया? ग्रेगोरी और हेरीसन (2005) ने यह तर्क दिया कि स्टालिन के बड़े कठोर प्रोत्साहनों ने अपेक्षित कार्य नहीं किया क्योंकि अपने उत्तरदायित्व से बचने वाले अधिकारियों का पता लगाने की उसकी पद्धति निरंकुश स्वेच्छाचारी, अभिचारपूर्ण और स्वयं भी भ्रष्टाचार के लिए खुली होती थी। लोगों ने पाया कि कठोर परिश्रम करने पर उन पर वहीं कठोर ज्यादतियां या सजाएं मिलती हैं जैसी कि जब मिलती जब वे उत्तरदायित्वों से मुकरते या धोखा देते। अतः अंततः उन्हें कठोर परिश्रम करने के लिए कोई प्रोत्साहन लगता ही नहीं था। किसी भी प्रोत्साहन योजना के लिए एक उपयुक्त सटीक पता लगाने की प्रक्रिया का होना महत्वपूर्ण है, जिसमें भ्रष्टाचार विरोधी मुहिम भी शामिल है।

दूसरा निष्कर्ष जिसे मैं रेखांकित करना चाहूंगा, वह है - संगठित और असंगठित के बीच भेद या एकल बनाम सहकारपूर्ण भ्रष्टाचार। श्लीफर तथा विशनी (1998, अध्याय -5) ने इस पहलू पर जोर दिया है। यदि किसी परियोजना के 19 परमिटों की जरूरत है और ये सभी 19 अलग-अलग लाइसेंसदाता और विनियामक एजेंसियों द्वारा जारी किये जाते हैं तो उनमें से प्रत्येक एजेंसी आवेदनकर्ता से अधिक से अधिक ऐंठने का प्रयास करेगी, इस बात को ध्यान में रखे बिना कि उनमें से प्रत्येक द्वारा लगाया गया अंतर्निहित कर गतिविधि को हतोत्साहित करेगा और इस प्रकार अन्य सभी द्वारा लिये जाने वाली अंश को कम करता है। यदि सभी 19 परमिट एक ही एजेंसी के पास हों तो वह इस पारस्परिक निर्भरता को महसूस करेगी और इसलिए न्यूनतर कर लगायेगी अर्थात् उसमें भ्रष्टाचार कम होगा।⁴ यह उदाहरण यह तर्क देता है कि प्रत्येक प्रकार की आर्थिक गतिविधि के लिए “एक स्टाप पर या एकल खिडकी” लाइसेंस देने और विनियमन की अधिकार सत्ता होनी चाहिए। अनेक अमरीकी राज्यों तथा कुछ देशों जैसे वर्जिन आईलैंड ने कारोबारी लाइसेंस देने के लिए इस प्रकार की सुगठित प्रक्रियाएं अपनायी हैं। भारत ने भी 1999 में इसी प्रकार की एजेंसी बनायी थी - विदेशी निवेश कार्यान्वयन प्राधिकरण। परंतु मुझे अभी तक ऐसा कोई स्वतंत्र अध्ययन देखने में नहीं आया है जिसमें यह पता लगाया गया है कि इस एजेंसी ने कैसा कार्य किया है। इसकी प्रभावशीलता को सुनिश्चित करने तथा घरेलू निवेशों के लिए ऐसी ही एजेंसी का गठन करने के लिए अनेक तर्क दिये गये हैं। भारत में एक मुद्दा है कि भारत में केंद्र, राज्य तथा स्थानीय सरकारों के बहु स्तरों पर लाइसेंस देने की सभी अपेक्षाओं को कोई एकल एजेंसी कैसे समन्वित करेगी, जबतक ऐसा नहीं किया जाता तब तक बहुविधि सरकारें बहुत स्टॉपों की अपेक्षा करेंगी जोकि निवेश और वृद्धि के लिए बाधक है।

⁴ एक साथ काम कर रही विविध प्राधिकारियों द्वारा थोपे गये भ्रष्टाचार में उच्चतर कुल भार के लिए अर्थशास्त्र की शब्दावली है - “दूहरा मार्जिन लगाना” तथा इसका कारण है “नकारात्मक बाह्यता” क्योंकि इनमें से प्रत्येक प्राधिकारी दूसरे से रिश्तत उगाहता है। यदि वे सामूहिक रूप में मिलकर काम करें तो वे इस बाह्यता को आंतरिकता में बदल सकते हैं।

एक इसी से जुड़ा मुद्दा है - प्रतिस्पर्धा का प्रभाव। श्लीफर और विशनी यह बताते हैं कि अमरीका में पासपोर्ट लेने के लिए किसी व्यक्ति के लिए कोई रिश्वत नहीं देनी पड़ती। यदि कोई पदाधिकारी रिश्वत मांगता है तो आवेदक सीधे दूसरे के पास जा सकता है। इन अधिकारियों के बीच प्रतिस्पर्धा इस 'मूल्य' को वस्तुतः कुल मिलाकर 'शून्य' तक ले आती है। क्या एकल एजेंसी में ऐसा किया जा सकता है। यदि इस प्रकार की बहुत एजेंसियां हों तो क्या होगा। उनमें से प्रत्येक की वे सभी क्लीयरेंस (अनुमति) देने के लिए प्राधिकृत किया गया है जो किसी निवेशक को चाहिए। इसलिए वे एक दूसरे से प्रतिस्पर्धा करने के लिए मजबूर हैं।

अंत में, एक ऐसे देश की कल्पना कीजिए जो डि सोटो और अन्य द्वारा की गयी सिफारिशों के अनुसार एक आधुनिक और औपचारिक टाइलिंग (हकदारी) प्रणाली की शुरुआत कर रहा है। वह ऐसा पूर्णतः पहली बार या पहले के किसी अनुभव के बिना नहीं कर रहा है। अधिकांश समाजों में बिना किसी औपचारिक कानूनी हकदारी के, अधिकारों की कुछ परम्परागत प्रणाली होती है। जिसका निर्धारण जनजातीय प्रमुखों या ग्रामीण बुजुर्गों या परिवारों के मुखियाओं द्वारा किया जाता है तथा इन्हें परम्परागत प्राधिकारियों द्वारा सामाजिक मानदंडों और प्रतिबंधों द्वारा लागू किया जाता है। हो सकता है कि ये अधिकार पूर्णतः सही रूप में कार्य नहीं कर रहे हों, परंतु वे विद्यमान हैं और वे उन औपचारिक अधिकारों के साथ परस्पर प्रतिक्रिया करेंगे जिन्हें लागू किया जा रहा है। यदि यह क्रिया प्रतिक्रिया कार्यप्रणाली को प्रदूषित करने वाली हुई तो औपचारिक अधिकार, हो सकता है, कार्य न कर पायें, जैसा कि पश्चिमी सलाहकार इन्हें देखना चाहते हैं। इंसमाइंगर (1997) ने ठीक एक ऐसी ही समस्या केन्या में जमीन संबंधी अधिकारों के संबंध में पायी। परम्परागत प्रणाली उद्दिष्ट मालिक के बढ़े हुए परिवार के सभी सदस्यों को समान अंश 'उपभोक्ता अधिकार' प्रदान करने की गारंटी देती है। इसने भूमि को किसी औपचारिक क्षेत्र के बैंक से ऋण लेने के आवेदन के लिए जमानत के रूप में काम करने के लिए अव्यावहारिक बना दिया और इस प्रकार इसने डि सोटो द्वारा उपलब्ध

कराये गये हक के अधिकार के एक महत्वपूर्ण लाभ को निष्प्रभावी कर दिया।

क्रान्टोन तथा स्वामी (1999) ने यह पाया कि उप निवेश भारत में सिविल कोर्ट शुरू करने पर कृषि ऋण बाजारों के साथ प्रतिकूल रूप में प्रतिक्रिया की। उधारदाताओं में प्रतिस्पर्धा बढ़ी। परंतु परम्परागत रूप में उधारदाता आपदा के समयों पर अपने उधारों को आर्थिक सहायता देकर किसानों के लिए जोखिम को घटाने का प्रयोग करते थे। परंतु अब वे ऐसा नहीं कर सके, क्योंकि अदालतों ने आसान ऋण संविदाओं को ही लागू किया न कि जटिल आकस्मिक जोखिम को, किसी भागीदार आकस्मिक ऋण जोखिम भरी किसी प्रणाली को। समग्र परिणाम यह हुआ कि सामाजिक कल्याण की स्थिति और भी गिरती चली गयी। ये उदाहरण इस बात को सुनिश्चित करने की महत्ता को रेखांकित करते हैं कि नयी औपचारिक प्रणालियां जो सहक्रियाओं की दृष्टि से संबंधित हैं, न कि अनौपचारिक तथा परम्परागत प्रणालियों के साथ प्रतिकूल रूप में।

संविदा की अनुपालना

1990 के दशक में इटली में हो सकता है कोर्ट पूर्ण सटीक न रहे हों, परंतु वे निश्चित रूप से गेम्बेटा के चरवाह द्वारा कसाई को कोई जानवर बेचना जैसी आसान संविदाओं के मामलों में सक्षम रहे होंगे। तो यह जोड़ा इसे लागू करने में बिचौलिये या दलाल पर क्यों निर्भर रहे। इसका उत्तर है कि वे गुप्त रूप से बूचड़खाने के बाजार में लेनदेन की बात कर रहे थे ताकि आधिकारिक रूप से पंजीकृत व्यापारियों के बीच में होने वाले लेनदेन पर लगनेवाले कर से बचा जा सके। ऐसे मामलों में निजी रूप से संविदा की अनुपालना सामाजिक दृष्टि से "नुकसानदेह" होती है, भले ही वह 'काम करती है।' यदि सरकार माफिया को बाधित करती है तो व्यापारी औपचारिक बाजार की ओर जायेंगे जो अन्य उपयोगी वस्तुओं की भी आपूर्ति करते हैं जैसे अंतिम उपभोक्ता के लिए गुणवत्ता का आश्वासन। परंतु यदि निजी अनुपालना के उभरने के लिए सरकार की

औपचारिक कानूनी प्रणाली जिम्मेदार है, तो वह 'दूसरा सर्वोत्तम' साधन हो सकता है।

अकसर संविदा की अनुपालना की कोई औपचारिक या अनौपचारिक प्रणाली हो या इनका मिश्रण कार्य करेगा या नहीं यह विशेष संदर्भों में⁵ इन दोनों की अपेक्षाकृत लागत और लाभों पर निर्भर करेगा। औपचारिक प्रणाली के संभावित लाभ स्पष्ट हैं। इस प्रकार की प्रणाली देश में एक समान रूप से व्याप्त है। संविदा में कोई एक पार्टी यह कहते हुए इससे बाहर नहीं निकल सकती कि वह उसके अधिकार क्षेत्र से बाहर है। प्रणाली के नियम इसकी विधि और पूर्व उदाहरणों में निश्चित कर दिये जाते हैं और इसलिए सभी सहभागियों को इनका पता होता है (या उनसे परिचित होना चाहिए)। और प्रणाली के अनुरूप अनुपालना अंततः सरकार की मनवाने की शक्तियों द्वारा प्राप्त की जाती है।⁶

इसके विपरीत, अनौपचारिक प्रणालियों को किसी एक अधिक सीमित समूह या समुदाय के सदस्यों द्वारा स्वैच्छा से इसमें शामिल होने की इच्छा पर निर्भर होना चाहिए। आम तौर पर ऐसी सहभागिता प्राप्त करने का एक मात्र रास्ता है, उनको शामिल न करना जो निरंतर सदस्य बने रहने के लाभ प्राप्त होने के कारण दुर्व्यवहार करने लगते हैं। एक उद्योग में व्यापारियों के कुछ संघों में यह अच्छी तरह कार्य कर सकते हैं। वर्न स्टीन (1992, 2001) ने अमरीका में डाइमंड और कपास के व्यापारी संघों का अध्ययन किया है। वे पाती हैं कि उनकी विवाचन की प्रक्रिया में उनके निर्णयाधीन कठोर सजाओं का प्रावधान है। वे

⁵ निम्नलिखित अनुच्छेद इसकी बहुत ही संक्षिप्त और चुनिंदा चर्चा प्रस्तुत करते हैं। और विस्तृत विश्लेषण के लिए देखें दीक्षित (2004) तथा ग्रीफ (2006)।

⁶ जबरदस्ती मनवाने की ये शक्तियाँ दूसरे व्यक्ति की उनका प्रयोग करने की इच्छा पर निर्भर हैं, जजों पर सजा देने पर, और पुलिस या जेल प्राधिकारियों पर उनका अनुपालन कराने पर। कानून और व्यवस्थाएं जो उनके नागरिकों द्वारा सहन करने की इच्छा से ज्यादा कठोर होने की कोशिश करती हैं, वे बदनाम हो जाती हैं और धराशायी हो जाती हैं। इसकी चर्चा तथा इसके खेल-सैद्धांतिक विश्लेषण के लिए मैलेथ, मौरिस तथा पोसलवेट (2001) देखें।

मूलतः निरंतर रूप से बदमाशी कर रहे किसी सहभागी को कारोबार से बाहर कर सकते हैं। इसके अलावा, क्योंकि सदस्य भी सामाजिक रूप से एक दूसरे से मिलते हैं, वे न केवल बदमाशों, बल्कि उनके परिवारों को भी निर्वासित कर देते हैं। तथापि ऐसी कठोर सजाएं इतनी जल्दी से या तत्काल नहीं दी जाती हैं। बार-बार दोहराये जाने वाले खेलों की थियोरी, जहां किसी नियम की पालना से हट जाने पर अधिकतम संभावित कठोर दण्ड देकर सर्वोत्तम रूप से मौन सहयोग बनाये रखा जाता है, के विपरीत पहले हल्की सजाएं दी जाती हैं और यदि यह दुर्व्यवहार किया जाना जारी रहता है, तभी सजा को बढ़ाया जाता है।

एक सीमित समुदाय में कोई अनौपचारिक प्रणाली के औपचारिक कानूनी प्रणाली की तुलना में लाभ हो सकते हैं। इनमें से अनेक सूचनाओं से संबंधित होते हैं। किसी उद्योग आधारित विवाचन प्रणाली में जज विशेषज्ञ अंदरूनी जानकार होते हैं जो सरकारी कोर्ट में 'आम प्रैक्टिशनर' जज की तुलना में कहीं अधिक सटीकतापूर्वक साक्ष्य या गवाही का विश्लेषण या मूल्यांकन कर सकते हैं। ऐसे समुदायों में एक अच्छा खासा गणों का संजाल होता है, अतः यदि कोई संविदागत दायित्वों का पूरा करने से मुँहमोड़ लेता है या धोखा करता है तो वे इसकी सूचना त्वरित रूप से पूरे समुदाय में फैला देते हैं और इस प्रकार व्यापारियों के पूरे समुदाय में उसकी प्रतिष्ठा को नष्ट कर देते हैं। तथापि ये लाभ समाप्त हो जाते हैं यदि समूह काफी बड़ा हो जाए या इसकी व्याप्ति विशेषज्ञता के संकीर्ण दायरे से बाहर चली जाए।

इन विचारों में संतुलन बैठाते हुए, यह आश्चर्यजनक नहीं होगा कि औपचारिक तथा अनौपचारिक दोनों प्रणालियाँ साथ-साथ चलती हैं और वे एक दूसरे को प्रभावित करती हैं। उन्नत अर्थव्यवस्थाओं में भी अमरीका में अनेक संविदाएं यह विनिर्दिष्ट कर देती हैं कि विवाद विवाचन द्वारा निपटाये

⁷ राज्य की अदालत का जज विशेषज्ञ साक्ष्य या गवाही लेने का लाभ प्राप्त कर सकता है, परंतु विशेषज्ञों के अपने दुराग्रह हो सकते हैं जिन्हें जजों को किसी तरह से निकालना होता है और उनको ध्यान में रखना होता है।

जायेंगे। और यदि ऐसा स्पष्ट उल्लेख न भी किया गया हो तो भी विवादों को पार्टियों के बीच बातचीत के जरिये निपटाया जाता है। अदालतों में जाना अंतिम उपाय होता है, कुछ ऐसे अनुमान हैं कि केवल 10 प्रतिशत विवाद ही न्यायालयों में जाते हैं।

संविदागत विवादों को निपटाने के लिए वैकल्पिक संस्थाओं की आवश्यकता भारत में और भी ज्यादा जरूरी है। जहां एक अनुमान के अनुसार न्यायालयों में लम्बित मामले अगले 300 सालों तक के लिए काफी हैं। वस्तुतः अच्छे वकील इस लम्बी प्रक्रिया को छोटी कर सकते हैं, परंतु दूसरी पार्टी भी अच्छा वकील कर सकती है तथा बाद कानूनी पचड़े का उच्च लागत का भय कारोबार पर भारी अवरोधक हो सकता है।

वस्तुतः संविदा अनुपालना की सरकार की औपचारिक प्रणाली में सुधार होने की बहुत जरूरत है। अनौपचारिक प्रणालियां जो अपने समूह/समुदाय पर आधारित सूचना प्रवाह और बदमाशों पर प्रतिबंधों के नेटवर्क पर निर्भर हैं अपनी व्याप्ति में अंततः सीमित हैं। जैसे-जैसे भारत की अर्थव्यवस्था का विस्तार होता है और वह पूरे राष्ट्र और अंतर्राष्ट्रीय दोनों रूपों में समन्वित होती है, तो अधिकाधिक लेनदेन अजनबियों के साथ होंगे, जो उसी नेटवर्क में नहीं आते हैं और औपचारिक संस्थाएं बेहतर बाह्य गवर्नेस प्रदान करने के लिए अधिकाधिक महत्वपूर्ण होते जायेंगे।

संविदा अनुपालना की औपचारिक संस्थाओं के सुधारों को, जैसा कि प्रॉपर्टी अधिकारों की संस्थाओं के मामले में सच है, परंपरागत अनौपचारिक संस्थाओं के साथ सहक्रियाओं के अनुरूप लागू किया जाना चाहिए। सैद्धांतिक विचार और व्यवहारिक अनुभव दोनों एक समान यह सुझाते हैं कि उद्योग आधारित विवाचन और औपचारिक न्यायालय परस्पर एक साथ आदान-प्रदान करें। श्रम का प्रमाण वहां उभर सकता है जहां अंदरूनी जानकार व्ययों का पता लगाने के लिए अपनी विशेषज्ञता का उपयोग करें तथा निर्णय पर पहुंचने के लिए संविदा में विभिन्न रीतिरिवाजों और परंपराओं को भी ध्यान में रखें। उदाहरण के लिए किसने किसको कितनी क्षतिपूर्ति

देनी है, यह जानने के बाद अदालत सरकार की मनवाने की शक्ति से समर्थित अपने निर्णय को लागू करने के लिए तैयार रह सकती है। यदि उद्योग-आधारित विवाचन-मंच को अपना खुद का निर्णय लागू करना पड़ा तो इसे पुनरावृत्ति वाले रोल की प्रक्रिया-तंत्र पर निर्भर रहना होगा और इसमें खास कर कुछ दक्षता खो जाने की गुंजाइश रहती है।⁸ विशेषज्ञ द्वारा निर्णय लेने तथा न्यायालय की अनुपालना दोनों के मेल से यह सर्वोत्तम बन सकेगा।

राष्ट्रियों और विदेशियों के बीच संविदाओं के गवर्नेस के मामलों में विदेशी अक्सर इस बात से डरते हैं कि देशी न्यायालय उनके विरुद्ध दुराग्रही होंगे। विवाचन के अनेक अंतर्राष्ट्रीय मंच उपलब्ध हैं, और उनमें से प्रत्येक भिन्न-भिन्न कानूनी परंपराओं पर आधारित है और इस प्रकार की संविदाएं अक्सर यह शर्त लगाती हैं कि कोई विवाद होने पर उसका निर्धारण निर्दिष्ट मंच द्वारा किया जायेगा। उद्योग आधारित विवाद-समाधान संस्थानों से भिन्न इन अंतर्राष्ट्रीय मंचों के पास सामान्यतया उनके हाथ में स्थित विशिष्ट मामलों की विशेषज्ञता नहीं होती। वे धीमे, महंगे तथा कुछ सीमा तक यादृच्छिक हो सकते हैं, उनकी केवल यही गुणवत्ता है कि उनमें दुराग्रह की कमी होती है। यदि भारतीय अदालतें और भारतीय उद्योग आधारित संस्थान ऐसी प्रतिष्ठा अर्जित कर सकें कि वे अपने राष्ट्रियों के प्रति पक्षपात रहित होंगे तो वे अपार लाभ की स्थिति में होंगे जब विदेशी राष्ट्रियों के साथ संविदा करने की घड़ी आती है, विशेषकर, विदेशी निवेश को आकर्षित करते समय। वास्तव में, यह सफलता की कुंजी हो सकती है क्योंकि भारत विश्व अर्थव्यवस्था के साथ समन्वित होने जा रहा है और वह वैश्वीकरण के लाभ प्राप्त करने का प्रयास करेगा।

सामूहिक कार्रवाई

मैंने कई सुझाव देने का प्रयास किया है कि आर्थिक गवर्नेस के संस्थानों को कैसे सुधारा जा सकता है। ये सुझाव

⁸ खेल सिद्धांत की पारिभाषिक शब्दावली में परिणाम दूसरा सर्वोत्तम होता है : बशर्ते उस पर गत्यात्मक पहल के प्रतिस्पर्धात्मकता के प्रतिबंध लागू हों।

अधिकांशतः अन्य देशों में तथा अन्य समयों पर किये गये केस स्टडीज पर आधारित हैं। अतः मेरे कुछ सुझाव भारतीय संदर्भ में अव्यवहारिक प्रतीत हो सकते हैं। परंतु मैं आगे जारी रहकर कुछ और सुझाव देना चाहूंगा कि किस प्रकार सुधारों को फलीभूत किया जा सकता है।

सर्वाधिक महत्वपूर्ण रूप से, मैं यह सोचता हूँ कि इस बात की प्रतीक्षा करना कि अपेक्षित सुधारों की प्रक्रिया राजनीति के सर्वोच्च स्तर से चलकर नीचे की ओर बहेगी, गलत होगा। चार-पांच दशक पहले भारत में अपनी युवा अवस्था के दौरान मैंने देखा कि जनता सब कुछ करने के लिए सरकार पर बहुत अधिक निर्भर रहती है। 'माई बाप सरकार' इन अपेक्षाओं के मामले में उन्हें अकसर निराश करती है। गत दो दशकों के अनुभव ने आशाजनक रूप से भारतीयों को यह दर्शाया है कि यदि व्यक्तियों को उद्यम करने की आजादी दी जाए तो वे औद्योगिक प्रगति के माध्यम से क्या प्राप्त कर सकते हैं। यदि सामूहिक कार्रवाई की एक अतिरिक्त खुराक दी जाए तो वही बात संस्थागत सुधारों के लिए की जा सकती है।

पाश्चात्य देशों में भी ऐसे सुधार अकसर दूरदर्शी सामाजिक उद्यमियों द्वारा शुरू किये गये थे और बाद में वे व्यापक व्यावसायिक समुदायों द्वारा या सरकारी कार्यप्रणाली में अपनाये गये। कंपनियों के लेखा परीक्षित खातों के आवधिक प्रकाशन जैसा बुनियादी कार्य भी निजी रूप से जे.पी.मार्गेन द्वारा शुरू किया गया, जब उसने 1898 में अल्बर्ट गेरी के साथ मिलकर फेडरल स्टील की शुरुआत की। क्योंकि वे ऐसा विश्वास करते थे कि "सार्वजनिक रूप से जनता द्वारा खरीदी बेची जानेवाली प्रतिभूतियों को जारी करने वाली कंपनियों को उनके वित्तीय कार्य-निष्पादन के प्रति जबाबदेह होना चाहिए।" (स्ट्राउस 2000 पृ.398)। बाद में यह सिद्धांत अपना लिया गया तथा थियोडोर रूजवेल्ट के प्रगतिवादी आंदोलन द्वारा विधान के रूप में कार्यान्वित किया गया। हाल ही में बीमा कंपनी अकलाक के सीईओ ने स्वैच्छिक रूप से शेयरधारकों को इसकी अनुमति दी कि वे अपने मुआवजे पर वोट दें। यह

भी फैल सकता है। संभवतः भारत में एक या अधिक कारोबारी अग्रणी इसी प्रकार इसको महसूस करेंगे कि बेहतर गवर्नेस बेहतर कारोबार है क्योंकि संविदा की विश्वसनीय गारंटी को पूरा करने से वह और भी अधिक गम्भीर संविदागत भागीदारों को आकर्षित करते हैं। तब वे, समूहों में, और कुछ मामलों में एकाकी भी, गवर्नेस को सुधारने के लिए कार्रवाई कर सकते हैं। संस्थागत निवेशक इसी प्रकार, कम्पनी गवर्नेस को सुधारने में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं, अमरीका में यह कहा जाता है कि कैलीफोर्निया पब्लिक एम्प्लाइज पेंशन फंड (सीएएलपीईआरएस) केल्पर्स इस रूप में सर्वेन्स - आक्सले अधिनियम की तुलना में कहीं अधिक महत्वपूर्ण है। भारत में कम्पनी गवर्नेस उससे भी ज्यादा खराब हो सकती है जितना कि वह अमरीका में है और इस मामले में सुधार एक अत्यधिक महत्वपूर्ण मुद्दे के रूप में उभरेंगे जैसे-जैसे अर्थव्यवस्था बढ़ेगी और शेयरधारिता और अधिक व्यापक होती जाएगी।

भ्रष्टाचार से निपटने में, भ्रष्ट गतिविधियों को प्रकाश में लाना तथा उन्हें नयी पीढ़ी के समक्ष उजागर करना सर्वाधिक महत्वपूर्ण प्रारंभिक बिंदु हो सकता है। इस संबंध में भारत के पास आजाद प्रेस का एक बहुत बड़ा लाभ प्राप्त है; किसी भी सरकार को या किसी भी सरकारी पदाधिकारी को इस आस्ति को कम करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। सूचना के अधिकार का बहुत बड़ा लाभदायक प्रभाव पड़ सकता है - इसके द्वारा सूचना की विषमताओं को समाप्त करके तथा जबाबदेही बढ़ाकर। जनहित में वाद दायर करना तथा 'जनता की अदालत' भी इसमें महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकती हैं। हालांकि कभी-कभी ऐसे संस्थान एकल मुद्दे में रुचि रखने वाले समूह जैसा बहुत थोड़ा-सा कार्य कर पाते हैं और इस प्रकार अत्यंत आवश्यक आर्थिक प्रगति के लिए अड़चन बन जाते हैं। यहां भारत की जनतंत्रात्मक परंपरा को आघात लग सकता है।

कुल मिलाकर, मैं विश्वास करता हूँ कि नीचे से उठे और मूल रूप से उभरे सुधार ऊपर से थोपे गये सुधारों की तुलना में बेहतर कार्य करेंगे। इसका समर्थन आसट्राम

(1990) तथा उनके शिष्यों द्वारा किये गये कई केस स्टडी में मिलता है। उन्होंने यह पाया कि स्थानीय सूचना, स्थानीय रूप से बनाये गये प्रोत्साहन तथा मानदंडों और प्रतिबंधों द्वारा लागू किये जाने वाले सभी अनुपालन, ये सभी सामूहिक कार्रवाई के अनेक सफल उदाहरणों की सफलता को स्पष्ट करने में सहायता करते हैं। भारत में अनेक सार्वजनिक सेवाओं के प्रावधानों में सुधार लाने के लिए उनका काफी सीमा तक विकेन्द्रीकरण करके तथा स्थानीय पहलों को जुटाकर सुधारने की काफी गुंजाइश है। परंतु किसी को इसमें पूर्णता की आशा नहीं करनी चाहिए। अफ्रीका में सार्वजनिक परियोजनाओं पर हाल ही में हुए कुछ अनुसंधान यह पाते हैं कि स्थानीय धनाह्य या श्रेष्ठ व्यक्ति भी भ्रष्ट हो सकते हैं और आम जनता के लिए निर्दिष्ट लाभ का बहुत बड़ा भाग हथिया लेते हैं।

अंत में, मैं सोचता हूँ कि संस्थागत सुधारों को बनाने की प्रक्रिया शिक्षाविद, अर्थशास्त्रियों और कारोबारी लोगों के बीच लाभप्रद सहयोग का एक सुअवसर प्रदान करता है। अनेक शिक्षाविद् अर्थशास्त्री अकसर कारोबारी/व्यावसायियों को नापसंद करते हैं तथा समस्याओं का एक आंकड़गत समाधान देने को वरीयता देते हैं। इन दिनों पश्चिमी देशों में यह कम सत्य है, परंतु यह प्रवृत्ति भारत में अधिक विद्यमान लगती है। मैं आशा करता हूँ कि वे भी मानेंगे कि आर्थिक गवर्नेस के संस्थानों को अनुकूल रूप में सुधारने का कार्य महत्वपूर्ण है। वे इसे एक व्यावसायिक लोगों के अवसरवादी व्यवहार को रोकने का एक तरीका मानते हैं।⁹ उनमें से अनेक नीचे से उभरने वाले विचार से आकर्षित भी हो सकते हैं, ऊपर से आनेवाले सुधारों की तुलना में। अनेक शैक्षिक अध्ययनों, सैद्धांतिक और अनुभवजन्य अध्ययनों, विकास

⁹ मैंने यह तर्क दिया है कि कारोबारी/व्यावसायिक लोग भी, जब वे अपनी भावी कारोबार के संचालन के बारे में विचार करते हैं, एक ऐसी प्रणाली की स्थापना के लाभों को स्वीकार करते हैं जो अवसरवादिता पर अंकुश लगाती हो, तथा प्रॉपर्टी अधिकारों और संविदाओं के लिए सम्मान को बढ़ाती हो। अधिकतर यह सभी नैतिक समस्या के संकट वाले मामलों में सच है। लोग ऐसे खतरनाक “व्यवहार” को रोकने के लिए प्रत्याशित वांछनीयता से सहमत होते हैं, हालांकि वे बाद में इसकी ओर स्वयं को खिंचा हुआ-सा पाते हैं।

के निष्पादन के और ऐसी संस्थाओं की सीमाओं के संबंध में अनेक अध्ययन हुए हैं। कारोबारी लोगों को अपने उद्योगों में विशिष्ट गवर्नेस की आवश्यकता पर स्पष्ट अवधारणा है। ये दोनों अपने-अपने मस्तिष्कों और सहक्रियाओं के सहयोग से इन अध्ययनों की सीख को अपनाकर उसे भारतीय परिस्थितियों के अनुकूल रूप में अपना सकते हैं और देश की तीव्र आर्थिक प्रगति को जारी रखने के लिए बेहतर परिवेश के निर्माण में योगदान कर सकते हैं।

संदर्भ

बर्न्सटीन, लिसा 1992 “आप्टिंग आउट ऑफ दि लीगल सिस्टम; एक्स्ट्रालीगल कान्ट्रैक्टुअल रिलेशन्स इन दि डायमंड इन्डस्ट्री” - जर्नल ऑफ दि लीगल स्टडीज 21:115:157

—————. 2001 “प्राइवेट कमर्शियल लॉ इन दि काटन इंडस्ट्री : क्रिएटिंग को-आपरेशन थ्रू रूल्स,नार्म्स एण्ड इन्स्टीट्यूशन्स” मिशिगन लॉ रिव्यू 99 : 1724-1877।

डि सोटो, हरनान्डो 1989 : दि अदर पाथ : दि इनविजिबिल रिवोल्यूशन इन दि थर्ड वर्ल्ड, न्यूयार्क : हर्पर कॉलिन्स

डि सोटो हरनान्डो (2000) : मिस्ट्री ऑफ केपिटल : हार्ड केपिटलिज्म ट्रीम्स इन दि वेस्ट एंड फेल्स एव्रीव्हेयर एल्स : न्यूयार्क : बेसिक बुक्स.

दीक्षित, अविनाश के. 2004 “लॉलेसनेस एण्ड इकॉनामिक्स: एल्टरनेटिव मोड्स ऑफ गवर्नेस, प्रिंसटन, एनजे तथा आक्सफोर्ड, यू.के., प्रिंसटन यूनिवर्सिटी प्रेस।

दीक्षित, अविनाश के तथा रोबर्ट एस पिंडाइक, 1944, इनवेस्टमेंट अंडर अन्सरटेनिटि, प्रिंसटन एनजे; प्रिंसटन यूनिवर्सिटी प्रेस

इंसमाइंगर, जीन, 1997 “चेजिंग प्रोपर्टी राइट्स : रिंकांसाइलिंग फार्मल एण्ड इन्फार्मल राइट्स टू लैंड इन अफ्रीका” इन जॉन ए. ड्रोबेक एण्ड जॉन वीसी नेई (इडीएस): दि फ्रंटियर्स ऑफ दि न्यू इन्स्टीट्यूशनल इकॉनामिक्स 165-196 सेन डियागो : सीए : एकेडिमिक प्रेस

इलिकसन, रोबर्ट सी 1989 “दि हाइपोथेसिस ऑफ वेल्थ - मेक्सिमाइजिंग नार्मस; एविडेन्स फ्रॉम दि ह्यालिंग इन्डस्ट्री” जर्नल ऑफ लॉ, इकॉनामिक्स एण्ड ऑर्गनाइजेशन 5, 83-97

फील्ड इरिका एम, 2006 “एन्टाइटल्ड टू वर्क : अर्बन टेनयोर सिक्योरिटी एण्ड लेबर सप्लाई इन पेरू” हार्वर्ड यूनिवर्सिटी, वर्किंग पेपर, http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/Field_COFOPRI.pdf पर उपलब्ध।

गेम्बेटा, डियागो, 1993 दि सिविलियन माफिया : दि बिजिनेस ऑफ प्रोटेक्शन, एम.ए., हार्वर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

प्रेगोरी पॉल और मार्क हरिसन, 2005 “एलोकेशन अंडर डिक्टेटरशिप : रिसर्च इन स्टालिन्स ऑर्काइवज ” जर्नल ऑफ इकानामिक लिटरेचर XLIII, 721-761।

ग्रीफ, अवनेर 2006 इन्स्टिट्यूशन एण्ड दि पाथ टू दि मार्डन इकानामी; लेसन्स फ्रॉम मेडीवल ट्रेड, केम्ब्रिज, यू.के., केम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस।

_____, पॉल मिलग्रोम तथा बेरी वीनगेस्ट : 1994, “कोऑर्डिनेशन, कमिटमेंट, एण्ड एन्फोर्समेंट : दि केस ऑफ दि मर्चेन्ट गिल्ड” - जर्नल ऑफ पालिटिकल इकॉनॉमी 102; 745-776।

क्रान्टान, राचेल ई और आनन्द वी.स्वामी 1999 “दि हैजाईस ऑफ पीसमेल रिफॉर्म; ब्रिटिश सिविल कोर्ट्स एण्ड दि क्रेडिट मार्केट इन कालोनिअल इंडिया” जर्नल ऑफ डेवलपमेंट इकानामिक्स 58; 1-24।

लिबेकेप, गेरी डी 1989 “कॉन्ट्रेक्टिंग फार प्रापर्टी राइट्स : केम्ब्रिज यू.के., केम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस।

लूस, एडवर्ड 2007 : इन स्पाइट ऑफ दि गॉड्स : दि स्ट्रेंज राइज ऑफ मार्डन इंडिया, न्यूयार्क, डबलडे।

मेकमिलन, जॉन, 2003: रिइन्वेंटिंग दि बाजार, न्यूयार्क, डबल्यू. डबल्यू. नोर्टन

मैलाथ, जॉर्ज स्टीफेन मोरिस और एन्ड्रयू पोसलवेट 2001 “लॉज एण्ड ऑथोरिटी” यूनिवर्सिटी ऑफ पेन्सिलवानिया

वर्किंग पेपर। <http://www.princeton.edu/~smorris/pdfs/laws&authority.pdf> पर उपलब्ध।

आस्ट्रॉम, इलिनर 1990 : गवर्निंग दि कामन्स : दि इवोल्यूशन ऑफ इन्स्टिट्यूशन्स फॉर कलेक्टिव एक्शन, केम्ब्रिज, यू.के. तथा न्यूयार्क, केम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस।

प्रिटचैट लान्ट, 2003 ‘ए टॉय कलेक्शन एसोशलिस्ट स्टार एण्ड ए डेमोक्रेटिक डड? ग्रोथ थ्योरी, वियतनाम एण्ड दि फिलीपीन्स’ इन डॉनी रोडिक्स द्वारा सम्पादित : इन सर्च ऑफ प्रॉस्पेरिटी एनालिटिक नेरेटिव्स ऑन इकानॉमिक ग्रोथ पृ.123-151 प्रिंसटन एन. जे.; प्रिंसटन यूनिवर्सिटी प्रेस।

क्यूआन, यीनार्ई, 2003, “हाउ रिफार्म वर्कड इन चाइना” इन दानी रोडिक्स द्वारा सम्पादित - इन सर्च ऑफ प्रॉस्पेरिटी; एनालिटिकल नेरेटिव्स ऑन इकानामिक ग्रोथ पृ.297-333, प्रिंसटन, एन.जे., प्रिंसटन यूनिवर्सिटी प्रेस।

रोडिक्स दानी (सम्पादित) 2003, इन सर्च ऑफ प्रॉस्पेरिटी : एनालिटिकल नेरेटिव्स ऑन इकानामिक ग्रोथ, प्रिंसटन, एन.जे., प्रिंसटन यूनिवर्सिटी प्रेस।

_____, 2004 बी ‘ए प्रेक्टिकल एप्रोच टू फार्मूलेटिंग ग्रोथ स्ट्रेटेजीज’ हार्वर्ड यूनिवर्सिटी, केनेडी स्कूल ऑफ गवर्नमेंट, वर्किंग पेपर <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Barcelona%20Forum.pdf> पर उपलब्ध।

स्लीफर, एन्ड्रेइ तथा डेनीयल ट्रीसमेन, 2000 विदाउट ए मैप : पोलिटिकल टैक्टिक्स एण्ड इकॉनामिक रिफार्म इन रसा : केम्ब्रिज, मास : एमआइटी प्रेस।

सेलीफर, एन्ड्रेइ तथा राबर्ट डब्ल्यू विश्नी, 1998, दि ग्रैबिंग हैंड; गवर्नमेंट पेथोलोजीज एण्ड देअर क्योर्स। केम्ब्रिज , एम.ए. : हार्वर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

स्ट्राउस जीन, 2000, मार्गन : अमरीकन फाईनैसियर : न्यू यार्क, हारपर कॉलिन्स।