गठबंधन के प्रकार और आर्थिक सुधार
Coalition Types and Economic Reform

ई.श्रीधरन
E. Sridharan
October 9, 2012

क्या भारत की गठबंधन सरकारें स्थिर रह सकती हैं? और यदि वे स्थिर रह सकती हैं तो क्या वे आर्थिक सुधारों को लागू कर सकती हैं?

और सामान्यतः क्या वे अल्पकालिक राजनैतिक लाभ के बजाय केवल दीर्घकालीन लाभ के लिए काम कर सकती हैं ? राजकोषीय घाटे को कम करने और विदेशी प्रत्यक्ष निवेश (एफ़डीआई) के लिए ईंधन की सब्सिडी को घटाने से संबंधित नीतिगत घोषणा के बाद यूपीए की गठबंधन सरकार के दूसरे सबसे बड़े घटक ममता बनर्जी के नेतृत्व वाली पश्चिम बंगाल की तृणमूल कांग्रेस के यूपीए की गठबंधन सरकार से हटने पर अनेक गंभीर सवाल पैदा हो गये हैं.

भारत में सामान्यतः गठबंधन सरकारों की स्थिरता को लेकर गठबंधन से संबंधित साहित्य में लिखा है कि औसतन गठबंधन की सरकार में जितने अधिक दल होंगे और जितनी ही कम उनकी विचारधाराओं में समानता होगी, उनकी स्थिरता की गुंजाइश उतनी ही कम होगी. गठबंधन के प्रकारों की दृष्टि से अकेले दल की बहुसंख्यक सरकारें अल्पसंख्यक सरकारों की तुलना में अधिक टिकाऊ होती हैं (हालांकि गठबंधन की सरकारें अल्पसंख्यक सरकारें हो सकती हैं). यदि हम अल्पसंख्यक और गठबंधन वाली सरकारों के प्रकार के आधार पर उन्हें वर्गीकृत करें तो अकेले दल की बहुसंख्यक सरकारें औसतन अधिक स्थिर होती हैं और उसके बाद अल्पसंख्यक सरकारों के मुकाबले, भले ही वे गठबंधन सरकारें हों या अकेले दल की सरकारें, बहुसंख्यक गठबंधन सरकारों का नंबर आता है. बहुसंख्यक गठबंधन सरकारों के अंदर भी न्यूनतम विजयी गठबंधन, "जिनमें कम से कम अपेक्षित संख्या वाले दल हों", और ज़रूरी नहीं है कि बहुसंख्यक होने के लिए वे विधायक ही हों, शेष बहुसंख्यक गठबंधनों की तुलना में या फिर उन गठबंधनों की तुलना में जिनमें बहुसंख्यक होने के लिए अपेक्षित संख्या से अधिक दल होते हैं, अधिक स्थिर होते हैं. परंतु यदि कोई पत्र-पत्रिकाओं में प्रकाशित स्थिर गठबंधन सरकार की मानक परिभाषा को बदल कर यह कहदे कि स्थिर गठबंधन सरकार वही है, जिसमें किन्हीं दलों के गठबंधन छोड़ने से भी गठबंधन पर कोई असर नहीं पड़ता है,क्योंकि अग्रणी दल वही रहता है तो शेष बहुसंख्यक गठबंधन औसतन अधिक स्थिर होगा.
अन्य बातों के साथ-साथ शेष बहुसंख्यक गठबंधन राजनैतिक बीमा पॉलिसी के रूप में युक्तिसंगत होते हैं ताकि छोटे दलों की केंद्रीय भूमिका को कम किया जा सके, जैसा कि कुछ गठबंधनों में कुछ दलों को प्रमुख गठबंधन के भागीदार के दाएँ-बाएँ इसीलिए बोर्ड पर रखा जाता है ताकि अग्रणी दल के अंदर के ही कुछ गुटों द्वारा दलबदल या राजनैतिक ब्लैकमेल से बचने के लिए इनका इस्तेमाल राजनैतिक बीमा पॉलिसी के रूप में किया जा सके. जीतने वाले छोटे से छोटे गठबंधन के विपरीत शेष बहुसंख्यक गठबंधन में सुधारवादी अग्रणी दल छोटे भागीदारों के गठबंधन द्वारा दलबदल के खतरे से अपेक्षाकृत

अधिक सुरक्षित होता है, क्योंकि किसी भी छोटे भागीदार की भूमिका केंद्रीय नहीं होती और वह इस बात को लेकर भी आश्वस्त नहीं रह सकता कि अन्य छोटे भागीदार सरकार को गिराने में उसका साथ देंगे. इसलिए अग्रणी दल को जब आर्थिक या विदेश नीति में बड़ा परिवर्तन लाने की कोई योजना बनानी होती है तो राजनैतिक बीमा पॉलिसी के तौर पर या व्यापक सर्वानुमति के नीति-निर्माण के लिए रचनात्मक रूप में शेष बहुसंख्यक गठबंधन बनाना लाभप्रद होता है. शेष बहुसंख्यक गठबंधन से अग्रणी दल और भी अधिक अभेद्य हो जाता है, खास तौर पर तब जब मुख्य विरोधी दल के पास अपनी विश्वसनीयता सिद्ध करने के लिए थोड़ी-सी सीटों की ही कमी हो और जो वैकल्पिक गठबंधन का संभावित केंद्रबिंदु भी हो और जो अपने पक्ष में दलबदल भी करवा सकता हो और खास तौर पर तब जब अगले चुनाव अभी दूर हों और कोई भी दल हड़बड़ी में चुनाव न चाहता हो.

भारत में भागीदारी को अधिकाधिक बढ़ाने और गठबंधन की स्थिरता के बीच तनाव बना रहता है. इनमें से अधिकांश राज्य विशेष के विभिन्न जातिगत समूहों / धार्मिक / जनजातीय सामाजिक चुनाव क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाले अधिकांश दल मंत्रिमंडल में भी शामिल हुए. पत्र-पत्रिकाओं से यह आशा की जा सकती थी कि रैंटसीकिंग राज्यव्यवस्था में कम से कम जीतने वाले गठबंधन, जो हरेक गठबंधन के भागीदार की सत्ता (मंत्रिमंडल) में साझेदारी को अधिक से अधिक बढ़ाता है और सरकार को बहुसंख्यक होने का दर्जा प्रदान करता है, गैर-अकेले दल की बहुसंख्यक सरकारों की तरह ही अनूठे होंगे. परंतु सहज ज्ञान के विपरीत, सन् 1989 के बाद की सभी सरकारें - सभी गैर-अकेले दल की बहुसंख्यक सरकारें- अल्पसंख्यक सरकारें ही रही हैं और दो को छोड़कर (चंद्रशेखर, 1990-91, और राव, 1991-96) सभी अल्पसंख्यक गठबंधन की सरकारें (बाहर से समर्थन देने वाले दलों पर निर्भर) ही रही हैं, जिनमें गौड़ा और गुजराल (1996-98) की संयुक्त मोर्चे की सरकारें, 1998-99 की भाजपा के नेतृत्व वाली सरकार, 1999-2004 की भाजपा के नेतृत्व वाली राष्ट्रीय लोकतांत्रिक गठबंधन (एनडीए) वाली सरकार और यूपीए I (2004-09) और यूपीए II (2009 से अब तक) भी शामिल हैं.

परंतु इनमें से दो सरकारें, एनडीए और यूपीए I और तीन, यदि यूपीए II की सरकार अपने पूरे कार्यकाल तक चलती है तो ये सरकारें अल्पसंख्यक गठबंधन होने के बावजूद स्थिर रही हैं. इनकी स्थिरता का स्रोत क्या रहा है? मैंने कहीं और भी यह स्पष्ट किया है कि ऐसी अल्पसंख्यक गठबंधन की सरकारें आखिर बनी ही क्यों और यह भी तर्क दिया है कि औपचारिक रूप में अल्पसंख्यक गठबंधन की सरकारों का चरित्र ही वास्तव में शेष अल्पसंख्यक गठबंधन का ही चरित्र होता है. यही वह तत्व है जो उनके अग्रणी दलों को स्थिरता प्रदान करता है. संक्षेप में, यदि सरकार (कार्यपालक गठबंधन) को मात्र दल न माना जाए, बल्कि बाहर से समर्थन देने वाले दलों को (साथ में लेकर, विधायी गठबंधन) साथ में ले लिया जाए तो कोई दल एनडीए, यूपीए I और यूपीए II के गठबंधनों के लिए केंद्रीय दल नहीं रहा है. वे वास्तव में ऐसी स्थिति में ही शेष अल्पसंख्यक गठबंधनों की ही तरह स्थिर हैं. इसके अलावा, समर्थन देने वाले दल राज्य स्तर पर अग्रणी दल के साथ चुनावी तौर पर एक दूसरे के साथ गुँथे हुए रहते हैं और यही कारण है कि वे केंद्रीय गठबंधन से अलग नहीं हो सकते हैं. उदाहरण के लिए भाजपा और अकाली दल, शिवसेना और जेडीयू (यू) चुनावी तौर पर एक दूसरे के साथ गुँथे हुए हैं और एक अजीब ढंग से सपा,बसपा और कांग्रेस के साथ वामदल भी राज्य स्तर पर प्रतिद्वंद्विता के बावजूद आपस में गुँथे हुए हैं, क्योंकि इनमें से कोई भी दल वैचारिक (वाम

विचारधारा के) कारण से और राज्य स्तर की प्रतिद्वंद्विता के कारण भाजपा को वैकल्पिक गठबंधन सरकार बनाने का मौका नहीं देना चाहता. यही कारण है कि एनडीए, यूपीए I और यूपीए II स्थिर रही हैं.

जहाँ तक आर्थिक उदारीकरण का प्रश्न है, इन अल्पसंख्यक गठबंधन सरकारों में इस प्रकार के सुधारों को लागू करने की कितनी क्षमता है? आर्थिक उदारीकरण की प्रक्रिया में राजकोषीय कटौतियाँ और अंतर्राष्ट्रीय प्रतियोगिता के लिए अपनी अर्थव्यवस्था को खोलने जैसी वे नीतियाँ भी शामिल हैं, जिनमें श्रम संगठनों और संरक्षित उद्योगों जैसे वास्तविक या सक्षमता की दृष्टि से संगठित और जुटाये गये समूहों की अल्पकालिक लागत भी शामिल है, लेकिन इनसे होने वाले लाभ को केवल स्थगित, अनिश्चित या प्रचारित करने की नीति भी शामिल है. परंतु सुधारवादी सरकार के लिए केवल दीर्घकालीन और अनिश्चित लाभ के साथ ही अल्पकालिक राजनैतिक लागत लगायी जा सकती है. गंठबधन सरकार, विशेषकर अल्पसंख्यक गठबंधन के मामले में गठबंधन के भागीदारों के सरकार से अलग होने के कारण स्थिरता का मामला बहुत जटिल है. गठबंधन व्यवस्था के किस प्रकार के अंतर्गत इस तरह की नीतियाँ राजनैतिक दृष्टि से अर्थक्षम हो सकती हैं?

इससे हम यह अनुमानित कर सकते हैं कि यदि (545 में से) 300 सीटों से अधिक संख्या वाला कोई शेष बहुसंख्यक विधायी गठबंधन (सरकार में शामिल और समर्थन देने वाले दल) का नेतृत्व 180-220 सीटों के साथ मज़बूत स्थिति वाला *सुधारवादी नज़रिये* के साथ अग्रणी दल करता है और अग्रणी विरोधी दल के पास वैकल्पिक गठबंधन की धुरी के रूप में अपनी विश्वसनीयता को बनाये रखने के लिए बहुत कम सीटें (120 से कम) हैं तो अग्रणी दल बेहद स्वायत्त होगा और कम से कम अपने कार्यकाल के पूर्वार्ध में चुनावी चक्र उसके विपक्ष में होने से पहले ऐसी नीतियों को लागू कर सकेगा, जिनमें समय का बड़ा क्षितिज अपेक्षित होगा. इसका कारण यह है कि अग्रणी दल बहुत-से छोटे दलों के साथ संबद्ध होगा और उनमें से कोई भी दल बहुसंख्यक दल के लिए केंद्रीय (शेष बहुसंख्यक गठबंधन की परिभाषा के अनुसार) भूमिका में नहीं होगा और राज्य-स्तर पर चुनावी रूप में आपस में गुँथे होने के कारण या आपस में भिड़े होने के कारण या सामूहिक कार्रवाई करने के लिए अपेक्षित संख्या में इन दलों की बहुतायत होने के कारण या फिर इनमें से कोई भी दल मुख्य समर्थक या सुधारविरोधी न होने के कारण *अग्रणी दल के विरोध में सामूहिक कार्रवाई करने में न तो सक्षम होगा और न ही उसकी कोई संभावना होगी.*

पीछे मुड़कर यदि हम एनडीए पर निगाह डालें तो स्थितियाँ (ए), (बी), (सी), (डी) (i) (अकाली दल, शिवसेना, जेडीयू (यू), टीडीपी और आईएनएलडी अपने राज्यों में भाजपा के साथ चुनावी तौर पर गुँथी हुई थीं), (डी) (iii) और (डी) (iv) समान थीं. यही कारण था कि एनडीए विनिवेश जैसे कुछ सुधारवादी कदम उठाने में समर्थ था. यूपीए I के मामले में न तो (बी) और (सी) में समानता थी और न ही (डी) (i) या (डी) (iv) (वामपंथी दल बासठ सीटों के साथ विधायी गठबंधन में सबसे बड़ा घटक था) में समानता थी, यद्यपि (d) (ii) भी था (सपा और बसपा आपस में भिड़े हुए थे). यदि अग्रणी दल चाहता तो भी अपनी (कांग्रेस के पास 145 सीटें थीं) अपेक्षाकृत कमज़ोर स्थिति और गठबंधन में सुधारविरोधी, स्थिरतावादी /लोकवादी /रैंट-सीकिंग दलों (वामदल, सपा,बसपा) की अच्छी-खासी स्थिति होने के कारण उसके लिए सुधार लागू करना बहुत कठिन था. यूपीए II की स्थिति कुछ हद तक

(ए), (बी), (सी), (डी) (ii) (सपा और बसपा) में एनडीए के समान थी, लेकिन (डी) (iv) में समान नहीं थी, क्योंकि अनेक स्थिरतावादी /लोकवादी /रैंट-सीकिंग दल (तृणमूल, डीएमके, सपा,बसपा) विधायी गठबंधन के भाग थे और कांग्रेस का अपना नज़रिया भी उसके कार्यकाल के पूर्वार्ध में सुधारवादी नहीं था. सन् 2012 में जब तक उसने सुधारवादी नज़रिया अपनाया तो पूरे कार्यकाल की स्थिरता के पक्षधर शेष बहुसंख्यक गठबंधन के अन्य पहलुओं के बावजूद चुनावी चक्र उसके पक्ष में नहीं रह गया था. इसलिए यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि जहाँ शेष बहुसंख्यक गठबंधन पूरे कार्यकाल के लिए स्थिरता ला सकता है, वहीं अन्य अनेक महत्वपूर्ण स्थितियों के साथ केवल शेष बहुसंख्यक गठबंधन ही सुधारवादी नज़रिया होने के बावजूद भी उन नीतियों को लागू करने में सक्षम हो सकता है, जिनकी लागत भले ही अल्पकालिक हो, लेकिन उनसे दीर्घकालीन लाभ प्राप्त किया जा सकते हैं.

ई.श्रीधरन पैन्सिल्वेनिया विश्वविद्यालय के उन्नत भारतीय अध्ययन संस्थान (उपियासी) के शैक्षणिक निदेशक हैं.

हिंदी अनुवादः विजय कुमार मल्होत्रा, पूर्व निदेशक (राजभाषा), रेल मंत्रालय, भारत सरकार
<malhotravk@hotmail.com>