

कौटिल्य का अर्थशास्त्र और भारत में समकालीन सार्वजनिक नीति

श्योजी लाल बैरवा

व्याख्याता अर्थशास्त्र
राजकीय महाविद्यालय केकड़ी (राजस्थान)

सारांश

यह शोध-पत्र कौटिल्य के अर्थशास्त्र में प्रतिपादित शासन, राजकोष, कराधान, प्रशासनिक निगरानी, लोककल्याण, विधि-व्यवस्था और राज्य-क्षमता के सिद्धांतों की तुलना भारत की समकालीन सार्वजनिक नीति से करता है। अध्ययन का प्रमुख तर्क यह है कि अर्थशास्त्र को न तो केवल कठोर शक्ति और गुप्तचर-व्यवस्था का ग्रंथ माना जाना चाहिए और न ही आधुनिक लोकतांत्रिक नीति के लिए प्रत्यक्ष नियम-पुस्तिका। यह एक व्यापक राज्य-विज्ञान है, जिसमें समृद्धि, सुरक्षा, प्रशासनिक अनुशासन और जनकल्याण को परस्पर निर्भर माना गया है। गुणात्मक पाठ-विश्लेषण तथा तुलनात्मक संस्थागत पद्धति के आधार पर शोध-पत्र सूचना का अधिकार अधिनियम, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की सिफारिशों, पंचायती राज, ई-शासन तथा राजकोषीय प्रबंधन जैसे क्षेत्रों की समीक्षा करता है। निष्कर्ष बताता है कि कौटिल्यीय दृष्टि राज्य-क्षमता, कर-संतुलन, अधिकारियों की जवाबदेही, जोखिम-प्रबंधन और सेवा-वितरण में विशेष रूप से प्रासंगिक है। किंतु निगरानी, दण्ड, सामाजिक पदानुक्रम और राजसत्तात्मक केंद्रीकरण से जुड़ी अवधारणाओं को भारत के संविधान, मौलिक अधिकारों, संघवाद, न्यायिक समीक्षा और नागरिक भागीदारी के अनुरूप गहराई से रूपांतरित करना आवश्यक है। अतः अर्थशास्त्र का उपयोग ऐतिहासिक ज्ञान-स्रोत और नीति-चिंतन की विश्लेषणात्मक परंपरा के रूप में किया जाना चाहिए, न कि शाब्दिक अनुकरण के रूप में।

मुख्य शब्द: कौटिल्य, अर्थशास्त्र, सार्वजनिक नीति, सुशासन, राज्य-क्षमता, जवाबदेही, भारत

1. परिचय

भारतीय राजनीतिक और प्रशासनिक चिंतन की दीर्घ परंपरा में कौटिल्य का अर्थशास्त्र एक असाधारण ग्रंथ है। इसमें राज्य के संगठन, मंत्रिपरिषद, राजस्व, कराधान, न्याय, व्यापार, कृषि, सार्वजनिक निर्माण, सैन्य व्यवस्था, गुप्तचर तंत्र और विदेश नीति पर व्यवस्थित चर्चा मिलती है। आधुनिक शोध यह भी स्पष्ट करता है कि उपलब्ध अर्थशास्त्र एक दीर्घ पाठीय विकास का परिणाम है; इसलिए इसे किसी एक समय और एक लेखक की सरल रचना मानना ऐतिहासिक रूप से पर्याप्त नहीं है (Trautmann, 1971; Olivelle, 2013)। फिर भी “कौटिल्य” नाम उस बौद्धिक परंपरा का प्रतिनिधि है जिसने शासन को धन-सृजन, सामाजिक व्यवस्था और राजनीतिक सुरक्षा के संयुक्त विज्ञान के रूप में देखा।

समकालीन भारत में सार्वजनिक नीति का आधार लोकतांत्रिक संविधान, मौलिक अधिकार, संघवाद, निर्वाचित प्रतिनिधित्व, स्वतंत्र न्यायपालिका और विधि का शासन है। इस कारण प्राचीन राजतंत्रीय ग्रंथ की आधुनिक

प्रासंगिकता पर चर्चा सावधानी से करनी चाहिए। समान शब्दों या संस्थाओं को यांत्रिक रूप से जोड़ देना पर्याप्त नहीं है। उदाहरण के लिए, कौटिल्य का गुप्त निरीक्षण अधिकारियों की जवाबदेही का साधन था, पर आधुनिक लोकतंत्र में निरीक्षण को वैधानिक प्रक्रिया, निजता, पारदर्शिता और न्यायिक नियंत्रण के भीतर रहना पड़ता है। इसी प्रकार जनकल्याण की प्राचीन अवधारणा आधुनिक नागरिक अधिकारों के समान नहीं है, यद्यपि दोनों में राज्य की लोकहितकारी जिम्मेदारी का महत्वपूर्ण संबंध पाया जा सकता है।

यह शोध-पत्र “समकालीन” शब्द का प्रयोग मुख्यतः 1991 से 2014 तक विकसित भारतीय नीति-परिदृश्य के लिए करता है, क्योंकि अध्ययन में केवल 2015 से पहले के स्रोत प्रयुक्त किए गए हैं। इस अवधि में अधिकार-आधारित कल्याण, पारदर्शिता, ग्रामीण रोजगार, खाद्य सुरक्षा, विकेंद्रीकरण, सेवा-वितरण और ई-शासन को नीति के प्रमुख विषयों के रूप में देखा गया (Government of India, 2005a, 2005b, 2009a, 2009b, 2013a; Planning Commission, 2013)। शोध का उद्देश्य यह पहचानना है कि कौटिल्यीय विचार किन क्षेत्रों में विश्लेषणात्मक सहायता देते हैं, कहाँ उन्हें संवैधानिक रूपांतरण की आवश्यकता है और कहाँ वे आधुनिक नीति-मूल्यों से स्पष्ट तनाव उत्पन्न करते हैं।

2. अध्ययन के उद्देश्य और शोध प्रश्न

इस अध्ययन का व्यापक उद्देश्य अर्थशास्त्र और समकालीन भारतीय सार्वजनिक नीति के बीच वैचारिक तथा संस्थागत संबंध का आलोचनात्मक परीक्षण करना है। इसके अंतर्गत निम्नलिखित विशिष्ट उद्देश्य निर्धारित किए गए हैं:

- कौटिल्य के राज्य, प्रशासन, राजकोष, न्याय, लोककल्याण और निगरानी संबंधी प्रमुख सिद्धांतों की पहचान करना।
 - इन सिद्धांतों की तुलना भारत की पारदर्शिता, रोजगार, खाद्य सुरक्षा, विकेंद्रीकरण, कर-प्रशासन और ई-शासन नीतियों से करना।
 - यह समझना कि प्राचीन प्रशासनिक बुद्धि को लोकतांत्रिक संविधान और नागरिक अधिकारों के अनुरूप किस प्रकार पुनर्व्याख्यायित किया जा सकता है।
 - कौटिल्यीय विचारों की सीमाओं तथा आधुनिक नीति-निर्माण में उनके उपयोग की सावधानियों को स्पष्ट करना।
- मुख्य शोध प्रश्न है: “कौटिल्य के अर्थशास्त्र की कौन-सी अवधारणाएँ भारत की समकालीन सार्वजनिक नीति को समझने या सुधारने में उपयोगी हैं, और किन अवधारणाओं को संवैधानिक लोकतंत्र के कारण अस्वीकार अथवा रूपांतरित करना आवश्यक है?”

3. शोध-पद्धति

अध्ययन गुणात्मक, पाठाधारित और तुलनात्मक है। प्राथमिक ऐतिहासिक आधार के रूप में अर्थशास्त्र के प्रमुख अनुवादों और आलोचनात्मक अध्ययनों का उपयोग किया गया है, विशेषकर Shamasastri (1915), Kangle (1965), Rangarajan (1992) और Olivelle (2013)। पाठ की रचना और काल-निर्धारण संबंधी जटिलताओं को समझने के लिए Trautmann (1971) का अध्ययन लिया गया। आर्थिक और प्रशासनिक व्याख्या के लिए Waldauer, Zahka, and Pal (1996) तथा Sihag (2005, 2007, 2009) का सहारा लिया गया है।

आधुनिक नीति की तुलना के लिए विधायी दस्तावेजों और सरकारी रिपोर्टों को प्राथमिकता दी गई है। इनमें सूचना का अधिकार अधिनियम, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की नैतिक शासन, ई-शासन तथा नागरिक-केंद्रित प्रशासन संबंधी रिपोर्टें और बारहवीं

पंचवर्षीय योजना शामिल हैं (Government of India, 2005a, 2005b, 2007, 2009a, 2009b, 2013a; Planning Commission, 2013)। संस्थागत और सेवा-वितरण संबंधी विश्लेषण को North (1990), Ostrom (1990), Manor (1999), World Bank (1997, 2004) तथा Drèze and Sen (2013) से समर्थन मिला है।

तुलना के लिए पाँच मानदंड अपनाए गए: (1) नीति का उद्देश्य, (2) राज्य की भूमिका, (3) जवाबदेही का साधन, (4) नागरिक की स्थिति और (5) संवैधानिक अनुकूलता। ग्राफ में प्रयुक्त अंक गुणात्मक व्याख्यात्मक कोड हैं, न कि सर्वेक्षण या सांख्यिकीय डेटा। इसलिए उनसे कारणात्मक निष्कर्ष नहीं निकाला गया है। अध्ययन की एक सीमा यह है कि अर्थशास्त्र का विशाल विषय-विस्तार एक शोध-पत्र में पूर्ण रूप से समाहित नहीं हो सकता। दूसरी सीमा यह है कि प्राचीन राजसत्ता और आधुनिक लोकतंत्र के बीच संस्थागत अंतर इतना बड़ा है कि किसी भी समानता को संदर्भ सहित पढ़ना आवश्यक है।

4. अर्थशास्त्र का वैचारिक आधार

4.1 राज्य, समृद्धि और लोककल्याण

अर्थशास्त्र में राज्य का लक्ष्य केवल राजकीय प्रभुत्व बनाए रखना नहीं है। शक्ति, धन, प्रशासन और प्रजा की उत्पादकता को परस्पर संबंधित माना गया है। कृषि, पशुपालन, व्यापार, सिंचाई, खनन, माप-तौल, सड़कों और बाजारों के नियमन का विस्तृत वर्णन इस बात का संकेत है कि राजनीतिक स्थिरता आर्थिक आधार से अलग नहीं हो सकती (Rangarajan, 1992; Olivelle, 2013)। Waldauer et al. (1996) ने इसी कारण अर्थशास्त्र को शास्त्रीय अर्थशास्त्र के कई विचारों का महत्वपूर्ण पूर्वगामी माना, यद्यपि उसकी भाषा और उद्देश्य आधुनिक अर्थशास्त्र से अलग हैं।

कौटिलीय राज्य सक्रिय, जानकारी-संपन्न और परिणामोन्मुख है। अकाल, बाढ़, आग, महामारी अथवा उत्पादन संकट की स्थिति में राहत और संरक्षण की जिम्मेदारी शासन पर रखी जाती है। यह आधुनिक कल्याणकारी राज्य के समान नहीं है, क्योंकि आधुनिक कल्याण नागरिकता और अधिकार पर आधारित है; फिर भी राज्य को केवल कर-संग्रहकर्ता नहीं बल्कि आर्थिक सुरक्षा के प्रदाता के रूप में देखने की प्रवृत्ति स्पष्ट है। Sihag (2005) के अनुसार सार्वजनिक वस्तुओं, उत्पादन-सहायक व्यय और कराधान का संबंध अर्थशास्त्र में एक व्यवस्थित वित्तीय तर्क बनाता है।

4.2 सप्तांग सिद्धांत और राज्य-क्षमता

सप्तांग सिद्धांत राज्य को सात परस्पर निर्भर अंगों के रूप में प्रस्तुत करता है। आधुनिक संस्थागत विश्लेषण में इसे राज्य-क्षमता की एक प्रारंभिक प्रणालीगत अवधारणा के रूप में पढ़ा जा सकता है। किसी एक अंग की कमजोरी समग्र शासन को प्रभावित करती है, जैसे आधुनिक नीति में राजनीतिक नेतृत्व, नौकरशाही, वित्त, क्षेत्रीय प्रशासन, सुरक्षा और अंतर-सरकारी सहयोग का संबंध।

अंग	मूल कार्य	आधुनिक समकक्ष	आवश्यक संवैधानिक रूपांतरण
स्वामी	नेतृत्व, आत्म-अनुशासन और निर्णय	संवैधानिक कार्यपालिका और राजनीतिक नेतृत्व	व्यक्तिगत शासक के स्थान पर संस्था और विधि सर्वोच्च
अमात्य	मंत्री और प्रशिक्षित अधिकारी	मंत्रालय, सिविल सेवा, विशेषज्ञ निकाय	योग्यता, नैतिकता, प्रदर्शन और उत्तरदायित्व
जनपद	भूमि, जनसंख्या और	राज्य/जिला, स्थानीय	क्षेत्रीय विविधता और समावेशी

अंग	मूल कार्य	आधुनिक समकक्ष	आवश्यक संवैधानिक रूपांतरण
	उत्पादन-आधार	अर्थव्यवस्था, नागरिक	विकास
दुर्ग	सुरक्षा और प्रशासनिक आधार	भौतिक/डिजिटल अवसंरचना, आपदा-लचीलापन	सुरक्षा को नागरिक स्वतंत्रता से संतुलित करना
कोष	राजस्व और वित्तीय क्षमता	बजट, कर-प्रशासन, सार्वजनिक वित्त	न्यायपूर्ण कर, व्यय दक्षता और लेखा-परीक्षा
दण्ड/बल	कानून लागू करने की क्षमता	पुलिस, नियामक और न्यायिक प्रवर्तन	उचित प्रक्रिया, अनुपातिकता और अधिकार-सुरक्षा
मित्र	सहयोगी शक्ति और बाह्य संबंध	संघीय सहयोग, अंतर-राज्य साझेदारी, कूटनीति	सहकारी संघवाद और नियम-आधारित सहयोग

तालिका 1. सप्तांग सिद्धांत और आधुनिक भारतीय राज्य की संस्थागत तुलना।

4.3 राजकोष, कराधान और आर्थिक नियमन

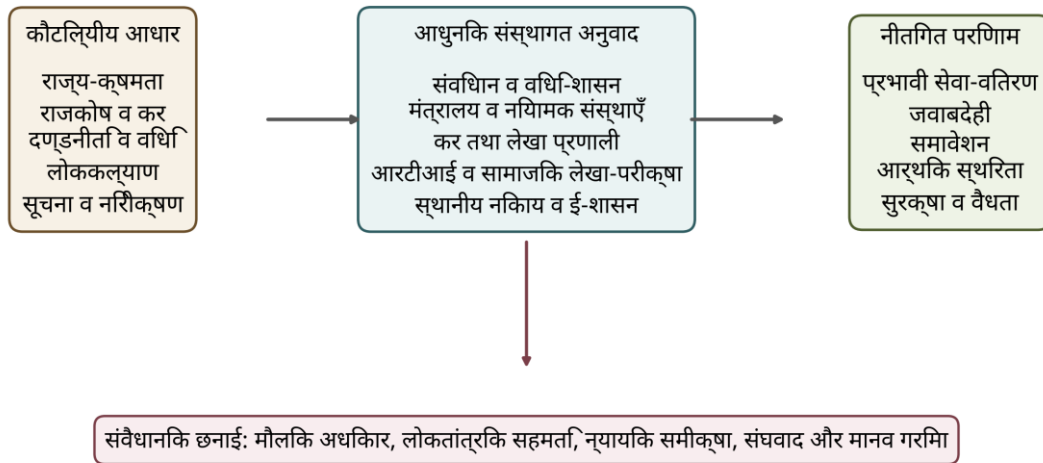
कौटिल्य राजकोष को राज्य की कार्यक्षमता का मूल आधार मानते हैं, पर अत्यधिक या अस्थिर कराधान के विरुद्ध सावधानी भी दिखाई देती है। कर ऐसी मात्रा और समय पर लिया जाना चाहिए जिससे उत्पादन और व्यापार नष्ट न हों। Sihag (2005) ने इस दृष्टि को न्यायसंगत कर, अनुपालन, सार्वजनिक वस्तुओं और पूंजी-निर्माण से जोड़ा है। आधुनिक भारत में यह तर्क कर-आधार विस्तार, अनुपालन की सरलता, कर-स्थिरता और उत्पादक सार्वजनिक व्यय के बीच संतुलन की आवश्यकता को रेखांकित करता है।

अर्थशास्त्र बाजार को पूरी तरह मुक्त या पूरी तरह राज्य-स्वामित्व वाली व्यवस्था के रूप में नहीं देखता। राज्य माप-तौल, कीमत, भंडारण, व्यापारिक धोखाधड़ी और रणनीतिक वस्तुओं पर निगरानी रखता है। आधुनिक नियामक राज्य भी बाजार-विफलता, सूचना-असमता, एकाधिकार और उपभोक्ता संरक्षण के लिए हस्तक्षेप करता है। पर अंतर यह है कि आधुनिक नियमन सार्वजनिक कानून, स्वतंत्र अपील, पारदर्शी मानक और न्यायिक समीक्षा से नियंत्रित होना चाहिए (North, 1990; World Bank, 1997)।

4.4 प्रशासनिक नैतिकता, निरीक्षण और भ्रष्टाचार

अर्थशास्त्र अधिकारी को राज्य-नीति के क्रियान्वयन का केंद्रीय साधन मानता है, लेकिन मानव स्वभाव और अवसर से उत्पन्न भ्रष्टाचार के प्रति अत्यंत संशयशील है। राजस्व अपहार, रिकॉर्ड में हेरफेर, मिलीभगत और पद के दुरुपयोग के अनेक रूपों का विश्लेषण मिलता है। इसलिए कार्य-विभाजन, लेखा, प्रतिवेदन, निरीक्षण, पुरस्कार और दण्ड को साथ रखा गया है (Kangle, 1965; Rangarajan, 1992)। आधुनिक प्रशासनिक सिद्धांत में यह आंतरिक नियंत्रण, ऑडिट, सतर्कता, हित-संघर्ष नीति और प्रदर्शन प्रबंधन के निकट है।

फिर भी आधुनिक जवाबदेही केवल ऊपर से निगरानी नहीं है। लोकतंत्र में संसद, न्यायपालिका, नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक, सूचना आयोग, मीडिया, नागरिक समाज और सामाजिक लेखा-परीक्षा भी महत्वपूर्ण हैं। द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने नैतिक शासन को प्रक्रियागत सरलता, पारदर्शिता, उत्तरदायित्व और भ्रष्टाचार-रोधी संस्थाओं से जोड़ा (Government of India, 2007)। अतः कौटिल्यीय निरीक्षण को आधुनिक संदर्भ में बहुस्तरीय, विधिसम्मत और नागरिकोन्मुख जवाबदेही में बदलना चाहिए।



चित्र 2. कौटिल्यीय आधार से आधुनिक सार्वजनिक नीति तक वैचारिक रूपांतरण।

5. समकालीन भारतीय सार्वजनिक नीति में प्रासंगिकता

5.1 सुशासन और राज्य-क्षमता

भारत में सार्वजनिक नीति की एक स्थायी चुनौती नीति-घोषणा और वास्तविक क्रियान्वयन के बीच अंतर है। शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण, जल, रोजगार और स्थानीय अवसंरचना में बजट आवंटन तभी परिणाम देता है जब प्रशासनिक इकाइयों के पास प्रशिक्षित कर्मी, विश्वसनीय सूचना, वित्तीय अधिकार, निगरानी और शिकायत-निवारण की क्षमता हो। World Bank (2004) ने सेवा-वितरण को नागरिक, नीति-निर्माता और सेवा-प्रदाता के बीच जवाबदेही संबंधों से जोड़ा। कौटिल्यीय दृष्टि भी केवल आदेश पर निर्भर नहीं रहती; वह अधिकारी, संसाधन, क्षेत्र, सूचना और प्रवर्तन को एक प्रणाली मानती है।

बारहवीं पंचवर्षीय योजना ने तेज, अधिक समावेशी और सतत विकास के लिए प्रशासनिक क्षमता, आधारभूत सेवाओं और बेहतर क्रियान्वयन की आवश्यकता पर बल दिया (Planning Commission, 2013)। यहाँ अर्थशास्त्र का उपयोग “मजबूत राज्य” के सरल नारे के रूप में नहीं, बल्कि सक्षम राज्य की सूक्ष्म व्याख्या के रूप में किया जा सकता है। सक्षम राज्य वह है जो संसाधन जुटाए, विश्वसनीय नियम लागू करे, संकट में प्रतिक्रिया दे और नागरिकों को समय पर सेवा दे; किंतु उसकी शक्ति कानून और अधिकार से सीमित हो।

5.2 सूचना का अधिकार और पारदर्शिता

सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 ने नागरिकों को लोक प्राधिकारियों के नियंत्रण में उपलब्ध सूचना तक पहुँच का वैधानिक अधिकार दिया और पारदर्शिता तथा जवाबदेही को प्रशासनिक ढाँचे का अभिन्न भाग बनाया (Government of India, 2005a)। कौटिल्य के यहाँ सूचना मुख्यतः शासक के निर्णय और नियंत्रण का साधन है; आधुनिक RTI में सूचना नागरिक की शक्ति है। यह अंतर अत्यंत महत्वपूर्ण है। फिर भी दोनों दृष्टियों में एक साझा मान्यता है कि अज्ञान, छिपाव और अपूर्ण रिकॉर्ड शासन को कमजोर बनाते हैं।

आधुनिक नीति के लिए सीख यह है कि सूचना-संग्रह और सूचना-प्रकटीकरण दोनों आवश्यक हैं। यदि सरकार के पास सही डेटा नहीं है, तो योजना गलत होगी; यदि नागरिक को डेटा नहीं मिलता, तो जवाबदेही कमजोर होगी। इसलिए रिकॉर्ड प्रबंधन, सक्रिय प्रकटीकरण, खुला बजट, समयबद्ध उत्तर और स्वतंत्र अपील व्यवस्था को एक

संयुक्त प्रणाली के रूप में देखना चाहिए। Jenkins and Goetz (1999) ने भारत के सूचना-अधिकार आंदोलन में लेखा और लोकतांत्रिक उत्तरदायित्व के संबंध को रेखांकित किया था।

5.3 ग्रामीण रोजगार और आजीविका सुरक्षा

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005 ने इच्छुक ग्रामीण परिवारों को निर्धारित दिनों का मजदूरी रोजगार उपलब्ध कराने की कानूनी व्यवस्था स्थापित की (Government of India, 2005b)। यह नीति कौटिल्यीय लोककल्याण से कई स्तरों पर जुड़ती है: आय-सुरक्षा, सार्वजनिक कार्य, स्थानीय परिसंपत्ति निर्माण, संकट के समय राज्य की भूमिका और ग्रामीण उत्पादन-आधार का संरक्षण। अर्थशास्त्र में सिंचाई, कृषि और सार्वजनिक निर्माण को आर्थिक शक्ति का आधार माना गया है; रोजगार गारंटी में भी श्रम को जल-संरक्षण, भूमि विकास और ग्रामीण अवसंरचना से जोड़ा जा सकता है।

मुख्य अंतर अधिकार और जवाबदेही का है। रोजगार गारंटी में नागरिक राज्य से सेवा की मांग कर सकता है, रिकॉर्ड देख सकता है और सामाजिक लेखा-परीक्षा में भाग ले सकता है। यह नीचे से ऊपर की जवाबदेही है, जबकि कौटिल्यीय प्रशासन मुख्यतः ऊपर से नीचे नियंत्रित है। आधुनिक नीति को कौटिल्य से कार्य-योजना, मापन, परिसंपत्ति रखरखाव और वित्तीय अनुशासन की सीख मिल सकती है, पर नागरिक भागीदारी और कानूनी दावे की आधुनिक उपलब्धि को कम नहीं किया जा सकता।

5.4 खाद्य सुरक्षा और संकट-प्रबंधन

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 ने खाद्य और पोषण सुरक्षा को जीवन-चक्र दृष्टि से परिभाषित करते हुए पात्र लोगों को सस्ती गुणवत्ता वाली खाद्य सामग्री उपलब्ध कराने का कानूनी ढाँचा बनाया (Government of India, 2013a)। अर्थशास्त्र में अनाज भंडार, कृषि उत्पादन, आपूर्ति नियंत्रण और आपदा-राहत की चर्चा राज्य की खाद्य-सुरक्षा जिम्मेदारी को दर्शाती है। दोनों दृष्टियों में भोजन केवल निजी बाजार का विषय नहीं, राजनीतिक स्थिरता और सामाजिक संरक्षण का आधार है।

कौटिल्यीय नीति-तर्क आधुनिक खाद्य नीति को तीन उपयोगी संकेत देता है: रणनीतिक भंडार का रखरखाव, आपूर्ति-श्रृंखला की निगरानी और संकट-पूर्व तैयारी। लेकिन आधुनिक प्रणाली को पोषण, लैंगिक समानता, शिकायत-निवारण, पहचान की त्रुटि और गरिमा जैसे प्रश्न भी संबोधित करने होते हैं। Drèze and Sen (2013) ने बताया कि सामाजिक अवसर और सार्वजनिक सेवाएँ आर्थिक वृद्धि के स्वतः परिणाम नहीं हैं; उन्हें संस्थागत प्रतिबद्धता और जवाबदेही की आवश्यकता होती है।

5.5 नागरिक-केंद्रित प्रशासन और ई-शासन

द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग ने नागरिक-केंद्रित प्रशासन को शासन का हृदय बताया और सेवा मानक, शिकायत-निवारण, प्रक्रिया-सरलीकरण तथा उत्तरदायित्व पर जोर दिया (Government of India, 2009b)। ई-शासन पर आयोग की रिपोर्ट ने सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी को विलंब, लालफीताशाही और सेवा-असुविधा कम करने का साधन माना, पर साथ ही प्रक्रिया-पुनर्रचना और क्षमता निर्माण की आवश्यकता भी बताई (Government of India, 2009a)।

कौटिल्यीय प्रशासन की विशेषता विस्तृत अभिलेख, रिपोर्ट, निरीक्षण और पद-विशिष्ट जिम्मेदारी है। आधुनिक डिजिटल व्यवस्था इन उद्देश्यों को तेज कर सकती है, पर प्रौद्योगिकी स्वयं सुशासन नहीं बनाती। खराब प्रक्रिया को डिजिटल करने से केवल खराबी की गति बढ़ सकती है। इसलिए डिजिटल प्लेटफॉर्म के साथ डेटा-गुणवत्ता, साइबर सुरक्षा, गोपनीयता, स्थानीय भाषा, ऑफलाइन विकल्प और अपील की व्यवस्था चाहिए। कौटिल्य की सूचना-समृद्ध

शासन की आकांक्षा उपयोगी है, पर नागरिक को केवल प्रशासनिक डेटा-बिंदु नहीं बल्कि अधिकारयुक्त व्यक्ति मानना आधुनिक अनिवार्यता है।

5.6 विकेंद्रीकरण और स्थानीय शासन

अर्थशास्त्र एक केंद्रीकृत राजसत्ता का ग्रंथ होते हुए भी स्थानीय उत्पादन, ग्राम, सीमांत क्षेत्र, बाजार, सिंचाई और क्षेत्रीय अधिकारियों पर सूक्ष्म ध्यान देता है। यह संकेत करता है कि प्रभावी केंद्रीय नीति को स्थानीय ज्ञान और क्षेत्र-विशिष्ट प्रशासन की आवश्यकता होती है। आधुनिक भारत में पंचायती राज और नगरीय स्थानीय निकाय लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण का आधार हैं। Manor (1999) के अनुसार विकेंद्रीकरण तभी प्रभावी होता है जब राजनीतिक, प्रशासनिक और वित्तीय अधिकार का वास्तविक हस्तांतरण हो।

कौटिल्यीय सीख स्थानीय इकाइयों की नियमित सूचना, वित्तीय अनुशासन और संकट-प्रतिक्रिया क्षमता से संबंधित है। किंतु आधुनिक स्थानीय शासन की वैधता निर्वाचित प्रतिनिधित्व, आरक्षण, ग्राम सभा और सार्वजनिक भागीदारी से आती है। Ostrom (1990) ने सामुदायिक संसाधन-प्रबंधन में स्थानीय नियमों और सहभागी संस्थाओं की क्षमता दिखाई। इस प्रकार आधुनिक नीति को केंद्रीय मानक और स्थानीय स्वायत्तता के बीच संतुलन बनाना चाहिए।

5.7 भ्रष्टाचार-निरोध और सार्वजनिक सेवा नैतिकता

कौटिल्य अधिकारियों के लिए वेतन, पद, निरीक्षण, दण्ड और पुरस्कार को एक संयुक्त प्रोत्साहन-संरचना के रूप में देखते हैं। केवल नैतिक उपदेश पर्याप्त नहीं; नियम और प्रोत्साहन इस प्रकार होने चाहिए कि ईमानदार आचरण संभव तथा भ्रष्ट आचरण जोखिमपूर्ण बने। Sihag (2009) ने कौटिल्यीय विश्लेषण को नैतिक, बाजार और सरकारी विफलताओं की संयुक्त समझ के रूप में पढ़ा है। आधुनिक भारत में यह दृष्टि भ्रष्टाचार-रोधी नीति को सतर्कता विभाग तक सीमित रखने के बजाय भर्ती, वेतन, प्रक्रिया-सरलीकरण, ई-प्रोक्योरमेंट, ऑडिट, हित-संघर्ष और नागरिक निगरानी से जोड़ती है।

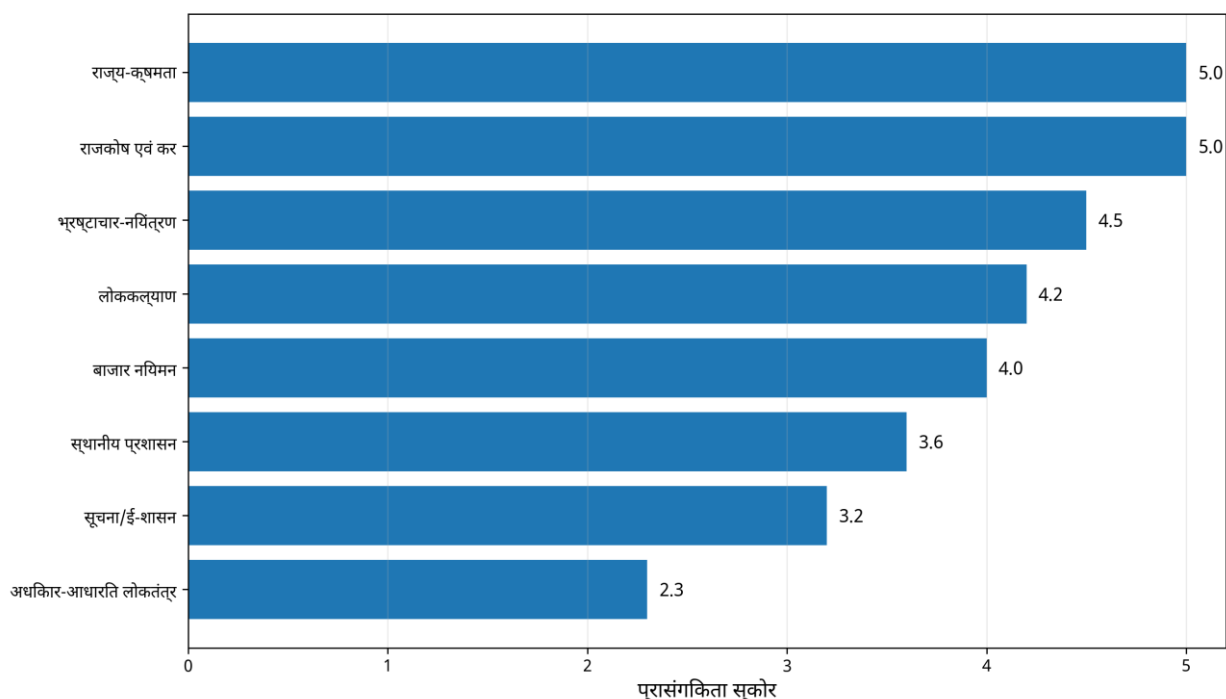
फिर भी गुप्त परीक्षण और व्यापक निगरानी को आधुनिक शासन में बिना सीमा स्वीकार नहीं किया जा सकता। उचित प्रक्रिया, निर्दोषता की धारणा, निजता, स्वतंत्र जांच और न्यायिक समीक्षा आवश्यक हैं। Government of India (2007) का नैतिक शासन संबंधी दृष्टिकोण संस्थागत सुधार और सार्वजनिक जीवन के मूल्यों को जोड़ता है। इस क्षेत्र में कौटिल्य की सबसे मजबूत सीख यह है कि भ्रष्टाचार व्यक्तिगत चरित्र की समस्या होने के साथ-साथ संगठनात्मक अवसर और कमजोर नियंत्रण की समस्या भी है।

नीति क्षेत्र	कौटिल्यीय आधार	आधुनिक भारतीय रूप	मुख्य समानता	मुख्य अंतर/सावधानी
राज्य-क्षमता	समन्वित अंग, प्रशिक्षित अधिकारी, कोष और प्रवर्तन	मंत्रालय, सिविल सेवा, बजट, जिला प्रशासन	क्रियान्वयन क्षमता और समन्वय	शक्ति को संविधान और अधिकार से सीमित करना
पारदर्शिता	शासन हेतु व्यापक सूचना और अभिलेख	RTI, सक्रिय प्रकटीकरण, खुला डेटा	विश्वसनीय रिकॉर्ड की अनिवार्यता	सूचना का स्वामित्व नागरिक-केंद्रित
कल्याण	संकट-राहत, कृषि और उत्पादन का संरक्षण	MGNREGA, NFSA, सामाजिक सेवाएँ	जीविका और स्थिरता की राज्य जिम्मेदारी	कल्याण को कानूनी अधिकार और गरिमा से जोड़ना

नीति क्षेत्र	कौटिल्यीय आधार	आधुनिक भारतीय रूप	मुख्य समानता	मुख्य अंतर/सावधानी
कर एवं वित्त	उत्पादन नष्ट किए बिना राजस्व; मजबूत कोष	कर प्रशासन, बजट, वित्तीय उत्तरदायित्व	स्थिर कर और उत्पादक व्यय	प्रतिनिधित्व, समानता और स्वतंत्र ऑडिट
भ्रष्टाचार-निरोध	निरीक्षण, लेखा, दण्ड और पुरस्कार	CAG, सतर्कता, सामाजिक ऑडिट, ई-प्रोक्योरमेंट	बहुस्तरीय नियंत्रण और प्रोत्साहन	निजता, उचित प्रक्रिया और स्वतंत्र जांच
स्थानीय शासन	क्षेत्रीय अधिकारी और स्थानीय उत्पादन की सूचना	पंचायत, नगरपालिका, जिला योजना	स्थानीय ज्ञान और क्षेत्रीय अनुकूलन	निर्वाचित भागीदारी और वास्तविक वित्तीय हस्तांतरण
ई-शासन	तेज सूचना, रिपोर्ट और निगरानी की आवश्यकता	डिजिटल सेवा, MIS, ऑनलाइन शिकायत	डेटा-आधारित प्रशासन	डिजिटल बहिष्करण और गोपनीयता से सुरक्षा

तालिका 2. अर्थशास्त्र और समकालीन भारतीय सार्वजनिक नीति का तुलनात्मक सार।

समकालीन भारतीय नीति क्षेत्रों में कौटिल्यीय अवधारणाओं की प्रासंगिकता



ग्राफ 1. चयनित नीति क्षेत्रों में कौटिल्यीय अवधारणाओं की गुणात्मक प्रासंगिकता।

6. आलोचनात्मक मूल्यांकन: प्रासंगिकता की सीमाएँ

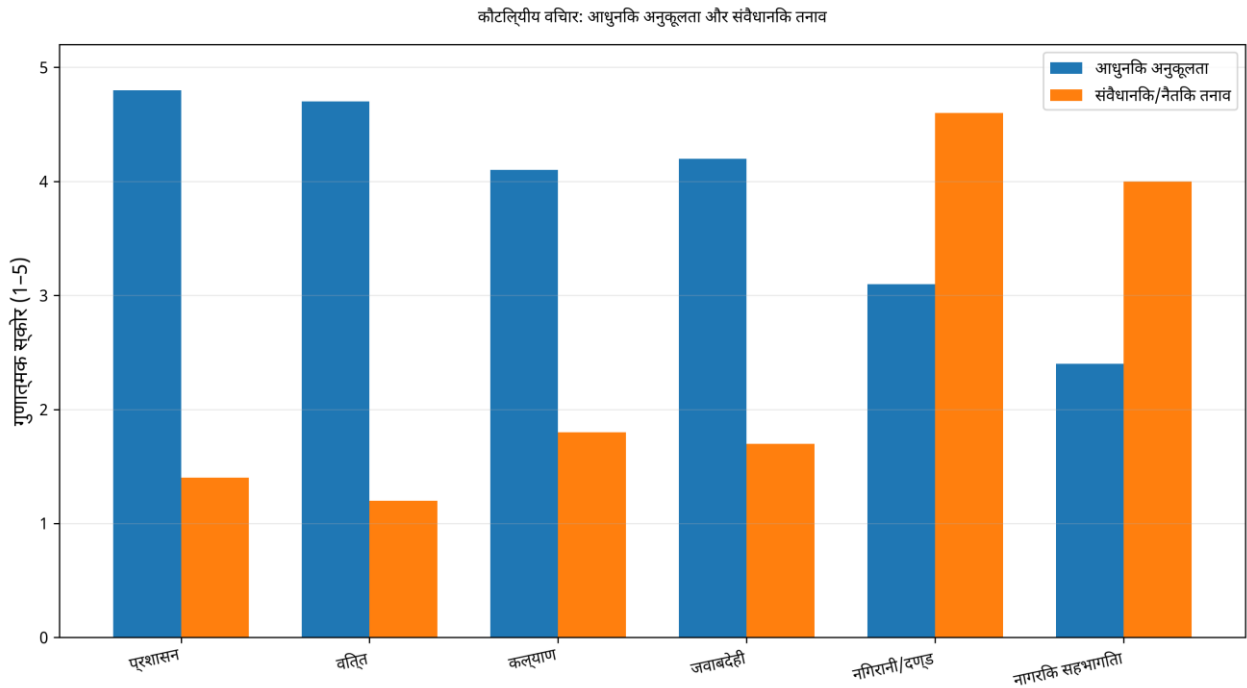
अर्थशास्त्र की आधुनिक उपयोगिता स्वीकार करते समय उसके ऐतिहासिक संदर्भ को अनदेखा करना गंभीर त्रुटि होगी। यह निर्वाचित लोकतंत्र का ग्रंथ नहीं है। राजनीतिक वैधता का प्रमुख स्रोत राजसत्ता, व्यवस्था और परिणाम हैं;

नागरिक की स्वतंत्र राजनीतिक समानता नहीं। आधुनिक भारतीय राज्य में सार्वभौमिक मताधिकार, मौलिक अधिकार, न्यायिक समीक्षा, स्वतंत्र मीडिया और विपक्ष शासन की वैधता के मूल तत्व हैं। इसलिए कौटिलीय “अच्छे शासक” का विचार आधुनिक संस्थागत नियंत्रण का विकल्प नहीं बन सकता। अच्छे व्यक्ति पर निर्भरता के स्थान पर संविधान स्थायी नियम और शक्ति-विभाजन स्थापित करता है।

दूसरी सीमा निगरानी और दण्ड से जुड़ी है। अर्थशास्त्र में गुप्तचर और गुप्त परीक्षण शासन-सुरक्षा तथा अधिकारी-नियंत्रण के प्रमुख साधन हैं (Boesche, 2002; Olivelle, 2013)। आधुनिक लोकतंत्र में राष्ट्रीय सुरक्षा महत्वपूर्ण है, पर अनियंत्रित निगरानी नागरिक स्वतंत्रता और निजता को नुकसान पहुँचा सकती है। किसी भी निगरानी प्रणाली के लिए स्पष्ट कानून, आवश्यकता, अनुपातिकता, स्वतंत्र स्वीकृति, समय-सीमा, ऑडिट और प्रभावी उपचार आवश्यक हैं। इसी प्रकार कठोर दण्ड को आधुनिक मानवाधिकार और उचित प्रक्रिया की कसौटी पर परखा जाना चाहिए।

तीसरी सीमा सामाजिक व्यवस्था की है। अर्थशास्त्र अपने समय की पदानुक्रमित सामाजिक संरचनाओं से मुक्त नहीं है। आधुनिक संविधान समान नागरिकता, गैर-भेदभाव और गरिमा पर आधारित है। अतः प्राचीन ग्रंथ के प्रशासनिक कौशल को स्वीकार करते हुए उसकी असमान सामाजिक धारणाओं को ऐतिहासिक संदर्भ में सीमित करना होगा। किसी परंपरा को सम्मान देना आलोचनात्मक विवेक छोड़ देना नहीं है।

चौथी सीमा यह है कि नीति-सफलता केवल नियंत्रण से नहीं आती। नागरिक विश्वास, सहभागिता, सह-उत्पादन और स्थानीय संस्थाएँ भी आवश्यक हैं। World Bank (2004) और Ostrom (1990) की अंतर्दृष्टियाँ बताती हैं कि सेवा-वितरण में नागरिक और समुदाय सक्रिय भागीदार हो सकते हैं। कौटिलीय ढाँचा इसमें सीमित है, क्योंकि वह नागरिक को प्रायः शासित, उत्पादक और राजस्व-स्रोत के रूप में देखता है। आधुनिक नीति को नागरिक को सह-निर्माता और अधिकारधारी दोनों मानना चाहिए।



ग्राफ 2. आधुनिक अनुकूलता और संवैधानिक/नैतिक तनाव का गुणात्मक तुलनात्मक आकलन।

7. भारत के लिए नीतिगत सुझाव

कौटिल्यीय विचारों का सबसे उपयोगी प्रयोग शाब्दिक अनुकरण नहीं, बल्कि नीति-डिजाइन के लिए प्रश्नों की एक सूची के रूप में है: क्या राज्य के पास पर्याप्त सूचना है? क्या अधिकारी की जिम्मेदारी स्पष्ट है? क्या कर नीति उत्पादन को प्रोत्साहित करती है? क्या संकट के लिए भंडार और योजना है? क्या भ्रष्टाचार के अवसर को प्रक्रिया द्वारा कम किया गया है? इन प्रश्नों को संवैधानिक मूल्यों के साथ मिलाकर निम्न सुझाव दिए जा सकते हैं।

सुझाव	कार्यान्वयन का संक्षिप्त मार्ग
राज्य-क्षमता का जिला-स्तरीय आकलन	हर प्रमुख योजना में केवल व्यय नहीं, बल्कि कर्मों, डेटा, समयबद्धता, शिकायत-निवारण और स्थानीय अवसंरचना की क्षमता मापी जाए।
कर नीति में स्थिरता और अनुपालन-सुलभता	कर दर, प्रक्रिया और डिजिटल प्रणाली ऐसी हो कि राजस्व बढ़े पर छोटे उत्पादकों और उद्यमों पर अनावश्यक अनुपालन बोझ न पड़े।
बहुस्तरीय भ्रष्टाचार-रोधी ढाँचा	आंतरिक नियंत्रण, स्वतंत्र ऑडिट, पारदर्शी खरीद, हित-संघर्ष प्रकटीकरण, RTI और सामाजिक लेखा-परीक्षा को एकीकृत किया जाए।
संकट-पूर्व तैयारी	खाद्य, स्वास्थ्य, जल, आपदा और वित्तीय जोखिम के लिए पूर्वनिर्धारित संकेतक, भंडार, जिम्मेदारी और संचार-योजना बनाई जाए।
डिजिटल शासन की संवैधानिक डिजाइन	डेटा-न्यूनता, गोपनीयता, सुरक्षा, मानव समीक्षा, स्थानीय भाषा और गैर-डिजिटल विकल्प को सेवा डिजाइन का अनिवार्य भाग बनाया जाए।
स्थानीय संस्थाओं को वास्तविक अधिकार	पंचायत और नगरपालिका को कार्य, वित्त और कर्मों का समन्वित हस्तांतरण मिले; स्थानीय डेटा और ग्राम/वार्ड सहभागिता को योजना में जोड़ा जाए।
नीतिगत नैतिकता को प्रदर्शन से जोड़ना	नैतिक संहिता के साथ सेवा मानक, कारणयुक्त निर्णय, समय सीमा, अपील और परिणाम-आधारित समीक्षा लागू की जाए।

तालिका 3. कौटिल्यीय अंतर्दृष्टि से प्रेरित, किंतु संवैधानिक रूप से रूपांतरित नीतिगत सुझाव।

8. निष्कर्ष

कौटिल्य का अर्थशास्त्र भारतीय शासन-चिंतन की ऐसी परंपरा प्रस्तुत करता है जिसमें राजनीति, अर्थव्यवस्था, प्रशासन और सुरक्षा एकीकृत हैं। इसका सबसे महत्वपूर्ण संदेश यह है कि राज्य की शक्ति केवल सैन्य बल या आदेश से नहीं बनती; वह योग्य अधिकारियों, विश्वसनीय राजस्व, उत्पादक अर्थव्यवस्था, प्रभावी कानून, जानकारी और जनता की स्थिरता पर निर्भर करती है। इस दृष्टि से अर्थशास्त्र राज्य-क्षमता, राजकोषीय विवेक, भ्रष्टाचार-निरोध, संकट-प्रबंधन और सेवा-वितरण के आधुनिक प्रश्नों को समझने में उल्लेखनीय सहायता देता है।

भारत की अधिकार-आधारित नीतियाँ—सूचना का अधिकार, रोजगार गारंटी और खाद्य सुरक्षा—राज्य की लोकहितकारी जिम्मेदारी को कानूनी दावे में बदलती हैं। यह कौटिल्यीय लोककल्याण से आगे की लोकतांत्रिक उपलब्धि है। द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग की नागरिक-केंद्रितता, ई-शासन और नैतिक प्रशासन संबंधी सिफारिशें अर्थशास्त्र की प्रशासनिक गंभीरता के साथ संवाद कर सकती हैं, पर आधुनिक नीति में नागरिक को शासन का विषय नहीं बल्कि अधिकारयुक्त सहभागी मानना आवश्यक है।

अतः अर्थशास्त्र की समकालीन प्रासंगिकता चयनात्मक और आलोचनात्मक है। राज्य-क्षमता, कर-संतुलन, प्रशासनिक उत्तरदायित्व, रणनीतिक योजना और आर्थिक सुरक्षा से जुड़े विचार उपयोगी हैं। राजतंत्रीय केंद्रीकरण, गुप्त निगरानी, कठोर दण्ड और सामाजिक पदानुक्रम को आधुनिक संविधान के अनुरूप स्वीकार नहीं किया जा

सकता। सर्वोत्तम दृष्टिकोण यह है कि कौटिल्य को न तो अचूक आधुनिक गुरु बनाया जाए और न ही केवल अतीत का अवशेष समझा जाए। उन्हें एक ऐतिहासिक नीति-चिंतक के रूप में पढ़ना चाहिए, जिसकी अंतर्दृष्टियों को लोकतंत्र, समानता, अधिकार और मानव गरिमा की संवैधानिक कसौटी से छनकर उपयोग किया जाए।

संदर्भ सूची:

1. बोशे, आर. (2002). *प्रथम महान राजनीतिक यथार्थवादी: कौटिल्य और उनका अर्थशास्त्र* लेक्सिंगटन बुक्स।
2. ड्रेज़, जे., एवं सेन, ए. (2013). *एक अनिश्चित गौरव: भारत और उसके अंतर्विरोध* प्रिंसटन यूनिवर्सिटी प्रेस।
3. भारत सरकार। (1950). *भारत का संविधान* विधि एवं न्याय मंत्रालय।
4. भारत सरकार। (2005a). *सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005* (2005 का अधिनियम संख्या 22)।
5. भारत सरकार। (2005b). *राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, 2005* (2005 का अधिनियम संख्या 42)।
6. भारत सरकार। (2007). *शासन में नैतिकता: चौथी रिपोर्ट* द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग।
7. भारत सरकार। (2009a). *ई-गवर्नेंस को बढ़ावा देना: आगे बढ़ने का स्मार्ट मार्ग—ग्यारहवीं रिपोर्ट* द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग।
8. भारत सरकार। (2009b). *नागरिक-केंद्रित प्रशासन: शासन का मूल—बारहवीं रिपोर्ट* द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग।
9. भारत सरकार। (2013a). *राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013* (2013 का अधिनियम संख्या 20)।
10. जेनकिंस, आर., एवं गोएटज़, ए. एम. (1999). लेखा और जवाबदेही: भारत में सूचना के अधिकार आंदोलन के सैद्धांतिक निहितार्थ। *थर्ड वर्ल्ड क्वार्टरली*, 20(3), 603–622।
11. कांगले, आर. पी. (1965). *कौटिलीय अर्थशास्त्र: भाग III—एक अध्ययन* बॉम्बे विश्वविद्यालय।
12. मैनर, जे. (1999). *लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण की राजनीतिक अर्थव्यवस्था* विश्व बैंक।
13. नॉर्थ, डी. सी. (1990). *संस्थाएँ, संस्थागत परिवर्तन और आर्थिक प्रदर्शन* कैम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस।
14. ओलिवेल, पी. (2013). *प्राचीन भारत में राजा, शासन और कानून: कौटिल्य का अर्थशास्त्र* ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।
15. ऑस्ट्रॉम, ई. (1990). *साझा संसाधनों का शासन: सामूहिक कार्रवाई के लिए संस्थाओं का विकास* कैम्ब्रिज यूनिवर्सिटी प्रेस।
16. योजना आयोग। (2013). *बारहवीं पंचवर्षीय योजना, 2012–2017: अधिक तीव्र, अधिक समावेशी और सतत विकास* (खंड 1)। भारत सरकार।
17. रंगराजन, एल. एन. (1992). *कौटिल्य: अर्थशास्त्र* पेंगुइन बुक्स।
18. शामाशास्त्री, आर. (अनुवादक)। (1915). *कौटिल्य का अर्थशास्त्र* बैंगलोर गवर्नमेंट प्रेस।
19. सिहाग, बी. एस. (2005). सार्वजनिक वस्तुओं और कराधान पर कौटिल्य के विचार। *हिस्ट्री ऑफ पॉलिटिकल इकोनॉमी*, 37(4), 723–753।
20. सिहाग, बी. एस. (2007). ईसा-पूर्व चौथी शताब्दी के दौरान न्याय-प्रशासन पर कौटिल्य के विचार। *जर्नल ऑफ द हिस्ट्री ऑफ इकोनॉमिक थॉट*, 29(3), 359–377।
21. सिहाग, बी. एस. (2009). नैतिक, बाज़ार और सरकारी विफलताओं पर कौटिल्य के विचार। *इंटरनेशनल जर्नल ऑफ हिंदू स्टडीज़*, 13, 83–102।
22. ट्रॉटमैन, टी. आर. (1971). *कौटिल्य और अर्थशास्त्र: ग्रंथ के लेखन और विकास का सांख्यिकीय अध्ययन* ई. जे. ब्रिल।

23. वाल्डॉयर, सी., ज़हका, डब्ल्यू. जे., एवं पाल, एस. (1996). कौटिल्य का अर्थशास्त्र: शास्त्रीय अर्थशास्त्र का एक उपेक्षित अग्रदूत। *इंडियन इकोनॉमिक रिव्यू*, 31(1), 101–108।
24. विश्व बैंक। (1997). *विश्व विकास रिपोर्ट 1997: परिवर्तनशील विश्व में राज्य*। ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।
25. विश्व बैंक। (2004). *विश्व विकास रिपोर्ट 2004: निर्धन लोगों के लिए सेवाओं को प्रभावी बनाना*। विश्व बैंक एवं ऑक्सफोर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।
26. शोध-पत्र में तकनीकी शुद्धता बनाए रखने के लिए पत्रिकाओं और प्रकाशकों के आधिकारिक अंग्रेज़ी नामों को मूल रूप में रखना भी स्वीकार्य APA पद्धति है।