FOCUS

ഇന്ത്യയിലെ വയോജനങ്ങളുടെ സാമൂഹ്യ സുരക്ഷ: ആശങ്കകളും വെല്ലുവിളികളും

പ്രൊഫ. സുമതി കുൽക്കർണി

താത്ക്കാലികമോ സ്ഥിരമോ ആയ കാരണങ്ങളാൽ ജോലിചെയ്ത് ഉപജീവനം നടത്താൻ ശേഷിയില്ലാത്തവർക്ക് ജീവസന്ധാരണമാർഗം ലഭ്യമാക്കുക എന്നതാണ് സാമൂഹ്യ സുരക്ഷയുടെ ലക്ഷ്യം. ഗവൺമെന്റ് ലഭ്യമാക്കുന്ന സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാ വ്യവസ്ഥ ജീവിത നിലവാരത്തിന്റെ അവിഭാജ്യ ഘടകമാണ്. അവികസിത രാജ്യങ്ങളിലാകട്ടെ, ദീർഘനാളായി സാമൂഹ്യ ഘടനയിൽ അന്തർലീനമായിട്ടുള്ള തൊഴിലില്ലായ്മ മൂലം കഷ്ടപ്പാടുകൾ സന്ദേഹങ്ങൾക്കുമപ്പുറമാണ്. വികസിത രാജ്യങ്ങളിലാകട്ടെ അവിടെ നിലവിലുള്ള സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാ സംവിധാനം സ്വാഭാവികമായും ഇതു പരിഹരിക്കുന്നു. ഭാരിച്ച സാമ്പത്തിക ചെലവുകൾ, മികച്ച സാമൂഹിക സുരക്ഷാ സംവിധാനം ഏർപ്പെടുത്താൻ അവികസിത രാജ്യങ്ങൾക്ക് വലിയ പ്രതിബന്ധമായി നില്ക്കുന്നു. വികസിത രാജ്യങ്ങൾ പോലും അവരുടെ പെൻഷൻ സംവിധാനം സുസ്ഥിരമായി നിലനിർത്താൻ കഷ്ടപ്പെടുകയാണ്. പ്രായം ചെന്ന പെൻഷൻ ഗുണ ഭോക്താക്കളുടെ എണ്ണം പെരുകുകയും വിഹിതം നല്കുന്ന തൊഴിലാളികളുടെ എണ്ണം കുറയുകയും ചെയ്യുന്നതാണ് ഈ രാജ്യങ്ങൾ നേരിടുന്ന പ്രതിസന്ധി. ഈ നൂറ്റാണ്ടിന്റെ മധ്യത്തോടെ മേൽപ്പറഞ്ഞ രാജ്യങ്ങളിലെ ജനസംഖ്യയുടെ മൂന്നിൽ ഒന്ന് 60 വയസിനു മുകളിലുള്ളവരായിരിക്കും എന്നാണ് കണക്കുകൂട്ടൽ. വളരെ വ്യത്യസ്തമാണ് ഇന്ത്യയെ പോലെയുള്ള വികസിത രാജ്യങ്ങൾ അഭിമുഖീകരിക്കുന്ന വൃദ്ധരുടെ പ്രശ്നങ്ങൾ. സ്ഥിരമായുള്ള ദാരിദ്ര്യം, തൊഴിലില്ലായ്മ, വിശാലമായ അനൗപചാരിക തൊഴിൽ മേഖല, പലയിടത്തും ആവശ്യത്തിലധികം തൊഴിലാളികൾ തുടങ്ങിയവയാണ് ഇതിനുള്ള കാരണമായി ചൂണ്ടിക്കാണിക്കപ്പെടുന്നത്. അടുത്തകാലത്തായി വികസ്വര രാജ്യങ്ങളിലെ മാറിമറിയുന്ന ജനസംഖ്യാ കണക്ക് ദുർബല വിഭാഗങ്ങളിലെ വയോജനങ്ങളുടെ സാമൂഹിക സുരക്ഷയുമായി ബന്ധപ്പെട്ട പ്രശ്നങ്ങൾ സമൂഹത്തിന്റെ ശ്രദ്ധയിൽ

കൊണ്ടുവന്നിട്ടുണ്ട്. മൊത്തം ജനസംഖ്യയുടെ 7 ശതമാനം മുതൽ 14 ശതമാനം വരെയാണ് വൃദ്ധരുടെ സംഖ്യ വർധിക്കുന്നത്. സ്വീഡൻ, ഫ്രാൻസ് പോലുള്ള ചില യൂറോപ്യൻ രാജ്യങ്ങളിൽ 100 മുതൽ 120 വയസ് വരെ വൃദ്ധർ ജീവിക്കുന്നു. വികസ്വര രാജ്യങ്ങളിൽ കുറഞ്ഞുവരുന്ന മരണ നിരക്ക് വച്ച് നോക്കുമ്പോൾ 40 വർഷത്തിനുള്ളിൽ ഇത് ഇന്ത്യയും ചൈനയും പോലുള്ള ഏഷ്യൻ രാജ്യങ്ങളിലും സംഭവിക്കാം.

ഇന്ത്യയിലെ വൃദ്ധജനങ്ങളുടെ സാമൂഹിക സുരക്ഷാ പ്രശ്നങ്ങളുടെ സ്വഭാവം

ലോകജനസംഖ്യയുടെ അഞ്ചിൽ ഒന്ന് ഇന്ത്യയിലാണ് അധിവസിക്കുന്നത്. ഇതിൽ ലോകത്തിലെ മൂന്നിലൊന്ന് ദരിദ്രരും എട്ടിലൊന്ന് വൃദ്ധരും ഉൾപ്പെടുന്നു. അടുത്ത കാലം വരെ കുടുംബങ്ങളും മുതിർന്ന കുട്ടികളുമായിരുന്നു ഓരോ വീട്ടിലെയും വൃദ്ധരുടെ സുരക്ഷാ കാര്യങ്ങൾ ഏറ്റെടുത്ത് നടത്തിയിരുന്നത്. എന്നാൽ പരമ്പരാഗതമായി നിലനിന്നു പോന്നിരുന്ന ഈ വൃദ്ധജന സംരക്ഷ അടുത്ത കാലത്തായി പ്രതിസന്ധിയിലാണ്. പല കാരണങ്ങളാണ് ചൂണ്ടിക്കാണിക്കപ്പെടുന്നത്- വൃദ്ധരുടെ ദീർഘായുസ്, കൂട്ടു കുടുംബ സമ്പ്രദായത്തിൽ വന്നിരിക്കുന്ന ശിഥിലീകരണം, സാമൂഹിക സാമ്പത്തിക സാംസ്കാരിക മേഖലകളിലെ പരിവർത്തനങ്ങൾ, വീട്ടിലെ സ്ത്രീകളുടെ തൊഴിൽ പരമായ ക്ലേശങ്ങൾ മൂലം വൃദ്ധപരിപാലനത്തിൽ സംഭവിക്കുന്ന വീഴ്ച, നഗരങ്ങളിലേയ്ക്കുള്ള യുവജനങ്ങളുടെ കുടിയേറ്റം തുടങ്ങിയവയാണ് അവയിൽ ചിലത്. കൂടുതൽ ദാരിദ്ര്യം അനുഭവിക്കുന്ന വൃദ്ധരിലേക്ക് വരുമ്പോൾ അവരുടെ അതിവേഗം ക്ഷയിക്കുന്ന ആരോഗ്യം, ജീവസന്ധാരണത്തിനായി തൊഴിൽ ചെയ്യാനുള്ള അനാരോഗ്യം തുടങ്ങിയവ ഈ പ്രശ്നം കുറെക്കൂടി ഗുരുതരമാക്കുന്നു. ആഗോളവത്ക്കരണത്തിന്റെ ആരും കാണാതിരുന്ന അനന്തരഫലങ്ങളിലൊന്ന്, വൃദ്ധ സ്ത്രീകളുടെ ഇടയിൽ വർധിക്കുന്ന ദാരിദ്ര്യമാണ്. ഇത് വൃദ്ധർക്ക് അടിയന്തിരമായി സാമൂഹിക സുരക്ഷയ്ക്കുള്ള സുസ്ഥിര നടപടികൾ സ്വീകരിക്കേണ്ടതിന്റെ ആവശ്യകതയ്ക്ക് അടിവരയിടുന്നു. ഇന്ത്യയിൽ കേന്ദ്ര സംസ്ഥാന ഗവൺമെന്റുകൾ ഈ ദിശയിൽ ചില നടപടികൾ സ്വീകരിച്ചിട്ടുണ്ട്. പക്ഷെ വികസിത രാജ്യങ്ങളിലെ പോലെ വൃദ്ധർക്ക്

ഉന്നത നിലവാരമുള്ള സാമൂഹിക സുരക്ഷാ നടപടികൾ ഏർപ്പെടുത്താൻ ഇന്ത്യയെ പോലുള്ള വികസിത രാജ്യങ്ങൾക്ക് സാമ്പത്തികമായ പ്രതിബന്ധങ്ങൾ ഉണ്ട്.

2. ബികെപിഎഐ (Building a Knowledge Base on Population Ageing in India)സർവെ

ബിൽഡിങ് എ നോളജ് ബേസ് ഓൺ പോപ്പുലേഷൻ ഏജിങ് ഇൻ ഇന്ത്യ (ഇന്ത്യയിലെ വൃദ്ധ ജനങ്ങളെ സംബന്ധിച്ച അടിസ്ഥാന വിവര നിർമ്മാണം-ബികെപിഎഐ) എന്ന പദ്ധതിയുടെ ഭാഗമായി രാജ്യത്തെ വൃദ്ധരുടെ അവസ്ഥ സംബന്ധിച്ച് 2011 മെയ് മുതൽ സെപ്റ്റംബർ വരെ ഒരു സർവെ നടത്തുകയുണ്ടായി. യുഎൻഎഫ്പിഎ, ഇൻസ്റ്റിറ്റ്യൂട്ട് ഫോർ ഇക്കണോമിക് ഗ്രോത്ത്, ഇൻസ്റ്റിറ്റ്യൂട്ട് ഫോർ സോഷ്യൽ ആൻഡ് ഇക്കണോമിക് ചെയ്ഞ്ച്, ടാറ്റ ഇൻസ്റ്റിറ്റ്യൂട്ട് ഓഫ് സോഷ്യൽ സയൻസ് എന്നീ സ്ഥാപനങ്ങളുടെ സഹകരണത്തോടെയാണ് സർവെ നടത്തിയത്. ഇന്ത്യയിലെ ഹിമാചൽ പ്രദേശ്, പഞ്ചാബ്, ബംഗാൾ, ഒഡീഷ, മഹാരാഷ്ട്ര, കേരളം, തമിഴ്നാട് എന്നീ ഏഴ് സംസ്ഥാനങ്ങളിൽ നിന്ന് 8329 വീടുകളിലെ 9852 ദേശീയ ശരാശരിക്കും മേൽ പ്രായമുള്ള വൃദ്ധരിൽ നിന്ന് വിവരങ്ങൾ ശേഖരിച്ചു. ഈ സർവെയിൽ നിന്നു ലഭിച്ച വിവരങ്ങൾ വച്ച് ഈ ലേഖനം ചർച്ച ചെയ്യാൻ ഉദ്ദേശിക്കുന്നത് താഴെ പറയുന്ന പ്രശ്നങ്ങളാണ്. 1. ഇന്ത്യയിലെ വൃദ്ധജനവിഭാഗം അഭിമുഖീകരിക്കുന്ന പ്രശ്നങ്ങളുടെ വ്യാപ്തി, 2. ഇവരുടെ സാമൂഹിക സുരക്ഷയ്ക്കായി ഗവൺമെന്റ് വിഭാവനം ചെയ്യുന്ന പ്രധാന പദ്ധതികൾ, 3. ഇന്ത്യാ ഗവൺമെന്റിന്റെ രണ്ട് സുപ്രധാന പെൻഷൻ പദ്ധതികളെ കുറിച്ചുള്ള ബോധവത്ക്കരണവും പ്രയോജനങ്ങളും, 4. വൃദ്ധർ ഈ പദ്ധതികൾ പൂർണമായി ഉപയോഗിക്കാത്തതിന്റെ കാരണങ്ങൾ, 5. വൃദ്ധർക്ക് ഒരു സാർവത്രിക പെൻഷൻ പദ്ധതിക്കുള്ള സാധ്യത എന്നീ ആശയങ്ങളാണ്.

ഇന്ത്യയിലെ പ്രശ്നത്തിന്റെ വ്യാപ്തി

2011 ലെ സെൻസസ് സ്ഥിതിവിവര കണക്കുകൾ പ്രകാരം ഇന്ത്യയിൽ 60 ന് മുകളിൽ പ്രായമുള്ള 104 ദശലക്ഷം പൗരന്മാർ ഉണ്ട്. 2026 കഴിയുമ്പോൾ ഇവരുടെ സംഖ്യ 173 ദശലക്ഷമാകും. 2000 നും 2050 നും മദ്ധ്യേ ഇന്ത്യയിലെ വയോധിക ജനസംഖ്യ 360 ശതമാനം കണ്ട് വർധിക്കുമെന്നാണ് കരുതുന്നത്.

ഇതിനു നേർ വിപരീതമായി ഇവരെ സംരക്ഷിക്കേണ്ടവരുടെ എണ്ണം (ജോലി ചെയ്യാൻ കഴിവുള്ള 15-59 പ്രായത്തിലുള്ളവരുടെ എണ്ണം 60+ പ്രായത്തിലുള്ള ഒരാൾക്ക് എന്ന നിരക്കിൽ) കുത്തനെ കുറഞ്ഞു വരികയുമാണ്. 2001 ൽ ഇത് 8.4 ആയിരുന്നു. 2011 ൽ 7 ആയി. 2026 ൽ ഇത് 5.2 ആകും. ഇതിനിടെയാണ് സമൂഹത്തിലെ ദുർബല വിഭാഗത്തിൽപെട്ട വൃദ്ധകളുടെ എണ്ണത്തിലെ വർധന. 2050 ൽ 60 നു മേൽ പ്രായമുള്ള വൃദ്ധകളുടെ എണ്ണം വൃദ്ധന്മാരെ പിന്നിലാക്കി 18.4 ദശലക്ഷമാകും. അപ്പോൾ ഇന്ത്യയിലെ 60-64 വയസുള്ള വിധവകളുടെ എണ്ണം 44.5 ശതമാനത്തിൽ നിന്ന് 80 വയസും അതിനു മുകളിലുമുള്ള 86.8 ശതമാനമാകും. പക്ഷെ 60-64 പ്രായത്തിലുള്ള പത്ത് പുരുഷന്മാരിൽ 5 ഉം 80 നു മേൽ പ്രായമുള്ള പുരുഷന്മാരുടെ മൂന്നിലൊന്നും വിഭാര്യന്മാർ ആയിരിക്കും.

ബികെപിഎഐ സർവെയിൽ പ്രതിഫലിക്കുന്ന വൃദ്ധരുടെ ദുരിതങ്ങളുടെ വ്യാപ്തി :

രാജ്യത്തെ വൃദ്ധരിൽ 45 ശതമാനവും ദാരിദ്ര്യരേഖയ്ക്കു താഴെയുള്ളവരോ അന്ത്യോദയ വിഭാഗത്തിൽ പെട്ടവരോ ആണ്. വൃദ്ധജനങ്ങളിൽ മൂന്നിലൊന്നും പ്രതിമാസം 1000 രൂപ പോലും വരുമാനം ഇല്ലാത്ത കുടുംബങ്ങളിലുള്ളവരാണ്. വൃദ്ധജനങ്ങളിൽ അഞ്ചിലൊന്നും സ്വന്തമായി വരുമാനം ഇല്ലാത്തവരാണ്. പകുതിയോളം വൃദ്ധർ സാമ്പത്തികമായി മറ്റുള്ളവരെ ആശ്രയിക്കുന്നു. മറ്റ് സുരക്ഷാ സ്രോതസുകൾ ഒന്നും ഇല്ലാത്തതിനാൽ വൃദ്ധരിൽ നാലിലൊന്നും മറ്റുള്ളവരിൽ നിന്ന് അടിയന്തര സാമ്പത്തിക സഹായം ആവശ്യമുള്ളവരാണ്. പ്രായമായ 40-50 ശതമാനവും സാമ്പത്തികമായി ബുദ്ധിമുട്ട് അനുഭവിക്കുന്നവരാണ്. ഒരു തരത്തിലുമുള്ള സാമ്പത്തിക പിന്തുണ ഇല്ലാത്തതിനാൽ സമൂഹത്തിലെ 25 ശതമാനം വൃദ്ധരുടെയും പ്രശ്നങ്ങൾ വളരെ ഗുരുതരമാണ്. പ്രായമായ പുരുഷന്മാരുമായി താരതമ്യം ചെയ്യുമ്പോൾ സ്ത്രീകളുടെ, പ്രത്യേകിച്ച് വിധവകളുടെ സാമ്പത്തിക അവസ്ഥ ഇതിലും കഷ്ടമാണ്. വരുമാനം ഇല്ലാത്തവർ (പുരുഷന്മാർ 26% സ്ത്രീകൾ 59%) ആസ്തി ഇല്ലാത്തവർ (പുരുഷന്മാർ 11% സ്ത്രീകൾ 34%, വിധവകൾ 28%, വിഭാര്യർ 14%)

സാമ്പത്തികമായി ആശ്രിതർ (പുരുന്മാർ 33%, സ്ത്രീകൾ 66%) എന്നിങ്ങനെയാണ് കണക്ക്.

ഭാഗ്യവശാൽ 70 ശതമാനം പ്രായമായവരും അവരുടെ പ്രായപൂർത്തിയായ മക്കൾക്കൊപ്പമാണ് താമസിക്കുന്നത്. വെറും 6 ശതമാനം ഒറ്റയ്ക്ക് ജീവിക്കുന്നു. എന്നാൽ തീരെ ദരിദ്രരായ വൃദ്ധർ പങ്കാളിക്കൊപ്പമോ ഒറ്റയ്ക്കോ ജീവിതം നയിക്കുന്നവരും ഏറ്റവുമധികം സാമൂഹിക സുരക്ഷ ആവശ്യമുള്ളവരുമാണ്. വാർദ്ധക്യത്തിലെത്തുമ്പോൾ രാജ്യം തങ്ങളെ സംരക്ഷിക്കണം എന്നാണ് അഞ്ചിൽ ഓരോ പുരുഷനും സ്ത്രീയും ആഗ്രഹിക്കുന്നത്.

ഗവൺമെന്റ് നടപടികൾ

രാജ്യത്തെ മുതിർന്ന പൗരന്മാർക്ക് ഇന്ത്യയിലെ കേന്ദ്ര സംസ്ഥാന ഗവൺമെന്റുകൾ പണമായും (ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം, ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ സ്കീം) മറ്റു വിധത്തിലും (സാധനങ്ങൾ, സേവനങ്ങൾ, ഭക്ഷ്യ സുരക്ഷ, ആരോഗ്യ പരിരക്ഷ) വിവിധ മന്ത്രാലയങ്ങളിൽ നിന്നുള്ള സൗജന്യങ്ങൾ, സൗകര്യങ്ങൾ, സേവനങ്ങൾ എന്നിവയായും സാമൂഹിക സുരക്ഷ നല്കുന്നുണ്ട്. ഇതു കൂടാതെ സംസ്ഥാനങ്ങൾ സ്വന്തം നിലയ്ക്കും വിവിധ പദ്ധതികൾ നടപ്പിലാക്കിയിട്ടുണ്ട്. ഉദാഹരണത്തിനു കേരളത്തിൽ ഏർപ്പെടുത്തിയിരിക്കുന്ന വിവിധ തൊഴിലാളി ക്ഷേമ പെൻഷനുകൾ, തമിഴ്നാട്ടിൽ അനാഥർ, ഉപേക്ഷിക്കപ്പെട്ട ഭാര്യമാർ തുടങ്ങിയ ദുർബല വിഭാഗങ്ങൾക്ക് പെൻഷനുകളും ഉച്ചഭക്ഷണവും, ബംഗാളിൽ വൃദ്ധശ്രീ, സഞ്ച്ബതി പദ്ധതികൾ, ഒഡീഷയിൽ മധുബാബു പെൻഷൻ പദ്ധതി, മഹാരാഷ്ട്രയിൽ ശ്രവൺബൽ, സഞ്ജീവ് ഗാന്ധി ഇൻസ്റ്റിറ്റ്യൂട്ട് വനിതാ പെൻഷൻ പദ്ധതികൾ, പഞ്ചാബിൽ അട്ട ദൾ പദ്ധതി തുടങ്ങിയവ. ഇവയിൽ പല പെൻഷൻ പദ്ധതികളും ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം, ഇന്ദിര ഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ സ്കീം എന്നിവയിൽ ലയിപ്പിച്ചിരിക്കുകയാണ്.

ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം :-

കേന്ദ്ര ഗവൺമെന്റ് 1995 ലാണ് ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം ആരംഭിച്ചത്. ഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം എന്നായിരുന്നു. തുടക്കത്തിലെ പേര്. അനാഥരായ വൃദ്ധജനങ്ങളുടെ ക്ഷേമമായിരുന്നു ലക്ഷ്യം. പിന്നീട് 2007 ൽ ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം എന്നു പുനർനാമകരണം ചെയ്തു. 2011 ഏപ്രിൽ മുതൽ പെൻഷൻ തുക പ്രതിമാസം 60-79 വയസുള്ളവർക്ക് 200 രൂപയായും 80 ന് മുകളിൽ പ്രായമുള്ളവർക്ക് 500 രൂപയായും ഉയർത്തി. പദ്ധതിക്ക് ആവശ്യമായ മുഴുവൻ തുകയും കേന്ദ്ര ഗവൺമെന്റാണ് സംസ്ഥാനങ്ങൾക്ക് നല്കുന്നത്. ഇതിൽ 50 ശതമാനം ബിപിഎൽ വിഭാഗങ്ങളിലെ 65 (ഇപ്പോൾ 60) വയസിനു താഴെയുള്ളവർക്കായി മാറ്റി വച്ചിട്ടുണ്ട്. സംസ്ഥാന ഗവൺമെന്റിന്റെ നിർദ്ദേശാനുസരണം ഗുണഭോക്താക്കളെ തിരെഞ്ഞെടുക്കുന്നത് ഗ്രാമ പഞ്ചായത്തുകളാണ്. 2008 വരെ 6.5 ദശലക്ഷം മുതിർന്ന പൗരന്മാർക്ക് പദ്ധതി മുഖേന ആനുകൂല്യങ്ങൾ ലഭിച്ചു. മുതിർന്ന പൗരന്മാർക്കു വേണ്ടിയുള്ള പുതിയ ദേശീയ നയം 2011 -നു കീഴിൽ ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീമിന്റെ പ്രതിമാസ പെൻഷൻ തുക 1000 രൂപയാക്കി ഉയർത്താൻ നിർദ്ദേശമുണ്ട്.

ഇന്ദിര ഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ സ്കീം :-

2009 ലാണ് ഇന്ദിര ഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ സ്കീം ആരംഭിച്ചത്. ദാരിദ്ര്യരേഖയ്ക്കു താഴെ 40 നും 64 നും മധ്യേ (ഇപ്പോൾ 40-59) പ്രായമുള്ള വിധവകൾക്ക് മാസം 200 രൂപ പെൻഷൻ എന്നതായിരുന്നു സങ്കല്പം. 60 വയസാകുമ്പോൾ ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം വഴി ഇവർക്കും പെൻഷൻ ആനുകൂല്യങ്ങൾ ലഭിക്കും.

ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം, ഇന്ദിര ഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ സ്കീം എന്നിവയുടെ പ്രയോജനവും ബോധവത്ക്കരണവും :

ഏറ്റവും നിർണായകമായ വിഷയം ഈ പദ്ധതികൾ ലക്ഷ്യമിട്ടിരിക്കുന്ന ആവശ്യക്കാരായ മുതിർന്ന പൗരന്മാരിൽ എത്തുന്നുണ്ടോ എന്നതാണ്.

ബികെപിഎഐ സർവെ വെളിപ്പെടുത്തുന്നത് ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സ്കീം, ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ സ്കീം എന്നിവ സംബന്ധിച്ച ബോധവത്കരണം യാഥാക്രമം 79 ശതമാനവും 72 ശതമാനവും മുതിർന്ന പൗരന്മാരിൽ എത്തിയിട്ടുണ്ട് എന്നാണ്. പക്ഷെ ഇവരിൽ വെറും 13 ശതമാനം മാത്രമെ ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ വാങ്ങുന്നുള്ളൂ. 20 ശതമാനം ഇന്ദിര ഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷനും ദാരിദ്ര്യരേഖയ്ക്കു താഴെയുള്ള 81 ശതമാനം മുതിർന്ന പൗരന്മാരിലും 71 ശതമാനം സ്ത്രീകളിലും ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ സംബന്ധിച്ച ബോധവത്ക്കരണം എത്തിയിട്ടുണ്ട്. പക്ഷെ 22 ശതമാനം പുരുഷന്മാരും 15 ശതമാനം സ്ത്രീകളും മാത്രമെ ഈ പെൻഷൻ പ്രയോജനപ്പെടുത്തുന്നുള്ളൂ. ഇന്ദിരാ ഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ സ്കീമിന്റെ കാര്യത്തിലാണെങ്കിൽ പ്രായമായ 70 ശതമാനം വിധവകളും ഇത് സംബന്ധിച്ച് ബോധവതികളാണ്. പക്ഷെ 20 ശതമാനം മാത്രമേ ഇത് ഉപയോഗപ്പെടുത്തുന്നുള്ളൂ. രാജ്യത്തെ ഏഴു സംസ്ഥാനങ്ങളിലും ഇക്കാര്യത്തിൽ ഭേദങ്ങളുണ്ട്. പഞ്ചാബ്, ഒഡീഷ, ഹിമാചൽ പ്രദേശ് എന്നീ സംസ്ഥാനങ്ങൾ ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ തരക്കേടില്ലാതെ പ്രയോജനപ്പെടുത്തുമ്പോൾ ഒഡീഷ, കേരളം, ബംഗാൾ, ഹിമാചൽ പ്രദേശ് എന്നീ സംസ്ഥാനങ്ങൾ ഇന്ദിര ഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ സ്കീം പ്രയോജനപ്പെടുത്തുന്ന കാര്യത്തിൽ മുന്നിലാണ്.

പ്രയോജനം കുറയാനുള്ള കാരണങ്ങൾ

ബികെപിഎഐ സർവെയും മറ്റു ചില ചെറിയ സർവെകളും ശേഖരിച്ച വിവരങ്ങൾ വച്ചു നോക്കുമ്പോൾ ഇന്ദിരാഗാന്ധി നാഷണൽ ഓൾഡ് ഏജ് പെൻഷൻ, ഇന്ദിര ഗാന്ധി നാഷണൽ വിഡോ പെൻഷൻ എന്നീ ക്ഷേമ പെൻഷനുകൾ നടപ്പാക്കുന്ന കാര്യത്തിൽ വിവിധ സംസ്ഥാനങ്ങൾ പിന്നോട്ടു പോകാൻ കാരണം യോഗ്യതാ തെളിവുകളായ തിരിച്ചറിയൽ കാർഡോ, വയസ് തെളിയിക്കുന്ന സാക്ഷ്യപത്രമോ, ദാരിദ്ര്യരേഖയ്ക്കു താഴെയാണ് എന്നതിനുള്ള തെളിവോ, പഞ്ചായത്ത് അംഗങ്ങളുടെ ശിപാർശ കത്തോ ഹാജരാക്കുന്നതിൽ നിരക്ഷരരും പാവപ്പെട്ടവരുമായ മുതിർന്ന പൗരന്മാരിൽ ഭൂരിഭാഗവും പരാജയപ്പെട്ടു എന്നതാണ്.

ദാരിദ്ര്യ രേഖയ്ക്കു താഴെയുള്ളവരുടെ പ്രത്യേക പ്രശ്നങ്ങൾ

- പെൻഷൻ ലഭിക്കാനുള്ള നീണ്ട കാത്തിരിപ്പ്
- അപര്യാപ്തമായ പെൻഷൻ തുക
- ഗുണഭോക്താക്കളെ കണ്ടെത്തുന്നതിൽ സംസ്ഥാനങ്ങൾ പരാജയപ്പെടുമ്പോൾ ഫണ്ടുകൾ ദുർവിനിയോഗം ചെയ്യപ്പെടുന്നു.

മേൽ പ്രസ്താവിച്ച പരിമിതികൾ എല്ലാം ഉണ്ടെങ്കിലും ചില ഗവേഷകർ ഇപ്പോഴും ഈ പെൻഷൻ പദ്ധതികളുടെ നടത്തിപ്പ് സംബന്ധിച്ച് ശുഭാപ്തി വിശ്വാസം പുലർത്തുന്നു. ഒഡീഷ, തമിഴ്നാട് പോലുള്ള ചില സംസ്ഥാനങ്ങൾ അർഹരായ വൃദ്ധ ഗുണഭോക്താക്കളെ കണ്ടെത്താൻ മെച്ചപ്പെട്ട നിരീക്ഷണ സംവിധാനവും നവീന സമീപനവും സ്വീകരിച്ചിട്ടുണ്ട്. ഇപ്പോഴത്തെ കണക്ക് പ്രകാരം ഇന്ത്യയിൽ 6 ദശലക്ഷം മുതിർന്ന പൗരന്മാർ വയോജന പെൻഷനും 3 ദശലക്ഷം സ്ത്രീകൾ വിധവ പെൻഷനും വാങ്ങുന്നു. അമേരിക്കയിലെ മെരിലാന്റ് സർവകലാശാലയും ഡൽഹിയിലെ എൻസിഇഎആർ-ഉം നടത്തിയ സർവെകൾ പ്രകാരം രാജ്യത്തെ 7 ശതമാനം (അഞ്ച് ദശലക്ഷം) പേർക്കും വയോജന പെൻഷൻ പ്രയോജനപ്പെടുന്നുണ്ട്.

സാർവത്രിക പെൻഷൻ പദ്ധതിക്ക് വേണ്ടിയുള്ള ആവശ്യം.

ഈ പ്രശ്നങ്ങളെ മറികടക്കാൻ 55 കഴിഞ്ഞ എല്ലാ പുരുഷന്മാർക്കും 50 വയസ് പിന്നിടുന്ന എല്ലാ സ്ത്രീകൾക്കും പ്രതിമാസം 2000 രൂപയെങ്കിലും (ശമ്പളത്തിന്റെ 50 ശതമാനത്തിൽ കുറയാതെ) പെൻഷൻ ലഭിക്കുന്ന സാർവത്രികവും പങ്കാളിത്ത രഹിതവുമായ വയോജന പെൻഷൻ പദ്ധതിയാണ് പെൻഷൻ പരിഷത് ആവശ്യപ്പെടുന്നത്. ആദായനികുതിയുടെ അതിർവരമ്പിൽ നില്ക്കുന്നവരും നിർദ്ദിഷ്ട പെൻഷൻ പദ്ധതിയുടെ തുകയേക്കാൾ കൂടുതൽ മറ്റ് സ്രോതസുകളിൽ നിന്ന് പെൻഷൻ ലഭിക്കുന്നവരുമായ വയോജനങ്ങളെ ഈ പദ്ധതിയിൽ നിന്ന് ഒഴിവാക്കണം. ഇവരെ കൂടി ഒഴിവാക്കിയശേഷം രാജ്യത്തെ 60 വയസ് തികഞ്ഞ ബാക്കി എല്ലാവർക്കും പ്രതിമാസം 2000 രൂപ വച്ച് പെൻഷൻ നല്കാൻ 249238 കോടി രൂപ മതി. നിലവിലുള്ള പെൻഷൻ പദ്ധതികളെക്കാൾ

ചെലവ് കുറവായിരിക്കും ഇത് നടപ്പാക്കിയാൽ. പക്ഷെ അനുയോജ്യമായ ഒരു മാനദണ്ഡം വച്ചു മാത്രമേ പദ്ധതിയിൽ നിന്ന് ഉയർന്ന വരുമാനക്കാരായ വൃദ്ധജനങ്ങളെ പുറത്താക്കാൻ പാടുള്ളൂ. ഇത് വളരെ നിർണായകമാണ്. നികുതി ദായകരായ വൃദ്ധജനങ്ങളെ ഒഴിവാക്കണമെന്നു സാർവത്രിക വെൻഷൻ പദ്ധതി നിർദ്ദേശിക്കുമ്പോഴും ഇതിനുള്ള ഒരു പൊതു മാനദണ്ഡം തെരഞ്ഞെടുക്കുക വളരെ ബുദ്ധിമുട്ടാണ്. മാത്രവുമല്ല, വരുമാന സുരക്ഷ ഉത്കൃഷ്ടമാണെങ്കിലും ഇത് പാവപ്പെട്ടവർക്ക് നേരിട്ട് സൗജന്യമായി ലഭിക്കുന്ന ആരോഗ്യ സുരക്ഷ, ഭക്ഷ്യ സുരക്ഷ എന്നിവയ്ക്ക് പകരമാവില്ലല്ലോ.

ഗവൺമെന്റിന്റെ പുതിയ സംരംഭങ്ങൾ :

നിലവിലുള്ള ഗവൺമെന്റ് ആരംഭിച്ചിരിക്കുന്ന അടൽ പെൻഷൻ യോജന, പ്രധാൻ മന്ത്രി ജൻ ധൻ യോജന, ജീവൻ ജ്യോതി യോജന, പിഎം ജൻ സുരക്ഷ ബിമ യോജന, തുടങ്ങിയ പദ്ധതികൾ ഇതുവരെ ചർച്ച ചെയ്ത പദ്ധതികളുമായി താരതമ്യപ്പെടുത്താവുന്നവയല്ല. കാരണം ഇതെല്ലാം പങ്കാളിത്ത പദ്ധതികളാണ്. മാത്രവുമല്ല വൃദ്ധരെ മാത്രം ഉദ്ദേശിച്ചുള്ളതുമല്ല. തീർച്ചയായും അവ ഭാവിയിലെ വൃദ്ധജനങ്ങൾക്ക് സുരക്ഷ നല്കുന്നതാണ് എന്ന ധ്വനിയുണ്ട്. അടൽ പെൻഷൻ യോജനയിൽ അംഗമാകുന്ന അനൗപചാരിക മേഖലയിലെ തൊഴിലാളികൾക്ക് പ്രതിമാസം 1000 മുതൽ 5000 വരെയുള്ള പെൻഷനാണ് പദ്ധതി ഉറപ്പു നല്കുന്നത്. ഗവൺമെന്റാണ് 50 ശതമാനം തുക പദ്ധതിയിലേയ്ക്ക് സംഭാവന നല്കുന്നത്. നികുതി രഹിതരായ മറ്റു പെൻഷനുകൾ ലഭിക്കാത്ത ആളുകളാണ് ഇതിന് അർഹതപ്പെട്ടവർ. 2015 ജൂൺ 1 മുതൽ ഡിസംബർ 31 വരെ പദ്ധതിയിൽ അംഗമായവരുടെ വിഹിതം മാത്രമെ അഞ്ചു വർഷത്തേയ്ക്ക് ഗവൺമെന്റ് അടയ്ക്കുകയുള്ളൂ.

2015 ലാണ് ജൻ സുരക്ഷ ബിമ യോജന ആരംഭിക്കുന്നത്. അപകട ഇൻഷുറൻസാണ് ഇത്. 18–70 പ്രായപരിധിയിൽ വരുന്ന ആർക്കും ഇതിൽ അംഗമാകാം. ബാങ്ക് അക്കൗണ്ടും ഉണ്ടായിരിക്കണം. പ്രതിവർഷം 12 രൂപ മാത്രം പ്രീമിയം അടച്ചാൽ മതി. ഇത് ബാങ്ക് അക്കൗണ്ടിൽ നിന്ന് എടുത്തുകൊള്ളും. അപകടത്തെ തുടർന്നു മരണമോ നിത്യമായ

അംഗവൈകല്യമോ സംഭവിച്ചാൽ രണ്ടു ലക്ഷം രൂപ നഷ്ടപരിഹാരമായി ലഭിക്കും. ഭാഗികമായ അംഗവൈകല്യത്തിന് 1 ലക്ഷം ലഭിക്കും. പദ്ധതിയെ പ്രധാൻ മന്ത്രി ജൻ ധൻ യോജനയുമായി ബന്ധിപ്പിച്ചിട്ടുണ്ട്.

സീറോ ബാലൻസ് അക്കൗണ്ട് തുറന്ന് കൊണ്ടാണ് ജൻ ധൻ യോജന ആരംഭിക്കുന്നത്. ഈ നടപടിയും വളരെ ലളിതമാണ്. ഒരു ലക്ഷം വരെയുള്ള അപകട ഇൻഷുറൻസിൽ 30000 രൂപ മരണശേഷം അക്കൗണ്ട് ഉടമയ്ക്ക് ലഭിക്കും.

2017 ഫെബ്രുവരി വച്ച് കണക്കാക്കുമ്പോൾ ഇതുവരെ 27 കോടി പുതിയ അക്കൗണ്ടുകൾ രാജ്യത്ത് വിവിധ ബാങ്കുകളിൽ തുറന്നിട്ടുണ്ട്. 665 കോടി ഈ അക്കൗണ്ടുകളിൽ നിക്ഷേപിക്കപ്പെട്ടിട്ടുമുണ്ട്. വ്യാജ അക്കൗണ്ടുകൾ തുറക്കാൻ ഇതു കാരണമാകും എന്ന് ഈ പദ്ധതിക്കെതിരെ വലിയ ആക്ഷേപങ്ങളും ഉയർന്നിട്ടുണ്ട്. പൊതു മേഖലാ ബാങ്കുകൾക്ക് ഇതു വലിയ ഭാരമാകുമെന്നും വിമർശനം ഉയരുകയും ഉണ്ടായി. യോജിച്ച ബഹിഷ്കരണ മാനദണ്ഡം കണ്ടെത്തുക, അപേക്ഷാ പ്രക്രിയ ലളിതമാക്കുക, കാര്യക്ഷമമായ വിതരണ സംവിധാനം ഏർപ്പെടുത്തുക എന്നിവയാണ് ഇതിനുള്ള പ്രധാന വെല്ലുവിളികൾ. അവസാനമായി ചൂണ്ടിക്കാണിക്കട്ടെ, പണവുമായി ബന്ധപ്പെട്ട എല്ലാ പദ്ധതികളിലും അത് എത്ര നന്നായി നടപ്പാക്കിയാലും അഴിമതിയും ധൂർത്തും ഉണ്ടാകും, തീർച്ച. അല്ലെങ്കിൽ അതിനെ നിരീക്ഷിക്കാൻ കാര്യക്ഷമമായ സംവിധാനം വേണം.

യോജന,
ജൂലൈ 2017.

♦♦♦♦♦

ലംഘിക്കപ്പെടുന്ന അവകാശങ്ങൾ ആരുടേത്

സെബാസ്റ്റ്യൻ പോൾ

പാർലമെന്റുകളുടെ മാതാവ് എന്നാണ് ബ്രിട്ടനിലെ പാർലമെന്റ് ആദരപൂർവ്വം അറിയപ്പെടുന്നത്. കണക്കും കൂടിയാലോചനയുമില്ലാതെ രാജാവ് ആവശ്യപ്പെടുന്ന പണം എത്തിക്കാൻ കഴിയില്ലെന്ന് പണം നൽകുന്ന പ്രഭുക്കൾ സ്വീകരിച്ച നിലപാടിൽ നിന്നാണ് പ്രഭുസഭയുണ്ടായത്. അത് പിന്നീട് ജനസഭയായി. നിർബന്ധത്തിനുവഴങ്ങി അംഗീകരിച്ചെങ്കിലും പാർലമെന്റ് എന്ന തത്വം ഉൾക്കൊള്ളാൻ രാജാക്കന്മാർക്ക് കഴിഞ്ഞില്ല. അതുകൊണ്ട് രാജകിങ്കരന്മാരെ കടത്താതെ വാതിലുകൾ അടച്ചിട്ട് രഹസ്യമായി പാർലമെന്റ് സമ്മേളിച്ചു. റിപ്പോർട്ടർമാർക്ക് പ്രവേശനമുണ്ടായിരുന്നില്ല. രാജാവിനെതിരെയുള്ള വിമർശനം രാജാവറിഞ്ഞാൽ ശിക്ഷിക്കപ്പെടുമെന്ന ഭയം നിമിത്തമായിരുന്നു അത്. ഭയം വെടിഞ്ഞ പാർലമെന്റ് ഇന്ന് ജനങ്ങളെ ശിക്ഷിക്കുന്ന അവസ്ഥയായി.

ബ്രട്ടീഷ് പാർലമെന്റിന് സവിശേഷമായ ചില അവകാശങ്ങളും അധികാരങ്ങളും പരിരക്ഷയുമുണ്ട്. സ്വരക്ഷക്കുവേണ്ടി സ്വയം രൂപപ്പെടുത്തിയ തത്വങ്ങൾ പ്രിവിലേജസ് എന്നറിയപ്പെടുന്നു. പാർലമെന്ററി ജനാധിപത്യ ത്തോടൊപ്പം ഈ വിശേഷാധികാരങ്ങളും ഇന്ത്യ സ്വീകരിച്ചു. പാർലമെന്റിന് ആധിപത്യമുള്ള ഇക്കാലത്തെ ഭരണ സംവിധാനത്തിൽ രാജാവിനെതിരെ ആദ്യകാലത്ത് രൂപംകൊണ്ട പ്രതിരോധസംവിധാനത്തിന് പ്രസക്തിയില്ല. ജനാധിപത്യത്തിലെ ശ്രീകോവിൽ എന്ന് ഭക്തിപുരസരം വിശേഷിപ്പിക്കപ്പെടുന്ന പാർലമെന്റിന് ഏകാധിപത്യപ്രവണത പ്രകടിപ്പി ക്കുന്നതിനുള്ള ഉപകരണമായി പ്രിവിലേജസ് മാറി.

രണ്ട് പത്രാധിപന്മാരെ ജയിൽശിക്ഷയ്ക്ക് വിധിച്ച കർണാടക നിയമസഭയുടെ നടപടി ഗൗരവത്തോടെ കാണണം. രണ്ട് എം.എൽ.എ മാർക്ക് അഹിതകരമായ ചില കാര്യങ്ങൾ എഴുതിയെന്നതിന്റെ പേരിലാണ് ഒരു വർഷം നീളുന്ന തടവും

പിഴയും വിധിക്കപ്പെട്ടത്. അവരിലൊരാൾ ഇപ്പോൾ സ്പീക്കറാണ്. ആവലാതിക്കാരൻ തന്നെ വിധിയാളനാകുന്ന അവസ്ഥയും അങ്ങനെയുണ്ടായി. സാമാജികരുടെ സംസാരിക്കുന്നതിനുളള അവകാശത്തിനുവേണ്ടിയാണ് പ്രിവിലേജസ് രൂപപ്പെട്ടതെങ്കിൽ സാമാജികരുടെ സ്രഷ്ടാക്കളായ ജനങ്ങളുടെ സംസാരസ്വാതന്ത്ര്യം അതേനിയമം ഉപയോഗിച്ച് തടയപ്പെടുന്നു. പൗരസ്വാതന്ത്ര്യത്തെ സംബന്ധിക്കുന്ന മാരകമായ അധികാരം പാർലമെന്റും നിയമസഭകളും പ്രയോഗിക്കുന്നത് ഭരണഘടനയുടെ നിർദ്ദേശാനുസരണം ഉചിതമായ നിയമനിർമാണം നടത്താതെയാണെന്നുളളത് ഉത്കണ്ഠയുളവാക്കുന്നു.

പരമമായ സംസാരസ്വാതന്ത്ര്യം പൗരസമൂഹത്തിന് വാഗ്ദാനം ചെയ്യുന്ന ഭരണഘടന അനുഛേദം 19(2) ൽ വിവരിക്കുന്ന കാര്യങ്ങളെ അടിസ്ഥാനമാക്കി അതിനെ നിയന്ത്രിക്കുന്നു. സാമാജികരുടെ സ്രഷ്ടാക്കളായ പൗരസമൂഹത്തിന് ഇപ്രകാരം നിയന്ത്രിതമായ സംസാരസ്വാതന്ത്ര്യം ലഭിച്ചിരിക്കുമ്പോൾ സാമാജികർ സഭയിൽ അനിയന്ത്രിതമായ സംസാരസ്വാതന്ത്ര്യമാണ് അവകാശപ്പെടുന്നത്. പരമാധികാരമുളള യജമാനന് പരിമിതമായ സ്വാതന്ത്ര്യവും സേവകർക്ക് അപരിമിതമായ സ്വാതന്ത്ര്യവും എന്നത് വിചിത്രമായ അവസ്ഥയാണ്. പാർലമെന്റിന്റെ സ്വച്ഛവും സ്വതന്ത്രവുമായ പ്രവർത്തനത്തിന് അതാവശ്യമാണെന്ന് അംഗീകരിച്ചാൽത്തന്നെ സംസാരത്തിന്റെ പേരിൽ ജനങ്ങളെയും മാധ്യമ പ്രവർത്തകരെയും ശിക്ഷിക്കുന്നതിനുളള നിയമനിർമാണസഭകളുടെ അധികാരത്തെ ന്യായീകരിക്കാൻ കഴിയില്ല.

സംസാരസ്വാതന്ത്ര്യത്തെക്കാൾ പാർലമെന്ററി പ്രിവിലേജിന് കോടതികൾ പ്രാമുഖ്യം നൽകിയ കാലമുണ്ടായിരുന്നു. 1958 ലെ എം.എസ്.എം. ശർമ കേസിൽ അത് വ്യക്തമായി. സ്വാതന്ത്ര്യസമരത്തിന് നേതൃത്വം നൽകിയ സമാദരണീയർ അധികാരക്കസേരകളിൽ ഇരിക്കുന്ന കാലമായിരുന്നു റിപ്പബ്ലിക്കിന്റെ ആദ്യദശകം.. രണ്ടാം ദശകത്തിന്റെ രണ്ടാം പകുതിയിൽ മനോഭാവം മാറി. സ്വേഛാപരമായി പ്രയോഗിക്കാവുന്ന അധികാരത്തിന് നിയമപരമായ സാധൂകരണം

ആവശ്യമാണെന്ന് കോടതി പറഞ്ഞു. എന്നാൽ സാമാജികർ അതിന് തയാറല്ല. അവകാശങ്ങളും അധികാരങ്ങളും ക്രോഡീകരിച്ച് നിയമനിർമാണം നടത്തണമെന്ന് പതിനാലാം ലോക്സഭയുടെ പ്രിവിലേജസ് കമ്മിറ്റിയിൽ ഞാൻ ആവശ്യപ്പെട്ടു. വർക്കല രാധാകൃഷ്ണൻ മാത്രം; മറ്റാരും എന്നോട് യോജിച്ചില്ല.

ആനുകൂല്യങ്ങൾ മാത്രമല്ല അധികാരങ്ങളും സാമാജികർ സ്വയം നിശ്ചയിക്കുന്നു. സാമാജികരുടെ ആനുകൂല്യങ്ങളെക്കുറിച്ച് പഠിക്കാൻ മുൻ ഹൈക്കോടതി ജഡ്ജിയെ നിയോഗിച്ചുകൊണ്ട് കേരളം മാതൃകയായി. പരിമിതമാക്കപ്പെടുന്ന അധികാരം എന്ന ഭരണഘടനാ തത്വത്തിനു നിരക്കുന്നതല്ല, സഭയുടെ അവകാശലംഘനമെന്ന സാങ്കൽപ്പികമായ അപരാധം കണ്ടെത്തി ആരെയും ശിക്ഷിക്കുന്നതിനുള്ള അധികാരം. വക്കം പുരുഷോത്തമൻ മുതൽ പി.എച്ച് പാണ്ഡ്യൻ വരെ അമിതാധികാര പ്രയോഗത്തിന്റെ പ്രതീകങ്ങൾ ഉയർന്നുനിൽക്കുന്നു. എല്ലാം വിശദമായി എഴുതിയപ്പോഴും സഭയുടെ അവകാശങ്ങളെ നിർവചിക്കാനും അക്കമിട്ട് നിരത്താനും ഭരണഘടനാനിർമാണസഭയ്ക്ക് കഴിയാതെപോയതാണ് പ്രശ്നങ്ങൾക്ക് കാരണമായത്.

പാർലമെന്റും സംസ്ഥാന നിയമസഭകളും നിയമനിർമ്മാണത്തിലൂടെ നിർവചിക്കുന്നതുവരെ ബ്രിട്ടനിലെ ഹൗസ് ഓഫ് കോമൺസിൽ ലഭ്യമായ എല്ലാ അവകാശങ്ങളും അധികാരങ്ങളും ഇന്ത്യൻ സഭകൾക്കുണ്ടാകുമെന്ന് ഭരണഘടന പറയുന്നു. സമയക്കുറവുകൊണ്ടാണ് ഇപ്രകാരം ചെയ്തതെങ്കിലും കാലവിളംബമില്ലാതെ പാർലമെന്റ് ഈ വിഷയം ഏറ്റെടുക്കുമെന്ന പ്രത്യാശ ഭരണഘടനാനിർമാണസഭയിലുണ്ടായി. എന്നാൽ ഇക്കാര്യത്തിൽ ഡോ.രാജേന്ദ്രപ്രസാദ് സഭയ്ക്കു നൽകിയ ഉറപ്പ് പാലിക്കപ്പെട്ടില്ല. അപരിമിതമായി പ്രയോഗിക്കാവുന്ന അധികാരം നിയമനിർമാണത്തിലൂടെ പരിമിതപ്പെടുത്തുന്നത് എന്തിനെന്ന ചോദ്യമാണ് സാമാജികർക്കുള്ളത്. കർണാടകയിൽ രാമകൃഷ്ണ ഹെഗ്ഡെ ഈ വിഷയത്തിൽ നിയമനിർമാണത്തിന് ശ്രമിച്ചെങ്കിലും സഫലമായില്ല.

ബ്രിട്ടനിലെ ഹൗസ് ഓഫ് കോമൺസിന് തുല്യമായി ഇന്ത്യൻ പാർലമെന്റിനെ കണ്ട ഭരണഘടനാശിൽപ്പികൾക്ക് ചരിത്രപരമായ അബദ്ധമാണ് സംഭവിച്ചത്. ജൂഡീഷ്യൽ റിവ്യൂ ബാധകമല്ലാത്ത പരമാധികാരമാണ് ബ്രിട്ടീഷ് പാർലമെന്റിനുള്ളത്. 2009 ൽ സുപ്രീം കോടതി സ്ഥാപിതമാകുന്നതുവരെ ബ്രിട്ടനിൽ പാർലമെന്റായിരുന്നു പരമാധികാര കോടതി. ഇന്ത്യയിൽ പരമാധികാരം നിക്ഷിപ്തമായിരിക്കുന്നത് ലിഖിതമായ ഭരണഘടനയിലാണ്. പാർലമെന്റിലല്ല, ജനങ്ങളുടെ പേരിലാണ് ഇവിടെ പരമാധികാരം അറിയപ്പെടുന്നത്. ജനങ്ങളായ നമ്മൾ എന്ന ഭരണഘടനയിലെ ആമുഖപദങ്ങൾക്ക് കൃത്യമായ അർഥവും വിപുലമായ വ്യാപ്തിയുമുണ്ട്. ക്രോഡീകരണം അധികാരത്തെ പരിമിതപ്പെടുത്തുമെന്ന ആശങ്കയ്ക്ക് അടിസ്ഥാനമില്ല. ഭരണഘടന നിലവിൽ വരുമ്പോൾ ബ്രിട്ടീഷ് പാർലമെന്റിനുണ്ടായിരുന്ന അവകാശങ്ങളാണ് ഇന്ത്യൻ നിയമനിർമാണസഭകൾക്ക് നൽകപ്പെട്ടത്. എന്നാൽ ബ്രിട്ടീഷ് പാർലമെന്റ് 1949 നു ശേഷം ഈ വിഷയത്തിൽ പുരോഗമനപരമായ പല നീക്കങ്ങളും നടത്തി. സഭയ്ക്കോ സഭാംഗങ്ങൾക്കോ അപകീർത്തിയുളവാക്കുന്ന പരാമർശം സഭയുടെ അവകാശലംഘനമായി കണക്കാക്കപ്പെടുന്നില്ല. അമേരിക്കയിൽ ജനപ്രതിനിധിസഭ ഇത്തരത്തിലുള്ള വിശേഷാധികാരങ്ങളില്ലാതെയാണ് രണ്ട് നൂറ്റാണ്ടിനുമേലെയായി പ്രവർത്തിക്കുന്നത്. ഓസ്ട്രേലിയയിൽ 1987 ൽ അവകാശങ്ങളുടെയും അധികാരങ്ങളുടെയും ക്രോഡീകരണമുണ്ടായി.

അറസ്റ്റിൽ നിന്നുള്ള പരിരക്ഷ സാമാജികന്റെ അവകാശമാണ്. സിവിൽ കേസുകളിൽ മാത്രമായി ഇത് പരിമിതപ്പെടുത്തിയത് നന്നായി. സഭാസമ്മേളനത്തിന് നാൽപ്പത് ദിവസം മുമ്പും സമ്മേളനകാലത്തും സമ്മേളനത്തിനുശേഷം നാൽപ്പതു ദിവസവും അംഗത്തെ അറസ്റ്റ് ചെയ്യാൻ പാടില്ല. വർഷത്തിൽ മൂന്ന് പ്രാവശ്യം ഇന്ത്യൻ പാർലമെന്റ് സമ്മേളിക്കുമെന്നിരിക്കെ അറസ്റ്റിന് അനുവദനീയമായ ദിവസം ഉണ്ടാവില്ല. പണ്ട് കുതിരപ്പുറത്തും കാൽനടയുമായി ഇംഗ്ലണ്ടിന്റെ പല ഭാഗങ്ങളിൽ നിന്നും ലണ്ടനിൽ എത്തിച്ചേരാൻ നാൽപ്പത് ദിവസം വേണമായിരുന്നു. ഇന്ന് ഇന്ത്യയുടെ ഏത് ഭാഗത്തുനിന്നും

ലണ്ടനിൽ എത്തിച്ചേരാൻ നാൽപ്പത് ദിവസം വേണമായിരുന്നു. ഇന്ന് ഇന്ത്യയുടെ ഏത് ഭാഗത്തുനിന്നും വിമാനത്തിൽ കയറാൻ വിലക്കില്ലെങ്കിൽ എം.പിക്ക് ഏതാനും മണിക്കൂറുകൾക്കകം ഡൽഹിയിലെത്താം. ബ്രട്ടീഷ് ജഡ്ജിമാർക്ക് കപ്പലിൽ ഇംഗ്ലണ്ടിൽ പോയി വരാൻ നാൽപ്പതുദിവസത്തെ വേനലവധി അനുവദിച്ചിരുന്നത് അതിവേഗ വിമാനയാത്രയുടെ കാലത്തും തുടരുന്നതുപോലെയുള്ള കാലഹരണപ്പെട്ട രീതികളാണിത്. പത്രങ്ങളും പാർലമെന്റും തമ്മിൽ സംഘർഷം ഒഴിവാക്കുന്നതിനുള്ള നവീകരണത്തിന്റെ അടിയന്തരാവശ്യത്തിലേക്ക് കർണാടക സംഭവം വിരൽ ചൂണ്ടുന്നു.

ദേശാഭിമാനി വാരിക,

23 ജൂലൈ 2017.

FOCUS

ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതിയും വിദ്യാഭ്യാസമേഖലയിലെ സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാ മാനദണ്ഡങ്ങളും

കിരൺ ഭട്ടി

പൊതുസമൂഹത്തിന്റെ ക്ഷേമവും എല്ലാ പൗരന്മാർക്കും ഇത് ഉറപ്പു വരുത്തുന്ന ഒരു സംവിധാനത്തെയുമാണ് സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാ പദ്ധതി എന്നതു കൊണ്ട് വിവക്ഷിക്കുന്നത്. പൗരന്മാർക്ക് മാന്യതയോടെ ജീവിക്കുന്നതിനു സഹായകമായ അടിസ്ഥാന സൗകര്യങ്ങൾ അല്ലെങ്കിൽ സേവനങ്ങൾ ലഭ്യമാക്കുവാൻ ഇത് ഗവൺമെന്റിനെ നിർബന്ധിതമാക്കുന്നു. സാമൂഹ്യമായ നേട്ടങ്ങൾക്കുവേണ്ടി ഒത്തൊരുമിച്ചു പ്രവർത്തിക്കാമെന്നും അതിനായി വ്യക്തിസ്വാതന്ത്ര്യം പരിമിതപ്പെടുത്താമെന്നുള്ള കരാറിൽ (social contract) ആണ് ഈ ആശയത്തിന്റെ തുടക്കം. സ്വതന്ത്രരും തുല്യരുമായ വ്യക്തികൾ തമ്മിലുണ്ടാക്കിയിട്ടുള്ള ഈ സാമൂഹ്യകരാർ സമൂഹത്തിലെ എല്ലാവർക്കും സംരക്ഷണവും ക്ഷേമവും ലഭ്യമാക്കാമെന്നതിലും എത്തിനിൽക്കുന്നു. ജനാധിപത്യ രീതിയിലുള്ള ഒരു ഗവൺമെന്റിന്റെ അടിസ്ഥാനമായി ഈ സമൂഹ്യ കരാറിനെ പരക്കെ അംഗീകരിച്ചിരിക്കുന്നു.

സാമൂഹ്യ സുരക്ഷയുടെ ചരിത്രം കണ്ടെത്തുക വളരെ പ്രയാസകരമാണെങ്കിലും റോമാ സാമ്രാജ്യം (അക്കാലത്ത് പാവപ്പെട്ടവർക്ക് സൗജന്യമായി ധാന്യങ്ങൾ നൽകിയിരുന്നു) മുതലുള്ള വിവിധ ഭരണകൂടങ്ങൾ വിവിധ തരത്തിലുള്ള സാമൂഹ്യസുരക്ഷാപദ്ധതികൾ നടപ്പാക്കിയിരുന്നതായി തെളിവുകളുണ്ട്. പിന്നീടു വന്ന ഇംഗ്ലണ്ടിലെ പാവപ്പെട്ടവർക്കായുള്ള നിയമങ്ങൾ(1601), യു.എസ് സോഷ്യൽ സെക്യൂരിറ്റി നിയമം(1935) തുടങ്ങിയവ സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാപദ്ധതികൾക്ക് ഉദാഹരണങ്ങളാണ്. എന്നാൽ, ഏറ്റവും കൂടുതൽ മനസിലാക്കുന്നതും അംഗീകരിച്ചിട്ടുള്ളതുമായ സാമൂഹ്യാ സുരക്ഷാ നിർവചനം ഒരു പക്ഷേ, സാർവത്രിക മനുഷ്യാവകാശ പ്രഖ്യാപനത്തിലെ (1948) ഇരുപത്തിരണ്ടാം വകുപ്പിൽ നൽകിയിട്ടുള്ളതായിരിക്കും. അത് പറയുന്നത്: “ സമൂഹത്തിലെ അംഗമെന്ന നിലയിൽ ഓരോരുത്തർക്കും സാമൂഹ്യ സുരക്ഷയ്ക്ക്

അവകാശമുണ്ട്. ഓരോ രാജ്യത്തിന്റെയും വ്യവസ്ഥകളും വിഭവങ്ങളും അടിസ്ഥാനമാക്കി ദേശീയതലത്തിലുള്ള ശ്രമം, രാജ്യാന്തര സഹകരണം, അംഗത്തിന്റെ മാന്യതയിൽനിന്നു വേർതിരിക്കാനാകാത്ത വിധത്തിൽ ബന്ധപ്പെട്ടിരിക്കുന്ന സാമ്പത്തിക, സാമൂഹിക, സാംസ്കാരിക അവകാശങ്ങൾ, അവന്റെ സ്വതന്ത്രമായ വ്യക്തിത്വ വികസനം തുടങ്ങിയവയെല്ലാം കണക്കിലെടുത്ത് ഈ അവകാശം സാക്ഷാത്കരിക്കേണ്ടിയിരിക്കുന്നു. ”

പൗരന്മാർക്ക് ഗുണം ലഭിക്കുന്ന വിധത്തിൽ ലോകത്തിലെല്ലായിടത്തുംതന്നെ ഏതെങ്കിലും രൂപത്തിലുള്ള സാമൂഹ്യസുരക്ഷാപദ്ധതികൾ നിലവിലുണ്ട്. അവ പെൻഷൻ രൂപത്തിലാകാം, അല്ലെങ്കിൽ തൊഴിലില്ലായ്മ ഇൻഷുറൻസ് (സാമൂഹ്യ ഇൻഷുറൻസ് എന്നു പൊതുവേ അറിയപ്പെടുന്നു) രൂപത്തിലാകാം അല്ലെങ്കിൽ അടിസ്ഥാനസേവനങ്ങളായ ആരോഗ്യം, വിദ്യാഭ്യാസം തുടങ്ങിയവ സൗജന്യമായി ലഭിക്കുന്ന വിധത്തിലാകാം. ഇവയെല്ലാം സാമൂഹ്യ സംരക്ഷണത്തിന്റെ ഓരോ രൂപമായി കണക്കാക്കപ്പെടുന്നു. ഏത് രൂപത്തിലായിരുന്നാലും ഇവയെ ജനാധിപത്യ സമൂഹത്തിന്റെ അവിഭാജ്യഘടകമായിട്ടാണ് കണക്കാക്കുന്നത്. ദാരിദ്ര്യം, സാമൂഹ്യ ഉച്ചനീചത്വം തുടങ്ങിയ ഘടനാപരമായ ദൗർബല്യങ്ങൾ മറികടക്കുന്നതിന് പൗരന്മാർ പ്രാപ്തരാണെന്ന് ഉറപ്പു വരുത്തുവാനുള്ള ചുമതല രാജ്യത്തിനുണ്ട്.

പെൻഷൻ, തൊഴിലുറപ്പ് (തൊഴിലില്ലായ്മവേതനം ഉൾപ്പെടെ), പ്രസവാനുകൂല്യങ്ങൾ, ഭക്ഷ്യ സബ്സിഡി, ഉച്ചഭക്ഷണം തുടങ്ങി നിരവധി സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാപദ്ധതികൾ ഇന്ത്യയിൽ കടലാസിലെങ്കിലും നിലനിൽക്കുന്നുണ്ട്. ഇവയിൽ പലതിന്റെയും നടപ്പാക്കൽ വ്യത്യസ്തമാണെന്നു മാത്രമല്ല, തൃപ്തികരവുമല്ല. അതുകൊണ്ടുതന്നെ ഈ പദ്ധതികൾ അർഹരായവരിൽ എത്തിക്കുന്നതിൽ പരാജയപ്പെട്ടതിനെക്കുറിച്ചുള്ള നിരവധി ഉദാഹരണങ്ങൾ സംബന്ധിച്ച പാണ്ഡിത്യപൂർണവും അനുഭവങ്ങളുമടങ്ങിയ ധാരാളം രചനകൾ ലഭ്യമാണ്. ഈ മോശം പ്രകടനത്തിനു കാരണമായി ചുവപ്പുനാടയും അഴിമതിയും മുതൽ വിഭവ ലഭ്യതക്കുറവ് വരെയുള്ള പല ന്യായവാദങ്ങളും മുന്നോട്ട് വയ്ക്കുന്നുണ്ട്. എന്നാൽ ഇക്കാര്യത്തിൽ തുടർച്ചയായി

മെച്ചപ്പെടുത്തൽ വരുത്താനോ ഇതിന്റെ ഭരണനടത്തിപ്പിലെ തുടർച്ചയായ പരാജയങ്ങൾ തടയുവാനോ സാധിക്കാത്തത് പൗരന്മാർക്കിടയിൽ മാത്രമല്ല ഭരണകർത്താക്കളുടെ ഇടയിലും ഒരേ പോലെ നൈരാശ്യത്തിനു കാരണമായിട്ടുണ്ട്. നടത്തിപ്പിലെ ഈ പരാജയം അവസാനം ചെന്നെത്തുന്നത് രാജ്യത്തിന്റെ സാമൂഹ്യക്ഷേമ പരിപാടികളെക്കുറിച്ചുള്ള ചർച്ചകളിലാണ്. എന്നാൽ നടത്തിപ്പിലെ പരാജയങ്ങളെക്കുറിച്ചുള്ള കാരണങ്ങൾക്കു പരിഹാരം കാണുവാൻ ചെറിയ ശ്രമംപോലും നടത്തുന്നുമില്ല. പകരം ഗവൺമെന്റ് സംവിധാനത്തിന് പുറത്തുള്ള മറ്റു സംവിധാനത്തിലൂടെ (സ്വകാര്യവത്കരണം. പൊതു-സ്വകാര്യ പങ്കാളിത്തം തുടങ്ങിയവ) അവയ്ക്കു പരിഹാരം കണ്ടെത്തുവാൻ ശ്രമിക്കുകയാണ്. അല്ലെങ്കിൽ സാങ്കേതികവിദ്യയിലൂടെ പരിഹാരം കാണുവാൻ ശ്രമിക്കുകയാണ്. ഇതിൽ പ്രധാനപ്പെട്ടതാണ് അഴിമതി തടയുവാനും ഗുണഭോക്താവിനടുത്തെത്തുന്നത് മെച്ചപ്പെടുത്തുവാനും ബയോമെട്രിക്സ് ഉപയോഗം നിർബന്ധിതമാക്കുന്നതിനുള്ള ശ്രമം. സ്കൂളിൽ കുട്ടികൾക്കു ഉച്ചഭക്ഷണം ലഭിക്കുന്നതിന് ബയോമെട്രിക് അടിസ്ഥാനമാക്കിയുള്ള ആധാർ നിർബന്ധമാക്കണമെന്ന ഇന്ത്യാ ഗവൺമെന്റിന്റെ അടുത്ത കാലത്തെ ഉത്തരവാണ് ഇക്കാര്യത്തിൽ ഏറ്റവുമൊടുവിൽ എത്തിയിട്ടുള്ളത്.

വിദ്യാഭ്യാസത്തിലെ സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാപദ്ധതിയുടെ രൂപമായി കരുതുന്ന സ്കൂളിലെ ഉച്ചഭക്ഷണവും ഈ പദ്ധതിയുടെ നടത്തിപ്പ് മെച്ചപ്പെടുത്തുന്നതിനായി നടപ്പാക്കുന്ന ബയോമെട്രിക് സംവിധാനവും സംബന്ധിച്ചുമുള്ള വിഷയങ്ങളാണ് ഈ ലേഖനത്തിൽ പരിശോധിക്കുന്നത്. കുട്ടികളുടെ പോഷണ സുരക്ഷയും വിദ്യാഭ്യാസ സുരക്ഷയും അപകടത്തിലാകുന്നത് സംബന്ധിച്ച ചോദ്യങ്ങളാണ് ഉത്തരങ്ങളേക്കാൾ കുടുതലായി ഈ ലേഖനം ഉയർത്തുന്നത്.

ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതി

സാമൂഹ്യ സുരക്ഷയും വിദ്യാഭ്യാസവും തമ്മിലുള്ള ബന്ധം വളരെ വ്യക്തമായി സ്ഥാപിക്കപ്പെട്ടിട്ടുണ്ടെങ്കിലും അത് വളരെ സങ്കീർണമാണ്. അത് വിരുദ്ധദിശകളിലാണ് നീങ്ങുന്നതെന്നതാണ് കാരണം. ദുർബലമായ പശ്ചാത്തലമുള്ള സമൂഹത്തിൽ നിന്നും വിദ്യാഭ്യാസത്തിനെത്തുന്ന കുട്ടികൾക്ക്

ഏതെങ്കിലും രൂപത്തിലുള്ള സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാപദ്ധതി ഏറ്റവും ആവശ്യമാണ്. ഭാവിയിലെ ദുർബലാവസ്ഥയ്ക്കെതിരെയുള്ള ഒരു തരത്തിലുള്ള സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാപദ്ധതിയാണ് വിദ്യാഭ്യാസം എന്നു പറയാം.

സാമൂഹ്യമായും സാമ്പത്തികമായും പിന്നോക്കം നിൽക്കുന്ന കുടുംബങ്ങളിൽനിന്നുള്ള കുട്ടികൾ സ്കൂളിൽ വരുന്നതിനും വിദ്യാഭ്യാസം പൂർത്തിയാക്കുന്നതിനും സാധ്യമാക്കുന്ന നിബന്ധനകൾ ഉൾപ്പെടുന്ന മാതൃകപരമായ സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാപദ്ധതികളാണ് വിദ്യാഭ്യാസത്തിൽ വേണ്ടത്. വാസസ്ഥലങ്ങളോടടുത്ത് സ്കൂൾ ലഭ്യമാക്കുക, സ്കോളർഷിപ്പും മറ്റ് സാമ്പത്തിക സഹായങ്ങളും നൽകുക, സ്കൂളിൽ ഉച്ചഭക്ഷണം, ആരോഗ്യ പദ്ധതികൾ, കുടുംബങ്ങളിൽ നിന്ന് ആദ്യമായി വിദ്യാഭ്യാസത്തിനെത്തുന്ന കുട്ടികൾക്കുള്ള സഹായം തുടങ്ങിയ പദ്ധതികൾ നടപ്പിലാക്കുക തുടങ്ങിയവയെല്ലാം ഈ സാമൂഹ്യ സുരക്ഷയുടെ വ്യാപ്തിയിൽ ഉൾപ്പെടുന്നു. ഇവയിൽ പറയുന്ന എല്ലാം തന്നെ ഗവൺമെന്റിന്റെ വിദ്യാഭ്യാസ നയത്തിന്റെയും പദ്ധതിയുടേയും ഭാഗമാണ് ഇന്ത്യയിൽ. എന്നാൽ കേന്ദ്ര സർക്കാരിന്റെ ഏറ്റവും മികച്ചതും നന്നായി നടത്തുന്നതായ സാമൂഹ്യ സുരക്ഷാപദ്ധതിയായിട്ടാണ് ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതിയെ പൊതുവേ കണക്കാക്കുന്നത്.

വിശക്കുന്നവരെ പഠിപ്പിക്കുവാൻ ശ്രമിക്കുന്നത് പഠനത്തിലേക്ക് നയിക്കുവാനുള്ള സാധ്യത ഇല്ലാതാക്കുമെന്ന് എല്ലാവർക്കും അറിയാവുന്ന കാര്യമാണ്. വിശപ്പ്, പോഷകാഹാരക്കുറവ് എന്നിവയിൽ, പ്രത്യേകിച്ചും കുട്ടികളുടെ കാര്യത്തിൽ, ഇന്ത്യയുടെ ചരിത്രം കണക്കിലെടുക്കുമ്പോൾ സ്കൂളുകളിലെ ഉച്ചഭക്ഷണം രണ്ട് ലക്ഷ്യങ്ങൾ നേടുവാൻ സഹായിക്കുന്നു. ഒന്ന്, കുട്ടികളുടെ പോഷണം മെച്ചപ്പെടുത്താൻ സഹായിക്കുന്നു; രണ്ട് സ്കൂളിൽ വരുവാനും ദിവസം മുഴുവൻ അവിടെ ചെലവഴിക്കുവാനും അവരെ പ്രാപ്തരാക്കുന്നു. വാസ്തവത്തിൽ, സ്കൂളുകളിലെ ഉച്ചഭക്ഷണം പ്രധാനപ്പെട്ട മറ്റു പല ലക്ഷ്യങ്ങളും നേടുവാൻ സഹായിക്കുന്നുണ്ട്. സ്കൂളിലെ ഉച്ചഭക്ഷണം വിശപ്പ് ഗണ്യമായി കുറയ്ക്കുന്നുവെന്നാണ് ലോകമെങ്ങും നടത്തിയിട്ടുള്ള

ഗവേഷണങ്ങൾ സ്ഥാപിക്കുന്നത്. സ്കൂളിൽ പ്രവേശിക്കുന്നവരുടെയും ഹാജരാകുന്നവരുടെയും എണ്ണം വർധിക്കുന്നുവെന്നു മാത്രമല്ല, പഠനവും മെച്ചപ്പെടുന്നതായാണ് കാണുന്നത്. വികസിതമാകട്ടെ വികസ്വരമാകട്ടെ മിക്ക രാജ്യങ്ങൾക്കും ഒരു വിധത്തിൽ അല്ലെങ്കിൽ മറ്റൊരുവിധത്തിൽ സ്കൂൾ ഉച്ചഭക്ഷണപദ്ധതിയുണ്ട്.

ഇന്ത്യയിലെ ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതിക്ക് ഒരു നീണ്ട ചരിത്രം തന്നെയുണ്ട്. 1982–ൽ തമിഴ്നാട്ടിലാണ് സ്കൂൾ ഉച്ചഭക്ഷണം സാർവത്രികമാക്കിയത്. 2001 –ൽ സുപ്രീം കോടതി രാജ്യത്തെ എല്ലാ ഗവൺമെന്റ് സ്കൂളുകളിലും പാകം ചെയ്ത ഉച്ചഭക്ഷണം നിർബന്ധമാക്കിക്കൊണ്ട് ഉത്തരവ് പുറപ്പെടുവിച്ചു. ഇന്നും രാജ്യത്തിന്റെ പലഭാഗങ്ങളിലെ സ്കൂളുകളിലെയും കുട്ടികൾക്ക് ഉച്ചഭക്ഷണം ദിവസത്തെതന്നെ ആദ്യത്തെ ഭക്ഷണമാണ്. ഇപ്പോൾ രാജ്യത്തെ 11.5 ലക്ഷം സ്കൂളുകളിലെ പത്തു കോടിയിലധികം വരുന്ന കുട്ടികൾ ഉച്ചഭക്ഷണപദ്ധതിയുടെ പരിധിയിൽ വരുന്നുണ്ട്. പ്രധാനമായും എസ്സി, എസ്ടി, ഒബിസി വിഭാഗത്തിൽപ്പെട്ട 25 ലക്ഷത്തിലധികം സ്ത്രീകളെ സ്കൂളിൽ ഭക്ഷണം പാകം ചെയ്യാനും സഹായത്തിനുമായി നിയമിച്ചിട്ടുണ്ട്.

മാത്രവുമല്ല, ഈ പദ്ധതിക്ക് സാമൂഹ്യമായ മറ്റു പ്രയോജനങ്ങളുമുണ്ട്. സാമൂഹ്യ പശ്ചാത്തലം കണക്കാക്കാതെതന്നെ കുട്ടികൾ ഒരുമിച്ചിരുന്നു ഭക്ഷണം കഴിക്കുന്നു; പ്രാദേശിക സമൂഹം ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതി അടുത്തു നിരീക്ഷിക്കുകയും മാതാപിതാക്കൾ സ്കൂളുകളുമായി കൂടുതൽ അടുത്ത പ്രവർത്തിക്കുകയും ചെയ്തുവരുന്നു. ചില സ്ഥലങ്ങളിൽ പ്രാദേശികാടിസ്ഥാനത്തിൽ ഉച്ചഭക്ഷണത്തിനുള്ള അസംസ്കൃതവസ്തുക്കൾ വാങ്ങുകയും ചെയ്യുന്നുണ്ട്.

ഇതിനർത്ഥം ഈ പദ്ധതിയെക്കുറിച്ചു യാതൊരു വിമർശനവും ഇല്ലെന്നല്ല. ഈ പദ്ധതി നടപ്പാക്കുന്നതിൽ നിരവധി പോരായ്മകൾ ഉണ്ട്. ക്രമരഹിതമായ സപ്ലൈ, ശുചിത്വമില്ലായ്മ, മോശമായ അടിസ്ഥാനസൗകര്യം, ഉച്ചഭക്ഷണത്തിലെ പോഷണക്കുറവ്, ഉച്ചഭക്ഷണം എത്ര കുട്ടികൾ ഉപയോഗിക്കുന്നുവെന്ന് കൃത്യമായി

അനുമാനിക്കാൻ സാധിക്കാത്തത് തുടങ്ങിയ ഒട്ടേറെ പോരായ്മകൾ ഈ പദ്ധതിക്കുണ്ട്.

ഇതിനെ എതിർക്കുന്നവർ മറ്റൊരു കാര്യം കൂടി ചൂണ്ടിക്കാണിക്കുന്നു. ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതി മുന്നോട്ടു കൊണ്ടുപോകുന്നതിനായി അധ്യാപകർ കൂടുതൽ സമയം ചെലവഴിക്കുന്നത് അവരുടെ കാതലായ ജോലിയിൽ നിന്ന് വ്യതിചലിക്കാൻ ഇടയാക്കുന്നുവെന്നും കുട്ടികൾ സ്കൂളിൽ വരുന്നത് ഉച്ചഭക്ഷണത്തിനുവേണ്ടി മാത്രമാണെന്നും അതു നൽകിക്കഴിഞ്ഞാൽ അവർ സ്കൂൾ വിട്ടു പോകുന്നുവെന്നും അവർ ആക്ഷേപിക്കുന്നു. ഇതുമൂലം കുട്ടികളുടെ വിദ്യാഭ്യാസ ആവശ്യങ്ങൾ നിറവേറ്റാൻ അധ്യാപകർക്കു കഴിയുന്നില്ലെന്നും അവർ കുറ്റപ്പെടുത്തുന്നു. ഇതിനു പുറമേയാണ് ജാതിയടിസ്ഥാനത്തിൽ വിവേചനം(ദളിത് വിദ്യാർത്ഥികളെ മറ്റു വിദ്യാർത്ഥികളുടെ അടുത്തുനിന്നു മാറിയിരുന്നു ഭക്ഷണം കഴിക്കാൻ ആവശ്യപ്പെടുക, അല്ലെങ്കിൽ അവർക്ക് ആവശ്യത്തിനു ഭക്ഷണം നൽകാതിരിക്കുക തുടങ്ങിയവ) കാണിക്കുന്നുവെന്ന റിപ്പോർട്ടുകളും പുറത്തുവരുന്നത്. കുട്ടികൾക്ക് യുഐഡി നിർബന്ധമാക്കുന്നത് ഇത്തരം പ്രശ്നങ്ങൾക്ക് എങ്ങനെ പരിഹാരമാകുമെന്നാണ് ഇപ്പോഴും വ്യക്തമാകാത്ത സംഗതി.

ബയോമെട്രിക് ഉപയോഗിച്ച് ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതി എങ്ങനെ മെച്ചപ്പെടുത്താം ?

"സേവനങ്ങൾ, സബ്സിഡികൾ അല്ലെങ്കിൽ മറ്റ് ആനുകൂല്യങ്ങൾ നൽകുന്നതിനുള്ള തിരിച്ചറിയൽ രേഖയാണ് ആധാർ. ആധാറിന്റെ ഉപയോഗം ഗവൺമെന്റ് വിതരണ സംവിധാനത്തെ ലളിതമാക്കുകയും അതിൽ സുതാര്യതയും കാര്യക്ഷമതയും കൊണ്ടുവരികയും ചെയ്യും"- ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതിക്കു ആധാർ നമ്പർ നിർബന്ധമാക്കുന്നതിന് അടിസ്ഥാനമായുള്ള ഔദ്യോഗിക നിലപാട് ഇതാണ്. എന്നാൽ ആധാർ ഇല്ലാത്ത ധാരാളം വിദ്യാർത്ഥികൾ ഉള്ള സാഹചര്യത്തിൽ യുഐഡി ഉപയോഗിച്ചുള്ള നീക്കിവയ്ക്കലിൽ നിരവധി കുറവുകളുണ്ട്. ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതിയിൽ പ്രാപ്യത വർധിപ്പിക്കുന്നതിനേക്കാൾ അത് കുറച്ച് കുട്ടികളുടെ എണ്ണം പരിമിതപ്പെടുത്തുന്നതിനുവേണ്ടിയാണ് ഈ

ലളിതവത്കരണം എന്ന ധ്വനിയാണ് ഇതിൽനിന്നു പുറത്തുവരുന്നത്. തീർച്ചയായും സാമൂഹ്യക്ഷേമ പദ്ധതിയുടെ ലക്ഷ്യം ഇതായിരിക്കില്ല. പ്രത്യേകിച്ചും കുട്ടികളെ ലക്ഷ്യം വയ്ക്കുന്ന പദ്ധതിയിൽ ? കൂടുതലായി യുഐഡി നിയമപരമാക്കുന്നത് വഴി എന്തു സുതാര്യതയാണ് കൈവരുന്നതെന്നും വ്യക്തമല്ല. ഈ രീതി വഴി ആർക്ക് അല്ലെങ്കിൽ എന്ത് ഉത്തരവാദിത്തമാണ് ഉറപ്പിക്കുവാൻ പോകുന്നത് ? ഇത് വിതരണത്തിലെ ക്രമക്കേടിനെ ബാധിക്കുകയില്ല. മോശമായ ശുചിത്വത്തെയോ അടിസ്ഥാന സൗകര്യത്തെയോ മെച്ചപ്പെടുത്തുകയില്ല, അല്ലെങ്കിൽ ഉച്ചഭക്ഷണത്തിലെ കുറവുള്ള പോഷണത്തെ മെച്ചപ്പെടുത്തുകയില്ല. ഇത് ബാധിക്കുക സ്വകാര്യസ്കൂളിൽ ചേരുകയും ഗവൺമെന്റ് സ്കൂളിൽ രജിസ്റ്റർ ചെയ്യുന്ന കുട്ടികളെയാണ്. എന്നാൽ ഉച്ചഭക്ഷണം ലഭിക്കാൻ യുഐഡി നിയമപരമാക്കുന്നതു കൊണ്ടൊന്നും ഈ രീതി ഇല്ലാതാവുകയില്ല. ഉച്ചഭക്ഷണം ഇല്ലാതാക്കുന്നത് ബാധിക്കുക ഇപ്പോഴും പോഷകാഹാരക്കുറവുള്ള കുട്ടികളെ തന്നെയാണ്.

കൂടാതെ, പൊതുവിതരണം, പെൻഷൻ, എന്തിന് രാജസ്ഥാൻ, ഡൽഹി, ഛത്തീസ്ഗഡ് മറ്റുള്ള സ്ഥലങ്ങളിൽ നടപ്പാക്കിയ ഡയറക്ട് ബെനിഫിറ്റ് ട്രാൻസ്ഫർ (ഡിബിടി) പദ്ധതികൾ വരെ ആധാർ കാർഡ് ഉപയോഗിച്ചുള്ള അനുഭവം അത്ര തൃപ്തികരമല്ല. ഏതാണ്ട് 30 ശതമാനത്തോളം ഗുണഭോക്താക്കൾക്ക് ഓതന്റിക്കേഷൻ പ്രശ്നങ്ങൾ നേരിടേണ്ടി വന്നപ്പോൾ മൊബൈൽ നെറ്റ്വർക്ക്, വൈദ്യുതി സപ്ളൈ തുടങ്ങിയവയുമായി ബന്ധപ്പെട്ട പ്രശ്നങ്ങളുമുണ്ടായി. ഇവയെല്ലാം തന്നെ രാജ്യത്തിന്റെ നല്ലൊരു ഭാഗങ്ങളിലും പൊതുവേ അനുഭവപ്പെടുന്നവയാണ്. ഓരോ കുട്ടിക്കും ഉച്ചഭക്ഷണം നൽകുന്നതിന് മുമ്പ് എല്ലാ ദിവസവും ഓതന്റിക്കേഷൻ പ്രക്രിയ നടപ്പാക്കണമെന്നാണോ ഈ ഓർഡർകൊണ്ട് അർഥമാക്കുന്നത്. സാങ്കേതിക വിദ്യ പരാജയപ്പെട്ടതുകൊണ്ട് കുറെ വിദ്യാർത്ഥികൾക്കു ഭക്ഷണം നിഷേധിക്കുമോ ? ഈ കഴിവുകേടിന്റെ ഉത്തരവാദിത്വം ആരാണ് ഏൽക്കുക ?

ഉച്ചഭക്ഷണ പദ്ധതിയിലെ അഴിമതി കുറയ്ക്കാനും ഉത്തരവാദിത്വം വർധിപ്പിക്കുവാനായി സാമൂഹിക നിരീക്ഷണം, സാമൂഹ്യ ഓഡിറ്റ്, വികേന്ദ്രീകൃത പരാതിപരിഹാര സംവിധാനം, ഗുണഭോക്താക്കളുടെ വിവരം പ്രദർശിപ്പിക്കൽ, ഭക്ഷണവിവരപ്പട്ടിക പ്രദർശിപ്പിക്കൽ തുടങ്ങി ഫലപ്രദവും അറിയപ്പെടുന്നതുമായ വഴികളുണ്ട്. ഒരർത്ഥത്തിൽ നമ്മുടെ സമൂഹത്തിലെ കുട്ടികളെ അവഗണിക്കുന്നത് തുടരുകയാണെന്ന് ഇപ്പോഴത്തെ വിജ്ഞാപനം ഉയർത്തിക്കാട്ടുന്നു. അവരുടെ ആരോഗ്യ,വിദ്യാഭ്യാസ നിലവാരം സംബന്ധിച്ച് ആഴത്തിലുള്ള കണക്കുകൾ മുതൽ അവരുടെ മേൽ അടിച്ചേൽപ്പിക്കുന്ന അനീതികളുടേയും അക്രമങ്ങളുടേയും നിലയും വരെ കണക്കിലെടുക്കുമ്പോൾ കുട്ടികളും അവരുടെ അവകാശങ്ങളും വലിയ രീതിയിൽ അവഗണിക്കപ്പെടുകയാണെന്ന് കാണാം. ഒരു പദ്ധതി നല്ല പ്രകടനം കാഴ്ചവച്ചാൽപ്പോലും നാം പുതിയൊരു ഭരണവ്യവസ്ഥ അടിച്ചേൽപ്പിക്കുന്നു. അത് മിക്കവാറും ആ പദ്ധതിയിൽ അനുകൂല ഫലത്തേക്കാൾ നിഷേധാത്മകമായ ഫലമാണുണ്ടാക്കുക.

നടപടിക്രമങ്ങൾ വഴി നമ്മുടെ കുട്ടികളുടെ ക്ഷേമം ഉറപ്പുവരുത്തുന്നതിന് പകരം സ്വാഗതാർഹമായ, വളർച്ചയ്ക്ക് സഹായിക്കുന്ന ഒരു അന്തരീക്ഷം സൃഷ്ടിക്കുന്നതിൽ നാം ശ്രദ്ധ കേന്ദ്രീകരിക്കേണ്ട സമയമാണിപ്പോൾ. ചൂടുള്ള പാചകം ചെയ്ത ഉച്ചഭക്ഷണം, മെച്ചപ്പെട്ട വിദ്യാഭ്യാസം, അധ്യാപകരിൽ നിന്നും ഈ സംവിധാനത്തിൽ പ്രവർത്തിക്കുന്ന മറ്റുള്ളവരിൽ നിന്നും മാനുഷികതയോടുകൂടിയ സഹജാവബോധം എന്നിവ അവർക്കു പ്രതീക്ഷിക്കാൻ കഴിയണം. ഒരു ജനാധിപത്യ രാജ്യമെന്ന നിലയിൽ നമ്മുടെ പൗരന്മാരോട് പ്രത്യേകിച്ചു കുട്ടികളോടു സാമൂഹ്യ കരാർ വച്ച് മുന്നോട്ടു പോകുമെന്നു അവസാനിപ്പിക്കേണ്ട സമയമാണിപ്പോൾ ഡിജിറ്റൽ സുതാര്യത, ഉത്തരവാദിത്തം എന്നിവയോടുള്ള നമ്മുടെ അമിതമായ ഇഷ്ടങ്ങൾക്കുവേണ്ടി അവരുടെ സാമൂഹ്യ സുരക്ഷയെ നാം ബലികഴിക്കുന്നത് ഉചിതമല്ല.

യോജന,
ജൂലൈ 2017.

♦♦♦♦♦

One Nation, One Market

Anand Teltumbde

The goods and services tax presents several challenges from weak regulatory systems to prevent profiteering, to inadequate long-term provisions for the needs of states. Not much has been said about how this economic policy is also a confluence of neo-liberalism and Hindutva, and assists in the building of a Hindu rashtra.

On 1 July 2017, the Goods and Services Tax (GST), a talking point since 2000 when it was first mooted by the Atal Bihari Vajpayee government, was rolled out, adding one more feather in the cap of Prime Minister Narendra Modi. The implementation of GST is being euphemistically projected as the biggest tax reform after independence, and hyperbolically compared to the political unification of India brought about by Vallabhbhai Patel in 1947 - 48 with the annexation of the princely states. GST is said to bring about the economic unification of India in the form of a single market. When the Manmohan Singh-led United Progressive Alliance (UPA) sought to do the same in April 2010, it was the Bharatiya Janata Party (BJP) that vehemently opposed it. The UPA presented three drafts of the bill thereafter but the BJP remained adamant in its opposition. Yashwant Sinha, the chairperson of the then parliamentary standing committee, had said that the GST should first be implemented at the central level by merging central excise and service tax. He insisted that the centre should "present an example to the states that this is how we do GST and then the states might follow." Modi, chief minister of Gujarat at the time, represented the opposition from the states. In a complete somersault, his party and government today are going gaga over the roll-out of GST.

While there may not be much dispute on the desirability of a simplified tax structure in the form of GST, it all depends on how it is structured and implemented in a vast country such as India, with its diversity and constitutional complexity. While it may be apt to look at these aspects of the GST, it is more pertinent to understand the political agenda of the BJP that has pushed for its expeditious roll-out defying the wise counsel of experts against the risks involved. GST was first conceptualised in the 1920s by Wilhelm von Siemens a German businessman, as a

destination-based tax levied on the consumption of goods and services. It was first introduced in France in the year 1954, followed by Japan, South Korea, the United Kingdom and Australia. It should, however, be noted that GST is not uniform across these countries; there being more than 40 models of GST presently in force.

Good for Union Government and Business

The GST is undoubtedly great for large businesses, and the central government, but not necessarily so for the states and the people. If abolishing state taxes under GST was a sure-shot way of creating efficient markets and economies, one would have expected the United States (US), the largest capitalist economy in the world, or the European Union, the second-largest common market in the world, to have at least considered GST for themselves. But they have not. In unitary countries (in which the central govemment has ultimate and full powers), value added tax (VAT) is itself GST; whereas in federal countries (such as India with both central and state governments), they become different tax structures. The model of GST India adopted is the dual GST model followed by only one other country, namely Canada. How relations between the states and the centre are structured in the GST scheme assumes paramount importance.

Expectedly, Finance Minister Arun Jaitley proclaimed that GST would lead to a 2% increase in the gross domestic product (GDP). He, perhaps, did not know that various others and agencies have surpassed his prediction. A us Federal Reserve research note stated that assuming the aggregate weighted GST rate is 16%, there would be a positive impact of 4.2% on real GDP. The International Monetary Fund (IMF) had predicted GST to help raise India's medium-term GDP growth to over 8%. The World Bank held that a smooth implementation of GST could boost economic activity to push India's GDP up to 7.2% in 2017-18 and further to 7.5% in 2018-19. Even our own National Council of Applied Economic Research (NCAER) has projected a 1%-2% increase in the GDP due to GST. All these predictions are based on the reduction in inefficiencies in the production process while eliminating the current compounding effect of different central and state levies. One need not discount this approbation by global capital, but one could sound a note of caution that they do not take into account the complexities that the Indian context poses.

Devil's in the Detail

The most crucial aspect of this tax regime is the rates of GST for various categories of products. It is generally experienced that GST tends to be inflationary. For instance, Singapore saw a spike in inflation in 1994, when it introduced the GST. In India, the rate for revenue neutrality was being discussed at 27%. Although the standard rates have been pegged lower at 5%, 12%, 18% and 28% for some luxurious and demerit goods, there is an intrinsic tendency for them to go up once the new regime is stabilised and political antennas are deflected away from the GST. When one speaks of inflation it follows as to which classes will be worst affected. The higher prices of many items of mass consumption, previously available without tax, having been brought under the ambit of GST are likely to hit the poor strata harder, whether the new tax regime achieves revenue neutrality or not. In lieu of this, many countries had instituted price control mechanisms when introducing GST. For instance, Malaysia-the latest country to adopt GST- was able to mitigate the risk of inflation, on account of the GST, with price control administered by the Ministry of Domestic Trade and Consumer Affairs. In India, there is a provision of a Price Monitoring Mechanism (PMM) in the Central Goods and Services Tax Act, 2017. However, experience reveals that such mechanisms utterly fail to control prices and instead, contribute to corruption.

The political opposition to the GST primarily arising from disgruntled states have been placated with the assurance of compensation for revenue losses every quarter for up to five years, from a fund of Rs.55,000 crore created with the levy of a cess on luxury and demerit goods. This, however, is a temporary truce. In the Indian system, the state governments do most of the actual governance. They administer the police, run schools and hospitals, as well as look after India's most critical sector-agriculture. Under GST, states do not have the flexibility to raise tax except through the GST Council, which, according to its constitution gives the centre veto power over the states. This disconnect, between services and taxes in any federal country, is theoretically bad. But it may be worse due to India's diversity. GST strait- jackets all states with the same taxation system and grants them equal votes, undermining the reality that there is little or no similarity among Gujarat, Tamil Nadu or Jharkhand, and Tripura. One may surmise that divorcing the states from the process of taxation may prove to be a recipe for disaster in future.

GST undoubtedly brings supply-chain efficiencies in manufacturing but being a destination tax, it has an intrinsic disincentive to the manufacturing states. For example, states like Tamil Nadu, India's manufacturing hub, had opposed the GST precisely due to this reason, as it saw a revenue loss of around Rs.9,270 crore under GST. If one ggregates it in the context of the states' inability and unwillingness to attract investment in manufacturing, it may outdo the process efficiencies and become a veritable economic disaster. Already, the states' revenue anxieties have resulted in keeping sectors like alcohol, tobacco, and certain petroleum products out of GST for an uncertain length of time. The present high taxation structure for them is to continue. The consequent break in the GST credit chain, at either end of the supply chain, will entail substantial cascading burdens which have surely not factored in the ecstatic predictions of GDP growth. Then there are sectors in India where the entire chain of production entails no tax payments and deals necessarily in cash, and so also the markets in cities (not to speak of villages) across India, where business thrives without any trace of documentation or credit payments. Another factor is the resourcefulness of India's trading and intermediary class in devising ways to beat the system. Their ingenuity squirrelling all their illegal incomes into nearly 18 lakh dubious bank accounts, with an average deposit of a whopping Rs.3.3 crore, during demonetisation is a case in point. This core constituency of the BJP must not be underestimated in defeating, even, the GST regime.

Onward to Hindu Rashtra

The haste with which the BJP pushed this project in less than nine months (against 18 months in the case of a small country like Malaysia) indicates how keen it is in seeing it through. Experts continue to be sceptical about the state of readiness of millions of enterprises in India, the banking system, and the information technology (IT) architecture in the form of the GST Network (GSTN). But with the same recklessness and bravado as displayed during demonetisation, Modi has steamrolled the GST prematurely. Like all his schemes, GST, too, may raise some dust as the rest is managed by Indian *jugaad* (hack or innovative fix). Meanwhile, a polarised polity will help uphold anything and everything that Modi does.

The BJP, unlike any other party, has a definitive ideological agenda behind every move. The economic discourse on GST tends to miss out on an essential aspect of the reform, namely its contribution to the political construction of the Hindu rashtra. GST helps in homogenising India, a la “one nation, one market, one tax,” which indeed was the BJP’s slogan for GST. Alas, ground realities led it to compromise and reconcile with a dual GST model and a complex system of four rates and additional levies that removed the third clause of “one rate” from its slogan. Yet, the remaining clauses are indicative of not only a confluence of Hindutva and neo-liberalism, but also reminiscent of Hitler’s “ein volk, ein reich, ein fuhrer” (one people, one nation, one leader), much adored by the Sangh Parivar. The GST in its current form, irrespective of its fate-Modi is capable of making even his worst failure seem a grand success as in demonetisation-is a leap towards the Hindu rashtra.

Economic & Political Weekly,
8 July 2017.

♦♦♦♦♦

Emerging Challenges of Metropolitan Governance in India

Sahil Gandhi & Abhay Pethe

India is urbanising at a reasonable pace with its urban population currently at around 34% of its total population. In 2011, the country had 3,842 urban local bodies (ULBs). In addition to these, there are areas known as census towns, which are urban as per the census definition, but are not governed by ULBs. Between 2001 and 2011, there was a sudden increase in the number of these towns. Despite the emergence of smaller towns, the underlying character of urbanisation for India is "metropolitan," as many of the new towns have emerged in close proximity to the already existing large towns.

Metropolitan regions are witnessing increasing linkages with the global economy as well as competition among themselves for attracting investments. These regions are also the growth engines of their national economy. The metropolitan regions of Bengaluru, Chennai, Hyderabad, Kolkata, and Mumbai account for around 10% of India's gross domestic product (GDP). This results in metropolitan regions assuming a crucial role in the overall economy going forward. Further, the 53 million-plus cities or urban agglomerations in 2011 comprised 42.6% of the urban population in India. Despite their intrinsic importance, there is a serious infrastructure and governance deficit that has threatened the sustainable development of these metropolitan regions.

The country faces the dual task of resolving municipal issues of inadequate urban service delivery and unequal access to local amenities, and metropolitan-level challenges of regional planning, land management, and provision of metropolitan-scale infrastructure, such as intra-regional transport connectivity, not to mention the fringe/ periphery issues. Left unaddressed, the lacunae in metropolitan governance could affect the competitiveness of metropolitan regions and exacerbate the spatial divide in terms of quality and quantity of service delivery between the already marginalised and the rest of the urban population. .

In addition to the ULBs, there are a number of sector-specific public organisations operating at different scales in cities and metropolitan regions in India for urban service delivery. There is added complexity due to a fractured polity in the form of multiple and different coalitional

political parties helming various levels of government, as well as different departments and ministries. Pursuing this theme will take us far afield and, hence, we have consciously avoided that. In any case, we have dealt with this theme in some detail in our previous work on the Mumbai Metropolitan Region (MMR).

The complexity creates an institutional collective action problem, especially at the metropolitan level, since organisations do not necessarily cooperate with each other to address common issues, leading to suboptimal outcomes. In theory, this second-order problem can be tackled either by adopting a consolidationist approach- that is, having a single government at the metropolitan level- or by having separation of powers at the state, metropolitan, and local levels. The latter system, where multiple organisations operate at different levels, and have overlapping functions and jurisdictions, is also known as a polycentric system. A "true" polycentric system allows for cooperation between organisations and also encourages competition.

In India, metropolitan governance set-up, with multiple organisations and overlapping jurisdictions, but an absence of cooperation and competition, can be termed as "ostensibly" polycentric. We demonstrate the ostensible nature of the polycentric set-up using the case of the MMR in our previous work. The question that arises in the context of metropolitan governance reforms, given the existing situation, is whether one is to opt for some form of consolidation or strengthen the existing set-up to create true polycentricity.

Despite metropolitan regions being important entities and there being several lacunae in metropolitan governance in India, there is not much literature or discussion on these issues. The paper tries to fill this gap in academic literature. It assesses the existing governance systems in Indian metropolitan regions, discusses the various contestations that take place in urban India, and provides a way forward. It looks at the institutional response in India, given the current situation of metropolitan governance and suggests policy recommendations.

1. Urbanisation Post-liberalisation

The era of liberalisation following the economic reforms in 1991 was marked by a structural transformation of India's economy-the share of services rose while that of manufacturing declined. This transition was accompanied by increasing informalisation of labour, and spatial transformation of metropolitan regions through decongestion policies. Post the opening up of the economy,

metropolitan cities have been projecting themselves as global cities in order to compete for global investments. This has resulted in, among other things, a focus on upgrading infrastructure and formulating policies with regard to land use. This restructuring process has been accompanied by increasing contestations related to land use, housing and service delivery, imbalance in revenue assignment between state and local governments, and a power tussle between different public organisations and governments at the city and metropolitan regional level. Several examples attest to this.

Mumbai is one of the first metropolitan cities in India to articulate a vision for becoming a global city. In order to realise this vision, land use policies were adopted that favoured conversion of large tracts of derelict mill lands into spaces that housed commercial offices, luxury residences, and malls at the cost of depriving the city of much- needed affordable housing and public spaces. Similarly, the Andhra Pradesh government formulated a number of policies, including building a specialised park with the requisite infrastructure in the peri-urban areas of Hyderabad to attract information technology industries. However, these decisions were top-down in nature with little participation from actors at the local or metropolitan level.

As Indian cities grew and prospered, they attracted migrants who, in the absence of suitable policies related to affordable housing and adaptive land markets, found accommodation in informal housing or slums. Contestations around service delivery and housing for slum dwellers have been well-documented in literature. The state and slum dwellers have been at logger-heads for the provision of basic services like water, which has resulted in slum dwellers adopting private solutions for getting access to amenities.

The existence of slums has been seen as being detrimental to the image of a global city. As a result, there have been many slum evictions and demolition drives in Indian cities. The proliferation of slums in large Indian cities is the result of an undersupply of affordable housing at the metropolitan level. However, there has been limited scholarship that examines metropolitan regions in India as an integrated labour market and assesses the housing market at a regional level. For metropolitan regions to attract private investments while continuing to be inclusive and liveable requires integration of housing, employment, and transport infrastructure.

Efficient provision of public goods and services requires finances. The 74th Constitutional Amendment Act specified the assignment of functions to be undertaken by ULBs without specifying or mandating the revenue assignment or handles. As a result, state governments continue to play an important role in determining which revenue handles can be devolved to local governments. Taxing powers of ULBs differ across states, and state governments often unilaterally abolish taxes without providing substitutes for revenues lost. Cities, therefore, do not have the financial capacity to discharge their functions, resulting in "unfunded mandates," and become heavily reliant on state and union governments.

Metropolitan regions have seen tremendous changes with the opening up of the economy, leading to several infrastructural challenges. Infrastructure projects of a large scale are increasingly undertaken at the regional level. These are typically carried out by state or central governments, either directly or through their parastatals. This infrastructure provision requires financing through various means at the metropolitan level. Thus, here has been a rescaling of urban governance to a metropolitan level. However, the literature on metropolitan finance and governance in India is sparse. The increased involvement of various government actors in metropolitan regions in India has resulted in power tussles and coordination failure. This is especially true when they have different political masters. Thus, there is a second-order collective action problem.

To sum up, the restructuring processes in the post- liberalisation period in India has led to the emergence of metopolitan governance as the focal point, and thereby changed the spatial dimension of urban governance. While it is true that metropolitan regions across the country differ in terms of the nature of economic activity, inherent characteristics, and their experience with decentralisation, the broad issues they face, and hence the solutions, are structurally similar. As a result, solutions in the form of common institutional and organisational reforms across states and regions are feasible.

2. Theoretical Underpinning

Theoretically, the case for decentralisation can be made based on a number of factors. The strongest argument is based on allocative efficiency as postulated in the decentralisation theorem. Decentralised provision of public goods is more efficient than centralised provision in the absence of inter-jurisdictional spillovers and economies of scale from central provision.

However, economies of scale exist in production and provision of certain services, like electricity and transport, and inter-jurisdictional spillovers occur in the provision of services like water or roads. In such cases, the appropriate jurisdiction would be a larger, one that internalises externalities and allows economies of scale to be reaped. Thus, there is need in some cases, arising out of specific concerns, for an integrated view beyond the municipal boundaries focusing on metropolitan regions. There is a delicate balance to be attained regarding the aggregative level at which decentralisation is to be posited, which is dependent on specific goods and services.

There are at least two basic ways to organise the delivery of public goods and services at the metropolitan level: have a single or consolidated government at a metropolitan level that provides all local public goods and services, or have a polycentric system, with a number of independent authorities, including local governments, involved in public goods provision. A consolidated government may be better able to take advantage of economies of scale in service provision and would avoid problems of coordination failure. However, a consolidated government would result in (i) significantly reduced citizen participation, (ii) lower levels of representation, (iii) reduced levels of public entrepreneurship, and (iv) weakened democratic accountability. Consolidation would also result in reduced efficiency and overall social welfare due to heterogeneous citizen preferences, imperfect information about preferences, and absence of competition.

A polycentric system comprises governments and public agencies at multiple levels, operating at different scales and having functionally fragmented and overlapping jurisdictions for providing goods and services. With an appropriately designed institutional framework, this system allows for cooperation between different governments when there are mutual gains to be made from cooperating. This results in multiple public providers within the same area leading to the same advantages as having many firms in a market, that is, it offers more choice and leads to efficiency-enhancing competition. It allows for the creation of a framework for adjudication and negotiation, which helps in conflict resolution.

With a suitable design of separation and institutional structures that define and delimit powers for different actors, a polycentric system also creates a system of checks and balances.

In addition, a polycentric system is characterised by citizen participation, strong representation (community-based, and low ratio of citizens to elected officials), and greater accountability, making this system more democratic in nature. Some of the criticisms levelled against polycentricity by those in favour of consolidation are that there is a barrier to entry, and therefore absence of true competition, and that citizens do not have complete information about the level of service provision in their own and in neighbouring jurisdictions and, therefore, cannot take advantage of greater choice. In the absence of mechanisms for cooperation and conflict resolution, a polycentric system could lead to serious inefficiencies in public goods and service delivery, and an absence of accountability.

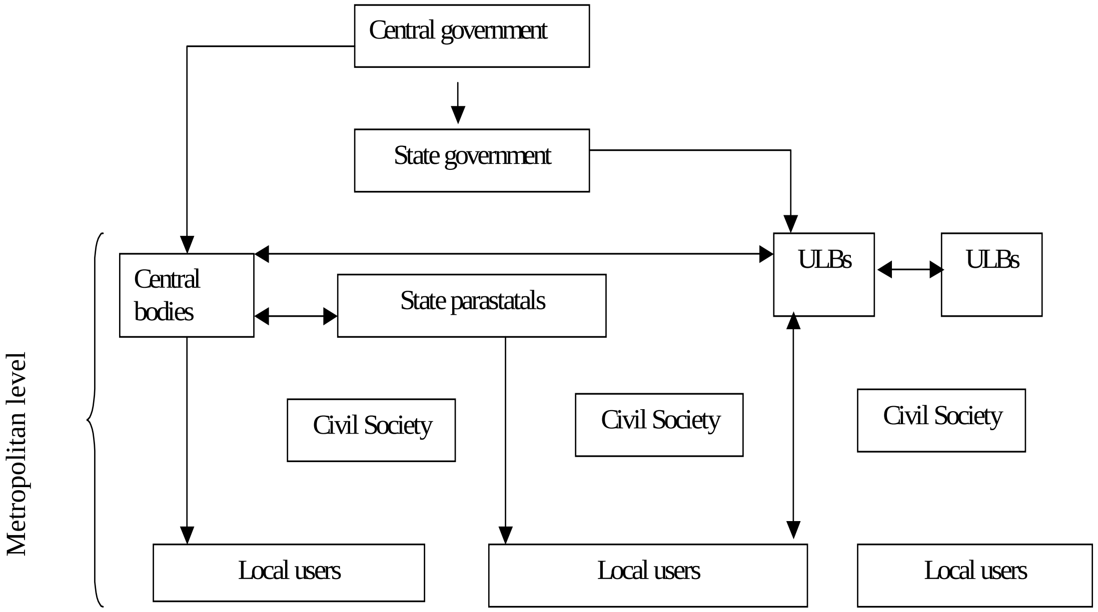
Thus, both systems have their merits and demerits. The validity of each system as well as a transition from an existing to a more efficient system must be justifiable from a transaction cost perspective. Transaction costs refer to costs incurred in undertaking an exchange, such as search costs, costs incurred in collecting information, making contracts and enforcing them. Nobel Laureate Oliver Williamson (1979, 1981, 1998) used transactions costs to explain the existence of various governance structures, like markets, firms, franchises, among others, for producing and providing private goods. He espoused that the most feasible arrangement or governance structure would be one that economised transaction costs. Applying the same principle to the problem of local public goods provision at a metropolitan level, the governance system that is most desirable would be one that economises transaction costs. There is a somewhat ticklish and complicated matter about the fact that a transition from one system to another is likely to incur high transaction costs, and these costs must be weighed against the potential benefits appropriately computed before advocating changes in the governance system.

3. Issues with Metropolitan Governance in India

Metropolitan regions typically contain at least one primate city, a few smaller towns or cities, and villages. According to the 74th Constitutional Amendment Act, metropolitan regions are areas, “having a population of ten lakh or more, comprised in one or more districts and consisting of two or more Municipalities or Panchayats or other contiguous areas, specified by the Governor by public notification to be a Metropolitan area.” These regions as a whole do not have legitimacy as a political entity. As a result, the governance system, such as there is, for

metropolitan regions has evolved to meet specific needs for delivering infrastructure and services at a metropolitan level. The arrangements for providing services at the metropolitan level may differ from region to region, but they share a few characteristics.

Figure 1: Actors in the Governance of Metropolitan Regions in India



The figure does not include Metropolitan Planning Committee. The situation of MPC is discussed later in the paper.

At the metropolitan level, a pivotal role in coordinating and providing infrastructure and channelling investments is played by urban development authorities, which are state parastatals, that is, they are under the direct control of the state government. Urban development authorities were first set up in the 1970s in order to undertake regional and spatial planning. Today, they undertake various functions, such as providing transport networks in addition to regional planning. At the local or municipal level, basic goods and services are provided by ULBs, which are classified as municipal corporations, municipal councils, and nagar panchayats.

The 74th Constitutional Amendment Act formally recognised the existence of ULBs as autonomous elected bodies, and assigned certain functions to and presumed some revenue sources for them. Some of the functions mandated under the ULBs include urban planning, water supply, sanitation, solid waste management, provision of fire services, etc. Besides urban development authorities and ULBS, a number of function-specific state parastatals and central bodies also participate in the provision of goods and services in the regions. They provide goods and services, such as water supply and roads, which typically have spillover effects or enjoy economies of scale and cannot be provided efficiently at the local level.

Article 243ZE of the 74th Constitutional Amendment Act specifies that every metropolitan area in India should have a Metropolitan Planning Committee (MPC). The MPC would comprise of ministersz from state governments, locally elected councillors, and other professionals, and undertake the task of preparing plans and ensuring coordination between various public authorities. The main role of the committee is to prepare a development plan for the metropolitan area. Apart from public investments made by the aforementioned public organisations, significant funds are invested by the central government through centrally sponsored schemes or other new missions (such as smart cities, housing for all, etc). These funds are routed through the ministries and sometimes also through development authorities.

Figure 1 provides an illustration of the structure of metropolitan governance in India. Metropolitan governance can be described as being polycentric in nature since it is “multi-level (involving the local, state and national levels within the federal set-up), multi-type (with nested, overlapping and fragmented jurisdictions), multi-sectoral (various public and private organisations, civil society, and others), and multi-functional (with units performing specific functions)”. A fractured polity in the form of different coalitional political parties at the helm of various levels of government, different departments, and ministries within one government add to the multi-actor, multi-organisational set-up. It is important to underscore the significance of the institutional framework of the polycentric system in affecting outcomes.

The complexities arising out of a multilevel system in India with functional fragmentation and overlapping jurisdictions have been detrimental to the effective discharge of functions that

are best undertaken at the metropolitan level, such as transport planning and coordination, urban planning, and financing large-scale infrastructure projects that have inter-jurisdictional spillovers.

3.1 Transport Planning at Regional Level

Commuting patterns of people are a good indicator of the interconnectedness of housing and labour markets within a metropolitan region. Most people travel on a daily basis from different parts of the region to the centres of business and employment using different modes of public and private transport. As these centres shift over the years with changing production structures, so do the travel patterns. Transport planning, therefore, can be considered as a holistic exercise to be undertaken at the metropolitan level.

A large number of public organisations are involved in transport provision within metropolitan regions in India. Central parastatals are in charge of transport infrastructure that have interstate links or are nationally important. State governments have different departments and related parastatals dedicated to different types of transport, and local bodies provide local-level transport services. Delhi has more than 10 different agencies related to provision of public transport and a similar number exists within the MMR. The various transport agencies have overlapping jurisdictions and, sometimes, functions that are closely related. Such a situation leads to considerable conflicts, lack of coordination, and loss of accountability that affects the transport system.

For example, the Mumbai Trans Harbour Link (MTHL) is a planned sea bridge connecting the cities of Mumbai and Navi Mumbai within the MMR. The project was under the charge of the Maharashtra State Road Development Corporation (MSRDC)- a parastatal under the public works department (PWD) of the Government of Maharashtra-and was to be completed in the public-private partnership (PPP) mode. However, a suitable private company could not be found for undertaking the project and the government directed the Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA) to work with MSRDC for financing and completing the project within a stipulated time period. The MMRDA is a state parastatal directly under the urban development department (UDD). During that period, PWD and UDD were under different political parties within the ruling coalition. Ultimately, the MMRDA was given sole charge of the

project. The project has not yet commenced (as of May 2017) and it seems like it will be undertaken by MMRDA with funding from Japan International Cooperation Agency (JICA).

With the objective of better planning and coordinating the functioning of the different public agencies, and to prevent conflicts, the National Urban Transport Policy in 2006, recommended setting up a Unified Metropolitan Transport Authority (UMTA) for cities with a population of one million and above. Accordingly, UMTAs have been set up in many metropolitan regions and are known by different names. For instance, Bengaluru has the Bangalore Metropolitan Land Transport Authority (BMLTA), while MMR has the Unified Mumbai Metropolitan Transport Authority (UMMTA). These are headed by chief secretaries of the respective state governments, have representatives from different state-level agencies involved in transport in the regions and experts from the transport sector on their boards /committees. Their functions include, among other things, preparing transport plans, coordinating transportation activities between agencies, and overseeing implementation of transport projects.

In practice, the transport authorities have not been able to successfully discharbe their functions. For instance, the BMLTA has been unable to strongly enforce its decisions since it does not have a statutory status and adequate autonomy. It functions like a think tank rather than a development agency with a mandate to discharge responsibilities of coordination and implementation of transport coordination and implementation of transport projects. The UMTAs remain weak because they do not have the necessary capacity to enforce decisions, do not have adequate political representation (since they are mainly comprised of bureaucrats and officials), and do not allow for hiring expert professionals for completing complex tasks. Another criticism levelled against the UMTAs is that they do not have adequate representation of local authorities since most of the members are from state-level agencies.

3.2 Planning at Metropolitan Level

Planning at the metropolitan level involves articulating a vision for a region controlled by organisations at the centre, state, metropolitan, and local levels as well as functional coordination in order to achieve coherence among plans prepared at different levels and for different purposes, such as transport, land use, environment protection, etc.

Most large Indian cities are witnessing indiscriminate urban growth outside their municipal boundaries. This involves conversion of peripheral land from agricultural to non-agricultural use and construction of real estate for residential and commercial purposes. However, these areas are either governed by rural panchayats or smaller municipal councils that lack the capacity to cater to the infrastructure and service needs of the growing population. As a result, these areas face severe shortage in services such as water, connection to an underground sewerage network, and solid waste management, among others. In these areas, absence of proper development regulations, a strong builder-politician nexus, corruption, and lack of monitoring, result in unauthorised development. These problems need to be addressed through proper planning and implementation at the metropolitan level.

Typically, metropolitan regions in India have suffered due to the problem of too many plans and too little coordination. The urban development authorities prepare regional plans in accordance with the acts that govern them and in accordance with various states' town and country planning acts, while the ULBs prepare local plans for land use along with development control regulations Besides these, separate plans are also prepared for certain specific demarcated areas by the relevant planning authorities. In Bengaluru, these jurisdictions are known as Local Planning Areas, whereas in Mumbai they are called Special Planning Areas. In some states, district planning committees have been constituted as per Article 243ZD of the Constitution for preparing district plans. Table 1 shows the number of jurisdictions and bodies in Mumbai, Hyderabad, Bengaluru, and Ahmedabad.

Table 1: Few Jurisdictions in Selected Metropolitan Regions in India

Metropolitan Region	Districts	Muncipal Corporation	Muncipal Councils	Development Authorities
Mumbai	4	8	9	Mumbai Metropolitan Region Development Authority and City and Industrial Development Corporation
Hyderabad	5	1	2	Hyderabad Metropolitan Development Authority and Cyberabad Development Authority.
Bengaluru	3	1	10	Bangalore Development Authority and Bangalore Metropolitan Region Development Authority
Ahmedabad	4	2	13	Ahmedabad Urban Development Authority and Gandhinagar Urban Development Authority

In 2008, in the case of the Bangalore Metropolitan Region, for example, the master plans in operation included those prepared by the Bangalore Development Authority, Bangalore Metropolitan Region Development Authority, Bangalore Mysore Infrastructure Corridor Planning Authority, Bangalore Inter- national Airport Area Planning Authority, etc. In the MMR, the planning authorities include, but are not limited to the MMRDA, ULBs, CIDCO (the City and Industrial Development Corporation of Maharashtra), and the Maharashtra Industrial Development Corporation. While the plans are supposed to have a common vision for the region and take a holistic approach towards regional planning, the different plans are prepared in isolation, and there are often conflicts between different planning authorities when there is jurisdictional overlap. .

In most metropolitan regions, a substantial amount of land is publicly owned. This land, if efficiently used, can be used for various purposes, such as building affordable public housing, providing public amenities, and for financing infrastructure. However, public land is an underutilised asset. A report based on a study of an area of 25,617 hectares in the city of Ahmedabad found that around 44% of the total study area was publicly owned, and the municipal corporation, state government, and central government owned 12%, 11%, and 4% of the total study area, respectively. However, in many cases, public land is inefficiently used; it either lies vacant, or does not consume all the allowable floor space. Nearly 21% of the total public land was found vacant, which includes land acquired through town planning schemes. That public land is an underutilised asset is evident from the report's findings. Monetising this land could finance the investment requirements for Ahmedabad..

Besides inefficient utilisation, public lands are often poorly governed due to the absence of clear property titles and land inventory maintained by various public organisations. Such absence of clear information about landownership has three consequences: encroachment, conflicts between organisations, and misuse for personal gains. The misuse of ambiguity regarding ownership of land is amply demonstrated in the case of the Adarsh Housing Society, where the confusion regarding the true ownership of a plot of land in a prime locality in Mumbai was exploited by certain political actors for personal gain.

Another issue with metropolitan planning is the involvement of the state government. Regional plans are prepared by urban development authorities, which are under the state governments. Various planning authorities preparing special plans also belong to the state governments. Further, given that land is a state subject, the requirement that municipal plans be vetted and approved by state governments gives them excessive powers in loca1 matters. It also undermines the autonomy of ULBs. There is a conundrum about whether plans are owned by the local or the state government leading to a loss of accountability. Since the state government is at an arm's length, it may not be aware of local preferences and needs of citizens. This subverts the spirit of decentralisation. While given that state government involvement in metropolitan planning is inevitable, there is a need to rationalise it.

3.3 Metropolitan Finances

For metropolitan regions to continue to essay a prominent role in driving the country's growth, there is need for substantial investments to meet infrastructure requirements. Most ULBs within metropolitan regions do not have the capacity to make large-scale investments in infrastructure at the regional level. They have not been able to exploit their revenue handles to the full extent. Property tax-the most important revenue source with ULBs-is underutilised. The report of the Thirteenth Finance Commission stated that property taxes accounted for 23% of the total municipal revenues and 28.5% of the total own source revenues for 36 of the largest Indian cities." There is great scope for increasing property tax collections by undertaking reforms that increase coverage and improve efficiency, of course, which if done will still not solve the problem of resource deficit at the metropolitan level.

Inadequate own revenues lead ULBs to rely on grants from the state and the centre, which may be general grants-in-aid or special purpose grants. Given the fact that metropolitan regions contribute significantly to the state and national economy, one would expect that the state and central government would invest in these regions. However, it has been demonstrated by A Pethe (2013) that this is not the, case. Municipal borrowing for financing capital expenditures is also limited because of the underdeveloped municipal bond market, and because of the absence of a revenue model to assure a return to cover the capital and interest costs.

Given the inadequacy of municipal finances, much of the infrastructure financing at the metropolitan level is undertaken by state-level parastatals. The urban development authorities play a key role in financing large-scale infrastructure projects. The urban development authorities often act as nodal agencies for channelling funds from state, centre, and multi- lateral organisations into specific infrastructure projects. Financing of projects is also undertaken through borrowing. These parastatals do not have the power to levy taxes, and the main source of revenue for development authorities is sale or leasing of land. However, the practice of selling land is not sustainable as land is a finite resource. In certain instances, the development authorities have faced problems in auctioning their land. For example, the income tax department served notices to the Hyderabad Metropolitan Development Authority (HMDA) for failing to pay tax dues on the earnings from land sales and finally froze HMDA's accounts in 2013. There have been suggestions to use land- based financing, such as betterment levies and impact fees, for monetising increasing land values in order to finance infrastructure in urban regions. However, these come with their own set of issues.

Given the financial constraints of public organisations, there is a strong case for the use of PPPs in infrastructure projects. Large-scale projects such as metro rail, bridges, and highways are increasingly being undertaken in the PPP mode. It is well-documented that PPPs in infrastructure delivery have not been as successful as was expected. The major reasons-apart from land acquisition problems - are the lack of trust between the private and public actors as also the inability of the public sector to draft effective PPP contracts, especially in complex cases. .

4. Institutional Response

In theory, polycentric metropolitan governance will lead to welfare-enhancing competition among different government bodies. However, what we find for India is that the institutional framework is leading to conflicts among the various bodies involved. There is also lack of coordination amongst the public bodies. Such conflicts and lack of coordination are detrimental to service delivery and affect the competitiveness of the regions. Metropolitan regions in India have seen three crucial institutional responses to the situation: (i) greater participation of the civil society, (ii) amalgamation of ULBs as a response to peri-urban growth, and (iii) curtailing of the role of MPCs.

4.1 Civil Society Participation:

In recent years, there has been greater participation of civil society in urban governance in India. This has not only led to improved service delivery, but has also led to greater monitoring of public agents. The Public Affairs Centre (PAC) in Bengaluru has been publishing Citizen Report Cards for which it is taking feedback from the user groups who are accessing services of the public agencies in Bengaluru for over a decade. An assessment of the satisfaction of the users of public services over three years- 1994, 1999 and 2003 - reveals that satisfaction level for the users has gone up over time. There has also been better staff behaviour and lesser incidence of corruption. Of particular interest for metropolitan governance, these report cards also facilitated in inter-agency comparisons. This has been one of the major factors in improving service delivery as this has not only led to highlighting poor performers, but has also led, in some degrees, to competition between the different agencies.

Mumbai First (earlier Bombay First) was established, as a think tank, in 1995-similar to London First-by a group of businessmen. It had a vision for Mumbai, which is to make Mumbai a world-class city like Shanghai by 2013. While Mumbai First concentrates its efforts on the jurisdiction of Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM), its vision for Mumbai will have a bearing on the region. In 2003, it commissioned a study to McKinsey which resulted in the publication of a report known as “Vision Mumbai.” The report was well-received and the government set up a think tank called the Mumbai Transformation Support Unit in order to implement the suggestions in the report. This was followed by a business plan in 2007 by the MMRDA and LEA Associates ‘to determine investment requirements for the MMR and revenue sources to meet them. However, the business plan was not implemented.

Inefficient management of public land is emblematic of the wider governance issues in metropolitan regions. Public agents in Mumbai have taken advantage of the information lacunae in public landownership for their own benefits. As mentioned earlier, the Adarsh scam was a case in point. Access to public land and various permissions for development on this land was granted in lieu of providing apartments to key public officials in the society. In 2009, a right to information application by the National Alliance of people’s movement, a non-governmental organisation (NGO), exposed this quid pro quo arrangement by bringing in the public domain the names of all

politicians and government officials who were members in the society. Their efforts resulted in committees being set-up to investigate the scam and it is hoped that this incident would lead to greater clarity in public land management.

The cases of the PAC, Mumbai First, and National Alliance of People's Movement are just some of the examples of civil society participation in affecting outcomes in metropolitan regions in India. There is no doubt that their involvement in improving outcomes in metropolitan regions in India is likely to be paramount in times to come.

4.2 Amalgamation

Urbanisation in India is accompanied by expansion beyond the boundaries of the primate city in the region. In such cases, metropolitan governance is very crucial for better service delivery in peri-urban areas. However, given the fact that the system has not been able to respond to peri-urban growth, amalgamation of ULBs in the region has been seen as a possible solution for improving service delivery. There have been cases of amalgamation of the municipal corporation of the primate city with other surrounding municipalities (Bengaluru and Hyderabad), or amalgamation of the smaller municipalities in the periphery to form a larger municipal corporation.

The city of Bengaluru was governed by the Bangalore Mahanagara Palike. Around the Bangalore Mahanagara Palike were seven city municipal councils and one town municipal council that did not have proper infrastructure, such as roads, street lightings and drainage systems. In 2007, these eight municipalities, along with 111 villages, were amalgamated with the Bangalore Mahanagara Palike to create a consolidated Bruhut Bangalore Mahanagara Palike in the hope of improving service delivery in the new areas of the ULB'S jurisdiction. Like Bengaluru, the city of Hyderabad was governed by the Municipal Corporation of Hyderabad and in close proximity were 12 other small municipalities. In 2007, the Greater Hyderabad Municipal Corporation was created by amalgamating the Municipal Corporation of Hyderabad and the 12 municipalities so as to "ensure improved service delivery in the surrounding areas, and better coordination in the city".

The MMR has seen a rise in population growth at the periphery of its core city-Mumbai. The Vasai-Virar region, located to the north (west) side of Mumbai, is one such area that has witnessed considerable real estate activity and was facing an infrastructure deficit. The region

was governed by four municipal councils-Vasai, Virar, Nalasopara, and Navghar-Manikpur. In 2009, the municipal corporation of VVCMC was created by amalgamating the four municipal councils and 53 villages. .

There is no doubt that amalgamation of municipalities improves service delivery in parts of metropolitan regions witnessing tremendous population growth. However, it does not replace the need for better metropolitan governance as these regions will continue to grow beyond the municipal boundaries and, thus, there is a need for planning at the region level, which would provide for a much-needed holistic approach.

4.3 Curtailing Metropolitan Planning Committees

Increasing conflicts between public organisations and absence of proper coordination mechanisms should have resulted in many state governments creating MPCs for better governance of metropolitan regions. However, this was done after considerable delay and only after pressure was exerted from the outside. Kolkata was among the first to create an MPC with the Kolkata Metropolitan Development Authority as its technical secretariat. In Maharashtra, a government ordinance in 1999 called for the creation of MPCs for Pune, Mumbai, and Nagpur. However, these were actually created only in 2008 after court rulings directed the state government to create MPCs.

Many states are yet to constitute MPCs. The Tamil Nadu government has completely ignored the 74th Constitutional Amendment Act in this regard. Gujarat too does not have MPCs, and only recently did the Gujarat High Court direct the state government to create MPCs following a public interest litigation filed by the Vadodara Shaher Jilla Khedut Mandal. Similarly, measures for setting up an MPC for Bengaluru have been undertaken after the Karnataka High Court passed an interim order that restrained the Government of Karnataka from sanctioning changes in the development plan since it did not have an MPC. Where they have been created, the role of MPCs in metropolitan planning and coordination has been limited. For instance, in Pune, the lack of a metropolitan development authority rendered the MPC useless in terms of actual functioning. In Mumbai, the MMRDA acts as the technical arm of the MPC. Although the development authorities are to function as technical arms of MPCs, they continue to wield more power, whereas

the MPC (which is constituted as aparticipatory democratic construct) tends to be side-tracked. One of the main reasons for this is because the MPC has no finances or functionaries of its own to carry out the functions required. Thus, the MPC lacks teeth in implementing its functions. There seems to be reluctance from the state governments to empower MPCs for fear that it would undermine their importance in the region.

5. Way Forward

From the above analysis, we see that the issues in metropolitan regions can largely be attributed to an ineffective system of metropolitan governance. Therefore, reforms for improving the existing situation must focus on making the system effective. Based on the relative ease and transaction costs of implementing reforms, we can classify them as short term, medium term, and long term.

5.1 Short-term Reforms

Definitional clarity: There is a need to have a clear understanding and definition of metropolitan regions in India. The present definition in terms of a population criterion by the 74th Constitutional Amendment Act alone does not capture the various factors that characterise metropolitan regions. One needs a connotative clarity of definition which alone will provide denotative substance. In reaching such a state logically, we perhaps have to dwell on the basic typology of the nature of how metropolitan regions arise in actual situations. Could these be sprawls arising out of residents being pushed out of a city because of affordability or quality of life issues? Or, could these be silos that are independent in their labour requirements, but have reason to be together for market purposes? In this case, we ought to be concerned with goods movement rather than the peoples' movement. There, of course, could be other variants and indeed reality will be a convex combination of the basic types. Further, the basic typological characteristic is prone to change with time depending on the dynamic exigencies. A view and a reading of this will perhaps help us define metropolitan regions. These could be minimalist entities that would largely help exploit and internalise labour, goods externalities or spatially integrated markets (including but not limited to labour markets) or market access points for both tradable and non-tradable goods, services, and amenities. Another factor may be sociopolitical, that is, people strongly identifying themselves as citizens of a particular region.

Create a metropolitan-level data warehouse: An immediate and relatively painless action that needs to be undertaken towards improving service delivery outcomes in metropolitan regions is setting up observatories that collect and update data on the metropolitan economy, public and private investments in the region, land use, real estate development, commuting patterns, and status of metropolitan services in order to properly inform metropolitan planning and coordination.

Public land management: The first step in this regard would be collecting ownership and land use data on public lands. This could be done by autonomous bodies created specifically for monitoring, pooling, and managing public lands. Having a public land audit would be necessary for monetising them and it would resolve problems arising out of ambiguity of information regarding ownership of public lands. There is much to be learnt from the developed countries in this regard (for example, setting up of land companies/commissions). Going forward, this will be an important prior in using land value capture tools for raising resources to finance urban infrastructure.

5.2 Medium-term Reforms

Monitoring by civil society: There are a number of civil society organisations participating in metropolitan governance. It would be useful if some of these organisations could develop performance indexes and rank various public bodies involved in service delivery, as was done by PAC in Bengaluru, which calls for some prior capacity building. Publicising such rankings would not only improve accountability, but also create competition between public bodies, which would improve overall efficiency. Such an exercise would need to evolve on its own without initiation by the public sector. However, civil society could be empowered by the government by officially recognising them through positions in various decision making bodies. It could also tender contracts to the NGOs to evaluate performance, giving it a flavour of an independent evaluation office.

Strengthening decentralisation: Before moving towards improving metropolitan governance, it is necessary to strengthen the existing decentralisation framework by building capacity among local bodies within metropolitan regions. This includes not just technical capacity or finances, but also empowering them politically. This is a necessary prerequisite. This will entail that within the

cities the local public goods provisioning is adequate without spatial tapering at the borders. Thus, only those issues (related to space, persons, and policies) that fall in between or are more efficiently treated through a lens that is positioned at a higher level of aggregation may be treated by the metropolitan government, however conceived. Such a move would also allow local bodies to cooperate in order to provide services that have inter-municipal spillovers, as well as compete for taxes.

Nested and iterative local planning: Most local plans require the final approval of state governments in order to be passed. This creates problems on account of two reasons: (i) often it is local authorities and not state governments that are most aware of local issues and are best placed to address them, and (ii) state governments, being at an arm's length from local or metropolitan jurisdictions, are susceptible to viewing metropolitan regions as places from which to extract maximum rents. In order to avoid these issues it is necessary to recognise that metropolitan and local plans, insofar as they do not lead to externalities outside their jurisdictions, do not require the involvement of the state government. An iterative sharing will, perhaps, lead to better plans both in terms of acceptability and feasibility, and hence implementation. The various state town planning acts need to be amended for this to happen. This would also lead to greater accountability with urban planning.

5.3 Long–term Reforms

The ideal form of metropolitan governance set-up in the long- term would be a single-tiered polycentric system at the local level with empowered mechanisms for coordination, competition, and conflict resolution to bring about efficient outcomes at the metropolitan level. However, there are significant costs in moving towards this system that may outweigh potential benefits. Therefore, it would be prudent to move towards a two-tier system of metropolitan governance, with local bodies at the lower tier and a metropolitan body at the upper tier. Although this would be in contradiction to the home rule form of metropolitan governance, which involves bringing the government as close to the people as possible, it would result in effective coordination and planning at a metropolitan scale.

The 74th Constitutional Amendment Act tried to bring about metropolitan-level coordination by suggesting that regions set up MPCs, but the Indian ‘experience clearly shows that MPCs have been ineffective. Restructuring the government to create a two-tier system at the metropolitan level might not lead to better outcomes, but the current situation in India warrants a rethinking of the present situation. There is precedent for this kind of restructuring; metropolitan regions like London and Toronto have experimented extensively in order to improve outcomes. However, there has been little introspection regarding reorganising public goods and service delivery in metropolitan regions for improved outcomes, A recent report advocates the creation of metropolitan councils as an alternative to MPCs. Although, it makes recommendations regarding the size and composition of its members and the status of the metropolitan commissioner, it does not specify what fiscal space such a council would enjoy/occupy. For a two-tier metropolitan governance system to be successful, the following conditions must be satisfied:

Change in the current federal structure: By amending the Constitution, the present three-tier system must be converted to a four-tier system. This would require some rearrangement of functions and finances between the state, metropolitan, and local levels.

Functions: Transport planning, metropolitan planning, and provision of infrastructure are some of the functions that enjoy scale economies and must be assigned to the metropolitan level governing body. Metropolitan planning would involve developing a vision and specifying goals such as sustainable growth, inclusivity, and improving competitiveness for the region, and formulating policies for environment, land use, and housing such that these goals are attained. This body should have the final say, and thus be responsible and accountable for all its functions, and coordinate the operations of all state, central, and local level parastatals involved in transport and regional infrastructure.

Political and administrative set-up: As mentioned earlier, it is necessary to recognise metropolitan regions as important political entities and, therefore, political power must be vested with the governing authority. Whether those representing the people at the metropolitan level are directly elected or indirectly elected, requires some deliberation. Along with political power, it

would also require a bureaucracy that is immune from the influence of state governments. For this, perhaps we can envisage a cadre of secretaries and bureaucrats at the metropolitan level.

Finance: One of the major reasons why the MPCs failed was because they lacked resources and executive power. The metropolitan tier of government could be assigned revenue handles, such as land-based financing tools and user charges, and sufficient autonomy to raise resources for financing infrastructure through borrowings. It could also leverage the public land in the region to finance infrastructure requirements in the region. However, given the current. thinking and practice, it is highly improbable that metropolitan-level governments will be assigned taxation powers (revenue handles). Operational efficiency will require that metropolitan governments are assured a certain amount of resources in a formulaic or predictable manner. Without some financial handles, governance will be rendered a futile exercise as it will not have any bite. One of the things that can be done to alleviate this problem is to assign the task of devolving funds to such governments to the finance commissions-the only constitutional fund flow mechanism available. Ideally, of course, the higher level government in the vein of enlightened self-interest must see the tremendous contribution that such regions make in terms of the proportion of GDP and provide investible resources at the metropolitan level in a buoyant and adequate manner.

Conclusions

Metropolitan regions are emerging as the drivers of the economy and hence worthy of focal attention and nurturing. This has two aspects: one, the provision of basic local public goods, services and amenities at a benchmarked quality and quantity; and, two, as sustainable economic drivers, the regions must ensure investment attractiveness of the region. Whereas the first track will require provisioning for the people within the region and the underlying infrastructure required, the second predominantly depends on the policy regimen that defines the region even more importantly than the relevant infrastructure as is usually understood. Thus, the governance structure to address these regions must take into account such a dual mode responsibility.

With increasing interconnectedness between cities and their peripheries, private investments beyond city limits, and large infrastructure projects, there has been resaling of urban

governance to the metropolitan level. As capital inflows and investments increase in metropolitan regions, different public organisations seek to attain control over the region by asserting their presence through large projects. In theory, a metropolitan governance system may be consolidated or polycentric. Both have positives and negatives, and depending on the situation, the most suitable system for providing goods and services in the region could either be one of the two forms, or lie somewhere between the two extremes. It must be borne in mind that metropolitan governance structures have to be adaptive in nature as metropolitan regions are always in a state of flux.

When viewed from the realistic and pragmatic lens of the political economy in India, as well as taking into account the capacities at the current conjuncture, it would be prudent to have an additional tier of government at the metropolitan level that is cut in size through a clarity of mandate which must not be unfunded. Thus, while reforms related to federalism largely focus on decentralisation, improving regional outcomes necessitates reforms that consolidate some functions at the metropolitan level. These reforms will be successful if there is a clear delineation of power and functions at the metropolitan level, coupled with a strong decentralised system.

Economic & Political Weekly,
8 July, 2017.

War on Indus Waters

(A reveiw of the book "Indus Waters Treaty " by Dr. Ijaz Hussain)

Indus waters Treaty was not unfair to India, and the belligerence over it under the present regime is harmful for peace between the two nations.

A.G. Noorani

The book not only makes a timely appearance but does so with a bang. It is 50 years since Aloys Arthur Michel's definitive work. The Indus Rivers : A Study of the Effects of Partition was published. In 1973, the leader of India's negotiating team, Niranjan D. Gulhati, published his able work Indus Water Treaty: An Exercise in International Mediation. One hoped for a comparable work by a Pakistani Scholar. Dr Ijaz Hussain has provided such a work, eminently. His work covers the period from 1947, beginning with Sir Cyril Radcliffe's dishonest award, to 2016. It has detailed analyses of issues from the perspective of international law besides the politics of the affair.

New issues have arisen since the Indus Waters Treaty (IWT) was signed at Karachi on September 19, 1960, by Pr:me Minister Jawaharlal Nehru and President Mohammad Ayub Khan. The book covers them all. 1. The dispute over the Salal Dam on the Chenab, which was resolved by an agreement in 1978 (pages 215-221). 2. The Wullar Barrage on the Jhelum River (India obstinately calls it the Tulbul Navigation Project; it sounds better), which is part of the agenda of the charter of July 31, 1987. It now falls under the Comprehensive Bilateral Dialogue (pages 202-229). The author believes "there are indications that India is ready to make adjustments to the design of the barrage which may facilitate an agreement" (page 229). 3. The Baglihar Dam on the Chenab River in Doda district of Jammu (pages 229-272). A neutral expert was appointed under the treaty, whose decision on February 12, 2007, the author angrily contests. "Why did Pakistan lose the case?" he asks and proceeds to provide a myriad of causes. First, an engineer's "strong bias" and "secondly Pakistan lost because its delegation, including the legal counsel, mishandled the case. Thirdly, it did so because its delegation behaved impolitely towards the

neutral expert who reacted by deciding against it." This is a typical comment the like of which one does not find in works of scholarship. Such questions abound. The patriot's subtext is-Pakistan should never lose a case; it is always right. Ijaz Hussain's Indian counterparts held similar views. As for the dispute, it seems to have run its course. .

4. The Kishenganga Dam on the Kishenganga, a major tributary of the Jhelum River in Kashmir (pages 281-301). It involves diversion of water from a dam site of Kishenganga through a 22-kilometre tunnel to another tributary of the Jhelum, the Bonar Nallah. This diversion will change the course of the river by about 100 kilometres before it joins it through the Wullar Lake near Bandipore in the Baramulla district. The Kishenganga is known as Neelum after it enters Azad Kashmir. The dispute was referred to the International Court of Arbitration (ICA) under the treaty. .

India sought to build the dam in furtherance of its Kishenganga Hydroelectric Project (KHEP). Pakistan contended that the diversion would inter alia adversely affect the operation of the Neelum-Jhelum Hydroelectric Project (NJHEP), which it sought to build on the Neelum river downstream of the KHEP. Involved were two distinct issues-the diversion and the depletion, which would bring the reservoir level of run-of-river hydroelectric plants below dead storage level. This is permissible only in an emergency. .

On December 21, 2013, the court gave its final award. (A partial one was given on February 18, 2013.) The diversion was upheld. On the second issue, depletion, Pakistan's objection was upheld. This is of greater consequence. Professor John Biscoe of Harvard, a former World Bank adviser, opined: "The Baglihar decision would appear to have provided India with a green light to build these projects with as much live storage as they chose (as long as they classified it as 'for sediment flushing'). What is enormously important is that the ICA has, according to early press accounts, addressed this issue head on and, de facto, concluded that the Baglihar finding in this regard undercut the central compromise of the Indus Waters Treaty, was wrong and should not be applied to future projects. The ICA has apparently ruled that the design and operation of Indian hydropower projects on the Indus, Chenab and Jhelum cannot include more live storage than allowed under the IWT, even if the justification for such storage is silt management .

"This finding is of far greater significance than the one-off (and correct, in my view) finding relating to Kishanganga. It restores the central protection-put into question by the Baglihar finding- which Pakistan had acquired when Nehru and Ayub Khan signed the IWT in 1960."

He also said: "The cumulative storage of these dams will be large, giving India an unquestioned capacity to have major impact on the timing of flows into Pakistan. Using Baglihar as a reference, simple back-of-the-envelope calculations suggest that once it has constructed all of the planned hydropower plants on the Chenab, India will have the ability to effect major damage on Pakistan.". .

The United States Senate Foreign Relations Committee's report issued in 2011 endorsed this assessment: "The number of dams under construction and their management is a source of significant bilateral tension. While studies show that no single dam along the waters controlled by the Indus Waters Treaty will affect Pakistan's access to water, the cumulative effect of these projects could give India the ability to store enough water to limit the supply to Pakistan at crucial moments in the growing season." The Modi government is well aware of this opportunity.

5. The Nimoo Bazgo Dam on the Indus in Leh and the Chutak Dam on its tributary Sunn in Kargil. Both projects were completed (pages 311-312).

6. India intends also to build four hydroelectric projects on the western rivers, which the treaty assigned to Pakistan- Ratle, Miyar, Lower Kalnai, and Pukal Dam. The Ratle Dam is located on the Chenab in Rishtwar between Dul Hasti and Baglihar (pages 315-316) It bids fair to become a sore issue. The author discusses each of these cases in detail, setting out the arguments of both sides, Pakistan and India, with full references, maps and graphs. His comment at the end of his survey is that "there are indications of corruption" (page 115). Such comments and worse mar a scholarly work. For good measure, the book covers in useful detail India's river disputes with Nepal (the Kosi, Gandak and Tanakpur agreements and the Mahakali treaty) and with Bangladesh (the Farakka Barrage). It did Nehru no credit when he denounced, on March 26, 1956, the Barcelona Convention and Statute concerning the Regime of Navigable Waterways of International Concern, 1921. The Teesta River Dispute is unresolved. The Sir Cre'ek Dispute between India and Pakistan, overripe for solution, is also discussed (page 412). So is Afghanistan, on which Ijaz Hussain flies off at a tangent to level charges against India.

He rightly complains of conformism in the Indian media (pages 414-415). But is the media in Pakistan any different? It is clear that in his scholarly pursuits, objectivity never figured and worse still, maturity eluded him. The comments quoted earlier reveal that. This quote reveals his mentality. It is the U.S. Secretary of State Dean Acheson’s remarks on Nehru, whom he called “slippery” and “a monumental snob”, in addition to observing that he “likes to be surrounded by beautiful and dumb women, the more beautiful and the less intelligent, the happier”. The relevance of this cheap remark in a work on the Indus Waters Treaty could be evident only to one like Ijaz Hussain.

He goes to some length to establish deficiencies in other books on the subject. Political comments reveal ignorance, besides partisanship. Sample this gem: “The Muslim League apparently accepted the ‘other factors’ formulation in the hope of getting Calcutta without ever suspecting that the British and the Congress leadership would reach a secret understanding to award the famed city to India.”

Calcutta had a mere 23 per cent of Muslims. The entire district had 32.5 per cent. The author is obsessed with conspiracies by others and lapses by Pakistan’s representatives.

None of this is reason for neglecting’ the book. It is a work of solid scholarship. The author went to great pains. He toiled hard in the Library of Congress and the archives of the World Bank, which mediated in the dispute since 1952 and is a party to a couple of key provisions of the treaty. The bibliography lists the documents he consulted. To appreciate this work of labour, the reader must separate the chaff from the wheat. He will find the wheat well-grown and nutritious.

The narrative begins from the 19th century and picks up speed with Radcliffe-boundary by award. “The genesis of the water dispute over the Indus Basin is found in the award that the Punjab Boundary Commission rendered. The Congress party and the Muslim League leadership had instructed the latter to demarcate the boundaries of the two parts of the Punjab on the basis of ascertaining the contiguous majority areas of Muslims and non-Muslims. In doing so, it will also take into account other factors. The division of the Punjab was a very tedious affair because the province had been developed as a single unit which included the common irrigation and hydroelectric system. There were large tracts of land in the Punjab that the rivers Ravi and Sutlej

irrigated. The headworks of the Ravi River was located at Madhopur in the district Gurdaspur, whereas that of Sutlej was situated at a place called Ferozpur in an area known by the same name. According to the 1941 census, district Gurdaspur was a Muslim majority area as three out of its four tehsils had a Muslim majority (Gurdaspur 51.1 per cent, Batala 55.06 per cent, and Shakargarh 51.3) and only Pathankot had a non-Muslim majority (77 per cent). However, Gurdaspur, Batala, and Pathankot were allocated to India and only Shakargarh came to Pakistan. Similarly, the headworks of Sutlej were also located in the Muslim majority area as its tehsils had Muslim majorities (Ferozpur 55.2 per cent, Zira 65.2 per cent, and Fazilka 75.12 per cent). However, the award, in violation of the partition principle outlined above, allocated Ferozpur and Zira tehsils to India." There is a thorough and excellently documented discussion of the origin and course of the World Bank's mediation.

The treaty divides "the Indus rivers" and allocates three rivers called the "western rivers" to Pakistan (the Indus, the Chenab and the Jhelum) and three called the "eastern rivers" to India (the Sutlej, the Beas and the Ravi). It allocates all the waters of the eastern rivers "for unrestricted use" to India. Pakistan is under obligation not to interfere with the waters of the Sutlej Main and Ravi Main or their tributaries when they flow through Pakistani territory except for domestic, non- consumptive, and certain limited agricultural uses. Similarly, it allocates all the waters of the western rivers " for unrestricted use " to Pakistan. India is under obligation not to interfere with them while they flow on Indian territory except for domestic non-consumptive, and certain limited agricultural uses as well as generation of hydroelectric power. The treaty allows India to build a maximum of 3.6 MAF storage on the western rivers within specified parameters whose details are laid down, in Annexures C,D and E. It provides a detailed procedure for conflict resolution.

During the massive military build-up by India on the by India Line of Control in Kashmir and on the international border with Pakistan, the then National Security Adviser, Brajesh Mishra, covertly instigated a media campaign for the abrogation of the IWT. First, one editor splashed this demand as news on his paper's front page. Two bogus defence "experts" and two former High Commissioners to Pakistan constituted the pack. The author recalls that " a former Indian High Commissioner' to Pakistan warned: 'Should we not consider measures to deprive Pakistanis of the water they need to quench their thirst and grow their crops? Should we not seriously

consider whether it is necessary for us to adhere to the provisions of the Indus Waters treaty ? " He was one G. Parthasarathi. His views reflected more than lack of professionalism, for, the treaty cannot be abrogated legally or politically. The advocacy of use of water as a weapon reflects a barbaric outlook.

The treaty is not one bit unfair to India as Michel pointed out at page 8 of his book in 1967. "In agreeing to recognise Pakistan's right in perpetuity to virtually all the waters of the three western rivers (Indus, Jhelum, and Chenab), India was really giving away only one stream, the Chenab, that she could really use herself (by diversion into-the Ravi or Beas). She was gaining undisputed possession of the waters of the three eastern rivers (Ravi, Beas, and Sutlej) in perpetuity after the transition period ends in 1978 or at the latest in 1973. These are the rivers that are really useful to India, and the Indus Waters Treaty gives her the right to dry them up entirely if she so chooses."

Ijaz Hussain does a service in pointing out the new factor of climate change and environment, devoting the whole of chapter 7 on the subject; the discussion is based on good research.

With Modi as Prime Minister, the belligerence of 2001-02 acquired a menacing colour. He has publicly declared that India will make the maximum use of those treaty provisions that give it some rights on the western rivers for the construction of the run-of-river hydropower plants-that is, eat away the treaty. The author cites one "secret cable sent by Mulford, the U.S. Ambassador in New Delhi on 5 February 2005, which stated that 'there are several hydrological dams planned for Indian Kashmir that might be questioned under the IWT', he expressed the fear that 'India's dams in Jammu and Kashmir have the potential to destroy the peace process and even lead to war. Again, the Intelligence Community Assessment report issued in 2012 has put on notice that physical infrastructure, including dams has been used as convenient and high publicity targets by extremists, terrorists, and rogue states threatening substantial harm and will become more likely beyond the next 10 years. Finally, a group of more than twenty U.N. bodies in March 2009 warned that given the rising tension over the water issue between Pakistan and India the world would be perilously close to its water war" (pages 427-428).

Ayub Khan's account of the internal debate in Pakistan on signing the IWT provides a textbook lesson for statesmen in all such situations. It deserves to be quoted in full: "But before I write of the negotiations with Eugene Black, I should like to describe the confrontation that I had with our own technical experts and administrators. I sensed that they did not fully realise the gravity of the situation and were asking for the moon when we were in a position of weakness all along the line. They were also trying to dictate policy and were trying to take up extreme positions. Some thirty or forty of them were assembled in Government House, Lahore, where I addressed them. I said: Gentlemen, this is of far reaching consequences to us. Let me tell you that every factor is against Pakistan. I am not saying that we should surrender our rights but, at the same time, I will say this: that if we can get a solution which we can live with, we shall be very foolish not to accept it. Now when I say that, I am in fact saying to myself because I shall have to take the responsibility for the solution. The responsibility does not lie on anyone of you, so let me tell you very plainly that the policy is going to be mine. I shall consult you whenever I am in doubt regarding technical details, but if any one of you interferes with policy, I shall deal with him myself. This problem, if not tackled properly, may mean the end of the country. I mean every word of it. So, don't let anyone make any mistake about it....

"When one is dealing with a sensitive problem of this nature, one has to be realistic and judge the situation dispassionately in order to formulate a rational approach. Very often the best is the enemy of the good. We abandoned the chase of the ideal and accepted what was good after a careful and realistic appreciation of the overall situation. Had we not done that, we might have drifted into a conflict at a time when many factors were against us. The basis of the agreement, therefore, as far as we were concerned, was realism and pragmatism. Emotions had no place in it, nor could they be allowed to have any place where the future and safety of millions of people depended on a solution." (Ayub Khan; Friends, Not Masters; pages 109-110 and 112) These words should be inscribed on the table of every leader who makes policy.

Frontline,
07 July, 2017.

RESUME OF BUSINESS TRANSACTED DURING THE 14th SESSION OF THE ELEVENTH TRIPURA LEGISLATIVE ASSEMBLY

The 14th Session of the 11th Tripura Legislative Assembly which commenced on and from 23rd May, 2017 to 25th May, 2017 and thereafter the House was adjourned sine - die on 25th May, 2017.

His Excellency the Hon'ble Governor of Tripura prorogued the Session of the Assembly on 28.06.2017. The House held for 3 (Three) sittings and transacted business for 8 Hours 30 minutes.

OBITUARY REFERENCE

On 23.05.2017, the Hon'ble Deputy Speaker made reference to the passing away of Anil Madhab Dabhe, former Central Minister of India.The House paid tribute to the memory of the distinguished person and stood in silence for two minutes as a mark of respect to the departed soul.

CONDEMNATION MOTION

On 23-5-2017, the House strongly condemned the incident of terrorists attack at Kokrajher, Assam where Amal Sarkar, Sub-Inspector of 15 No. batalion of S.S.B's , the brave son of Tripura lost his life.

The House thus observed 2 (two) minutes silence as a mark of respect to the departed soul of the brave son who lost his life in the brutal incident and conveyed sympathy to the grief stricken bereaved family members.

LAYING OF PAPERS ON THE TABLE OF THE HOUSE

During the Session period the following Rules,Reports and Notifications etc. were laid on the Table of the House on 24.05.2017 & 25.05.2017 by the Ministers-in-charge of the concerned Departments, namely :-

1. The 35th Annual Report on the Accounts of the Tripura Tea Development Corporation Limited for the Financial year, 2014-15.

2. The Annual Report of the Tripura State Electricity Corporation Limited, 2013-14
3. The Annual Report of the Tripura Jute Mills Limited for the year ended on 31st March 2016.

LEGISLATIVE BUSINESS

During the Session, only 1 (one) Bill, as stated below, was introduced considered and passed by the House, namely :-

"The Tripura State Goods and Services Tax Bills, 2017 (The Tripura Bill No. 7 of 2017)

REFERENCE PERIOD

3 (three) Notices on matter of Urgent Public Importance had been received. All 3(three) Notices were admitted and enlisted in the list of Business. The Minister concerned made statements in the House and also laid written statements on the Table of the House on those matters.

CALLING ATTENTION

3 (three) Calling Attention Notices on matters of Urgent Public Importance had been received. All 3 (three) Notices were admitted and enlisted in the list of Business. The Ministers concerned made statements in the House and also laid written statements on the Table of the House on those matters.

RESOLUTION

During the Session, on 25th May, 2017, 1 (One) Resolution moved by the Hon'ble Member Shri Sudip Roy Barman in respect Tripura Central University was adopted unanimously by the House, The Resolution is :-

1) "that the Ministry of Human Resources Development of the Union Government may kindly constitute an Enquiry Committee to investigate into the series of administrative, financial and academic malpractices being resorted to by the present Vice-Chancellor of the Tripura Central University Prof. Anjan Kr.Ghosh since he took office in March, 2013 and nullify the

ongoing process of interview for the posts of Professor, Associate professor and Assistant Professor being conducted in New Delhi from 23rd to 26th May, 2017".

COMMITTEE REPORT

During the Session, 1 (one) Report of the Business Advisory Committee was presented to the House.

QUESTIONS

Notices of Question 103 Nos. of Starred and 152 Nos. of Unstarred questions respectively had been received. Out of these, 75 Nos. & 84 Nos. were admitted as Starred and Un-starred questions respectively. However, 34 Nos. Starred and 75 Nos. Un-starred questions were enlisted during the Session in the list of question for answering in the House by Ministers concerned of which only 16 (Sixteen) Starred questions respectively were answered orally on the Floor of the House. Written replies to the remaining Starred and Un-starred questions were laid on the table of the House by the concerned Ministers.

SHORT DURATION

During the Session, 2 (two) Notices for raising discussion on Short Duration on the matter of Urgent Public Importance had been received from the Hon'ble Member. The Notices were admitted and discussed in the House. The Hon'ble Minister of the concerned Department replied to the debate in the matter at the end of the discussion.

VALEDICTORY SPEECH

On 25th May, 2017 at the conclusion of the Business of the Session, the Hon'ble Speaker made a valedictory Speech before adjouring the House sine-die. In his speech, he expressed his gratitude to the Members of both the Treasury and the Opposition Bench for their co-operation in conducting the Business of the House smoothly. He also thanked all other concerned including Officers and Staff the Assembly Secretariat, Officers of different departments, Police personnel, News agencies & Electronic media, Dooradarshan and AIR etc. for their co-operation during the Session.