

# The Indian Parliament as an Institution of Accountability

*Devesh Kapur and Pratap Bhanu Mehta*



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

# Contents

|                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Acronyms</b>                                                                                     | <b>ii</b>  |
| <b>Summary/Résumé/Resumen</b>                                                                       | <b>iii</b> |
| Summary                                                                                             | iii        |
| Résumé                                                                                              | iv         |
| Resumen                                                                                             | v          |
| <b>Introduction</b>                                                                                 | <b>1</b>   |
| <b>Historical Overview</b>                                                                          | <b>2</b>   |
| Basic structure of the Indian Parliament                                                            | 3          |
| Parliament and changing voter preferences                                                           | 4          |
| The Lok Sabha (House of the People): Some general trends                                            | 5          |
| <b>Mechanisms of Accountability</b>                                                                 | <b>8</b>   |
| No-confidence motions                                                                               | 9          |
| The opposition                                                                                      | 10         |
| Parliamentary committees                                                                            | 11         |
| Assurances and accountability                                                                       | 15         |
| <b>Legislation and Accountability</b>                                                               | <b>15</b>  |
| Private members' bills                                                                              | 16         |
| <b>Understanding Parliament's Weakness as an Institution of Accountability</b>                      | <b>16</b>  |
| The declining reputation of Parliament                                                              | 16         |
| Legislators and constituencies                                                                      | 19         |
| <b>Some Implications of Parliament's Weakness as an Institution of Accountability</b>               | <b>22</b>  |
| Role of Parliament in economic reform                                                               | 22         |
| Parliament and financial accountability                                                             | 24         |
| Ordinances and circumventing Parliament                                                             | 25         |
| International treaties and the diminishing power of Parliament                                      | 26         |
| <b>Conclusion</b>                                                                                   | <b>29</b>  |
| <b>Bibliography</b>                                                                                 | <b>33</b>  |
| UNRISD Programme Papers on <b>Democracy, Governance and Human Rights</b>                            | <b>35</b>  |
| <b>Figures</b>                                                                                      |            |
| Figure 1a: Educational levels of the first Lok Sabha (1952–1957)                                    | 7          |
| Figure 1b: Educational levels of the sixth Lok Sabha (1977–1979)                                    | 7          |
| Figure 1c: Educational levels of the twelfth Lok Sabha (1998–1999)                                  | 7          |
| Figure 2: Ages of the members of Lok Sabhas since independence                                      | 8          |
| <b>Tables</b>                                                                                       |            |
| Table 1: Government turnover in India                                                               | 5          |
| Table 2: First-time MPs: Seventh and eighth Lok Sabhas versus the twelfth and thirteenth Lok Sabhas | 6          |
| Table 3: Distribution of the number of terms served by MPs, first to thirteenth Lok Sabhas          | 6          |
| Table 4: Percentage of assurances implemented, 1985–2002                                            | 15         |
| Table 5: Number of bills passed by Parliament                                                       | 16         |
| Table 6: Number of sittings of Parliament, 1952–2003                                                | 18         |
| Table 7: Ordinances promulgated by the president, 1952–1999                                         | 26         |

## Acronyms

|               |                                                       |
|---------------|-------------------------------------------------------|
| <b>BJP</b>    | Bharatiya Janata Party                                |
| <b>CAG</b>    | Comptroller and Auditor General                       |
| <b>DRSC</b>   | departmentally related standing committee             |
| <b>GDP</b>    | gross domestic product                                |
| <b>MP</b>     | member of Parliament                                  |
| <b>MPLADS</b> | Members of Parliament Local Area Development Scheme   |
| <b>TRIPS</b>  | Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights |
| <b>WTO</b>    | World Trade Organization                              |

## Summary/Résumé/Resumen

### *Summary*

This paper examines the institutional challenges facing the Indian Parliament. It argues that over the years there has been a decline in the effectiveness of Parliament as an institution of accountability and oversight. It shows that the instruments that Parliament can use for accountability—motions on the floor, oversight powers, the committee system—are increasingly being rendered dysfunctional. The fact that the Indian economy is globalizing has also eroded the power of Parliament in two respects. Much of economic decision making is now increasingly governed by international treaties, and the Indian Parliament is one of the few parliaments in the world that does not have a system of effective treaty oversight in place. These treaties are a *fait accompli* by the time they come to Parliament. Second, the Indian state, like many other states, is restructuring its regulatory framework with more powers being delegated to non-elected institutions. This process of delegation can increase transparency and accountability, but parliamentary oversight of these institutions remains very weak.

The weakness of the Indian Parliament has often slowed down legislation. But it has also given the executive more powers. The authors argue that these are manifest in the increasing number of ordinances that have been used as a substitute for legislation and weak financial oversight. After years of wrangling, the Parliament finally passed the Fiscal Budget Responsibility and Management Act as a means of putting financial discipline on the government. But day-to-day parliamentary scrutiny of the executive in financial matters remains weak.

In 2002, when the Indian Parliament celebrated its fiftieth anniversary, Indian commentators rued the palpable decline of what Jawaharlal Nehru had termed as the “majesty” of Parliament. With much of Parliament’s time wasted on rowdiness and disorder, and theatrics replacing debate, there are serious concerns about whether Parliament has become dysfunctional. While “unparliamentary” behaviour by members of Parliament (MPs) has undoubtedly robbed Parliament of the mystique that often underpins authority, the weakness of Parliament as an institution of accountability stems from many factors, both within and outside the institution.

While India’s public institutions need wide-ranging reform, Parliament faces a daunting challenge. First, it is increasingly becoming ineffective in providing surveillance of the executive branch of government. The oversight function of the legislative branch of government is always likely to be highly politicized. Parliament is, after all, a political body, which represents constituent interests, brokers deals, and advocates views in a partisan manner. Nonetheless, even relative to these limited expectations, one would expect the oversight function to be stronger in an era where there is widespread disenchantment with government and resource scarcity is acute—rather than the converse. Second, there is an ever-growing gap between the complex demands that modern legislation places upon MPs on the one hand, and their capacity and inclination for attending to that legislation on the other. Third, the profusion of political parties in Parliament, most of which are institutionally weak, has substantially increased the barriers to collective action.

But if this paper has any implications for these issues, it is to emphasize that, to a large degree, Parliament’s inability to come to terms with these challenges is as much of its own making as the product of any general structural changes in Indian politics, or the economy. Rather, the Indian Parliament has self-abdicated many of its functions. For example, the authors find no reason whatsoever, other than indifference, to explain why the committee oversight system is so weak. They assert that Indian politics has become a lot more fractious and fragmented. In such an environment, the imperatives of electoral and party politics give politicians great incentives to delay important legislation just for the sake of delay. The delay in legislation does not mean that there is better qualitative improvement in legislation. It simply means that Parliament is more an oppositional space rather than a forum for genuine debate. There is also a growing sense that for individual MPs, doing good work in Parliament is not linked to any political

rewards, either in their constituencies or within their political parties. This reduces the incentives for good parliamentary performance.

While it is true that legislation is becoming increasingly complex and demands a set of technical skills few parliamentarians possess, much of the inattention to legislative matters is due to Parliament's own predilections and incentive structures. Parliament is becoming a less effective voice on fiscal management, on the economy, on social policy and on the terms on which India is integrating into the global economy, because of self-abdication and not because of uncontrollable exogenous factors.

According to the authors, however, in so far as structural changes in Indian politics have led to an adverse self-selection in who enters politics, and thereby the calibre of persons likely to enter Parliament, one cannot be too optimistic about the capacity of Parliament to rejuvenate itself. More important than the changes in the professional background of MPs is that those charged with making laws may be law breakers themselves. This does not augur well for the credibility of the Indian Parliament.

Devesh Kapur is Associate Professor of Government at Harvard University, United States, and Pratap Bhanu Mehta is Professor of Law and Governance, Jawaharlal Nehru University, India.

### **Résumé**

Cette étude porte sur les défis institutionnels du parlement indien. Les auteurs font valoir qu'au fil des années le parlement comme institution de contrôle a perdu de son efficacité. Ils montrent que les instruments dont le parlement peut se servir à cette fin—motions de parlementaires, pouvoirs de contrôle, commissions—ont été peu à peu rendus dysfonctionnels. Le processus de mondialisation de l'économie indienne a aussi grignoté le pouvoir du parlement à deux égards. De plus en plus aujourd'hui, les décisions économiques sont régies par des traités internationaux, et le parlement indien est l'un des rares parlements au monde qui n'ait pas de système efficace de contrôle des traités. En matière de traités, le parlement est mis devant le fait accompli. Deuxièmement, l'Etat indien, comme beaucoup d'autres Etats, restructure ses pouvoirs de surveillance et en délègue davantage à des institutions non élues. Ce processus de délégation peut accroître la transparence et la responsabilisation, mais le contrôle qu'exerce le parlement sur ces institutions reste très faible.

La faiblesse du parlement indien a souvent ralenti l'adoption des lois mais elle a aussi donné plus de pouvoirs à l'exécutif. Preuve en est, selon les auteurs, le nombre croissant de décrets qui se substituent aux lois et le contrôle assez relâché des finances. Après des années de querelles, le parlement a finalement adopté la loi sur la responsabilité et la gestion budgétaires comme moyen d'imposer au gouvernement une discipline financière. Mais le contrôle qu'il exerce au quotidien sur l'exécutif en matière financière reste vague.

En 2002, lorsque le parlement indien a célébré son 50ème anniversaire, les commentateurs indiens se sont lamentés sur le déclin de ce que Jawaharlal Nehru appelait la "majesté" du parlement. Les scènes de chahut et l'indiscipline faisant perdre au parlement une grande partie de son temps et la mise en scène remplaçant le débat, les craintes que le parlement ne soit plus adapté à sa fonction se confirment. Si le comportement déplacé de certains parlementaires a sans aucun doute ôté au parlement l'aura qui est souvent la base de l'autorité, la faiblesse du parlement comme institution de contrôle tient à de nombreux facteurs, tant intérieurs qu'extérieurs à l'institution.

Les institutions publiques indiennes ont besoin d'une réforme en profondeur, mais le parlement se trouve placé devant un défi quasi insurmontable. Tout d'abord, il est de plus en plus inapte à surveiller l'exécutif. La fonction de contrôle qui revient au législatif est sans doute toujours très politisée. Le parlement est, après tout, une institution politique qui représente les intérêts des électeurs, négocie des compromis et défend des points de vue de manière partisane. Cependant,

même si l'on en espérait pas plus, on s'attendrait, à une époque où les gouvernements suscitent un désenchantement général et où le manque de ressources se fait cruellement sentir, à ce que la fonction de contrôle se renforce, plutôt que l'inverse. Ensuite, il y a un décalage sans cesse croissant entre la complexité de la tâche que les lois modernes imposent aux parlementaires et leur capacité et leur désir de s'en acquitter. Enfin, la profusion des partis politiques au parlement, qui sont pour la plupart institutionnellement faibles, a multiplié les obstacles à l'action collective.

Si l'on peut tirer des conséquences de cette étude, ce sera pour souligner que l'incapacité du parlement à relever ces défis tient autant au parlement lui-même qu'à des changements structurels généraux survenus dans la politique ou l'économie indienne. Le parlement indien s'est lui-même démis de nombre de ses fonctions. Les auteurs, par exemple, ne trouvent aucune autre raison que l'indifférence pour expliquer la faiblesse du contrôle exercé par les commissions. Selon eux, la vie politique indienne s'est considérablement fractionnée, fragmentée. Dans un tel contexte, les impératifs de la politique électorale et partisane poussent les hommes et femmes politiques à différer l'adoption de lois importantes juste pour le plaisir de différer. Le retard mis à les adopter ne s'accompagne pas d'une amélioration qualitative des lois. Il tient simplement au fait que le parlement est davantage un lieu d'opposition qu'un espace de vrai débat. Quant aux parlementaires, ils s'aperçoivent de plus en plus qu'ils ne s'attirent aucune rétribution politique, que ce soit de leurs circonscriptions ou de leurs partis politiques, en faisant un bon travail au parlement. Ils ne sont donc guère incités à agir en parlementaires consciencieux.

S'il est vrai que les lois deviennent de plus en plus complexes et exigent des compétences techniques que possèdent peu de parlementaires, une grande partie de l'inattention aux affaires législatives vient des préférences du parlement et de ses structures d'incitation. Si le parlement est moins efficace lorsqu'il traite de la gestion fiscale, d'économie, de politique sociale et des conditions dans lesquelles l'Inde s'intègre à l'économie mondiale, c'est par démission et non à cause de facteurs exogènes indépendants de sa volonté.

Cependant, si l'on en croit les auteurs, dans la mesure où des changements structurels survenus dans la vie politique indienne ont abouti à une fâcheuse sélection interne des candidats à l'entrée en politique, et donc de la stature des personnes ayant de bonnes chances d'être élues au parlement, on ne peut pas être très optimiste quant à la faculté de renouvellement du parlement. Les changements touchant aux professions dont sont issus les parlementaires sont secondaires si l'on pense que ceux qui sont chargés de l'élaboration des lois peuvent être eux-mêmes des contrevenants. Cela augure mal de la crédibilité du parlement indien.

Devesh Kapur est maître de conférence en sciences politiques à l'Université de Harvard, Etats-Unis, et Pratap Bhanu Mehta est professeur de droit et de gouvernance à l'Université Jawaharlal Nehru, Inde.

## **Resumen**

Este documento examina los retos institucionales a los que se enfrenta el parlamento indio. Sostiene que con los años ha habido un declive en la eficacia de parlamento en cuanto a la rendición de cuentas y la supervisión. Demuestra que los instrumentos que el parlamento puede usar para la rendición de cuentas—mociones en la cámara, poderes de supervisión, el sistema de comités—se hacen cada vez más inoperantes. El hecho de que la economía de la India se está mundializando también ha desgastado el poder parlamentario de dos formas. Una gran parte de la toma de decisiones económicas está ahora controlada por tratados internacionales, y el parlamento indio es uno de los pocos parlamentos en el mundo que no tiene montado un sistema eficaz para supervisar los tratados. Cuando llegan al parlamento esos tratados ya son hechos políticos. Además, el Estado indio, como muchos otros Estados, está reestructurando su marco regulador delegando más poderes a instituciones no elegidas popularmente. El proceso de delegación puede aumentar la transparencia y mejorar la

rendición de cuentas, pero la supervisión parlamentaria de estas instituciones sigue siendo débil.

La debilidad del parlamento indio a menudo ha ralentizado el proceso legislativo. También ha dado más poderes al ejecutivo. Los autores sostienen que esto se manifiesta en el número creciendo de decretos que se están usando, en vez de leyes, y una débil supervisión financiera. Tras años de debate, el parlamento finalmente aceptó el Proyecto de Ley sobre la Gestión y la Responsabilidad Presupuestal y Fiscal para imponer disciplina financiera al gobierno. Pero la supervisión cotidiana parlamentaria del ejecutivo en asuntos financieros sigue siendo débil.

En 2002, cuando el parlamento indio celebraba su quincuagésimo aniversario, los expertos indios lamentaron el declive palpable de lo que Jawaharlal Nehru había llamado la “majestuosidad” del parlamento. Como la mayor parte del tiempo parlamentario se ha gastado en invectivas y desorden, y como la teatralidad ha sustituido a los debates, existen graves preocupaciones sobre si el parlamento se ha vuelto “disfuncional”. Aunque ciertos comportamientos indignos de miembros del parlamento han sin duda robado a la institución parte de la mística que a menudo sustenta la autoridad, la debilidad del parlamento como institución para la rendición de cuentas viene de varios factores, tanto del interior como del exterior de la institución.

Mientras que las instituciones públicas indias necesitan reformas amplias, el parlamento se enfrenta a un reto desmoralizante. Primero, el parlamento resulta cada vez más ineficaz a la hora de supervisar el poder ejecutivo. La función de vigilancia del poder legislativo probablemente siempre será algo muy politizado. El parlamento es, al final y al cabo, un órgano político, que representa los distintos intereses de los votantes, que negocia acuerdos, y promueve puntos de vista de manera partidista. No obstante, aun teniendo en cuenta estas limitaciones, uno podría esperar que la función de supervisión sea más fuerte en una época en que existe una amplia desilusión con el gobierno y en que la carencia de recursos se hace sentir agudamente—en vez de lo opuesto. Segundo, hay una división constantemente creciente entre las exigencias complejas que impone la legislación moderna a los miembros del parlamento por un lado, y la capacidad e inclinación de estos miembros a hacer caso de esta legislación, por otro. Tercero, la multiplicación de los partidos políticos en el parlamento, la mayoría de los cuales son institucionalmente débiles, ha puesto sustancialmente más barreras a la acción colectiva.

Pero si este estudio aporta una lección a este debate, es su énfasis en el hecho de que, en gran parte, la incapacidad del parlamento para sobreponerse a estos retos se debe tanto al parlamento mismo que a cualquier cambio de estructura general en la política india, o en su economía. De hecho, el parlamento indio ha abdicado varias de sus funciones. Por ejemplo, los autores no encuentran razón alguna, sin contar la indiferencia, para explicar porqué el sistema de supervisión organizada en comités es tan débil. Aseguran que la política india se ha vuelto mucho más conflictiva y fragmentada. En un entorno así, los imperativos de la política electoral

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21262](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21262)

