*राजकोषीय संघवाद (फेडरलिज़म) पर कुछ विचार**

शक्तिकांत दास

डॉ. वाई.वी. रेड्डी एवं श्री जी.आर. रेड्डी द्वारा लिखित पुस्तक 'भारतीय राजकोषीय संघवाद' (इंडियन फिस्कल फेडरलिज़म) के विमोचन में मुझे आमंत्रित कर सम्मान देने के लिए धन्यवाद। यह एक बड़ी लाभदायी रचना है जो बिलकुल नई है और भारतीय अर्थव्यवस्था एवं लोक नीति को लेकर डॉ. रेड्डी की व्यावहारिक समझ का परिणाम है। 'ये गहरी जानकारियां आपस में गुंथे हुए हैं और डॉ. रेड्डी के पेशेवर जिन्दगी तथा उनके 'अंतरंग' विचारों पर प्रकाश डालती हैं।

डॉ. रेड्डी ने 1996-2002 के दौरान भारतीय रिज़र्व बैंक के उप गवर्नर के रूप में कार्य करने के बाद 2003-2008 में बतौर गवर्नर कई उपलब्धियां हासिल की हैं। सितंबर 2003 में दफ्तर संभालते समय अपने नज़रिए को स्पष्ट करने के लिए उन्होंने जिन अलफ़ाज़ों का इस्तेमाल किया उससे बतौर गवर्नर उनके कार्यकाल का बढ़िया चित्रण किया जा सकता है। उन्होंने कहा था कि निरंतरता और बदलाव का समुचित रूप से मिश्रण किया जाएगा। निश्चय ही, यह मेरी भूल होगी यदि मैं निवर्तमान गवर्नर, डॉ. बिमल जालान के जवाब का जिक्र न करूं, जिन्होंने कहा था कि उन्होंने जो कुछ भी किया है उसमें डॉ. रेड्डी बदलाव लाएंगे और जहां उन्होंने छोड़ा (बतौर उप गवर्नर) वहीं से मैं शुरू करूंगा।

किसी भी केंद्रीय बैंक के लिए मुस्तैदी से कार्य करना अत्यंत महत्वपूर्ण है। जब पूर्व-2008 अवधि में जोखिम पनप रहा था, डॉ. रेड्डी को उसका आभास पहले ही हो गया था। उनके भाषण में उल्लेख शब्द 'ओवरहीटिंग' ने भारत में मौद्रिक नीति के शब्दकोष में जगह बनाया। उन्नत अर्थव्यवस्थाओं में वित्तीय आधिक्य बढ़ने के दौरान भारत जैसे देश पर उसका बुरा असर पड़ने की आशंका को देखते हुए उन्होंने भारत को सुरक्षित रखने के लिए तुरंत तैयारी शुरू कर दी जिसके लिए बैंकिंग प्रणाली में निवेश उतार-चढ़ाव रिज़र्व का निर्माण किया गया; संवेदनशील आस्ति वर्गों के लिए जोखिम भार पर पुनर्विचार किया गया तथा अंतर-बैंक देयताओं के लिए विवेकसम्मत सीमाएं निर्धारित की गईं। संक्षेप में कहें तो जब विश्व प्रचक्रीय (प्रो-साइक्लिकल) ढंग से आचरण कर रहा था, तब डॉ. रेड्डी ने सबको पीछे छोड़ते हुए प्रतिचक्रीय रास्ता चुना। बाद के घटनाक्रमों से मालूम हुआ कि इन ठोस उपायों की बदौलत भारतीय अर्थव्यवस्था को 2008-09 के वैश्विक आर्थिक संकट के दुष्प्रभाव से बचाया जा सका।

मैं डॉ. रेड्डी के कार्य का बहुत बड़ा अनुयायी रहा हूं। राष्ट्रीय और उप-राष्ट्रीय दोनों स्तरों पर, राजकोषीय और आर्थिक मुद्दों पर कई वर्षों तक काम करने के बाद, उनकी पुस्तक के विषय पर मुझे अपने विचारों को साझा करने के लिए दिए गए अवसर से मेरा उत्साह बढ़ा है।

राजकोषीय दृष्टिकोण से, भारत की संघीय प्रणाली के तीन महत्वपूर्ण घटक हैं: (1) संविधान के अनुच्छेद 1 में कहा गया है कि भारत, राज्यों का एक संघ होगा; (2) संविधान की सातवीं अनुसूची विभिन्न सूचियों के तहत एक संघ और राज्यों को अतिव्यापी कार्यों के साथ कार्य आवंटित करती है जो अलग सूची में निहित है; और (3) संविधान के अनुच्छेद 280 में शुद्ध केंद्रीय करों और विभिन्न अन्य अनुदानों के ऊर्ध्वाधर और क्षैतिज पुनर्वितरण की सिफारिश करने के लिए हर पांच साल में वित्त आयोग का गठन अनिवार्य है।

पिछले दशकों में, इन संवैधानिक प्रावधानों के वास्तविक कार्य में काफी बहस हुई है। क्रमिक वित्त आयोगों ने उभरते मुद्दों और चुनौतियों को दूर करने के प्रयास किए हैं, लेकिन भारत जैसे जीवंत लोकतंत्र में बहस चलती रहती है। भू-राजनीतिक जोखिमों की वजह से रक्षा और आंतरिक सुरक्षा पर अधिक खर्च करने की आवश्यकता है। प्राकृतिक आपदाओं और विपत्तियों के कारण राहत और पुनर्वास पर अधिक खर्च करने की आवश्यकता है। समग्र रूप में, लोगों और देश की आकांक्षाओं के लिए जरूरी है कि सरकार विकासात्मक कार्यक्रमों पर अधिक खर्च करे।

वास्तविक अर्थव्यवस्था में तथा हमारे संविधान में निहित कुछ विशेषताओं के कारण इस तरह के विकास से परस्पर

* श्री शक्तिकांत दास, गवर्नर, भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा 19 मार्च 2019 को मुंबई में 'इंडियन फिस्कल फेडरलिज़म' पुस्तक के विमोचन के अवसर पर दिया गया भाषण।

संबंधित उन मुद्दों का समाधान करने की आवश्यकता है। मैं इनमें से कुछ मुद्दों पर प्रकाश डालना चाहूंगा। ऐसा करते हुए, मैं यह स्पष्ट करना चाहता हूं कि जिन बिंदुओं को मैं सामने ला रहा हूं, वे 15 वें वित्त आयोग के विचार या निर्देश का प्रतिनिधित्व नहीं करते हैं जहां मैंने एक वर्ष से अधिक समय तक सदस्य के रूप में कार्य किया है।

(i) पिछले कई दशकों में, वित्त आयोग ने कर अंतरण के सिद्धान्तों, राज्यों को दिए जाने वाले अनुदान एवं राजकोषीय समेकन के मुद्दों को लेकर भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण अपनाया है। जबकि एक स्तर पर, प्रत्येक वित्त आयोग के पास नई एवं नवोन्मेषी सोच हेतु एक फ्रेमवर्क होना चाहिए; और दूसरे स्तर पर, वित्त आयोगों के बीच व्यापक निरंतरता सुनिश्चित करने की जरूरत है ताकि निधि प्रवाहों में, विशेष रूप से राज्यों को, कुछ हद तक निश्चितता हो। यह वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के बाद के परिदृश्य में और भी कठिन हो गया है। दूसरे शब्दों में, वित्त आयोगों के बीच निरंतरता एवं बदलाव होने चाहिएं। इस प्रकार, धीरे-धीरे यह महसूस किया गया कि वित्त आयोग को स्थायी दर्जा देने की जरूरत है। जब तक अगले वित्त आयोग का गठन पूरी तरह से नहीं हो जाता तब तक यह आयोग बीच की अवधि में सहायक संस्था के रूप में कार्य कर सकता है। यह, बीच की अवधि में, वित्त आयोग की सिफारिशों को लागू करने से उठने वाले मुद्दों का भी समाधान करता है।

(ii) विकेन्द्रीकरण का सिद्धान्त तब बेहतर काम करता है जब शक्तियों और कार्यों का प्रत्यायोजन किया जाता है, जिसके आधार पर अभिशासन का टिअर उस उत्तरदायित्व को पूरा करने के लिए अति उत्तम होता है। संविधान में शहरी एवं ग्रामीण स्थानीय निकायों को कतिपय कार्यों के प्रत्यायोजन की व्यवस्था की गई है; लेकिन जहां तक इन स्थानीय निकायों को निधि अंतरित करने का संबंध है इसमें बहुत कुछ किया जाना है। अतः, संविधान के अनुच्छेद 243-आई में दिए गए अधिदेश के अनुसार यह आवश्यक है कि प्रत्येक 5 वर्षों में राज्य वित्त आयोगों का गठन किया जाए एवं उसके दृढ़ कार्यकरण के लिए व्यवस्था की जाए। यद्यपि अनुच्छेद 243-आई के अंतर्गत किया गया प्रावधान अनुच्छेद 280 के अंतर्गत किए गए प्रावधान के समान है, उसका कार्यान्वयन पूरा नहीं हुआ है। इसके कुछ कारण हो सकते हैं, लेकिन प्राथमिकता के आधार पर उसका समाधान किया जाना है।

(iii) सहकारी फेडरलिज़म को बढ़ावा देने के लिए हाल में की गई पहल से केन्द्र और राज्यों के बीच सहयोग की नई राह खुली है। जीएसटी परिषद मिली-जुली संप्रभुता के सिद्धान्त पर कार्य कर रही है। जैसा डॉ. वाई.वी. रेड्डी एवं श्री जी.आर. रेड्डी ने अपनी पुस्तक में उल्लेख किया कि परिषद के लिए सरकार के दोनों स्तरों पर राजकोषीय स्वायत्तता के त्याग को 'ट्रेड-ऑफ' के रूप में देखने की जरूरत है ताकि कर सामंजस्य का लाभ उठाया जा सके। बेशक, जीएसटी का भारतीय मॉडल भारतीय फेडरलिज़म के निचोड़ को बरकरार रखता है। तथापि, भारत राज्यों का संघ है जिसमें संघ एवं राज्य दोनों को राजकोषीय रूप से मजबूत होना चाहिए। वित्त आयोग द्वारा जबकि इस मुद्दे का समाधान किया जाना है, अब जीएसटी परिषद के सामने चुनौती है कि वह जीएसटी की पूर्ण क्षमता को पहचाने ताकि जीडीपी-कर अनुपात में वृद्धि की जा सके और हमारी अर्थव्यवस्था के अन्य क्षेत्रों पर काम करे जिससे उसकी प्रतिस्पर्धात्मकता को बढ़ाया जा सके। उदाहरण के लिए, क्या जीएसटी परिषद अपने दायरे में विस्तार कर सकता है और रिफॉर्म के अन्य क्षेत्रों पर कार्य करने के लिए सहमत हो सकता है जिससे राष्ट्रीय सहमति स्थापित की जा सके ?

(iv) सहकारी संघवाद के साथ ही प्रतिस्पर्धात्मक संघवाद भी होना चाहिए। 'कारोबार सुलभता'

संबंधी मानदंड को लेकर राज्यों का श्रेणी निर्धारण किया गया जिससे उनके बीच बढ़िया प्रतिस्पर्धा का पता चलता है। स्वास्थ्य, जल प्रबंधन, स्थायी विकास लक्ष्य (एसडीजी) के कार्यान्वयन को लेकर नीति आयोग द्वारा विकसित सूचकांकों में उसी भांति बढ़िया प्रतिस्पर्धा पैदा करने की क्षमता है। महत्वांकाक्षी जिला कार्यक्रम प्रतिस्पर्धा और विकास के लिए बनाया गया दूसरा ऐसा मॉडल है।

(v) राजकोषीय समेकन की विस्तृत योजना की महत्ता को लेकर देश में राष्ट्रीय व उप-राष्ट्रीय स्तरों पर अब सामान्य सहमति बनी है । राजकोषीय घाटा संबंधी लक्ष्य एवं जीडीपी में कर्ज के अनुपात के मुताबिक चलते हुए राजकोषीय समेकन के लक्ष्यों को कमजोर किए बिना सामाजिक-आर्थिक चुनौतियों से निबटने के लिए 'बहुधा सहमत व्यय कूट' पर आधारित एक दृढ़ व्यय योजना बनाना भी उतना ही महत्वपूर्ण है।

आज इस कार्यक्रम में भाग लेते हुए मेरे मन में कुछ विचार आ रहे हैं। इस प्रकार के उपाय फिस्कल फेडरलिज़म एवं हमारी अर्थव्यवस्था की संपूर्ण राजकोषीय दृढ़ता को मजबूत करने में लंबे समय तक मददगार रहेंगे। मुझे विस्वास है कि डॉ. वाई. वी. रेड्डी एवं श्री जी.आर. रेड्डी की लिखी पुस्तक से काफी विचार-विमर्श होगा और फिस्कल फेडरलिज़म से जुड़े मुद्दों को समझने में हमें आसानी होगी। मैं डॉ. वाई.वी. रेड्डी एवं श्री जी.आर. रेड्डी को उनकी नई किताब हेतु बधाई देता हूं और उनको धन्यवाद देता हूं एवं साथ ही यह अवसर प्रदान करने के लिए आज के कार्यक्रम के आयोजकों के प्रति अपना आभार प्रकट करता हूं।