दिनांक 19.3.2019

आर्थिक स्वायत्ततेवरील काही विचार - श्री शक्तिकांत दास, भारतीय रिझर्व्ह बँक ह्यांनी - मार्च 19, 2019 रोजी मुंबई येथे 'इंडियन फिस्कल फेडरॅलिझम' ह्या पुस्तकाच्या प्रकाशानाच्या वेळी दिलेले व्याख्यान

डॉ. वाय व्ही रेड्डी व श्री. जी आर रेड्डी ह्यांनी लिहिलेल्या 'इंडियन फिस्कल फेडरॅलिझम' ह्या पुस्तकाच्या प्रकाशनासाठी मला आमंत्रित करण्यात आले हा मी माझा बहुमान समजतो. भारतीय अर्थव्यवस्था व जनतेसाठीची धोरणे ह्यावरील डॉ. रेड्डी ह्यांच्या प्रत्यक्ष अनुभवावरील हे अगदी अलिकडील मोठे पुस्तक आहे. ही अंतर्गत वर्णने, डॉ. रेड्डी ह्यांचे व्यावसायिक अनुभव आणि त्यांचे अंतर्गत विचार ह्यांनी रंगविण्यात आली आहेत.

(2) 1996 - 2002 मधील डेप्युटी गव्हर्नरानंतर, 2003 ते 2008 दरम्यान भारतीय रिझर्व्ह बँकेचे गव्हर्नर ह्या दरम्यान डॉ. रेड्डी ह्यांच्या प्रवासात अनेक मैलांचे दगड रोवले गेले. गव्हर्नर म्हणून असलेल्या त्यांच्या कारकिर्दीचे वर्णन, सप्टेंबर 2003 मध्ये पदभार स्वीकारतांना, त्यांचा दृष्टिकोन काय असेल ह्यावर त्यांनी व्यक्त केलेल्या शब्दात चांगल्या प्रकारे करता येईल. ते म्हणले होते - 'सातत्य व बदल ह्यांचे सुयोग्य मिश्रण केले जाईल.' डॉ. बिमल जालान ह्या मावळत्या गव्हर्नरांच्या प्रतिसादाचा उल्लेख मला येथे केलाच पाहिजे. ते म्हणाले होते - 'मी जे काही केले त्यात डॉ. रेड्डी बदल करतील व (डेप्युटी गव्हर्नर म्हणून) त्यांनी जे केले ते पुढे नेत राहतील.'

(3) एखाद्या केंद्रीय बँकेसाठी पुरोगामी (प्रोॲक्टिव) कृती करणे अत्यंत महत्वाचे आहे. 2008 पूर्व कालात जेव्हा जोखमी निर्माण होत होत्या तेव्हा त्या डॉ. रेड्डींना आधीच जाणवल्या होत्या. त्यांच्या भाषणांमधून, भारतीय अर्थव्यवस्थेच्या शब्दकोषात 'ओव्हरहीटिंग' हा शब्द प्रथमच प्रविष्ट झाला. भारतासारख्या बघ्यांची भूमिका घेणा-या देशांवर आघात होऊ शकेल अशा प्रगत अर्थ व्यवस्थांमध्ये झालेल्या वित्तीय अतिरिक्ततेदरम्यान, त्यांनी निग्रहपूर्वक भारताचे संरक्षणात्मक उपाय तयार केले ते म्हणजे - बँकिंग प्रणालीत, गुंतवणुकीतील हेलकाव्यांसाठी राखीव निधी ठेवणे, भेद्य ॲसेट क्लासेस साठी, नव्याने जोखीम भार निश्चित करणे, आणि आंतर बँकीय जबाबदा-यांवर प्रुडेंशियल मर्यादा घालणे. थोडक्यात म्हणजे, जेव्हा सर्व जग एका दुष्ट चक्रात अडकण्यासारखी स्थिती निर्माण होत होती तेव्हा डॉ. रेड्डींनी त्या वक्ररेषेच्याही पुढे उलट अशा चक्रमार्गाचा अवलंब केला. आणि त्यानंतरच्या प्रसंगांनी दर्शविले की, 2008-09 च्या जागतिक आर्थिक संकटाच्या भीषण परिणामांपासून ह्या तटबंदीमुळे भारतीय अर्थव्यवस्थेचे संरक्षण झाले.

(4) डॉ. रेड्डींच्या लिखाणांचा मी एक खूप मोठा चाहता आहे. राष्ट्रीय तसेच उप-राष्ट्रीय स्तरांवर आर्थिक व अर्थविषयक प्रश्नांवर अनेक वर्षे काम केल्यामुळे, ह्या पुस्तकाच्या निमित्ताने ह्या विषयावर माझे स्वतःचे विचार शेअर करण्याचा प्रसंगच आज मला प्राप्त झाला आहे.

(5) अर्थविषयक दृष्टिकोनातून, भारताच्या स्वायत्त प्रणालीचे तीन महत्वाचे घटक आहेत. (1) घटनेचे कलम 1 सांगते की इंडिया (म्हणजे भारत) हा राज्यांचा एक संघ असेल. (2) घटनेच्या सातव्या शेड्युलमध्ये, केंद्र सरकार व राज्य ह्यात, निरनिराळ्या याद्यांद्वारे नागरिकांचा समावेश करण्यात आला आहे व एका वेगळ्या यादीत त्यांची

ओव्हरलॅपिंग कार्ये दिली आहेत आणि (3) घटनेच्या कलम 280 अनुसार, एकूण केंद्रीय कर व इतर निरनिराळी अनुदाने ह्यांचे उभे-आडवे वाटप/संक्रमण करण्यासाठी, दर पाच वर्षांनी वित्तीय आयोग निर्माण करणे सक्तीचे करण्यात आले आहे.

(6) गेल्या काही दशकांमध्ये, ह्या घटनात्मक तरतुदींच्या प्रत्यक्ष कार्याबाबत लक्षणीय वादविवाद निर्माण झाले आहेत. त्यानंतरच्या वित्तीय आयोगांनी, निर्माण झालेले प्रश्न व आव्हाने सोडविण्यासाठी अनेक प्रयत्न केले आहेत. परंतु भारतासारख्या दोलायमान लोकशाहीमध्ये वादविवाद सुरुच राहतात. भौगोलिक राजकीय जोखमींमुळे, संरक्षण व अंतर्गत सुरक्षा ह्यावर अधिकतर खर्च करणे आवश्यक आहे. नैसर्गिक आपत्ती व संकटे ह्यासाठीची मदतकार्ये व पुनर्वसन ह्यासाठी अधिकतर खर्च करणे गरजेचे आहे. त्याचबरोबर लोकांच्या व देशाच्या आशाआकांक्षाचा विचार करता सरकारने विकासात्मक कार्यक्रमांवर अधिक खर्च करणे आवश्यक आहे.

(7) प्रत्यक्षातील अर्थव्यवस्था आणि आपल्या घटनेतील अंगभूत लक्षणे ह्यामधील अशा विकासांमधील आंतरक्रिया ह्यामुळे काही प्रश्न निर्माण झाले असून त्याकडे लक्ष देणे आवश्यक आहे. ह्यापैकी काही प्रश्न मी इथे सांगणार आहे. असे करत असताना, मी पुनश्च सांगतो की, मी एक वर्षापेक्षा अधिक काळ एक सभासद म्हणून काम केलेल्या 15 व्या वित्त आयोगाचे हे मत किंवा दिशा नाही.

(7.1) गेल्या अनेक दशकांमध्ये, कर वाटप, राज्यांना द्यावयाची अनुदाने आणि फिस्कल कॉन्सॉलिडेशन प्रश्न ह्याबाबतच्या मूलतत्त्वांबाबत वित्तीय आयोगांनी निरनिराळे दृष्टिकोन ठेवले आहेत. वित्तीय आयोगांनी एक स्तरावर, आधुनिक व नाविन्यपूर्ण विचार करणे आवश्यक असते तर दुस-या स्तरावर, वित्तीय आयोगांमध्ये मोठे सातत्य ठेवले जाणे आवश्यक असते, की ज्यामुळे, निधींचा प्रवाह विशेषतः राज्याचा दिला जाणा-या निधी प्रवाहामध्ये काही निश्चितता असेल. जीएसटी नंतरच्या परिस्थितीत तर हे अत्यंत महत्वाचे आहे. दुस-या शब्दात, वित्तीय आयोगांमध्ये सातत्य तसेच बदलही असणे आवश्यक आहे. ह्यामुळेच वित्तीय आयोगांना एक कायमचा दर्जा देण्याची अधिक गरज आहे. पुढील वित्तीय आयोग पूर्ण क्षमतेने कार्य करेपर्यंतच्या दरम्यानच्या काळात हा आयोग एक कमी प्रभावाची/दुय्यम संस्था म्हणून कार्य करु शकेल. ह्या दरम्यानच्या काळात, वित्तीय आयोगाने केलेल्या शिफारशींची अंमलबजावणी करण्यातून निर्माण झालेल्या प्रश्नांकडे लक्ष देण्याचे/सोडविण्याचे काम आयोग करु शकेल.

(7.2) विकेंद्रीकरण करण्यासाठी सुशासनाच्या (गव्हर्नन्स) कोणत्या टियरच्या आधारावर अधिकार व कामे देण्यात आली आहेत. ह्यावरच विकेंद्रीकरणांचे तत्व कोणते काम करु शकते. ग्रामीण स्थानिक संस्थांना काही विशिष्ट कार्ये करण्यास घटनेनुसारच परवानगी दिली गेली आहे. तथापि, असे दिसून येते की, ह्या स्थानिक संस्थांना निधी देण्याबाबत/मिळण्याबाबत अजूनही बरेच अंतर शिल्लक आहे. ह्यासाठी, घटनेच्या कलम 243-आय मधील मँडेटनुसार, दर पाच वर्षांनी राज्य वित्त आयोगांची स्थापना करणे व त्यांनी सशक्तपणे काम करण्यासाठीच्या व्यवस्था ठेवणे आवश्यक ठरते. कलम 243-आय खालील तरतुद, कलम 280 खालील तरतुदीप्रमाणेच असली तरीही, त्याची अंमलबजावणी मात्र कमी प्रमाणात झाली आहे. ह्याची काही कारणेही असू शकतील पण त्याकडे प्राधान्याने लक्ष देणे आवश्यक आहे.

(7.3) सहकारी स्वायत्ततेला अलिकडे देण्यात येणा-या उतेजनांमुळे केंद्र व राज्य सरकारांदरम्यान सहकारांचे नवीन आध्याय उघडले गेले आहेत. जीएसटी मंडळ हे, ह्या शेअर केलेल्या सार्वभौमत्वाच्या मूलतत्वावर काम करते. डॉ. वाय व्ही रेड्डी व श्री. जी आर रेड्डी ह्यांनी त्यांच्या पुस्तकात निर्देशित केल्याप्रमाणे, अशा मंडळासाठी, सरकारांच्या दोन्हीही स्तरांवर, आर्थिक स्वायत्तता गमावणे हे त्यांचा मेळ घातल्यामुळे होणारे लाभ घेण्यासाठीचा एक ट्रेड-ऑफ समजला जाणे आवश्यक आहे. जीएसटीचे भारतीय मॉडेल म्हणजे खरोखरच भारतीय स्वायत्ततेचे मूलभूत सारच आहे. तथापि, भारत हे असे एक राष्ट्र आहे की जिथे केंद्र व राज्य सरकारांनी आर्थिकदृष्ट्या सशक्त असणे आवश्यक आहे. हा प्रश्न वित्तीय आयोगांनी सोडवावयाचा असला तरी आता जीएसटी मंडळासमोरील आव्हान म्हणजे, टॅक्स जीडीपी गुणोत्तर वाढविण्यासाठी जीएसटीची संपूर्ण संभाव्यता समजणे आणि आपल्या अर्थव्यवस्थेच्या इतर क्षेत्रात काम करुन त्यांची स्पर्धात्मकता वाढविणे. उदाहरणार्थ, जीएसटी मंडळ त्याची व्याप्ती वाढवून, राष्ट्रीय एकमत निर्माण करण्यासाठी सुधारणेच्या इतर क्षेत्रात काम करण्यास राजी असेल काय ?

(7.4) तथापि, सहकारी स्वायत्ततेमुळे जडत्व निर्माण होऊ नये. सहकारी स्वायत्ततेबरोबर, स्पर्धात्मक स्वायत्तताही असणे गरजेचे आहे. 'व्यवसाय करण्याची सुलभता' ह्या निकषावर राज्यांचे स्थान ठरविले जाण्यांमुळे राज्यांमध्ये निरोगी स्पर्धा निर्माण झाल्या आहेत. निती आयोगाने, स्वास्थ्य, जल व्यवस्थापन, एसडीजींची अंमलबजावणी इत्यादींवर तयार केलेल्या निर्देशकात अशी निरोगी स्पर्धा निर्माण करण्याचे सुप्त सार्मथ्य आहे. स्पर्धा आणि विकास ह्यासाठी इच्छुक जिल्ह्यांचा कार्यक्रम हे आणखी एक मॉडेल आहे.

(7.5) राष्ट्रीय तसेच उप-राष्ट्रीय स्तरांवर आर्थिक एकत्रीकरण करण्याच्या महत्वाबाबत देशात सर्वसाधारणतः राजी असल्याची परिस्थिती आहे. आर्थिक तुटीची उद्दिष्टे आणि कर्ज-जीडीपी गुणोत्तर ह्यांना अनुसरत असताना, आर्थिक एकत्रीकरणाचे ध्येय कमी न करता, सामाजिक आर्थिक आव्हानांना सामोरे जाण्यासाठी, 'सर्व संमत खर्च संहिता' वर आधारित सशक्त असे खर्च नियोजन ठेवणे तेवढेच महत्वाचे आहे.

(8) आज ह्या समारंभात सहभागी होताना माझ्या मनात हे काही विचार येतात. अशी पाऊले उचलली गेल्यास आर्थिक स्वायत्तता आणि आपल्या अर्थव्यवस्थेचा आर्थिक सशक्तपणा दीर्घकाळ टिकेल. माझी खात्री आहे की, डॉ. वाय व्ही रेड्डी व श्री. जी आर रेड्डी ह्यांनी लिहिलेल्या ह्या पुस्तकामुळे लक्षणीय वादविवाद होतील आणि आर्थिक स्वायत्ततेसंबंधित प्रश्न समजण्यास मदत होईल. त्यांच्या ह्या नवीन पुस्तकासाठी मी, डॉ. वाय व्ही रेड्डी व श्री. जी आर रेड्डी ह्यांचे अभिनंदन करतो आणि ह्या समारंभात उपस्थित राहण्याची संधी मला देण्याबद्दल मी त्यांचे व प्रायोजकांचे आभार मानतो.