डॉ. ललितागौरी कुलकर्णी
mtedit@timesofindia.com

'मोफत'ला हवी शिस्त!

संपूर्ण जगभरातील सरकारे गरीबांसाठी कल्याणकारी योजना अमलात आणताना दिसत. अशा योजना ही सरकारची जबाबदारी आणि कर्तव्य आहेच, पण त्या राबवताना शिस्त हवी. केवळ लोकप्रियतेच्या लाटेवर स्वार होण्यासाठीचे ते माध्यम ठरू नये.

मागच्या आठवड्यात सर्वोच्च न्यायालयाने निवडणुकीपूर्वी जाहीर करण्यात येणाऱ्या मोफत वस्तूवाटप योजनांवर ताशेरे ओढले. राज्य सरकारे दीर्घकालीन जनकल्याणाच्या योजनांकडे दुर्लक्ष करून या योजनाची सरसकट अंमलबजावणी करत असल्याने सरकारी तिजोरीवर बोजा वाढत आहे हे योग्य नाही, अशी टिपणी न्यायालयाने केली. भारतातील मोफत वस्तूवाटपाची प्रथा स्वातंत्र्यप्राप्तीनंतर लगेचच म्हणजे १९५०-६० च्या दशकापासून मोफत शालेय जेवण, शाळेचे युनिफॉर्म अशा उपक्रमांनी सुरू झाली. गरिबी निर्मूलनाच्या उद्देशाने, सुरू झालेली ही प्रथा अजूनही चालू आहे यातच ती कितपत (अ)यशस्वी आहे, हे दिसून येते. मतदारांना आकर्षित करण्यासाठी मोफत टीव्ही, मिक्सर, मोफत वीज अशी आश्वासने भारतीयांना सवयीची झाली आहेत. त्यावरील वादही नवीन नाहीत. परंतु वादांपलीकडे जाऊन तटस्थपणे अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोनातून या योजनांची चर्चा लेखात केली आहे.

राजकारणापलीकडील विचार

वस्तुनिष्ठ अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोनातून पाहता, मोफत सुविधा गरिबांना पुरेसा दीर्घकालीन आधार देण्यात अपयशी ठरतात आणि सरकारवरील कर्जाचा बोजा वाढल्याने त्या अर्थव्यवस्थेसाठी धोकादायकही ठरू शकतात. मात्र, याकडे केवळ वस्तुनिष्ठ अर्थशास्त्राच्या चष्म्यातून पाहणे पुरेसे नाही. तत्त्वज्ञान, समाजशास्त्रीय दृष्टीने सर्वांगीण विचार केल्यास चित्र अधिक गुंतागुंतीचे आणि विचार करायला लावणारे दिसते. अनेक विचारवंतांनी मोफत सरकारी सुविधांच्या योग्यतेबद्दल परस्परविरोधी मते मांडलेली दिसतात.

रावल्सियन तत्त्वज्ञानानुसार समाजातील सर्वांत कमकुवत घटकाला फायदा होत असेल, तरच आर्थिक असमानता न्याय्य ठरते. म्हणूनच गरजूंना सुविधा देणे, हे सरकारचे नैतिक कर्तव्य असते. बेन्थमचा उपयुक्ततावादी विचारही सांगतो, की जास्तीत जास्त लोकांचे जास्तीत जास्त भले व्हावे. उदाहरणार्थ, एखाद्या रोजंदारी कामगाराला मोफत बस पास दिल्यास तो अधिक ठिकाणी काम, अधिक कमाई करू शकतो आणि सरकारने केलेला खर्च त्याच्या कमाईपेक्षा कमी असेल तर समाजाचा फायदाच होतो. थोडक्यात, मोफत सुविधा तेव्हाच खऱ्या अर्थाने योग्य ठरतात, जेव्हा त्यातून समाजाला मिळणारा लाभ सरकारी खर्चापेक्षा अधिक असतो. अनेक अभ्यासकांनी सिद्ध केले आहे, की आर्थिक विषमता कमी केल्यास गुन्हेगारी आणि सामाजिक अविश्वास कमी होतो. हार्वर्ड विद्यापीठाच्या संशोधनाप्रमाणे पोषण, शिक्षण आणि बालविकास यासाठीच्या सरकारी योजनांमुळे पुढची पिढी आर्थिकदृष्ट्या प्रबळ होते, म्हणजेच आजची मोफत सुविधा ही उद्याची सामाजिक गुंतवणूक असू शकते, तात्पुरती मलमपट्टी नव्हे.

सध्या कथन-अर्थशास्त्राचा दृष्टिकोन आधुनिक अर्थशास्त्रात प्रसिद्ध आहे. रॉबर्ट शिलर यांच्या 'नॅरेटिव्ह इकॉनॉमिक्स'नुसार (२०१९) माणसे केवळ आकडेमोडीवर नव्हे, तर समाजातील कथितांवर आधारित निर्णय घेतात. 'सरकार माझी काळजी घेते' हे कथित समाजात, विशेषतः गरीब वर्गात, प्रचंड आशा आणि विश्वास निर्माण करते. लोकांना शासनव्यवस्थेशी जोडण्याची ताकद या भावनेत आहे. भारतासारख्या देशात, जिथे शतकानुशतके शोषण झाले, तिथे 'हक्क परत मिळवणे' ही भावना खोलवर रुजलेली आहे. त्यामुळे मोफत सुविधा म्हणजे दान नव्हे, तर जे हिरावून घेतले त्याची काही वेळा मोफत सुविधा खरोखर लाभदायक ठरून इप्सित साध्य होण्याची शक्यता असते. उदा.शालेय शिक्षणासाठी दिलेल्या सुविधा. पहिल्यांदाच शाळेत जाणाऱ्या घरातील मुलीला मोफत लॅपटॉप किंवा शिष्यवृत्ती मिळते, तेव्हा तिला एक आत्मविश्वास येतो; एवढेच नव्हे तर ती व्यवस्थेच्या प्रमुख प्रवाहाशी जोडली जाते. हे प्रोत्साहन कुठल्याही आकडेवारीत मोजता येत नाही; पण त्याची ताकद अफाट असते.

मोफत सुविधांच्या मर्यादा

मोफत सुविधांच्या विरोधातील प्रमुख युक्तिवाद असा आहे, की दीर्घ काळ दिल्या जाणाऱ्या मोफत योजना अवलंबित्वाची संस्कृती निर्माण करतात. चार्ल्स मरे यांच्या 'लूजिंग ग्राउंड' पुस्तकात अमेरिकेतील १९६०-७० च्या कल्याणकारी योजनांमुळे बेरोजगारी व गरिबी कमी होण्याऐवजी वाढल्याचे म्हटले आहे. त्यानंतर १९९६ मध्ये 'टेम्परारी असिस्टन्स फॉर नीडी फॅमिलीज' या योजनेत लाभार्थींनी काम केले पाहिजे ही अट, लाभावर पाच वर्षांची मर्यादा या सुधारणा करण्यात आल्या. दुसरा मुद्दा म्हणजे राजकीय स्वार्थ. भारतात मोफत योजना सर्रास निवडणुकांआधी जाहीर होतात, मतांसाठी राबवल्या जातात. सर्वोच्च न्यायालयाने यावर परखड टिप्पणी केली आहे. अन्न आणि खत अनुदानामुळे केंद्र सरकारची, तर मोफत वीज, कर्जमाफी आणि थेट रोख हस्तांतरणासारख्या योजनांमुळे राज्य सरकारांची वित्तीय तूट आकाशाला भिडली आहे. त्यामुळे पायाभूत सुविधांवरील खर्चावर मर्यादा पडते. 'आयएमएफ'च्या अहवालानुसार अतिरिक्त अनुदानामुळे बाजारातील किंमतींचा समतोल बिघडतो व वस्तूंचा अतिवापर होतो. सर्वांत मोठा धोका म्हणजे सामान्यांच्या मनात नकळत 'आपण सरकारच्या मदतीशिवाय जगूच शकत नाही,' अशी चुकीची धारणा रुजते. हीच धारणा स्वावलंबन आणि उद्यमशीलतेच्या भावनेला खच्ची करते. या तिढ्यावर उपाय काय?

सशर्त रोख हस्तांतरण:

उपभोगवस्तूंचे वाटप करणाऱ्या योजना बंद करून केवळ शिक्षण, भांडवल, रोजगाराची साधने यांसाठी सशर्त रोख मदत देणे, हा एक पर्याय आहे. 'लाडकी बहीण'सारख्या रोख हस्तांतरण योजना भारतात राज्याराज्यांमधून आहेत, मातृवंदना योजनेसारख्या सशर्त रोख हस्तांतरण योजनादेखील आहेत. जगभरात कोणत्या ना कोणत्या स्वरूपात मोफत योजनांची रेलचेल दिसते. अमेरिकेचे अन्नपुरवठा धोरण, फूड स्टॅम्प हे जगातील सर्वांत मोठे अन्न-पुरवठा लाभ मॉडेल आहे, तर ब्राझीलचे बेल्सा फॅमिलिया हे सशर्त रोख हस्तांतरण योजनेचा जागतिक आदर्श मानले जाते. मेक्सिकोच्या 'प्रोग्रेसा' योजनेचे मूल्यमापन २००४ मध्ये पॉल गर्टलर यांनी केले आणि त्यावर आधारित सशर्त रोख हस्तांतरण योजना सर्व देशांमध्ये अमलात आल्या. अशा योजनांमध्ये सरकार लाभार्थींसाठी काही अटी लागू करते. उदाहरणार्थ, मुलांनी शाळेत नियमित जाणे, आरोग्य तपासण्या करून घेणे, लसीकरण पूर्ण करणे. या अटींमुळे कुटुंबाचे शिक्षण, आरोग्य आणि पोषण यांचे प्रत्यक्ष परिणाम सुधारतात, तसेच सरकारी मदत मोफत मिळते म्हणून आपले प्रयत्न सोडून देण्याची प्रवृत्ती आटोक्यात राहते. थोडक्यात, 'मदत द्या, पण जबाबदारीसह' हाच या धोरणाचा गाभा आहे.

यामुळे अनेक फायदे होतील. मध्यस्थांकडून होणारी पैशांची गळती बंद होईल. लाभार्थ्यांना आपल्या गरजेनुसार खर्च करण्याचे स्वातंत्र्य मिळेल आणि सरकारी खर्चातील पारदर्शकता वाढेल. जनधन खाते, आधार ओळखपत्र आणि मोबाइल अर्थात 'जाम' त्रिसूत्री यांद्वारे पुढील सरकारी योजनासाठी एक स्वतंत्र आकडेवारीचा पुरावा तयार होऊन त्याच्या भविष्यातील परिणाम फायदे तोटे यांचा मागोवा घेणारी चांगली यंत्रणा तयार होईल. 'डीबीटी' चा एक फायदा म्हणजे लोकांना गरजेनुसार पैसे वापरण्याचे स्वातंत्र्य असते. वस्तूंच्या मोफत वाटपामध्ये हे स्वातंत्र्य राहत नाही. आपल्याकडे अशी अनेक उदाहरणे आहेत. योजनाच्या शोकांतिकाही आहेत. उदा. ग्रामीण भागात शेळ्यावाटप होते. परंतु, त्यांना पाणी आणि चाऱ्याची सोय नसते. त्यामुळे ती जनावरे विकून पैसे मिळवण्याचा मार्ग चोखाळावा लागतो. रोख रकमेमुळे अधिकाधिक लोक बँकांशी संलग्न झाले आहेत. यामध्ये थेट खात्यात पैसे जमा होत असल्याने वंचित वर्गातील व्यक्तींना लांबलचक रांगांमध्ये उभे राहून अवमानित होणे टाळता येते आणि गरजूंचा आत्मसन्मान राखला जातो. मुक्त बाजार व्यवस्थेतील किमतींवर सरकारी सवलतींचा होणारा परिणामदेखील यामुळे टाळता येतो.

परंतु या रोख हस्तांतरण योजनाची मोठी मर्यादा म्हणजे सरकारी तिजोरीवरील वाढता आणि कायमस्वरूपी बोजा. यामुळे सरकार आणि अर्थव्यवस्था संकटात येऊ शकते. यावर उपाय म्हणून वित्तीय तरतुदी करणे अपरिहार्य आहे. २००३मध्ये भारतात वित्तीय उत्तरदायित्व आणि अर्थसंकल्प व्यवस्थापन कायदा हा भारतातील सरकारी खर्चावर शिस्त आणण्यासाठी लागू झाला . या कायद्याने सरकारी कर्ज आणि वित्तीय तूट यांवर स्पष्ट मर्यादा घालण्याचा प्रयत्न केला असला तरी मोफत सुविधांचा खरा आर्थिक बोजा अर्थसंकल्पात दिसणाऱ्या आकड्यांपेक्षा कितीतरी जास्त आहे. उदा. राज्य सरकारांनी दिलेल्या मोफत वीज सवलतींचा खर्च थेट अर्थसंकल्पात न दाखवता वीज कंपन्यांवर कर्ज म्हणून ढकलला जातो. कल्याणकारी योजनांचा खर्च अर्थसंकल्पाबाहेर ढकलण्याची प्रवृत्ती लक्षात घेता, या कायद्याची व्याप्ती आणखी वाढवणे गरजेचे आहे. प्रत्येक मोफत योजनेचा संपूर्ण खर्च अनिवार्यपणे जाहीर करणे आणि ठरावीक कालावधीनंतर ती योजना पुढे चालू ठेवायची की बंद करायची, याचा आढावा घेणे बंधनकारक केले पाहिजे. असे केल्यास या योजनांच्या बाबतीत व्यवस्थात्मक जबाबदारी निर्माण होईल.तसेच योजना सुरू करणे जितके सोपे, आहे तितकेच ती बंद करणेही शक्य होईल. अनेक अर्थशास्त्रज्ञ मांडत असलेल्या संकल्पनेनुसार, रोख रक्कम किंवा वस्तू मोफत देण्यापेक्षा सरकारने दर्जेदार सार्वजनिक सेवा — आरोग्य, शिक्षण, पायाभूत सुविधा आणि लोकशाही सहभाग — या गोष्टींची सर्वांना हमी द्यावी. मोफत वस्तू किंवा रोख रक्कम देण्यापेक्षा या सेवा तत्परतेने पुरवल्या तर कल्याणकारी योजनांची गरजच मुळातून कमी होते. हा दृष्टिकोन आर्थिक समानतेसाठी अधिक मान्यताप्राप्त आणि न्याय्य समजला जातो.

ब्रिटनसारख्या काही देशांमध्ये अर्थसंकल्प उत्तरदायित्व परिषद आहे, अशी एक स्वायत्त संस्था भारतात स्थापन केल्यास ती कोणतीही नवीन कल्याणकारी मोफत योजना जाहीर होण्यापूर्वीच तिचा अर्थव्यवस्थेवर होणारा परिणाम तपासेल आणि सार्वजनिकरीत्या जाहीर करेल. केवळ वित्तीय फायद्या-तोट्यापलीकडे सामाजिक लाभ आणि सामाजिक खर्चाच्या दृष्टीने अहवाल देऊ शकेल. त्याचप्रमाणे योजना लागू झाल्यानंतर कालांतराने तिचे वित्तीय व सामाजिक ऑडिट केल्यास त्यामुळे त्या योजनेचा लाभ अर्थव्यवस्थेसाठी योग्यप्रकारे होत आहे हे सुनिश्चित करू शकेल. संपूर्ण जगभरात अगदी अमेरिका, फ्रान्ससारख्या विकसित राष्ट्रांपासून तर अरब अमिरात, दुबई ही तेलश्रीमंत राष्ट्रे आणि ब्राझीलसारखी विकसनशील राष्ट्रे अशा प्रत्येक देशामध्ये सरकारे गरीब कल्याणाच्या योजना अमलात आणताना दिसतात. कल्याणकारी योजना ही सरकारची जबाबदारी आणि कर्तव्य आहेच, पण त्या राबवताना वापर आणि गैरवापर यांतील सीमारेषा स्पष्ट ठेवणे हीच खरी कसोटी आहे.

(लेखिका गोखले इन्स्टिट्यूट ऑफ पॉलिटिक्स अँड इकॉनॉमिक्स येथे असोसिएट डीन आहेत.)