

“हर आंख से आंसू पोंछना:” जैम नं० त्रिसूत्री समाधान

03
अध्याय

3.1 परिचय

आजादी के अड़सठ साल बाद भी, गरीबी एक गंभीर समस्या बनी हुई है। कोई राष्ट्र तब तक महान नहीं बन सकता जब तक उसके इतने अधिक नागरिकों की जीवन संभावना कुपोषणग्रस्त हो, कम शिक्षा अवसरों तक सीमित हो, और लैंगिक भेदभाव किया जाता हो, (इस भाग के खंड 13 में चर्चित)। शिक्षा रिपोर्ट (वाल्यूम 2, अध्याय 2 का बाक्स 9.2 देखें) के हालिया वार्षिक सर्वेक्षण में ऐसे तथ्यों का विवरण है जिनसे पता चलता है कि कक्षा III के विद्यार्थियों के एक चौथाई ही दो अंकों का जोड़-घटाव कर सकते हैं और कक्षा II की पुस्तक पढ़ सकते हैं। यह विशेष रूप से गंभीर मुद्दा है। किसी भी सरकार के पास पिछड़े रह गए लोगों की मदद कैसे की जाए, इसके बारे में एजेंडा होना चाहिए। इस अध्याय में गरीब की मदद करने के लिए लागू प्रणालियों, उन प्रणालियों की कारगरता, आगे बढ़ने के लिए संभावित सुधारों के बारे में कुछ सामान्य तथ्यों और विश्लेषण का उल्लेख है।

ऐतिहासिक रूप से, आर्थिक विकास गरीब के लिए अच्छा रहा है। प्रत्यक्ष रूप से, इसलिए कि इससे आय बढ़ती है और अप्रत्यक्ष रूप से इसलिए कि इससे जनसेवा और सुरक्षा नेट जिनकी गरीब को आवश्यकता होती है (किसी भी और व्यक्ति अधिक) प्रदान करने के लिए राज्य संसाधन मिलते हैं। विकास से अवसर पैदा होने से व्यक्ति भी अपने स्वयं की मानव पूंजी में निवेश करने हेतु प्रोत्साहित होते हैं। हाल में किए गए अध्ययन में इस बात का असाधारण रूप से पता चला है कि बेंगलूरु से बाहर गांवों में परिवारों को केवल यह सूचित करने से कि काल सेंटर शिक्षित महिलाओं को काम पर रख रहे हैं, यह संभावना बढ़ी है कि उन गांवों में किशोर बालिकाएं स्कूली शिक्षा पूर्ण करें।¹

परंतु, गरीब और कमजोर व्यक्तियों का आर्थिक जीवन स्तर सुधारने के लिए, विकास हेतु सक्रिय सरकारी सहायता दिए

जाने की आवश्यकता है। इसके बारे में कोई विवाद नहीं है। मुद्दा यह है कि इस उद्देश्य की सहायता में वित्तीय संसाधनों को किस प्रकार सबसे अच्छी तरह लगाया जाए। प्रभावी गरीबी रोधी-कार्यक्रम निम्नलिखित आधार पर होनी चाहिए:

- (i) लोकप्रिय धारणा के बजाय डाटा पर आधारित,
- (ii) इस बात का ध्यान रखा जाए कि किस प्रकार नीतियां उन प्रोत्साहनों को रूपाकार देती हैं – बल्कि विकृत करती हैं – जिनका सामना व्यक्ति और फर्म करती हैं, और
- (iii) गरीब को लक्षित और सेवाएं प्रदान करने के लिए राज्य की स्वयं की सीमित क्रियान्वयन क्षमता के बारे में पूरी जानकारी।

कीमतों में दी जाने वाली सब्सिडियां भारत में गरीबी रोधी बहस और सरकार की अपनी नीतिगत टूलकिट का एक महत्वपूर्ण भाग बन गई हैं। केंद्रीय सरकार और राज्य सरकारों दोनों, अनेक उत्पादों की कीमत में सब्सिडी देती है जिनका सुविवेचित आशय गरीब के लिए उन्हें वहनीय कीमतों पर उपलब्ध कराना होता है। चावल, गेहूं, दाल, चीनी, केरोसिन, एलपीजी, नाफथा, पानी, बिजली, डीजल, उर्वरक, लौह अयस्क, रेलवे-ये जिंसां और सेवाओं, जिनके लिए सरकार सब्सिडी देती है, का केवल एक उपभाग है। सब्सिडी के इस उदाहरणस्वरूप सबसेट की अनुमानित प्रत्यक्ष वित्तीय लागत लगभग 378,000 करोड़ रुपए या जीडीपी का लगभग 4.24 प्रतिशत है। केवल यह परिलक्षित करने के लिए कि यह कितनी बड़ी राशि है: 394,000 रुपए की राशि मोटे तौर पर वह राशि है जो प्रत्येक परिवार के व्यय को, उस परिवार के स्तर तक, बढ़ाने के लिए जरूरी होगी जो आय वितरण के 35 प्रतिशतता पर है² (जो गरीबी रेखा के 21.9 प्रतिशत से काफी ऊपर है)³ कितना बढ़ा जाएगा।

¹ Jensen, Robert “Do Labor Market Opportunities Affect Young Women’s Work and Family Decisions? Experimental Evidence from India”, 2012, *Quarterly Journal of Economics*, 127(2), p. 753-792.

² भारत की आर्थिक समीक्षा 2014-15, अध्याय 3

³ योजना आयोग, जुलाई 2013, तेंदुलकर आयोग संबंधी सूचना (http://planningcommission.nic.in/news/pre_pov2307.pdf)

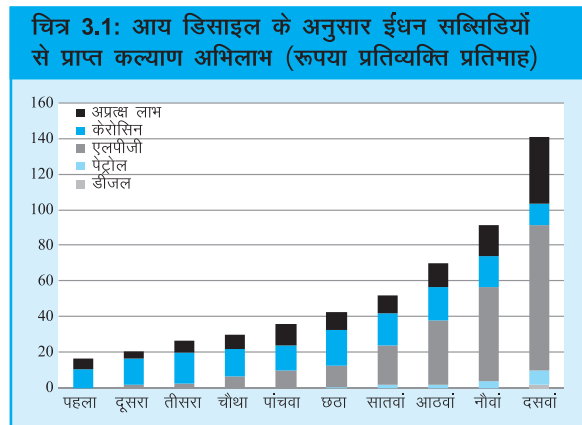
प्रथम: दृष्ट्या, कीमतों में दी जाने वाली सब्सिडियों से ऐसा नहीं लगता कि इससे गरीब व्यक्ति के जीवन स्तरों के बारे में परिवर्तनकारी प्रभाव पड़ा हो, हालांकि इन्होंने महंगाई और मूल्य अस्थिरता को सहन करने के लिए गरीब परिवारों की संभवतः मदद की है। मूल्य सब्सिडी परिदृश्य पर अपेक्षाकृत पैनी नजर डालने से पता चलता है कि ये गरीबी से जूझने में सरकार का कदाचित सबसे अच्छा उपाय न हो।

3.2 सब्सिडी किसे दी जाए?

सरकार जो कई तरह की मूल्य सब्सिडी देती है, उनके बारे में सारणी 3.1 में मोटे रूप से उल्लेख है, न कि व्यापक रूप से, तथा सहज डाटा संगणना सहित अभीष्ट लाभार्थियों के साथ-साथ ब्यौरा दिया गया है और इनसे यह पता चलता है कि इन प्रसुविधाओं से वास्तव में गरीब व्यक्ति को कितना फायदा मिला है। सारणी से निम्नलिखित सामान्य टीका-टिप्पणियों का पता चलता है जो सफल गरीबी-निवारण कार्यक्रमों की तीन विशेषताओं को रेखांकित करती है:

3.2.1 मूल्य-सब्सिडियां प्रायः पश्चगामी हैं

पश्चगामी से हमारा अभिप्राय है कि इन प्रसुविधाओं के फायदे गरीब व्यक्ति के मुकाबले धनी व्यक्ति को अधिक मिलते हैं। यदि किसी ने आय के मुकाबले कल्याणकारी अभिलाभों के वितरण की योजना बनायी, तो पश्चगामी मूल्य सब्सिडी के फायदे बढ़ जाएंगे जैसे-जैसे हम आय वितरण में ऊपर बढ़ते हैं।



स्रोत : अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष का कार्य पत्र।

4 भारतीय जनगणना (2011), प्रकाश का स्रोत

5 राहुल आनंद डेविड कोडी, आदिल मोहम्मद, विनोद ठाकुर और जेम्स पी. वाल-“दि फिसकल एंड वेलफेयर इम्पेक्ट्स ऑफ रिफॉर्मिंग फ्यूल सब्सिडी इन इंडिया” मई, 2013, आईएमएफ वर्किंग पेपर।

6 निर्धनतम 5 प्रतिशत परिवारों के लिए अंत्योदय अन्न योजना के कार्ड दिए जाते हैं।

प्रारंभ में, बिजली में दी जाने वाली मूल्य सब्सिडियों के बारे में विचार करते हैं। पहली बात कि इन सब्सिडियों से केवल 67.2 प्रतिशत परिवारों, जिन्हें बिजली पहुंचायी गयी, को ही फायदा मिल सकता है।⁴ दूसरी बात, कि विद्युतीकृत परिवारों में भी, अपेक्षाकृत धनी व्यक्ति (आनुमानिक रूप से) काफी अधिक बिजली का इस्तेमाल करते हैं: सारणी 3.1 से पता चलता है कि निचले पायदान पर जीवन बसर करने वाले परिवार औसतन 45 कंडब्ल्यूएच या (कुल सब्सिडी का 10 प्रतिशत) प्रति व्यक्ति प्रति माह बिजली की खपत करते हैं जबकि धनी 121 कंडब्ल्यूएच (बिजली सब्सिडियों का 37 प्रतिशत) का उपभोग करते हैं।

इसी प्रकार, फ्यूल सब्सिडियां भी अधोगामी कही जा सकती हैं। चित्र 3.1 में उन प्रसुविधाओं का ग्राफ दिया गया है जो फ्यूल मूल्य सब्सिडियां विभिन्न आय डेसिल्स के परिवारों को दी जाती हैं।⁵ दूसरे डेसिल के परिवारों के लिए कल्याणकारी अभिलाभ लगभग 20 रुपए प्रति व्यक्ति प्रति माह है, जबकि उच्च (धनी) डिसाइल वाले परिवार को लगभग 120 रुपए का फायदा है। जब लिक्विफाइड पेट्रोलियम गैस (एलपीजी) के बारे में दी जाने वाली सब्सिडियों की कोई बात करता है तो यह कहानी भी बिल्कुल उसी तरह की है। पहली, इस सारणी से आश्चर्यपूर्ण बात का पता चलता है कि सबसे गरीब परिवारों में से 50 प्रतिशत परिवार एलपीजी का 25 प्रतिशत ही उपभोग करते हैं। चित्र 3.1 दर्शाता है कि निम्नतम 3 डिसाइल को सब्सिडीकृत एलपीजी से बहुत कम फायदा होता है - उनकी एलपीजी सब्सिडियों से प्राय मासिक लाभ 10 रु० प्रतिव्यक्ति से भी कम है - जबकि शीर्ष डिसाइल को आधा दाम फायदे में नहीं है (उनका मासिक लाभ लगभग 80 रु० प्रति व्यक्ति है)।

अब हम फ्यूल क्वालिटी पायदान की ओर आगे बढ़ते हैं तथा केरोसीन के बारे में बात करते हैं। पहली नजर में, केरोसीन मूल्य सब्सिडियों के लिए अच्छा कैंडिडेट दिखायी देता है क्योंकि इसका उपभोग प्रायः गरीब द्वारा किया जाता है। तथापि, सारणी 3.1 से पता चलता है कि कुल उपभोग के 46% का उपभोग गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले परिवारों, अंत्योदय अन्न योजना कार्डधारी⁶ परिवारों, और मूल्य सब्सिडीकृत केरोसीन (पीडीएस द्वारा वितरित) के 49 प्रतिशत का उपभोग, व्यय वितरण के निचले 3 डेसिल

सारणी 3.1 : सब्सिडियों से गरीब को कितना फायदा मिलता है?

उत्पाद	उत्पादक हस्तक्षेप	उपभोक्ता हस्तक्षेप	राजकोषीय लागत (करोड़)	सब्सिडियों की लागत (2011-12 के संघ०उ० का %)	फायदों का कितना हिस्सा गरीब को मिलता है?
रेलवे	उप० नहीं	सब्सिडीकृत यात्री किराया	51,000	0.57%	निचले परिवारों का 80% रेलवे पर कुल यात्री आदयांत किराए का 28.1% बैठता है।
एलपीजी	उप० नहीं	सब्सिडी (अब प्र० ला०अं० द्वारा)	23,746	0.26%	निचले परिवारों का 50% एलपीजी का 25% ही उपभोग करता है।
केरोसीन	उप० नहीं	सांवि० प्रणाली द्वारा सब्सिडी	20,415	0.23%	पीडीएस केरोसिन आवंटन का 41% क्षति के रूप में नष्ट हो जाता है और शेष के केवल 46% का उपभोग गरीब परिवारों द्वारा किया जाता है।
उर्वरक एवं नाइट्रोजिनस वस्तुएं	फर्म विशिष्ट और पोषण विशिष्ट सब्सिडियां उर्वरक विनिर्माताओं को सरकार द्वारा विनियमित एवं वितरित यूरिया आयात	यूरिया का अधिकतम खुदरा मूल्य सरकार द्वारा तय किया जाता है	73,790	0.82%	यूरिया और पीएंडके विनिर्माताओं को अधिकांश आर्थिक फायदा सब्सिडी से मिलता है क्योंकि किसान, विशेषकर गरीब किसान की यूरिया के लिए मांग कम होती है
चावल (धान)	न्यूनतम मूल्य (न्यूनतम समर्थन मूल्य)	पीडीएस द्वारा सब्सिडी	1,29,000	1.14%	पीडीएस चावल का 15% क्षति के रूप में नष्ट हो जाता है। निचले 3 डेसिल वाले परिवार शेष 85% का 53% उपभोग करते हैं, यही परिवारों तक पहुंच पाता है।
गेहूं					पीडीएस गेहूं का 54% क्षति के रूप में नष्ट हो जाता है। निचले 3 डेसिल वाले परिवार शेष 46% का 56% उपभोग करते हैं यही परिवारों तक पहुंच पाता है।
दाल	न्यूनतम मूल्य (न्यूनतम समर्थन मूल्य)	-वहीं-	15%	0.002%	निचले तीन डेसिल वाले परिवार, सब्सिडीकृत दालों का 36% उपभोग करते हैं
बिजली	सब्सिडी	उच्च सीमा सरकार द्वारा बाजार मूल्य से कम	32,300	0.36%	निचले डेसिल वाले परिवारों का औसतन मासिक उपभोग = 45 के डब्ल्यूएच जबकि ऊंचे क्विन्टाइल वाले परिवारों का = 121 कंडब्ल्यूएच। निचले क्वाइन्टाइल वाला कुल बिजली सब्सिडी का केवल 10% ही उपभोग करता है जबकि ऊंचे इन्टाइल वाला सब्सिडी का 37% उपभोग करता है।
जल	उप० नहीं	सब्सिडी	14,208	0.50%	अधिकांश जल सब्सिडियां प्राइवेट नलों के लिए आबंटित की जाती है, जबकि गरीब परिवारों के 60% परिवारों को सरकारी जल प्रणालियों के साथ नहीं जोड़ा गया है।
चीनी	चीनी, गन्ना किसानों के लिए न्यूनतम मूल्य, गन्ना मिलों को सब्सिडी	पीडीएस द्वारा सब्सिडी	33,000	0.37%	पीडीएस चीनी की 48% क्षति के रूप में नष्ट हो जाती है। निचले 3 डेसिल वाले परिवार, शेष 52% का 44% का उपभोग करते हैं। यही परिवारों तक पहुंच पाता है।
जोड़			377,616	4.24%	

रेलवे - www.ncaer.org/free-download.php?pid=111 पृष्ठ 107 एवं एनएसएस 68वां दौर

एलपीजी - एनएसएस के 68वें दौर की संगणनाएं (2011-12)

केरोसिन - भारत की आर्थिक समीक्षा 2014-15 अध्याय 3

उर्वरक - कृषि इनपुट सर्वे <http://inputsurvey.dacnet.nic.in/nationaltable3.aspx>

चावल और गेहूं - भारत की आर्थिक समीक्षा 2014-15 अध्याय 3

दालें - एनएसएस के 68वें दौर से संगणनाएं (2011-12)

जल - एमआइटी और विश्व बैंक द्वारा सूचित <http://web.mit.edu/urbanupgrading/waterandsanitation/resources/pdf-files/WaterTariff-4.pdf>, p2

चीनी - खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय (<http://dfpd.nic.in/fcamin/sugar/Notice1.pdf>)

वाले परिवारों द्वारा किया जाता है। इस प्रकार, लोकप्रिय धारणा आंशिक रूप से सही है: धनी परिवारों की तुलना में गरीब परिवार केरोसीन का इस्तेमाल वास्तव में अधिक करते हैं। परंतु मूल्य सब्सिडीकृत केरोसीन के अपेक्षाकृत अधिक भाग (51 प्रतिशत) का उपभोग ऐसे परिवारों द्वारा किया जाता है जो गरीब नहीं हैं और वास्तव में इसके 15% प्रतिशत का उपभोग अपेक्षाकृत संपन्न परिवारों (सबसे धनी 40 प्रतिशत) द्वारा किया जाता है।

सब्सिडीकृत पानी भी लगभग सब्सिडीकृत हीट और लाइट के कार्यक्रमों की तरह अधोगामी है। सारणी 3.1 से पता चलता है कि जल यूटिलिटी के लिए आबंटित मूल्य सब्सिडी का बड़ा हिस्सा एक अनुमान से 85 प्रतिशत तक सब्सिडाइजिंग प्राइवेट नलों पर खर्च किया जाता है, जबकि गरीब परिवारों के 60 प्रतिशत परिवार सरकारी नलों से अपना पानी लेते हैं।

यह केवल जिस सब्सिडियां ही नहीं हैं जो कभी-कभी अधोगामी स्वरूप की होती हैं, कुछ सब्सिडीकृत सेवाएं भी हैं। रेलवे पैसेंजर टैरिफ कृत्रिम रूप से कम हैं—1993 से, उपभोक्ता मूल्य सूचकांक बढ़कर 4 गुणा से अधिक हो गया है जबकि औसतन यात्री किराए दरें दुगुनी भी नहीं हुई हैं (1993-94 में प्रति पैसेंजर-कि.मी. दर 16.7 पैसे थी, जो 2013-14⁸ में बढ़कर 31.5 पैसे ही हुई है) यह मूल्य नियंत्रण प्रणाली, वास्तव में, गरीब परिवारों के मुकाबले, धनी परिवारों को अधिक फायदे प्रदान करती है क्योंकि निचले 80 प्रतिशत परिवार नॉन-सबअर्बन रेलवे मार्गों पर कुल मूल यात्रियों का केवल 28.1 प्रतिशत⁹ बैठते हैं।

उपर्युक्त कवायद, सब्सिडियों के संभावित लाभार्थियों के बारे में राय बनाते समय, परंपरागत विवेक के साथ ठोस आंकड़ों को इस्तेमाल करने का महत्व दिखती है।

3.2.2 मूल्य सब्सिडियां बाजारों में इस तरह की गड़बड़ी कर सकती है कि उनसे अंततः गरीब आदमी आहत हो

बाजार अर्थव्यवस्था में, मूल्य विभिन्न एजेंटों को दुर्लभ

संसाधन आबंटित करने में प्रमुख भूमिका निभाते हैं। सब्सिडियां परिवारों एवं फर्मों के प्रोत्साहनों में गड़बड़ी कर सकती हैं। इससे सभी सेक्टरों और फर्मों के लिए संसाधनों का गलत आबंटन हो जाएगा जिससे समग्र उत्पादकता कम हो जाती है और अक्सर गरीब व कमजोर वर्ग ही सबसे अधिक आहत होते हैं।¹⁰

अन्य चावल और गेहूं के लिए दी जा रही सब्सिडियों की बात करते हैं। सरकार उत्पादक और उपभोक्ता, दोनों को कुल लगभग 125,000 करोड़ रुपए की सब्सिडियां देती हैं। गेहूं और चावल की किसानों से गारंटीड न्यूनतम समर्थन मूल्यों (न्यूनतम समर्थन मूल्य-गेहूं 14/- रुपए प्रति किलो, चावल 13.6 रुपए प्रति किलो) पर खरीद की जाती है जो बाजार मूल्य से सामान्यतया अधिक होते हैं।

उच्च न्यूनतम समर्थन मूल्य होने से निम्नलिखित गड़बड़ियां होती हैं जिनसे गरीब आहत होता है।

(क) रामास्वामी, शेषाद्रि और सुबामणयन (2014) यह बताते हैं कि किस प्रकार उच्च न्यूनतम समर्थन मूल्यों की वजह से किसान चावल और गेहूं का अधिक उत्पादन करते हैं, जिसे भारतीय खाद्य निगम, बाद में, अधिक कीमत पर खरीद कर भाण्डागार में रख लेता है। उच्च न्यूनतम समर्थन मूल्यों की वजह से, बिना न्यूनतम समर्थन वाली फसलों का कम उत्पादन भी प्रोत्साहित होता है। इससे आपूर्ति-मांग में अंतर आने से, बिना न्यूनतम समर्थन मूल्य वाले खाद्य उत्पादों की कीमतें ऊंची हो जाती हैं तथा उनमें अधिक घट-बढ़ होती है। इससे खाद्य वस्तुओं की मंहगाई बढ़ती है और जिससे सबसे अधिक गरीब परिवार प्रभावित होते हैं क्योंकि इनकी अनिश्चित आमदनी होती है तथा आर्थिक झटकों से उबरने के लिए आस्तियों की कमी होती है।

(ख) उच्च न्यूनतम समर्थन मूल्यों और पानी के लिए मूल्य सब्सिडी, दोनों के कारण ऐसी फसलें उगाई जाने लगती हैं जिनके लिए अधिक पानी की आवश्यकता होती है। इसकी वजह से भू-जल स्तर

⁷ क्या चालू जल सब्सिडी गरीब तक पहुंचती है? एमआईटी ओर विश्व बैंक वर्किंग पेपर (<http://web.mit.edu/urbanupgrading/waterandsanitation/resources/pdf-files/WaterTariff-4.pdf>)

⁸ भारत की आर्थिक समीक्षा 2015, खंड 1 अध्याय 6 (रेलवे पर)

⁹ www.ncaer.org/free-download.php?pid=111, p107 & 68th Round of the NSS

¹⁰ शिए चांग-ताई और क्लेनो, पीटर जे “चीन व भारत में गलत आबंटन और विनिर्माण टीएफटी” 2009, दि क्वाटिल जर्नल ऑफ इकोनोमिक्स 124(4), पीपी 1403-1448.

गिर जाता है जिसके कारण किसान, विशेषकर बिना सिंचाई वाले किसानों को नुकसान होता है।

उपर्युक्त 3.2.1 में विवेचित रेलवे पैसेंजर सब्सिडियां केवल अधोगामी ही नहीं हैं, उनसे निम्नलिखित गड़बड़ियां भी होती हैं:

- (क) घाटा उठा रहे यात्री ट्रांजिट से अभिप्राय है कि रेलवे क्षमता विस्तार निवेशों के वित्तपोषण के लिए पर्याप्त आंतरिक संसाधन नहीं जुटा सकता,
- (ख) उच्च भाड़ा टैरिफ में क्रॉस-सब्सिडाइज्ड यात्री किरायों से, रेलों से की जाने वाली दुलाई सड़क परिवहन के जरिए की मांग की जाने लगती है। इससे न केवल वित्तीय एवं कारगरता लागतें बढ़ती हैं, बल्कि उत्सर्जन से संबद्ध लागतें, यातायात भीड़-भाड़ और सड़क ट्रैफिक भी बढ़ जाता है।
- (ग) चूंकि कम यात्री भाड़े को क्रॉस-सब्सिडाइज्ड किया जाता है, इसलिए भाड़ा टैरिफ विश्व में सर्वाधिक हैं (इस वाल्यूम में रेलवे संबंधी अध्याय 6 देखें)। इससे भारतीय विनिर्माण की प्रतिस्पर्धा क्षमता कम हो जाती है एवं विनिर्मित वस्तुओं की लागत बढ़ जाती है जिनका गरीब परिवारों सहित सभी परिवार उपयोग करते हैं।

उर्वरक सब्सिडियां एक और कठिनाई को उजागर करती हैं कि मूल गरीबी-निवारण नीति के रूप मूल्य सब्सिडियों का इस्तेमाल किया जाता है। सब्सिडी का सही आर्थिक प्रभाव मांग-पूर्ति की सापेक्ष लोचनीयताओं पर निर्भर करता है। जो पार्टी मूल्य परिवर्तनों के प्रति कम जवाबदेह होती है उसे सब्सिडी से अधिक फायदा होता है। उर्वरकों के मूल्य में सब्सिडी देने का अंततः उद्देश्य किसान के लिए सस्ते उर्वरक उपलब्ध कराना है ताकि उन्हें उच्च उपज वाली किस्मों के प्रयोग एवं उत्पादन के लिए प्रोत्साहित किया जा सके। फिर भी यह संभावना है कि उर्वरक के लिए किसान की मांग, उर्वरक विनिर्माता द्वारा आपूर्ति की अपेक्षा, कीमतों¹¹ के प्रति अधिक संवेदनशील होती है। कीमत सब्सिडी से आर्थिक फायदों का बड़ा हिस्सा संभवतः उर्वरक विनिर्माता को चला जाता है, न कि अभीष्ट लाभार्थी, किसान को।

भिन्न-भिन्न सब्सिडियों से भी कदाचित गरीब ही आहत होता है। उदाहरण के लिए, उर्वरक विनिर्माताओं के पास भौगोलिक

दृष्टि से अलग-थलग पड़े क्षेत्रों में अपने उत्पाद बेचने में प्रोत्साहित नहीं होते हैं क्योंकि मूल्य नियंत्रणों से अभिप्राय है कि मूल्य हर जगह समान हो, इसलिए रेलवे के संबंध में भाड़ा सब्सिडी शुरू की गयी है ताकि विनिर्माता अपना उत्पाद की व्यापक रूप से आपूर्ति करने के लिए प्रोत्साहित हों। परन्तु कुछ सब्सिडियां, कभी-कभी, अपर्याप्त होती हैं, क्योंकि भाड़ा दरें विश्व में सबसे अधिक दरों जितनी हैं, तथा ऐसा जानबूझकर कृत्रिम रूप से कम यात्रा किराए रखने के लिए क्रॉस-सब्सिडी की व्यवस्था है। यह एक उदाहरण मात्र है जिसका साफ अर्थ है कि मूल्य नियंत्रणों से प्रोत्साहनों में इस ढंग से गड़बड़ी की जाती है कि उससे अंततः आहत गरीब परिवार ही होता है।

सब्सिडियों का क्रियान्वयन काफी जटिल हो सकता है, और स्वयं स्थायीकरण के बर्बर तर्क के प्रति अतिसंवेदनशील हैं। उर्वरकों के मामले में, ये पक्के विशिष्ट और आयात कनसाइनमेंट विशिष्ट हैं, ये उर्वरकों की दृष्टि से भी भिन्न हैं, और कुछ नियत-मात्रा आधार पर हैं जबकि अन्य परिवर्तनीय हैं। चीनी के मामले में, गन्ना उत्पादकों के संरक्षण के लिए उच्च समर्थन मूल्य दिए जाते हैं। मिल मालिकों पर इस कर प्रतिसंतुलित करने के लिए, इनका समर्थन, सब्सिडीकृत ऋणों और निर्यात सब्सिडियों के माध्यम से किया जाता है; और उसके पश्चात, उनपर, शीरे की बिक्री पर प्रतिबंध लगाकर पुनः कर लगा दिया जाता है। शीरे को, सह-उत्पाद के रूप में उत्पादित किया जाता है। संबंधित गड़बड़ियों से सब्सिडियों की कुल लागत प्रत्यक्ष राजकोषीय लागत के मुकाबले काफी बढ़ जाती है और इन गड़बड़ियों में से ज्यादातर उन्हें नुकसान पहुंचाती हैं जो सर्वाधिक कमजोर हैं और जिनके पास उन्हें वहन करने के साधन भी बहुत कम हैं।

3.2.3 हेरा-फेरी (लीकेज) से उत्पाद सब्सिडियों की कारगरता पर गंभीर दुष्प्रभाव

प्रधानमंत्री ने हाल ही में यह उल्लेख किया कि सब्सिडियों में होने वाली हेरा-फेरी (लीकेज), सब्सिडियों को कम किए बिना, अवश्य समाप्त हों।

राज्य के लिए मूल्य सब्सिडियों को क्रियान्वित करना अक्सर चुनौतीपूर्ण रहता है क्योंकि इनमें कालाबाजारी करने वालों के लिए काफी गुंजाइश होती है। लीकेज से हमारा अभिप्राय ऐसे सब्सिडीकृत माल/सामान/वस्तुओं से होता है जो किसी

¹¹ एक अनुमान से यह पता चलता है कि उर्वरक मूल्य में 10 प्रतिशत की वृद्धि होने से किसानों द्वारा उर्वरकों की मांग में 6.4 प्रतिशत की कमी आई है। “खीन्द्र एच. ढोलकिया और मजुमदार जगदीप” *Estimation of Price Elasticity of Fertilizer Demand in India*, 2006, Working Paper.

परिवार तक नहीं पहुंचती। ऊपर वर्णित गड़बड़ियों की तरह, लीकेज में न केवल बर्बादी की सीधी लागत शामिल होती है, बल्कि अवसर लागत भी जिसे सरकार उन राजकोषीय संसाधनों को अन्यत्र लगाने पर खर्च करती।

सब्सिडी लीकेज को विवेकपूर्ण ढंग से खत्म करने की हमारी कोशिश को, इन्हीं कारणों की वजह से गरीबों के प्रति प्रसार के रूप में नहीं देखा जाना चाहिए। पहले, अधोगामी स्वरूप और मूल्य सब्सिडियों से हुई प्रोत्साहन की गड़बड़ी से गरीबी-निवारण उपायों के रूप में उनकी क्षमता कम हो जाती है। दूसरे, सब्सिडी लीकेज कम करने से, अत्यधिक प्रतिलाभ वाले सामाजिक अंतरण कार्यक्रमों के लिए, कल्याणकारी कार्य रोक के बिना, सरकार को राजकोषीय गुंजाइश मिल जाती है; और तीसरे, मूल्य सब्सिडियों के जरिए परिवारों द्वारा प्राप्त की जाने वाली यही कल्याण राशि एक मुश्त आय अंतरणों के जरिए गरीबों को दी जा सकती है।

इसलिए सभी सब्सिडियों को प्रत्यक्ष लाभ अंतरण में रूपांतरित करना सरकारी नीति का एक सराहनीय लक्ष्य है। लेकिन सब्सिडियों का स्थान लेने के लिए प्रत्यक्ष अंतरणों को कार्यान्वित करने की सरकार की क्षमता बढ़ाने में समय लगेगा और इसकी वजह से मूल्य सब्सिडियों की व्यवस्था को सुधारने की रफ्तार धीमी नहीं होनी चाहिए। इस बीच क्या सब्सिडियों को बनाए रखने और लीकेज कम करने का उद्देश्य हासिल किया जा सकता है?

आगे के पैराग्राफों में हम जनगणना और एनएसएस से प्राप्त

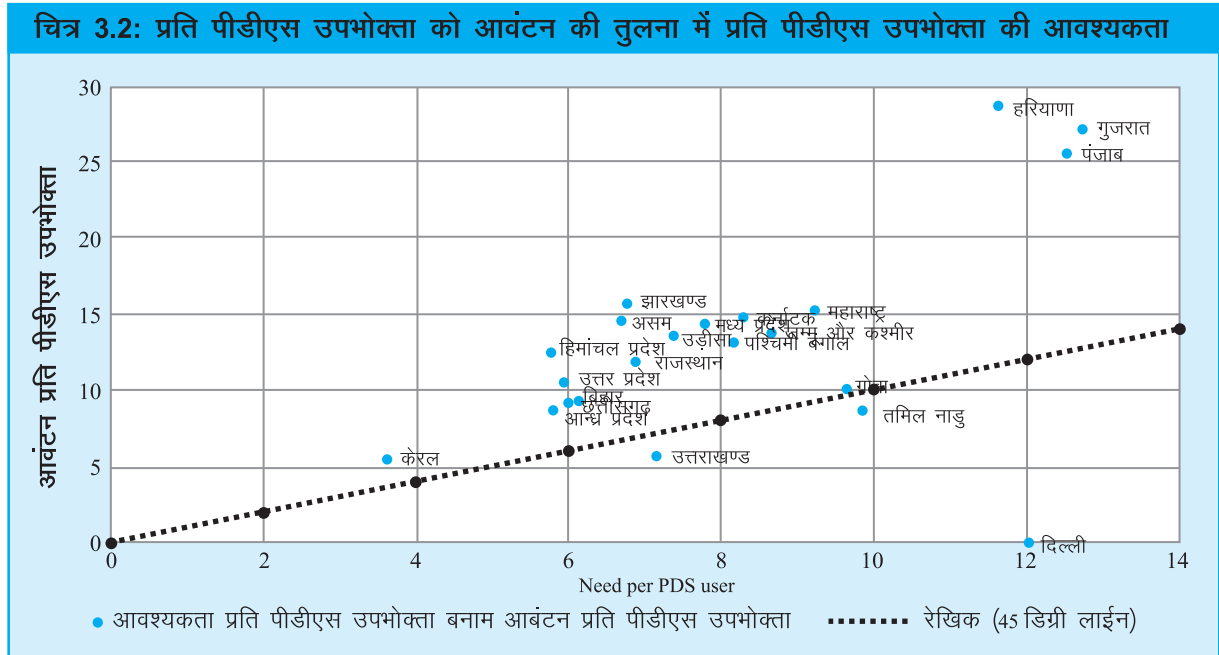
आंकड़ों का प्रयोग करके लीकेजों का अनुमान लगाएंगे। हमारे आकलन बताते हैं कि ये लीकेजें बहुत बड़ी हैं और इन्हें कम से कम करोसिन के मामले में परिवार कल्याण पर समझौता किए बिना कम किया जा सकता है।

3.3 करोसिन का मामला

गरीब और बिजली की सुविधा से वंचित परिवारों में शामें ठंडी और अंधेरी हो सकती हैं। इसलिए केन्द्र सरकार ऊर्जा के इस विशेष स्रोत को प्राप्त करने की लागत कम करने के लिए करोसिन पर सब्सिडी देती है। 2013-14 में कुल करोसिन सब्सिडी 30,574 करोड़ रुपए थी और इस वित्त वर्ष में इसके 28,382 करोड़ रुपए होने की संभावना है।

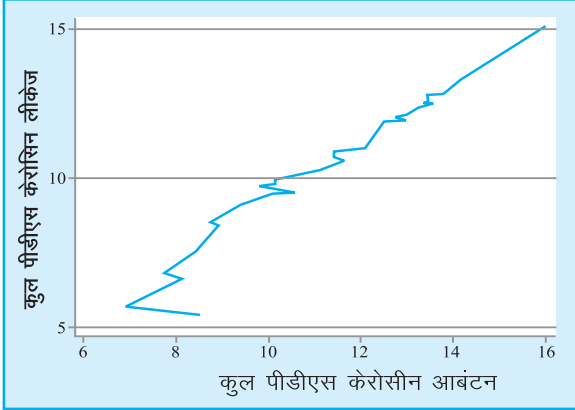
हम एनएसएस के 68वें दौर (2011-12) के पारिवारिक व्यय माड्यूल से प्राप्त आंकड़ों और 2011 की जनगणना के जनसांख्यिकीय आंकड़ों का प्रयोग करके विभिन्न राज्यों में पीडीएस करोसिन की लीकेज की मात्रा तय करते हैं। पीडीएस लीकेज को पीडीएस करोसिन के कुल आवंटन और वास्तविक खपत के बीच अंतर के रूप में परिभाषित किया गया है। इन आंकड़ों के आधार पर हम पांच निष्कर्षों पर पहुंचे हैं;

- **लीकेजें बड़ी और सर्वव्यापी हैं:** चित्र 3.2 में विभिन्न राज्यों में प्रति पीडीएस उपभोक्ता करोसिन की जरूरत की तुलना में प्रति पीडीएस उपभोक्ता करोसिन का आवंटन दिखाया गया है। इस चार्ट में दिखाया गया है कि लगभग प्रत्येक राज्य में



¹² तमिलनाडु और दिल्ली जैसे कुछेक राज्यों के संबंध में आंकड़ों से जुड़ी समस्याएं हैं।

चित्र 3.3: आवंटन की मात्रा में अन्तर के साथ पीडीएस केरोसिन के लीकेज की मात्रा में भी अंतर होता है।



पीडीएस केरोसिन का आवंटन खपत से अधिक है अर्थात् लगभग सभी राज्यों में पीडीएस केरोसिन की कुछ लीकेज देखी गई है।¹² समग्र तौर पर, ये लीकेज उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल, गुजरात और महाराष्ट्र में सबसे अधिक है; प्रति व्यक्ति संदर्भ में, ये लीकेज हरियाणा, गुजरात और पंजाब में सबसे अधिक है और वास्तविक आवंटनों के प्रतिशत के संदर्भ में ये पूर्वोत्तर राज्यों में मणिपुर, सिक्किम और अरुणाचल प्रदेश में सबसे अधिक है।

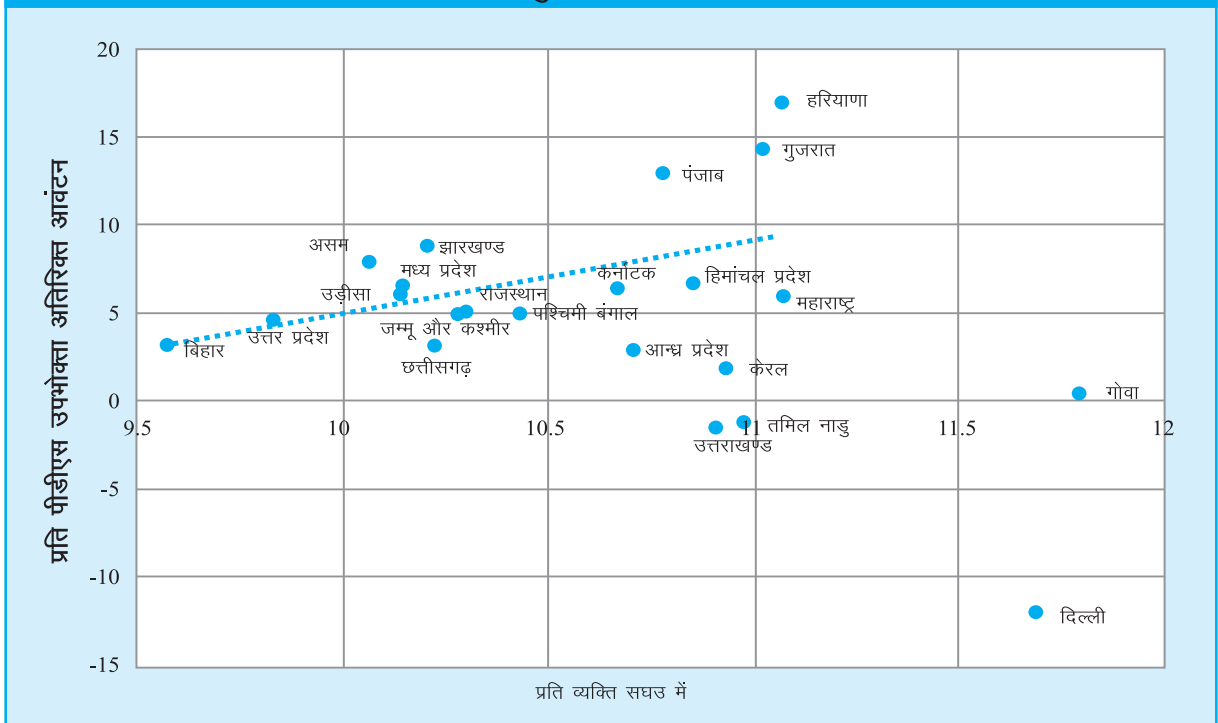
- पीडीएस आवंटनों की मात्रा के साथ-साथ लीकेज बढ़ते हैं: चित्र 3.3 दर्शाता है कि पीडीएस केरोसिन

सारणी 3.2 : पीडीएस में आवंटन और रिसाव के बीच सम्बन्ध

	सभी राज्य	पूर्वोत्तर राज्यों को छोड़कर	सिर्फ बड़े राज्य
लाग (प्रति व्यक्ति पीडीएस आवंटन)	1.389*** (0.000)	1.130*** (0.002)	1.227*** (0.007)
लाग (सघउ प्रति व्यक्ति)	-0.376 (0.308)	-0.565 (0.158)	-0.558 (0.174)
भ्रष्टाचार का पैमाना	0.223 (0.169)	0.281 (0.121)	0.277 (0.134)
प्रेक्षण	28	21	17
समायोजित आर ²	0.670	0.702	0.685

पी-कोष्ठकों में अधिमान * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01

चित्र 3.4: स.घ.उ. प्रति व्यक्ति के लॉग की तुलना में उपभोक्ता को केरोसिन का अतिरिक्त आवंटन



सारणी 3.3 : केरोसिन निर्भरता की आय लोचशीलता के लाग में अंतर (कुल केरोसिन खपत)

	सभी राज्य	पूर्वोत्तर राज्यों को छोड़कर	सिर्फ बड़े राज्य
लाग (सघउ प्रति व्यक्ति)	-1.857*** (0.004)	-2.228*** (0.000)	-1.620*** (0.001)
भ्रष्टाचार का पैमाना	0.0169 (0.963)	0.363* (0.080)	0.395** (0.048)
प्रेक्षण	30	23	19
समायोजित आर ²	0.152	0.424	0.420

पी-कोष्ठकों में अधिमान * पी< 0.10, ** पी< 0.05, *** पी<0.01

के आवंटन और लिकेज के बीच सकारात्मक संबंध है। यह सकारात्मक संबंध अधिकाधिक औपचारिक विश्लेषण में बना रहता है- आवंटन पर लिकेज की रेखीय परावर्तन और राज्य स्तरीय आर्थिक विकास के लिए नियंत्रण एवं भ्रष्टाचार समाप्त करने के उपायों के रूप में ।

- **समायोजित निर्धन सब्सिडी प्राप्त केरोसीन का केवल 46 प्रतिशत का उपयोग करता है, जिनती अधिक पीडीएस केरोसिन का आवंटन किया जाता है - वास्तविक खपत उतनी कम होती है। इन्हें साम्यता के आधार पर उचित ठहराना कठिन हैं:** सब्सिडी प्राप्त केरोसीन का अधिक आवंटन को कभी-कभी उस पृष्ठभूमि पर उचित ठहराया जाता है कि उनका उपयोग निर्धन परिवारों में प्रकाश के स्रोत के रूप में किया जाता है। यद्यपि वह सही है, चित्र 3.4 दर्शाता है कि संपन्न राज्यों में पीडीएस केरोसीन का निःसरण अधिक होता है। इन राज्यों में आवंटन में कटौती करना बफर की अनुमति दी जाती है ताकि वे अब भी वास्तविक खपत स्तर से बहुत अधिक हैं - इससे अपेक्षाकृत संपन्न राज्य अधिक प्रभावित होंगे। इसके अतिरिक्त, एनएसएस सूक्ष्म आंकड़े दर्शाते हैं कि बीपीएल या एएवाई कार्डधारक परिवारों द्वारा 46 प्रतिशत सब्सिडी प्राप्त केरोसीन की खपत होती है जो लोकप्रिय अवधारणा के अनुरूप है कि केवल विशिष्ट निर्धन परिवार ही केरोसीन का उपयोग करते हैं।
- **केरोसिन तुच्छ वस्तु है:** आय बढ़ने के साथ ही केरोसिन की खपत गिरने लगती है। ज्योंहि परिवार अमीर होते हैं वे इसकी खपत कम करते हैं क्योंकि वे अधिक गुणवत्ता और अधिक स्वच्छता वाले

एलपीजी जैसे ज्यादा महंगे ईंधनों का प्रयोग करने लगते हैं। सारणी 3.3 में राज्य के प्रति व्यक्ति सघउ पर प्रति व्यक्ति कुल केरोसिन के रेखीय हास के क्रम का अनुमान लगाते हुए इस पूर्वाभास को प्रदर्शित किया गया है। इस वृद्धि को रोकने के लिए राज्यों के विभिन्न नमूनों के परिणाम दर्शाए गए हैं। किसी राज्य की आय में प्रति 1 प्रतिशत वृद्धि से केरोसिन की खुली खपत 1.5 प्रतिशत से अधिक गिरने की प्रवृत्ति हो जाती है। वर्ष 2011-12 (एनएसएसओ का 68वां दौर) और चालू वर्ष के बीच आय में वृद्धि से यह उम्मीद है कि इससे केरोसिन की मांग प्रति परिवार बढ़ने की बजाय घटेगी।

- सारणी 3.4 दर्शाती है कि **भारत में पीडीएस केरोसिन का आवंटन पीडीएस और पीडीएस-भिन्न केरोसिन खपत के जोड़ से भी अधिक है।** 1.8 मिलियन किलोलीटर आवंटित सब्सिडी वाला केरोसिन बिना हिसाब-किताब के रहता है अर्थात बिना खपत का होता है और यह पेट्रोल और डीजल ईंधनों में मिलावट जैसे गैरकानूनी कार्यकलापों का संकेतक हो सकता है।

सारणी 3.4 इन लीकेजों की वित्तीय लागत भी दर्शाती है। प्रति लीटर 33.9 रुपए की प्रति यूनिट सब्सिडी दर का प्रयोग करते हुए (कालम 3 और 4), हमने आकलन किया है कि राज्यों की केरोसिन खपत को तब भी पूरा किया जा सकता है, यदि सब्सिडी वाले केरोसिन का आवंटन लगभग 9 मिलियन किलोलीटर के मौजूदा स्तर से 41 प्रतिशत घटाकर लगभग 5.3 मिलियन किलोलीटर रह जाए। इन लीकेजों की वित्तीय लागत लगभग 10,000 करोड़ रुपए है और यह इंगित करता है कि इन वित्तीय संसाधनों को व्यर्थ करने की सुयोग लागत वास्तव में महत्वपूर्ण है।

सारणी 3.4 : आवंटनों के यौक्तिकीकरण से बचत

राज्य	कुल पीडीएस आवंटन (कि.ली.)	सकल एनएसएस डाटा 2011-12 के अनुसार कुल पीडीएस खपत (कि.ली.)	गरीब परिवारों द्वारा उपयोग का अंश	अतिरिक्त पीडीएस आवंटन (कि.ली.)	लीकेज %	एनएसएस माइक्रो डाटा 2011-12 (कि.ली.) के अनुसार राशन कार्ड धारकों का कुल पीडीएस खपत	अतिरिक्त पीडीएस आवंटन को राजकोषीय लागत (करोड़ रुपये)
अखिल भारत	9,028,806	5,349,541	46	3,679,265	41	4,776,000	10,044
उत्तर प्रदेश	1,590,000	897,104	28	692,896	44	771,600	1,892
प. बंगाल	963,528	598,645	33	364,883	38	548,400	996
गुजरात	673,416	316,528	45	356,888	53	296,400	974
महाराष्ट्र	730,464	442,258	37	288,206	39	399,600	787
म. प्रदेश	625,668	339,104	50	286,564	46	291,600	782
बिहार	814,068	537,918	49	276,150	34	453,600	754
कर्नाटक	522,888	294,351	79	228,537	44	270,000	624
राजस्थान	508,764	294,658	30	214,106	42	262,800	585
उड़ीसा	398,988	217,362	60	181,626	46	176,400	496
असम	327,966	150,700	50	177,266	54	132,000	484
आंध्र प्रदेश	465,996	310,257	96	155,739	33	298,800	425
झारखंड	268,704	116,363	50	152,341	57	91,440	416
छत्तीसगढ़	180,072	118,196	69	61,876	34	105,360	169
हरियाणा	91,260	37,113	83	54,147	59	36,840	148
पंजाब	90,132	44,260	50	45,872	51	38,640	125
केरल	120,192	79,595	35	40,597	34	78,960	111
जम्मू एवं कश्मीर	90,072	56,831	30	33,241	37	43,440	91
मणिपुर	24,967	3,893	35	21,074	84	2,556	58
मेघालय	25,943	7,827	62	18,116	70	7,092	49
नागालैंड	17,100	579	7	16,521	97	310	45
त्रिपुरा	39,179	25,273	37	13,906	35	24,360	38
हिमाचल प्रदेश	24,660	11,394	36	13,266	54	10,560	36
अरुणचल प्रदेश	11,479	2,766	21	8,713	76	2,016	24
सिक्किम	6,348	1,282	67	5,066	80	1,142	14
मिजोरम	7,800	3,216	36	4,584	59	2,868	13
अण्डमान निकोबार द्वीप समूह	6,912	3,100	12	3,812	55	2,832	10
पडुचेरी	4,440	2,653	76	1,787	40	2,508	5
दादरा नगर हवेली	2,280	1,326	41	954	42	1,308	3
चण्डीगढ़	3,528	2,764	52	764	22	2,208	2
लक्षद्वीप	1,008	699	16	309	31	583	1
गोआ	5,244	5,016	11	228	4	4,884	1
दमन दीव	876	920	12	(44)	(5)	533	(0)
दिल्ली	-	4,704	51	(4,704)	-	3,504	(13)
उत्तराखण्ड	36,168	45,478	31	(9,310)	(26)	42,360	(25)
तमिलनाडू	348,696	396,244	39	(47,548)	(14)	366,000	(130)

टिप्पणियां : (क) प्रति लीटर 33.9 रुपए की सब्सिडी लागत 2013-14 के वार्षिक सब्सिडी बिल का औसत निकाल कर आकलित की गई थी। यह डाटा पेट्रोलियम मंत्रालय के नीति और विश्लेषण प्रकोष्ठ द्वारा उपलब्ध कराया गया था।

(ख) एनएसएस 2011 के 68 के दौर में सकेतिक किए गए परिवारों द्वारा केरोसिल की पीडीएस खपत की सूचना की गई है। हम प्रत्येक परिवार के गुणने से उसके द्वारा की गई खपत को मापते हैं। जिससे कि समग्र प्रतिमानों में एक परिवार के प्रतिनिधित्व का पता चलता है।

सारणी 3.5 : पीडीएस चावल रिसाव की राजकोषीय लागत की मात्रा का निर्धारण करना और अनुमान लगाना

राज्य	कुल पीडीएस ऑफटेक (टन)	एनएसएस 2011-12 के अनुसार कुल पीडीएस खपत (टन)	लिकेज (टन)	लिकेज (%)	अतिरिक्त पीडीएस आवंटन की राजकोषीय लागत (करोड़ रुपये)
अखिल भारत	24,325,843	19,188,000	3,639,478.89	15	5,892
अतिरिक्त एनएफएसए	17,717,053	13,881,541	3,835,512	22	6,210
उ. प्रदेश	2,824,555	1,635,600	1,188,955	42	1,925
महाराष्ट्र	1,432,041	892,320	539,721	38	874
आंध्र प्रदेश	3,031,942	2,960,400	71,542	2	116
प. बंगाल	1,222,344	798,480	423,864	35	686
कर्नाटक	1,925,849	1,428,000	497,849	26	806
झारखण्ड	1,000,369	568,800	431,569	43	699
असम	1,229,041	895,200	333,841	27	540
बिहार	1,630,176	1,368,000	262,176	16	424
केरल	1,155,661	922,800	232,861	20	377
तमिलनाडू	3,532,541	3,156,000	376,541	11	610
गुजरात	305,644	154,800	150,844	49	244
मणिपुर	124,444	5,268	119,176	96	193
दिल्ली	129,384	18,672	110,712	86	179
उड़ीसा	1,685,706	1,536,000	149,706	9	242
नागालैण्ड	106,512	9,780	96,732	91	157
मेघालय	155,719	90,120	65,599	42	106
त्रिपुरा	256,990	225,600	31,390	12	51
हिमाचल प्रदेश	190,807	151,200	39,607	21	64
अरुणाचल प्रदेश	75,963	50,760	25,203	33	41
गोआ	51,562	28,560	23,002	45	37
सिक्किम	42,236	22,560	19,676	47	32
पडुचेरी	41,209	36,120	5,089	12	8
उत्तराखण्ड	190,977	170,400	20,577	11	33
दादरा नगर हवेली	9,219	5,340	3,879	42	6
चण्डीगढ़	3,353	917	2,436	73	4
अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह	10,873	19,200	(8,327) -	77-	13
दमन दीव	3,041	125	2,916	96	5
लक्षद्वीप	4,053	4,344	(291) -	7-	0
पंजाब	0	534	(534)	--	1
हरियाणा	0	2,436	(2,436)	--	4
राजस्थान	0	4,380	(4,380)	--	7
मिजोरम	58,378	67,560	(9,182)	167	15
म. प्रदेश	404,878	316,800	88,078	22	143
जम्मू एवं कश्मीर	522,074	505,200	16,874	3	27
छत्तीसगढ़	892,302	1,123,200	(230,898) -	26-	374

सारणी 3.6 : पीडीएस चावल रिसाव की राजकोषीय लागत की मात्रा का निर्धारण करना और अनुमान लगाना

राज्य	कुल पीडीएस ऑफटेक (टन)	एनएसएस 2011-12 के अनुसार कुल पीडीएस खपत (टन)	लीकेज (टन)	लीकेज (%)	अतिरिक्त पीडीएस आवंटन की राजकोषीय लागत (करोड़ रुपये)
अखिल भारत	18,776,070	8,592,000	10,184,070	54	12,598
अतिरिक्त एनएसएस	13,350,441	5,605,725	7,744,716	58	9,580
उ. प्रदेश	3,820,778	1,380,000	3,013,326	69	3,727
महाराष्ट्र	2,107,204	1,088,400	1,018,804	48	1,260
प. बंगाल	2,058,861	552,000	1,506,861	73	1,864
गुजरात	937,155	312,000	625,155	67	773
राजस्थान	2,078,693	870,000	1,208,693	58	1,495
मध्य प्रदेश	2,248,539	1,094,400	1,154,139	51	1,428
बिहार	1,127,174	1,015,200	111,974	10	139
पंजाब	686,355	264,000	422,355	62	522
हरियाणा	586,431	313,200	273,231	47	338
दिल्ली	415,911	74,760	341,151	82	422
असम	363,710	12,960	350,750	96	434
उड़ीसा	372,299	88,920	283,379	76	351
चंडीगढ़	192,892	116,520	76,372	40	94
झारखण्ड	15,669	7,428	8,241	53	10
उत्तर प्रदेश	265,889	166,800	99,089	37	123
केरला	273,146	150,000	123,146	45	152
हिमाचल प्रदेश	321,856	235,200	86,656	27	107
कर्नाटक	308,763	243,600	65,163	21	81
नागालैण्ड	33,582	109	33,473	100	41
मणिपुर	20,440	3	20,437	100	25
त्रिपुरा	18,391	4,152	14,239	77	18
मेघालय	26,971	358	26,613	99	33
चण्डीगढ़	30,863	8,820	22,043	71	27
अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह	5,153	3,072	2,081	40	3
मिजोरम	7,855	754	7,101	90	9
गोआ	8,859	3,984	4,875	55	6
अरुणाचल प्रदेश	7,626	686	6,940	91	9
दमन दीव	1,628	40	1,588	98	2
सिक्किम	2,700	71	2,629	97	3
पडुचेरी	6,607	9,276	(2,669)	(40)-	3
दादरा नगर हवेली	1,028	174	854	83	1
लक्षद्वीप	-	42	(42)	-	-
आंध्र प्रदेश	33,532	40,680	(7,148)	(21)-	9
जम्मू एवं कश्मीर	221,411	187,200	34,211	15	42
तमिलनाडू	-	352,800	(352,800)	--	436

सारणी 3.5 और 3.6 पर टिप्पणियां

- क) ज्यादा आवंटन पीडीएस आवंटन और पीडीएस खपत के बीच अंतर के रूप में परिकलित किये जाते हैं।
- ख) यह राजकोषीय लागत कुल ज्यादा आवंटन हो प्रति क्विंटल सब्सिडी (1237 रुपए) गुणित करके परिकलित की जाती है।
- ग) हमारा प्रस्तावित आवंटन एनएसएस के अनुसार 2011-12 की पीडीएस खपत को 25 प्रतिशत बढ़ा कर परिकलित किया जाता है।
- घ) हमारे प्रस्ताव के कारण होने वाली बचत पीडीएस आवंटन और हमारे प्रस्तावित आवंटन के बीच अंतर है।
- ङ) राजकोषीय वचत कुल बचत (अनाज टन में) को प्रति क्विंटल सब्सिडी से गुणित करके पुनः परिकलित की जाती है।

3.4 भोजन का मामला

पीडीएस के द्वारा सब्सिडी वाले अनाज के वितरण में इसी प्रकार की स्थिति होती है। सारणी 3.5 और 3.6 यह दर्शाती है कि रिसाव ज्यादा है और बहुत से राज्यों में मौजूद है और यह चावल (15 प्रतिशत) के अपेक्षा गेहूं (54 प्रतिशत) में काफी ज्यादा है। इन रिसावों की राजकोषीय लागत भी कीमत ज्यादा है। पीडीएस चावल के लिए लगभग 5800 करोड़ ₹ तथा पीडीएस गेहूं को लिए 12,600 करोड़ ₹। पीडीएस रिसाव के विषय पर हाल ही की शैक्षणिक शोध से पता चला है कि रिसाव के कम हो रहे हैं। यद्यपि अभी भी अस्वीकार्य रूप से ज्यादा है।¹⁶ यह भी सांकेतिक

साक्ष्य है कि बीपीएल श्रेणी की अपेक्षा एपीएल में ज्यादा है।¹⁷ हम यह नोट करते हैं कि भोजन सब्सिडी रिसाव को कम करने का किसी भी प्रस्ताव पर विचार करते हुए राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के प्रावधानों को ध्यान में रखना होगा जो परिवारों को कुल 5 कि॰ग्रा॰ सब्सिडी वाला अनाज (चावल, गेहूं और/अथवा बाजारा क्रमशः 3, 2 और 1 रुपए प्रति कि.ग्रा. तथा गर्भवती महिलाओं को नकद लाभ तथा छोटे बच्चों को गर्म भोजन प्रदान करते हैं।

रिसाव उन राज्यों में ज्यादा है जिनका आवंटन ज्यादा है (सारणी 3.7), और जैसे ही परिवार धनी होता जाता है, अनाज की खपत बढ़ती जाती है (सारणी 3.8)।

सारणी 3.7 चावल आवंटन तथा पीडीएस रिसाव के बीच संबंध।

	सभी राज्य	उत्तरपूर्वी राज्यों को छोड़कर	केवल बड़े राज्य
लॉग (प्रति व्यक्ति पीडीएस आवंटन)	0.972*** (0.000)	0.736*** (0.010)	0.913*** (0.015)
लॉग (प्रति व्यक्ति स.घ.उ.)	0.226 (0.382)	0.332 (0.139)	0.252 (0.340)
भ्रष्टाचार का पैमाना	-0.172 (0.262)	-0.225 (0.212)	-0.270 (0.186)
प्रेक्षण	27	20	17
समायोजित आर ²	0.428	0.292	0.279

आश्रित परिवर्तनीय कारक लॉग (प्रतिव्यक्ति अतिरिक्त पीडीएसआवंटन) है* पी < 0.10, ** पी < 0.05, *** पी < 0.01

सारणी 3.8 चावल संबंधी आय में घट-बढ़

	लॉग (खपत)	लॉग (खपत)	लॉग (खपत)	लॉग (खपत)
लॉग (प्रतिव्यक्ति पीडीएस आवंटन)	-0.142*** (0.000)	-0.137*** (0.000)	0.106*** (0.000)	-0.123*** (0.000)
जिला नियत प्रभाव	No	Yes	Yes	Yes
राज्य नियत प्रभाव	No	Yes	Yes	Yes
प्रेक्षण	30835	3085	18581	1703
समायोजित आर ²	0.019	0.518	0.516	0.628

पी॰-कोष्ठकों में मान* पी॰ < 0.10, ** पी॰ < 0.05, *** पी॰ < 0.01

¹² अशोक गुलाटी और श्वेता सेनी “लीकेजिज फ्रॉम डिस्ट्रीब्यूशन सिस्टम (पीपीएस) एंड वे फारवर्ड,” 2015, आईसीआरआईआईआर वर्किंग पेपर।

¹³ जीन डेज और रीतिका खेरा “सार्वजनिक वितरण प्रणाली के रिसाव को समझना” 2015 आर्थिक तथा राजनीतिक, साप्ताहिक 14 फरवरी।

3.5 नकद अन्तरण से सुलभ होने वाली सम्भावनाएं

प्रौद्योगिकी, निर्धनों का आर्थिक जीवन सुधारने के लिए सरकार के लिए किरायायती रूप से बेहतर रास्ते उपलब्ध करवा रही है। विशेष रूप से प्रौद्योगिकियां जो राज्य को बेहतर ढंग से व्यक्तियों तथा घरेलू क्षेत्र को वित्तीय संसाधनों को, उनके लक्ष्य बनाकर उन्हें अन्तरण करने में समर्थ बनाती है, वे गरीबी रोधी कतिपय साधनों को बढ़ाती है, जो सरकार के अधिकार-क्षेत्र में है। इन प्रौद्योगिक खोजों ने निर्धनों की सहायता के लिए सीधे नकद अन्तरण की संभावना में राजनैतिक, नीतिगत और एकेडमिक रुचि का पुनः नवीकरण किया है। हाल ही के प्रौद्योगिक साक्ष्य यह दस्तावेज प्रस्तुत करते हैं कि बिना शर्त के नकद अन्तरण का अगर लक्ष्य सही होता तो यह घरेलू उपभोग और परिसम्पत्ति स्वामित्व को बढ़ावा दे सकता है और अल्ट्रा निर्धनों¹⁴ की खाद्य सुरक्षा की समस्याओं को कम कर सकता है।

नकद अन्तरण, मौजूदा गरीबी रोधी कार्यक्रमों की कारगरता को भी बढ़ा सकते हैं। वितरण प्रक्रिया से जुड़े सरकारी विभागों की संख्या को कम करके लीकेज के अवसरों में कमी लाई जा सकती है। हाल ही के आन्ध्र प्रदेश में किए गए अध्ययन¹⁵ से यह पता चला है कि एम०जी० नरेगा और सामाजिक सुरक्षा भुगतान को आधार से जुड़े बैंक खातों से भुगतान किया जा रहा था। आधार से जुड़ी, नई सीधे लाभ अन्तरण की प्रणाली के माध्यम से परिवारों को औसत 10 दिन पहले भुगतान प्राप्त होता है तथा लीकेज 10.8 प्रतिशतांकन तक कम हो गई है। कम लीकेज के कारण वित्तीय बचतों का मान कार्यक्रम के कार्यान्वयन की लागत से 8 गुणा अधिक था। यह सुरक्षित भुगतान की सुपुर्दगी के लिए अपेक्षित राज्य की क्षमता में सार्वजनिक निवेश में उच्च प्रतिलाभ दिखाता है।

कुल वित्तीय बचतों के अतिरिक्त, आय अन्तरण उपर्युक्त सेक्शन II में बताए गए अनुसार उपभोक्ता तथा उत्पादनकर्ताओं के प्रोत्साहनों को प्रभावित किए बिना उन कल्याणकारी लाभों, जो वे मूल्य संबंधी आर्थिक सहायता से प्राप्त करते हैं, के लिए उन्हें प्रतिपूर्ति कर सकता है।

3.6 जेएएम नम्बर त्रिसूत्री समाधान

आर्थिक सहायताओं को समाप्त करना अथवा चरणबद्ध तरीके से कम करना न तो व्यवहार्य है और न ही वांछनीय जब तक निर्धनों और निचले वर्गों को ऊपर उठाने के लिए सहायता के अन्य तरीके न अपनाए जाएं और उन्हें उनके आर्थिक लक्ष्य पूरा करने के लिए समर्थ न बना दिया जाए। जैम नम्बर त्रिसूत्री समाधान जन धन योजना, आधार और मोबाइल नंबर से सरकार एक लक्षित रूप में और कम विकृत रूप से निर्धन परिवारों को यह सहायता दे सकती है।

दिसम्बर 2014 की स्थिति के अनुसार, 720 मिलियन से अधिक नागरिकों को आधार-कार्ड आर्बिटिट किए गए हैं। इनकी संख्या 20 मिलियन प्रति माह की दर से बढ़ रही है तथा दिसम्बर 2015 तक, देश में कुल आधार कार्डधारकों की संख्या 1 बिलियन हो जाएगी। आधार संख्या को एक सक्रिय बैंक खाते से जोड़ना, आय अन्तरण को लागू करने में महत्वपूर्ण है। इस आशय से भारत सरकार ने दिसम्बर, 2014 तक 100 मिलियन बैंकखातों को पंजीकृत आधार संख्या के साथ जोड़ दिया। जन-धन योजना के शुरू होने से, बैंक खातों की संख्या में और वृद्धि होने की सम्भावना है तथा यह निर्धनों के लिए वित्तीय संसाधनों के लक्ष्य बनाने तथा उन्हें अन्तरण करने के लिए अत्यधिक अवसर दे रही है। वास्तव में सरकार पहले ही कुछ क्षेत्रों में 9.75 करोड़ प्राप्ति कर्ताओं के बैंक खातों में सीधे लाभ अन्तरण के माध्यम से सीधे कुकिंग गैस आर्थिक सहायता का भुगतान करते हुए यह प्रयास कर रही है।

यह दो वैकल्पिक वित्तीय सुपुर्दगी तंत्रों की यहां व्याख्या करते हैं।

- **मोबाइल मनी:** इस समय 900 मिलियन से अधिक सैल फोन प्रयोग कर्ता तथा 600 मिलियन यूनीक प्रयोगकर्ता है, मोबाइल मनी से जनसंख्या के एक बड़े हिस्से को सीधे लाभ की सुपुर्दगी करने का अनुपूरक तंत्र प्रस्तुत करता है।¹⁶ इन सैल-फोनो में से 370 मिलियन फोन ग्रामीण क्षेत्रों में है तथा यह संख्या 2.82 मिलियन नए प्रयोगकर्ताओं की दर से प्रति माह बढ़ रही है। आखिरी मील की क्नेक्टिविटी की चुनौती की शर्तों के अनुसार, मोबाइल मनी,

¹⁴ जोहेन्स और हाशोफर एण्ड जेशिमि शैपिंगे (2013), हाऊसओतड रेसपान्स टू इन्कम चेन्जेस : एवीडैन्स फ्रॉम एन अन कन्डिशनल कैश ट्रांसफर प्रोग्राम इन केन्या, वकिंग पेपर

¹⁵ 158 उप-जिलों के एक समूह ने इस नई भुगतान प्रणाली को कार्यान्वित किया, अपितु उन्हें इस कार्यक्रम में औचक क्रम में दर्ज किया गया जिसे अनुसन्धान कर्ता, एम०जी० नरेगा भुगतान की लीकेज पर दर्ज करने की ध्यानपूर्वक जांच पड़ताल कर सकते हैं। कार्तिक मुरलीधरन, पॉल निहास एंड सन्दीप सुखटंकर (2014), बिल्डिंग स्टेट कपैसिटी : एविडन्स फ्रॉम बायोमेट्रिक स्मार्ट कार्ड्स इन इण्डिया, वकिंग पेपर।

¹⁶ <http://www.trai.gov.in/WriteReadData/WhatsNew/Documents/Presspercent20Release-TSD-Mar,14.pdf>

अत्यधिक व्यवहार्य विकल्प प्रस्तुत करती है। यह कि आधार के रजिस्ट्रेशन में उपभोक्ता का मोबाइल नं. भी शामिल है, अतः मैं यह अपेक्षा कि मोबाइल नं. को नागरिकों के यूनीक आइडैन्टीफिकेशन नं. के कोड से जोड़ने के लिए जरूरी प्रचालनात्मक अड़चनें भी कम है। यह पता चला है कि कई सैल फोन आप्रेटर फरवरी 2015¹⁷ में भुगतान बैंक लाइसेंस के लिए आवेदन कर रहे थे, मोबाइल मनी प्लेटफार्म, सीधे आधार पर आधारित अन्तरण के लिए पर्याप्त अवसर उपलब्ध करवाता है।

- **डाकघर:** भारत में विश्व का सबसे बड़ा डाक नेट वर्क है जिसमें 1,55,015 डाक घर हैं तथा इन में से (89.76%) ग्रामीण क्षेत्रों¹⁸ में हैं। मोबाइल मनी ढांचे की तरह डाकघर (भुगतान अथवा नियमित बैंक के रूप में) आधार से जुड़े लाभ अन्तरण ढांचे में, आईएफएससी कोड का आवेदन करके बड़ी सरलता से इसमें फिट हो सकता है तथा आई॰एफ॰एस॰सी॰ से डाकघर आधार से जुड़े खातों को अपने साथ सीडिंग

करना शुरू कर सकता है। देश में उपभोक्ताओं की एक बड़ी संख्या को सेवाएं प्रदान करने में डाकघर नेटवर्क की प्रतिष्ठा है।

यदि जैम नम्बर त्रिसूत्री को आसानी से जोड़ा जा सकता है तथा सभी आर्थिक सहायताएं किसी एक सहायता में अथवा कुछ मासिक अन्तरणों में समाहित की जा सकती हैं तो निर्धनों को आमदनी की सहायता किए जाने में वास्तविक प्रगति अन्ततः सम्भव हो पाएगी। भारतीय अर्थव्यवस्था की उज्ज्वल संभावनाएं यह हैं कि सरकारी क्षमता के अनुसार अधिकाधिक निवेश करने से निर्वाण की प्राप्ति संभव है। यह निर्वाण दो कारणों से हो सकता है: निर्धन व्यक्तियों को संरक्षण प्रदान किया जाएगा और उन्हें सुविधाएं उपलब्ध कराई जाएंगी तथा भारत में अनेक वस्तुओं के मूल्यों को अर्थव्यवस्था में संसाधन आवंटन करने में उनकी भूमिका को दक्षतापूर्वक निष्पादित करने के लिए विनियंत्रित किया जाएगा और दीर्घकालिक विकास को बढ़ावा दिया जाएगा। हालांकि इस संबंध में उपादान बाजारों में दूसरी और पीढ़ी के सुधारों पर बल दिया जा रहा है, इस प्रकार भारत बुनियादी पहली पीढ़ी के आर्थिक सुधारों को पूरा कर पाने में सफल होगा।

¹⁷ http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-02-03/news/58751845_1_payments-banks-small-banks-shinjini-kumar

¹⁸ http://www.indiapost.gov.in/our_network.aspx.