

आर्थिक दृष्टिकोण, संभावनाएं और नीतिगत चुनौतियां

01

अध्याय

इस वर्ष की आर्थिक समीक्षा एक ऐसे समय पर आ रही है जब अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर आर्थिक माहौल में असामान्य खलबली मची हुई है। बाजार इस आशंका से डगमगा रहे हैं कि वैश्विक पुनरुद्धार लड़खड़ा रहा है जबकि चरम घटनाओं का जोखिम बढ़ रहा है। निराशा से भरी इस पृष्ठभूमि में, भारत स्थिरता और अवसरों की आश्रय स्थली प्रतीत होता है। राजकोषीय समेकन और कम मुद्रास्फीति के प्रति सरकार की प्रतिबद्धता पर टिकी इसकी वृहद अर्थव्यवस्था स्थिर है। इसका आर्थिक विकास विश्व की उच्चतम विकास दर वाले दशों की श्रेणी में शामिल है। इसमें सरकारी अवसंरचना के लिए बहुत जरूरी सरकारी व्यय की दिशा मोड़ने में मदद मिली है। ये उपलब्धियां सिर्फ इसलिए भी महत्वपूर्ण हैं कि वे वैश्विक स्तर पर प्रतिकूल स्थितियों और लगातार दूसरे वर्ष कम वर्षा की पृष्ठभूमि में हासिल की गई हैं।

अब हमारे सामने यह काम है कि इन अनुकूल स्थितियों को मौजूदा अधिक कठिन वैश्विक माहौल में बनाए रखें। इसके लिए सावधानीपूर्वक आर्थिक प्रबंधन करना होगा। जहां तब मौद्रिक और नकदी नीति का संबंध है, मुद्रास्फीति के लिए लाभकर संभावनाएं, उत्पादन का बढ़ता अंतराल, विकास संभावनाओं को लेकर बनी अनिश्चितता और कारपोरेट क्षेत्र की अत्यधिक ऋणग्रस्तता, इन सबका अर्थ है कि इन नीतियों को सामान्य करने की गुंजाइश है। राजकोषीय समेकन अभी भी महत्वपूर्ण है, और इसके लिए अनिश्चित वैश्विक माहौल में विकास बनाए रखते हुए, साख बनाए रखना और ऋण में कमी करना जरूरी होगा। सरकार के “सुधार से परिवर्तन की ओर” के मोर्चे पर अनेक उपाय किए गए हैं जो वर्धनकारी तो हैं लेकिन सामूहिक रूप से सार्थक हैं। इस बीच कुछ निराशा भी हाथ लगी है—विशेषकर वस्तु एवं सेवा कर के मामले में, जिस पर आगे बढ़ने के लिए कार्रवाई किया जाना जरूरी है। केन्द्र में त्वरित संरचनागत सुधार, प्रतिस्पर्धी संघवाद की गतिशीलता और श्रेष्ठ आर्थिकी के श्रेष्ठ राजनीति होने के नाते, सब मिलकर उस बुनियादी सत्य को साकार कर सकते हैं जिसका नाम भारत है। अनिश्चित काल के लिए तो नहीं लेकिन फिलहाल, मजबूत राजनीतिक जनादेश द्वारा सृजित अनुकूल स्थिति, जिसे कमजोर वैदेशिक माहौल के चलते पुनः नया रूप दिया गया है, अभी भी लुभा रही है।

प्रस्तावना

1.1 एक वर्ष पहले, आर्थिक समीक्षा में भारतीय अर्थव्यवस्था के लिए “अनुकूल स्थिति” की बात कही गई थी। यह माहौल मजबूत सरकारी जनादेश और अनुकूल वैदेशिक स्थितियों के मिश्रण से उपजा था। साथ ही, उसमें “धमाकेदार” सुधारों की असंभाव्य उम्मीदों के

प्रति सजग भी किया गया था क्योंकि भारत में सत्ता का स्वरूप विविध है और साथ ही एक आवश्यक प्रेरक शक्ति-संकट का अभाव था। इसलिए उसमें “सतत, सृजनात्मक और व्यापक वृद्धि” के पक्ष में तर्क दिया गया था जो भावी कार्रवाई के लिए मार्गदर्शक और अतीत के आकलन के लिए बेंचमार्क का काम करे।

1.2 इस वर्ष की आर्थिक समीक्षा, असामान्य रूप से अस्थिर वैदेशिक माहौल की ऐसी पृष्ठभूमि में आ रही है जब अपेक्षाकृत कमजोर वैश्विक कार्यकलाप और चरम स्तर की महत्वपूर्ण घटनाओं के बड़े जोखिम खड़े हैं। परिणामस्वरूप संभावित प्रभावों के प्रति भारतीय अर्थव्यवस्था को सुरक्षित करना जाहिर सी आवश्यकता है। एक और आवश्यकता है-उम्मीदों को नए सिरे से तय करना।

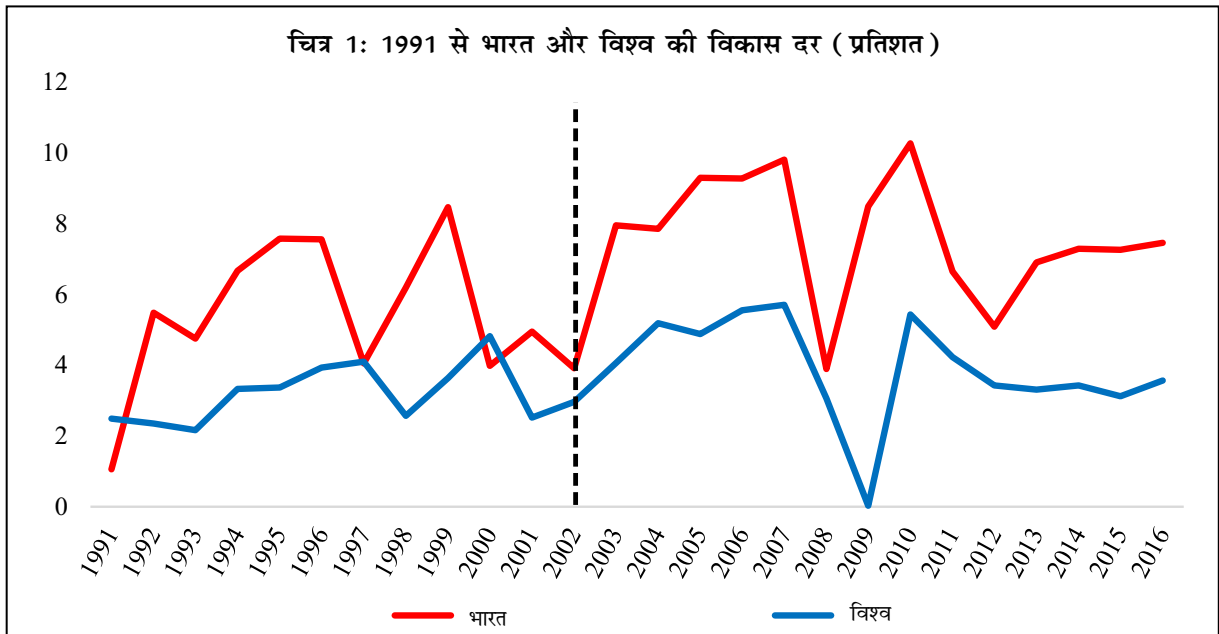
1.3 यदि वैश्विक अर्थव्यवस्थाएं संकटग्रस्त हो जाती हैं अथवा और कमजोर पड़ती हैं तो भारत के विकास पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ेगा क्योंकि वैश्विक और भारतीय विकास के बीच सह-संबंध घनिष्ठ होते जा रहे हैं (चित्र 1)। इसलिए आगामी वर्ष में भारत के कार्यनिष्पादन का मूल्यांकन सीमाओं में रहकर किया जाना होगा। यह भावी निष्पादन के लिए अग्रिम में सफाई देने के बराबर नहीं हैं, बल्कि यह विश्व के साथ भारत के “अधिकाधिक जुड़ जाने” की गंभीर सच्चाई है।

1.4 पीछे देखें तो स्पष्ट प्रश्न यही है : अर्थव्यवस्था ने पिछले वर्ष की समीक्षा में निर्धारित मानकों पर कैसा काम किया है? भारत के आर्थिक कार्यनिष्पादन को विशिष्ट बेंचमार्कों से मापा जा सकता है: भारत बनाम अन्य देश; और भारत बनाम इसकी अपनी मध्यावधिक क्षमता। पहले बेंचमार्क पर भारतीय अर्थव्यवस्था ने अच्छा प्रदर्शन किया है; और दूसरे बेंचमार्क पर सतत प्रगति हो रही है तथा संभावनाओं को वास्तविकता में बदलने की अभी भी गुंजाइश है।

1.5 चलिए, अन्य देशों के साथ तुलना से शुरूआत करते हैं। ऐसे समय पर, जब वैश्विक अर्थव्यवस्था के लिए सामान्य स्थिति हलचल और अस्थिरता की है, वहीं भारत स्थिरता और अवसरों के देश के रूप में उभरा है। इसकी बृहत अर्थव्यवस्था मजबूत है और इसके 2016 में विश्व की सबसे तेजी से बढ़ती प्रमुख अर्थव्यवस्था होने की संभावना है। एक ऐसी अर्थव्यवस्था के लिए, जहां कमजोर वैश्विक मांग और निजी निवेश कम होने के कारण निर्यात में कमी आई है, भारतीय अर्थव्यवस्था आश्चर्यजनक रूप से अच्छा प्रदर्शन कर रही है।

1.6 आंशिक रूप से, यह कार्यनिष्पादन अनेक सार्थक सुधारों के कार्यान्वयन को दर्शाता है जो वर्धनकारी होते हुए भी सामूहिक दृष्टि से सार्थक हैं,

- एक स्पष्ट और व्यापक माहौल तैयार करना कि केंद्र में भ्रष्टाचार की समस्या का सार्थक समाधान कर लिया गया है, यह सरकारी आस्तियों की नीलामी में पारदर्शिता और विनियामक निर्णयों में हस्तक्षेप न करने के रूप में प्रतिबिंबित होता है;
- सभी क्षेत्रों में विदेशी प्रत्यक्ष निवेश (एफडीआई) को उदार बनाना जिसमें चिरप्रतीक्षित बीमा विधेयक को पारित करना भी शामिल है। एफडीआई सुधार निर्णायक रूप से सैद्धांतिक परिवर्तन दर्शाते हैं जिसमें अब एफडीआई को मात्र बरदाश्त किए जाने योग्य मजबूरी न समझकर अब स्वागत किए जाने योग्य माना जा रहा है;



स्रोत: वर्ल्ड इकॉनॉमिक आउटलुक (डब्ल्यू ई ओ) जनवरी, 2016 अपडेट

- कारोबार करने में आसानी लाने के लिए जबरदस्त प्रयास करना, जिसके कारण भारत विभिन्न देशों में स्पर्धात्मकता की रैंकिंग में आगे बढ़ा है और स्टार्ट-अप तथा ई-कॉमर्स के क्षेत्रों की अप्रत्याशित गतिशीलता और रोजगार सृजन करने वाली बड़ी कंपनियों के हित में दिखाई दे रही “लाखों क्रान्तियों” के लिए महत्वपूर्ण अनुभव बन गया (संभावना भाग में बॉक्स 1.4)
- कर संबंधी निर्णयों में स्थिरता और संभाव्यता जो विदेशी कंपनियों पर लगाए गए न्यूनतम वैकल्पिक कर (एमएटी) के निपटारे में दर्शाई जाती है, को पुनः स्थापित करना और उस सीमा में पर्याप्त वृद्धि करना, जिस सीमा के बाद कर विभाग अपील फाइल करेगा;
- देश की अवसंरचना क्षेत्र को मजबूत बनाने के लिए और निजी निवेश के अभाव को पूरा करने के लिए एक बड़ा सरकारी निवेश कार्यक्रम कार्यान्वित करना;
- प्रतिकूल स्थितियों का सामना करने के लिए किसानों को सुरक्षा देने हेतु एक बड़ा फसल बीमा कार्यक्रम शुरू करना;
- खेत संबंधी दखल कार्रवाई को सीमित करना जिससे समग्र मुद्रास्फीति पर काबू पाने का बड़ा अच्छा असर हुआ;
- 200 मिलियन से अधिक लोगों के लिए कुछ ही महीनों में बैंक खाते खोलकर जनधन योजना के जरिए वित्तीय समावेशन कार्यक्रम को मिशन मोड में परिवर्तित किया गया। वित्तीय समावेशन के कार्यक्रम को 11 भुगतान बैंकों और 10 छोटे बैंकों की लाइसेंसिंग से भी बढ़ावा दिया जाएगा;
- युगांतरकारी जैम (जनधन आधार मोबाइल) त्रिसूत्र के कार्य को बढ़ाना। एलपीजी के संबंध में विश्व का सबसे बड़ा प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कार्यक्रम लागू किया गया जिसमें लगभग 151 मिलियन लाभानुभोगियों ने अपने बैंक खातों में कुल 29,000 करोड़ रुपए की राशि प्राप्त की। इस आधार पर जैम त्रिसूत्र अन्य सरकारी कार्यक्रमों और सब्सिडियों पर भी लागू किया जाएगा;
- अनेक क्षेत्रों जैसे खुले में मल त्याग और स्वैच्छिक आधार पर सब्सिडी छोड़ने के संबंध में सामाजिक मानदंडों को बदलने का प्रयास किया गया;
- विद्युत क्षेत्र में व्यापक सुधार शुरू किए गए (विशेषकर उदय योजना); और

- नीतियों के उलटाव से बचने का प्रयास।

1.7 फिर भी, धारणा यह थी कि मात्रा गुणवत्ता को दोषमुक्त नहीं कर सकती, यह भी कि योजनाओं को शुरू करना और बेहतर कार्यान्वयन नीतिगत परिवर्तनों की तुलना में विशेषाधिकृत था और भारत की आपूर्ति क्षमता से पूरा लाभ उठाने के लिए बनाई गई नीतियों को अधिक उत्साह से आगे बढ़ाया जा सकता था। यह धारणा आंशिक रूप से सभी अलग-अलग सुधारों को संयुक्त रूप देने की असफलता और इसलिए टुकड़ों की बजाय समग्र रूप को समझने की असफलता के कारण थी। लेकिन ये सामने आई कुछ निराशाओं के कारण भी थी।

1.8 युगांतरकारी वस्तु एवं सेवा कर विधेयक का अनुमोदन अभी दूर है; विनिवेश कार्यक्रम अपने लक्ष्यों को पूरा नहीं कर पाया है, इसमें स्ट्रेटजिक बिक्री के लक्ष्य हासिल न किया जाना भी शामिल है; और सब्सिडियों को युक्तिसंगत बनाने का अगला चरण चल रहा है। परेशानी यह भी है कि कारपोरेट और बैंक तुलनपत्र अभी भारग्रस्त हैं जिससे दीर्घावधिक विकास का महत्वपूर्ण प्रेरक, निजी निवेश का, पुनरूद्धार करने की संभावनाएं प्रभावित हो रही हैं।

1.9 शायद बुनियादी चिंता इस बात की है कि भारतीय अर्थव्यवस्था अपनी पूरी क्षमता का उपयोग नहीं कर रही है। यह बात निश्चित है कि भारत में अपार संभावनाएं हैं। देश की दीर्घावधिक संभावित विकास दर अभी भी लगभग 8-10 प्रतिशत है। (बॉक्स 1.1 में इस पर विस्तार से चर्चा की गई है)। इस संभावना को साकार करने के लिए कम से कम तीन मोर्चों पर प्रयास किए जाने की जरूरत है।

1.10 पहला, भारत स्वाभाविक रूप से बाजार विरोधी और निष्पक्ष रूप से सरकारी हस्तक्षेप का समर्थक होने की स्थिति से हटकर, अब उद्यमिता के पक्ष में और सरकारी हस्तक्षेप को लेकर संशयवादी होता जा रहा है। लेकिन उद्योग के पक्ष में होने का अर्थ यह है कि हम वास्तविक रूप से प्रतिस्पर्धा का समर्थन करें। कारपोरेट सब्सिडियां तथा व्यापक पुरानी छूटें यह रेखांकित करती हैं कि क्यों कारोबार का समर्थन (न कि बाजारों का) वस्तुतः प्रतिस्पर्धा में बाधा बन सकता है। इसी प्रकार, सरकारी हस्तक्षेप को लेकर संशयवाद निश्चित रूप से इसे कम किए जाने में परिवर्तित होना चाहिए, लेकिन ऐसा इसकी मूल भूमिकाओं का महत्व कम किए बिना और वस्तुतः महत्वपूर्ण क्षेत्रों में इसे मजबूत भी करके संभव होगा।

1.11 अधिक प्रतिस्पर्धी माहौल सृजित करने की कुंजी

यही होगी कि (चक्रव्यूह से) प्रस्थान करने की समस्या का समाधान किया जाए। भारतीय अर्थव्यवस्था इस समस्या से ग्रस्त है और निवेश, कार्यदक्षता, नौकरियों के सृजन और विकास में इसे एक रूकावट के रूप में बरदाश्त कर रही है (देखें अध्याय 2)। भारतीय अर्थव्यवस्था सीमित प्रवेश वाले समाजवाद से हटकर, बिना प्रस्थान वाले बाजार वाद में दाखिल हो गई है। सरकार कई तरह के प्रयास कर रही है जैसे नया दिवालिया कानून, बंद पड़ी परियोजनाओं को पुनः चालू करना और सरकारी निजी भागीदारी संबंधी दिशानिर्देशों पर विचार करना, जिससे प्रस्थान करने में मदद मिल सकती है और अर्थव्यवस्था की क्षमता में सुधार होगा।

1.12 दूसरे, आम जन में – उनके स्वास्थ्य और शिक्षा में निवेश किया जाना जरूरी होगा ताकि भारत की आबादी का लाभ उठाया जा सके। भविष्य का कामगार आज का बालक या भ्रूण है जो आज की माताओं द्वारा पाला-पोसा जाएगा। जाहिर है, माता और शिशु, पर ध्यान दिया जाना जरूरी है। इसमें मातृ स्वास्थ्य और जीवन के आरंभ में की गई दखल कार्रवाई शामिल है और यह अध्याय 5 का विषय है। मानव पूंजी में निवेश करने के लिए आवश्यक संसाधन जुटाने के संबंध में अध्याय 7 में चर्चा की गई है।

1.13 मोटे तौर पर कहें तो आवश्यक सेवाओं की सुपुर्दगी एक भारी भरकम चुनौती है। संसाधनों के अधिकाधिक अंतरण से राज्यों को सेवा सुपुर्दगी की अपनी क्षमता बढ़ानी होगी और कार्यदक्षता में सुधार लाना होगा। इसके लिए उन्हें अपना ध्यान परिव्यय से हटाकर परिणामों पर केंद्रित करना होगा और मॉनीटरिंग, नवपरिवर्तन करके तथा गलतियां करके भी सबक लेने होंगे।

1.14 चौदहवें वित्त आयोग के बाद, सेवा सुपुर्दगी में सुधार लाने के लिए केंद्रीय और राज्यों की सापेक्ष भूमिकाओं में परिवर्तन किए जाने की जरूरत है: केंद्र को नीतियों में सुधार लाने, विनियामक संस्थाओं को मजबूत बनाने और सहकारी एवं प्रतिस्पर्धी संघवाद को संभव बनाने पर ध्यान केंद्रित करना होगा जबकि राज्यों को बेहतर सेवा सुपुर्दगी सुनिश्चित करने के लिए कार्यक्रमों और योजनाओं को कार्यान्वित करने पर मेहनत करनी होगी।

1.15 तीसरे, हालांकि सेवा और विनिर्माण जैसे गतिशील क्षेत्रों पर सबका ध्यान जाता है, फिर भी भारत अपने कृषि क्षेत्र को उपेक्षित करने की स्थिति में नहीं है (अध्याय 4)। आखिरकार, भारतीय परिवारों का लगभग

42 प्रतिशत हिस्सा अपनी आमदनी का अधिकांश खेती से प्राप्त करता है। छोटे किसान और भूमिहीन श्रमिक खास तौर पर उत्पादकता, मौसम और बाजार के झटकों, जो उनकी आमदनी पर असर डालते हैं, के सामने कमजोर पड़ जाते हैं। अभी हाल ही में शुरू की गई फसल बीमा योजना से काफी हद तक इन समस्याओं का समाधान हो जाएगा।

1.16 जलवायु परिवर्तन और उभरती कमी की स्थिति से “कम के लिए अधिक” पर ध्यान दिया जाना जरूरी हो जाएगा और इस तरह प्रोत्साहनों और सब्सिडियों की मौजूदा प्रणाली, जिसमें मृदा की गुणवत्ता, स्वास्थ्य और पर्यावरण पर बुरा असर डालने वाले उर्वरक, जल और विद्युत जैसी निविष्टियों के अधिक प्रयोग का बढ़ावा दिया जाता है, पर भी विचार किया जाना होगा। यह निविष्टियां अमीर और बड़े किसानों को जरूरत से ज्यादा लाभान्वित करती हैं।

1.17 अनेकानेक चुनौतियों के बावजूद, अभी भी आशा की किरण बाकी है। यह आशा प्रतिस्पर्धी संघवाद की गतिशीलता से उपजी है। अच्छा कार्य निष्पादन करने वाले राज्य अधिकाधिक “मॉडल और आकर्षक गंतव्य” बनते जा रहे हैं। किसी एक राज्य में किए गए सफल प्रयोग अन्य राज्यों के लिए उन्हें दोहराए जाने के लिए मॉडल बन जाते हैं, यह दिखाकर कि क्या किया जा सकता है और इस तरह काम न करने या कम करने के बहाने बेकार हो जाते हैं। वे आकर्षक गंतव्य इसलिए भी हैं क्योंकि वे फिसड्डी राज्यों को परे करके, संसाधन, प्रतिभा और प्रौद्योगिकी आकर्षित करते हैं जिससे “प्रस्थान” के जरिए परिवर्तन संभव हो पाता है।

1.18 इस आशावाद की पिछले दशक की घटनाओं से भी पुष्टि होती है कि जिनसे इस धारणा को बल मिला है कि अच्छी आर्थिकी ही अच्छी राजनीति है, भले ही बार-बार होने वाले चुनाव नीति निर्माण के कार्य को पेचीदा बना देते हैं। ऐसा हमेशा और हर जगह नहीं होता, लेकिन फिर अब अधिकाधिक ऐसी केंद्र और राज्य सरकारों, जिन्होंने तीव्र विकास और सुशासन की व्यवस्था की है, उन्हें दोबारा चुना जाता है तथा विलोमतः भी स्थिति यही है। मिसाल के तौर पर, यह स्पष्ट है कि जो राज्य सरकारें तीन बार चुनी गई हैं, वे वहीं हैं जिन्होंने तीव्र कृषि विकास किया है।

1.19 इसके अलावा, यह आशा भारत की निर्णय

लेनी की प्रक्रिया से भी उपजी है जो निराशाओं से उबरने की शक्ति, और दबाव पैदा करती है। वस्तु एवं सेवा कर अभी भी हमारी पहुंच में है; नई दिवालियापन प्रक्रियाएं और डाभोल जैसे कुछ बड़ी रुकी हुई परियोजनाओं का पुनरुद्धार दर्शाता है कि प्रस्थान की समस्या का समाधान किया जा सकता है; युगांतरकारी जैम त्रिसूत्र कार्य के लिए निर्मित की जा रही अवसंरचना न केवल एक सच्चाई बन रही है

बल्कि देश भर में अन्य मौन क्रांतियां हो रही हैं – उत्तर प्रदेश में चीनी और बीज, आंध्र प्रदेश, चंडीगढ़ और पुडुचेरी में खाद्य पदार्थ और मिट्टी का तेल – जो बढ़ती हुई जैम त्रिसूत्र के सपने को साकार कर रही हैं (अध्याय 3 में वर्णित)।

1.20 कुल मिलाकर, हमेशा के लिए नहीं लेकिन फिलहाल तो, भारत के लिए वह “अनुकूल स्थिति” अभी भी मौजूद है।

बॉक्स 1.1 : भारत की संभावित सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर क्या है?

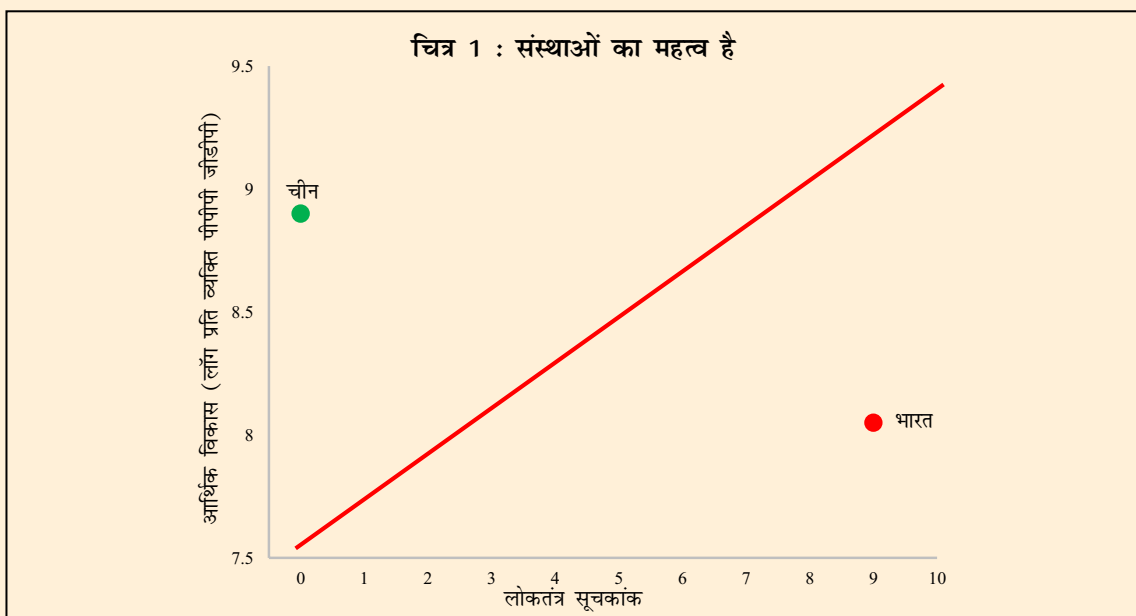
भारत में अपार संभावनाएं हैं। इस बात से कोई इन्कार नहीं कर सकता। लेकिन क्या इसे मापा जा सकता है?

विशिष्ट रूप से अर्थशास्त्री किसी देश की संभावित सकल घरेलू उत्पाद वृद्धि दर को दो तरीकों से मापते हैं: पहले, विगत विकास से निष्कर्ष निकाल कर और दूसरे विकास के बुनियादी संचालकों: पूंजी (वास्तविक और मानव), श्रम और उत्पादकता का अनुमान लगाकर। दोनों तरीकों की अपनी सीमाएं हैं और दोनों ही अनेक अनुमानों का सहारा लेते हैं।

पहले तरीके के अनेक रूप हैं जिसमें हॉट्टिक-प्रेसकॉट फिल्टर का प्रयोग शामिल है। लेकिन ये सब मूलतः यांत्रिक हैं और वस्तुतः विगत की विकास दरों का कुछ भारित औसत हैं। इस तरीके का एक नुकसान यह है कि वास्तविक विकास में हुई घटबढ़ संभावित विकास के अनुमानों में काफी अस्थिरता ला सकती है। लेकिन जब तक बुनियादी नीति और संस्थागत माहौल में कुछ आमूल परिवर्तन नहीं किए जाते, संभावित विकास अपेक्षाकृत स्थिर रहना चाहिए।

विकास के बुनियादी निर्धारकों का अनुमान करके संभावित सकल घरेलू उत्पाद के आकलन (जैसाकि रोड्रिक और सुब्रह्मणियन, "Why India Can Grow at 7 Per Cent a Year or More" EPW [2004]) में कुल कारक उत्पादकता वृद्धि के आधार पर अनुमान लगाए गए हैं, जो कि मनमाने हो सकते हैं, जब तक वे विगत कार्यनिष्पादन पर आधारित न हों, जिससे उपर्युक्त समस्याएं हो सकती हैं।

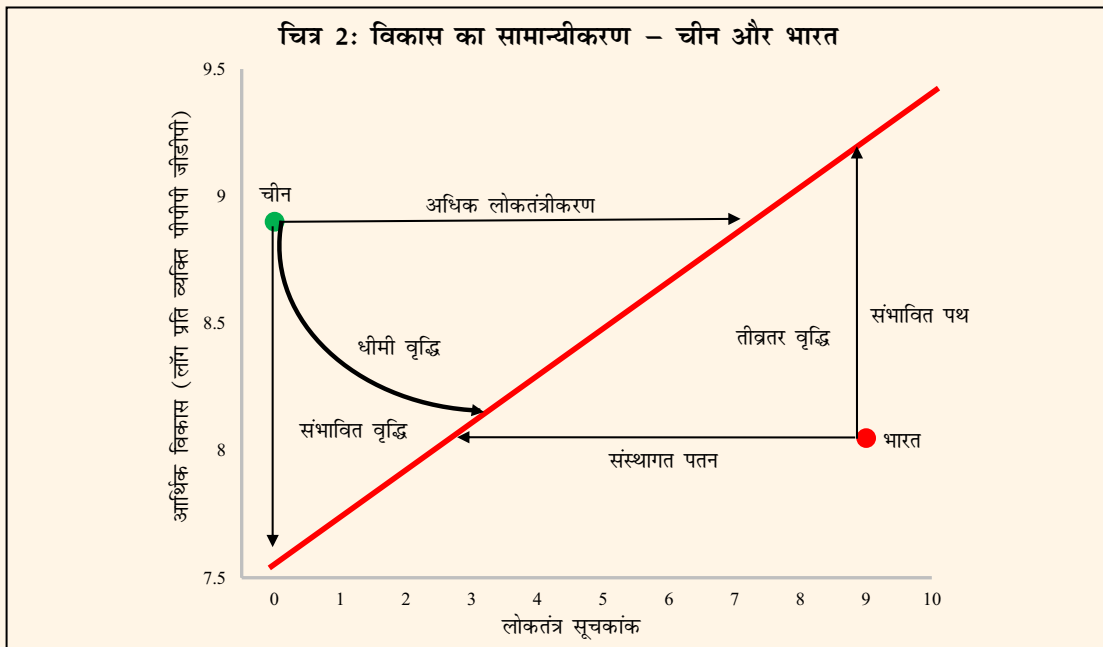
संभावित सकल घरेलू उत्पाद वृद्धि का अनुमान लगाने का एक और तरीका गहन निर्धारकों और समाभिरूपता फ्रेमवर्क का प्रयोग करना है। इस संबंध में सुस्थापित साहित्य तैयार हो चुका है (North, D, "Institutions", Journal of Economic Perspectives, [1991], Acemoglu, D and J.A. Robinson, "Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty," Crown Business [2012]) जिनसे पता चलता है कि संस्थाएं दीर्घावधिक विकास के लिए मुख्य निर्धारक हैं। यह बात नीचे दिए चित्र में दिखाई गई है।



चित्र में ऊपर की ओर जाती रेखा राजनीतिक संस्थाओं और आर्थिक विकास के बीच मजबूत संबंध (औसतन) जो अनुभव जन्य अनुसंधान में देखा गया है, को दर्शाती है और जिससे “संस्थागत महत्व” की अवधारणा का केंद्रीय तर्क सिद्ध होता है। तथापि, चीन और भारत इस संबंध में बाहर खड़े हैं (वे सर्वोत्तम स्थिति की रेखा से कहीं दूर हैं)। दिलचस्प बात यह है कि इनमें से प्रत्येक देश इस संबंध को लेकर एक अपवाद है, बल्कि चुनौती ही है लेकिन विपरीत तरीके से। भारत (जो रेखा से कहीं नीचे है) इसकी निश्चित रूप से गतिशील राजनीतिक संस्थाओं के कारण पर्याप्त समृद्ध नहीं है। चीन (जो रेखा से कहीं ऊपर है) अपनी कमजोर लोकतांत्रिक संस्थाओं के चलते बहुत समृद्ध है।

अनुमान यह है कि भारत और चीन इस औसत से पलट जाएंगे, अर्थात् वह अधिक सामान्य हो जाएंगे और मध्यावधिक संदर्भ में सर्वोत्तम स्थिति की रेखा की ओर मुड़ेंगे। औसत उलटाव अलग-अलग तरीकों से हो सकता है। चीन के संबंध में अनुमान यह है कि “सामान्य” देश बनने की यह प्रक्रिया धीमी विकास दर और तीव्र लोकतंत्रीकरण के जरिए होगी जैसाकि चित्र 2 में दिखाया गया है। सच तो यह है कि चीन के विकास में आई मंदी असामान्य रूप से उच्च विकास की अवधि के बाद सामान्यीकरण की प्रक्रिया के रूप में देखी जानी चाहिए। भारत के संबंध में सामान्यीकरण को विकास दर में वृद्धि का रूप लेना चाहिए जैसाकि नीचे चित्र में दिखाया गया है।

इस तरह भारत की संभावित विकास दर ऐसी स्थितियों के उलटाव के रूप में आकलित की जा सकती है जहां इसका आर्थिक विकास सुविकसित आर्थिक संस्थाओं के अनुरूप है। सवाल यह है कि अंतर्निहित विकास दर क्या है जो औसत उलटाव के अनुरूप है।



बुनियादी समाभिरूपता फ्रेमवर्क सामान्यीकरण की इस प्रक्रिया के दौरान भारत की संभावित विकास दर का अनुमान, भले ही मोटे तौर पर लगाने के लिए फ्रेमवर्क की व्यवस्था करता है (इस परिकलन के लिए सामान्यीकरण बीज गणित हेतु तकनीकी परिशिष्ट देखें)।

समाभिरूपता सिद्धांत के अनुसार, 2015 और 2030 के बीच भारत की प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद वृद्धि दर (पीपीपी संदर्भ में), 2015 में संयुक्त राज्य अमरीका और भारत के बीच प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद के आरंभिक स्तर में अंतर का कुछ गुणज होना चाहिए। यह अंतर लगभग 2.2 लॉग प्वाइंट है। इस गुणज को समाभिरूपता गुणांक कहा जाता है – वह दर जिस पर भारत संयुक्त राज्य अमरीका के साथ मुकाबला करेगा। उपलब्ध साहित्य से एक उचित मानदंड यही मिलता है कि यह कम से कम उन देशों के लिए, जो समाभिरूप हो रहे हैं, लगभग दो प्रतिशत प्रतिवर्ष होना चाहिए। पूर्वी एशियाई देश कहीं तेज रफ्तार पर समाभिरूप हुए लेकिन अन्य देश धीमी रफ्तार पर समाभिरूप हो रहे हैं।

ऊपर दिखाए चित्र का महत्व इस बात में है कि चूंकि भारत ने अभी तक अपेक्षित स्तर से कम उपलब्धि की है, इसलिए इसे सामान्य से अधिक तेज रफ्तार पर समाभिरूप होना चाहिए ताकि यह “सामान्य” रेखा तक पहुंच सके। इसलिए इसका समाभिरूपता गुणांक 2 प्रतिशत से कहीं बेहतर होना चाहिए। इन पीपीपी विकास दरों को बाजार मुद्रा दर के विकास दरों में रूपांतरित किया जाना चाहिए। परिणामी अनुमान इस समाभिरूपता गुणांक के बारे में वैकल्पिक धारणाओं के संबंध में नीचे सारणी में दिखाए गए हैं।

इस विश्लेषण के आधार पर, भारत की मध्यावधिक विकास संभावना 8 और 10 प्रतिशत के बीच है। बेशक, यह उस संभावना का एक

अनुमान है जो अवसरों की उपलब्धता का संकेत देता है। अवसर को सच्चाई में बदलने के लिए कठोर नीतिगत निर्णय लेने और सहयोगी वैदेशिक माहौल की जरूरत होगी।

सारणी : चीन और भारत की संभावित विकास दर, 2015-30 (प्रतिशत)

| समाभिरूपता की रफ्तार (प्रतिशत) | चीन | भारत |
|-------------------------------------|-----|------|
| 2 | 3.3 | 6.2 |
| 2.5 | 4.1 | 7.6 |
| 3 | 5.0 | 9.0 |
| 3.5 | 5.9 | 10.4 |

स्रोत: वित्त मंत्रालय के परिकलन

वैश्विक संदर्भ

1.21 एक वर्ष पहले प्रस्तुत की गई आर्थिक समीक्षा और बजट के प्रस्तुतीकरण के बाद से, भारतीय अर्थव्यवस्था ने बृहत आर्थिक स्थिरता बहाल करने में हासिल उपलब्धियों को समेटना जारी रखा। मुद्रास्फीति, राजकोषीय घाटा और चालू लेखा घाटा में गिरावट हुई है जिसके चलते खलबली के इस दौर में भारत सापेक्ष बृहत स्थिरता का आश्रय स्थल बन गया है। आर्थिक विकास में पुनरूद्धार दिखाई दे रहा है, भले ही वह विभिन्न क्षेत्रों में अलग-अलग रफ्तार पर हो।

1.22 साथ ही, आगामी बजट और 2016-17 (वित्त वर्ष 2017) की आर्थिक नीति को मोटे तौर पर असामान्य रूप से चुनौतीपूर्ण और कमजोर वैदेशिक माहौल का सामना करना होगा। हालांकि प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय संस्थाएं एक बार फिर यह अनुमान लगा रही हैं कि वैश्विक विकास अपने मौजूदा मंद स्तर से उबरेगा, फिर भी उनका यह मूल्यांकन है कि गिरावट के जोखिम अभी भी बरकरार हैं। ये अनिश्चित और कमजोर संभावनाएं भारत के लिए आर्थिक प्रबंधन के कार्य को पेचीदा बना देंगी।

1.23 इन जोखिमों पर विशेष ध्यान दिए जाने की जरूरत है, सिर्फ इसलिए नहीं कि बड़े वित्तीय संकट अब बार-बार आ रहे हैं। 1982 के लैटिन अमरीकी ऋण संकट, 1990 के दशक के अंत में आए एशियाई वित्तीय संकट और 2008 के पूर्वी यूरोपीय संकट ने इंगित किया कि ये संकट हर दशक में एक बार आ रहा है। लेकिन ये संकट, जिनकी शुरुआत 2008 के वैश्विक वित्तीय संकट से हुई और यह

आगे बढ़कर दीर्घकालीन यूरोपीय संकट तक जा पहुंचा, 2013 के छोटे-छोटे संकट और 2015 में चीन की मेहरबानी से मची खलबली – इनसे पता चलता है कि इन घटनाओं के बीच अब अंतराल कम होता जा रहा है।

1.24 इस पूर्वधारणा को निकट भविष्य में सिद्ध किया जा सकता है क्योंकि कम से कम तीन बड़ी उभरती अर्थव्यवस्थाओं – चीन, ब्राजील, सऊदी अरब – में स्पष्ट कमजोरियां मौजूद हैं। यह एक ऐसे समय पर हो रहा है जब उन्नत अर्थव्यवस्थाओं में बुनियादी विकास और उत्पादकता की वृद्धि नरम पड़ी रही है (देखें बॉक्स 1.2)। तथापि, अधिक लचीली विनिमय दरें भारी संकटों को कुछ कम कर सकती हैं लेकिन अस्थिरता दीर्घकालीन होगी।

1.25 एक पश्च जोखिम परिदृश्य जिसके लिये भारत को योजना बनानी चाहिये, वह है चीन में समान समायोजन के दृष्टिगत एशिया में प्रमुख मुद्रा पुनर्समायोजन, क्योंकि ऐसी किसी भी घटना से पूरे विश्व में अपस्फीति फैल जाएगी। दूसरा, पश्च जोखिम परिदृश्य का प्रकटन नीतिगत कार्यों-अर्थात् बड़े उभर रहे बाजार वाले देशों से बहिर्वाह पर काबू पाने के लिये किये गये पूंजीगत नियंत्रण के परिणाम जो उनसे उत्सर्जित विकास गति को और भी मंद कर देंगे।

1.26 इनमें से किसी भी मामले में, विदेशी मांग कमजोर होने की संभावना है, जिससे भारत-अल्पावधि संदर्भ में-वृद्धि संवेग को कमजोर होने से रोकने के लिये मांग के घरेलू स्रोत तलाशने और उन्हें सक्रिय

करने को विवश होगा। कम से कम, पश्च जोखिम घटना से भारतीय मौद्रिक एवं राजकोषीय नीति को विदेशी अवस्फीतिक संवेग से न जुड़ना आवश्यक हो

जाएगा। तसल्ली यही होगी कि तेल और वस्तुओं की निम्नतर कीमतें मुद्रास्फीति और दोहरे घाटे पर रोक लगाने में सहायक होंगी।

बॉक्स 1.2: विगत और भावी वित्तीय संकट का विश्लेषणपरक वर्गीकरण

1980 से, वैदेशिक वित्तीय संकटों ने तीन बुनियादी रूपों में से एक का अनुगमन किया है : लेटिन अमेरिकी, एशियाई वित्तीय संकट (एएफसी), अथवा वैश्विक वित्तीय संकट (जीएफसी) मॉडल। इसलिए यह पूछा जा सकता है कि: एक व्यवस्थित रूप से उभर रहे बाजार में यदि ऐसी कोई प्रमुख अप्रत्याशित घटना हुई तो यह इनमें से किस रूप का अनुगमन करेगी? उत्तर यह है कि संभवतः उपर्युक्त में से किसी का नहीं। इसके निहितार्थ विगत 80 वर्षों में देखी गई किसी घटना की तरह नहीं होंगे। (संलग्न तालिका में सार दिया गया है)।

लैटिन अमेरिकी ऋण संकट में, सरकारों ने अपनी विनिमय दरें निर्धारित करते समय विदेशी उधारी (पुनर्चक्रित पेट्रो डालर की)द्वारा वित्त पोषित अत्यधिक व्यय शुरू किया। इस खर्च से एक क्लासिक क्रम शुरू हुआ: आर्थिक अधितापन, बृहत चालू खाता घाटा जिसका वित्त पोषण कदाचित्त कठिन सिद्ध हुआ, और अंततः विदेशी उधारी में चूकें हुईं। 1991 का भारतीय वैदेशिक संकट इस श्रेणी से संबंधित था, हालांकि देश ने कभी चूक नहीं की।

1990 के अंत के एएफसी में, पारेषण तंत्र इसी प्रकार का था, अर्थात् नियत विनिमय दरों के अंतर्गत अधितापन और अस्थिर वैदेशिक स्थितियां-किन्तु उत्प्रेरक संवेग सरकारी उधारी की अपेक्षा निजी उधारी था। 2008 में पूर्वी यूरोप की समस्याएं इसी श्रेणी से संबंधित थीं। फेडरल रिजर्व के “अमेरिकी राजकोष में उछाल” के बाद उभर रहे अनेक बाजारों में 2013 में आया लघु संकट एशियाई संकट की तरह ही था। इसमें यही अंतर था कि इसमें प्रभावित देशों के पास अधिक लोचनीय विनिमय दरें थीं जिनकी वजह से नियत व्यवस्थाओं के विफल होने पर होने वाले व्यापक विध्वंसक परिवर्तनों का निराकरण हो गया।

2008 का जीएफसी, जिसका केन्द्र बिन्दु अमेरिका था, एक विलक्षण संकट था क्योंकि इसमें एक व्यवस्थित रूप से महत्वपूर्ण देश शामिल था और इससे उसकी वित्तीय प्रणाली के बारे में संदेह उत्पन्न हो गया था। इनका प्रभाव वैश्विक रूप से पड़ा, विडंबना यह रही कि ये समस्याएं अमेरिकी वित्तीय प्रणाली में उत्पन्न होने पर भी, संयुक्त राज्य अमेरिका की ओर पूंजी की बाढ़ सी आ गई, जिससे डॉलर मूल्य में तेज गति से वृद्धि हुई और उभर रहे बाजारों में मुद्रा का पर्याप्त अवमूल्यन हुआ। इस तरीके से, जी एफ सी, ने शेष विश्व पर प्रतिकूल वित्तीय प्रभाव को निष्प्रभावी करने के साथ-साथ एक ऐसे समायोजन तंत्र की स्थापना की जो संकट पर काबू पाने में उभर रहे बाजारों के लिये सहायक हुआ।

जापानी संकट पारेषण तंत्र (इक्विटी बाजारों और रियल इस्टेट को दायरे में लेते हुये आस्ति मूल्य में हल्के उछाल) के समान था। लेकिन यह इस अर्थ में भिन्न था कि घरेलू उधार की बजाय कारपोरेट उधार ने इसे प्रेरित किया। इस संकट का कोई व्यवस्थागत वित्तीय प्रभाव भी नहीं पड़ा, क्योंकि जापान एक प्रमुख अंतरराष्ट्रीय बैंकिंग केन्द्र भी नहीं था। इसका वैश्विक निर्यातों पर भी कोई बड़ा असर नहीं पड़ा, यद्यपि जापान एक प्रमुख वैश्विक व्यापारी था (और है), क्योंकि जी एफ सी में, संकट अपने आप समाप्त हो जाने के कारण अधिकेन्द्र की मुद्रा में सुधार हुआ था।

चीन की मौजूदा स्थिति भी ए एफ सी मामले की ही तरह है। उसमें धीमी वृद्धि के संदर्भ में अत्यधिक कारपोरेट ऋण की आशंका है तथा बदल रहा आर्थिक प्रबंधन वृहत पूंजीगत बहिर्वाह को प्रोत्साहित कर रहा है। लेकिन परिणाम कम ही सुनिश्चित है, क्योंकि जहां एशियाई देशों के पास सीमित विदेशी मुद्रा भंडार था, वहीं चीन की अधिकारिक आस्तियां 3 ट्रिलियन डॉलर से भी अधिक है जो वर्षों से इसके विशाल चालू खाता अधिशेष के कारण है। यह स्थिति चीन को अपनी आरंभिक समस्याओं से निपटने, और इसके परिणामों को न्यूनतम करने, उदाहरणार्थ, विनिमय दर में हानिकारक कमी की अपेक्षा क्रमिक कमी की अनुमति देकर, की कहीं अधिक गुंजाइश और समय प्रदान करती है।

चाहे कोई घटना चीन अथवा दूसरे विशाल उभर रहे बाजार में घट जाए, फिर भी यह उपर्युक्त तीन श्रेणियों की घटना से पूर्णतः भिन्न होगी। इसमें किसी ऐसे व्यवस्थागत रूप से महत्वपूर्ण देश में विशाल मुद्रा अवमूल्यन शामिल होने की संभावना होगी जो शेष विश्व, खासकर ऐसे प्रतिस्पर्धा करने वाले देशों, के लिये अवस्फीतिकारी/प्रतिस्पर्धात्मक आघात के रूप में बाहर फैलेगी। इसके परिणामस्वरूप, जी एफ सी में समायोजन तंत्र का निर्माण होगा-जिसमें संकट वाले देश की मूल्यांकित मुद्रा का अभाव होगा।

इस विचार से, व्यवस्थागत रूप से उभर रहे बाजार में संभावित पश्च घटना 1930 की घटनाओं के अधिक समान होगी, जब यूके और तत्कालीन यूएस ने स्वर्ण का मानक छोड़ दिया था जिससे अन्य देशों ने अवमूल्यन की शुरूआत कर दी थी, जिससे वैश्विक आर्थिक कार्यकलाप धराशायी हो गया था ।

तालिका: वैदेशिक वित्तीय संकट का विश्लेषण और वर्गीकरण

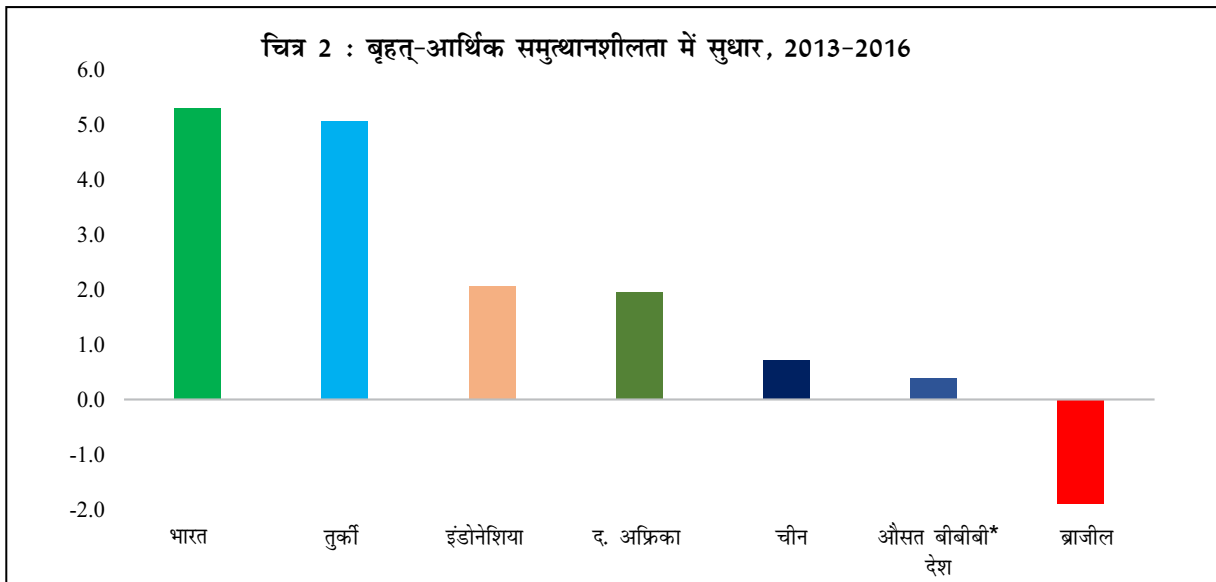
| संकट का प्रकार | उत्पन्न कारक देश | समस्या का उद्गम | प्रस्फुटन | कारण | विनिमय दर प्रणाली | अभ्युक्ति |
|----------------------|---|------------------------|--|--|--------------------------|--|
| लैटिन अमेरिका | उभरते बाजार (लेटिन अमेरिका 1982, भारत 1991); छोटे उन्नत देश(यूनान) 2010 से आगे | सरकारी उधारी | चालू खाता घाटा | काल्पनिक आक्रमण और विनिमय दर धराशाई हुई | नियत दर | यूनान यूरो का हिस्सा था, अतः इस कारण ब्याज दरों तीव्र वृद्धि हुई |
| एशियाई वित्तीय संकट | उभरते बाजार (पूर्वी एशिया, 1997-99, पूर्वी यूरोप 2008, फ्रेजाइल फाइव-2013), लघु और उन्नत देश (स्पेन 2010) | कापॉरेट उधारी | आस्ति मूल्य में अस्थिरता; उच्च कापॉरेट लाभ | “पूँजीगत प्रवाहों की” अचानक बंदी: और विनिमय दर धराशायी हुई | नियत दर | फ्रेजाइल फाइव में मुद्रा दरें लोचनीय थीं, स्पेन यूरो का हिस्सा था। |
| जापान | व्यवस्थागत रूप से महत्वपूर्ण | कापॉरेट उधारी | आस्ति मूल्य में अस्थिरता; उच्च कापॉरेट लाभ | आस्ति मूल्य धराशाई हो गया | विनिमय दरों में घट-बढ़ | संकट के बाद येन में सुधार हुआ |
| वैश्विक वित्तीय संकट | व्यवस्थागत रूप से महत्वपूर्ण (यूएस 2008) | बैंक और उपभोक्ता उधारी | आवास के आस्ति मूल्य में अस्थिरता | आस्ति मूल्यों में सुधार | लोचनीय विनिमय दर | अमेरिकी डॉलर में सुधार हुआ |
| दी नेक्स्ट | व्यवस्थागत रूप से महत्वपूर्ण | कापॉरेट उधारी | ऋण बढ़ना, आस्ति मूल्य में अस्थिरता | विनिमय दर में तीव्र गिरावट के साथ, अचानक बंदी की संभावना | घट-बढ़ को व्यवस्थित किया | संकट वाले देश की मुद्रा का अत्यधिक अवमूल्यन हो सकता था। |

भारतीय संदर्भ

1.27 भारतीय अर्थव्यवस्था बृहत आर्थिक स्थिरता को बहाल करने में पर्याप्त लाभों को समेकित करती रही है। इस पुनरुद्धार को देशों के बीच तुलना द्वारा प्रदर्शित किया जाता है। गत वर्ष की समीक्षा में, हमने बृहत आर्थिक दोषों का समग्र सूचकांक तैयार किया था, जिसमें किसी देश के राजकोषीय घाटे, चालू खाता घाटे, और मुद्रास्फीति को जोड़ा जाता है। इस सूचकांक से पता चलता है कि 2012 में भारत प्रमुख उभरते बाजार वाले देशों में सर्वाधिक कमजोर था। तत्पश्चात्, भारत ने अपनी वृहत-कमजोरियों को कम करने में सर्वाधिक जबरदस्त प्रगति की है। 2013 से, इसके सूचकांक में 5.3 प्रतिशतांक का सुधार हुआ जबकि चीन का सूचकांक 0.7 प्रतिशतांक रहा, भारत के निवेश श्रेणी वाले सभी देशों के लिये 0.4 प्रतिशतांक रहा। ब्राजील के मामले में 1.9 प्रतिशतांक की गिरावट रही है। (चित्र 2)

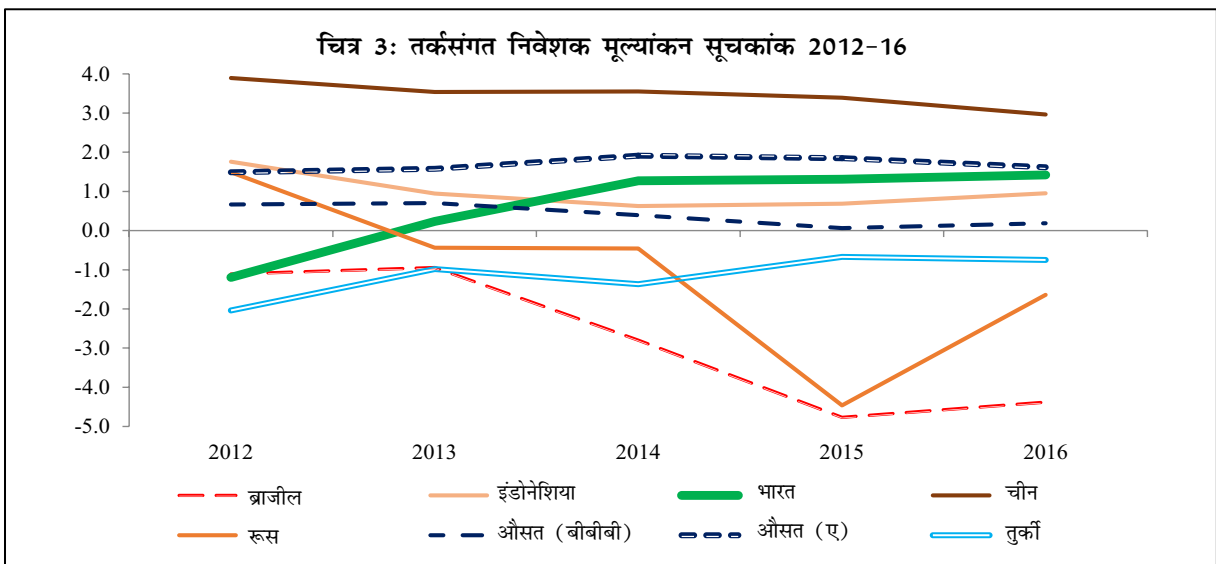
1.28 यदि वृहत आर्थिक स्थिरता निवेशकों के लिये किसी देश के आकर्षण का मूल्यांकन करने का एक महत्वपूर्ण घटक है, तो इसकी विकास दर दूसरा। गत वर्ष की समीक्षा में हमने एक साधारण तर्कसंगत निवेशक मूल्यांकन सूचकांक (आर आई आर आई) तैयार किया था, जिसमें दो घटक शामिल थे, रिवाडों के लिये मानदंड के रूप में विकास तथा जोखिमों के लिये एवजी बृहत-आर्थिक सुभेद्यता सूचकांक। यह आर आई आर आई चित्र 3 में दिया गया है; उच्चतर स्तर बेहतर निष्पादन दर्शाते हैं। यह दृष्टव्य है कि भारत न केवल सूचकांक में परिवर्तन के दृष्टिगत बेहतर कार्य करता है, अपितु स्तर की दृष्टि से भी बेहतर कार्य करता है, जो बी बी बी - निवेश ग्रेड में इसकी उत्कृष्टता तथा ए ग्रेड¹ में इसकी 'बेहतरी' की अनुकूल रूप से तुलना करता है। एक निवेश गंतव्य के रूप में, भारत अंतर्राष्ट्रीय तौर पर श्रेष्ठ देश है।

1 फिच रेटिंग एजेन्सी के अनुसार भारत बी बी बी निवेश श्रेणी में है। ए श्रेणी इससे ठीक ऊपर है।



स्रोत: आईएमएफ डब्ल्यूईओ, अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 अपडेट

*बीबीबी फिच रेटिंग एजेंसी के अनुसार उन देशों का वर्गीकरण है जिसमें भारत शामिल है।



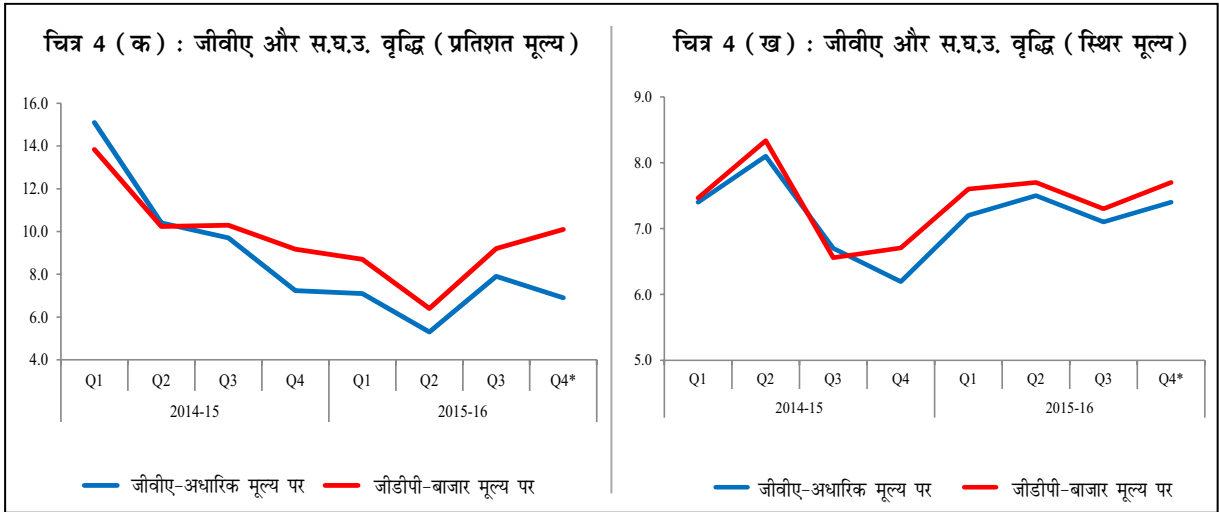
स्रोत: आईएमएफ डब्ल्यूईओ, अक्टूबर 2015 और जनवरी 2016 अपडेट

प्रमुख घटनाक्रमों की समीक्षा

1.29 केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय द्वारा हालिया जारी सकल घरेलू उत्पाद के अग्रिम अनुमानों में, स्थिर बाजार कीमतों पर सकल घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर 2014-15 में 7.2 प्रतिशत से 2015-16 में बढ़कर 7.6 प्रतिशत होने का अनुमान है। इसका मुख्य कारण निजी अंतिम उपभोग व्यय की गति का तेज होना है इसी प्रकार जोड़े गये सकल मूल्य (जी वी ए) की वृद्धि दर 2014-15 में 7.1 प्रतिशत की तुलना में 2015-16 के लिये 7.3

प्रतिशत होने का अनुमान है (चित्र 4 (क) और (ख))। हालांकि कमजोर मानसून के कारण एक क्रम में दूसरे वर्ष के दौरान कृषि क्षेत्र में निम्न वृद्धि दर्ज हुई है किन्तु गतवर्ष की तुलना में इसकी स्थिति बेहतर हुई है। विनिर्माण में गजब की तेजी के चलते (2014-15 में 5.5 प्रतिशत की तुलना में 9.5 प्रतिशत) उद्योग में प्रारंभिक तौर पर महत्वपूर्ण सुधार दर्शाया गया है। इसी बीच, सेवाओं में तेज गति से सुधार होता रहा।

1.30 जहां वास्तविक वृद्धि की गति तेज हो रही है, वहीं सांकेतिक वृद्धि में ऐतिहासिक रूप से कम स्तरों तक



स्रोत: सीएसओ

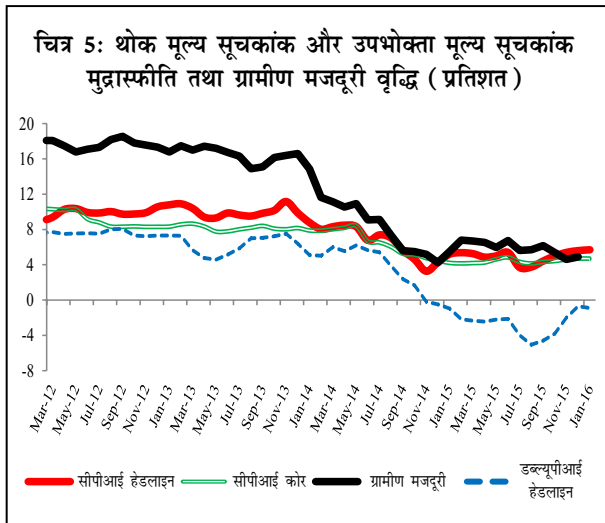
*चौथी तिमाही में जीवीए वृद्धि का आशय केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय द्वारा 2015-16 के अग्रिम अनुमानों और तिमाही अनुमानों से जीवीए की संख्या से है।

गिरावट आ रही है, एम वाई ई ए में एक असामान्य प्रवृत्ति चिह्नकित की गई है। अग्रिम अनुमानों के अनुसार, सांकेतिक जीडीपी (जीवीए) 2015-16 में केवल 8.6 प्रतिशत बढ़ने का अनुमान है। सांकेतिक दृष्टि से, निर्माण क्षेत्र स्थिर रहने की आशा है, जबकि व्यापार और वित्त संबंधी गतिशील क्षेत्रों में केवल 7 से 7.75 प्रतिशत वृद्धि होने की संभावना है।

1.31 मुद्रास्फीति नियंत्रण में रही (चित्र-5)। उपभोक्ता मूल्य सूचकांक-नई श्रृंखलाएं मुद्रास्फीति लगभग 5.5 प्रतिशत के आस-पास रही, जबकि अंतर्निहित प्रवृत्तियों, कोर मुद्रास्फीति, ग्रामीण मजदूरी वृद्धि और न्यूनतम

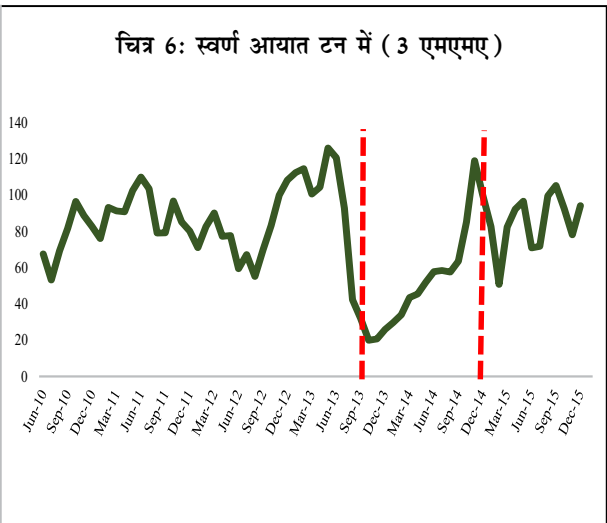
समर्थन मूल्य वृद्धि-के उपाय इसी प्रकार से धीमे रहे हैं। इसी दौरान, नवम्बर, 2014 से थोक मूल्य सूचकांक नकारात्मक रहा, जिसके परिणामस्वरूप अंतरराष्ट्रीय वस्तुओं, खासकर तेल, की कीमतों में जबर्दस्त गिरावट हुई। चूंकि मुद्रास्फीति निम्न बनी हुई है और कीमत स्थिरता में भरोसा बढ़ा है, अतः आयात नियंत्रण की अवधि (चित्र-6 में डॉट वाली लाल रेखाएं) के समाप्त होने पर भी स्वर्ण निर्यात काफी हद तक स्थिर रहा है।

1.32 इसी प्रकार, विदेशी स्थिति सुदृढ़ प्रतीत होती है। चालू लेखा घाटे में कमी आई है और यह सुखद



स्रोत: सीएसओ

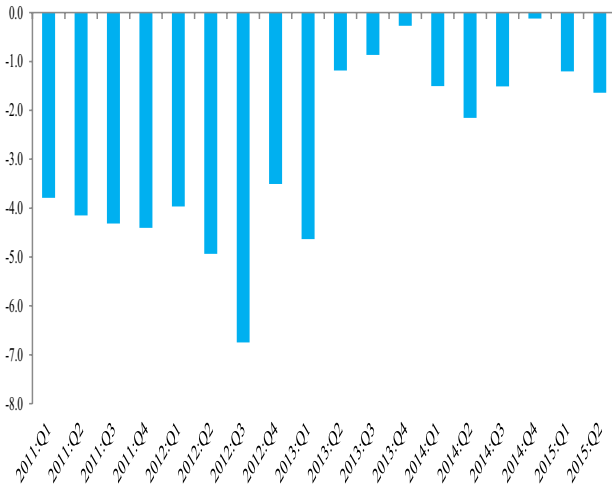
*चित्र 5 में लंबवत रेखाएं वह अवधि दर्शाती हैं जिससे आगे स्वर्ण आयात पर मात्रात्मक प्रतिबंध लगाए गए (अगस्त 2013 नवंबर 2014)



स्रोत: वित्त मंत्रालय

स्थिति में है; विदेशी मुद्रा भंडार फरवरी 2016 के प्रारंभ में बढ़कर 351.5 बिलियन अमेरिकी डॉलर हो गया है तथा आरक्षित मुद्रा भंडार की पर्याप्तता संबंधी मानकों से काफी ऊपर है, निवल विदेशी प्रत्यक्ष निवेश अंतर्वाह अप्रैल-दिसम्बर 2014-15 में 21.9 बिलियन अमेरिकी डॉलर से 2015-16 की इसी अवधि में बढ़कर 27.7 बिलियन अमेरिकी डॉलर हो गया है; तथा रूपये का सांकेतिक मूल्य, मुद्राओं के समूहों की तुलना में मापित, स्थिर रहा है [(चित्र 7 (क) से (घ)]। परिणामतः भारत दिसम्बर, 2015 में आई मुद्रा नीति को सामान्य बनाने के लिये यू एस फेडरल रिजर्व की कार्रवाइयों से अस्थिरता से निपटने में अच्छी स्थिति में रहा। यद्यपि डॉलर की

चित्र 7 क: चालू खाता घाटा (स.घ.उ. का प्रतिशत)

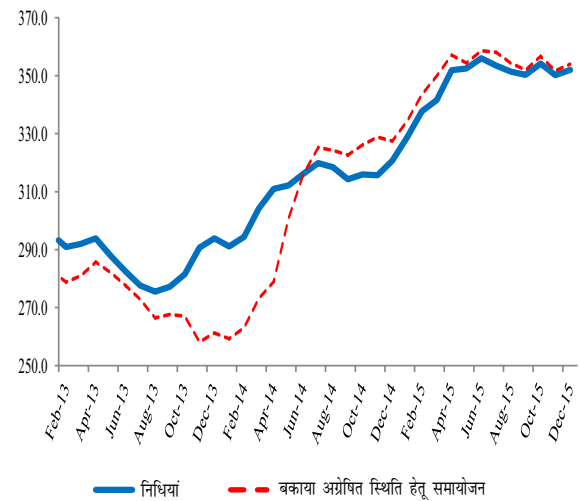


तुलना में रूपये में गिरावट आई है, किन्तु यह अपने अन्य व्यापार भागीदारों की मुद्राओं की अपेक्षा सुदृढ़ हुआ है।

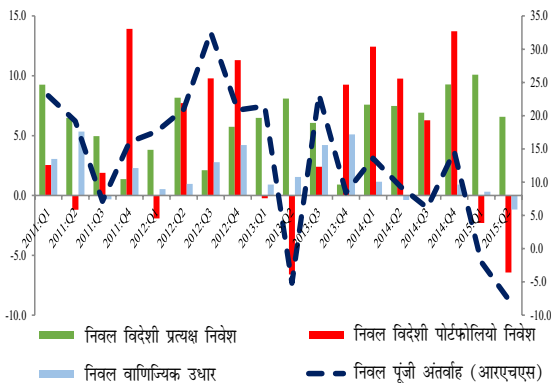
1.33 राजकोषीय क्षेत्र में तीन महत्वपूर्ण सफलताएं दर्ज हुईं: अनवरत राजकोषीय समेकन; बेहतर अप्रत्यक्ष कर संग्रहण क्षमता; और सरकार के सभी स्तरों पर खर्च की गुणवत्ता में सुधार।

1.34 बजट पूर्वानुमान के सापेक्ष मामूली सकल घरेलू उत्पाद वृद्धि में कमी (अग्रिम अनुमानों के अनुसार 8.6 प्रतिशत की तुलना में बजट 2015-16 में 11.5 प्रतिशत) के बावजूद, केन्द्रीय सरकार राजकोषीय समेकन की प्रतिबद्धता को जारी रखते हुये सकल घरेलू उत्पाद के अपने 3.9 प्रतिशत राजकोषीय घाटा लक्ष्य

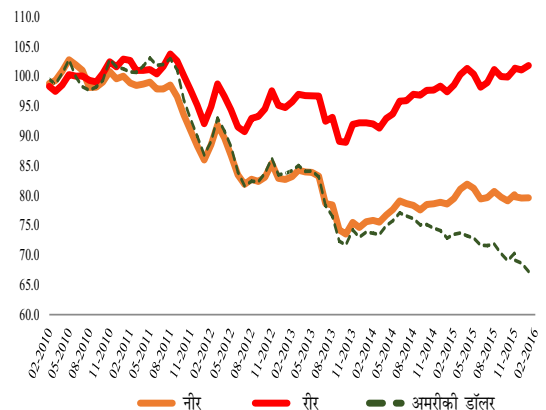
चित्र 7 ख: विदेशी मुद्रा भंडार (बिलियन अमेरिकी डॉलर)



चित्र 7 ग: पूंजी अंतर्वाह के प्रमुख घटकों में प्रवृत्तियां (बिलियन अमेरिकी डॉलर)



चित्र 7 घ: एनईईआर, आरईईआर और अमेरिकी डॉलर विनिमय दर सूचकांक (2010=100)



स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

को पूरा करेगी। अंतरराष्ट्रीय मुद्रा कोष की सुनिश्चितता के बावजूद, राजकोषीय घाटा के 2014-15 में सकल घरेलू उत्पाद के 4.2 प्रतिशत से 2015-16 में सकल घरेलू उत्पाद के 4.0 प्रतिशत रहने की आशा है। इसके अतिरिक्त, पहले 8 माह में (जिनके आंकड़े उपलब्ध हैं) में समेकित राजस्व घाटा भी सकल घरेलू उत्पाद का लगभग 0.8 प्रतिशतांक कम हुआ है।

1.35 सरकार का कर राजस्व बजट में नियत स्तर से अधिक रहने की आशा है। प्रत्यक्ष कर 2015-16 के पहले 9 महीने में 10.7 प्रतिशत बढ़ा। अप्रत्यक्ष कर में भी उछाल रहा। अंशतः इसने डीजल और पेट्रोल पर उत्पाद करों तथा स्वच्छ भारत उपकरण में वृद्धि प्रदर्शित की। अप्रैल - सितम्बर 2015-16 के दौरान पेट्रोलियम उत्पादों से केन्द्रीय उत्पाद शुल्क संग्रहण में 90.5 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गई और यह गतवर्ष इसी अवधि में 0.7 लाख करोड़ रुपये की तुलना में 1.3 लाख करोड़ रुपये रहा। कर निष्पादन से कर प्रशासन में सुधार भी प्रदर्शित हुआ क्योंकि अतिरिक्त राजस्व उपायों के न किये जाने के पश्चात् भी राजस्व में वृद्धि हुई। अप्रत्यक्ष कर राजस्व में 10.7 प्रतिशत (बिना अतिरिक्त राजस्व उपायों के) तथा 34.2 प्रतिशत (अतिरिक्त राजस्व उपायों के साथ) की वृद्धि हुई। तालिका-1, गत तीन वर्षों के औसत की तुलना में 2015-16 में प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों के कर उछाल, हालांकि अप्रत्यक्ष करों के लिये इससे भी अधिक, में सुधार दर्शाती है।

1.36 राजकोषीय स्थिति के मामले न केवल बृहत

आर्थिक परिणामों के लिये हैं बल्कि खर्च की क्षमता के लिये भी हैं। बजट में व्यय को वर्तमान से पूंजीगत व्यय में बदलकर गुणता में सुधार करने पर विचार किया गया है। चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों को मानने और राज्यों के बृहद अंतरण और केन्द्र द्वारा प्रायोजित स्कीमों के पुनर्गठन से व्यय की गुणता के मुद्दे का सामान्य सरकार (अर्थात् केन्द्र और राज्य) के परिप्रेक्ष्य में आकलन किया जाना जरूरी है। बाक्स 1.3 में इसका ब्यौरेवार वर्णन है।

1.37 मुख्य निष्कर्ष यह है कि खर्च करने की गुणता को राजस्व से निवेश और फिर सामाजिक क्षेत्रों की ओर किये जाने का स्वागत हुआ है। इस वित्तीय वर्ष को आठ महीनों में कुल सरकारी निवेश में सकल घरेलू उत्पाद के लगभग 0.6 प्रतिशत की वृद्धि हुई है जिसमें केन्द्र का (54 प्रतिशत) और राज्यों का 46 प्रतिशत) योगदान रहा है।

संभावनाएं

वास्तविक जीडीपी वृद्धि

1.38 2015-16 के लिये वास्तविक जीडीपी वृद्धि 7 से 7.75 की रेंज में होने का अनुमान है, जो भारतीय अर्थव्यवस्था की मांग और आपूर्ति पहलू के विभिन्न और व्यापक ऑफ सेटिंग घटनाक्रमों को दर्शाती है। तथापि, इन कारकों का विश्लेषण करने से पहले, पीछे जाकर एक महत्वपूर्ण बिन्दु पर ध्यान देना जरूरी है।

तालिका-1: कर उछाल

| वर्ष | आधार वृद्धि | राजस्व वृद्धि | | अंतर्निहित उछाल | |
|-------------|-------------|---------------|--------|-----------------|--------|
| | | डीटी | आईडीटी | डीटी | आईडीटी |
| 2012-13 | 15.1 | 18.5 | 25.8 | 1.2 | 1.7 |
| 2013-14 | 11.4 | 13.5 | 4.1 | 1.2 | 0.4 |
| 2014-15 | 12.7 | 8.2 | 8.0 | 0.6 | 0.6 |
| औसत 2012-15 | 13.1 | 13.4 | 12.6 | 1.0 | 1.0 |
| 9 माह 2015 | 8.3 | 9.2 | 11.7 | 1.1 | 1.4 |

टिप्पणी:

1. आधार चालू बाजार मूल्यों पर विनिर्माण और सेवाओं में जीवीए का सार है
2. वार्षिक आंकड़े इस वर्ष में चार तिमाहियों का औसत है।

डीटी: प्रत्यक्षकर

आईडीटी: उत्पाद कर जमा सेवा कर

9 माह : अप्रैल-दिसम्बर

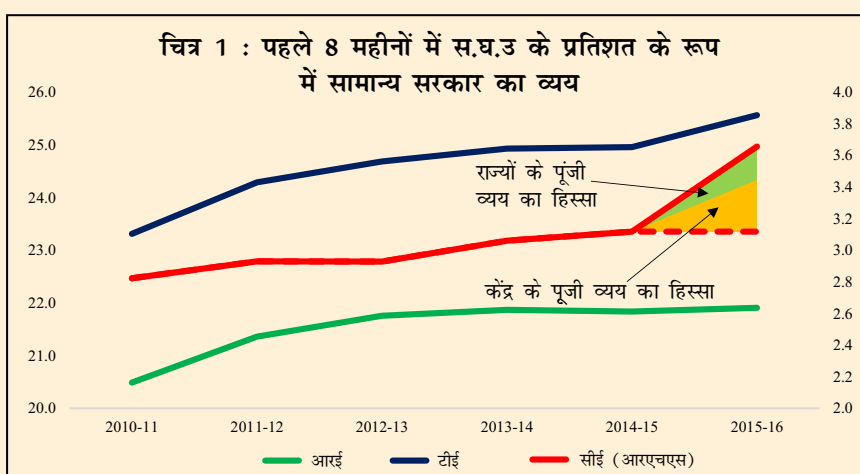
स्त्रोत: सीएसओ और लेखा महानियंत्रक

बॉक्स 1.3: वित्त वर्ष 2016 में केन्द्र सरकार के खर्च करने की गुणता का आकलन

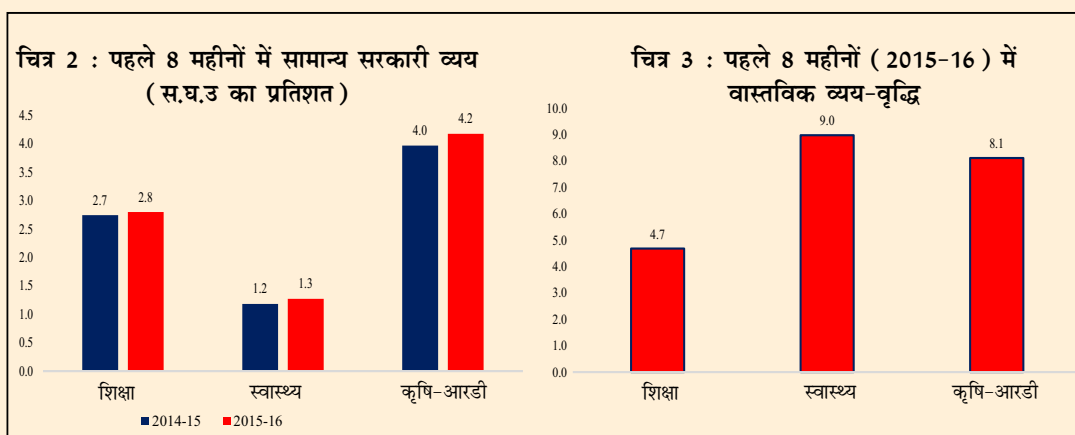
2015-16 के केन्द्रीय बजट में व्यय की गुणता में सुधार करने, संसाधनों को वर्तमान से पूंजीगत व्यय में बदलने और खेती पर विपत्ति के समय कृषि क्षेत्र के लिये अधिक संसाधन देने का उल्लेख किया गया है। साथ ही चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों, जिन्हें सरकार ने मान लिया था, में यह निहित है कि राजस्व का अधिकांश हिस्सा राज्यों द्वारा खर्च किया जा सकता है। परिणामस्वरूप, केन्द्र की कार्य नीति में बदलाव सफल हुआ है अथवा नहीं, इसे समझने के लिये सामान्य सरकार (केन्द्र और राज्य सरकारें) के व्यय का विश्लेषण किया जाना अपेक्षित है न कि केवल केन्द्र सरकार के व्यय का विश्लेषण।

मध्यवर्षीय आर्थिक विश्लेषण (एम वाई ई ए) 2015-16 के लिये किये गये विश्लेषण के क्रम में जिसमें वर्ष 2015-16 की प्रथम छमाही शामिल है, हम इस वित्त वर्ष (एफ वाई 2016) के प्रथम आठ माह के इस विश्लेषण के परिणाम दे रहे हैं। इन परिणामों को नीचे चित्र में दर्शाया गया है। इनमें दो बातें ध्यान देने योग्य हैं।

प्रथम, सामान्य सरकार के कुल पूंजीगत व्यय में पर्याप्त वृद्धि हुई है। यह खर्च सकल घरेलू उत्पाद के 0.6 प्रतिशत तक बढ़ा है² (चित्र 1)। जिसके विश्लेषण से यह पता चलता है कि केन्द्र और राज्य सरकारों दोनों के पूंजीगत व्यय में वृद्धि हुई है जिसमें केन्द्र का 54 प्रतिशत और राज्यों का 46 प्रतिशत योगदान है। इस प्रकार, सरकारी निवेश में तेजी लाने की समग्र बजट कार्य नीति अखिल भारतीय स्तर पर कार्य करती हुई प्रतीत हो रही है।



दूसरे, वित्त वर्ष 2016 के प्रथम आठ माह में, सामान्य सरकार के व्यय में जी डी पी के हिस्से के रूप में और वास्तविक अर्थों में, तीन मुख्य क्षेत्रों - शिक्षा, स्वास्थ्य और कृषि तथा ग्रामीण विकास में वृद्धि देखी गयी है। उदाहरण के लिये शिक्षा, स्वास्थ्य और कृषि तथा ग्रामीण विकास में वास्तविक व्यय में क्रमशः 4.7 प्रतिशत, 9 प्रतिशत और 8.1 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गई है।³ उपलब्ध डाटा में इन विकास कार्यों के लिये केन्द्र और राज्य सरकारों के योगदान को पुनः पृथक नहीं किया गया है।



स्रोत: लेखा महानियंत्रक, भारत के नियंत्रक और महालेखा परिक्षक, सीएसओ और परिकलन

- केन्द्र सरकार के पूंजीगत व्यय में ऋण और अग्रिम शामिल हैं जबकि डाटा उपलब्ध न होने के कारण राज्य सरकारों के पूंजीगत व्यय को शामिल नहीं किया गया है।
- सरलता के लिये पूर्ण वर्ष की जीडीपी को पूरे वर्ष में बराबर बांटा गया है।
- स्वास्थ्य व्यय और कृषि तथा ग्रामीण विकास पर हुए व्यय संगत सीपीआई सूचकांक के द्वारा अपस्फीत हो गए हैं।

1.39 भारत की दीर्घावधि तक चलने वाली संभावित जीडीपी वृद्धि पर्याप्त है, संभवतः 8-10 प्रतिशत (बॉक्स 1.1) है। लेकिन अल्पावधि में इसकी वास्तविक वृद्धि, वैश्विक वृद्धि और मांग पर भी निर्भर करेगी। कुल मिलाकर, विनिर्मित माल और सेवाओं का भारत का निर्यात जीडीपी का लगभग 18 प्रतिशत है जो एक दशक पहले के लगभग 11 प्रतिशत से अधिक है।

1.40 वैश्वीकरण में भारत की बढ़ती हुयी हिस्सेदारी को दर्शाते हुये भारत की विकास दर और विश्व की विकास दर के बीच सह-संबंध तेजी से बढ़कर उपयुक्त उच्च स्तर तक पहुंच गया है। 1991-2002 की अवधि के लिये यह सह-संबंध 0.2 था। तब से अब तक यह दुगुना होकर 0.42 (चित्र-1) हो गया है। दूसरे शब्दों में, विश्व की विकास दर में 1 प्रतिशतांक की गिरावट का सीधा संबंध भारत की विकास दर में 0.4 प्रतिशतांक की गिरावट से है।

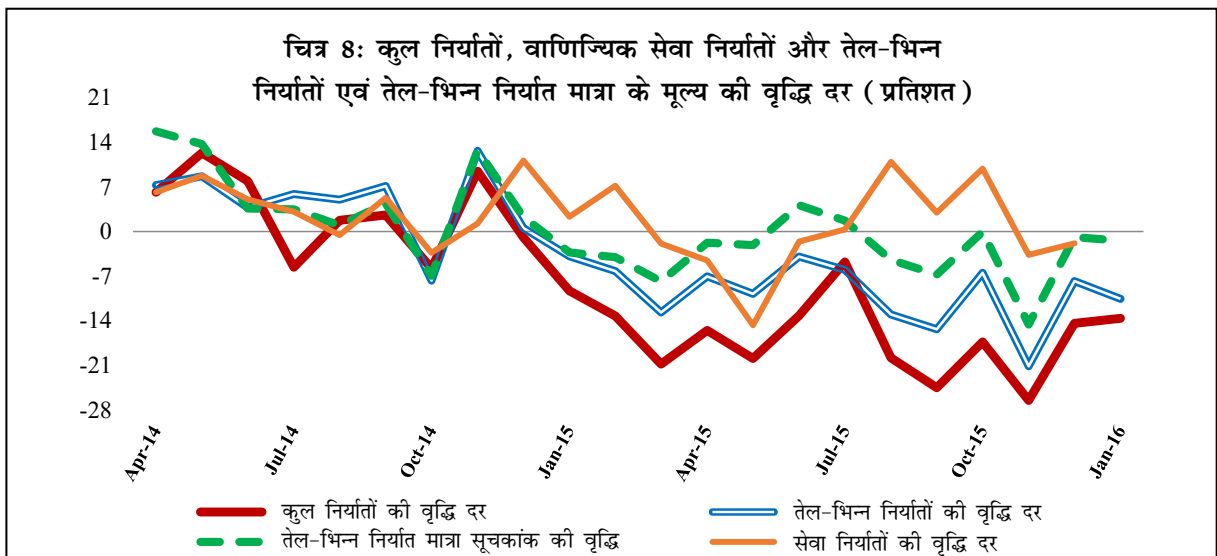
1.41 तदनुसार, यदि विश्व की अर्थव्यवस्था कमजोर रहती है, तो भारत के विकास में अत्यधिक बाधाएं आयेंगी। उदाहरणार्थ, यदि विश्व की विकास दर में वर्ष 2003-11 के दौरान दर्ज 4-4.5 प्रतिशत की उत्साहजनक वृद्धि प्राप्त करने की बजाय, अगले कुछ वर्षों में लगभग 3 प्रतिशत की वृद्धि जारी रहती है तो भारत की मध्यावधि विकास दर 8-10 प्रतिशत तक बढ़ने की दीर्घकालीन संभावना की बजाए 7-7.5 प्रतिशत के निकट रहने की संभावना है, सरकार के सुधारक प्रयासों के बावजूद।

दूसरे शब्दों में, वर्तमान वैश्विक परिवेश में विकास की संभावनाओं और परिणामस्वरूप मूल्यांकन के मानकों को पुनः नियत करना जरूरी होगा।

1.42 2016-17 की संभावनाएं देखते हुये, हमें कुल मांग: निर्यात, उपभोग, निजी निवेश, और सरकार के प्रत्येक घटक की जांच करना जरूरी है।

1.43 भारत की निर्यात की मांग का अनुमान लगाने के लिये, हम भारत के निर्यात के भागीदारों की प्रतिनिधि भारित औसत जीडीपी वृद्धि दर का परिकलन करेंगे। ये भार भारत के माल और सेवाओं के निर्यात में भागीदार देशों का हिस्सा हैं। हमने देखा कि निर्यात की मांग में वृद्धि के लिये यह प्रोक्सी 2014 में 3.0 प्रतिशत से गिरकर 2015 में 2.7 प्रतिशत रह गई जिससे भारत की तेल से इतर निर्यात की वस्तुओं में कमी को स्पष्ट करने में मदद मिलती है, यद्यपि मंदी की गंभीरता दरअसल निर्यात मात्र में हास-प्रतिकूल विदेशी घटनाक्रम से परे चली गयी (चित्र-8)। आई एम एफ के वर्तमान अनुमान यह दर्शाते हैं कि व्यापार भागीदार में वृद्धि से इस मांग में इस वर्ष लगभग 2.8 प्रतिशत मामूली सुधार होगा। किन्तु पर्याप्त डाउन साइड जोखिमों से यह पता चला है कि निर्यात निष्पादन में सुधार से जी डी पी वृद्धि में बहुत बड़े योगदान पर भरोसा न करना विवेकपूर्ण होगा।

1.44 घरेलू मोर्चे पर, दो कारक खपत को बढ़ा सकते हैं। यदि और जिस सीमा तक सातवें वेतन आयोग (7वां वेतन आयोग) को लागू किया जाता है, तो सरकारी



स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

कर्मचारियों के उच्चतर वेतन और भत्तों के अर्थव्यवस्था में अधिक व्यय करना शुरू होगा। इसके साथ ही, यदि मानसून सामान्य होता है तो कृषि आय में सुधार (बॉक्स-1.5 देखें) होगा। जिसके साथ ग्रामीण खपत के लिये लाभ बढ़ेंगे जो पिछले दो वर्षों में कमजोर बारिश के कारण कम रहा है।

1.45 इसके विपरीत, पिछले वर्ष के तेल की कीमतों से अप्रत्याशित लाभ के समाप्त होने से खपत में वृद्धि कम होगी। वर्तमान संभावनाओं से यह पता चलता है कि तेल की कीमतें (भारतीय अशोधित मात्रा) 2015-16 में प्रति बैरल 45 अमेरिकी डॉलर की तुलना में अगले वित्त वर्ष में औसतन प्रति बैरल 35 अमेरिकी डॉलर हो सकती हैं। परिणास्वरूप आय से लाभ जीडीपी के लगभग एक प्रतिशतांक के बराबर होगा जिससे कीमत में 18 प्रतिशत की गिरावट से निवल तेल आयात का हिस्सा 6 प्रतिशत हिस्सा जीडीपी में बैठता है। किन्तु यह पिछले वर्ष के लाभ का आधा होगा, इस प्रकार इससे अगले वर्ष खपत में वृद्धि कम होगी।

1.46 वस्तुतः कंपनी क्षेत्र के लाभ के लिये क्रेडिट स्यूस (गैर वित्तीय) द्वारा किये गये विश्लेषण के अनुसार कारपोरेट क्षेत्र की लाभदायकता इस वर्ष दिसंबर 2015 तक में एक प्रतिशत घटकर कमजोर रही है। इस ह्रास से धातुओं-प्रधानतः इस्पात संबंधी कंपनियों की वित्तीय स्थिति में तीव्र पतन दृष्ट हुआ। ऐसी कंपनियों गंभीर वित्तीय तंगी वाली कंपनियों की स्थिति में अब पड़ गयी हैं। इसके परिणामस्वरूप, आर्थिक तंगी वाली कंपनियों, जिनकी आय ब्याज देनदारियां चुकाने में नाकाफी हैं, द्वारा लिए गए निगमित ऋण का हिस्सा दिसंबर 2014³ में 35 प्रतिशत की तुलना में बढ़कर दिसंबर 2015 में 41 प्रतिशत तक हो गया है। इस स्थिति के कारण, कंपनियां पूंजीगत व्यय में पर्याप्त कटौती करने पर पुनः

विवश हो गयी हैं।

1.47 अंततः वित्तीय समेकन का मार्ग सरकार की घरेलू आउट पुट की मांग निर्धारित करेगा। मांग और आउट पुट पर ड्रैग की मात्रा, लगभग 1 के गुणांक को मानते हुये, समेकन की राशि के बराबर होगी।

1.48 यहां तीन महत्वपूर्ण डाउन साइड जोखिम हैं। वैश्विक अर्थव्यवस्था में हलचल से निर्यात के लिये आउटलुक बदतर हो सकता है और वित्तीय दशाएं पर्याप्त रूप से तंग हो सकती हैं। दूसरा, यदि अनुमान के विपरीत, तेल कीमतों में वृद्धि होती है तो इससे प्रत्यक्ष रूप से और मौद्रिक सुविधा की संभावनाओं में कमी के कारण खपत की बाधा में वृद्धि होगी। अंततः सबसे बड़ा गंभीर जोखिम उपर्युक्त दोनों कारणों का सम्मिलित होना है। ऐसा तब हो सकता है जब तेल बाजार पर आपूर्ति संबंधी कारणों जैसे प्रधान उत्पादकों द्वारा उत्पादन प्रतिबंधित करने के करार का दबदबा हो जाए।

1.49 एक महत्वपूर्ण बेहतर संभावना अच्छे मानसून की है, इससे ग्रामीण खपत में उस सीमा तक वृद्धि होगी कि मूल्य का दबाव कम हो जाएगा, मौद्रिक सुविधा के लिये और अवसर खुलेंगे। (बॉक्स 1.6)

1.50 इन कारणों को एक साथ लेते हुये, हम विश्व की अर्थव्यवस्था में चल रहे घटनाक्रम के कारण कम जोखिमों के साथ इस जीडीपी में वास्तविक वृद्धि 7 से 7.75 प्रतिशत के बीच रहने का अनुमान करते हैं। व्यापक स्तर के पूर्वानुमान में इस समय कृषि में उछलन से पूर्ण अंतरराष्ट्रीय संकट तक, बहिर्जात घटनाक्रमों की संभावनाएं परिलक्षित होती हैं। यह ऐसी अनिश्चितता को भी दर्शाता है जो आर्थिक कारोबार के सामान्य और वास्तविक जमा राशियों में वृद्धि के बीच अंतर को दर्शाता है।

² जैसा कि ईबीआईटीडीए से मापित है, नकदी प्रवाह लाभ का सामान्य निर्धारण; यह ब्याज, कर, मूल्य ह्रास और ऋण चुकौती से पूर्व की आय से संकलित है।

³ एक से कम ब्याज कवर अनुपात का अर्थ है कि निगम वित्तीय परेशानी में हैं क्योंकि इसकी आय इसकी ब्याज देयताओं को पूरा करने के लिये अपर्याप्त है। अनुसंधान यह दर्शाते हैं कि बड़ी कंपनियों के लिये 2.5 गुणा से कम और छोटी कंपनियों के लिये 4 गुणा से कम का ब्याज कवर निवेश ग्रेड से नीचे माना जाता है।

बॉक्स 1.4: स्टार्ट-अप और गतिवाद

अर्थव्यवस्था का एक क्षेत्र जिसमें अवसामान्य गति दिखाई पड़ रही है, स्टार्ट-अप क्षेत्र है, और यह ई-वाणिज्य तथा वित्तीय सेवाओं पर जोर दे रहा है। जनवरी, 2016 की स्थिति के अनुसार, भारत में 19,400 तकनीकी समर्थित स्टार्ट-अप थे, जिनमें से पांच हजार 2015 में ही प्रारंभ कर चुके थे¹। कम से कम 2000 स्टार्ट-अप की सहायता उद्यम पूंजी/एंगेजल निवेशक द्वारा 2010 से की गई है। इनमें से 1005 का उद्भव 2015 में ही हो गया था। भारतीय स्टार्ट-अप ने 2015 के पूर्वार्ध में निधियन में 3.5 बिलियन डॉलर जुटाया और भारत में सक्रिय निवेशकों की संख्या 2014 में 220 से बढ़कर 2015 में 490 हो गई²। दिसंबर 2015 की स्थिति के अनुसार 8 भारतीय स्टार्ट-अप 'यूनिर्कॉर्न' क्लब (मूल्यन 1 बिलियन डॉलर से अधिक है) से संबंधित थे।

यह महत्वपूर्ण बात है कि स्टार्ट-अप भी 'एक्जिट' (अध्याय 2 का मुख्य अंश) से जुड़े हैं, जो इससे सूचीबद्ध की जा रही इन कंपनियों का रूप लेगा। इससे मूल निजी निवेशकों को प्रारंभिक निवेश से लाभ उठाने की अनुमति होगी और इसे अन्य समान उद्यमों में निवेश किया जा सकेगा। भारत में एक्जिट मूल्यन अभी भी कम है परंतु इनके बढ़ने की संभावना है क्योंकि सूचीयन पर सेबी की नई नीतियों का प्रभाव पड़ेगा और इक्विटी बाजार वैश्विक अर्थव्यवस्था में निराशा की भावना से उत्पन्न वर्तमान अल्प मूल्यन से सामान्य रूप से सशक्त होगा।

¹ योर स्टोरी एंड आईएसपीआईआरटी द्वारा किए गए अनुसंधान पर आधारित

² एनएसएससीओएम प्रतिवेदन का शीर्षक 'स्टार्ट-अप इंडिया- मूमेंट्स राइज ऑफ इंडियन स्टार्ट-अप इको सिस्टम'।

बॉक्स 1.5: एल नीनो, ला नीना और वित्त वर्ष 2017 के लिये कृषि पूर्वानुमान

समय समय पर एल नीनो से कृषि उत्पादन प्रभावित हुआ है, इक्वेडोर और पेरू के निकट प्रशांत महासागर के पानी के असामान्य रूप से गरम होने से पूरे विश्व में मौसम पैटर्न असामान्य हुआ है। 1997, से अब तक वर्ष 2015 का एल नीनो सबसे अधिक प्रभावी रहा है, जिससे पिछले वर्ष उत्पादन कम हुआ। लेकिन यदि इसके बाद प्रभावी ला नीना आता है तो 2016-17 में बहुत अच्छी फसल हो सकती है।

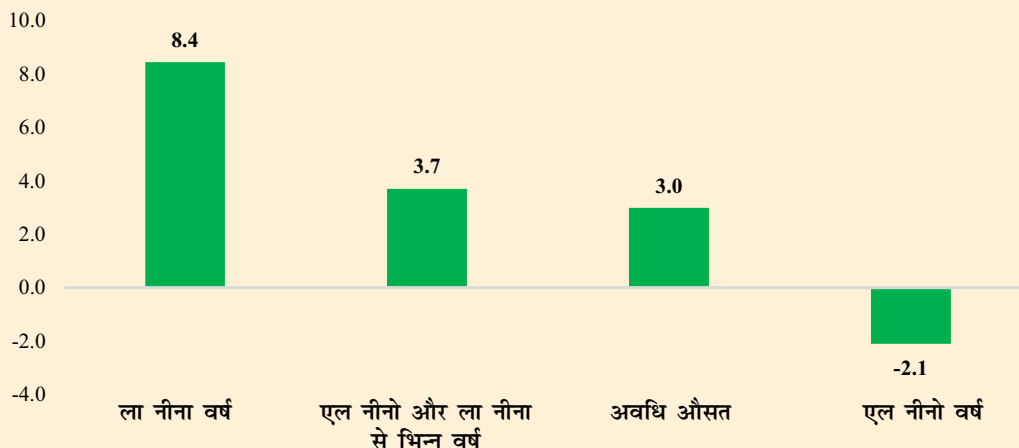
1997 का यह दौर लगभग अप्रैल, 1997 से जून, 1998 तक जारी रहा। इन 15 महीनों के दौरान ओशनिक नीनो इंडेक्स (ओ एन आई) - जो पूर्वी मध्य प्रशांत महासागर की सतह के तापमानों की उनके दीर्घावधिक औसत से तुलना प्रस्तुत करता है तथा जिसका इस्तेमाल करके यू एस नेशनल ओशनिक एंड एटमोसफेरिक एडमिनिस्ट्रेशन (एन ओ ए ए) एल नीनो घटनाओं का पता लगाता है - लगातार सकारात्मक तथा 0.5 डिग्री सेल्सियस से ऊपर बना रहा ।

वर्तमान एल नीनो फरवरी 2015 में शुरू हुआ था; अधिकांश जलवायु मॉडलों के पूर्वानुमान के अनुसार मई, 2016 से पहले सामान्य स्थिति बहाल नहीं होगी। इसके चलते इसकी अवधि 1997-98 की घटना जितनी लंबी हो जाएगी। तीव्रता की दृष्टि से भी इसकी तुलना 1997 की घटना से की जा सकती है: नवंबर-2015 - जनवरी 2016 के लिए हालिया ओ एन आई 2.3 डिग्री सेल्सियस ही था जो 1997-98 की इसी अवधि के स्तर जैसा था।

हालांकि यहां अभी आशा बनी हुई है। एन ओ ए ए डाटा के अनुसार, 1950 से अब तक भिन्न-भिन्न अवधि और तीव्रता के 22 एल नीनो आ चुके हैं। किन्तु इस एक एल नीनो से पहले के 21 एल नीनो के बाद ला नीना आया था जिससे दक्षिणी अमेरिका के उष्णकटिबंधीय पश्चिमी तट के साथ-साथ समुद्र की सतह में पानी असामान्य रूप से ठंडा हो गया और ओ एन आई -0.5 डिग्री सेल्सियस से नीचे चला गया। 1950 से 14 बार ऐसे एल नीनो आये हैं जिनमें भारत में सामान्य से अधिक वर्षा हुई है। यह घटना वायुमंडलीय संवहन गतिविधि का परिणाम हो सकता है, अब इसका स्थान आस्ट्रेलिया का उत्तरी भाग है।

अब एक अच्छी बात यह है कि कुछ मजबूत एल नीनो (वर्ष 1997-98, 1972-73, 2009-10, 1986-87 और 1987-88 तीव्रता का क्रम है और इसमें अंतिम चार में भारत में सूखा पड़ा था) के बाद ला नीनो आया, जिससे फसल बहुत अच्छी हुई। रिकार्ड के अनुसार 2016 में भी दूसरा मजबूत एल नीनो आने के बाद पुनः इसी स्थिति के बनने की संभावना को नकारा नहीं जा सकता। नीचे चित्र यह दर्शाता है कि ला नीना के वर्षों में भारत में कृषि की औसत वृद्धि दर 8.4 प्रतिशत थी जो इस अवधि की औसत से काफी अधिक थी।

चित्र : कृषि वृद्धि, 1981-82 से 2015-16 (औसत, प्रतिशत)



एल नीनो वर्ष (बहुत प्रचंड, साधारण)

1982-83, 1986-87, 1987-88, 1991-92, 1997-98, 2002-03, 2009-10, 2015-16

ला नीना वर्ष (बहुत प्रचंड, साधारण)

1988-89, 1998-99, 1999-00, 2007-08, 2010-11

लेकिन एक समस्या यह है कि एल नीनो अभी भी मजबूत स्थिति में है और यह धीरे-धीरे कमजोर पड़ रहा है। यह ग्रीष्म ऋतु के प्रारंभ में ही सामान्य स्थिति में प्रवेश करेगा। एन ओ ए ए के नवीनतम पूर्वानुमान अनुसार, जून-जुलाई में ला नीना की केवल 22 प्रतिशत उम्मीद है जो सितंबर-अक्टूबर में बढ़कर 50 प्रतिशत हो जाएगा। आस्ट्रेलियन ब्यूरो ऑफ मेट्रोलॉजी के अनुसार वर्ष की दूसरी छमाही में इसके सामान्य स्थिति में आने और उसके बाद ला नीना के आने की सर्वाधिक संभावना है।

दूसरे शब्दों में, दक्षिण-पश्चिम मानसून (जून-सितम्बर) की दूसरी छमाही से पहले ला नीना की स्थिति बनने की आशा नहीं की जानी चाहिये। फिर भी, यदि यह आता है तो इसके फलस्वरूप भारत में वास्तविक वर्षा होने में समय लग सकता है। कुल मिलाकर 2015 के एल नीनो का प्रभाव केवल जुलाई से देखा गया था जबकि पूर्वी मध्य प्रशांत समुद्र की सतह का तापमान फरवरी से बदलना शुरू हो गया था।

इन सबका निष्कर्ष यह है कि आने वाले मानसून में अथवा कम से कम खरीफ के मौसम के अंत तक, ला नीना के अपने पूर्ण प्रभाव से आने की संभावना नहीं है। तथापि, इसका यह अभिप्राय नहीं है कि खराब मानसून आयेगा, विशेषरूप से जब सभी प्रतिदर्श यह बता रहे हैं कि इस वर्ष एल नीनो के दुबारा घटने की संभावना बहुत कम है। मानसून “पॉजिटिव इंडियन ओशन डाइपोल” जैसे अन्य अनुकूल कारकों से अच्छा भी हो सकता है। बाद वाली घटना जहां अफ्रीका के निकट पश्चिमी उष्ण कटिबंधीय हिन्द महासागर का पानी दक्षिण इंडोनेशिया के पूर्व में महासागर के पानी से अधिक गरम हो गया - ने कम से कम दो एल नीनो वर्षों (1997 और 2006) को रोका था, परिणामस्वरूप भारत में सूखा नहीं पड़ा था।

ऐसे स्पष्ट पूर्वानुमान की नीतिगत समस्या यह है कि सरकार को मानसून के लिये आकस्मिक योजना तैयार रखनी चाहिये विशेषकर लगातार दो वर्षों तक सूखा पड़ने के बाद। खरीफ की बुआई से काफी पहले न्यूनतम समर्थन मूल्यों की घोषणा करके किसानों को घरेलू आपूर्ति के दबावों (जैसे दालें) की संभावना वाली फसलों का उत्पादन करने के लिये प्रोत्साहित करना और संवेदी वस्तुओं के आयात का समय पर ठेका देना इस कार्यनीति के अनिवार्य घटक होंगे।

बॉक्स 1.6: दोहरे तुलनपत्र की चुनौती का सामना करना

भारतीय अर्थव्यवस्था को झकझोर रहीं अधिकांश गंभीर अल्पकालिक चुनौतियों में से एक चुनौती दोहरे तुलनपत्र (टीबीएस) की समस्या - सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों (पीएसबी) और कुछ बृहत कारपोरेट घरानों की अनर्जक वित्तीय स्थितियां हैं। इन्हें हमने अब तक “भारतीय विशेषताओं के साथ तुलनपत्र संलक्षण” के रूप में वर्णित किया है। अब यह बात साफ है कि टीबीएस समस्या निजी निवेश और इसके बाद पूर्ण विकसित आर्थिक समुत्थान के लिए प्रमुख व्यवधान है।

बैंकिंग व्यवस्था की समस्याएं कुछ दिनों से बढ़ रही हैं। प्रतिबलित आस्तियों (अनर्जक ऋण पुनर्गठित और आस्तियों) में 2010 से बढ़ोतरी होती रही है जिससे पूंजीगत परिस्थितियों पर प्रभाव पड़ रहा है, यहां तक कि बाज़ेल-3 की आलोचना भी झेलनी पड़ सकती है। बैंकों ने पूंजी संरक्षण के उद्देश्यों से स्थावर अर्थव्यवस्था में ऋण प्रवाह सीमित करके उपाय किए हैं, जबकि निवेशकों ने विगत वर्षों में बैंक मूल्यों को घटाकर उपाय किए हैं। अनेक बैंकों के शेयर उनके अंकित मूल्य से कम पर अच्छा परिणाम दे रहे हैं।

कुछ मामलों में, तुलनपत्र की यह सुभेद्यता कारपोरेट क्षेत्र, विशेष रूप से उन बड़े व्यावसायिक घरानों, जिन्होंने अवसंरचना और वस्तु संबंधी व्यवसायों जैसे कि इस्पात में निवेश करने हेतु व्यावसायिक तेजी के वर्षों में भारी भरकम उधार लिया। समान कमजोरियों का प्रतिबिंबित करता है, कारपोरेट के लाभ तो कम हैं जबकि बढ़ते ऋणों से कंपनियां नकदी प्रवाह को संरक्षित करने हेतु निवेश को कम करने हेतु बाध्य हो रही हैं।

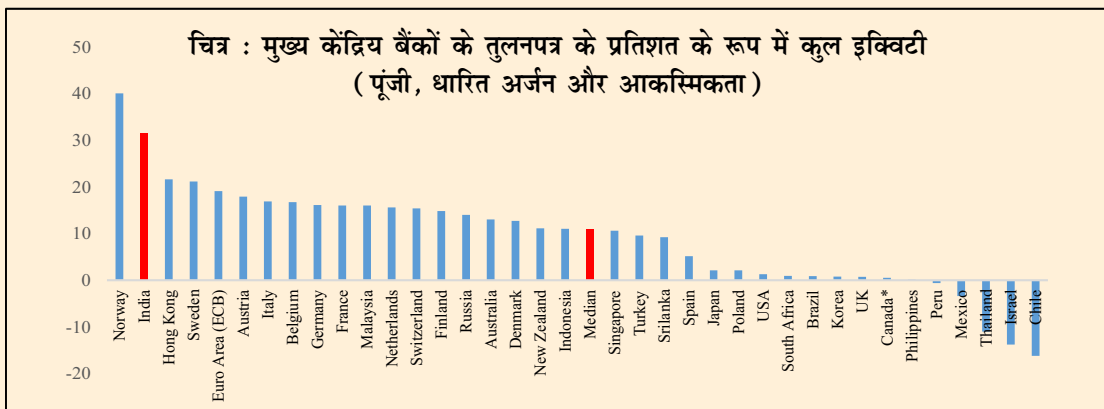
यह हालात बनाए नहीं रखे जा सकते; एक निर्णायक समाधान आवश्यक है। परंतु समाधान पाना कठिन है। शुरू में परस्पर संबंधित समस्याओं को देखते हुए समाधानों के माध्यम से तुलनपत्रों के दोनों सेटों में सुधार किया जाना चाहिए। इसके लिए कुछ उपाय पहले ही किए जा चुके हैं। विगत वर्ष के अगस्त में, सरकार ने इन्द्रधनुष योजना शुरू की जिसमें बैंक के पुनःपूँजीकरण हेतु चरणबद्ध कार्यक्रम शामिल है। इस बीच, आरबीआई ने 5:25 और एसडीआर योजनाएं प्रारंभ कीं, जो बैंकों के लिए प्रोत्साहन सृजित करते हैं ताकि वे प्रतिबलित आस्तियों को कार्यक्षम बनाने के लिए उनसे उधार लेने वालों की मदद कर सकें। परंतु ये तो आरंभिक उपाय हैं जिनसे व्यापक समाधान प्राप्त नहीं किया जा सकता।

टीबीएस चुनौती का समाधान करने के लिए ये उपाय हैं : मान्यता, पुनः पूंजीकरण, समाधान और सुधार। बैंकों को अपनी आस्तियों का मूल्य निर्धारण वास्तविक मूल्य (मान्यता) के लगभग करना चाहिए, जैसाकि आरबीआई बार-बार जोर देकर कहता रहा है; जैसे ही बैंक ऐसा करते हैं उनके पूंजीगत हालात इक्विटी, (पुनः पूंजीकरण) में वृद्धि, जैसाकि बैंक मांगते रहे हैं, के जरिए सुरक्षित होंगे; निगमित क्षेत्र की विचाराधीन प्रतिबलित आस्तियां बेच दी जाएंगी या कार्यक्षम बना दी जाएंगी जैसाकि सरकार इच्छा करती रही है; और निजी क्षेत्र और कारपोरेट क्षेत्र के आगामी प्रोत्साहनों को दुरुस्त (सुधार) करके समस्या को दुबारा न होने दिया जाए, जैसाकि प्रत्येक की मांग रही है।

परंतु इन उपायों का निर्धारित अनुक्रम में होना जरूरी है। मान्यता को पहले रखना होगा, परंतु इसके साथ-साथ संसाधनों की पर्याप्त पूर्ति करनी होगी; अन्यथा बैंक सुभेद्य हो जाएंगे। मजबूत वित्तीय स्थिति को देखते हुए पीएसबी के पुनः पूंजीकरण हेतु संसाधन कहां से आएंगे?

एक संभावित स्रोत सार्वजनिक क्षेत्र का निजी तुलनपत्र है। उदाहरणार्थ, सरकार उन आस्तियों को बेच सकती है जिसे वह धारित करने की इच्छुक नहीं हो; जैसे कि कतिपय गैर-वित्तीय कंपनियां; और पीएसबी में अतिरिक्त निवेश करने के लिए इससे हुई आय का इस्तेमाल कर सकती है। यह विकल्प तार्किक रूप से बोधगम्य है। जिस बात पर कम ध्यान दिया जाता है, वह यह है कि आरबीआई ऐसा कर सकता है। अर्थात् यह अपनी पूंजी को काम में पुनः लगा सकता है।

सभी वित्तीय फर्मों की भांति, केन्द्रीय बैंक ऐसी पूंजी रखते हैं कि जो जोखिम वह लेते हैं उसके लिए पूंजी उपलब्ध हो सके। केन्द्रीय बैंकों के मामले में, जोखिम उत्पन्न होने का कारण है कि घरेलू मुद्रा की दृष्टि से विदेशी मुद्रा भंडार का मूल्य विनिमय दर के साथ-साथ घटता बढ़ता है; जबकि सरकारी प्रतिभूति, का मूल्य जो बैंक के स्वामित्व में रहती है, ब्याज दर की घट-बढ़ से बदलता रहता है। इन जोखिमों का आकलन और यह आकलन करना कठिन है कि कितनी पूंजी इन जोखिमों के लिए मुहैया कराई जानी चाहिए। इसी कारण से केन्द्रीय बैंक की पूंजी धारिता में व्यापक रूप से भिन्नता होती है।



स्रोत: अंतर्राष्ट्रीय निपटान बैंक (बीआईएस)

उपर्युक्त चित्र में विभिन्न केन्द्रीय बैंकों की आस्तियों में शेरधारक इक्विटी का अनुपात दर्शाया गया है। शेरधारक इक्विटी की जो परिभाषा है उसमें पूंजी आरक्षित निधि (अवितरित प्रतिधारित आय से निर्मित) + पुनः मूल्य निर्धारण और आकस्मिक व्यय खाता शामिल है। यह चार्ट दिखाता है कि आरबीआई लगभग 32 प्रतिशत के इक्विटी शेर के साथ ऊपर के चित्र में दृष्टि पूंजी में बाहरी तत्व है और यूएस फेडरल रिजर्व बैंक और बैंक आफ इंग्लैंड जिनका अनुपात 2 प्रतिशत से कम है, से काफी ऊपर है। दि कंजर्वेटिव यूरोपीयन सेंट्रल बैंक (ईसीबी) और कुछ ईएम सेंट्रल बैंक का अनुपात बहुत उच्च है, परंतु वे भी आरबीआई के स्तर को नहीं छू पाते।

यदि आरबीआई नमूने (16 प्रतिशत) के माध्यिका तक पहुंच भी जाए तो इससे पूंजी की पर्याप्त रकम उपलब्ध होगी जिसे पीएसबी के पुनः पूंजीकरण के काम में लगाया जा सकता है।

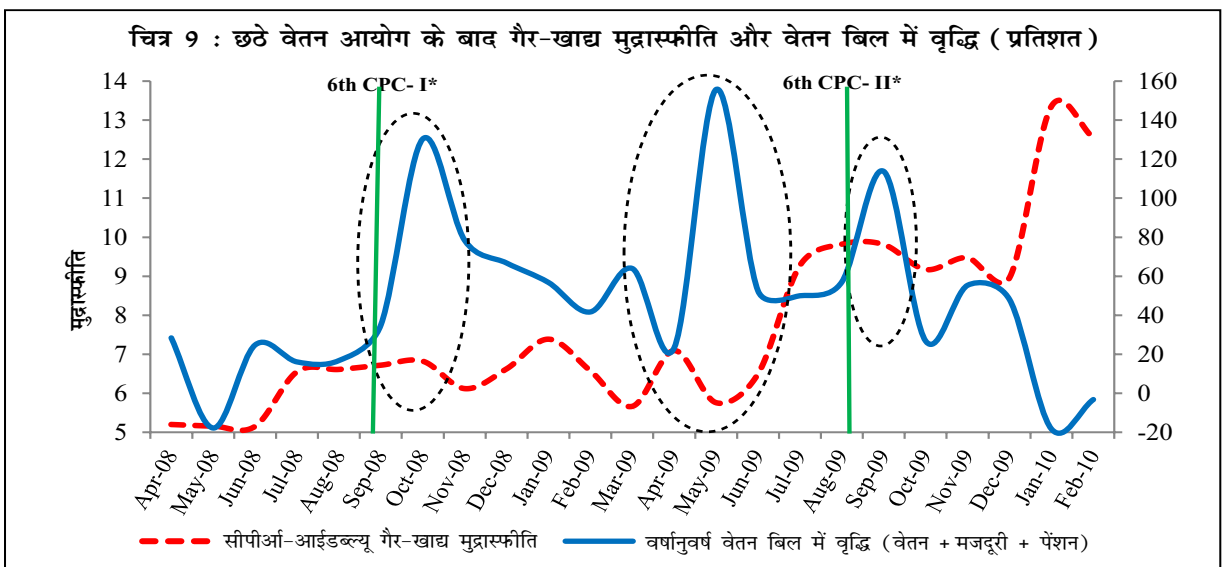
निःसंदेह, ध्यान में रखे जाने के लिए आवश्यक विचार व्यापक हैं। सबसे महत्वपूर्ण है कि ऐसा कोई कदम सरकार और आरबीआई के बीच संयुक्त और सहयोगी रूप से उठाने की जरूरत होगी। यह सुनिश्चित करना भी महत्वपूर्ण होगा कि पूंजी के पुनः इस्तेमाल से आरबीआई की स्वतंत्रता, सत्यनिष्ठा और वित्तीय सुस्थित सुरक्षित रहेगी और ऐसा होते हुए दिखाई भी देगी। इस दशा में महत्वपूर्ण है व्यापक मुद्दा कि जो पूंजी सार्वजनिक क्षेत्र के तुलन पत्र में पहले से विद्यमान है, उसका पुनः आबंटन करके पुनः पूंजीकरण के लिए निधि, कुछ हद तक, प्राप्त की जा सकती है।

मान्यता के समर्थक संसाधन चिह्नित हो जाने पर शेष दो उपाय (समाधान और सुधार) पर जोर से काम किया जा सकता है। यहां अनेक विकल्प भी हैं जिनमें चारों उपायों को कार्यान्वित करने वाले “बैंड बैंक” का सृजन शामिल है।

मुद्रास्फीति

1.51 चालू वित्त वर्ष के अधिकांश समय में, मुद्रास्फीति नियंत्रित रहकर आरबीआई की लक्षित सीमा 4-6 प्रतिशत के अंदर गतिशील रही। किन्तु जो निकट भविष्य में दिखाई दे रहा है, वह है सातवें वेतन आयोग द्वारा सरकारी कर्मियों के लिए अनुशंसित पारिश्रमिक और लाभ में बढ़ोतरी। यदि सरकार यह सिफारिश मंजूर कर लेती है तो क्या इससे मूल्यों एवं मुद्रास्फीति संबंधी अनुमान अस्थिर होंगे। अधिक संभावना यही है कि ऐसा नहीं होगा।

1.52 ऐतिहासिक साक्ष्य इस बात पर स्पष्ट हैं। चित्र 9 में छठे वेतन आयोग का अनुभव दिखाया गया है। यह सितम्बर, 2008-सितम्बर, 2009 तक धनराशि देने की अवधि के दौरान, गैर खाद्य मुद्रास्फीति के मामले में वेतन में हुई मासिक बढ़त दिखाता है। (उस समय समग्र मुद्रास्फीति वैश्विक खाद्य मूल्य में तीव्र बढ़ोतरी के कारण बढ़ रही थी।) यह चित्र दर्शाता है कि बकाया प्रदान करने के कारण छठे वेतन आयोग के पंचाट ने मुद्रास्फीति पर कोई प्रभाव दर्ज नहीं किया। यदि छठे वेतन आयोग ने मुद्रास्फीति को नाम मात्र प्रभावित



स्रोत: सीएसओ, छठा वेतन आयोग रिपोर्ट, बजट दस्तावेज और सीजीए

* छठे पीसी के चरणबद्ध कार्यान्वयन को प्रतिबिम्बित करते हुए उदग्र रेखा से बकाया भुगतान का समय संकेतित होता है।

किया, तो 7वें पीसी से यह भी नहीं होगा, संबंधित राशि के परिमाण को देखते हुए; पूरी तरह लागू किए जाने के बावजूद, प्रत्याशित मजदूरी बिल छठे पीसी में 70 प्रतिशत बढ़ने की अपेक्षा सातवें पीसी में लगभग 52 प्रतिशत बढ़ जाएगा।

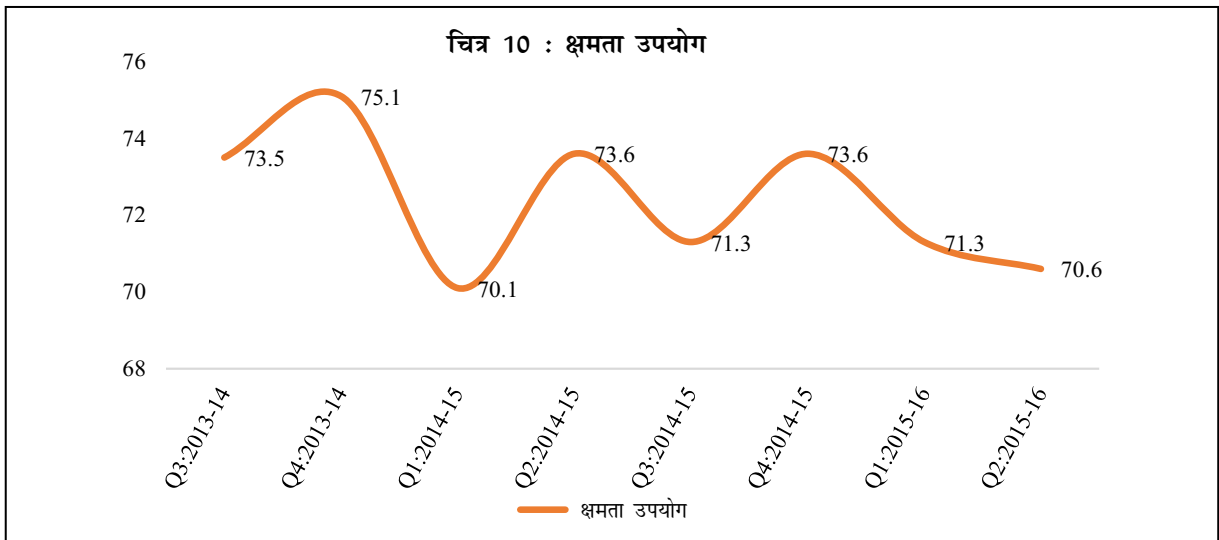
1.53 यह निष्कर्ष आश्चर्यजनक प्रतीत हो सकता है। मजदूरी में बृहत वृद्धि से मुद्रास्फीति पर नगण्य प्रभाव क्यों पड़ता है। इसके तीन कारण हैं। सर्वाधिक महत्वपूर्ण कारण व्यापक सैद्धांतिक तथ्य है। सिद्धांत रूप में, मुद्रास्फीति वह अंश संकेतित करती है जिसके कारण सकल मांग सकल आपूर्ति से अधिक हो जाती है और वेतन भुगतानों से सकल मांग का एक लघु भाग ही पूरा होता है। दरअसल इनसे सरकारी मांग पूरी नहीं होती। यह समग्र वित्तीय घाटा पर निर्भर करती है जो देश द्वारा अर्थव्यवस्था में समग्र व्यय किए जाने की राशि और करों द्वारा वापस लिए जाने वाली धनराशि का अंतर होता है। चूंकि सरकार वित्तीय घाटा कम करने पर प्रतिबद्ध रहती है। अतः मजदूरी बढ़ने के बावजूद मूल्यों पर दबाव घटेगा।

1.54 उक्त सिद्धांत से जान पड़ता है कि सार्वजनिक क्षेत्रक मजदूरी में तीव्र बढ़त से मुद्रास्फीति प्रभावित हो सकती है, यदि यह निजी क्षेत्रक मजदूरी में और निजी क्षेत्रक मांग में व्याप्त हो जाए। परंतु फिलवक्त यह

प्रक्रिया सुस्त है, क्योंकि निजी क्षेत्रक श्रम बाजार में पर्याप्त शिथिलता है जो ग्रामीण मजदूरी (चित्र 4 देखें) के हास में दृष्ट है और यदि निजी क्षेत्रक मजदूरी फिर भी बढ़ती है तो न्यून उपयोग (चित्र 10) में पर्याप्त अतिशय क्षमता के होने से जान पड़ता है कि लागत वृद्धि को उपभोक्तो मूल्यों पर सरकाना फर्मों के लिए मुश्किल प्रतीत हो सकता है।

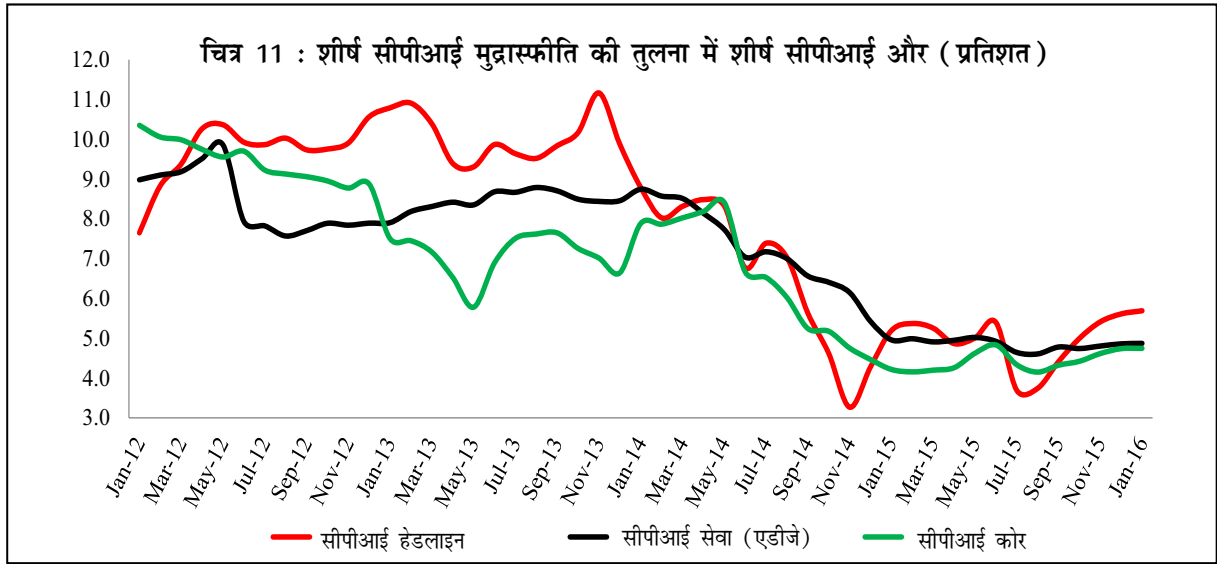
1.55 अंततोगत्वा, सीपीआई के आवास घटक पर मकान किराया भत्ता (एचआरए) में वृद्धि का कुछ प्रक्रियागत प्रभाव होगा। किन्तु यह प्रभाव लगभग 0.15 से 0.3 प्रतिशतता के मामूली अंकों के रूप में हो सकता है और तब भी यह सीपीआई के स्तर पर न कि वर्धमान मुद्रास्फीति दर पर जो आरबीआई का वास्तविक लक्ष्य है, वन ऑफ प्रभाव मात्र होगा।

1.56 मुद्रास्फीति संबंधित विचार अन्य कारकों पर बाद में निर्भर करता है। घरेलू पक्ष में, अल्प संभाव्य वृद्धि के दूसरे वर्ष का अर्थ यह होगा कि उत्पादन अंतराल (मसलन हासमान क्षमता उपयोग में प्रतिबिम्बित) और व्यापक होगा। इसके फलतः अंतर्हित मुद्रास्फीति पर जो तेल संबंधित उप सूचकाकों (चित्र 11) को छोड़कर सेवा मुद्रास्फीति से मापित 5 प्रतिशत से नीचे पहले ही गिर गई, है अतिरिक्त अधोमुखी दबाव होगा। इस बीच यदि मानसून सामान्य समय



स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

4 समग्र सीपीआई में किराए वाले सरकारी मकान का भार 0.35 प्रतिशत है। परंतु इसमें केंद्र और राज्य सरकारें तथा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम शामिल हैं। चूंकि केवल केंद्र सरकार के आवान भत्ते दिए जाते हैं, अतः सीपीआई पर प्रभाव और भी मामूली हो जाएगा।



स्त्रोत: सीएसओ,

पर दस्तक दे देता है तो खाद्य कीमतें अकष्टकर हो जाएंगी, खासकर चूँकि सरकार अन्नों से संबंधित एम एस पी में नियंत्रित वृद्धि के लिए प्रतिबद्ध रहती है, और ग्रामीण मजदूरी में वृद्धि मंद रहती है।

1.57 बाहर से और अधिक राहत मिलनी चाहिए। 2016 के प्रथम दो महीने में तेल मूल्य के साथ वस्तु मूल्य में बढ़ोतरी होना बतलाता है कि अगले वित्तीय वर्ष में इनपुट कीमत कम होने की संभावना है। इस कारक के अतिरिक्त अन्य अपस्फीतिकारी ताकतें भी हैं। चूँकि चीन में लगातार विकास कम हो रहा है, अतः अत्यधिक क्षमता में लगातार वृद्धि हो सकती है जिससे कि पूरे विश्व में व्यापार योग्य वस्तुओं के मूल्यों पर गिरावट का दबाव पड़ता है। रुपये में गिरावट से उपरी दबाव पड़ता है, विशेषरूप से अगर फेडरल रिजर्व बैंक ब्याज की दरों को लगातार बढ़ाते रहने से यू. एस. में पूंजी वापस आयेगी। इसके बावजूद घरेलू दबाव के साथ आयातित दबावों के जोखिम का संतुलन दृढ़तापूर्वक नीचे के तरफ होता है।

1.58 ये सभी चीजें बतलाती हैं कि मार्च, 2017 तक आर.बी.आई. 5 प्रतिशत लक्ष्य को प्राप्त कर लेगा। वस्तुतः वर्तमान परिदृश्य में लक्ष्य से नीचे रहने

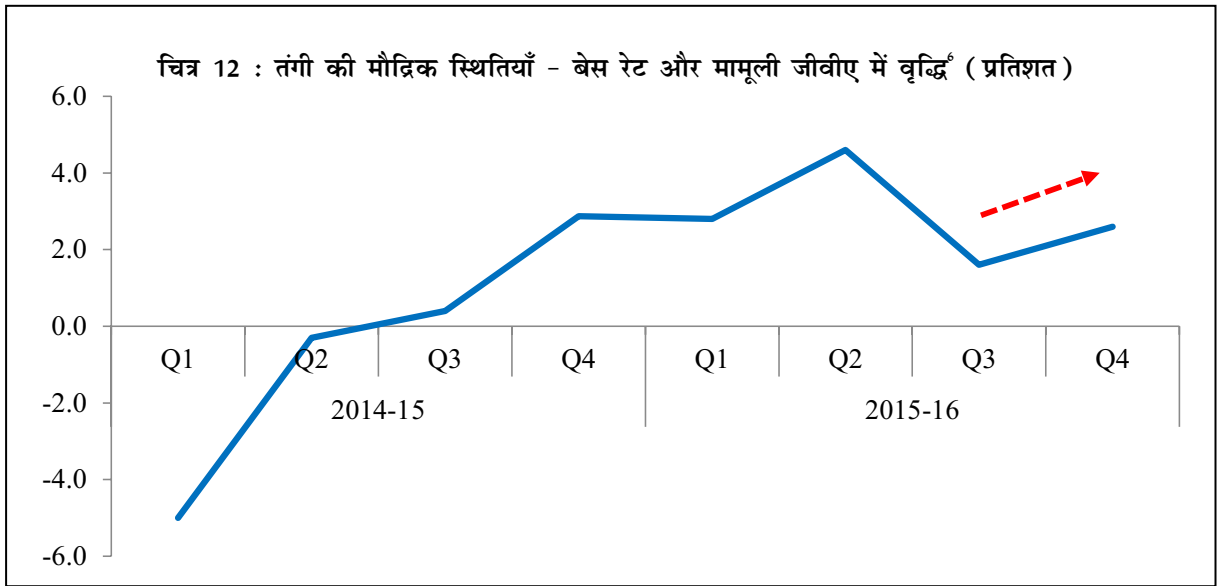
का अधिक जोखिम प्रतीत होता है। हालांकि वर्तमान नीतिदर तटस्थ प्रतीत होती है क्योंकि यह उपभोक्ता मूल्य मुद्रास्फीति से केवल थोड़ी उच्च है, तथापि ग्राहकों को पेश वास्तविक बैंक दरों से नीति दर में होने वाली हाल की गिरावट के पास थ्रू को रोकते हुए नकदी स्थिति असामान्य रूप से कड़क है। (बॉक्स-1.7 देखें)

1.59 चित्र 12 स्थिति को दर्शाता है। खराब मौद्रिक स्थितियों को दर्शाता है: बैंक ऋणदान (आधार) दर और नाममात्र जी डी पी विकास के मध्य अंतर। अगर अंतर नकारात्मक होता है तो नाममात्र जी वी ए विकास औसत फर्म राजस्व विकास के लिये इसके ऋण पर प्रोद्भूत हो रहे ब्याज से तीव्र गति से बढ़ रहा है। इस दृष्टि से मौद्रिक परिदृश्य में कार्पोरेट क्षेत्र के लिये थोड़ी समस्याएं सामने आई हैं। परन्तु नाममात्र जी डी पी विकास से ब्याज दर के उच्च होने पर फर्मों के नकद प्रवाह में कमी आ जाती है। अगर फर्म मूल्य बढ़ोतरी की कमी करने पर उपाय करता है तो बिक्री मात्रा और नकद प्रवाह में बढ़ावा मिलता है जिससे मुद्रास्फीति पर अधोमुखी दबाव पड़ता है। यह चार्ट दर्शाता है कि वास्तव में इस वर्ष व्यापक रूप में क्या हुआ है।

⁵ बेशक बैंक की ऋण दरें फर्म के तुलन-पत्र की दुर्बलता से भी प्रभावित होती है जिससे उनको कर्ज उपलब्ध कराने का जोखिम बढ़ जाता है।

1.60 इन सभी कारणों से अनुमान किया जाता है कि 2016-17 में सी पी आई की मृदु मुद्रास्फीति साढ़े चार-पांच प्रतिशत के मध्य होगी। इस प्रकार यह समझा जाता है कि आर्थिक नीति के प्रभावी परिदृश्य को दो तरीकों से शिथिल किया जा सकता है। प्रथम, नकदी शर्तों को सरल बनाते हुये चालू नीति दर के साथ अनुरूप बनाया जा सके (बाक्स 1.7)। दूसरा, मुद्रास्फीति लक्ष्य को प्राप्त करने के अनुकूल नीति दर में कमी करते हुये दुर्बल आर्थिक क्रियाकलाप

और कार्पोरेट तुलन-पत्र का समर्थन करना। वास्तविक जी डी पी में मजबूत वृद्धि से मौद्रिक स्थिति को सरल बनाने की आवश्यकता नहीं है। परन्तु अधिक विश्वसनीय नकदी योग पर ध्यान देने के साथ जोखिम कार्यनीति उपयोगी है। अगर मुख्य संख्या के परामर्श से वास्तविक वृद्धि कमजोर है तो सरल बनाना उपयुक्त है। दूसरी तरफ वास्तविक जी डी पी वृद्धि वस्तुतः मजबूत है तो आसान किये जाने वाले स्फीतिकारी जोखिमों को कम अंतर्निहित अवस्फीति व्यापक है।



स्त्रोत: सीएसओ और भारतीय रिजर्व बैंक

बाँक्स-1.7: मौद्रिक नीति के अपूर्ण पास थ्रू को कैसे स्पष्ट किया जाए ?

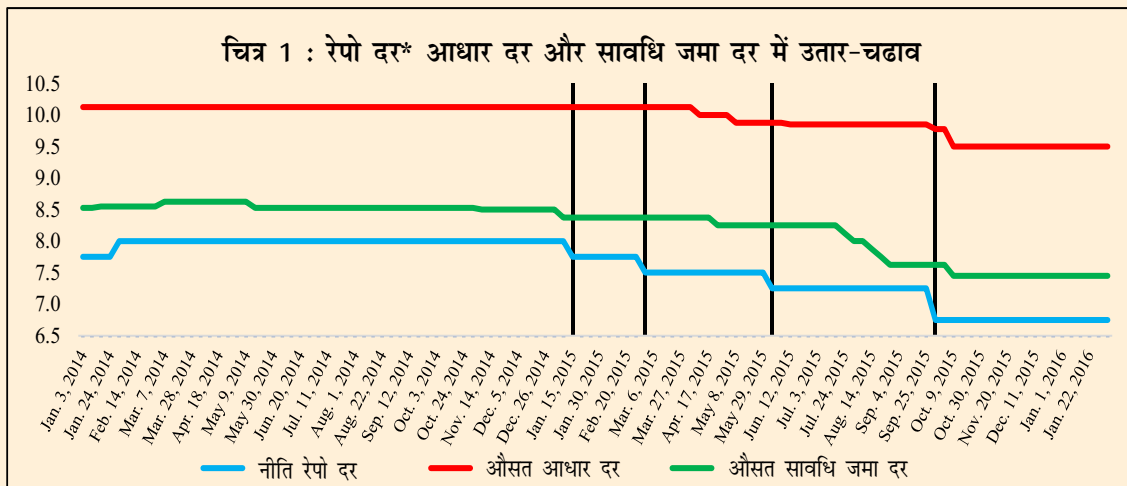
फरवरी, 2016 के नीति विवरण के अनुसार आर0बी0आई0 का समंजनशील नीतिगत रवैया अपनाने की ओर चला गया है। बिना संदेह, नीति दरों में पर्याप्त रूप से कमी की गई है: 2015 में दर में चार बार कटौती से कम नहीं हुई तथा इसका योग 125 आधार अंक है जिसमें अक्टूबर की बैठक में 50 आधार अंक की कटौती शामिल हुई है। परन्तु बैंक के कर्ज दरों में समायोजन अधिक निम्न है जो लगभग 50 आधार अंक कम हुई है। नीति दरों से बैंक दरों में पासथ्रू की विफलता को कैसे उचित ठहराया जाए ?

चित्र संचरण समस्या को दिखाता है। यह दर्शाता है कि विगत वर्ष में नीति दरों और बैंक दरों के मध्य अंतर उल्लेखनीय ढंग से बढ़ा है। जैसे प्रथम दर कटौती से पहले की जमा दरें नीति दर से 50 आधार अंक अधिक थी, जबकि अब 75 आधार अंक के आस-पास अधिक हैं। कर्ज दर में इस बीच 200 आधार अंकों से 275 आधार अंकों तक वृद्धि हुई है।

बहुत से व्याख्याकर्ताओं ने जोर दिया है कि संचरण उच्च प्रबंधित और लघु बचत दरों से सीमित होता है। यह तर्क दिया जाता है कि बैंक इससे चिंतित रहते हैं कि अगर जमा दरों में कटौती की गई तो उपभोक्ता लघु बचत लिखत की तरफ रूख करेंगे। यह समझते हुये सरकार लघु बचत योजनाओं की समीक्षा कर रही है ताकि बाजार स्थिति के अनुरूप अनुकूल बनाया जा सके। परन्तु चार्ट से यह भी स्पष्ट होता है कि छोटी बचत योजनाओं से पासथ्रू हमेशा बाधित नहीं होता। जैसा कि जून में हुये दर कटौती के बाद जमा दरों में बड़ी गिरावट हुई जबकि अक्टूबर की कटौती बहुत अधिक थी जो कि शायद ही सबके पास पहुंचे। और लघु बचत योजनाएँ यह स्पष्ट नहीं कर सकती कि जमा दरों में घटित कटौतियों से उधार दर में अनुरूप गिरावट क्यों नहीं हुई।

परिणामतः ऐसा लगता है कि अतिरिक्त घटक अपना योगदान दे रहे हैं। नकदी की स्थितियों में परिवर्तन एक संभावित घटक हो सकता है क्योंकि इससे नीतिगत दरें पुनः प्रबलित हो सकती हैं या परिवर्तन व्यर्थ हो सकता है। इसका कारण प्रत्यक्ष है : यदि नकदी की स्थितियाँ

⁶ त्रैमासिक के लिये बेस दर जनवरी, 2016 का बेस रेट होगा।



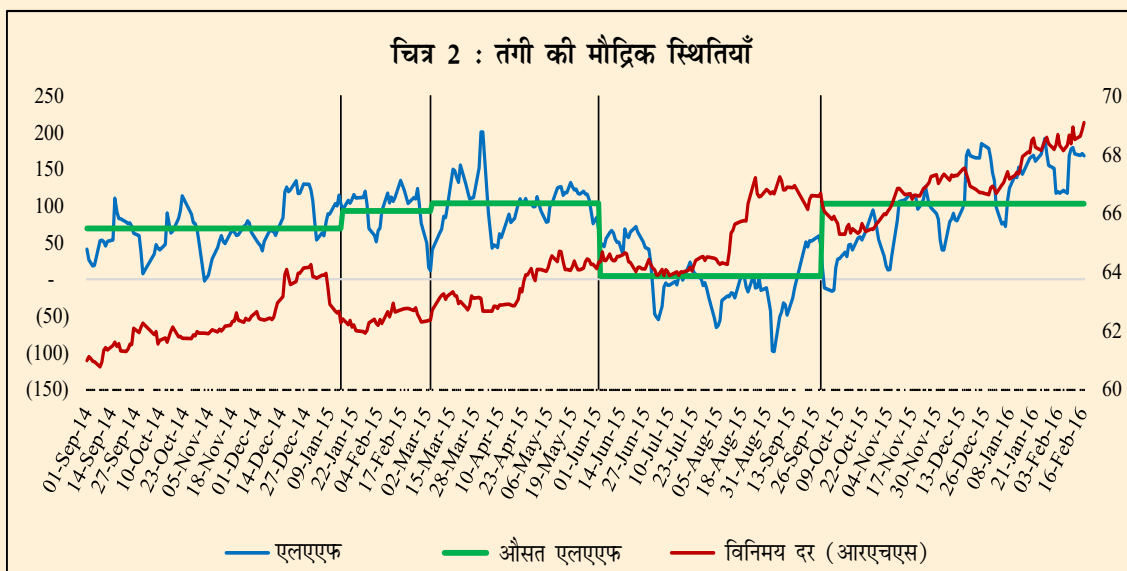
स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

* इन सभी बॉक्स की सीधी रेखाएं रेपो दर में परिवर्तन की घोषणा होने की तारीखों को दर्शाती हैं।

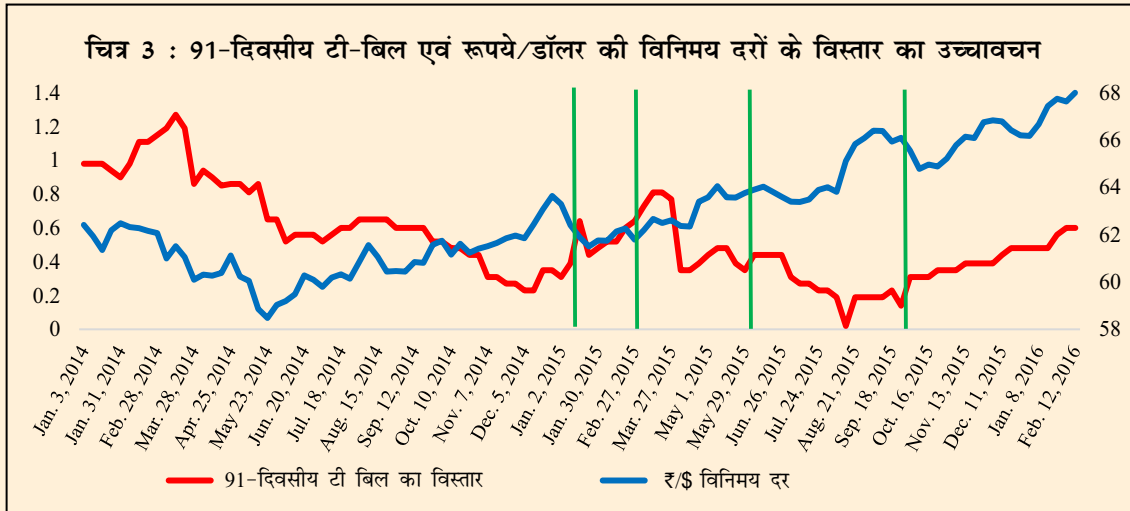
खराब हैं तो वाणिज्यिक बैंकों को अपने ग्राहकों को खोने के भय से कम जमा दरों की नीतिगत दरों में कटौती करने के संदर्भ में अधिक सतर्क रहना होगा और इसके फलस्वरूप नकदी की अधिकता होगी।

चित्र 2 मात्राओं के संदर्भ में कड़ी मौद्रिक स्थितियों का परिमाण तथा बैंकों की नकदी की मांग के प्रत्युत्तर में रातभर की तथा मियादी रेपो दर (दि 'एलएएफ') के रूप में भारतीय रिजर्व बैंक की धनराशियों के प्रावधान का आलेखन दर्शाते हैं। जून माह की दर कटौती के पश्चात भारतीय रिजर्व बैंक के मौद्रिक दृष्टिकोण को सुगम बनाए रखने की कार्यनीति के अनुरूप एलएएफ के अंतर्गत बैंकों के ऋण औसतन शून्य हो गए हैं। परन्तु अक्टूबर माह की कटौती के समय कुछ परिवर्तन आ गए : अचानक बैंकों ने पुनः ऋण लेना प्रारंभ कर दिया तथा उनकी मांग औसतन 1 लाख करोड़ रुपये प्रतिदिन से बढ़कर फरवरी, 2016 तक 1.75 लाख करोड़ रुपये प्रतिदिन हो गई।

चित्र 3 और 4 यह दर्शाते हैं कि नकदी की स्थिति खराब मूल्यों में किस प्रकार से दर्शाई गई है अर्थात् बाजार की अल्पकालीन ब्याज दरें भारतीय रिजर्व बैंक की नीति से अत्यधिक प्रभावित होती हैं। दरों में प्रथम तीन कटौतियों के पश्चात की अवधि में 91 दिन की टी-बिल दर एवं पुनः खरीद दरों के बीच विस्तार में कमी आई। परन्तु अगस्त से लेकर तेजी से बढ़ी है और अक्टूबर में कटौती के बाद बढ़ोतरी जारी है। (चित्र 3) इसी प्रकार से, दरों में प्रथम तीन कटौतियों के पश्चात की अवधि में मांग मुद्रा दर रेपो दर से कम थी जो कि नकदी की स्थिति अच्छे होने के संकेत थे। अक्टूबर में दरों में कटौती के पश्चात अच्छी स्थितियाँ लुप्त हो गईं जो कि नकदी के खराब होने के संकेत थे। (चित्र 4)

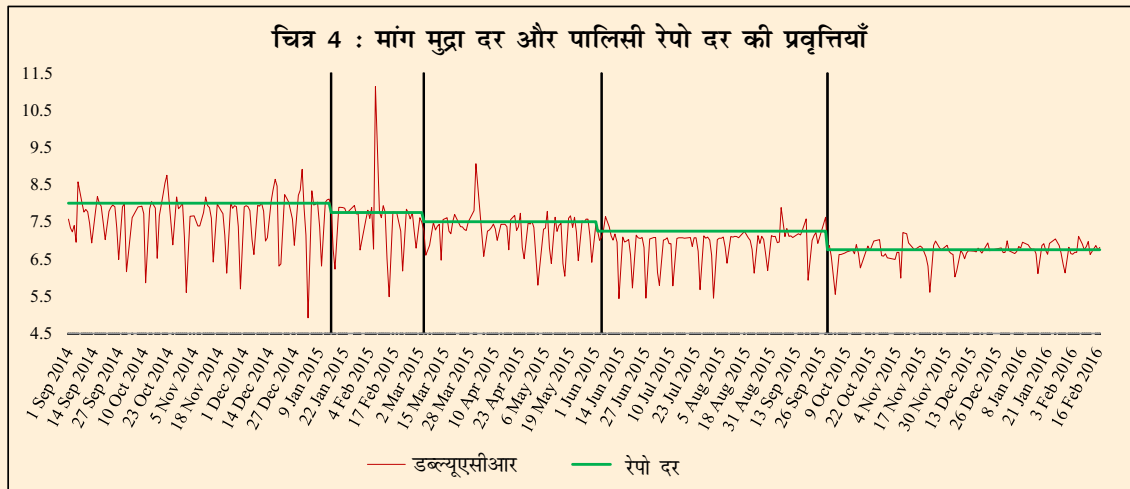


स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक



स्त्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

मात्रा एवं मूल्य संबंधी आंकड़े यह दर्शाते हैं कि वर्ष 2015 के अंतिम महीनों के प्रारंभ में नीतिगत दरों में कटौती के बावजूद चलनिधि की स्थिति खराब थी। इसका परिणाम यह हुआ कि घरेलू विकास तथा अत्यधिक ऋणग्रस्त कारपोरेट क्षेत्र का विकास और स्थिति को छोड़कर बाजार की ब्याज दरें एवं विनिमय दरें हैं।



स्त्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

मध्यावधि राजकोषीय रूप रेखा

1.61 वर्ष 2016-17 के राजकोषीय झुकाव का आकलन दो संदर्भों में किए जाने की आवश्यकता है। स्वाभाविक रूप से, इसका आकलन संवृद्धि एवं मुद्रास्फीति के संभावित अल्पकालीन दृष्टिकोण के संदर्भ में किए जाने की आवश्यकता है। इसके साथ-साथ इस पर मध्यावधि संदर्भ में भी विचार किया जाना अपेक्षित है। यह इसीलिए कि बजट नीति का सर्वाधिक मूलभूत कार्य

राजकोषीय संपोषणीयता का संरक्षण करना है। सरकार को मौजूदा समय में लिए गए ऋणों का पुर्नभुगतान कल करने के लिए सुदृढ़ स्थिति में होना चाहिए। इस स्थिति को सुदृढ़ बनाये जाने की आवश्यकता है।

1.62 सरकारें लक्ष्य हासिल करने के लिए तथा राजकोषीय संपोषणीयता के संकेतों के लिए विभिन्न लक्ष्य निर्धारित करती है। इन लक्ष्यों में समष्टि घाटा, प्राथमिक घाटा, राजस्व घाटा तथा स.घ.उ. अनुपात

⁷ Reinhart, C., K. Rogoff, and M.A. Savastano, 2003, "Debt Intolerance", NBER Working paper No. 9908

के लिए ऋण शामिल है। सिद्धांततः सतत अनुपात समय, देश एवं ऐतिहासिक घटकों (रिडनहर्ट, रोगोफ एवं सवास्तानो, 2003) के अनुरूप हैं। परन्तु इन आकस्मिकताओं एवं लक्ष्यों के बीच संबंध स्थापित करना वैज्ञानिक रूप से कठिन है। तदनुसार, प्रायः देश अन्य द्वारा निर्धारित लक्ष्यों को स्वीकार कर लेते हैं। उदाहरण के लिए, कई देश राजकोषीय घाटे के लिए जीडीपी के 3 प्रतिशत के लक्ष्य को और जीडीपी अनुपात के ऋण के लिए 60 प्रतिशत के लक्ष्य को केवल इसलिए अपना लेते हैं क्योंकि इन लक्ष्यों को यूरोप द्वारा स्थिरता एवं संवृद्धि विकास (एसजीपी) के संदर्भ में अपनाया गया था।

1.63 यह एक स्पष्ट संकेत है कि सरकार संपोषणीयता के पथ पर अग्रसर है जोकि इसके सघट अनुपात के ऋण की दिशा है। यदि यह अनुपात कम हो रहा है तो सरकार की आधारभूत राजकोषीय सुदृढ़ता में सुधार हो रहा है। वर्ष 2008-2009 से लेकर अब तक की अधिकांश अवधि में विश्व व्यापी वित्तीय संकट (जीएफसी) के दौरान, हालांकि, भारत सरकार के ऋण के अनुपात में सुधार नहीं हुआ है। प्रारंभ में, वृहत्तर वार्षिक घाटा सबसे बड़ी बाधा थी, जिसको सरकार द्वारा इसको अर्थव्यवस्था में सुधार के रूप में देखा गया था। अंततोगत्वा इन घाटों को कम कर दिया गया था परन्तु फिर भी समग्र रूप से इन असंतुलनों को बढ़ने नहीं दिया गया जोकि वर्ष 2013-14 तक एक दूसरी बाधा थी: विनिमय दर में अत्यधिक गिरावट से विदेशी ऋण के रूपये मूल्य में अत्यधिक बढ़ोतरी हो गई थी।

1.64 परिणामस्वरूप ऋण अनुपात को समेकित सरकार (केन्द्र एवं राज्य) के जी डी पी 67 प्रति0 के आस-पास रखते हुये, सरकारी ऋण में जी डी पी के वृद्धि की तीव्रता के अनुरूप ही वृद्धि हुई है। उभरते हुये एशिया के कई बड़े देशों की तुलना में यह अनुपात उच्च है, भारत की क्रेडिट रेटिंग इनसे मेल खाती है। तदनुसार, सरकार जी एफ सी उपरांत प्रवृत्ति को तोड़ने एवं ऋण अनुपात को नीचे की ओर बेहतर अनुकूल स्तरों पर बनाये रखने के लिये संकल्पित है।

1.65 इस कारण से, जैसा कि पिछले बजट में परिकल्पित था उसी के अनुरूप आक्रमक वित्तीय समेकन के मार्ग के पक्ष में मजबूत तर्क प्रस्तुत किये जा

रहे हैं। इस प्रकार का निम्न घाटा न केवल ऋण संचय को कम करेगा बल्कि कुछ व्यापक लाभ भी उपलब्ध कराएगा। सबसे पहले, इसका तात्पर्य यह होगा कि सरकार अपने वादों को पूरा कर रही है, जिससे इसकी विश्वनीयता में वृद्धि होगी, जो कि कमान करने वाले किसी भी प्राधिकरण की सबसे महत्वपूर्ण आस्तियां हैं। विलोमतः, यह समझ से परे है कि ऐसी प्रतिबद्धताओं का क्यों त्याग किया जाए, जब अर्थव्यवस्था में 7 प्रतिशत से अधिक की दर से वृद्धि हो रही है ऐसी तीव्र वृद्धि से उम्मीद है कि यह बजट के लिये पर्याप्त राजस्व उपलब्ध कराएगी, जबकि सरकारी मांग में कमी को आसानी से सहन करने में अर्थव्यवस्था को सक्षम बनाएगी। इस प्रकार, विश्वसनीयता एवं मितव्ययिता के लिये जीडीपी लक्ष्य के 3.5 प्रतिशत तक का अनुपालन अपेक्षित है।

1.66 तथापि, बहस इसके दूसरे पक्ष पर भी है। व्यवहार्यता की दृष्टि से, दो कारकों के कारण वर्ष 2016-17 एवं इसके आगे के राजकोषीय कार्य जटिल हो गये हैं:

- सातवें वेतन आयोग ने सिफारिश की है कि सरकारी वेतन एवं भत्ते पर्याप्त रूप से बढ़ाए जाएं। इस वेतन पारितोषिक का पूर्ण कार्यान्वयन, जो कि सरकार द्वारा निर्धारित किया जाएगा, केन्द्र के मजदूरी बिल के लिये जीडीपी में लगभग 1/2 प्रतिशत की वृद्धि करेगा।
- अवसंरचना आवश्यकताओं के बैकलॉग को पूरा करने के लिये सार्वजनिक निवेश में और अधिक वृद्धि किये जाने की आवश्यकता हो सकती है। ऐसी वृद्धि खर्च को 2010/11 के स्तर पर जीडीपी के लगभग 2 प्रतिशत पर वापस ला देगी, जो कि अन्य उभरते हुये बाजारों से बेहद नीचे होगी।

1.67 इन कारकों के मद्देनजर, केन्द्र का घाटा पर्याप्त रूप से बढ़ सकता है। परिणामस्वरूप, मूल लक्ष्यों को हासिल करना कठिन होगा जब तक कर वृद्धि खर्चों में कटौती न किया जाए। इसे पूरा करने के लिए निवेश और स्पेक्ट्रम से प्राप्तियों के बढ़ने की गुंजाइश है जिसके लिए प्रयास की आवश्यकता होगी।

1.68 दूसरे, यहां तक कि आक्रमक राजकोषीय

समेकनों की रणनीति की वांछनीयता पर भी प्रश्न उठाया जा सकता है। ऐसा इसलिए है क्योंकि मौजूदा माहौल जोखिम से भरा हुआ है, जो जैसा कि पहले स्पष्ट किया गया है, भारत के विकास के सभी मुख्य इंजनों के लिए खतरा है। परिणामतः राजकोषीय मांग को पर्याप्त रूप से घटाने और अपनी उगाही को तीव्र करने के बजाए सरकार के लिए यह उचित प्रतीत होता है कि वह इस जोखिम को कम करने के लिए बीमा खरीदे। बीमा की खरीद की आवश्यकता को डाटा अनिश्चितता बल देती है।

1.69 लेकिन, यदि घाटा लक्ष्य में छूट प्रदान की जाती ही तो, दो प्रश्नों के जबाव अपेक्षित होंगे। पहला, ब्याज दर का क्या होगा? राजस्व घाटे जितने कम होंगे उधारी आवश्यकताएं उतनी ही कम होंगी और संभवतः सरकारी प्रतिभूतियों पर ब्याज दर कम होगी जो कि उन कंपनियों के लिये बहुत लाभकारी होगी जो अपनी ऋण देनदारियों को पूरा कर पाने में कठिनाई का सामना कर रहे हैं। तथापि, अंतरराष्ट्रीय आनुभाविक अनुसंधान से पता चलता है कि दीर्घावधि दरों पर मुद्रास्फीतियों के प्रभाव आमतौर पर छोटे और अनिश्चित होते हैं। इसका धीमा कारण यह है कि: मूलरूप से दीर्घावधि दरों का निर्धारण अल्पावधि दरों के भविष्य के रूख के प्रति उम्मीदों पर आधारित होते हैं और यह उम्मीद पथ आमतौर पर मुख्यतः वृद्धि और मुद्रास्फीति के प्रति दीर्घावधि दृष्टिकोण पर निर्भर करता है, न कि अपरिहार्य रूप से मौजूदा वर्ष के बजट घाटा पर।

1.70 भारत के मामले में, दीर्घावधि दरों पर बजट घाटे का प्रभाव किसी अन्य जगह की तुलना में थोड़ा अधिक हो सकता है। ऐसा इसलिए है क्योंकि अधिकांश सरकारी प्रतिभूतियां (जी. सेक) बैंकों द्वारा धारित हैं और बैंकों की बॉण्ड आपूर्तियों को आत्मसात करने की क्षमता सीमित है। यह जोखिम विशेष तौर पर महत्वपूर्ण होता है क्योंकि पिछले कुछ वर्षों में बैंकों ने सरकारी प्रतिभूतियों की बड़ी हिस्सेदारी (होलिडिंग) जमा कर ली है जो कि सांविधिक तरलता अनुपात (एस एल आर) के तहत धारित किये जाने वाले आवश्यक न्यूनतम मात्रा की तुलना में बहुत बड़ी है। इससे भी बड़ी बात यह है कि अगले कुछ वर्षों में राज्य बॉण्डों की महत्वपूर्ण मात्रा अर्जित होगी क्योंकि विद्युत वितरण

कंपनियों को दिये गये बैंक ऋण उदय योजना के तहत प्रतिभूत होते हैं। इसलिये बैंकों की अतिरिक्त बॉण्ड इश्यू की आवश्यकताएं सीमित प्रतीत होती हैं।

1.71 वस्तुतः अतिपूर्ति के जोखिम बिल्कुल अल्प प्रतीत हो रहे हैं। शुरुआत में, जी डी पी के 3.5 प्रतिशत से थोड़ी अधिक होने पर भी राजस्व घाटा में कटौती का तात्पर्य है - जीडीपी से जुड़े निम्न निवल बॉण्ड इश्यू और बैंक अतिरिक्त सरकारी प्रतिभूतियों के खरीद के प्रति वस्तुतः उत्सुक हो सकते हैं क्योंकि गिरते हुये तेल मूल्यों के कारण मुद्रास्फीति कम होगी, जिससे ब्याज दर कम होंगे और बैंक अपनी हिस्सेदारियों पर पूंजी लाभ प्राप्त करेंगे। इसी समय, विदेशी पोर्टफोलियो निवेशक भी अपनी खरीददारी में वृद्धि कर सकते हैं क्योंकि भारतीय रिजर्व बैंक अपनी सरकारी प्रतिभूति निवेशों की सीमाओं में छूट प्रदान करती रही है। विलोमतः यदि विदेशी मुद्रा प्रवाह कम रहता है तो स्वयं आर बी आई को सरकारी प्रतिभूतियां खरीदनी पड़ सकती हैं ताकि पर्याप्त मुद्रा आपूर्ति में वृद्धि हो सके। अंततः यदि मांग कमजोर पड़ती है तो सरकार अपने पर्याप्त नकदी शेष को रोकने के बजाय हमेशा ही अपने बॉण्ड इश्यू का दुबारा आकलन कर सकती है।

1.72 अल्पावधि ब्याज दरों का क्या करें? ऐसी कोई जोखिम तो नहीं है कि बड़े पे अवार्ड के कारण मुद्रास्फीति बढ़ेगी जो आर बी आई को अपने नीतिगत दर में वृद्धि के लिये विवश करेगी? जैसा कि उपर चर्चा की गई है, ऐसे जोखिम बहुत कम ही हैं क्योंकि इस बात का कोई साक्ष्य नहीं है कि सार्वजनिक क्षेत्र में वेतन वृद्धि या यहां तक कि सार्वजनिक क्षेत्र में मजदूरी में वृद्धि से मूल्य में वृद्धि होती है। वस्तुतः निम्नलिखित कारणों से मुद्रास्फीति के अधिक पर्याप्त जोखिमों में कमी आएगी: निम्न तेल मूल्यों से, धीमी होती चीनी अर्थव्यवस्था और बड़े हुये मांग पर किसी आकार के राजकोषीय घाटा कटौती का प्रभाव।

1.73 चक्रीय प्रतिफल के संग्रहण, राजकोषीय समायोजन की डिग्री में छोटे अंतर का ब्याज दरों पर कोई अधिक प्रभाव नहीं पड़ता है। जिसका अर्थ है कि निम्न ब्याज दरों से होने वाले बड़े समायोजन (मितव्ययता) का सकारात्मक प्रभाव कुल मांग पर सीधे नकारात्मक प्रभाव के रूप में पड़ता है। इसी तरह, समायोजन की छोटी

मात्रा वस्तुतः वृद्धि (विकास) में सहायक सिद्ध होगी।

1.74 अभी भी एक दूसरा मुद्दा छूटा हुआ है: ऋण को नीचे की ओर उन्मुख करने की आवश्यकता है। यह जानना कि क्या यह समायोजन की अधिक संयत गति से संभव हो पाएगी, मध्यावधि राजकोषीय दृष्टिकोण का सावधानीपूर्वक परीक्षण किया जाना उचित है। सरकारी ऋण के बुनियादी ड्राइव (उद्देश्य) को संक्षेप में विहित किया जा सकता है। विनिमय दर, जिसका पहले से अनुमान नहीं लगाया जा सकता है, की गतिशीलता के अलावा, ऋण से जीडीपी अनुपात का उत्थान दो कारकों पर निर्भर करता है। ये कारक निम्नलिखित हैं: (i) प्राथमिक घाटे का स्तर, अर्थात्, राजकोषीय घाटा जब ब्याज लागत को इससे अलग कर दिया जाए, एवं (ii) सरकारी ऋण पर ब्याज दर और न्यूनतम जीडीपी की वृद्धि (पूर्व वर्ष के ऋण अनुपात द्वारा गुणित) के बीच अंतर जैसे:

$$d(t) - d(t-1) = p_d(t) + [i-g]/[1+g]*d(t-1)^8$$

1.75 सीधे शब्दों में कहें तो, प्राथमिक घाटा ऋण अनुपात को बढ़ावा देता है। लेकिन, सांकेतिक विकास इसे नीचे ला सकता है, जब तक कि विकास दर सरकारी ऋण पर ब्याज दर से अधिक नहीं हो जाती है। प्राथमिक घाटा को 2011-12 में दर्ज जीडीपी के लगभग 3 प्रतिशत से बहुत नीचे, 2015-16 में जीडीपी के एक प्रतिशत से कम पर नियंत्रित रखा गया। लेकिन सांकेतिक विकास टिक नहीं पाया, परिणामतः जीडीपी अवस्फीतिकारक न्यूनतम स्तर पर पहुँच गई, वस्तुतः विकास एवं ब्याज दरों के बीच अंतर उन्मूलन हुआ। और समस्या इसी में निहित है।

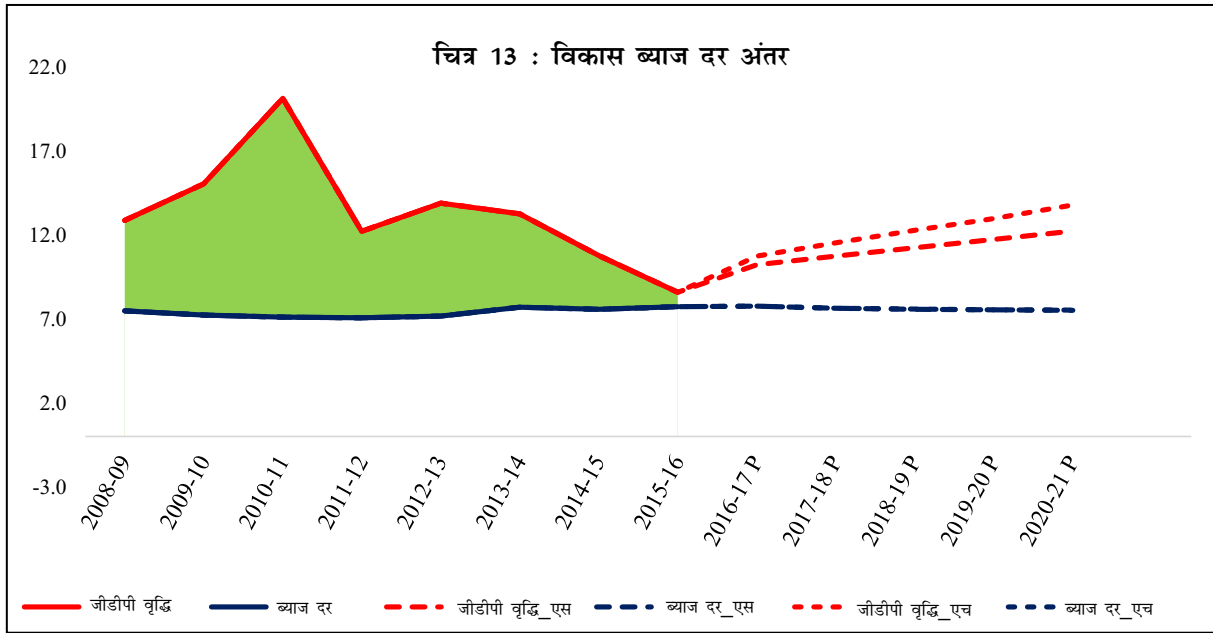
1.76 परिणामस्वरूप, राजकोषीय दृष्टिकोण इस बात पर टिका होता है कि ब्याज विकास अंतर में क्या परिवर्तन होते हैं। यदि यह सामान्य होते हैं तो बिना समायोजन उपायों के ऋण - जीडीपी अनुपात अपने आप नीचे आ जाता है। उदाहरण के लिये, यदि न्यूनतम विकास की तेजी से पुनःपूर्ति होती है और यह अगले पांच वर्षों तक औसत 12 प्रतिशत रहता है (कहने का मतलब है, वास्तविक लगभग 8 प्रतिशत एवं 4 प्रतिशत मुद्रास्फीति) जबकि सरकारी ऋण पर प्रभावी ब्याज दर मौजूदा स्तरों

पर रहती है तब समेकित ऋण अगले पांच वर्षों तक जीडीपी के 1.5 प्रतिशतता बिन्दुओं तक नीचे आता है-अपितु राज्य विद्युत सुधार योजना 'उदय' के अधीन जीडीपी के लगभग ढाई प्रतिशत के आसपास ऋण की उम्मीद करें। चूंकि राज्य केवल अपने मौजूदा देनदारियों को ही स्वीकार करते हैं और इसे अपने बैलेंस सीट (लेखा-जोखा) में लाते हैं, राजकोषीय प्रगति को चिन्हित करने का बेहतर तरीका यह होगा कि उदय बाँण्डों के सिवाय ऋण में कटौती की जाए। यह जीडीपी का 4 प्रतिशत होगी (चित्र 13 एवं 14)

1.77 तथापि, इस परिदृश्य के फलीभूत होने का विश्वास करना बुद्धिमानी नहीं होगी। एक बात तो यह है कि प्रतिकूल झटके ऋण संबंधी गति को मार्ग से हटा सकते हैं। वैश्विक पुनरूद्धार डगमगा सकता है। मुद्रास्फीति संभावना से कम हो सकती है। इन कारणों के साथ-साथ कई अन्य कारणों से भी, ब्याज वृद्धि संबंधी विभेदक के जल्द सामान्य होने की संभावना नहीं है।

1.78 परिणामस्वरूप अधिक विवेकपूर्ण तरीका यह होगा कि अनुमानित स.घ.उ. के अधिक क्रमिक पुनरूद्धार का पूर्वानुमान किया जाए, जैसे कि जहां अनुमानित वृद्धि अगले पांच वर्षों में औसतन 11 प्रतिशत रहे। उस मामले में, ब्याज-वृद्धि संबंधी विभेदक ऋण को कम करने के लिए पर्याप्त नहीं होगा-प्राथमिक घाटा कम किए जाने की जरूरत होगी। लेकिन यदि ऐसी कार्यनीति अपनाई जानी थी तो साधारण और क्रमिक समायोजन भी बड़ा अंतर पैदा कर सकते थे। मिसाल के तौर पर, यदि राजकोषीय घाटे में प्रतिवर्ष स.घ.उ. के लगभग 0.2-0.3 प्रतिशतांक की कमी की जाती तो अवधि के अंत तक समग्र घाटा लगभग 3 प्रतिशत रहता और प्राथमिक घाटा मूलतः समाप्त हो जाता। इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि तत्काल नहीं तो आखिरकार ऋण अनुपात में गिरावट होगी। ऋण में समग्र तौर पर स.घ.उ. के 2 प्रतिशत अंक की गिरावट होगी और बुनियादी संदर्भ में 4.5 प्रतिशतांक की गिरावट होगी, जो अधिक अनुकूल वृद्धि के परिदृश्य के मुकाबले कुछ अधिक ही होगा (चित्र 14 में, यह परिदृश्य "ऋण-ज" में जो दर्शाया गया है, उसके काफी निकट रहेगा) और बेशक, यदि

⁸ d refers to public liabilities of the general government; pd refers to primary deficit; i is the interest rate and g is the growth rate.



स्त्रोत: सीएसओ, भारतीय रिजर्व बैंक और पूर्वानुमान

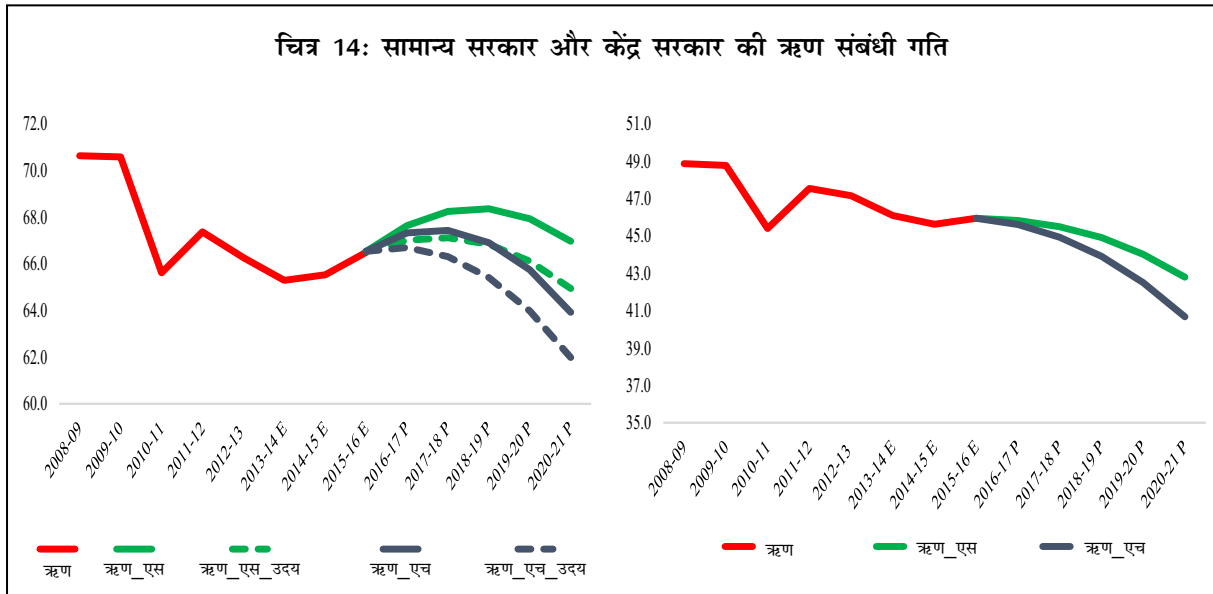
प = पूर्वानुमानित

जीडीपी वृद्धि_एस = धीमी जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान

जीडीपी वृद्धि_एच = उच्चतर जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान

ब्याज दर_एस = धीमी जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान के अंतर्गत पूर्वानुमानित ब्याज दरें

ब्याज दर_एच = उच्चतर जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान के अंतर्गत पूर्वानुमानित ब्याज दरें



स्त्रोत: सीएसओ, भारतीय रिजर्व बैंक, डीएमओ, बजट दस्तावेज और पूर्वानुमान

अ = अनुमानित

प = पूर्वानुमानित

ऋण_एस = धीमी जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान के तहत ऋण

ऋण_एस_उदय = धीमी जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान के तहत ऋण और उदय

ऋण_एच = उच्चतर जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान के तहत ऋण

ऋण_एच_उदय = उच्चतर जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान के तहत ऋण

और उदय रहित

अ = अनुमानित

प = पूर्वानुमानित

ऋण_एस = धीमी जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान के तहत ऋण

ऋण_एच = उच्चतर जीडीपी वृद्धि पूर्वानुमान के तहत ऋण

अर्थव्यवस्था राजकोषीय विवेक और अपनाए जा रहे अन्य संरचनागत सुधारों के प्रति अनुक्रियाशील हो और विकास पहले के स्तरों पर लौट आए, तो ऋण में होने वाली गिरावट और भी अधिक होगी।

1.79 कुल मिलाकर, राजकोषीय नीति को साइला और शेरीबडिस के बीच बनाए रखने की जरूरत है। जैसाकि पहले कहा गया था, सक्रिय राजकोषीय समेकन की कार्यनीति के पक्ष में अच्छे तर्क हैं और अभी भी कमजोर पुनरूद्धार को नकारात्मक मांग से जुड़े बड़े झटके से बचते हुए भी, ऋण को वहनीय मार्ग पर डालने वाले साधारण समेकन की कार्यनीति के लिए भी अच्छे तर्क हैं। केंद्रीय बजट में इन विकल्पों का ध्यानपूर्वक मूल्यांकन किया जाएगा।

1.80 बहरहाल, मध्यावधिक राजकोषीय फ्रेमवर्क की समीक्षा का समय आ गया है। व्यय संबंधी आयोजना के संदर्भ में मध्यावधिक परिप्रेक्ष्य आवश्यक है। जब से 14 वें वित्त आयोग मध्यावधिक राजस्व अनुमान उपलब्ध कराएं तब से बुनियादी विकास और राजकोषीय संभावनाओं में बड़े परिवर्तन हो गए हैं। और, सबसे महत्वपूर्ण कारण यह है कि विश्वभर में मध्यावधिक राजकोषीय फ्रेमवर्क के संबंध में नए दृष्टिकोण अपनाए गए हैं और इनमें नई घटनाएं भी हुई हैं जिनसे भारत उपयोगी सीख ले सकता है।

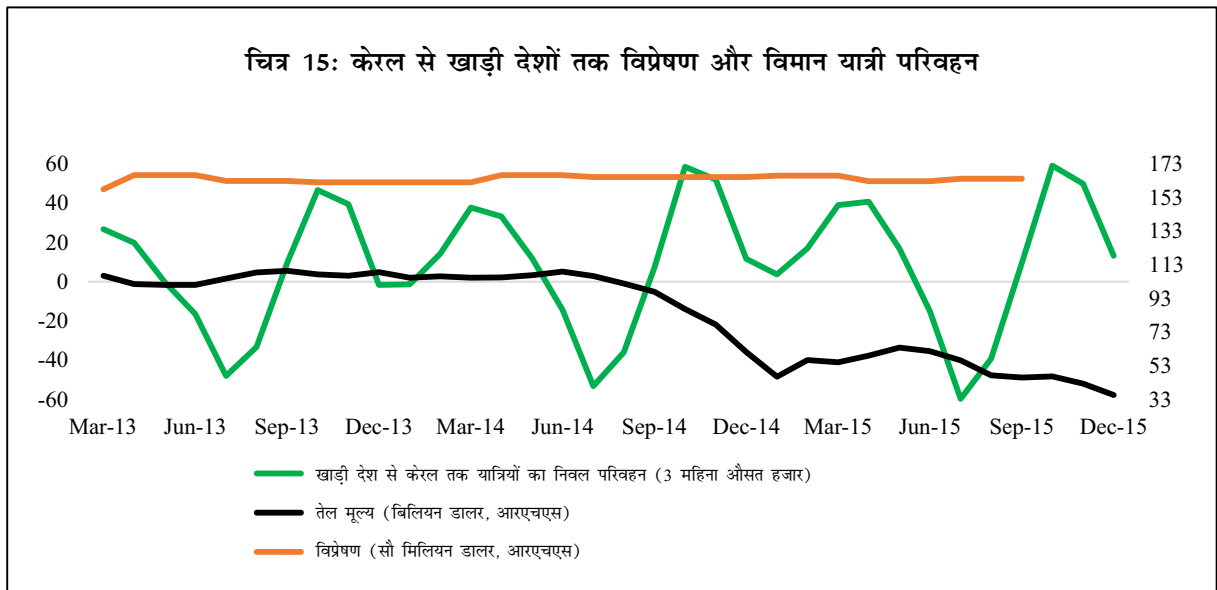
वैदेशिक संभावनाएं

1.81 विगत वर्ष की समीक्षा में प्रधान मध्यमकालिक जोखिम के रूप में कमजोर विदेशी माहौल को चिह्नित किया गया था। यह लघुकालिक जोखिम भी साबित हुआ

और अनुमान है कि यह आगामी अवधि में ऐसा ही बना रह सकता है।

1.82 इस वर्ष की एक उलझन रही है कि तेल की कीमतों में और जिन देशों में भारतीय कामगार काम करते हुए ठहरे हैं उन देशों की स्थिति में जबरदस्त गिरावट के बावजूद विप्रेषण उतना ही क्यों बना हुआ है (चित्र 15)। भारतीय अर्थव्यवस्था और विदेशी मुद्रा अर्जन विप्रेषण प्रवाह में गिरावट नहीं होने के कारण बेहतर रही। फिर भी, विवेक की मांग पर आय के इस स्रोत का अनुवीक्षण किया जाना चाहिए, क्योंकि यह सुखद स्थिति है कि निकट भविष्य में तेल की कीमतों के कम रहने के कारण तेल निर्यातक देश अंततः सांयोगिक रूप से बाध्य होकर विदेशी श्रम के उपयोग में कटौती कर देंगे।

1.83 तेल निर्यात प्रथम 3 तिमाहियों में लगभग 18 प्रतिशत घट गया; ऐसा अधिकांश वस्तुओं की गिरती कीमतों के कारण हुआ, परंतु गैर तेल डालर निर्यात और निर्यात मात्रा में ह्रास अभी भी पर्याप्त था। वाणिज्यिक सेवाओं का निर्यात 2006-2011 (चित्र 8) के दौरान लगभग 17 प्रतिशत की औसत वृद्धि की तुलना में प्रथम 3 तिमाहियों में स्थिर बना रहा। परिणामतः इस वर्ष की वृद्धि विगत वर्ष की वृद्धि की अपेक्षा लगभग 1-1.2 प्रतिशत अंकों से पिछड़ गई। आगे बढ़ रही संभावना के निर्धारण में एक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि क्या इस हालिया निर्यात निष्पादन का प्रधान कारण वैश्विक मांग में कमी है या विनिमय दर अथवा अन्य कारकों से संबंधित प्रतिस्पर्धात्मकता में कमी है।



स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक और डीजीसीए

1.84 यह सुवर्णित है कि वैश्विक स्तर पर व्यापार को नुकसान हुआ है और ऐसा वैश्विक सकल घरेलू उत्पाद से अधिक हुआ है। अतः प्रश्न यह है कि क्या भारत का निष्पादन अन्य निर्यातकों से खराब रहा है।

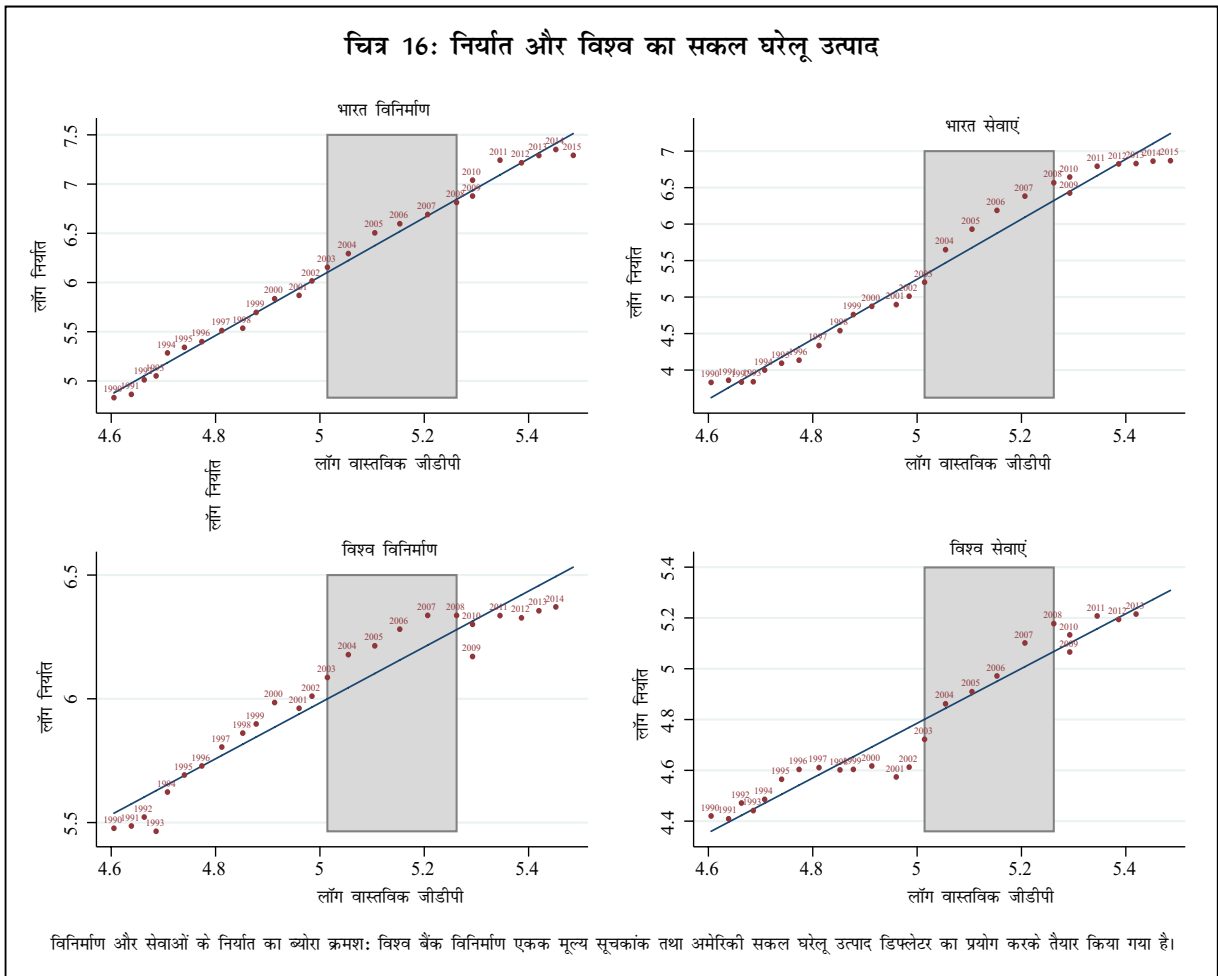
1.85 हम यह जांच करते हुए इस प्रश्न का उत्तर दे सकते हैं कि वैश्विक निर्यातों की तुलना में वैश्विक जीडीपी के संदर्भ में भारतीय निर्यात ने किस तरह का निष्पादन किया है। चित्र 16 से चार प्रकार के संबंध प्रतिबिम्बित हैं: माल के भारतीय निर्यात और वैश्विक जीडीपी के बीच (शीर्ष वाम पैनल); भारतीय सेवा निर्यात और विश्व जीडीपी के बीच (शीर्ष दायां पैनल); और विश्व के लिए दो समकक्ष (अवतल पैनल)। यह द्रष्टव्य है कि 2000 के दशक में, भारत निर्मित मालों और सेवाओं का निर्यात सर्वोत्तम रेखा से ऊपर था, परंतु ध्यान दें कि सेवा का निष्पादन विनिर्माण से अधिक रहा (सेवा आंकड़ा बिंदु विनिर्माण आंकड़ा बिंदु की रेखा से अधिक ऊपर है)। विश्व के लिए, समान परंतु अल्प घोषित पैटर्न विशेषकर सेवा के मामले में है। तथापि, विगत दो

वर्षों में, भारतीय सेवा निर्यात भारतीय विनिर्माण निर्यात एवं वैश्विक सेवा निर्यात से अधिक प्रभावित रहा है।

1.86 अन्य दृष्टि से, विनिर्माण निर्यात पर सारा जोर रहने के कारण उस तथ्य से ध्यान हट गया है जो कोई कम महत्वपूर्ण घटनाक्रम नहीं है। भारतीय सेवा निर्यात ने ही अधिकांश महत्वपूर्ण रूप से, और शायद ध्यानाकर्षक रूप में बदलाव किया है। हम बाजार शेरों को देखते हुए इस समस्या को समझ सकते हैं। 2000 के दशक के मध्य में, उछाल के बाद, वैश्विक सेवा निर्यात में भारतीय हिस्सा शिथिल हो गया है।

1.87 जिस तथ्य से यह घटनाक्रम उलझ जाता है वह यह है कि हालिया वर्षों में भारतीय सेवा निर्यात की संरचना भारतीय विनिर्मित मालों के निर्यात से अधिक अनुकूल है। पहले का अधिकांश हिस्सा संयुक्त राज्य में जाता है और दूसरे का अधिकांश हिस्सा एशिया को जाता है। चूंकि एशिया में द्रुत रूप से मंदन हुआ है, अतः भारत के विनिर्माण विषयक निर्यात पर अधिक प्रभाव पड़ा है। इसके अलावा, विगत वर्ष में डालर के

चित्र 16: निर्यात और विश्व का सकल घरेलू उत्पाद



मुकाबले रूपए का अत्यधिक मूल्यहास हुआ है जिससे भारतीय सेवा निर्यात में मदद मिलनी चाहिए थी।

1.88 इन गतिविधियों के दीर्घावधि निहितार्थ है। भारत की मध्यावधि वृद्धि की संभावना 8.10 प्रतिशत को मानते हुए तीव्र निर्यात वृद्धि आवश्यक होगी। इसकी गति कितनी तीव्र हो, इसका सुझाव वृद्धि में उछाल की तुलनात्मक अवस्था में विनिर्माण में चीन के कार्यनिष्पादन के साथ सेवाओं में भारत के निर्यात कार्यनिष्पादन की तुलना करके दिया जाना चाहिए।

चित्र 17 में 1991 की शुरुआत में, विनिर्माण निर्यात में चीन के वैश्विक बाजार हिस्से और 2003 के प्रारंभ में, जब मोटे तौर पर शेरर समान ही थे, भारत के वैश्विक बाजार हिस्से पर इसके प्रभाव को निरूपित किया गया है। इस चुनौती का परिमाण और भी सुस्पष्ट हो जाता है जब गत 15 वर्षों में चीन के विकास पथ की जांच की जाती है। समान पथ को हासिल करने के लिये भारत की प्रतिस्पर्धात्मकता को बेहतर बनाना होगा ताकि इसके सेवा निर्यात, वर्तमान में विश्व निर्यात का लगभग 3 प्रतिशत, का हिस्सा विश्व बाजार के हिस्से का लगभग 15 प्रतिशत हो जाए। यह एक बड़ी चुनौती है—तथा हालिया रुझान सुझाते हैं कि इसे प्राप्त करने के लिए सुधर रही प्रतिस्पर्धात्मकता में बड़े प्रयास करने होंगे।

व्यापार नीति

1.89 दशकों से, व्यापार के संबंध में भारत की बुनियादी स्थिति संपूर्ण राजनैतिक वर्णक्रम में, बुद्धिजीवियों के मत की व्यापक रेंज के हिसाब से सामान्य रही है।

लेकिन इस अवधि के दौरान, अर्थव्यवस्था में लगभग मान्यता से अधिक परिवर्तन हुआ है। नैरोबी विश्व व्यापार संगठन की वार्ताओं की असफलता, वृहत क्षेत्रीय व्यापार करारों के कारण अंतरराष्ट्रीय व्यापार संरचना में जबरदस्त परिवर्तन, एक ऐसी मंदी वाली अर्थव्यवस्था जो राष्ट्रीय आम राय के आसपास सामूहिक रूप से आत्मचिंतन करने हेतु एक बड़े अवसर के साथ वर्तमान भारत को घरेलू उद्योग से जोड़ने पर दबाव डालती है।

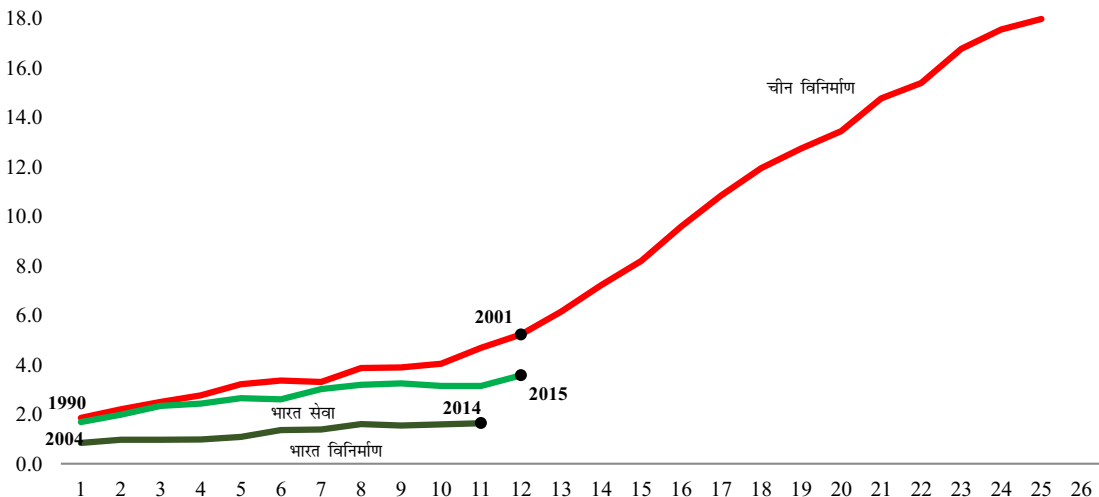
1.90 निम्न पांच मुद्दों का आत्मावलोकन अपेक्षित है:

- विश्व व्यापार संगठन के नियमों के आलोक में किसानों को सहायता प्रदान करना;
- कृषक प्रोत्साहनों पर त्रुटिपूर्ण व्यापार नीति के प्रभाव का उपशमन करना;
- व्यापार वार्ताओं में भारत के लिये बाधक “बड़ी किन्तु घटिया” दुविधा का समाधान करना;
- विदेशी माहौल द्वारा डाले जा रहे दबावों से निपटना; और
- व्यापार के संबंध में विश्व के साथ और व्यापक रूप से लगना ।

कृषि तथा विश्व व्यापार संगठन

1.91 सबसे पहले, दोहा विकास कार्यसूची के दो महत्वपूर्ण मुद्दों से शुरुआत करना: विशेष सुरक्षोपाय तंत्र (एसएसएम) और खाद्य सुरक्षा/सरकारी हितधारिता, ये दोनों किसानों के हितों को प्रभावित करते हैं।

चित्र 17: विश्व विनिर्माण और सेवा निर्यात में भारत और चीन का हिस्सा (प्रतिशत)



1.92 विशेष सुरक्षोपाय तंत्र भारत में कृषि आयातों में वृद्धि होने पर व्यापार अवरोधक लागू करने के अधिकार को मूर्तरूप देता है। किन्तु एक महत्वपूर्ण लेकिन अनदेखा किया गया प्रश्न यह है कि: भारत को विशेष सुरक्षोपाय तंत्र की किस सीमा तक आवश्यकता है? उरूग्वे दौर में, भारत सहित अनेक देशों को अधिकतम सीमा (बहुत अधिक हेतु सीमा) प्रशुल्क बाध्यताएं निर्धारित करने की अनुमति दी गई थी: अर्थात् उन्हें, विश्व व्यापार संगठन की अपनी बाध्यताओं के रूप में, प्रशुल्कों के उच्च स्तर, जो 40 प्रतिशत से 100 प्रतिशत (कृषि में भारत की मॉडल दर)से 150 प्रतिशत के बीच निर्धारित करने की अनुमति दी गई थी। प्रशुल्क रेखाओं की प्रधानता में, लागू प्रशुल्कों तथा प्रशुल्क बाध्यताओं के बीच काफी अंतर है।

1.93 एक बार भारत के पास यह स्वतंत्रता होने के बाद, रक्षात्मक कार्रवाई करना आवश्यक नहीं था क्योंकि आयात बढ़ने के प्रत्युत्तर में ही नहीं बल्कि अन्यथा भी, भारत बाध्यता की उच्च सीमा तक प्रशुल्क बढ़ा सकता था। तो फिर क्यों, लंबे समय तक, भारत एसएसएम लगाने का अधिकार मांग रहा है, जो असल में कृषि नीतियों के निर्धारण के लिए और भी अधिक स्वतंत्रता की मांग करना है?

1.94 उत्तर बहुत स्पष्ट नहीं है। जैसा कि तालिका 2 दर्शाती है कि भारत की प्रयुक्त दर, प्रशुल्क लाइनों के लगभग 4 प्रतिशत के लिए बाध्य दर के 5 प्रतिशत से कम, और इसकी प्रशुल्क लाइनों के लगभग 16 प्रतिशत के लिए 20 प्रतिशत से कम है। इसलिए, भारत की एसएसएम के लिए एकमात्र वास्तविक जरूरत इसकी प्रशुल्क लाइनों – कुछ दुग्ध और दुग्ध उत्पादों, कुछ फलों और कच्चे खालों के एक छोटे से अंश के संबंध में उत्पन्न होती है – जहां इसकी प्रशुल्क बाध्यताएं 10-40 प्रतिशत के बीच में है जो आयात बढ़ने की स्थिति में भारत के विकल्प को सीमित करते हुए असुविधाजनक रूप से भारत के चालू प्रशुल्कों के करीब हो सकती हैं। लेकिन अगर ऐसा है तो भारत को एसएसएम पर चर्चा के लिए सिद्धांत के एक सामान्य मुद्दे के रूप में नहीं, बल्कि कृषि प्रशुल्कों के एक छोटे से हिस्से को शामिल करते हुए एक व्यावहारिक वार्ता उद्देश्य के रूप में मांग करनी चाहिए। कदाचित, इस दृष्टांत में, स्वतंत्रता और संप्रभुता के बारे में दिव्य धर्मशास्त्र बघारने के

कार्य की बजाय, चर्म और गुड़हर पर व्यावहारिक मोलभाव करना चाहिए।

1.95 अब खाद्य सुरक्षा/स्टॉक होल्डिंग के मुद्दे को लें। भारत ने 2014 में एक वास्तविक कच्चा-लोहा कानूनी गारंटी प्राप्त की थी, जिसने बाली निर्णय को स्थायी कर दिया और इसे एक ठोस कानूनी आधार प्रदान किया था। इसे नैरोबी में दोहराया गया था। यह सवाल अभी बना हुआ है कि क्या किसी “स्थायी समाधान” के लिए दबाव डालना वास्तविक रूप से आवश्यक है।

1.96 विशेष रूप से कृषि क्षेत्र में संकुचन के समय में, भारत को अपने किसानों को सहायता प्रदान करने की स्वतंत्रता होनी चाहिए। लेकिन सहायता के उचित स्तर और समर्थन के तरीके पर दृष्टिकोण शेष है। विशेष नीतियां जिनका बचाव किया जा रहा है, ये वे नीतियां हैं जिसमें से भारत उनके पूरी तरह से प्रलेखित प्रभावों: जल स्तर में कमी; बिजली और उर्वरकों के अधिक प्रयोग (स्वास्थ्य को क्षति पहुंचाता है), और फसल के बाद डंठल जलने के कारण बढ़ते हुए पर्यावरण प्रदूषण से किसी भी तरह से बाहर निकलने का इरादा रखता है। इसके अलावा, सरकार किसानों को प्रत्यक्ष आय सहायता और फसल बीमा प्रदान करने के लिए दृढ़तापूर्वक प्रतिबद्ध है। इसे विश्व व्यापार संगठन के नियमों से प्रतिबंधित नहीं किया जाएगा।

1.97 कृषि और विश्व व्यापार संगठन पर आगे का मार्ग निम्नलिखित वैचारिक संदर्भ में सोचा जा सकता है। उरूग्वे दौर के समय, भारत खाद्य का शुद्ध आयातक था और इसने फैसला किया कि इसे ‘सीमा सुरक्षा’ (विशेष रूप से प्रशुल्क) बनाए रखने के लिए काफी अधिक अवसर की जरूरत है और यह घरेलू समर्थन (उत्पादक सब्सिडी, न्यूनतम समर्थन मूल्य आदि) के माध्यम से कृषि को सहायता प्रदान करने के बारे में कम चिंतित था। यही भारत का विकल्प था।

1.98 बीस वर्षों के बाद, कृषि के क्षेत्र में भारत की स्थिति बदल गई है: यह कृषि के क्षेत्र में और अधिक प्रतिस्पर्धी बन गया है और अब यह घरेलू उत्पादन को बनाए रखने और किसानों की कम आय दोनों के समाधान हेतु कृषि के लिए घरेलू सहायता (और प्रशुल्क संरक्षण पर कम) पर अपेक्षाकृत अधिक निर्भर रहता है। भारत के विश्व व्यापार संगठन के दायित्वों में घरेलू सहायता के लिए सीमा सुरक्षा से दूर यह वांछनीय और कम विकृत

बदलाव प्रतिबिंबित होना चाहिए। भारत को अपनी बहुत ही उच्च प्रशुल्क बाध्यताओं में कमी की पेशकश पर विचार करना चाहिए और इसकी बजाय घरेलू सहायता का उच्च स्तर प्रदान करने के लिए स्वतंत्रता की मांग करनी चाहिए; यह विशेष रूप से दालों के लिए आगे बढ़ने हेतु सही होगा जहां दालों के उत्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए उच्चतर न्यूनतम समर्थन मूल्य आवश्यक हो सकता है। यह भारत के लिए अच्छा होगा, और भारत के व्यापारिक साझेदारों को इस बदलाव को स्वीकार करने के लिए और अधिक तर्कसंगत होना चाहिए।

परिवर्तनशील व्यापार नीति

1.99 कृषि नीति, विशेष रूप से व्यापार नीति, की विशेषता असामान्य उतार-चढ़ाव है। उतार-चढ़ाव आश्चर्यजनक रहे हैं। इस खंड के तकनीकी परिशिष्ट में तालिका 1क में दर्शाए गए कपास के मामले को ही देखें। 2010 में, इस नीति में दस परिवर्तन हुए थे जो अधिकतर निर्यात से संबंधित थे और जो अक्सर पिछली कार्यवाहियों के विपरीत थे। 31 मार्च, 2011 की कार्रवाई की तुलना में 4 अगस्त, 2011 की कार्रवाई को देखें। तत्समय 2011 में 5, 2012 में 5 और 2014 में 2 परिवर्तन हुए थे।

1.100 कृषि के क्षेत्र में यह मत है कि उत्पादक और उपभोक्ता के हितों को संतुलित किया जाना है। जब विश्व में कीमतें ऊपर जाती हैं या घरेलू कमी होती है तो निर्यात प्रतिबंध या निषेध लगाए जाते हैं; जब स्थिति विपरीत होती है तो आयात प्रशुल्क लगाए जाते हैं। लेकिन नीति में इस उतार-चढ़ाव से वास्तव में किसानों (निःसंदेह) किन्तु अंततः उपभोक्ताओं को भी नुकसान होता है। इसका कारण यह है कि किसान नीति में उतार-चढ़ाव के कारण कम उत्पादन करते हैं जिसके परिणामस्वरूप कम घरेलू उपलब्धता के कारण कीमतें अधिक बढ़ जाती हैं। किसान न केवल इस तथ्य से प्रभावित होते हैं कि उनको अपनी उपज के लिए औसतन कम राशि मिलती है, बल्कि उससे भी अधिक वे नीति की अनिश्चितता के कारण प्रभावित होते हैं जो उत्पाद के प्रोत्साहन को कम करती है, यहां तक कि निरुत्साहित भी करती है। यह धारणा कि किसानों और उपभोक्ताओं के बीच कारोबार का कोई संबंध नहीं है, बहुत कम समय के अलावा, गलत है।

1.101 कृषि नीति - न्यूनतम समर्थन मूल्य तथा आयात और निर्यात नीति - की फसल उगाने के मौसम से

काफी पहले घोषणा की जानी चाहिए और मौसम के दौरान इसे बदला नहीं जाना चाहिए जब तक कि कोई असाधारण घटनाएं न हों।

व्यापक मुद्दे: 'बड़ा-किन्तु-निर्धन दुविधा

1.102 भारत को दो व्यापक मुद्दों की पकड़ से बाहर निकलने की जरूरत है। पहले को 'बड़ा-किन्तु-निर्धन' दुविधा कहा जा सकता है। एक तरफ, भारत की गरीब देश के रूप में स्व-धारणा पारस्परिक आदान-प्रदान को मानने और अमल में लाने की अनिच्छा को व्यक्त करती है। दूसरी ओर, भारत की नीतियों का वैश्विक बाजारों पर महत्वपूर्ण प्रभाव है और यह एक बड़ी अर्थव्यवस्था बन गई है जिसमें साझेदार देशों का बाजार में प्रवेश मांगने का एक वैध अधिकार है - जैसा कि भारत का उसके साझेदारों के बाजार के संबंध में होना चाहिए।

1.103 बाद वाले कथन का अर्थ यह है कि साझेदार, भारत से पारस्परिक आदान-प्रदान करने की उम्मीद करते हैं: 'आप अपने बाजार खोलें और/या हमारे ऐसा करने के बदले में आप रक्षा करने की अपनी स्वतंत्रता को कम करें।' यदि बड़े व्यापारिक देशों के क्षेत्रीय समझौतों के लिए इससे निर्णायक रूप से दूर होने के मद्देनजर विश्व व्यापार संगठन को अप्रासंगिकता में नहीं धकेला जाना है तो केवल एक ही रास्ता है: भारत, चीन और अन्य देशों को अपने बाजारों को खोलने की पेशकश करनी चाहिए और अपने व्यापार साझेदारों द्वारा इसी तरह की कार्रवाई के बदले में विश्व व्यापार संगठन के साथ भविष्य की वार्ता के संदर्भ में और अधिक प्रतिबद्धता का उत्तरदायित्व लेना चाहिए।

1.104 1970 और 1980 के दशकों में, विश्व व्यापार संगठन में भारत की वचनबद्धता मौटे तौर पर गैर-पारस्परिक थी। यह संभव था क्योंकि इस गैर-पारस्परिकता का आकार काफी अल्प होने के चलते, करोबार भागीदारों ने इसे नजरअंदाज किया था। आज वे भारत के बाजार के आकार की वजह से वे इसकी परवाह करते हैं, और भारत को "बड़ा-किन्तु-निर्धन" दुविधा को संतुलित करते हुए जवाब देना चाहिए।

1.105 भागीदार देशों को पुनरुद्धार बहुपक्षवाद में गंभीर रुचि प्रकट करनी चाहिए। समान रूप से, भारत और अन्य उभरती बाजार अर्थव्यवस्थाओं को विश्व व्यापार संगठन में भाग लेने के लिए व्यापारिक साझेदारों हेतु स्वयं को आकर्षक बनाना चाहिए। इसके एक महत्वपूर्ण हिस्से के

लिए भारत को और अधिक पारस्परिक आदान-प्रदान का व्यवसाय करने और श्रम की गतिशीलता सहित विदेशों में अपने स्वयं के बाजार हितों को प्राप्त करने का लाभ उठाने हेतु अपने बढ़ते बाजार का उपयोग करना आवश्यक होगा।

1.106 अनिच्छुक वचनबद्धता की कीमत की ध्यानपूर्वक समीक्षा की आवश्यकता है। अमेरिका और दूसरे देश करारों (ट्रांस पैसिफिक साझेदारी (टीपीपी)) पर वार्ता कर रहे हैं जिससे भारत को बाहर रखा गया है और इसलिए इसने एक ऐसा रूप ले लिया है जो भारत के महत्वपूर्ण हितों (बौद्धिक संपदा पर नियम अच्छे उदाहरण हैं) को ध्यान में नहीं रखता है। जब कभी भारत इन करारों में शामिल होता है तो यह भारत की शर्तों पर नहीं बल्कि पहले से ही तैयार शर्तों पर होगा, वे शर्तें जिन्हें भारत प्रभावित नहीं कर सकता है क्योंकि उसे रचनात्मक तरीके से भाग लेना नहीं माना जाएगा।

वर्तमान तनाव से निपटना

1.107 व्यापार नीति अंतर्राष्ट्रीय परिवेश में चल रही उथल-पुथल से संबंधित कारणों से भी तनाव में है। वैश्विक मांग कमजोर है, और हाल के समय में व्यापार की महाशक्तियों में से एक - चीन - की विकास गति धीमी हो रही है। चीन की गिरावट से भारत पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। अन्य देशों से गति प्रतिक्रिया स्थापित होते हुए जैसे-जैसे चीन की मुद्रा कमजोर पड़ेगी, भारत की बाह्य प्रतिस्पर्धात्मकता सीधे-सीधे दबाव में आ जाएगी। लेकिन इसके क्षेत्रीय प्रभाव भी होंगे। इस्पात और एल्यूमिनियम जैसी वस्तु से संबंधित क्षेत्रों में चीन की अतिरिक्त क्षमता से भारत में आयात में वृद्धि होगी।

1.108 भारत को कैसे जवाब देना चाहिए? भारत को संरक्षणवादी उपायों का सहारा लेने से बचना चाहिए, विशेष रूप से उन मदों के संबंध में जो अनुप्रवाह कंपनियों और उद्योगों की प्रतिस्पर्धात्मकता को कमजोर कर सकते हैं। इसकी बजाय, इसे तीन तरीकों से जवाब देना चाहिए। पहला, समग्र प्रतिस्पर्धात्मकता के खतरों का जवाब देने का सबसे प्रभावी साधन विनिमय दर है। रुपए के सुदृढ़ीकरण से परिहार करते हुए, इसकी कीमत उचित होनी चाहिए। इसे मौद्रिक शिथिलता के कुछ संयोजन के माध्यम से प्राप्त किया जा सकता है, जैसे कि यदि पूंजी प्रवाह कमजोर है तो रुपए में क्रमिक

गिरावट की अनुमति देना, यदि अंतर्वाह मजबूत है तो विदेशी मुद्रा बाजार में हस्तक्षेप करना; और ऐसे अंतर्वाह के आगे और व्यापक होने के बारे में सतर्क रहना जो रुपए को मजबूत कर सके।

1.109 दूसरा, भारत को उन प्रक्रियाओं को सुदृढ़ करना चाहिए जो विश्व व्यापार संगठन के अनुरूप हों और पाटन (प्रतिपाटन), सहायता (प्रतिकारी शुल्क), और आयातों में वृद्धि (रक्षोपायों) के खिलाफ शीघ्रता से और प्रभावी ढंग से वैध कार्यवाहियां की जा सकें। अप्रभावी घरेलू प्रक्रियाओं का खतरा व्यापक आधार वाली संरक्षणवादी कार्यवाहियों के लिए बहाना बन सकता है।

1.110 तीसरा, भारत को उन सभी नीतियों को खत्म करना चाहिए जो वर्तमान में भारतीय विनिर्माण को नकारात्मक सुरक्षा प्रदान करती हैं और विदेशी विनिर्माण का समर्थन करती हैं। इसे जीएसटी के शीघ्र कार्यान्वयन द्वारा प्राप्त किया जा सकता है जैसी कि जीएसटी समिति की ताजा रिपोर्ट में सिफारिश की गई है। यदि विलंब की परिकल्पना की गई है तो प्रतिकारी शुल्क में छूट को समाप्त करके समान परिणाम प्राप्त किया जा सकता है।

व्यापक मुद्दे: व्यापार आरंभ करने के लिए पूर्वापेक्षाएं

1.111 इन सभी निकटवर्ती मुद्दों को अंतर्निहित करना गंभीर समस्या है: क्या व्यापार उदारीकरण केवल सेवाओं के लिए ही नहीं अपितु कृषि और विनिर्माण को आगे ले जाने के लिए भी दक्षता, गतिशीलता और विकास का एक स्रोत हो सकता है?

1.112 इसे और अधिक स्पष्ट रूप से पेश करने, और उन शब्दों में जिनका रोड्रिक और सुब्रमण्यम (2004)⁹ 1980 और 1990 के दशक के भारत के आर्थिक सुधारों का वर्णन करने के लिए प्रयोग करते थे: क्या भारत वास्तव में प्रतियोगिता समर्थक है या यह केवल व्यापार समर्थक है?

1.113 प्रत्येक देश, और प्रत्येक देश में प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र अधिक निर्यात चाहता है। लेकिन आयातों के बारे में भी काफी अधिक दुविधा है। तथापि, व्यापार का दक्षता प्रभाव घरेलू उद्योग को अधिक प्रतिस्पर्धा में उजागर करके और निर्यात क्षेत्रों की ओर संसाधनों को स्थानांतरित करने के लिए घरेलू स्तर पर प्रोत्साहनों का सृजन करके आयात के माध्यम से कार्य करता है।

⁹ Dani Rodrik and Arvind Subramanian, *From Hindu Growth to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition*, NBER Working Paper No.10376

1.114 अब, मंथन, तनाव और विस्थापन से और अधिक प्रतिस्पर्धा उत्पन्न होना स्वाभाविक है जिसमें कुछ अप्रतिस्पर्धी कंपनियां और उद्योग बाहर निकलने पर विवश हो जाएंगे। व्यापार उदारीकरण की अन्तर्वर्ती लागतों को स्वीकारना और लक्षित सहायता के रूप में, उन्हें झेलने के लिए व्यवस्था करना, भारत के लिए जरूरी होगा ताकि वह आज डब्ल्यूटीओ में तथा, यदि भारत ऐसा फैसला करता है तो भविष्य में ट्रांसपैसिफिक भागीदारी में विश्वसनीय तरीके से वार्ता कर सके। यही कारण है कि सरकार की स्किल इंडिया और मेक इन इंडिया पहल इतने महत्वपूर्ण हैं। व्यापार को और अधिक

व्यापक करने से पाई के आकार में वृद्धि होगी लेकिन यह सभी को बेहतर बनाने के लिए अवस्थांतरण चरण में सहायता से युक्त होना चाहिए।

1.115 कुछ मायनों में, व्यवधान और प्रस्थान की घरेलू राजनीति से उत्पन्न होने वाले अधिक विदेशी प्रतिस्पर्धा के बारे में वह दुविधा विश्व व्यापार संगठन, व्यापार समझौतों, और अधिक व्यापक तौर पर व्यापार नीति के साथ भारत की कठिनाइयों के केन्द्र में है (जैसा कि अध्याय 2 में चर्चा की गई है)। इससे बचने का कोई उपाय नहीं है।

तालिका 2: कृषि में भारत की वास्तविक और बाध्य दर (प्रतिशत)

| प्रयुक्त के बिना बाध्य | प्रशुल्क लाइनों की संख्या | संचित प्रशुल्क लाइन | प्रतिशतता | संचित |
|------------------------|---------------------------|---------------------|-----------|-------|
| 0 | 21 | 21 | 1.6 | 1.6 |
| 1-5 | 20 | 41 | 1.5 | 3.1 |
| 6-10 | 136 | 177 | 10.4 | 13.5 |
| 11-20 | 39 | 216 | 3.0 | 16.4 |
| 21-30 | 109 | 325 | 8.3 | 24.7 |
| 31-40 | 354 | 679 | 26.9 | 51.7 |
| 41-60 | 111 | 790 | 8.4 | 60.1 |
| 61-80 | 235 | 1025 | 17.9 | 78.0 |
| 81-100 | 101 | 1126 | 7.7 | 85.7 |
| 100 से अधिक | 188 | 1314 | 14.3 | 100.0 |
| कुल | 1314 | | | |

स्रोत: विश्व व्यापार संगठन

भारतीय अर्थव्यवस्था का चक्रव्यूह

सीमित प्रवेश के समाजवाद से प्रस्थान रहित बाजारवाद की ओर

भारत ने भारतीय अर्थव्यवस्था में फर्मों, प्रतिभा और प्रौद्योगिकी के प्रवेश में आने वाली अड़चनों को हटाने के लिए बहुत प्रगति की है। लेकिन, प्रस्थान करने के संबंध में कम प्रगति हुई है। इस तरह, पिछले छह दशकों के दौरान, भारतीय अर्थव्यवस्था “सीमित प्रवेश वाले समाजवाद से हट कर बिना प्रस्थान वाले बाजारवाद” की ओर बढ़ गई है। बाधित प्रस्थान के बहुत आर्थिक, राजकोषीय, आर्थिक और राजनैतिक परिणाम होते हैं। यहां हम इसके व्यापक स्वरूप की चर्चा कर रहे हैं, जिसमें न केवल सरकारी क्षेत्र और विनिर्माण बल्कि निजी क्षेत्र और कृषि भी शामिल है। प्रस्थान को सुसाध्य बनाने के लिए अनेक समाधान हो सकते हैं। सरकार द्वारा किए गए उपायों में शामिल नया दिवालियापन कानून, रूकी हुई परियोजनाओं को चलाना, भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम के प्रस्तावित संशोधन तथा एक व्यापक ‘जैम’ एजेंडा प्रस्थान करने में तेजी लाने में सहायक होंगे तथा दीर्घावधिक कार्य दक्षता एवं विकास को पर्याप्त बढ़ावा भी देंगे।

प्रस्तावना

2.1 महाभारत की चक्रव्यूह गाथा में जिक्र है- प्रवेश की योग्यता किंतु उससे बाहर निकलने की योग्यता न होने का, जिसके गंभीर परिणाम हुए। यह 21वीं शती में भारतीय अर्थव्यवस्था की कार्यप्रणाली के लिए उपयुक्त दृष्टांत हो सकता है, जो आर्थिक नीति निर्माण के कई दशकों की विरासत है।

2.2 बाजार अर्थव्यवस्था के लिए नई फर्मों, नए विचारों और नई प्रौद्योगिकी के निर्बाध रूप से प्रवेश करने की आवश्यकता है ताकि प्रतिस्पर्धा की ताकतें पूंजीगत और श्रम संसाधनों का सर्वाधिक उत्पादक और गत्यात्मक उपयोग करने के लिए दिशा दे सकें। लेकिन इसके लिए प्रस्थान भी अपेक्षित है ताकि संसाधनों को अकुशल और अस्थायी उपयोगों से बलपूर्वक अथवा किसी प्रलोभन से दूर किया जा सके।

2.3 जोसेफ शुमपीटर ने बाजार अर्थव्यवस्था की कुशल कार्यप्रणाली में “सृजनात्मक विनाश की गाथा” “औद्योगिक उत्परिवर्तन की प्रक्रिया जो निरंतर पुरातन को नष्ट करते हुए और नवीन का सृजन करते हुए भीतर से आर्थिक संरचना में निरंतर क्रांति लाती है, के जरिए

प्रस्थान की महत्वपूर्ण भूमिका को स्वीकार किया है।”

2.4 भारत की आर्थिक प्रगति की संरचनागत बाधाओं ने अक्सर प्रवेश की समस्याएं खड़ी की हैं, जैसाकि भारत के मूल आर्थिक उदारवादी सी. राजगोपालाचारी, की प्रसिद्ध कहावत में प्रेरित किया गया है: “लाईसेंस-कोटा-परमिट राज’। 1980 के दशक के आरंभ में भारतीय अर्थव्यवस्था ने अधिक प्रविष्टि में महत्वपूर्ण प्रगति की है: औद्योगिक लाईसेंसिंग को हटा दिया गया है, विदेशी प्रत्यक्ष निवेश को काफी उदारवादी बनाया गया है, जो एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें इस सरकार के तहत तेजी लाई गई है और व्यापार की बाधाओं को कम किया गया है। वास्तव में, सुधार का उद्देश्य प्रवेश की बाधाओं को दूर कर प्रवेश इसे बढ़ावा देना है।

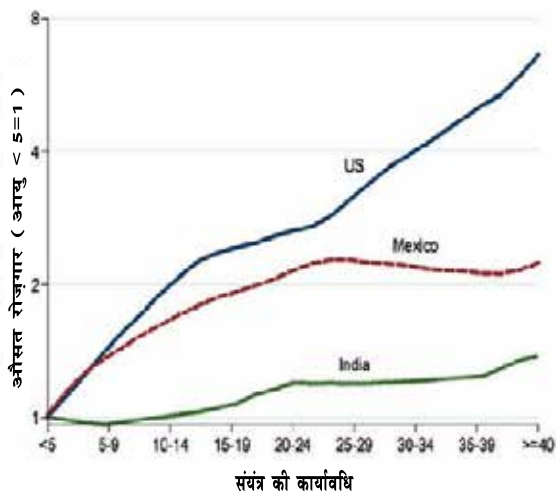
2.5 फिर भी, जैसाकि इस अध्याय में कहा गया है, प्रस्थान में अपेक्षाकृत कम प्रगति हुई है। वस्तुतः भारतीय अर्थव्यवस्था के सामने दोहरी तुलनपत्र चुनौती प्रस्थान की समस्या को स्पष्टतः उजागर करती है। अतः किसी को भी भय हो सकता है कि भारतीय अर्थव्यवस्था “सीमित प्रविष्टि वाले समाजवाद से हटकर बिना प्रस्थान वाले बाजारवाद” में आ गयी है।

2.6 निश्चित रूप से, भारत जैसे विशाल और विविधता भरे देश में यह जान लेना चाहिए कि प्रस्थान हमेशा वांछनीय नहीं है। परन्तु जहां चुकाई जाने वाली कीमत लाभ से स्पष्ट रूप से अधिक हो, तब नीतिगत कार्रवाई की आवश्यकता होती है। जब प्रस्थान की कमी बाहरी प्रभावों का सृजन करती है जिससे दूसरों को तकलीफ होती है जैसाकि फर्मे, जिन्हें सब्सिडी प्राप्त “रूग्ण फर्मों” जो करदाताओं के साथ कारपोरेट सब्सिडियों के लिए भुगतान करते हैं, प्रतिस्पर्धा करनी पड़ती है। कीमत चुकाने वाले गरीब भी हो सकते हैं। वे कर का भुगतान करते हैं चाहे यह केवल अप्रत्यक्ष कर होता है। और उन्हें खराब वस्तुओं और सेवाओं के लिए अधिक मूल्य चुकाने का भार वहन करना पड़ता है, जो उन्हें अकुशल फर्मों से मिलती हैं, जिन्हें अब तक बाहर निकल जाना चाहिए था, परन्तु अभी तक डटी हुई हैं। वास्तव में, प्रस्थान रोकने वाले हस्तक्षेप के वास्तविक लाभार्थी प्रायः समृद्ध वर्ग होते हैं, जिनके स्वामित्व में फर्म होते हैं।

2.7 क्रमशः दो चेतावनी दी जानी चाहिए। पहला, प्रस्थान की समस्या पर ध्यान केन्द्रित करने का मतलब यह नहीं है कि प्रवेश की चुनौतियों का पूरी तरह समाधान हो गया है। सरकार के सुधार के एजेंडे में एफडीआई को उदार बनाने और स्टार्ट अप इंडिया शुरू करने सहित प्रवेश और अधिक सुसाध्य बनाने के लिए उद्यमिता संबंधी पहल सराहनीय प्रयास हैं।

2.8 दूसरा, ऐसे भी क्षेत्र हैं जिनमें प्रस्थान पहली समस्या

चित्र 1 : भारत, मेक्सिको और यूएस में पुराने और नए संयंत्रों का औसत रोज़गार



स्रोत: हसिह और क्लेनो (2014)

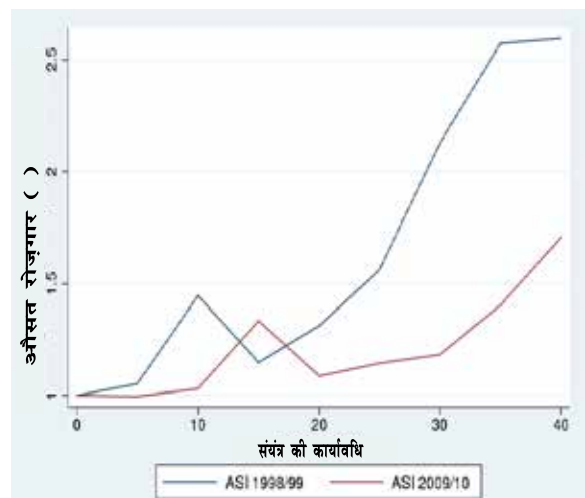
नहीं है, उदाहरण के लिए आई टी सेवाएं और ई कॉमर्स में, हाल ही में भारत में स्टार्ट अप के संबंध में प्रदर्शित गतिशीलता देखी गई है। मामले के अध्ययनों से पता चलता है कि चक्रव्यूह की चुनौती अर्थव्यवस्था के अपेक्षाकृत पारंपरिक क्षेत्रों की विशेषता है, परन्तु वास्तव में यह केवल सरकारी क्षेत्र तक सीमित नहीं है। वस्तुतः, निजी क्षेत्र में बाधित प्रस्थान बड़ी चुनौती बनता जा रहा है।

2.9 यह अध्याय चार खण्डों में बांटा गया है। अगले खण्ड में हम बाधित प्रस्थान की कीमत का संक्षिप्त वर्णन करेंगे। उसके बाद के खण्ड में हम बाधित प्रस्थान की कीमत की स्पष्ट व्याख्या करेंगे और क्षेत्रीय उदाहरणों के साथ समस्या की गंभीरता एवं विस्तार का वर्णन करेंगे। तब हम उन्हें विश्लेषणात्मक श्रेणियों में रखेंगे, जो यह स्पष्ट करेगा कि प्रस्थान कठिन क्यों है। और अंततः, अंतिम भाग में, अधिकाधिक प्रस्थान सुसाध्य बनाने के लिए हम संभावित समाधान प्रदान करेंगे।

समस्या की विकरालता

2.10 भारत में प्रस्थान की समस्या अविवादित है। परन्तु समस्या कितनी गंभीर है? प्रश्न का उत्तर देने के अनेक तरीके हैं। नीचे चित्र 1 एक पैमाना दिया गया है, जो फर्म के आकार पर आधारित है। सैद्धांतिक रूप से, उत्पादक और नवोन्मेषी फर्मों को अनुत्पादकों को बलपूर्वक बाहर निकालते हुए विस्तार करना और विकास करना चाहिए। इस तरह उत्तरजीवी फर्मों को नई फर्मों से बहुत बड़ा होना चाहिए। चित्र 1 दर्शाता है कि संयुक्त

चित्र 2 : भारत में पुराने एवं नए संयंत्रों की औसत रोज़गार, वित्त वर्ष 1999 और वित्त वर्ष 2010



राज्य अमरीका में औसत 40 वर्ष पुराना संयंत्र नए संयंत्र से (रोजगार के अर्थ में) आठ गुना अधिक बड़ा होता है। परन्तु 2010 में भारत में औसत 40 वर्षीय पुराना संयंत्र नए संयंत्र से केवल 1.5 गुना बड़ा है।

2.11 चित्र 2 में स्पष्ट व्याख्या की गई है कि वर्षों से स्थिति बदतर हो गई है। इसमें भारतीय संयंत्रों के आकार को उनकी आयु में नए संयंत्रों की तुलना में वार्षिक भारतीय उद्योग सर्वेक्षण 1998-99 और 2009-10 से चित्रित किया गया है। वर्ष 1998-99 में यह अनुपात 2.5 था। परन्तु अब नए और पुराने फर्मों के बीच अंतर बहुत कम हो गया है। इन्हें एक साथ मिलाकर देखने से यह चार्ट दर्शाता है कि बड़ी फर्में काफी तादाद में नहीं हैं और बहुत अधिक फर्में हैं, जो विकसित होने में असमर्थ हैं, ये इंगित करते हैं कि प्रस्थान की समस्याएं मौजूद हैं।

2.12 ब्लूम और वैन रीनन (2010)¹ एक दूसरा दृष्टिकोण अपनाते हैं। वे दर्शाते हैं कि भारत के पास बहुत से देशों से भिन्न असमानुपातिक रूप से अकुशल फर्मों का हिस्सा अधिक है, जिनमें उत्पादकता बहुत कम और कम प्रस्थान भी है। वे 100 से 5000 कर्मचारियों वाले अमरीकी विनिर्माण फर्मों को, यहां-वहां से चुने गए 695 सैपल और 620 फर्मों के लिए दूसरा पैनेल जो भारतीय फर्मों के आकार के हैं 1 से 5 (सबसे खराब से सर्वोत्तम) अंक देते हैं। परिणाम दर्शाते हैं कि अमेरिका की तुलना में भारत में खराब तरीके से चलाए जा रही फर्में बहुत अधिक हैं। यह प्रत्यक्ष रूप से भारतीय उद्योग में प्रस्थान की समस्या से प्रत्यक्षतः संबंधित है क्योंकि बड़ी संख्या में इन छोटी और अकुशल फर्मों में से अधिकांश को आगे अस्तित्व में नहीं रहना चाहिए।

बाधित प्रस्थान का प्रभाव

2.13 यह स्थिति इतना महत्वपूर्ण क्यों है? प्रस्थान की कमी कम से कम तीन प्रकार की लागत उत्पन्न करती है राजकोषीय, आर्थिक (या अवसर) और राजनैतिक।

2.14 **राजकोषीय प्रभाव:** प्रस्थान बहुधा आश्रयी, अधिकांशतः अक्षम फर्मों को सरकारी सहायता द्वारा बाधित होता है। यह सहायता विशेष रूप से सब्सिडियों (उदाहरणार्थ बेल आउट) या अप्रत्यक्ष (सरकारी बैंकों से प्रशुल्क, ऋण) रूप में होती है, जो अर्थव्यवस्था की लागत परिलक्षित करती है। यह लागत करों के बढ़ने का

कार्य है, जिसे हानि हुए राजस्व की भरपाई करनी होती है, और/अथवा अधिक ब्याज लागत एवं घटे हुए निजी निवेश कार्यकलाप के माध्यम से सामान्य संतुलन अधिक घाटों को प्रभावित करता है। यह तब होता है जब सरकार परित्यक्त राजस्व के वित्तपोषण के लिए उधार लेती है।

2.15 **आर्थिक प्रभाव:** आर्थिक हानियां तब होती हैं जब उत्पादन के संसाधनों और कारकों को उनके सर्वोत्तम उत्पादक उपयोग में नहीं लाया जाता है। भारत जैसे पूंजी की कमी वाले देश में संसाधनों के गलत आवंटन से काफी लागत बढ़ सकती है। अपने अध्ययन (भारत और चीन में गलत आवंटन और विनिर्माण टी एफ पी) अर्थशास्त्र की त्रैमासिक पत्रिका, 2009 में सेई और लेनोव ने तर्क दिया है कि संयुक्त राज्य अमरीका में देखे गए अनुसार, जब पूंजी और श्रम का वितरण सीमान्त उत्पादों के समकरण के लिए फर्मों के भीतर काल्पनिक रूप से किया जाता है तब इसके परिणामस्वरूप भारत में विनिर्माण टीएफपी में 40-60 प्रतिशत प्रतिलाभ होता है। अब, यह गलत आवंटन पूरी तरह बाधित प्रस्थान के कारण नहीं है परन्तु वह संसाधनों के आवश्यक आवंटन को बाधित करने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है।

2.16 वर्तमान संदर्भ में, अन्य प्रभाव कार्पोरेट और बैंक तुलन पत्रों पर आशोधित आस्तियों पर बोझ से उत्पन्न हुए हैं। यह इक्विटी धारकों, लेनदारों, करदाताओं और उपभोक्ताओं के बीच विगत गलतियों की प्रभाजन लागतों की मुश्किलों को दर्शाता है। इसके परिणाम हैं-नए निवेश का कम प्रवाह, जिससे मध्यावधिक विकास धीमा पड़ गया है।

2.17 **राजनैतिक प्रभाव:** प्रस्थान न होने से अर्थव्यवस्था में सुधार के लिए प्रयासरत सरकारों के लिए काफी अधिक राजनैतिक प्रभाव पड़ सकता है। कभी कभी बाधित प्रस्थान के लाभ “रूग्ण” एककों के लिए अक्सर वित्तीय सहायता के रूप में समृद्ध और प्रभावशाली वर्ग को मिलते हैं। इससे सरकार बड़े कार्पोरेट की हितैषी मानी जाती है जिससे अर्थव्यवस्था के लाभार्थ उपाय करने की क्षमता में कमी आती है लेकिन उसे व्यवसाय के लाभार्थ देखा जाता है। इसी प्रकार, यदि जानबूझकर दोषकर्ताओं से उपयुक्त तौर पर नहीं निपटा जाता, तो स्वयं बाजार अर्थव्यवस्था और नियामक संस्थानों की वैधता पर सवाल खड़े होते हैं।

2.18 किसी भी क्षेत्र में राजकोषीय, आर्थिक और

¹ Bloom, N. & John van Reenen, 2010, “Why do Management Practices Differ across Firms and Countries?” *Journal of Economic Perspectives*.

राजनैतिक प्रभाव की समस्या इतनी स्पष्ट दिखाई नहीं देती है जितनी उर्वरक क्षेत्र में दिखाई देती है। जैसा कि अध्याय 9 में दर्शाया गया है, राजकोषीय सब्सिडी स.घ.उ. का 0.8 प्रतिशत है, जिसका अधिकांश कृषि-भिन्न प्रयोगों में या हेरा-फेरी में निकल जाता है, या अक्षम उत्पादकों की या आयात करने की विशेषाधिकार वाली फर्मों को मिल जाता है। लेकिन, सिर्फ इन्हीं कारणों से, अक्षम फर्मों को बंद करने या आयातों के दुरुपयोग को समाप्त करना राजनीतिक दृष्टि से असंभव हो गया है।

2.19 सभी छोटे और बड़े किसानों के लिए सस्ते उर्वरकों के महत्व को स्वीकारते हुए, यह भी ध्यान रखा जाना चाहिए कि किसानों को दी जा रही सब्सिडी, जिससे मुख्यतः बड़े किसान लाभान्वित होते हैं-को प्रस्थान समस्या के कारण कम/समाप्त नहीं किया जा सकता। यह समस्या जो किसानों की हकदारी विशेषकर समृद्ध किसानों में जड़

जमा चुकी हकदारी की भावना और सुधारों को रोकने में उनकी आवाज की ताकत से जुड़ी है। किसानों के लिए निम्न घरेलू मूल्य (उपभोक्ता सब्सिडी) बनाए रखने के लिए, उत्पादकों और आयातकों दोनों को सब्सिडी प्रदान की गई है। लेकिन उत्पादक सब्सिडी को समाप्त करना अकुशल उत्पादक संबंधी प्रस्थान समस्या के खिलाफ जाता है। दुरुपयोग को समाप्त करने से मौजूदा आयातकों आदि से प्रतिरोध का सामना करना पड़ सकता है।

2.20 कृषि भी प्रस्थान की समस्या से सुरक्षित नहीं है, जो नीतियों के स्थायित्व में परिलक्षित होती है, जो कुछ ऐसी फसलों को बढ़ावा देती है जो दूसरी फसलों की कीमत पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है; और न ही ऐसा मामला है कि बाधित प्रस्थान निर्धनों को फायदा पहुंचता है क्योंकि अपेक्षाकृत समृद्ध भी प्रस्थान को बाधित करने वाली हस्तक्षेप कार्रवाई के लाभार्थी होते हैं।

सारणी 1 : प्रस्थान समस्या की विशेषताएं

| क्षेत्र | रोजगार | अकुशलता माप/लागत | समाधान |
|---|-------------------------------------|--|--|
| सरकारी क्षेत्र | | | |
| उर्वरक (अकुशल फर्में) | 15,619 | 2013-14 में 23,013 करोड़ रूपए की आर्थिक लागत पर आधारित कुल अनुमानित सब्सिडी | नीम की परत लगाने में प्रगति हुई है, जिससे किसानों के लिए विचलन, मध्यस्थता कम हुई जैम सुविधा (अध्याय 3) |
| नागर विमानन | 25,047 ³ | 2013-14 में कुल हानि 2400 करोड़, रूपए थी लगातार 7वें वर्ष हानि | कार्यनीतिक एप्रोच |
| सरकारी क्षेत्र के बैंक (कुछ बैंक) | 86,744 | 2009-10 और 2015-16 (पूर्वाद्ध) के बीच पूंजी अंतर्वाह : 1.02 करोड़ रूपए | समेकित; कार्यनीतिक विनिवेश; एनपीए समस्या के लिए 4 आर, रिकॉगनिशन, रिकैप्टिलाईजेशन, रिजॉल्यूशन और रिफॉर्म (अध्याय 1), चेंजिंग पीओसीए (बॉक्स 2.2) |
| वितरण कंपनियां (हानि उठाने वाले प्रमुख राज्य) | 2.6 लाख | 2008-09 और 2013-14 के दौरान लगभग 2.3 लाख करोड़ रू. संचयी हानि | ऋण राहत के साथ संरचनात्मक सुधारों को जोड़ना (जैसे उदय में) विद्युत में 'एक बाजार' बनाना (अध्याय 11) |
| केंद्रीय लोक क्षेत्र उद्यम | 2.5 लाख (रोगग्रस्त सीपीएसई 2013-14) | 2013-14 की रोगग्रस्त इकाईयों की संचित हानियां: 1.04 लाख करोड़ रू | रोगग्रस्त सीपीएसई को बाहर निकलने की अनुमति देना। निवेश को बढ़ावा देने के लिए भूमि और पूंजी से प्रतिबंध हटाना। |
| प्रशासनिक स्कीमें | उ.न | केंद्रीय क्षेत्र और केंद्रीय प्रायोजित स्कीमों की संख्या 2006-07 में 908 से बढ़कर 2014-15 में 1086 हो गई है। | 2014-15 के अनुसार स्कीमों का यौक्तिकरण किया गया। नियमित मूल्यांकन। |
| नियामक संगठन | उ.न | इनके शीर्षों की औसत आयु लगभग 60 है। | युवा, व्यावसायिक कौशल को शामिल करने के लिए प्रशासनिक सुधार |
| निजी क्षेत्र | | | |
| कृषि (खाद्यान्न; चीनी) | उ.न | जल गहन फसलों की अधिक खेती से जल स्तर में प्रतिवर्ष 0.3 मीटर प्रति वर्ष की दर से गिरावट आई है। | फसलों की तुलना में दालों को प्रोत्साहित करना। ड्रिप सिंचाई के उपयोग के लिए सुविधाएं प्रदान करना (अध्याय 3 और 4) |

² जबतब अन्यथा विनिर्दिष्ट न हो, आंकड़ें मुद्रास्फीति-समायोजित हैं

³ एअर इंडिया वार्षिक रिपोर्ट 2012-13

सारणी 1 : प्रस्थान समस्या की विशेषताएं

| क्षेत्र | रोजगार | अकुशलता माप/लागत ² | समाधान |
|--------------------------|--------|--|---|
| इस्पात | उ.न | कुछ अकुशल फर्मों की उत्पादन लागत में वैश्विक मानदंडों की अपेक्षा 50-75 प्रतिशत की अधिकता | शोधन अक्षमता कानून |
| अवसंरचना (कुछ बड़े समूह) | उ.न | वित्त वर्ष 15 में औसत ब्याज कवर लगभग 0.3 है। | केलकर (पीपीपी) समिति की सिफारिशें, शोधन अक्षमता कानून। पीसीए में बदलाव (नीचे बॉक्स 2.2) |
| लघु बचतें | उ.न | सम्पन्न वर्ग को अन्तर्निहित सब्सिडी : 11,900 करोड़ रूपए। अर्थव्यवस्था व्यापी | छोटे बचतकर्ताओं को लाभ पहुंचाने के लिए स्कीमों का यौक्तिककरण। लाभभागियों को सामने लाना (अध्याय 6) |
| व्यापार उदारीकरण | उ.न | आयातों पर लगभग सर्वाधिक प्रतिबंध; वस्तुओं व सेवाओं के उदारीकरण से लाभ जोकि जीडीपी का 1 प्रतिशत अनुमानित है। ⁴ | अधिक व्यापारिक उदारीकरण और प्रतिस्पर्धा की ट्रांजिटरी लागतों से निपटने के सेफ्टी नेट (अध्याय 6) |
| श्रम | उ.न | पर्याप्त बड़ी फर्म नहीं और बहुत सारी छोटी और अकुशल फर्म (हसाई और क्लेनाउ, [2014] ⁵); ब्लूम और वैन रीनन [2010]) | कार्मिक केंद्रित विनियमन; कर्मचारियों को अधिक विकल्पों की व्यवस्था (अध्याय 10) |

प्रस्थान की समस्या का वर्णन

2.21 प्रस्थान की समस्या का व्यापक प्रलेखन और परिमाण निर्धारित करना मुश्किल है। हम इसकी बजाय समस्या का आंशिक सूचीकरण के जरिए वर्णन करेंगे। आगे हम बॉक्स (2.1) में ऐसे उदाहरणों की चर्चा करेंगे जहां प्रस्थान गंभीर बाधा के रूप में उभरा है।

2.22 प्रस्थान की समस्या को मापने के अनेक तरीके हैं। सरलता और सततता के लिए हम कुछ सरल माप का उपयोग करते हैं। इन्हें सारणी 1 में प्रस्तुत किया गया है। प्रत्येक मामले के लिए यह रोजगार, अक्षमता और संभावित समाधानों के लिए माप प्रस्तुत करता है।

2.23 बॉक्स 2.1 में भी अधिक विस्तार से सारणी

1 में सूचीबद्ध कतिपय विशिष्ट क्षेत्रों: सरकारी क्षेत्र के बैंक, अवसंरचना, इस्पात और व्यापार के लिए प्रस्थान समस्या का प्रलेखन किया गया है।

प्रस्थान की समस्या क्यों है?

2.24 विश्लेषणात्मक श्रेणियों के अर्थ में प्रस्थान की समस्या को समझना उपयोगी है क्योंकि यह समाधान खोजने में सहायता करता है। भारत में, तीन प्रकार के कारणों से प्रस्थान की समस्या उत्पन्न होती है, ये हैं- हित, संस्थाएं और विचारधारा।

2.25 **हित:** प्रस्थान की कमी के लिए पहला और शायद सबसे महत्वपूर्ण कारण निहित स्वार्थ की शक्ति है। बहुधा, यह निहित स्वार्थ की समस्या कतिपय असंतुलन या

बॉक्स 2.1 चुनिंदा क्षेत्रों की विशेषताएं

1. सरकारी क्षेत्र के बैंक

चित्र पहले में आस्तियों के रिटर्न (आरओए) की बैंकवार श्रृंखला की रिपोर्ट दी गई है जो बैंकिंग परिदृश्य में तेजी से नीचे की ओर आ रहा है। आस्ति पोर्टफोलियो में तदनु रूप हास हुआ है जिसके पूरे विस्तार की जानकारी भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा अपनी आस्तियों की गुणवत्ता की समीक्षा के बाद ही होगी। दूसरे चित्र दो में सभी सरकारी बैंकों के लिए रोजगार की अपेक्षा आस्तियों पर रिटर्न आरेखित किया गया है।⁶ रेखाएं माध्यिका मूल्य दर्शाती हैं। अधिकांश बैंकों के लिए आरओए वर्तमान में 1 प्रतिशत के मानदण्ड के एक तिहाई से भी कम है जो सही माना जाता है।⁷ हालांकि, कम लाभ कमाने वाले कई बैंक, सभी नहीं ऐसे हैं जिनमें कम स्तर का नियोजन है।

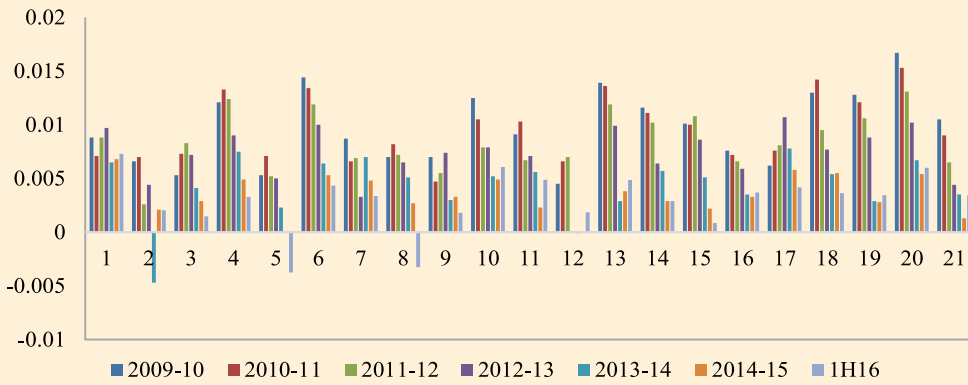
⁴ The World Bank. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/03/10/090224b082bf51e6/1_0/Rendered/PDF/Economic0impli0nd0the0United0States.pdf

⁵ Klenow, P & Chang-Tai Hsieh, 2014. "The Life Cycle of Plants in India and Mexico", *The Quarterly Journal of Economics*.

⁶ ध्यान दें कि भारतीय स्टेट बैंक और पंजाब नेशनल बैंक इसमें शामिल नहीं हैं-वे सबसे बड़े नियोजक हैं।

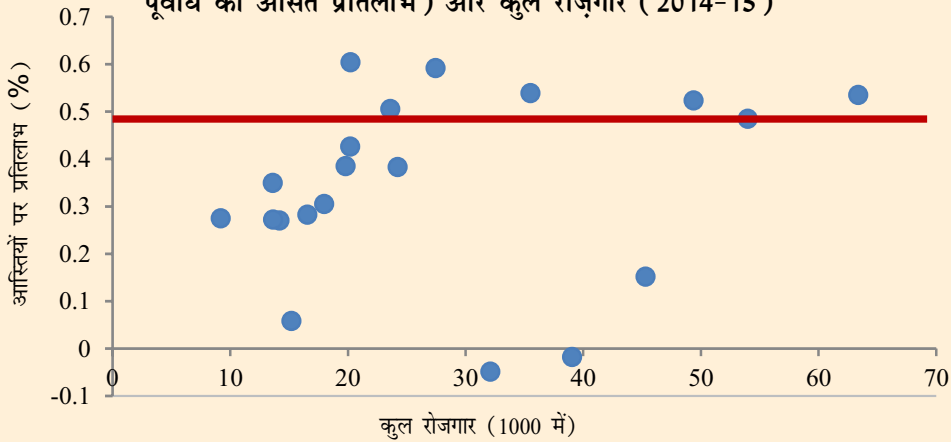
⁷ भारत में अधिकतर निजी क्षेत्र के बैंकों का आरओए 1 प्रतिशत से अधिक है।

चित्र: सरकारी क्षेत्र के बैंकों की आस्तियों पर प्रतिलाभ, 2009-10 से 2015-16 पूर्वार्द्ध



स्त्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक

चित्र: सरकारी क्षेत्र के बैंकों का निष्पादन (2013-14, 2014-15, 2015-16 पूर्वार्द्ध की औसत प्रतिलाभ) और कुल रोज़गार (2014-15)



स्त्रोत: क्रेडिट सुएस

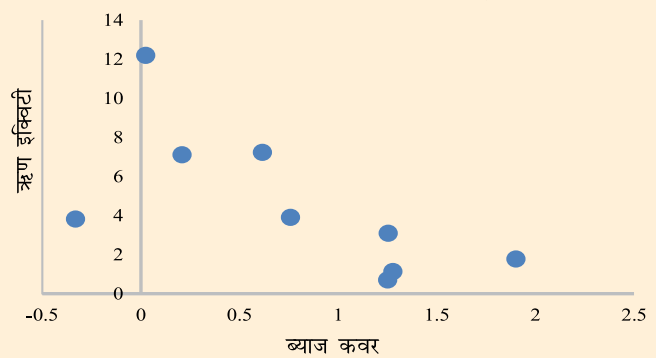
II. अवसंरचना और कार्पोरेट प्रदर्शन

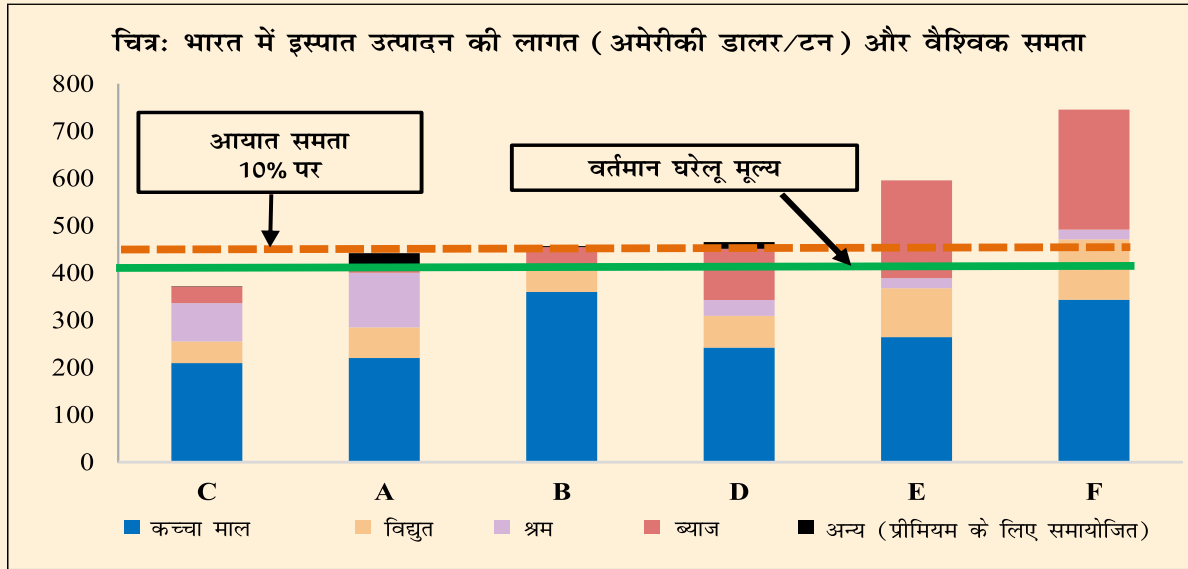
कार्पोरेट तुलन पत्र पर बोझ है, जिनसे निजी निवेश मंद पड़ रहा है। आर्थिक सर्वेक्षण 2014-15 में, हमने इसे 'भारतीय विशेषताओं वाला तुलनपत्र सिंड्रोम' कहा है। नीचे दिए गए चित्र में, क्रेडिट सिंसी से नवीनतम आंकड़ों के अनुसार 10 सर्वाधिक ऋणग्रस्त कार्पोरेट समूहों के ब्याज औसत कवरेज अनुपात (आईसीआर) के मुकाबले ऋण/इक्विटी अनुपात का प्रसार आरेख दिया गया है। 2.5 से कम आईसीआर को काफी कम माना गया है- इससे तात्पर्य है कि राजस्व, ऋण पर ब्याज की लागत पूरी करने के लिए पर्याप्त नहीं है।

III. इस्पात

इस्पात क्षेत्र घरेलू और अंतर्राष्ट्रीय कारणों से अत्यधिक दबाव में है। नीचे दिए गए चित्र में दर्शाया गया है कि कुछ निजी संगठनों (5 और 6) के उत्पादन की लागत, अन्य फर्मों की अपेक्षा काफी अधिक है, जब इनकी तुलना अंतर्राष्ट्रीय मूल्यों से की जाए।

चित्र: बड़े कार्पोरेट समूहों का ऋण-इक्विटी (प्रतिशत) और ब्याज कवर अनुपात

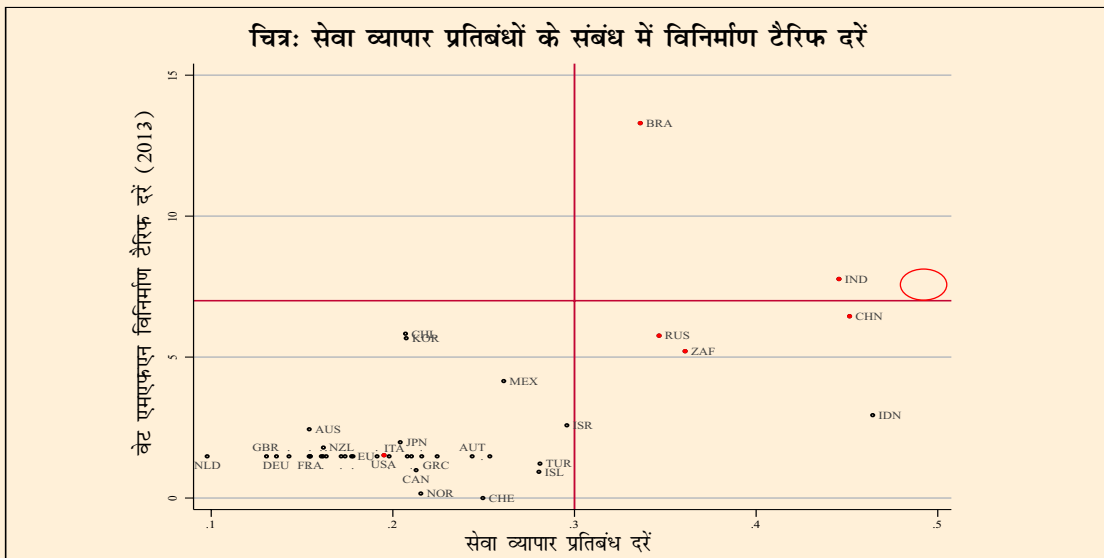




स्त्रोत: क्रेडिट सुएस

IV. व्यापार

बॉक्स का अंतिम चित्र दर्शाता है कि भारत में वस्तुओं (वाई-धुरी) और सेवाओं (एक्स-धुरी) में सबसे कठोर व्यापारिक प्रतिबंध है। केवल ब्राजील में इससे अधिक विनिर्माण प्रशुल्क है, चीन और इंडोनेशिया में सेवाओं के व्यापार पर और अधिक कठोर प्रतिबंध हैं। अधिक विदेशी प्रतिस्पर्धा के बारे में यह दोहराव आंशिक तौर पर विघटन और प्रस्थान की घरेलू नीतियों की वजह से हो सकता है और संभवतः विश्व व्यापार संगठन, व्यापार करारों और अधिक वृहद तौर पर व्यापार नीतियों में भारत की मूल परेशानियों की वजह हो सकते हैं।



स्त्रोत: विश्व बैंक

विषमता (उसकी पहचान सर्वप्रथम इतालवी अर्थशास्त्री परेटो ने की थी) से भी बढ़ जाती है जो बिखरे हुए उपभोक्ता हितों की तुलना में उत्पादक के छोटे समूह के हितों के लिए अधिक अधिकार प्रदान करता है। यह लम्बे समय से ज्ञात है कि व्यापार का उदारीकरण

कठिन है क्योंकि उसके लाभार्थी उपभोक्ता है (जिनका कुल लाभ बहुत अधिक है परन्तु वे व्यक्तिगत रूप से थोड़े-थोड़े लाभान्वित होते हैं) और नुकसान उठाने वाले कुछ ही उत्पादक हैं जिनमें से प्रत्येक को बहुत अधिक नुकसान होता है। उत्पादक अधिक प्रभावशाली

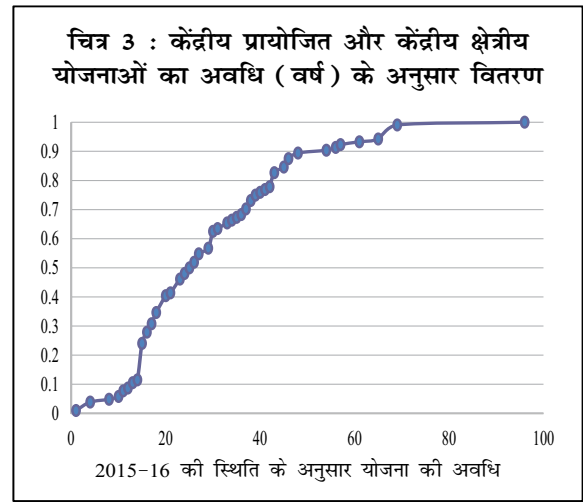
होंगे क्योंकि उनका समर्थन वित्तीय शक्तियों द्वारा किया जाता है। और बहुधा प्रजातांत्रिक राजनीतिक प्रणाली इन्हें असमानुपातिक शक्ति देती है।

2.26 सुधारों को रोकने वाले हितबद्ध समूहों का एक अच्छा उदाहरण मनरेगा के व्यय के लिए “जैम” त्रिसूत्र को शुरू करने से जुड़ा है। यह माना जाता है कि मनरेगा को, लक्षित सामाजिक बीमा तंत्र के रूप में इससे होने वाले लाभ और ग्रामीण विकास के निमित्त होने के बावजूद उसे काफी हेराफेरी का सामना करना पड़ता है। हेराफेरी और भुगतान में होने वाले विलम्ब को कम करने के लिए, आंध्र प्रदेश में प्रत्यक्ष लाभ अन्तरण शुरू किया गया है ताकि वेतन सीधे कामगारों को दिया जा सके। इसके लिए छद्म कामगारों को पंजीकृत करके निधियों का दुरुपयोग करने की गुंजाइश कम करने के लिए बायोमीट्रिक स्मार्ट कार्ड शुरू किया गया है।

2.27 स्मार्ट कार्ड कार्यक्रम बहुत सफल रहा उससे भुगतान में विलम्ब 19% कम हुआ। मनरेगा का अर्जन 24% बढ़ा और हेरा फेरी 35% कम हुई। इस तरह स्मार्ट कार्ड में निवेश करने पर प्रतिलाभ, कार्यान्वयन की लागत से सात गुणा रहा। 90% लाभार्थियों में स्मार्ट कार्ड प्रणाली को अधिक पसन्द किया (मुरलीधरण आदि ए एल 2015)⁸। इसके बावजूद ऐसी धारणा उत्पन्न की गई है कि यह कार्यक्रम अधिकांशतः नकारात्मक रहा। यह संगठित हानियों और असंगठित लाभों के बीच शक्ति के असंतुलन का पुरातन मामला है।

2.28 प्रशासनिक स्कीमों के मामले में, निहित स्वार्थ स्वयं अपने लिए बाजार बनाते हैं, उससे लाभ कमाने के लिए अपनी कार्य योजना बनाते हैं: इसे अलग तरह भी कहा जाता है कि यह आपूर्ति का मामला है जो अपनी मांग खुद बनाती है। अतः ये अनुगृहीत करने का साधन बन जाती हैं। अन्ततः नौकरशाही की अकर्मण्यता इसी स्थिति को बढ़ावा देती है। चित्र 3 में केन्द्रीय क्षेत्र

की स्कीमों के कार्य का संचयी वितरण दिया गया है जिनके लिए केन्द्रीय बजट 2015-16⁹ के अनुसार धन आवंटित किया गया। यह स्कीमों का प्रतिशतांक उनकी दीर्घता के अनुसार दर्शाता है। उदाहरण के लिए, 50% स्कीमों में 25 वर्ष पुरानी थी। और कुल 104 स्कीमों में से 92 स्कीमों में 15 वर्षों या अधिक समय से चल रही हैं।¹⁰ स्कीमों की दीर्घकालिकता अपने आप में कोई समस्या नहीं है, लेकिन अतिरिक्त सतर्कता बरतने की जरूरत है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि ये स्कीमों समय बीतने के साथ प्रासंगिक और उपयोगी बनी रहें। और यह सतर्कता स्कीमों की दीर्घकालिकता के अनुपात



स्रोत: वित्त मंत्रालय

में बढ़नी चाहिए।

2.29 **संस्थाएं:** बाधित प्रस्थान एक दूसरा कारण संस्थाएं हैं। आज भारत के बारे में दिलचस्प, यहां तक विरोध भासी तथ्य यह है कि समस्या कमजोर और मजबूत दोनों तरह की संस्थाओं से उत्पन्न होती है।

2.30 कमजोर संस्थाओं के उदाहरण हैं कानूनी प्रक्रिया, जो प्रस्थान की लागतें- समय और वित्तीय लागत बढ़ाती हैं। इसका एक उदाहरण ऋण वसूली अधिकरण (डीआरटी)

⁸ Muralidharan, K., Paul Niehaus & S. Sukhtankar, 2015, "Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in india", J-PAL.

⁹ ध्यान दें कि केन्द्रीय क्षेत्र की स्कीमों तुलनात्मक रूप से केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों से भिन्न (और संख्या में कम) हैं। मुख्य अन्तर यह है कि पहले वाली पूर्णरूप से केन्द्र सरकार द्वारा वित्तपोषित की जाती है और इसकी मशीनरी द्वारा लागू की जाती है, जबकि बाद वाली राज्य सूची पर आधारित हैं, और मुख्यतः केन्द्रीय सरकार द्वारा वित्तपोषित की जाती है परन्तु राज्य सरकारों द्वारा लागू की जाती है।

¹⁰ पशुपालन, डेयरी और मत्स्य पालन विभाग के अधीन एक स्कीम 96 वर्ष पुरानी है, जो “पशुधन स्वास्थ्य और बीमारी नियंत्रण” कहलाती है। केन्द्रीय बजट 2015-16 में इसके 251 करोड़ ₹ आवंटित किए गए।

है। जैसाकि नाम से पता चलता है, वे वित्तीय संस्थाओं की उनके अशोधित ऋण को शीघ्र और दक्षतापूर्वक वसूल करने में सहायता करते हैं। सैद्धान्तिक रूप से, बैंक और लेनदार दोनों ही बकाया ऋण अदायगी की समस्या के निपटान हेतु ऋण वसूली अधिकरण जा सकते हैं।

2.31 अनर्जक आस्तियों के बढ़ने से, डीआरटी के शरण में जाने की घटनाएं बहुत बढ़ी हैं। चित्र 4 दर्शाता है कि निपटाए गए मामले कम हैं और उनका हिस्सा गिर रहा है; और न निपटाए गए मामलों का संचित बैकलॉग वित्त वर्ष 2015 के अंत में 4 लाख करोड़ है।

2.32 ऋण वसूली में विलम्ब संपूर्ण अर्थव्यवस्था पर गत्यात्मक क्षमता प्रभावित होती है क्योंकि यह बैंकों और कार्पोरेट क्षेत्र के तुलन पत्रों को व्यवस्थित करने से रोकता है।

2.33 कमजोर संस्थाओं का एक दूसरा उदाहरण जानबूझ कर चूक करने वालों को दण्डित करने में अक्षम होना है: यदि सामने दिखाई देने वाली भूल का सजा नहीं दी जाती तो सभी संस्थाओं की वैधता पर प्रश्नचिन्ह लग जाता है।

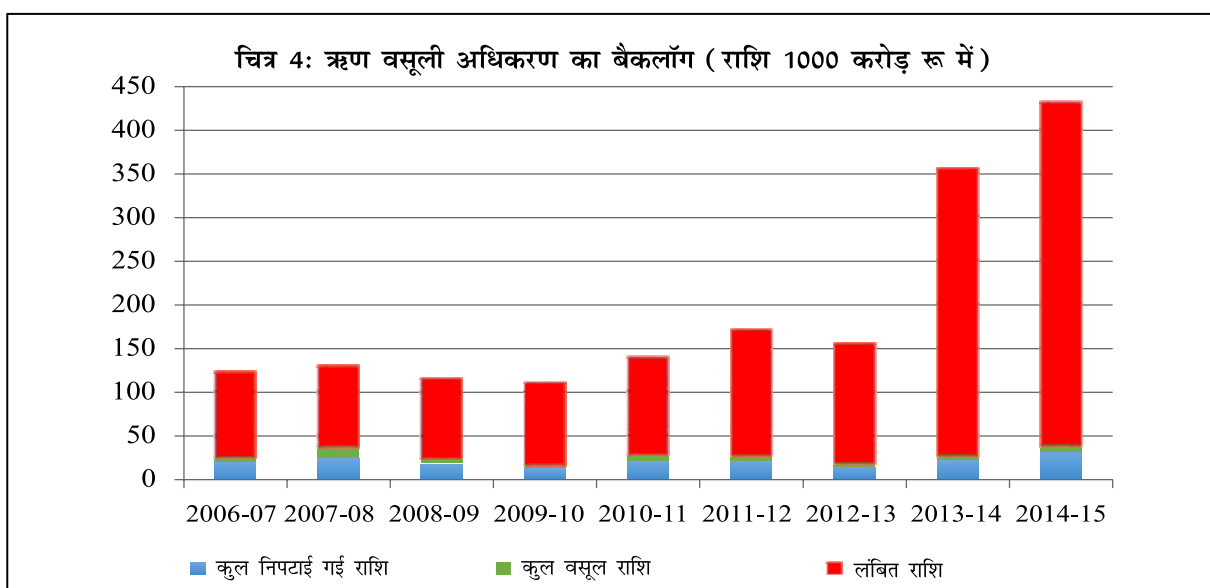
2.34 भारत में विरोधाभासी रूप से, प्रस्थान मजबूत संस्थाओं द्वारा भी बाधित होता है। कई कारणों से, कतिपय संस्थाएं “रेफ्री संस्थाओं” को पेनसिल्वानिया यूनिवर्सिटी के देवेश कपूर द्वारा चित्रित किया गया है। जैसाकि हमारी जांच संस्थाएं पिछले कुछ दशकों से

अत्यधिक शक्तिशाली बन गई हैं। इन संस्थाओं की शक्ति अब भारतीय निर्णय लेने की दूसरी विशेषता से जुड़ी हैं अर्थात् नौकरशाहों के लिए असमान प्रोत्साहन जिसके कारण बहुत अधिक सावधानी बरती जाती है और इसलिए यथास्थिति बनी रहती है।

2.35 इसका एक परिणाम यह है कि शीघ्र प्रस्थान के निर्णयों के सामने प्रोत्साहनों का अम्बार लगा है। सरकारी क्षेत्र के बैंकों के मामले में यह सुविदित है कि वरिष्ठ प्रबंधक कारपोरेट के हितों का पक्षधार के रूप में देखे जाने के डर से ऋणों को घटाकर लिखने में आनाकानी करते हैं अतः उनकी संवीक्षा का निशाना बन जाते हैं। इससे ऋण बढ़ते रहने को प्रोत्साहन मिलता और प्रस्थान स्थगित होता है। (विश्लेषण और संभावित समाधान के लिए बॉक्स 2.2 देखें)।

2.36 इस कठिनाई पर विचार करें। एक ओर, बाजार अर्थव्यवस्था में “अपराधकर्ता भुगते” सिद्धान्त की आवश्यकता है। यदि इक्विटी प्रदाता/प्रवर्तक यह जोखिम उठाते हैं जो भुगतान नहीं करते, उन्हें वित्तीय परिणाम झेलना पड़ेगा: यह पूंजीवाद व्यवस्था में सीमित देनदारी का केन्द्रबिन्दु है, और दीवालियापन की प्रक्रिया इस सिद्धान्त को प्रतिष्ठापित करती है। अन्यथा भ्रष्ट प्रोत्साहन जो नैतिक आपदा की समस्या है उत्पन्न हो जाती है।

2.37 दूसरी ओर, यद्यपि परिस्थितियों की मांग हो सकती है कि “अपराधकर्ता भुगते” का सिद्धान्त कम



उग्रता से लागू किया जाए। भारत के मामले में, दस बड़े कारपोरेट प्रतिष्ठान के पास निजी पूंजी व्यय का काफी अधिक हिस्सा है। उन्हें दंडित करने के परिणामस्वरूप, उन आस्तियों का विनाश हो सकता है जिन्हें सुधारा जा सकता है। कमजोर अर्थव्यवस्था में “अपराधकर्ता भुगते” सिद्धांत और निवेश को पुनरुज्जीवित करने की आवश्यकता के बीच जटिल समझौताकारी तालमेल बनाया जाए। परन्तु “मजबूत रेफरी संस्थाओं” जो निस्संदेह लोकतंत्र के लिए महत्वपूर्ण हैं, की तलवार पेचीदा, जोखिमपूर्ण निर्णय-प्रक्रिया को विरुद्ध हो जाती है जब कड़े सिद्धांतों से विचलन करना आवश्यक हो सकता है।

2.38 **विचार/विचारधारा:** बाधित प्रस्थान के लिए तीसरा कारण विचार/विचारधारा से संबंधित है। विश्वभर में और अधिकांश समय में हकदारी को चरणबद्ध तरीके से समाप्त करना बहुत कठिन है। परन्तु यह विशेषकर अत्यधिक गरीबी और असमानता एवं जहां प्रजातंत्र है, वैसे देश में सत्य हो सकता है। प्रजातंत्र वैध रूप से असंख्य गरीबों के लिए पुनर्वितरण के पक्ष में होगा। राज्य प्रेरित विकास और समाजवाद की संस्थापक विचारधारा दोनों ने इसके महत्व को प्रतिबिंबित और उद्देश्य को आगे बढ़ाया है।

2.39 कृषि में सभी उपायों और सभी गरीबी-रोधी कार्यक्रमों के संबंध में एक अच्छी स्पष्ट व्याख्या सामने आती है। इन सभी मामलों में उद्देश्य सराहनीय है। परन्तु जब एक बार नीतियां और कार्यक्रम लागू किए जाएं, उनको विपरीत दिशा की ओर मोड़ना बहुत कठिन है। न्यूनतम समर्थन मूल्य की परिकल्पना किसानों के लिए बीमा तंत्र के रूप में की गई है परन्तु मूल्य आधार बन गये हैं, अन्य फसलों को नजरअंदाज करके कुछ क्षेत्रों में कुछ फसलों का पक्ष लेते हैं। गरीबों के लिए तरह-तरह की सब्सिडियां और कर रियायतें हैं, परन्तु उनसे समृद्ध व्यक्तियों को ही लाभ होता है। (अध्याय-6 देखें)। लक्ष्य बनाने का राजनैतिक संदेश इसे बढ़ावा देने वाली नीतियां बनाना प्रत्यक्ष रूप से आसान नहीं है।

2.40 प्रस्थान बाधित करने वाला दूसरा कारक “छोटे की महत्ता” है। निश्चित रूप से सरलता से उपलब्ध ऋण के जरिए छोटे फर्मों और उद्यमों की सहायता करना जरूरी है। यह वैसे ही सत्य है कि आर्थिक गत्यात्मकता और आगे चलकर विकास के लिए छोटे फर्मों को बड़े

एवं सक्षम बनाने की आवश्यकता है। अवसंरचना धूम का दुःखद अनुभव, जिसमें बड़े कारपोरेट समूह लगातार अपराध कर रहे थे, कारण “छोटे का महत्व” नहीं होना चाहिए।

निष्कर्ष: समस्या का समाधान

2.41 प्रस्थान की समस्या का समाधान किस प्रकार किया जा सकता है? कम से कम पांच संभावित समाधान स्वयं सूझते हैं।

2.42 **उदारवादी प्रविष्टि के जरिये परिवर्जित निर्गमन:** 1991 से अकुशलता समाप्त करने और/अथवा अर्थव्यवस्था के वृहद भागों में प्रस्थान की समस्या को दूर करने के लिए अतिव्याप्ति का सिद्धांत यह रहा है: निजीकरण के जरिये स्वामित्व में बदलाव करने की बजाय निजी क्षेत्र में प्रविष्टि के जरिये प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देना। इस दृष्टिकोण का अंतर्भूत लाभ रहा है- आखिरकार, रूस को आस्तियों के निजीकरण का खामियाजा भुगतना पड़ा जिसमें अंत में आस्तियां कुछ लोगों के हाथ में आई जिसे ‘अल्पतंत्र’ कहा जाता है।

2.43 इससे भी अधिक महत्वपूर्ण है कि प्रवेश हितैषी दृष्टिकोण में राजनैतिक लाभ की विशेषता थी। सरकारी क्षेत्र की कंपनियों के निजीकरण के जरिए बाहर निकलने से उनके प्रबंधकों के साथ ही श्रम हितों से काफी अधिक विरोध पेश आया। निजी क्षेत्र की कंपनियों को सरकारी क्षेत्र के पदाधिकारियों से वास्ता पड़े बिना बाजार में प्रवेश की अनुमति देने से इनमें से कुछ लागत सामने नहीं आएंगी। बेशक इसके पीछे यह तर्क था कि एक जीवंत निजी क्षेत्र का अधिक तेजी से विकास होगा।

2.44 और यह कार्यनीति काफी अधिक कारगर रही। आज के भारतीय विमानन और दूरसंचार क्षेत्र 20 वर्ष पूर्व इन क्षेत्रों से काफी अधिक भिन्न थे कि इन्हें पहचाना नहीं जा सकता, इससे भारतीय नागरिकों को काफी अधिक फायदा हुआ है। अब सरकारी क्षेत्र की कंपनियां इन क्षेत्रों के समग्र आकार का छोटा हिस्सा हैं। एक तरह से, प्रस्थान की समस्या किनारे हुई है, भले इससे बचा नहीं जा सकता।

2.45 वित्तीय क्षेत्र में, अकुशल सरकारी क्षेत्र बैंकों की भूमिका को कम करने के लिए अधिक बैंकों और

भिन्न प्रकार के बैंकों की उदारतापूर्वक प्रविष्टि और पूंजी बाजारों में प्रविष्टि अभी भी एक विकल्प बना हुआ है।

2.46 **प्रत्यक्ष नीतिगत कार्रवाई:** कमजोर संस्थानों की कुछ समस्याओं को बेहतर कानून के जरिए दूर किया जा सकता है। यही वजह है कि सरकार ने नया शोधन अक्षमता कानून पेश किया है जिससे प्रस्थान में तेजी आएगी (संसद में प्रस्तुत शोधन अक्षमता संहिता की खास विशेषताओं के लिए परिशिष्ट देखें)।

2.47 इसी प्रकार, अत्यधिक मजबूत संस्थाओं से उत्पन्न समस्या को कुछ हद तक नौकरशाहों को सशक्त कर और उनकी असुरक्षिता में कमी लाकर भी दूर किया जा सकता है। सरकार, जिस एक रास्ते पर सक्रिय तौर पर विचार कर रही है, वह है भ्रष्टाचार रोकथाम अधिनियम, जो निर्णय लेने के वास्तविक चूक के मामलों को रिश्वत के मामलों से अलग करता है (बॉक्स 2 देखें)।

2.48 सरकारी-निजी भागीदारी की परियोजनाओं के संबंध में, प्रस्थान की समस्या दूर करने के लिए वैकल्पिक, यद्यपि अस्थायी संरचनाओं का सृजन अपेक्षित है ताकि विगत विफलता के बोझ को विश्वसनीय तरीके से आवंटित किया जा सके। केलकर समिति ने “रिविजिटिंग एण्ड रिवाइटेलाइजिंग दी पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप मॉडल ऑफ इन्फ्रास्ट्रक्चर” पर आगे चले जा रहे विरासत के मुद्दों और प्रमुख अनुबंधात्मक विशेषताओं के संबंध में सिफारिशों की हैं। समिति ने प्राधिकरणों की नैतिक खतरे के जोखिम से रक्षा करते हुए लोच बनाने के लिए पुनः वार्ता के सिद्धांत को शीघ्र अंतिम रूप देने की सिफारिश की है। दोनों तरह की साझेदारी में पूर्वानुमान करने और निष्पक्षता के महत्व को स्वीकार करते हुए समिति ने एकीकृत अधिदेश के साथ स्वतंत्र क्षेत्र नियामक स्थापित किए हैं।

2.49 **प्रौद्योगिकी एवं जैम समाधान :** उर्वरक, कृषि, चीनी आदि से संबंधित कई एक्जिट समस्याओं को प्रौद्योगिक तथा जैम की क्षमता में वृद्धि करके दूर किया जा सकता है। उर्वरक तथा अन्य इनपुट के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के प्रयोग से लक्ष्य प्राप्त किया जा सकता है जिससे बुनियादी एवं निरंतर विकृतियों को दूर करने के क्रम में गरीबों के अधिकार की रक्षा होती है।

2.50 प्रौद्योगिकी दो प्रकार से सहायक हो सकती है।

प्रथम, यह मानवीय विवेक तथा मध्यस्थता के स्तरों को कम करती है। और दूसरा, यह व्यापार के पुराने तौर-तरीकों को समाप्त करती है। ये दोनों, भारत में कृषि एवं अनौपचारिक क्षेत्रों को नकारात्मक रूप से प्रभावित करने वाली समस्त समस्याओं का समाधान ढूंढने में प्रत्यक्ष रूप से सहायक हो सकती हैं।

2.51 **पारदर्शिता :** कृषि के संबंध में, सरकार गेहूं, अनाज एवं दालों के उत्पादन को प्रोत्साहित करने हेतु न्यूनतम समर्थन मूल्य निर्धारित करती है। यह अधिकाधिक स्पष्ट है कि विशेषकर कुछ राज्यों में अनाज का अधिक उत्पादन हुआ है। इस अधिक उत्पादन अधिकाधिक में कमी लाना कठिन है जो प्रस्थान की समस्या की द्योतक है। किन्तु इसमें प्रभावी परिवर्तन का एक संभावित रास्ता यथा पूर्व स्थिति की लागत पर प्रकाश डालना है।

2.52 सरकार के लिए एक और संभावना उत्तर-पश्चिमी राज्यों में खाद्यान्न के उत्पादन की सामाजिक लागतों को उजागर करना हो सकती है। उर्वरक तथा स्वास्थ्य एवं मृदा गुणवत्ता लागतों का अत्यधिक प्रयोग; जल एवं विद्युत का अत्यधिक प्रयोग तथा पर्यावरणीय लागत और फसल कटाई के पश्चात् उसके डंठलों को जलाना जिससे कि प्रदूषण एवं स्वास्थ्य को खतरा उत्पन्न होता है। दालों के लिए, सामाजिक आर्थिक लेखांकन में उन लाभों को भी शामिल किया जाना चाहिए जो कि उनकी खेती ने मृदा में नाइट्रोजन की मात्रा वृद्धि और उर्वरक तथा जल के प्रभावी प्रयोग में बढ़ोत्तरी की। उदाहरण के लिए कृषि लागत एवं मूल्य निर्धारण आयोग (सी ए सी पी), उत्पादन की निजी लागत की नियमित गणना के साथ उत्पादन के इन सामाजिक मूल्यों व लाभों को प्रकाशित कर सकता है।

2.53 एक अन्य उदाहरण ‘लघु’ बचत योजनाओं से संबंधित है। यहां अध्याय 6 में अधिक धनी और कुल मिलाकर जो ‘छोटा’ नहीं है; के रूप में चिन्हित वास्तविक लाभार्थियों के विषय में पारदर्शिता, भावी सुधारों और प्रस्थान को सरल बनाने में सहायक हो सकता है।

2.54 **प्रस्थान, एक अवसर के रूप में:** कई मामलों में, जहां सरकारी क्षेत्र की फर्मों का निजीकरण किए जाने

की आवश्यकता है; प्रस्थान की समस्या मौजूदा प्रबंधकों और कर्मचारियों के हितों के विरोध से उत्पन्न होती है। किंतु कुछ मामलों में, इस प्रकार के कार्य को अवसरों में बदला जा सकता है। उदाहरणार्थ, निजीकरण से प्राप्त होने वाले संसाधनों का उपयोग कर्मचारी क्षतिपूर्ति तथा पुनःप्रशिक्षण के लिए किया जा सकता है।

2.55 सार्वजनिक क्षेत्र की अधिकांश फर्मों वांछनीय स्थानों में सापेक्षतः बड़े भू-भाग पर कब्जा रखती हैं। सार्वजनिक क्षेत्र की फर्मों द्वारा घेरी गई भूमि को लैंड बैंक के रूप में परिवर्तित किया जा सकता है और इसे 'मेक इन इंडिया' और 'स्मार्ट सिटी' अभियान को गति देने के लिए साधन के रूप में प्रयोग किया

जा सकता है। यदि भूमि सघन शहरी क्षेत्रों में हो, तो इसका उपयोग स्टार्ट अप्स को पोषित करने हेतु पारितंत्र के विकास हेतु किया जा सकता है और यदि यह छोटे कस्बों या शहरों में अवस्थित हो तो इसका इस्तेमाल औद्योगिक क्लस्टरों के लिए साइट विकसित करने हेतु किया जा सकता है।

2.56 निजीकरण के संबंध में एक चिंता यह है कि उदाहरणतः, आरक्षण की सामाजिक नीतियों को नुकसान होगा, जब आधारभूत परिसंपत्तियां सरकारी क्षेत्र से निजी क्षेत्र के नियंत्रण में चली जाएंगी। इस संबंध में भरोसे के साथ यह सुनिश्चित किया जाए कि उन नीतियों को, प्रस्थान के लिए बड़ी सामाजिक स्वीकार्यता को सुरक्षित करने हेतु बनाए रखा जाएगा।

बॉक्स 2.2 आर्थिक नीति-निर्माण में सुधार तथा लोक सेवकों द्वारा भय व पक्षपात के बिना निर्णय लेते हुए इन नीतियों का कार्यान्वयन

तीव्र एवं समतुल्य आर्थिक विकास हेतु अच्छी नीति के निर्माण एवं कार्यान्वयन की आवश्यकता है, जो दूसरे अर्थ में मंत्रियों एवं लोक सेवकों दोनों पर लागू होता है। सरकार के साथ बातचीत करने वाले लोक सेवा में शामिल और बाहरी लोगों, दोनों में यही बड़ी धारणा है कि हालिया समय में लोक सेवक तेजी से और दृढ़तापूर्वक निर्णय लेने में अधिक सुस्त हो गए हैं। इसका अर्थव्यवस्था पर प्रभाव पड़ा है।

लोक सेवा के संबंध में निर्णय लेने में कई कारणों से समस्या उत्पन्न हुई है। प्रथम, कुछ विशेष प्रकार के आर्थिक मामलों को निपटाने/समाधान करने की क्षमता, प्रशिक्षण एवं विशिष्ट ज्ञान में कमी है। द्वितीय, बाह्य निरीक्षण व्यवस्था की बढ़ती संख्या एवं जटिलता का अनावश्यक प्रभाव पड़ा है। प्रेंडरगास्ट¹¹ "एवं कपूर¹² के विचार में सार्वजनिक क्षेत्र पर बाहरी निगरानी, नहीं लिए गए सही निर्णयों की तुलना में लिए गए गलत निर्णयों से ज्यादा प्रभावित होती है (अर्थात् इससे अवसर चूक जाते हैं)। यह अवसरों को लागू करने की अपेक्षा गलतियों से बचाने की संस्कृति को बढ़ावा देती है। हालांकि यह बॉक्स एक तीसरे और संभवतः सर्वाधिक महत्वपूर्ण कारण पर प्रकाश डालेगा। जो कि लागू करने में भी सरल है और उसमें भ्रष्टाचार रोधी कानून के कुछ उपबंध और हालिया वर्षों में उनके प्रयोग के तरीके का जिक्र है।

बेहतर लोक प्रशासन और सही नीति-निर्माण हेतु आवश्यक है कि लोक सेवक लोक हित में और विशेषकर 'भय और पक्षपात' के बिना (एक वाक्यांश जिसे मंत्रियों के शपथ में प्रयोग किया जाता है) निर्णय लें। ऐसी मान्यता है कि पक्षपातपूर्ण निर्णय लेने से रोकने के लिए सुविचारित लेकिन अत्यधिक कठोर कानून के कारण निर्णय लेने में भी भय रहता है। भ्रष्टाचार-रोधी कानून के कुछ प्रावधान भ्रष्टाचारियों पर कार्रवाई करने के स्थान पर ईमानदार को ही प्रताड़ित करते हैं।

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम

भ्रष्टाचार-रोधी कानून को सख्त बनाने के क्रम में, नये भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम, 1988¹³ (पी सी ए) की धारा 13(1) (घ) (iii) में एक उपबंध जोड़ा गया है जिसके अनुसार:

लोक सेवक के रूप में अपनी सेवा के दौरान कोई लोक सेवक यदि लोक हित के बिना किसी व्यक्ति से कोई मूल्यवान वस्तु अथवा आर्थिक लाभ प्राप्त करता है तो उसे आपराधिक अवचार का दोषी माना जाएगा।

चूंकि इस परिभाषा में 'भ्रष्टापूर्वक' या 'दोषपूर्ण' जैसे शब्दों का प्रयोग नहीं किया गया है; इस अपराध की परिभाषा में 'अपराधी मन' या 'आपराधिक आशय' की आवश्यकता नहीं है, बल्कि यह 'आत्यंतिक अपराध' है। चूंकि विधि के अनुसार सरकारी कर्मचारी को अनुचित इरादे की आवश्यकता नहीं है, फिर भी अनजाने में उसे प्राप्त लाभ के लिए उसे अभियुक्त बनाया जा सकता है। उदाहरणार्थ, मान लीजिए कोई ईमानदार सरकारी अधिकारी सदाशयता में निर्णय लेने में चूक करता है और विनिवेश किए जाने वाली परिसंपत्ति का कम मूल्यांकन करता है। जाहिर है कि इस कम मूल्यांकन से परिसंपत्ति के खरीददार को आर्थिक लाभ होगा और यह जनहित में नहीं है, किन्तु यह भ्रष्ट अथवा जानबूझ कर किया गया कम मूल्यांकन नहीं था। स्पष्टतः यह निर्णय करते समय, निर्णय की त्रुटि के रूप में प्रकट नहीं हुआ होगा।

¹¹ Prendergast, C., 2001, "Selection and Oversight in the Public Sector", *NBER Working Paper No. 8664*,

¹² Kapur, Devesh, 2003, "Do As I Say Not As I Do: A Critique of G-7 Proposals on Reforming the Multilateral Development Banks", United Nations Conference on Trade and Development, *G-24 Discussion Paper Series*.

¹³ http://www.persmin.gov.in/DOPT/EmployeesCorner/Acts_Rules/PCAct/pcaact.pdf

कोई ऐसी त्रुटि (जिसमें सरकारी कर्मचारी का कोई लाभ नहीं हो) या पिछले मामलों को देखते हुए जब इसे त्रुटि माना जाए, तो यह अपराध बन जाता है और भ्रष्टाचार के दोष पर विचारण के दौरान इसमें कारावास की सजा दी जा सकती है। अन्य लोकतंत्रों में इस प्रकार की कोई धारा मौजूद नहीं है जहां 'इरादा एवं अपराधी मन' समेत भ्रष्टाचार को स्थापित करना भ्रष्टाचार के जांच अधिकारियों का कर्तव्य होगा।

क्या इस रवैये से जनहित होगा?

सरकारी सेवक द्वारा भ्रष्टाचार में छोटे-मोटे गैर मौद्रिक लाभ लेने से लेकर पूरी तरह रिश्वतखोरी तक आते हैं। धारा 13(1) (घ) (iii) के पीछे उद्देश्य मुश्किल मामलों को निपटाने के लिए सभी अपराधों पर पकड़ बनाने की व्यवस्था करना है जहां सरकारी सेवक बिना कोई निशान छोड़े किसी का पक्ष लेता है। चूंकि कानून के अन्य प्रावधानों विशेष रूप से भ्रष्टाचार के अपराधों की व्यापक श्रृंखला से संबंधित है जिनमें हर तरह का "स्पष्ट परितोषण" आता है, धारा 13 (1) (घ) (iii) मूलतः छोटे किस्म के भ्रष्टाचार (प्रमाण के मानक को कमजोर करके) को लक्षित करती हैं। इसका उद्देश्य भारतीय अनवेषण एजेंसियों के लिए निर्णय लेने वाले अथवा निर्णय लेने में प्रतिभागी व्यक्ति को होने वाले सीधे लाभ को शावित किए बिना भ्रष्टाचार के लिए अभियोजन चलाने में आसानी करना है।

भ्रष्टाचार से निपटने में दो प्रकार की गलतियां हो सकती हैं। पहले किस्म की गलती वहां होती है जहां भ्रष्टाचारी बच निकलता है और दूसरे प्रकार की गलती वहां होती है जहां किसी निर्दोष व्यक्ति को गलती से भ्रष्टाचार का दोषी ठहराया गया हो। पहले किस्म की गलतियों के लिए कठोरतम दृष्टिकोण उन व्यक्तियों के बच निकलने पर रोकथाम करना है जिन्होंने छोटे-मोटे अथवा गैर-मौद्रिक हित लिए हों अथवा जिनके खिलाफ स्पष्ट परितोषण का प्रमाण नहीं मिल सकता, दूसरे प्रकार की गलतियों की गुंजाइश वहां बढ़ जाती है जहां किसी निर्दोष व्यक्ति (जिसने बिना किसी गुप्त उद्देश्य से निर्णय लिया हो) पर अभियोजन चलाया जाता है।

आर्थिक दृष्टिकोण से, दूसरे किस्म की गलती से सरकारी हानि होती है और नीतिगत और कार्यान्वयन पक्षाघात को काफी अधिक बढ़ावा मिलता है अतः इस कठोर धारा से मदद की तुलना में जनता को कष्ट मिलता अधिक प्रतीत होता है। इसके पर्याप्त और काफी विश्वसनीय प्रमाण है कि कई प्रशासनगत गंभीर समस्या-सरकार की अपनी विलंबित परियोजनाओं के लिए अपना उत्तरदायित्व स्वीकार करने में उदासीनता, विभागों के लिए निष्पक्ष और उचित मध्यस्थता निर्णयों अथवा निचले न्यायालय के निर्णय में अपील करने की प्रवृत्ति, लेखा परीक्षा की आपत्तियों के आधार पर कर संबंधी विवाद उत्पन्न करने की प्रवृत्ति, सिविल सेवकों की भूमि बेचने अथवा निचले दर्जे के सरकारी उद्यमों के प्रति उदासीनता का अन्य पक्षों के लिए "वित्तीय दृष्टि से लाभकारी" होने के भय से काफी हद तक कारण माना जा सकता है।

समाधान

भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम (पीसीए) में संशोधन

भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन) विधेयक 2013¹⁴, जो राज्य सभा में लंबित है, में पीसीए में बड़े सुधार किए जाने और आम तौर पर यह भ्रष्टाचार के विरुद्ध संयुक्त राष्ट्र अभिसमय के अनुरूप बनाकर भ्रष्टाचार निरोधी कानून का मजबूत बनाने का प्रयास है। इसमें अंतर्राष्ट्रीय मापदंडों के अनुरूप ऐसी नई शब्दावली शामिल करके धारा 13(1) के उपबंधों को प्रतिस्थापित करने का प्रस्ताव है जो अधिक निष्पक्ष है और मात्र प्रशासनिक भूलों के कारण अदालती कार्रवाई से बचाएंगे। सरकारी निजी भागीदारी संबंधी केलकर समिति ने भी नेकनीयती से लिए गए निर्णय लेने की प्रक्रिया की सुरक्षा करने के लिए इस कानून में संशोधन करने की जोरदार सिफारिश की है।

नए अदालती दृष्टिकोण की सिफारिश करने संबंधी आयोग

पीसीए की धारा 13 (1) (घ) (iii) और भारतीय दंड संहिता की धारा 120 क ने मिलकर संभवतः अदालती अधिकरणों को सामान्य अर्थ में "आलसी" बना दिया हो, जहां उन्हें रिश्वत के पैसे के प्रवाह का पता लगाने और आर्थिक लाभ सिद्ध करने के लिए अथक परिश्रम करके न्यायिक और पड़ताल कार्य करने की जरूरत नहीं रहती। विकसित देशों में सफेद पोश अपराध की सफल अदालती कार्रवाई का अनुभव बताता है कि भारतीय जांच अधिकरणों को अपना रवैया बदलना होगा और अपनी जांच तकनीकों आधुनिक बनानी होंगी। जांच अधिकरणों के अनेक कर्मचारियों के पास आधुनिक वित्तीय अपराधों और भ्रष्टाचार की सही जांच करने के लिए उपकरण, कौशल अथवा प्रशिक्षण भी नहीं है। सरकार के लिए यह वांछनीय होगा कि यह एक आयोग गठित करे जो भ्रष्टाचार के अपराध के लिए नई अदालती नीति की सिफारिश करे, जो ईमानदारी की जरूरत को भ्रष्टाचार के गलत आरोपों के भय के बिना नेकनीयती से निर्णय लेने की जरूरत के साथ संतुलित करे। इस आयोग को जांच अधिकरणों तथा सरकारी अभियोजकों, दोनों की क्षमता में सुधार लाने के लिए उपायों की सिफारिश भी करनी चाहिए। यह जरूरी है कि आयोग के पास अंतर्राष्ट्रीय विशेषज्ञता प्राप्त करने के संसाधन भी हों।

सतर्कता तंत्र की प्रासंगिकता का पुनर्मूल्यांकन

सरकारी और सरकारी क्षेत्र "सतर्कता" अधिकारियों" से भरे पड़े हैं। मात्रा संबंधी साक्ष्य और सार्वजनिक धारणा दोनों ही दर्शाती हैं कि इससे भ्रष्टाचार के स्तरों में कोई कमी नहीं हुई है, बल्कि यह समस्या और बिगड़ ही गई है। सतर्कता अधिकारी का तंत्र आम तौर पर अप्रभावी माना जाता है और कुछ मामलों में तो उल्टा असर भी करता है। अब सम्भवतः समय आ गया है कि इस बात पर विचार किया जाए कि क्या इस विस्तृत लेकिन स्पष्टतः अप्रभावी तंत्र पर किया जाने वाला व्यय उपयुक्त है।

¹⁴ <http://www.prsindia.org/administrator/uploads/general/1376983957~PCA%20Bill%202013.pdf>

भारतीय अर्थव्यवस्था में “जैम” का विस्तार

बड़े पैमाने पर, प्रौद्योगिकी समर्थित, तत्काल प्रत्यक्ष लाभ अंतरण से भारत के निर्धनों के आर्थिक जीवन में सुधार आ सकता है और जैम त्रिसूत्र-जनधन, आधार, मोबाइल-सरकार को ये उपाय कार्यान्वित करने में मदद कर सकते हैं। पिछले एक वर्ष में जैम गहन और व्यापक हुआ है: जनधन और आधार ने उल्लेखनीय रफ्तार से अपने कवरेज को बढ़ाया है--प्रति सप्ताह क्रमशः 2 और 4 मिलियन खाते सृजित करके-और अनेक मोबाइल मनी ऑपरेटर्स को लाइसेंस दिए गए। इस अध्याय में जैम के पहले रूप की जांच की गई है- “पहल” योजना जो डीबीटी के जरिए एलपीजी सब्सिडी अंतरित करने की योजना है। इस योजना ने हेरा-फेरी में 24 प्रतिशत की कमी की लेकिन कुछ वास्तविक लाभभोगियों को बाहर कर दिया है। जैम को अब कहां लागू किया जाए, यह निर्णय करने से पहले, नीति-निर्माताओं को पहला-मील (लाभभोगी की पहचान), मध्य मील (वितरक का विरोध) और अंतिम मील (लाभभोगी का वित्तीय समावेशन) की चुनौतियों पर विचार करना होगा। हमारा जैम तैयारी सूचकांक बताता है कि जैम के विस्तार में मुख्य अड़चने अंतिम मील की चुनौती से जुड़ी हैं, जो बैंकों से धन निकालकर लोगों के हाथ में देने की है, विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों में सरकार को बैंकिंग सहयोगकर्ता तथा मोबाइल मनी नेटवर्क तैयार करके वित्तीय समावेशन में सुधार करना चाहिए। इस बीच बापू-बायोमेट्रीकली आथेन्टिकेटिड फिजिकल अपटेक-जैसे मॉडलों पर विचार करना चाहिए। इस समय, जैम के सबसे आशाजनक लक्ष्य हैं-उर्वरक सब्सिडी तथा सरकार के भीतर निधि-अंतरण - ये वे क्षेत्र हैं जो केंद्र सरकार के काफी अधिक नियंत्रण में हैं तथा इनमें राजकोषीय बचतों की पर्याप्त संभावनाएं हैं।

प्रस्तावना

3.1 नकद अन्तरण हेरा-फेरी और बाजार विकृतियों को कम करके और भारतीय निर्धनों के आर्थिक जीवन में प्रत्यक्ष रूप से सुधार करके आर्थिक कार्यकुशलता और सामाजिक संरक्षण को बढ़ा सकते हैं। वास्तविक समय में प्रत्यक्ष लाभ-अन्तरण को लागू करना, सरकार के मुख्य उद्देश्यों में से एक उद्देश्य है और विगत वर्ष में पर्याप्त प्रगति हुई है। पिछले वर्ष के आर्थिक समीक्षा में, सीधे लाभ अन्तरण को लागू करने के लिए जैम संख्या, त्रिसूत्र - जन धन, आधार, मोबाइल की संभाव्यता को स्पष्ट किया गया। इस अध्याय में :

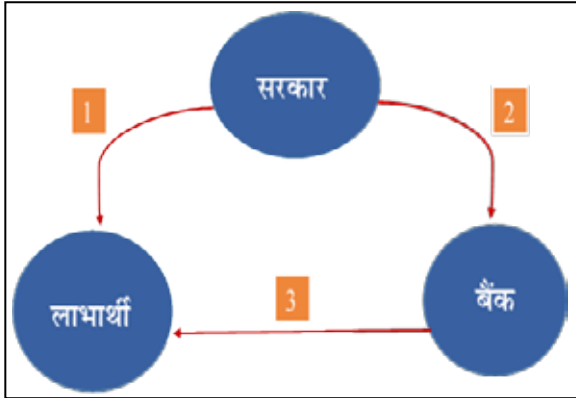
- जैम के प्रसार का जायजा लेना;

- सरकार के पहले पूर्ण-रूपेण नकद अन्तरण कार्यक्रम - डी.बी.टी. के माध्यम से रसोई गैस की सुपुर्दगी के कार्यक्रम का अध्ययन;
- जैम का विस्तार कहां किया जाए, यह फैसला करने में नीति-निर्माताओं की मदद करने के लिए पहला-मील, मध्य मील और अंतिम मील का चर्चा करना;
- जैम की विभिन्न किस्मों को लागू करने के लिए राज्यों की योग्यता का आकलन करने के क्रम में सरल जैम तत्परता सूचकांक प्रस्तुत करना; और
- एल.पी.जी. पर कुछ नीतिगत सिफारिशों और व्यापक जैम कार्य सूची के संबंध में निष्कर्ष निकालना।

जैम के घटक

3.2 मान लें सरकार कल प्रत्येक भारतीय को 1000 रु. अंतरिक करना चाहे। इसके लिए क्या करना ज़रूरी होगा?

- सरकार, लाभग्राहियों की पहचान करने में समर्थ हो।
- सरकार, लाभग्राहियों को धन अन्तरण करने में समर्थ हो।
- लाभ ग्राही आसानी से इस धनराशि को प्राप्त कर सके।



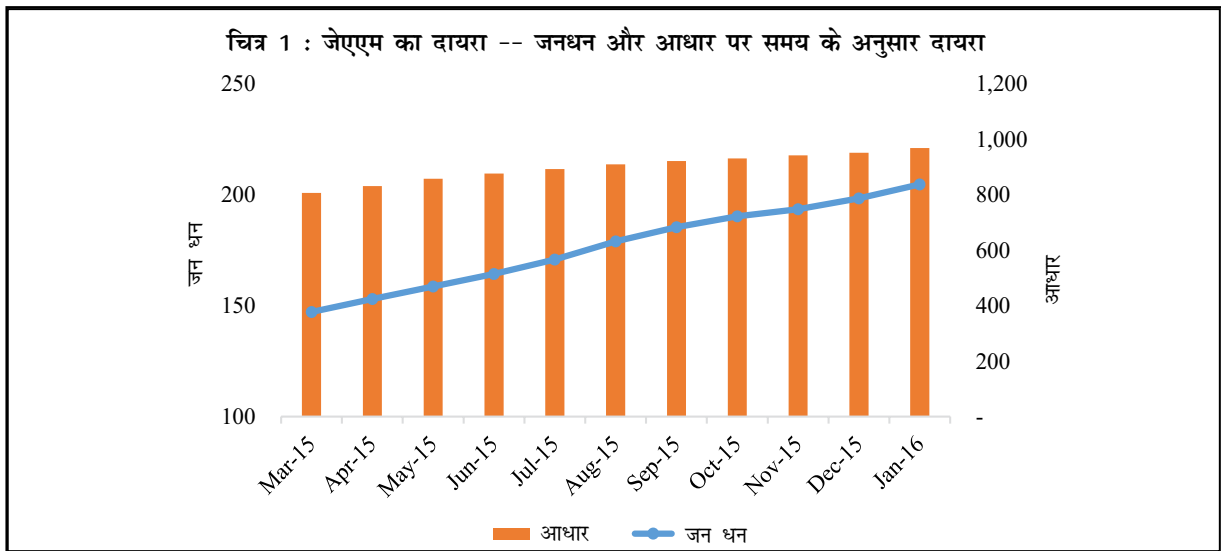
3.3 (1) पर असफलता से समावेशी चूक और लीकेज होती है - निर्धनों के लिए अभिप्रेत लाभ धनी लोगों और छद्म परिवारों को मिलते हैं तथा इससे राजकोषीय हानि होती है। लेकिन (2) और (3) में असफलता से अपवर्जन त्रुटियां होती हैं - वास्तविक लाभग्राही प्रसुविधाओं का फायदा नहीं उठा सकते। सरकार अपवर्जन त्रुटियों के प्रति

विशेष रूप से संवेदनशील होनी चाहिए जो कि विशेष रूप से अति निर्धनों को पीड़ा पहुंचाती है तथा इसका लीकेज लाभग्राहियों द्वारा फायदा उठाया जा सकता है - डी.बी.टी. योजनाओं¹ को वापस लिए जाने का कारण बताकर/ हम जैम के लिए 3 अपेक्षाओं पर चर्चा करेंगे।

सरकार → लाभग्राही: पहचान की चुनौती

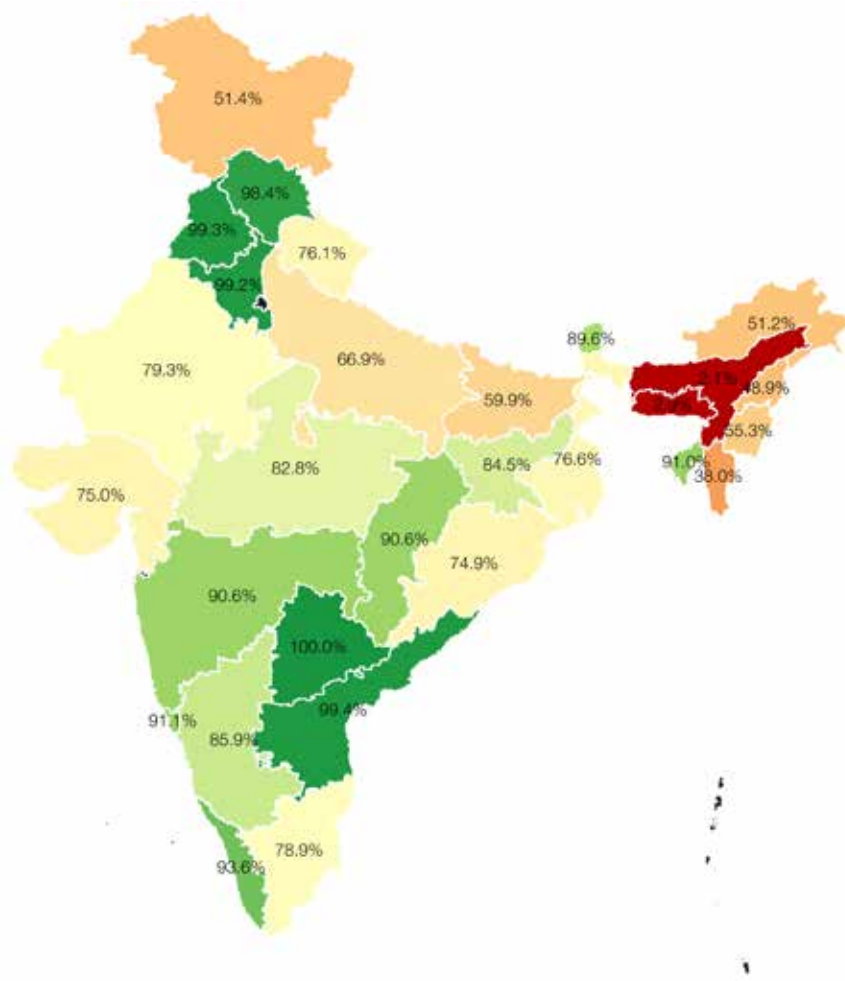
3.4 लाभग्राहियों की पहचान के लिए, सरकार को पात्र व्यक्तियों के डाटा बेस की ज़रूरत है। लाभग्राहियों के आंकड़े, आधार से बहुत पहले से मौजूद हैं। लेकिन उनकी यथार्थता और वैधता, में उस प्रशासनिक और राजनैतिक विवेकशीलता के कारण बाधा आई है जो कि पहचान पत्र, जैसे कि बी.पी.एल. कार्ड, ड्राइविंग लाइसेंस और मतदाता पहचान पत्र से जुड़ी है। लाभग्राहियों की सूची में गलत और डुप्लीकेट नाम जुड़ जाते हैं जिससे लिकेज होती है। आधार की विशेषता है कि मानव की विवेकशीलता की जगह पर प्रौद्योगिकी का प्रयोग किया जाए तथा प्रणाली को सरल बनाए रखा जाए - उंगलियों के निशान और पुतली को स्कैन करना - जिसे नागरिक आसानी से समझ सके।

3.5 मौजूदा सरकार ने, आधार कार्यक्रम के लिए पिछली सरकार का समर्थन लिया है : 2015 में 210 मिलियन आधार कार्ड जारी किए गए थे - प्रति सप्ताह 4 मिलियन से अधिक कार्डों की आश्चर्यचकित करने वाली दर।



¹ डी.बी.टी. के अत्यधिक सफल कार्यक्रमों में से एक कार्यक्रम में - एम.जी., एन.आर.ई.जी.ए. में आन्ध्र प्रदेश में जहां 92: लोग इसके अंतर्गत आते हैं - इसका फीड बैक जो कि उच्च प्रशासकों तक राज्य नौकरी के माध्यम से गया - गैर अनुपातिक तौर पर नकारात्मक था। यह बड़े, विकीर्ण प्रसुविधाओं और लघु तथा संकेद्रित हानि का क्लासिक मामला था। (मुरलीधरन ई.टी.ए.एल. 2015)

चित्र 2: पूर्व राज्यों में आधार कवरेज



957 मिलियन व्यक्तियों के पास आधार कार्ड हैं, जो कि जनसंख्या का 75 प्रतिशत है और प्रौढ़ आबादी का लगभग 95 प्रतिशत है (चित्र 1)। चित्र 2 में दर्शाया गया है कि राज्यों में आधार कार्ड का प्रसार उच्च है। लगभग एक-तिहाई राज्यों में 90 प्रतिशत से अधिक कवरेज है और केवल 4 राज्यों में-नागालैंड (48.9), मिज़ोरम (38.0), मेघालय (2.9) और असम (2.4) में यह प्रसार 50 प्रतिशत से कम है।

सरकार → बैंक: भुगतान की चुनौती

3.6 लाभग्राहियों की पहचान के बाद सरकार को उन्हें धन अंतरित करना होगा। प्रत्येक लाभग्राही को बैंक खाते की आवश्यकता होगी तथा सरकार को बैंक खाता संख्याओं की आवश्यकता होगी। प्रधानमंत्री की जन धन योजना, तत्वावधान में लगभग 120 मिलियन खाते पिछले वर्ष में खोले गए हैं -

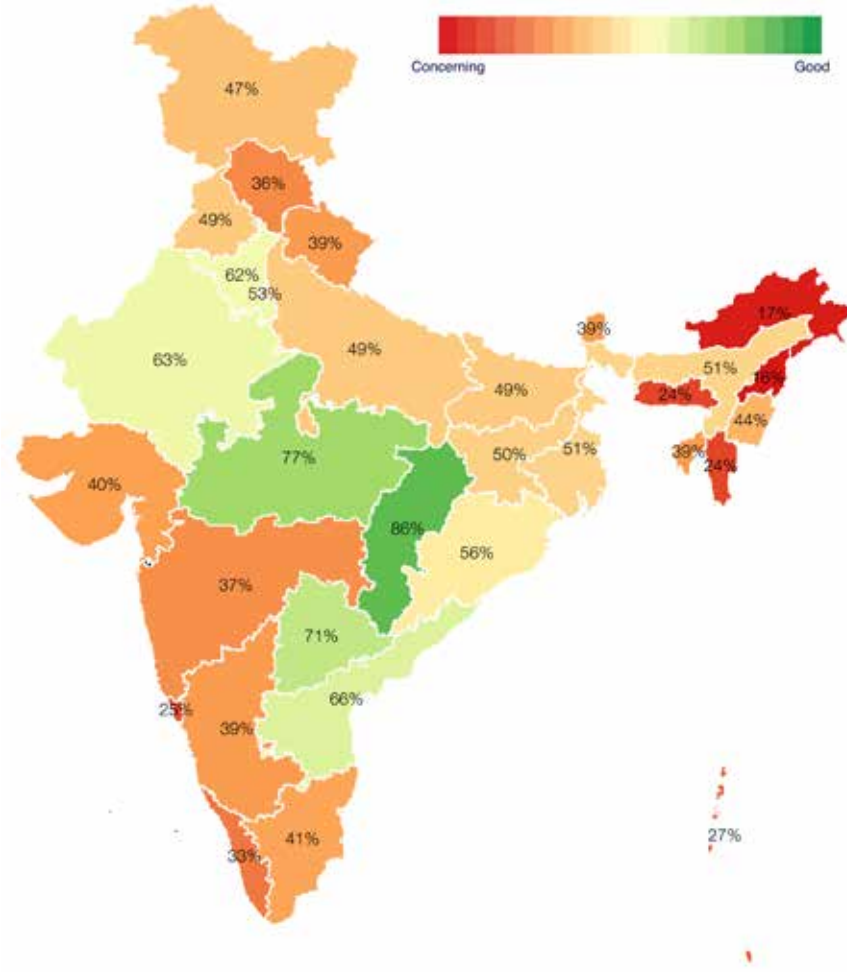
अर्थात् 3 लाख खाते प्रतिदिन खोलने का बहुत तेज चरण²।

3.7 चित्र 3 दर्शाता है कि जन धन के रिकार्ड तोड़ने वाले कार्य के बावजूद, अधिकांश राज्यों में खाते खोलने की दर सापेक्षतः कम है - औसत 46% और केवल 2 राज्यों में 75 प्रतिशत से अधिक (मध्यप्रदेश और छत्तीसगढ़)। अतः नीति निर्माताओं को, डी.बी.टी. के बाहर के लाभग्राहियों तक लाभ नहीं पहुंचने के संबंध में अपवर्जन त्रुटियों के संबंध में संज्ञान लेने की आवश्यकता है। आधार की जन धन की पहुंच की तुलना करते हुए, यह पता चलता है कि पहचान न किए जाने की बजाय बैंक वंचित स्थिति से जैम अधिक प्रभावित होगा।

बैंक → लाभग्राही-अन्तिम मील की चुनौती जनता के हाथ में धनराशि पहुंचाना

² जन धन योजना को एक सप्ताह में सबसे अधिक खाते खोलने (18 मिलियन 23-29 अगस्त 2014) के लिए गिनिस् वर्ल्ड रिकार्ड में शामिल किया गया था।

चित्र 3: राज्यों में बुनियादी बचत खाता कवरेज



3.8 सरकार ने सभी के बैंक खातों में धनराशि का अन्तरण कर दिया। क्या सरकार का कार्य समाप्त हो गया? शायद शहरी क्षेत्रों में लोग बैंकों के समीप रहते हैं, यद्यपि वित्तीय साक्षरता एक सरोकार है।³ तथापि, ग्रामीण भारत में, जहां पर 5 कि.मी. की परिधि में केवल 27 प्रतिशत गांवों में बैंक हैं, वहां पर बैंक से परिवार के हाथ में धनराशि पहुंचने की गंभीर अन्तिम मील समस्या है। इस समस्या के समाधान के लिए, आरबीआई ने 2015 में 23 नए बैंकों को लाइसेंस दिए – 2 यूनिवर्सल बैंक, 11 भुगतान बैंक और 10 लघु वित्त बैंक।

3.9 हालांकि राज्यों के सापेक्ष निष्पादन को चित्र में दर्शाया गया है, फिर भी, भारत का इस क्षेत्र में कार्यनिष्पादन जानने के लिए भारत की तैयारी की केन्या

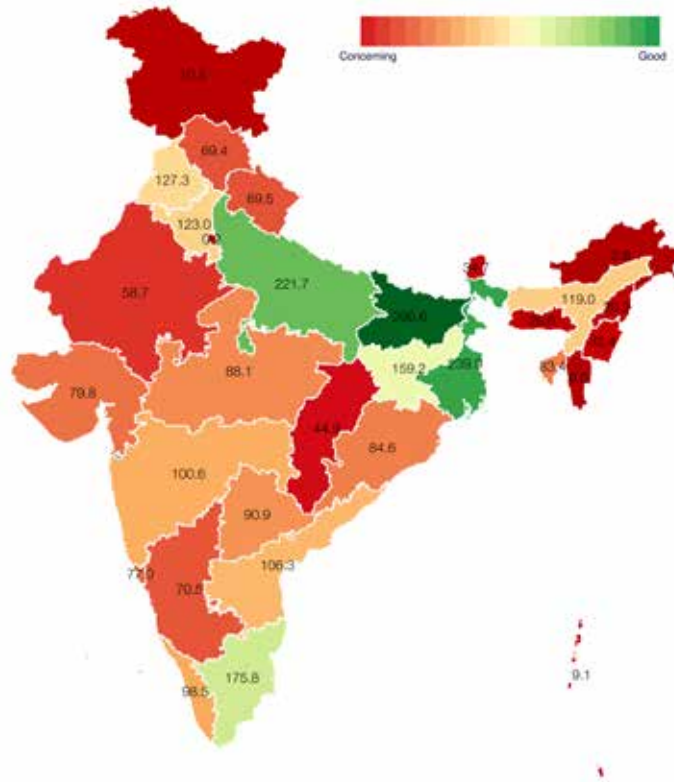
की भांति तुलना किया जाना उपयोगी होगा। केन्या ऐसा देश है जहां पर अन्तिम मील के वित्तीय समावेश को अच्छा समझा जाता है। केन्याई बी.सी.: जनसंख्या अनुपात 1: 172 है। भारत की औसत केन्या के स्तर के मुकाबले 3% केवल 1:6630 है। केन्या की आबादी भारत के मुकाबले कम है। इसलिए शायद भारत को कम बीसी की ज़रूरत है। फिर भी भारत में बीसी का स्थानिक घनत्व केन्या से 17 प्रतिशत है।

3.10 भारत के मोबाइल आपरेटरों के विस्तार के साथ तुलना शिक्षाप्रद है। चित्र 5 दर्शाता है कि भारत में मोबाइल विस्तार व्यापक है। केवल बिहार (54 प्रतिशत) और असम (56 प्रतिशत) का विस्तार 60 प्रतिशत से कम है। इसके अलावा, लगभग 1.4 मिलियन एजेंट या सर्विस

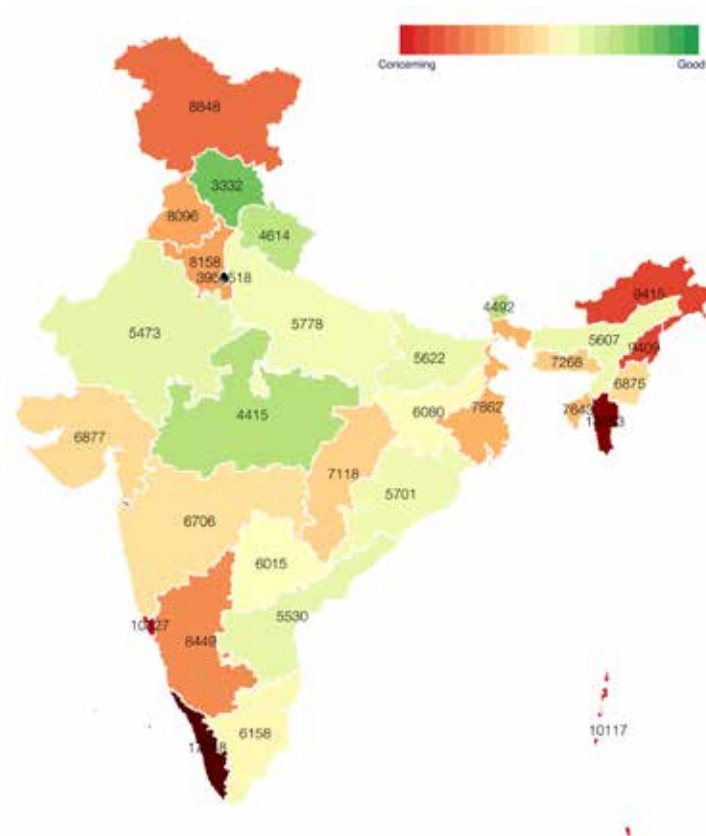
³ कोल एट अल (2011)

⁴ डीबीटी अभियान

चित्र 4: जैम के अनुपस्थित कारकों में एक - एक संपन्न बी.सी. उद्योग बी.सी. का स्थानिक घनत्व - प्रति क्षेत्र बी.सी.,



बी.सी. का जनसंख्या घनत्व : प्रति जनसंख्या बी.सी.



पोस्ट है जो भारत में लगभग 1010 मिलियन मोबाइल ग्राहकों को सेवा प्रदान करते हैं जो लगभग 1:720 का अनुपात बैठता है।

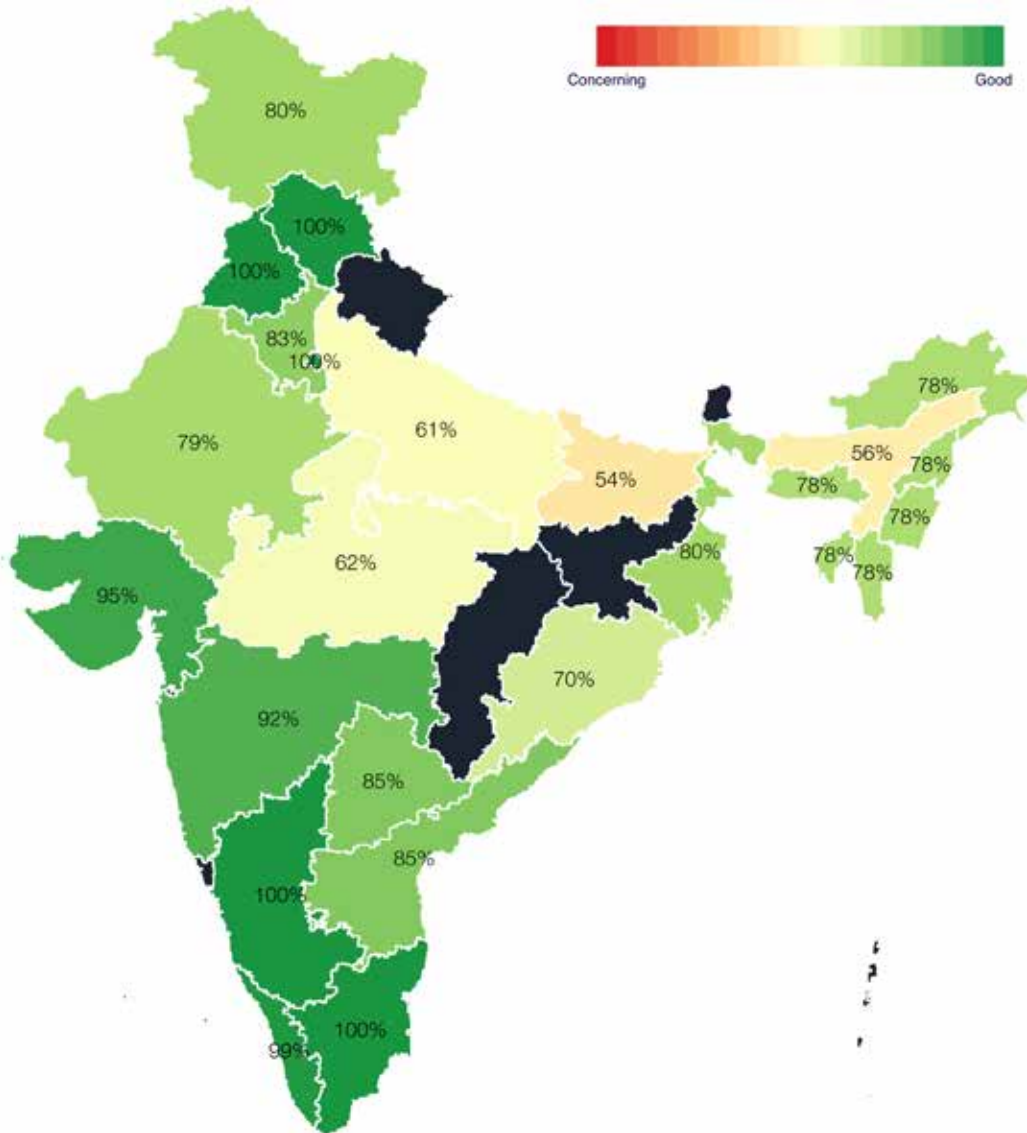
3.11 भारत को अपने गहन मोबाइल विस्तार और एजेंट नेटवर्क से लाभ उठाना चाहिए। ऐसा मोबाइल भुगतान प्रौद्योगिकी का अधिक प्रयोग करके किया जा सकता है। मोबाइल से न केवल धन अंतरण शीघ्र और सुरक्षित रूप से हो सकता है, बल्कि उससे सेवा सुपुर्दगी के स्तर एवं सुविधा में भी सुधार होता है। उदाहरणतः वे लाभग्राहियों को सूचित कर सकते हैं कि खाद्यान्न राशन की दुकान पर आ गया है या खाद स्थानीय खुदरा केंद्र पर आ गई

है। हालांकि इस वर्ष कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं— अंतिम मील के वित्तीय संपर्क को सुधारने के लिए— जिसमें बीसी की स्ववतंत्रता के विकास के लिए जनधन योजना के उपाय और अनेक मोबाइल मनी ऑपरेटरों की लाइसेंसिंग शामिल हैं—फिर भी बैंक-लाभग्राही संपर्क जैम श्रृंखला की सबसे कमजोर कड़ी प्रतीत होता है।

जैम की धनराशि और विविधता

3.12 जैम के तत्व वित्त वर्ष 2014-15 में एक साथ आए जो निम्नलिखित दो सारणियां 1 और 2 जैम के स्केल और वितरण को दर्शाती हैं। भारत की 20 प्रतिशत से अधिक आबादी को वित्त वर्ष 2014-15 में नकद

चित्र 5: राज्यों में मोबाइल कवरेज



अंतरण प्राप्त हुआ। सारणी 2 दर्शाती है कि जैम के जरिए विभिन्न सरकारी कार्यक्रमों में लाभ वितरित किए गए- शिक्षा और श्रम योजनाओं (छात्रवृत्तियां एवं मनरेगा) से लेकर सब्सिडी एवं पेंशन (एएसएपी)। इस अध्याय में विस्तार से दो सबसे बड़ी जैम स्कीमों पर अध्ययन किया गया है। बॉक्स 1 में दिखाया गया है कि जहां मनरेगा ने कामगारों की मजदूरी के लिए डीबीटी शुरू किया है, जैम अपूर्ण रहा है। राज्य/केंद्र सरकार से कामगार को सीधे निधियों का अंतरण करके बचत एवं कार्यक्षमता हासिल की जा सकती है बजाए परत-दर-परत के (केंद्र → राज्य → जिला → ब्लॉक → पंचायत), जहां बीच में हेरा-फेरी होती है। लेकिन हमें, जैम के पहले रूप - एलपीजी में डीबीटी- पर चर्चा करते हैं।

सारणी 1: वित्त वर्ष 2014-15 में जैम की धनराशि

| | |
|---|-------|
| वितरित कुल धनराशि (करोड़ में) | 44035 |
| लाभग्राहियों की संख्या (करोड़ में) | 29.6 |
| आधार के साथ जोड़े गए लाभग्राही | 57% |
| आधार ब्रिज भुगतान का प्रयोग करते हुए फन्ड अंतरण | 26 % |

सारणी 2: वित्त वर्ष 2014-15 में जैम की विविधता

| योजना | योजनाओं की संख्या | कुल वितरण का % हिस्सा |
|---|-------------------|-----------------------|
| महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना | 1 | 41 |
| पहल (एल.पी.जी. आर्थिक सहायता) | 1 | 37 |
| राष्ट्रीय सामाजिक सहयोग कार्यक्रम | 1 | 14 |
| छात्रवृत्ति योजनाएं | 29 | 7 |
| अन्य योजनाएं (श्रम, महिला और बैंकिंग) | 10 | 1 |

जैम की पहली किस्म-एलपीजी में डीबीटी

3.13 इस खण्ड में - पहल योजना, जो कि ग्राहकों के बैंक खाते में सीधे एल.पी.जी. आर्थिक सहायता का अंतरण करती है, का अध्ययन करते हैं। मौजूदा सरकार ने 2014 के अंत में और 2015 के शुरू में पहल योजना आरंभ की, उस कार्यक्रम का पुनः शुरू करना

और संशोधित करना, जो कि यू.पी.ए. सरकार ने शुरू किया था और बाद में समाप्त कर दिया था। इस समय डीबीटी से एलपीजी सब्सिडी प्राप्त कर रहे 151 मिलियन से अधिक लाभग्राही हैं और आज तक 29,000 करोड़ रु. अंतरित किए जा चुके हैं।

3.14 घरेलू एल.पी.जी पर टैक्स नहीं लगता है और इस पर सार्वभौमिक आर्थिक सहायता भी है, यद्यपि अध्याय 6 यह दर्शाता है कि इसका 97 प्रतिशत प्रयोग अधिकांशतः सम्पन्न वर्ग के 30 प्रतिशत द्वारा किया जाता है। डीबीटी स्कीम शुरू किए जाने से पहले, परिवार एलपीजी सिलिंडर को सब्सिडी प्राप्त कीमत (~ 430 रु.) पर खरीद सकते थे। वाणिज्यिक प्रतिष्ठा न सब्सिडी के लिए अपात्र हैं और उन्हें बाजार कीमतों के साथ औसतन लगभग 30 प्रतिशत केन्द्रीय और राज्य कर का भुगतान करना होता है। “एक उत्पाद एक कीमत” के सिद्धांत का उल्लंघन वितरकों को प्रलोभन देता है कि वे ‘छद्म’ परिवार खाते खोलें और काले बाजार में व्यावसायिकों को सब्सिडी प्राप्त एलपीजी बेंचे।

3.15 अब, जबकि डीबीटी स्थापित हो चुकी है, सरकार परिवारों के एलपीजी ग्राहकों की संख्या को आधार संख्या से जोड़कर लाभग्राहियों की पहचान कर रही है ताकि ‘छद्म’ और डुप्लीकेट परिवारों को लाभग्राही पंजी से हटाया जा सके। 15 परिवार बाजार मूल्यों पर (इस समय 670 रु.) खरीदते हैं और 3 दिनों के अंदर उनके बैंक खाते में सब्सिडी जमा होती है। घरेलू नकदी बाधा संबंधी मुद्दों को कम करने के लिए सरकार द्वारा स्थायी अग्रिम दिया गया। एलपीजी में चरणबद्ध रूप से डीबीटी की शुरूआत हमें ऐसे विभिन्न जिलों की तुलना करके इसके प्रभाव का विस्तार दर्शाती है जिन्होंने डीबीटी को कुछ माह पहले शुरू किया तथा जिन्होंने कुछ माह बाद। इस अनुसंधान डिजाइन से हमें मौसमी एवं बदलते वैश्विक मूल्यों जैसे कारकों का पता लगाने में मदद मिलती है।

3.16 चित्र 6 में एलपीजी में डीबीटी की शुरूआत और फिर आस्थानगन का प्रभाव दर्शाया गया है। सब्सिडी प्राप्त एलपीजी सिलिंडरों की बिक्री में 24 प्रतिशत की कमी आई जब यह स्कीम शुरू की गई थी और जब यूपीए

5 आधार, पहल योजना में अनिवार्य नहीं है, लेकिन अनेक लाभग्राहियों ने अपनी ग्राहक संख्या के साथ अपने आधार को जोड़ा है।

द्वारा आस्थगित की गई तो इसकी बिक्री बढ़ गई थी। पहल का भी यही प्रभाव हुआ; सब्सिडीयुक्त सिलिंडरों की बिक्री में 27 प्रतिशत की कमी। 2014-15 में मूल्य और सब्सिडी के स्तरों के आधार पर, हम अनुमान लगाते हैं कि पहल की संभावित राजकोषीय बचतें अगले वित्त वर्ष में 12700 करोड़ रु. की रहेंगी।

3.17 पहल की सफलता का जश्न मनाने से पहले, यह जांचना जरूरी है कि घरेलू सिलिंडरों की घटी हुई बिक्री न सिर्फ अपवर्जन त्रुटि को दर्शाए-वास्तविक लाभग्राहियों द्वारा कम खपत, जिनका बैंक खाता नहीं है और इसलिए जो जैम व्यवस्था के तहत सब्सिडी प्राप्त नहीं कर सकते। चित्र 8 में डीबीटी की शुरूआत से पिछले वर्ष में खरीदे गए एलपीजी सिलिंडरों की संख्या दिखाई गई है जिसमें डीबीटी प्राप्त कर रहे प्रत्येक वर्ग का प्रतिशत दिखाया गया है। यदि गरीबों में यह अपवर्जन अधिक था, तो सबसे कम एलपीजी इस्तेमाल करने वाले समूहों की निम्नतम डीबीटी अनुपालन दरें होनी चाहिए। लेकिन वस्तुतः निम्नतम अनुपालन दरें उनके बारे में है जिनका एलपीजी सिलिंडरों की सबसे अधिक पूर्व-खपत थी। ये संभवतः ‘छद्म’ परिवार हैं जिन्हें अब सब्सिडी से वंचित कर दिया गया है। अतः चित्र 8 में, यह आश्वासन दिया गया है कि एलपीजी

में ‘जैम’ हेरा-फेरी रोकने में सफल हुआ है न कि इसने गरीबों को बाहर रखा है।

3.18 आर्थिक सिद्धांत यह अनुमान लगाते हैं कि कालेधन की आपूर्ति में कमी से कालाबाजारी कीमतें बढ़ेंगी। बर्नवाल (2015) ने उपभोक्तागणों (समोसे वाला, होटल और अन्य वाणिज्यिक खुदरा बाजार) और सप्लायरों (एलपीजी डिलवरी मैन) से काले बाजार के मूल्य संबंधी आंकड़े एकत्र किए। सारणी 3 में दर्शाया गया है कि जब डीबीटी की शुरूआत हुई, जिलों में कालाबाजारी कीमतों में 30 प्रतिशत की बढ़ोत्तरी हुई।

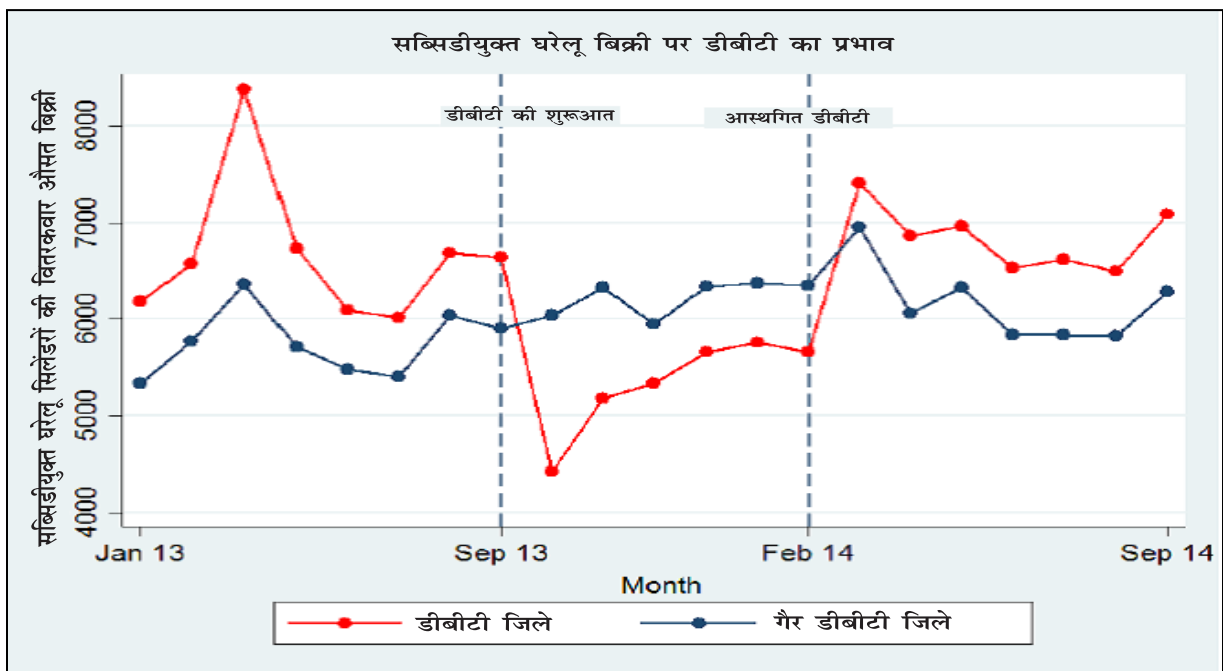
सारणी 3: एलपीजी काला बाजार को जैम द्वारा नियंत्रित करना

| | घरेलू सिलिंडरों का काला बाजार मूल्य | |
|-------------------|-------------------------------------|------------------|
| | डीबीटी चरण के दौरान | आस्थगन के पश्चात |
| डीबीटीएल जिले | Rs. 1143 | ₹ 861 |
| गैर डीबीटीएल जिले | ₹ 988 | ₹ 970 |

एलपीजी अनुभव से लिए गए सबक

3.19 हम यह भी उम्मीद करते हैं कि काले बाजार के सिलिंडरों के पूर्ववर्ती उपभोक्ता, जैसे कि वाणिज्यिक स्थापनाएं - डीबीटी की शुरूआत से वाणिज्यिक

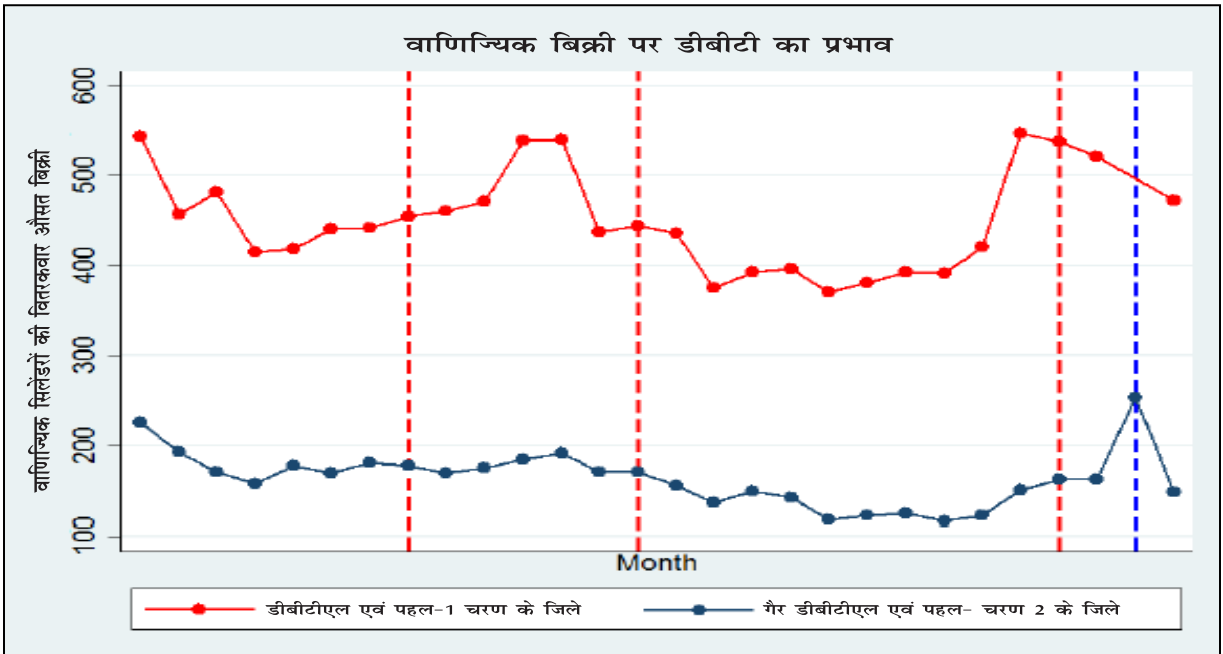
चित्र: 6 सब्सिडीयुक्त घरेलू बिक्री पर डीबीटी का प्रभाव



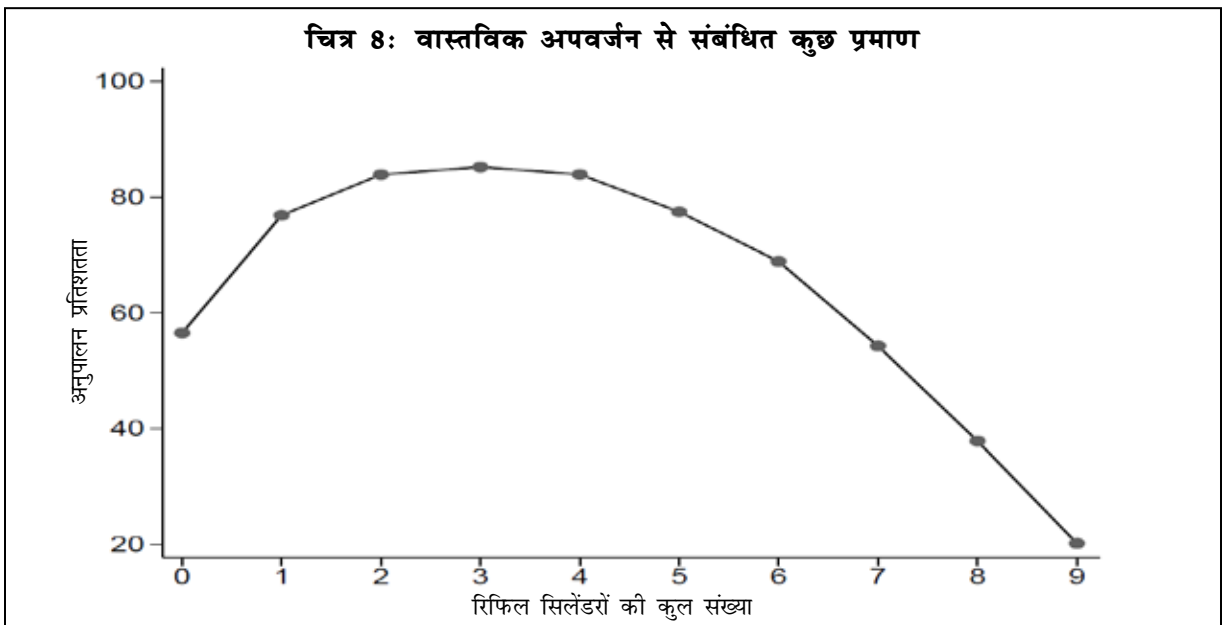
सिलिंडर की खरीद करने के लिए मजबूर हुए। चित्र 9 साक्ष्य दर्शाता है कि जब डीबीटी की शुरुआत हुई तो वाणिज्यिक एलपीजी की बिक्री बढ़ गई और कम हो गई जब डीबीटी आस्थगित किया गया। लेकिन प्रभाव आश्चर्यजनक रूप से कम रहा (6 प्रतिशत)। आखिर हुआ क्या? हालांकि परिवार एक वर्ष में केवल 12 गैर-सब्सिडी प्राप्त और गैर सब्सिडी सिलेंडर जितने चाहे खरीद सकते हैं। तथापि, ये सिलिंडर अभी भी घरेलू एवं वाणिज्यिक एलपीजी के विभेदक कर-व्यवहार के

कारण वाणिज्यिक सिलिंडरों से 30 प्रतिशत सस्ते हैं। वाणिज्यिक सिलिंडरों पर घरेलू एलपीजी पर लगे करों से अतिरिक्त 13 प्रतिशत का सीमा शुल्क और उत्पाद शुल्क लगाए जाते हैं तथा 5 प्रतिशत (असम) और 20.5 प्रतिशत (बिहार) के राज्य कर लगाए जाते हैं। यह एक उत्पाद एक कीमत सिद्धांत का दूसरा उल्लंघन है और हेरा-फेरी का एक और स्रोत पैदा करता है- इस मामले में कर-राजस्व में कमी, बजाय अत्यधिक सब्सिडी बोझ के।

चित्र 7: डीबीटी के कारण वाणिज्यिक बिक्री में आंशिक प्रतिस्थापन



चित्र 8: वास्तविक अपवर्जन से संबंधित कुछ प्रमाण



3.20 एक अन्य सुधार जो कि सीमित वास्तविक अपवर्जन के साथ एलपीजी हेराफेरी को घटा सकता है, हाऊस होल्ड सीमा को 12 से कम करके 10 करना रहा है। सारणी 4 यह दर्शाती है कि यहां तक कि धनाढ्य परिवारों के शीर्ष 10 प्रतिशत लोग प्रत्येक वर्ष 10 सिलेंडरों से अधिक की खपत नहीं करते हैं। अतः हाउसहोल्ड के लिए अधिकतम सीमा को कम करके गरीबों को परेशानी होने की संभावना नहीं होगी। इसके अलावा, जैसा कि चित्र 9 में दर्शाया गया है, यह एलपीजी में जानी पहचानी ‘मार्च समस्या’ जाना जाता है। चूंकि मार्च, राजकोषीय वर्ष का अंतिम माह होता है, वितरकों को खपत न किए सब्सिडीकृत सिलिंडरों को बेचने और उनकी काला बाजारी करने हेतु प्रबल प्रेरणा होती है। यह कारण मार्च में हुई खपत में उछाल को स्पष्ट करता है। (जनवरी और दिसम्बर में हुई खपत अधिक होती है क्योंकि सर्दी के महीनों के दौरान पानी गर्म करने हेतु गृहस्थ

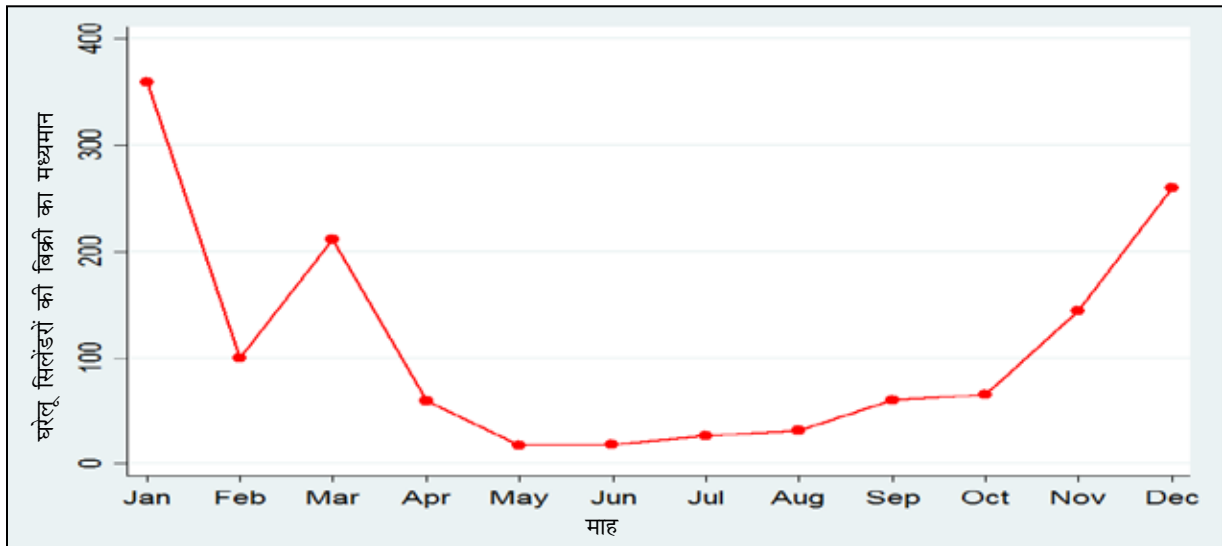
एलपीजी की खपत अधिक करते हैं। इस सीमा को कम करने से हुए इस हेराफेरी में काफी कमी आ सकती है।

सारणी 4: डिसाइल के अनुसार परिवार एलपीजी की खपत

| खपत डिसाइल | ग्रामीण | शहरी |
|------------|---------|------|
| 1st | 4 | 4 |
| 2nd | 7 | 9 |
| 3rd | 7 | 9 |
| 4th | 7 | 10 |
| 5th | 8 | 10 |
| 6th | 8 | 10 |
| 7th | 8 | 10 |
| 8th | 8 | 10 |
| 9th | 8 | 10 |
| 10th | 8 | 10 |

स्रोत: एचपीसीएल प्रशासनिक आंकड़े

चित्र 9: एलपीजी की मार्च संबंधी समस्या



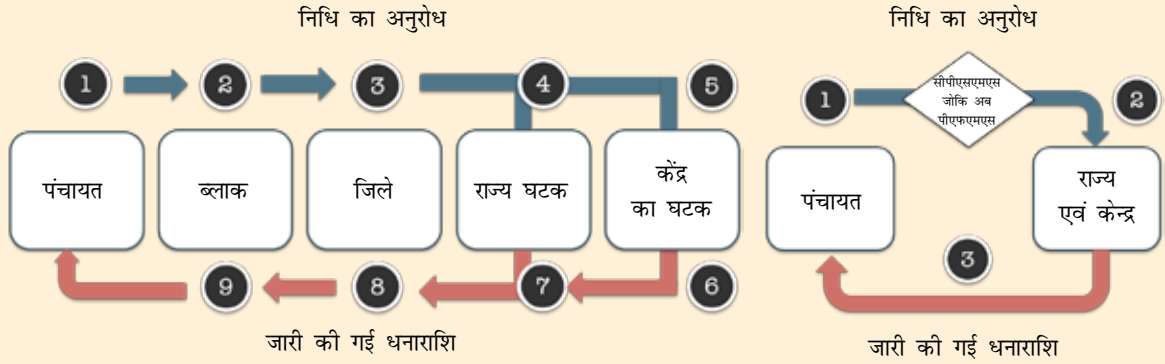
बॉक्स 3.1: सरकार को जैम त्रिसूत्र का प्रयोग अपने नियमित प्रशासनिक कार्यों के लिए क्यों करना चाहिए।

निर्धन व्यक्ति कुछ वस्तुओं की खरीद के लिए सरकारी अनुदान पर निर्भर करता है। इसी प्रकार से राज्य एवं स्थानीय सरकारें मुख्य कार्यक्रमों के वित्त पोषण के लिए केन्द्रीय अंतरण पर निर्भर करते हैं तथा सरकार के साथ कार्य करने वाले अपने नकदी प्रवाह को व्यवस्थित करने के लिए समयबद्ध भुगतान पर निर्भर करते हैं और सरकारी कर्मचारी अपने वेतन के लिए सरकारी अंतरण पर निर्भर करते हैं। समस्त धनराशियाँ समान वित्तीय स्रोतों से प्राप्त होती हैं जिससे अनुदान प्रदान किया जाता है तथा जिसमें होने वाली देरी में कमी, अन्य कमियों तथा प्रशासनिक भार को कम करने के द्वारा जैम में सुधार किया जा सकता है।

इस बॉक्स में वर्ष 2011 एवं 2013 के दौरान बिहार में एमजीएनआरईजीएस (मनरेगा) व्यय के लिए जैम त्रिसूत्र के साथ किए गए प्रयोगों तथा अन्य योजनाओं एवं भुगतान के लिए इसकी विवक्षाओं पर विचार विमर्श को प्रलेखित किया गया है।

नीचे दिए गए चित्र में पुरानी एवं नई मनरेगा निधि प्रवाह प्रणालियों की तुलना को दर्शाया गया है तथा तालिका में बिहार प्रयोग के प्रभावों के पश्चात की दो अवधारणात्मक भिन्नताओं को वर्णित किया गया है। पुरानी प्रणाली में वितरण पूर्वानुमानित व्यय पर आधारित था तथा धनराशि स्थानीय सरकारी खातों में व्यय होने तक जमा रहती थी। हालांकि, मनरेगा द्वारा अगस्त, 2015 के मंत्रिमंडल नोट के पश्चात चित्र में दर्शाए अनुसार राष्ट्रीय स्तर पर अपनी प्रणाली में सुधार किया गया है परन्तु अधिकांश अन्य सरकारी योजनाओं में पुरानी प्रणाली को अपनाया जा रहा है।

चित्र : एमजीएनआरईजीएस निधि प्रवाह प्रणालियां - पुरानी एवं नई



सारणी : निधि प्रवाह प्रणालियों में अवधारणात्मक भिन्नता

| विशिष्टता | पुरानी प्रणाली | नई प्रणाली | प्रभाव |
|------------------------|--|---|---|
| धनराशि कब आवंटित | पूर्वानुमान के आधार पर व्यय | वास्तव में व्यय कब किया गया घटा हुआ प्रवाह | आवंटित की गई? करने से पूर्व (26 प्रतिशत) |
| निधि प्रवाह कैसे होगा? | केन्द्र→राज्य→जिला→केन्द्र/राज्य→पंचायत वाले विलंब एवं जाता है? | धन स्रोत से सीधे व्ययकर्ता को केन्द्र/राज्य→पंचायत | भुगतान जारी करने एवं अनिश्चितता में कमी |
| व्यय प्रलेखन कब हुआ? | समग्र रूप से एवं उत्तरवर्ती : एक समय पर विविध लाभार्थियों के लिए और निधि वितरित करने के पश्चात | व्यक्तिगत रूप से एवं वास्तविक समय में : प्रत्येक व्यक्तिगत लाभार्थी के भुगतान के लिए तथा सुरक्षित धनराशि जारी करने के लिए | चोरी में (14%) तथा धनराशि वितरित (38%) करने में कमी |

पुरानी मनरेगा प्रणाली (और अधिकांश योजनाओं के लिए मौजूदा प्रणाली) में चार मुख्य कठिनाइयाँ हैं :-

- 1 प्लवमान धनराशि: केन्द्र सरकार के लिए प्लव, निष्क्रिय धनराशि या प्लव, अर्जित ब्याज लागत क्योंकि यह उधार ली गई राशि है। मनरेगा के अतिरिक्त, सरकारी खातों में अव्ययित शेष का अनुमानित स्टॉक 1 लाख करोड़ रु. है और इसकी वार्षिक लागत 8500 करोड़ रु. है। नई प्रणाली के अंतर्गत धनराशि को केन्द्रीय स्रोत में रखा जाता है और प्लव धनराशि को 26 प्रतिशत कम करके केवल वास्तविक समय पर ही व्यय का वितरण किया जाता है।
- 2 धनराशि की हेराफेरी: धनराशि को कई चरणों के माध्यम से प्रवाहित किया जाता है जिसका अभिप्राय है कि अधिक लोग धनराशि जारी के लिए मांग करते हैं। इसका लेखांकन बाद में किया जाता है और कुल मिलाकर इससे मॉनीटरिंग कठिन हो जाता है। नई प्रणाली से धनराशि की चोरी में 14 प्रतिशत तक की और धन संवितरण में 38 प्रतिशत तक की कमी आ जाती है। हालांकि, संगठन में ही किए गए सर्वेक्षण से पता चलता है कि मनरेगा में किए गए कार्य की मात्रा में कोई कमी नहीं आई है।
- 3 त्रुटिपूर्ण आबंटन: सामान्यतः एक बार संवितरित धनराशि वापस नहीं आती, इसलिए पूर्वानुमान संबंधी अशुद्धियों के कारण राजकोषीय संसाधनों का त्रुटिपूर्ण आबंटन होता है जिसके अंतर्गत कुछ खातों में निष्क्रिय धनराशि बची रहती है जबकि अन्य खातों में कमी हो जाती है। इसके परिणामस्वरूप कुछ पंचायतों में लाभधिकारियों के लिए स्कीमों की कमी हो जाती है। यहाँ तक कि पड़ोस की पंचायत में धनराशि उपलब्ध होती है परन्तु वह अप्रयुक्त रह जाती है।
- 4 संसाधन-प्रोत्साहन: योजना प्रबंधक उच्चतर प्रशासनिक इकाइयों पर अधिकारियों के साथ विचार विमर्श में अपना कीमती समय लगाते हैं जोकि कभी-कभी धनराशि जारी करने के लिए एकपक्षीय प्रलेखन की मांग करते हैं। इस प्रकार से, कार्य करने वालों को कार्यक्रम प्रबंधकों के साथ विचार-विमर्श अवश्य करना चाहिए तथा भुगतान प्राप्त करने के लिए एकपक्षीय अपेक्षाएँ पूरी करनी चाहिए। इन सुधारों से सरकार के साथ कार्य करने पर आंतरिक एवं बाह्य रूप से कम भार पड़ता है।

एमजीएनआरईजीएस सरकार की सबसे बड़ी योजनाओं में से एक है और डीबीटी व्यय का 41 प्रतिशत भाग इस पर व्यय होता है। धनराशि प्रबंधन सुधारों के माध्यम से इन चुनौतियों का सामना किया जा रहा है। अन्य केन्द्रीय एवं राज्य योजनाओं, जिनमें अभी भी पुराने मॉडलों का प्रयोग किया जा रहा है, सहित समस्त सरकारी भुगतानों के लिए इन सुधारों को अपनाने से इसी प्रकार के लाभ प्राप्त किए जाने संभव हैं।

इन सुधारों को लागू करने के लिए महालेखननियंत्रक के तत्वाधान में सूचना प्रौद्योगिकी प्रणालियों के विकास तथा सुदृढ़ समन्वय की आवश्यकता होगी। परन्तु सरकार के लिए व्यय प्रबंधन में विश्व के स्तर पर पहुँचने के लिए एक नई कार्यनीति एजेंसी की आवश्यकता होगी जोकि जीएसटीएन के व्यय तुल्यरूप है-व्यय सूचना नेटवर्क (ईआईएन)- इस प्रक्रिया को अग्रणी एवं व्यवस्थित बनाने के लिए इसकी संरचना अवश्य करनी पड़ेगी।

जैम का विस्तार अब कहाँ?

3.21 एलपीजी में डीबीटी आम तौर पर एक बड़ी सफलता रही है और अन्य क्षेत्रों में नीति निर्माता इसका अनुसरण ठीक ही कर रहे हैं। तथापि, अन्य क्षेत्रों में डीबीटी योजनाएं बनाते समय एलपीजी के मामले से सीख लेने में सावधानी बरती जानी चाहिए। एलपीजी की कई विशेषताओं ने जैम का अनुप्रयोग सुसाध्य बन गया है। सारणी 5 में नीति निर्माताओं के लिए रूपरेखा दी गई है जिससे उन्हें यह निर्णय लेने में मदद मिलती है कि विभिन्न नीतिगत क्षेत्रों में जैम का अनुसरण करने हेतु क्या और कैसे निर्णय लें। यह सारणी व्यापक नहीं बल्कि निदर्शनात्मक है। हमने विचारों को 3 श्रेणियों पहला मील, दूसरा मील और अंतिम मील में विभाजित किया है। अब हम इनका बारी-बारी से वर्णन करेंगे।

पहला मील

3.22 पहला मील मुख्यतः लाभार्थियों की पात्रता और पहचान से जुड़ी है।

- **लक्ष्य नियत करना:** लक्षित सब्सिडी जैम के लिए सार्वभौमिक कार्यक्रमों के मुकाबले कठिन है, क्योंकि इनके लिए सरकार के पास लाभार्थियों के बारे में विस्तृत सूचना होनी चाहिए। गरीबों के लिए लक्षित सब्सिडियों (जैसे खाद्य और मिट्टी का तेल) के लिए सरकार के लिए लोगों की धन संपत्ति के बारे में जानकारी होना अपेक्षित है जबकि किसानों अथवा गर्भवती महिला के लिए लक्षित लाभों के लिए अपेक्षित है कि सरकार को क्रमशः लाभभोगी के व्यवसाय और गर्भावस्था की स्थिति की जानकारी होना अपेक्षित है। इसके विपरीत एलपीजी सब्सिडी सार्वभौमिक है; सभी परिवार इसके पात्र हैं।
- **लाभभोगी का डाटाबेस:** लाभभोगियों की पहचान करने के लिए सरकार को पात्र व्यक्तियों के डाटाबेस की जरूरत होती है। कुछ सब्सिडी वितरकों के पास लाभभोगियों की सूची डिजिटल रूप में होती है। जैसेकि एलपीजी सब्सिडियां देने वाली तेल वितरण कंपनियां। तब उपभोक्ता की पहचान के साथ आधार और बैंक खातों की सूचना एवं मोबाइल नम्बरों को जोड़ा जा सकता है। अधिकांश राज्यों के पास अब उनके डिजिटलीकृत पीडीएस है। हाल ही में जारी की गई सामाजिक आर्थिक जनगणना (एसईसीसी) में परिवार की आस्तियों और व्यवसाय की स्थिति

संबंधी जानकारी दी गई है। यदि इस सूचना को निरंतर अद्यतन किया जाता रहे, इसमें लक्ष्य तय करने और ऐसे क्षेत्रों में, जहां अभी तक लाभभोगी के डाटाबेस नहीं है, प्रशासकों के लिए आधारभूत डाटाबेस का काम करने की क्षमता है।

- **पात्रता:** पहचान संबंधी तीसरे मुद्दे का संबंध, परिवार-एकल व्यक्ति कनेक्शन से है। कुछ लाभ परिवारों के लिए होते हैं जबकि अन्य लाभ एकल व्यक्तियों के लिए है। उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए) में परिवारों को सब्सिडीकृत खाद्यान्न की व्यवस्था है जबकि नकद अंतरण के लिए पात्रता महिलाओं की है। जनधन की निगरानी पारिवारिक स्तर पर की जाती है जबकि आधार एक व्यक्तिगत पहचान है। परिवारों के भीतर संसाधनों के आवंटन के आम तरीकों की वजह से इसका दोहरा महत्व है: नकद अंतरण (प्ररूपी तौर पर पुरूष) प्राप्तकर्ता की व्यय की प्राथमिकताएं वांछित लाभभोगी (कभी-कभी महिला) से भिन्न हो सकती हैं।

मध्य मील

3.23 मध्य मील संबंधी मुख्य मुद्दे, सरकारी भागीदारों के बीच समन्वय स्थापित करने की प्रशासनिक चुनौती और आपूर्ति श्रृंखला से हितबद्ध समूह के साथ किरायों को साझा करने की चुनौती हैं।

- **सरकार के भीतर समन्वय:** मंत्रालय और राज्य सरकारी विभाग सब्सिडियां और अंतरण करने में प्राधिकार रखते हैं। कुछ सब्सिडियों में अन्य के मुकाबले अधिक सुप्रवाही प्रशासनिक व्यवस्था होती है। उदाहरणार्थ, एलपीजी सब्सिडी के लिए केंद्रीय पेट्रोलियम मंत्रालय, तीन तेल विपणन कंपनियों और वितरणकर्ताओं के नेटवर्क के बीच समन्वय की जरूरत होती है। ऐसी पृष्ठभूमि में, मिट्टी के तेल के मुकाबले, समन्वय करना कहीं आसान है जहां केंद्रीय पेट्रोलियम मंत्रालय को केंद्रीय उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय तथा सभी राज्यों के सार्वजनिक वितरण विभागों के साथ समन्वय करना होता है। इसीलिए, यह कोई दुर्घटना नहीं है कि एलपीजी ही पहली सब्सिडी थी जहां डीबीटी की शुरुआत की गई।
- **आपूर्ति श्रृंखला हितबद्ध समूह:** किसी वस्तु की आपूर्ति श्रृंखला से जुड़े एजेंट जैम के विस्तार में

बाधा पहुंचा सकते हैं यदि उनके हितों को नुकसान पहुंचता है। सार्वजनिक वितरण प्रणाली की उचित दर दुकानों (एफपीएस) द्वारा बायोमेट्रिक सत्यापन के लिए बिक्री स्थल (पीओएस) मशीनें अपनाने में हो रही सीमित प्रगति ऐसे विरोध का संकेत है। एफपीएस, उर्वरक के खुदरा केंद्र और अन्य वितरकों को आर्थिक रूप से सक्षम बने रहने के लिए लाभ कमाना जरूरी है और इन्हें सब्सिडक डिजाईन में एक बाधा नहीं बल्कि एक विशेषता के रूप में देखा जाना चाहिए। सुधार आगे बढ़े, इसके लिए किराया साझा किया जाना चाहिए और इसीलिए, वितरकों के लिए प्रोत्साहन जरूरी हैं, इससे पहले कि वे जैम अवसंरचना में निवेश करें। सब्सिडी व्यवस्था में ही इन समूहों की रोक शक्ति भारतीय अर्थव्यवस्था की प्रस्थान समस्या का एक उदाहरण है। (अध्याय 2)

अंतिम मील

3.24 अंतिम मील के मुद्दे वास्तविक लाभग्राहियों, विशेषकर गरीबों को बाहर रखे जाने के जोखिम से जुड़े हैं। ये दो कारकों पर निर्भर हैं:

- **लाभग्राही का वित्तीय समावेशन:** अपवर्जन संबंधी भूल बहुत अधिक हो सकती हैं, यदि कुछ ही लाभग्राहियों के पास बैंक खाते हों और वे उनका लाभ ले सकें। जनधन की मेहरबानी से बैंक खाते बढ़ रहे हैं, लेकिन ग्रामीण क्षेत्रों में बैंकिंग व्यवस्था से वास्तविक संपर्क अभी सीमित है, बैंकिंग सहयोगकर्ता (बीसी) और मोबाईल मनी प्रदाताओं ने इस अंतिम मील समस्या का समाधान नहीं निकाला है। इस तरह ग्रामीण उपभोक्ताओं का सब्सिडी का हिस्सा लाभग्राही वित्तीय समावेशन के स्तर का एक मोटा अनुमान ही है।
- **लाभग्राही असुरक्षितता:** अपवर्जन की त्रुटि के जोखिम बढ़ जाते हैं, जब लाभग्राही आबादी गरीब हो। भारतीय परिवारों के निर्धनतम 3 डिसाईल सब्सिडी प्राप्त खपत का महज 3 प्रतिशत ही इस्तेमाल करते हैं। लेकिन सब्सिडी प्राप्त करोसीन का 49 प्रतिशत इस्तेमाल करते हैं।

तो बताइए, जैम कहां और कैसे प्रयोग करें?

3.25 हमारा आग्रह है कि नीति निर्माताओं को इसका निर्णय लेना चाहिए कि दो विचारों के आधार पर जैम का अगला कार्यान्वयन कहां किया जाए:

- **हेराफेरी की मात्रा:** जैसाकि बॉक्स 1 और पूर्ववर्ती भाग में दिखाया गया है, जैम ने गरीबों के सीमित अपवर्जन के साथ एलपीजी और मनरेगा में हो रही हेराफेरी में काफी कमी की है। अन्य क्षेत्रों में जैम का अनुसरण करने से मिलने वाले प्रतिलाभ उन क्षेत्रों में हो रही हेराफेरी की मात्रा पर निर्भर करते हैं। अधिक हेराफेरी सब्सिडियों में जैम लागू करने से बड़े प्रतिलाभ मिलेंगे।
- **केंद्रीय सरकारी नियंत्रण:** जैम कार्यान्वित करते समय, नीति निर्माताओं को केंद्र और राज्य सरकारी विभागों के बीच समन्वय करने में प्रशासनिक चुनौतियों और आपूर्ति श्रृंखला हितबद्ध समूहों जैसे एफपीएस को, डीबीटी के साथ एक मंच पर लाने में राजनैतिक चुनौतियों का सामना करना होगा।

3.26 इन विचारों के आधार पर जैम के लिए सर्वाधिक अनुकूल प्रतीत होने वाले नीतिगत क्षेत्र वे हैं, जहां केंद्र सरकार का पर्याप्त नियंत्रण है और जहां हेराफेरी है और इसलिए जैम के कारण होने वाली वित्तीय बचत-अधिक है। सारणी 5 में दर्शाया गया है कि यह संयुक्त रूप उर्वरक के लिए और सरकार के भीतर निधियों के अंतरण के लिए बनाया गया है।

3.27 हम जैम के दो विकल्पों पर विचार करते हैं: डीबीटी और बापू - बायोमेट्रिकली ऑथेंटिकेटेड फिजिकल अपटेक। डीबीटी के जरिये सब्सिडी लाभग्राही को नगद रूप में अंतरित की जाती है। बापू के जरिए लाभग्राही, आधार का प्रयोग करते हुए अपनी पहचान प्रमाणित करते हैं और फिर वास्तव में सब्सिडी प्राप्त वस्तुएं ले जाते हैं जैसा आजकल किया जा रहा है। अगले भाग में हम जैम के इन दो विकल्पों को लागू करने में राज्यों की तैयारियों का मूल्यांकन करेंगे।

जैम तैयारी सूचकांक

3.28 हम (i) शहरी क्षेत्र में डीबीटी (ii) ग्रामीण क्षेत्र में डीबीटी, और (iii) बापू को लागू करने में राज्यों की तैयारी को मापने के लिए एक सूचकांक बना रहे हैं। सारणी 6 में विभिन्न सूचकांकों को बनाने में इस्तेमाल किए जाने वाले सूचकांक दर्शाए गए हैं।

3.30 चूंकि प्रत्येक स्थिति आवश्यक है और कोई भी अपने बूते पर पर्याप्त नहीं है, हमारा सूचकांक औसत नहीं है बल्कि संबंधित संकेतकों का न्यूनतम रूप है। इस न्यूनतम रूप का प्रयोग, जैम श्रृंखला के साथ जुड़ी बाधाओं को रेखांकित करने का तरीका है।⁶

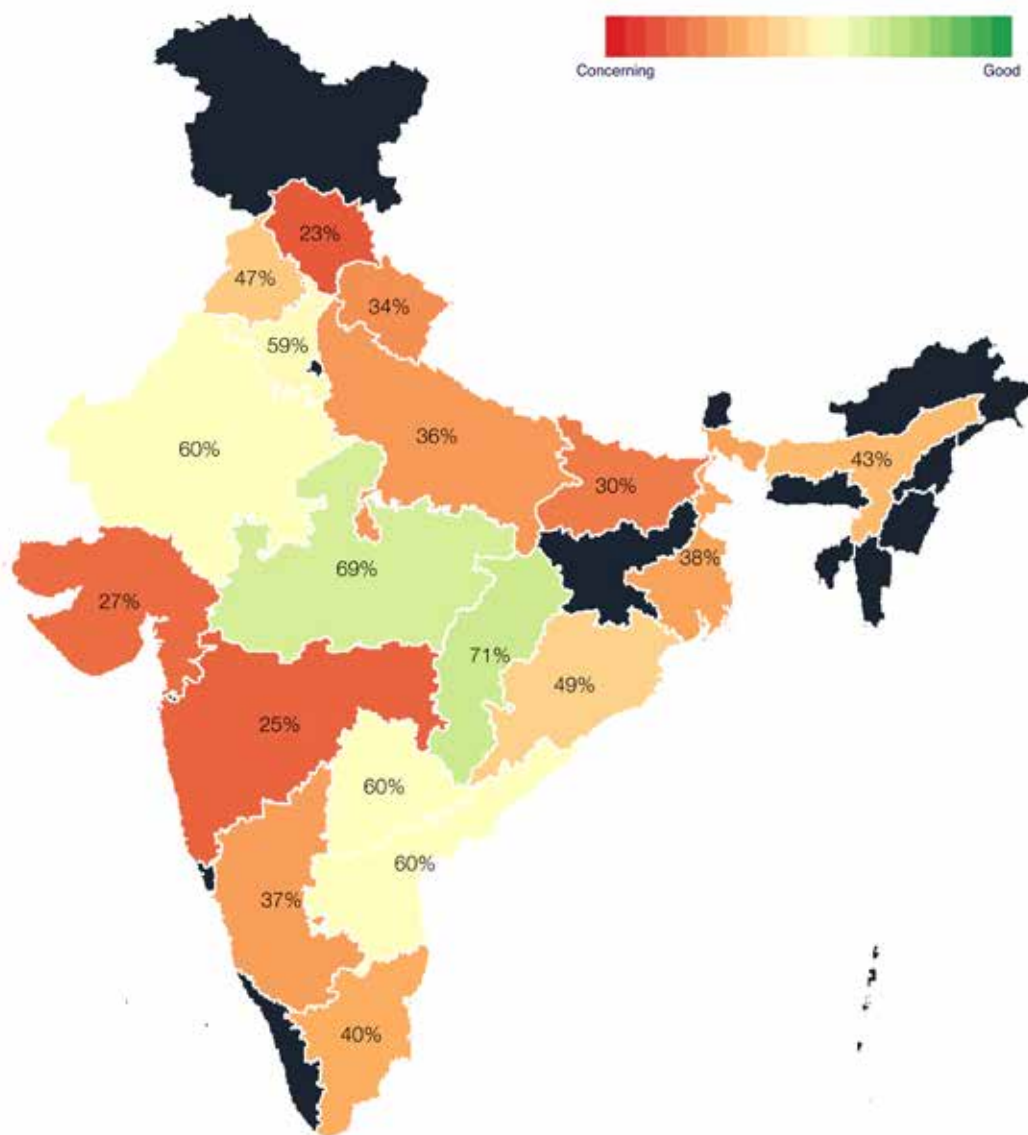
6 बाध्यकारी अडूचनों का विचार क्रैमर के सुविख्यात पेपर 'दी ओ-रिंग थ्योरी' (1993) में प्रकाशित हुआ।

3.31 हम चित्र 10 में दिखाए गए शहरी डीबीटी सूचकांक से शुरूआत करते हैं। विभिन्न राज्यों में काफी विविधता है। कुछ राज्य जैसे मध्य प्रदेश और छत्तीसगढ़ ने लगभग 70 प्रतिशत की तैयारी दिखाई है। बिहार और महाराष्ट्र जैसे अन्य राज्यों ने केवल 25 प्रतिशत अंक हासिल किए हैं। जैसा कि अध्याय में पहले बताया गया है, यहां बाध्यकारी अड़चन बुनियादी बैंक खाते के विस्तार से जुड़ी है, मुख्य मुद्दा लाभग्राहियों को भुगतान करना है न कि उनकी पहचान करना।

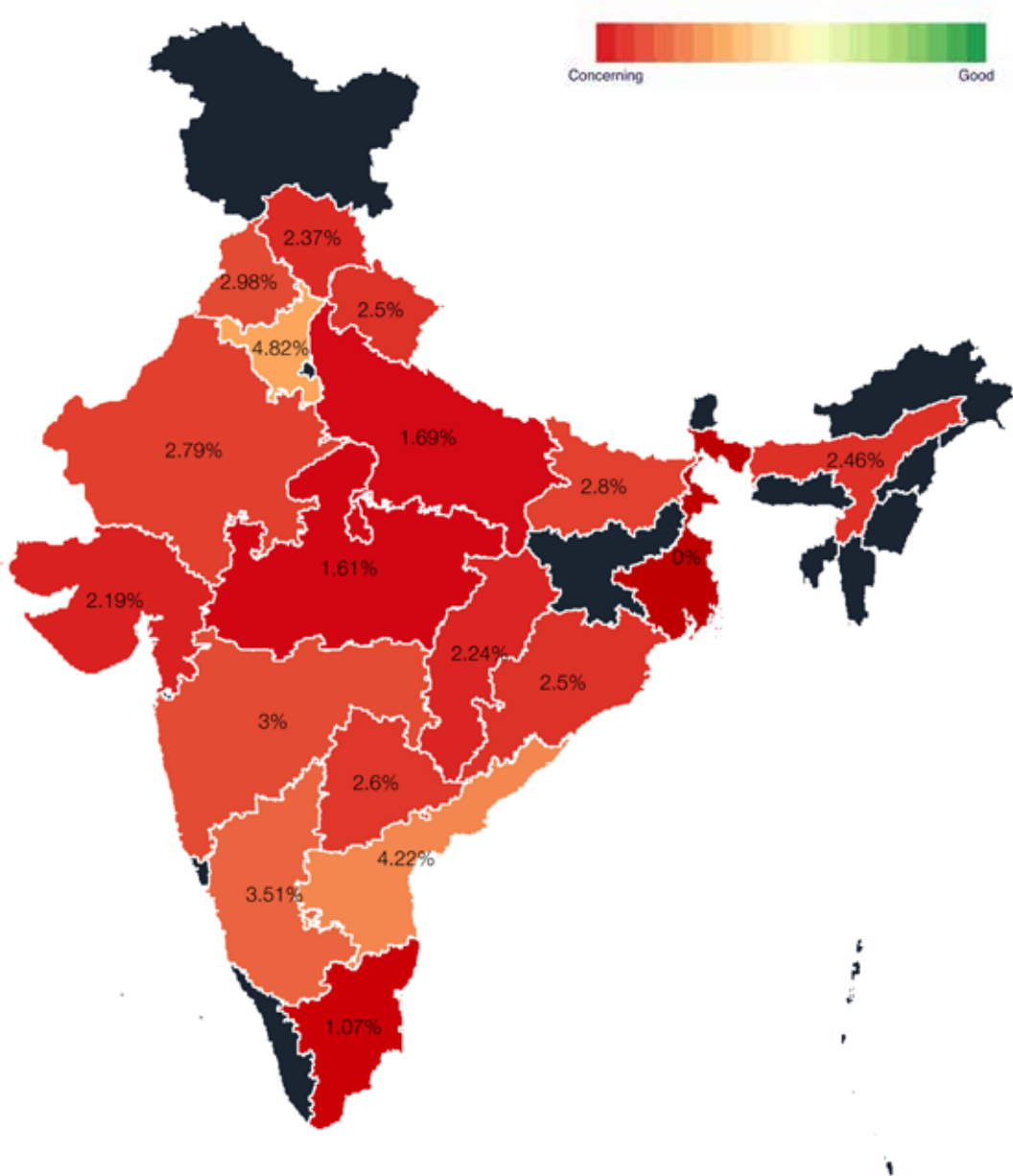
3.32 ग्रामीण डीबीटी तैयारी सूचकांक एक अतिरिक्त संकेतक है: केन्याई स्तर के अनुपात के तौर पर, बीसी घनत्व (चित्र

11)। हम केन्या को बेंचमार्क के रूप में इस्तेमाल करेंगे - जो संभवतः 100 प्रतिशत के स्तर पर है - क्योंकि यह एक ऐसा देश है जहां बैंकिंग एजेंटों का नेटवर्क ग्रामीण क्षेत्रों में अपेक्षाकृत अच्छा कार्य करता प्रतीत होता है। डीबीटी के संबंध में ग्रामीण तैयारी के अंक शहरी अंकों से काफी कम हैं, जहां औसतन 3 प्रतिशत और अधिकतम 5 प्रतिशत है (हरियाणा)। ग्रामीण और शहरी सूचकांकों की तुलना में-चित्र 10 और 11 - यह स्पष्ट है कि अंतिम मील का वित्तीय समावेशन अधिकांश ग्रामीण भारत में जैम की सफलता में मुख्य अड़चन है इससे पहले कि भारत जैम से लाभ उठा सके, जनधन का उद्देश्य वास्तव में पूरा होना चाहिए।

चित्र 10 : जैम तैयारी सूचकांक - शहरी



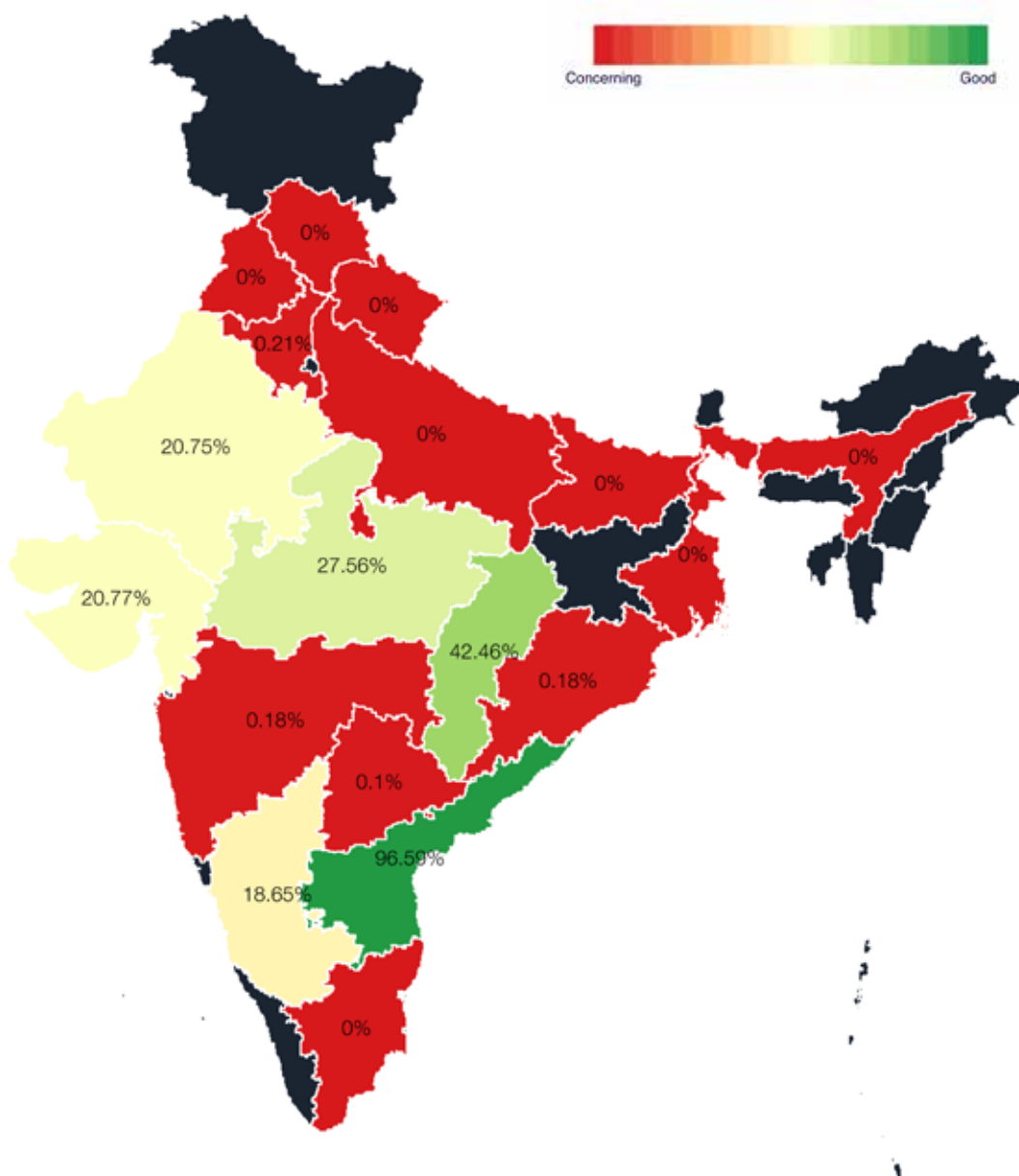
चित्र 11 : जैम तैयारी सूचकांक - ग्रामीण



3.33 इस बीच जब बैंकिंग सहयोगकर्ता नेटवर्क का विकास हो और मोबाइल बैंकिंग का विस्तार हो, उन हेराफेरियों को रोकने के लिए क्या किया जा सकता है? एक संभावना यह होगी कि हम बापू का प्रयोग करें। लाभग्राही सब्सिडी प्राप्त उत्पाद - जैसेकि पीडीएस दुकान पर मिट्टी का तेल - खरीदते समय पीओएस मशीन पर अपने अंगूठे का निशान स्कैन करके अपनी पहचान सत्यापित करते हैं। ऐसा आंध्र प्रदेश के कृष्णा जिले में सफलतापूर्वक किया गया है और हेराफेरी में काफी कमी हुई है। वित्तीय समावेशन के अंक कम होने के

बावजूद, यदि उचित दर दुकानों में पीओएस मशीनें लगाई जाती हैं तो लाभग्राही मौजूदा प्रणाली के तहत अपना राशन लेते समय अपनी पहचान आसानी से सत्यापित कर सकते हैं। बापू संबंधी तैयारी ग्रामीण डीबीटी तैयारी की तुलना में कहीं बेहतर है। औसत राज्य तैयारी 12 प्रतिशत है (चित्र 12), लेकिन कुछ ऐसे राज्य हैं - जैसे आंध्र प्रदेश (96 प्रतिशत), छत्तीसगढ़ (42 प्रतिशत) और मध्य प्रदेश (27 प्रतिशत)- जिन्हें कुछ नीतिगत प्रोत्साहन देकर निकट भविष्य में बापू के लिए भली प्रकार तैयार किया जा सकता है।

चित्र 12 : बापू तैयारी सूचकांक



निष्कर्ष

3.36 हम अब एलपीजी और जैम के व्यापक विस्तार के संबंध में नीतिगत सिफारिशों से यह चर्चा समाप्त करते हैं।

एलपीजी

3.37 पहल योजना एक बड़ी सफलता रही है। आधार के प्रयोग से कालाबाजारी कठिन होती जा रही है और एलपीजी की हेराफेरी में 24 प्रतिशत की कमी आयी है और वास्तविक लाभग्राहियों का अपवर्जन सीमित हुआ है। तथापि, एलपीजी का घरेलू स्रोतों से वाणिज्यिक स्रोतों तक पहुंचना जारी है क्योंकि वाणिज्यिक और

घरेलू एलपीजी का कर व्यवहार भिन्न है। दूसरे शब्दों में “एक उत्पाद एक कीमत” के सिद्धांत का अभी भी उल्लंघन किया जा रहा है। अंतिम उपयोगों में करों को समान करके इस हेराफेरी को और कम किया जा सकता है। यह जरूरी नहीं कि यह असमानता लेकर आए जैसा कि अध्याय 6 में दिखाया गया है, एलपीजी सब्सिडी से लगभग समृद्ध वर्गों को ही पूरी तरह से लाभ होता है।

जैम का व्यापक प्रसार

3.38 युगांतरकारी जैम के एजेंडा को पूरी तरह लागू करने के लिए काफी काम किए जाने की जरूरत है। ऐसे क्षेत्र

में, जहां केंद्र का कम नियंत्रण है, वहां राज्यों को पहले मील की क्षमता में निवेश करने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए (लाभग्राही डाटाबेस में सुधार करके), मध्य मील की चुनौतियों से निपटकर (डीबीटी की सहायता हेतु आपूर्ति शृंखला हितबद्ध समूहों के लिए प्रोत्साहन तैयार करके) और अंतिम मील वित्तीय संपर्क में सुधार लाकर (बीसी और मोबाइल मनी गुंजाइश का विकास करके)। इस उद्देश्य के लिए राज्यों को डीबीटी से प्राप्त बचतें साझी करके प्रोत्साहित करना चाहिए।

3.39 इस बीच, केंद्र को उन क्षेत्रों को प्राथमिकता दी जानी चाहिए, जहां इसका प्रथम और मध्य मील के कारकों पर सबसे अधिक नियंत्रण है और हेराफेरी सबसे अधिक है। उर्वरक और सरकार के भीतर किए जाने वाले अंतरण इसके लिए अच्छा क्षेत्र हो सकते हैं। एमजीएनआरईजीएस का उदाहरण ये दर्शाता है कि जैम के जरिए, सरकार के भीतर किए जाने वाले अंतरण अन्य केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं को बेकार पड़ी निधियों को कम करने, भ्रष्टाचार घटाने और सरकार के साथ कारोबार करने की आसानी बढ़ा सकते हैं।

3.40 जनधन के कारण वित्तीय समावेशन में हुए बड़े सुधार के बावजूद, जैम संबंधी तैयारी के संकेतक बताते हैं कि बैंक-लाभग्राही संपर्कों को पर्याप्त मजबूत किए जाने के लिए अभी बहुत कुछ किया जाना बाकी है ताकि अपवर्जन भूलें किए बिना डीबीटी का अनुसरण किया जा सके। उस अर्थ में, जैम का कार्य अंतिम मील की चुनौती के कारण बाधाग्रस्त है जो विशेषकर ग्रामीण भारत में बैंकों से धन लेकर लाभग्राहियों के हाथों में दिए जाने से जुड़ा है। केंद्र बीसी नेटवर्कों में और सुधार करके और मोबाइल मनी के विस्तार को और बढ़ावा देकर अंतिम मील के वित्तीय समावेशन में निवेश कर सकता है। बैंकों की हालिया लाइसेंसिंग इसमें मदद करेगी। बैंकिंग सहयोगकर्ता के पारिश्रमिक को शासित करने वाले विनियमों की समीक्षा की जानी चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कमीशन दरें इन्हे सक्रिय रहने के लिए प्रोत्साहित करने हेतु पर्याप्त हैं।

3.41 इस बीच, बापू जैसे मॉडल अपवर्जन भूलों के जोखिम के बिना, अपेक्षाकृत कम हेराफेरी की संभावनाओं की उम्मीद जगाते हैं, और इसलिए इन पर गंभीरता से विचार किए जाने की जरूरत है।

कृषि : कम से अधिक की प्राप्ति

भारतीय कृषि एक तरह से अपनी ही विगत की सफलता विशेषतौर पर हरित क्रांति का शिकार है। यह अन्न केंद्रित बन गई है और परिणामतः क्षेत्रीय तौर से पक्षपातपूर्ण और निवेशोन्मुख (भूमि, जल और उर्वरक) हो गई है। तीव्र औद्योगिकीकरण और जलवायु परिवर्तन क्रमशः भूमि और जल का अभाव-मूल्य बढ़ा रहे हैं। बदलते आहार-पैटर्न में बेहतर प्रोटीन उपभोग अपेक्षित है। इन परिवर्तनों के अनुकूल होने के लिए कृषि में निम्नलिखित घटकों के साथ एक नया प्रतिमान अपेक्षित है: “कम से अधिक” प्राप्त करते हुए उत्पादकता बढ़ाना विशेषकर सूक्ष्म-सिंचाई के माध्यम से जल के संबंध में; कम सिंचाई वाली फसलों विशेषकर दालों और तिलहनों की खेती को प्राथमिकता देना, साथ ही इसे हितकारी न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) व्यवस्था का समर्थन हो जिसमें इन फसलों को उगाने के पूर्ण सामाजिक हितलाभ जुड़े हों और जिसे सुदृढ़ प्रापण प्रणाली से सशक्त किया गया हो; और इन फसलों में कृषिगत अनुसंधान और विस्तार को पुनः पुष्ट करना। अंततः, हम भारतीय कृषि बाजारों के गहन रूप से विभाजित रूप के साक्षी हैं, जिसे यदि संगठित कर दिया जाए तो एक भारतीय कृषि बाजार का सृजन होगा और किसानों की आय में वृद्धि होगी।

प्रस्तावना

4.1 महात्मा गांधी मानते थे कि “भारत गांव में रहता है और कृषि भारतीय अर्थव्यवस्था की आत्मा है।” ये शब्द आज भी सत्य साबित होते हैं। लगभग आधे परिवार रोटी के लिए प्रत्यक्ष रूप से कृषि पर निर्भर हैं और शेष को भी इसकी आपूर्ति कृषि से होती है जबकि गैर-कृषि क्रियाकलाप उत्तरोत्तर रूप से महत्वपूर्ण होते जा रहे हैं, थियोडोर शल्ज का नोबल पुरस्कार प्राप्ति के समय का भाषण आज भी पूर्णतः सत्य है। “विश्व के अधिकांश निर्धन लोग अपनी जीविका कृषि से अर्जित करते हैं, इसलिए यदि हम कृषि का अर्थशास्त्र जानते हैं तो हम निर्धन होने का अर्थशास्त्र भी अधिकांशतः जान जाएंगे।

4.2 भारतीय कृषि ने देश में स्वतंत्रता से अब तक ढाई गुणा जनसंख्या वृद्धि के बावजूद भी चिरकालिक खाद्य अभाव से लेकर खाद्यान्न आत्मनिर्भरता तक का लंबा सफर तय किया

है। वर्ष 1966-67 में, भारत की हरित और श्वेत क्रांति से ठीक पहले, भारत का गेहूं और दुग्ध उत्पादन अमरीका के उत्पादन का लगभग एक तिहाई था। वर्ष 2013-14 तक, भारत में गेहूं का उत्पादन अमरीका के उत्पादन से 60% अधिक था, जबकि भारत में दुग्ध उत्पादन 50% अधिक था। तथापि, कुल उत्पादन में इन अत्यधिक वृद्धियों ने व्याकुल कर देने वाले कतिपय रूझानों को छिपा दिया है।

4.3 समस्या यह है कि इससे बाहर निकलने का मार्ग नहीं है (अध्याय 2 का विषय)। भारतीय कृषि एक प्रकार से अपनी ही सफलता से पीड़ित है, जो कालांतर में एक बड़ा खतरा पेश करने वाली है। भारतीय कृषि अन्न केंद्रित हो गई है और परिणामस्वरूप क्षेत्रीय रूप से पक्षपाती और निवेश प्रकृष्ट हो गई है जिसमें यह भूमि, जल और उर्वरक की अत्यधिक मात्रा का उपयोग करती है। अन्य फसलों, विशेषकर दालों (हरित और श्वेत क्रांति के अनुकरण में

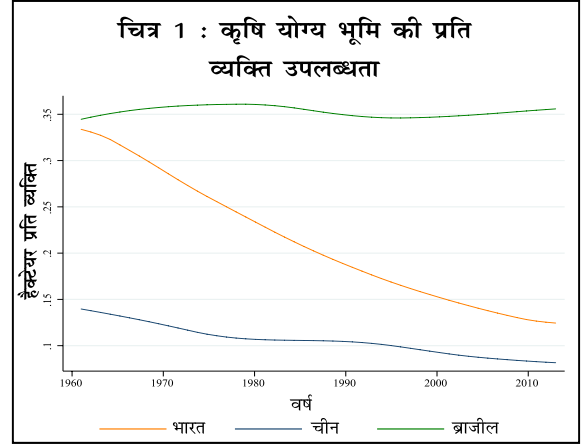
इंद्रधनुष क्रांति के माध्यम से) को बढ़ावा देना आवश्यक होगा ताकि विकसित हो रहे ऐसे आहार-पैटर्न के अनुरूप आपूर्ति की जा सके जो अधिक प्रोटीन उपभोग में सहायक हैं। इसी समय, तीव्र औद्योगिकीकरण और जलवायु परिवर्तन के चलते क्रमशः भूमि और जल के उपभोग में किफायत लाने की आवश्यकता होगी ताकि इन संसाधनों (निविष्टियों) के “कम लागत से अधिक लाभ” प्राप्त किया जा सके।

4.4 चित्र 1 भूमि से संबंधित चुनौती को प्रदर्शित करता है और भारत में प्रति व्यक्ति खेती योग्य भूमि में तीव्र गिरावट को दर्शाता है जो कि अन्य देशों में गिरावट से कहीं अधिक तीव्र है। अगले बीस वर्षों में, भारत की तीव्र जनसंख्या वृद्धि के कारण यह सीमा-पार तुलना भारत के लिए और अधिक प्रतिकूल होने वाली है। चित्र 2 जल से संबंधित चुनौती को प्रदर्शित करता है। यह दर्शाता है कि भारत में विश्व के अग्रणी कृषि देशों में से एक ब्राजील की तुलना में प्रति व्यक्ति जल का स्तर अति निम्न है। यह कमी इस बात के मद्देनजर और अधिक दुखदायी हो जाती है कि जहां ब्राजील और चीन कृषि के लिए अपने नवीकरणीय ताजा जल संसाधनों का लगभग 60% भाग प्रयोग करते हैं वहीं भारत 90% से थोड़ा अधिक प्रयोग करता है।

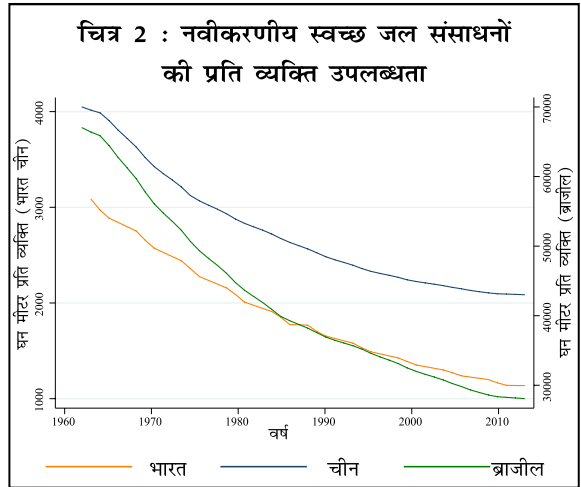
4.5 कृषि विभिन्न प्रबंधों (नीति आयोग, 2015) की पात्र है। स्थान की बाध्यताओं के कारण, यह अध्याय दालों की ओर रुझान करने संबंधी प्रमुख मुद्दों और जल उपभोग में किफायत लाने की आवश्यकता पर ध्यान केंद्रित करता है। सर्वप्रथम, हम अनाजों और दालों में फ्रंटियर उत्पादकता की तुलना में भारतीय उत्पादकता पर आंकड़े प्रस्तुत करते हैं। अगला भाग, सूक्ष्म सिंचाई के माध्यम से जल की मितव्ययिता (ऊर्वरक हेतु मितव्ययिता के विषय पर चर्चा अध्याय 9 में की गई है) पर बल देते हुए “कम लागत से अधिक लाभ” अनिवार्यता की व्याख्या करता है। इसके बाद, हम चर्चा करेंगे कि न्यूनतम समर्थन मूल्यों (एमएसपी) से संबंधित नीति को दालों का उत्पादन बढ़ाने की ओर किस प्रकार मोड़ा जाए, तत्पश्चात् कृषिगत अनुसंधान और विस्तार में आवश्यक अनुपूरक निवेशों को रेखांकित किया जाएगा। अंतिम भाग, जो विगत वर्ष की आर्थिक समीक्षा पर बना है, भारतीय कृषि बाजारों के विभाजन की सीमा पर कुछ नए निष्कर्षों को प्रस्तुत करेगा। ये निष्कर्ष कृषि में एक ऐसा सामान्य भारतीय बाजार बनाने की कार्यवाही

को तीव्र करने की आवश्यकता पर बल देते हैं, जिससे किसानों के लाभों में पर्याप्त वृद्धि होगी।

4.6 इस अध्याय में, फसल बीमा (जहां सरकार किसानों को प्रकृति और बाजार के खतरों से बचाने के लिए महत्वपूर्ण कदम उठा रही है) से लेकर भूमि पट्टेदारी, ग्रामीण अवसंरचना, पशुधन क्षेत्र तक के कुछ अति महत्वपूर्ण मुद्दों पर चर्चा नहीं की गई है।



स्रोत: एफएओएसटीएटी, <http://faostat3.fao.org/>



स्रोत : एफएओएसटीएटी, <http://faostat3.fao.org/>

टिप्पणी : भारत, चीन को Y अक्ष पर बायीं ओर तथा ब्राजील को Y अक्ष पर दाहिने ओर दर्शाया गया है।

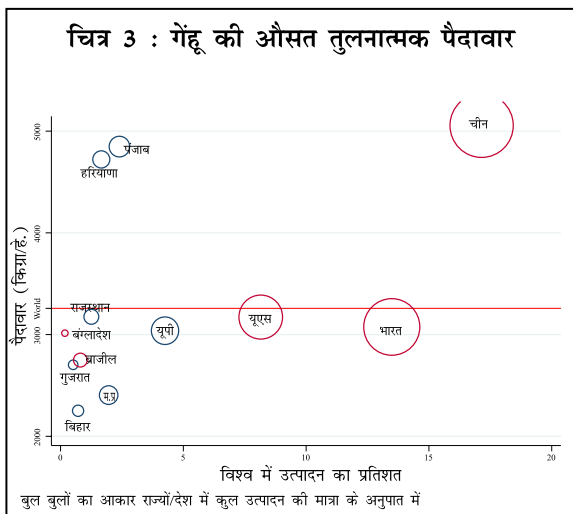
उत्पादकता

समष्टि चित्र

4.7 भारतीय कृषि की प्रमुख चुनौती कम उत्पादकता है, जो कम औसत उपजों से, विशेषकर दालों के मामले में स्पष्ट है। सर्वप्रथम, प्रमुख खाद्यान्नों गेहूं और चावल पर विचार करें। ये दोनों अनाज देश में सर्वाधिक उपजाऊ और सिंचित क्षेत्रों में उगाए जाते हैं और इनमें सरकार

द्वारा कृषि के लिए पहुंचाए गए संसाधनों का सर्वाधिक भाग प्रयोग होता है चाहे वह जल, ऊर्वरक, बिजली, ऋण या एमएसपी कार्यक्रम के तहत प्रापण हो। तब भी, भारत में गेहूँ और चावल की औसत उपज चीन के चावल के मामले में 46% और गेहूँ के मामले में 39% की उपज से कहीं कम हैं।

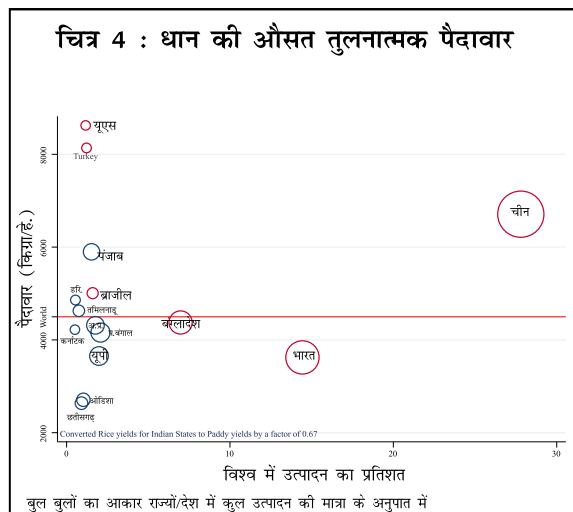
4.8 गेहूँ में (चित्र 3), भारत का वर्ष 2013 में 3075 कि.ग्रा./हेक्टे. का औसत उत्पादन विश्व के 3257 कि.ग्रा./हेक्टेयर के औसत उत्पादन से कहीं कम है। हालांकि, पंजाब और हरियाणा में 4500 कि.ग्रा./हेक्टेयर की अत्यधिक उपज है, फिर भी अधिकांश अन्य राज्यों में यह उपज बांग्लादेश से भी कम है।



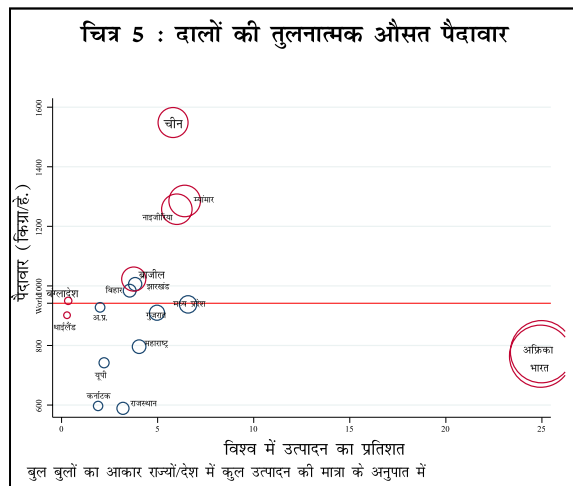
स्रोत: भारत के लिए एक नजर में विश्व और कृषि सांख्यिकी, 2014 जीओआई के लिए एफएओएसटीएटी। सभी प्राक्कलन 2013-14 के लिए हैं।

4.9 यह चित्र धान के उत्पादन (चित्र 4)¹ में और अधिक फीका है जहां सभी भारतीय राज्यों में उपज चीन से कम है और अधिकांश राज्यों में उपज बांग्लादेश से भी कम है। भारत के सर्वाधिक उत्पादक राज्य पंजाब में धान उपज लगभग 6000 कि.ग्रा./हेक्टेयर है जबकि चीन की उपज 6700 कि.ग्रा./हेक्टेयर है।

4.10. भारत दालों का बड़ा उत्पादक और उपभोक्ता है। दालें जनसंख्या के लिए प्रोटीन के बड़े स्रोतों में से एक हैं। भारत में इनका उत्पादन अधिकांश देशों की तुलना में कम है। औसतन ब्राजील, नाइजीरिया और म्यांमार जैसे देशों में अपेक्षाकृत अधिक उपज होती है। (चित्र 5)। कुछ राज्यों



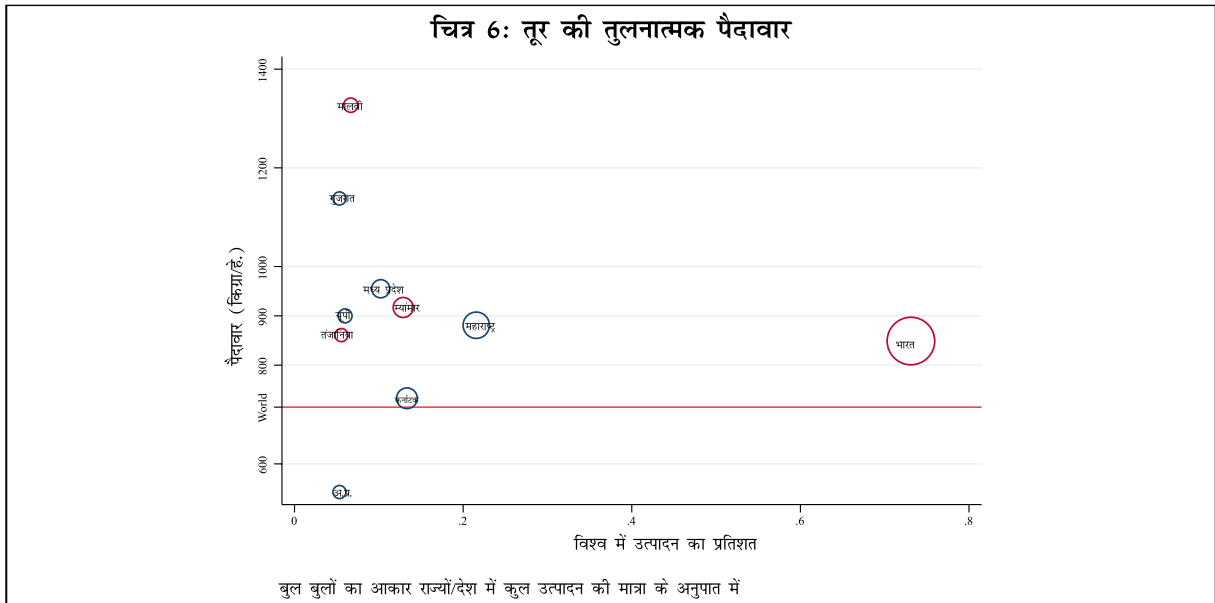
स्रोत: भारत के लिए एक नजर में विश्व और कृषि सांख्यिकी, 2014 जीओआई के लिए एफएओएसटीएटी। सभी प्राक्कलन 2013-14 के लिए हैं।



स्रोत: भारत के लिए एक नजर में विश्व और कृषि सांख्यिकी, 2014 जीओआई के लिए एफएओएसटीएटी। सभी प्राक्कलन 2013-14 के लिए हैं।

का उत्पादन अखिल भारत में औसत उत्पादन से कहीं अधिक है, परंतु प्रमुख दाल उत्पादक राज्य मध्य प्रदेश की उपज (938 कि.ग्रा./हेक्टेयर) भी चीन की (1550 कि.ग्रा./हेक्टेयर) उपज का मात्र 3/5वां भाग है। ये तुलनाएं प्रत्येक देश में उगाई गई दालों की बास्केट पर आधारित हैं। यदि हम अन्य देशों की तुलना में दाल (या पिजन पी) की उपजों की तुलना करें तो गुणात्मक चित्र कोई अलग नहीं होगा (चित्र 6)। इस बात के कारण कि भारत दालों का बड़ा उत्पादक और उपभोक्ता है, घरेलू मांग को पूरा करने के लिए आयात प्रमुख स्रोत नहीं हो सकता। अतः नीति में संसाधनों के झुकाव को अनिवार्यतः दालों के उत्पादन की ओर प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।

1 धान उपजों की तुलना करते समय एक प्रतिवाद यह है कि किस्में बिल्कुल एक समान नहीं हैं। इसके अतिरिक्त, किस्मों के बीच के अंतर भी काफी बड़े हैं।

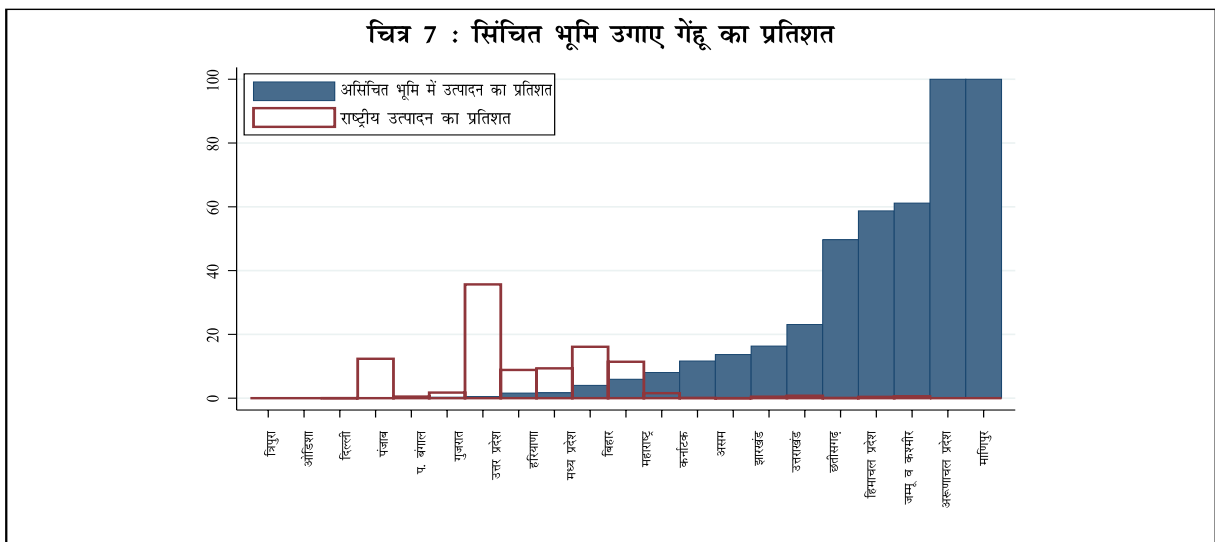


स्रोत: भारत के लिए एक नजर में विश्व और कृषि सांख्यिकी, 2014 जीओआई के लिए एफएओएसटीएटी। सभी प्राक्कलन 2013-14 के लिए है।

4.11 सभी चार चित्र एक ही महत्वपूर्ण संदेश के द्योतक हैं: भारत, भारत के भीतर अभिसारिता के माध्यम से तीव्र उपलब्धि प्राप्त कर सकता है। उदाहरण के लिए, दालों में, यदि सभी राज्य बिहार के उत्पादन स्तर को भी प्राप्त कर लें तो दालों के उत्पादन में कुल मिलाकर 41 प्रतिशत² की वृद्धि हो जाएगी।

फसलें कहां उगाई जाती हैं? दालों के लिए दोहरा आघात

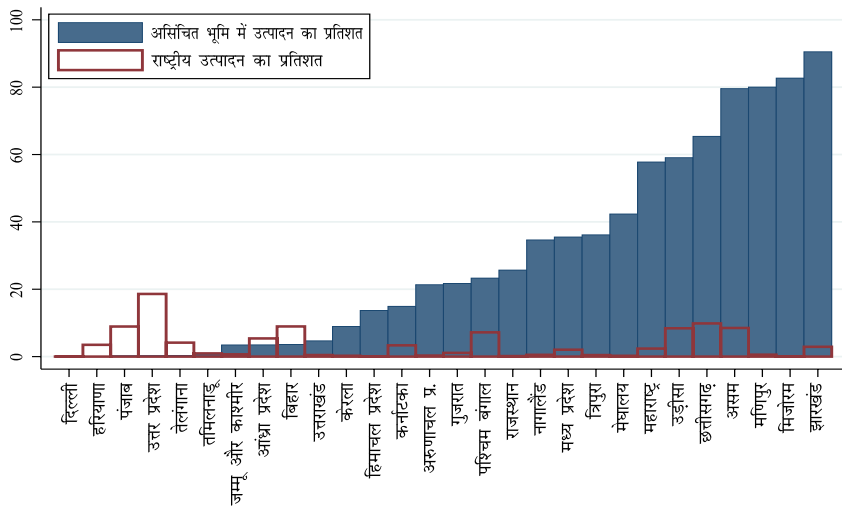
4.12 उत्पादक चुनौती को बेहतर समझने के लिए, फसल द्वारा सिंचित भूमि के आवंटन का विश्लेषण अनुदेशात्मक है। एनएसएसओ द्वारा “कृषि परिवारों की स्थिति सर्वेक्षण 2013” से लिए गए आंकड़ों से विभिन्न राज्यों में असिंचित भूमि पर उगाई गई फसलों की प्रतिशतता का अनुमान लगाया जा सकता है। आकड़े चित्र 7-10 में सारबद्ध किए गए हैं।



स्रोत: एनएसए एसएसएस राउंड 70, जुलाई 2012-जून 2013 .

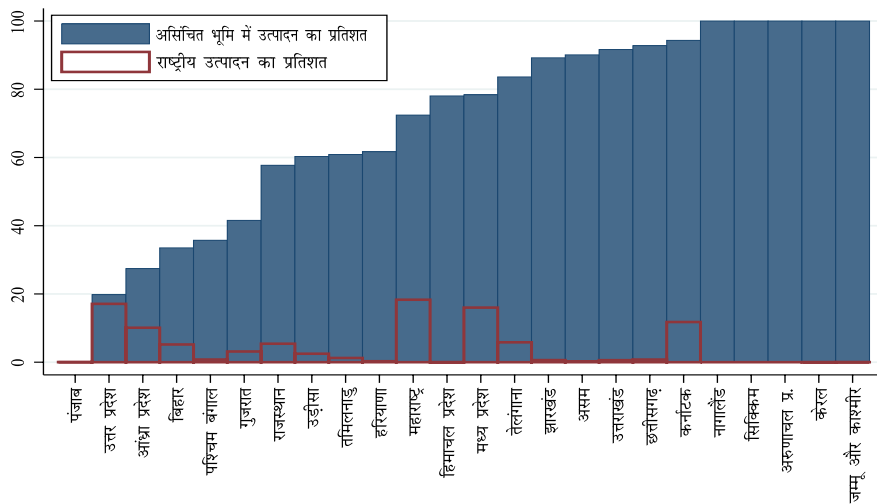
2 हम चित्र 5 से बिहार के दाल उत्पादकता स्तर को किसी राज्य में दाल उत्पादक के अंतर्गत कुल क्षेत्रफल पर लागू करके और इसकी पैदा की गई वर्तमान मात्रा के साथ तुलना करके इस कच्चे अनुमान पर पहुंचे हैं। बाद के दो आंकड़े बिंदु data.gov.in (<https://www.data.gov.in-catalog-district-wise-season-wise-crop.-production-statistics>) से प्राप्त किए गए थे।

चित्र 8 : असिंचित भूमि में उगाए गए धान का प्रतिशत



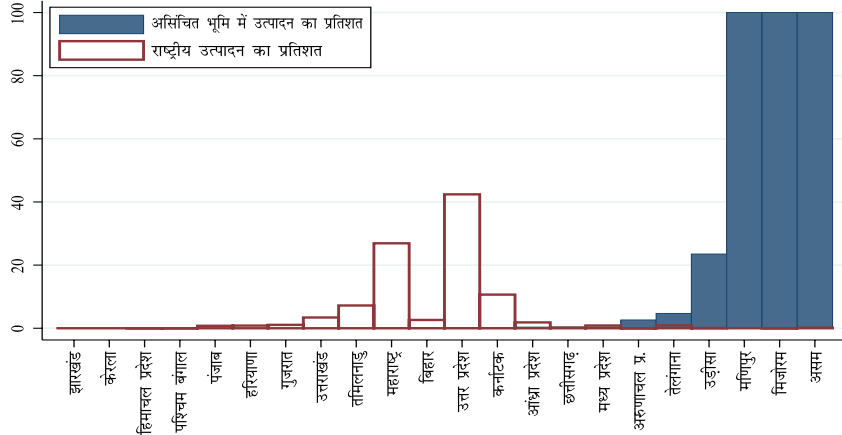
स्रोत: एनएसए एसएसएस राउंड 70, जुलाई 2012-जून 2013

चित्र 9 : असिंचित भूमि में उगाई गई दलहनों का प्रतिशत



स्रोत: एनएसए एसएसएस राउंड 70, जुलाई 2012-जून 2013

चित्र 10 : असिंचित भूमि में उगाए गए गन्ने का प्रतिशत



स्रोत: एनएसए एसएसएस राउंड 70, जुलाई 2012-जून 2013

4.13 तत्काल रूप से यह स्पष्ट है कि दालों के लिए उत्पादन के पैटर्न अन्य फसलों से बहुत भिन्न हैं। मात्र यही नहीं कि प्रत्येक राज्य में दालों को उगाने के लिए समर्पित अधिकांश भूमि असिंचित है, बल्कि दालों का राष्ट्रीय उत्पाद प्रमुख रूप से असिंचित भूमि से आता है। इसके विपरीत, पंजाब, हरियाणा और उत्तर प्रदेश में गेहूं, धान और गन्ना के उत्पादन का बड़ा हिस्सा सिंचित भूमि से आता है। जल की कमी वाले राज्य महाराष्ट्र में पूरा गन्ना सिंचित भूमि पर उगाया जाता है। देश में दालों की अधिक और बढ़ती हुई मांगों को पूरा करने के लिए सिंचित भूमि पर दालों के उत्पादन में बड़ी वृद्धि करना आवश्यक होगा, परंतु यदि कृषि नीतियां बड़े पैमाने पर अनाजों और गन्ने पर केंद्रित बनी रहती हैं तो यह नहीं होगा।

खेत से आय के लिए इसका अर्थ क्या है?

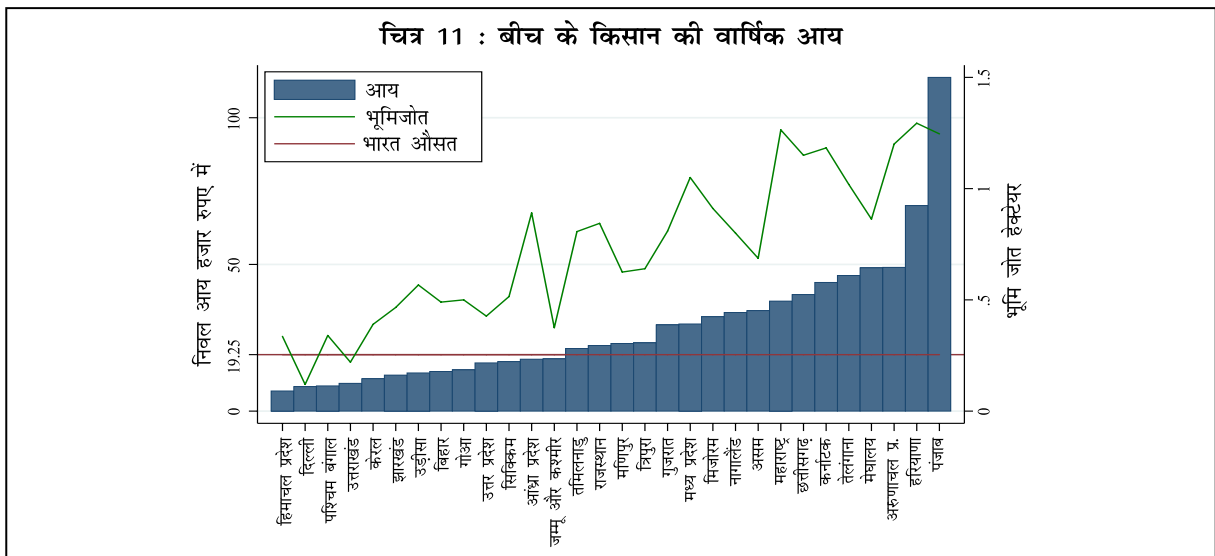
4.14 बढ़ती हुई आय और शहरीकरण के साथ उपभोग में विविधता के कारण उच्च मूल्य वाले उत्पादों जैसे फलों, सब्जियों, पशुधन के उत्पादों के लिए बढ़ती हुई मांगों के बावजूद, निम्न कृषि उत्पादों के नकारात्मक परिणाम किसानों की अनिश्चित आय से लेकर निम्न मूल्य वाले कृषि उत्पादों में फंसे भूमि के बड़े क्षेत्र तक

विस्तारित हैं। एनएसएस के आंकड़ों के अनुसार मध्यस्थ³ किसान की औसत वार्षिक आय, पैदावार से उत्पादन लागतों का निवल, 17 राज्यों में 20,000 रुपए से भी कम है (चित्र 11)⁴। इसमें वे उत्पाद भी शामिल हैं जिन्हें किसानों ने बेचा नहीं है (अपने उपयोग के लिए प्रयुक्त मान लिया गया है) और जिन्हें स्थानीय बाजार के मूल्यों पर मूल्यांकित किया गया है। खुदरा और फार्म गेट मूल्य के बीच उच्च अड़चनें अधिक होने के कारण, यह आय को कम करके आंक सकता है परंतु यह अब भी निम्न है। तथापि, अधिक और कम उत्पादक राज्यों के बीच कृषि आय में भिन्नता भी बहुत ही नितांत है।

क्रांतिक इनपुट: जल

4.15 यद्यपि जल भारत का एक सर्वाधिक दुर्लभ प्राकृतिक संसाधन है, फिर भी भारत मुख्य खाद्य फसल की एक ईकाई को उत्पादित करने के लिए चीन और ब्राजील (होएक्सडेट्रा और चैपगेन 2008) से 2 से 4 गुना अधिक जल का प्रयोग करता है। अतः, यह अनिवार्य है कि देश कृषि में जल के उपयोग की दक्षता को सुधारने के लिए ध्यान केंद्रित करे।

4.16 स्वतंत्रता के बाद से ही भारत ने सिंचाई पर सार्वजनिक (नहर सिंचाई) और निजी (नल कूप), दोनों,



*एनएसएस एसएस राउंड 70 से प्राप्त डाटा। नमूना रबी और खरीफ, दोनों में परिवारों के सर्वेक्षणों तक ही सीमित है। खेती की निवल लागतों से आय। बिस्की न कृषि गाए उत्पाद स्थानीय बाजार दर पर मूल्यांकित।

³ मध्यस्थ निवल आय द्वारा प्रत्येक राज्य के मध्यस्थ किसान से संदर्भित है। हमने परिणामतः एनएसएस के आंकड़ों से किसानों की संगत भू-जोत के आकार का समर्थन प्राप्त किया है।

⁴ आदर्श रूप में यह निवल आय प्राक्कलन मानसून की शर्त पर होना चाहिए। तथापि, ऐसे विश्लेषण के लिए आंकड़े उपलब्ध नहीं थे।

प्रकार के अनेक संसाधनों को निविष्ट किया है। दोनों ही मामलों में जल का उपयोग “जलमन” सिंचाई से किया जाता है, जो कि जल का अत्यधिक अदक्ष उपयोग है। सिंचाई निवेश को अनिवार्य रूप से प्रौद्योगिकी जैसे स्प्रींकलर और टपका (ड्रिप) सिंचाई तथा जल संचयन (जहां कहीं भी संभव हो एमजीएनआरईजीएस के अंतर्गत उपलब्ध श्रमिकों का उपयोग करके) को अपनाने पर परिवर्तित (शिफ्ट) करना होगा। इस परिवर्तन को सुकर बनाने के लिए नई सिंचाई प्रौद्योगिकी “अवसंरचना ऋणद” हैसियत (वर्तमान नहर सिंचाई के रूप में मंजूर) मंजूर किए जाने की और केंद्र और राज्य, दोनों, को सूक्ष्म सिंचाई के लिए सरकारी खर्च को बढ़ाने की आवश्यकता है। चालू सिंचाई योजनाओं – त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम (एआईबीपी), एकीकृत जलसंभर (वाटरशेड) प्रबंधन कार्यक्रम (आईडब्ल्यूएमपी) और फार्म पर जल प्रबंधन (ओएफडब्ल्यूएम) का – प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना में समेकन, जल स्रोत से वितरण एवं अंतिम उपयोग तक, सिंचाई में निवेश के अभिसरण की संभावना का प्रस्ताव करता है।

4.17 काफी पहले यह मान लिया गया था कि जल के दक्ष उपयोग को कमतर आंकने का एक मुख्य कारक कृषि पर बिजली की सब्सिडी है जो कि, किसानों के लाभ दिए जाने के अलावा, यह जल के बर्बादीपूर्ण उपयोग को प्रोत्साहित करता है और भौम जल स्तर को नीचे लाने की गति को तेज करता है। एनएसए⁵ द्वारा किए गए विश्लेषण के अनुसार, भारत का जलस्तर 0.3 मीटर प्रति वर्ष की दर से नीचे गिर रहा है। 2002 और 2008 के बीच, देश ने 109 घन किलोमीटर से अधिक भू-जल का उपयोग किया है जो कि भारत के सबसे बड़े भूपृष्ठ जल कुंड, अपर वेनगंगा, की क्षमता से दोगुना है।

4.18 यह भी ध्यान देने योग्य है कि भारत, जल-दुर्लभ देश, विकृत प्रोत्साहनों के परिणाम स्वरूप, “जल निर्यात” करता रहा है। गोस्वामी और निशाद (2015) व्यापार के समय फसलों में अंतर्निहित जल की मात्रा का आकलन करते हैं। यह उत्पादन में प्रयुक्त जल से, जो कि बहुत

अधिक है, भिन्न है। फसलों में “अंतर्निहित” जल प्रत्येक फसल में समाविष्ट जल है और फसल को निर्यातित कर दिए जाने पर इसे पुनः प्राप्त नहीं किया जा सकता। वर्ष 2010 में, भारत ने अपने कृषि निर्यातों में लगभग 25 घन कि.मी. जल अंतर्निहित चीजों का निर्यात किया। यह लगभग 13 मिलियन लोगों की मांगों के समतुल्य है।

4.19 भारत लगभग 1980 के दशक तक जल का “निवल आयातक” था। खाद्यान्नों के निर्यात बढ़ने के साथ ही, भारत अब जल का निवल निर्यातक – कुल उपलब्ध जल का लगभग 1 प्रतिशत प्रतिवर्ष – रहा है। ऐसे संभाव्य जल के निर्यात और आयात का अनुपात भारत के लिए लगभग 4 तथा चीन के लिए 0.1 है। इस प्रकार, चीन जल का निवल निर्यातक बना हुआ है। चीन और भारत के व्यापार के पैटर्न में यह भी सुस्पष्ट है। चीन जल-गहन सोयाबीन, कपास, मांस और खाद्यान्न अनाजों का आयात करता है, जबकि सब्जियों, फलों और संसाधित खाद्य पदार्थों का निर्यात करता है। जबकि दूसरी ओर, जल-गहन चावल, कपास, चीनी और सोयाबीन⁷ का निर्यात करता है।

सूक्ष्म सिंचाई

4.20 जल का संरक्षण (अधिक या कम) करते हुए फसल की उत्पादकता बढ़ाने के लिए सूक्ष्म सिंचाई प्रणाली एक आशाजनक तरीका है। टपकन (बूंद-बूंद कर के गिरना) सिंचाई इसका एक अच्छा उदाहरण है। इस प्रणाली के तहत छिद्रयुक्त पाइपों को फसल की जड़ों एवं तनों से या तो ऊपर या भूमि की ओर थोड़ा नीचे की तरफ स्थापित किया जाता है तथा जल को उन फसलों की ओर मोड़ दिया जाता है, जिन फसलों को जल की आवश्यकता होती है। कुशल टपकन सिंचाई प्रणाली द्वारा उर्वरक की खपत (फर्टिगेशन के माध्यम से⁸) तथा वाष्पीकरण के कारण जल की बर्बादी को कम किया जा सकता है तथा पारंपरिक सिंचाई प्रणाली की अपेक्षा इस प्रणाली द्वारा पैदावार की अधिक उपज की जा सकती है।

⁵ एनएसए के उपग्रह ने उत्तरी भारत के समाप्त होते जल की गुप्त बातों का खुलासा किया है। दिसंबर, 2009 http://www.nasa.gov/topics/earth/features/india_water.html

⁶ गेल, फ्रेड, हानसेन, जेम्स एवं जेविसन, माईकेल। कृषि संबंधी उत्पादों के आयात के लिए चीन की बढ़ती मांग। फरवरी 2015। संयुक्त राज्य अमरीका का कृषि विभाग (<http://www.ers.usda.gov/media/1784488/eib136.pdf>) तथा कृषि एवं व्यापार नीति: भूमिका/नोट http://trinityurl.com/z3gecm*

⁷ भारत का कृषि निर्यात रिकार्ड ऊंचाई पर अगस्त 2014 संयुक्त राज्य अमरीका का कृषि विभाग/http://trinityurl.com/z3gecm*

⁸ फर्टिगेशन वह प्रक्रिया है जिससे फसल सिंचाई प्रणाली में उर्वरक को सीधे पौधों की जड़ तक पहुंचाया जाता है।

4.21 इस तकनीक को अपनाने में आरंभ में क्रय पर उच्च लागत तथा कौशल रखरखाव की आवश्यकता मुख्य समस्याएं हैं। तथापि, पैदावार में वृद्धि तथा उर्वरक एवं बिजली की कम खपत के कारण किसान जल्द ही अपनी नियत लागत प्राप्त कर सकते हैं। किसानों को ऋण प्रदान करने की व्यवस्था कर उन्हें इस तकनीक को अधिक से अधिक अंगीकार करने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है।⁹

4.22 राष्ट्रीय सूक्ष्म सिंचाई मिशन (कृषि मंत्रालय, भारत सरकार) द्वारा देश के 13 राज्यों-आंध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, सिक्किम, उत्तर प्रदेश एवं उत्तराखण्ड के 64 जिलों में आयोजित किए गए प्रभाव मूल्यांकन परिणामों से टपकन सिंचाई के लाभ दिखाई पड़ रहे हैं।

4.23 इस प्रणाली को अपनाने के फलस्वरूप सिंचाई लागतों, बिजली एवं उर्वरकों की खपत में पर्याप्त कमी हुई थी (चित्र-12)। इसका कारण यह है कि इस प्रणाली में जलापूर्ति कुशल तरीके से की जाती है तथा पंपों का उपयोग सिर्फ सीमित समय के लिए ही किया जाता है। इसके अतिरिक्त, जल में घुलनशील उर्वरकों को सीधे तौर पर पौधे की जड़ों में डाला जाता है तथा इसके कारण उर्वरकों की बर्बादी भी कम होती है। फलतः फसल की पैदावार में बढ़ोतरी हुई-गेहूं की उपज में 45 प्रतिशत, चने

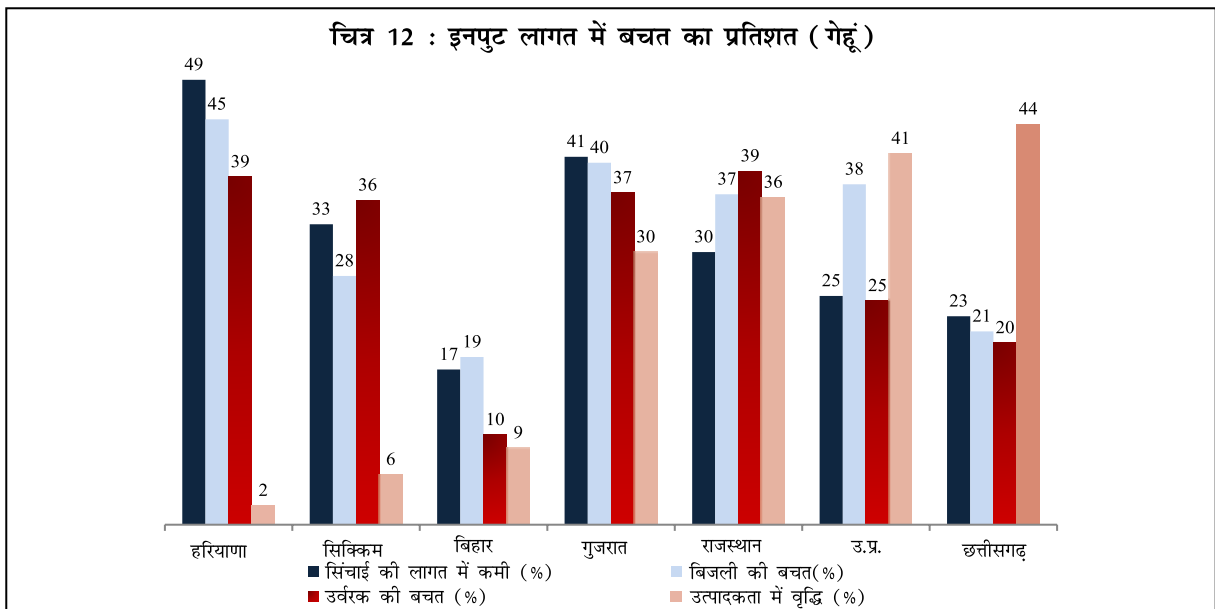
की उपज में 20 प्रतिशत तथा सोयाबीन की उपज में 40 प्रतिशत की बढ़ोतरी हुई। अतः निवल कृषि आय में परिणामी सुधार पर्याप्त रहा है। अब तक, सूक्ष्म-सिंचाई तकनीकों को उच्च नियत लागत के कारण, उच्च मूल्य की फसलों की पैदावार के लिए बड़े पैमाने पर अपनाया जा रहा है।

नीतियां

न्यूनतम समर्थन मूल्य तथा प्रापण नीति

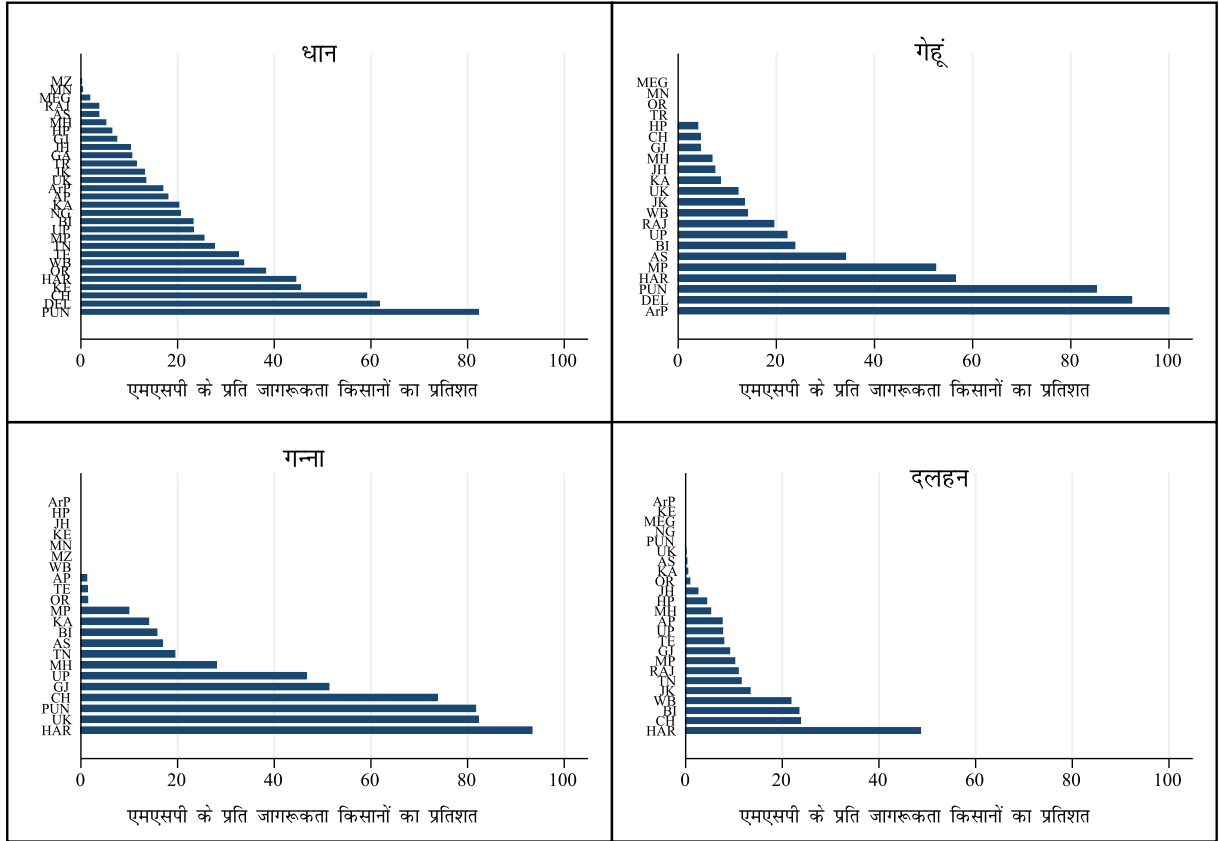
4.24 अपनी फसल बोते समय किसानों को बहुत सारी अनिश्चितताओं का सामना करना पड़ता है। फसल पैदा होने के बाद भी महीनों तक उनकी लागत मूल्यों की प्राप्ति के संदर्भ में उनके साथ अनिश्चितताएं बनी रहती हैं। सैद्धांतिक रूप से, इसकी मूल्य संबंधी अनिश्चितताओं को कम करने के लिए किसान विकल्प अनुबंध खरीद सकता है तथा तदनुसारी फसल का निर्णय ले सकता है। किन्तु वास्तव में, यह विकल्प सभी किसानों के लिए नहीं बल्कि किसानों के किसी खास वर्ग के लिए उपलब्ध है।

4.25 इसके बदले में, सरकार द्वारा एम.एस.पी. के माध्यम से भविष्य की मूल्यों की गारंटी दी जाती है। लेकिन जब सरकार 23 फसलों के लिए एम.एस.पी. (न्यूनतम समर्थन मूल्य) की घोषणा करती है तो सिर्फ गेहूं, चावल एवं कपास की फसलों को ही न्यूनतम समर्थन मूल्य के साथ



⁹ किन्तु यह सुनिश्चित करना कि ऋण उन्हीं किसानों तक पहुंचे जिन्हें इसके लिए चिह्नित किया गया है, एक छोटी चुनौती नहीं है। (आर्थिक सर्वेक्षण-2014-15 का बॉक्स 5.2 देखें)

चित्र 13 : किसानों में न्यूनतम समर्थन मूल्य के बारे में फसल वार जागरूकता



स्रोत: कृषक परिवारों का एनएसएस स्थिति मूल्यांकन सर्वेक्षण राउंड 70

जोड़ा जाता है, ताकि सरकार उसकी खरीद कर सके। दरअसल, गन्ना के लिए जो कि एक सुनिश्चित सिंचाई से पैदा होने वाली फसल है, सरकार के पास इसकी खरीद की कोई व्यवस्था नहीं होती है। सरकार द्वारा गन्ना मिलों को किसानों से नियत मूल्य पर गन्ने की खरीदारी करने का कार्य दे दिया जाता है। हालांकि, यह एम.एस.पी. की तरह ही एक प्रभावी वचनबद्धता है। किन्तु कुछ राज्यों में इन फसलों के लिए भी किसानों के एक समूह को न्यूनतम समर्थन मूल्य प्राप्त करने से वंचित रखा गया है। इस तथ्य की जानकारी इस बात से भी होती है कि ऐसे किसानों की प्रतिशतता कहीं अधिक है, जिन्हें न्यूनतम समर्थन मूल्य के बारे में जानकारी तक नहीं है (चित्र 13)।

4.26 पंजाब और हरियाणा राज्यों में प्रायः सभी किसान न्यूनतम समर्थन मूल्य से अवगत हैं। किन्तु दालों की उपज करने वाले बहुत कम किसान ऐसे हैं, जिन्हें न्यूनतम समर्थन मूल्य की जानकारी है। यहां तक कि धान तथा गेहूं जिनकी न्यूनतम समर्थन मूल्य पर खरीद की जाती है, इसके लिए भी राज्यों में विभिन्नताएं हैं। यह भी उल्लेखनीय है कि गुजरात, महाराष्ट्र, राजस्थान, आन्ध्र प्रदेश एवं झारखण्ड

राज्यों में धान एवं गेहूं पैदा करने वाले सिर्फ आधे या आधे से भी कम किसान ऐसे हैं, जिन्हें न्यूनतम समर्थन मूल्य के बारे में जानकारी है। इस बात से इस संभावना को बल मिलता है कि इन राज्यों के कुछ जिलों में ही सिर्फ खरीददारी हो सकती है, अन्य जगहों पर नहीं।

4.27 इस प्रकार, सिद्धांततः अधिकांश किसानों के लिए उनकी अधिकांश फसलों हेतु न्यूनतम समर्थन मूल्य विद्यमान है। इसका यथार्थ असर देश के अधिकांश किसानों तक सीमित है। न्यूनतम समर्थन मूल्य पर गेहूं, चावल एवं गन्ना की सरकारी खरीद को विषमतापूर्ण बना दिया गया है। तथा यहां तक कि अन्य फसल जैसे-दालों एवं तिलहनों की सरकारी खरीद के लिए भी न्यूनतम समर्थन मूल्य में विषमताएं हैं। परिणामस्वरूप, धान तथा गेहूं के बफर स्टॉक में बेतहासा वृद्धि हुई है, जो कि अपेक्षित मानक से अधिक है। किन्तु दालों तथा तिलहनों की कीमतों में अक्सर काफी तेजी आ जाती है, जबकि इन पण्यों का पर्याप्त आयात भी किया जाता है।

4.28 अधिकांश राज्यों में अधिकांश फसलों की खरीददारी

करने के लिए न्यूनतम समर्थन मूल्य पर खरीद व्यवस्था न होने के कारण किसान या तो बिचौलियों को अपना अनाज न्यूनतम समर्थन मूल्य से अधिक मूल्य पर बेच देते हैं या कम मूल्य पर बेच देते हैं। अर्थात् किसानों के पास बहुत कम विकल्प होते हैं तथा वे अपनी पैदावार न्यूनतम समर्थन मूल्य से कम मूल्य पर बेच देते हैं जिसके परिणामस्वरूप कृषि आय में क्षेत्रीय पूर्वाग्रह उत्पन्न हो जाता है। इसका एक सामान्य अर्थ यह है कि बाद वाली बात अधिक प्रचलित घटना है, जो कृषि मूल्य संबंधी नीतियों को फिर से बनाने की आवश्यकता पर बल देती है। ताकि न्यूनतम समर्थन मूल्य तथा सरकारी खरीद में समानता हो सके तथा इन फसलों की सरकारी खरीददारी से यह भी परिलक्षित हो कि देश के प्राकृतिक संसाधनों में कितनी कमी है।

4.29 न्यूनतम समर्थन मूल्यों को तर्कसंगत बनाने का एक रास्ता यह भी है कि इन मूल्यों को उत्पादन के बदले सिर्फ निजी रिटर्न मानने की बजाय इन्हें सामाजिक रूप से प्रतिबिम्बित किया जाए। सारणी-1 में विभिन्न फसलों की खेती की मात्रा के हिसाब से उनसे निजी तथा सामाजिक प्राप्ति (वापसी) का विस्तार से विवरण दिया गया है।

4.30 सारणी-1 में गेहूँ, गन्ना तथा धान उगाने के लाभों का आकलन रासायनिक उर्वरकों के प्रयोग (मृदा की उर्वर क्षमता कम होना और उसकी स्थिति), पानी (जमीन के नीचे पानी का गिरता स्तर) तथा फसलों को जलाने (स्थितिगत प्रतिकूल परिणाम) से उत्पन्न प्रतिकूल बाह्य परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए किया गया है। इसके विपरीत दालों के उत्पादन का सामाजिक लाभ निजी लाभों की तुलना में

अधिक है क्योंकि इसमें न केवल पानी तथा उर्वरकों का कम इस्तेमाल होता है बल्कि वातावरण में नाइट्रोजन की मात्रा भी प्राकृतिक रूप से नियंत्रित हो जाती है और यह गहरी एवं विस्तृत जड़ों (रूट सिस्टम) के कारण मिट्टी को सूक्ष्मरंध्र एवं सुवातित बनाए रखने में मदद करता है। इन सकारात्मक सामाजिक लाभों को एमएसपी का प्राक्कलन करते समय ध्यान में रखा जाना चाहिए।

4.31 “कीमत कमी पूरक भुगतान” (नीति आयोग 2015) के माध्यम से किसानों को उनकी फसलों के लिए एक न्यूनतम निर्धारित कीमत उपलब्ध कराने का आश्वासन दिया जा सकता है। इस प्रणाली के अंतर्गत यदि किसी कृषि उपज की बाजार समिति (एपीएमसी) मंडी में कीमत एम.एस.पी. से नीचे गिर जाती है तो किसान अधिकतम, अर्थात्, एमएसपी और बाजार मूल्य के अंतर का 50 प्रतिशत पाने का हकदार होगा। यह सब्सिडी किसान को प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) के माध्यम से प्रदान की जा सकती है। इस प्रणाली के तहत सब्सिडी बिल का परिणाम नियंत्रण में रहता है तथा डब्ल्यूटीओ के प्रति भारत की बाध्यताओं के अनुरूप भी रहता है।

कृषिगत अनुसंधान एवं शिक्षण

4.32 भारत के कृषि क्षेत्र में मौजूदा अनगिनत चुनौतियों का समाधान करने के लिए देश की राष्ट्रीय कृषि अनुसंधान एवं प्रसारण प्रणालियों का सार्थक तरीके से उन्नयन करना होगा।

4.33 भारत की राष्ट्रीय कृषि अनुसंधान प्रणाली (एनएआरएस) (जिसमें भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद् (आईसीएआर), अन्य केंद्रीय अनुसंधान संस्थान तथा

सारणी 1 : टी.ई. 2010-11 के दौरान पंजाब में फसलवार लाभ

| फसल | मौसम | बाजार मूल्य पर लाभ (रुपये/हे.) | सामाजिक योगदान पर आधारित लाभ (रुपये/हे.) | सामाजिक और निजी लाभों में अंतर (रुपये/हे.) * | सामाजिक और निजी लाभों में अंतर (बाजार कीमतों का%) * |
|------------------|------|--------------------------------|--|--|---|
| छोटी मटर | रबी | 2633 | 5295 | 2,662 | 101% |
| मसूर | रबी | 11349 | 13584 | 2,235 | 20% |
| काला चना | खरीफ | 1564 | 3057 | 1,493 | 95% |
| गेहूँ | रबी | 36244 | 27017 | (9227) | (25%) |
| धान गैर वासमती | खरीफ | 46198 | 32412 | (13786) | (30%) |
| धान-वासमती | खरीफ | 53377 | 40534 | (12843) | (24%) |
| गन्ना (रोपा हुआ) | खरीफ | 98384 | 82163 | (16221) | (16%) |
| गन्ना (पेड़ी) | खरीफ | 118676 | 103779 | (14898) | (13%) |

स्रोत : नीति आयोग। आई.सी.ए.आर.- एन.आई.ए.पी. नई दिल्ली में संसाधन उपयोग दक्षता को सुधारने तथा स्थिरता के लिए क्षेत्रीय फसल आयोजना के अंग के रूप में किए गए पूर्वानुमान।

* कॉलम में दिए गए ऋणात्मक (धनात्मक) मान प्रतिकूल (अनुकूल) सामाजिक बाह्य स्थितियों को दर्शाते हैं।

आईसीएआर द्वारा स्थापित अन्य राष्ट्रीय अनुसंधान केंद्र शामिल हैं) तथा कृषि अनुसंधान विश्वविद्यालयों ने हरित क्रांति में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी। यद्यपि, हाल ही के कुछ वर्षों में, निवेश में भारी कमी तथा उपेक्षा के कारण कृषि अनुसंधान का कार्य अवरुद्ध हो गया है।

4.34 तीन कमियों के कारण कृषि तंत्र की गति अवरुद्ध हो गई है। एक, राज्यों में, जहां कृषि सापेक्षतया अधिक महत्वपूर्ण मानी जाती है (राज्यों के स.घ.उ. में उनके कृषि शेर को देखते हुए विशेषकर यदि कृषि विश्वविद्यालयों में दखिला लेने वाले विद्यार्थियों की संख्या से तुलना की जाए तो कृषि संबंधी शिक्षा का स्तर बहुत निम्न है (चित्र 14)। उत्तरी (पंजाब और हरियाणा को छोड़कर) और पूर्वी क्षेत्रों में स्थित राज्यों में विशेष तौर पर यही स्थिति देखने को मिलती है। कृषि विश्वविद्यालय निम्नलिखित समस्याओं से जूझ रहे हैं: (1) संसाधनों की कमी। (2) प्रतिभाशाली संकाय जुटा पाने में कठिनाई। (3) अंतरराष्ट्रीय कृषि विश्वविद्यालयों से सम्पर्क और सहयोग के सीमित अवसर। (4) प्रयोगशाला में प्राप्त परिणामों को व्यावहारिक रूप से कार्यान्वित करने में अक्षमता। (5) नवाचारों का अभाव [तम्बोली तथा नेने (2013) तथा नीति आयोग (2015)]।

4.35 राज्य कृषि विश्वविद्यालयों (एसएयू) की अक्षमता यह दर्शाती है कि कृषि संबंधी नवाचारों तथा नई पद्धतियों के प्रसार या एमएसपी जैसे सरकारी कार्यक्रमों की जानकारी के प्रचार के लिए महत्वपूर्ण प्रसारण प्रणालियां अपने अभीष्ट उद्देश्यों की पूर्ति करने में असफल रही हैं। अतः वर्तमान में राज्यों के लिए इस संबंध में तत्काल हस्तक्षेप किया जाना अनिवार्य है।

4.36 दूसरा, भारत में सरकारी कृषि अनुसंधान क्षेत्र में निवेश को बढ़ाए जाने की जरूरत है बाह्य प्रतिकूलताओं के चलते केंद्र को यहां महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होगी। भारत में कृषि अनुसंधान पर वर्तमान में किया जाने वाला व्यय चीन की तुलना में बहुत ही कम है तथा कृषि स.घ.उ. के शेर की दृष्टि से देखा जाए तो यह बंगलादेश तथा इंडोनेशिया से भी कम है (चित्र 15)।

4.37 तीसरे, प्रोत्साहनों में परिवर्तन लाए बिना संसाधनों में परिवर्धन करना संभव नहीं है। सरकारी कृषि अनुसंधान संस्थानों के वैज्ञानिकों की अनुसंधान उत्पादकता को बढ़ाने के लिए उपाय किया जाना अत्यंत आवश्यक है। इसके लिए कार्य-निष्पादन संकेतकों का उपयोग किया जाना

चाहिए। (पॉल एंव अन्य 2015) के अनुसार “अधिकांश (63.5 प्रतिशत) वैज्ञानिकों की उत्पादकता का स्तर निम्न या बहुत निम्न था।” उदाहरण के लिए दालों के अपेक्षित नवाचार की द्रुत दर निजी क्षेत्र की भागीदारी सुनिश्चित करके प्राप्त की जा सकती है। जो, अब तक, देश में दालों के छोटे पैमाने पर किए जाने वाले उत्पादन के कारण सीमित रही है। यह अनुसंधान के लिए क्रैमर के एचआईवी/एड्स वैक्सीन के आइडिया जैसी प्रोत्साहनपूर्ण प्रणाली का एक संभाव्य रूप हो सकता है हालांकि, इसके लिए कुछ पुरस्कार भी निर्धारित करना होगा। ऐसी प्रणाली में विजेता को अभीष्ट कृषिगत अभिलक्षणों में नवाचार करने के लिए आनुपातिक रूप से बड़ा पुरस्कार दिया जाता है परंतु नवाचार की बौद्धिक संपत्ति के अधिकार सरकार को हस्तांतरित कर दिए जाते हैं। हालांकि, इस नीति के तहत निजी, सरकारी और नागरिक क्षेत्रों को भागीदारी के समान अवसर उपलब्ध कराए जाने चाहिए।

4.38 इसी प्रकार, निजी क्षेत्रों के नवाचार तथा बीजों की उच्च उपज देने वाली किस्मों के उपयोग से उत्पादकता बढ़ सकती है। वर्तमान में दालों के लिए बीज प्रतिस्थापन दर 19 प्रतिशत से 34 प्रतिशत¹⁰ की रेंज में हैं। यह नवाचार तथा उच्च पैदावार को प्रोत्साहित करने में निजी क्षेत्र की अधिक भागीदारी की आवश्यकता के महत्व को रेखांकित करती है।

4.39 भारत को उन नई कम लागत वाली प्रौद्योगिकियों का पूर्ण रूप से उत्तोलन करना चाहिए जिनके कृषि हेतु व्यापक लाभ हैं। किसानों को खेती और मूल्यों के संबंध में सूचना प्रदान करने के लिए घाना, केन्या, नाइजीरिया और थाईलैंड जैसे देशों द्वारा सेलफोन सृजनात्मक रूप से प्रयोग किए गए हैं जिनमें कृषि आय में व्यापक वृद्धि हुई है। चूक ड्रोन की लागत काफी कम हो चुकी है, इसलिए फसल की स्थिति, सिंचाई समस्याओं, मृदा परिवर्तन तथा कीट और कवक संबंधी आक्रमणों, जो किसान अपनी आंखों से नहीं देख सकते, के बारे में महत्वपूर्ण सूचना प्रदान करने के लिए एसएयू द्वारा उनका प्रयोग किया जा सकता है। खेती संबंधी नुकसान और जोखिमों को कम करने तथा आय को अधिक बनने के लिए कम प्रयासों से काफी समय लग सकता है।

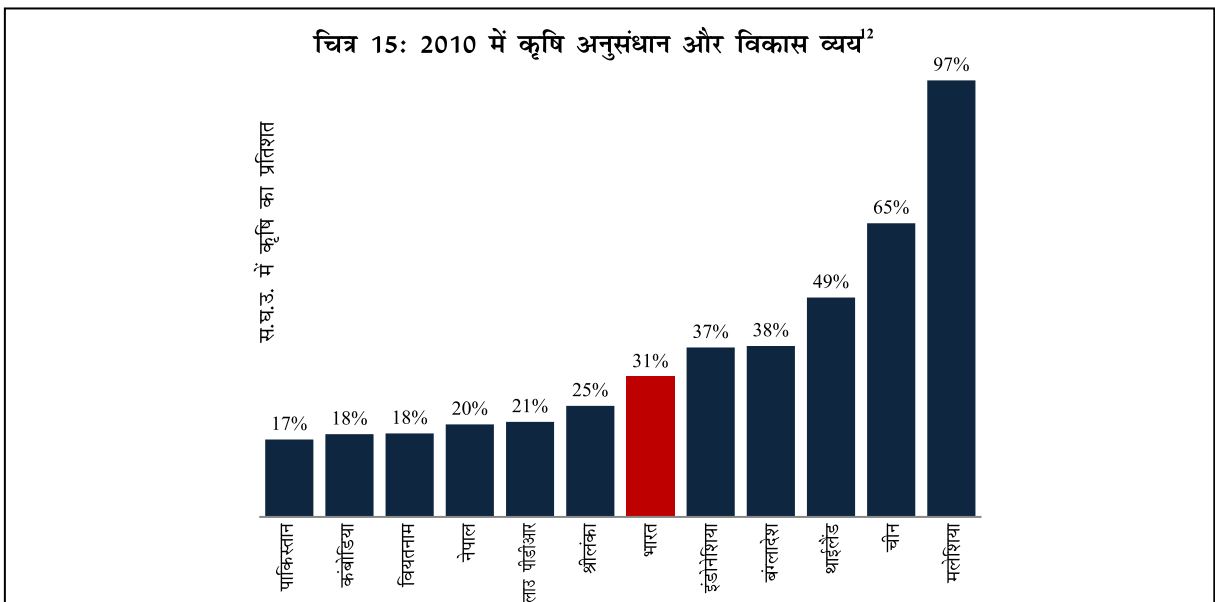
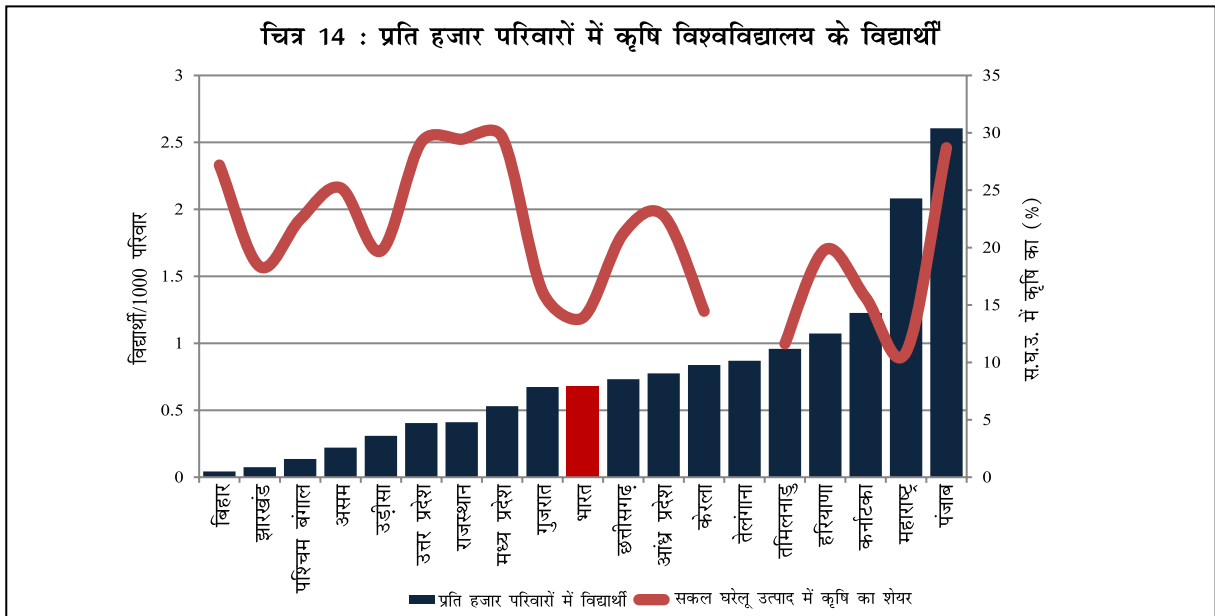
4.40 ब्राजील जैसे अग्रणी देशों में किए गए अनेक प्रकार के अध्ययनों से जी एम फसलों (कथाज और कौम (2012) के महत्वपूर्ण निवल लाभों का पता चला है। अब चीन नई जीएम प्रौद्योगिकीयां अपना रहा है और

¹⁰ राज्यवार बीज प्रतिस्थापन दर seednet, <http://seednet.gov.in/PDF FILES/SRR-13.pdf> से ली गई हैं; उद्धृत डाटा वर्ष 2011-12 के लिए है। ये नवीनतम उपलब्ध प्राक्कलन हैं।

अपनी अनुसंधान क्षमता को तेजी से बढ़ा रहा है। फिर भी जी ओ एम के संबंध में लोगों की कुछ आशंकाओं के काफी अधिक कारण हैं। अतः, भारत में विनिमयकारी प्रक्रिया को विकसित करने की जरूरत है ताकि समस्याओं का इस प्रकार समाधान किया जा सके कि वे उच्च उपज संबंधी प्रौद्योगिकियों और कृषि प्रौद्योगिकी मोर्चे की ओर तेजी से बढ़ने के रास्ते के बीच न आएँ।

कृषि उत्पाद काला बाजार की असफलता बाजार का विभाजन

4.41 बाजार का विभाजन समग्र रूप से फायदे को कम करता है क्योंकि यह उप-क्षेत्रों तथा कुछ मध्यवर्तियों में प्रतियोगिता दक्ष समाधान आवंटन, विदेशीकरण के जरिए लाभों को रोकता है। 19वीं शताब्दी में व्यापक रेल रोड विस्तार ने



¹¹ स्रोत : लोक सभा अंतरांकित प्रश्न संख्या 5645 दिनांक 28.04.2015, एनएसएस एसएसएस 2013 तथा कृषि सांख्यिकी एक नजर में, 2014.

¹² स्रोत : स्टैट्स, जी.जे. 2015 “एशिया में कृषि अनुसंधान निदेश तथा क्षमता का चित्र I” एशियाई प्रशांत कृषि अनुसंधान संस्था संघ हेतु एसएसटीआई संसाधन पत्र” उच्च स्तरीय नीतिवार्ता, बैंकाक। दिसंबर 2015 वाशिंगटन, डीसी: अंतर्राष्ट्रीय खाद्य नीति अनुसंधान संस्थान।

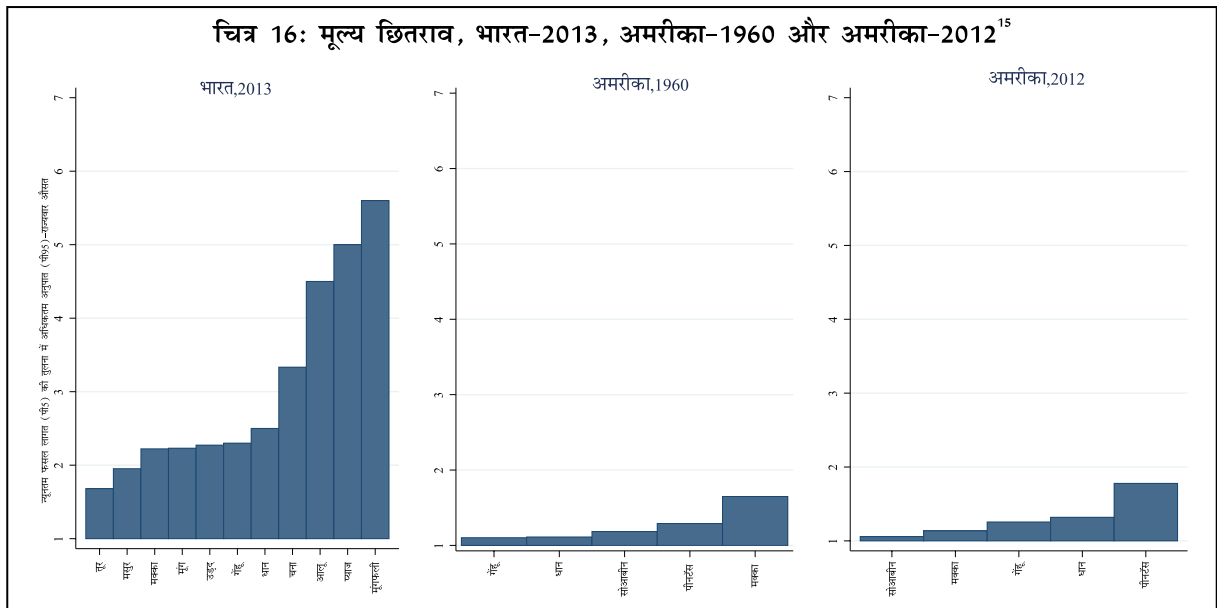
संयुक्त राज्य में कृषि बाजारों के परिदृश्य को बदल दिया है। बाजार समेकन में वृद्धि के कारण परिणामी लाभ भूमि मूल्य के संदर्भ में लगभग 60 प्रतिशत (डोनाल्डसन एंड हॉर्न बैक (2015) तथा उत्पाद के संदर्भ में 90 प्रतिशत (कोरटीनॉट एंड डोनाल्डसन (2011) होने का अनुमान है।

4.42 बाजार के विभाजन के कई कारण हैं - दूरस्थता और संशोधन (ग्रामीण सड़कों) में अंतर, मध्यवर्तियों की स्थानीय बाजार शक्ति, निजी क्षेत्र में प्रतियोगिता का अंश, नुकसानों के प्रति क्षेत्रिय अभिव्यक्ति की प्रवृत्ति, स्थानीय भंडारण क्षमता, मंडी अवसंरचना तथा वहां तक किसानों की पहुंच, फसल की भंडारण अवधि तथा फसल सापेक्ष प्रसंस्करण लागत।

4.43 बाजार के विभाजन से उत्पादक और उपभोक्ता मूल्यों में काफी अंतर हो जाता है। यद्यपि ये अंतर स्थान सापेक्ष हैं, इससे कृषकों और उपभोक्ताओं, दोनों, को उच्च लागत पड़ती है। इसका तत्काल आयात हो जाता

है यदि कोई भारत की तुलना अमरीका से करता है। चित्र 16 में, कृषकों द्वारा प्राप्त मूल्यों के लिए मूल्य भिन्नता देश में फसल के अधिकतम (पी 95) तथा न्यूनतम (पी 5) मूल्य¹³ के बीच अनुपात के रूप में मापी गई है, अर्थात् यदि यह अनुपात एक के बराबर था, तो इससे यह पता चलेगा कि कोई मूल्य भिन्नता नहीं है और एक समान बाजार है।¹⁴

4.44 विभिन्न वस्तुओं के संबंध में भारत का मूल्य छितराव (दाहिनी ओर का ग्राफ) 1960 के दशक के अमरीकी मूल्य छितराव से बिल्कुल भिन्न है। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमरीका में 2012 में अधिक मूल्य छितराव मंगूफली के लिए रहा, जो 1.75 से कदाचित ही बढ़ा है यह छितराव भारत में किसी भी कृषि वस्तु (तूर) के मामले में देखे गए न्यूनतम मूल्य छितराव से कहीं अधिक है। दरअसल, भारत में मूल्य छितराव अमरीका से कहीं अधिक है। दरअसल, भारत में मूल्य छितराव अमरीका में आज या 1960 में भी व्याप्त मूल्य



स्रोत: कृषि परिवारों एनएसएस स्थिति आकलन सर्वेक्षण राउंड 70, संयुक्त राज्य कृषि सांख्यिकी सेवा

¹³ मूल्यों का निर्धारण भारत के उस राज्य में कृषकों द्वारा प्राप्त मूल्यों के राज्यवार औसतों के रूप में किया जाता है। अमरीकी मूल्य, अमरीकी कृषि विभाग, राष्ट्रीय कृषि सांख्यिकी सेवा से लिए गए थे।

¹⁴ हम मानते हैं कि इन अनुमानों की आजकल की इसी प्रकार की उभरती बाजार संबंधी अर्थव्यवस्थाओं से आदर्श रूप से तुलना की जानी चाहिए। हमने अमरीका को बैचमार्क के रूप में प्रयोग किया है क्योंकि वर्ष 1960 से पहले के ऐतिहासिक आंकड़े अधिक आसानी से उपलब्ध थे। इसके अलावा, आजकल के भारत और वर्ष 1960 के अमरीका के बीच तुलना विकास की स्थिति को कुछ हद तक नियंत्रित करती है।

¹⁵ भारत 2013 के फार्मगेट मूल्य एनएसएस एनएसएस 2013 से प्राप्त किए गए थे। यूएस-1960 और यूएस-2013 से संबंधित आंकड़े संयुक्त राज्य अमरीका के कृषि विभाग, राष्ट्रीय कृषि सांख्यिकी सेवा <http://www.nass.gov/> से प्राप्त किए गए हैं।

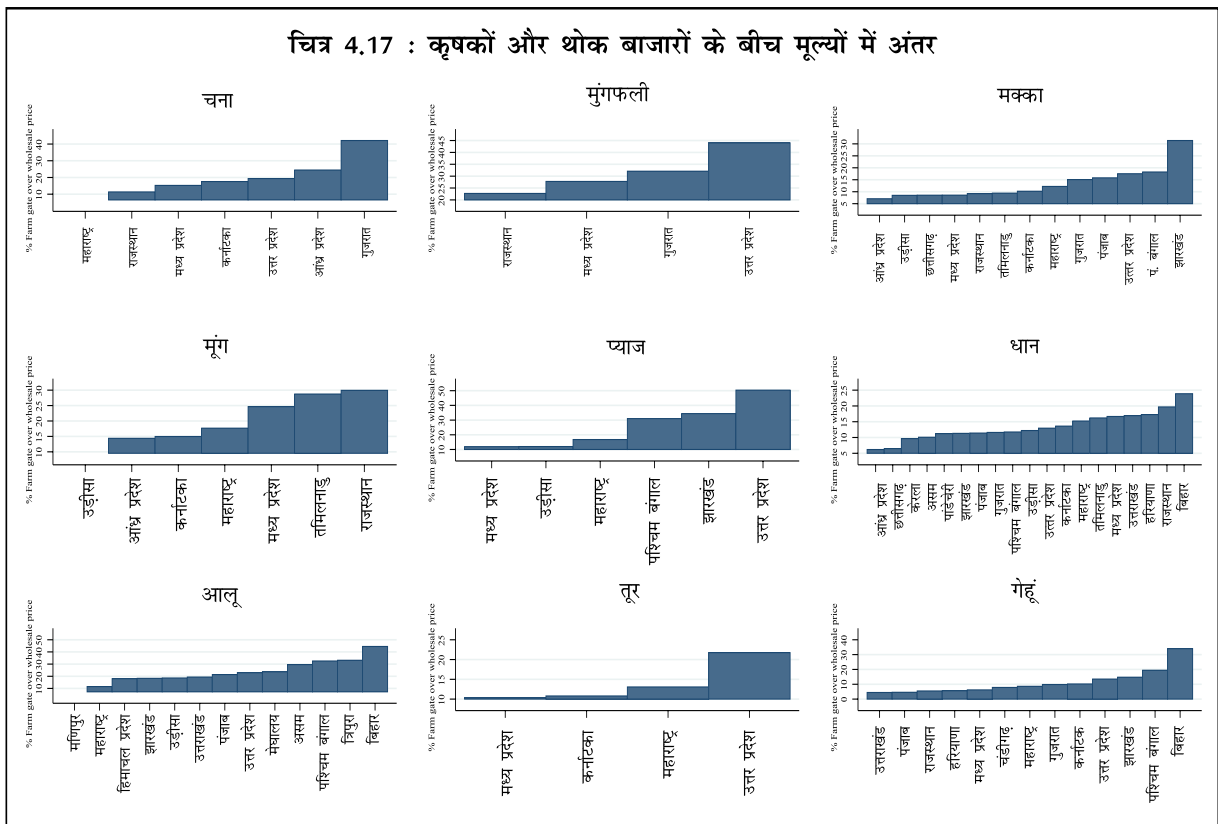
छितराव से लगभग 100 प्रतिशत-45 प्रतिशत अधिक है। 4.45 जैसा कि पहले कहा जा चुका है, भारत में विखण्डन के कारण फार्मगेट से अंतिम उपभोक्ता तक की आपूर्ति श्रृंखला में विभिन्न स्थानों पर 'अंतर' पैदा हो जाता है। संपूर्ण आपूर्ति श्रृंखला में विस्तृत कारकों के बीच इन मूल्य अंतरों की मात्रा का निर्धारण करना आंकड़ों से जुड़ी मुश्किलों के कारण जटिल है, लेकिन हमने कुछ मोटा अनुमान लगाने का प्रयास किया है।

मूल्य संबंधी अंतर

4.46 नीचे दिए गए ग्राफ में कुछ फसलों के संबंध में फार्मगेट से शुरू करके थोक मूल्यों के बीच तथा खुदरा

और थोक मूल्यों के बीच मौजूद अंतर की मात्रा का निर्धारण किया गया है। किसानों और थोक बाजारों के बीच तथा थोक और खुदरा बाजारों के बीच भी बिचौलियों के नेटवर्क की कई सतहें काम करती हैं, जिनके संबंध में आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं। परिणामस्वरूप, यह विश्लेषण इनमें से प्रत्येक बिचौलिये के योगदान और मूल्य अंतर के अन्य स्रोतों जैसे कि परिवहन लागत, भण्डारण क्षमता और ऊपर सूचीबद्ध अन्य कारकों के योगदान को अलग-अलग करने में असमर्थ है (समस्त पूर्वानुमानों के लिए परिशिष्ट 6, तकनीकी परिशिष्ट अध्याय 4 देखें)। इन चेतावनियों के साथ ये अनुमान चित्र 17 और 18 में दिए गए हैं।

4.47 चित्र 17, जिसमें फार्मगेट-थोक मूल्य संबंधी



स्रोत: एन.एस.एस. एस.ए.एस. राउंड 70, 2013; एगमार्कनेट

अंतर की जांच की गई है¹⁶, दर्शाता है कि मूल्य संबंधी अधिकतम अंतर आलू, प्याज और मूंगफली के संबंध में हैं। यही अंतर चावल, गेहूँ (वे दो फसलें हैं जो अधि संख्य किसानों द्वारा पैदा की जाती हैं और जहां न्यूनतम

समर्थन मूल्य संबंधी घोषणा के बाद सरकारी खरीद की जाती है) के संबंध में और मजे की बात तो यह है कि मक्का के मामले में भी यह कम है। दालों (तूर और मूंग) के संबंध में यह अंतर आलू, प्याज और मूंगफली

¹⁶ फार्मगेट मूल्य के लिए आंकड़े एनएसएस 2013 से लिए गए हैं। इसी वर्ष और मौसम के लिए थोक मूल्य संबंधी आंकड़े <http://www.agmarknet.in> से लिए गए हैं जैसे कि एनएसएस एसएस 2013 से।

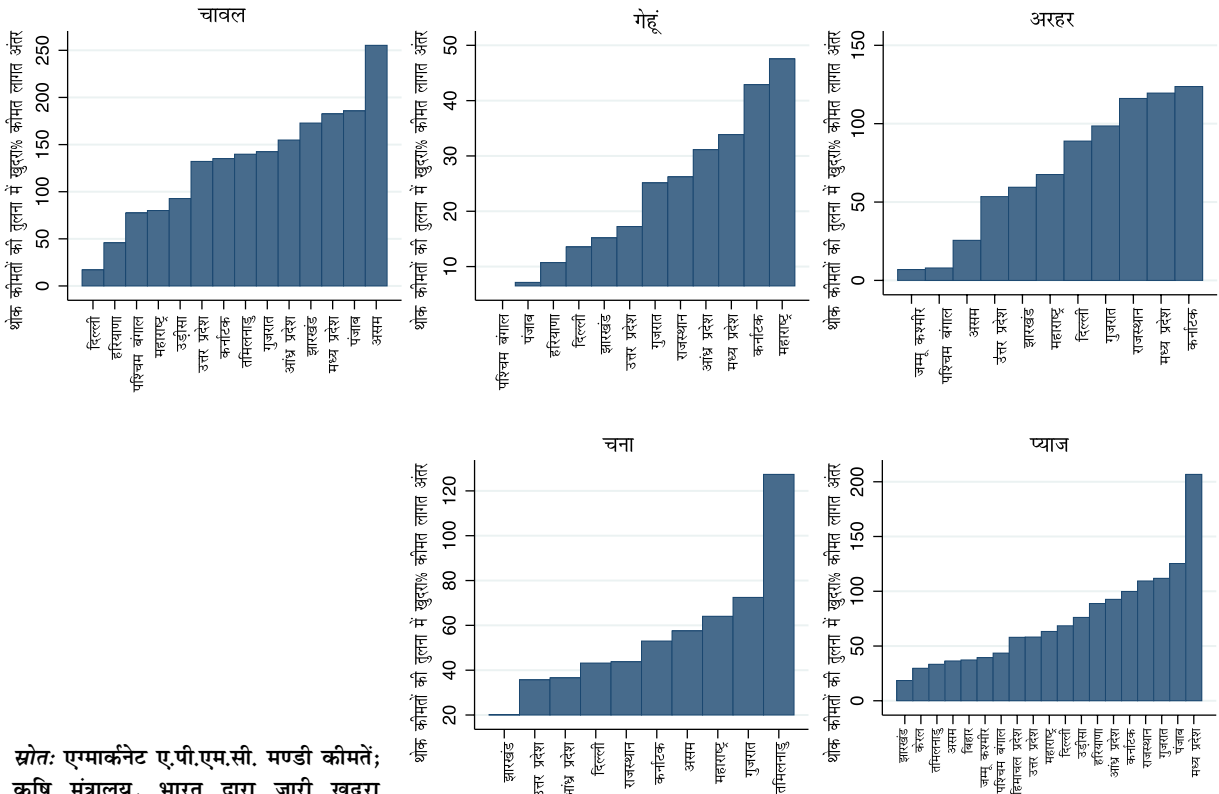
जितने अधिक नहीं हैं। ऐसा प्रतीत होता है कि किसी उत्पाद के जल्द नष्ट हो जाने की विशेषता इन अंतरों को संचालित करने का महत्वपूर्ण कारक है।¹⁷

4.48 जब हम खुदरा और थोक बाजारों के बीच व्याप्त अंतर को देखते हैं तो ये अनुमान गुणवत्ता के लिहाज से समान दिखाई देते हैं (चित्र 18)। विश्लेषण (वर्ष 2014 का) में देखा गया है कि दालों और दलहनों के मुकाबले प्याज जैसी जल्द नष्ट होने वाली जिंस के मामले में मार्कअप ऊंचा है। चावल में ऊंचा मार्कअप संभवतः धान के प्रसंस्करण की लागत दर्शाता है, लेकिन विभिन्न वस्तुओं में व्याप्त मूल्य अंतर के अलावा, विभिन्न राज्यों में इन्हीं वस्तुओं के

लिए मौजूद अंतर में पर्याप्त विविधता है। यदि विभिन्न राज्यों में प्रसंस्करण और अन्य लागतें समान हैं तो कतिपय राज्यों के लिए विभिन्न वस्तुओं के संबंध में ऊंचा मार्कअप राज्य विशिष्ट प्रभावों को दर्शाते हैं—जो ग्रामीण अवसंरचना, भण्डारण क्षमता से लेकर ग्रामीण राजनीतिक अर्थव्यवस्था तक हो सकते हैं। उदाहरण के लिए, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र का विभिन्न वस्तुओं के संबंध में मार्कअप ऊंचा है।

4.49 पिछले वर्ष की आर्थिक समीक्षा के अध्याय 8 में भारत में कृषि वस्तुओं हेतु राष्ट्रीय बाजार की जरूरत का समाधान किया गया था। उपरोक्त विश्लेषण सभी वस्तुओं के साथ-साथ सभी राज्यों¹⁸ में कीमतों

चित्र 4.18 : खुदरा एवं थोक कीमतों के बीच अंतर



स्रोत: एग्मार्केट ए.पी.एम.सी. मण्डी कीमतें; कृषि मंत्रालय, भारत द्वारा जारी खुदरा कीमतें।

¹⁷ अंतर के परिकलन से फसल की विविधता पर नियंत्रण किया जाता है खुदरा और फार्मगेट मूल्य संबंधी आंकड़ों में मौजूद विविधता और गुणवत्ता के बारे में सीमित जानकारी को देखते हुए, हमने इसी प्रकार के अंतर पर माध्य मूल्यों की तुलना करके इन सरोकारों का समाधान करने का प्रयास किया है। एक जांच के तौर पर, जिसकी सूचना यहां विश्लेषण में नहीं दी गई है, हमने खुदरा मूल्यों के 40वें परसेंटाइल की तुलना थोक मूल्यों के 80वें परसेंटाइल से करने का प्रयास किया है और परिणामों में बहुत ज्यादा परिवर्तन नहीं हुआ है।

¹⁸ एक मूल्य विधि से निकाला गया बाजार समेकन के लिए सांख्यिकीय परीक्षण, इस बात को देखे कि क्या अलग-अलग बाजारों में समान माल की कीमतें एक साथ ऊपर-नीचे होती है। वे इस बात का भी परीक्षण कर सकते हैं कि क्या ऊपर नीचे होने की गति अल्प या दीर्घ या दोनों अवधियों में विफल हो जाती है परंतु बाजार का सेगमेंटेशन को व्यापक रूप में समझना होगा कि क्या स्थानीय झटके भौगोलिक रूप से नहीं फैलते हैं अतः पूर्ण रूप से एकीकृत हैं तो अंतर स्थान विशेष पर आधारित नहीं होना चाहिए (जोकि कीमतों को परिवर्तनों के रूप में मापा है, स्तरों के रूप में नहीं)। हमारे विश्लेषण को उस ध्येय से देखा जाना चाहिए।

में भारी मात्रा में उत्तरोत्तर कमी दर्शाता है। यह एक महत्वपूर्ण बिंदु प्रदर्शित करता है: किसानों के लिए फार्म गेट कीमतों हेतु बेहतर बाजार समेकन आवश्यक है। जबकि जीएसटी विधेयक सही दिशा में एक कदम है, राज्यों द्वारा बेहतर भौतिक अवसंरचना के सृजन, सुधरे हुए मूल्य प्रचार अभियान और स्थानीय

एकाधिकारियों को किसानों द्वारा बेचने को बाध्य करने वाले कानूनों आदि को हटाने सहित बहुत कुछ किए जाने की जरूरत है। स्वतंत्रता के लगभग सत्तर वर्ष बाद भी भारत कृषि के मामले में एक राष्ट्र बनने से काफी दूर है।

REFERENCES:

1. Chapagain, A. K., & Hoekstra, A. Y. (2008). The global component of freshwater demand and supply: an assessment of virtual water flows between nations as a result of trade in agricultural and industrial products. *Water international*, 33(1), 19-32.
2. Costinot, A., & Donaldson, D. (2011). How Large Are the Gains from Economic Integration? Theory and Evidence from US Agriculture, 1880-2002. *Massachusetts Institute of Technology. Mimeo.*
3. Donaldson, D., & Hornbeck, R. (2013). *Railroads and American Economic Growth: A "Market Access" Approach* (No. w19213). National Bureau of Economic Research.
4. Goswami, Prashant, and Shiv Narayan Nishad. "Virtual water trade and time scales for loss of water sustainability: A comparative regional analysis." *Scientific Reports* 5 (2015).
5. Kathage, J., & Qaim, M. (2012). Economic impacts and impact dynamics of Bt (*Bacillus thuringiensis*) cotton in India. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(29), 11652-11656.
6. Niti Aayog (2015), "Raising Agricultural Productivity and Making Farming Remunerative for Farmers".
7. Paul, S., Vijayaragavan, K., Singh, P., & Burman, R. R. (2015). Research productivity of agricultural scientists: Evidences from high performing and low performing institutes. *The Indian Journal of Agricultural Sciences*, 85(4).
8. Stads, G.J. 2015. "A snapshot of agricultural research investment and capacity in Asia." ASTI Resource Paper for the Asia Pacific Association of Agricultural Research Institutions' High Level Policy Dialogue, Bangkok, December 2015. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
9. Tamboli, P. M., & Nene, Y. L. (2013). Modernizing higher agricultural education system in India to meet the challenges of 21st century. In *XI Agricultural Science Congress held on February*.

मां और शिशु

कल्पना करें कि सरकार निवेशक के रूप में भारत के दीर्घावधिक आर्थिक विकास को अधिकतम करने का प्रयास कर रही है। राजकोष तथा क्षमता की बाधाओं को देखते हुए, यह कहाँ निवेश करेगी? यह अध्याय यह दर्शाता है कि अपेक्षाकृत निम्न लागत मातृत्व और शैशवावस्था का स्वास्थ्य और पोषण कार्यक्रम निवेश पर अति उच्च लाभ प्रदान करते हैं क्योंकि : (i) शारीरिक और बोधात्मक विकास की सर्वाधिक तीव्र अवधि गर्भ में ही होती है, अतः गर्भावस्था तथा शैशवावस्था की स्वास्थ्य की दशाएं उल्लेखनीय रूप से वयस्कता में परिणामों को प्रभावित करती हैं; और (ii) उत्तरवर्ती हस्तक्षेप - स्कूलिंग तथा प्रशिक्षण की सफलता शैशवावस्था के विकास से प्रभावित होती है। हाल की प्रगति के बावजूद, भारत में सामान्यतः मातृत्व और शिशु स्वास्थ्य संकेतकों के बारे में कम निष्पादन किया है; गर्भावस्था पूर्व भार तथा गर्भावस्था के दौरान प्राप्त किया गया भार दोनों कम होते हैं। भारत अपनी आबादी के जरिए पहले ही कम लाभ उठा रहा है तथा पूरा लाभ उठाने के लिए स्वास्थ्य और शिक्षित जनसंख्या की जरूरत है। मातृत्व पोषाहार तथा स्वच्छता में निवेश करके तथा सामाजिक मानदंडों को परिवर्तित करके उनके प्रभाव को बढ़ाकर इस स्थिति का फायदा उठा सकते हैं।

प्रस्तावना : कल के भारत में आज निवेश

5.1 कल्पना कीजिए कि सरकार, भारत के दीर्घावधिक आर्थिक विकास को बढ़ाने का प्रयास करने वाली एक निवेशक है। राजकोषीय गुंजाइश और जन सेवाओं की सुपुर्दगी को लेकर सरकार की क्षमता से जुड़ी बाधाओं को देखते हुए, सरकार निवेश करेगी कहाँ? इस अध्याय में इस पक्ष में यह तर्क दिया गया है कि भारत में मानव पूंजी में सरकारी निवेश के सर्वाधिक आर्थिक प्रतिलाभ मातृ स्वास्थ्य और जीवन के आरम्भ में व्यक्ति के स्वास्थ्य तथा पोषण संबंधी कार्यवाहियों से प्राप्त होते हैं।¹

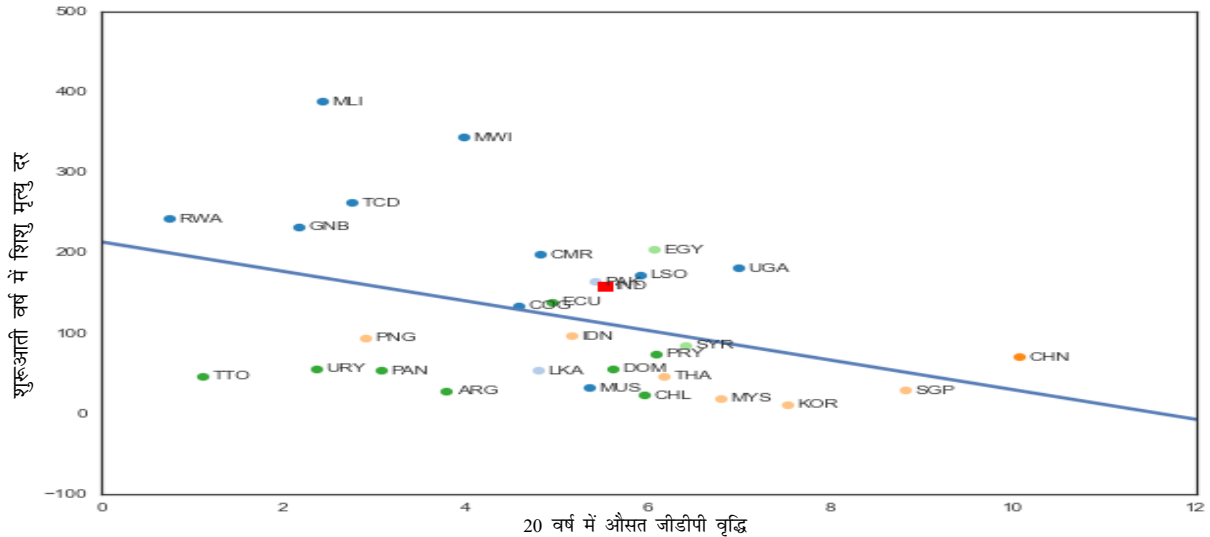
5.2 हम शिशु के स्वास्थ्य और आर्थिक विकास के बीच बृहत संबंध की जांच से शुरुआत करते हैं। ऐसे

कुछ देश जहां तीव्र आर्थिक विकास हुआ है, उनमें अर्थव्यवस्था के विकास के 'शुरुआती' (टेकऑफ) वर्ष में विकास और शिशु मृत्यु के बीच संबंध चित्र 1 में दर्शाया गया है। दो बातें स्पष्ट हैं। पहली, 'शुरुआती' वर्ष में बेहतर मातृ और शिशु स्वास्थ्य वाले देश अगले बीस वर्षों में कहीं तेजी से विकसित हुए। यह संबंध मजबूत है और दूसरे साक्ष्यों के अनुरूप है।² दूसरी, भारत शिशु स्वास्थ्य के मोर्चे पर नकारात्मक स्थिति में है और इसकी शिशु मृत्यु दर, इसकी विकास दर द्वारा अनुमानित दर से कहीं अधिक है।

5.3 अर्थशास्त्री इस बात पर एकमत हैं कि मानव पूंजी - शारीरिक स्वास्थ्य, शिक्षा, कौशल और व्यापक योग्यताएं - किसी भी देश की विकास - संभावना का

1 आरम्भिक जीवन में स्वास्थ्य में निवेश करने के लिए सचमुच कुछ अंतर्निहित कारण हैं: इससे प्रत्यक्ष रूप से जीवन की गुणवत्ता में सुधार आता है और व्यक्ति के लिए संभावनाएं बढ़ जाती हैं। लेकिन इस अध्याय में यह दिखाया गया है कि बहुत ही संकीर्ण आर्थिक आधार पर ही, आरम्भिक जीवन में स्वास्थ्य के लिए निवेश करने के लिए अच्छे कारण हैं।

2 विशेष रूप से ब्लूम एंड केनिंग (2000) और डीटन (2013)

चित्र 1: “शुरूआती” वर्ष में शिशु मृत्यु दर और अगले 20 वर्षों में औसत विकास दर³

स्रोत: विश्व बैंक और जनांकिकीय और स्वास्थ्य सर्वेक्षण

मुख्य निर्धारक हैं। इसलिए, दीन दयाल उपाध्याय ग्रामीण कौशल योजना जैसी योजनाओं के जरिए कौशल प्रशिक्षण, उच्च शिक्षा, प्राथमिक एवं माध्यमिक शिक्षा में सरकारी निवेश को भावी कामगार की उत्पादकता में किए जा रहे निवेश के रूप में देखा जाना चाहिए।

5.4 लेकिन भविष्य का कामगार आज का बालक अथवा भ्रूण है, और एपिडेमिऑलॉजी और अर्थशास्त्र से प्राप्त साक्ष्य दर्शाते हैं कि वे घटनाएं जो बालक के गर्भाशय में होने के दौरान अथवा बहुत कम उम्र में (2 वर्ष से कम की आयु) में होती हैं, उनका उसके बौद्धिक विकास और वयस्क होने पर भी स्वास्थ्य के स्तर पर बुरा असर पड़ता है।⁴ जीवन के आरम्भ की इन स्थितियों के असाधारण रूप से बने रहने के दो कारण हैं। पहला, किसी भी व्यक्ति का सर्वाधिक शारीरिक और बौद्धिक विकास गर्भाशय में होता है और एपिडेमिऑलॉजी साक्ष्य बताते हैं कि मां का स्वास्थ्य और उसके पोषण के स्तर का भ्रूण के जैविक विकास पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है।⁵ आर्थिक अनुसंधान बताते हैं कि गर्भ के दौरान स्वास्थ्य संबंधी संकट – इन्फ्लूएंजा जैसी महामारी, कम वर्षा और प्रदूषित वायु में जन्म लेने पर इन स्थितियों से उबरना विशेषरूप से कठिन हो सकता है।⁶ दूसरा, मानव पूंजी के संचय में ‘गतिशील

पूरक कारक’ हो सकते हैं क्योंकि जीवन के आरम्भ की स्थितियां बौद्धिक विकास पर असर डालती हैं।⁷ अधिक संभावना यही है कि स्वस्थ मां एक स्वस्थ और बुद्धिमान शिशु को जन्म देगी जो इसी वजह से बेहतर पठनपाठन कर सकेगा और लम्बे समय तक स्कूल में रह सकेगा। इस तरह, जैसा कि नोबल पुरस्कार विजेता जेम्स हैकमैन ने कहा है “कौशल से ही कौशल पैदा होता है”। सच तो यह है कि चिकित्सीय अनुसंधान ने दर्शाया है कि जन्म के समय कम वजन वाले बच्चे जीवन के आरम्भ में बौद्धिक प्रेरणा वाले कार्यक्रमों से कम लाभान्वित होते हैं। इससे पता चलता है कि “गतिशील पूरक कारक” जीवन में काफी पहले ही काम करना शुरू कर देते हैं। चित्र 2 में आरेख के जरिए मातृ, आरम्भिक जीवन और उत्तरवर्ती जीवन के दौरान मानव पूंजी सहक्रिया के बीच अंतरसंबंध दर्शाए गए हैं।

5.5 चित्र 3 और 4 में दिखाया गया उच्च स्तरीय विश्लेषण दर्शाता है कि मानव पूंजी निवेश के संबंध में प्राप्त प्रतिफल किस तरह शिशु की आयु के साथ-साथ बदलते जाते हैं। ग्राफ में दिखाया गया प्रत्येक बिन्दु एक शोध पत्र से लिया गया अनुमान है जिसमें कार्यक्रम अथवा घटना का बौद्धिक क्षमता अथवा परीक्षा अंकों (चित्र 3, मानक विचलन में

3 रंग देशों को महाद्वीपवार वर्गीकृत करते हैं। नीले बिन्दु अफ्रीका, पीले बिन्दु एशिया और हरे बिन्दु दक्षिण अमेरिका के द्योतक हैं।

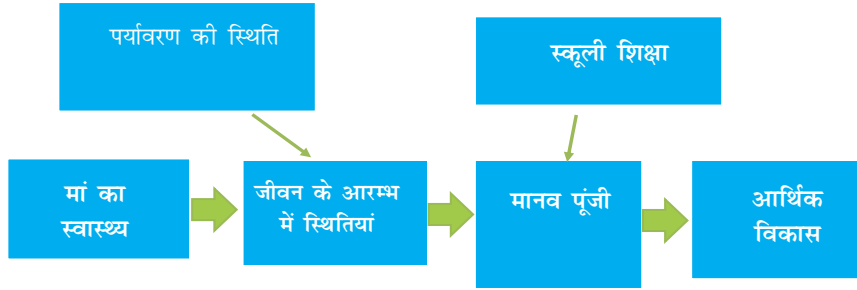
4 करी एवं वोगल (2013)

5 करी एवं आलंड (2011)

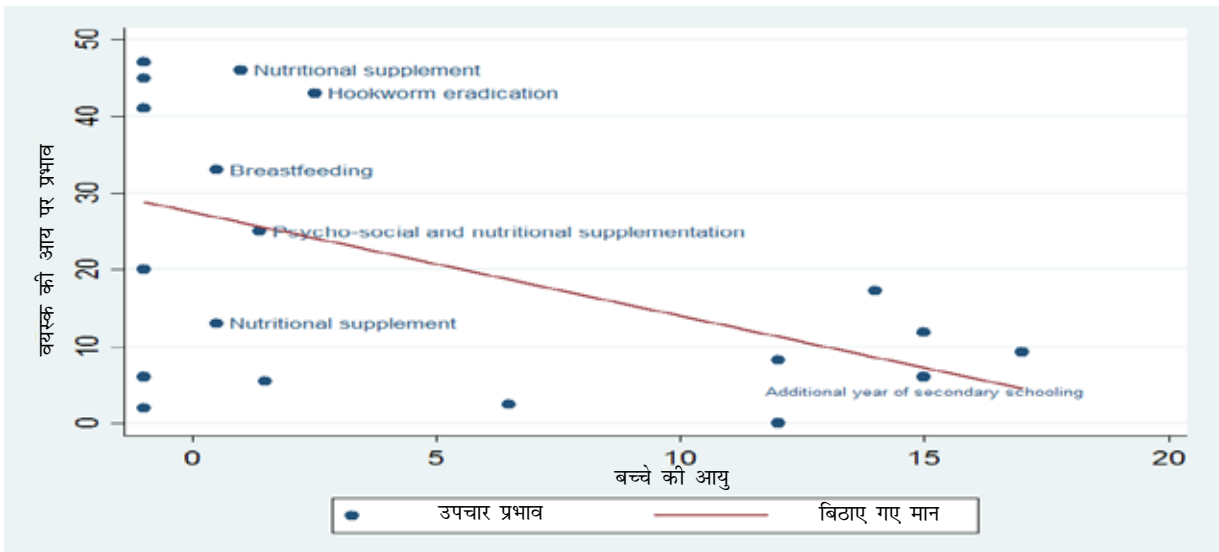
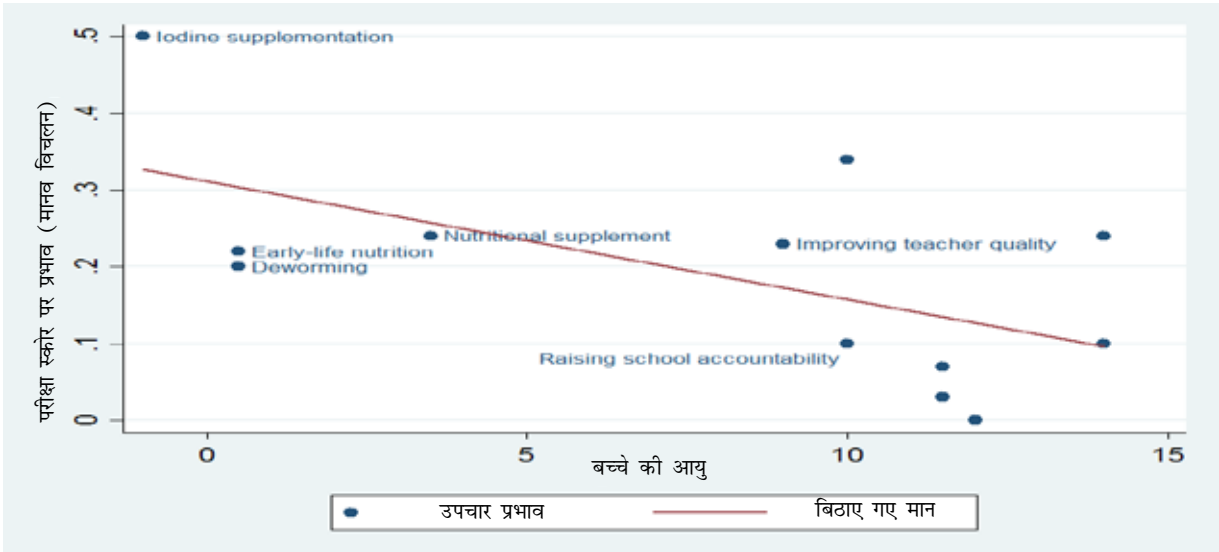
6 करी (2013)

7 हेकमैन (2014)

चित्र 2: मानव संबंधी संचयन और जनांकिकीय लाभांश



चित्र 3 और 4: बाल्यावस्था तक मानव पूंजी निवेश का प्रतिफल



स्रोत: वित्त मंत्रालय की गणना

मापित) और वयस्क मजदूरी (चित्र 4, प्रतिशत संदर्भ में मापित) पर पड़ने वाले प्रभाव की जांच की गई है। कतिपय कार्यक्रमों को, विभिन्न आयु पर लक्षित मानक पूंजी निवेश

कार्यक्रमों का संकेत देने के लिए लेबल किया गया है। इस ग्राफ में दो बातें ध्यान देने योग्य हैं: एक, छोटे बच्चों और गर्भवस्था के स्वास्थ्य की ओर लक्षित कार्यक्रमों के लिए

किए गए निवेश से सर्वाधिक लाभ प्राप्त होत है। यह एक बड़े साहित्य, जो कि कोई छोटे-मोटे नहीं, बल्कि नोबेल पुरस्कार विजेता जेम्स हैकमैन⁸ के कार्य से मेल खाता है। दो, छोटे बच्चों की ओर लक्षित कार्यक्रम बड़े बच्चों की ओर किए गए निवेशों की तुलना में अपेक्षाकृत सस्ते भी प्रतीत होते हैं। आयोडीन का अनुपूरण अध्यापकों की गुणवत्ता में सुधार करने या विद्यालयों की जवाबदेही के स्तर को ऊपर उठाने के लिए संस्थानों को पुनः डिजाइन करने की तुलना में अपेक्षाकृत सस्ते हैं, और साथ ही तार्किक रूप से इसके लिए सरकार से कम सेवा सुपुर्दगी की क्षमता अपेक्षित होगी। अतः, लाभ और लागत, दोनों, ही आधारों पर शैशावावस्था के लिए किए गए निवेश राजकोषीय और क्षमता - बाधित सरकारों के लिए वास्तविक अवसर को प्रदर्शित करता है।

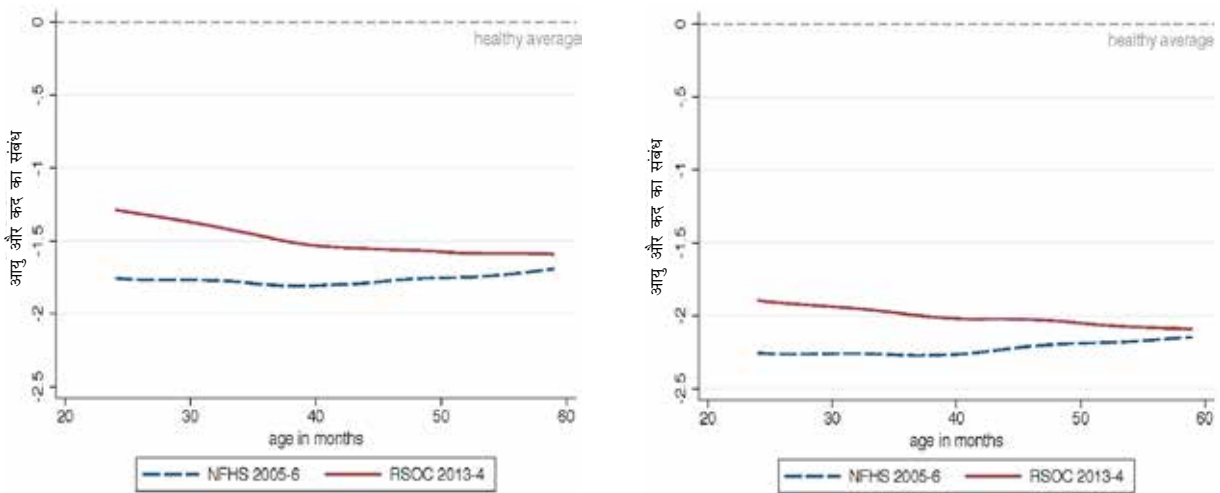
5.6 इस बात पर चर्चा करना समयोचित होगा कि किस प्रकार से भारत को अपना मानव पूंजी निवेश आर्बटित करना चाहिए क्योंकि वह अपने जनसांख्यिकीय लाभांश के मध्य में - एक ऐसी समयावधि में है जब जनसंख्या परिवर्तन, जनसंख्या के कार्यशील आयु के शेयर को विस्तारित करके, आर्थिक विकास को बढ़ा देता है। अनुसंधान यह संकेत देता है कि जनसांख्यिकीय लाभांश पर पूंजीकरण

पूर्वी एशिया के एक तिहाई देशों के लिए वृद्धि में हुए चमत्कार¹⁰ कारण बना है। प्रक्षेप यह संकेत करते हैं कि कार्यशील-आयु जनसंख्या का शेयर लगभग 2035-2040 तक बढ़ता ही रहेगा, जिसका अर्थ यह है कि और 25 वर्ष - एक और पीढ़ी - इस लाभांश को दोहन कर सकेगी। दूसरे शब्दों में जनसांख्यिकीय अवसर है घनत्व नहीं।

भारत में (बच्चों के) खेल की स्थिति

5.7 कद प्रारंभिक जीवन की दशाओं के लिए अच्छा प्रतिनिधि, और बाद के जीवन के परिणामों का प्राक्सूचन है क्योंकि संबंधित विकास और कद निर्धारक तत्वों - प्रारंभिक जीवन के परिवेश और निव्वल पोषण¹¹ को शेयर करते हैं। चित्र 5 शहरी और ग्रामीण भारत में समय के अनुसार आयु के लिए कद की माप को दर्शाता है। तीन चीजें ध्यान देने योग्य हैं: एक भारत के शहरी और ग्रामीण, दोनों, क्षेत्रों में समय के अनुसार सुधार हुआ है: आरएसओसी 2013-14 के दौरान सर्वेक्षित किए गए बच्चे एनएफएचएस 2005-06 के दौरान सर्वेक्षित बच्चों से औसतन अधिक लंबे थे। दो, सतत् ग्रामीण-शहरी कद का अंतराल बना हुआ है और यह पिछले दशक के दौरान समाप्त नहीं हुआ है। तीन, की गई प्रगति के

चित्र 5: शहरी (बाएं) और ग्रामीण (दाएं) भारत में आयु और कद का संबंध



स्रोत: राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण (एनएफएचएस-3) और बच्चों का त्वरित सर्वेक्षण 2013-14

8 आयु के अनुसार मानव पूंजी निवेश पर नीचे की ओर - प्रवण प्रतिलाभ पर साहित्य की समीक्षा के लिए विशेष रूप से हैकमैन (2013) को देखें।

9 साहित्य की उत्कृष्ट समीक्षा के लिए कूरिए और वोग्ल (2013) को देखें।

10 ब्लूम और विलियमसन (1998) और ब्लूम, कैनिंग, और मैलेनेय (2000)।

11 किसी बच्चे की 'कुल (नेट) पोषण' की परिभाषा कुल परिणाम के रूप में निम्न प्रकार से दी जाती है: (i) गर्भावस्था के दौरान माँ के गर्भाशय में मौजूद पोषण द्वारा एवं स्तनपान के दौरान। (ii) खाद्य की मात्रा तथा उसकी गुणवत्ता जो 6 से 24 माह तक माँ के शरीर में दूध बनाने में पूरक होती है। (iii) बीमारी तथा संक्रमण के कारण ऊर्जा की कुल क्षति एवं पोषक तत्वों का शरीर में कम मात्रा में अवशोषण

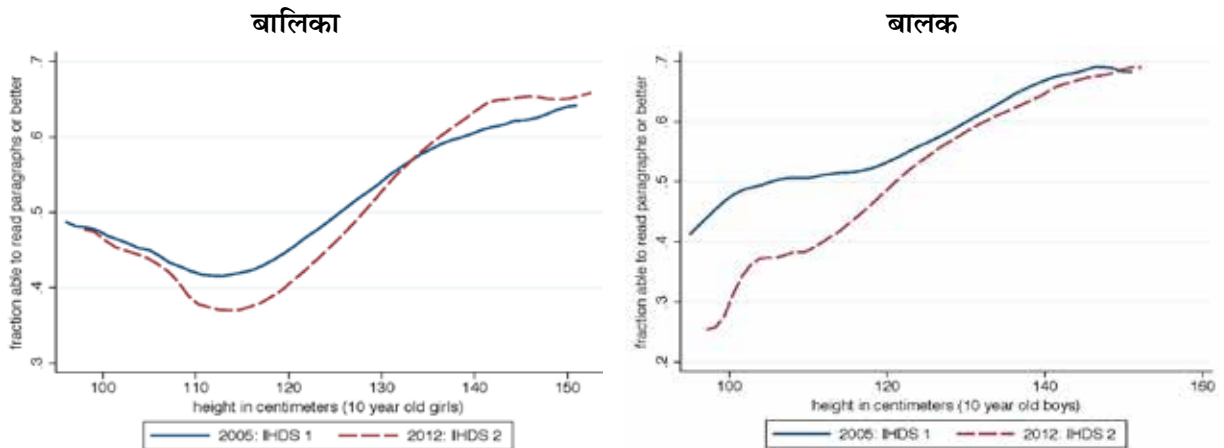
बावजूद भारत नकारात्मक रूप से पीछे बना हुआ है – हमारे बच्चे औसतन 2 मानक विचलनों पर अच्छी औसत से छोटे हैं।

5.8 इन संकेतकों से पता चलता है कि मानव जीवन के आरंभ में यदि व्यक्ति का स्वास्थ्य खराब होता है, तो बाद के समय में मानव पूंजी को अस्वस्थ होने का खामियाजा भुगतना पड़ता है। बहुत सारे देश ऊँचाई संज्ञानात्मक विकास ढाल को प्रदर्शित करते हैं¹²। किन्तु चित्र 6 से पता चलता है कि यह भारत के संदर्भ में तर्कहीन बात है तथा बढ़ाकर कही हुई प्रतीत होती है – वास्तव में संयुक्त राज्य अमरीका के सामने¹³ दुगना। चित्र 6¹⁴ से दो बातें स्पष्ट होती हैं। पहली बात यह है कि लम्बी ऊँचाई के भारतीय बच्चे छोटे कद के बच्चों की तुलना में अच्छे पाठक होते हैं; पढ़ने में सक्षम बच्चों की संख्या तब अधिक होती है जब उनकी लंबाई 115 से.मी. से बढ़कर 135 से.मी. हो जाती है तथा इसकी प्रतिशतता बढ़कर 40 प्रतिशत से 60 प्रतिशत हो जाती है। बहुत समय से यह चढ़ाव-उतार अपेक्षाकृत स्थिर है। दूसरी बात यह है कि, बहुत समय से सम्पूर्ण रूप से पढ़ने की क्षमता के स्तरों में वृद्धि नहीं हुई है।

मातृत्व स्वास्थ्य की स्थिति

5.9 बच्चे के जन्म के बाद प्रथम 1000 दिनों की अवधि उसके शारीरिक एवं मानसिक विकास के लिए “अति महत्वपूर्ण” होती है जिसका उस बच्चे पर लम्बे समय तक असर रहता है। इस अवधि के दौरान घटने वाली प्रत्येक घटना के लिए बच्चा अपनी माँ पर आश्रित होता है या होती है। जन्म के 30 दिनों के दौरान बच्चों की होने वाली मृत्यु 11 माह के बाद होने वाले मृत्यु के निर्धारक कारक अलग-अलग होते हैं। पहले को नवजात मृत्यु के नाम से जाना जाता है जो कि गर्भावस्था के दौरान पोषण का महत्वपूर्ण सूचक है। आर्थिक विकास के स्तर के संबंध में भारत में नवजात मृत्यु दर का उच्च स्तर है, वास्तव में, 70 प्रतिशत नवजात शिशुओं की मृत्यु जन्म के प्रथम माह में ही हो जाती है। इसका मुख्य कारण जन्म के समय बच्चों का वजन कम होता है। उन बच्चों के जन्म के कुछ ही दिनों के बाद मर जाने का कारण यह है कि उनका वजन कम होता है¹⁵। तथा वे महिलाएँ जो गर्भावस्था के दौरान काफी कमजोर होती हैं तथा अत्यधिक दुबली-पतली होती हैं, उनके द्वारा पैदा किए गए बच्चों का भार काफी कम होता है तथा उन बच्चों की मृत्यु जन्म के कुछ ही दिनों बाद हो जाती

चित्र 6: कद और बोधात्मक विकास परस्पर संबंधित हैं।



स्रोत: भारतीय मानव विकास सर्वेक्षण (आईएचडीएस) 2005 और 2012

12 डेटॉन (2007), शिक (2010), पॉक्शॉन (2008) देखें।

13 स्पीयर्स (2011)

14 ऊँचाई वितरण के तल पर लड़कियों के लिए लाइनों के सपाट सिर्फ सांख्यिकीय प्रतिबिंब को दर्शा सकते हैं। 10 वर्ष की लड़कियों में देखा गया कि इनमें 5 प्रतिशत लड़कियों की ऊँचाई 107 से.मी. से कम थी। चतुरस्त्रीय शर्त लगाने से रेखीय प्रतिगमन की उपयुक्तता में सुधार नहीं होता है।

15 ओटे और अन्य को देखें (2011)।

16 जब किसी महिला का बॉडी मास इंडेक्स, या कि.ग्रा. के रूप में भार को मीटर के रूप में उसकी ऊँचाई से विभाजित करने और इसका वर्ग करने पर इसका मान 18.5 से कम है तब महिला का भार कम माना जाता है।

17 जनसांख्यिकीय और स्वास्थ्य सर्वेक्षण से।

है। जबकि गर्भावस्था के दौरान जिन महिलाओं का स्वास्थ्य तथा पोषण उत्तम कोटि का होता है, उनके बच्चों की मृत्यु दर बनिस्पत कम होती है¹⁶।

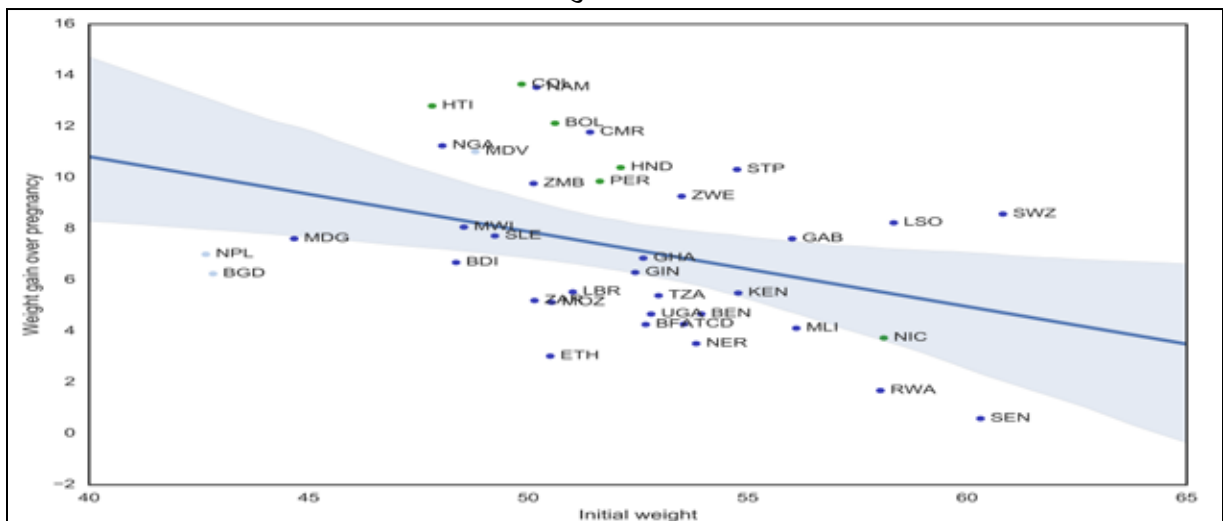
5.10 आँकड़ों¹⁷ से पता चलता है कि गर्भावस्था के शुरूआत में 42.2 प्रतिशत भारतीय महिलाओं का वजन कम होता है इसके विपरीत 35 प्रतिशत उन महिलाओं का भी वजन कम होता है जो गर्भाधारण के योग्य होती है। गर्भावस्था के प्रारंभ में भारतीय महिलाएँ सिर्फ दुबली-पतली ही नहीं रहती है बल्कि गर्भावस्था के दौरान उनका वजन भी नहीं बढ़ पाता है ताकि गर्भावस्था के पूर्व उनके शारीरिक भार की क्षतिपूर्ति हो सके। भारतीय महिलाओं का गर्भावस्था के दौरान लगभग 7 किलोग्राम वजन बढ़ पाता है जोकि कम भार वाली महिलाओं के लिए विश्व स्वास्थ्य संगठन द्वारा महिलाओं के भार के संबंध में की गई सिफारिश से 12.5-18 किलोग्राम कम है¹⁸।

5.11 चित्र 7 विकासशील देशों के नमूने के लिए प्रारंभिक भार के स्थान पर गर्भावस्था के दौरान प्राप्त किया गया भार दर्शाता है। चित्र दर्शाता है कि हल्के भार वाली महिलाएँ गर्भावस्था के दौरान सामान्यतः अधिक भार ग्रहण करती है, हाल ही में की गई प्रगति के बावजूद, भारतीय महिलाएँ अन्य देशों की महिलाओं की तुलना में अपेक्षाकृत गर्भावस्था-पूर्व भार कम है तथा यह आशा की जानी चाहिए कि वे गर्भावस्था के दौरान अधिक भार

ग्रहण करें। चित्र 8 में गर्भावस्था के महीनों की संख्या के सामने अंकित 3 वेल्थ टरसाइलों में आरंभिक वजन तथा गर्भावस्था के दौरान वजन में वृद्धि को दर्शाया गया है। भारत के धनाढ्य परिवारों की महिलाओं का वजन गर्भाकाल के प्रारंभ में अधिक होता है परंतु गर्भावस्था के उनके वजन में ज्यादा वृद्धि नहीं होती है। इससे पता चलता है कि स्रोत गर्भावस्था से पहले वजन कम रहने के कारणों में कुछ न कुछ भूमिका अवश्य निभाते हैं।

5.12 माताओं के खराब स्वास्थ्य का एक और कारण यह है कि संयुक्त परिवारों में युवा महिलाओं की स्थिति दोयम दर्जे की रहती है। इसी कारण हम पाते हैं कि बड़ी उम्र के पुरुषों की तुलना में युवा महिलाओं का वजन अपेक्षित से कम होने की दर बहुत ज्यादा है-40 प्रतिशत युवा महिलाओं का वजन अपेक्षित से कम है जबकि अधेड़ पुरुषों में यह दर केवल 25 प्रतिशत है। परिवारों में पोषण के स्तर में पाया जाने वाला यह अंतर स्तंभित¹⁹ करने वाला है। हाल ही में किए गए एक अध्ययन में पता चलता है कि संयुक्त परिवारों में रहने वाले छोटे भाइयों के बच्चों का वजन जन्म के समय बड़े भाइयों के बच्चों की तुलना में अपेक्षित से कम रहने की बहुत ज्यादा संभावना रहती है। परिवारों में छोटी बहुओं की दोयम स्थिति को इसका आंशिक कारण माना जा सकता है²⁰।

चित्र 7: समान देशों की तुलना में गर्भावस्था भार की प्राप्ति

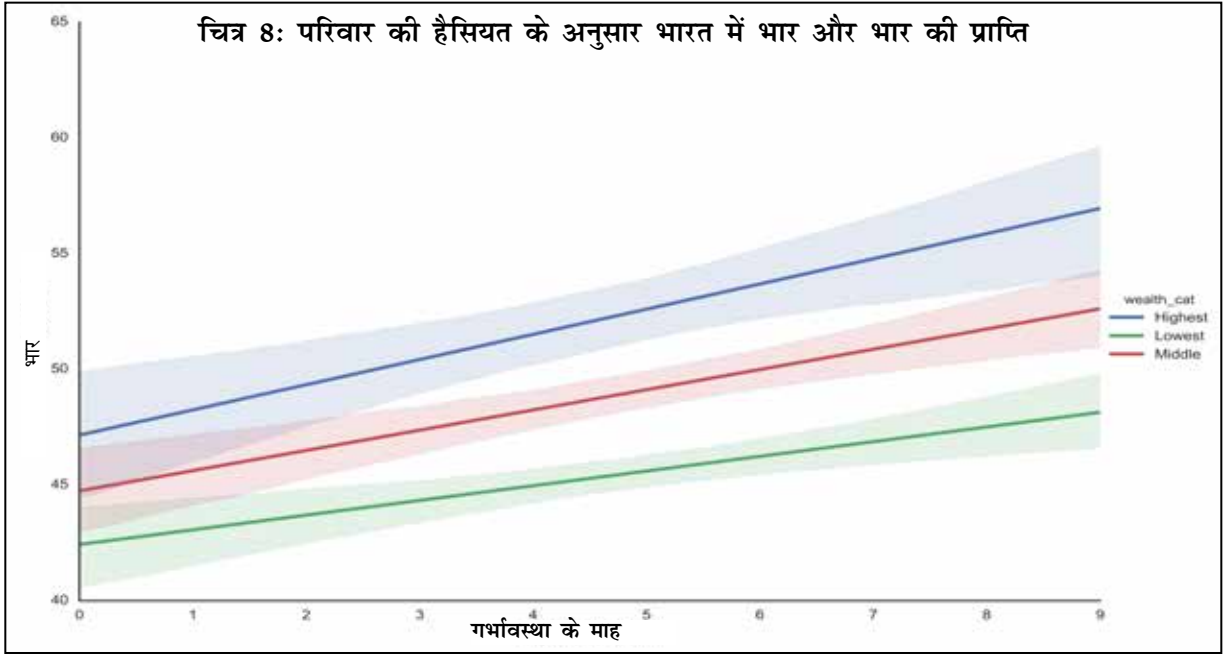


स्रोत: जनांकिकीय और स्वास्थ्य सर्वेक्षण और बच्चों का त्वरित सर्वेक्षण

18 पैराग्राफ में दी गई सभी संख्याएँ कॉफे (2015) पर आधारित हैं।

19 लगभग 35 वर्ष तक की आयु वाले समान आयु वर्ग के स्त्री-पुरुषों की तुलना करने पर पाया गया कि पुरुषों की तुलना में अपेक्षित से कम वजन वाली महिलाओं की संख्या कम से कम 5 प्रतिशतता बिंदु ज्यादा थी।

20 कॉफे, खेड़ा और स्पीयर (2013) देखें।



स्रोत: बच्चों का त्वरित सर्वेक्षण 2013-14

भारत में माताओं के स्वास्थ्य में सुधार करना

5.13 चूँकि माँ का स्वास्थ्य बच्चे के संज्ञानात्मक विकास और जीवन संभाव्यता पर बहुत गहरा असर डालता है अतः माँ के स्वास्थ्य के लिए निवेश करना सरकार की नीतिगत सर्वोच्च प्राथमिकता बन सकती है। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 में गर्भवती महिलाओं को कम से कम 6000 रुपए की सर्वप्रयोजन नकदी हकदारी देने का कानून बनाया गया है। यह कार्यक्रम गर्भावस्था के दौरान पोषण सुधारने का सुअवसर प्रदान करके एक ऐसी समस्या का समाधान करता है जिससे शहरी और ग्रामीण महिलाएं तथा मध्यवर्गीय और गरीब परिवारों की महिलाएं प्रभावित हैं।

5.14 यदि गर्भवती महिला सरकार से नकद भुगतान प्राप्त करती है और यदि परिवार इस राशि को अधिक, उच्च गुणवत्ता वाले भोजन और गर्भवती महिला को विश्राम देने के लिए इस्तेमाल करते हैं तो मातृत्व हकदारी से जन्म के समय शिशुओं के वजन में सुधार होगा। इसका स्वास्थ्य और मानव पूंजी की दृष्टि से दूरगामी लाभ मिलेगा।

5.15 यद्यपि गर्भवती महिलाओं को सरकारी निधि प्रदान करना बहुत सरल कार्य नहीं है और न यह निश्चित है कि अतिरिक्त नकद राशि से उसे बेहतर भोजन और अधिक विश्राम मिलेगा इसलिए नकद राशि प्रदान करने के साथ साथ उसे यह शिक्षा भी देनी होगी कि गर्भावस्था के दौरान

महिला का सही वजन कितना होना चाहिए और सही वजन होना कितना महत्वपूर्ण है। नकद राशि का गर्भावस्था के शुरूआती दिनों में बिना किसी विलंब के एकमुश्त भुगतान किया जाना चाहिए जिससे प्रशासनिक खर्च कम होगा और यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि परिवार द्वारा गर्भावस्था के दौरान बेहतर भोजन पर खर्च करना संभव है।

5.16 क्या यह करने योग्य है? 261 (व्यवहार) ग्रामों में हाल ही में किए गए अध्ययन में महिलाओं को प्रत्येक महीने के अंत में 250/- रुपए का सशर्त नकद अंतरण प्रदान किया गया था।²¹ आसानी से मानीटर किए जाने वाले पक्षों जैसे ग्राम स्वास्थ्य, स्वच्छता और पोषण दिवसों में उपस्थिति तथा गर्भावस्था के दौरान प्राप्त किया गया भार और बच्चे के भार की मानीटरिंग ने व्यवहार मूल्य में 30 प्रतिशत की महत्वपूर्ण वृद्धि दर्शायी है, व्यवहार संबंधी पैटर्न जैसे स्तनपान, डायरिया के दौरान शोधक व्यवहार लगभग 4-5 प्रतिशत थे। राज्य क्षमता के ध्यानपूर्वक निरूपण तथा महत्वपूर्ण निवेश के साथ गर्भावस्था के दौरान मातृत्व स्वास्थ्य महत्वपूर्ण रूप से सुधरा है।

रोग बाह्यताएं: खुले में मल त्याग

5.17 विकासशील देशों में उदीयमान साहित्य जीवन के प्रारंभ में रोग के प्रति कार्यनिष्पादन की महत्व के प्रलेखन है। एक प्रसिद्ध उदाहरण में, होय्ट बलीकले ने ऐतिहासिक

21 ऑक्सफोर्ड नीति प्रबंधन द्वारा संचालित तथा वित्त मंत्रालय को इससे अवगत कराया गया।

संयुक्त राज्य से हुकवर्म के उन्मूलन के प्रभावों का अध्ययन किया है, जब यह संयुक्त राज्य में आजकल के विकासशील देशों की तरह से था। ब्लीकले ने पाया कि जिन बच्चों को स्वच्छता तथा हुकवर्म व्यवहार अभियान से फायदा हुआ था, वे और अधिक जानने के लिए स्कूल में गये और बाद में प्रौढ़ बन गए तथा अधिक आय अर्जित की।

5.18 रोग बाह्यताओं के बहुत से मेजबान होते हैं, इसलिए व्यक्ति को पेयजल, स्वच्छता तथा वायु प्रदूषण सहित अन्य बातों के संबंध में गंभीरता से विचार करना चाहिए। यह भाग आजकल के भारत में प्रारंभिक जीवन को नुकसान पहुंचाने वाली सबसे बड़ी समस्या खुले में मल त्याग के होने वाला आंत्र संक्रमण पर विचार करना है।

खुले में मल त्याग की समस्या

5.19 भारत में प्रारंभिक जीवन के रोग का एक महत्वपूर्ण तथा अंतर्राष्ट्रीय रूप से विचित्र स्रोत खुले में मल त्याग करना है। सारणी-1 दर्शाती है कि भारत में खुले में मल त्याग करना अधिक गरीब देशों की अपेक्षा कहीं ज्यादा सामान्य है। भारत में दक्षिण एशिया में खुले में मल त्याग करने की ग्रामीण दर भारी अंतर से सर्वाधिक है। यह नोट करना रुचिकर है कि बांग्लादेश में खुले में मल त्याग करना लगभग पूर्णतः समाप्त हो गया है।

सारणी 1 : दक्षिण एशियाई परिप्रेक्ष्य से भारत में खुले में मल त्याग

| | खुले में ग्रामीण मल त्याग (2015, प्रतिशत) | प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद (2013, विश्व बैंक) |
|-------------|---|---|
| भारत | 61.3 | 1,498 |
| नेपाल | 37.5 | 694 |
| पाकिस्तान | 21.4 | 1,275 |
| अफगानिस्तान | 17.4 | 665 |
| भूटान | 3.8 | 2,363 |
| बांग्लादेश | 1.8 | 958 |
| श्रीलंका | 0 | 3,280 |

स्रोत: हैती और अन्य (2014)

5.20 डब्ल्यूएचओ तथा यूनिसेफ के संयुक्त मानीटरिंग कार्यक्रम के अनुसार अनुमान है कि उप-सहारा अफ्रीका में ग्रामीणों के केवल 32 प्रतिशत की तुलना में वर्ष 2015 में 61 प्रतिशत ग्रामीण भारतीय खुले में मल त्याग करते हैं। यहां तक कि स्वच्छता भारत से अच्छी है और

अफगानिस्तान में 17 प्रतिशत और केन्या में 15 प्रतिशत ग्रामीण खुले में मल त्याग करते हैं। इसके अलावा, ग्रामीण भारत के बहुत से लोग, जो उन परिवारों में रहते हैं जहां काम चलाऊ शौचालय हैं और जिनका प्रयोग परिवार के अन्य सदस्य करते हैं, वे फिर भी खुले में मल त्याग करते हैं।

5.21 इन तथ्यों से पता चलता है कि आय संबंधी प्रतिबंध खुले में मल त्याग के मुख्य अवरोधक नहीं हो सकते। अनुसंधान से पता चलता है कि भारतीय ग्रामीण परिवारों ने विश्व स्वास्थ्य संगठन द्वारा संवर्धित शौचालयों को पूरी तरह से तथा भारत सरकार द्वारा संवर्धित शौचालयों को आंशिक रूप से अस्वीकार कर दिया है क्योंकि उनके गड्डों को कुछ वर्षों बाद खाली करने की जरूरत होती है। शौचालय के गड्डे को खाली करना, जो अन्य देशों में रोजमर्रा की बात है, वह ग्रामीण भारत के अस्पृश्यता के इतिहास के कारण बहुत जटिल है- मानव मल के निपटान का कार्य सामाजिक अपवर्जन और दमन के कठोर रूपों से संबद्ध है।

5.22 खुले में मल-त्याग से वातावरण में कीटाणु फैलते हैं और इस प्रकार बढ़ते बच्चों में बीमारी पैदा करते हैं। ऐसी बीमारियों में एक बीमारी डायरिया है जोकि बढ़ते बच्चों के भोजन को संक्रमित करती है जिसे वे खाते हैं। अन्य प्रभावी बीमारियों में वातावरण संबंधी इन्टरोपैथी से हो सकता है। आंतों में होने वाले गंभीर जलन जैसी शिकायत होती है जोकि खुले में शौच द्वारा कीटाणुओं के फैलने से होता है; यह पोषण²² को अवशोषित करके बच्चों की क्षमता को कम करता है।

5.23 वास्तव में, भारतीय बच्चों के खुले में शौच करने से होने वाले परिणामों में सामान्य अंतरराष्ट्रीय तुलनाओं के मुकाबले उच्च आबादी घनत्व में ज्यादा खराब हो सकता है। चित्र 9 इस महत्वपूर्ण कारण का नया साक्ष्य प्रस्तुत करता है। बच्चों के बौनापन की समस्या उन गांवों में ज्यादा खराब है जहां खुले में शौच करने की प्रतिशतता अधिक है। यह गांव के मुकाबले, जहां खुले में मल-त्याग किए जाते हैं, उम्र संकेतक हेतु पृष्ठभूमि तैयार करता है। लाल (डैश) और नीला (गाढ़ा) श्रृंखला लाल (डैश) और नीला (गाढ़ा) श्रृंखला के बीच का अंतर एक स्तरीय प्रभाव है जब

²² कॉपें (2012) देखें।

एक परिवार खुले में शौच नहीं करता है उनके मुकाबले उनमें उम्र की लंबाई ज्यादा होती है जो खुले में शौच करते हैं। दोनों श्रृंखलाओं की पाश्विक ढाल यह दर्शाती है कि जो गांव में खुले में शौच करते हैं, अपने स्वास्थ्य स्तर (शून्य से) उम्र संकेतकों हेतु ऊंचाई में हुए अंतर में फर्क पड़ता है। अनाश्चर्यजनक रूप से, उम्र अंतर में हुए ऊंचाई में तेजी से गिरावट हुई है जैसा कि व्यक्तियों की संख्या जो कि गांव में खुले में मल-त्याग करते हैं, 100 प्रतिशत हो जाता है।

खुले में शौच का समाधान

5.24 यह सभी साक्ष्य प्रधान मंत्री के स्वच्छ भारत मिशन के व्यापक महत्व को इंगित करता है जिसने मुख्यतया भारत के खुले में शौच करने की बढ़ती समस्या की पार्श्वदृश्य को उठाया है और इसे तेजी से समाप्त करने के लिए वचनबद्ध है। केवल पिछले वर्ष में, सरकार ने 80 लाख से अधिक शौचालयों का निर्माण किया है। इसी प्रकार, संयुक्त राष्ट्र की वहनीय विकास उद्देश्य, 2030 तक विश्वव्यापी, खुले में शौच करने को समाप्त करने के लिए वचनबद्ध हैं। इन उद्देश्यों की यह सफलता खासकर ग्रामीण भारत में खुले में शौच करने की कमी की गति पर निर्भर करेगी चूंकि अधिकांश व्यक्ति वही है जो खुले में शौच करते हैं।

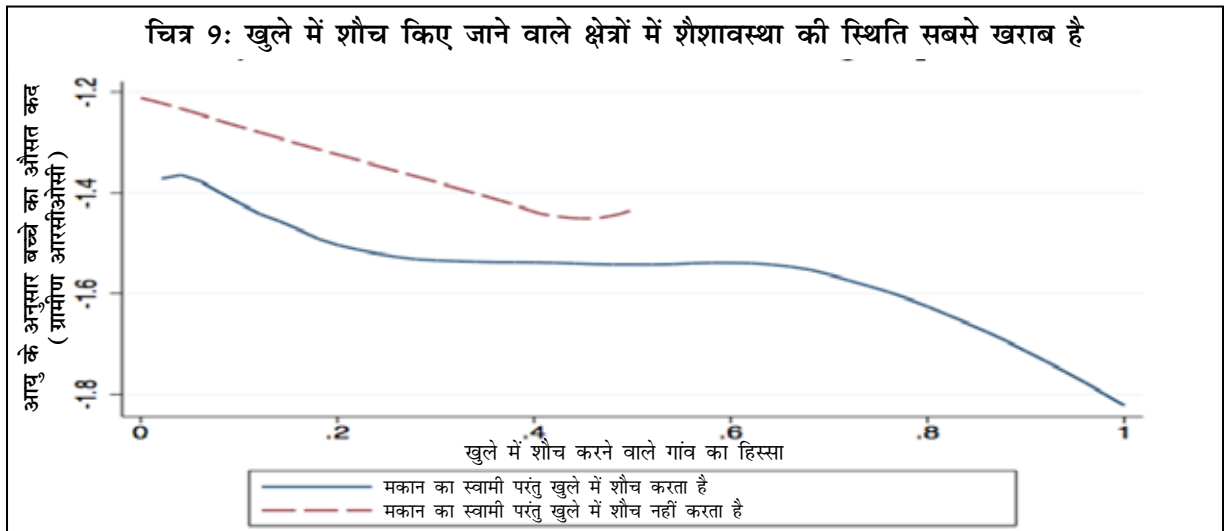
5.25 पूर्ववृत्त, भारत में खुले में शौच प्रति वर्ष लगभग

एक प्रतिशतांक कम हुआ है। यदि 2030 तक खुले में शौच का संपोषणीय विकास लक्ष्य प्राप्त होने जा रहा है तो हास की यह पूर्ववृत्त दर तीन गुणा से ज्यादा करनी होगी और यह तेजी पंद्रह वर्ष तक बनाई रखनी होगी। यह स्पष्ट है कि यह एक बड़ी चुनौती पेश करेगी।

5.26 विभिन्न स्रोतों से साक्ष्य दर्शाते हैं कि ग्रामीण भारत में अगला परिवर्तन व्यवहार संबंधी है।²³ आगे चलकर ग्रामीण भारत में प्रसाधन अंगीकरण और शौचालय के प्रयोग में रूकावटों को समझना महत्वपूर्ण है।

निष्कर्ष: सरकार दूसरे उच्च-लाभ वाले क्या निवेश कर सकती है?

5.27 आरंभिक जीवन में हस्तक्षेप से भारतीय जनता के स्वास्थ्य और मानव पूंजी में सुधार करने के लिए महत्वपूर्ण नीतिगत साधन हो सकते हैं और इस प्रकार यह दीर्घावधिक आर्थिक वृद्धि में महत्वपूर्ण होगी। यहां बड़ी चुनौती जैसे कि कई अन्य उदाहरण हैं वह संस्थापित मानदंड और सुसाध्यकारी व्यवहारात्मक परिवर्तन हैं। कोई भी गांवों में क्लिनिक बना सकता है अथवा गृभवती माताओं को धन अंतरित कर सकता है अथवा शौचालय बना सकता है। परन्तु कैसे कोई इस पूरी भौतिक पूंजी का बढ़िया उपयोग करे, यह सरकार के सामने अगला काम है।



स्रोत: बच्चों का त्वरित सर्वेक्षण (2013-14)

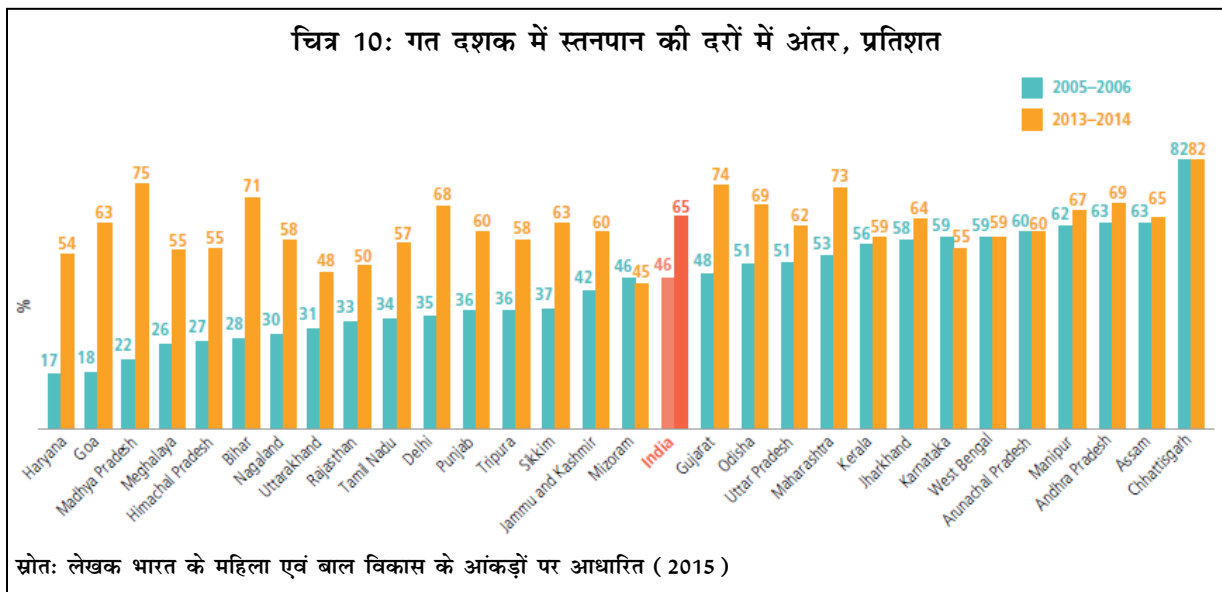
23 स्क्वाट सर्वेक्षण (squatrpart.in) का मुख्य सीख यह है कि शौचालय प्रयोग की उपलब्धि प्राप्त करने के लिए व्यवहार में परिवर्तन की जरूरत होगी। मध्य प्रदेश में जल और स्वच्छता कार्यक्रम द्वारा बड़े पैमाने पर बेतरतीब खोज दस्तावेज में शिक्षा व जानकारी के जरिए शौचालय के प्रयोग में भारी वृद्धि दर्शाई गई है।

5.28 ऐसे दो हस्तक्षेप पहले ही सरकार की नीतिगत कार्यसूची का भाग हैं - राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अंतर्गत गर्भवती माताओं को भोजन उपलब्ध कराना और स्वच्छ भारत मिशन के जरिए खुले में मलत्याग का समाधान करना। सारणी 2 वे हस्तक्षेप दर्शाती है जो मातृ और आरंभिक जीवन के स्वास्थ्य में महत्वपूर्ण रूप से सुधार के कठोर साक्ष्य दर्शाते हैं।

5.29 स्तनपान के उधारण दर्शाते हैं कि कैसे राज्य द्वारा कुछ निवेश तुलनात्मक रूप से कम अवधि में बदलते हुए मानदंडों में ठोस परिवर्तन ला सकते हैं। सरकार की कार्रवाई ने उन माताओं की प्रतिशतता को महत्वपूर्ण रूप से बढ़ाया है जो जीवन के पहले 6 महीनों के दौरान अपने बच्चे को सिर्फ स्तनपान ही

कराती है। ऐसा जननी सुरक्षा योजना और आंगनबाड़ी कार्यक्रमों के अंतर्गत एकीकृत बाल विकास योजना जैसी अन्य स्कीमों के कारण संभव हुआ है। स्तनपान कराने वाली माताओं, जिनका सबसे खराब राज्यों में सबसे अधिक सुधार हुआ है, उनका अनुपात अब 62 प्रतिशत है।

5.30 वर्तमान सरकार काफी क्षेत्रों में जैसेकि - जिन धनी व्यक्तियों को सब्सिडी की जरूरत नहीं है उन्हें सब्सिडी छोड़ने के लिए मनाना, लड़कियों के विरुद्ध सामाजिक पूर्वाग्रह कम करना, खुले में मलत्याग से स्वास्थ्य पर पड़ने वाले बाह्य प्रभावों के बारे में लोगों को शिक्षित करना और नागरिकों को सार्वजनिक स्थलों की स्वच्छता के प्रति प्रोत्साहित



| सारणी 2: उच्च प्रभाव वाले हस्तक्षेप | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|--|
| चरण | हस्तक्षेप | कारण |
| गर्भवती-पूर्व | फोलीक एसिड संपूरक | |
| गर्भवती होने के दौरान | केल्सियम संपूरक | मातृ पोषाहार सुधारता है, बच्चे के जन्म के समय भार में कमी और नवजात शिशु की मृत्युदर कम करता है |
| गर्भवती होने के दौरान | प्रोटीन संपूरक | |
| गर्भवती-पूर्व | नमक को आयोडिन युक्त करना | बौनेपन को कम करना |
| प्रसव के बाद | स्तनपान को प्रोत्साहन | नवजात व पश्च नवजात मृत्युदर कम करता है। |
| प्रसव के बाद | वीटामिन ए संपूरक | |
| प्रसव के बाद | जिंक संपूरक और अतिसार का उपचार | शिशु मृत्युदर कम करता है। |
| प्रसव के बाद | कृमि मुक्त करना | बौनापन और क्षयकारी कम करता है। |

स्रोत: विश्व बैंक

करने में सामाजिक मानदंडों को प्रभावित करने के महत्व को मान्यता देने के लिए 'श्रेय की हकदार है। मानदंडों को बदलने में सरकार की प्रगामी भूमिका रही है और समुचे विश्व में सरकारें वास्तव में व्यवहार संबंधी परिवर्तन के उन्नयन में अध्ययन के प्रणालीगत तरीकों पर लगी है। दूसरे देशों की तरह सरकार के भीतर नूज इकाई का सृजन इस कार्यसूची को आगे बढ़ाने में लाभदायक तरीका हो सकता है।

REFERENCES

- Barro, Robert (2001). "Human Capital: Growth, History and Policy- A Session to Honor Stanley Engerman," *American Economic Review P&P*, Vol. 91 (2), pp. 12-17.
- Bharadwaj, Prashant, Katrine Loken, and Christopher Neilson. "Early Life Health Interventions and Academic Achievement." *American Economic Review*, Vol. 103 (5), pp. 1862-91.
- Bloom, David and David Canning (2000). "The Health and Wealth of Nations," *Science*, Vol. 287 (5646), pp. 1207-1209.
- Case, Anne, and Christina Paxson (2008). "Stature and Status: Height, Ability, and Labor Market Outcomes." *The Journal of Political Economy* Vol. 116 (3), pp. 499-532.
- Coffey, Diane (2015). "Prepregnancy Body Mass and Weight Gain during Pregnancy in India and Sub-Saharan Africa," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 112 (11) (March 17), pp. 3302-7.
- Coffey, D, Payal Hathi, Lovey Pant, Sabrina Haque and Dean Spears (2015), *Demography*.
- Coffey, Diane, Reetika Khera and Dean Spears (2013). "Women's status and children's height in India: Evidence from joint rural households," *Working Paper*.
- Currie, Janet and Tom Vogl (2013). "Early Life Health and Adult Circumstance in Developing Countries," *Annual Review of Economics*, Vol. 5, pp. 1-36.
- Deaton, Angus (2007). "Height, Health, and Development," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 104 (33), pp. 13232-37.
- Deaton, Angus (2013). *The Great Escape: Health, Wealth and the Origins of Inequality*. Princeton University Press.
- Jayachandran, Seema, and Rohini Pande (2015). "Why Are Indian Children So Short?" *Working Paper, National Bureau of Economic Research*, <http://www.nber.org/papers/w21036>.
- Korpe, Poonum S., and William A. Petri (2012). "Environmental Enteropathy: Critical Implications of a Poorly Understood Condition," *Trends in Molecular Medicine*, Vol. 18 (6), pp. 328-36.
- Ota, Erika, Megumi Haruna, Motoi Suzuki, Dang Duc Anh, Le Huu Tho, Nguyen Thi Thanh Tam, Vu Dinh Thiem, et al (2011). "Maternal Body Mass Index and Gestational Weight Gain and Their Association with Prenatal Outcomes in Viet Nam," *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 89 (2), pp. 127-36.
- Romer, Paul, (1990). "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, Vol. 99 (5), 71-102.
- Schick, Andreas, and Richard H. Steckel (2010). "Height as a Proxy for Cognitive and Non-Cognitive Ability," *Working Paper, National Bureau of Economic Research*, <http://www.nber.org/papers/w16570>
- Spears, Dean (2012). "Height and cognitive achievement among Indian children," *Economics and Human Biology*, Vol. 10 (2), pp. 210-219.
- The Million Death Study Collaborators (2010). "Causes of Neonatal and Child Mortality in India: Nationally Representative Mortality Survey." *Lancet* 376, no. 9755, pp. 1853-60.
- World Health Organization (2004). "Appropriate Body-Mass Index for Asian Populations and Its Implications for Policy and Intervention Strategies." *The Lancet* 363, 9403, pp. 157-63.

संपन्न वर्ग के लिए लाभ

निर्धनों के लिए दी जाने वाली सब्सिडी पर नीतिगत दृष्टि से ध्यान चला जाता है। लेकिन अनेक नीतियां सम्पन्न वर्ग को भी लाभान्वित करती हैं। हम लघु बचत योजनाओं और रसोई गैस, रेलवे, विद्युत, एविएशन टर्बाइन ईंधन, सोने और मिट्टी के तेल के संबंध में दी जा रही सब्सिडी/कर नीतियों से होने वाले लाभों का अनुमान लगा रहे हैं और 'सम्पन्न' वर्ग की परिभाषा और तटस्थ नीतियों के स्वरूप के बारे में भी धारणाएं बना रहे हैं। हम यह रेखांकित कर रहे हैं नीतियां भारत में कर-प्रोत्साहन देने पर आधारित हैं, उनसे मध्य वर्ग को नहीं बल्कि आय वितरण के सर्वोच्च शीर्ष के लोग लाभान्वित होते हैं। उदाहरण के लिए, 20 प्रतिशत के कर-ब्रैकेट में शामिल लोगों की औसत आय, उन्हें भारतीय आय वितरण के लगभग 98.4 वें पर्सेंटाइल में शामिल कर देती है, और 30 प्रतिशत कर ब्रैकेट के लिए तदनु रूप आंकड़ा 99.5 वां पर्सेंटाइल है।

प्रस्तावना

6.1 सरकार विभिन्न वस्तुओं और सेवाओं की सब्सिडी पर सकल घरेलू उत्पाद¹ का लगभग 4.2% व्यय करती है। इस सब्सिडी पर हुई आम चर्चा में गरीब लोगों की आर्थिक स्थिति में इसके महत्व पर बल दिया गया है। इस अध्याय में यह दर्शाया गया है कि भारत सरकार की उदारता केवल गरीब जनता तक सीमित नहीं है। वास्तव में, अधिकांश मामलों में संपन्न लोगों की तुलना में लाभार्थियों का अनुपात सही नहीं है। कंपनी कर जैसे क्षेत्र में सरकार ने हाल ही में लगभग 62000 करोड़ रु² की छूट की राशि निर्धारित करके और चरणबद्ध तरीके से इसे देने की घोषणा करके निर्णायक कार्यवाही की है। जी एस टी अभियान में भी अनुमानतः 3.3 लाख करोड़ रु० के अप्रत्यक्ष कर छूट के फल स्वरूप कुछ

हानियों का निराकरण किया जा सकेगा। सरकार के इन सराहनीय प्रयासों को ऐसे अन्य क्षेत्रों में भी लागू किया जा सकता है, जहाँ गरीब और कमजोर वर्ग के लोगों को लाभ नहीं मिलता है।

6.2 इस अध्याय का उद्देश्य ऐसे क्षेत्रों में इस प्रकार की छूट को प्रलेख बद्ध करना है जिनमें प्रायः नीति बनाई जाती हैं। हमारी सूची न तो विषय क्षेत्र में पूर्ण है और न ही इसके अनुमान यथा तथ्य हैं। फिर भी इससे यह समझ आता है कि सरकार कितनी सब्सिडी समृद्धों को देती है।

6.3 हम सात क्षेत्रों: लघु बचत योजना, मिट्टी का तेल, रेलवे, विद्युत, एल पी जी, स्वर्ण और विमानन टरबाइन ईंधन (ए टी एफ) पर ध्यान केंद्रित कर रहे हैं। प्रत्येक मामले में हम मुख्य तथ्यों को उजागर करके सब्सिडी की राशि का आकलन करते हैं।

1 आर्थिक सर्वेक्षण 2014-15, खंड-1, अध्याय 3

2 यह बजट 2015-16 के अनुसार वर्ष 2014-15 के अनुमानित आँकड़े हैं

3 वस्तु एवं सेवा कर (जीएसटी) के लिए राजस्व तटस्थ दर और दर संरचना से संबंधित सुब्रमण्यम समिति की रिपोर्ट http://finmin.nic.in/the_ministry/dept-revenue/Report-neutral-rate.pdf पर उपलब्ध है। छूट की राशि वर्ष 2014-15 के लिए वर्तमान बाजार मूल्य पर सकल घरेलू उत्पाद की 2.7 प्रतिशत परिकलित की गई है।

“लघु” बचत

6.4 प्रारम्भ में “लघु” बचत योजना में अल्प आय अर्जित करने वालों को बचत करने के लिए प्रोत्साहित करने के द्वारा बचत जुटाने के लिए बनाई गयी थी। और इस प्रयोजन के लिए सुगम स्थानों, जैसे डाकघरों में बाजार जमा दर से अधिक ब्याज दिया गया था। हाल ही में हुई चर्चा में इस बात पर बल दिया गया कि “लघु” बचत योजनाओं की एक दक्षता लागत मुद्रा नीति अंतरण को कैसे बाधित करती है। चूँकि लघु बचत योजनाएं उच्च और नियत दरें (वर्ष के अन्तर्गत) प्रदान करती हैं और बैंको के साथ इनकी प्रतिस्पर्धा है इसलिए बैंको के लिए अपनी जमा दरों में कटौती करना मुश्किल है और इसलिए बैंक मुद्रा नीति दरों में कटौती करके उपभोक्ताओं को निम्न उधार दरों पर ऋण देते हैं।

6.5 परन्तु लघु बचत योजनाओं की इक्विटी के बारे में भी प्रश्न उठता है: इन लिखतों पर क्या ब्याज दर दी जाए, इससे किन लोगों को लाभ होगा और ये अप्रत्यक्ष सार्वसिद्धी कितनी अधिक है। इन प्रश्नों के उत्तर सारणी 1 और 2 में दिये गए हैं।

6.6 इन बचत स्कीमों को “लघु” बचत स्कीम कहना भ्रम पैदा करना है क्योंकि वास्तव में इसमें कम-से-कम तीन प्रकार की स्कीमों में है जिसमें से केवल एक को “लघु” बचत स्कीम कहा जा सकता है। “वस्तुतः लघु” स्कीम के

इस पहले सेट में डाक जमा स्कीम से बुजुर्गों और महिलाओं के लिए स्कीम शामिल हैं। दूसरे सेट में “उतनी भी छोटी नहीं” स्कीमों में है; जिनमें सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्कीम-लोक भविष्य निधि (पी पी एफ) शामिल है और तीसरी श्रेणी “बिल्कुल छोटी नहीं” स्कीमों में है; जिनमें आई आर सी एल, आई आई एफ सी एल, पी एफ सी, हुडको, एन एच बी, आई ई सी, एन टी पी सी, एन एच पी सी, आई आर ई डी ए, एन एच ए आई और अन्य उन जैसी सार्वजनिक क्षेत्र की निर्दिष्ट कंपनियों द्वारा जारी कर मुक्त बंधपत्र शामिल है जिनसे अवसंरचना परियोजनाओं के लिए वित्तपोषण अपेक्षित है।

6.7 अधिकांशतः इन स्कीमों पर ब्याज दर नियत है (वर्ष के लिए) किंतु राशि और समय के अनुसार इनमें परिवर्तन होता रहता है। शर्तें कुछ भी हों, इनके वास्तविक प्रतिफल का मुख्य निर्धारक इनका कर उपाय है। आदर्शतः बचत स्कीमों में “ई ई टी सिद्धांत” के अनुसार कर लगाया जाना चाहिए। पहला “ई”, अंशदान पर कर की छूट के लिए है, दूसरा ई, ब्याज से प्राप्त आय की छूट के लिए है, जबकि टी मूलधन (और ब्याज) का आहरण करने पर कराधान के लिए है। इस सिद्धांत का तर्क इस खंड के अंत में बॉक्स 1 में दिया गया है।

सारणी 1: बचत योजनाओं की विशेषताएं

| योजना | कर ट्रीटमेंट (\$) | मिश्रित ब्याज | 2011-12@ | 2012-13@ | 2013-14@ | चक्रवृद्धि ब्याज |
|--------------------------------------|-------------------|---------------|----------|----------|----------|------------------|
| डाकघर बचत खाताएं | टीटीटी** | वार्षिक | 868.4 | 921.9 | 953.4 | 4.0% |
| डाकघर बचत समयावधि जमा | टीटीटी | तिमाही | 470.9 | 531.9 | 611.6 | 8.4% |
| डाकघर 5 वर्षीय समयावधि जमा | ईटीई | तिमाही | 10.5 | 18.5 | 21.7 | 8.5% |
| डाकघर मासिक आय | टीटीटी | मासिक | 284.2 | 190.5 | 179.9 | 8.4% |
| वरिष्ठ नागरिक बचत स्कीम | ईटीई | तिमाही | 37.2 | 22.8 | 23.5 | 9.3% |
| 5 वर्षीय राष्ट्रीय बचत पत्र viii अंक | ईटीई | अर्धवार्षिक | 103.3 | 191.0 | 167.2 | 8.5% |
| 10 वर्षीय राष्ट्र बचत पत्र ix अंक | ईटीई | अर्धवार्षिक | 0.0 | 19.6 | 35.6 | 8.8% |
| 15 वर्षीय लोक भविष्य निधि खाता कर | ईईई | वार्षिक | 366.6 | 443.6 | 506.7 | 8.7% |
| कर मुक्त बंधपत्र # | टीईटी | - | 61.0 | 34.9 | 144.0 | 7.6% |

टिप्पणियां:

* ब्याज दरें वर्ष 2014-15 के लिए हैं।

** कोई भी योजना जिस पर प्रथम चरण में (अंशदान के समय) कर लगाया जाता है, को धन आहरण के समय कर कटौती कर ली गयी है, माना जाएगा।

इसमें डाकघर के 1 वर्ष, 2 वर्ष 3 वर्ष की समयवधि वाले जमा तथा पांच की आवृत्ति जमा शामिल हैं।

@ राशि बिलियन रुपए में हैं।

2015-16 के एन एच ए आई 15 वर्षीय बंधपत्र पर ब्याज दर

\$ किसी भी स्कीम के कर उपाय की तीन अवस्थाएं होती हैं पहल जमा के समय, दूसरा जमा पर प्राप्त ब्याज पर और तीसरा आहरण के समय। उदाहरणार्थ, ई ई ई स्वामी के तहत जमा राशि, प्राप्त ब्याज और राशि निकालना सभी पर कर की छूट है।

6.8 “एक्चुअली स्मॉल” श्रेणी की अधिकांश योजनाएं टी टी टी हैं - जिनमें आय कर अधिनियम की धारा 80G⁴ के अधीन न तो ब्याज पर और न ही योजना के अंशदान पर कर से छूट दी गई है। इसके विपरीत पी पी एफ ई ई ई है। जो “ नॉट-टू-स्मॉल” की श्रेणी में आती है: इसमें 1.5 लाख रु० की सीमा तक ब्याज और अंशदान पर कर की छूट प्राप्त है जिसपर धन निकासी के समय कर छूट प्राप्त होगी। अंततः “नॉट स्मॉल एट ऑल” श्रेणी टी ई टी है- इसमें अंशदान पर कर देय है किंतु ब्याज पर कर से छूट दी गई है और इन बंधपत्रों के लिए स्वीकार्य अंशदान की कोई सीमा नहीं है जब तक कि अन्यथा उनको जारी करने के समय इंगित न किया गया हो।

6.9 इन सभी विशेष उपायों के प्रभाव को एक मैट्रिक में सारबद्ध किया जा सकता है- इन लिखतों पर प्रभावी प्रतिफल दर की तुलनीय बचत लिखत पर प्रतिफल के मामले में अर्थात् डाकघर बचत के मामले में बचत खाता जमा और पी पी एफ 15 वर्षीय सरकारी प्रतिभूति, के मामले में तालिका 2 से यह पता चलता

है कि पी पी एफ अंशदान और कर-मुक्त बंधपत्र पर प्रतिफल विशेष रूप से अधिक है (तालिका 2)

6.10 हम अप्रत्यक्ष रूप से यह अनुमान लगा सकते हैं कि पी पी एफ स्कीम के लाभार्थी कितने संपन्न हैं। वित्त वर्ष 2013-14 में धारा 80G के तहत कुल कटौतियों की लगभग 62 प्रतिशत 4 लाख रुः से अधिक की कुल कर योग्य आय वाले करदाताओं के हिसाब में लिया गया था। (47 प्रतिशत ऐसे हैं जिनकी आय 5 लाख रुः से अधिक है।) ये व्यक्ति आय वितरण में क्रमशः 97.3 और 98.4 प्रतिशत पर हैं - जिनकी संख्या मुश्किल से “कम” है।

6.11 जबकि धारा 80G की सभी कटौतियाँ पी पी एफ जमा नहीं होती हैं, फिर भी वे 80G अंशदान नियमावली को बहुत अधिक प्रभावित करती हैं। वर्ष 2014-15 में जब 80G की कटौतियों की सीमा बढ़ाकर 50,000 रुः की गई थी तब 20 और 30 प्रतिशत कर ब्रेकेट (चित्र-1क और ख) में धारा 80G के तहत इनके दावों में लगभग 1:1 की वृद्धि हुई थी। भारतीय स्टेट बैंक के स्वतंत्र

सारणी 2: बचत स्कीमों में निहित सब्सिडी

| 31.03.2015 को बकाया (करोड़ में) | ब्याज दर* (%) | स्पष्ट सब्सिडी दर ** (%) | तुलनात्मक बाजार विलोप दर | स्पष्ट सब्सिडी दर @ | स्पष्ट सब्सिडी (करोड़ रु. में) |
|--|---------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------------|
| वास्तविक लघु | | | | | |
| डाकघर बचत खाता | 47422 | 4.0 | 4.0 | 0.0% | 0 |
| नोट टू स्माल | | | | | |
| पीपीएफ | 319549 | 8.7 | 16.0 | 6.0% | 11900 (##) |
| नोट टू स्माल | | | | | |
| कर मुक्त बांड पत्र (2011-12/2015-16) # | 2997 | 7.6 | 13.7 | 3.7% | 111 |

टिप्पणियां:

- * ब्याज दर वर्ष 2014-15 के लिए है।
- *' प्रभावी ब्याज दर जमा राशि और उस पर अर्जित ब्याज पर कर उपाय के प्रभाव को शामिल करने के बाद स्कीम की आंतरिक ब्याज दर है। आई आर आर परिकलन के लिए परिकल्पित औसत कर दर 15 प्रतिशत है।
- \$ तुलनीय बाजार लिखत डाकघर बचत के मामले में बचत खाता जमा है और पी पी ए तथा कर मुक्त बंधपत्र के मामले में 15 वर्षीय प्रतिभूति बंधपत्र है।
- @ निहित सब्सिडी दर प्रभावी ब्याज दर और तुलनीय बाजार लिखत के बीच अंतर है।
- ^ निहित सब्सिडी वह सब्सिडी दर है जो 31 मार्च 2015 को स्कीम के बकाया शेष का कई गुना हो जाती है।
- # 2015-16 के एन एच ए आई 15 वर्षीय बंधपत्र पर ब्याज दर।
- ## आय कर विवरणी डाटा के अनुसार धारा 80 सी के लगभग 62 प्रतिशत दावे ऐसे लोगों के हैं जिनकी कुल आय 4 लाख रूपए से अधिक है, इसलिए संपन्न लोगों को पी पी एफ के लिए दी जाने वाली निहित सब्सिडी 62 प्रतिशत 19182 रु है। (जो कि पी पी एफ 6 प्रतिशत में बकाया राशि है)

⁴ 80 ग भारतीय आयकर अधिनियम की धारा है जिसके अनुसार विभिन्न बचत स्कीमों के लिए सकल आय से कटौती अनुमेय है।

आंकड़ों से हमने यह पाया कि इस वृद्धि में अधिकांश का संबंध पी पी एफ जमा राशि में वृद्धि से है।

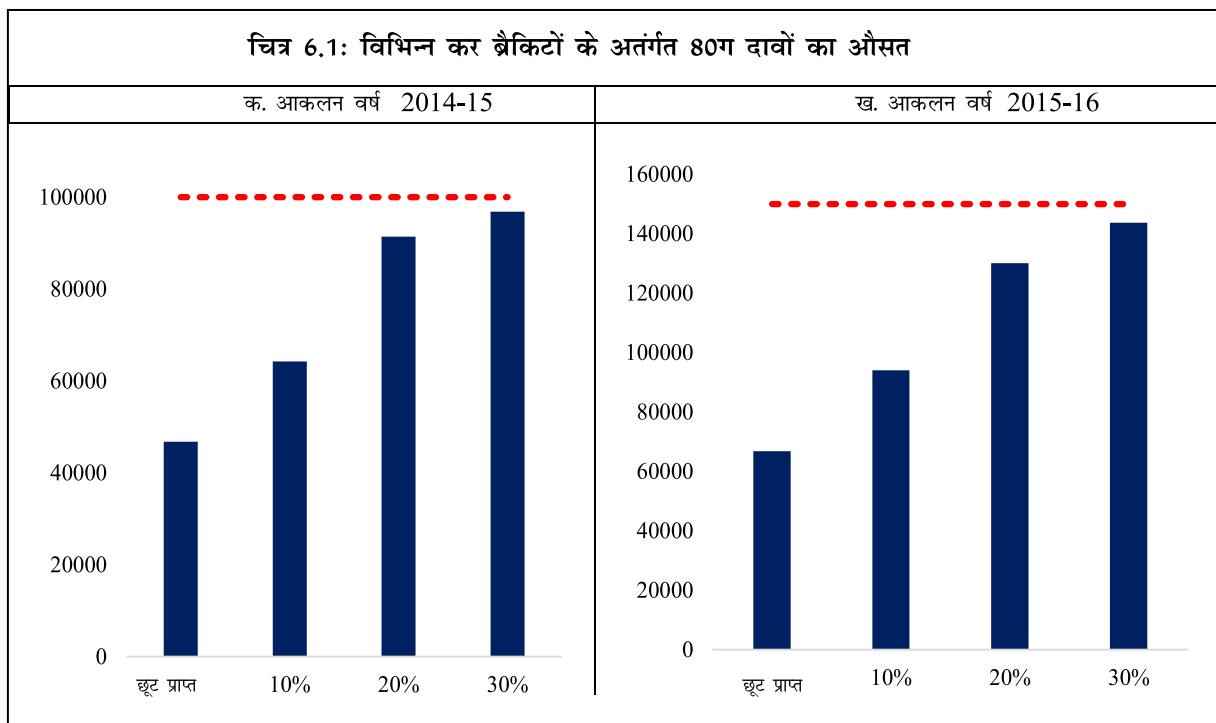
6.12 संक्षेप में पी पी एफ जमा के लिए प्रभावी प्रतिफल बहुत अधिक है, जिसके लिए निहित सब्सिडी की अधिक राशि अपेक्षित है जो अधिकांशतः उच्च आय ब्रैकेट में आने वाले कर दाताओं को दी जाती है। इस निहित सब्सिडी की राशि, राजकोषीय लागत के संदर्भ में 6 प्रतिशतांक बिन्दु लगभग 12,000 करोड़ रु: है।

6.13 कर मुक्त बंधपत्र पर ब्याज की सब्सिडी थोड़ी कम-लगभग 3.7 प्रतिशतांक बिन्दु है- लेकिन अनुमेय अंशदान (ऐसी लिखत की सप्लाई द्वारा मांगे गए अंशदान से भिन्न) पर इसकी कोई सीमा नहीं है, मुख्य लाभार्थी अधिक बचत करने वाले हैं जो अधिकांश राशि की बचत कर सकते हैं। उदाहरण के लिए, किसी व्यक्ति द्वारा कर-मुक्त बंधपत्र में निवेश की औसत राशि वित्तीय वर्ष 2013-14 में लगभग 6 लाख रु. है जो धारा 80G के तहत कुल छूट की सीमा का छह गुना है।

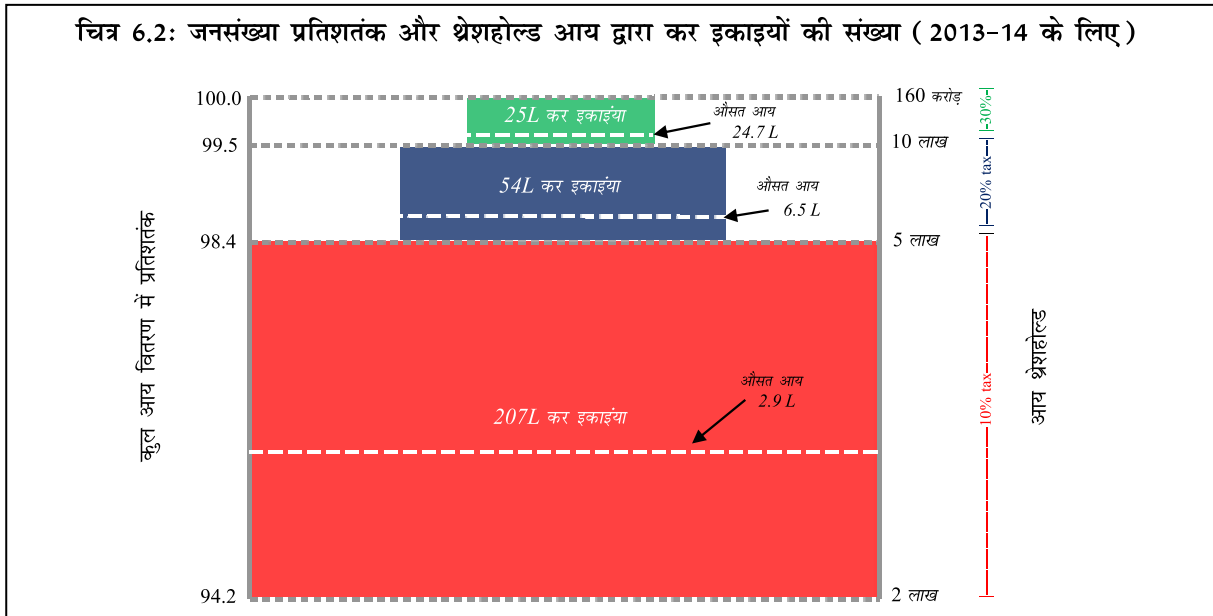
6.14 बचतों के लिए व्यक्तियों को प्रदान किए जाने वाले विभिन्न तरह के कर प्रोत्साहनों को देखते हुए यह जानना जरूरी है कि ये सापेक्षिक रूप से कितने अधिक लाभकारी हैं। इस प्रकार से हम लोग वित्त वर्ष 2013-14

के लिए 10, 20 और 30 प्रतिशत टैक्स ब्रैकेट के लिए कर आरंभिक सीमा चिह्नित करते हैं जो कि क्रमशः 2, 5, और 10 लाख हैं। तब हम लोग इन कर ब्रैकेटों में लोगों की औसत आय की गणना करते हैं और पता करते हैं कि वे समग्रतः आय वितरण (चित्र 6.2) में कहाँ पर हैं। इसके परिणाम आश्चर्यजनक हैं। 2013-14 में, 30 प्रतिशत आरंभिक सीमा में औसत आय 24.7 लाख थी और ऐसे अर्जनकर्ताओं की संख्या 24 लाख थी (सभी करदाताओं का 1.1 प्रतिशत) और इन्हें समग्र भारतीय आय वितरण के सर्वोच्च 0.5 प्रतिशत में रखा गया। इसी तरह, 20 प्रतिशत कर ब्रैकेट के कुल 54 लाख आय उपार्जक भारतीय आय वितरण के सर्वोच्च 1.6 प्रतिशत में सम्मिलित थे।

6.15 ये संख्याएं आश्चर्यजनक हैं एवं इनमें एक नीतिगत निहितार्थ है: प्रदान किया गया कोई भी कर प्रोत्साहन उदाहरणार्थ बचतों के लिए कर प्रोत्साहन से, न तो मध्य वर्ग लाभान्वित होते हैं, न उच्च मध्य वर्ग बल्कि सबसे समृद्ध लोग लाभान्वित होते हैं जो कि भारतीय आय वितरण के सबसे अधिक 1-2 प्रतिशत का प्रतिनिधित्व करते हैं। अब परिभाषा से यह स्पष्ट है कि कर प्रोत्साहनों से शीर्ष करदाता लाभान्वित होंगे। यद्यपि, अधिकांश देशों में, इनकी श्रेणी मध्य वर्ग से बहुत समृद्ध तक होगी। भारत में, ऐसे लोग सुपर रिच (सर्वाधिक समृद्ध) होते हैं।



चित्र 6.2: जनसंख्या प्रतिशतक और श्रेणहोल्ड आय द्वारा कर इकाइयों की संख्या (2013-14 के लिए)



बाक्स 6.1 बचत पर कर बचाने के उपाय

आय कर लगाते समय बचत के प्रति हमेशा से पक्षपात पूर्ण रवैया अपनाया जाता है; अब तक बचत और आय दोनों पर कर लगाकर दोहरा कराधान वसूल किया जाता है। सामान्यतः कर प्रणाली में इस पक्षपात को दूर करने और अर्थव्यवस्था में बचत को बढ़ावा देने की कार्य प्रणाली की व्यवस्था की गई है। भारत में, कुछ लिखतों में बचत करने पर संचय की अवस्था पर आय और राशि के आहरण के समय (अंशदान और आय, दानों) पूरी तरह अथवा आंशिक रूप से कर से छूट देकर एक और प्रोत्साहन दिया जाता है। वस्तुतः बचत कराधान की छूट-छूट-छूट (ई ई ई) विधि के तहत होती हैं अर्थात् इन पर अंशदान संचय और आहरण, तीनों अवस्थाओं पर छूट दी जाती है।

बचतों पर रियायती दर के कर उपाय का मामला इस आधार पर बनता है कि बचत के लिए कर की रियायत का संबंध निवेशक के लिए कर पश्चात् उच्चतर से प्रतिफल है। उच्चतर प्रतिफल से वर्तमान खपत की बजाय बचत के पक्ष में सकारात्मक प्रतिस्थापन प्रभाव बनता है 2 तथापि इस संदर्भ में यह तथ्य छूट जाता है कि यह बचत (आय प्रभाव) के लिए हतोत्साहित प्रभाव उत्पन्न करता है, क्योंकि उच्चतर प्रतिफल हेतु आजीवन बचत के लक्ष्य को पूरा करने के लिए लघु बचतें अपेक्षित होती हैं।

3 तथापि इस बात के कुछेक अनुभवजन्य प्रमाण हैं कि अर्थव्यवस्था के स्तर पर सकारात्मक एवं नकारात्मक प्रभाव निष्प्रभावी हो जाते हैं। इसके अतिरिक्त, भारत में बचत पर कर प्रोत्साहनों को जिस प्रकार डिजाइन किया गया है वह निवल बचत (अंशदान जोड़ संचयन घटाव आहरण) को प्रोत्साहित नहीं करती है, क्योंकि आहरण भी कर से मुक्त है। इसके अलावा, राष्ट्रीय बचत में घरेलू बचत, सरकारी बचत और कॉर्पोरेट बचत शामिल हैं। इस सीमा तक बचत संबंधी कर प्रोत्साहन के कारण राजकोषीय घाटा होती है, सरकारी बचत नकारात्मक रूप से प्रभावित होती है, जिसके कारण घरेलू बचत में वृद्धि आंशिक रूप से निष्प्रभावी हो जाती है।

इसके अलावा, बचतों के लिए कर प्रोत्साहन से ब्याज संरचना और बचत लिखत विकृत होती है, साथ ही यह केवल विनिर्दिष्ट बचत लिखतों के लिए सभी निधियों को संगठित करने में मददगार होती है, ये उन ब्याज दरों में भी वृद्धि करती है जिस पर कोई बचतकर्ता (घरेलू) बैंकों को उधार देने (अर्थात् जमा करने) का इच्छुक होता है, इसके कारण निवेश नकारात्मक रूप से प्रभावित होता है। इनके द्वारा उच्चतर टैक्स ब्रेकेट के निवेशकों को तुलनात्मक रूप से जितना अधिक कर लाभ प्रदान किया जाता है, वह उतना ही प्रतिगामी भी होता है वस्तुतः वास्तविक “छोटे बचतकर्ता” अपने बचत पर किसी तरह के कर छूट के लाभ से वंचित रह जाते हैं, जिनमें से अधिकतम कर संजाल से बाहर है। समग्रतः अधिकतम कर बचतों के लिए भारत में जैसा कर प्रोत्साहन डिजाइन किया गया है, वह आर्थिक रूप से अक्षम, अनुचित है तथा इसमें अपेक्षित उद्देश्यों की पूर्ति नहीं होती है। इस प्रकार, बचत योजनाओं के लिए कर प्रोत्साहनों के डिजाइन की समीक्षा एक मजबूत मामला है।

यद्यपि बचत के लिए कोई कर प्रोत्साहन नहीं होनी चाहिए, तो सवाल है कि आय कर के अधीन अन्तर्निहित प्रवृत्ति के उन्मूलन के लिए बचत के साथ कैसा कर व्यवहार होना चाहिए। आजकल ऐसे विचार प्रभावी रूप से मुखर हो रहे हैं कि केवल अंशदान के बिन्दु (टी ई ई) या आहरण (ई ई टी) पर ही कर लगाए जाने चाहिए; कई मामलों में दुसरा कर बिन्दु अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर तेजी से अपनाया जा रहा है।

प्रथम, बचत (अंशदान) नकदी प्रवाह को कम करती है, और इसलिए भुगतान की क्षमता को भी कम करती है। इस प्रकार अंशदान के बिन्दु पर कराधान कठिनाई उत्पन्न करेगी और बचत के प्रति प्रोत्साहित न करने के रूप में कार्य करती है। तथापि, आहरण (मूलधन या

अर्जन) के बिन्दु पर कराधान तब होता है जब भुगतान करने की क्षमता अधिक होती है और इस प्रकार, कराधान के सिद्धांत के अनुरूप न्यायोचित होती है।

द्वितीय, टी ई ई विधि के तहत, अंशदान के बिन्दु पर कराधान न तो बचत करने के लिए कोई त्वरित प्रोत्साहन करती है न आहरण पर छूट गैर-बचत को प्रोत्साहित करती है। यद्यपि बचत के कराधान की ई ई टी विधि के तहत अंशदान एवं संग्रहण के बिन्दु पर ही आय से कुल कटौती बचत के लिए प्रोत्साहन के रूप में कार्य करती है। जबकि आहरण के बिन्दु पर कराधान गैर-बचत को दंडित करता है। इसका संयुक्त प्रभाव है कि यह बचतकर्ताओं को स्व-वित्तपोषित पुरातन सामाजिक सुरक्षा प्रणाली के निर्माण के लिए प्रोत्साहित करती है।

तृतीय, टी ई ई विधि के तहत, इसमें उपभोग निर्विधता के लिए कोई भी प्रोत्साहन नहीं हैं। चूंकि आहरण पर राशि से इतर छूट प्राप्त है। तथापि, ई ई टी विधि उपभोग निर्विधता की अनुमति देता है विशेषतः पुराने जमाने में जब आहरण का कराधान उपभोग के स्थगन को उत्प्रेरित करता था। प्रगामी व्यक्तिगत आय कर दर संरचना के तहत केवल आवश्यक उपभोग की जरूरतों की पूर्ति के लिए आहरण पर अन्तर्निमित्त प्रोत्साहन है चूंकि छोटे आहरण का तात्पर्य है निम्नतर उपांतिक कर दर पर कराधान और इस प्रकार, कर देयता निम्नतर होती है। परिणामस्वरूप, वृद्धवस्था में गरीबी की संभावनाएं कम हो जाती है।

चौथा ई ई टी विधि बचतकर्ता को कर निर्विध के लिए विशेषाधिकार प्रदान करता है और सामूहिक अर्जन से उत्पन्न होने वाली कर देयता को कम करता है। पांचवा, चूंकि कराधान बचत प्रक्रिया के अंतिम बिन्दु पर है तो टी ई ई विधि के मामले की तरह यहाँ संभावित कर देयता के संबंध में कोई अनिश्चितता नहीं होती है। टी ई ई विधि में बचतकर्ता इस बात के प्रति अनिश्चित होता है कि सरकार राजस्व संकट से निपटने के लिए राजस्व उगाही हेतु संग्रहण या आहरण के बिन्दु पर कर आरोपित करेगी।

छठा, ई ई टी विधि अनुपालन एवं प्रशासन के संदर्भ में आत्यधिक सरल है चूंकि इसका संचालन नामित दिष्ट निधि के साथ खाते खोलकर किया जा सकता है जोकि बदले में बचतकर्ता के जोखिम वहन करने की क्षमता को देखते हुए ऋण और इक्विटी लिखतों की मिश्रित व्यापक रेंज में निवेश किया जा सकता है। सभी उपार्जन समान खाते में जमा किए जाने की आवश्यकता होती है और यदि कोई आहरण हो तो यह धारिता कर के अधीन हो सकता है। इसमें राजस्व की चोरी को रोकने के लिए किसी जटिल ट्रेकिंग मैकेनिज्म की आवश्यकता नहीं होती है। इसमें बचतकर्ता के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह कर छूट का दावा करने के लिए बचत एवं उपार्जन के विवरण का लेखा जोखा रखे। अंततः अधिकांश विकसित देश एवं अनेक विकासशील देश बचत के कराधान की ई ई टी विधि का कार्यान्वयन कर रहे हैं।

पूर्वोक्त की दृष्टि से, भारत को चरणबद्ध तरीके से बचत के कराधान की ई ई टी विधि की ओर अग्रसर होना चाहिए। रोचक रूप से, नई पेंशन योजना (एन पी एस) पहले ही कराधान की ई ई टी विधि की शर्तों के अधीन है इस प्रकार कर बचतों के लिए समान ई ई टी सिद्धांत की ओर अग्रसर होने के लिए धारा 80ग एवं 80 गगघ के तहत कटौतियों का पुनः आकलन किया जाना चाहिए।

अन्य लाभ

6.16 हम लोगों ने कई वस्तुओं (पण्यों) जैसे स्वर्ण, एल पी जी, किरोसिन, बिजली, रेल भाड़ा, विमान टर्बाइन ईंधन में निहित सब्सिडी या कर दरों की गणना की हैं। हम निर्धन को उस रूप में परिभाषित करते हैं जिनका उपभोग जनसंख्या के अधोभाग के तीन दशमक (निम्नतम 30 प्रतिशत) में होता है, और शेष को तुलनात्मक रूप में “बेहतर स्थिति” में माना जाता है⁵, सिवाय बिजली एवं रेलवे के जोकि भिन्न तरीके से परिभाषित किया जाता है।

स्वर्ण

6.17 स्वर्ण एक सशक्त डिमेरिट वस्तु है: अमीर लोग इसके अधिकांश हिस्से का उपभोग करते हैं। (शीर्ष 20 प्रतिशत जन संख्या कुल उपभोग का लगभग 80 प्रतिशत उपभोग करती है।) और गरीब लोग अपने कुल व्यय का

लगभग नगण्य भाग इस पर खर्च करते हैं, इसके बावजूद, सोने पर लगभग 1-1.6 (राज्यों एवं केन्द्र को मिलाकर) प्रतिशत कर ही वसूल किया जाता है, जबकि इसकी तुलना में साधारण वस्तुओं पर लगभग 26 प्रतिशत की कर वसूली की जाती है (सोने पर केन्द्रीय सरकार का उत्पाद शुल्क शून्य है जबकि साधारण वस्तुओं पर 12.5 प्रतिशत वसूल किया जाता है) दूसरे शब्दों में, 25 प्रतिशतांक बिन्दुओं पर बहुत बड़ी सब्सिडी दी जाती है (सोने पर कर और साधारण वस्तुओं पर औसत कर के बीच का अंतर) इस सब्सिडी का लगभग 98 प्रतिशत समृद्ध लोगों के पास जाता है और 2 प्रतिशत अधोभाग के 3 दशमक के पास जाता है। इसके अतिरिक्त यह अवमूल्यांकन है क्योंकि उपभोग संबंधी आंकड़े एन एस एस से लिए गए हैं, जिसे बहुत ही शीर्ष आय एवं व्यय वितरण वाले लोगों के आंकड़ा संग्रहण के लिए जाना जाता है।

⁵ आबादी में डिजाइल वर्गों की गणना एनएसएस के 68वें ग्रहस्थ उपभोक्ता कम सर्वेक्षण (2010-12) के आंकड़ों से की गई है।

रेलवे

6.18 रेलवे में समृद्ध और गरीब के लिए सब्सिडी में भिन्नता है क्योंकि विभिन्न श्रेणियों में यात्रा करने में भाड़े परिवर्तनशील होते हैं। एसी की श्रेणियों प्रथम श्रेणी द्वितीय श्रेणी और श्यनयान को मुख्यतः समृद्ध लोगों द्वारा प्रयुक्त भू-यात्रा के साधन के रूप में लिया जाता है और अनारक्षित श्रेणियों को मुख्यतः गरीबों द्वारा इस्तेमाल किए जाने वाले साधन के रूप में माना जाता है। हम लोग तब इन श्रेणियों के लिए निहित सब्सिडी दरों की गणना करते हैं। सब्सिडी की गणना उपभोक्ताओं से वसूल किए जाने वाले वास्तविक भाड़े के साथ आपूर्ति की सीमांत लागत के साथ किया जाता है। (अर्थात् प्रति कि० मी० उपार्जन एवं प्रति कि० मी० लागत के बीच अंतर)⁶ इस आधार पर समृद्ध लोगों को दी जाने वाली सब्सिडी दर (निहित सब्सिडी रेल यात्रा के वास्तविक लागत का अनुपात) 34 प्रतिशत और गरीबों को दी जानेवाली सब्सिडी 69 प्रतिशत है। नोट किया जाए कि नियत लागतों को शामिल करने का कोई प्रावधान नहीं है अतः गणना में सब्सिडी को कम दर्शाया जाता होगा।

एल पी जी

6.19 एल पी जी ग्राहक (जनवरी 2016 की स्थिति के अनुसार) प्रति 14.2 किलोग्राम के सिलेण्डर⁷ पर 238.51 रुपये की सब्सिडी प्राप्त करते हैं, जोकि सब्सिडी दर का 36 प्रतिशत होता है (बाजार मूल्य एवं सब्सिडी की राशि का अनुपात) इससे पता चलता है कि इन सब्सिडीयों का 91 प्रतिशत समृद्ध लोगों को प्राप्त होता है क्योंकि एल पी जी उपभोग में इनकी कुल हिस्सेदारी 91 प्रतिशत है, जबकि एलपीजी उपभोग का सब्सिडी केवल 9 प्रतिशत गरीबों द्वारा किया जाता है और इस प्रकार सब्सिडियों का केवल 9 प्रतिशत गरीबों के हिस्से में जाता है।⁸ इस प्रकार, गरीबों को लक्षित इस सब्सिडी से बहुत कम गरीब लाभान्वित होते हैं। दूसरा महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि बहुत ही उच्च दर पर वसूल किए जाने वाले अन्य ऊर्जा संबंधी पदार्थों जैसे पेट्रोल, डीजल आदि, जिनपर बहुत उच्च दर से कर लगाया जाता है, की

तुलना में एल पी जी पर भारी मात्रा में सब्सिडी प्रदान की जाती है, इस प्रकार एल पी जी के ऊपर प्रभावी समृद्ध जैसे लोगों की सब्सिडी 36 प्रतिशत की वास्तविक प्रत्यक्ष सब्सिडी की तुलना में अत्यधिक है। (इस संबंध में अधिक विस्तार से अगले खंड में दिया गया है)

बिजली

6.20 बिजली के मामले में जैसे रेलवे में खपत के स्तर के आधार पर टैरिफ में परिवर्तन होता है, वस्तुतः सब्सिडी को उसी अनुसार परिवर्तित करने का लक्ष्य है। दो राज्यों (तमिलनाडु एवं दिल्ली) के लिए उपलब्ध आंकड़ों के आधार पर हम लोगों ने समृद्ध लोगों एवं गरीबों के औसत बिलिंग दर की तुलना द्वारा सब्सिडी की तुलना की है, जोकि विद्युत आपूर्ति की औसत लागत के उपभोग के स्तरों पर निर्भर करती है। निहित सब्सिडी दर वह सब्सिडी है जो घरेलू उपभोक्ताओं को प्रति यूनिट आपूर्ति के लागत के अनुपात के रूप में प्रति युनिट दी जाती है। समृद्ध लोगों से जो दर वसूल की जाती है उस पर 32 प्रतिशत तक सब्सिडी प्रदान की जाती है और गरीबों को 49 प्रतिशत सब्सिडी प्रदान की जाती है (दिल्ली और तमिलनाडु के लिए औसत)। लेकिन, बिजली की कुल खपत (84 प्रतिशत) में समृद्धजनों की सापेक्ष विद्युत खपत की मात्रा को देखते हुए समृद्धजन कुल सब्सिडी में यथेष्ट राशि अदा करते हैं।

ए टी एफ

6.21 विमान ईंधन पर लगभग 20 प्रतिशत की दर से कर वसूल किया जाता है (सभी राज्यों के कर दरों का औसत) जबकि डीजल एवं पेट्रोल पर 55 प्रतिशत⁹ और 61 प्रतिशत¹⁰ की दर से कर वसूल किया जाता है (जनवरी 2016 की स्थिति अनुसार)। ए टी एफ के वास्तविक उपभोक्ता वे हैं जो हवाई यात्रा करते हैं, जो निश्चित ही अमीर लोग होते हैं। इस प्रकार, हवाई यात्रियों के लिए लगभग 30 प्रतिशततांत बिन्दु वाली निहित सब्सिडी (डीजल पेट्रोल एवं ईंधन) पर करों के बीच है।

किरोसिन

6.22 सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अर्न्तगत किरोसिन

6 इन दोनों की गणना रेल मंत्रालय द्वारा की गई है।

7 पेट्रोलियम योजना विश्लेषण प्रकोष्ठ

8 जनसंख्या के दशमक वर्गों की गणना एन एस एस के 68 वें घरेलू उपभोक्ता व्यय सर्वेक्षण (2011-12) से की गई है।

9 यह कर दर केन्द्र के उत्पाद कर एवं राज्य के करों (राज्य की कर दरों का औसत) का योग है;

10 यह कर दर केन्द्र के उत्पाद कर एवं राज्य के करों (राज्य की कर दरों का औसत) का योग है;

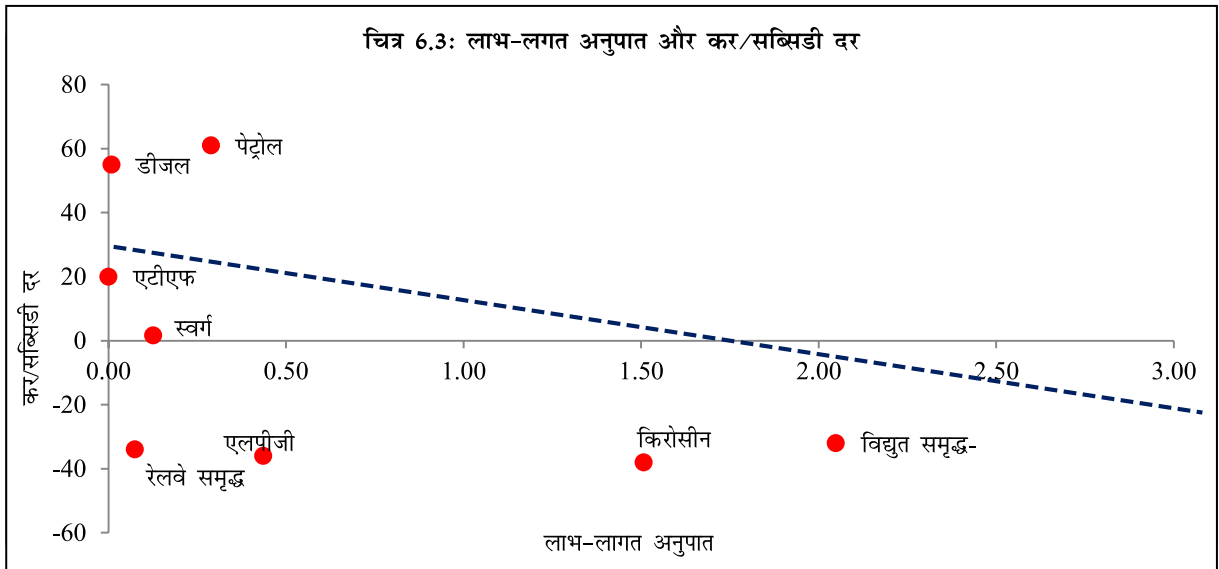
तेल पर 9.16 रूपये प्रति लीटर की आर्थिक सहायता दी जाती है (जनवरी, 2016 की स्थिति के अनुसार) जो कि गरीब और अमीर दोनों को दी (गैर आर्थिक सहायता प्राप्त बाजार मूल्य पर प्रति लीटर अनुपात) जाने वाली आर्थिक सहायता की दर 38 प्रतिशत है। गरीब 1 प्रतिशत किरोसिन का उपभोग करता है हांलाकि सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अर्न्तगत 50 प्रतिशत किरोसिन का उपभोग आर्थिक रूप से समृद्ध लोगों द्वारा किया जाता है और किरोसिन का उपयोग शेष 3 प्रतिशत निम्नवर्ग के लोग करते हैं जिससे पता चलता है कि आर्थिक सहायता के लाभ का आधा हिस्सा समृद्ध विभाग को जाता है।

6.23 हम इस प्रकार की सभी सूचनाओं को सरकार द्वारा प्रदत्त आनुतोषिक रकमों/इमदादों के एक तुलनात्मक जायजे में दो मानदंडों: औचित्य और प्रभावकारिता के आधार पर सम्मिलित कर सकते हैं। वे माल जैसे खाद्य विशेषकर महत्वपूर्ण माल होंगे, जिनपर गरीब परिवारों का अधिकांश खर्च होता है और इसलिए उन पर अल्प दर पर कर लगाना चाहिए; उन्हें कराधानमुक्त या सब्सिडी प्राप्त भी किया जाना चाहिए। इसके विपरित औचित्य की दृष्टि से यदि कोई समृद्ध परिवार किसी वस्तु पर बहुत खर्च करता है तो उस पर उच्च दरों पर कर लगाना चाहिए।

6.24 किंतु भले ही कोई माल महत्व का माल हो

जिसके लिए अल्प कर/कर छूट/इमदाद अभीष्ट हो, नीति निर्माता यह पूछना चाहेंगे कि वह निर्णय कितना प्रभावी होगा जो इस बात पर आधारित हो कि अव्यक्त इमदाद वहाँ कितना सुरक्षित होगा, जहाँ लक्षित समूह कुछ कल्पित बाजार मूल्य से भिन्न मूल्य का सामना करे और दोनों के बीच के अंतर के रूप में अव्यक्त इमदाद हो। यदि गरीब परिवार महत्वपूर्ण माल पर कुल खर्च का वृहत् हिस्सा खर्च करते हैं तब अल्पकर इमदाद सुरक्षित होगा; यदि एक ओर वे उस माल के कुल खर्च का लघु अंश खर्च करें तो इमदाद संबंधी निर्णय उस लागत के लिए होगा जो अपेक्षाकृत संपन्न परिवार के लिए इमदाद के अधिकांश लाभ के रूप में प्रोद्भूत होगी।

6.25 अतः हम करों और इमदादों पर सरकारी कार्यनीतियों की प्रभावकारिता के निर्धारणार्थ वस्तुवार लाभ लागत विश्लेषण करने के बारे में विचार कर सकते हैं। लाभ को लक्ष्य (गरीब) समूह को मिलनेवाली इमदाद के हिस्से के रूप में माना जा सकता है। लागत तो केवल वह अंश है जो आरक्षित समूह तक पहुँचती है और सटीक शब्दों में कहें तो लाभ/लागत अनुपात गरीब परिवार के बजट में किसी वस्तु के उपभोग के हिस्से के रूप में परिभाषित होता है जो अलक्षित समूह द्वारा उस विशेष वस्तु के उपभोग के हिस्से से विभाजित होता है।



स्रोत: एनएसएस, पीपीएसी, विश्व बैंक, रेल मंत्रालय

टिप्पणी: रेलवे (समृद्ध) और विद्युत (समृद्ध) सब्सिडी दर को निर्दिष्ट करता है। आरेखित संकेतात्मक है जो रेखा यह इंगित करती है कि लाभ लागत अनुपात जितना अधिक होगा, उस उत्पाद के सब्सिडीकरण या निम्न कराधान हेतु मामला उतना ही कम होगा; तथापि, कर प्रणालियों में प्रशासनिक आधारों पर कुछ दरों का विकल्प होता है, अतः अगले भाग में अंतर्निहित सब्सिडियों की गणना, नोर्मेटिव दरों- ऊर्जा संबंधित उत्पादों (नकारात्मक बाहरी प्रभावों के कारण) और अन्य सभी के लिए मानकर दर दो उच्चतर दरों पर की गई है।

सारणी 3: प्रभावी सब्सिडी दर और समृद्धों पर अन्तर्निहित सब्सिडी

| वस्तु | उपभोग का भाग | | सब्सिडी/कर | | प्रभावी सब्सिडी दर | समृद्धों अन्तर्निहित सब्सिडी (करोड़ रुपये में) |
|---|--------------|--------|------------|--------|--------------------|--|
| | समृद्ध | निर्धन | समृद्ध | निर्धन | | |
| किरोसिन | 49 | 51 | -38 | -38 | 88 | 5501 |
| विद्युत | 84 | 16 | -32 | -49 | 51 | 37170 |
| एल पी जी | 91 | 9 | -36 | -36 | 86 | 40151 |
| रेलवे | 92 | 8 | -34 | -69 | 53 | 3671 |
| पेट्रोल | 95 | 5 | 61 | 61 | — | — |
| डीजल | 98 | 2 | 55 | 55 | — | — |
| ए टी एफ | 100 | 0 | 20 | 20 | 30 | 762 |
| सोना | 98 | 2 | 1.6 | 1.6 | 17.4 | 4093 |
| सब्सिडी का योग | | | | | | 91349 |
| पी पी एफ के सन्दर्भ में सब्सिडी समृद्धों पर कुल सब्सिडी | | | | | | 11900 |
| | | | | | | 103249 |

स्रोत: एन एस एस, रेल मंत्रालय, पी पी ए सी, विश्व बैंक, दिल्ली विद्युत नियामक आयोग

नोट:

1. अंतिम कॉलम के अतिरिक्त सभी आँकड़े प्रतिशत में हैं (जो कि करोड़ रुपये में हैं।)
 2. जनसंख्या के अंतिम 30 प्रतिशत को निर्धन बताया गया है और 70 प्रतिशत जनसंख्या को समृद्ध बताया गया है तथा एन एस एस आंकड़ों के अनुसार उनका विभाजन व्यय वितरण पर आधारित हैं।
 3. नकारात्मक चिह्न सब्सिडी दर को चिह्नित करता है।
 4. किरोसिन यहाँ केवल पी डी एस के अन्तर्गत उपयोग किए गए किरोसिन से सन्दर्भित है न कि अन्य स्रोतों से।
 5. पेट्रोल और डीजल की कोटि के लिए प्रभावी सब्सिडी दर रिक्त (-) है क्योंकि इन श्रेणियों पर कर दर नियामक से 50 प्रतिशत अधिक हैं।
- @ नियामक कर दर (वस्तु से सम्बन्धित उर्जा का 50 प्रतिशत और अन्य के लिए 19 प्रतिशत) और वास्तविक सब्सिडी कर दर के बीच का अंतर प्रभावी सब्सिडी दर है।

* समृद्धों को प्रभावी सब्सिडी दर समृद्धवर्ग द्वारा उस वस्तु के उपभोग से गुणा करने करने पर।

6.26 हम इस लाभ-लागत निर्धारण को अनेक वस्तुओं के लिए उल्लेख करेंगे और बाद में इसकी तुलना कुछ वस्तुओं (चित्र 6.3) के लिए करों/इमदादों के वास्तविक ढाँचे से करेंगे। लाभ/लागत अनुपात एक्स अक्ष पर दृष्ट होता है और कर इमदाद दर वाई-अक्ष पर दृष्ट होता है। गरीबों के हित को अधिक महत्व देने वाली प्रोत्साहनों की आदर्श व्यवस्था में अमीर परिवारों के लिए कर अधिक और इमदाद अल्प होने चाहिए: अतः रेखा को अधोमुखी रूप में तिरछा होना चाहिए जैसा दिखाया गया है। अतः लाभ लागत अनुपात जितना उच्च होगा किसी वस्तु पर इमदाद कर के लिए तर्काधार उतना अधिक होगा और विलोमतः भी यही कहना है। रेखा के नीचे के अंक अपेक्षाकृत खाते पीते परिवार को प्रदत्त अव्यक्त आनुतोषिक रकमों के भाग को दिखाते हैं। और उस रेखा से दूर यह रकम और अधिक इंगित होती है। इस चार्ट से यह समझा जा सकता है, जैसा कि ऊपर विचार किया गया है, वृहत्तम आनुतोषक रकम (खाते-पीते

परिवार हेतु) रेलवे, एल पी जी, सोना और कुछ हद तक ए टी फ को मुहैया करायी गयी हैं।

समृद्धों द्वारा विनियोजित योग सब्सिडी

6.27 समृद्धों के लिए अन्तर्निहित प्रभावी सब्सिडी केवल वास्तविक सब्सिडी या उन वस्तुओं पर कर नहीं है, (जो कि उन पर लगने वाले कर से कम हो सकती है) परन्तु वस्तु पर पड़ने वाला आयकर भार और वास्तविक सब्सिडी कर दर के मध्य का अन्तर समृद्ध लोगों पर पड़ना चाहिए। समृद्धों पर नियामक कर दर का पता लगने पर समझा जाता है कि सामान्य वस्तुओं पर औसत कर जी एस टी के लिए राजस्व तटस्थ दर पर सुब्रमण्यम पैनल द्वारा सिफारिश की गई मानक दर 19 प्रतिशत¹¹ है, और उर्जा से सम्बन्धित वस्तु सेवाओं पर औसत कर 50 प्रतिशत है (उचित कार्बन कर)।

¹¹ http://finmin.nic.in/the_ministry/dept_revenue/Report_Revenue_Neutral_Rate.pdf

तब समृद्धों के लिए अन्तर्निहित प्रभावी सब्सिडी दर की गणना नियामक दर (19 प्रतिशत या 50 प्रतिशत) और वास्तविक सब्सिडी (नकारात्मक संख्या के रूप में मापन) या उन वस्तुओं/सेवाओं पर (सकारात्मक) कर दर के बीच अन्तर से होता है। इस तरह समृद्धों के द्वारा किए गए उपभोग के आधार पर सोना, किरोसीन, एल पी जी, विद्युत, रेलवे और ए टी एफ अमीरों पर अन्तर्निहित प्रभावी सब्सिडी की गणना की जाती है। कुल रकम 91,350 करोड़ रुपये से कम नहीं है (सारणी 3) इसमें यह ध्यान रखने योग्य है कि एन एस एस में समृद्धों द्वारा उपभोग का कम आकलन किए जाने के कारण समृद्धों को प्रदान की गई वास्तविक सब्सिडी का कम आकलन किया गया है। अगर हम निहित सब्सिडी को सिर्फ पी पी एफ योजनाओं से जोड़ दें, तो समृद्धों पर कुल सब्सिडी एक लाख करोड़ रुपये से अधिक है।

निष्कर्ष

6.28 सरकार द्वारा किए गए बेहतर उपाय समृद्धों के लिए बेहतर और सहायक हैं। अनेक मामलों में यह सहायता सुस्पष्ट सब्सिडी का रूप ले लेती है जिसकी मात्रा आश्चर्यजनक ढंग से काफी अधिक हो जाती है। इन हस्तक्षेपों का समाधान करना और कुछ अनियमितताओं में सुधार करना न केवल राजकोषीय एवं कल्याण संबंधी परिप्रेक्ष्य में अपितु राजकोषीय एवं आर्थिक कल्याण की दृष्टि से भी बेहतर होगा जिससे बाजारोन्मुखी सुधारों में विश्वसनीयता उत्पन्न होगी। मात्र 6 वस्तुओं के संदर्भ में समृद्धों को एक लाख करोड़ रु० की सब्सिडी देने से छोटी बचत योजनाओं से सरकारी धनराशि का अत्यधिक दुरुपयोग होता है और वास्तव में अपेक्षित वर्ग इस अवसर से वंचित रह जाता है।

इक्कीसवीं सदी में राजकोषीय क्षमता

राजकोषीय क्षमता जो व्यय और विशेषकर कराधान से जुड़ी है दीर्घकालीन आर्थिक विकास की कुंजी है। कराधान सिर्फ व्यय को वित्तपोषित करने का तरीका ही नहीं है, बल्कि यह वह कड़ी है जो नागरिकों को राज्यतंत्र से दुरफा जवाबदेही के रिश्ते में बांधती है। इसी पृष्ठभूमि में, हम भारत की राजकोषीय क्षमता का आकलन करते हैं। साधारण कर-स.घ.उ. तथा व्यय-स.घ.उ. अनुपात दर्शाता है कि भारत अपनी तरह के देशों की तुलना में, कम कर आरोपित करता है और खर्च भी कम करता है। लेकिन, आर्थिक विकास के स्तर को नियंत्रित करते हुए भारत न तो कम कर लगा रहा है और न ही कम खर्च कर रहा है। सच ही, भारत राजनीतिक दृष्टि से विकसित अन्य राष्ट्रों के मुकाबले कम कर लगाता है और कम खर्च करता है, लेकिन इस तथ्य के चलते कि अधिकतर अन्य लोकतांत्रिक देशों ने अपनी कर क्षमता को मजबूत बनाने के लिए समय लिया, भारत शायद इस संदर्भ में भी पूरी तरह विसंगति नहीं माना जा सकता। भारत वाकई वैयक्तिक आयकर दाताओं की संख्या, जो इस समय लगभग 4 प्रतिशत है, के संबंध में अलग स्थिति में है। यह स्तर लगभग 23 प्रतिशत के वांछनीय अनुमान से कहीं कम है। दीर्घकालीन राजकोषीय क्षमता पैदा करना बहुत जरूरी है। वैयक्तिक आयकर की आरंभिक छूट सीमाओं को बढ़ाने से बचना होगा, जिससे आय में स्वाभाविक वृद्धि हो सकेगी और इस तरह कर दाताओं की संख्या बढ़ेगी। इससे परे, राजकोषीय क्षमता का निर्माण राज्य तंत्र में वैधता सृजित करने से भी जुड़ा है। यह वैधता सभी नागरिकों द्वारा इस्तेमाल की जाने वाली आवश्यक सेवाओं की बेहतर सुपुर्दगी को प्राथमिकता देकर हासिल की जा सकती है।

प्रस्तावना

7.1 भारतीय कर प्रणाली में आश्चर्यजनक परिवर्तन होने जा रहे हैं। सर्वप्रथम जीएसटी पर विचार करे तो संविधान में संशोधन करते हुए, जिसके लिए व्यापक राजनीतिक सहमति अपेक्षित है, व्यापक संघीय प्रणाली में केंद्र, 28 राज्य और 7 संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा नया कर, जिसमें वस्तु और सेवा कर दोनों शामिल हैं, लगाया जाएगा। इससे 2-2.5 मिलियन उत्पाद एवं सेवा कर दाता प्रभावित होंगे और मूल रूप से कर वसूली क्षमता में सुधार करने के लिए अद्यतन प्रौद्योगिकी का इस्तेमाल किया जाएगा। नया कर लागू करना एक ऐसा सुधार है जो संभवतः आधुनिक वैश्विक कर इतिहास में अद्वितीय है।

7.2 आगे कारपोरेट कर की बात करें तो कर की दर 30

प्रतिशत से कम करके 25 प्रतिशत किया जाएगा और एक क्रमबद्ध व्यवस्थित तरीके से छूटों को भी समाप्त किया जाएगा। इसके अलावा पहले के विवादस्पद और विरोधात्मक कर मामलों का समाधान किया जा रहा है। कर व्यवस्था में सुधार किया जा रहा है, अब लगभग 95 प्रतिशत कर विवरणियां इलेक्ट्रॉनिक रूप में दायर की जाती हैं, कर वापसी 7-8 दिन में की जा रही है जो कि एक रिकार्ड है और नई कर नीति परिषद और कर अनुसंधान यूनिट बनाई जा रही है।

7.3 सुनिश्चितता के लिए, कर व्यवस्था के साथ-साथ कर नीति (उदाहरणार्थ जैसाकि कर प्रशासन और सुधार आयोग की रिपोर्ट में कहा गया है) संबंधी कई महत्वपूर्ण मुद्दों का समाधान किया जाना जरूरी है। किंतु अनवरत विकास कार्यों से भी इस सरल किंतु मूलभूत प्रश्न का जवाब नहीं मिलता है। निश्चित है कि सरकार की क्षमता और कराधान लंबे

समय तक चलने वाले विकास कार्यों के महत्वपूर्ण निर्धारक हैं, भारत अपनी वर्तमान स्थिति से कर बढ़ाने और राष्ट्र के क्षमता निर्माण की प्रक्रिया के हिस्से के रूप में सरकारी खर्च करने की स्थिति में कैसे आ सकता है?'

7.4 निष्कर्ष सूक्ष्म, किंतु महत्वपूर्ण हैं।

- i) अन्य देशों के साथ कुल जमा राशि की तुलना करने से यह इंगित होता है कि भारत कम कर लगाता है और खर्च भी कम करता है।
- ii) आर्थिक विकास के स्तर को नियंत्रित करते हुए, भारत न तो कम कर लगाता है और न ही कम खर्च करता है।
- iii) भारत राजनीतिक दृष्टि से विकसित अन्य राष्ट्रों की तुलना में वाकई कर कम लगाता है और कम खर्च भी करता है किंतु निश्चित है कि अन्य कई लोकतांत्रिक देशों में कर क्षमता को मजबूत बनाने में लंबा समय लगा है। संभवतः भारत की स्थिति भी इससे भिन्न नहीं है।
- iv) भारत की व्यक्तिगत आय कर दाताओं की संख्या के अनुसार स्थिति क्या है। मतदाताओं की तुलना में कर दाताओं का अनुपात लगभग 4 प्रतिशत है जबकि यह लगभग 23 प्रतिशत होना चाहिए।

7.5 हम इन निष्कर्षों के नीतिगत निहितार्थों का पता समापन खंड में लगाएंगे।

7.6 सबसे पहले, इस बात पर विचार करेंगे कि दीर्घावधि राजनीतिक और आर्थिक विकास के लिए कराधान क्यों महत्वपूर्ण है। यदि लोकतंत्र में खर्च करना नागरिकों का हक है तो कराधान नागरिकों का दायित्व है। कराधान और सैन्य सेवा (अथवा कोई अन्य अनिवार्य राष्ट्रीय सेवा) आधुनिक नागरिकता के दो मूल तत्व हैं। भारत ने कराधान को ऐसे मुख्य दायित्व के रूप में चुना है, जिसकी मांग नागरिकों से की जा सकती है। नागरिकों के दायित्व राष्ट्र निर्माण और लोकतंत्र के आधार हैं। कुछ प्रत्यक्ष कर लगाकर अधिक से अधिक लोगों को कर प्रणाली में लाने से, भारतीय लोकतंत्र के वचन को मूर्त रूप देने में सहायता मिलेगी।

7.7 लोकतंत्र देश और उसके नागरिकों के बीच एक सविदा है। इस सविदा के महत्वपूर्ण आर्थिक आयाम हैं; इसमें सरकार

की भूमिका यह है कि वह अपने नागरिकों को अनिवार्य सेवाएं प्रदान करके और पुनर्वितरण करके कम संपन्न लोगों को सुरक्षा प्रदान करते हुए ऐसी परिस्थितियों का निर्माण करे कि सभी नागरिक समृद्ध हों। इस सविदा में नागरिकों का कर्तव्य यह है कि जब सरकार इस सविदा का सम्मान करने में असफल हो तो वे सरकार से जवाब मांगें (बेसली और परशॉन, [2013]²)। किंतु यदि कोई नागरिक सरकार द्वारा प्रतिबद्ध रूप से उपलब्ध कराई जाने वाली ऐसी सेवाओं के लिए स्पष्ट या प्रत्यक्ष भुगतान नहीं करता है तो सरकार से जवाब मांगने के उसके हित में ह्रास होता है। यदि कोई नागरिक कर अथवा उपयोक्ता शुल्क के रूप में भुगतान नहीं करता है तो या तो वह मुफ्त में लाभ लेता है (बिना भुगतान किए सेवाओं का उपयोग करना) या उसके परिदृश्य से बाहर रहता है (किसी भी सेवा का इस्तेमाल न करना)। दोनों ही स्थितियों में सरकार की जिम्मेदारी में कमी आती है। अतएव, यह अभिव्यक्ति दी गई है कि बिना कराधान कोई प्रतिनिधित्व नहीं। कराधान केवल सरकारी व्यय का वित्तपोषण करना नहीं है बल्कि, यह वह आर्थिक जुड़ाव है जो नागरिकों को सरकार के साथ आवश्यक दो तरफा संबंधों में बांधता है।

7.8 कर भुगतान और राजनीतिक भागीदारी को नागरिकों द्वारा नियंत्रित दो महत्वपूर्ण उत्तरदायी तंत्रों के रूप में देखा जा सकता है। भारत के संदर्भ में असाधारण तथ्य यह है कि राजनीतिक विकास की तुलना में आर्थिक विकास कम हुआ है। यह कल्पना की जा सकती है कि कर भुगतान और मतदान के बीच अंतर से भारत के इस तथ्य को समझा जा सकता है कि यहां स्थायी जिम्मेदारी की तुलना में प्रासंगिक जिम्मेदारी अधिक कारगर क्यों है। भारत ने अकाल की समस्या पर तो विजय पर ली है लेकिन संक्रमणी कुपोषण अभी भी चुनौती बना हुआ है। भारत सरकार भव्य आयोजन तो कर सकती है लेकिन महिलाओं को सामान्य सुरक्षा प्रदान करने का लक्ष्य दुरुह प्रतीत होता है। बाढ़ और सुनामी जैसी घटनाओं पर भारत सरकार तुरंत प्रतिक्रिया करती है किंतु पानी और बिजली की गणना रखना अधिक चुनौतिपूर्ण लगता है।

7.9 आगे हम कम उतार-चढ़ाव वाली स्थिति प्राप्त करने की चुनौती पर विचार करते हैं। वास्तव में, इस लक्ष्य को प्राप्त करना दो कारणों से सरल नहीं है पहला, भारत वास्तव में कराधान और व्यय के समग्र स्तर के संदर्भ

1 जब तक अन्यथा उल्लेख न किया जाए, इस अध्याय में सरकारी खर्च, खर्च और कर आम सरकार के लिए है।

2 बेसली, टी.जे. परशॉन, "टेक्सेशन एंड डेवलपमेंट सीईपीआर डिस्कशन पेपर नं. डीपी 9307, जनवरी, 2013

में प्रसिद्ध अवधारणा के विपरीत में अपवाद नहीं है और इस तथ्य को हम स्पष्ट रूप से सुनिश्चित भी करते हैं। स्वास्थ्य और शिक्षा पर अधिक व्यय करने अथवा कर संबंधी छूट को समाप्त करने के लिए सरकार को उपदेश देना आसान है। लेकिन यह याद रखना चाहिए कि खर्च करने और कर लगाने की क्षमता आंशिक रूप से सरकार की अनुभूत वैधता से जुड़ी है। नागरिक कर के तौर पर अपनी देनदारियों का भुगतान तभी करना चाहेंगे, जब उन्हें यह अनुभव होगा कि सरकार आवश्यक सेवाएं प्रदान करने का अपना दायित्व निभा रही है। दूसरे शब्दों में, कर और खर्च करने की नीति का संबंध सरकार की वैधता में वृद्धि करने के लिए उसके द्वारा किए गए कार्यों से है। सरकार और कर लगाने की क्षमता का संबंध सरकार की वैधता से उतना ही है जितना उनका नीति बनाने और उसका कार्यान्वयन का संबंध तकनीकी बारीकियों से है।

अंतरदेशीय कराधान और व्यय पैटर्न

7.10 इस अध्याय में हम अंतरदेशीय फ्रेमवर्क में यह आकलन करेंगे कि भारत में कर और खर्चा पर्याप्त है अथवा नहीं। भारत जैसा लोकतांत्रिक देश (समायोजित पी पी पी) ओईसीडी के लगभग 1/7 प्रति व्यक्ति स.घ.उ. के साथ अंतरराष्ट्रीय स्तर के व्यय और कराधान पैटर्न की तुलना में कहां ठहरता है? एक चेतावनी: हम संपत्ति कराधान पर इसलिए विचार नहीं करते क्योंकि वह महत्वपूर्ण नहीं है। बल्कि इसे इसलिए छोड़ देते हैं कि इसमें डाटा संबंधी चुनौतियां हैं जो इस तथ्य की वजह से हैं कि संपत्ति पर कर तो लगाया जाता है, लेकिन भारत में सरकार के तीनों स्तरों पर भिन्न-भिन्न तरीके से लगाया जाता है। इसका अभिप्राय यह भी है कि केंद्र के पास नीतिगत शक्तियां कम हैं, इसलिए संपत्ति कराधान में सुधार करने के लिए सरकार के तीनों स्तरों के बीच व्यापक सहयोग अपेक्षित होगा। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि संपत्ति धन संपदा का महत्वपूर्ण घटक है और स्थानीय सरकार के राजस्व का महत्वपूर्ण स्रोत है, संपत्ति कराधान में सुधार, देश के कर सुधार कार्यक्रम का महत्वपूर्ण हिस्सा होना चाहिए।

7.11 साधारण विश्लेषण में भारतीय आम देशों से भिन्न दिखाई देता है: यह ओईसीडी देशों की तुलना में तथा समकक्ष उभरते बाजार देशों की तुलना में कम कर अधिरोपित करता है और खर्च भी कम करता है (तालिका 1)।

भारत की जीडीपी एवं खर्च अनुपात (साथ ही मानव पूंजी में खर्च अर्थात् स्वास्थ्य और शिक्षा) ब्रिक्स देशों में सबसे कम है और ओईसीडी तथा ईएमई देशों के औसत से कम है। भारत का कर और जीडीपी अनुपात पर 16.6 प्रतिशत है, वह भी ईएमई और ओईसीडी देशों के औसत से क्रमशः लगभग 21 प्रतिशत और 34 प्रतिशत कम है।

7.12 भारत के व्यय और कर अनुपात वियतनाम, बोलीविया तथा उज़्बेकिस्तान जैसी तुलनात्मक (समायोजित पी पी पी) प्रति व्यक्ति स.घ.उ. वाली अर्थव्यवस्थाओं में भी सबसे कम हैं। वियतनाम, बोलीविया तथा उज़्बेकिस्तान के लिए नवीनतम वर्ष के लिए उपलब्ध ये दो अनुपात क्रमशः 28 प्रतिशत और 22.2 प्रतिशत, 43.3 प्रतिशत और 25.5 प्रतिशत, 33.4 प्रतिशत और 25.6 प्रतिशत हैं। तालिका 1 से यह भी पता चलता है कि स.घ.उ. में भारत का आय और संपत्ति कर का शेयर भी तुलनात्मक रूप से कम है (आय कराधान में चीन अपवाद है)।

7.13 ऐसा लगता है कि भारत ने समय के साथ-साथ अपनी कर और व्यय क्षमता को सुधारने में भी सीमित प्रगति की है। बेसले और पर्सन (2013) के अनुसार, गरीब देशों की तुलना में अमीर देश कर संग्रह क्षमता में निरंतर निवेश करते हैं और करों से आय (और तुलनात्मक कर दरों के बावजूद गरीब देशों की तुलना में बहुत ज्यादा राजस्व) का बड़ा हिस्सा एकत्र कर लेते हैं। आय कराधान का प्रारंभ किए जाने के बाद, अमरीका (जहां आयकर 20वीं शताब्दी के पूर्वार्ध में प्रारंभ किया गया था) की तुलना में भारत में कर-स.घ.उ. अनुपात तुलनात्मक समायवधि के दौरान बहुत ही धीमी गति से बढ़ा है। पिछले छह दशकों में भारत का कर स.घ.उ. अनुपात लगभग 10 प्रतिशतांक बढ़ा है जो 1950-51 में लगभग 6 प्रतिशत से 2013-14 में 16.6% तक पहुंचा है। चित्र 1 में भारत के सकल व्यय तथा अप्रत्यक्ष एवं प्रत्यक्ष कर स.घ.उ. अनुपातों के रुझानों का 1960-61 से प्रारंभ दस वर्षीय स्नैपशॉट दर्शाया गया है।

7.14 हालांकि, यह उपयुक्त नहीं होगा कि साधारण रूप से अंतः-देशीय तुलना की जाए क्योंकि देशों की राजकोषीय क्षमता और आर्थिक विकास स्तर के मध्य मजबूत सम्बन्ध है। इस तरह सही प्रश्न यह पूछा जाना चाहिए: कि क्या आर्थिक विकास के स्तर को देखते हुए भारत की राजकोषीय

| तालिका 1: स.घ.उ. के प्रतिशत के रूप में हिस्सा | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|---------------------------|--------------|----------------|------------|---------------|
| देश | कुल कर | कुल व्यय | मानव के केपेक्स में व्यय* | प्रत्यक्ष कर | व्यक्तिगत आयकर | संपत्ति कर | अप्रत्यक्ष कर |
| चीन | 19.4 | 29.7 | 7.2 | 5.3 | -- | 2.0 | 12.7 |
| भारत | 16.6 | 26.6 | 5.1 | 5.6 | 2.1 | 0.8 | 10.1 |
| ब्राजील | 35.6 | 40.2 | 11.0 | 7.3 | 2.3 | 2.0 | 15.7 |
| कोरिया | 24.3 | 20.0 | 8.4 | 7.1 | 3.7 | 2.5 | 7.5 |
| वियतनाम | 22.2 | 28.0 | 8.8 | 8.4 | -- | -- | -- |
| दक्षिण अफ्रिका | 28.8 | 32.0 | 10.7 | 15.0 | -- | 1.4 | 10.2 |
| तुर्की | 29.3 | 37.3 | 7.2 | 5.9 | 4.1 | 1.4 | 13.5 |
| रूस | 23.0 | 38.7 | 7.2 | 7.2 | -- | 1.1 | 7.1 |
| यूके | 32.9 | 41.4 | 13.4 | 11.7 | 9.1 | 4.0 | 10.8 |
| अमरीका | 25.4 | 35.7 | 13.3 | 12.0 | 9.8 | 2.9 | 4.4 |
| ईएमई औसत | 21.4 | 30.9 | 7.5 | 7.4 | 2.2 | 1.0 | 10.8 |
| ओईसीडी औसत | 34.2 | 42.8 | 11.6 | 11.5 | 9.5 | 1.9 | 11.0 |

टिप्पणी*: स्वास्थ्य और शिक्षा में व्यय, --: अनुपलब्ध

स्रोत: ओईसीडी, विश्व बैंक, आईएमएफ डाटा बेस और शिक्षा मंत्रालय, चीन गणराज्य।

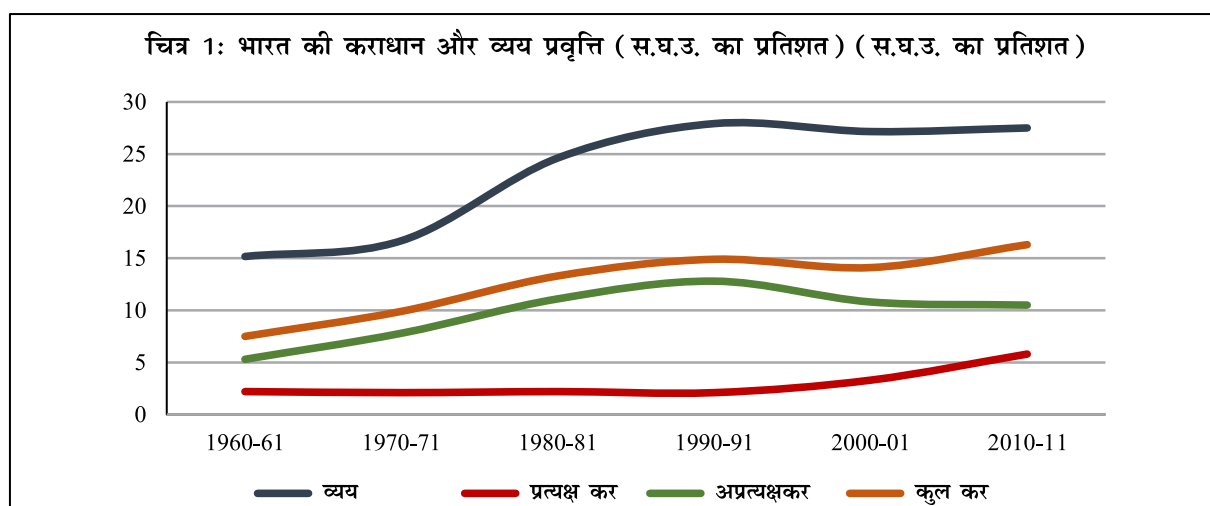
क्षमता कम है। (प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद में इसके पीपीपी को समायोजित करते हुए अनुमानित)।

कराधान और व्यय स्वरूप का विश्लेषण: क्या भारत अपवाद (आउटलायर) है?

7.15 इस प्रश्न का उत्तर देने का एक तरीका है राजकोषीय क्षमता के विभिन्न सूचकों और प्रतिव्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद के मध्य सम्बन्ध को आलेखित करना और भारत की स्थिति को देखना। इस खंड में हम पांच सूचकों

के लिए ऐसा करते हैं—जीडीपी में समग्र कर, जीडीपी में प्रत्यक्ष कर, जीडीपी में व्यक्तिगत आयकर, जीडीपी में समग्र व्यय, और जीडीपी में मानवीय पूंजी व्यय।

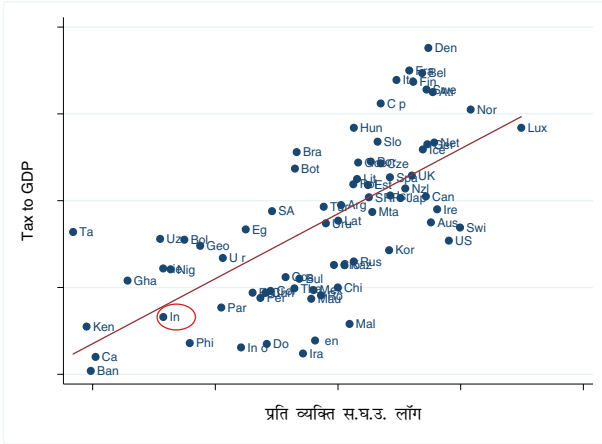
7.16 ऐसा करने के लिए हम इन संकेतकों के लिए सरकार के सामान्य स्तर पर विभिन्न स्रोतों यथा ओईसीडी डाटा बेस, विश्व विकास संकेतकों (विश्व बैंक), सरकारी वित्तीय सांख्यिकी (आईएमएफ) और राजकोषीय निगरानी (आईएमएफ) से आंकड़े संग्रहीत करते हैं। हमारा डाटा सेट³



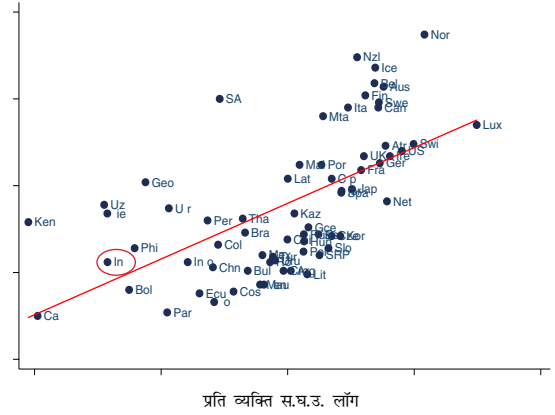
*: स्रोत: विभिन्न आर्थिक सर्वेक्षण और भारतीय लोक वित्त सांख्यिकी 2014-15।

3 डाटा बेस में प्रत्येक देश की आयकरदाताओं की संख्या और मतदान योग्य आयु वालों की जनसंख्या सम्मिलित हैं। मतदान योग्य आयु वाली जनसंख्या 56 देशों के लिए है जिसे इन देशों में हुए हालिया चुनाव के आधार पर इन्टरनेशनल इन्स्टिट्यूट फॉर डेमोक्रेसी एन्ड इलेक्टोरल असिस्टेंट (आईडीईए) से लिया गया है। करदाताओं की संख्या 56 देशों से संबंधित है और इसे ओईसीडी की "टैक्स एडमिनिस्ट्रेशन इन ओईसीडी एंड सेलेक्टेड" नॉन ओईसीडी कन्ट्रीज: कम्पैरेटिव इन्फॉर्मेशन सीरीज (2010) नामक रिपोर्ट से ली गई है।

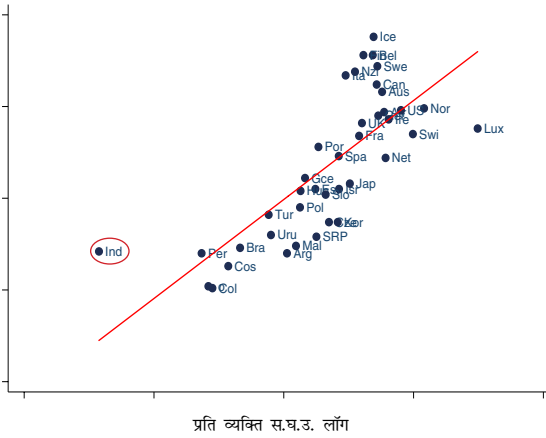
चित्र 2 क: स.घ.उ. में कर (प्रतिशत) और प्रति व्यक्ति स.घ.उ.



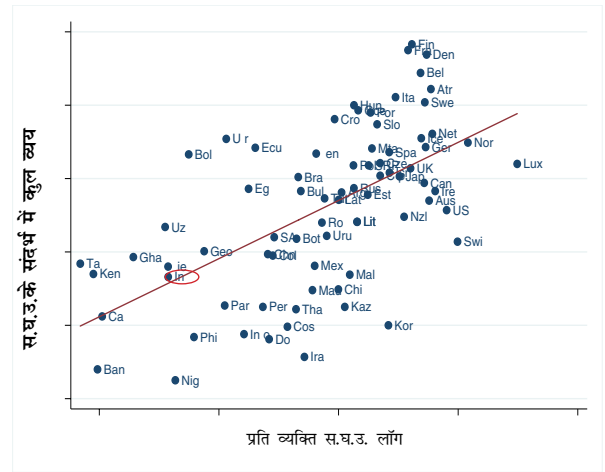
चित्र 2 ख: स.घ.उ. में प्रत्यक्ष कर और प्रति व्यक्ति स.घ.उ.



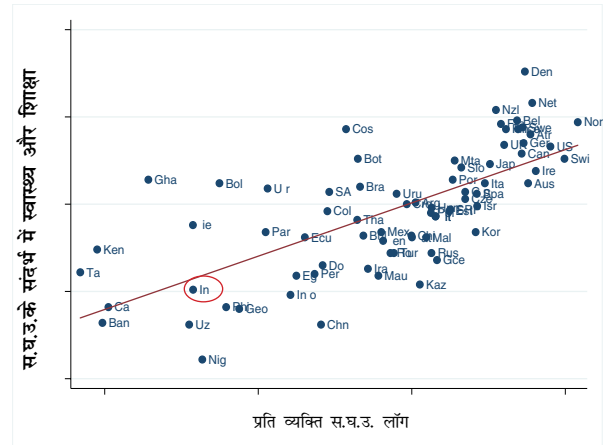
चित्र 2 ग: स.घ.उ. में व्यक्तिगत आय-कर और प्रति व्यक्ति स.घ.उ.



चित्र 2 घ: स.घ.उ. में समग्र व्यय और प्रति व्यक्ति स.घ.उ.



चित्र 2 ङ: स.घ.उ. में स्वास्थ्य और शिक्षा का व्यय और प्रति व्यक्ति स.घ.उ.



परिवर्तनों को देखता है जिसमें जीडीपी में कुल कर, जीडीपी प्रतिशत के अनुसार सामान्य कुल सरकारी व्यय और शिक्षा पर व्यय और 77 देशों में स्वास्थ्य नमूना में सभी ओईसीडी देश और अद्यतन उपलब्ध वर्ष में सभी मुख्य ईएमईएस शामिल है। चित्र 2क-2ड में परिणाम दर्शाए गए हैं।

7.17 परिणाम चौंकाने वाले हैं: प्रचलित अवधारणा के विपरीत कि भारत में निम्न राजकोषीय क्षमता है, प्रत्येक चार्ट भारत में, ऐसा नहीं होना दर्शाता है। सभी नीचे दिए गए चित्रों (लाल रंग में दर्शाए गए) में लाईन सबसे अच्छा फिट होने के करीब है।⁴ प्रत्यक्ष कर और व्यक्तिगत आय कर के मामले में, पारंपरिक ज्ञान के विपरीत, भारत की राजकोषीय क्षमता का औसत पर्याप्त रूप से बेहतर प्रतीत होता है।

7.18 घातक निष्कर्ष के संदर्भ में देखा जा सकता है कि आर्थिक विकास के निम्न स्तरों के नियन्त्रण के लिए यह पर्याप्त नहीं है। यह नियमित रूप में अच्छी

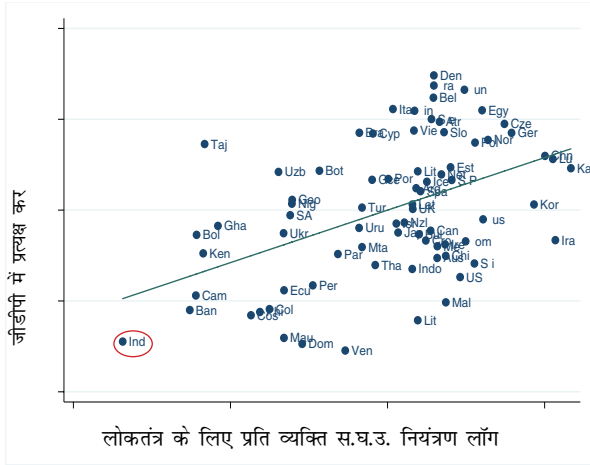
तरह से ज्ञात है कि लोकतन्त्र में कराधान और व्यय अधिक किया जाता है, क्योंकि इसका कारण है कि पुनः वितरण में उन्हें अधिक दबाव का सामना करना पड़ता है। जैसे कि साहित्य और हाल ही के एसीमोग्लु

4 यहाँ सूचित मंदी के परिणाम बहिर्वासियों के लिए मजबूत हैं।

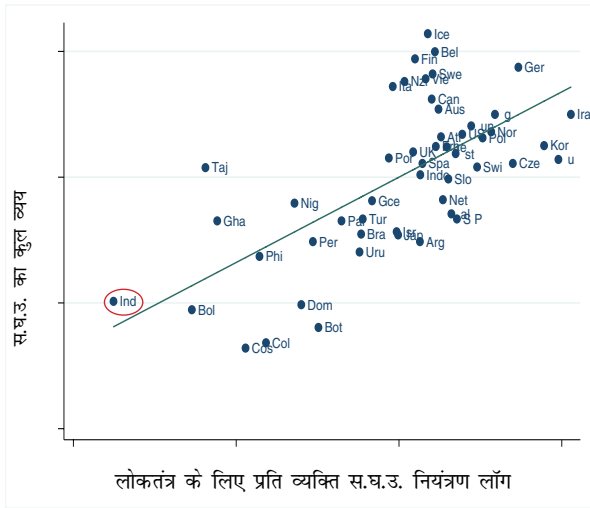
ईटीएसएल “डेमाक्रेसी, रीडिस्ट्रीब्यूशन एंड इनइक्वेलिटी,” एनबीईआर, 2013 से यह विधिवत ज्ञात हुआ है कि लोकतंत्र में विशेष विक्रय अधिकार से पुनः वितरण में प्रायः तनाव उत्पन्न होता है। उपयुक्त प्रश्न यह है कि: क्या भारतीय राजकोषीय क्षमता, अर्थव्यवस्था और राजनैतिक विकास के दोनों स्तर में नियन्त्रण के लिए कमजोर हैं।

7.19 अतः हम पीपीपी समायोजित प्रति व्यक्ति जीडीपी और डेमोक्रेसी के उपाय के संबंध में राजकोषीय क्षमता के प्रत्येक संकेतक में कमी का पता लगाते हैं और परिणामी सम्बद्धता को चित्र 3क-3च में दर्शाया गया है। परिणाम समान

चित्र 3क: स.घ.उ. में कर (प्रतिशत) और लोकतंत्र के लिए प्रति व्यक्ति जीडीपी नियंत्रण

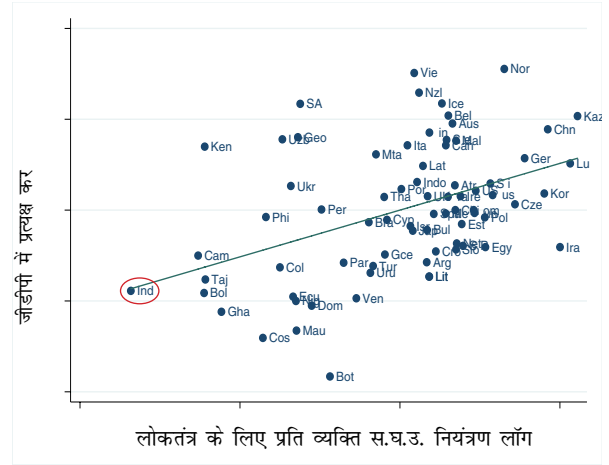


चित्र 3ग: स.घ.उ. में व्यक्तिगत आय कर (प्रतिशत) और प्रति व्यक्ति स.घ.उ.

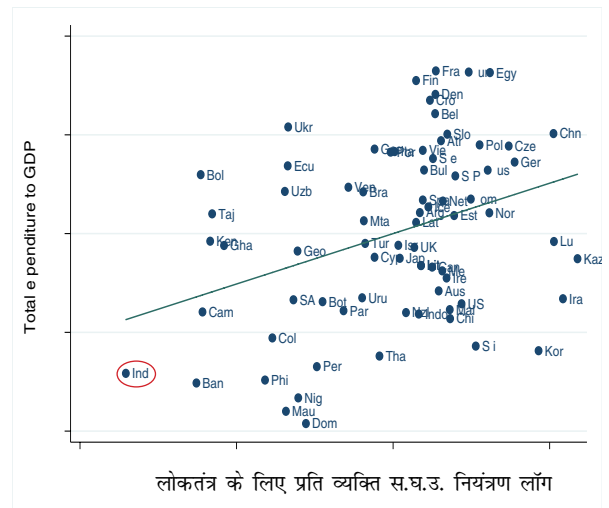


रूप से आश्चर्यजनक और अस्पष्ट हैं: जब जीडीपी में कर अनुपात की बात आती है और विशेष रूप से स्वास्थ्य और शिक्षा पर होने वाले व्यय के सन्दर्भ में जब यह बात आती है तो भारत दोनों के नियन्त्रण में एक महत्वपूर्ण नकारात्मक रूप से बहिर्वासी है। दूसरे शब्दों में, लोकतंत्र को नियंत्रित करने के लिए भारत करों में कमी करता है और व्यय कम करता है जैसा कि चित्र 3क और 3ड⁶ में स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है। हालांकि कुल प्रत्यक्ष करों और अधिक विशिष्ट रूप से व्यक्तिगत आयकर की संग्रह के सन्दर्भ में लोकतंत्र को नियंत्रित करने से भी बहिर्वासी नहीं है।

चित्र 3ख: स.घ.उ. में प्रत्यक्ष कर (प्रतिशत) और प्रति व्यक्ति स.घ.उ.



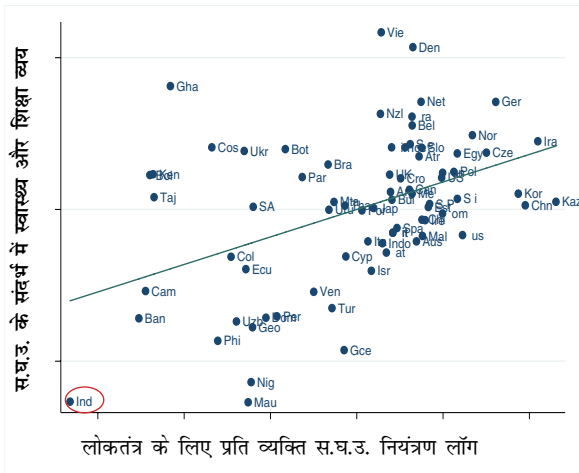
चित्र 3 डी: स.घ.उ. का कुल व्यय (प्रतिशत) एवं प्रति व्यक्ति स.घ.उ.



5 हम इनमें से प्रत्येक देश के लिए राज्य-शासन पट डाटा बेस का उपयोग करते हुए डेमोक्रेसी सूची को तैयार करते हैं जो कि 40 वर्षों की अवधि के लिए इन देशों की औसत डेमोक्रेसी स्कोर को लेती है (1974-2014)

6 ये चार्ट तृतीय स्वतंत्र परिवर्ती के नियंत्रण के लिए स्वतंत्र और भिन्न परिवर्ती के बीच आंशिक सहसम्बन्ध प्लॉट (एसटीएटीए में 'एवी प्लॉट' के रूप में सन्दर्भित) हैं।

चित्र 3 ई: स.घ.उ. के संदर्भ में स्वास्थ्य एवं शिक्षा व्यय (प्रतिशत) एवं प्रति व्यक्ति स.घ.उ.



7.20 महत्त्व की अभिव्यक्ति के लिए, आर्थिक विकास एवं लोकतंत्र के दोनों स्तर का नियंत्रण किया जाता है, तुल्य राष्ट्रों की तुलना में जीडीपी में भारत का समग्र कर लगभग 5.4 प्रतिशतता बिन्दू कम है। तुल्य राष्ट्रों के स्वास्थ्य एवं शिक्षा पर व्यय की तुलना में भारत 3.4 प्रतिशतता बिन्दू तक कम खर्च करता है। (तालिका 2)

| तालिका 2: भारत भिन्न कैसे हैं? | | |
|---|--------|---------------|
| चर | परिमाण | टी-सांख्यिकीय |
| 1. चर स.घ.उ. अनुपात में कर | -5.41 | -2.24 |
| 2. स.घ.उ. के हिस्से के रूप में प्रत्यक्ष कर | -0.15 | -0.11 |
| 3. स.घ.उ. के हिस्से के रूप में व्यक्तिगत कर | 1.26 | 0.96 |
| 4. स.घ.उ. के हिस्से के रूप में कुल व्यय | -6.24 | -1.75 |
| 5. स.घ.उ. के हिस्से के रूप में स्वास्थ्य एवं शिक्षा संबंधी व्यय | -3.44 | -3.33 |

7.21 तथापि, इन कठोर निष्कर्षों को भारतीय विकास अनुभव के अभ्यारोपण के रूप में नहीं देखा जा सकता है क्योंकि भारत में लगभग 70 वर्षों से लोकतंत्र कायम है और इसलिए अन्य लोकतांत्रिक देशों के मानकों के सापेक्ष में इसका निर्धारण किया जाना चाहिए। उस मानक के अनुसार भारत का निष्पादन अपेक्षा से कम रहा है।

7.22 लेकिन यह भी एक अनुचित मानक है। आज के विकसित लोकतंत्र के जमाने में राजकोषीय क्षमता में

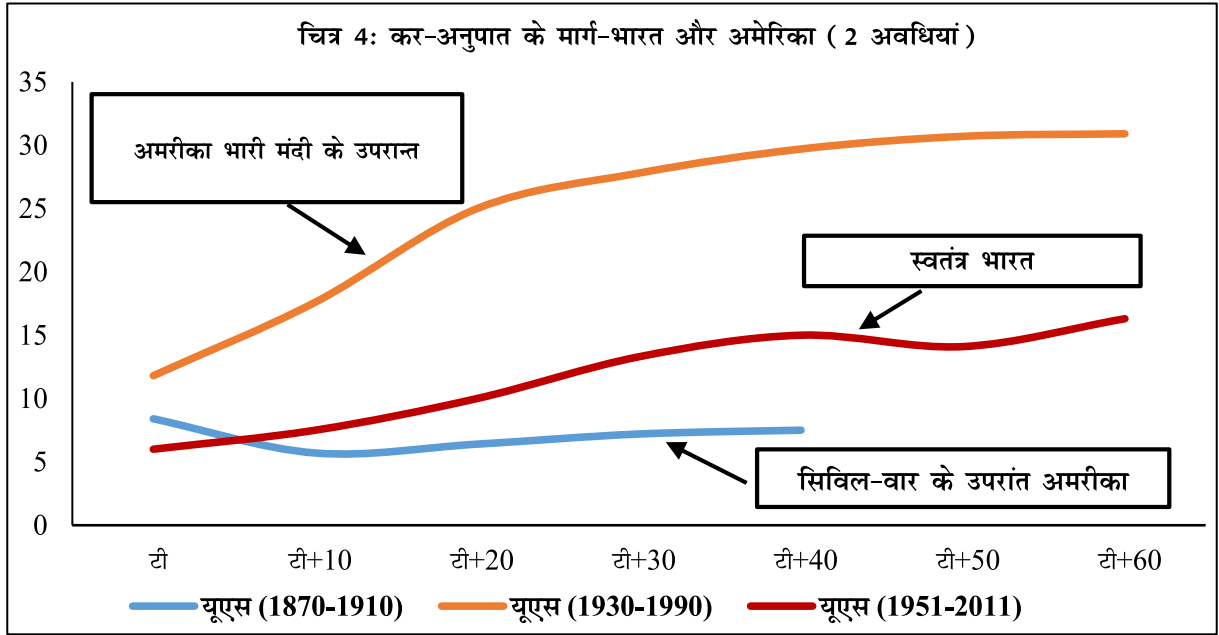
बड़ी वृद्धि युद्धों (विश्व युद्ध I एवं II) की अनुक्रिया से रही हैं, जोकि चार्ल्स टिली की उस अर्न्तदृष्टि की पुनः पुष्टि करती हैं जिसमें उन्होंने कहा था कि “राज्यों के कारण युद्ध होते हैं एवं युद्धों से राज्यों का निर्माण होता है। अत्यधिक संकटपूर्ण स्थितियों (जैसे कि 1930 के दशक की विशाल मंदी) में भी ऐसी अनुक्रिया होती है, जिसने कल्याणकारी राज्य को तीव्र विस्तार प्रदान किया और इसके वित्तियन को आवश्यक बनाया। स्वतंत्र भारत को इतने बड़े आघात नहीं झेलने पड़े हैं जिससे राज्य की क्षमता को बढ़ाने के लिए दबाव बना हो।

7.23 चित्र 4 में अमेरिका की तुलना में भारत के कराधान इतिहास की तुलना की गई है जोकि उस वर्ष से शुरू की गई है जब इन दो लोकतांत्रिक देशों ने कराधान की शुरूआत की थी। अमेरिका के लिए दो अवधियां दर्शाई गई हैं- प्रथमतः, 1870-1910, जो 1913 में आय कराधान की शुरूआत से पहले एवं सिविल वार के उपरांत की अवधि है; और द्वितीयतः, 1930-1990, जो आय कराधान की शुरूआत एवं द्वितीय विश्व युद्ध द्वारा राजकोषीय क्षमता में तीव्र वृद्धि प्राप्त किए जाने के उपरांत की अवधि है। स्वतंत्र भारत में 1951 से शुरू होने वाले कराधान अनुभव की इन दोनों अवधियों में वैषम्यता है। यह स्पष्ट है कि अमेरिका की द्वितीय अवधि (1930-1990) से जब भारत की तुलना की जाती है तो भारत (मिडल लाईन) का जीडीपी कर अनुपात अमेरिका से पीछे रहा है, लेकिन भारत का प्रदर्शन अमेरिका की आरंभिक अवस्था (अमेरिका, 1870-1910) की तुलना में अच्छी रही है।

7.24 इसके अलावा, पश्चिमी लोकतांत्रिक देशों में राजनैतिक उत्थान की अवधि बेहद लंबी रही ही जिससे राज्य की क्षमता का निर्माण हुआ। यह भारत के राजकोषीय निष्पादन के आकलन के लिए महत्वपूर्ण है जैसाकि प्रोफेसर इन्दिरा राजारमण⁷ द्वारा विशेषरूप से उल्लेखित किया गया है।

7.25 यूरोप एवं अमेरिका के इतिहास से पता चलता है कि राज्य पुर्नवितरण संबंधी अपनी भूमिका को पूरा करने से पहले आवश्यक सेवाएं (भौतिक सुरक्षा, स्वास्थ्य, शिक्षा, अवसंरचना आदि) प्रदान करते हैं। यह अनुक्रम अचानक नहीं बनता है। जब तक कि समाज का मध्य वर्ग यह नहीं महसूस करता है कि वह कुछ लाभ राज्य से प्राप्त करता है, ये व्यापक तौर

⁷ बिजनेस स्टैंडर्ड, “दी इंटेलिजेंट स्टेट”, फरवरी, 2013



स्रोत: वैश्विक धन संपदा और आयकर डाटा बेस, जे.जे. वालिस (अमेरिकन गर्वर्नमेंट फाइनेंस इन द लॉग रन: 1790-1990; जेईपी, 2000) और आईपीएफएस

पर वित्त पुनर्वितरण के प्रति अनिच्छुक होंगे। दूसरे शब्दों में, आवश्यक सेवाओं की डिलीवरी में प्रभावकारिता के रिकॉर्ड द्वारा पुनर्वितरण की वैधता अर्जित होती है।

7.26 एक परिणाम यह है कि यदि राज्य तंत्र की भूमिका मुख्यतः पुनर्वितरण करने की है तो मध्यवर्ग - प्रो. एल्बर्ट हर्शमैन की मशहूर उक्ति के अनुसार - सरकार से अलग होने का प्रयास करेगा। वे कर-अदायगी करने से बचेंगे या कम से कम कर - अदायगी करेंगे; वे अभिजात्य समुदायों (गेटिड कम्युनिटी) में शामिल हो जाएंगे। वे बिजली प्राप्त करने के लिए डीजल जेनरेटरों का इस्तेमाल करेंगे; वे प्राइवेट अस्पतालों में जाएंगे और अपने बच्चों को प्राइवेट शिक्षण संस्थानों में भेजेंगे। यह सभी नकारात्मक बातें भारत में दिखाई दे रही हैं। सरकार पर दबाव घटाकर, मध्य वर्ग का अलगाव इसे संकुचित कर देगा, जिससे इसकी वैधता और कम हो जाएगी। इस कारण और अधिक अलगाव की स्थिति पैदा होगी। ऐसी सरकार जो बुनियादी जनोपयोगी सेवाएं मुहैया कराए बिना पुनर्वितरण पर जरूरत से ज्यादा बल देती है या उसकी प्राथमिकताएं तय करती है, तो वह इसी दुष्चक्र को पैदा करने का जोखिम उठाती है।

7.27 इसलिए, भारत के कार्यनिष्पादन के बारे में किसी कठोर धारणा को, अन्य लोकतांत्रिक देशों की तुलना में भारत के विकास में व्याप्त इन ऐतिहासिक भिन्नताओं

के परिप्रेक्ष्य में ही नरमी से देखा जाना चाहिए।

करदाताओं की संख्या : क्या भारत एक अपवाद (आउटलायर) है?

7.28 कर और व्यय को न सिर्फ राजकोषीय बल्कि संस्थागत परिप्रेक्ष्य से भी देखा जाना चाहिए। यह बात जग-जाहिर है कि नागरिकता और नागरिकों एवं सरकार के बीच आर्थिक संबंध बनाने का कार्य प्रत्यक्ष करों के जरिए अधिक होता है, न कि अप्रत्यक्ष करों के माध्यम से, जो प्रत्यक्ष करों की तरह करदाताओं पर तत्काल और विशेष प्रभाव नहीं डालते।⁸ ऐसा प्रतीत होता है कि नागरिकों को कराधान की चुभन सबसे ज्यादा तब होती है, जब उनकी आमदनी या आस्तियों पर कर लगाया जाता है। विशेषकर भारत जैसे देश में, अप्रत्यक्ष कर इतने तत्काल या प्रत्यक्ष नहीं हैं कि नागरिक उन्हें सरकार के प्रति उनके योगदान के रूप में महसूस करें। इसी कारणवश, जीएसटी का कार्यान्वयन - जो अत्यधिक वांछनीय और आवश्यक है - का नागरिकों की भागीदारी, सरकार तंत्र निर्माण और लोकतांत्रिक जवाबदेही के बड़े उद्देश्य को आगे बढ़ाने में सीमित प्रभाव ही होगा। जैसेकि बेस्ले और पर्सन (2013) दर्शाते हैं कि कुल कर-संग्रहणों में आयकर के अधिक हिस्से वाले देशों की सरकारें अधिक जवाबदेह होती हैं।

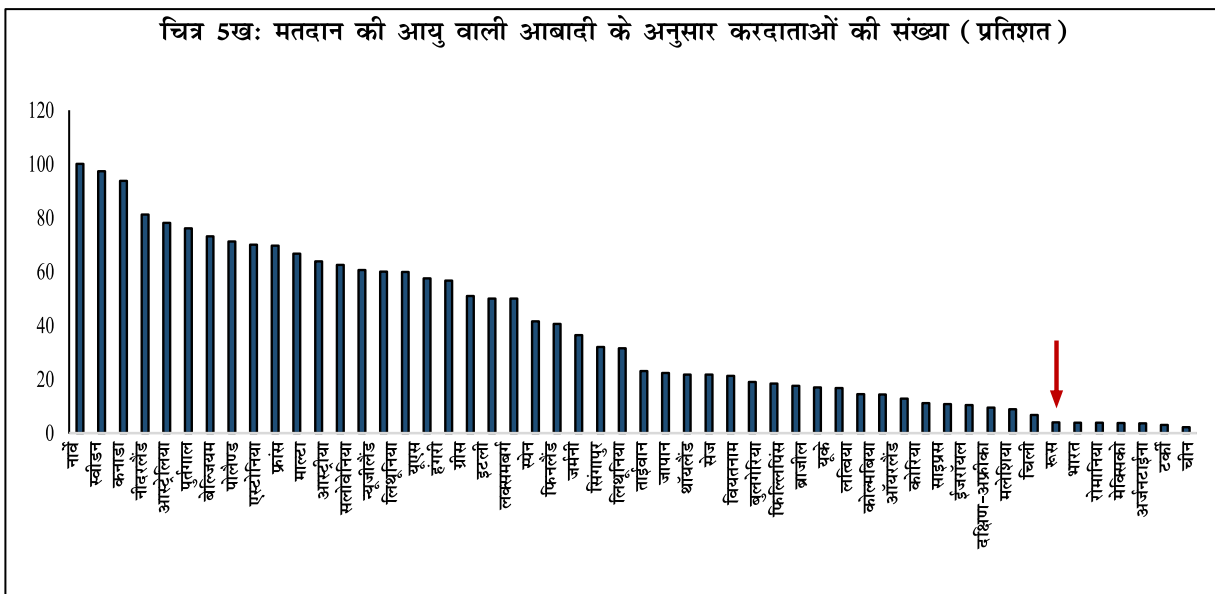
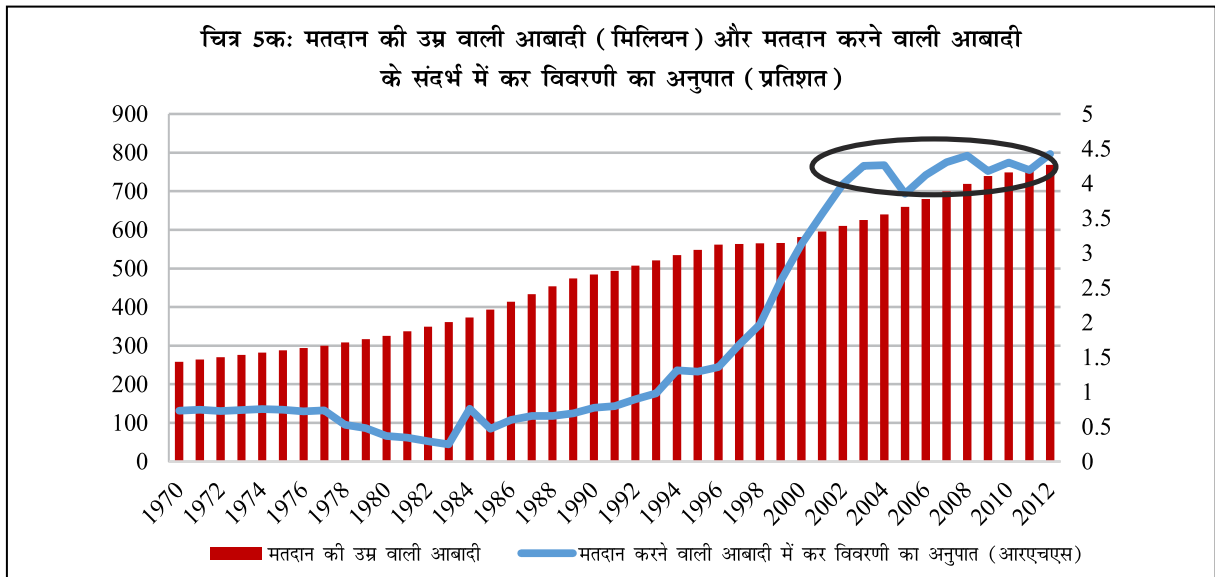
⁸ In "The Pale King," David Foster Wallace's posthumously published 2011 novel, set in an I.R.S. office, a high-level agency official laments: "We've changed the way we think of ourselves as citizens. ... We think of ourselves now as eaters of the pie instead of as makers of the pie."

7.29 यह बात पहले उल्लिखित बात से सीधे जुड़ जाती है, कि नागरिकों की जवाबदेही तब कमजोर पड़ती है यदि वे सरकार द्वारा मुहैया कराई जा रही सेवाओं के लिए सीधे अदायगी नहीं करते। इससे नागरिकों के मुफ्तखोर हो जाने की संभावना बढ़ जाती है अथवा अलग-अलग के लिए मजबूर हो जाते हैं जिससे सरकार की जवाबदेही भी कम हो जाती है। इसलिए, करदाताओं की संख्या राजकोषीय क्षमता का एक महत्वपूर्ण संकेतक है। क्या भारत के पास, इसके आर्थिक और राजनीतिक विकास के स्तर को देखते हुए कर अदा करने वाले नागरिकों की बहुत कम संख्या है या लगभग सही संख्या है?

लोग कर-देते हैं। यह आंकड़ा उस अंतर को इंगित करता है जिसे भारत को एक पूर्ण कर अदायगी करने वाला लोकतंत्र बनाने के लिए पाटना है। कर संबंधी हालिया आंकड़ों के आधार पर, और बनर्जी एवं पिकेटी (2005) की कार्यविधि इस्तेमाल करते हुए, हम यह अनुमान लगाते हैं कि करों को छोड़कर, निवल राष्ट्रीय आय का लगभग 15.5 प्रतिशत (जो परिवारों को उपाजित वैयक्तिक आय का राष्ट्रीय आय लेखा प्रतिरूप है) सकल कर योग्य आय के रूप में कर प्राधिकारियों को सूचित किया गया था। 1990 के दशक के अंत में, यह आंकड़ा 8.3 प्रतिशत था। दूसरे शब्दों में, अर्थव्यवस्था का लगभग 85 प्रतिशत कर-जाल से बाहर है।

7.30 आज भारत में, लगभग 5.5 प्रतिशत कामकाजी

7.31 चलिए, अब विभिन्न देशों की तुलना करते हैं।



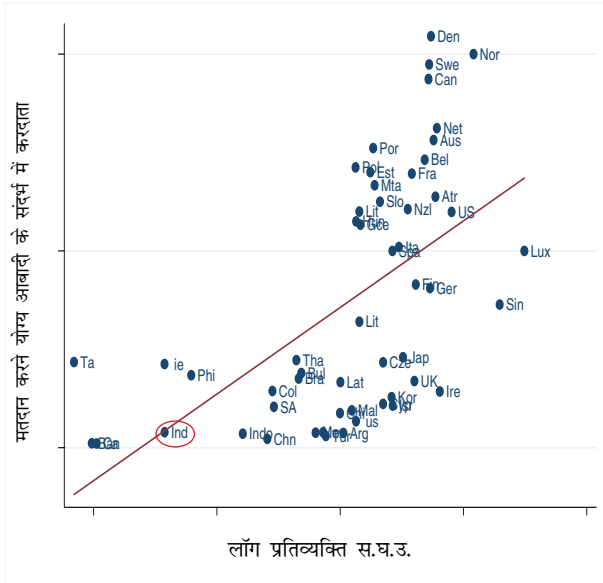
स्रोत: भारत में मतदान की आयु वाली आबादी के आंकड़े आईडीईए से हैं।

यहां भी पहली नजर में, भारत केंद्र से बाहर ही खड़ा दिखाई देता है। जैसाकि चित्र 5क और 5ख दर्शाते हैं, 1980 के दशक के मध्य से कर विवरणी दाखिल करने वाले लोगों की संख्या बढ़ने के बावजूद, भारत इस समय करदाताओं की सबसे कम संख्या वाला देश है (मतदान करने योग्य आबादी के अनुपात में)।

7.32 तथापि, एक और अधिक सख्त अन्तःदेशीय विश्लेषण से दिलचस्प परिणाम निकलते हैं। जब हम आर्थिक विकास के स्तर के नियंत्रण के लिए करदाताओं की संख्या (मतदान की आयु वाली आबादी के अनुपात के रूप में) की जांच करते हैं तो भारत इससे अलग नहीं है। जब हम राजनैतिक विकास के स्तर का नियंत्रण (लोकतंत्र सूचकांक का प्रयोग करते हुए) करते हैं तब भारत अलग हो जाता है (चित्र 6क और 6ख)। लोकतंत्र के स्तर के लिए नियंत्रित करने पर, भारत की मतदान की आयु वाली आबादी के लिए करदाताओं का अनुपात तुलनीय देशों से उल्लेखनीय रूप से कम है। इसका मतलब है कि वर्तमान में लगभग 4 प्रतिशत नागरिक जो मतदान करते हैं और करों का भुगतान करते हैं, उनका प्रतिशत 23 होना चाहिए।

7.33 पिकेटी और क्विआन (2009)⁹ यह तर्क करने के लिए चीन और भारत की तुलना करते हैं कि अधिक नागरिकों को वैयक्तिक कर के दायरे में लाने में चीन

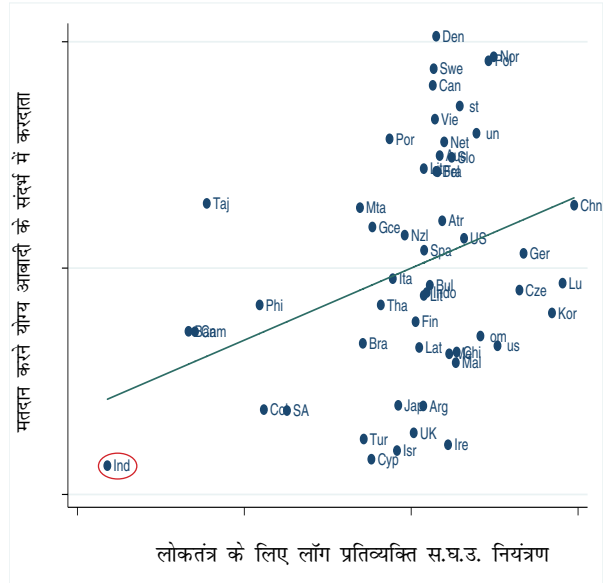
चित्र 6क: मतदान आयु की आबादी में करदाता और प्रतिव्यक्ति स.घ.उ.



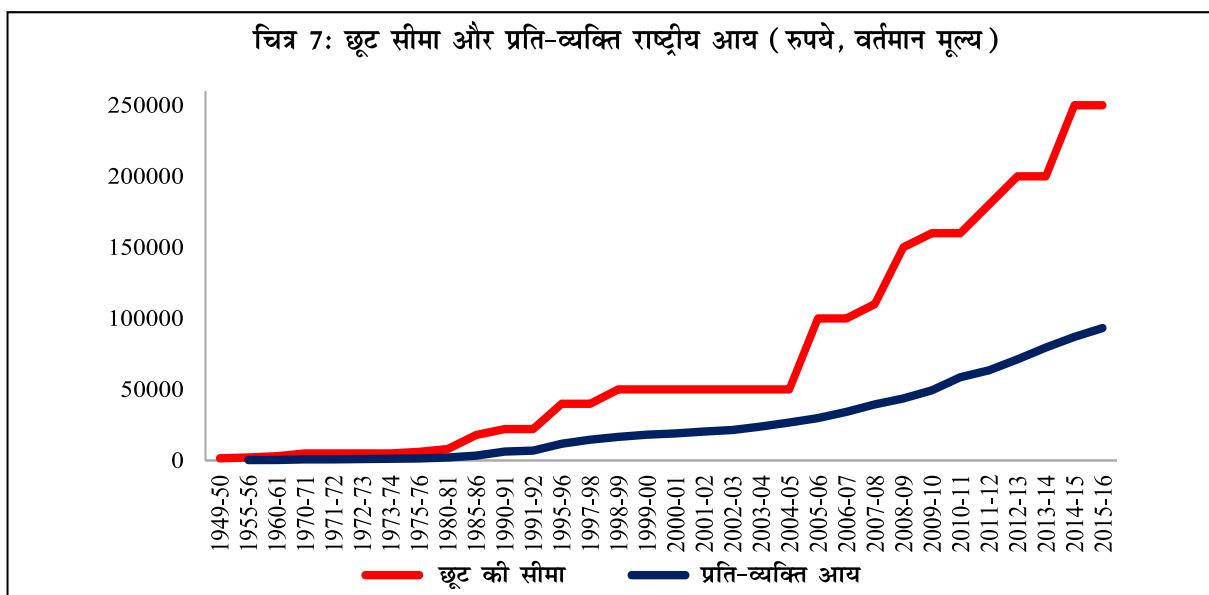
की सफलता, करों के भुगतान के लिए एक यथोचित प्रारम्भिक सीमा निर्धारित करने और अनावश्यक रूप से इसमें परिवर्तन नहीं करने के कारण है। इसके विपरीत, भारत में आय करों के लिए प्रारम्भिक छूट सीमा को लगातार बढ़ाया गया है। वस्तुतः जैसा कि चित्र 7 दर्शाता है कि प्रारम्भिक सीमा को बुनियादी आय वृद्धि से अधिक तेजी से बढ़ाया गया है, इसलिए आज औसत आय और प्रारम्भिक सीमा के बीच अंतर बढ़ गया है।

7.34 कुछ मायनों में, हम भारत में “लापता करदाताओं” की गणना कर सकते हैं - ये वे करदाता नहीं हैं जो पूरी तरह से करों से बच रहे हैं या कम कर की सूचना दे रहे हैं किन्तु वे करदाता हैं जो “उदार” सरकारी नीति के कारण वैध तरीके से कर रेडार के साये में हैं। हमने पूछा 2012-13 में कितने करदाता होते यदि प्रारम्भिक सीमा 1,50,000 रुपए (2008-09 में प्रारम्भिक सीमा) रखी गई होती। हमने पाया कि 1.65 करोड़ अधिक इकाइयां (लगभग 39.5 प्रतिशत की बढ़ोतरी) कराधान प्रणाली में शामिल होती और कर राजस्व लगभग 31,500 करोड़ रुपए अधिक होता। भारत का कर जीडीपी इस प्रकार उदारता से प्रारम्भिक सीमा को नहीं बढ़ाने से 0.32 प्रतिशत तक बढ़ाया जा सकता था।

चित्र 6ख: मतदान आयु की आबादी में करदाता और प्रजातंत्र के लिए प्रतिव्यक्ति स.घ.उ. नियंत्रण



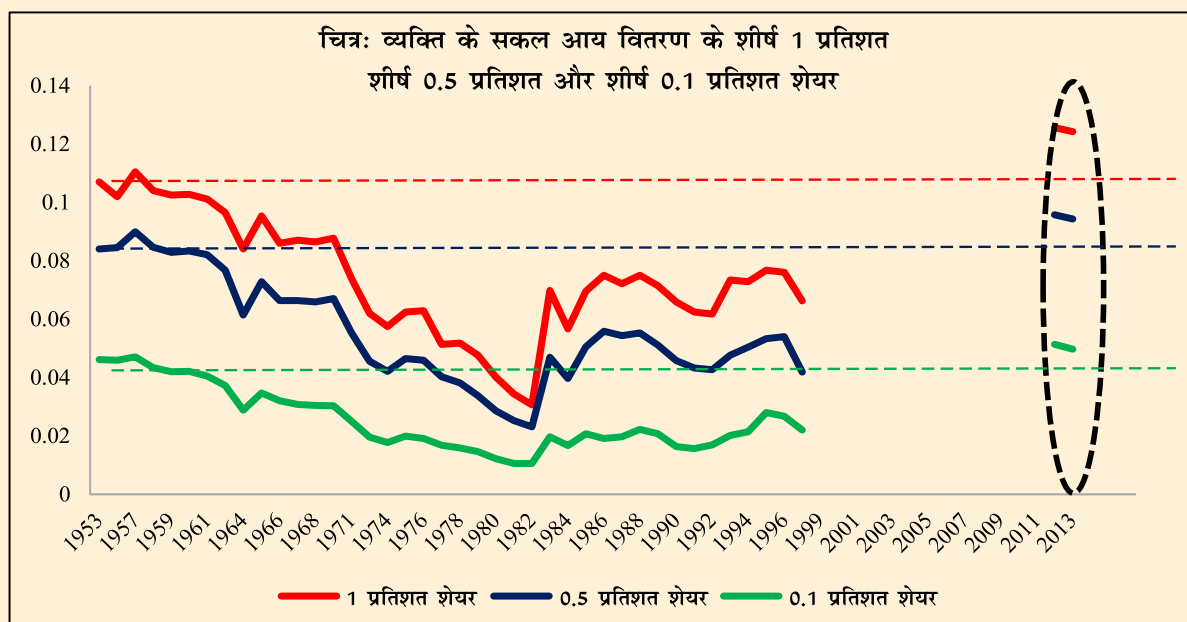
9 पिकेटी, थॉमस और नैसी क्विआन, 2009 “आय असमानता और चीन तथा भारत में प्रगतिशील आय कराधान, 1986-2015” अमेरिकन इकोनॉमिक जर्नल: अप्लाइड इकोनॉमिक्स 1(2): 53-63



बॉक्स 7.1: भारतीय शीर्ष व्यक्तिगत आय विभाजन

पिकेटी¹⁰ और उनके सह-लेखक के हाल के लेख (2014) ने आय परिप्रेक्ष्य के अत्यंत शीर्ष स्तर पर व्यक्तिगत आय विभाजन से संबंधित कई प्रश्न खड़े किए हैं। अब हम वर्ष 2012-13 और 2013-14 के विस्तृत आंकड़ों पर आधारित कुछ अनंतिम अनुमान प्रदान करने और उन्हें पिकेटी और बनर्जी (2005)¹¹ द्वारा प्रस्तुत अनुमानों से तुलना करने में सक्षम हैं। इन अनुमानों के परिकलन के लिए पद्धति पुख्ता नहीं है और इसलिए उसे कुछ एहतियात से देखा जाना चाहिए।

हम पिकेटी और बनर्जी (2005) में प्रयोग की गई पद्धति को फिर से तैयार करते हैं और उनके अनुमानों से अपने अनुमानों की तुलना करते हैं। समग्र आय विभाजन में शीर्ष 1 प्रतिशत, शीर्ष 0.5 प्रतिशत और शीर्ष 0.1 प्रतिशत लोगों के हिस्से के परिणाम चित्र-2 में दर्शाए गए हैं। हमारे पास बीच के वर्षों (1999-2000 और 2011-12 के बीच) के आंकड़े नहीं हैं और इसलिए नीचे चित्र में जगह खाली है।



10 पिकेटी, थॉमस, 2014 “कैपिटल इन ट्वेन्टी फर्स्ट सेन्चुरी,” हार्वर्ड यूनिवर्सिटी प्रेस।

11 बनर्जी, ए.एंड टी. पिकेटी, 2005 “टॉप इन्डियन इनकम, 1992-2000,” वर्ल्ड बैंक इकोनॉमिक रिव्यू। हमने कारक लागत और उसी स्रोत से आबादी पर एनएसएस निवल राष्ट्रीय आय के आंकड़ों का प्रयोग करके पी 99, पी 99.5, पी 99.9 और पी 99.99 का पिकेटी और बनर्जी (2005) के हिस्से को अद्यतन किया है। इस प्रकार हमारे द्वारा उनकी पद्धति को अपनाने पर भी हमारे अनुमान उनसे कुछ भिन्न हो सकते हैं।

कई देशों की तरह, शीर्ष पर आय की बढ़ती हुई सघनता है: 2013-14 में, इन तीन समूहों का हिस्सा पूरी भारतीय अर्थव्यवस्था की आय का क्रमशः 12.4 प्रतिशत, 9.4 प्रतिशत और 5.0 प्रतिशत था।¹ ये अंक इंग्लैंड में तुलनीय हिस्सों के करीब और अमेरिका के हिस्सों से थोड़े कम हैं। किन्तु आय के हिस्सों में 1990 के दशक से आज के बीच परिवर्तन इंग्लैंड और इसी तरह से अमेरिका में परिवर्तन से अधिक है (पिकेटी [2014])।

तालिका: शीर्ष व्यक्तिगत आय विभाजन

| | शीर्ष 1 प्रतिशत का हिस्सा | | शीर्ष 0.5 प्रतिशत का हिस्सा | | शीर्ष 0.1 प्रतिशत का हिस्सा | |
|-------|---------------------------|------|-----------------------------|------|-----------------------------|------|
| | 1998 | 2012 | 1998 | 2012 | 1998 | 2012 |
| यूएसए | 15.2 | 18.9 | 11.6 | 14.7 | 6.2 | 8.4 |
| यूके | 12.5 | 12.7 | 9.1 | 9.2 | 4.4 | 4.6 |
| भारत | 9.0 | 12.6 | 7.0 | 9.6 | 3.6 | 5.1 |

ऐसा प्रतीत होता है कि 2000 के दशक में तेज वृद्धि वास्तव में भारतीय आय विभाजन के बहुत शीर्ष स्तर में बढ़ती हुई असमानता से संबंधित था।

- 1 इन परिकल्पनों में परिकल्पना, जैसाकि बनर्जी और पिकेटी (2005) में हैं वह है कि जिसे मापा गया है वह अमीरों की वास्तविक आय का हिस्सा है। यह कर अपवंचन की विभिन्न समय की घटनाओं को देखते हुए सही नहीं हो सकता है जिसका मतलब है कि आय के हिस्सों के हमारे अनुमान में माप त्रुटियों का खतरा है। बनर्जी और पिकेटी (2005), और एटकिंसन, पिकेटी और सईज (टॉप इनकमस इन दी लांग रन ऑफ हिस्ट्री”, आर्थिक साहित्य की पत्रिका, 2011) अपवंचन के कम खतरे वाले मजदूरी आंकड़ों का प्रयोग करके आय के हिस्सों पर अपवंचन के प्रभावों का निराकरण करती है तथापि, ऐसे आंकड़े अपवंचन में परिवर्तनों को पिछले कुछ वर्षों में आय के हिस्सों में वृद्धि के लिए पूरी तरह से अपर्याप्त मानते हैं। हमारे अद्यतन आंकड़ों में, हमारे पास मजदूरी के आंकड़े नहीं हैं और इसलिए अपवंचन के मुद्दे का निराकरण करने के लिए पहले के अध्ययनों पर निर्भर हैं।

निष्कर्ष: कराधान और खर्च पर बेहतर संतुलन की ओर अग्रसर

7.35 खैर, जो कुछ भी कहा गया है, पूर्ववर्ती विश्लेषण ने भारत के कर आधार को एक नियत समय पर, वर्तमान, में निर्धारित किया। आज भी, इस अध्याय के विश्लेषण से स्पष्ट है कि भारत ने मजबूत राजकोषीय क्षमता के अनुरूप अपनी लोकतांत्रिक शक्ति को पूर्ण रूप से परिवर्तित नहीं किया है। दीर्घकाल में, जैसे-जैसे भारत की प्रति-व्यक्ति आय बढ़ती है और यदि इसे “डटे” रहना है तो इसे अपनी राजकोषीय क्षमता का निर्माण करने की आवश्यकता होगी। एक प्रलोभन जिसका हमने सुझाव दिया था वह छूट की प्रारम्भिक सीमा को बढ़ाने से परहेज करना और करदाताओं की संख्या को बढ़ाने के लिए आय में प्राकृतिक वृद्धि की अनुमति देना था। किसी तरह से, इसमें निष्क्रियता के माध्यम से सुधार होगा।

7.36 इस बात को देखते हुए कि राजकोषीय क्षमता का निर्माण वास्तव में राष्ट्र में वैधता का सृजन करना है, उसके परे क्या किया जा सकता है? यहां चार बिन्दु प्रासंगिक प्रतीत होते हैं।

7.37 पहला, सरकार के खर्च की प्राथमिकताओं में अत्यावश्यक सेवाएं शामिल होनी चाहिए जिसका सभी नागरिक उपभोग करते हैं: सार्वजनिक अवसंरचना, कानून और व्यवस्था, कम प्रदूषण और भीड़-भाड़ आदि।

7.38 दूसरा, भ्रष्टाचार को कम करना – हालांकि यह काफी कठिन है – इसे केवल इसकी आर्थिक कीमतों के कारण ही नहीं बल्कि इसलिए भी उच्च प्राथमिकता दी जानी चाहिए कि यह वैधता को भी कमजोर कर देता है। नागरिक जितना अधिक इस बात पर विश्वास करेंगे कि सरकारी संसाधन व्यर्थ नहीं जा रहे हैं, उतना ही कर का भुगतान करने के वे इच्छुक होंगे। इस मायने में, सार्वजनिक परिसम्पत्तियों की पारदर्शी और दक्ष नीलामी के माध्यम से पारदर्शिता में सुधार के लिए सरकार के प्रयासों से वैधता स्थापित करने और समय के साथ राजकोषीय क्षमता को सुदृढ़ करने में मदद मिलेगी।

7.39 तीसरा, धनी लोगों को दी जा रही सब्सिडी के अनुदानों (अध्याय VI में यथा प्रलेखित लगभग 1 लाख करोड़ रुपए की राशि) को समाप्त किए जाने की जरूरत है। वैधता को पुनः प्राप्त करना उतना ही जरूरी है जितना चरणबद्ध रूप से इन छूटों को समाप्त करना,

क्योंकि यह गरीबों की सब्सिडियों को हड़पना है। इसी प्रकार, कर छूट राज, जिसका अक्सर अमीर निजी क्षेत्र की ओर पुनर्वितरण होता है, उसकी समीक्षा और उसे चरणबद्ध तरीके से समाप्त किए जाने की भी आवश्यकता है। और, इस बात पर ध्यान दिए बिना कि धनी लोग अपनी आय कहां से प्राप्त कर रहे हैं - उद्योग, सेवाएं, रियल एस्टेट, या कृषि से - उन पर यथोचित करारोपण भी वैधता स्थापित करने में मदद करेगा।

7.40 चौथा, सम्पत्ति करारधान को विकसित किए जाने की आवश्यकता है। वास्तव में यह तथ्य कि देश भर में सम्पत्ति करारधान पर सुव्यवस्थित डाटा इतना अधिक क्षीण उपाय है जिससे इस कर पर अत्यंत कम ध्यान दिया गया है। चूंकि उन्हें किसी स्थिर वस्तु पर लगाया जाता है

इसलिए सम्पत्ति कर विशेष रूप से अभीष्ट हैं क्योंकि वे प्रगतिशील, उत्प्लावक (कम से कम भारतीय संदर्भ में), और उनसे बच निकलना जटिल है, हालांकि इन्हें अचल वस्तु पर लगाया जाता है जिन्हें आज की प्रौद्योगिकी से अपेक्षाकृत आसानी से पहचाना जा सकता है। उच्च दरें (आवधिक रूप से अद्यतन किए गए मूल्य के साथ) स्थानीय सरकार की आमदनी का आधार हो सकती है, जो उनसे स्थानीय सार्वजनिक वस्तुएं प्रदान कर सकती है और लोकतांत्रिक उत्तरदायित्व तथा अधिक प्रभावी विकेन्द्रीकरण को सुदृढ़ कर सकती है। अपेक्षाकृत उच्च सम्पत्ति कर दर से सम्पत्ति सट्टेबाजी में रोक भी लगेगी। स्मार्ट सिटी के लिए स्मार्ट लोक वित्त की आवश्यकता होती है और एक ठोस सम्पत्ति करारधान व्यवस्था भारत के शहरी भविष्य के लिए अत्यावश्यक है।

अधिमाम्य व्यापार करार

बहुपक्षवाद के प्रति समर्पित रहते हुए अन्य अनेक देशों की भाँति भारत ने भी विशेषकर एशिया के व्यापारिक भागीदारों के साथ अनेक मुक्त व्यापार करारों (एफटीए) पर हस्ताक्षर किए हैं। 2000 के दशक के मध्य के बाद से भारत का एफटीए आज दोगुना होकर लगभग 42 तक पहुँच गया है। अंतरराष्ट्रीय परिदृश्य में बृहत क्षेत्रों के करारों के रूप में आमूल बदलाव के इस दौर में जबकि इसमें सबसे बड़े व्यापारी जैसेकि अमरीका, जापान और यूरोपीय यूनियन के देश शामिल हैं, हम भारत द्वारा एफटीए के क्षेत्र में प्राप्त अनुभवों की समीक्षा करेंगे। अद्यतन किए गए आंकड़ों और पद्धतियों का प्रयोग करने पर हम पाते हैं कि आर्थिक प्रभाव वैसा उत्पन्न हो सका है जैसीकि हम अपेक्षा कर सकते थे। एफटीए के कारण आयात निर्यात में वृद्धि हुई है हालाँकि आयात की मात्रा अधिक रही है। हम देखते हैं कि एफटीए का औसत प्रसाद समग्र व्यापार में पिछले लगभग चार वर्षों की तुलना में लगभग 50 प्रतिशत की वृद्धि हुई है। हम यह भी देखते हैं कि आसियान एफटीए का सर्वाधिक प्रभाव पड़ा था, संभवत दूसरा कारण यह था कि भारत द्वारा इसमें अर्थात प्रशुल्क में अपेक्षाकृत अधिक कमी की गई है। परिणामों से यह भी पता चला कि इससे धातुओं के आयात पर तथा वस्त्रों में निर्यात पर अधिक प्रभाव पड़ा था। इस विश्लेषण को समृद्ध बनाने के लिए तथा सेवाओं में इसे लागू करने और और अधिक कार्य किए जाने की आवश्यकता है ताकि भारत में एफटीए के समग्र प्रभाव का सुनिश्चित आकलन किया जा सके।

भूमिका

8.1 अधिमाम्य व्यापार करार (पीटीए) विशेषकर 1994 में विश्व व्यापार संगठन (डब्ल्यूटीओ) स्थापित किए जाने के बाद से निरंतर व्यापक आधार प्राप्त कर रहा है। 1 दिसंबर 2015 की स्थिति के अनुसार, डब्ल्यूटीओ को कम से कम 619 पीटीए संबंधी अधिसूचना प्राप्त हुई थी (जो वस्तु, सेवाओं पर अभिग्रहणों के संबंध में थी) जिनमें से 413 पहले से ही लागू थीं। इससे स्पष्ट होता है कि पीटीए लोकप्रिय हैं। किंतु क्या वे आर्थिक दृष्टि से लाभकारी हैं? अधिक विशेष रूप से क्या भारत द्वारा हस्ताक्षरित पीटीए देश के लिए सही रहा है? इस अध्याय में ऐसे साक्ष्य की जांच की गई है और अपनाई जा रही व्यापार संबंधी कार्यनीतियों के निहितार्थों पर विचार किया गया है।

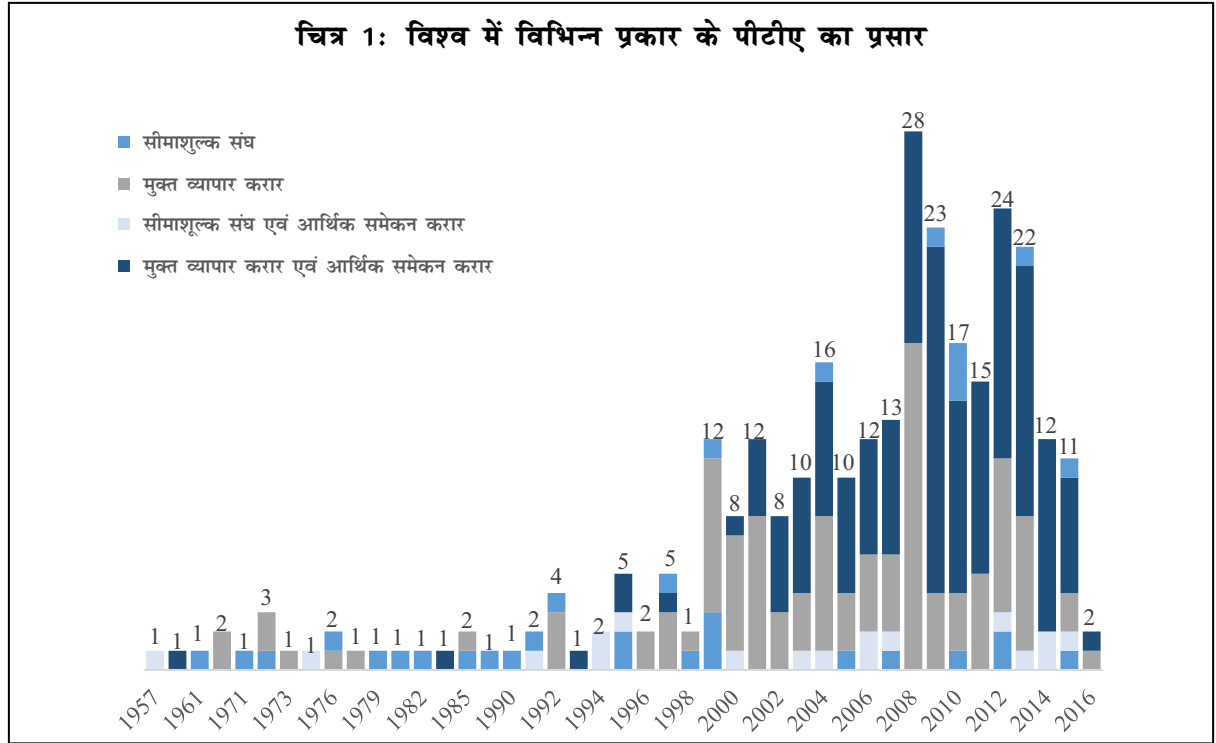
8.2 चित्र 1 में विश्व भर में पीटीए के रुझान दर्शाए गए हैं। 2008 और 2012 के बीच पीटीए में वर्षानुवर्ष औसतन 24 प्रतिशत की दर से वृद्धि हुई है। डब्ल्यूटीओ

में मंगोलिया को छोड़कर अन्य सभी सदस्य देशों ने कम से कम एक पीटीए किया है जबकि कुछ देशों जैसेकि यूरोपीय यूनियन के देशों, चिली और मेक्सिको ने 20 से अधिक पीटीए पर हस्ताक्षर किए हैं। 1990 के दशक के मध्य में लगभग 75 प्रतिशत पीटीए क्षेत्रीय थे; वर्ष 2003 तक यह हिस्सेदारी घटकर लगभग 50 प्रतिशत रह गई।

8.3 पीटीए की व्यापक श्रेणियों में इसके पांच रूप ज्ञात किए जा सकते हैं जिनका नीचे उल्लेख किया गया है जिनमें प्रत्येक अलग-अलग अवयव समेकन का एक अधिक गहन रूप है जिसमें अधिक समन्वय ज्ञात होता है तथा स्वायत्तता की अपेक्षाकृत अधिक क्षति होती है।

क) आंशिक कार्यक्षेत्र करार (पीएसए): पीएसए का कार्यक्षेत्र केवल आंशिक ही होता है, जिसका अर्थ है कि इसके अंतर्गत देशों के बीच केवल कुछ वस्तुओं का व्यापार करने की ही अनुमति होती है।

चित्र 1: विश्व में विभिन्न प्रकार के पीटीए का प्रसार



- ख) **मुक्त व्यापार करार (एफटीए):** मुक्त व्यापार करार एक अधिमान्य करार है जिसमें सदस्य आपसी व्यापार पर प्रशुल्क में कमी करते हैं जबकि गैर सदस्य देशों के साथ व्यापार के लिए अपना अलग प्रशुल्क दर बनाए रखते हैं।
- ग) **सीमा शुल्क यूनियन (सीयू):** सीयू एक मुक्त व्यापार करार है जिसमें सदस्य देश गैर सदस्य देशों से आयात के लिए एक साझा बाह्य प्रशुल्क (सीईटी) अनुसूची को प्रयोग में लाते हैं।
- घ) **साझा बाजार (सीएम):** साझा बाजार (सीएम) एक सीमा शुल्क यूनियन (सीयू) है जिसमें उत्पाद कारकों की गति अपेक्षाकृत सदस्य देशों के बीच मुक्त रूप में होती है।
- ड) **आर्थिक यूनियन (ईयू):** आर्थिक यूनियन एक साझा बाजार है जिसमें सदस्य देश बृहत-आर्थिक और विनिमय दर नीतियों के बीच समन्वय करते हैं।

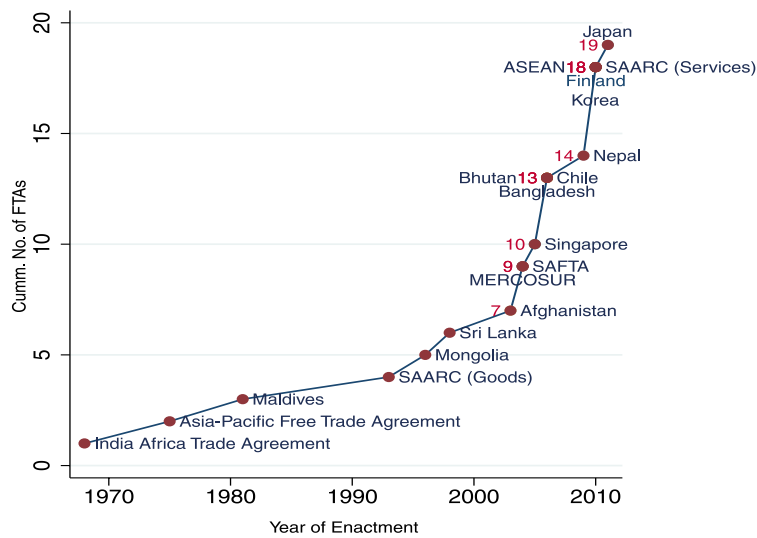
भारत तथा मुक्त व्यापार करार

8.4 डब्ल्यूटीओ करार के अंतर्गत बहुपक्षवाद के प्रति दीर्घ स्थायी प्रतिबद्धता के अतिरिक्त तथा वैश्विक रूझानों के अनुरूप, भारत ने विशेषकर 2003-04 के बाद से अपने व्यापार और विदेश नीति के एक मुख्य संघटक के रूप में मुक्त व्यापार करार का प्रयोग किया है (चित्र 2)।

8.5 अब तक भारत मुख्य रूप से केवल अन्य एशियाई देशों के साथ भागीदारी करने पर और सेवाओं की तुलना में वस्तुओं के व्यापार पर अधिक ध्यान देता रहा है। एशिया के भीतर भारत ने श्रीलंका (1998), अफगानिस्तान (2003), थाइलैंड (2004), सिंगापुर (2005), भूटान (2006), नेपाल (2009), कोरिया (2009), मलेशिया (2011) और जापान (2011) के साथ द्विपक्षीय मुक्त व्यापार करार पर हस्ताक्षर किए हैं। दो क्षेत्रीय व्यापार करार भी किए गए हैं - दक्षिण एशियाई मुक्त व्यापार करार, 2004 और भारत एसोसिएशन ऑफ साउथ ईस्ट एशियन नेशन्स एग्रीमेंट (आसियान 2010)। भारत के बाहर मुक्त व्यापार करार चिली (2006) और मर्कोसुर (2004) के साथ किया गया है।

8.6 इन एफटीए द्वारा वस्तुओं और सेवाओं दोनों के क्षेत्रों में उपलब्ध कराई गई समेकन की स्थिति सारणी 1 और सारणी 2 में दर्शाई गई है। इससे पहले वित्त मंत्रालय द्वारा किए गए मुक्त व्यापार करार जिसका प्रारूप भारतीय प्रबंध संस्थान, बेंगलूरु की रूपा चंदा ने तैयार किया, से यह ज्ञात होता है कि हाल में किए गए विभिन्न एफटीए में उत्पादों के कवरेज तथा समेकन की कोटि में अंतर है। उदाहरण के लिए, भारत-कोरिया सीईपीए में मूल उत्पादों, दूरसंचार तथा श्रव्य-दृश्य सहयोग संबंधी अध्याय दिए गए

चित्र 2: विगत में भारत द्वारा हस्ताक्षरित मुक्त व्यापार करार



है किंतु इन्हें भारत-जापान के साथ किए गए सीईपीए में शामिल नहीं किया गया है। दूसरी ओर भारत-जापान करार में तकनीकी विनियमों, मानक तथा अनुरूपता मूल्यांकन प्रक्रियाओं तथा स्वच्छता और पादप स्वच्छता उपायों, सरकार द्वारा अधिप्रापण तथा व्यवसाय परिवेश में सुधार का उल्लेख किया गया है। किंतु ये अध्याय भारत-कोरिया सीईपीए में

शामिल नहीं किए गए हैं। दूसरे शब्दों में, सभी एफटीए एक से नहीं हैं और इन अंतरों का इनके प्रभाव की जांच करते समय विश्लेषण करने की आवश्यकता है।

वृहत क्षेत्रीयवाद

8.7 हाल में पी.टी.ए. ने वृहत क्षेत्रीय करारों को शुरू

सारणी 1¹ : प्रमुख एफटीए के अंतर्गत वस्तु व्यापार हेतु समेकन की कोटि

| शामिल अध्यायों का कार्यक्षेत्र | कोरिया सीईपीए | सिंगापुर सीईपीए | जापान सीईपीए | आसियान देश एफटीए |
|---------------------------------|---------------|-----------------|--------------|------------------|
| एफटीए | | | | |
| राष्ट्रीय उपचार | √ | √ | √ | |
| उद्गम नियम | √ | √ | | √ |
| गैर-प्रशुल्क उपाय | √ | √ | | √ |
| सीमा शुल्क मूल्य | √ | √ | √ | |
| सीमा शुल्क | √ | | √ | √ |
| अपवाद | √ | √ | | |
| वर्गीकरण | √ | √ | √ | |
| व्यापार उपचार | √ | | | |
| डम्पिंग रोधी | √ | √ | √ | |
| सुरक्षोपाय | √ | √ | √ | √ |
| टी.बी.टी. तथा एसपीएस उपाय | √ | | | |
| सब्सिडी तथा समानीकरण उपाय | √ | √ | √ | √ |
| प्रशुल्क कटौती मार्ग | | | | √ |
| सूचना एवं याचिका का आदान-प्रदान | √ | √ | | |
| आयात-निर्यात प्रतिबंध | | | √ | |

1 चंदा, रूपा। भारतीय प्रबंध संस्थान, बेंगलूरू, नवंबर 2014 आर्थिक कार्य विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार को भारत मुक्त व्यापार करारों का प्रभाव अध्ययन प्रस्तुत किया गया, सारणी 1.1, पृष्ठ 14

सारणी 2: प्रमुख एफटीए के अंतर्गत सेवा व्यापार हेतु समेकन की कोटि

| सेवा क्षेत्र | कोरिया सीईपीए | | जापान सीईपीए | | सिंगापुर सीईपीए | |
|---------------------------------------|---------------|--------|--------------|-------|-----------------|----------|
| | भारत | कोरिया | भारत | जापान | भारत | सिंगापुर |
| व्यवसाय सेवाएं | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| संचार सेवाएं | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| निर्माण तथा संबंधित इंजीनियरी सेवाएं | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| वितरण सेवाएं | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| शैक्षणिक सेवाएं | √ | √ | √ | √ | | √ |
| पर्यावरणीय सेवाएं | √ | √ | √ | √ | | √ |
| वित्तीय सेवाएं | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| स्वास्थ्य संबंधी और सामाजिक सेवाएं | √ | | √ | √ | √ | √ |
| पर्यटन और यात्रा संबंधी सेवाएं | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| मनोरंजन, सांस्कृतिक और खेल-कूद सेवाएं | √ | √ | √ | √ | √ | √ |
| परिवहन सेवाएं | √ | √ | √ | √ | √ | √ |

किया है जो विश्व जी.डी.पी. और व्यापार के एक बड़े हिस्से को कवर करता है। दो मुख्य वृहत क्षेत्र एक ट्रांस पैसिफिक पार्टनरशिप है जिसे हस्ताक्षरित कर दिया गया है किन्तु सदस्य देशों द्वारा अनुसमर्थन नहीं किया गया है तथा दूसरा ट्रांस एटलांटिक व्यापार और निवेश साझेदारी (टी.टी.आई.पी.) है जिसके बारे में अभी बातचीत किया जा रहा है। (चित्र 3) टी.पी.पी. में 12 सदस्य देश शामिल है: आस्ट्रेलिया, ब्रुनेई, कनाडा, चिली, जापान, मलेशिया, मेक्सिको, न्यूजीलैंड, पेरू, सिंगापुर, यूनाइटेड स्टेट्स और वियतनाम जैसा कि नीचे के मानचित्र में दिखाया गया है। टी.पी.पी. वैश्विक जी.डी.पी.² का 40 प्रतिशत और विश्व व्यापार³ का 33 प्रतिशत कवर करेगा।

8.8 जब इसका निष्कर्ष निकाला गया, टी.टी.आई.पी. अमेरीका और यूरॉपियन समुदाय के 27 सदस्य राष्ट्रों के बीच पी.टी.ए. होगा जो वैश्विक माल व्यापार का 30 प्रतिशत, सेवा क्षेत्र में व्यापार का लगभग 40 प्रतिशत और वैश्विक जी.डी.पी.⁴ तकरीबन आधा को प्रदर्शित करता है। भारत इन समूहों (हालांकि टी.पी.पी. और टी.टी.आई.पी.) के सदस्यों के साथ इसका अपना पी.

टी.ए. है) का हिस्सा नहीं है इसलिए यह इतने बड़े मुक्त व्यापार क्षेत्र से बाहर है।

8.9 टी.पी.पी. के संभावित प्रभावों के विचार करने पर विश्व व्यापार यह प्राक्कलन करता है कि 2030 तक टी.पी.पी. सदस्य देशों के जी.डी.पी. का 0.4-10 प्रतिशत बढ़ा देगा और जी.डी.पी.आर. के औसत आधार पर 1.1 प्रतिशत जो मुख्यतः गैर टैरिफ अवरोधकों में कम करने के फलस्वरूप होगा। वियतनाम और मलेशिया टी.पी.पी. सदस्य देशों में सबसे बड़े लाभार्थी होगा। इसी समय बैंक भी यह प्राक्कलन करता है कि गैर सदस्य देशों को जी.डी.पी. (चित्र 4) सिमांत कटौती का नुकसान होगा। उदाहरण के लिए बाजार पहुँच में कमी तथा निर्यात बाजारों में अत्यधिक प्रतिस्पर्द्धा के फलस्वरूप कोरिया और थाईलैंड में इसकी गतिविधियां कम हो सकी। शायद आश्चर्यजनक रूप से, रूस जैसे कुछ गैर-सदस्य देशों को लाभ हो सके, क्योंकि निर्यात बाजारों में मानकों को सौहार्दपूर्ण बनाया जाएगा। भारत के मामले में, निर्यात पर प्रभाव सिमांत रूप से सकारात्मक है किन्तु देश के जी.डी.पी. पर इसका प्रभाव लगभग

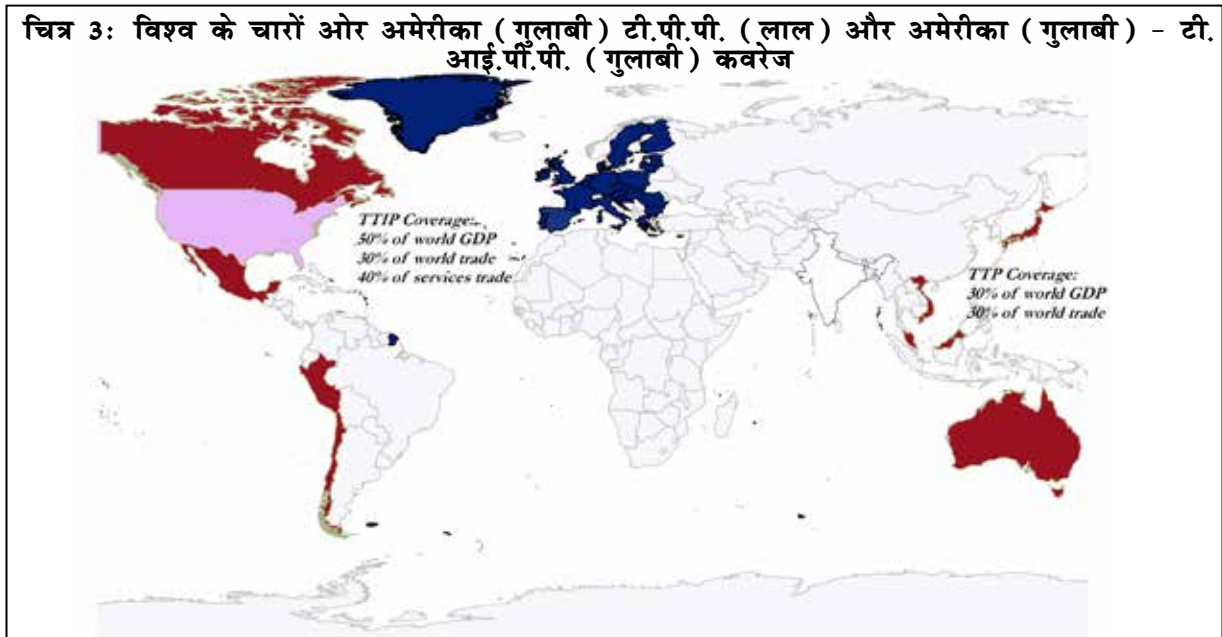
2. ट्रांस-पैसिफिक पार्टनरशिप का सिंहावलोकन। यू.एस.टी.आई.आर.

3. ट्रांस-पैसिफिक पार्टनरशिप ट्रेड एकाॅर्ड एक्सप्लेन्डः

4. यूरोपियन अमेरिकन चैम्बर ऑफ कार्मस/

5. ट्रांसपैसिफिक सूक्ष्म आर्थिक प्रभाव, वैश्विक आर्थिक संभावना, विश्व बैंक पार्टनरशिप जनवरी 2016 का संभाव्य

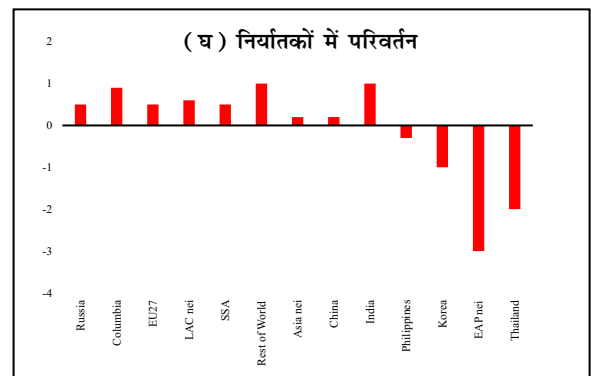
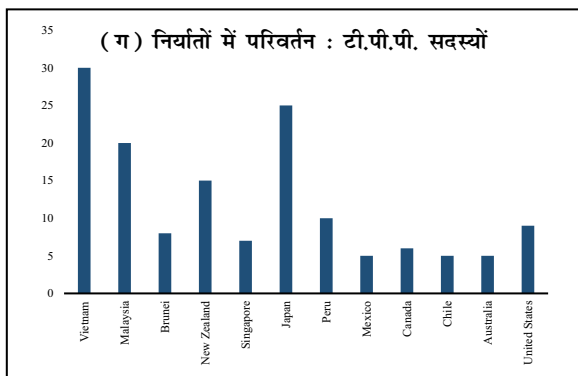
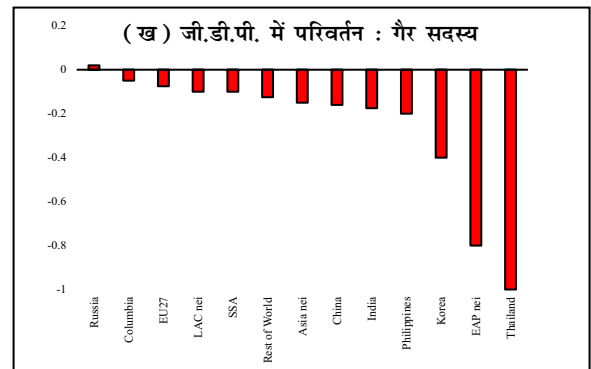
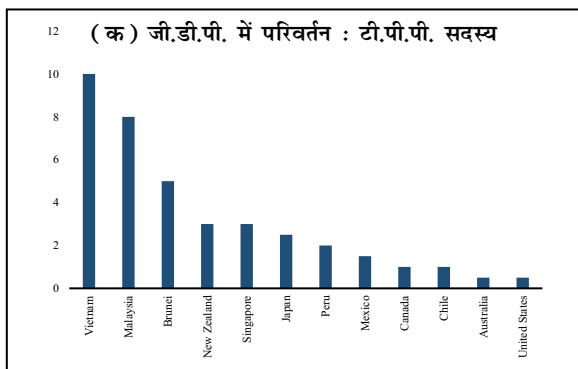
चित्र 3: विश्व के चारों ओर अमेरीका (गुलाबी) टी.पी.पी. (लाल) और अमेरीका (गुलाबी) - टी. आई.पी.पी. (गुलाबी) कवरेज



-0.2 प्रतिशत है। इसी बीच, पेट्टी और प्लमर⁷ (2016) 2020 तक सदस्यों के लिए वास्तविक आच में 0.3

प्रतिशत की वृद्धि और भारत के लिए 0.1 प्रतिशत की कमी पाता है।

चित्र 4: सदस्य देशों और गैर सदस्य देशों पर एफ.टी.ए. का प्राक्कलित प्रभाव



6 पेट्टी पी.ए. और प्लमर, एम.जी. ट्रास पैसिफिक साझेदार के आर्थिक प्रभाव : नयी प्राक्कलन, वर्किंग पेपर, पिटर्सन अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक संस्थान। जनवरी 2016

7 वास्तविक आय लाभ समान है किन्तु वास्तविक जी.डी.पी. को प्राप्त करने में समरूप नहीं है। वास्तविक जी.डी.पी. और वास्तविक आयों के बीच का संबंध आपेक्षिक कीमतों पर निर्भर करता है। उदाहरण के लिए, यदि टी.पी.पी. उपभोक्ता माफ कीमतों के सापेक्ष उत्पाद मूल्यों को कम करता है तब दिए गए जी.डी.पी. की वृद्धि छोटे आय वृद्धि के तदनु रूप होंगे।

पी.टी.ए. को अथवा पी.टी.ए. को नहीं

8.10 एफ.टी.ए. के वृद्धि और वृहत क्षेत्रीयवाद के प्रादुर्भाव के इस पृष्ठभूमि के विरुद्ध एफ.टी.ए. की समीक्षा बाकी है। टैरिफ अवरोधकों में किसी प्रकार की कटौती, साझेदारों में, फार्मों के लिए बड़ा बाजार पहुँच तथा औद्योगिक उप क्षेत्रों के भीतर विशिष्टीकरण को बढ़ावा देकर व्यापार को प्रेरित करना चाहिए। हालांकि, व्यापार संतुलन पर एफ.टी.ए. का प्रभाव अस्पष्ट नहीं है, क्योंकि यह दूसरे क्षेत्र के अपेक्षा पहले क्षेत्र का फेवर करता है। इसी प्रकार, कल्याण पर पड़ने वाले प्रभाव अनिश्चित हो सकते हैं, जैसा कि जैकब विनर का प्रजनन संबंधी विश्लेषण द्वारा प्रदर्शित⁸ किया गया। अर्थात् एफ.टी.ए., एकपक्षीय व्यापार उदारीकरण की तुलना में सिर्फ लाभदायक व्यापार सृजन के लिए ही वृद्धि नहीं देता है अपितु व्यापार विपथन में भी वृद्धि करता है। व्यापार विपथन⁹ तब होता है जब एफ.टी.ए. के तहत टैरिफ वरीयता दिया जाता है जो गैर-एफ.टी.ए. सदस्य देशों के फार्मों से आयातों की ब्लॉक के भीतर ही कम दक्ष फार्मों को शिफ्ट करता है जो टैरिफ राहत¹⁰ की वजह से अब प्रतिस्पर्द्धात्मक बन गया है।

8.11 इस प्रकार से एफ.टी.ए. के लिए सावधानी पूर्वक प्रायोजिक विश्लेषण आवश्यक है क्योंकि देश की नीति के लिए उनके निहितार्थ व्यापक है। क्या वे कल्याण कार्य को वास्तव में सुधारते हैं? क्या आयातों और निर्यातों या पूरे सबसेक्टर के बीच विभिन्न प्रकार के एफ.टी.ए. का मिश्रित प्रभाव पड़ता है। इन प्रश्नों के हम जवाब दे उससे पहले, हम भारत के साहित्य को संक्षेप में समीक्षा करते हैं।

1. *एशियन मुक्त व्यापार करार का भारत पर प्रभाव:* अनुप्रयुक्त सामान्य संतुलन मॉडल के प्रयोग से पूरे देश का विश्लेषण (चंद्रिमा सिकदार और विश्वजीत नांग, 2011 यु.एन.इ.एस.सी.ए.पी.) लेखक ने इसका निष्कर्ष निकालने के लिए सी.पी.ई. मॉडल फ्रेम-मार्क की नियुक्ति की ताकि एशियन एफ.टी.ए. के बाद

भारत के लिए व्यापार संतुलन और अधिक नकारात्मक हो गया। निर्यात के मामले में, भारत ने कम्बोडिया, लाओ पी.डी.आर. मलेशिया, फिलिपिंस, थाईलैंड और वियतनाम में सबसे बड़ा बाजार पहुँच प्राप्त किया है।

2. *भारत के मुक्त व्यापार करार के प्रभाव का विश्लेषण:* (रूप चंदा 2014, आई.आई.एफ. बंगलौर) लेखक ने चयनित एफ.टी.ए. के तहत चयनित वस्तुओं के तुलना करने से पूर्व और बाद का प्रयोग करते हुए निष्कर्ष निकालता है कि देश में अपने निर्यातों को बढ़ाने के लिए व्यापार करार का प्रयोग प्रभावी रूप से नहीं किया है। लेखक ने मोस्ट फेवर्ड नेशन (एम.एफ.एन.) रूट के माध्यम से आयातों में महत्वपूर्ण वृद्धि पाते हैं और निर्यातों को बढ़ावा देने के लिए संरचनात्मक और विनियामक कारकों में छूट की सिफारिश करते हैं।
3. *भारत कोरिया सी.ई.पी.ए. उन्नति का मूल्यांकन* (वी.एस. शेसाद्री 2015), विकासशील देशों के अनुसंधान और सूचना प्रणाली (आर.आई.एस.) का अध्ययन दावेदारों, विनियामक निकायों और भारत और कोरिया के अधिकारियों से मिलकर लेखक ने निर्यातों पर मिश्रित प्रभाव पाया। विशेषकर, कृषि के लिए लेखक ने नाममात्र प्रभाव बतलाया।
4. *जापान और भारत के बीच व्यापार एकीकरण का वृहद आर्थिक प्रभाव:* एक संगणनीय सामान्य संतुलन विश्लेषण (विश्वनाथ भट्टाचार्य और काकली मुखोपाध्याय 2013) सी.जी.ई. मॉडल का प्रयोग करके लेखक टैरिफ में कटौती होने की वजह से भारत के लिए उत्पाद वृद्धि में सीमांत वृद्धि का प्राक्कथन करता है। पहले के अध्ययनों के विपरित लेखक, भारत से अत्यधिक निर्यात तथा दोनों देशों के लिए सकारात्मक निवल कल्याण का प्राक्कलन भी करता है।
5. *एशियन भारत मुक्त व्यापार करार के प्रभाव का पुनः निर्धारण* (थम सीव येन और एन्ड्रूव कम जीया थी 2014) : ग्रैवीटी मॉडल का प्रयोग करके, लेखक जी. डी.पी. और दो क्षेत्रों के बीच द्विपक्षीय व्यापार में वृद्धि

8 विनर जैकब कस्टम यूनिनन इशु न्यूयार्क : अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति के लिए कार्नेगी इन्डोमेट, 1950

9 कृष्णा प्रवीन। क्या क्षेत्रीय व्यापार साझेदार "प्राकृतिक हैं" 2012 राजनीतिक अर्थव्यवस्था पत्रिका

10 जे.जे. स्कॉट। मुक्त व्यापार करार: विश्व व्यापार सिस्टम के वरदान और अभिशाप। पिटर्सन अन्तर्राष्ट्रीय आर्थिक संस्थान (पी.आई.आई.)

का प्राक्कलन करता है। अध्ययन के अनुसार, व्यापार के लिए सबसे बड़ी बाधा व्यापार और दूरी लागत है।

प्रायोगिक फेमवर्क

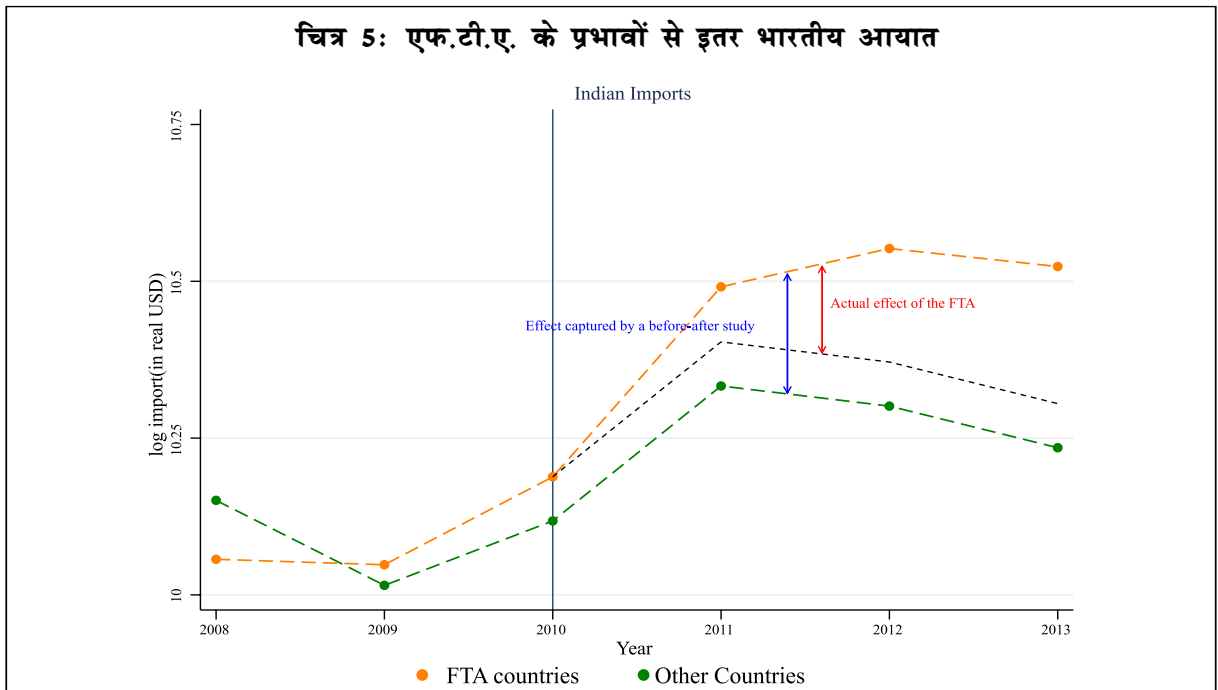
8.12 भारत के पी.टी.ए. की समीक्षा करने का दूसरा कारण यह है कि भारतीय एफ.टी.ए. के विषय में अधिकतर अध्ययन सरल विश्लेषण पर आधारित हैं। यह पूर्व-बाद अध्ययन पर आधारित है, जिससे एफ.टी.ए. के अध्ययन के पूर्व एवं बाद के प्रभाव की तुलना की जाती है। इस उपागम की एक कमी यह है कि यह उन प्रवृत्तियों से नीतिगत परिवर्तन को विलगित करने में असफल रहता है, जो नीतिगत परिवर्तन (बदलाव) के बिना ही घटित हो चुकी होती हैं। उदाहरण के लिए, भारत तथा कोरिया के बीच वर्ष 2010 के बाद एफ.टी.ए. के न होने पर भी व्यापार में वृद्धि हो सकती थी, क्योंकि इसके दूसरे कारण थे, जिसमें दोनों देशों में मांग तथा आपूर्ति की शर्तें भी शामिल हैं।

8.13 इसके बदले में हम अंतर में अंतर¹¹ पहचान तकनीक का प्रयोग करते हैं, जो कि व्यापार पर एफ.टी.ए. के प्रभाव को हटाने में सहायक होता है तथा अन्य उलझन पैदा करने वाले कारकों को नियंत्रण करता है। मुख्य विचार यह है कि 'नियंत्रण' देशों के ऐसे समूह

को रखें जिन्होंने भारत के साथ एफ.टी.ए. पर हस्ताक्षर नहीं किया और यह देखता है कि उनके साथ किया गया व्यापार विभिन्न पैरामीटर के लिए कैसे नियंत्रित होता है। एफ.टी.ए. के अनुपस्थिति में एफ.टी.ए. साझेदारों के समय व्यापार कैसे विकसित हो इसके लिए यह हमें तथ्यपरक विरोध का सृजन करने में सहायता करता है। तथ्यपरक विरोध के सापेक्ष एफ.टी.ए. साझेदारों के साथ व्यापार के वास्तविक विकास की तुलना करने पर एफ.टी.ए. के प्रभाव से अलग रखने के लिए यह हमें अनुमति देता है।

8.14 उदाहरण के लिए नीचे चित्र 5 में एफ.टी.ए. देशों से नारंगी लाईन भारतीय आयातों के लॉग तथा गैर-एफ.टी.ए. देशों से हरी लाइन है। ग्रे डॉटेड लाइन यह प्रदर्शित करता है कि एफ.टी.ए. देशों से आयात का कैसे विकास होगा। ग्रे लाइन से ऑरेंज लाइन की तुलना करने पर एफ.टी.ए. के प्रभाव को सिर्फ अलग करने का हमें अनुमति देता है। इसके विपरित ग्रीन लाइन की ऑरेंज लाइन से तुलना, एफ.टी.ए. के प्रभाव को अधिक बनाएगा।

8.15 अगला मुद्दा है कि उन मानदंडों को विनिर्दिष्ट करना जिनसे एफ.टी.ए. न होने की स्थिति में व्यापार का निर्धारण किया जा सके। हम यहां व्यापार के ग्रेविटी मॉडल



11 देखें एंग्रीस्ट, जोसुवा डी और जॉर्न स्टिफेन पिशकी, मॉस्टली हार्मलेस इकोनोमेट्रीक्स : एक अनुभववादी सहयोगी, प्रिंसटन विश्वविद्यालय प्रेस 2008 और प्लमर, माइकल जी., डेविड शिवंग और सिनतारों हमका मुक्त व्यापार करारों के निर्धारण के प्रभाव के लिए तरीका, मनिला: एशियन विकास बैंक, 2010 विस्तार के लिए

पर भरोसा कर सकते हैं जो तार्किक रूप से अर्थव्यवस्थाओं में प्रयोगात्मक रूप से सर्वाधिक सुदृढ़ संबंधों में से एक है और यह एक सुस्थापित सिद्धांत¹³ भी है। ग्रेविटी मॉडल का श्रेय टिम्बरजन (1962) को जाता है, जिसमें देशों के बीच द्विपक्षीय व्यापार प्रवाह और देश विशिष्ट विशेषताओं के संबंध को दर्शाया गया है। इसमें दो आधारभूत सिद्धांत हैं अर्थात् देशों के बीच व्यापार प्रवाह प्रत्यक्ष रूप से दो देशों के 'आकार' के अनुपात में होते हैं जैसा कि जीडीपी द्वारा अनुमान लगाया जाता है और इसके विपरीत यह, उनके बीच की दूरी के अनुपात में भी होता है। देशों के बीच सभी व्यापार लागतों के लिए दूरी एक प्रोक्सी है जिसमें न केवल परिवहन लागतें शामिल होती हैं अपितु भाषा, मुद्रा, नीति आदि से संबंधित लागतें भी शामिल होती हैं। यह विचार कि देश जिनकी भाषा, मुद्रा, राजनीतिक व्यवस्था अथवा औपनिवेशिक संबंध एक जैसे हैं, से एक-दूसरे के साथ व्यापार करने की अधिक संभावना रहती है क्योंकि परिवहन के अलावा सभी लागतें कम होंगी।¹⁴

आधारभूत तथ्य और प्रवृत्तियां

8.16 इस विश्लेषण के प्रयोजनार्थ हमारा ध्यान चार

एफ.टी.ए. भागीदारों: आसियान, कोरिया, जापान और फिलिपीन्स पर केन्द्रित है। हम इन्हें एफ.टी.ए. देश कहते हैं। अन्य देशों को गैर-एफ.टी.ए. देश कहा जाता है क्योंकि इस समूह का अधिकांश व्यापार ऐसे देशों के साथ है जिनका वास्तव में भारत के साथ मुक्त व्यापार करार नहीं है। मुख्य परिणाम प्रस्तुत करने से पहले हम कुछ डाटा¹⁵ की व्यापक प्रकृतियों का वर्णन करते हैं।

8.17 तालिका 3 आयातों व निर्यातों के तीन वर्षों की वर्षानुवर्ष वृद्धि दर दर्शाता है जैसी कि प्रत्याशा की जाती है, एफ.सी.ए. देशों में निर्यातों तथा आयातों का वृद्धि दर गैर एफ.सी.ए. देशों से अधिक है। एफ.टी.ए. देशों के समूह के भीतर एफ.टी.ए. अधिनियम के लागू होने के बाद व्यापार की वृद्धि दर अन्य एफ.टी.ए. देशों से अधिक है।

8.18 एफटीए और गैर-एफटीए देशों (लगभग 8.5 प्रतिशत) जैसा कि तालिका 4 में दर्शाया गया है, के साथ व्यापार के लिए औसत (छह अंकों के उत्पाद स्तर पर केंद्रित आयात एवं निर्यात आधार पर परिकल्पित साधारण औसत) पूर्व-एफटीए प्रशुल्क (भागीदार देशों से/को आयात/निर्यात पर) समान थे। मुख्य रूप से भारतीय

तालिका 3: व्यापार में प्रवृत्तियां¹⁵

| वर्ष | निर्यात | | | | |
|----------------|---------------|-----------|--------|-------|--------|
| | गैर-एफटीए देश | एफटीए देश | ऐसियान | जापान | कोरिया |
| 2007-08 | 29% | 29% | 30% | | 14% |
| 2008-09 | 14% | 13% | 17% | -22% | 38% |
| 2009-10 | -4% | -4% | -5% | 20% | -13% |
| 2010-11 | 41% | 37% | 41% | 40% | 9% |
| 2011-12 | 19% | 38% | 43% | 24% | 17% |
| 2012-13 | -1% | -9% | -10% | -4% | -3% |
| 2013-14 | | | | 12% | |
| | गैर-एफटीए देश | एफटीए देश | ऐसियान | जापान | कोरिया |
| एफटीए पूर्वदेश | 13% | 13% | 14% | 13% | 13% |
| एफटीए परांतदेश | 20% | 22% | 25% | 11% | 7% |
| अंतर | 7% | 9% | 11% | -2% | -5% |

¹² एन्डर्सन जे.ई. विंकूप इ. वॉन. ग्रेविटी विद ग्रेवियाज: बार्डर पनन्य का समाधान: नेशनल ब्यूरो ऑफ इकोनॉमिक्स रिसर्च (एन.बी.ई.आर.) जनवरी 2011. <http://www.nber.org/papers/w8079>

¹³ अध्याय-8 के तकनीकी परिशिष्ट के परिशिष्ट 4 गुरुत्व का प्रायोगिक ढांचा का विस्तृत व्याख्या प्रदान करता है।

¹⁴ अध्याय-8 के तकनीकी परिशिष्ट के परिशिष्ट 4 आंकड़ों का विस्तृत ब्यौरा देता है।

¹⁵ स्रोत: वित्त मंत्रालय, भारत सरकार, 2011-12 में शुरू हुई जापान एफ.टी.ए. तालिकाओं में गुल्थी को संकेत करता है।

| वर्ष | आयात | | | | |
|---------|---------------|-----------|--------|-------|--------|
| | गैर-एफटीए देश | एफटीए देश | ऐसियान | जापान | कोरिया |
| 2007-08 | 37% | 27% | 25% | | 26% |
| 2008-09 | 20% | 22% | 16% | 25% | 44% |
| 2009-10 | -5% | -4% | -2% | -15% | -1% |
| 2010-11 | 29% | 21% | 19% | 28% | 22% |
| 2011-12 | 32% | 35% | 38% | 39% | 22% |
| 2012-13 | 0% | 2% | 2% | 4% | 2% |
| 2013-14 | | | | -24% | |

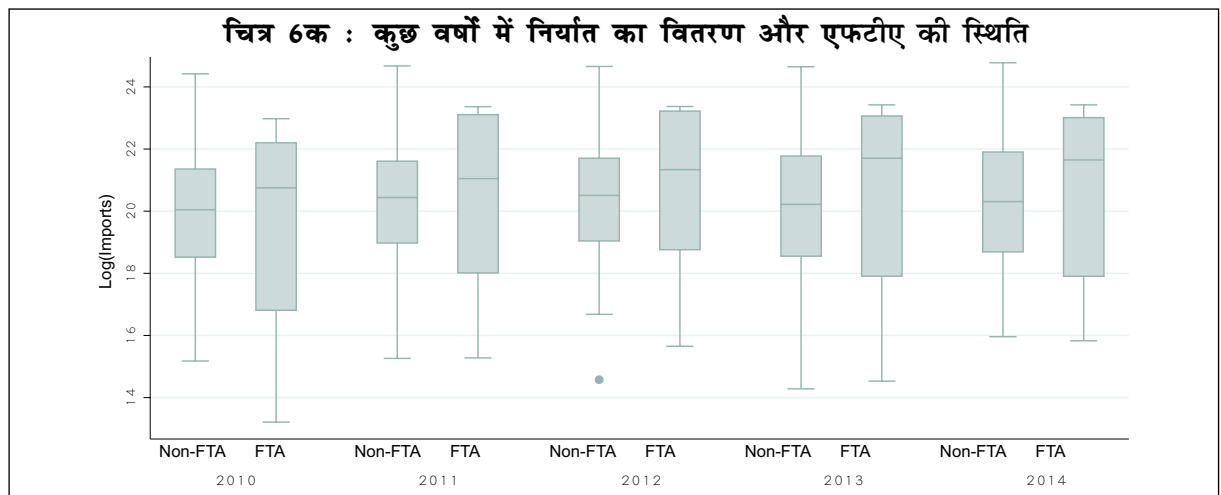
| | गैर-एफटीए देश | एफटीए देश | ऐसियान | जापान | कोरिया |
|----------------|---------------|-----------|--------|-------|--------|
| एफटीए पूर्वदेश | 17% | 15% | 13% | 13% | 23% |
| एफटीए परांतदेश | 20% | 19% | 19% | 6% | 16% |
| अंतर | 3% | 4% | 6% | -7% | -7% |

आयात प्रशुल्कों में कटौतियों के कारण लगभग 3.5 प्रतिशत प्वाइंट्स की औसत गिरावट के साथ एफटीए देशों की तुलना में प्रशुल्कों में भारी कटौती की गई है। भारतीय आयात प्रशुल्कों में सबसे अधिक कमी आसियान एफटीए में देखी गई है (तालिका 5)।

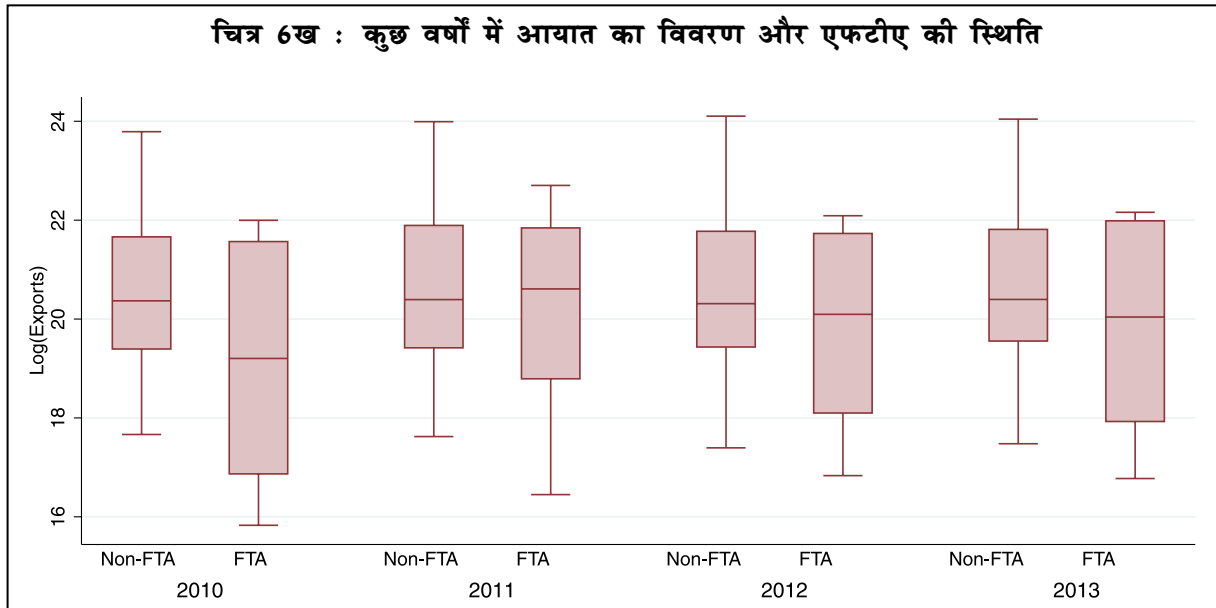
8.19 चित्र 6 में एफटीए और गैर-एफटीए देशों के लिए वर्ष 2010¹⁶ में शुरू हुए आयात प्रवाह को दर्शाया गया है। प्रथम दृष्टि में, इस चित्र से गैर-एफटीए देशों की तुलना में एफटीए देशों से माल के आयात के मीडियन लॉग वेल्यू में वृद्धि का पता चलता है। तथापि, एफटीए और गैर-एफटीए देशों के लिए निर्यात की मीडियन लॉग वेल्यू समान प्रतीत होती है जैसा कि चित्र 6क और 6ख में दर्शाया गया है।

| सारणी 4: सकल व्यापार का औसत टैरिफ | | |
|-----------------------------------|-------------|-------------|
| | एफटीए पूर्व | एफटीए परांत |
| गैर एफटीए देश | 8.5% | 7.7% |
| एफटीए देश | 8.6% | 5.0% |

| सारणी 5: आयात और निर्यात प्रवाह में विखण्डित औसत टैरिफ | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | आयात | | निर्यात | |
| | एफटीए पूर्व | एफटीए परांत | एफटीए पूर्व | एफटीए परांत |
| गैर एफटीए | 11.4% | 10.1% | 6.1% | 5.4% |
| एफटीए देश | 11.2% | 5.8% | 5.7% | 4.0% |
| एशियान | 11.3% | 4.7% | 6.1% | 4.0% |
| जापान | 11.4% | 7.5% | 3.3% | 3.5% |
| कोरिया | 11.1% | 8.3% | 9.0% | 6.0% |



16 दोनों समूहों के देशों के लिए निर्यात के आंकड़े, वर्ष 2014 के लिए बीएसीआई डाटासेट में उपलब्ध नहीं है।



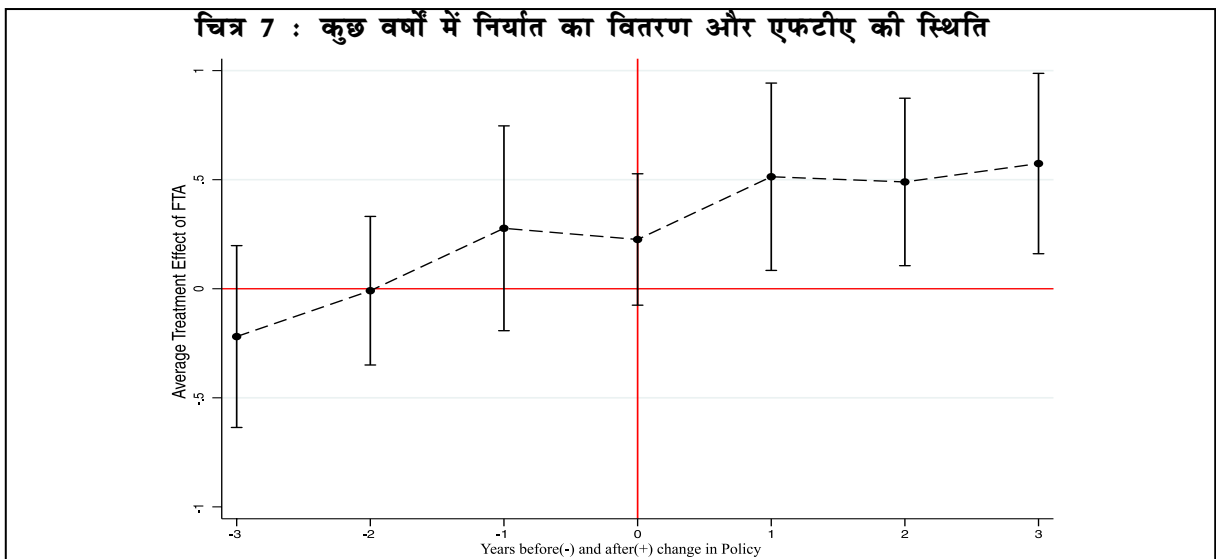
मुख्य परिणाम

8.20 अब हम व्यापार पर एफटीए के प्रभाव के संबंध में अपने अनुभवजन्य निष्कर्षों पर विचार करते हैं। परिणामों को ध्यानपूर्वक देखने पर हम सकारात्मक प्रभावों को पाते हैं जोकि महत्वपूर्ण और स्थायी दोनों हैं।

1. व्यापार में वृद्धि

एफटीए का व्यापार पर समग्र प्रभाव सकारात्मक और

सांख्यिकीय रूप से महत्वपूर्ण है। तकनीकी परिशिष्ट-8.20 अध्याय 8 में तालिका ए1.1 रिग्रेशन परिणामों की सूचना है। एफटीए के वर्ष और आसियान, जापान एवं कोरिया के साथ व्यापार के वर्ष 2013 के बीच संचयी प्रभाव लगभग 50 प्रतिशत के बराबर है। यह काफी अधिक है। हम यह जांच करते हैं कि क्या भारत का एफटीए देशों के साथ बढ़ा हुआ व्यापार अधिक दक्ष गैर-एफटीए देशों से आयातों के डायवर्जन के कारण है और पाते हैं कि ऐसा नहीं है।



¹⁷ हमें यह भी ध्यान दिया जाना चाहिए कि सिंगापुर के साथ किए गए बेसिक रिग्रेशन ट्रेड को हटा दिया जाता है। क्योंकि प्रो. एफ.टी.ए. सिंगापुर के पास पूरे पर शून्य एम.एफ.एन. टैरिफ था किन्तु 5 उत्पाद लाइनें थीं। सैम्पल में सिंगापुर एफ.टी.ए. 5मी के साथ यूडी सुधार की और प्राक्कलनों के साथ पक्षपात किया। 'उत्पाद' में लेवल रिग्रेशन के बाद जब हम अनुप्रयुक्त टैरिफ पर व्यापार को कम करते हैं तो सिंगापुर को इसमें शामिल करते हैं क्योंकि टैरिफ में होने वाले परिवर्तन स्पष्ट रूप से इन कारकों को ले सकते हैं।

2. स्थायी प्रभाव

चित्र 7 में एफटीए प्रभाव को दर्शाया गया है - सांख्यिकीय विश्वास अंतराल - एफटीए पर हस्ताक्षर से पहले और बाद। इस चित्र में यह दर्शाया गया है कि करार लागू होने के एक वर्ष के अंदर, उत्तरवर्ती कुछ वर्षों में लगातार बढ़ते प्रभावों के साथ, एफटीए के प्रभाव सकारात्मक और महत्वपूर्ण हो गए हैं। इस चित्र में यह भी दर्शाया गया है कि किसी एफटीए का प्रत्याशित प्रभाव अत्यल्प है।

3. विशेषरूप से आसियान एफटीए के लिए

यद्यपि आसियान और कोरियाई एफटीए से व्यापार मूल्यों पर सांख्यिकीय रूप से महत्वपूर्ण और सकारात्मक प्रभावों का पता चलता है, फिर भी व्यापार पर जापानी एफटीए का प्रभाव सांख्यिकीय रूप से महत्वपूर्ण नहीं है। तथापि, इसका अर्थ यह नहीं है कि जापानी एफटीए का कोई प्रभाव नहीं पड़ा - अभी भी इसका प्रभाव विशिष्ट उत्पाद लाइनों पर हो सकता था। हम इस संभावना की तलाश जारी रखेंगे। यह कहा गया है एशियन (एएसईएन) एफटीए का यह सबसे बड़ा व्यापारिक प्रभाव होगा, जिसे उस समय से आरंभ किया गया है जब से इस व्यवस्था के कारण भारतीय आयात टैरिफ में भारी गिरावट आई है।

4. विशेष तौर पर आयात के लिए

परिशिष्ट 1 की तालिका क1.2 तकनीकी परिशिष्ट, अध्याय 8 में आयात एवं निर्यात पर होने वाले एफटीए प्रभावों की अलग से तुलना की गई है। ये क्रमशः 27% एवं 79% है (आयात पर, सिंगापुर को सैंपल में जोड़ने पर अच्छे परिणाम आए हैं।) एशियन एफटीए के संदर्भ में, देश ने व्यापार प्रवाहों की दोनों ओर, निर्यात में सांख्यिक तौर पर महत्वपूर्ण 33% वृद्धि एवं आयात में 79% वृद्धि दर्ज कर के, लाभान्वित किया है। कोरिया एफटीए का प्रभाव महत्वहीन है, जबकि जापान एफटीए ने निर्यात पर उल्लेखनीय ऋणात्मक प्रभाव (18% की गिरावट) डाला है तथा आयात पर उल्लेखनीय शून्य प्रभाव डाला है। इसी प्रकार, तालिका क1.3 में यह दर्शाया गया है कि कुल व्यापार के शेयर के रूप में आयात पर एफटीए

का प्रभाव गैर-एफटीए देशों की तुलना में सांख्यिकीय दृष्टि से 7% अधिक रहा है।

5. विशेष तौर पर धातु एवं टैक्सटाइलों के लिए

यहां हम परिशिष्ट-3 की तालिका 3.1 में चार प्रमुख सैक्टरों : टैक्सटाइल, धातु, ऑटोमोबाइल एवं मशीनरी में एफटीए के प्रभावों को देखते हैं। इस अनुभाग के तुलनात्मक समूह दोनों गैर-एफटीए देश तथा ऊपर¹⁸ सूचीबद्ध चार प्रमुख सैक्टरों के सिवाय अन्य सभी सेक्टर शामिल हैं। शीर्ष एवं निचली तालिका क्रमशः आयात एवं निर्यात परिणामों को दर्शाती है। आयात के संदर्भ में, धातु एवं मशीनरी पर एफटीए टैरिफ में 10% गिरावट से एफटीए के अन्य उत्पादों या गैर-एफटीए देशों के सभी उत्पादों की तुलना में (ध्यान रखें कि गैर एफटीए देशों के सभी उत्पादों से संबद्ध एफटीए देशों से धातु एवं मशीनरी आयात करने का सीमांत प्रभाव है।) आयात में क्रमशः 1.4% एवं 2.1% की वृद्धि हुई है। परन्तु आटो आयात पर पड़ने वाला प्रभाव तुलनात्मक समूह से काफी अलग नहीं है।

इसी दृष्टि से, टैरिफ में 10% गिरावट होने पर एफटीए देशों के टैक्सटाइल निर्यात में तुलनात्मक समूह सापेक्ष 2% वृद्धि हुई है।

6. भिन्न-भिन्न प्रभाव

परिशिष्ट 2 की तालिका क2.1 तकनीकी परिशिष्ट अध्याय 8 के कॉलम (1) में व्यापार होल्डिंग गुरुत्व चर स्थिरांक पर टैरिफ के प्रभावों के परिणामों के बारे में वर्णन किया है। यथा अपेक्षित, टैरिफ में 10% की गिरावट से संपूर्ण व्यापार में, चाहे यह एक तरफा हो या अधिमानतः, 3% की वृद्धि हुई है। कॉलम (2) में निर्यात एवं आयात पर अनेक योजक कारकों को नियंत्रित करके हम हमारे पुराने परिणाम की मजबूती की जांच करते हैं। टैरिफ में 10% की गिरावट से व्यापार नम्यता में 2.7% की गिरावट आई है परन्तु इसका उल्लेखनीय प्रभाव पड़ रहा है। जबकि एफटीए टैरिफ कटौती का सीमांत प्रभाव, ऋणात्मक है परन्तु एफटीए टैरिफ गिरावट से व्यापार में 2.9 प्रतिशत¹⁹ वृद्धि हुई है।

18 चार प्रमुख सेक्टरों के अलावा अन्य सभी उत्पाद श्रेणियों को इसके बाद 'अन्य उत्पाद' कहा जाएगा।

19 गैर-एफटीए गिरावट का औसत प्रभाव 0.3% है। एफटीए के औसत प्रभाव को = $-0.3 + 0.16 = -0.291\%$ के रूप में परिकलित किया गया है। (तालिका 4 कालम 2 का प्रयोग करके) औसत पश्च टैरिफ एफटीए)

तालिका क2.2 परिशिष्ट 2, तकनीकी परिशिष्ट अध्याय 8 में आयात एवं निर्यात की गिरावटों के प्रभाव को अलग से दर्शाया गया है कॉलम (1) एवं (2) यह दर्शाता है कि टैरिफ में 10% की गिरावट से निर्यात एवं आयात में क्रमशः 0.7% एवं 1.2% की वृद्धि हुई है। (याद रखें कि एशियन के मामले में) उदाहरणार्थ, टैरिफ में 10% की गिरावट से निर्यात में 6.1% से लेकर 5.5% तक की कमी आई है, परन्तु आयात में 11.3 से 10.2% की काफी अधिक गिरावट आई है।

हम यह भी पता करेंगे कि एफटीए आधारित गिरावटों का गैर-एफटीए पर वही प्रभाव होता है। अर्थात्, टैरिफ में आयात साइड में 10% की गिरावट का एफटीए एवं गैर-एफटीए मामलों पर समान प्रभाव होगा : आयात 9% बढ़ जाएगा। इसी प्रकार, निर्यात में 10 की गिरावट का भी दोनों मामलों में समान प्रभाव होगा : औसत निर्यात में 0.5% की वृद्धि होगी।

सारांश : नीति निहितार्थ

8.21 हमारे परिणाम प्रारंभिक हैं। हमारे इन विश्लेषणों को समृद्ध बनाने तथा सेवाओं में इसे बढ़ाने के लिए अधिक से अधिक कार्य की आवश्यकता है। उसके बिना, भारत के एफटीए के समग्र प्रभाव के बारे में किसी निश्चित निष्कर्ष पर पहुंचना मुश्किल है। इस सूचना के साथ इन परिणामों से निम्नलिखित निहितार्थ प्रदर्शित होते हैं। भारत की एफटीए ने प्रत्याशा के अनुरूप कार्य किया है। इससे एफटीए देशों से साथ व्यापार में उतनी वृद्धि हुई जितनी किसी अन्य तरह से नहीं हो सकती थी। निर्यात की बजाय आयात संबंधी व्यापार में अधिक वृद्धि हुई है, शायद इसका कारण यही है कि भारत की टैरिफ अपेक्षाकृत अधिक होती है तथा इस प्रकार एफटीए सांझीदारों की बनिस्पत इसमें अधिक टैरिफ गिरावट आई है।

8.22 एफटीए की बजाय एशियन के साथ हुए व्यापार में अत्यधिक वृद्धि हुई है तथा ये कुछेक उद्योगों, जैसे आयात की ओर से धातु, में काफी अधिक रही हैं। निर्यात की तरफ एफटीए परिधानों, विशेषकर एशियन बाजारों में, में गतिवाद को बढ़ाया है। यह सतत प्रक्रिया है कि व्यक्ति समुचित सांझीदार स्तर प्रभावों को देखता है या भिन्न-भिन्न सांझीदार उत्पाद स्तर प्रभावों को देखता है।

8.23 आगे चलकर भारत के लिए यह बड़ा प्रश्न होगा कि एफटीए के साथ समझौते को जारी रखा जाए या नहीं तथा यदि रखा जाए तो किसके साथ? संबद्ध एवं इससे गंभीर प्रश्न यह है कि भारत को नए बड़े क्षेत्रीय करारों के सापेक्ष स्वयं को किस प्रकार स्थापित करना चाहिए।

8.24 निसंदेह बहुपक्षीय व्यापार उदारीकरण आगे बढ़ने का सर्वोत्तम रास्ता है। परन्तु ऐसा लगता है कि डब्ल्यूटीओ को अधिमान व्यापार करारों ने काबू कर लिया है। इस पृष्ठभूमि के विपरीत भारत के पास एक रणनीतिक विकल्प है : वह भी वही पीटीए रणनीति अपनाए जो अन्य देश अपनाते हैं, या इस प्रक्रिया से बाहर हो जाए। हमारे प्राथमिक विश्लेषण के परिणाम का सुझाव यह है कि भारतीय पीटीए अप्रभावी कारोबार में स्पष्ट तरीके से आए बगैर कारोबार को बढ़ाते हैं। धीमी होती मांग एवं अतिरिक्त क्षमता के साथ कारोबार नियमों की प्रवचना के खतरों के वर्तमान संदर्भ में एफटीए प्रगति, यदि अनुपालन किया जाए, को भारत की योग्यता अनुसार सुदृढ़ बनाकर डब्ल्यूटीओ - सतत उपाय जैसे प्रतिपादन एवं परंपरागत शुल्क एवं सुरक्षा उपाय, के प्रति जवाबदेह बनाकर जोड़ना चाहिए। इससे कोई फर्क नहीं पड़ता कि भारत अंत में क्या निर्णय लेता है, परन्तु एक बात स्पष्ट है। वृहत क्षेत्रीय विश्व के प्रति भारत को तैयार करने के लिए, विश्लेषणात्मक एवं अन्य प्रारंभिक कार्य अग्रिम रूप में आरंभ किए जाने चाहिए।

उर्वरक क्षेत्र

औद्योगिक प्रयोगों में यूरिया के विचलन को रोकने के लिए नीम लेपन एवं उत्पादन में दक्षता का बढ़ाने के लिए गैस पुलिंग समेत उर्वरक क्षेत्र में हाल में किए गए सुधार सही दिशा में उठाए गए कदम हैं। राजकोषीय सब्सिडी में उर्वरक का हिस्सा (लगभग 0.73 लाख करोड़ का स.घ.उ. का 0.5 प्रतिशत) काफी अधिक है और यह खाद्य सब्सिडी के बाद दूसरे स्थान पर है। हमारा यह अनुमान है कि केवल 17,500 करोड़ या कुल उर्वरक सब्सिडी का 35 प्रतिशत ही छोटे किसानों तक पहुंचता है। यूरिया क्षेत्र अत्यधिक विनियमित है जो ऐसा ब्लॉक मार्केट सृजित करता है जो कि गैर-अनुपातिक रूप छोटे किसानों पर बोझ डालता है; उत्पादन की अदक्षता को प्रोत्साहित करता है; और आवश्यकता से अधिक उपयोग का कारण बनता है जिसमें मृदा की गुणवत्ता कम हो जाती है तथा मानव स्वास्थ्य को हानि पहुंचती है। कम प्रबिबंधात्मक आयतों का रास्ते घरेलू उपलब्धता को बढ़ाना (डीकेनालाइजेशन) और जेएलएम का प्रयोग करते हुए लाभों को सीधे किसानों तक पहुंचाने के लिए किए गए सुधार ऐसी अनेक समस्याओं का समाधान कर सकेंगे।

परिचय

9.1 वर्ष 2014 से उर्वरक क्षेत्र में अनेक महत्वपूर्ण सुधार किए गए हैं। इसमें यूरिया पर नीम कोटिंग करना शामिल है जिसने भारतीय किसानों कि लिए बने उर्वरक और गैस पुलिंग के विचलन को संभवतः कम कर दिया है। इससे घरेलू यूरिया उत्पादन की दक्षता में वृद्धि होनी चाहिए। ये उर्वरक क्षेत्र के आगे के सुधारों के लिए अच्छे आधार साबित होंगे।

9.2 इस अध्याय में उन अगले सुधारों की तलाश की जाएगी परन्तु सुधार कार्यवृत्त पर चर्चा करने से पूर्व हमें उर्वरक क्षेत्र की उन दीर्घस्थायी विशेषताओं को समझना होगा जिससे प्रमुख विकृतियों को प्रोत्साहन मिलेगा और इन्हें दूर करना होगा।

9.3 सरकार ने वर्ष 2015-16 में उर्वरक सब्सिडी पर लगभग 73000 करोड़ रु. - जीडीपी का लगभग 0.5

प्रतिशत खर्च किए हैं। इस राशि का लगभग 70 प्रतिशत यूरिया के लिए आवंटित किया गया था, जो कि आमतौर पर प्रयुक्त होने वाला उर्वरक है, जिसने इसे खाद्य के बाद सबसे अधिक सब्सिडी वाली मद बना दिया है।

9.4 यूरिया में आई विकृतियां अनेक विनियमों का परिणाम हैं। प्रथमतः विशाल सब्सिडी अंतिम प्रयोग पर आधारित है - केवल कृषि यूरिया ही सब्सिडीकृत है - इससे उद्योग के लिए एवं सीमा पार सब्सिडीकृत यूरिया को भेजने के लिए प्रोत्साहन मिलता है। वास्तव में केवल कृषि यूरिया में ही सब्सिडी होती है जो सब्सिडी प्राप्त यूरिया को उद्योग एवं सीमा पार भेजने के लिए प्रोत्साहित करती है। वास्तव में, यूरिया सब्सिडी तीन प्रकार की लिकेज से प्रभावित है: (i) 24 प्रतिशत अक्षम यूरिया उत्पादों पर खर्च किया जाता है। (ii) 41 प्रतिशत गैर कृषि प्रयोग एवं विदेश में भेजा जाता है;¹ (iii) 24 प्रतिशत सब्सिडी प्राप्त यूरिया बड़े-प्रकल्पित धनी किसानों

¹ इस लिकेज का अनुमान यूरिया आबंटन एवं यूरिया खपत के बीच के अंतर के समान है जो कि कृषि सर्वेक्षण लागत 2013-14 द्वारा मापा गया है। इकाई स्तर के डाटा को सारांश सीट में दिए गए गुणकों को लागू करके सीओसी सर्वेक्षण के माध्यम से अनुमानित यूरिया को जांचा गया है। खपत का आबंटन से तुलना करना, एवं इस प्रकार से घरेलू खपत को मापना एक विधि है जिसका प्रयोग एनएसएस खपत एवं पीडीएस आबंटनों का प्रयोग करके किरोसीन, चावल एवं गेहूं की लिकेज का अनुमान लगाया जाता है।

द्वारा खपत किया जाता है। इस लिकेज का अभिप्राय यह है कि कुल उर्वरक सब्सिडी के 35 प्रतिशत - करीब 50300 करोड़ में से लगभग 17500 करोड़ रु. निहित लाभार्थियों, छोटे एवं सीमांत किसानों तक पहुंचती है।

9.5 द्वितीय: कम मूल्य वाले यूरिया इसके अधिक प्रयोग को प्रोत्साहित करता है जिससे विशेष पर्यावरणीय प्रभाव, इसमें क्षरित मुद्रा गुणवत्ता शामिल है।

9.6 तृतीय: अनेक विकृतियां - मूल्य एवं संचलन नियंत्रण, विनिर्माता सब्सिडी, आयात प्रतिबंध-एक-दूसरे को फीड करती हैं, इससे सेक्टर के अन्दर के संसाधनों को अधिक प्रभावी प्रयोगों के लिए पुनः आंबटित करना कठिन हो जाता है। अतः फर्टिलाइजर सेक्टर बहिर्गमन समस्या का एक उदाहरण है जो भारतीय अर्थव्यवस्था को नष्ट कर रहा है (अध्याय II)।

मूल तथ्य

9.7 इस अनुभाग में उर्वरक सेक्टर के कुछ मूल तथ्यों की समीक्षा की गई है। तीन बेसिक प्रकार के फर्टिलाइजरों-यूरिया, डायामोनियम फास्फेट (डी ए पी) एवं पोटेशियम मूरेट (एम ओ पी) का प्रयोग किया जाता है। बॉक्स 9.1 में विस्तृत वर्णन तथा प्रत्येक के बारे में कुछ बेसिक मूल्य एवं मात्रा दी गई है। यह सर्वाधिक खपत होने वाला फर्टिलाइजर (74 प्रतिशत) हैं एवं सर्वाधिक आयातित (52 प्रतिशत) है। यूरिया में भी सरकार का अधिक हस्तक्षेप होता है: यह भौतिक स्तर सबसे अधिक नियंत्रित आदेश के अंतर्गत है जबकि 20 प्रतिशत डी ए पी एवं एम ओ पी के लिए है; तथा इसे परिव्यय की दृष्टि में सर्वाधिक सब्सिडी मिलती है (कुल उर्वरक सब्सिडी का लगभग 70 प्रतिशत) तथा उत्पादन की वास्तविक लागत के अनुपात के अनुसार (डीएपी व एमओपी के 35 प्रतिशत की तुलना में प्रति किलो 75 प्रतिशत)

बॉक्स 9.1: उर्वरक के एबीसी

उर्वरक 3 प्रमुख पोषक मुहैया कराते हैं। जिनसे कृषि का उत्पादन बढ़ता है:

| पोषक | मुख्य स्रोत |
|----------------|-------------|
| नाइट्रोजन (एन) | यूरिया |
| फॉस्फोरस (पी) | डीएपी |
| पोटेशियक (के) | एमओपी |

अलग-अलग तरह की मिट्टी के लिए एन:पी:के का सही अनुपात अलग-अलग होता है लेकिन समान्यतः यह 4:2:1 के अनुपात में होता है

सारणी 9.1: उर्वरक के बुनियादी प्रमात्रा तथ्य (2014-15)

| | उत्पादन | | खपत | | आयात | |
|--------|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|--------------------|-----------------|
| | मात्रा ('000 मीटन) | मूल्य (₹ करोड़) | मात्रा ('000 मीटन) | मूल्य (₹ करोड़) | मात्रा ('000 मीटन) | मूल्य (₹ करोड़) |
| डीएपी | 3445 | 12471 | 7626 | 27606 | 3853 | 13948 |
| एमओपी | - | - | 2853 | 7418 | 4197 | 10912 |
| यूरिया | 22593 | 43830 | 30610 | 59383 | 8749 | 16973 |

सारणी 9.2 उर्वरक के बुनियादी मूल्य तथ्य (2014-15)

| | घरेलू सब्सिडीकृत (₹/50कि.ग्रा.) | अंतरराष्ट्रीय मूल्य (₹/50कि.ग्रा.) | सब्सिडी (₹/50कि.ग्रा.) | आयात प्रतिबन्ध | % मात्रा जिसकी अवाजाही की जानी है |
|--------|---------------------------------|------------------------------------|------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| डीएपी | 1200 | 1810 | 618 | कोई नहीं | 20% |
| एमओपी | 800 | 1300 | 465 | कोई नहीं | 20% |
| यूरिया | 270 | 970 | 807 | क्रमबद्ध किया गया* | 50% |

स्रोत: भारत उर्वरक संघ (एफ.ए.आई)

टिप्पणी: मोटे अक्षर में की गई संख्या सरकार द्वारा निर्धारित की गई है। दर्शाई गई अन्य संख्या बाजार मूल्य है।

* केवल तीन फर्मों को ही आयात की अनुमति दी गई थी।

9.8 यूरिया और डी.ए.पी. / एम. ओ. पी. में सरकार का हस्तक्षेप सिर्फ मात्रा में ही भिन्न नहीं है बल्कि प्रकार में भी भिन्न है। डी.ए.पी. और एम. ओ. पी. उत्पादक तथा निर्यातक पोषण आधारित सब्सिडी (एन.वी.एस) प्राप्त करता है जो एक सूत्र पर आधारित है जो उर्वरक के लिए दिए गए मात्रा में एन. पी. और के. के. मात्रा को निर्धारित करता है। इसलिए डी.ए.पी. और एम. ओ. पी. उर्वरकों पर प्रति किलो सब्सिडी निर्धारित है- वे बाजार मूल्य से भिन्न नहीं हैं। डी. ए. पी. और एम. ओ. पी. के आयात भी नियंत्रित नहीं हैं। जिन मूल्यों का किसान सामना करता है उसे निर्धारित प्रति यूनिट सब्सिडी द्वारा समायोजित करके बाजार मूल्यों को अनियमित किया जाता है। डी. ए. पी. और एम. ओ. पी. में सरकार की संलग्नता उत्पादों और निर्यातकों को पोषण आधारित सब्सिडी उत्पादन लागत का 35 प्रतिशत सब्सिडी देने के लिए निर्धारित की है।

9.9 यूरिया का मामला बहुत भिन्न है। सरकार इसमें 5 तरीकों से हस्तक्षेप करती है।

- 1 यह एक नियंत्रित अधिकतम खुदरा मूल्य (एम. आर. पी.) निर्धारित करती है जिसपर किसानों को यूरिया बेचा जाना चाहिए। वर्तमान में यह कीमत रूपये 5360 प्रति मीट्रिक टन है जो लगभग रूपये 268 प्रति 50 किलो बैग है जो आयात किए गए मूल्य (रूपये 18600 प्रति टन) से एक-तिहाई कम है।
- 2 यह 30 घरेलू उत्पादकों को सब्सिडी प्रदान करता है जो लागत - प्लस के आधार पर फार्म - विशिष्ट हैं अर्थात् जो कम दक्ष उत्पादक हैं वे अधिक सब्सिडी² पाते हैं।
- 3 यह उन आयातकों को सब्सिडी प्रदान करता है जो कि विशिष्ट है।
- 4 एजेंसियों के माध्यमों से आयात किया जाता है - सिर्फ 3 एजेंसियों को ही भारत में यूरिया का आयात करने की अनुमति दी गई है।

5 अन्ततः यह यूरिया की आधी मात्रा के संचालन को निर्देशित करता है - अर्थात् सरकार विनिर्माताओं और आयातकों को यह कहती है कि कितने उर्वरकों का आयात किया जाए और यूरिया को कहाँ बेचा जाए।

9.10 इस प्रकार से तकरीबन सभी एक्टर्स - उपभोक्ताओं उत्पादकों, आयातकों, वितरकों को नियंत्रित किया जाता है। ये विकृतियाँ एक-दूसरे पर निर्भर करते हैं और वे सभी मिलकर एक साथ एक माहौल तैयार करते हैं जो प्रतिकूल परिणामों की एक श्रृंखला उत्पन्न करते हैं जिसे हम निम्नलिखित रूप से वर्णित करते हैं।

लीकेज 1: काला बाजार

9.11 यूरिया में सब्सिडी सिर्फ कृषि कार्यों के लिये दिया जाता है। इस प्रकार की सब्सिडी जिसे हम "एक उत्पाद एक दाम - सिद्धांत" कहते हैं का उल्लंघन करता है- जो संस्था उत्पादन करती है वो आवश्यक रूप से वही संस्था है जिन पर पक्की कीमत लगाना चाहिए अन्यथा सब्सिडी युक्त सामानों पर मिलने वाले सब्सिडी को पात्र उपभोक्ताओं से अपात्र उपभोक्ताओं में डाइवर्ट किया जाएगा। कृषि यूरिया पर 75 प्रतिशत की सब्सिडी बड़े कीमत का सृजन करता है जो यूरिया को उद्योगों³ और बांग्लादेश तथा नेपाल⁴ के सीमा के पार भेजने में काला बजारी को बढ़ावा देता है। कृषि लागत सर्वे 2013-14 से वास्तविक उपयोग के साथ आंशिक यूरिया के आकड़ों को तुलना करने पर, हम यह प्राक्कलन करते हैं कि 41 प्रतिशत यूरिया का उद्योगों में डाइवर्ट किया जाता है और सीमा पार तस्करी किया जाता है।

9.12 चित्र 9.1, वर्ष 2012-13 में यूरिया के काला बाजारी की सीमा को प्रदर्शित करता है। यह अनुमान लगाया जाता है कि 51 प्रतिशत भारतीय किसानों को एम. आर. पी. दरों से अधिक कीमत पर काला बाजार से यूरिया खरीदने के लिए मजबूर किया जाता है। चित्र

² सरकार ने 2015 में नई यूरिया नीति लागू की है जिसमें वर्ष 2015-16 से 2018-19 की अवधि को शामिल किया गया है। इस नीति के अन्तर्गत गैस आधारित यूरिया संयंत्रों को तीन श्रेणियों में रखा गया है जो कि उर्जा के मानकों पर आधारित है। पहले तीन वर्षों में उर्जा के मानकों को संयंत्र आधारित रखा गया है लेकिन 2018-19 से यह आशा की जाती है कि ये संयंत्र समूह/श्रेणी विशिष्ट उर्जा मानकों को अपनाते लगेगें।

³ यूरिया का प्रयोग रसायन उद्योग विस्फोटक, ऑटो मोबाइल व्यवस्था प्रयोगशालाओं, चिकित्सा प्रयोग सिगरेट में गंध को बढ़ाने के लिए तथा अन्य प्रकार से अवयव के रूप में किया जाता है।

⁴ 50 किलों का यूरिया भारत में रूपये 300 का है जबकि बांग्लादेश में यह टका 800 (685) और नेपाल में एन. पी. आर. 996(622) है।

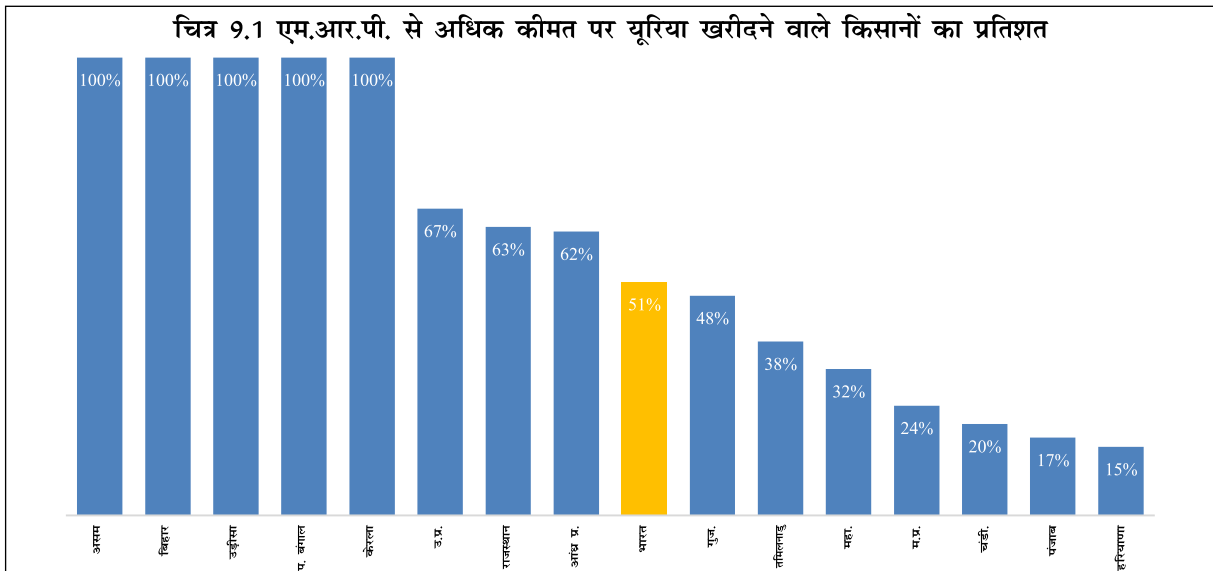
⁵ फसल लागत संरचना और भिन्न-भिन्न निविष्टियों जिनका प्रयोग भारत में विभिन्न प्रकार के फसलों को सिंचाई के लिए किया जाता है इस पर आकड़े तैयार करने के लिए व्यापक लागत कृषि समीक्षा एक व्यवस्था ही हो। समीक्षा केन्द्रीय सांख्यिकी कार्यालय (सी. एम. पी.) द्वारा नामोद्धृत किया गया है और कृषि और निगम विभाग द्वारा वार्षिक रूप से आंकड़े निष्पादित किए जाते हैं। 2012-13 के सी. ओ. सी. की समीक्षा भारत के 17 भिन्न-भिन्न राज्यों के 1000 गांवों को कवर करता है और प्रत्येक गांवों में 10 प्रकार्यात्मक जोत है और स्तरीय सैम्पलिंग योजना के तहत या इच्छिक रूप से नमूना तैयार किया जाता है। हमारे पास सीओसी के आंकड़े का नवीन सर्वेक्षण नहीं है किन्तु 2012-13 के लिए हमारा अनुमान है कि बाद के वर्षों में तनावपूर्ण आर्थिक माहौल के कारण किसानों के प्रतिकूल प्रभावों को नजरअंदाज किया जाता है।

9.1 भी सीमा पार तस्करी के साक्ष्य को भी प्रस्तुत करता है। बांग्लादेश सीमा के सटे तीन पूर्वी राज्यों में 100 प्रतिशत किसानों का काला बाजार से यूरिया खरीदने के लिए मजबूर किया जाता है। इसी प्रकार उत्तर प्रदेश में जो नेपाल सीमा से सटे हैं, 67 प्रतिशत किसानों को एम. आर. पी. से अधिक कीमत पर यूरिया काला बाजार से यूरिया खरीदना पड़ता था।

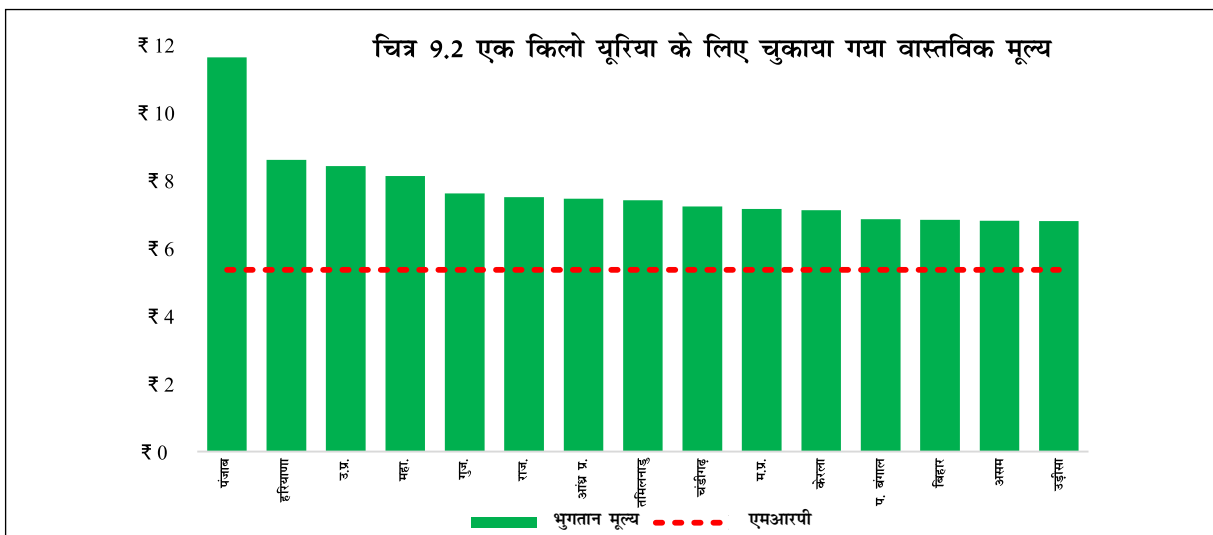
9.13 चित्र 9.2 यह प्रदर्शित करता है कि इन काला बाजारों का मूल्य निर्धारित मूल्य (अर्थात एम आर पी और स्थानीय कर सहित) से औसतन, लगभग 61 प्रतिशत

अधिक है जो यह काला बाजार आपूर्ति की अनिश्चितता के साथ-साथ किसानों पर अधिक आर्थिक लागत को प्रभावित करता है।

9.14 विनियमन और मध्यस्थता के द्वारा काला बाजार को बढ़ावा दिया जाता है। सिर्फ 3 फर्मों⁶ का भारत में यूरिया का आयात करने की अनुमति दिया जाता है और मध्यस्थ एजेंसियों को भी यह अनुदेश दिया जाता है कि कब आयात करना है, कितनी मात्रा आयात किया जाना है और किन जिलों में वे अपने सामानों के बेचेंगे।



स्रोत: कृषि लागत सर्वेक्षण (2012-13) से परिकलित



स्रोत: कृषि लागत सर्वेक्षण (2012-13) से परिकलित

⁶ भारत राज्य व्यापार निगम (एसटीसी) भारत धातु एवं खनिज व्यापार निगम (एमएमटीसी) और भारत पोटाश लि. (आईपीएल)

लीकेज 2-संपूर्ण लाभ लेने में छोटे किसानों की अक्षमता

9.15 काला बाजारी से बड़े किसानों से अधिक छोटे और सीमांत किसानों को अधिक नुकसान होता है क्योंकि अधिकतर किसानों को अधिक नुकसान होता है। क्योंकि अधिकतर किसानों को काला बाजार से मजबूरन यूरिया खरीदना पड़ता है। काला बाजारी की यही विशेषता है और ऐसा इसलिए होता है क्योंकि बड़े किसान विशिष्ट रूप से आपस में जुड़े होते हैं और इसलिए वे सब्सिडीयुक्त यूरिया को प्राप्त करने में समर्थ हो जाते हैं। चित्र 9.3 में यह दर्शाया गया है कि काला बाजारी से बड़े किसानों की तुलना में छोटे किसानों पर कितनी अतिरिक्त लागत का बोझ पड़ता है। औसत के तौर पर यह अतिरिक्त व्यय 17 प्रतिशत है और कुछ राज्यों जैसे पंजाब, उत्तर प्रदेश और तमिलनाडु में यह अतिरिक्त व्यय 55 से 70 प्रतिशत के बीच है।

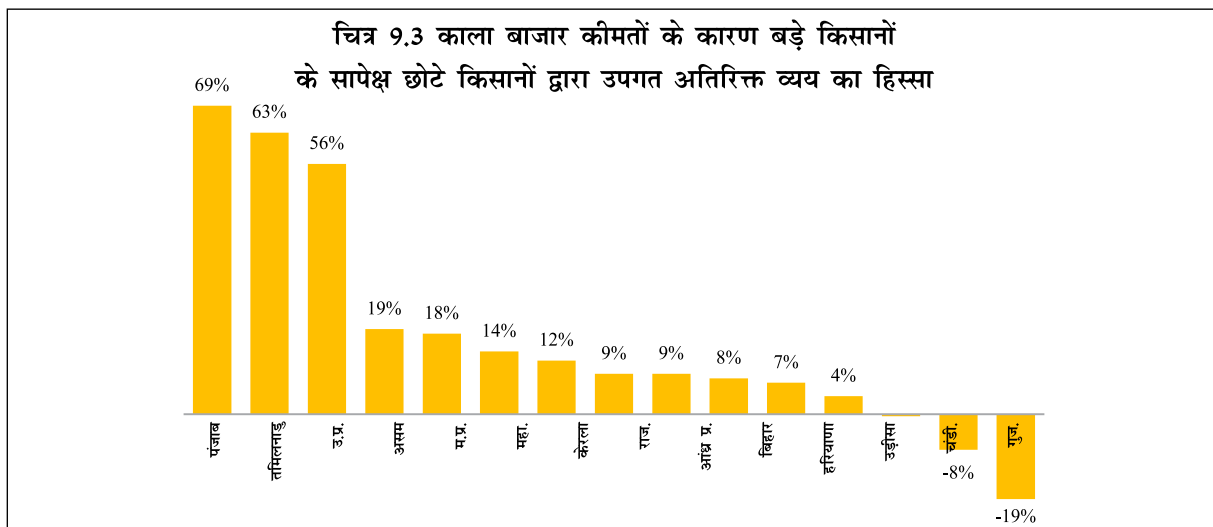
लीकेज 3 - अक्षम उर्वरक विनिर्माता

9.16 तीसरा लीकेज उस थोड़ी सी यूरिया सब्सिडी से होता है जो छोटे किसानों तक पहुंचने की बजाय अक्षम घरेलू उत्पादन को बनाए रखने के लिए उसका उपयोग कर लिया जाता है। आज 30 विनिर्माण इकाइयां

हैं जिनकी दक्षता के स्तर भिन्न-भिन्न हैं। आत्म-निर्भरता को प्राप्त करने के उद्देश्य का अर्थ है जीवित रहने के लिए प्राथमिकता का होना और अक्षमता से निपटने के लिए दृढ़ इच्छा का होना। इसके परिणामस्वरूप एक ऐसा मॉडल तैयार हो गया है जहां किसी फर्म को सब्सिडी, उत्पादन की उनकी लागत के आधार पर मिलती है यानि जितनी अधिक लागत उतनी अधिक सब्सिडी। परिणामस्वरूप, अधिक उत्पादन वाली अक्षम फर्में जीवित रह जाती हैं और कम लागत के लिए दिए जाने वाले प्रोत्साहन में कमी कर दी जाती है।

9.17 चित्र 9.4 में इसी व्यवहार को दर्शाया गया है। इसमें फर्म की उत्पादन लागत जिसके आधार पर वह सब्सिडी प्राप्त करती है, का चित्रण किया गया है, जो दुरस्त है वही सही है, का अभिप्राय यह है कि जितनी अधिक अक्षम फर्म होगी उतनी अधिक सब्सिडी उसे प्राप्त होगी। इस नई सरकार ने सही दिशा में कदम उठाते हुए अपनी नीति में संशोधन किया है किंतु फर्म-विशिष्ट होने तथा दक्ष फर्मों के प्रति प्रतिकूल रहने की अनिवार्य विशेषताएं पादटिप्पण-2 में दी गई हैं।

9.18 हमारा अनुमान है कि वर्ष 2013-14 में लगभग



7 कृषि सर्वेक्षण लागत में 5 विभिन्न प्रकार के वर्गीकरण का प्रयोग किया जाता है: 1 हेक्टेयर से कम 1 और 2 हेक्टेयर के बीच 2 और 4 हेक्टेयर के बीच और 6 हेक्टेयर से अधिक। चित्र 9.3 में हमने प्रथम दो आकार वाले वर्गों (लघु कृषकों के रूप में परिभाषित) के मामले में काला बाजारी के मूल्यों के कारण होने वाले अतिरिक्त व्यय की प्रतिशतता का अंतिम 2 आकार वाले वर्गों (बड़े कृषकों के रूप में परिभाषित) से तुलना की है। दूसरे शब्दों में :

$$\text{अतिरिक्त व्यय का हिस्सा} = \frac{\text{यूरिया पर होने वाला कुल खर्च} - (\text{एमआरपी आधारित खर्च} + \text{स्थानीय कर})}{\text{यूरिया पर किया गया कुल खर्च}} \times 100$$

हासमान = अतिरिक्त व्यय का हिस्सा (आई = लघु कृषक) - अतिरिक्त व्यय का हिस्सा (आई = बड़े कृषक)

25 प्रतिशत सब्सिडी का उपयोग अक्षम उत्पादन को बनाए रखने में चला गया। अनिश्चित सब्सिडी व्यवस्था के साथ जोड़कर कम खुदरा मूल्य निर्धारित करने का एक परिणाम यह है कि यद्यपि यूरिया की खपत में पिछले 15 वर्षों में तेजी से वृद्धि हुई है, फिर भी किसी नई घरेलू उत्पादन क्षमता में वृद्धि नहीं हुई है जिसके परिणाम स्वरूप आयात पर बहुत अधिक निर्भरता बढ़ गई है। कुछ संयंत्रों ने उत्पादन बंद कर दिया है जबकि कुछ बड़ी कंपनियों जैसे टाटा केमिकल्स जो कि सबसे बड़ी ऊर्जा-दक्ष यूरिया इकाइयों में से एक है, ने बाहर चले जाने की धमकी दी है।

यूरिया कीमतों के बाह्य कारण

मिट्टी की गुणता में गिरावट

9.19 पिछले खंड में यह तर्क दिया गया था कि यूरिया सब्सिडी में लीकेज के प्रमुख कारण हैं- काला बजारी, बड़े किसान और अक्षम विनिर्माता - इन सबके कारण छोटे किसानों को हानि पहुंचती है। इस खंड में कुछ पर्यावरण संबंधी और सस्ते यूरिया के कारण स्वास्थ्य पर प्रभावों की चर्चा की गई है। पहला है यूरिया का अधिक प्रयोग जिसके कारण मिट्टी को नुकसान होता है। कृषि वैज्ञानिकों ने यह अनुशंसा की कि भारतीय परिस्थितियों के अनुसार नाइट्रोजन, फास्फोरस एवं पोटैशियम-एन.पी., के का मोटे तौर पर 4:2:1 में उपयोग किया जाए, स्थानीय स्थितियों के अनुसार इसमें भिन्नता भी हो सकती है।

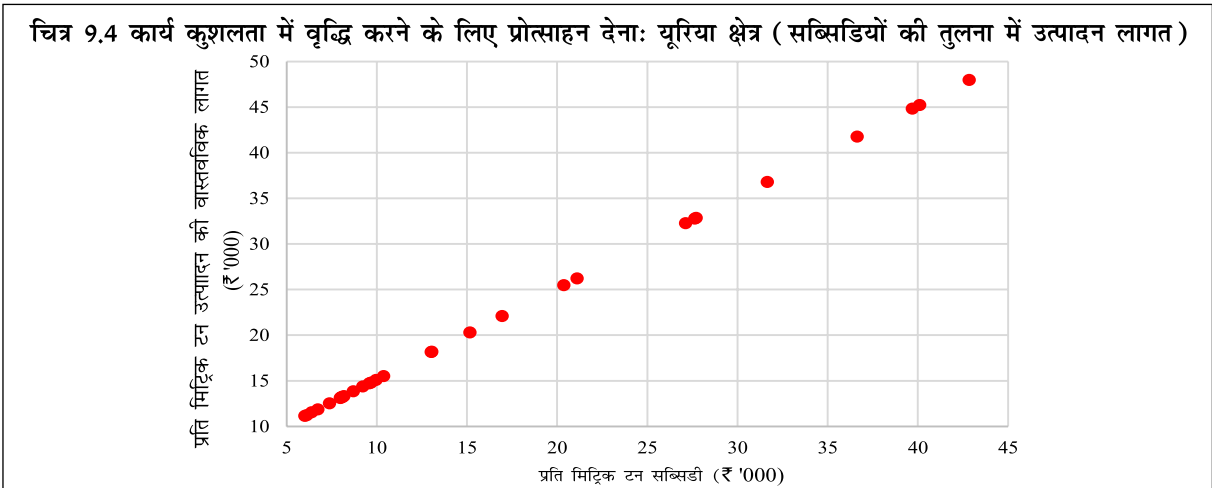
9.20 चित्र 9.5 से पता चलता है कि निरपेक्ष सन्दर्भों में कई बड़े राज्यों में यूरिया का अधिक उपयोग हो

रहा है, विशेषकर पंजाब, हरियाणा तथा उत्तर प्रदेश। अमरीकी, विश्व तथा कई एशियाई देशों की तुलना में अधिक उपयोग हो रहा है। दो अपवाद भी हैं: चीन में अभी भी भारत से अधिक यूरिया का उपयोग हो रहा है। किंतु सभी राज्य अधिक यूरिया का उपयोग नहीं करते हैं; वस्तुतः कई पूर्वोत्तर राज्य विश्व औसत की तुलना में प्रति हेक्टेयर कम नाइट्रोजन फर्टिलाइजर का उपयोग करते हैं।

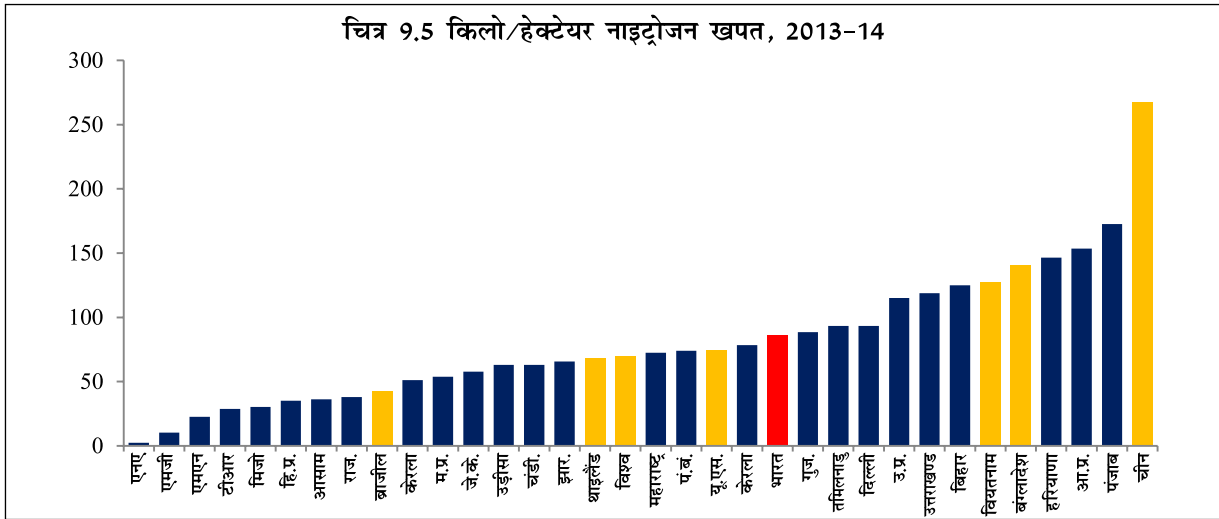
9.21 इस सन्दर्भ में ध्यान देने योग्य एवं समान बात यह है कि उपयोग किए जा रहे फर्टिलाइजर का अनुपात गड़बड़ा रहा है। चित्र 9.6-9.8, 4:2:1 दिशा निर्देश की तुलना में वर्तमान में वास्तविक उर्वरक उपयोग।

9.22 चित्र 9.6 इष्टतम एन: पी अनुपात के अन्तर को दर्शाता है। अधिकांश राज्य अनुशंसित फास्फोरस की तुलना में लगभग दो गुणा नाइट्रोजन उपयोग करते हैं। अधिकांश उत्पादक राज्यों अर्थात् पंजाब, हरियाणा, उ० प्र० तथा गुजरात में यह पैटर्न देखने में आया है। महाराष्ट्र कर्नाटक तथा केरल में यह तालमेल कम है, जो इस्तेमाल में इष्टतम अनुपात का ध्यान रखते हैं; हालांकि यह विभिन्न फसलों का भी परिणाम हो सकता है।

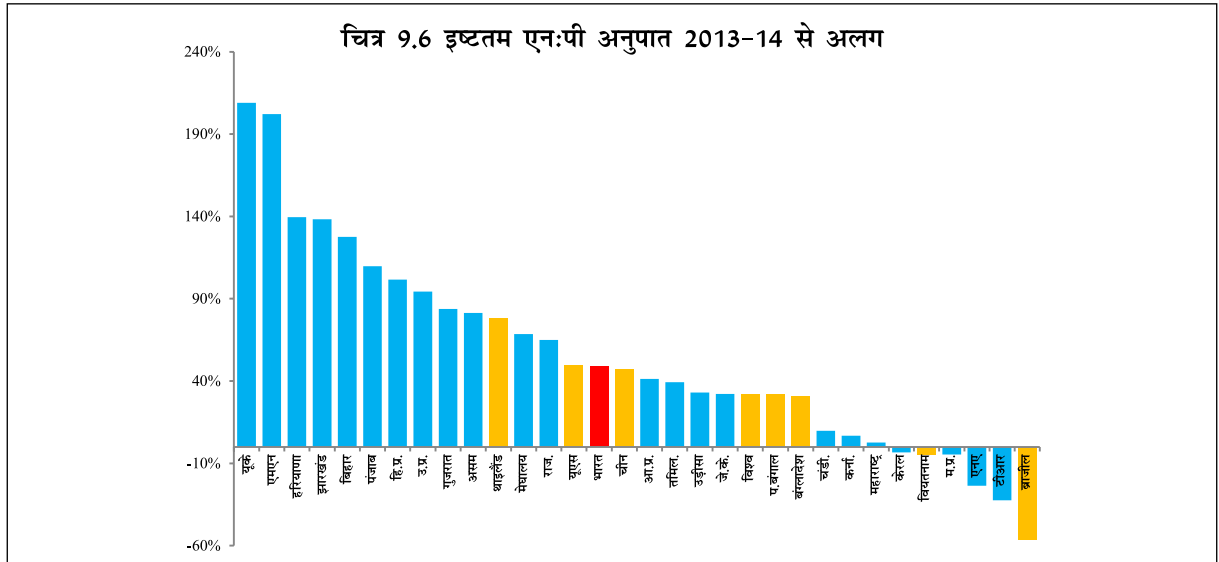
9.23 पोटेश की तुलना में नाइट्रोजन उपयोग बहुत अधिक है। चित्र 9.7 से पता चलता है कि अन्य देशों की तुलना में भारत अधिक मात्रा में नाइट्रोजन का उपयोग करता है। बांग्लादेश पोटेश की तुलना में केवल 4 प्रतिशत अधिक नाइट्रोजन उपयोग करता है जबकि भारत औसतन 100 प्रतिशत अधिक उपयोग करता है।



स्रोत: उर्वरक विभाग



स्रोत: कृषि सांख्यिकी एक नजर, 2014 कृषि मंत्रालय



स्रोत: कृषि सांख्यिकी एक नजर, 2014 कृषि मंत्रालय

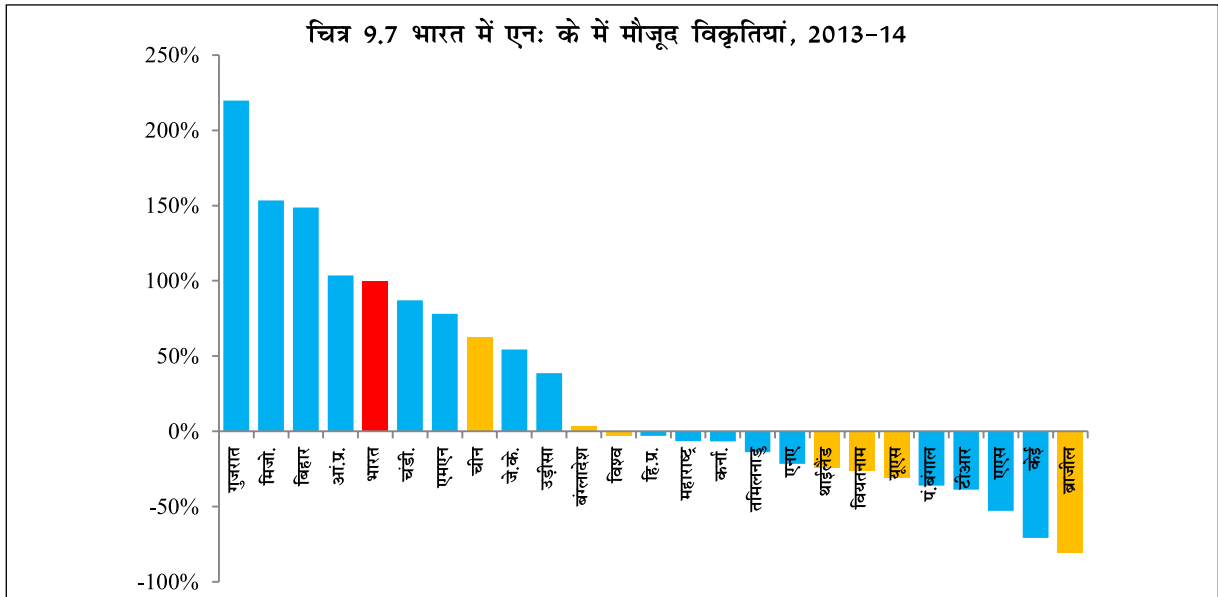
चित्र 9.8 आवश्यक है क्योंकि कुछ भारतीय राज्यों में घालमेल इतना अधिक है- राजस्थान की तुलना में 4500 प्रतिशत अधिक एन, पंजाब व हरियाणा में 1300 प्रतिशत अधिक - इसके लिए प्रथक ग्राफ व पैमाना अपेक्षित है।

सुधार

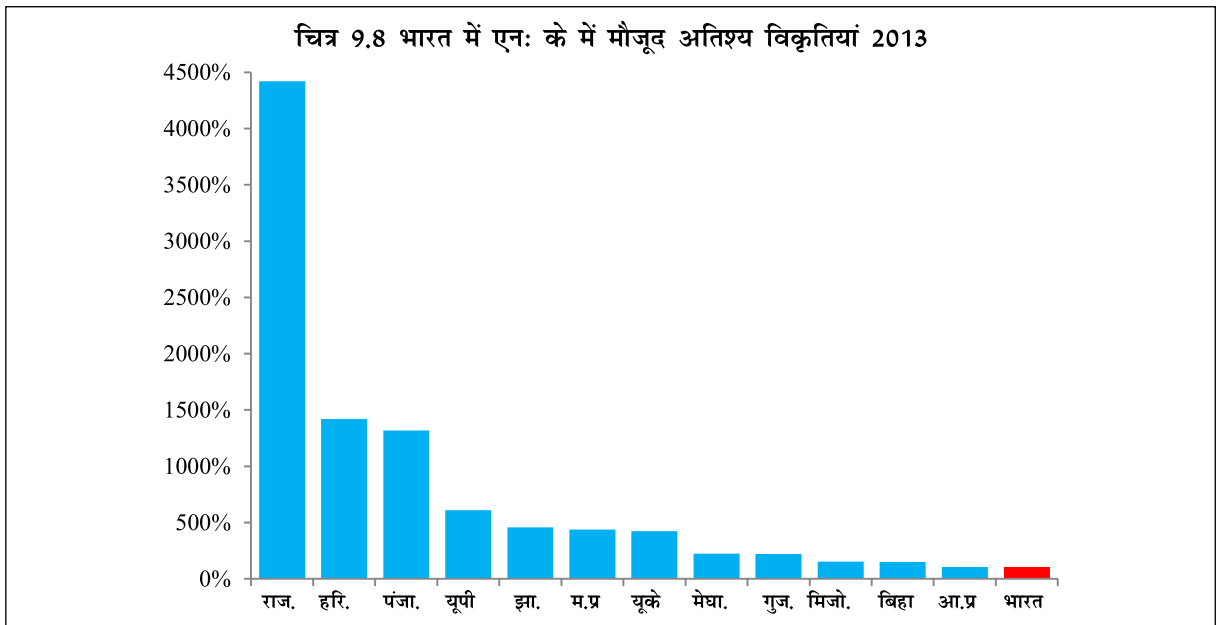
9.24 सुधार पैकेज में उपर्युक्त प्रत्येक समस्या उर्वरक प्रयोग का उपर्युक्त तीन प्रकार से क्षरण और विषम मिश्रण - का समाधान प्रस्तुत किया जाएगा जिसका मुख्य उद्देश्य छोटे किसानों को लाभ पहुंचाना है। पहला,

यूरिया आयात को डिक्नेलाइन करने से आयातकों की संख्या में वृद्धि होगी तथा आयात निर्यातों में पहले से अधिक स्वतंत्रता आएगी जिससे उर्वरक आपूर्ति में लोच और मांग में तेजी से परिवर्तन होगा। यह कार्य समय से होगा क्योंकि जलवायु परिवर्तन के कारण सरकार को के लिए कृषि दशकों के बारों में पूर्वानुमान लगाना तथा आपूर्ति तथा केंद्रीय स्तर पर प्रबंधन करना कहीं अधिक कठिन होगा। इससे अत्यधिक कभी की संभावना कम होगी, चोर बाजारी घटेगी जिनसे छोटे किसानों का लाभ प्राप्त होगा।

⁸ उर्वरक उत्पादन कोई योजना को बढ़ावा देने वाला उद्योग नहीं है क्योंकि इसके उत्पादन का 75-80 प्रतिशत लागत उर्जा के रूप में होती है इस दृष्टि से उर्वरक उद्योग उन अन्य क्षेत्रों से अलग है जिनकी की अपनी विशेष समस्या है जैसे कि बैंकिंग अथवा नागरिक विमानन जहां पर रोजगार काफी अधिक है।



स्रोत: कृषि सांख्यिकी एक नजर, 2014 कृषि मंत्रालय



स्रोत: कृषि सांख्यिकी एक नजर, 2014 कृषि मंत्रालय

9.25 दूसरा, यूरिया को पोषण आधारित सब्सिडी कार्यक्रम में लाभ जो वर्तमान में डीएपी और एमएपी के संबंध में लागू है, से बाजार को नियंत्रण मुक्त करते समय घरेलू उत्पादक अपने उर्वरकों में निहित पोषाहार की मात्रा के आधार पर एक नियत सब्सिडी प्राप्त करते रहेंगे और घरेलू उत्पादक बाजार मूल्य प्राप्त करते रहेंगे। इससे उर्वरक विनिर्माता और अधिक दक्ष होने के लिए प्रभावित होंगे क्योंकि ऐसी स्थिति में वे लागत कम करके अधिक लाभ कमाने की स्थिति में होंगे। इससे

अंततः किसानों को लाभ होगा तथा यूरिया की गुणवत्ता में सुधार होगा।

उर्वरक को जैम के अन्तर्गत लाना

9.26 उर्वरकों के लिए किए जाने वाले प्रत्यक्ष अंतरण कालाबाजारी की हेराफेरी को कम करते हैं। सरकार की नीम की परत वाली यूरिया नीति वास्तव में इस दिशा में उठाया गया कदम है। नीम की परत, कालाबाजारी करने वालों के लिए औद्योगिक उपभोक्ताओं के लिए यूरिया को किसी अन्य वस्तु में इस्तेमाल करने में अधिक मुश्किल

खड़ी करती है। नीम की परत किसानों के लिए मिट्टी से नाइट्रोजन से हाने वाले नुकसान को कम करने तथा फसल के लिए प्रचुर मात्रा में पोषक उपलब्ध कराने में लाभकारी है परिणामस्वरूप किसानों को यूरिया की जरूरत नहीं पड़ती। हेराफेरी को कम करने और उर्वरक सब्सिडियों के बेहतर लक्ष्यों को हासिल करने के लिए तकनीकी का ओर अधिक इस्तेमाल किया जा सकता है जैसा कि अध्याय 3 में चर्चा की गई थी। एलपीजी के सफल अनुभव के साथ अत्यधिक समानता के कारक जैम सूत्र को आगे बढ़ाने के लिए उर्वरक अच्छा क्षेत्र है। केन्द्र उर्वरकों की आपूर्ति श्रृंखला को नियंत्रित करता है।

9.27 आदर्शतः उर्वरकों की सब्सिडिया छोटे और सीमान्त किसानों पर लक्षित रहेगी। लेकिन व्यक्ति के पास कितनी भूमि है अथवा किसी अन्य साधन के आधार पर गरीबी का आकलन करना और अधिकांश समय पर गरीब व्यक्ति को लक्षित करना मुश्किल होता है। दूसरी समस्या कास्तकार किसानों और बटाईदार किसानों को लक्षित करने में आती है। कृषक परिवारों का स्थिति मूल्यांकन सर्वेक्षण दर्शाता है कि लगभग 10 प्रतिशत किसान किसी अन्य की भूमि पर खेती करते हैं और नकद अन्तरण करते समय इसमें सावधानी बरती जानी चाहिए और उसमें मुख्यतः वे भूमिहीन किसान नहीं छूटने चाहिए जिन्हें सब्सिडी की सर्वाधिक जरूरत है। भारत के अधिकांश ग्रामीण क्षेत्रों में सबसे अधिक जरूरतमंद व्यक्ति को वित्तीय सुविधा उपलब्ध कराने के अपेक्षाकृत कम मामलों को देखते हुए, यह पता चलता है (देखें अध्याय 3) कि हम सब्सिडी मुक्त उर्वरकों के स्थान पर नकद राशि देना आरंभ करें इसका कारण लाभार्थियों का बैंक प्रणाली से संपर्क नहीं कर पाने की असमर्थता है।

बोरियों की संख्या को सीमित रखते हुए सभी लोगों को सब्सिडी उपलब्ध कराना

9.28 कितनी बोरियों पर सब्सिडी दी जाए यह तय करना एक बेहतर विकल्प होगा। प्रत्येक परिवार खरीद कर सकता है और बिक्री के संबंध (पीओएस) में उसे बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण की आवश्यकता होगी। आन्ध्र प्रदेश में केरोसिन और खाद्य वस्तुओं के मामले में यही पद्धति अपनाई गई थी। बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण की आवश्यकता बढ़े पैमाने पर की गई हेराफेरी को रोक लगाएगी। कुल बोरियों पर सब्सिडी की सीमा तय करने

से हरेक किसान का खरीद का बेहतर लक्ष्य रहेगा। छोटे किसान अपने लिए सब्सिडीकृत मूल्यों पर यूरिया की खरीद करने में समर्थ रहेंगे लेकिन बड़े किसानों को शायद बाजार मूल्य पर अपने लिए यूरिया की खरीद करनी पड़ जाए। ग्रामीण क्षेत्रों में पीओएस डिवाइस तथा आधार कार्ड वैद्यता के साथ आन्ध्र प्रदेश तथा गुजरात जैसे राज्य इस मॉडल के आधार पर प्रायोगिक योजना शुरू कर सकते हैं। हालांकि हमने यूरिया के संबंध में इस नीति के होने वाले प्रभाव पर चर्चा की है। इसका सरलता से डीएपी और एमओपी में भी विस्तार किया जा सकता है।

9.29 हालांकि कई ब्यूरो को मंगाने की आवश्यकता पड़ेगी, उर्वरक के संबंध में डी.बी.टी. प्रयोग शुरू करने के लिए काफी कम समय है। इससे गरीब किसानों को मदद मिलेगी, हेराफेरी कम होगी और सरकार पर भी सब्सिडी का बोझ कम होगा और सरकार पर भी सब्सिडी का बोझ कम होगा और इस तरीके से जारी करना पड़ेगा कि अधिकांश गरीब किसानों को मदद पहुंच सके।

निष्कर्ष

9.30 उर्वरक सब्सिडी पर काफी अधिक व्यय होता है जो सघउ का लगभग 0.8 प्रतिशत (बकाया सहित) है। सब्सिडी के कारण यूरिया का अति उपयोग हो रहा है जिससे मृदा पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा है जिससे ग्रामीण क्षेत्र में रहने वाले लोगों की आय-घट रही है, कृषि उत्पादकता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है तथा आर्थिक विकास की दर प्रभावित हुई है। मौजूदा सब्सिडी डिजाइन जिसकी कोई अधिकतम सीमा निर्धारित नहीं की गई है, जिसमें अंतिम प्रयोक्ता के अनुरूप परिवर्तन होता रहता है तथा अधिक राशि का प्रावधान किया गया है जिससे अधिक अदक्षता उत्पन्न होती है, विपणन को प्रोत्साहन मिलता है, कालाबाजारी की प्रवृत्ति सृजित होती है जिसका गरीब किसानों पर सर्वाधिक प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है एवं इससे उत्पादकों को दक्षतापूर्वक कार्य करने का प्रोत्साहन नहीं मिलता।

9.31 उर्वरक क्षेत्र में सुधार लाए जाने से न केवल किसानों को सहायता प्राप्त होगी बल्कि इससे इस क्षेत्रक में दक्षता में भी सुधार होगा। इससे यह भी ज्ञात होगा कि भारत निकास बाधाओं, जिनके कारण अन्य क्षेत्रकों

में सुधार प्रक्रिया पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा है, का सामना करने में सक्षम है। आयात के विमार्गीकरण से उर्वरकों की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित होगी तथा सभी किसानों को बायोमीट्रिक पहचान के आधार पर वास्तविक उठान की अनुमति देने एवं सब्सिडी का सीधे बैंक में अंतरण करने से यूरिया का विपयन कम होगा (देखें अध्याय 3)। यूरिया की सब्सिडी पर उत्पन्न राजनीतिक संवेदनशीलता को देखते हुए अन्य उर्वरकों जैसे कि डीएपी और एमओपी के संबंध में भी सब्सिडी सीधे बैंक में अंतरित करना शुरू किया जाना चाहिए ताकि यह विश्वास उत्पन्न हो सके कि उर्वरक के मामले में सब्सिडी की राशि सीधे बैंक में अंतरित की जा सकती है। घरेलू फर्मों के लिए सब्सिडी को युक्तियुक्त

बनाने से राजकोषीय निधि का प्रयोग गरीब किसानों की सहायता हेतु चलाई जाने वाली स्कीमों जैसे कि टपकन सिंचाई तथा प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के जरिए स्कीमों के क्रियान्वयन पर अधिक प्रभावी रूप में व्यय किया जा सकेगा।

9.32 अंत में, जिन स्थानों पर ऊर्जा सस्ते मूल्यों पर उपलब्ध है वहां से दीर्घावधिक उर्वरक आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए भारतीय फर्मों को ऐसे देशों में संयंत्रों की पहचान करने के लिए प्रोत्साहित करना उपयुक्त होगा जिनमें ऊर्जा सस्ती दरों पर उपलब्ध है जैसे कि ईरान के ओमान में उर्वरक मंत्रालय के संयुक्त उद्यम के उदाहरण का अनुसरण किया जिनसे भारत विश्व भर में प्रचलित मूल्य की तुलना में लगभग 50 प्रतिशत सस्ती दरों पर उर्वरक आयात कर पाया।

भारत के श्रम बाजार में संरचनागत बदलाव

10

अध्याय

भारत के जनसांख्यिकी लाभांश का दोहन करके, इसे अनिवार्य रूप से लाखों “अच्छे” सुरक्षित, उत्पादक, अच्छे वेतन वाले जॉब सृजित करने होंगे। ये प्रवृत्तियाँ औपचारिक क्षेत्र में अपनाई जाएंगी। यह अध्याय औपचारिकताओं पर बाधाओं का अध्ययन करता है और अनेक चालू विकास कार्यक्रमों, जो इन चुनौतियों की प्रत्युत्तर दे रहे हैं, की समीक्षा करता है। (1) विशेषज्ञ स्टाफिंग कंपनियों द्वारा प्रदान किए गए सविदागत श्रम के प्रयोग को बढ़ाना, जो कि सकल उत्पादकता को बढ़ाते हुए कंपनियों को आगे बढ़ने की अनुमति देंगे। (2) रोजगार केंद्रित, उच्च गुणवत्ता वाली कंपनियों को आकर्षित करने के लिए प्रतिस्पर्धा कर रहे राज्यों के साथ प्रतिस्पर्धी परिसंघवाद की गत्यात्मकता कार्य कर रही है। परन्तु जो कुछ भी वही कोई कंपनी विनिर्मित कर रही है वह मात्र इसलिए ही महत्वपूर्ण नहीं है कि वह आज की तारीख में रोजगार एवं प्रगति को प्रभावित करता है बल्कि इसीलिए भी कि यह ऐसे उत्पादों के समुच्चय को, जो भविष्य में कोई देश उत्पादित कर सकता है, प्रदान कर सकता है। सेलफोन जैसे कुछ उत्पाद भारत को उच्च प्रौद्योगिकी वाले अन्य उत्पादों को उत्पादित करने तथा प्रौद्योगिकी की सीढ़ियों पर ऊपर चढ़ने में सहायता कर सकते हैं जिसके कारण तीव्रतर मध्यावधिक प्रगति हो सकती है। तीसरी प्रवृत्ति में श्रम केंद्रित विनिर्माण जैसे परिधान वाली फर्मों को छोटे शहरों में पुनः स्थापित किया जाना शामिल है। इस व्यावसायिक माडल के वाणिज्यिक एवं सामाजिक दोनों प्रकार के लाभ हैं। फर्म निम्न लागत से लाभान्वित होती हैं। और महिलाओं के लिए (उपयुक्त) जॉब भी सृजित करती हैं जो कि तेजी से शहरीकृत हो रहे कस्बों में अन्यथा विरल है। केंद्र इन विकास कार्यक्रमों को पूरित कर सकता है और कर्मचारियों के लाभों से संबंधित उनकी पसंद को विस्तारित करके औपचारिक क्षेत्र में जॉब में वृद्धि को बढ़ावा दे सकता है।

परिचय

10.1 भारत अपने जनसांख्यिकीय लाभांश-यह वह अवधि है जब जनसांख्यिकी, जनसंख्या के कार्यशील आयु वर्ग को विस्तारित करके आर्थिक वृद्धि को गति प्रदान करती है, के मध्य में है। इस लाभांश का दोहन करने तथा श्रम बल में शामिल होने वाले लोगों की बढ़ती इच्छाओं को पूरा करने के लिए भारतीय अर्थव्यवस्था में पर्याप्त “अच्छे जॉब” सृजित करने होंगे, जॉब ऐसे हो; जो सुरक्षित हों एवं

अच्छा वेतन प्रदान करें तथा फर्मों एवं कामगारों के कौशल एवं उत्पादकता में सुधार लाने के लिए प्रोत्साहित करें।

10.2 चित्र 1 वर्ष 1989 एवं 2010¹ के बीच हुए रोजगार वृद्धि को दर्शाता है। दो बातें ध्यान देने योग्य हैं। पहली, वर्ष 1989² से अनौपचारिक फर्मों में अधिकांश रोजगार वृद्धि हुई है तथा अनेक स्थापनाओं की लगभग संपूर्ण वृद्धि हुई है। वर्ष 1989 एवं वर्ष 2010 के बीच की अवधि में सृजित 10.5 मिलियन नए विनिर्माण जॉब्स में केवल 3.7 मिलियन (लगभग 35%) औपचारिक

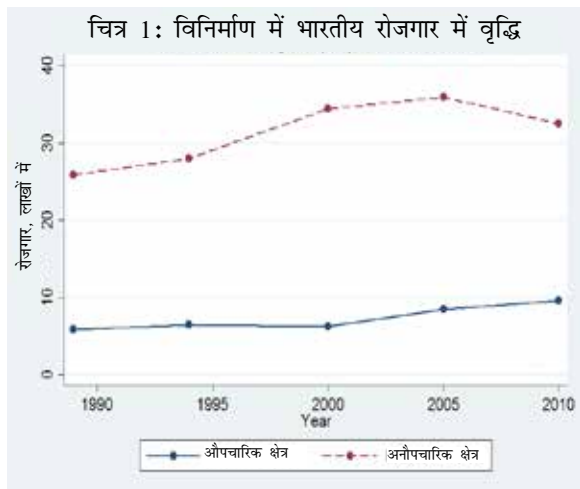
1 डाटा अवरोधों के कारण हमने वर्ष 2010 में अपना विश्लेषण बंद किया। जबकि औपचारिक उद्यम, अनौपचारिक फर्म डाटा का वार्षिक डाटा प्रत्येक पांच वर्ष में जारी किया जाता है। नवीनतम उक्त एन एस एस ओ 2010 में हुआ था।

2 अधिकांश भाग के लिए अन्य लेखकों का अनुसरण करके हम अनौपचारिक फर्मों पर विचार करते हैं जिनका सरकार के साथ नगण्य संपर्क है। अनौपचारिकता की अनेक संभावित वैकल्पिक परिभाषाएं हैं परन्तु शायद यह हमारे प्रयोजन के लिए अधिक सुसंगत है।

क्षेत्र में सृजित हुए हैं। जब हम स्थापना गणना की वृद्धि को देखते हैं तो यह पैटर्न ज्यादा मजबूत दिखाई पड़ता है: वर्ष 1989 से 2010³ तक कुल स्थापनाओं में 4.2 मिलियन की वृद्धि हुई है, परन्तु इस वृद्धि में औपचारिक क्षेत्र की भागीदारी केवल 1.2% रही है। दूसरी बात यह है कि, वर्ष 2000 के बाद प्रवृत्तियां कुछ अलग रही हैं; अनौपचारिक क्षेत्र की स्थापनाओं की गिनती कम हुई है तथा रोजगार में वास्तविक गिरावट आई है, जबकि औपचारिक क्षेत्र का रोजगार बढ़ा है। यह संविदा श्रम के बढ़ते प्रयोग से संबद्ध हो सकता है, जिसका विस्तृत वर्णन अगले अनुभाग में किया गया है।

10.3 अतः जॉब सृजित करके तथा बेरोजगारी को कम रख कर अनौपचारिक क्षेत्र को बढ़ावा दिया जाना चाहिए। फिर भी अनेक उपाय अपनाने पर भी अनौपचारिक क्षेत्र के जॉब औपचारिक क्षेत्र के जॉब्स से काफी खराब हैं। औपचारिक क्षेत्र में औसत स्तर पर मजदूरी 20 गुणा अधिक है, हालांकि अनौपचारिक क्षेत्र की मजदूरी में वर्ष 1989-2010 के बीच अधिक वृद्धि हुई है। औपचारिक क्षेत्र के जॉब भी कुछ गैर-मौद्रिक आधारों पर अच्छे माने जा सकते हैं। उदाहरण के लिए, इनमें कामगार रोजगार का रिकार्ड बना सकते हैं जो कि सस्ते औपचारिक क्रेडिट में प्रवेश बनाने के लिए आवश्यक है।

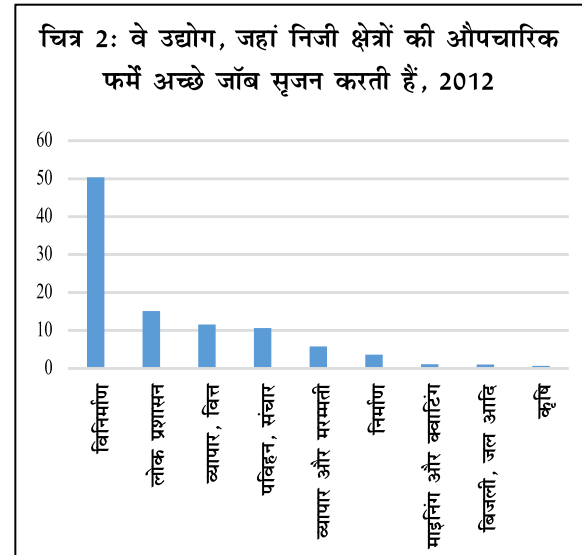
10.4 इस प्रकार से भारत में अच्छे जॉब के सृजन की चुनौती को औपचारिक क्षेत्र में जॉब की सृजन करने



स्रोत : Sequira et al (2015)

- दोनों स्तर एवं मजदूरी आंकलन ए एस आई एवं एन एन एस पर आधारित है। वर्ष 2010 में औपचारिक क्षेत्र की औसत वार्षिक मजदूरी 1,22,794 रु. थी जबकि अनौपचारिक क्षेत्र की औसत मजदूरी 6058 रु. थी।
- फर्मस का तर्क यह है कि आई डी ए का अध्याय ट ख, जिसमें 100 से अधिक कर्मचारियों वाली फर्मों को कामगारों को हटाने के लिए सरकार का अनुमोदन लेना होगा इससे छोटी फर्म बने रहने को प्रोत्साहन मिलता है तथा वे बड़े पैमाने की अर्थव्यवस्था से परहेज करती हैं। हालांकि, अन्य रिसर्च ने वैकल्पिक कारण दिए हैं कि क्यों फर्म छोटे स्तर पर बनी रहती हैं।

की चुनौती के रूप में देखा जा सकता है जो कामगारों की संरक्षा की गारंटी प्रदान करता है। वास्तव में चित्र 2 यह दर्शाता है कि एक बहुत बड़ा अंश (लगभग 50 प्रतिशत अच्छे जॉब) विनिर्माण क्षेत्र में हैं।



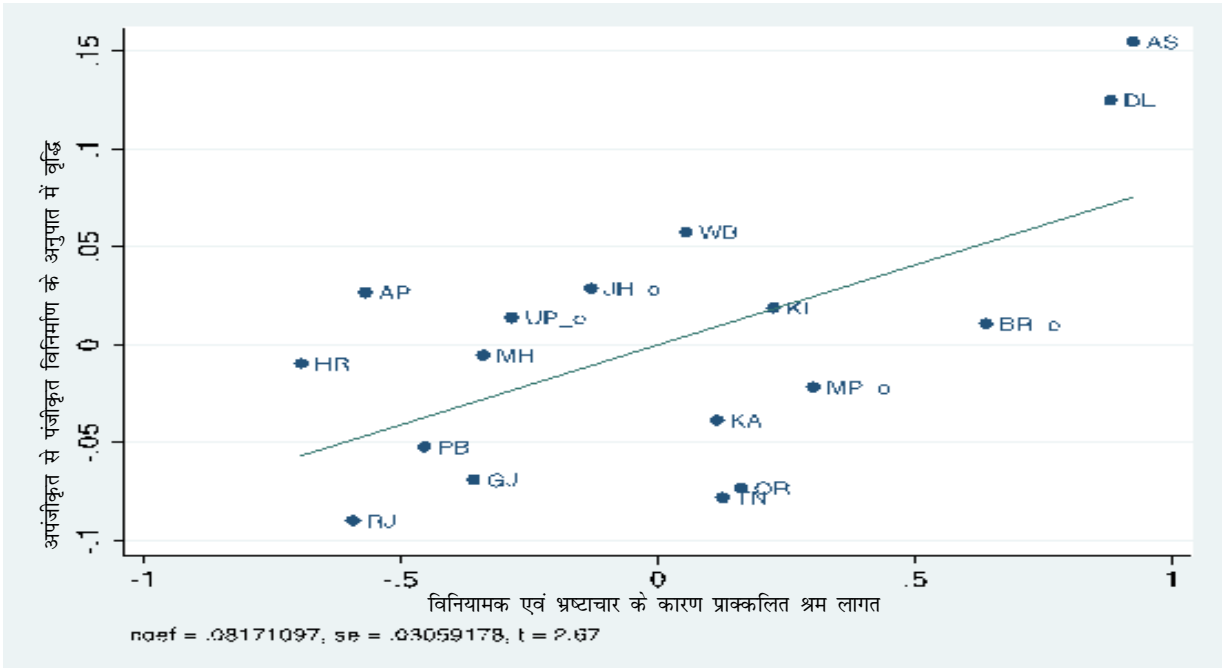
स्रोत : वित्त मंत्रालय का परिकलन

“विनियामक कॉल्सट्रोल” तथा संविदागत श्रम फर्मों की बढ़ोतरी

10.5 हाल ही के सर्वेक्षण में यह बात सामने आई है कि औपचारिक क्षेत्र की मध्यम दर्जे की विनिर्माण फर्मों में श्रम विनियामक, वृद्धि में उल्लेखनीय अवरोधक बने हैं, तथा विशेषकर औद्योगिक विवाद⁴ अधिनियम के अंतर्गत पदच्युति प्रतिमानक तथा सामान्य रूप में श्रम विनियामक के अनुपालन की जटिल प्रवृत्ति को लेकर रहे हैं। (चटर्जी एवं रामा, 2015) अनेक विनियम भी श्रम निरीक्षकों के रेंट सीकिंग व्यवहार को बढ़ावा देते हैं तथा निसंदेह कुल मिलाकर सभी सर्वेक्षित फर्मों द्वारा कहा गया है कि वे उत्पादन से बचने के लिए फैक्ट्री निरीक्षकों को नियमित रूप से रिश्वत देते हैं। चित्र 4 में यह दर्शाया गया है कि अधिक किराए होने से औपचारिक क्षेत्र के रोजगार में निम्न वृद्धि होगी तथा अनौपचारिक क्षेत्र रोजगार में भविष्य में अधिक वृद्धि होगी।

संविदा श्रम

10.6 श्रम सुधार की धीमी चाल ने “विनियामक

चित्र 3 : अपंजीकृत से पंजीकृत विनिर्माण रोजगार के अनुपात में वृद्धि बनाम विनियामक लागत⁵

स्रोत : अमीरायू और जेस्टर (2010)

कोलस्ट्राल” से समझौता करते हुए फर्मों को अन्य रणनीतियों का सहारा लेने के लिए प्रोत्साहित किया है। एक लोकप्रिय रणनीति संविदा कामगारों को भाड़े पर लेने की है, जिसके दो मुख्य लाभ हैं: पहला, फर्म अनिवार्य तौर पर निम्नलिखित विनियमों के कार्य को उपसंविदागत कर देती है तथा संविदा श्रम फर्म के निरीक्षकों को नियंत्रित करना। दूसरा, चूंकि संविदागत कामगार संविदाकार के कर्मचारी होते हैं तथा उन्हें फर्म में कामगार नहीं माना जाता, तथा फर्म आई डी ए के उपबंधों से छूट पाने की दृष्टि से काफी छोटी होती है।

10.7 विगत कुछ दशकों में पूरे विश्व में संविदा श्रम का प्रयोग बढ़ा है और 1999 में सभी पंजीकृत विनिर्माण कारगारों के 12 प्रतिशत संविदा कामगार की संख्या बढ़कर 2010⁶ में 25 प्रतिशत से अधिक हो गई है।

अर्थात् यह वृद्धि फार्मों के प्रोत्साहन से संबंधित है तथा श्रम विनियमन की सलाह इस तथ्य के साथ दी जाती है कि संविदा श्रम का प्रयोग उन राज्यों में बढ़ा है जिनमें कुछ उपायों के माध्यम से आपेक्षिक रूप से श्रम कानून अधिक सख्त है (चित्र 5 फिर से देखें) हालांकि चित्र 6 यह दर्शाता है कि ये प्रवृत्तियां विशेषकर उन संयंत्रों के लिए है जिनमें 100 से अधिक श्रमिक हैं अर्थात् वे संयंत्र, जिसमें आई डी ए लागू होता है। परिणामस्वरूप बड़े फार्म, जिसमें श्रम कानूनों के तहत सबसे अधिक बाध्यता है वे संविदा श्रम के वृद्धि से लाभान्वित हैं। हाल के अनुसंधानों से यह पता लगाया है कि वे जिले, जिनमें कर्मचारी एजेंसी रोजगार में वृद्धि की है उनमें भी बड़े-बड़े संयंत्रों के अनुपात में वृद्धि की है और श्रम लागत तथा बड़े-बड़े फार्मों के समायोजन लागतों में मामूली कमी महसूस की है।

5. अमीरायू एवं जेस्टर (2016) के आधार पर तैयार ग्राफ श्रम विनियमकों की प्रति कामगार अनुमानित लागत को दर्शाता है जो कि उन फर्मों पर लागू होता है, जो 10 से अधिक कर्मचारी रखते हैं। उच्च अनुमानित लागत वालों राज्यों को गहरे लाल से दर्शाया गया है। अनुसंधानकर्ता 10 से अधिक कर्मचारियों वाली फर्मों के फर्म आकार वितरण में देखी गई विकृति से निकाले गए अनुमान से निष्कर्ष निकालते हैं तथा सुझावित साक्ष्य देते हैं कि लागत, निरीक्षकों के अतिसाधारण भ्रष्टाचार से संबद्ध है।

6. वार्षिक औद्योगिक समीक्षा से लेखक का आकलन

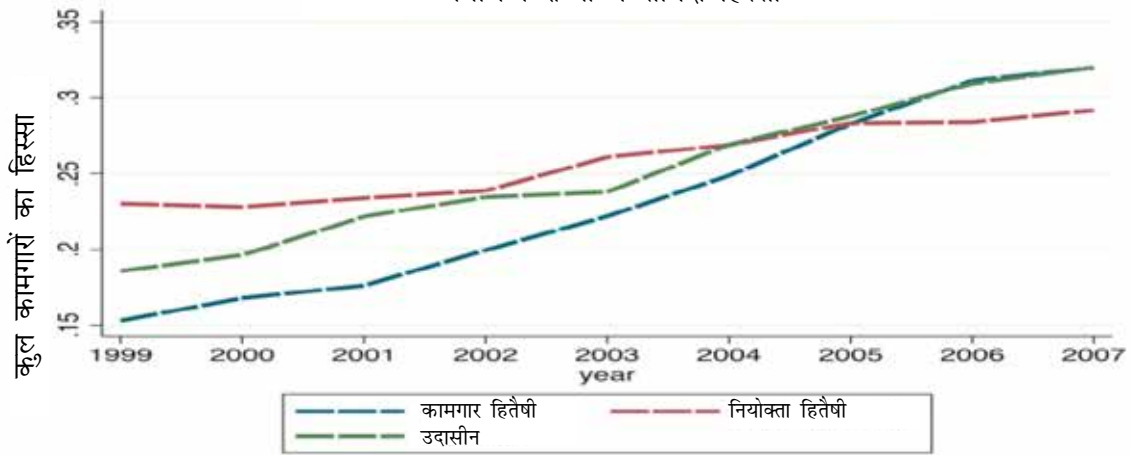
7. संविदा श्रम और विनियमनों के बीच सम्पर्क का भी साक्ष्य है जो सिर्फ सूचक से कहीं अधिक है। चौरे (2015) यह बतलाता है कि अधिक सख्त श्रम कानून वाले राज्यों में स्थित विनिर्माण संयंत्र उन राज्यों में, जहां श्रम कानून कम सख्त है, स्थित विनिर्माण संयंत्रों से अधिक संविदा कर्मकारों को भाड़े पर लेकर सकारात्मक मांग के प्रति जवाबदेह है।

10.8 बड़े बड़े कारखानों में प्रतिबंधों को आसान बनाने के लिए अनुसंधानकर्ताओं ने यह प्राक्कलन करने के लिए प्रेरित किया कि संविदागत श्रमिकों ने 1998-99 से 2011-12¹⁰ में जी डी पी में 0.5 प्रतिशत की वृद्धि की है। फिर भी, जब यह पूछा गया तो बहुत सी बड़ी कम्पनियों ने कहा कि संविदागत श्रम एक आदर्श समाधान नहीं है और वे नियमित श्रमिकों को भाड़े पर लेना पसंद

करेंगे यदि बर्खास्तगी नियम भिन्न होंगे। इण्डियन सेल्यूलर एसोसिएशन के अनुसार संविदा के माध्यम से कामगारों को भाड़े पर लेना 14% अधिक खर्चीला हो सकता है। आगे, संविदागत कामगार कम्पनी के प्रति उतने वफादार नहीं होते हैं जितने कि नियमित कामगार कम्पनी के प्रति वफादार होंगे और वे उनके प्रशिक्षण के निवेश में नियोजकों के प्रोत्साहनों को कम करते हैं। वास्तव में,

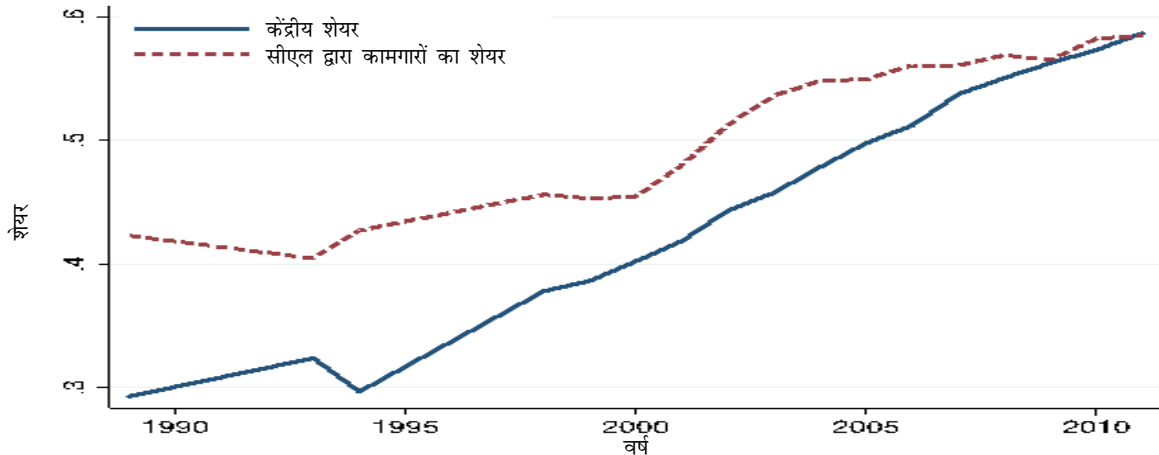
चित्र 4: श्रमिक तंत्र में संविदा कामगारों की भागीदारी⁹

विभिन्न राज्यों में संविदा हिस्सा



स्रोत : चौरै (2015)

चित्र 4: श्रमिक तंत्र में संविदा कामगारों की भागीदारी



श्रृंखला में क्रमशः दर्शाया गया है (प) संविदागत श्रम (सीएल) रखने वाली फर्मों का शेयर 100 से अधिक संविदागत श्रमिकों वाली फर्मों द्वारा घोषित औसत वार्षिक कामगारों के शेयर को शामिल किया गया है।

स्रोत : बर्टेण्ड एट एल (2015)

- 8 इन तथ्यों का निष्कर्ष निम्नलिखित से निकाला जाता है। i) कम्पनी आकार वितरण के दाहिने छोर की मोटाई में वृद्धि ii) बड़ी-बड़ी कम्पनियों में श्रम के औसत उत्पाद में कमी iii) रोजगार वृद्धि तथा बड़ी-बड़ी कम्पनियों द्वारा नये उत्पादों की संख्या के विपणन में वृद्धि बर्टेण्ड एट एल (2015) देखें।
- 9 बेसले और वर्गीस (2004) तथा गुप्ता हसन और कुमार (2009) इस चित्र में और अगले चित्र में अधिक सख्त श्रम कानून वाले उन राज्यों को परिभाषित किया जाता है जिनमें आई डी ए के संभोजन “प्रो वर्कर” अधिक है।
- 10 बर्टेण्ड और अन्य (2005)

यह साक्ष्य है कि संविदा पर रखे कामगारों से काम लेना कारखानों की उत्पादकता को कम नुकसान पहुंचाएगा क्योंकि संविदागत कामगार “सुदृढ़ विशिष्ट मानव पूंजी”¹¹ को एकत्रित नहीं करते हैं। हालांकि संविदाकरण का समग्र मूल्यांकन भी कामगारों की सुरक्षा और अधिकारों पर इसके प्रभाव के लिए उत्तरदायी होगा।

प्रतिस्पर्धी संघ राज्य संबंध

10.9 निजी निवेशों में पिछड़ने के साथ-साथ (अध्याय-1 देखें) राज्य निवेश के लिए अपने यहाँ आकर्षक स्थल के लिए दबाव में है, जो जॉब का सृजन करेंगे तथा आर्थिक वृद्धि को बढ़ाएंगे। राजस्थान जैसे कई राज्य हैं जो बड़े नियोजकों को आकर्षित करने के लक्ष्य से तथा अपने राज्यों में उच्च औद्योगिक विकास के साथ अपने श्रम कानूनों में सुधार के लिए जवाबदेह है तथा गुजरात और महाराष्ट्र जैसे अन्य राज्य इस दिशा में कम बढ़ाने का विचार कर रहे हैं।

10.10 बड़ी कम्पनियां सापेक्ष रूप से अकुशल श्रमिकों के लिए औपचारिक विनिर्माण सेक्टर में कई अच्छे जॉब का सृजन कर सकती हैं। वास्तव में रोजगार संभावनाएं तथा मजदूरी-दरों को सुधारेंगे। चेन्नई के लिए प्राथमिक प्रेरणा थी और तमिलनाडु जैसे राज्य मोबाइल फोन जैसे विनिर्माण उत्पादों का स्वागत करते हैं।

10.11 किसी राज्य में बड़ी विनिर्माण कम्पनियों के आने से आशातीत लाभ हो सकते हैं और उनके द्वारा विनिर्मित उत्पादों के प्रकार पर निर्भर हो सकते हैं, हालांकि आर्थिक अनुसंधान यह तर्क देता है कि “आप के द्वारा किए गए निर्यात का महत्व है”, क्योंकि निर्यात देश के स्थानीय तकनीकी ज्ञान और पूर्ति श्रृंखला नेटवर्क को विकसित करता है तथा यह निर्यातित माल¹² के लिए वैश्विक सीमा को मिटा देता है। ये कौशल अन्य की तुलना में कुछ निश्चित उद्योगों के आर-पार अधिक अंतरराज्यीय हो सकता है। उदाहरण के लिए, जब किसी देश साइकिल-एक अधिक सरल उत्पाद, बनाने में विशेषज्ञता प्राप्त कर ली हो तब उसके लिए एक जटिल उत्पाद कार बनाना अधिक सरल हो जाता है। इस दृष्टि

11 सौन्दरराजन (2015)

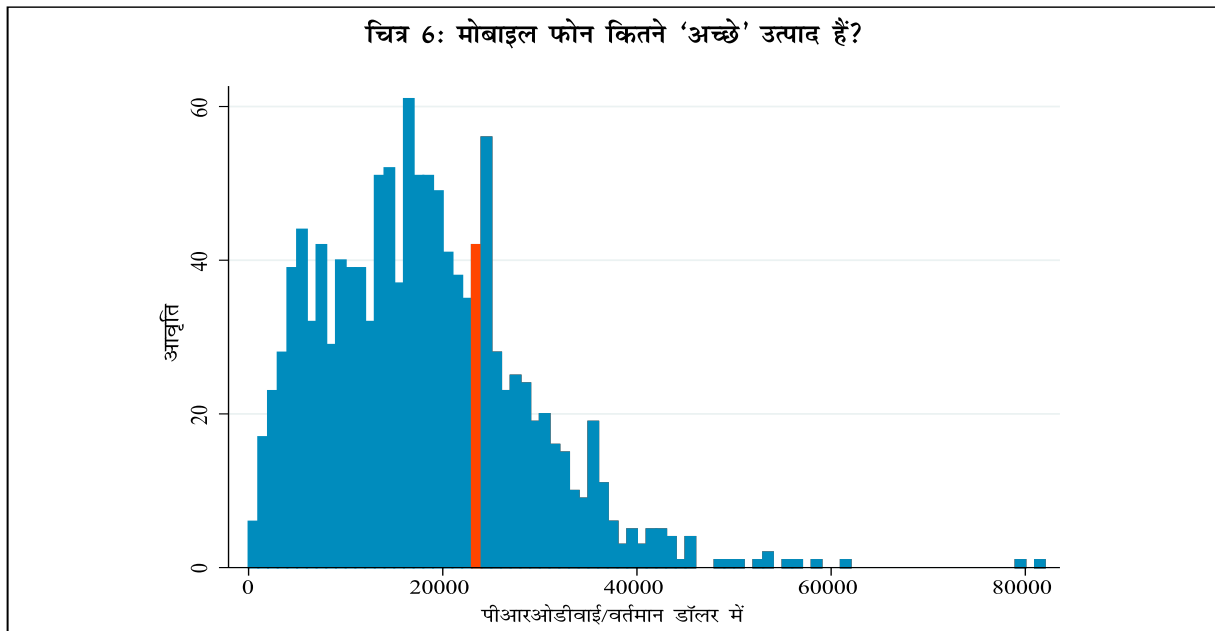
12 हाउसमन, व्हांग और टैड्रिक, 2007 हाउसमन और हिडाफगो, 2009। यह तभी हो सकता है जब सिखने की क्षमता कुछ क्रिया-कलापों में अत्यधिक रूप से फैली हुई है, और यह संभवतः उद्योगों के बीच नेटवर्क संरचना द्वारा सीमित की गई है।

से कोई भी देश आज जो कुछ भी विनिर्मित करता है मात्र इस कारण से ही नहीं कि यह आज रोजगार और वृद्धि को प्रभावित करता है बल्कि इस कारण से भी महत्वपूर्ण है कि यह उत्पादों के एक सेट को आकार प्रदान करता है जो देश लाभप्रद ढंग से आने वाले कल में उत्पादित कर सकता है।

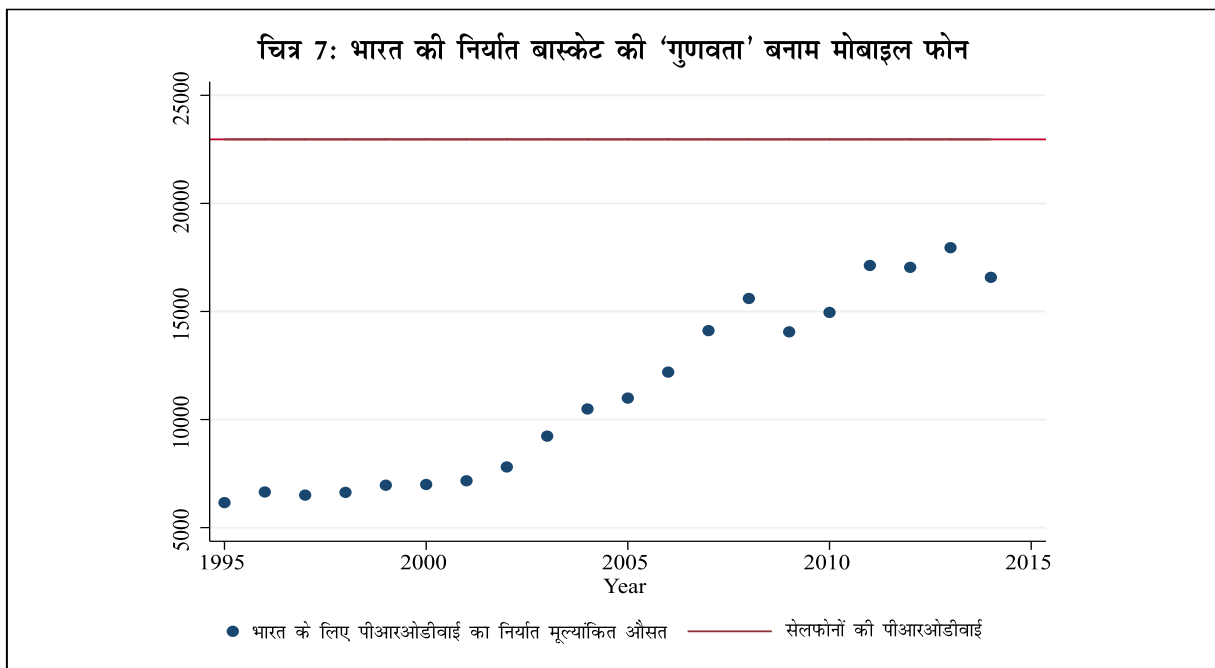
10.12 मोबाइल फोन जैसे उत्पाद, आर्थिक जटिलता का एटलस में कहां उपयुक्त बैठते हैं? सर्वप्रथम हम दो अन्तर्देशी शब्दों से परिचय कराते हैं। किसी विशेष उत्पाद की उत्पादन करने वाले देश की औसत स.घ.उ के रूप में ‘पीआरओडीवाई’ को परिभाषित को इस प्रकार पीआरओडीवाई किसी विशेष उत्पाद की ‘गुणवत्ता’ की माप है। चित्र 6 उनके ‘पीआरओडीवाई’ स्कोर के अनुसार माल के वितरण को दर्शाता है। सेलफोन अपेक्षाकृत अच्छी तरह से आगे बढ़ रहे हैं और यह उत्पादों के 70 प्रतिशत तक है। ई एफ ई वाई देश के निर्यात मिश्रण की गुणवत्ता के लिए समतुल्य माप है। सभी उत्पादों, जिन्हें कोई देश निर्यात करता है, के लिए ‘पीआरओडीवाई’ के औसत के रूप में गणना की जाती है और यही उत्तरवर्ती आर्थिक विकास का एक अच्छा भविष्यवक्ता है।

10.13 भारत के ई एक्स पी वाई का चित्रण चित्र 8 में किया गया है जिसमें लाल रेखा सेलफोन्स के लिए ‘पीआरओडीवाई’ मूल्य है। औसत भारतीय निर्यात की तुलना में सेलफोन्स ‘अधिक गुणता वाला’ निर्यात मद है, और इसलिए सेलफोन के निर्यात में वृद्धि से, मोटे तौर पर भारत की निर्यात बास्केट की गुणता में सुधार होगा और इससे भविष्य में अन्य उच्च मूल्य वर्द्धित उत्पाद भी शामिल होंगे। यह विचार कि कतिपय माल के उत्पादन से कोई भी बाद में अन्य संबंधित क्षेत्रों में विस्तार कर सकता है लेकिन अधिक विकास से पहली बार मोबाइल फोन एसेम्बली के क्षेत्र में प्रविष्ट हुआ था तब यह केवल इलेक्ट्रिकल लेकिन अब यह स्मार्टफोन और टैबलेट जैसे वर्द्धित उत्पादों का उत्पादन कर रहा है।

10.14 प्रतिस्पर्धात्मक संघवाद मॉडल नकारात्मकता क्या है? संभवतः प्रतिस्पर्धात्मक संघवाद “अत्यधिक



स्रोत : लेखक की आकलनों में होजमन, ऐट अल (2007) और होजमन एवं हिडाल्गो (2009) से आंकड़ों का प्रयोग किया गया है।



स्रोत : लेखक की आकलनों में होसमन, ऐट अल (2007) और होजमन एवं हिडाल्गो (2009) से आंकड़ों का प्रयोग किया गया है।

प्रतिस्पर्धात्मक” हो जाएगा जहां एक स्पर्धा प्रारंभ होगी जिसके कारण राज्यों को मजबूरन अनेक रियायतें प्रदान करनी होंगी। लेकिन भारत ऐसी स्थिति से बहुत दूर प्रतीत होता है। उदाहरण के लिए, कि 12 पृथक श्रम कानूनों और सभी श्रम संबंधी रिकार्डों के ई-अनुरक्षण को कवर करते हुए एकल फार्म के माध्यम से विवरणी को ऑनलाइन भरने का हरियाणा के प्रस्ताव से संभावना

है कि इसके अनुपालन में सुधार और कामगारों का कल्याण होगा।

स्थानांतरण

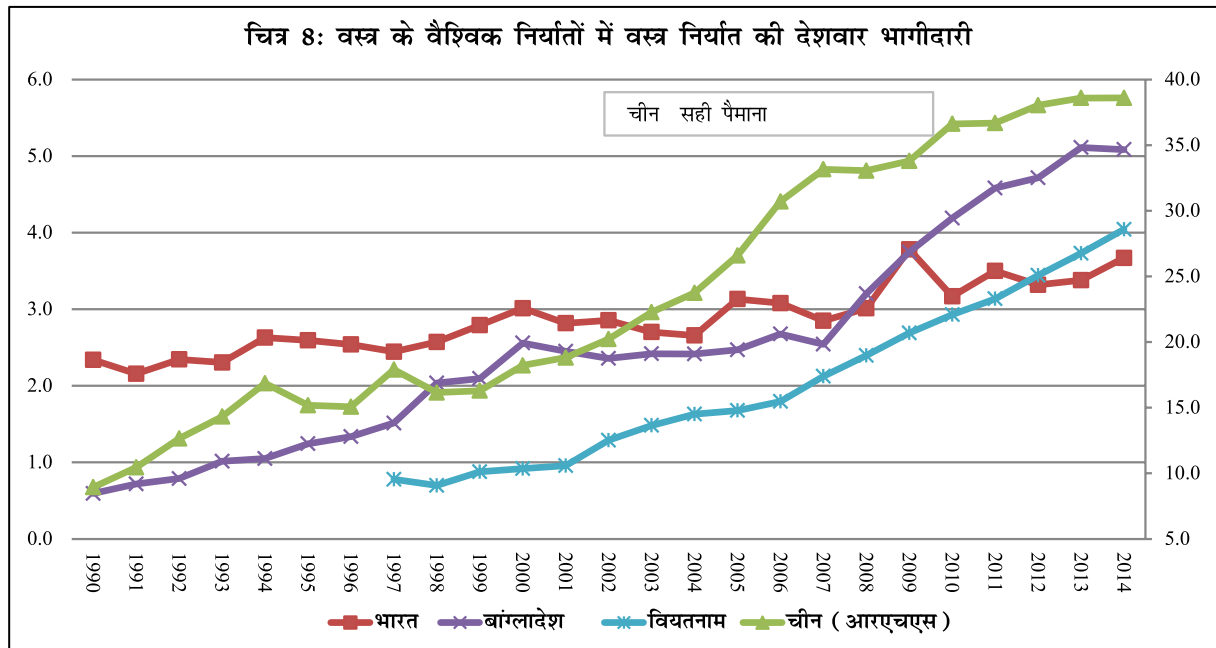
10.15 वस्त्र एक ऐसा उद्योग है जिसमें भारत को अच्छा प्रदर्शन करना चाहिए। यह एक श्रम प्रधान उद्योग है जिसमें 30 प्रतिशत लागत मजदूरी पर व्यय होती है। विद्युत जैसे पूंजी-प्रधान स्पुटों के कारण केवल 2-3 प्रतिशत

लागत व्यय होती है। फिर भी बंगलादेश और वियतनाम जैसे देशों के लिए वैश्विक वस्त्र उद्योग में भारत अपना बाजार हिस्सा बढ़ा रहा है। वस्त्र में भारत का उत्पादन किस प्रकार सुधारा जा सकता है? अध्याय-2 में किए गए चिंतन मनन से यह पता चलता है कि कम उत्पादन वाली फर्मों में निकालकर अधिक उत्पादन वाली फर्मों में लगाकर पर्याप्त सुधार किया जा सकता है।

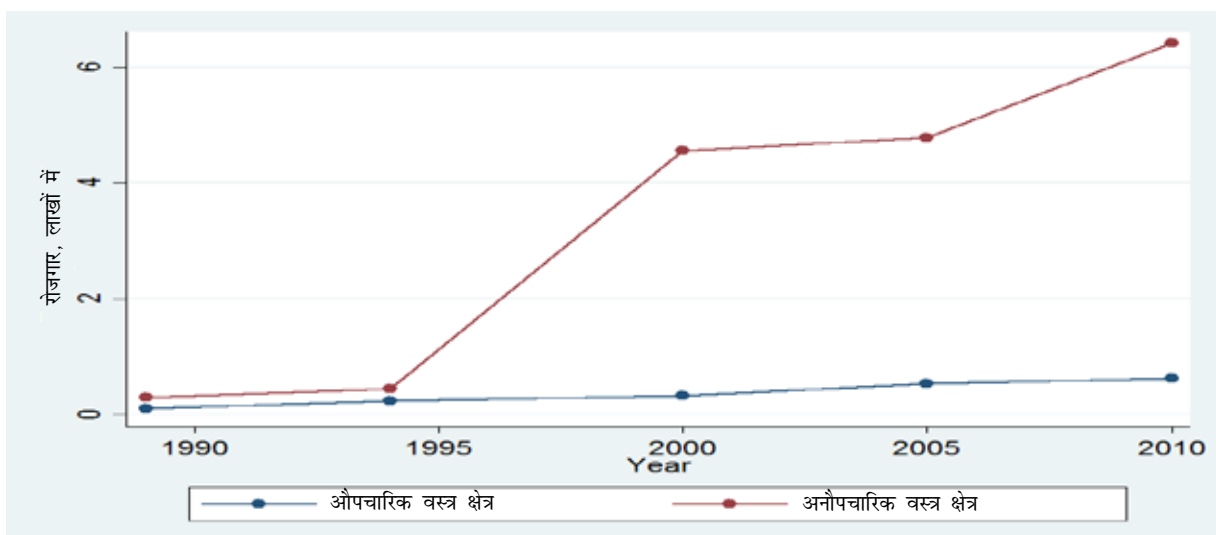
10.16 अनौपचारिक क्षेत्र¹⁴ की वस्त्र फर्मों की तुलना में औपचारिक क्षेत्र की वस्त्र फर्मों लगभग 15 गुना अधिक

उत्पादक होती हैं। फिर भी चित्र 9 में यह दर्शाया गया है कि भारत के औपचारिक वस्त्र क्षेत्र से औपचारिक फर्मों का अधिक वर्चस्व है: लगभग 2.0 मिलियन प्रतिष्ठानों में लगभग 3.3 मिलियन कामगार (औसत आकार 1.5 कामगार) हैं जबकि औपचारिक वस्त्र क्षेत्र की 2800 फर्मों हैं जिनमें 3,30,000 कामगार (औसत आकार 118 कामगार) हैं। वास्तव में, अनौपचारिक क्षेत्र में प्रतिष्ठानों की सबसे अधिक हिस्सेदारी में वस्त्र फर्मों की है।

10.17 ऐसा अधिकांशतः शहरी क्षेत्रों में एकल व्यक्ति



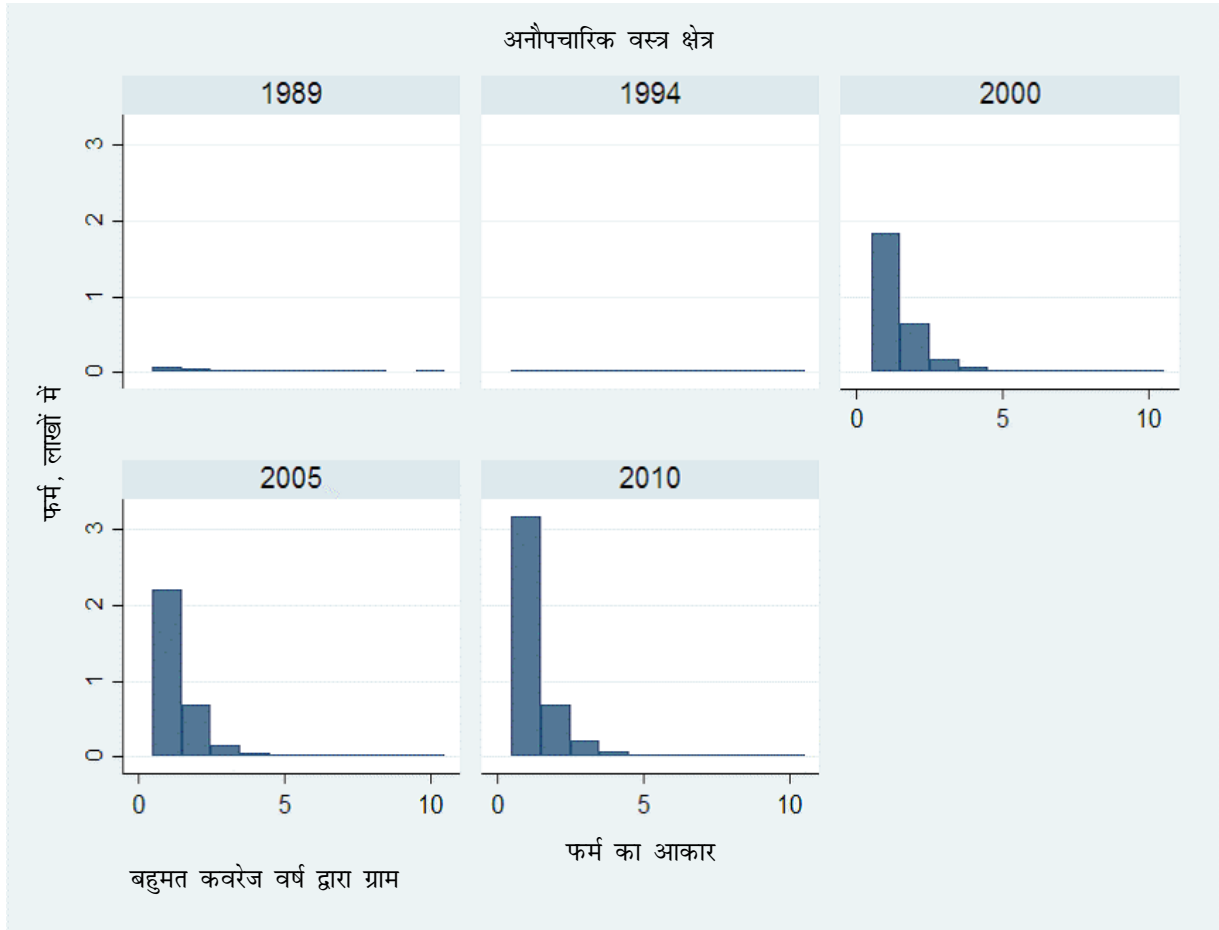
चित्र 9: भारत की वस्त्र फर्मों का औपचारिकीकरण



स्रोत: वित्त मंत्रालय

¹³ अनौपचारिक वस्त्र क्षेत्र के 28,800 रूपए प्रति कामगार की तुलना में औपचारिक क्षेत्र की वस्त्र फर्मों की श्रम उत्पादकता लगभग 430,000 रूपए प्रति कामगार है

चित्र 10: प्रति व्यक्ति वस्त्र फर्म की मशरूमिंग



Source: Segura et al (2015).

वस्त्र प्रतिष्ठान की घटनाओं में बहुत अधिक वृद्धि के कारण होना है जैसा कि चित्र 10 में दर्शाया गया है। फर्मों और कामगारों की इस बड़ी विसंगति से संभवतः यह पता चल सके कि क्यों औपचारिक क्षेत्र की फर्मों के लिए विस्तार करना क्यों कठिन है। शहरों में रहना मंहगा है जिनके कारण फर्में लागत संवेदनशील और श्रम केंद्रित विनिर्माण, अप्रतियोगी हो गया है। बड़े शहरों और उपनगरीय क्षेत्रों के बीच ऊंची परिवहन लागतों और कमजोर संपर्क ने शहर के बाहर रहने और काम पर आने-जाने की संभावना को समाप्त कर दिया है।

10.18 इस अनुभाग में हम उन व्यापारिक माडल पर ध्यान आकृष्ट करना चाहते हैं जिनमें कि कुछ वस्त्र विनिर्माता दूसरे-एवं तीसरे स्तर के कस्बों और शहरों में उत्पादन कर रहे हैं। कामगारों तक कारखानों को ले जाने के इस व्यापारिक मॉडल के कई वाणिज्यिक और सामाजिक फायदे हैं-इसमें आर्थिक रूप से विकसित क्षेत्रों से हम कम विकसित क्षेत्रों तक अपना व्यापार बढ़ाते हैं, श्रमिक बाजार में जो स्थानिक

बेमेल होता है उसको हम कम करते हैं और कम मजदूरी वाले श्रमिकों तक इन फर्मों की पहुंच को बढ़ाकर हम इसकी प्रतिस्पर्धा की शक्ति में सुधार ला सकते हैं।

10.19 परिधान से संबंधित जो उद्योग हैं उनमें विशेष रूप से महिला श्रमिकों को ज्यादा लगाया गया है; कुछ में तो 70 प्रतिशत कर्मचारी महिलाएं हैं। इस प्रकार वस्त्र उत्पादन, जो कि ग्रामीण क्षेत्रों में ज्यादा स्थित है, से उन महिला श्रमिकों की कम मजदूरी दर की समस्या का समाधान हो सकता है। जिनके कारण भारत में इनका पूरी तरह से आर्थिक विकास नहीं हो पा रहा है। भारत में श्रमिक शक्ति की कम भागीदारी से संबंधित, जो अधिकतर स्पष्टीकरण दिए गए हैं, उनमें आपूर्ति वाले कारकों, जैसे कि सांस्कृतिक मानदण्ड-जिसके तहत महिलाओं को घर से बाहर काम करने पर ऐतराज होता है, पर ज्यादा प्रकाश डाला गया है। मांग पक्ष की ओर से दिए जाने वाले स्पष्टीकरण पर कम ध्यान दिया गया है। जिसमें इस बात पर अनिवार्य रूप से जोर दिया गया

है कि श्रमिक शक्ति में महिलाओं की भागीदारी में, जो मुख्य कारक है, वह महिलाओं के लिए उपयुक्त नौकरी¹⁴ या काम का है। सचेत करने वाला तथ्य यह है कि पिछले दशक में श्रमिक शक्ति की भागीदारी में उन क्षेत्रों में महिलाओं की बहुत अधिक कमी हुई है जो क्षेत्र पहले गांव थे और अब शहर का रूप ले लिए हैं तथा कस्बे या छोटे शहरों¹⁵ के हिस्से बन गए हैं। इन क्षेत्रों में खेतों में काम करने का अवसर अब समाप्त हो गया है लेकिन इसके बदले में महिलाओं के लिए अनुकूल क्षेत्रों में अभी उनको नौकरी दी जानी बाकी है। इस दृष्टिकोण से श्रमिक शक्ति में महिलाओं की भागीदारी इस बात पर निर्भर करती है कि उनके लिए उपयुक्त नौकरी कितनी उपलब्ध है जो कि सहज हो और उनकी घर के नजदीक हो। सच बात तो यह है कि हाल के शोध से पता चला है कि श्रमिक शक्ति में महिलाओं की भागीदारी का अनुपात इसलिए कम हुआ है कि स्थानीय स्तर¹⁶ पर उनके लिए उपयुक्त नौकरियों की कमी है।

10.20 “स्थान परिवर्तन” के इस मॉडल से इस समस्या का समाधान इसलिए हो सकता है कि इससे छोटे-छोटे शहरों में महिलाओं के लिए उनके अनुकूल नौकरियां दी जा सकती हैं, क्योंकि वस्त्र उत्पादन में महिलाओं की प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता का लाभ लिया जा सकता है उनके लिए काम के घण्टों में लचीलापन लाया जा सकता है और उसी स्थान पर उनके बच्चों की देखभाल की जा सकती है। शहरीकरण की ओर तेजी से बढ़ते हुए क्षेत्रों में महिलाओं को इस तरह के काम की तलाश है, लेकिन ऐसे काम अभी उनको उपलब्ध नहीं हैं। इस प्रकार “स्थान परिवर्तन” के मॉडल को जीत-ही-जीत की दृष्टि से देखा जा सकता है और यह उत्पादकों के लिए वाणिज्यिक दृष्टि से लाभप्रद है और इससे श्रमिक बाजार में महिलाओं की भागीदारी बढ़ाई जा सकती है तथा देश के विकास को गति दी जा सकती है।

10.21 हाल के अध्ययन से यह अनुमान लगाया गया है कि यदि भारत की अर्थव्यवस्था¹⁷ में पुरुषों के बराबर महिलाओं को भी भागीदारी मिल सके तो भारत के सकल घरेलू उत्पादन में हर वर्ष 1.4 प्रतिशत की

अतिरिक्त वृद्धि हो सकती है। उच्च आर्थिक विकास के अलावा, महिलाओं के द्वारा यदि लाभप्रद काम किया जाए तो-विशेषकर भुगतान वाले रोजगार में-तो इससे कई सकारात्मक परिणाम सामने आ सकते हैं जैसे कि, घर गृहस्थी के स्तर पर और व्यापक तौर से पूरे समाज में और भी एजेंसियां कायम हो सकती हैं, और बच्चों के स्वास्थ्य और शिक्षा¹⁸ के क्षेत्र में और अधिक निवेश किया जा सकता है। इससे स्थान परिवर्तन के मॉडल के सामाजिक रहन-सहन का पता चलता है।

“अच्छी नौकरियां” सृजित करने में केन्द्र की भूमिका-कामगार श्रम-उन्मुख श्रम विनियम सुनिश्चित करना।

10.22 पिछले खण्डों में इस बात को मुख्य रूप से बताया गया है कि कैसे जुगाड़ और प्रतियोगी संघवाद के मिश्रण से गैर-सरकारी क्षेत्र और राज्य “अच्छी नौकरियां” सृजित करने की पहल कर रहे हैं। इस प्रक्रिया के समर्थन के लिए केन्द्र के पास कौन से नियामक है। एक प्रमुख भूमिका है कि यह सुनिश्चित करना कि कामगारों की पसन्द का विस्तार करके और औपचारिक क्षेत्र के रोजगार पर अनिवार्य करों को कम करके श्रम विनियम, कामगार केन्द्रित है,

10.23 सारणी 1 में उन दो परिकल्पित कर्मचारियों के मुआवजों के घटकों का उदाहरण दिया गया है जिनमें से एक 5,500 रुपये प्रतिमाह का मूल वेतन और दूसरे 55,000 रुपये प्रतिमाह का मूल वेतन पा रहे हैं। प्रथम कम वेतनभोगियों के कुल वेतन और आहरित वेतन में काफी अंतर है-45 प्रतिशत यदि कोई नियोक्ता के अंशदान को और कर्मचारियों के वेतन की कटौती को मानता है। तो दूसरे अधिक आय प्राप्त करने वालों के संबंध में समतुल्य अंतर काफी कम है-नियोक्ता की ओर से काफी कम अनिवार्य अंशदान और सकल वेतन से काफी कम अनिवार्य कटौती दोनों के कारण केवल 5 प्रतिशत। बेशक अधिक वेतन प्राप्त करने वाले अपने घर ले जाने वाले वेतन में से अभी भी स्वैच्छिक रूप से अंशदान करते हैं, अर्थात् ईपीएफ से-अपितु कम वेतन पाने वालों के पास कोई विकल्प नहीं होता है।

14 कन्नतन एट.एल. (2012), चन्दे एट.एल. (2014) एंड कलासेन एट.एल. (2015)

15 चटर्जी, मुरगई एंड रामा (2015)

16 चटर्जी, मुरगई एंड रामा (2015)

17 “दि पावर ऑफ पारिटी: एडवॉसिंग वूमन इक्वलिटी इन इंडिया”, मैककिन्से ग्लोबल इंस्टीट्यूट, 2015

18 जेंडर एंड जॉब्स वर्ल्ड डेवलपमेंट रिपोर्ट्स (वर्ल्ड बैंक, 2011 और 2012)

सारणी 1 : अनैच्छिक अंशदान और वेतन में कटौती

| सकल कमाई प्रतिमाह कटौतियां (रूप एवं %) | ₹ 5,500 | | | | | | ₹ 55,000 | | | | | |
|---|----------|-------|----------------|-------|-------|--------------|----------|------|-----------------|------|--------------|------|
| | नियोक्ता | | नियोक्ता | | जोड़ | | नियोक्ता | | नियोक्ता | | जोड़ | |
| | मूल्य | % | मूल्य | % | मूल्य | % | मूल्य | % | मूल्य | % | मूल्य | % |
| भविष्य निधि | 201 | 3.67 | 660 | 12 | 861 | 15.67 | - | - | 0 | 0 | 0 | - |
| ईपीएस में अंशदान | 458 | 8.33 | 0 | 0 | 458 | 8.33 | - | - | 0 | 0 | 0 | - |
| पीएफ प्रशासन | 88 | 1.61 | 0 | 0 | 88 | 1.61 | - | - | 0 | 0 | 0 | - |
| ईएसआई | 261 | 4.75 | 96 | 1.75 | 357 | 6.5 | - | - | 0 | 0 | 0 | - |
| कर्मचारी प्रतिपूर्ति | - | 0 | 0 | 0 | - | - | 30 | 0.05 | 0 | 0 | 30 | 0.05 |
| व्यावसायिक कर@ | - | 0 | 75 | 1.35 | 75 | 1.36 | - | - | 208 | 0.38 | 208 | 0.38 |
| श्रम कल्याण# | 19 | 0.36 | 19 | 0.36 | 39 | 0.73 | 19 | 0.04 | 19 | 0.04 | 39 | 0.07 |
| सांविधिक बोनस | 291 | 5.3 | 0 | 0 | 291 | 5.3 | - | - | 0 | 0 | 0 | - |
| ग्रेच्युटी | 264 | 4.81 | | | 264 | 4.81 | 2,645 | 4.81 | 0 | 0 | 2,645 | 4.81 |
| कुल कटौतियां | 1,585 | 28.83 | 851 | 15.48 | 2,437 | 44.31 | 2695 | 4.9 | 227 | 0.41 | 2923 | 5.32 |
| शुद्ध आय | | | ₹ 3,062 | | | 55.7% | | | ₹ 52,076 | | 94.7% | |

स्रोत: काट्रैक्टस लेबर कंपनी

10.24 हम ईपीएफ जैसे अनिवार्य कामगारों के लाभों का मूल्यांकन कैसे कर सकते हैं? इसका उत्तर इस बात पर निर्भर करता है कि पहले तो यह कि क्या अनिवार्य लाभों को कामगारों द्वारा सम्मान की दृष्टि से देखा जाता है। यदि उन्हें सम्मान की दृष्टि से नहीं देखा जाता है तो उन्हें कर मानाना चाहिए न कि वेतन का घटक इसका उत्तर इस बात पर भी निर्भर करता है कि कौन लागत का वहन करता है, अर्थात् क्या कर्मचारी अथवा नियोक्ता जो कि अंशदान कर रहा है। तथापि आर्थिक सिद्धांत यह स्पष्ट करता है कि कर का आर्थिक भार कर्मचारियों और नियोक्ताओं के बीच साझा किया जाता है चाहे वह कोई भी पार्टी हो जहां से राजस्व सीधे रूप से संग्रहित किया जाता है। कर का सापेक्ष भार श्रम आपूर्ति और मांग की लोचता पर निर्भर करता है—कामगार कितने संवेदनशील हैं, काम करने की इच्छा और किराये पर रखे जाने के लिए फर्मों की इच्छा। अपितु साधारणतया यह भार कामगारों पर पड़ता है, यदि फर्म वास्तव रूप से उच्च कर को आफसेट करने के लिए उन्हें कम वेतन देती हैं ताकि कर सहित घर ले जाने वाला कुल वेतन जिसके साथ उच्च और निम्न कर जुड़े हों, विभिन्न न हो।

कर्मचारी भविष्य निधि (ईपीएफ) के उदाहरण

10.25 इस बात को अच्छी तरह से समझने के लिए

19 प्रतियोगी श्रम बाजार में श्रम पर कर कंपनी द्वारा अदा की गई प्रभावी वेतन को बढ़ा देगी तथा कर्मचारी द्वारा प्राप्त प्रभावी वेतन को कम कर देगी। विशेष रूप से यदि श्रम की मांग सापेक्षतया श्रम आपूर्ति से अधिक लोचदार है तो कर का भार कर्मचारी के ऊपर और अधिक पड़ेगा।

20 संक्षेप में ऐसे लोगों से जब उन्होंने पहले-पहल काम शुरू किया था और उनका मूल वेतन एक निश्चि श्रेशोल्ड सीमा (जो कि 6,500 रुपये प्रतिमाह से बढ़कर सितम्बर, 2014 में 15,000 रूपया प्रति माह हो गई थी) से कम था, को ईपीएफ में अंशदान देना था जबकि जिनकी प्रारम्भिक वेतन इस श्रेशोल्ड सीमा से अधिक था उनको यह विकल्प था कि वे इसमें अंशदान दें अथवा न दें।

21 जनवरी, 2016 में कई हफ्तों तक सर्वेक्षण कराया गया, यह सर्वेक्षण वित्त मंत्रालय के अनुरोध पर अनुबंध श्रमिक कंपनियों द्वारा किया गया था।

कि क्या स्वैच्छिक रूप से किया गया अंशदान वास्तव में कर है हमें ईपीएफ के मामले पर गहराई से विचार करना है। ईपीएफ, जो कि कर्मचारी भविष्य निधि एवं विविध प्रावधान अधिनियम, 1952 के अंतर्गत स्थापित किया गया है, एक ऐसा कोष है जिसमें ज्यादातर श्रमिकों को अपने मूल वेतन का कम से कम 12 प्रतिशत अनिवार्यतः अंशदान करना होता है यह पैसा एक ऐसे खाते में जाता है जिसकी देखरेख कर्मचारी भविष्य निधि संगठन (ईपीएफओ) करता है और इसका उद्देश्य कर्मचारियों को उनकी सेवा निवृत्ति पर एकमुश्त लाभ देना है। नियोक्ता को भी अपने कर्मचारी के मूल वेतन²⁰ का 12 प्रतिशत अंशदान करना होता है। यद्यपि कर्मचारियों के अंशदान का 70 प्रतिशत पेंशन योजना में जाता है जबकि 30 प्रतिशत ईपीएफ में।

10.26 कर्मचारी ईपीएफ को कितना महत्व देते हैं? भारत की सबसे बड़ी अनुबंध श्रमिक कंपनियों से जुड़े लोगों से फोन पर किए गए सर्वेक्षण में कर्मचारियों से यह पूछा गया था कि वे, यदि उनको विकल्प का मौका दिया जाए तो क्या वे अपने ईपीएफ में अपने वेतन का यह अंशदान देना जारी रखेंगे या इसके बदले²¹ नकद रूप में प्राप्त करना चाहेंगे। लगभग 70 प्रतिशत उत्तरदाताओं ने कहा कि वे नकद रूप में इस राशि को प्राप्त करना चाहेंगे (चित्र 11)। अनुमोदन करने वाले इन 30 प्रतिशत

से यह पता चलता है कि कर्मचारियों का एक बड़ा हिस्सा समापन चाहता है या इससे यह पता चल सकता है कि ईपीएफ के कार्यप्रणाली में ऐसा कुछ है जो कि एक आदर्श से कम है। इस हद तक बाद का स्पष्टीकरण के बारे में यह सही है कि इस योजना के अंतर्गत श्रम पर आंशिक रूप से कर लग सकता है।

10.27 प्रत्यर्थी की वरीयता को अच्छी तरह से समझने के लिए उनसे यह कहा गया था कि वे यह स्पष्ट करें कि वे नकद या ईपीएफ को क्यों चाहते हैं। नकद राशि को अधिक महत्व देने का एक आसान कारण यह है कि श्रमिक अपनी धनराशि शीघ्र खर्च करना चाहते हैं जिसका अर्थ यह है कि श्रमिक वर्ग धन की तरलता पर अधिक विश्वास करता है या दूसरे शब्दों में उसमें धनराशि को व्यय करने का उतावलापन होता है। दूसरा सर्वाधिक सामान्य कारण ईपीएफ से विशेषकर श्रमिकों द्वारा काम छोड़ देने के बाद राशि आहरित करने से संबंधित लेन-देन लागत है। वास्तव में सर्वेक्षण में 24 प्रतिशत प्रत्यर्थी, जिन्होंने नकद राशि प्राप्त करने को अधिक महत्व दिया, ने कहा कि ऐसा इसलिए कि भविष्य निधि खाता राशि तक पहुंच स्थापित करना कठिन होता है (चित्र 12)। कठिनाइयां ऐसे कर्मचारियों के लिए अधिक होती हैं जो बार-बार नियोजक बदलते रहते हैं क्योंकि ऐसे मामले आते रहते हैं जिनमें प्रत्येक नई नौकरी पर आने पर नया ईपीएफ खाता (नई खाता संख्या के साथ) खोलने की आवश्यकता होती है। जिन श्रमिकों ने बार-बार नियोजक बदले हों उनके पास 20 तक की संख्या में अलग-अलग खाते और खाता संख्या हो सकती है।

10.28 इसके अतिरिक्त, बड़ी संख्या में ऐसे खाते जो प्रचालन में मौजूद नहीं हैं अर्थात् ऐसे खाते जिसमें कम से कम 3 वर्षों तक कोई जमा अथवा आहरण नहीं हुआ हो की बड़ी संख्या (कुल 15 करोड़ खातों में से 9.23 करोड़ खाते) को देखते हुए लेन-देन लागत अधिक होने के संबंध में सहायक साक्ष्य प्राप्त किए जा सकते हैं। इन प्रचालित किए जा रहे खातों में लगभग 44,000 करोड़ रु. पड़े हुए

हैं। तथापि, ईपीएफओ की हाल में उठाए गए कदमों को देखते हुए सराहना की जानी चाहिए जिनसे लेन-देन लागत में कमी आएगी। जैसाकि विभिन्न खातों के बीच धन का इलैक्ट्रॉनिक विधि द्वारा अंतरण तथा एक नियोजक को छोड़ कर दूसरे नियोजक की सेवा में जाने वाले सभी कर्मचारियों के लिए यूनिवर्सल अकाउंट नंबर खोलना आदि।

10.29 फर्मों को ईपीएफ से संबंधित लेन-देन लागत का भी सामना करना पड़ सकता है। सर्वेक्षण साक्ष्यों से ज्ञात हुआ है कि 35 प्रतिशत फर्म यह मानते हैं कि ईपीएफ संबंधित विनियमों का अनुपालन चुनौतीपूर्ण कार्य है ऐसी छोटी फर्मों के लिए इस विनियामक अनुपालन मुद्दों से निपटने की चुनौतियां काफी बड़ी हैं जिनके पास इसके लिए कोई समर्पित प्रशासनिक यूनिट नहीं है।²³

10.30 ईपीएफ से संबंधित दो अन्य मामले पूर्णतया उच्च प्रशासनिक लागतों और ईपीएफ खातों से संबंधित कर स्थिति हैं। ईपीएफओ के लिए आवश्यक है कि नियोक्ता कामगारों के 0.85 प्रतिशत वेतन का प्रशासनिक शुल्क (जो कि हाल में 1.10 प्रतिशत से कम किया गया था) का भुगतान करे। यह अधिक प्रतीत नहीं होता है लेकिन यह सेवा शुल्क का 3.54 प्रतिशत (=0.85/24) बैठता है, जो कि अधिकांश निजी म्यूचुअल फण्डों की दरों की तुलना में अधिक है।

10.31 जहां यह निर्धनों के लिए अनिवार्य है, कई धनी लोग भी ईपीएफ में अंशदान करने के बारे में सोचते हैं, हालांकि ऐसा लगता है कि वे केवल कर बचाने के कारण ऐसा करना चाहते हैं। कई तरह से ईपीएफ धनी लोगों के लिए सब्सिडी देने का एक उदाहरण है (अन्य उदाहरणों के लिए अध्याय 6 देखें)। ईपीएफ योगदान में ईईई अवस्थिति-छूट, छूट, छूट-मतलब है योगदान, अर्पित ब्याज और निकासी सभी पर करों की छूट है। इससे कामगारों को बहुत थोड़ा ही लाभ मिलता है जिनके लिए अंशदान करना अनिवार्य है, क्योंकि ऐसे अत्यधिक धनी कामगार जो एक महीने में 15,000/- रुपए कमाते हैं। आयकर की सीमा में नहीं आएं।

22 दूसरा स्पष्टीकरण यह है कि लोग इस तरह से व्यवहार करते हैं जो कि "तात्कालिक लाभ" की प्रकृति का होता है और इसीलिए वे बलित बचत की व्यवस्था का यथोचित मूल्यांकन नहीं कर सकते। बहरहाल, ऐसे भी ढेर सारे प्रमाण हैं कि कई लोग बलित बचत की व्यवस्था के मूल्य को समझते हैं और यदि उनको मौका दिया जाए तो इस योजना का चयन कर सकते हैं (जैसे कि अशरफ, करलान और यिन, 2006)

23 अनेक फर्मों का मानना है कि अनुपालन प्रक्रिया पुरानी हो चुकी है। एफ उदाहरण में हालांकि एक फर्म में अपने सभी कर्मचारियों का ब्यौरा पूर्णतः कंप्यूटरीकृत रूप में उपलब्ध है, फिर भी यह फर्म ईपीएफ तथा ईएनआई अधिनियमों के अंतर्गत अनुपालन के प्रयोजनार्थ अभी भी कागज की प्रक्रिया रखता है। (चटर्जी एवं राम, 2015)। यह सर्वेक्षण 2013 में किया गया अतः ईपीएफ प्रचालन में हालिया परिवर्तन द्वारा कुछ बातों का पहले ही समाधान किया जा चुका है।

10.32 नीति निर्माताओं को इस बात पर विचार करना चाहिए कि क्या कम आय वाले वर्गों को यह विकल्प दिया जाना चाहिए—क्या उन्हें अपने वेतन के कुछ हिस्से का ईपीएफ में अंशदान करना चाहिए—जो कि अमीर वर्ग के लोग करते हैं। इससे दोनों तरह से, बचत के लिए बाजार में प्रतिस्पर्धा उत्पन्न होगी, जिससे ईपीएफओ के सेवा मानक बेहतर बनेंगे और गरीब लोगों को भी अनुमति मिलेगी—उनकी स्वयं की निजी आवश्यकताओं के कारण उनमें से कुछ लोगों के सामने पर्याप्त नकदी की समस्या आ सकती है। यह स्पष्ट किया जाए कि ईपीएफ/ईपीएस में नियोक्ता के 12 प्रतिशत योगदान पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा। फर्क इतना पड़ेगा कि यह नियोक्ता की मर्जी पर होगा कि वह अपने वेतन के 12 प्रतिशत हिस्से की ईपीएफ में बचत करे अथवा नहीं या फिर घर ले जाने वाले वेतन के रूप में रखे। इस तरह का बदलाव असल में औपचारिक श्रम क्षेत्र में कर को कम करेगा जबकि अनौपचारिक क्षेत्र में श्रम लागतें अपरिवर्तित रहेगी। सापेक्ष रूप से इससे औपचारिक क्षेत्र में भाड़े पर लिये जाने वाले कामगारों की लागत में कमी आएगी और यह और अधिक लोगों को प्रेरित करेगी जहां उत्पादकता स्तर तथा उत्पादन अपेक्षाकृत अधिक है।

निष्कर्ष

10.33 भारत के सामने आने वाली श्रम बाजार की चुनौतियां भारी संख्या में रोजगार सृजित करने की है। ये रोजगार औपचारिक क्षेत्र के रोजगार होते हैं। औपचारिक क्षेत्र में रोजगार सृजित करने में दो तरह की अड़चनें आती हैं—औपचारिक कामगारों पर विनियम—प्रेरित कर और कामगारों और रोजगारों के बीच स्थानिक असंतुलन। उत्साहवर्धक ढंग से फर्मे और कामगार इन अड़चनों से निपटने के लिए समाधान ढूँढ़ रहे हैं। ये समाधान भी उतने ही हैं जितनी की अड़चनें, जैसा कि हमने ऊपर तीन मामलों में किए गए अध्ययन का वर्णन किया है। इन चुनौतियों का सामना करने के लिए अत्यधिक प्रवीणता और दृढ़ संकल्प की आवश्यकता होगी, और निजी क्षेत्र, राज्य सरकारों तथा केन्द्र को महत्वपूर्ण भूमिका अदा करनी पड़ेगी।

REFERENCES:

Amirapu, A. and M. Gechter (2015). “Indian Labor Regulations and the Cost of Corruption: Evidence from the Firm Size Distribution”, Boston University IED Working Paper 266.

Amirapu, A. and A. Subramanian (2015). “Manufacturing or Services? An Indian Illustration of a Development Dilemma”, CGD Working Paper 409.

Ashraf, N., D. Karlan and W. Yin, (2006). “Tying Odysseus to the Mast”

Bertrand, M., C. Hsieh and N. Tsivanidis (2015). “Contract Labor and Firm Growth in India”, Working Paper.

Besley, T. and R. Burgess (2004). “Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India.” *The Quarterly Journal of Economics* 119 (1), 91–134.

Chatterjee, U., R. Murgai and M. Rama (2015), “Job Opportunities along the Rural-Urban Gradation and Female Labor Force Participation in India”, Policy Research Working Paper 7412, World Bank.

Chatterjee, U. and M. Rama (2014), “Firm Perceptions on Labor Regulations in India”, Working Paper. World Bank.

Chaurey, R., (2015). “Labor Regulations and Contract Labor Use: Evidence from Indian Firms”, *Journal of Development Economics*, vol. 114, pp. 224–232, May.

Gupta, P., R. Hasan, U. Kumar, (2009). “Big Reforms but Small Payoffs: Explaining the Weak Record of Growth and Employment in Indian Manufacturing”. MPRA Paper 13496, University Library of Munich, Germany.

Hausmann, R., J. Hwang, and D. Rodrik, (2007) “What You Export Matters,” *Journal of Economic Growth*, 12 (1), 1–25, March.

Hausmann, R., and C. Hidalgo, (2009). “The Building Blocks of Economic Complexity”. *Proceedings of the National Academy of Science, USA*.

Soundararajan, V. (2015), “Contract Work and Endogenous Firm Productivity in the Indian Manufacturing sector”, Working Paper.

सम्पूर्ण भारत में विद्युत व्यवस्था

वर्ष 2014 से पाँवर सेक्टर में व्यापक परिवर्तन हुए हैं, इनमें शामिल हैं: जनरेशन क्षमता एवं विस्तृत पहल में रिकार्ड वृद्धि-उज्ज्वल डिस्काम आश्वासन योजना (यूडीएआई) वितरण कंपनियों की स्थिति एवं निष्पादन में सुधार। इन परिवर्तनों से राज्य एवं उनके पावर विनियामकों के दीर्घकालिक हित के पहलुओं पर चर्चा के लिए आधार उपलब्ध होता है। इनमें टैरिफ अनुसूचियों की जटिलता, जो उपभोक्ता मूल्य संकेतों के प्रति पूर्ण जवाबदेह बनने से रोक सकती थी, को कम करना, भारतीय उद्योग की प्रतिस्पर्धा पर गुणवत्ता-समायोजित टैरिफ का प्रभाव एवं पाँवर के लिए एक बाजार बनाने के लिए रुकावटें शामिल हैं। अंत में, इष्टतम आय कराधान साहित्य की पूरी जानकारी का प्रयोग करके हम उपभोक्ता टैरिफ की संरचना के निदर्शी प्राक्कलन प्रस्तुत करते हैं। इससे लागत वसूली को सुनिश्चित करते हुए गरीबों को निम्न टैरिफ देते हुए टैरिफ संरचनाओं में संतुलित अधिकतम प्रगतिशीलता को प्राप्त करने की संभावना उजागर करती है।

परिचय

11.1 अनेक सकारात्मक परिवर्तन, जो पावर सेक्टर में द्रुत गति से हो रहे हैं, की पृष्ठभूमि के विपरीत इस अध्याय में कुछ विश्लेषणात्मक टिप्पणियाँ की गई हैं जो कि राज्यों, उनके विनियामकों एवं अन्य स्टैकहोल्डर्स से संबद्ध हैं।

11.2 वर्तमान सरकार ने कार्य संभालने के बाद पाँवर सेक्टर में निम्नलिखित प्रभावशाली उपलब्धियाँ अर्जित की हैं:

- उत्पादन क्षमता में अब तक की अधिकतम वृद्धि (वर्ष 2014-15 में यूटिलिटीज की संयंत्र क्षमता में 26.5 गीगावाट का परिवर्धन, पिछले पाँच वर्षों के औसत वार्षिक परिवर्धन 19 गीगावाट से काफी अधिक) हुई है। इन उपायों से देश के शीर्ष बिजली

घाटे को 2.4: के निम्नतम स्तर तक कम करने में सहायता मिली है।

- 29 दिसंबर 2015 को बिजली ग्रिड में कोई अवरोध नहीं देखा गया तथा पाँवर विनिमय में एकल मूल्य² (2.3 रु./कि.वा.घं.)¹ ज्ञात किया गया है। 31 दिसंबर 2013 को भारत के संपूर्ण ग्रिड एकीकरण के बाद यह पहली घटना है।
- भारतीय रेल (आईआर) पाँवर खरीद तक खुले अभिगम का प्रयास कर रही है। यह न केवल लागत प्रभावी होगी, बल्कि पाँवर बाजार में भारत को एक बनाने की संभावनाओं के आगमन की सूचना भी देगी विस्तृत ब्यौरा बाक्स 11.1 में दिए गए हैं।
- वितरण कंपनियों की स्थिति संबंधी समस्याओं एवं आसन्न ऋण समस्या को उज्ज्वल डिस्काम (यूडीएआई) के माध्यम से दूर करने के लिए केन्द्र

¹ http://www.business-standard.com/article/economy-policy/one-nation-one-grid-now-one-price-116010100010_1.html

² इसे 14.01.2016 और 30.01.2016 से 1.02.2016 तक बार-बार दोहराया गया है।

एवं राज्य सरकार दोनों शामिल हो गई हैं। बिजली वितरण को वापिस पटरी पर लाने के लिए सरकार द्वारा चलाए गए विभिन्न कार्यक्रमों का विवरण बॉक्स 11.2 में दिया गया है।

- वर्ष 2022 तक देश को टिकाऊ विकास मॉडल की ओर ले जाने के लिए नवीकरणीय ऊर्जा लक्ष्य को 32गीगावाट से संशोधित कर 175गीगावाट कर दिया

गया है। राष्ट्रीय सौर ऊर्जा मिशन की नीलामी के नवीनतम चक्र में टैरिफ अब तक के निम्नतम स्तर 4.34 रु./कि.वाट तक पहुंच गई। सौर जनन के लिए ग्रिड समानता अब हकीकत बनने के कगार पर हैं।

11.3 इन प्रमुख सफलताओं के होने के बावजूद पॉवर सेक्टर की जटिलता यह है कि भयानक चुनौतियां बनी हुई हैं। विशेषकर :

बॉक्स 11.1: भारतीय रेल एवं खुली पहुंच

भारतीय रेल (आईआर), विश्व के सबसे बड़े परिवहन नेटवर्कों में से एक है, यह 17.5 बिलियन इकाई ऊर्जा, जो देश की कुल बिजली खपत का 1.7% है, की खपत करती है। जिसके लिए यह वितरण कंपनियों को लगभग 12,300 करोड़ रु. वार्षिक का भुगतान करती है। यह आईआर के कुल राजस्व बजट के 25% से अधिक है जो कि इसके राजस्व व्यय का दूसरा सबसे बड़ा घटक है।

आईआर ने खुली पहुंच के माध्यम से बिजली प्राप्त करने तथा 14 राज्य संस्थाओं/एनटीपीसी की मौजूदा व्यवस्था को स्थानांतरित करने के लिए लागत तर्कसंगत रणनीति तैयार की है। इन नई व्यवस्थाओं से वर्ष 2015 में 742 करोड़ रु. तथा वर्ष 2016-17 में 1600 करोड़ रु. की अनुमानित संचयी बचत होने की संभावना है।

इस व्यवस्था को सरल बनाने के लिए आईआर को पॉवर मंत्रालय ने मई 2014 में मानद लाइसेंसदाता का दर्जा दिया गया था।

राज्य सरकारों द्वारा लगाए गए क्रॉस सब्सिडी प्रभार इस पर लागू नहीं होंगे, यद्यपि राज्यों के संप्रेषण एवं वितरण नेटवर्कों का प्रयोग करने के लिए प्रभारों का भुगतान करना जारी रहेगा।

स्रोत: रेल मंत्रालय, राज्य सरकारों ने बिजली अपीलीय ट्रिब्यूनल में इस निर्णय को चुनौती दी है।

बॉक्स 11.2: वितरण व्यवहार संबंधी नीति कार्रवाई की विशेषताएं

क) उच्चल डिस्काम आश्वासन योजना (यूडीएवाई)

1. सितंबर 2015 तक के बकाया डिस्काम ऋण का 75% राज्य सरकारें वहन करेंगी।
2. वर्ष 2018-19 तक एटी एवं सी क्षतियों में 15% कमी लाना।
3. वर्ष 2018-19 तक आपूर्ति की औसत लागत एवं औसत राजस्व प्राप्ति (एपीआर) के अंतर को कम करना।
4. आयातित कोयले के प्रतिस्थापक के रूप में घरेलू कोयले की आपूर्ति में वृद्धि करना।
5. बैंकों/वित्तीय संस्थानों द्वारा वित्तीय क्षतियों के लिए डिस्काम को अग्रिम लघु अवधि ऋण न देना।

ख) दीन दयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना (डीडीयूजीजेवाई)

1. सभी गांवों का विद्युतीकरण।
2. क्षति कम करने के लिए बिना मीटर वाले कनेक्शनों को मीटर जारी करना।
3. कृषि के लिए पर्याप्त बिजली एवं अन्य श्रेणी के उपभोक्ताओं के लिए लगातार बिजली को सुनिश्चित करने के लिए फीडरों को अलग करना।
4. आपूर्ति की गुणवत्ता एवं विश्वसनीयता में सुधार लाने के लिए उप-संप्रेषण एवं वितरण नेटवर्क में सुधार लाना।

ग) समाकलित पॉवर विकास स्कीम (आईपीडीएफ)

1. शहरी क्षेत्रों में उप-संप्रेषण एवं वितरण नेटवर्क को सुदृढ़ करना।
2. शहरी क्षेत्रों में वितरण ट्रांसफार्मरों/फीडरों/ग्राहकों के लिए मीटर लगाना।
3. वितरण क्षेत्र में आईटी एवं वितरण नेटवर्क को सुदृढ़ करना।

घ) घरेलू प्रभावी प्रकाश कार्यक्रम (डीईएलपी)

1. घरेलू एवं गली लाइट उद्दीप्त बल्बों को बदलने के लिए 77 करोड़ एलईडी बल्ब की व्यवस्था

ङ) राष्ट्रीय टैरिफ नीति, 2016

1. क्रॉस सब्सिडी फार्मुला संशोधित
2. वर्ष 2021-22 तक या इससे पूर्व सभी उपभोक्ताओं के लिए 24x7 बिजली की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए विनियामक पावर आपूर्ति ट्रांजेक्टर की स्थापना करेगा।

- टैरिफ अनुसूचियों की जटिलता आर्थिक एक्टरों को मूल्य संकेतों के प्रति संतोषजनक ढंग से जवाबदेह बनने से रोकती है।
- कुछ मामलों में, औसत टैरिफ, आपूर्ति की गई बिजली की औसत लागत से कम निर्धारित है।
- उच्च औद्योगिक टैरिफ एवं बिजली की परिवर्तनशील गुणवत्ता 'मेक इन इंडिया' पर प्रतिकूल प्रभाव डालती है।
- खुली पहुंच के माध्यम से एकल राष्ट्रव्यापी बिजली मूल्य तय करने के रास्ते में मूल्य एवं गैर-मूल्य अवरोधक हैं।
- घरेलू उपभोक्ताओं के लिए बड़े हुए हैं टैरिफ अनुसूचियों का निर्धारण

11.4 भारतीय पावर सेक्टर पर चर्चा करते समय यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि संविधान के अंतर्गत राज्य एवं केन्द्र की स्पष्ट भूमिका एवं उत्तरदायित्व होने के कारण इस सेक्टर में सुधार अन्य सैक्टरों की बजाय अधिक चुनौतीपूर्ण हैं। इसके अतिरिक्त, ऐसे देश, जिसकी प्रति व्यक्ति जीडीपी ओईसीडी का 1/7 है, एवं जिसके लगभग पांच करोड़ घरों में बिजली नहीं है, में बिजली नीति, अब तक एवं भविष्य में सामाजिक लाभों के साथ आर्थिक क्षमता को भलीभांति संतुलित करेगी।

खुदरा बिजली टैरिफ में पारदर्शिता एवं सरलीकरण

11.5 चित्र 1 राज्य की टैरिफ अनुसूची से लिए गए सार को प्रस्तुत³ करता है जो प्रासंगिक नहीं है जैसा कि यह साक्ष्य है कि मुर्गी पालन, मत्स्य पालन, नम भूमि कृषि (किसी निश्चित आकार से ऊपर और कम) मशरूम और खरगोश पालन आदि के लिए अलग-अलग टैरिफ है। ये जटिलताएं उपभोक्ताओं की कीमत संबंधी सूचना के प्रक्रिया के उच्च लागत की वजह से टैरिफ के प्रति पूरी तरह से जवाबदेह बनने से रोकता है, जो उत्कृष्टता के रूप व्यवहारिक प्रभाव को निर्दिष्ट करता है। भिन्न-भिन्न प्रकार के अन्तिम प्रयोगकर्ताओं के लिए ऐसे बारीक और अनेक

भिन्नताओं को बनाने का आधार तत्काल स्पष्ट नहीं है। हालांकि, अन्य प्रकार के ऊर्जा उत्पादों को अंतिम प्रयोक्ताओं को एकल कीमत (कुछ कीमत) द्वारा अभिलक्षणित किया जाता है।

11.6 टैरिफ के सरलीकरण में, शायद 2-3 से अधिक टैरिफ श्रेणी ये पारदर्शिता में सुधार लाएंगी और संचालन लाभ देने के साथ-साथ अच्छी उत्पादन खपत और संचयन दक्षता⁴ प्राप्त करेगी।

टैरिफ और लागत

11.7 खुदरा उपभोक्ताओं तथा शेष उपभोक्ताओं के बीच अन्तरापृष्ठ के रूप में कार्य करके डिस्कॉम ने पावर सेक्टर के क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई है। ये कम्पनियां थोक बाजारों से बिजली खरीद कर और इसे खुदरा उपभोक्ताओं में बेचकर उत्पादकों और खुदरा उपभोक्ताओं के बीच बिचौलिया के रूप में कार्य करता है। किसी अन्य बिचौलिया मार्केट के रूप में, अपने आपूर्ति के लागत पर मूल्य बढ़ाकर अपने इक्विटी निवेशों पर वे वसूलियां प्राप्त करते हैं। यह दिया गया है कि विद्युत मार्केट के दोनों क्षेत्रों को जोड़ने के लिए ये डिस्कॉम केन्द्रीय है तथा उनके पिछले ऋण सेक्टर के लिए पारंपरिक रूप से रूकावट है। हम डिस्कॉम से होने वाली हानियों तथा उनके कारणों को संक्षेप में चर्चा करेंगे।

11.8 टैरिफ में सबसे अधिक हानि उठाने वाले वे राज्य हैं जो औसत लागत को कवर करने में असफल रहे हैं। चित्र 2 में 2013-14 के लिए हम प्रति यूनिट औसत टैरिफ⁵ (एटी) और औसत आपूर्ति⁶ लागत (ए.सी.एस.) के बीच तुलना करते हैं। राजस्थान, तमिलनाडु, झारखंड, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश जैसे राज्यों (कम वितरण वाले राज्यों में ऊपर) में ए.सी.एस. के अपेक्षा ए.टी. कम है। हम इन लागतों को छोड़ते हुए इन राज्यों में औसत तकनीकी और वाणिज्यिक क्षतियों का समायोजन करते हैं। फिर भी, अधिकांश राज्यों में, ए.सी.एस. के समायोजन के बाद भी, ए.टी. का नीचे रहना जारी है।

3 टैरिफ अनुसूची के पहले तीन पृष्ठ। पूरा टैरिफ अनुसूची 8 पृष्ठों की है, जिसमें अन्य प्रभागों का ब्यौरा है जिसे विभिन्न श्रेणियों का भुगतान करना है।

4 आई.टी.ओ. कोइचिरो, 2014 "क्या उपभोक्ता सीमान्त और औसत कीमतों के प्रति जवाबदेह होता है? अरेखीय विद्युत मूल्य निर्धारण से साक्ष्य अमरीकी आर्थिक समीक्षा।

5 नीति आयोग पहले योजना आयोग रिपोर्ट के एटी आंकड़ें

6 पावर वित्त निगम (पी.एफ.सी.) के नवीनतम रिपोर्ट से ए.सी.एस. और ए.आर. पर आंकड़ें

चित्र 1: टैरिफ अनुसूची

| उपभोक्ता श्रेणी | बिजली प्रभार रु./युनिट | उपभोक्ता श्रेणी | बिजली प्रभार रु./युनिट | उपभोक्ता श्रेणी | बिजली प्रभार रु./युनिट |
|---|------------------------|--|------------------------|--|------------------------|
| एल.टी. घरेलू (टेलिस्कोपिक) | | एल.टी.अ कृषि | | मौसमी उद्योग (गैर मौसमी प्रशुल्क) | |
| एल.टी. 1 (क) 50 युनिट प्रति माह | 1.45 | एल. से अ डीएसएस के साथ कृषि | | 11 के.वी | 7.25 |
| एल.टी.1 (ख) 50 < से 100 तक प्रति माह | | कारपोरेट किसान और आई.टी. निर्धारित | 2.50 | 33 के.वी. | 6.59 |
| प्रथम 50 युनिट | 1.45 | नम भूमि कृषि (2.5 एकड़ से अधिक जोत) | 0.50 | 132 के.वी. और उससे अधिक | 6.33 |
| 51 से 100 युनिट | 2.60 | ड्राई लैंड किसान (3 से ज्यादा) | 0.50 | दिन का प्रशुल्क (6 पी.एम. 10 पी.) | |
| एफ.टी.आई. (सी) 100 से 200 तक प्रतिमाह | | नम भूमि किसान (2.5 एकड़ से कम) | 0.00 | 11 के.वी. | 7.07 |
| पहले 50 तक | 2.60 | सूखी भूमि किसान (3 कनेक्शन ≤) | 0.00 | 33 के.वी. | 6.62 |
| 51-100 | 2.60 | एल.टी. अ (ख) बीना डीएसएम माप की कृषि | | 132 के.वी. और उससे अधिक | 6.20 |
| 101 से 150 | 3.60 | कारपोरेट किसान और आई.टी. निर्धारित | 3.50 | एच.टी. आई. (बी) एफ.ई.आर.आर.यूनिट | |
| 151-200 | 3.60 | नम भूमि के किसान (2.5 एकड़ से अधिक जोत) | 1.00 | 11 के.वी. | 5.68 |
| एल.टी.आई (डी): 20 युनिट प्रति माह से अधिक | | सूखी भूमि के किसान (3 से अधिक कनेक्शन) | 1.00 | 33 के.वी. | 5.23 |
| प्रथम 50 | 2.60 | नम भूमि के किसान (जोत 2.5 एकड़) | 0.50 | 132 किलो. वाट और उससे अधिक | 4.81 |
| 51-100 | 3.25 | सूखी भूमि के किसान (3 से ≤ कनेक्शन) | 0.50 | एच.सी.-2 अन्य | |
| 101-150 | 4.88 | एल.टी.बी. सी. अन्य | | 11 के.वी. | 7.25 |
| 151-200 | 5.63 | 15 एच.पी. तक साल्ट फार्मिंग युनिट | 3.70 | 33 के.वी. | 6.59 |
| 201-250 | 6.70 | 15 एच.जी. तक ग्रामीण बागवानी नर्सरी | 3.70 | 132 के.वी. और उससे अधिक | 6.33 |
| 251-300 | 7.22 | एल.टी. अ स्ट्रीट लाइटिंग और पी.डब्ल्यू.एस | | दिन का प्रशुल्क (6 बजे से 10 बजे रात) | |
| 301-400 | 7.75 | एल.टी. अ (क) स्ट्रीट लाइटिंग | | 11 किलो वाट | 8.30 |
| 401-500 | 8.27 | पंचायत | 5.64 | 33 किलो वाट | 7.64 |
| 500 से अधिक | 8.80 | नगर पालिकाएं | 6.16 | 132 किलो वाट और उससे अधिक | 7.38 |
| एल.टी. 2 गैर घरेलू/वाणिज्यिक | | नगर निगम | 6.69 | एच.टी. 3 हवाई अड्डा, बस स्टेशन रेलवे | |
| एल.टी. 2 (क) 50 युनिट प्रति माह | 5.40 | एल.टी. 5 (अप) पी.डब्ल्यू.एस. योजनाएं | | 11 किलो वाट | 6.91 |
| एल.टी. 2 (ख) 50 युनिट प्रति माह | | पंचायत | 4.59 | 33 किलो वाट | 6.31 |
| प्रथम 50 | 6.63 | नगर पालिकाएं | 5.64 | 132 किलो वाट और उससे अधिक | 6.01 |
| 51-100 | 7.38 | नगर निगम | 6.16 | दिन का प्रशुल्क (6 बजे से 10 बजे रात) | |
| 101-300 | 8.54 | एल.टी. 6 (ग) एन.टी.आर. सुजला पदकम | 4.00 | 11 किलो वाट | 7.96 |
| 301-500 | 9.06 | एल.टी. 7 सामान्य | | 33 किलो वाट | 7.36 |
| 500 से अधिक | 9.59 | एल.टी. 7 (क) सामान्य प्रयोजन | 6.86 | 132 किलो वाट से अधिक | 7.06 |
| एल.टी. II (x) विज्ञापन बोर्डिंग | 11.58 | एफ.टी. 7 (ख) धार्मिक स्थानों (सी.एल. 2 ≤ किलो वाट) | 4.70 | एच.टी. 4 सरकारी, लिफ्ट इरिगेशन, कृषि और सी.पी. डब्ल्यू.एस. | |
| एफ.टी. 3 उद्योग | | एल.टी. 8 अस्थायी आपूर्ति | 9.90 | सरकारी लिफ्ट सिंचाई और कृषि | 5.64 |
| उद्योग (सामान्य) | 6.38 | एच.टी. 1 उद्योग | | समेकित जमा आपूर्ति योजना | 4.61 |
| मौसमी उद्योग (मंदा समय में) | 7.09 | एच.टी. 1 (क) उद्योग सामान्य | | एच.टी. 5 रेलवे ट्रेक्शन | 6.68 |
| मत्स्य पालन/झोंगा पालन | 4.63 | 11 किलो वाट | 6.02 | एच.टी. 6 नगर और आवासीय कोलोनी | 5.96 |
| ईख पेराई | 4.63 | 33 किलो वाट | 5.57 | एच.टी. 7 ग्रीन पावर | 11.32 |
| मृगी पालन | 5.63 | 132 किलो वाट और उससे अधिक | 5.15 | एच.टी. 8 अस्थायी | |
| मशरूम और खरगोश पालन | 5.63 | औद्योगिक कॉलोनियां | | ग्रामीण विद्युत सहकारियां | |
| हरित गृह में फूलवारी | 5.63 | 11 किलो वाट | 5.96 | कुपम | 0.24 |
| एल.टी. 4 कुटीर उद्योग और अन्य | | 33 किलो वाट | 5.96 | अनक्कापल्ली | 1.38 |
| (क) 10 एच.पी. तक कुटीर उद्योग | 3.75 | 132 किलो वाट और उससे अधिक | 5.96 | चिचुरपल्ली | 0.22 |
| (ख) 10 एच.पी. तक कृषि आधारित गतिविधि | 3.75 | | | | |

11.9 डिस्कॉम को लम्बे समय तक टिकाऊ रहने के लिए टैरिफ दर्शाने वाली लागत एक आवश्यक शर्त है। उदय योजना के तहत इस अन्तर को पूरा करने के लिए कई प्रयास कर रहे हैं

पावर सेक्टर की नीतियां : 'मेक इन इण्डिया' पर प्रभाव

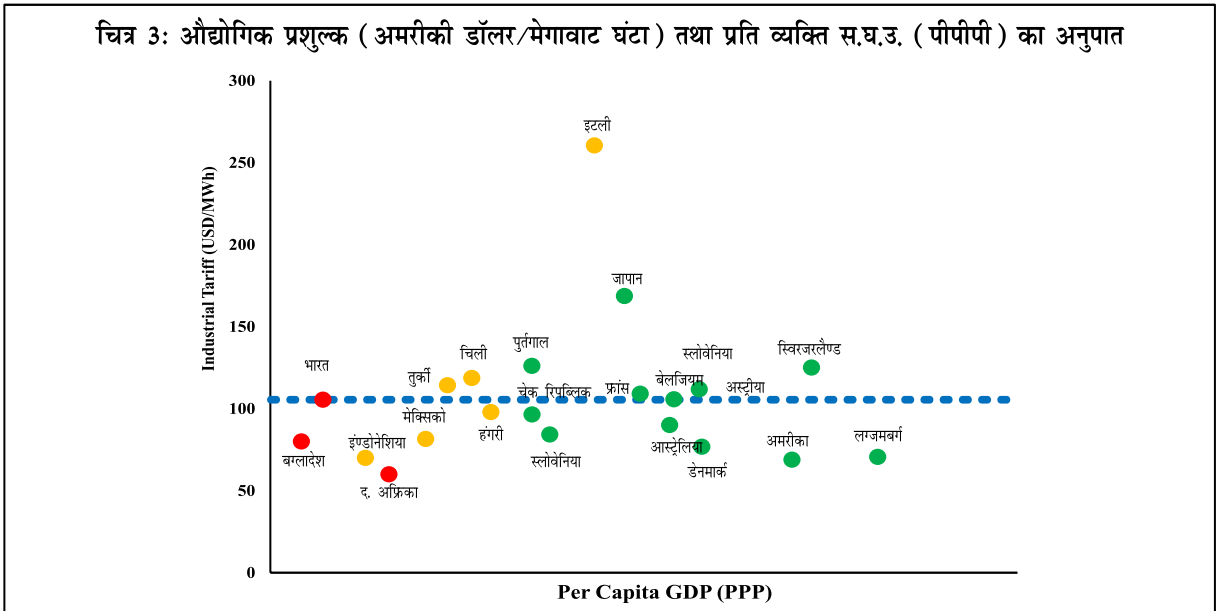
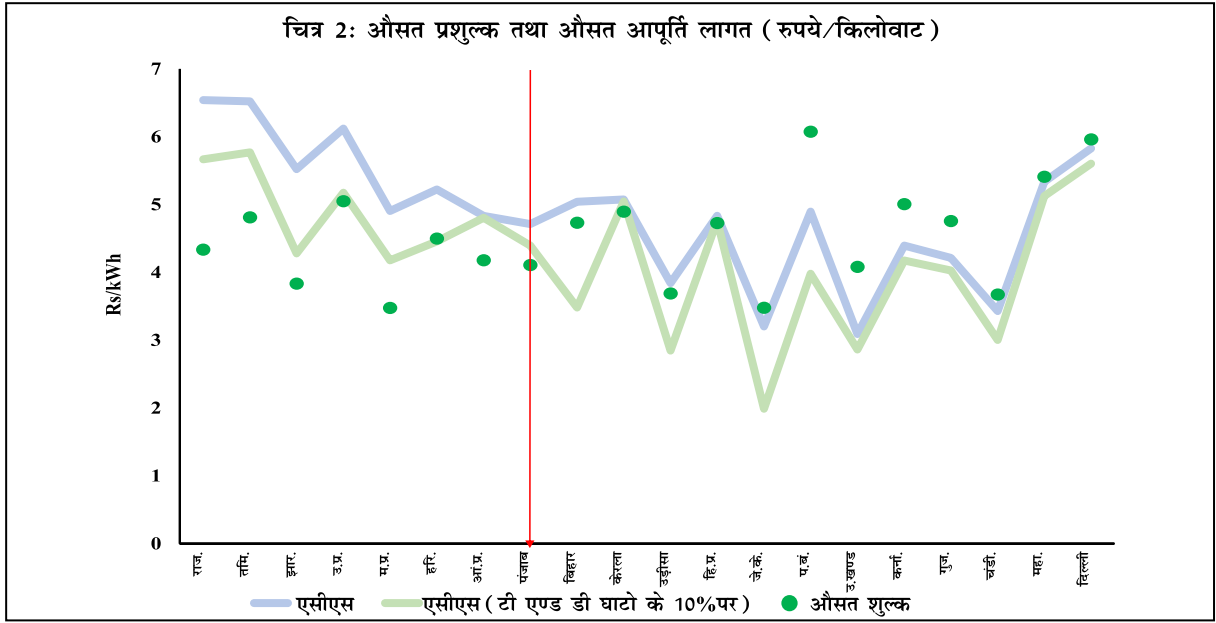
11.10 औद्योगिक सेक्टर और सामान्य भारतीय अर्थव्यवस्था के संरचनात्मक रूपांतरण के लिए 'मेक इन इण्डिया' अभियान महत्वपूर्ण है। इस क्षेत्र में हमने विद्युत आपूर्ति और इसकी गुणवत्ता का अध्ययन किया है, जो

औद्योगिक उत्पाद पर आधारित हो सकता है।

11.11 टैरिफ के बहुत अधिक रूप से लगाये जाने तथा उद्योगों को होने वाली अनियमित आपूर्ति औद्योगिक विद्युत की खरीद में धीमे लेकिन लगातार कमी आयी है और धीरे-धीरे स्थिति विश्वसनीय उत्पादन की ओर बढ़ी है।

11.12 चित्र 3 में औद्योगिक टैरिफ को देश दर देश की तुलना के रूप में दर्शाया गया है जोकि प्रति व्यक्ति सकल घरेलू उत्पाद के एवज के रूप में तैयार किया गया है और इसे तैयार करने में विभिन्न देशों

⁷ अंतरराष्ट्रीय ऊर्जा एजेंसी, 2015 एवं विश्व बैंक द्वारा उपलब्ध डाटा।



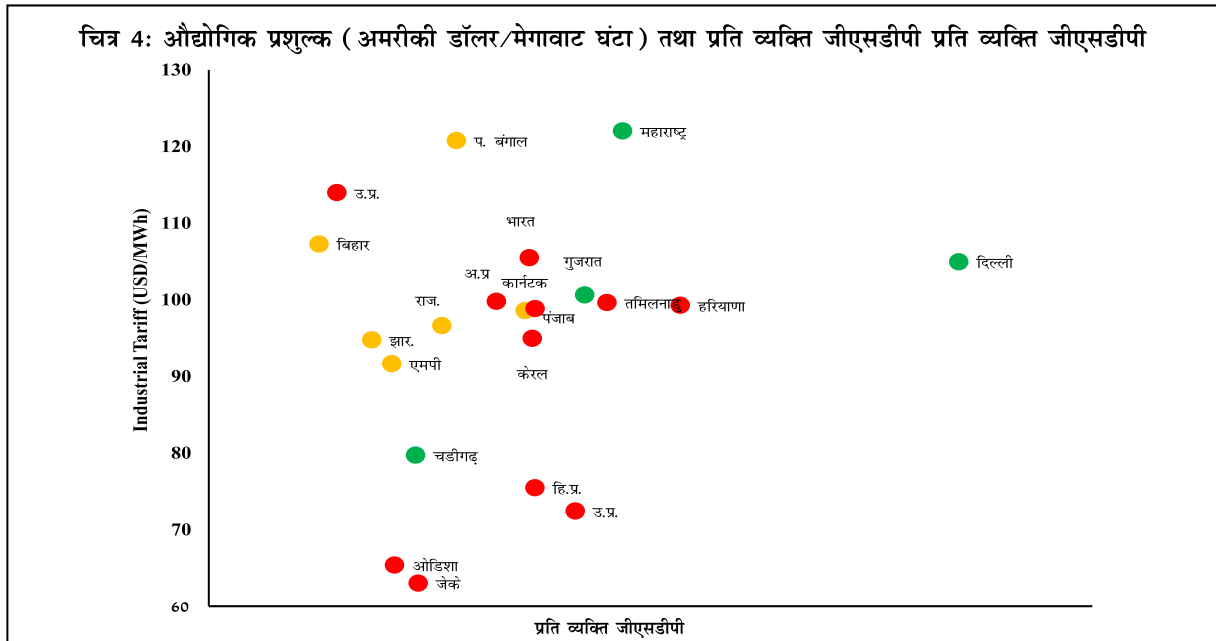
की विद्युत आपूर्ति की स्थिति पर भी विचार किया गया है। विद्युत आपूर्ति की गुणवत्ता को रंगों के माध्यम से दर्शाया गया है हरा (अंक > 6), नारंगी (4 < अंक < 6) और लाल (अंक < 4) इससे यह पता चलता है कि बिजली की दरें भारतीय उद्योग के लिए ऊंची है, विशेषतः जब गुणवत्ता को ध्यान में रखा जाता है।

11.13 चित्र 4 यह दर्शाता है कि औद्योगिक दरों में भारत के भीतर विभिन्नता रही है। इसके अलावा हरा

रंग (प्रतिक्रिया < 10 प्रतिशत) नारंगी (10 प्रतिशत < प्रतिक्रिया < 20 प्रतिशत) और लाल (प्रतिक्रिया > 20 प्रतिशत) अपने में उन फर्मों का शेयर दर्शाता है जो बिजली की मुख्य बाधा के रूप में मानते हैं यह देखा जा सकता है कि पूरे देश में यह हिस्सा फार्मों के 20 प्रतिशत हिस्से से अधिक है और उत्तराखण्ड, उत्तर प्रदेश, तमिलनाडु आंध्र प्रदेश और केरल जैसे राज्यों के लिए यह हिस्सा 40 प्रतिशत से अधिक है।

⁹ उद्योगों का विश्व बैंक उद्यम सर्वेक्षण (2013-14), योजना आयोग/नीति आयोग से औद्योगिक टैरिफ

⁸ आपूर्ति की जाने वाली बिजली की गुणवत्ता के संबंध में विश्व आर्थिक वैश्विक प्रतियोगी रिपोर्ट 2015-16 में 140 देशों में भारत का 98वां स्थान है। इस रिपोर्ट में भारत का समग्र 55 स्थान है।



11.14 असामान्य विद्युत आपूर्ति से बचने के लिए 47% फर्म डीजल जनरेटर का प्रयोग करते हैं। देश में डीजल जनरेटरों की कुल क्षमता 72 जी डब्ल्यू तक हो सकती है और प्रतिवर्ष इसमें 5 जी डब्ल्यू की दर से वृद्धि हो रही है। केन्द्रीय विद्युत एजेंसी (सीईए) के आंकड़ों से पता चलता है कि उद्योगों में 1 मेगावाट से अधिक डीजल जनरेटरों की क्षमता 14 जी डब्ल्यू है। बाकी हिस्सा (58 जी डब्ल्यू) अतिलघु तथा लघु उद्योगों को जाता है जिनकी लोड क्षमता 1 मेगावाट से अधिक है।

11.15 चित्र 5 से केप्टिव पावर प्लांट से होने वाले विद्युत उत्पादन तथा उपयोगिता से प्राप्त विद्युत के बारे में पता चलता है। 2006-07 तथा 2014-15 के बीच केप्टिव पावर जनरेशन की संयुक्त वार्षिक वृद्धि दर 9.3% रही है। जबकि उपयोगिता से प्राप्त विद्युत उत्पादन की दर 4.6% रही है। इन रूझानों में आने वाले वर्षों में वृद्धि का अनुमान है क्योंकि तेल की कीमत में गिरावट आई है और नवीकरणीय विद्युत उर्जा के विकल्पों के कारण हम केप्टिव पावर की ओर बढ़ सकते हैं।

‘मेकिंग वन इंडिया’ के द्वारा ‘मेक इन इंडिया’ : सार्वजनिक पहुंच का मुद्दा

भारत में ‘सार्वजनिक पहुंच’ (Open Access) की स्थिति

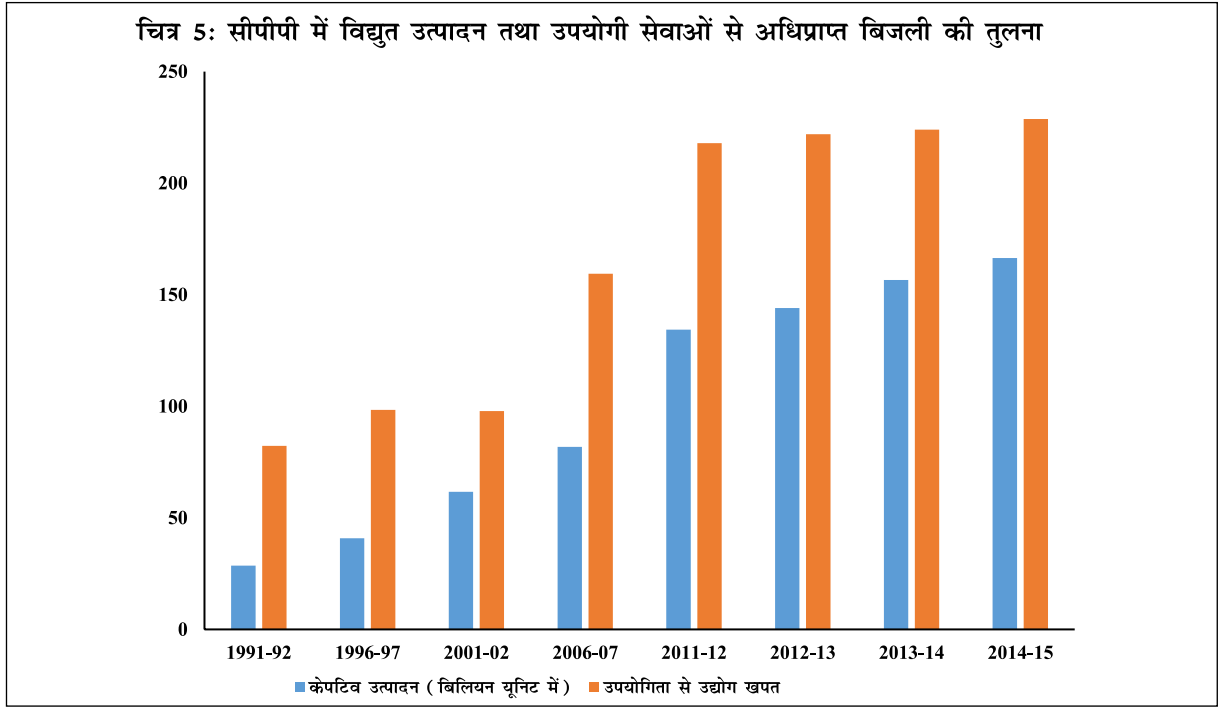
11.16 सार्वजनिक पहुंच (ओए) नीति जिसे बिजली अधिनियम, 2003 के तहत लागू किया गया है, उपभोक्ताओं को सीधे बिजली बाजारों से एक मेगावाट से अधिक लोड के साथ बिजली खरीदने की अनुमति प्रदान करता है। ओए में मुख्य रूप से देश भर की शेष मांग और आपूर्ति को एक साथ एक ही प्लेटफार्म पर लाने का प्रावधान है। इसलिए, देशभर में बिजली के लिए एकल बाजार मूल्य तलाशने की दिशा में यह एक कदम है।

11.17 वर्ष 2008 में, सार्वजनिक पहुंच (ओए) को प्रारंभ करने और राष्ट्रीय बिजली बाजार तैयार करने के लिए विद्युत केन्द्रों की स्थापना की गई थी। जहां मूल्य का निर्धारण प्रतिस्पर्धी निविदा प्रक्रिया के माध्यम से किया जाता है। प्रारंभ में, सार्वजनिक पहुंच (ओए) के लिए जबरदस्त प्रतिक्रिया प्राप्त हुई थी जैसा कि चित्र 6 में दर्शाए गए विद्युत केन्द्रों की

¹⁰ उद्योगों का विश्व बैंक उद्यम सर्वेक्षण

¹¹ http://www.cercind.gov.in/2014/advisor_commette/19.pdf.

¹² http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/growth_2015.pdf.

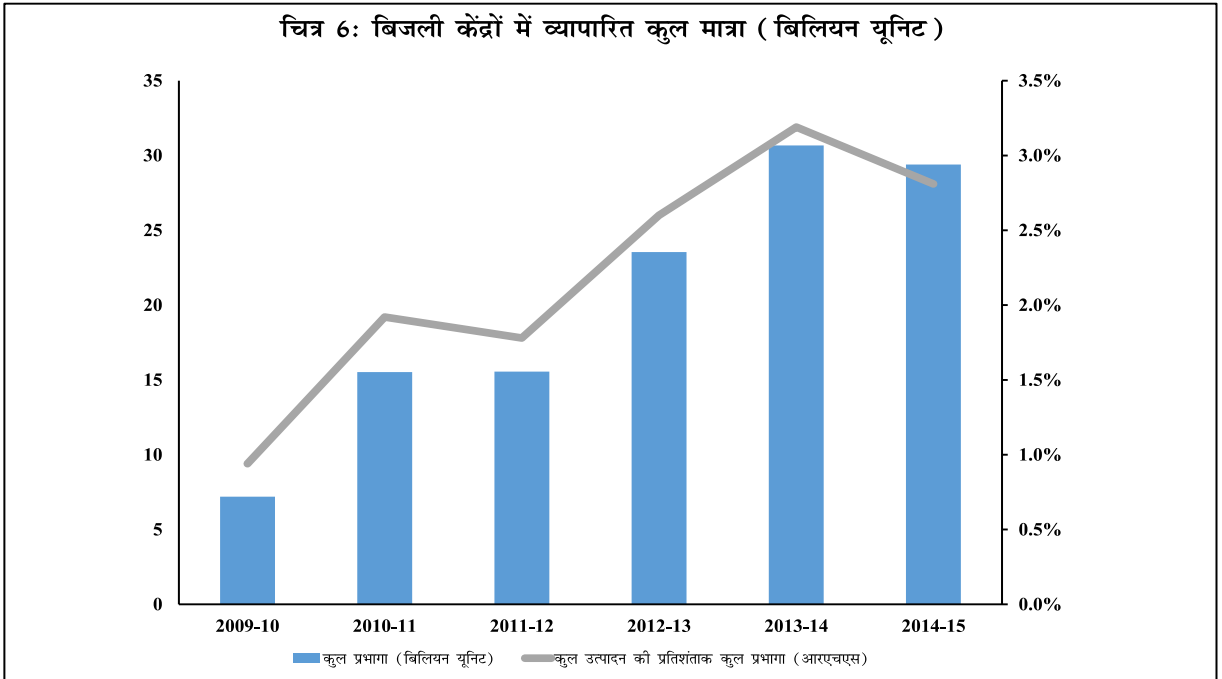


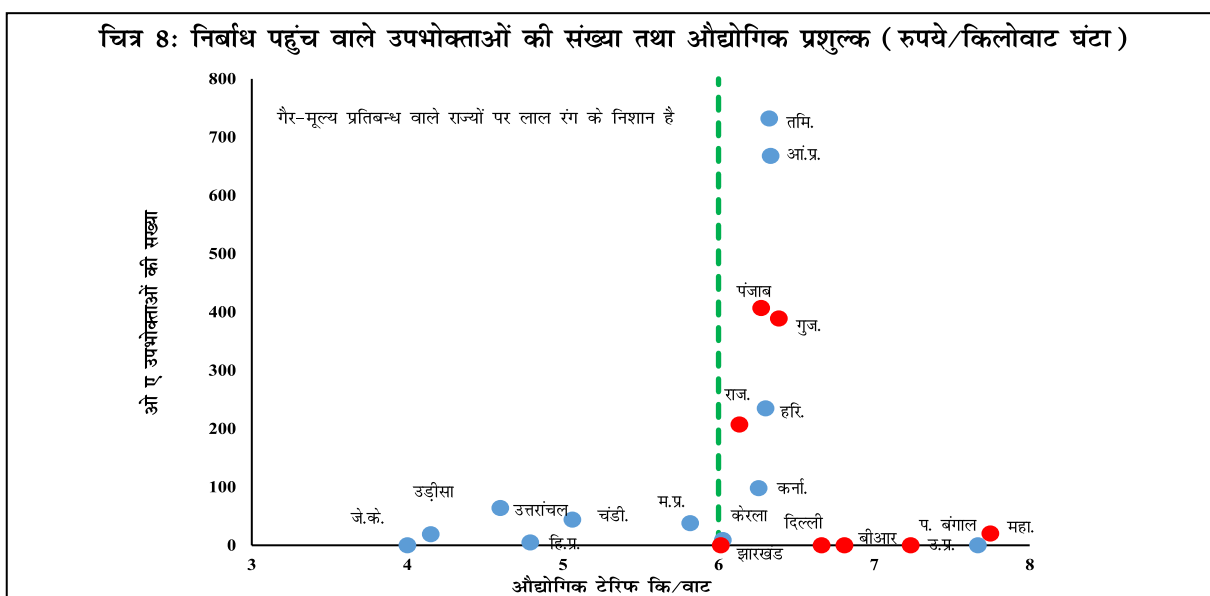
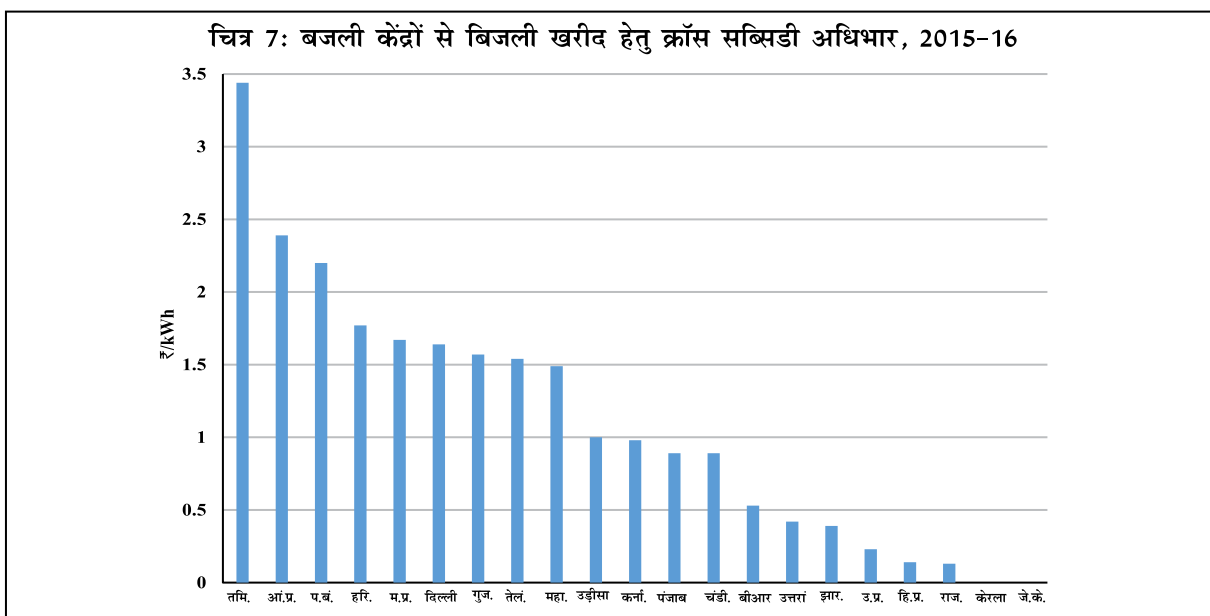
बढ़ते हुए वक्र के रूप में वृद्धि से स्पष्ट होता है। इन केन्द्रों में दर्ज किए गए मूल्यों से मांग, आपूर्ति और देशभर के ट्रांसमिशन नेटवर्क में कंजेशन के दैनिक संकेत प्राप्त होते हैं।

11.18 तथापि, कुछ राज्यों ने सार्वजनिक पहुंच (ओए) पर कुछ बड़े प्रतिबंध लगा दिए हैं। चित्र 7 में इन विद्युत केन्द्रों से 2015-16 में बिजली खरीदने के लिए क्रास-सब्सिडी अधिप्रभार और अतिरिक्त अधिप्रभारों

को दर्शाया गया है। इस समस्या का समाधान राष्ट्रीय प्रशुल्क नीति (2006) द्वारा किया जाना था जिसने ओए उपभोक्ताओं पर लगाए जाने वाले क्रास-सब्सिडी अधिप्रभार निर्धारित करने की विधि भविष्य में इसे कम करने के उद्देश्य के साथ तैयार की थी। किन्तु फिर भी बाद के वर्षों में क्रास-सब्सिडी अधिप्रभार में वृद्धि हो गई है।

11.19 महत्वपूर्ण गैर-मूल्य बैरियर उन राज्यों में हैं





जो राज्यों को काफी हद तक क्रॉस-सब्सिडी प्रदान नहीं करते हैं किन्तु जहां बिजली वितरण कंपनियां भारी मात्रा में अपना राजस्व उद्योगों से प्राप्त करती हैं।

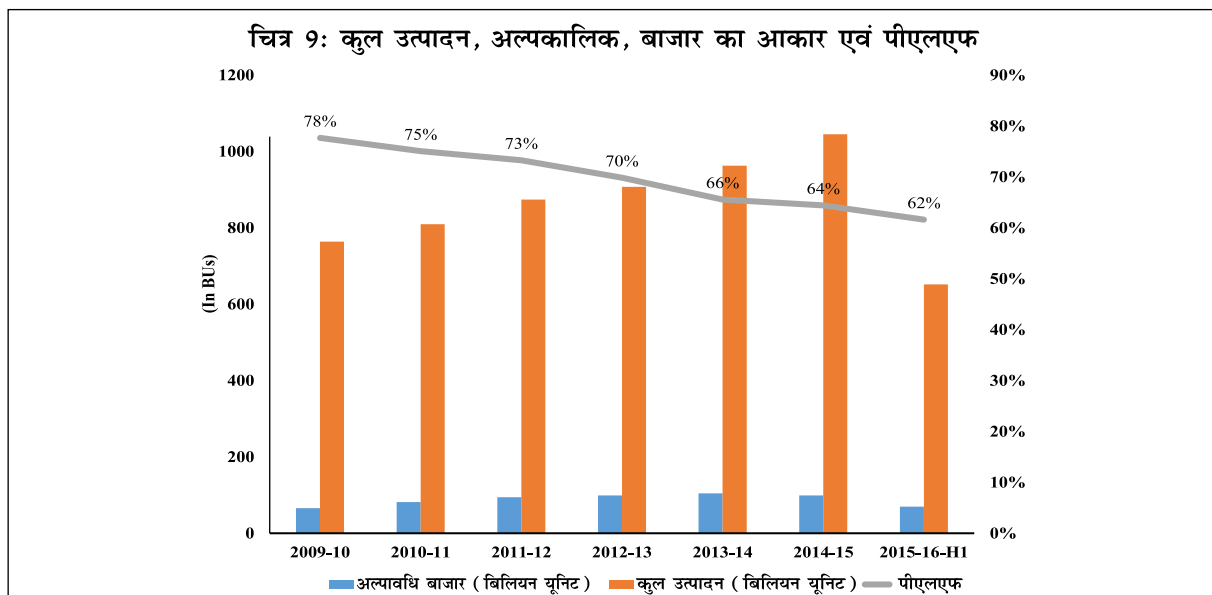
11.20 चित्र 8 में राज्य में औसत औद्योगिक प्रशुल्क से विभिन्न राज्यों में ओए का लाभ उठाने वाले उपभोक्ताओं की संख्या को दर्शाया गया है। हम देखते हैं कि 'ओपन एक्सेस' का लाभ उठाने का ट्रिगर प्वाइंट वह प्रशुल्क है जो 6किलोवाट (98/मेगावाट अमरीकी डालर) है। राज्यों अर्थात् महाराष्ट्र, बिहार, उत्तर प्रदेश, दिल्ली और महाराष्ट्र (लाल रंग में) में इस सीमा से अधिक उपभोक्ताओं की संख्या गैर-मूल्य प्रतिबंधों के कारण कम है।

11.21 वर्तमान में, विद्युत संयंत्र का लोड फैक्टर

निम्नतम स्तर है (लगभग 60 प्रतिशत) क्योंकि इनकी उत्पादन क्षमता बढ़ी है जबकि बिजली खरीद करने में वितरण कंपनियों की वित्तीय क्षमता घटी है (चित्र 9)। अतः अब उपयुक्त समय है जबकि ऐसे उद्योग की, जिनमें विद्युत की उच्च मांग बनी रहती है, ओए के माध्यम से अतिरिक्त उत्पादन क्षमता को प्रयोग में लाने की अनुमति दी जाए ताकि 'मेक इन इंडिया' पहल के अंतर्गत औद्योगिक उत्पादन को बढ़ावा मिल सके।

गरीबों के लिए टैरिफ कम करने हेतु उन्नतशीलता का प्रयोग करना

11.22 वर्तमान में किसी एक श्रेणी के भीतर के लोगों को सब्सिडी प्रदान करने के संबंध में कोई विशिष्ट



नीतिगत दिशा-निर्देश मौजूद नहीं है। चित्र 10 में एक प्रतिनिधिक भारतीय राज्य (जिसके संदर्भ में हमने विस्तृत आंकड़े एकत्र किए हैं) के संबंध में घरेलू श्रेणी हेतु औसत बिलिंग दर दर्शाई गई है। प्रशुल्क अनुसूची खपत में वृद्धि के साथ प्रगामी स्वरूप की है, हालांकि, सभी खपत श्रेणियों के लिए औसत बिलिंग दरें (एबीआर) औसत आपूर्ति लागत (ए.सी.एस.) से कम है जिसका अर्थ है कि लागत की पूरी तरह वसूली नहीं हुई है।

11.23 बांग्लादेश, श्रीलंका, दक्षिणी कोरिया, वियतनाम और ब्राजील जैसे देशों ने (चित्र 11) घरेलू श्रेणी में बिजली टैरिफ की प्रगामी वृद्धि को बेहतर रूप में आयोजित किया है (जो निर्धन आबादी की तुलना में संपन्न वर्ग के लोगों से वसूल किए गए प्रशुल्क के उच्च प्रसार से प्रतिबिंबित होता है। इसके विपरीत, जिस राज्य का हमने अध्ययन किया है उसके बारे में ऐसा प्रतीत होता है कि वहां भी सरकार धनी और निर्धन के बीच काफी कम भेदभाव करती हैं, जिससे प्रगामी रूप में वृहत्तर उपयोग की संभावना बनी रहती है।

11.24 विद्युत विनियामक की विभिन्न श्रेणियों के लोगों के लिए प्रशुल्क अनुसूची और पार-सब्सिडी दरों के संबंध में निर्णय करते समय एक व्यापक न्यायपरक विश्लेषण करने की आवश्यकता है। लोक वित्त के संदर्भ में एक

संपन्न साहित्य है जो ठीक-ठीक उन्हीं बाधाओं के बीच संतुलन बनाए रखने का प्रयास करती है अर्थात् वृहत्तर राजस्व उगाही बनाम वृहत्तर कल्याण आवंटन यह साहित्य जिसकी शुरुआत मर्लीस और अधिक हाल में 'गुबीर एवं सीज कर योग्य आय की परिवर्तनशीलता साक्ष्य और निविदाए, पब्लिक इकोनॉमिक 2002 पत्रिका से हुई है, में उपभोक्ता आचरण पर आधारित एक नियमित कर तथा अंतरण नीति तैयार करने की एक विधि प्रस्तुत करता है। इन दोनों समस्याओं के बीच सामंजस्य को देखते हुए बिजली प्रशुल्क के निर्धारण में इसी प्रकार के दृष्टिकोण को अपनाया जा सकता है।

11.25 इस प्रश्न का आशय इस तरह से लिया जा सकता है: मूल्यों के संदर्भ में उपभोक्ताओं की अलग-अलग प्रतिक्रिया को देखें और समझे कि सरकार सबसे अधिक गरीब वर्गों को अधिक से अधिक राहत देने की कोशिश करे, विद्युत आपूर्ति को बेहतर लागतें सुनिश्चित करते हुए प्रशुल्कों की सर्वोत्तम संरचना क्या होनी चाहिए? मांग (जिनके बारे में हम मुद्रित सामग्री से प्राप्त अनुमानों के आधार पर धारणाएं बनाते हैं) 15 मूल्य लोचशीलता में अलग-अलग प्रतिक्रियाएं परिलक्षित होती हैं। सरकार की प्राथमिकताएं विभिन्न श्रेणियों के लिए सामाजिक कल्याण कार्य करने की होती है (जिनके बारे में हम

¹³ Filippini, M & S. Pachauri, 2004, "Elasticities of Electricity Demand in Urban Indian Households", Energy Policy. <http://tinyurl.com/jmhrqhl>

¹⁴ हमने यह मान लिया है कि इस इष्टतमीकरण व्यवहार को टैरिफ अनुसूची के सरलीकरण के साथ रखा जाए, तथ्य से पता लगता है कि अंतिम इष्टतम संरचना में केवल तीन दरें हैं। नई राष्ट्रीय टैरिफ नीति में प्रस्तावित दिन के टैरिफ के समय के बारे में विनियामकों को टैरिफ डिजाइन करने की स्वतंत्रता को नए आयाम देगा

लिए वितरण कम्पनियों राज्य के लिए स्वीकृत लगभग 14400 करोड़ रु. (वार्षिक) की अतिरिक्त राजस्व का उपयोग कर सकती है।

सारणी 1: न्यूनतम टैरिफ दरें एवं उच्चतम से न्यूनतम टैरिफ दरों का अनुपात (यूएस 5) सेंट्स/कि.वा. घंटा)

| | अनुपात | एबीआर (यूएस सेंट/ कि.व.घंटा में 30 यूनिटों के लिए |
|-------------------------|--------|--|
| बंगलादेश | 1.9 | 4.5 |
| भारतीय राज्य (वास्तविक) | 1.2 | 4.8 |
| भारतीय राज्य (सुझाए गए) | 2.5 | 4.4 |
| श्रीलंका | 4.2 | 4.2 |
| कोरिया | 5.3 | 7.1 |
| वियतनाम | 1.7 | 7.0 |
| ब्राजील | 2.9 | 6.4 |

निष्कर्ष

11.28 विगत 2 वर्षों के दौरान विद्युत क्षेत्र में किए गए महत्वपूर्ण प्रयास हैं: रिकार्ड उत्पादन क्षमता की वृद्धि से

एक विद्युत बाजार बना है, डिस्काम्स के लम्बी अवधि से लंबित सुधार और नवीकरणीय सेक्टर के विकास का प्रयास करना।

11.29 अधिशेष विद्युत की नई संकल्पना इन सुधारों को जारी रखने के लिए आधारभूमि तैयार करेगी ताकि भारत विद्युत के क्षेत्र में 'एक बाजार' के रूप में उभर सके; उद्योग का बोझ कम हो तथा उद्योग क्षेत्र 'मेक इन इंडिया' की परिकल्पना के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर प्रतिस्पर्द्धा कर सके; टैरिफ को आसान एवं पारदर्शी बनाया जा सके, प्रचुर मात्रा में उद्भूत प्रभारों से बचा जा सके तथा दर निर्धारण में और अधिक समुन्नत संभावना के जरिए और अधिक राजस्व प्राप्त करते समय भी गरीबों के प्रभार कम किए जाएं।

11.30 इसके लिए राज्य सरकारों और राज्य नियामकों को केन्द्र के सहयोग से अग्रणी भूमिका अदा करनी होगी। विद्युत क्षेत्र अब भारत में सहकारी-प्रतिस्पर्द्धी संघीय प्रयोग को प्रभावी बनाने में सर्वथा सक्षम है।