कृषक ऋण माफी एवं राहत योजना 2008 आलोचनात्मक मूल्यांकन एवं निहितार्थ

डॉ0 शरद दीक्षित
सहायक प्राध्यापक (अर्थशास्त्र),
राम लखन भट्ट महाविद्यालय,
पनकी, कानपुर नगर।

प्रस्तावना

भारतीय अर्थव्यवस्था एक कृषि प्रधान अर्थव्यवस्था है। लगभग छःदशकों के नियोजन के बाद भी भारत की 58.2: जनसंख्या कृषि कार्यों में संलग्न है। व्यावसायिक ढाँचे में कृषि की प्रधानता के कारण जी0डी0पी0 का 23: भाग कृषि क्षेत्र से प्राप्त होता है। कषि प्रधान अर्थव्यवस्था होने के कारण भारत की तीन–चौथाई जनसंख्या ग्रामीण अंचलों में निवास करती है। भारत में बेरोजगार एवं अदृश्य बेरोजगार व्यक्तियों की बड़ी संख्या भी भारतीय अर्थव्यवस्था के अल्पविकसित होने का बोध कराती है। भारतीय कृषिकों के लिए धन का विनियोजन करने में असमर्थ रहते है। जब कृषि में आधारभूत आदानों की कमी रहती है तो उत्पादन भी कम ही होता है। कृषि अनुसंधान के परिणाम कृषकों तक नहीं पहुँच पाते हैं और इस प्रकार वे अपने प्रयत्नों में उन अच्छी बातों को शामिल नहीं कर पाते हैं जिनसे उत्पादन में वृद्धि की जा सके, जिसके कारण कृषक ऋणग्रस्त हो जाते हैं।

भारतीय कृषकों की ऋणग्रस्तता का अनुमान लगाने हेतु समय–समय पर प्रयत्न किये गये हैं। एडवर्ड मेकलागन ने सन् 1911 में भारतीय कृषकों की ऋणग्रस्तता का अनुमान 300 करोड़ रूपये लगाया था। डार्लिंग के अनुसार 1924 में 600 करोड़ रूपये ऋण की कुल मात्रा थी। केन्द्रीय बैंकिंग जाँच समिति के अनुसार ग्रामीण ऋण ग्रस्तता 1930 में 900 करोड़ रूपये के लगभग थी। राष्ट्रीय आय समिति की प्रथम रिपोर्ट के अनुसार ग्रामीण ऋण की कुल मात्रा 913 करोड़ रूपये थी। ग्रामीण ऋणग्रस्तता के सम्बन्ध में कुछ आंकड़े 1951–52 में 'ग्रामीण ऋण सर्वेक्षण' और 1961–62 में अखिल भारतीय ग्रामीण ऋण एवं विनियोग सर्वेक्षण के आंकड़ों से उपलब्ध होते हैं। इन सर्वेक्षणों ने यह निष्कर्ष निकाला कि ग्रामीण क्षेत्र में कृषिक परिवारों के लगभग 69 प्रतिशत और गैर–कृषक परिवारों के लगभग 52 प्रतिशत परिवार ऋणग्रस्त थे। ऋणदाता परिवारों में 1951–52 में औसत ऋण 447 रूपये और 1971–72 में 657 रूपये था अर्थात् उक्त अवधि में ऋणग्रस्तता में 47 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

ग्रामीण गरीबी पैतृक ऋण, सामाजिक मान्यताए, पारस्परिक मुकदमें, अंधविश्वास, दूषित साहूकारी प्रथा इत्यादि ग्रामीण ऋणग्रस्तता के कारण रहे हैं। इस ग्रामीण ऋणग्रस्तता के कारण समाज के आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्ग के लोगों में सतत् भय और आतंक का वातावरण बना

रहता है। ऋणदाता विभिन्न प्रकार से इन गरीबों का शोषण भी करते हैं। उन्हें बंधुआ मजदूरों के रूप में कार्य करना पड़ता है।

वर्ष 1951 में आरम्भ होने वाली प्रथम पंचवर्षीय योजना में कृषक ऋणग्रस्तताओं को कम करने हेतु कृषि विकास को योजना के वरीयता क्रम में सर्वोपरि स्थान दिया गया तथा अगली पंचवर्षीय योजनाओं में कृषि क्षेत्र के विकासार्थ किया जाने वाला कुल विनियोग उत्तरोत्तर बढ़ता गया। कृषि क्षेत्र में किये गये योजनावार व्यय को अग्रतालिका द्वारा दिखाया गया है–

कृषि एवं सम्बद्ध क्रियाओं में योजना व्यय

योजनाकाल	कुल योजना व्यय का कृषि एवं सम्बद्ध क्रियाओं में प्रतिशत व्यय
प्रथम योजना (1951–56)	14.9
द्वितीय योजना (1956–61)	11.3
तृतीय योजना (1961–66)	12.7
वार्षिक योजना (1966–69)	16.7
चतुर्थ योजना (1969–74)	14.7
पांचवी योजना (1974–79)	12.3
वार्षिक योजना (1979–80)	16.4
छठी योजना (1980–85)	5.8
सातवीं योजना (1985–90)	5.9
वार्षिक योजना (1990–91)	5.8
वार्षिक योजना (1991–92)	6.0
आठवीं योजना (1992–97)	5.2
नवीं योजना (1997–02)	4.9
दसवीं योजना (2002–07)	5.2

स्रोत–ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना, 2012

उपरोक्त तालिका के विवेचन से स्पष्ट होता है कि कृषि एवं सम्बद्ध क्रियाओं में किये जाने वाले व्यय पांचवी योजना तक देश की जी0डी0पी0 के दहाई अंक से ऊपर थे लेकिन छठीं योजना से लगातार इस क्षेत्र पर किया जाने वाला व्यय जी0डी0पी0 के प्रतिशत के रूप में निरन्तर कम होता जा रहा है। जहाँ तक कृषक एवं ग्रामीण ऋणग्रस्तता का प्रश्न है तो उसमें भी विशेष कमी आती हुई नहीं दिख रही है।

कृषक ऋण राहत एवं माफी योजना का औचित्य

ग्रामीण या कृषक ऋण की आवश्यकतायें अनेक वित्तीय संस्थाओं द्वारा पूरी की जाती हैं। इन

संस्थाओं में क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक, सहकारी साख समितियाँ एवं व्यापारिक बैंक प्रमुख हैं। इन संस्थाओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से साख सुविधायें प्रदान की जाती है। व्यापारिक बैंक तथा क्षेत्रीय बैंक, सहकारी बैंकों के माध्यम से, अप्रत्यक्ष वित्तीय सुविधाएँ भी प्रदान करते हैं। अखिल भारतीय स्तर पर कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक के नेतृत्व में ग्रामीण साख प्रदान करने वाली संस्थाएँ कार्य कर रही हैं। जिन संस्थाओं द्वारा ग्रामीण क्षेत्र की साख जरूरतों की पूर्ति की जाती है। उनकी प्रमुख समस्या अवधि पार ऋणों एवं ऋण वसूली की है।

भारतीय कृषि आज भी मानसून का जुआँ ही है। कृषक विशेषकर छोटे एवं सीमान्त कृषक, जो अपनी कृषि एवं परिवार सम्बन्धी आवश्यकताओं के लिए पूर्णतया ऋण पर ही निर्भर होते हैं और यदि मानसून ने साथ दिया, फसल अच्छी हुई तो वे अपने ऋणों को काफी हद तक चुकता कर देते हैं, लेकिन यदि मानसून रूठा तो उनका भाग्य भी रूठ जाता है और वे ऋण को चुकता करने की स्थिति में नहीं होते हैं बल्कि उन्हें और भी ऋणों की आवश्यकता पड़ जाती है, जिसके लिए उन्हें महाजनों एवं सूदखोरों का दरवाजा खटखटाना पड़ता है। एक बार इन महाजनों एवं साहूकारों के चंगुल में फंस जाने के बाद उन्हें जीवन पर्यन्त ऋण के बोझ डले दबे रहना पड़ता है। चूँकि लगभग एक दशक से मानसून की अनिश्चितता ने सीमान्त किसानों की आर्थिक स्थिति पर विपरीत प्रभाव डाला है, इसलिए इनके द्वारा लिये गये संस्थागत ऋणों का बोझ बढ़ता ही चला गया। केन्द्र सरकार जोकि कांग्रेस की नीति सरकार है, न समूचे भारत के छोटे एवं सीमान्त किसानों के कल्याण को दृष्टि में रखते हुए 2008–09 के केन्द्रीय बजट में इन किसानों के 60314 करोड़ रूपये के ऋणों की माफी की घोषणा की।

कृषक ऋण माफी एवं राहत योजना 2008 के क्रियान्वयन के विधि पक्ष

किसानों को ऋणग्रस्तता से मुक्त कराने के लिए समय–समय पर अनेक योजनाओं एवं कार्यक्रमों की घोषणा केन्द्र सरकार द्वारा की जाती रही है। इनके बावजूद कृषक परिवारों पर ऋणग्रस्तता का दबाव बना हुआ है। ताजा उपलब्ध आंकड़ों के अनुसार देश में आज भी औसतन 48.6% किसान परिवार ऋण बोझ से दबे हैं। आंध्रप्रदेश, तमिलनाडु, केरल, कनार्टक और महाराष्ट्र में ऋणग्रस्त परिवारों का औसत राष्ट्रीय स्तर 48. 6% से काफी ऊँचा है। यह जानकारी देते हुए कृषि राज्य मंत्री ने 31 अगस्त 2007 को राज्यसभा में बताया कि आंध्रप्रदेश में 82%, तमिलनाडु में 75.5%, केवल में 64.4%, कनार्टक में 61.6% और महाराष्ट्र में 54.8% किसान परिवारों पर कर्ज का बोझ है। कृषि ऋणग्रस्तता की समस्याओं को सुलझाने के लिए भारत सरकार ने इन्दिरा गाँधी विकास अनुसंधान संस्थान के निदेशक की अध्यक्षता में एक विशेषज्ञ दल का गठन किया था। विशेषज्ञ दल ने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत कर दी है और सरकार इसकी सिफारिशों पर कार्यवाही कर रही है।

वर्ष 2008–09 के कन्द्रीय बजट में छोटे एवं सीमान्त किसानों के 60314 करोड़ रूपये के ऋणों की माफी की घोषणा को लागू करने की दिशा में केन्द्र सरकार ने कदम उठाना शुरू कर दिया है। इसके तहत 10 हजार करोड़ रूपये की प्रारम्भिक राशि के साथ किसान ऋण राहत कोष (Farmer's Debt Relief Fund) का गठन मार्च 2008 में ही गठित कर लिया गया है। प्रधानमंत्री डा0 मनमोहन सिंह की अध्यक्षता में 27 मार्च 2008 को हुई केन्द्रीय मंत्रिमण्डल की बैठक में कोष के गठन को मंजूरी प्रदान की गयी थी। निर्धारित की गयी योजना के तहत 60314 करोड़ रूपये तथा 2010–11 में 12 हजार करोड़ रूपये

तथा 2011–12 में 8314 हजार करोड़ रूपये जारी किये गये। इस प्रकार इन सभी ऋणों को चरणबद्ध तरीके से वर्ष 2011–12 तक माफ किया गया। सार्वजनिक कोष से यह राशि ऋण माफी के बदले बैंको को जारी की गयी।

योजना का दायरा

इस योजना में अनुसूचित वाणिज्य बैंको, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंको, सहकारी ऋण संस्थाओं (शहरी सहकारी बैंको सहित) और लोकल एरिया बैंको द्वारा दिशा निर्देशों में यथा निर्दिष्ट रूप से लघु और सीमान्त किसानों और अन्य किसानों को दिये गये प्रत्यक्ष कृषि ऋण सम्मिलित किये गये। यह योजना तत्काल प्रभाव से लागू की गयी।

पात्र राशि

ऋण माफी या ऋण राहत के लिए पात्र राशि (आगे इसे पात्र राशि कहा जायेगा) जैसा भी मामला हो, में निम्नलिखित बातें शामिल की गयी–

(क) अल्पावधि उत्पादन ऋण के मामले में ऐसे ऋण की राशि (लागू ब्याज सहित) जो–

(i) 31 मार्च 2001 तक संवितरित की गयी हो और 31 दिसम्बर 2007 को अतिदेय हो और 29 फरवरी 2008 तक जिसका भुगतान नहीं हुआ हो।

(ii) 2004 में और 2006 में भारत सरकार द्वारा घोषित विशेष पैकेज के माध्यम से जिसे पुनः संरचित और पुनः अनुसूचित किया गया हो, चाहे वह अतिदेय हो या नहीं, और

(iii) प्राकृतिक आपदाओं के कारण भारतीय रिजर्व बैंक के प्रयोज्य मार्ग निर्देशों के अनुसार 31 मार्च 2007 तक सामान्य तौर पुनः संरचित और पुनः अनुसूचीकृत किया गया हो चाहे वह अतिदेय हो या नहीं।

ऋण माफी

लघु और सीमान्त किसान के मामले में सम्पूर्ण पात्र राशि की माफी की गयी है। अन्य किसानों के मामले में एकबारगी निपटान योजना (ओ0टी0एस0) है जिसके अन्तर्गत किसान को इस शर्त के अधीन पात्र राशि के 25% की छूट दी गयी कि वह पात्र राशि के शेष 75% का भुगतन कर दे।

कार्यान्वयन

इस योजना के अन्तर्गत शामिल किये गये अनुसूचित वाणिज्य बैंको, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंको, सहकारी ऋण संस्थाओं, शहरी सहकारी बैंको और लोकल एरिया बैंको की प्रत्येक शाखा दो सूचियाँ तैयार करेंगी, जिसमें से एक ऋण माफी के लिए पात्र लघु और सीमान्त किसानों की होगी और दूसरी इस योजना के अन्तर्गत ऋण राहत के लिए पात्र अन्य किसानों की होगी। इन सूचियों में प्रत्येक मामलें में भूमि की जोत, पात्र राशि और प्रस्तावित ऋण माफी या ऋण राहत राशि से सम्बन्धित विवरण शामिल किया जायेगा।

एक बारगी निपटान के अन्तर्गत राहत के लिए पात्र अन्य किसान के रूप में वर्गीकृत अन्य किसान इस आशय का एक वचन पत्र देगा कि वह अधिकतम तीन किस्तों में अपने हिस्से (अर्थात् पात्र राशि में ओ0टी0एस0 राहत की राशि घटाने के बाद बची राशि) का भुगतान करने को सहमत है और पहली दो किस्तें उसके हिस्से के एक–तिहाई से कम राशि की नहीं होगी, तीन किस्तों के भुगतान की आखिरी तारीखें क्रमशः 30 सितम्बर 2008, 31 मार्च 2009 और 30 जून 2009 रखी गयी।

अनुसूचित वाणिज्य बैंको, शहरी सहकारी बैंको और लोकल एरिया बैंको के मामले में भारतीय रिजर्व बैंक योजना के कार्यान्वयन के लिए नोडल एजेन्सी होगा। क्षेत्रीय ग्रामीण बैंको और सहकारी ऋण संस्थाओं के मामले में नाबार्ड नोडल एजेन्सी होगा। योजना के कार्यान्वयन के अनुप्रवर्तन के लिए एक राष्ट्र स्तरीय अनुप्रवर्तन समिति का गठन किया गया है जिसमें निम्नलिखित पदाधिकारी सम्मिलित किये गये–

- सचिव, वित्तीय सेवा विभाग, वित्त मंत्रालय, अध्यक्ष
- सचिव, कृषि और सहकारिता विभाग, कृषि मंत्रालय
- उपगवर्नर भारतीय रिजर्व बैंक
- अध्यक्ष, नाबार्ड
- दो सार्वजनिक क्षेत्र बैंको के अध्यक्ष और प्रबन्ध निदेशक
- दो क्षेत्रीय ग्रामीण बैंको के अध्यक्ष और दो राज्य स्तरीय सहकारी बैंको के प्रबन्ध निदेशक।

कृषक ऋण माफी एवं राहत योजना, 2008 का आर्थिक दृष्टि से आलोचनात्मक मूल्यांकन एवं निहितार्थ–

वर्ष 2008–09 के अपने बजट भाषण में वित्त मंत्री महोदय ने किसानों के लिए ऋण माफी और राहत योजना की घोषणा की। इस योजना में अनुसूचित, वाणिज्य बैंको, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंको, सहकारी ऋण संस्थाओं (शहरी सहकारी बैंको सहित) और लोकल एरिया बैंको द्वारा दिशा–निर्देशों में लघु और सीमान्त किसानों और अन्य किसानों को दिये गये प्रत्यक्ष कृषि ऋण शामिल किये गये।

वर्ष 2008 की ऋण माफी योजना के कारण लघु एवं सीमान्त खेती के अन्तर्गत आने वाले सभी किसान भाईयों का ऋण माफ कर दिया गया। साथ ही जिन्होंने किसान क्रेडिट कार्ड के अन्तर्गत ऋण प्राप्त किया था उससे भी उन्हें मुक्ति मिल गयी अर्थात् वापस नहीं करना पड़ा परन्तु साथ बैंको को होने वाला नुकसान यह रहा कि ऋण माफी के पश्चात् सरकार ने केवल बैंको को उतना ही पैसा दिया जितना कि उन्होंने किसानों को उपलब्ध कराया था जबकि किसानों से प्राप्त ब्याज की उन्हें हानि उठानी पड़ी। इस प्रकार अनेक प्रकार से बैंको को हानि उठानी पड़ी।

भारतीय कृषक जिस सामाजिक और आर्थिक परिवेश में रहता है उसमें उसके लिए ऋण लेना एक मजबूरी है। चूँकि उसके अधिकांश ऋण अनुत्पादक होते हैं और वित्तीय संस्थाओं द्वारा उन्हें सस्ती साख–सुविधायें उचित समय पर उपलब्ध नहीं करायी गयी हैं और कृषि एक अलाभकारी व्यवसाय बना हुआ है। अतः वह सदा ऋणग्रस्त बना रहता है। कृषकों की इस भारी ऋणग्रस्तता का उनके आर्थिक, सामाजिक तथा नैतिक जीवन पर बहुत ही गम्भर प्रभाव पड़ता है। यहाँ संक्षेप में उनका उल्लेख करगे–

- पंचायत प्रणाली को प्रोत्साहन दिया चाहिए ताकि गांव के झगड़े गाँव में ही निट जायें और मुकदमेंबाजी में होने वाला अनावश्यक खर्च बच जाये।
- ऐसा सामाजिक वातावरण बनाया जाना चाहिए ताकि शादी–विवाह, जन्म–मृत्यु तथा अन्य सामाजिक उत्सवों आदि पर होने वाले अनुत्पादक व्यय समाप्त हो सके।
- रहन–सहन सुधार समितियों की स्थापना की जानी चाहिए जो किसानों को सादा जीवन एवं उच्च विचार, अच्छे स्वास्थ्य के लिए खेलकूद एवं चिकित्सा आदि की

शिक्षा एवं सलाह दें तथा सामाजिक उत्सवों पर होने वाले अनावश्यक व्यय के विरूद्ध प्रचार करें।

- बहुउद्देशीय सहकारी समितियों का गठन किया जाना चाहिए जो किसानों को साख की सुविधा उपलब्ध कराने के साथ–साथ विपणन तथा भूमि आदि में भी किसानों की सहायता करें।
- लगान के नियमों को और अधिक उदार बनाया जाना चाहिए तथा प्राकृतिक आपदा आदि के समय कृषकों को लगान में छूट दी जानी चाहिए।
- किसानों की फसल का बीमा किया जाना चाहिए। इसके लिए एक आपदा कोष बनाया जाना चाहिए ताकि फसल के नष्ट होने या अन्य किसी कारणवश फसल के न होने पर किसानों को क्षतिपूर्ति की जा सके।
- किसानों को ऋणग्रस्तता से छुटकारा दिलाने के लिए आवश्यक है कि एक सीमा तक उनके पुराने तथा वर्तमान ऋणों से छुटकारा दिलाया जाये। आवश्यकता पड़ने पर इन खेतिहर मजदूरों, भूमिहीन तथा सीमान्त कृषकों को सरकार द्वारा अनुदान दिया जाना चाहिए।
- कृषकों को उत्पादक कार्यों के लिए ऋण की सुविधा दी जानी चाहिए तथा इस बात की निगरानी की व्यवस्था होनी चाहिए कि वे प्राप्त ऋणों को अनुत्पादक कार्यों में खर्च न करने पाये यदि आवश्यक हो तो उन्हें ऋण मुद्रा में न देकर खाद, बीज, कृषि यंत्रो आदि के रूप में दिया जाना चाहिए।
- साहूकारों की क्रियाओं पर उचित कानूनी नियंत्रण लगाया जाना चाहिए ताकि वे अवैधानिक अथवा अनियमित कार्य न कर सके।
- ग्रामीण क्षेत्र में रियायती दरों पर साख उपलब्ध कराने वाली संस्थाओं का विस्तार किया जाना चाहिए।

संदर्भ सूची

1. अग्रवाल, ए0एन0 : इण्डियन एग्रीकल्चर, विकास पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली, 2010
2. बंसल, पी0सी0 : एग्रीकल्चर प्राब्लम्स इण्डिया, ऑक्सफोर्ड एण्ड आई0बी0एच0 पब्लिशिंग कम्पनी, नई दिल्ली, 1998
3. दास रूपाली, ए0के0 : एग्रीकल्चर एण्ड इकोनॉमिक डेवलपमेन्ट इन इण्डिया
4. जॉर्ज, एम0वी0 : इफेक्ट ऑफ द ग्रीन रिवोलेशन ऑन एग्रीकल्चर प्रोडक्सन
5. गोविल, आर0के0 एण्ड त्रिपाठी, बी0बी0 : एग्रीकल्चरल इकोनॉमी ऑफ इण्डिया, किताब महल, इलाहाबाद
6. मिश्रा, जी0पी0 : एन्टोमाई ऑफ रूरल अनइम्पलायमेन्ट एण्ड पॉलिसी प्रकिप्सनस
7. सेन, अमृतिया : डेवलपमेन्ट वीच वे नाउ इकोनॉमिक जनपरल,

1983

8. सुब्रहमनियम, सी0 : द न्यू स्ट्रेटिजी इन इण्डियन एग्रीकल्चर, विकास पब्लिशिंग हाउस, नई दिल्ली

9. वोईनर, जे0ए0 : रिपोर्ट ऑन इम्प्रोविमेन्ट ऑफ इण्डियन एग्रीकल्चर

10. रूद्रदत्त एवं सुन्दरम : भारतीय अर्थशास्त्र

11. इकोनॉमिक सर्वे ऑफ इण्डिया, 2009

12. रिपोर्ट ऑफ ऑल इण्डिया रूरल क्रेडिट रिब्यू कमेटी, रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया, मुम्बई

Copyright © 2017 *Dr Sharad Dixit*. This is an open access refereed article distributed under the Creative Common Attribution License which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.