*कृषि ऋण पर माफी पर सेमिनार - प्रभावशीलता और सीमाएँ - आरंभिक व्याख्यान**

उर्जित आर. पटेल

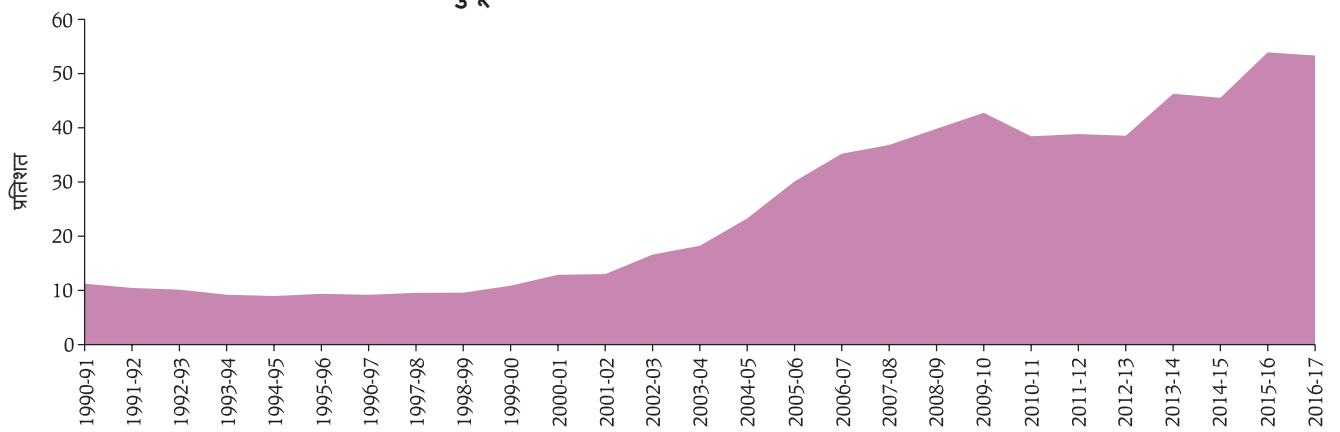
देवियों और सज्जनों

भारतीय रिज़र्व बैंक की तरफ से मैं आप सभी का स्वागत करता हूँ और इस सेमिनार में आने के लिए हमारे निमंत्रण को स्वीकार करने हेतु धन्यवाद देता हूँ।

1. हाल ही की अवधि में कृषि ऋण माफी ने कृषक समुदाय, नीति निर्माताओं, अकेडेमिक्स, विश्लेषकों और शोधकर्ताओं का काफी ध्यान आकर्षित किया है। एक तरफ तो समस्याओं के पहाड़ हैं जिन्होंने हमारे किसानों के आक्रोश को बढ़ाया है। इस संदर्भ में कृषि ऋण माफी से यह जरूरत सामने आई है कि भारतीय कृषि को प्रभावित करनेवाली संरचनागत खामी के लिए स्थायी समाधान तैयार किया जाए। दूसरी तरफ, समष्टि आर्थिक और वित्तीय निहितार्थों के बारे में चिन्ताएँ हैं कि अर्थव्यवस्था को प्रभावित करने के लिए ये कब तक बनी रहेंगी, सरकारी नितियों का सामना करते हुए कितना संभावित व्यवधान करेंगी और अन्ततः वित्तीय बोझ को कितना बढ़ाएंगी।

2. अब मैं इस परिचर्चा के दोनों ही पक्षों पर सारभूत रूप से कुछ कहने का प्रयास करता हूँ। भारत कि कृषि अर्थव्यवस्था का जीडीपी में लगभग 15 प्रतिशत योगदान है, यह हमारे 11 प्रतिशत निर्यातों का स्रोत है और लगभग भारत की आधी-आबादी के जीवनयापन का सहारा है। समष्टि आर्थिक परिप्रेक्ष्य में अर्थव्यवस्था के अन्य क्षेत्रों के सापेक्षतया इस क्षेत्र का महत्व कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों के वित्तपोषण हेतु बैंक क्रेडिट के उल्लेखनीय प्रवाह से भी प्रकट होता है। कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों से 2000-01 में होनेवाली जीडीपी में कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों को बैंक अग्रिमों का बकाया लगभग 13 प्रतिशत से बढ़कर 2016-17 में लगभग 53 प्रतिशत हो गया (चार्ट I)। वास्तविक आधार पर देखें (जीडीपी अवस्फीति से आकलित स्फीति हेतु समायोजित), तो कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों को दिए जाने वाले बैंक क्रेडिट की बढ़ोतरी 1990 के दशक के 2.6 प्रतिशत से बढ़कर 2000-01 से 2016-17 के दौरान 15.4 प्रतिशत पर आ गई।

चार्ट 1: कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों से जीडीपी के अनुपात के रूप में कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों के लिए दिए गए अनुसूचित वाणिज्य बैंकों के अग्रिमों का बकाया

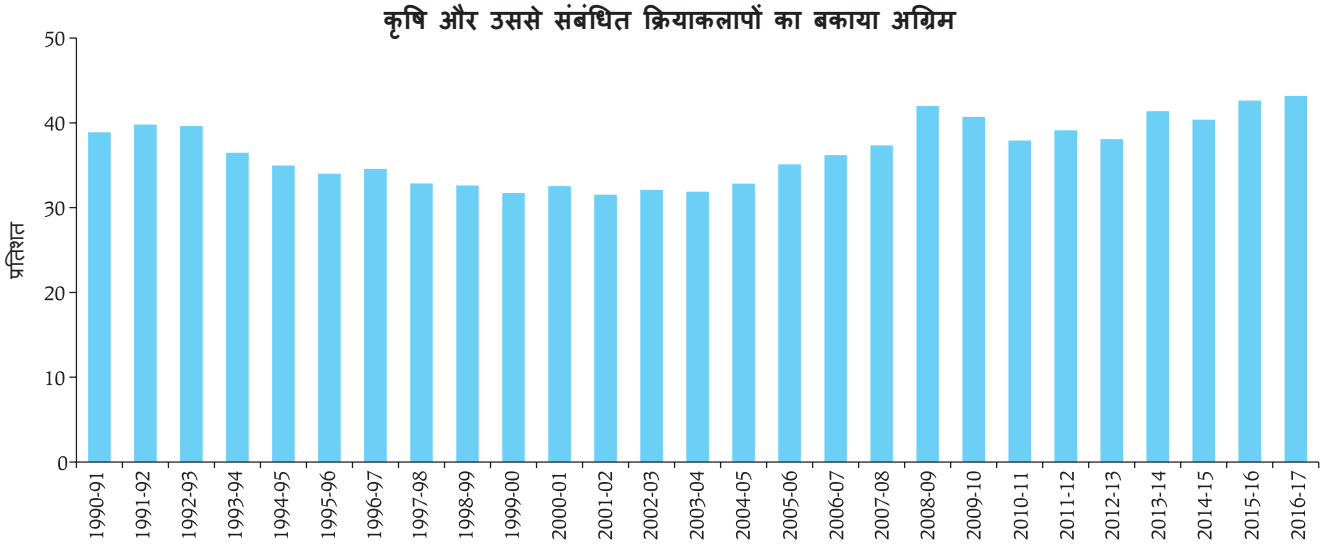


नोट: 1. सन 2013-14 से ही ग्रामीण अवसंरचना विकास निधि और नाबार्ड के पास अन्य बकाया डिपाजिटों को कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों के लिए क्रेडिट का एक हिस्सा माना गया है।
2. कृषि जीडीपी का आशय है कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों से वर्तमान कीमतों पर घटक लागत पर मिलने वाली जीडीपी। सन 2011-12 से कृषि से जीडीपी का आशय है कृषि और सम्बद्ध क्रियाकलापों (मूल कीमत) से वर्तमान कीमतों पर सकल मूल्यवर्धित जीडीपी।

स्रोत: भारतीय रिज़र्व बैंक

* भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा 31 अगस्त 2017 को मुंबई में कृषि ऋण पर माफी - प्रभावशीलता और सीमाएं पर आयोजित सेमिनार में डॉ उर्जित आर. पटेल,गवर्नर, भारतीय रिजर्व बैंक।

चार्ट 2: प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों को कुल अग्रिमों के प्रतिशत के रूप में कृषि और उससे संबंधित क्रियाकलापों का बकाया अग्रिम



स्रोत: भारतीय रिज़र्व बैंक

3. इस क्रेडिट प्रवाह का काफी भाग कृषि हेतु क्रेडिट, खासकर प्राथमिकता क्षेत्र को ऋण देने के विनिदेशों के माध्यम से, बढ़ाने पर नीतिगत जोर से संचालित सरकारी क्षेत्र के बैंकों और निजी क्षेत्र के बैकों से अपेक्षित है कि समायोजित निवल बैंक क्रेडिट का 18 प्रतिशत अथवा तुलनपत्र से इतर एक्सपोजरों की समतुल्य रकम में से जो भी ज्यादा हो, वह रकम कृषि क्षेत्र को प्रदान करें। इस निर्धारण के तहत 8 प्रतिशत रकम लघु और सीमांत कृषकों के लिए तय की गई है। यहाँ तक कि 20 और इससे अधिक शाखाओं वाले विदेशी बैंकों को भी 1 अप्रैल 2013 से आरंभ होकर 21 मार्च 2018 को समाप्त होने वाली अवधि में, अधिकतम पाँच वर्ष के दौरान इस लक्ष्य को प्राप्त करना होगा। प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को दिए गए कुल अग्रिमों में कृषि और उससे संबंधित क्रियाकलापों को दिए गए अग्रिमों का हिस्सा 2000-01 में 32.5 प्रतिशत था जो 2016-17 में बढ़कर 43.2 प्रतिशत हो गया है(चार्ट 2)। इस प्रकार, बिना किसी अतिशयोक्ति कि यह कहना सुरक्षित होगा कि कृषि को जाने वाला वित्तीय प्रवाह काफी उदार रहा है।

4. व्यापार की प्रतिकूल स्थितियों और फसल उपजों की लाभप्रदता, सुधार के प्रयोजन से कृषि के लिए बाधक निष्क्रिय संस्थागत संरचना से प्रतिपूर्ति के लिए सरकार ने भी विभिन्न उपाय किए हैं। ब्याज रियायत स्कीम कई दशकों से चल रही है जिसके तहत बैंकों और सहकारी संस्थाओं द्वारा किसानों को तीन लाख रुपये तक का फसली ऋण 7 प्रतिशत की रियायती दर पर दिया जाता है। समय पर चुकौती करने पर 3 प्रतिशत की अतिरिक्त रियायत भी दी जाती है। इस स्कीम में अन्य लाभों को भी रखा गया है जिनमें मान्यता प्राप्त गोदामों में माल रखने के लिए प्रतिदेय मालगोदाम रसीदों (NWR) के बदले में छह माह तक के लिए फसल-कटाई के उपरांत ऋण और किसान क्रेडिट कार्ड रखने वाले छोटे और सीमांत कृषकों को 7 प्रतिशत की रियायती दर पर कर्ज दिए जाते हैं, ताकि वे औने-पौने दामों में उपज की बिक्री नहीं करें। वर्ष 2017-18 के दौरान केन्द्र सरकार ने एक वर्ष की अवधि के लिए अलपावधि फसली ऋणों की शीघ्र चुकौती करने वाले सभी किसानों को 5 प्रतिशत वार्षिक को दर से ब्याज रियायत दी है। इस प्रकार बहुत से किसानों को इन संस्थानों से लिए गए ऋणों पर असल में केवल 4 प्रतिशत ब्याज ही देना पड़ेगा। यदि किसान समय पर फसली ऋणों की चुकौती नहीं करते हैं तो भी वे 2 प्रतिशत की ब्याज रियायत के पात्र होंगे। सरकार ने 14 जून 2017 को वर्ष 2017-18 हेतु इस प्रयोजन के लिए 20,339 करोड़ रुपये की रकम निर्धारित की है जबकि केन्द्रीय बजट में मूल रूप से 15,000 करोड़ रुपये का प्रावधान ही किया गया था (तालिका1)। सन 2016-17 के दौरान उधार दिए गए अल्पावधि फसली ऋणों की मात्रा 6,22,685 करोड़ रुपये रही जो 6,15,000 करोड़ रुपये के लक्ष्य से काफी आगे है।

सारणी 1: किसानों को अल्पावधि ऋण प्रदान करने के लिए ब्याज रियायत

(₹ करोड में)

वर्ष	रियायत की रकम
2009-10	2,011
2010-11	3,531
2011-12	3,283
2012-13	5,400
2013-14	6,000
2014-15	6,000
2015-16	13,000
2016-17 (आरई)	13,619
2017-18 (बीई)	20,339* (15,000)

* सरकार ने वर्ष 2017-18 के लिए 14 जून 2017 को इस प्रयोजन के लिए 20,339 करोड रुपये की रकम निर्धारित की जबकि 2017-18 के लिए बजट अनुमानों में 15,000 करोड़ रुपए ही बताए गए थे ।

नोट: इस स्कीम के तहत नाबार्ड, क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों,सहकारी बैंको,सरकारी क्षेत्र के बैंकों और अनुसूचित निजी क्षेत्र के बैंकों को ब्याज रियायत दी जाती है ताकि वे रियायती ब्याज दरों पर किसानों को अल्पावधि ऋण दे सकें।

स्रोत: यूनियन बजट, भारत सरकार।

5. इससे पहले 2014-15 के यूनियन बजट में एक स्कीम थी, जिसके तहत " भूमिहीन किसानों " के पाँच लाख संयुक्त देयता समूहों को नाबार्ड के माध्यम से वित्त प्रदान किया जाना था, ताकि भूमिहीन काश्तकारों, ज़बानी पट्टेदारों या बटाईदारों और छोटे/सीमांत किसानों के साथ-साथ कृषि करने वाले अन्य गरीबों को कृषिगत क्रियाकलापों और गैर-कृषिगत क्रियाकलापों तथा खेतों से इतर क्रियाकलापों के लिए क्रेडिट के प्रवाह को बढ़ाया जा सके। बैंक क्रेडिट प्रवाहों को कृषि की तरफ मोड़ने और रियायतों के रक्षाकवच को देखते हुए यह सवाल उठता है: क्या हम अन्य नीतिगत हस्तक्षेपों के लिए क्रेडिट में रियायत दे रहे हैं? वस्तुत: यह मुद्दा कृषि हेतु उधार देने की ब्याज दरों में रियायत की जरूरतों पर फिर से ध्यान देने के लिए मौद्रिक नीति फ्रेमवर्क को संशोधित और प्रबल बनाने के लिए रिज़र्व बैंक की विशेषज्ञ समिति ने 2014 में उठाया था।

6. अनुदानित और निर्देशित क्रेडिट प्रवाहों की उल्लेखनीय मात्रा के साथ-साथ विभिन्न राजकोषीय प्रोत्साहनों के बावजूद भारतीय कृषि ऐसी विकृतियों से घिरी है जिसकी जड़े बहुत गहरी हैं, जो इसे उच्च आघातों के प्रति कमजोर बनाती हैं। कम निवेश, सिंचाई के पुराने तरीके, मानसून पर निर्भरता, कृषि जोतों का बिखरा हुआ स्वरूप और तकनीक का निम्न स्तर इसकी शाश्वत विशेषताएँ हैं। सम्पति के अधिकारों का अभाव और किसानों की कम निवल मालियत इन बाधाओं को बढ़ा देते हैं। परिणाम यह है कि उपज और कीमतों में व्यापक परिवर्तन समान्य सी बात है, जो किसानों पर बड़ी हानियों का बोझ डालता है और वे ऋणग्रस्तता के चक्र में कैद हो जाते हैं, और यह घटना बारबार होती रहती है। इसलिए उद्धार के सदाचारी चक्र के तत्वों को समाहित करने के समन्वित और पोषक प्रयासों के अभाव में आवधिक रूप से ऋण माफी का उपाय किसानों की व्यथा को कम करने के फौरी उपाय के तौर पर सामने आया है।

7. भारत के कृषि ऋण माफी का संक्षिप्त इतिहास बताना समीचीन होगा। कृषि ऋण माफी की देशव्यापी योजना सबसे पहले 1990 में आई थी और उससे रष्ट्रीय कोष पर लगभग 10,000 करोड़ रुपये का बोझ पड़ा था, जीडीपी अवस्फीति कारकों का प्रयोग करते हुए देखें तो आज की कीमतों पर वह रकम 50,557 करोड़ रुपये बनती है। दूसरी प्रमुख ऋण माफी - कृषि ऋण माफी और ऋण राहत स्कीम के नाम से 2008 में आई जिसमें 52,000 करोड़ रुपये (जीडीपी का 0.9 प्रतिशत) की माफी दी गई, जीडीपी अवस्फीति कारक का प्रयोग करते हुए वर्तमान कीमतों पर यह रकम 81,264 करोड़ रुपये होती है। सन 1990 की स्कीम में ऋण की एक निश्चित रकम तक सभी किसानों को सामूहिक राहत दी गई थी, जबकि सन 2008 की स्कीम में किसानों के कतिपय वर्गों को कर्ज माफी दी गई[1]। सन 2014 में आन्ध्र प्रदेश और तेलंगाना ने क्रमश: 24,000 करोड़ रुपये और 17,000 करोड़ रुपये की ऋण माफी घोषित की। सन 2016 में तमिलनाडु से शुरु हुआ तो 2017 में इसका डोमिनो प्रभाव विभिन्न राज्यों में दिखाई दिया और घोषित ऋण माफियों की कुल रकम लगभग 1,30,000 करोड़ रुपये (जीडीपी का 0.8 प्रतिशत) बनती है। मुझे भरोसा है कि आज की चर्चा में प्रत्येक स्कीम की विशेषता बताने वाले विवरणों को उठाया जाएगा। अब मैं आगे बढ़ता हूँ।

8. कृषि ऋण माफी के पक्ष और विपक्ष में व्यापक चर्चा हो चुकी हैं और इस विषय पर काफी कुछ लिखा जा चुका है। कृषक परिवारों पर कर्ज के भारी बोझ को दूर करने के रूप में इसके लाभप्रद प्रभावों के साथ-साथ लाभभोगियों के गलत

[1] सन 2008 की स्कीम में किसानों के वर्गानुसार माफी दी गई जिसमें लघु और सीमांत कृषकों (अर्थात् एक से दो हेक्टेयर तक की जोत रखने वाले कृषक) को बकाया ऋण में पूरी-पूरी ऋण माफी मिली, जबकि अन्य कृषकों को एक बारगी निपटान देते हुए - शेष 75 प्रतिशत का भुगतान करने पर 25 प्रतिशत की छूट- प्रदान की गई।

निर्धारण के रूप में इसके गलत प्रभावों और परिणामस्वरूप भेदभाव करते हुए जानबूझकर चूक करने वालों को प्रोत्साहन देने और क्रेडिट अनुशासन के क्षरण का भी उल्लेख किया गया है। मुझे खुशी है कि इन विचारधाराओं के उद्भव का संचालन करने वाले कई दिग्गज भी आज यहाँ मौजूद हैं। अविज्ञतापूर्ण मूल्यांकन करने के स्थान पर इस विषय के आस-पास संगुंफित विभिन्न समस्याओं के बारे में मैं व्यक्तिगत तौर पर यहाँ मौजूद विशेषज्ञों के मार्गदर्शन की अपेक्षा करता हूँ।

9. अब मैं इस चर्चा के दूसरे पक्ष पर आता हूँ -समष्टि आर्थिक स्थितियों और नीतियों के लिए इसके निहितार्थ। किसी भी ऋण माफी का पहला प्रभाव ऋण देने वाली संस्थाओं के तुलनपत्रों पर पड़ता है - चाहे वे औपचारिक हो अथवा अनौपचारिक। इसके प्रभाव और सरकार से क्षतिपूर्ति मिलने के बीच समय के अपरिहार्य अंतर में यह स्पष्ट दिखाई देता है। इस मध्यावधि के दौरान आस्तियों की गुणवत्ता का ह्रास होता है और इसे संभालने के लिए किए गए प्रावधानों के कारण नए ऋण बाधित हो जाते हैं। द्वितीय चक्र में ऋण माफी का प्रभाव बजटगत राजस्व व्यय से अधिक व्यय के रूप में लोक-वित्त की स्थिति पर ऋण माफी का प्रभाव पड़ता है। बदले में इसकी वित्त व्यवस्था बाजार से अतिरिक्त उधार लेकर की जाती है, जिससे केवल राज्यों के लिए ही नहीं अपितु पूरी अर्थव्यवस्था के लिए ब्याज दरें बढ़ जाती हैं। इसके साथ-साथ एक और नुकसान भी होता है कि निजी उधारकर्ता निवेश योग्य संसाधनों के परिमित पूल में से बाहर कर दिए जाते हैं, क्योंकि उधारों की लागत बढ़ जाती है। भले ही इस ऋण माफी को बजटगत प्रावधानों के भीतर ही समाहित कर लिया जाए तथापि यह व्यय के अन्य शीर्षों में बलपूर्वक कटौती कराती है। अनुभव से ज्ञात हुआ है कि सबसे ज्यादा सुभेद्य वर्ग है पूंजीगत व्यय, बदले में यह व्यय की गुणवत्ता को कम करेगा और अन्य बातों के साथ-साथ उत्पादकता के लिए प्रतिकूल प्रभावों की अगुआई करेगा क्योंकि इस क्षेत्र के लिए भी आस्तियों का निर्माण करने वाले निवेश उदाहरणार्थ - सिंचाई निर्माण कार्य, कोल्ड-स्टोरेज शृंखला, आदि - दब जाते हैं। यदि पूँजी/अवसंरचनागत दबाव बाध्यकारी हो जाती हैं, तो इस व्यय से लाभान्वित हो सकने वाले इस क्षेत्र के लिए पूँजीगत व्यय में कमी आती है और यह व्यय स्फीतिकारी हो सकता है, क्योंकि विलम्ब के कारण समय के मूल्य/अवसर लागत और सामग्री की क्षति सहित सभी लागतें बढ़ जाती हैं क्योंकि क्षमता पर पड़नेवाले दबाव अधिक प्रखर और सहवर्ती संकुलन प्रभार बढ़ जाते हैं। दूसरी तरफ यदि बजटगत प्रावधानों का उल्लंघन हो तो उच्चतर व्यय और राजकोषीय घाटे में बढ़ोतरी से, जैसा कि अनुभवों से भी ज्ञात हुआ है, स्फीतिकारी परिणाम होते हैं और संभावित दुष्प्रभावों से बाह्य व्यवहार्यता भी दब जाती है (दोहरा घाटा संबंधी तर्क)। यह भी कि अनुसंधानों से संकेत मिलते हैं कि कल्याणकारी प्रभावों में प्रतिकूलता आती है क्योंकि अंततोगत्वा ऋण माफी में संसाधनों का अंतरण करदाताओं से उधारकर्ताओं की तरफ होना निहित रहता है।

10. आप इन आरंभिक टिप्पणियों में ध्यान दे चुके होंगे कि ऋण माफी ने पर्याप्त आवेग और ध्रुवीकृत अभिमतों को भड़काया है। यद्यपि फसली चक्रों में प्रत्येक व्यवधान के साथ कृषकों के सामने जो विपत्तियाँ आती हैं उनसे दूर भागने का कोई कारण नहीं बनता तथापि यह महत्वपूर्ण है कि उन बाह्य समस्याओं पर भी गौर किया जाए जो कृषि क्षेत्र के बाहर भी प्रभाव डालती हैं। आखिरकार अन्य आर्थिक एजेन्ट और अर्थव्यवस्था के अन्य हिस्से भी प्रभावित होते हैं। इन प्रभावों को किस प्रकार से न्यूनतम किया जाए? हम करदाताओं पर पड़ने वाले बोझ को किस प्रकार अलग करें? नीतिगत परिप्रेक्ष्य में देखें तो ऋण राहत के रूप में प्रशामक उपायों से दूर हटने के लिए क्या करने की जरूरत है ताकि अधिक बुनियादी समाधान मिले जो सम्यक कल्याण को बढ़ावा देते हो? इस आशावादी दृष्टिकोण के बहुत से तत्व भली प्रकार से ज्ञात हैं - फसल बीमा, अवसंरचना, सिंचाई, प्रौद्योगिकी -समर्थ उपज सुधार और कृषि अर्थव्यवस्था को बाजार की ताकतों और खुले व्यापार के लिए मुक्त करना। ई-नाम, प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना, प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना, परम्परागत कृषि विकास योजना के माध्यम से कृषि उपज के लिए राष्ट्रव्यापी बाजार स्थापित करने और सभी को वित्तीय समावेशन में लाने के लिए राष्ट्रीय अभियान के रूप में सरकार के प्रयास इस दिशा में महत्वपूर्ण कदम हैं। इन प्रयासों की सफलता समय के साथ-साथ किसानों की आय को दो गुना करने के हमारे मिशन को प्राप्त करने की संभावना में छिपी हुई है। जरूरत है कि हम यह सुनिश्चित करें कि इनके लाभ सभी अभीष्ट प्राप्तकर्ताओं तक प्रसारित हों।

11. बाकी बचे दिन में आपके दिलों-दिमाग को जो उत्कृष्ट विचार-विमर्श अपने आगोश में लिए रहेंगे मैं उनके प्रति कोई पूर्वग्रह अथवा उन पर कोई प्रभाव डालने से बचूंगा। मुझे विश्वास है कि इस समस्त गहमा-गहमी के बीच इस सेमिनार से कृषि ऋण माफी पर बहुआयामी संभाषणों को समक्ष आने का मौका मिलेगा। इसलिए मैं अपनी बात यही समाप्त करता हूँ और आपके विचार-विमर्श की सफलता हेतु कामना करता हूँ।