अध्याय-I

प्रस्तावना

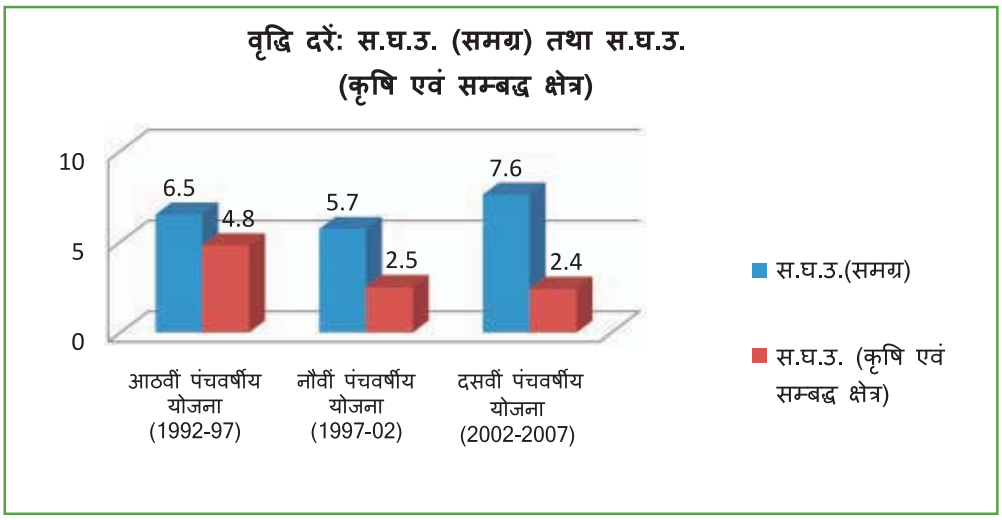
1.1 पृष्ठभूमि

कृषि भारतीय अर्थव्यवस्था का एक महत्वपूर्ण क्षेत्र है तथा देश के विकास का आधार बनती हैं। औसतन भारतीय अभी भी अपने कुल व्यय का लगभग आधा खाने पर खर्च करता है जबकि भारत का आधा कार्यबल अपनी अजीविका हेतु अभी भी कृषि में लगा हुआ है। अजीविका का एक साधन तथा समाज के निम्न आय, गरीब तथा असुरक्षित वर्गों के एक बड़े समूह हेतु खाद्य सुरक्षा दोनों होने से इसका निष्पादन बड़ा महत्व रखता है। ब्रिक्स[1] देशों से अनुभव दर्शाता है कि कृषि में एक प्रतिशत वृद्धि गैर कृषि क्षेत्रों[2] से उत्पन्न बराबर वृद्धि की तुलना में गरीबी को कम करने में कम से कम दो से तीन गुना अधिक प्रभावी है।

भारत में कृषि क्षेत्र सकल घरेलू उत्पाद (स.घ.उ.) के अंश में 1990-91 में 30 प्रतिशत से 2010-11 में 14.5 प्रतिशत तक गिरावट के रूप में सार्थक परिवर्तनों से गुजरा है जो परम्परागत कृषिक अर्थव्यवस्था से एक सेवा प्रबल की ओर परिवर्तन को दर्शाता है। आठवीं पंचवर्षीय योजना के साथ तुलना करने पर नौवमी तथा दसवीं पंचवर्षीय योजनाओं के दौरान कृषि तथा सम्बद्ध क्षेत्रों की वृद्धि दर में वास्तव में पर्याप्त मंदी थी जैसा निम्न चार्ट से सुस्पष्ट है:

[1] ब्राजील, रूस, भारत, चीन तथा दक्षिण अफ्रीका

[2] स्रोत: भारतीय कृषि की स्थिति 2011-12,कृषि एवं सहकारिता विभाग, कृषि



स्त्रोत: भारतीय कृषि की स्थिति 2011-12, कृषि एवं सहकारिता विभाग, मंत्रालय

कृषि में धीमी वृद्धि के पीछे मुख्य कारण राज्य सरकारों द्वारा क्षेत्र मे निवेशों में निरतंर कमी को आरोप्य था। जबकि सार्वजनिक एवं निजी निवेशों की अवसरंचना जैसे क्षेत्रों मे अधिक वृद्धि हो रही थी फिर भी यह निवेश कृषि तथा संबद्ध क्षेत्रों में निकट भी नही थे जो किसानों के समुदाय विशेषकर लघु तथा सीमावर्ती खण्ड में संकट का कारण बनें।

कृषि तथा सम्बद्ध क्षेत्रों में धीमी वृद्धि से चिन्तित राष्ट्रीय विकास परिषद (रा. वि. प.) ने मई 2007 में अपनी बैठक में एक नई अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता योजना, जो राज्यों को कृषि जलवायु परिस्थितियों, प्राकृतिक संसाधन मामलों तथा प्रोधोगिकी को ध्यान में रखकर तथा पालतु पशु, मुर्गी पालन एवं मत्स्य पालनो को पूर्ण रूप से अलग करके अपने कृषीय क्षेत्रों हेतु योजना तैयार करने मे प्रोत्साहन देगी, को प्रारम्भ करने का निश्चय किया। रा.वि.प. का लक्ष्य ग्यारवहीं पंचवर्षीय योजना के दौरान कृषीय क्षेत्र में 4 प्रतिशत वार्षिक दर को प्राप्त करना था।

कृषि मंत्रालय, कृषि एवं सहकारिता विभाग (मंत्रालय) ने उपर्युक्त निश्चय तथा योजना आयोग के परामर्श से वर्ष 2007-08 से पूर्ण देश में सभी राज्यों तथा सं.शा.क्षे. में राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (रा. कृ. वि. यों.) प्रारम्भ की (अगस्त 2007)।

1.2 कार्यक्रम के उद्देश्य:

रा.कृ.वि.यो. का उद्देश्य कृषि तथा सम्बद्ध क्षेत्रों में साकल्यवादी विकास को सुनिश्चित करके XIवीं पंचवर्षीय योजना अवधि (2007-08 से 2011-12) के दौरान कृषि क्षेत्र में 4 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि को प्राप्त करना है। रा.कृ.वि.यो. के मुख्य उद्देश्य थे:

- राज्यों को कृषि तथा सम्बद्ध क्षेत्रों में सार्वजनिक निवेश को बढ़ाने हेतु प्रोत्साहित करना।
- कृषि तथा सम्बद्ध क्षेत्र योजनाओं की योजना एवं निस्पादित करने की प्रक्रिया में राज्यों को नम्यता तथा स्वायत्ता प्रदान करना।
- जिलों तथा राज्यों हेतु कृषि जलवायु परिस्थितियों, प्रोधोगिकी एवं प्राकृतिक संसाधनों की उपलब्धता पर आधारित कृषीय योजनाओं को तैयार करने को सुनिश्चित करना।
- यह सुनिश्चित करना कि स्थानीय आवश्यकताओं/फसलों/प्राथमिकताओं को राज्यों की योजनाओं में अच्छी तरह दर्शाया गया है।
- संकेन्द्रित मध्यस्थता के माध्यम से महत्वपूर्ण फसलों में उत्पन्न अंतरों को कम करने का लक्ष्य प्राप्त करना।
- कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों में किसानों को अधिकतम लाभ देना।
- कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों में विभिन्न संघटकों का साकल्यवादी प्रकार से निपटान करके उनके उत्पादन तथा उत्पादकता में परिमाणीय परिवर्तन लाना।

1.3 रा.कृ.वि.यो. की मूल विशिष्टताएं

रा.कृ.वि.यो. एक राज्य प्लान योजना है। रा.कृ.वि.यो. के अंतर्गत सहायता हेतु पात्रता कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों हेतु राज्य योजना बजटों में प्रदत्त राशि पर निर्भर है जो राज्य सरकारों द्वारा कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों पर किए गए आधार रेखा

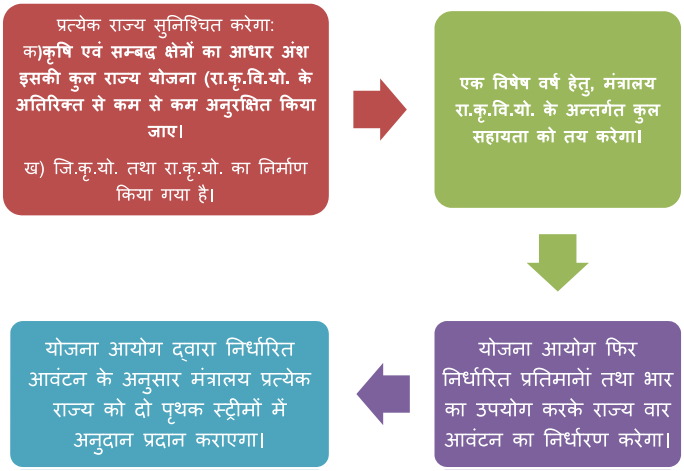
प्रतिशत व्यय से अधिक है। प्रत्येक राज्य रा.कृ.वि.यो. प्राप्त करने का तभी पात्र है अगर तथा केवल अगर:

(i) अपने कुल राज्य योजना (रा.कृ.वि.यो. निधियों को हटाकर) व्यय में कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों के आधार रेखा अंश को न्यूनतम रखा गया है। व्यय के आधार रेखा व्यय का निर्धारण पिछले वर्ष से पहले तीन वर्षों के दौरान राज्य सरकार द्वारा राज्य योजना में कृषि के अंतर्गत किए गए व्यय[3] (रा.कृ.वि.यो. निधियों को हटाकर) की औसत प्रतिशतता के आधार पर किया जाएगा।

(ii) रा.कृ.वि.यो. के अतंर्गत, राज्यों को जिला कृषीय योजनाएं (जि.कृ.यो.) तथा राज्य हेतु समग्र के रूप में एक राज्य कृषीय योजना (रा.कृ.यो.) व्यापक रूप से संसाधनों को शामिल करें तथा 2007-08 से 2011-12 से पांच वर्षों की अवधि हेतु सुस्पष्ट कार्य योजना को दर्शाए, तैयार करना अपेक्षित है। दिशानिर्देशों का पैरा 2.4 अनुबन्ध करता है कि चूंकि रा.कृ.वि.यो. कृषि एंव सम्बद्ध क्षेत्रों हेतु पूर्ण राज्य योजना पर लागू है इसलिए योजना आयोग तथा मंत्रालय एक साथ वार्षिक योजना स्वीकृति कार्य के भाग के रूप में कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों हेतु प्रत्येक राज्य के समग्र योजना प्रस्तावों की जाचं करेंगे।

रा.कृ.वि.यो. स्ट्रीम-I तथा स्ट्रीम-II के कार्यान्वयन हेतु परिचालनात्मक ढांचा को दर्शाने वाला चार्ट नीचे दिया गया है:

[3] व्यय के आधार रेखा अंश अर्थात् 'व्यय की औसत प्रतिशतता' हेतु निर्देश चिन्ह का योजना आयोग द्वारा मार्च 2008 में 'व्यय की न्यूनतम प्रतिशतता' में संशोधन किया गया था।



2007-08 हेतु रा.कृ.वि.यो. के अतंर्गत सहायता को निर्धारित करने हेतु मत्रांलय को सभी योग्य राज्यों हेतु आधार रेखा से अधिक सभी ऐसे व्यय को जोड़ना था, (₹ X करोड़ कहते हैं) तथा फिर इस शर्त के तहत कि लगभग X/2 रा.कृ.वि.यो. के अतंर्गत आबंटित किया गया था, और तब 2007-08 में कुल रा.कृ.वि.यो. सहायता का निर्धारण करना था (₹Y करोड़ कहते है)। एक बार राशि ₹ Y करोड़ का निधार्रण कर लिया जाता है तो 2007-08 हेतु प्रत्येक राज्य को आंबटन को योजना आयोग द्वारा प्रतिमानों तथा भार का उपयोग करके निर्धारण किया जाएगा जैसा नीचे दर्शाया गया है:

तालिका-1.1

क्रम सं.	प्रतिमान	भार (प्रतिशत में)
1.	पात्र राज्यों के निवल गैर-सिचांई क्षेत्र के प्रति राज्य में निवल गैर-सिचांई क्षेत्र का प्रतिशतता अंश। पात्र राज्य वह राज्य है जो राज्य योजना तथा जिला एवं राज्य कृषीय योजनाएं तैयार करने के अतंर्गत व्यय के अपने आधार रेखा स्तर के आधार पर रा.कृ.वि.यो. प्राप्त करने के पात्र हुए ।	20
2.	कृषि एंव सम्बद्ध क्षेत्रों हेतु एक मूल वर्ष के स.रा.घ.उ. (2005-06 कहे) के प्रति प्रक्षेपित वृद्धि दरें स.रा.घ.उ. पर लागू होगी जिसे राज्यों दवारा 11वीं योजना तक प्राप्त किया जाना है । प्रतिमान को इन स.रा.घ.उ. के अंत: राज्य अनुपात के अनुसार निर्धारत किया जाएगा जिसे 11वीं योजना की समाप्ति तक राज्यों द्वारा	30

	प्राप्त किया जाना प्रक्षेपित है ।	
3.	उस वर्ष से पहले के वर्ष से अधिक पिछले वर्ष में कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्रों में कुल योजना व्यय में वृद्धि।	50

1.4 रा.कृ.वि.यो. के अंतर्गत स्ट्रीम्स तथा उप-योजनाएं

रा.कृ.वि.यो. के अंतर्गत केन्द्रीय सहायता राज्यों को दो अलग स्ट्रीमों अर्थात स्ट्रीम-I तथा स्ट्रीम-II में उपलब्ध थी। सिंचाई, बीज, पशुपालन आदि सहित पहले से मौजूद 20 क्षेत्रों के अंतर्गत विशिष्ट परियोंजनाओं हेतु राज्यों द्वारा कम से कम 75 प्रतिशत आंबटित राशि को स्ट्रीम-I के अंतर्गत प्रस्तावित किया जाना था।

स्ट्रीम-II के अंतर्गत, राज्य को आंवटित निधि का अधिकतम 25 प्रतिशत कृषि से संबंधित मौजूदा राज्य क्षेत्र योजनाओं के सुदृढ़ीकरण तथा राज्य प्लान योजना मे ससांधन अतंर को पूरा करने के लिए उपलब्ध था। योजना ने राज्यों को केवल स्ट्रीम-I, पंरतु इसके विपरीत स्वीकार्य नहीं था, के अतंर्गत अपनी पूर्ण आवंटित रा.कृ.वि.यो. निधियों के उपयोग का चयन करने को अनुमत करके नम्यता प्रदान की ।

तीसरी श्रेणी नामत: रा.कृ.वि.यों. के अतंर्गत उप-योजनांओं को माननीय वित मंत्री द्वारा अपने बजट भाषण, 2010-11 में की गई बजट घोषणा तथा 2011-12 एवं 2012-13 में इसी प्रकार की घोषणाओं के अनुसार प्रारम्भ किया गया था। ये केन्द्र द्वारा नई घोषित योजनाएं थीं जिन्हें रा.कृ.वि.यो. कार्यक्रम के अंतर्गत प्रारम्भ किया जाना था।

1.5 उप-योजनाओं सहित रा.कृ.वि.यो. के अंतर्गत निधीयन

2007-08 से 2012-13 की अवधि के दौरान आवंटित निर्गम निधियों तथा किए गए व्यय की स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका-1.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आंवटन	निर्गम	व्यय
2007-08	1489.70	1246.89	1246.79
2008-09	3165.67	2886.80	2880.88
2009-10	3806.74	3760.93	3756.51
2010-11	6913.08	6732.33	6718.64*
2011-12	7860.00	7838.43	7507.37*
2012-13	9225.26	8408.00	5973.70
योग	**32460.45**	**30873.38**	**28083.89**

(स्त्रोत: मंत्रालय)

* सं.शा.क्षे. के व्यय के आकड़े शामिल नहीं है जो उपलब्ध नहीं थे

1.6 परिचालनात्मक ढांचा

यह स्पष्ट है कि रा.कृ.वि.यो. एक मिश्रित कार्यक्रम है जो राज्यों को कृषीय क्षेत्र में अपने स्वंय की पहलों के आधार पर राज्य योजना के अतंर्गत केन्द्रीय निधियों तक पहुंच के अनुमत करता है। उनके लिए भारत सरकार द्वारा 2010-11 से प्रारम्भ कुछ रा.कृ.वि.यो. उप-योजनाओं के अंतर्गत भी निधियां उपलब्ध थीं। तथा प्रत्येक उप-योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु अपने स्वयं के दिशानिर्देश है । निधि का आंवटन मंत्रालय में संबंधित विषय मामला प्रभाग द्वारा किया जाता है जो माननीय कृषि मंत्री द्वारा स्वीकृत होता है ।