I भाग

प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

भारत सरकार ने वित्तीय वर्ष (2008–09) के अपने बजट प्रस्तावों के एक भाग के रूप में फरवरी 2008 में किसानों के लिए ऋण माफी तथा ऋण राहत पैकेज की घोषणा की। योजना की अनुमानित लागत ₹71,680 करोड़ थी। कृषि ऋण माफी तथा ऋण राहत योजना (ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस.) 2008 का अनुमोदन 23 मई 2008 को मंत्रिमण्डल समिति द्वारा किया गया। इस योजना को ऋण माफी के संबंध में 30 जून 2008 तक कार्यान्वित किया जाना था, जबकि ऋण राहत योजना की कार्यान्वयन तिथि को 30 जून 2010 तक बढ़ाया गया। योजना का उद्देश्य किसान समुदाय के ऋण भार को कम करना था, ताकि किसानों को नये ऋण हेतु योग्य बनाया जा सके। इस व्यापक पैकेज का लक्ष्य 3.69 करोड़ छोटे तथा सीमांत किसानों के ऋण की माफी तथा इसके अतिरिक्त 0.6 करोड़ अन्य किसानों अर्थात् छोटे तथा सीमांत किसानों के अलावा के ऋण का एक बारगी निपटान (ओ.टी.एस.) था।

1.2 योजना की प्रमुख विशिष्टताएं

मई 2008 में वित्त मंत्रालय के वित्तीय सेवाएं विभाग (डी.एफ.एस.) ने योजना के दिशा–निर्देश जारी किये। इन दिशा निर्देशों में योजना के तहत पात्रता की स्थिति, ऋण के प्रकार इत्यादि की स्थिति को स्पष्ट किया गया। बाद में, योजना के कार्यान्वयन के लिए 18 जून 2008 को स्पष्टीकरण जारी किये गये।

योजना के अंतर्गत सम्मिलित ऋणों के प्रकार

योजना में किसानों द्वारा कृषि तथा इससे जुड़ी गतिविधियों हेतु लिए गए प्रत्यक्ष कृषि ऋण' को सम्मिलित किया गया जिसमें कृषि हेतु अल्पावधि उत्पादन ऋण तथा निवेश ऋण शामिल थे।

अल्पावधि उत्पादन ऋण : यह ऋण, फसल उगाने के सम्बध में दिए गए, और इनका भुगतान 18 महीने के भीतर किया जाना था। इसमें पारंपरिक और गैर–पारंपरिक बागानों और बागवानी के लिए अधिकतम ₹1 लाख का कार्यशील पूंजी ऋण शामिल था।

निवेश ऋण : इन ऋणों में वे निवेश ऋण थे जो दोनों प्रत्यक्ष कृषि गतिविधियों एवं कृषि संबंधी कार्यकलापों के लिये थे। प्रथम प्रकार के ऋण में बेकार परिसंपत्ति के प्रतिस्थापन एवं रखरखाव की

लागत से संबंधित तथा भूमि की उपज बढ़ाने के उद्देश्य से किए गए पूंजी निवेश उदाहरणार्थ-कुओं को गहरा करना, नए कुओं की खुदाई, पंप सेट की स्थापना, ट्रैक्टर/बैलों की खरीद, भूमि विकास तथा पारंपरिक व गैर पारंपरिक बागानों और बागवानी के लिए मियादी ऋण–शामिल थे। दूसरे प्रकार के ऋण में कृषि संबंधी कार्यकलापों जैसे दुग्ध उत्पादन, मुर्गी पालन, बकरी पालन, भेड़ पालन, सुअर पालन, मत्स्य पालन, मधुमक्खी पालन, ग्रीन हाऊस और बायो गैस के संबंध में परिसम्पत्तियों को अर्जित करने के लिए संबद्व कृषि कार्यकलापों के लिए ऋण शामिल था।

ये ऋण किसानों को अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों तथा सहकारी क्रेडिट संस्थानों द्वारा वितरित किये गए। इस योजना में सीधे किसान समूहों को (उदाहरणतः स्वयं सहायता समूह और संयुक्त उत्तरदायिता समूह) प्रदान किये गये ऋणों को भी शामिल किया गया, बशर्ते ऋण देने वाले संस्थान, समुदाय के प्रत्येक किसान को दिये गये ऋण का पृथक विवरण रखते हो। 'किसान–क्रेडिट–कार्ड' के अंतर्गत वितरित सीधे कृषि ऋण भी ऋण–माफी/ऋण राहत के लिये योग्य थे।

लाभार्थियों का वर्गीकरण

वे किसान जिन्होंने कृषि गतिविधियों के लिए अल्पावधि उत्पादन ऋण या निवेश ऋण लिया था : ऐसे किसान योजना के लिए योग्य थे तथा निम्नलिखित मापदण्डो के अनुसार वर्गीकृत किए गए थे :

क) सीमान्त किसान : 1 हेक्टेयर (2.5 एकड़) तक की कृषि भूमि में फसल उगाने वाला (स्वामी अथवा काश्तकार अथवा बटाईदार के रूप में) किसान।

ख) छोटा किसान : 1 हेक्टेयर से अधिक और 2 हेक्टेयर (5 एकड़ से अधिक) तक की कृषि भूमि में फसल उगाने वाला (स्वामी अथवा काश्तकार अथवा बटाईदार के रूप में) किसान।

ग) अन्य किसान : 2 हेक्टेयर (5 एकड़ से अधिक) से अधिक की कृषि भूमि में फसल उगाने वाला (स्वामी अथवा काश्तकार अथवा बटाईदार के रूप में) किसान।

वे किसान जिन्होने कृषि संबंधी कार्यकलापों के लिए निवेश ऋण लिया था : कृषि संबंधी कार्यकलाप के लिए भूमि पर अधिकार होना, किसानों को निवेश ऋण हेतु वर्गीकृत करने का मापदण्ड नहीं था। इस वर्ग के अन्तर्गत किसानों का वर्गीकरण कृषि संबंधी कार्यकलापों के लिये, लिये गए ऋण की राशि पर आधारित था।

क) सीमान्त किसान : ₹50,000 तक ऋण प्राप्त करने वाले किसान।

ख) छोटे किसान : ₹50,000 तक ऋण प्राप्त करने वाले किसान।

ग) अन्य किसान : ₹50,000 से अधिक ऋण प्राप्त करने वाले किसान

योग्य राशियाँ तथा कट ऑफ तिथियाँ

ऋणमाफी या ऋण राहत जैसा मामला हो, के लिए योग्य राशि, केवल कुछ शर्तों के आधार पर योग्य होगी। ये शर्तें थी :

अल्पावधि उत्पादन ऋण के केस में, ऐसे ऋण की राशि (लागू ब्याज के साथ) जोकि:

क) 31 मार्च 2007 तक संवितरित हो तथा 31 दिसम्बर 2007 तक बकाया और 29 फरवरी 2008 तक जिसकी वापसी अदायगी नहीं की गई; या

ख) केन्द्रीय सरकार द्वारा घोषित विशेष पैकेजों के जरिए 2004 और 2006 में बैंकों द्वारा पुनर्गठित तथा पुनर्निर्धारित किये गए ऋण जोकि बकाया हो अथवा नहीं हो; या

ग) प्राकृतिक आपदाओं के कारण, आर.बी.आई. के दिशानिर्देशों के अनुसार 31 मार्च 2007 सामान्य रूप से पुनर्गठित तथा सामान्य रूप से पुनर्निर्धारित जोकि बकाया हो अथवा नहीं हों।

निवेश ऋण के केस में, ऋण की ऐसी किस्तों जोकि बकाया हो, (इन पर लागू ब्याज के साथ) यदि ऋण था :

क) 31 मार्च 2007 तक संवितरित हो तथा 31 दिसम्बर 2007 तक बकाया और 29 फरवरी 2008 तक जिसकी वापसी अदायगी नहीं की गई; या

ख) केन्द्रीय सरकार द्वारा घोषित विशेष पैकेजों के जरिए बैंकों द्वारा 2004 एवं 2006 में पुनर्गठित तथा पुनर्निर्धारित किये गए ऋण जो कि बकाया हो अथवा नहीं हो; या

ग) प्राकृतिक आपदाओं के कारण, आर.बी.आई. के दिशानिर्देशों के अनुसार 31 मार्च 2007 तक पुनर्गठित तथा सामान्य रूप से पुनर्निर्धारित।

घ) यदि निवेश ऋण 31 मार्च 2007 तक वितरित किया गया तथा गैर निष्पादित परिसंपत्ति या सूट फाइल्ड एकांउट के रूप में वर्गीकृत किया गया तो केवल 31 दिसम्बर 2007 तक अतिदेय किस्तों को ही योग्य राशि माना जाएगा।

ऋण माफी तथा ऋण राहत के अंतर्गत लाभ

ऋण–माफी मूलभूत रूप से 100 *प्रतिशत* योग्य राशि की माफी को रेखांकित करती थी, जबकि ऋण–राहत' योग्य राशि' पर 25 *प्रतिशत* की राहत एकबारगी निपटान योजना के अंतर्गत को सूचित करती थी। ऋण–माफी या ऋण–राहत निम्न प्रकार से मान्य होंगे :

- ✓ **सीमान्त तथा छोटे किसान** : सम्पूर्ण 'योग्य राशि' माफ कर दिये जाने थे।
- ✓ **अन्य किसान** : किसान को 'योग्य राशि' पर 25 *प्रतिशत* की छूट दी जाएगी बशर्ते उसने 'योग्य राशि' के 75 *प्रतिशत* का भुगतान किया हो। जबकि योजना में दिए गए सूखा सम्भावित क्षेत्र कार्यक्रम अथवा मरूस्थल विकास कार्यक्रम अथवा प्रधानमंत्री के

विशेष राहत पैकेज के अन्तर्गत आने वाले 237 राजस्व जिलों के मामले में, अन्य किसानों को ₹20,000 अथवा 'योग्य राशि' पर 25 *प्रतिशत* जो भी अधिक हो, की छूट दी जाएगी, बशर्ते किसान ने बकाया 'योग्य राशि' का भुगतान किया हो। दोनों ही मामलों में, ऋण राहत को, ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. के अंतर्गत छूट माना जायेगा तथा ऋणदात्री संस्थानों द्वारा योजना के अंतर्गत लाभ प्राप्त करने के इच्छुक किसानों से 'योग्य राशि' के 75 *प्रतिशत* बकाया की प्राप्ति करने के पश्चात् भारत सरकार से दावा किया जाएगा।

योजना के दिशानिर्देशानुसार, 'योग्य राशि' के 75 *प्रतिशत* बकाया का भुगतान लाभार्थी द्वारा तीन किस्तों जो कि 30 सितम्बर 2008, 31 मार्च 2009 तथा 30 जून 2009 तक देय हो में किया जाना था, बशर्ते न्यूनतम 1/3 राशि पहली तथा दूसरी किस्त प्रत्येक में अदा की गई हो। योजना के कार्यान्वयन के दौरान किस्तों के भुगतान की तिथियाँ क्रमिक रूप से बढ़ाई गई जैसा कि नीचे दिया गया है :

- पहली किस्त के भुगतान की तिथि 31 मार्च 2009 तक बढ़ायी गयी थी (डी.एफ.एस. परिपत्र दिनांक 14 जनवरी 2009 के द्वारा)।
- एकमुश्त प्रथम तथा द्वितीय किस्त के भुगतान की तिथि 30 जून 2009 तक बढ़ा दी गई (डी.एफ.एस. परिपत्र दिनांक 12 जून 2009 के द्वारा)।
- सम्पूर्ण 75 *प्रतिशत* भाग (सभी तीन किस्तों) के भुगतान की तिथि 31 दिसम्बर 2009 तक बढ़ा दी गई। (डी.एफ.एस. परिपत्र दिनांक 8 जुलाई 2009 के द्वारा)।
- सम्पूर्ण 75 *प्रतिशत* भाग (सभी तीन किस्तों) के भुगतान की तिथि अंततः 30 जून 2010 तक बढ़ा दी गई (डी.एफ.एस. परिपत्र दिनांक 26 मार्च 2010 के द्वारा)

1.3 कार्यान्वयन संरचना

वित्तीय सेवा विभाग- योजना के सम्पूर्ण कार्यान्वयन हेतु डी.एफ.एस. शीर्ष उत्तरदायी प्राधिकरण था। डी.एफ.एस. ने कार्य योजना के कार्यान्वयन हेतु दिशानिर्देश तैयार किये थे तथा यदि आवश्यक हो तो स्पष्टीकरण जारी किये। इसने नोडल एजेंसियों से दावे प्राप्त करने के पश्चात् उनको निधि जारी की। इसका कार्य योजना की प्रगति की निगरानी तथा नोडल एजेंसियों जैसे कि भारतीय रिज़र्व बैंक व नाबार्ड का पर्यवेक्षण करना, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वे ऋणदात्री संस्थानों के द्वारा प्रभावी रूप से योजना के कार्यान्वयन की निगरानी कर रहे थे।

नोडल एजेंसियाँ : आर.बी.आई. एवं नाबार्ड इस योजना के कार्यान्वयन हेतु नोडल एजेंसियाँ थी। जबकि आर बी आई अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों (एस.सी.बी.), शहरी सहकारी बैंकों (यू.सी.बी.)[6] और स्थानीय क्षेत्र बैंकों (एल.ए.बी.) के लिये उत्तरदायी था। नाबार्ड ने वैसी ही भूमिका सहकारी क्रेडिट

[6] दोनों सार्वजनिक क्षेत्र तथा निजी क्षेत्र के बैंक

संस्थानों और क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों (आर.आर.बी.) के लिये अदा की। इनको ऋणदात्री संस्थाओं से दावों को प्राप्त करना था और उनको डी.एफ.एस. को प्रतिपूर्ति के लिए आगे बढ़ाना था। आर.बी.आई. और नाबार्ड को योजना के कार्यान्वयन की प्रगति के पर्यवेक्षण हेतु तंत्र तैयार करना था।

भारतीय रिज़र्व बैंक तथा नाबार्ड दोनों को अपनी विनियामक भूमिका के अनुसार ऋणदात्री संस्थानों पर नियंत्रण रखना था। इसके अतिरिक्त, योजना के अनुसार, इन नोडल एजेंसियों ने ऋणदात्री संस्थानों को परिपत्र जारी किए तथा उन्हें निम्नलिखित कार्य करने के निर्देश दिए :

- माफ की गई राशि तथा ओ.टी.एस. के अंतर्गत दी गई छूट से सम्बंधित आँकड़ों को आँकड़ों के रखरखाव के भाग के रूप में, राज्यवार तथा बैंकवार बनाना, और नोडल एजेंसियों को यह आँकड़े अग्रेषित करना;
- प्रत्येक राज्य में योजना के कार्यान्वयन की प्रगति की निगरानी करने के उद्देश्य से तथा राज्य स्तरीय बैंकर समुदाय (एस.एल.बी.सी.) के संयोजक बैंकों को उनके नियंत्रक कार्यालयों द्वारा प्रगति प्रतिवेदन प्रसार हेतु समर्पित कक्ष बनाना। एवं
- आंतरिक लेखापरीक्षकों के साथ–साथ केन्द्रीय वैधानिक लेखापरीक्षकों के द्वारा दावों की लेखापरीक्षा।

राज्य स्तरीय बैंकर समितियाँ : राज्य स्तरीय बैंकर समिति[7](एस.एल.बी.सी) बैंक के नियंत्रक कार्यालयों से प्राप्त माफ की गई राशि तथा ओ.टी.एस. के अन्तर्गत दी गई छूट से संबंधित प्रत्येक बैंक के जिलावार तथा राज्यवार आँकड़े समेकित करने तथा भारतीय रिज़र्व बैंक के प्रादेशिक कार्यालय को भेजने के लिए उत्तरदायी थी। एस.एल.बी.सी. को राज्यवार तथा बैंकवार आँकड़े समेकित तथा प्रसार करने हेतु समर्पित कक्ष गठित करने की आवश्यकता थी। योजना के कार्यान्वयन की निगरानी रखने के अतिरिक्त, राज्यवार तथा बैंकवार आँकड़ों के समेकन तथा प्रसार के निरीक्षण समेकित हेतु एक विशेष परिचालन समिति का गठन भी किया जाना था।

[7] राज्य स्तरीय बैंकर समुदाय (एस.एल.बी.सी), प्रत्येक राज्य में कार्यशील सभी वित्तीय संस्थायों की परामर्शी तथा समन्वयन संस्था के रूप में सामने आयी थी।

ऋणदात्री संस्थाएं - ऋणदात्री संस्थाएं योजना के कार्यान्वयन हेतु प्राथमिक एजेंसियां थी। योजना का कार्यान्वयन करने वाले प्रत्येक ऋणदात्री संस्थान को निम्नलिखित उत्तरदायित्व दिए गए :

- ✓ *योजना की एक प्रति अंग्रेजी भाषा तथा राजभाषा या राज्य/केन्द्रशासित प्रदेशों की भाषा में अपनी शाखाओं में प्रदर्शित करें;*
- ✓ *दो सूचियाँ तैयार करें, पहली, ऋणमाफी के पात्र छोटे तथा सीमान्त किसानों की और दूसरी, योजना के अन्तर्गत ऋण राहत के लिए पात्र अन्य किसानों की। सूचियों में भूमि पर अधिकार के विवरण, 'पात्रराशि' तथा प्रत्येक केस मे दिए जाने वाले प्रस्तावित ऋण माफी तथा ऋण राहत राशि को शामिल किया जाना था। सूचियों को बैंक/सोसायटी की शाखा के सूचना पट्ट पर 30 जून 2008 को या उससे पूर्व प्रदर्शित किया जाना था;*
- ✓ *योजना के अन्तर्गत पात्र किसानों की सूची और प्रत्येक किसान के संदर्भ में ऋणमाफी या ऋण राहत के विवरण की यथातथ्यता व सम्पूर्णता को सुनिश्चित करना। योजना के तहत तैयार किये गये प्रत्येक प्रलेख, तैयार की गई प्रत्येक सूची तथा जारी किए गए प्रत्येक प्रमाणपत्र पर ऋणदात्री संस्थान के प्राधिकृत अधिकारी के हस्ताक्षर तथा पदनाम का होना था;*
- ✓ *प्रत्येक राज्य में (राज्य में शाखाओं की संख्या के संदर्भ में) एक या अधिक शिकायत निवारण अधिकारी (जी.आर.ओ.) की नियुक्ति की जाए। संबंधित जी.आर.ओ. का नाम और पता ऋणदात्री संस्था की प्रत्येक शाखा में प्रदर्शित किया जाए;*
- ✓ *अन्य किसान द्वारा उसके भाग (75 प्रतिशत) के भुगतान पर उसके खाते में ओ.टी.एस राहत राशि (भारत सरकार का अंश अर्थात 25 प्रतिशत) क्रेडिट किया जाए;*
- ✓ *छोटे/सीमान्त किसानों के केस में 'पात्र–राशि' की माफी के केस में की गई 'पात्र–राशि' को दर्शाते हुए, ऋण माफी को प्रभाव में लाते हुए एक प्रमाणपत्र जारी किया जाए। अन्य किसानों के केस में, ओ.टी.एस राहत देते हुए, ऋणदात्री संस्थान की संतुष्टि हेतु ऋण खाता की समाप्ति को प्रभाव में लाते हुए एक प्रमाणपत्र जारी किया जाए जिसमें 'पात्र राशि', किसान द्वारा अपने भाग के भुगतान की राशि तथा ओ.टी.एस. राहत की राशि को दर्शाया जाए; और*
- ✓ *किसानों को पात्र राशि की माफी पर, नये ऋण के लाभों का देना;*
- ✓ *किसानों की शिकायतों को सुनने हेतु शिकायत निवारण प्रक्रिया (जी.आर.एम.) आरम्भ करना। योजना के ऋण राहत भाग के लिए ऋणदात्री संस्थानों द्वारा शिकायतें प्राप्त करने की अंतिम तिथि 31 जुलाई 2010 थी।*

ऋणदात्री संस्थान ही, योजना के कार्यान्वयन हेतु लाभार्थियों से वार्तालाप का वास्तविक केन्द्र था। अतः योजना के कार्यान्वयन की गुणवत्ता और योजना का अंतिम प्रभाव प्रमुख रूप से, बैंकों की क्षमता और कार्यकुशलता जिसके साथ वे अपने उत्तरदायित्व को निभाते, पर आधारित थी।

1.4 वित्तीय व भौतिक विस्तार

वित्तीय सेवायें विभाग ने अपने कैबिनेट नोट में मई 2008 में यह अनुमान लगाया था कि योजना के अन्तर्गत 3.69 करोड़ छोटे/सीमान्त किसानों के खातों तथा 0.60 करोड़ अन्य किसानों के खातों को सम्मिलित किया जाएगा। इसी नोट में भारत सरकार की ओर से नकद लागत जोकि ऋणदात्री संस्थानों को माफी/राहत की प्रतिपूर्ति हेतु दी जानी थी, छोटे/सीमान्त किसान के लिए लगभग ₹60,416 करोड़ तथा अन्य किसानों के लिए ₹7,960 करोड़ की राशि के भुगतान का अनुमान लगाया गया। संसद को डी.एफ.एस. के द्वारा प्रदान की गई जानकारी (मार्च 2010) के अनुसार अंतरिम अनुमानों के आधार पर इस योजना में सरकार की लगभग ₹65,318 करोड़ की लागत आनी थी तथा ₹ 3.69 करोड़ किसानों को लाभ प्राप्त होना था, जिसका विवरण सारणी में दिया गया है:

सारणी 1: योजना के अंतर्गत आवरण

क्रम संख्या	राज्य/केन्द्र शासित प्रदेश का नाम	इसके अंतर्गत सम्मिलित हुए किसानों की संख्या			माफी राहत की कुल पात्र राशि (₹ करोड़ में)
		ऋण माफी (छोटे/मध्यम किसान)	ऋण राहत (अन्य किसान)	कुल	
1.	आंध्र प्रदेश	6646198	1109029	7755227	11353.71
2.	असम	319546	18146	337692	405.51
3.	अरूणाचल प्रदेश	10775	1241	12016	20.47
4.	बिहार	1662971	94548	1757519	3158.90
5.	छत्तीसगढ़	493828	201119	694947	701.28
6.	दिल्ली	1324	388	1712	7.36
7.	गुजरात	576137	410605	986742	2395.32
8.	गोआ	1592	768	2360	5.58
9.	हरियाणा	527490	357612	885102	2648.73
10.	हिमाचल प्रदेश	114997	4794	119791	273.82
11.	जम्मू व कश्मीर	47449	3081	50530	97.06
12.	झारखण्ड	639187	27239	666426	789.60
13.	कर्नाटक	1171983	555360	1727343	4020.29
14.	केरल	1390546	40192	1430738	2962.97
15.	मध्य प्रदेश	1715624	659202	2374826	4203.25
16.	महाराष्ट्र	3023000	1225000	4248000	8951.33

17.	मेघालय	40885	2129	43014	77.94
18.	मिजोरम	18699	1641	20340	34.22
19.	मणिपुर	56670	1393	58063	57.49
20.	नागालैण्ड	12623	2290	14913	22.39
21.	ओड़िशा	2377022	135935	2512957	3277.75
22.	पंजाब	227416	193862	421278	1222.91
23.	राजस्थान	1111821	732765	1844586	3795.78
24.	सिक्किम	7140	651	7791	13.309
25.	तमिलनाडु	1427280	328206	1755486	3365.39
26.	त्रिपुरा	60502	1101	61603	97.09
27.	उत्तर प्रदेश	4794348	621693	5416041	9095.11
28.	उत्तराखण्ड	154962	18733	173695	317.65
29.	पश्चिम बंगाल	1445743	16590	1462333	1882.27
30.	अण्डमान व निकोबार द्वीप समूह	1537	958	2495	1.96
31.	चंडीगढ़	148	79	227	1.35
32.	दादर व नागर हवेली	351	137	488	0.69
33.	दमन व दीव	65	38	103	0.15
34.	लक्षद्वीप	130	2	132	0.25
35.	पुडुचेरी	26247	5055	31302	59.37
कुल		**30106236**	**6771582**	**36877818**	**65318.33**

स्रोतः वित्तीय सेवाऐं विभाग का पत्र संख्या 3/06/2010–ए.सी दिनांक 16 जून 2010

डी.एफ.एस ने लेखापरीक्षा को जानकारी (फरवरी 2012) दी कि 31 जनवरी 2012 तक ऋणदात्री संस्थानों द्वारा योजना के अंतर्गत 3.45 करोड़[8] किसानों के खातों की ऋण माफी/राहत के लिए ₹. 52,153 करोड़ (अनन्तिम आँकड़ों) दिये गये। इसके अतिरिक्त डी.एफ.एस. ने 31 मार्च 2012 तक भारतीय रिजर्व बैंक/नाबार्ड को 2008–09 तथा 2011–12 के बीच ₹52,516 करोड़ की राशि जारी की थी।

निधियों को जारी करना

यह सुनिश्चित करने के लिए कि योजना के अंतर्गत लाभ प्राप्त करने के पश्चात् नए ऋण हेतु योग्य हुए किसानों को क्रेडिट वितरित करने के लिए बैंकों के पास पर्याप्त तरलीकरण था, भारत सरकार ने मार्च 2008 में ₹10,000 की आरंभिक राशि के साथ किसान ऋण राहत निधि (एफ.डी.आर.एफ) की रचना की। सभी ऋणदात्री संस्थानों–एस.सी.बी, आर.आर.बी. तथा सहकारी बैंकों सहित–के दावों की

[8] शहरी सहकारी बैंकों यू.सी.बी के संदर्भ में, यद्यपि जारी की गई निधियों की राशि दी गई थी, परन्तु इसके अनुरूप अनुकूल किसानों के खातों की संख्या को उपलब्ध नहीं कराया गया था। तथापि डी.एफ.एस द्वारा उपलब्ध कराये गए किसानों के खातों की कुल संख्या को यू.सी.बी द्वारा योजना के अंतर्गत कवर किए गए किसानों को शामिल नहीं किया गया।

प्रतिपूर्ति निधि से होनी थी। आवश्यकताओं के आधार पर एफ.डी.आर.एफ का समय–समय पर आपूरण किया गया।

सारणी 2 : एफ.डी.आर.एफ को स्थानांतरित की गई निधियों तथा उनके विरूद्व जारी राशियों के विवरण।

क्रम संख्या	एफ.डी.आर.एफ को स्थानांतरित की गई निधियों की तिथि	एफ.डी.आर.एफ को स्थानांतरित निधियों की राशि	नोडल एजेंसियों को राशि जारी करने की तिथि	नोडल एजेंसियों को जारी की गई राशि (₹ करोड़ में)	जारी होने के पश्चात् एफ.डी.आर.एफ का अंतिम बकाया (₹ करोड़ में)
1.	31.03.2008	10000.00	-	-	10000.00
2.	05.12.2008	15000.00	05.12.2008	15000.00	10000.00
3.	-	-	10.12.2008	10000.00	शून्य
4.	10.06.2009	5000.00	17.06.2009	5000.00	शून्य
5.	03.09.2009	10000.00	03.09.2009	10000.00	शून्य
6.	-	-	06.12.2010	11340.47	(–) 11340.47
7.	29.03.2011	16000.00	-	-	4659.53
8.	-	-	01.11.2011	1079.41	3580.12
9.	-	-	21.02.2012	96.98	3483.14
	कुल	**56000.00**		**52516.86**	

1.5 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य यह पता लगाना था कि:

- योजना ने सभी योग्य लाभार्थियों को लाभ पहुँचाने के अपने उद्देश्य को प्राप्त किया;
- योजना में अयोग्य व्यक्तियों/ऋणों को शामिल नहीं किया गया;
- बैंकों द्वारा प्रतिपूर्ति हेतु सही राशि की माँग की गई थी;
- योजना के अंतर्गत सम्मिलित हो रहे सभी किसानों को नये ऋण प्रदान किए गए थे, यदि उन्होंने इसके लिए प्रार्थना की हो तो;
- शिकायत निवारण प्रक्रिया कुशल, प्रभावी तथा योजना के दिशानिर्देशों की स्पष्ट समझ पर आधारित थी; और
- आंतरिक नियंत्रण तथा निगरानी प्रभावी थी।

लेखापरीक्षा मानदण्डों के स्रोत

निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से लिये गये:

- ए.डी.डब्ल्यू डी.आर.एस दिशानिर्देश;
- डी.एफ.एस. द्वारा जारी किए गए कार्यान्वयन परिपत्र तथा अनुवर्ती स्पष्टीकरण;
- वाणिज्य बैंकों तथा सहकारी बैंकों के लिए क्रमशः 1997–2008 तक भारतीय रिज़र्व बैंक एवं नाबार्ड की गैर निष्पादित सम्पत्ति (एन.पी.ए)/रद्द करने के दिशानिर्देश;
- योजना की निगरानी तथा कार्यान्वयन हेतु भारतीय रिज़र्व बैंक तथा नाबार्ड द्वारा जारी किए गए परिपत्र;
- ऋणदात्री संस्थानों द्वारा जारी परिपत्र;
- प्रत्येक बैंक के लिए 1997–2008 तक विभिन्न प्रकार के ऋणों के लिए वसूली जाने वाली ब्याज दर के प्रावधान;
- बैकों द्वारा 1997–2008 के दण्ड ब्याज, निरीक्षण शुल्क, प्रक्रिया शुल्क इत्यादि पर सामान्य शुल्क का प्रावधान
- प्रत्येक बैंक द्वारा 1997–2008 तक मानी गई अतिदेय तिथि की परिभाषा;
- प्रत्येक बैंक द्वारा 1997–2008 तक प्रत्येक प्रकार के ऋण के पुर्नभुगतान की अनुसूची; और
- प्रत्येक बैंक के लिए 1997–2008 तक वसूली रजिस्टर, निरीक्षण रजिस्टर या अन्य कोई ऋण नियंत्रण प्रलेख जिसमे परिपत्र/निर्देश शामिल हैं।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा प्रणाली

योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा ने 25 राज्यों को सम्मिलित किया। 92 जिलों के ऋणदात्री संस्थानों की 715 शाखाओं में कुल 90,576 लाभार्थियों/किसानों के खातों की क्षेत्रीय लेखापरीक्षा अप्रैल 2011 से मार्च 2012 तक चलायी गई। कुल 90,576 नमूने तीन भागों (एस1, एस2 तथा एस3) मे है जो कि प्रत्येक बैंक की शाखा के नमूने के चुनाव का आधार था :

एस 1 100 किसान जिनको योजना के अंतर्गत विस्तृत लाभ मिला जिसकी सूची शाखा द्वारा बनाई गई तथा दावों का अनुमोदन किया गया

एस 2 25 किसान जिन्होंने 1 अप्रैल 1997 से 31 मार्च 2007 के दौरान कृषि ऋण प्राप्त किया था यद्यपि इनका चयन लाभार्थियों के रूप मे नहीं किया गया था

एस 3 जी.आर.एम. अथवा किसी दूसरे के द्वारा प्राप्त किए गये शिकायती मामले/अभिवेदन

राज्यानुसार इन विस्तृत नमूनों को **परिशिष्ट 1ए, 1बी तथा 1सी** में दिया गया है।

डी.एफ.एस. के साथ 27 सितम्बर 2011 में एक उद्घाटन सम्मेलन का आयोजन किया गया था, जहाँ विस्तृत लेखापरीक्षा प्रणाली, कार्यक्षेत्र, उद्देश्यों तथा मानदण्डों को स्पष्ट किया गया। डी.एफ.एस ने लेखापरीक्षा के समक्ष योजना की मुख्य विशेषताओं का प्रस्तुतीकरण भी किया। क्षेत्र कार्य अप्रैल 2011 तथा मार्च 2012 के बीच संचालित किए गए जाँच–परीक्षण पर आधारित था। अनुवर्ती लेखापरीक्षा में डी. एफ.एस/सम्बंधित ऋणदात्री संस्थानों पर प्रलेखों तथा अभिलेखों की जाँच, जारी लेखापरीक्षा मीमो तथा प्रश्नावली मुख्य व्यक्तियों से की गई बातचीत के माध्यम से एकत्र की गई जानकारी शामिल थी। 7 दिसम्बर 2012 को एक समापन सम्मेलन आयोजित किया गया जहाँ लेखापरीक्षा द्वारा खोजी गई मुख्य विषयवस्तु (फाईडिंग्स) की मंत्रालय से चर्चा की गई।

लेखापरीक्षा बाधाएं

निष्पादन लेखापरीक्षा की योजना बनाने के उद्देश्य के लिए, लेखापरीक्षा ने क्षेत्रीय लेखापरीक्षा (फील्ड ऑडिट) प्रारम्भ करने से पूर्व, डी.एफ.एस. के साथ–साथ दो नोडल एजेंसियों–भारतीय रिज़र्व बैंक तथा नाबार्ड से राज्यवार, जिलावार व बैंकवार मूल लाभार्थी आँकड़ों की माँग (जून–जुलाई 2010) में की थी। भारतीय रिजर्व बैंक ने राज्य स्तर बैंकर्स समितियों (एस.एल.बी.सी) को निर्देश जारी (जुलाई 2010) किए जिन्होंने लेखापरीक्षा को यह आँकड़े फरवरी 2011 तक कुछ–कुछ अंशों में भेजना आरम्भ किया। परन्तु भारतीय रिज़र्व बैंक ने इन आँकड़ों की सम्पूर्णता तथा शुद्धता की पुष्टि नहीं की तथा कहा (दिसम्बर 2010 में) कि उन्होंने इस प्रारूप में आँकड़ो को व्यवस्थित नहीं किया।

लेखापरीक्षा के दौरान, भारत सरकार द्वारा स्वीकार किए गए दावों की राशि तथा राज्यवार व बैंकवार लाभार्थियों के अंतिम आँकड़े जानने के लिए, डी.एफ.एस से पुनः राज्यवार बनाए गए अद्यतनीकृत आँकड़ो की माँग की (अक्तूबर 2011) गई। इसकी प्रतिक्रिया में डी.एफ.एस. ने स्पष्ट किया (फरवरी 2012) कि अनुसूचित वाणिज्य बैंकों के संबंध में राज्यों के लिए लेखापरीक्षित आँकड़े उपलब्ध होना संभव नहीं है क्योंकि ऐसे बैंकों के दावे केवल शाखा स्तर पर सत्यापित किए गए थे, केन्द्रीय स्तर पर नहीं।

इसी के साथ–साथ लेखापरीक्षा ने 25 राज्यों (जो कि निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चुने गये थे) में एस. एल.बी.सी से 2011–12 के दौरान आँकड़े एकत्र करने का प्रयास किया परन्तु केवल 20 राज्यों के संदर्भ में ही एस.एल.बी.सी द्वारा आँकड़े प्रदान किए गए। पाँच[9] राज्यों के संदर्भ में लेखापरीक्षा को आँकड़े उपलब्ध नहीं कराये गए। 20 राज्यों के संदर्भ में, प्राप्त आँकड़ों को डी.एफ.एस. को पुष्टि हेतु भेजा गया

[9] आंध्र प्रदेश, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश तथा उत्तराखण्ड

(जनवरी 2012)। डी.एफ.एस. ने इसकी पुष्टि नहीं की तथा इसके बजाय (फरवरी 2012) सूचित किया कि उन्होंने एस.एल.बी.सी को कहा है कि 31 जनवरी 2012 तक के आँकड़े लेखापरीक्षा को उपलब्ध करवा दें।

भारतीय रिजर्व बैंक तथा नाबार्ड से उपलब्ध जानकारी के अनुसार यह पाया गया कि यह दोनों एजेंसियां योजना के कार्यान्वयन के संबंध में दो विभिन्न मापदण्डों पर आँकड़ों को कायम रख रही थी, अर्थात् भारतीय रिजर्व बैंक 'बैंकवार' जबकि नाबार्ड राज्यवार आँकड़ों को कायम रख रही थी। भारतीय रिजर्व बैंक तथा नाबार्ड के द्वारा अपनाये जाने वाले विभिन्न मापदण्डों के कारण इन नोडल एजेंसियों द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी एकरूप नहीं थी तथा इस कारण ऋणदात्री संस्थानों द्वारा योजना के कार्यान्वयन के सम्बन्ध में विश्लेषण तथा तुलनात्मक मूल्यांकन हेतु उपयोग नहीं की जा सकी।

1.6 लेखापरीक्षा टिप्पणियों की पुनर्जांच

निष्पादन लेखापरीक्षा कार्य के दौरान लेखापरीक्षा ने ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर योजना के कार्यान्वयन के मूल्यांकन के लिए 90,576 खातों की नमूना जाँच की इसके विपरीत 20,756 खातों में लेखा परीक्षा ने टिप्पणी की। लेखापरीक्षा निष्कर्षों (ऑडिट फाईडिंग्स) पर आधारित एक ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, 8 मई 2012 को वित्तीय सेवा विभाग, वित्त मंत्रालय को जारी की गयी। अपने उत्तर में (29 जून 2012), डी.एफ.एस. ने स्पष्ट किया कि 7,242 टिप्पणियाँ उनके द्वारा सत्यापित की गयी तथा 2,515 मामलों में बैंक ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों का विरोध किया। परन्तु इस संबंध में कोई विवरण उपलब्ध नहीं करवाया गया था, इसलिए लेखापरीक्षा ने डी.एफ.एस से अनुरोध किया (6 जुलाई 2012) कि उन विशेष मामलों की सूचना दें जहाँ बैंक लेखापरीक्षा टिप्पणियों से सहमत नहीं था। अतः डी.एफ.एस ने सभी बैंकों को निर्देश दिए कि वे संबंधित विवरण तथा मामलों के समर्थन वाले प्रलेखन, लेखापरीक्षा को प्रदान करा कर आपस में अपने मतभेद दूर कर लें।

बाद में, लेखापरीक्षा ने एक पुनर्जांच कार्यक्रम आरम्भ किया जिसके दौरान बैंकों द्वारा 6,371 मामलों से संबंधित प्रारम्भिक अभिलेख तथा प्रलेख प्रस्तुत किए गए (जिसमें वे 2,515 मामले भी शामिल हैं जिनका डी.एफ.एस. ने विरोध किया), जिनकी जाँच की गई तथा विस्तार से बैकों के प्रतिनिधियों से चर्चा की गई। इस प्रतिवेदन मे उन निष्कर्षों को शामिल किया गया है जहाँ समर्थन प्रलेखन ने यह दर्शाया कि लाभ, दिशानिर्देशों के उल्लंघन में दिए गए हैं। अतः समन्वय प्रक्रिया के दौरान बैंकों द्वारा चयनित मामलों के प्रमाणों को मूल्यांकन कर के निष्कर्ष अंतिम लेखापरीक्षा विचार को प्रस्तुत करता है।

इस प्रयास का एक सार, जो कि 3 मास से भी अधिक चला, सारणी 3 में दिया गया है जबकि विवरण अनुलग्नक 2 ए तथा अनुलग्नक 2 बी में दिये गये है।

सारणी 3: पुनर्जांच परिणाम

बैंक का नाम	देखें गए मामलों की संख्या	वे मामले जिन पर लेखापरीक्षा द्वारा आपत्ति जतायी गई	ऐसे मामले जो बैंकों द्वारा अस्वीकृत किए गए और जिनकी पुनर्जांच की गई	पुनर्जांच के परिणाम		लेखापरीक्षा आपत्तियों की अंतिम संख्या	प्रतिशतता जहाँ लेखापरीक्षा द्वारा जतायी गई आपत्तियां बनी रही {(7) ÷ (3)} x 100
				(4) में से लेखापरीक्षा द्वारा जतायी आपत्ति बनी रही	(4) में से लेखापरीक्षा द्वारा जतायी आपत्ति समाप्त		
-(1)-	-(2)-	-(3)-	-(4)-	-(5)-	-(6)-	-(7)-	-(8)-
भारतीय रिज़र्व बैंक के अंतर्गत बैंक	44285	9703	2643	2447	196	9507	97.98
नाबार्ड के अंतर्गत बैंक	46291	11053	3728	3410	318	10735	97.12
कुल	**90576**	**20756**	**6371**	**5857**	**514**	**20242**	**97.52**

इसके अलावा, 26 ऑडिट आपत्तियां (जे एंड के बैंक) खच्चरों पर पूंजी लगाने से संबंधित योजना के अन्तर्गत खच्चरों पर पूंजी लगाने की स्वीकार्यता के विषय मे समापन सम्मेलन 11 दिसम्बर 2012 के दौरान चर्चा तथा डी.एफ.एस. द्वारा दिए गये स्पष्टीकरण को ध्यान में रखते हुए समाप्त की गई।

1.7 आभारोक्ति

लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा प्रक्रिया के दौरान वित्तीय सेवाएं विभाग, वित्त–मंत्रालय, भारतीय रिज़र्व बैंक, राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक तथा ऋणदात्री संस्थाओं से मिले सहयोग का आभार व्यक्त करना चाहता है।

लेखापरीक्षा डी.एफ.एस. नाबार्ड तथा ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा किये गए प्रयासों तथा पुनर्जांच के दौरान लेखापरीक्षा टिप्पणियों की चर्चा में कर्मचारियों को प्रतिनियुक्त करने के लिए उनकी प्रशंसा करता है।

लेखापरीक्षा प्रारूप प्रतिवेदन मंत्रालय को जारी करने तथा सचिव, डी.एफ.एस. के स्तर पर निकास सम्मेलन होने के बाद, डी.एफ.एस. ने आर.बी.आई. तथा नाबार्ड को जनवरी 2013 में सलाह दी कि वह अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक/सहकारी बैंक/आर.आर.बी./एल.ए.बी. को मुख्य लेखापरीक्षा प्रेक्षणों के संदर्भ में तुरंत सुधारात्मक उपाय करने के लिए कहें। डी.एफ.एस. ने संस्थाओं को निर्देश दिया कि अयोग्य लाभार्थियों को दिया गया धन तथा एम.एफ.आई. को विस्तारित ऋण की वसूली करने, भ्रष्ट बैंकों के विरूद्ध बैंकिंग विनियमन के अंतर्गत कार्यवाही, बैंक कर्मियों तथा बैंक लेखापरीक्षकों का

उत्तरदायित्व निर्धारित करने, दस्तावेजों से छेड़खानी के मामलों में एफ.आई.आर.[10] दायर करने, लाभार्थियों को ऋण माफी तथा ऋण राहत प्रमाणपत्र जारी करने तथा नये ऋण से संबंधित परिणाम का परिवीक्षण करने की आवश्यकता है। तदनुसार, आर.बी.आई., एवं नाबार्ड ने 14 तथा 11 जनवरी 2013 को कार्यान्वयन करने वाली संस्थाओं को दिशानिर्देश जारी किये।

लेखापरीक्षा ने डी.एफ.एस., आर.बी.आई तथा नाबार्ड द्वारा की जाने वाली तत्काल सुधारात्मक कार्यवाही की प्रशंसा की।

[10] प्रथम सूचना रिपोर्ट