

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को मुख्यतः निम्नलिखित क्षेत्रों में श्रेणीबद्ध किया गया है। (i) योजना परिरूप, (ii) निधियाँ जारी करना, (iii) योग्य लाभार्थियों को लाभ का अविस्तार, (iv) अयोग्य लाभार्थियों को शामिल करना, (v) योजना के कार्यान्वयन में अन्य कमियाँ, (vi) दावों की परिशुद्धता, (vii) ऋणदात्री संस्थाओं को प्रतिपूर्ति, (viii) नये ऋण का विस्तार तथा (ix) निगरानी।

2.1 योजना परिरूप

2.1.1 कार्यान्वयन की समयावधि और ऋणदात्री संस्थाओं की योग्यता/क्षमता

योजना का उद्देश्य एक माह की अत्यन्त सीमित समयावधि में लगभग 4.29 करोड़ किसानों के लिए ऋण माफी/ऋण राहत का महत्वपूर्ण लक्ष्य प्राप्त करना था। 28 मई 2008 को बैंकों में योजना का प्रचालन ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा 30 जून 2008 की कड़ी समयसीमा के भीतर लाभार्थियों की सूचियाँ तैयार करने के लिए किया गया था। 18 जून 2008 को अत्यन्त विलंब से एक महत्वपूर्ण स्पष्टीकरण परिपत्र¹¹ जारी किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि योजना के परिरूप में ऋणदात्री संस्थाओं की भिन्न क्षमता और आधारभूत संरचना का ध्यान नहीं रखा गया। इस तथ्य के अतिरिक्त कि बहुत से अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक सीधे तौर पर शामिल थे, योजना का कार्यान्वयन लगभग एक लाख प्राथमिक कृषि सहकारी सोसाइटियों (पी. ए.सी.एस.), जिला केन्द्रीय सहकारी बैंकों (डी.सी.सी.बी.) क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों (आर.आर.बी) तथा अन्य दूरदराज क्षेत्रों में स्थित शाखाओं द्वारा भी किया जाना था। इन मुद्दों के दृष्टिगत, 30 जून 2008 की समयसीमा अव्यवहारिक थी तथा गलतियों के जोखिम से युक्त थी जैसाकि अन्ततः लेखापरीक्षा में देखा गया।

इसके विषय में डी.एफ.एस. ने (अप्रैल 2012) में कहा कि :

“बैंकों को योजना 28.05.2008 को परिचालित की गई। इसके उपरान्त कुछ बैंकों से विभिन्न शंकाएँ प्राप्त हुईं जिनका स्पष्टीकरण 18.06.2008 को कर दिया गया। किसी भी योजना में स्पष्टीकरण जारी व्यवस्था के आधार पर जारी किये जाते हैं। इस योजना के दिशानिर्देशानुसार, राहत के लिये योग्यता के मापदण्ड निर्धारित किये गये तथा योजना के लाभ, लाभार्थियों को पहुँचाये गये। इस स्थिति में, बैंक

¹¹ ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा उठाये गये मामलों पर स्पष्टीकरण परिपत्र ने स्पष्टता व व्याख्या प्रदान की

रिकार्ड के अनुसार लाभार्थियों की सूची बनाने के लिये समय कम नहीं था। योजना शाखा स्तर पर कार्यान्वित की गई थी। योजना में पहले से ही शिकायत निवारण तन्त्र था। यदि लाभार्थियों को चुनने में कोई त्रुटि थी, तो सूची को शाखा स्तर पर, शिकायत निवारण कार्यालय द्वारा ठीक किया जा सकता था। योजना में सम्मिलित लाभार्थी दर्शाते हैं कि विधितन्त्र/पहुँच उपयुक्त थी और वहाँ समय की कोई कमी नहीं थी”।

लेखापरीक्षा के दौरान पाई कमियों की संख्या व प्रकृति जैसे कि योग्य किसान योजना के अन्तर्गत सम्मिलित नहीं किये गये, अयोग्य किसानों को योजना के अन्तर्गत लाभ पहुँचाया गया, योजना के अन्तर्गत कम या ज्यादा लाभ पहुँचाये गये आदि, जैसे कि इसी रिपोर्ट में आगे विस्तृत रूप से दर्शाया गया है, इससे यह स्पष्ट है कि इस तरह के मामलों में, ऋणदात्री संस्था द्वारा लाभार्थियों की ठीक सूची ध्यानपूर्वक तैयार नहीं की गई। वास्तव में, पंजाब में राज्य-स्तरीय समापन सम्मेलन के दौरान, बैंकों ने अपना विचार व्यक्त किया कि भारत सरकार द्वारा दिया गया समय, योजना के कार्यान्वयन में मुख्य समस्या थी जिसका परिणाम निष्पादन लेखापरीक्षा द्वारा पाई गई त्रुटियाँ थी। आई.सी.आई.सी.आई. बैंक, केनरा बैंक तथा भूमि विकास बैंक, उत्तर प्रदेश द्वारा भी इसी तरह के विचार व्यक्त किये गए।

2.1.2 नये ऋणों की निगरानी नहीं करने का परिणाम

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि यद्यपि योजना, एक तरफ तो ऋण भार से किसानों को मुक्त करना चाहती थी, और दूसरी तरफ किसानों को सामान्य नियमों के अन्तर्गत नये कृषि ऋण के लिये योग्य बनाना चाहती थी, योजना के दिशानिर्देश उपयुक्त परिणामों को केवल लाभार्थियों की संख्या/ऋण माफ किये गये खातों की संख्या के आधार पर परिभाषित करते हैं। इसके परिणामस्वरूप ऋणदात्री संस्थाओं को ऋण माफी और राहत के लक्ष्य पूरे करने में अधिक ध्यान केन्द्रित करना पड़ा। उसमें नये ऋण देने के उद्देश्य पूर्ण किये जाने की सुनिश्चितता हेतु निगरानी नहीं या ना के बराबर थी।

2.2 निधि जारी करना

किसान ऋण राहत निधि (एफ.डी.आर.एफ.) मार्च 2008 में कैबिनेट के अनुमोदन से सृजित की गई। इस निधि को 2007-08 में ₹10,000 करोड़ की प्रारम्भिक समग्र निधि के साथ सृजित किया गया था जिसे बैंकों को उनके द्वारा प्रदान की गई ऋण माफी एवं राहत की राशि की प्रतिपूर्ति के लिए आवश्यकतानुसार बढ़ाया जाना था। प्रारम्भ में धनराशि को भारत की संचित निधि में से एफ.डी.आर.एफ. में स्थानान्तरित किया गया जोकि भारत के लोकलेखा के अन्तर्गत एक सुरक्षित निधि है। तत्पश्चात्, निधि को डी.एफ.एस के द्वारा आर.बी.आई/नाबार्ड को दावों के प्रतिपूर्ति के लिये ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस के अन्तर्गत जारी किया गया। फरवरी 2012 को निधि में अन्तःशेष ₹3,483 करोड़ था।

2.2.1 ऋणदात्री संस्थाओं के पास व्यर्थ पड़ी निधि

दावों की प्रतिपूर्ति करते हुए, ऋणदात्री संस्थाओं ने ब्याज सहित धनराशि की गणना की। इसके उपरान्त लेखापरीक्षा ने पाया कि शहरी सहकारी बैंकों एवं अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों ने समय-समय पर कुछ धनराशि वापिस की। सरकार के वित्तीय हितों की रक्षा के लिये, ऋणदात्री संस्थाओं के पास जितने समय के लिये धनराशि पड़ी रही, वह राशि ब्याज सहित वापिस की जानी चाहिए थी। तथापि, डी.एफ.एस. वापिस की जाने वाली धनराशि (ऋणदात्री संस्था अनुसार) जोकि ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा उपयोग में नहीं आई एवं उस पर ब्याज की राशि का विवरण नहीं दे सकी जोकि नोडल एजेंसियों द्वारा प्राप्त की गई थी। जैसे कि डी.एफ.एस. ने विस्तृत विवरण तैयार नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप ऐसी धनराशि जिसे खाते में नहीं दिखाया गया, ऋणदात्री संस्थाओं के पास पड़ी रहने की संभावना थी।

2.3 पात्र लाभार्थियों को लाभ का अविस्तार

ऋण माफी तथा ऋण राहत का लाभ देते समय ऋणदात्री संस्थाएं इसके लिये उत्तरदायी थी कि सभी ऋणग्रस्त किसान जिन्होंने पात्रता शर्तों को पूर्ण किया, को लाभ पहुँचाया जाये। इस प्रकार, ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा उन सभी किसानों की एक सूची तैयार की जानी थी जो इस योजना के अन्तर्गत पात्र थे। यह सूची ध्यानपूर्वक जाँच करने के बाद शाखा प्रबन्धक द्वारा हस्ताक्षरित की जानी थी और उसके पश्चात् क्षेत्रीय ऋणदात्री संस्था के नामित मण्डलीय/क्षेत्रीय अधिकारी द्वारा प्रमाणित की जानी थी। सत्यापन के समय इस बात का प्रत्येक संभव प्रयास किया जाना था कि लाभार्थियों को सूची में शामिल करने अथवा बाहर करने में कोई गलती न हो और सूची बिल्कुल सही और विश्वसनीय बन सके।

लेखापरीक्षा ने प्रत्येक शाखा में 25 ऐसे व्यक्तिगत ऋण खाते जाँचे जिनमें कोई लाभ नहीं दिया गया। नौ राज्यों में कुल 9,334 खातों,¹² की नमूना जाँच के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि योग्य किसानों की सूची तैयार करते समय, इनमें से 1,257 खाते (13.46 प्रतिशत) ऐसे पाये गये जो कि योजना के अंतर्गत ₹3.58 करोड़ लाभ के पात्र थे परन्तु उन्हें ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा योग्य नहीं माना गया। इस तरह के खातों का विवरण तालिका 4 में दिया गया है।

¹² नमूना - एस 2

तालिका 4 : राज्यवार किसान खातों का विवरण जो कि योग्य पाए गये परंतु योजना के अंतर्गत लाभ से वंचित रहे।

| क्रम संख्या | राज्य का नाम | कुल योग्य किसान खातों की संख्या जो कि योजना में सम्मिलित नहीं किये गये | राशि (₹ में) |
|-------------|--------------|--|--------------|
| 1. | छत्तीसगढ़ | 22 | 493097 |
| 2. | गुजरात | 1 | 15220 |
| 3. | केरल | 6 | 183272 |
| 4. | मध्य प्रदेश | 1147 | 32063994 |
| 5. | महाराष्ट्र | 1 | 95086 |
| 6. | ओडिशा | 30 | 334004 |
| 7. | पंजाब | 8 | 532983 |
| 8. | राजस्थान | 4 | 94266 |
| 9. | त्रिपुरा | 38 | 1975743 |
| कुल | | 1257 | 35787665 |

उपर्युक्त के अलावा, लेखापरीक्षा ने पाया कि योजना के अंतर्गत कुल 183 खातों¹³ को ₹21.30 लाख के कुल लाभ से वंचित रखा गया यद्यपि उनके नाम लाभार्थियों की सूची में थे। उदाहरण के लिए पंजाब में, प्राथमिक सहकारी कृषि विकास बैंक लिमिटेड की तीन शाखाओं द्वारा भारत सरकार से ऋण राहत के 176 मामलों में कुल ₹17.87 लाख का दावा किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि धनराशि को लाभार्थी खातों में जमा करने की जगह विविध खातों में अनियमित तरीके से रखा गया जिससे संबंधित लाभार्थी लाभ से वंचित रहे।

हरियाणा में दो¹⁴ ऋणदात्री संस्थाओं ने 29 फरवरी 2008 के बाद 69 किसानों से ऋण की पूर्ण राशि वापिस ली यद्यपि वे ओ.टी.एस. योजना के अंतर्गत 25 प्रतिशत ऋण राहत के योग्य थे। तथापि इन बैंकों ने ऋण राहत के रूप में ₹6.38 लाख की राशि का नाबार्ड से दावा किया। हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि यह राशि किसानों को नहीं अदा की गई। जब इस संबंध में (जून-जुलाई 2011) सूचित किया गया तो प्रतिक्रिया देते हुए उन बैंकों ने यह बताया कि यह राशि किसानों को बैंक के द्वारा अदा की गई।

अनुशंसा

- ✓ जैसा कि ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. एक कल्याणकारी योजना है जिसका उद्देश्य गरीब किसानों को लाभ पहुँचाना है, उन राज्यों पर ध्यान केंद्रित करते हुए डी.एफ.एस. चुने हुए बैंकों में लाभार्थी सूचियों का पुनरावलोकन करने के लिए कदम उठा सकता है जहाँ ऋणभारिता अधिक थी।

¹³ पंजाब में (176), मणिपुर में (3) तथा राजस्थान में (4)

¹⁴ प्राथमिक सहकारी कृषि ग्रामीण विकास बैंक लिमिटेड (पी.सी.ए.आर.डी.बी) नारायणगढ़ व कैथल।

2.4 अपात्र लाभार्थियों को सम्मिलित करना

योजना के प्रारम्भ में जारी डी.एफ.एस. मार्गदर्शन आर.बी.आई. एवं नाबार्ड द्वारा जारी विस्तृत मार्गदर्शनों से समर्थित थे। इसके अतिरिक्त, समय-समय पर लाभार्थियों की पात्रता से संबंधित स्पष्टीकरण भी जारी किए गए थे। इसके बावजूद, कुल 80,299 खातों¹⁵ की परख जाँच लेखापरीक्षा से प्रकट हुआ कि ₹20.50 करोड़ की राशि के 6,823 खातों अर्थात् 8.5 प्रतिशत मामलों में लाभार्थी ऋण माफी या ऋण राहत के लिए पात्र नहीं थे। यह एक पर्याप्त प्रतिशत है और इस तथ्य का सूचक है कि अपात्र लाभार्थियों को सम्मिलित किए जाने की कुल त्रुटियों की सूची लम्बी, परिणामतः अधिक धनराशि की, हो सकती है। विशेष उल्लंघनों के विवरण निम्न है।

योजना के अन्तर्गत शामिल किए जाने वाले ऋणों के प्रकार योजना मार्गदर्शनों¹⁶ में पूर्णरूप से वर्णित थे। फिर भी, लेखापरीक्षा समीक्षा से प्रतीत हुआ कि 1,174 ऋण खातों में ₹4.57 करोड़ का लाभ योजना के अन्तर्गत अमान्य उद्देश्यों, अर्थात् व्यक्तिगत ऋण, वाहन हेतु ऋण, व्यापार हेतु ऋण, दुकान या जमीन खरीदने हेतु ऋण, गिरवी या खड़ी फसल के अतिरिक्त कृषि उत्पाद की परिकल्पना के विरुद्ध अग्रिम, और सामूहिक फर्माँ, साझीदार फर्माँ, या सहकारी वित्त संस्थाओं के अतिरिक्त अन्य संस्थाओं की कृषि वित्त-व्यवस्था करना आदि, के लिए दिया गया। राज्यवार विवरण परिशिष्ट 3 में अलग से दिया गया है।

योजना मार्गदर्शनों के अनुसार, 31 मार्च 1997 से 31 मार्च 2007 तक ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा सीमान्त एवं छोटे किसानों तथा अन्य किसानों को दिए गए सभी प्रत्यक्ष कृषि ऋण, जो 31 दिसम्बर 2007 को विलम्बित थे और 29 फरवरी 2008 तक नहीं चुकाये गये थे, योजना के अन्तर्गत शामिल थे। तथापि, लेखापरीक्षा समीक्षा के दौरान पाया कि 5,616 ऋण खातों में ₹15.87 करोड़ का लाभ दिया गया यद्यपि ये ऋण न तो 1 अप्रैल 1997 और 31 मार्च 2007 के मध्य वितरित किए थे और ना ही इन खातों पर 31 दिसम्बर 2007 को कोई राशि, जो 29 फरवरी 2008 तक चुकायी नहीं गई थी, विलम्बित थी। ऐसे मामलों की राज्यवार स्थिति परिशिष्ट 4 में संक्षिप्त में दिया गया है।

योजना मार्गदर्शनों के अनुसार, सभी ऋण बैंकों द्वारा 2004 एवं 2006 में जी.ओ.आई. द्वारा घोषित विशेष पैकेजों के माध्यम से पुनर्निर्मित एवं पुनर्सूचित किए गए या प्राकृतिक आपदाओं के कारण लागू आर.बी.आई. मार्गदर्शनों के अनुसार 31 मार्च 2007 तक सामान्य प्रक्रिया में पुनर्निर्मित एवं पुनर्सूचित, चाहे विलम्बित हो या नहीं, किए गए, योजना के अन्तर्गत पात्र थे। यद्यपि, लेखापरीक्षा समीक्षा से प्रतीत हुआ

¹⁵ नमूना-एस-1

¹⁶ अनुच्छेद 1.2 देखें

कि चार राज्यों¹⁷ में 33 ऋण खातों में, जो 1 अप्रैल 1997 से पूर्व संस्वीकृत किये गए थे, योजना में ₹6.15 लाख का लाभ दिया गया जबकि ये ऋण न तो केन्द्रीय सरकार द्वारा घोषित विशेष पैकेजों के तहत बैंकों द्वारा 2004 एवं 2006 में पुनर्निर्मित एवं पुनर्सूचित थे और न ही प्राकृतिक आपदाओं के कारण लागू आर.बी.आई. मार्गदर्शनों के अनुसार 31 मार्च 2007 तक सामान्य प्रक्रिया में पुनर्निर्मित एवं पुनर्सूचित थे।

अनुशंसा

- ✓ बैंक अधिकारियों, आंतरिक लेखापरीक्षकों एवं केन्द्रीय वैधानिक लेखापरीक्षकों, जिन्होंने दावों को पास करने हेतु सूचना का सत्यापन किया था, उनके कर्तव्यों को निभाने में हुई चूकों के लिए उन्हें उत्तरदायी बनाना चाहिए।

2.5 योजना के कार्यान्वयन में अन्य त्रुटियाँ

योजना की या तो गलत व्याख्या या अपर्याप्त प्रलेखीकरण के कारण कुछ अनियमितताएँ देखी गईं।

2.5.1 लघु वित्त संस्थाओं के माध्यम से संवितरित एवं योजना के अन्तर्गत दावा किए गए ऋण

योजना मार्गदर्शनों के अनुसार, केवल किसानों को सीधे संवितरित कृषि ऋण ही प्रतिपूर्ति के पात्र थे। नवम्बर 2010 में, डी.एफ.एस. ने भी लेखापरीक्षा को स्पष्ट किया कि बैंकों द्वारा लघु वित्त संस्थाओं (एम.एफ.आई.) को दिये गए कृषि ऋण भारत सरकार से प्रतिपूर्ति हेतु योजना के अन्तर्गत पात्र नहीं थे। लेखापरीक्षा के दौरान पाँच राज्यों (आंध्रप्रदेश, छत्तीसगढ़, ओडिशा, तमिलनाडु एवं पश्चिम बंगाल) में यह पाया गया कि एक निजी अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक (बैंक) ने एम.एफ.आई. को दिये गए ऋणों हेतु प्रतिपूर्ति प्राप्त की।

उत्तर में (नवम्बर 2011), बैंक ने बताया कि :

“बैंक ने ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. के अन्तर्गत साझेदारी मॉडल के तहत एम.एफ.आई. (सेवा प्रदान करने का कार्य करने वाली) के स्रोत से कुछ ऋणियों हेतु दावा प्रस्तुत किया था। ऋण देने के उक्त मॉडल के अन्तर्गत, सेवाएं प्रदान करने वाले के माध्यम से, ऋण लेने वालों को, ऋण बैंक द्वारा सीधे दिये गए थे। बैंक द्वारा एम.एफ.आई. के साथ किये गए सेवा प्रदाता अनुबन्ध के अनुसार, सेवा प्रदाता ऋणियों से सुविधाओं हेतु प्रस्तावों को समेकित करने के लिए उत्तरदायी था, उसे यह सुनिश्चित करना था कि

¹⁷ छत्तीसगढ़ (11) केरल (17) तमिलनाडु (1) उत्तर प्रदेश (4)

सुविधा के लिए प्रलेख पूर्ण है, बैंक की ओर से सुविधा प्रलेखों की भण्डारण/सुरक्षा की व्यवस्था है, ऋणियों को सुविधा संवितरित हो रही है तथा उपभोक्ताओं द्वारा ऋण का समुचित उपयोग हो रहा है। कृषि उद्देश्यों तथा संबंधित क्रियाकलापों हेतु दिये गए इन ऋणों को कृषि के लिए प्रत्यक्ष वित्त के रूप में माना गया। बैंक द्वारा अपनायी गई प्रक्रिया के अनुसार माफी के पात्र सभी उपभोक्ताओं को केन्द्रीय-मुद्रित प्रमाण-पत्र रजिस्टर्ड ए.डी. द्वारा मेल किये गये या उपभोक्ता को कूरियर भेजे गये।”

डी.एफ.एस. ने अपने उत्तर (जून 2012) में बताया कि बैंक ने इस संबंध में निम्न निवेदन किए :

“ग्रामीण क्षेत्रों में वित्तीय सेवाओं को दूर तक फैलाने एवं विस्तार करने तथा गरीब ग्रामीणों के औपचारिक वित्तीय व्यवस्था की पहुँच को बढ़ाने के लिए बैंक द्वारा इन ऋणों को प्रदान करने हेतु मॉडल तैयार किया था। मॉडल के तहत दिये गए ऋण ऋणियों को सीधे दिये जाने वाले थे जो योजना के अन्तर्गत लाभ के पात्र थे। बैंक ने लघु वित्त संस्थाओं (एम.एफ.आई) को किसानों/व्यक्तियों के उधार के उद्देश्य हेतु दिये गए ऋणों से संबंधित लाभ का दावा नहीं किया था।”

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एम.एफ.आई. से प्राप्त ऋण, खातों का असंकलित डाटा बैंक द्वारा नहीं बनाया गया था। ये ऋण किसानों को सीधे दिये जाने वाले नहीं माने जा सकते क्योंकि एम.एफ.आई. को एकमुश्त ऋण प्रबन्धन सुविधा दी गई, जिसके विरुद्ध एम.एफ.आई. ने इसके द्वारा पहचाने गए ऋणियों को ऋण वास्तव में संवितरित किये। एम.एफ.आई. सभी प्रलेखों का रक्षक भी था। ऐसे ऋण की संस्वीकृति हेतु प्रक्रिया थी :

1. सर्वप्रथम एम.एफ.आई. एक प्रारम्भिक सर्वे करेगा तथा बैंक अधिकारियों को संस्वीकृति हेतु वांछित ऋण की प्रमात्रा प्रस्तुत करेगा।
2. एम.एफ.आई. के पूर्व ऋण योग्यता के आधार पर, विशिष्ट उद्देश्य हेतु एम.एफ.आई. के लिए वांछित राशि संस्वीकृत की जाएगी। एक समग्र ऋण सीमा की शर्त पर एम.एफ.आई. को एक ऋण प्रबन्धन पत्र (सी.ए.एल.) दिया जायेगा। उदाहरणतः, एक एम.एफ.आई., नामतः कोतालीपारा विकास सोसाइटी को ₹15 करोड़ की ऋण प्रबन्धन सुविधा के लिए प्राधिकृत किया गया था। इसी प्रकार, एक अन्य एम.एफ.आई., नामतः अखिल पिछड़ा वर्ग राहत एवं विकास मिशन को ₹5 करोड़ की ऋण प्रबन्धन सुविधा के लिए प्राधिकृत किया गया था।
3. एम.एफ.आई. ने पूरे राज्य से ऋण लेने वाले अपने ग्राहकों को खोजा तथा ऋण के उद्देश्य की पहचान की गई।
4. किसानों से प्राप्त ऋण आवेदनों पर एम.एफ.आई. द्वारा कार्यवाही की गई, ऋण संस्वीकृत किये गए तथा एम.एफ.आई. द्वारा राशि संवितरित की गई। एम.एफ.आई. कर्मचारियों द्वारा ऋण

आवेदनों की जाँच, अनुमोदन तथा प्राधिकृत किया गया। बैंक के कर्मचारी इसमें शामिल नहीं थे तथा ऋण आवेदनों एवं संबंधित प्रलेखों पर बैंक एवं उसके कर्मचारियों के हस्ताक्षर/स्टेम्प/सील नहीं थे। ऋण आवेदन सामान्यतः एम.एफ.आई. के लेटर-हेड पर थे। के.वाई.सी.¹⁸ विवरणों का सत्यापन भी एम.एफ.आई. कर्मचारियों द्वारा किया गया।

5. एम.एफ.आई. द्वारा ऋणियों से साप्ताहिक किस्तों की उगाही की गई। एम.एफ.आई. को दिये गए ऋण के विरुद्ध बैंक की शाखा को मासिक आधार पर समेकित भुगतान, लाभभोगियों की सूची के साथ किया गया। एम.एफ.आई. ने लाभ भोगियों से प्राप्त साप्ताहिक वसूली को सम्मिलित करते हुए डाटा एवं खातों को तैयार किया।
6. ऋणियों के डाटा के सात प्रतिशत, जहाँ वसूली प्राप्त हुई थी, बैंक के लेखापरीक्षकों द्वारा त्रैमासिक जांच करनी थी तथा एम.एफ.आई. शाखाओं के एक प्रतिशत की उनके द्वारा सत्यता का सत्यापन करना था।

इस प्रकार, ऋण प्राप्त करने वाले किसान तथा बैंक के मध्य सीधे संबंध को दर्शाने वाला कोई साक्ष्य नहीं था अर्थात् व्यक्तिगत ऋण खाते बैंक की पुस्तकों में नहीं थे। तथ्य के द्वारा यह भी साक्षित था कि ऋण माफी/ऋण राहत को व्यक्तिगत खातों में दर्ज न करके एम.एफ.आई. के खाते में दर्ज किया गया। उदाहरणतः ₹3 करोड़ से अधिक एवं ₹5 करोड़ की राशियाँ क्रमशः व्यक्तिगत एम.एफ.आई., अखिल पिछड़ा वर्ग राहत एवं विकास मिशन तथा कोत्तालीपारा विकास सोसाइटी, के लिए कृषि ऋण माफी के विरुद्ध दिये गए थे। इसके अतिरिक्त सेवा प्रदाता अनुबन्ध के अनुसार एम.एफ.आई. ऋणों को चुकाने हेतु उर्ध्वमुखी नियत जमा जैसी सुरक्षा प्रदान करने हेतु उत्तरदायी था।

लेखापरीक्षा को कोई तर्कसंगत आश्वासन भी नहीं मिला कि ऐसी ऋण माफी के लाभ वास्तविक लाभ भोगी को दिये गए थे क्योंकि व्यक्तिगत लाभभोगियों द्वारा पावतित प्रमाणपत्रों की प्रतियाँ, जैसा मार्गदर्शनों में अनुबंधित है, बैंक के पास उपलब्ध नहीं थे।

सम्पूर्ण भारत में, साझीदारी मॉडल के तहत एम.एफ.आई. के माध्यम से ऋणियों को दिये गए ऋणों से संबंधित इस बैंक हेतु मार्गदर्शनों का उल्लंघन करते हुए ₹164.60 करोड़ की राशि के कुल दावों की प्रतिपूर्ति की गई। डी.एफ.एस. के लिए यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि ऐसे ऋणमाफी का लाभ केवल एम.एफ.आई. तक सीमित नहीं रहा बल्कि लाभभोगियों तक पहुँचा।

¹⁸ अपने ग्राहक को जानिए

2.5.2 तुच्छ एवं अपर्याप्त प्रलेखीकरण

लेखापरीक्षा ने ₹8.64 करोड़ की राशि के 2,824 मामले पाए जिसमें लाभ देते हुए अभिलेखों से छेड़छाड़, लिखे हुए पर लिखना एवं अशोधन करने एवं तुच्छ/अपर्याप्त प्रलेखीकरण के प्रथम दृश्या साक्ष्य प्राप्त हुए।

सारणी 5: अपर्याप्त दस्तावेजीकरण के मामले

| क्रम सं. | राज्य का नाम | विवरण | टिप्पणी |
|----------|--------------|---|--|
| 1. | कर्नाटक | चार बैंकों में ¹⁹ 2,798 नमूना परीक्षण के मामलों में अभिलेखों में बड़े स्तर की छेड़खानी जैसे कि ऊपरी लेखन, ऋण के उद्देश्य में परिवर्तन इत्यादि देखा गया | योजना के तहत ₹8.52 करोड़ के लाभ का दावा अनियमित रूप से किया गया। |
| 2. | आन्ध्रप्रदेश | ए.पी. ग्रामीण बैंक, बल्लीकरावा में उच्चतर रकम का दावा करने के लिए, 17 ऋणियों की भूखंडों में उनकी श्रेणी, अन्य कृषक से छोटे कृषक में परिवर्तित कर बदलाव किया गया | ₹10.82 लाख के अतिरिक्त लाभ का दावा किया गया |
| 3. | झारखण्ड | झारखण्ड ग्रामीण बैंक की ब्राम्बे शाखा में, अपने भूखंडों के आधार पर नौ कृषक ₹40,718 की ऋण राहत के लिए पात्र थे, अर्थात् उनके भूखण्ड पाँच एकड़ की भूमि से अधिक थे। इन खातों के संदर्भ में, बैंक ने ₹40,718 की ऋण राहत एवं ₹1,62,864 की ऋण छूट दोनों का दावा किया। | बैंक ने ₹1,62,864 की ऋण माफी रकम को कृषकों को अनियमित रूप से प्रदान किया एवं ऋण राहत की ₹40,718 की रकम को उचित खाते में रखा। |

संयोगवश, ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. के तहत दर्ज दावों के लिए नाबार्ड ने 16 फरवरी 2010 की अपने विशेष टिप्पणी में कुछ निश्चित सहकारी ऋण संस्थाओं के संदर्भ में निम्नलिखित अनियमितताओं की ओर भी ध्यान दिलाया :

- कृषकों के भूखण्ड अभिलेख में छेड़खानी पायी गयी।
- ऋणदात्री संस्थाओं की फसल ऋण नीति ने वित्त व क्षेत्रफल संबंधी पैमानों के आकार पर विचार नहीं किया।
- आर.बी.आई. के फसल ऋण नियमावली के अनुसार वित्तीय पैमाना व वितरण की समयानुकूलता का पालन अनिवार्य था, किन्तु कई मामलों में इसका अभाव दिखा।
- सोसाइटियों के मामले धोखाधड़ी व गबन के पुनरावृत्त वाक्यों से पूर्णतया ग्रस्त थे।

¹⁹ माँडया सिटी सहकारी बैंक लिमिटेड (माँडया), लोकपावनी महिला सहकारी बैंक नियामिथा, सिमसा सहकारी बैंक लिमिटेड (मादुर), श्री गुरुसिद्देश्वरा सहकारी बैंक लिमिटेड (हुबली)

- v. फसल ऋण/कृषि ऋण के वे खाते जो योजना शुरू होने से पूर्व धोखाधड़ी/बेनामी उधारी इत्यादि के तहत पहचान लिए गए थे, पर बैंकों द्वारा छूट का दावा प्रस्तुत किया गया।
- vi. अनुपयुक्त ऋण अर्थात् गैर कृषि कारणों के लिए ऋणों पर भी, योजना के अंतर्गत दावा प्रस्तुत किया गया।
- vii. गंभीर अनियमितताओं के आरोप वाली शिकायतें थी उदाहरणतः ऋण अभिलेखों/खाता-अभिलेखों के साथ छेड़खानी, एवं/व योजना के अन्तर्गत लाने के उद्देश्य से गैर-कृषि ऋण सीमाओं को कृषि ऋण के रूप में दिखाने के लिए पिछले वर्षों की सांविधिक रिपोर्टों में बदलाव।

अनुशंसाएं

- ✓ एम.एफ.आई. द्वारा दावों की प्रतिपूर्ति से संबंधित मुद्दे की जाँच यह सुनिश्चित करने के लिए की जाए कि योजना का लाभ वास्तव में किसानों तक पहुँचा है एवं केवल एम.एफ.आई. तक ही सीमित नहीं रहा।
- ✓ अभिलेखों के साथ की गई छेड़छाड़/ऋणियों के ब्यौरों में परिवर्तन के विशिष्ट मामलों की डी.एफ.एस. द्वारा समीक्षा की जाए एवं पथभ्रष्ट अधिकारियों के साथ ऋणदात्री संस्थाओं के विरुद्ध कड़ी कार्यवाही की जाए।

2.6 दावों की परिशुद्धता

वह वास्तविक राशि जिससे किसान लाभान्वित होगा वह उसके भूखण्ड, लिए गए ऋण के प्रकार व उसकी मात्रा एवं अतः विनिर्दिष्ट तिथियों पर शेष राशि, पर आधारित वर्गीकरण पर निर्भर करेगी। नमूना परीक्षित खातों के लेखापरीक्षा निरीक्षण ने उजागर किया कि किसानों का वर्गीकरण या 'पात्र राशि' की गणना योजना दिशानिर्देशों²⁰ के अनुसार उचित रूप से नहीं की गयी थी। तदनुसार, किसानों के 80,299²¹ नमूना परीक्षित खातों में से 4,826 खाते अर्थात् लगभग छः प्रतिशत खातों को ठीक लाभ नहीं दिया गया। विवरण अग्रांकित है।

2.6.1 किसानों के पात्र खातों को दिए गए कम लाभ

लेखापरीक्षा ने पाया कि 17 राज्यों में 1,564 खातों को ₹1.91 करोड़ का कम लाभ निम्नलिखित कारणों से दिया गया :

²⁰ कृपया अनुच्छेद 1.2 को संदर्भ में ले

²¹ नमूना-एस. 1

- 98 किसान खातों को ₹0.61 करोड़ के लाभ से वंचित किया गया जैसाकि उनको ऋण राहत दी गई थी हालांकि उनके खेती किए हुए भूखण्ड 2 हैक्टेयर (5 एकड़) से कम/तक के थे अर्थात वे छोटे/सीमान्त किसान थे एवं ऋण माफी के हकदार थे।
- किसानों के 23 खाते, जिन्हें संबंधित कार्यों हेतु ₹50,000 व उससे कम के ऋण स्वीकृत किए गए थे, को ऋण माफी के स्थान पर ऋण राहत दी गई, जिस कारण ₹0.10 करोड़ के लाभ से वे वंचित रह गए।
- 1,443 किसान खातों को अतिदेय राशि की गलत गणना/न्यून आकलन के कारण, कम राशि के माफी लाभ दिए गए, जिससे वे ₹1.20 करोड़ के लाभ से वंचित रह गए।

2.6.2 लाभार्थियों के खातों को दिए गए अतिशय लाभ

लेखापरीक्षा जांच से उजागर हुआ कि 3,262 खातों में, कुल ₹13.35 करोड़ के अनाधिकृत लाभ दिए गए। 2,300 खातों में, ऋण राहत के स्थान पर ऋण माफी दी गई जिसके परिणामस्वरूप ₹11.05 करोड़ का अतिशय लाभ हुआ जबकि 962 खातों में, किसानों को ₹2.30 करोड़ का अतिशय लाभ मिला क्योंकि ऋणदात्री संस्थाओं ने योजना के तहत ऋण की केवल आंशिक राशि²² के दावे की पात्रता के स्थान पर ऋण की समस्त राशि का दावा किया। राज्यवार आंकड़े **संलग्नक 5ए व 5बी** में विस्तार से दिए गए हैं।

2.7 ऋणदात्री संस्थाओं को प्रतिपूर्ति

दी गई ऋण माफी व ऋण राहत मात्राओं के विरुद्ध ऋणदात्री संस्थाओं के दावे केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति किए जाने थे। लेखापरीक्षा ने इस प्रकार की प्रतिपूर्ति में कमियाँ पायी, जो कि दिशानिर्देशों का उल्लंघन था। ब्यौरे आगे है।

2.7.1 ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा भारत सरकार से दावा किए गए ₹5.33 करोड़ के अस्वीकार्य प्रभार

योजना के दिशानिर्देशों के संदर्भ में जारी किए स्पष्टीकरणों के अनुसार, ऋणदात्री संस्थाएं को उपयुक्त राशि का आंकलन करते हुए न ही भारत सरकार से न ही लाभार्थियों से (i) मूल राशि से अधिक का ब्याज (ii) अप्रयुक्त ब्याज (iii) दण्डात्मक ब्याज (iv) कानूनी प्रभार (v) निरीक्षण प्रभार व (vi) विविध प्रभार इत्यादि का दावा कर सकती थीं। ये सभी ब्याज/प्रभार स्वयं ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा वहन किए जाने थे। किन्तु लाभार्थियों के नमूना परीक्षित खातों की लेखा परीक्षा जाँच ने उजागर किया कि नमूना

²² ऋण बहुदेश्यों के लिए दिया गया परंतु कृषि उद्देश्यों के लिए दिए गए का हिस्सा ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. 2008 के अंतर्गत लाभ के लिए समझा जा सकता है।

परीक्षित 80,299 लाभार्थी खातों में से 6,392 लाभार्थी खातों में (अर्थात् 7.96 प्रतिशत मामलों में) ऋणदात्री संस्थाओं ने भारत सरकार से कुल ₹5.33 करोड़ के दावे किए। ऐसे दावों के बैंक-वार विवरण (भारतीय रिजर्व बैंक के अन्तर्गत बैंकों के संदर्भ में) एवं राज्य-वार विवरण (नाबार्ड के अन्तर्गत बैंकों के संबंध में) क्रमशः **संलग्नक 6ए एवं 6बी** में संक्षेपित है।

ऐसे मामलों की आधिक्य घटनाएँ एवं उच्च मात्रा इस तथ्य की ओर संकेत करती है कि अस्वीकार्य प्रभार के सम्मेलित होने की कुल त्रुटियों की मात्रा संगत उच्च वित्तीय मूल के साथ अधिक होगी।

2.7.2 दावे से अधिक प्राप्त हुई प्रतिपूर्ति

छत्तीसगढ़ में, छः²³ ऋणदात्री संस्थाओं ने अपने दावों से ₹7.87 लाख अधिक की प्रतिपूर्ति नाबार्ड से प्राप्त की। इस राशि को वापिस करने की बजाए, उन्होंने यह अधिक राशि स्वयं रख ली।

डी.एफ.एस. ने (जून 2012 में) उत्तर दिया कि :

“सरगुजा क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक, ने उत्तर दिया है कि संस्था ने अपने दावे से ₹40,098 की अधिक प्रतिपूर्ति प्राप्त की। शिकायत निवारण कमेटी के आधार पर, इसको दरीमा शाखा के उपयुक्त लाभार्थी के खाते में समायोजित कर दिया गया है। रायपुर डी.सी.सी.बी. के मामले में, नाबार्ड (नोडल एजेंसी) ने यद्यपि त्रुटि को स्वीकारते हुए, इसका जिम्मा टंकण त्रुटि, योजना दिशानिर्देशों की गलत व्याख्या एवं इस चरण पर ऐसी त्रुटियों के परिशोधन की अव्यवहार्यता पर आरोपित किया। बिलासपुर डी.सी.सी.बी. ने ₹2.58 लाख अनुचित राशि का दावा करने की गलती स्वीकारी एवं राशि को वापिस करने को राजी हो गये हैं”।

तथापि, रकम की वापसी संबंधी जानकारी लेखापरीक्षा को नहीं दी गयी। शेष ऋणदात्री संस्थाओं से संबंधित उत्तर भी लेखापरीक्षा को नहीं दिए गए।

2.7.3 लाभार्थियों को दिए गए लाभ से अधिक के किए गए दावे

एक मामले में, लेखा परीक्षा ने देखा कि आई.सी.आई.सी.आई. बैंक ने ₹60.26 लाख की राशि की प्रतिपूर्ति का दावा किया, जो उनके द्वारा दिए गए लाभ से ₹16.13 लाख अधिक था। यह रकम उन्होंने अपने पास ही रखी हुई थी।

इसके अतिरिक्त, दो मामलों में बैंकों ने भारत सरकार से दावे में प्राप्त की गई सारी राशि रख ली एवं उसको लाभार्थियों के खातों में नहीं चढ़ाया, जैसाकि सारणी 6 में दर्शाया गया है।

²³ डी.सी.सी.बी., डी.सी.सी.बी., भटगाँव, आरंग, डी.सी.सी.बी. लोरमी, आर.आर.बी. दरीमा, स्टेट बैंक ऑफ इन्डोर, अम्बिकापुर तथा एस.बी.आई. भैयाथन

सारणी 6: बैंकों द्वारा दावा किए गए अधिक लाभ

(₹ लाख में)

| क्र. सं. | बैंक/ शाखा का नाम | लाभार्थियों को देय रकम जो बैंकों द्वारा रख ली गई |
|----------|--|--|
| 1. | सैन्ट्रल बैंक ऑफ इंडिया, ब्राह्मणडीहा, धनबाद | 3.57 |
| 2. | स्टेट बैंक ऑफ इंडिया, गोधरा, पंचमहल | 4.55 |

2.7.4 ₹1,934 करोड़ की राशि के प्रतिपूर्ति योग्य दावों पर भुगतान की गई ब्याज की गणना के विवरण उपलब्ध न कराना।

डी.एफ.एस. ने नोडल एजेंसियों²⁴ को, योजना के तहत प्रतिपूर्ति योग्य दावों पर लगे ब्याज के मद में ₹1,934 करोड़ की निधि जारी की। डी.एफ.एस. ने प्रतिपूर्ति दावों पर लगे ब्याज की गणना शीट्स, जिसमें नोडल एजेंसियों को ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा प्रतिवेदित दावों की तारीख ऋणदात्री संस्थाओं को जारी रकम, ब्याज की अवधि (महीने/दिन), ब्याज दर व ब्याज की उपयुक्त राशि, दर्शाई गई थी, उपलब्ध नहीं करायी। परिणामस्वरूप, प्रतिपूर्ति योग्य दावों के कारण ब्याज की गणना की यथातथ्यता लेखा परीक्षा में सत्यापित नहीं की जा सकी।

डी.एफ.एस. ने (जून 2012 में) उत्तर दिया कि:

“प्रतिपूर्ति योग्य दावों के मद में ब्याज का आंकलन भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा किया गया है।”

डी.एफ.एस. ने, ऋणदात्री संस्थाओं को प्रतिपूर्ति ब्याज के आंकलन के ब्यौरे दिए बिना ₹1,612 करोड़ के बैंक-वार ब्याज अदायगी ही प्रदान की। अतः इससे यह स्पष्ट था कि डी.एफ.एस. के पास प्रतिपूर्ति किए गए दावों की प्रामाणिकता का सत्यापन करने की कोई प्रक्रिया नहीं थी।

2.7.5 यू.सी.बी. के दावों की प्रतिपूर्ति

डी.एफ.एस. के लेखों की जाँच के दौरान यह देखा गया कि डी.एफ.एस. ने शहरी सहकारी बैंकों से संबंधित ₹335.62 करोड़ के आर.बी.आई. के दावों की प्रतिपूर्ति स्वीकार की थी एवं सितम्बर 2010 तक ₹206.24 करोड़ अदा कर दिए थे, बावजूद इस तथ्य के कि लाभार्थी खातों की कुल संख्या भी इंगित नहीं थी।

2.7.6 डी.सी.सी.बी. के गलत दावे

आंध्र प्रदेश में पाँच²⁵ ऋणदात्री संस्थाओं ने ओ.टी.एस. के अन्तर्गत 25 प्रतिशत शेयर के रूप में ₹66.16 लाख प्राप्त किए, यद्यपि किसानों ने पात्र राशि के अपने 75 प्रतिशत शेयर का भुगतान नहीं किया था।

²⁴ आर.बी.आई. को ₹1612 करोड़, नावार्ड को ₹322 करोड़

²⁵ डी.सी.सी.बी. (आतमाकुर, वारंगल), डी.सी.सी.बी. (पिदचातुर, चित्तूर), केनरा बैंक (कुप्पम, चित्तूर), एस.बी.आई. (मचेरला, गुंटूर) तथा डी.सी.सी.बी. (विनुकोंडा, गुंटूर)

उसी तरह, लेखापरीक्षा ने पाया कि हरियाणा में नाबार्ड के अंतर्गत तीन बैंकों (हरियाणा ग्रामीण बैंक, गुड़गांव ग्रामीण बैंक तथा हरियाणा राज्य सहकारी अपैक्स बैंक लिमिटेड) ने ऋण राहत के अंतर्गत अग्रिम रूप में ₹9.18 करोड़ की दावेदारी की, जबकि किसानों ने पात्र राशि पर 75 प्रतिशत का भुगतान नहीं किया था। आरम्भ में यह दावा नाबार्ड द्वारा स्वीकार कर लिया गया तथा बैंकों को राशि जारी की गई थी। परन्तु, नाबार्ड ने जब उन लाभार्थियों की संख्या पर जानकारी माँगी जो 75 प्रतिशत शेयर जमा करा चुके थे, तब यह पाया गया कि बैंक ने ₹9.18 करोड़ की अतिरिक्त राशि की दावेदारी की थी। लेखापरीक्षा द्वारा यह स्पष्ट करने के बाद, बैंकों ने नाबार्ड को अतिरिक्त राशि वापस लौटायी (फरवरी 2011 तथा जून 2011) थी।

डी.एफ.एस. ने बताया (जून 2012) कि :

“सम्पूर्ण राशि ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. 2008 के संग्रह में समाविष्ट हो गई थी”।

अनुशंसा

- ✓ मंत्रालय को स्वयं जाँच करनी चाहिए (1) प्रतिपूर्ति के उच्च-मूल्य के दावों की (2) उच्च जोखिम वाले क्षेत्र जैसे अस्वीकार्य प्रभारों (3) कम से कम ऋणदात्री संस्थाओं के दावों के नमूनों की जाँच ताकि सरकार के वित्तीय हित की सुरक्षा की जा सके।

2.8 नये ऋणों का विस्तार

2.8.1 ऋण माफी तथा ऋण राहत प्रमाणपत्रों को जारी करना

ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. दिशानिर्देशों के अनुसार, ऋणदात्री संस्थाओं को भारतीय रिजर्व बैंक/नाबार्ड के द्वारा निर्धारित प्रारूप में किसानों को ऋण माफी/ऋण राहत प्रमाणपत्र जारी करना था। छोटे तथा सीमान्त किसानों के केस में, पात्र राशि की माफी पर, ऋणदात्री संस्थाओं को यह प्रमाणपत्र जारी करना था कि ऋण माफ कर दिया गया है विशेष रूप से पात्र राशि जो माफ की गयी है उसे व्यक्त करना था। अन्य किसानों के केस में, ओ.टी.एस. राहत प्रदान करने पर, ऋणदात्री संस्थाओं को यह प्रभाव में लाते हुए कि ऋण खाता ऋणदात्री संस्था की संतुष्टि से तय कर लिया गया था तथा पात्र राशि, किसान द्वारा अपने शेयर की भुगतान राशि तथा ओ.टी.एस. राहत राशि को विशेष रूप से, व्यक्त करते हुए प्रमाणपत्र जारी करने थे। प्रमाणपत्र जारी करने के लिए ऋणदात्री संस्थाओं को किसान से पावती प्राप्त करनी थी।

परन्तु लेखापरीक्षा जाँच के दौरान यह पाया गया था कि 21,182 खातों (61,793 जाँच परीक्षण खातों में से) अर्थात् 34.28 प्रतिशत, किसानों से कोई पावती पत्र या लाभार्थियों से या ऋण माफी या ऋण राहत प्रमाणपत्र के जारी करने एवं प्राप्ति का कोई अन्य सबूत नहीं था। ऋण माफी/राहत प्रमाणपत्र जारी न किए जाने की राज्यवार स्थिति **अनुलग्नक 7** में दी गई है।

ऋणदात्री संस्थाओं ने किसानों से पावती न प्राप्त करने का कारण, किसानों की मृत्यु या अन्य स्थानों पर प्रवास के कारण किसानों का पता न लगा पाना बताया, अथवा/या ऋणदात्री संस्थायें योजना के कार्यान्वयन में व्यस्त थीं एवं पावती केवल उन्हीं ऋणदाताओं से प्राप्त हुई जो ऋणदात्री संस्थाओं में आए थे।

अपने उत्तर (जून 2012) में भी, डी.एफ.एस. ने स्पष्ट किया कि :

“बैंकों ने बताया कि लाभार्थियों को माफी या राहत राशि प्रदान होने पर ही संबद्ध प्रमाणपत्र जारी किए गए थे” ।

यह ध्यान में रखते हुए कि इस बात का कोई प्रमाण नहीं था कि लाभार्थियों को वाँछित ऋण माफी या ऋण राहत प्रमाणपत्र प्रत्येक तीन केस में से एक को जारी किये, यह निष्कर्ष तर्कसंगत होगा कि लाभार्थियों की बड़ी संख्या को ऐसा प्रमाणपत्र जारी ही नहीं किया जा सका।

2.8.2 किसानों द्वारा नए ऋणों के निवेदन से संबंधित अभिलेखों की व्यवस्था।

योजना का उद्देश्य, किसानों के लिए ऋण के पथ को अनावरुद्ध करना था जो कि किसानों के ऊपर ऋण के भार से अवरुद्ध हो गया था और उन्हें सामान्य नियमों के आधार पर बैंकों से नये कृषि ऋण हेतु योग्य बनाना था। लेखापरीक्षा ने ऋण माफी/ऋण राहत प्रमाणपत्र प्राप्त करने वाले ए.डी.डब्ल्यू.डी. आर.एस. लाभार्थियों की जानकारी प्राप्त करने के लिए प्रयत्न किए ताकि यह पता लगाया जा सके कि जब भी उन्होंने आवेदन किया था तब उन्हें नए ऋण प्राप्त हुए या नहीं। यह लेखापरीक्षा कवायद केवल ऋण माफी/राहत प्रमाणपत्र प्राप्तकर्ता लाभार्थियों के लिए ही किया गया था क्योंकि ऐसा महसूस किया गया था कि यदि उन्होंने आवेदन किया होता तो प्रमाणपत्र प्राप्त करने वाले लाभार्थी, नया ऋण प्राप्त करने के लिए प्रमाणपत्र प्राप्त न करने वाले लाभार्थियों की अपेक्षा बेहतर स्थिति में होते। 12 राज्यों में लेखापरीक्षा जाँच में यह सामने आया कि लाभार्थियों द्वारा नए ऋणों के अनुरोध से संबंधित कोई अभिलेख बनाए नहीं गए थे।

इसके अतिरिक्त, जम्मू व कश्मीर में, क्षेत्रीय कार्यालय, जम्मू नाबार्ड, जम्मू ने दावा किया कि राज्य में ₹8.25 करोड़ की राशि के नए ऋण, सहकारी तथा प्रादेशिक ग्रामीण बैंकों द्वारा 1,001 किसानों को अग्रिम दिए गए थे। परन्तु कितने ए.डब्ल्यू.डी.आर.एस. लाभार्थियों ने इस योजना के अंतर्गत नए ऋणों का लाभ प्राप्त (जून 2008) किया था यह दर्शाने के लिए कोई प्रलेखन नहीं था।

2.8.3 योजना के कार्यान्वयन के बाद ऋण में हुई वृद्धि

लेखापरीक्षा ने परिमाणात्मक आधार पर यह जाँच करने का भी प्रयास किया कि क्या योजना, ऋण पथ अनावरुद्ध करने के अपने उद्देश्य को प्राप्त करने में सक्षम हुई। डी.एफ.एस. ने स्पष्ट किया (अप्रैल 2012) कि :

“योजना ने किसानों विशेषकर छोटे व सीमान्त किसानों के ऋण के पथों को अनावरुद्ध किया और छोटे तथा सीमान्त किसानों के ऋण खातों में वर्ष 2008-09 में 54 प्रतिशत से वर्ष 2010-11 में 61 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसी प्रकार, योजना के कार्यान्वयन के कारण, कृषि ऋण में 2008-09 में ₹3.02 लाख करोड़ से वर्ष 2010-11 में ₹4.60 लाख करोड़ की वृद्धि हुई। योजना के कार्यान्वयन के पश्चात् देश में किसान खातों की संख्या में वर्ष 2008-09 में 456.10 लाख से वर्ष 2011-12 में 634.82 लाख की पर्याप्त वृद्धि हुई”।

डी.एफ.एस., ने योजना के अंतर्गत नये ऋण की प्रमात्रा की संख्या या नये ऋण प्राप्त लाभार्थियों की संख्या नहीं दी। लेखापरीक्षा के सामने भी कोई मात्रात्मक आंकड़े नहीं आये, जिससे दावों की जाँच होती।

अनुशंसा

- ✓ सरकार, बैंकों को ऋण माफी/ऋण राहत प्रमाणपत्र जारी करने हेतु अभियान चलाने और नये ऋण पाने वाले ऐसे किसानों का रिकॉर्ड रखने हेतु निर्देश जारी कर सकती है।

2.9 निगरानी

2.9.1 नोडल एजेंसियों द्वारा निगरानी

2.9.1.1. वित्तीय सेवा विभाग – भारत सरकार द्वारा जारी किए गए दिशानिर्देशों के अनुसार, योजना के कार्यान्वयन की निगरानी करने हेतु एक राष्ट्रीय स्तरीय निगरानी समिति (एन.एल.एम.सी.) का गठन करने की आवश्यकता थी जिसमें डी.एफ.एस. के सचिव को अध्यक्ष बनाया जाना था। इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने डी.एफ.एस. को एन.एल.एम.सी. की बैठकों के एजेंडों तथा मिनट उपलब्ध कराने का अनुरोध किया था। अप्रैल 2012 में, डी.एफ.एस. ने स्पष्ट किया कि योजना के कार्यान्वयन की समीक्षा

करने के लिए 17 जून 2008 तथा 13 अगस्त 2008 को बैठकें आयोजित हुई थीं। परंतु डी.एफ.एस. ने इन बैठकों के एजेंडों व मिनट उपलब्ध नहीं कराये।

इसके अतिरिक्त डी.एफ.एस. ने योजना के कार्यान्वयन का निरीक्षण करने के लिए अपने अधिकारियों को भेजा (जून, 2008) था, जब यह आरम्भ हुई थी। यद्यपि, लाभार्थियों की सूची बनाने की अंतिम तिथि 30 जून 2008 थी, अभिलेखों में इस बात का कोई प्रमाण नहीं था, जिससे ज्ञात हो कि इन सूचियों के तैयार करने के बाद इसकी प्रमाणिकता को पता लगाने के लिए किसी संस्था द्वारा नमूना जाँच की गई। नोडल एजेंसियों, नामित नाबार्ड एवं भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा निगरानी भी अपर्याप्त पाई गई। यद्यपि योजना के दिशानिर्देशों ने अनुबद्ध किया कि भारतीय रिज़र्व बैंक तथा नाबार्ड को योजना के कार्यान्वयन की निगरानी दैनिक रूप से, 31 जुलाई 2008 तक तथा इसके बाद साप्ताहिक रूप से करने हेतु एक तंत्र स्थापित करना था, डी.एफ.एस. ने योजना के दिशानिर्देशों में योजना के कार्यान्वयन के संबद्ध में किसी आवधिक रिपोर्टों या रिटर्नों को प्रस्तुत करने का उल्लेख नहीं किया गया।

डी.एफ.एस. ने (अप्रैल 2012 में) स्पष्ट किया कि :

“योजना एक विशेष उद्देश्य के लिए एक अल्पकाल हेतु थी इसलिए नियमित प्रतिवेदनों तथा रिटर्नों इत्यादि की आवश्यकता नहीं थी”।

परन्तु डी.एफ.एस. का उत्तर प्रतिपूर्ति की निधियों की विशाल राशि अर्थात् ₹52,516 करोड़ के आनुरूप्य नहीं था तथा यह तथ्य कि दावे अभी तक (फरवरी 2012) निपटाये जा रहे थे। इसके अतिरिक्त, डी.एफ.एस. के दावों के विरुद्ध कि योजना एक अल्पकाल के लिए थी, योजना औपचारिक रूप से 28 मई 2008 से 30 जून 2010 अर्थात् 2 वर्ष से अधिक समय तक कार्यान्वयन में थी। डी.एफ.एस. ऋण माफी/राहत के सभी दावों के आधार पर नोडल एजेंसियों को निधियाँ जारी करने के लिए उत्तरदायी था, इसलिए यह आवश्यक था कि डी.एफ.एस. को एक निगरानी तंत्र स्थापित करना चाहिये था ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वह व्यवस्थित रिपोर्टों के द्वारा प्रमाणित और सामयिक आँकड़ों तक पहुँच सके।

2.9.1.2. भारतीय रिज़र्व बैंक - भारतीय रिज़र्व बैंक ने कार्यान्वयन करने वाले बैंकों को दिए गए प्रारूप में ऋणियों, माफ की गई आदेश राशि, तथा विभिन्न स्तरों²⁶ पर छूट, के आँकड़ों को व्यवस्थित करने के लिए दिशानिर्देश एवं निर्देश जारी किए। भारतीय रिज़र्व बैंक ने योजना के कार्यान्वयन की प्रगति की निगरानी करने के उद्देश्य के लिए बैंकों को प्रत्येक राज्य में समर्पित कक्ष गठित करने तथा प्रगति प्रतिवेदन को एस.एल.बी.सी. के संयोजक बैंकों को प्रसारित करने की सलाह दी थी, जो उसे आगे समेकित करेंगे तथा राज्यवार तथा बैंकवार स्थिति की जानकारी रिज़र्व बैंक के संबंधित क्षेत्रीय कार्यालयों को देंगे।

²⁶ शाखा कार्यालय/क्षेत्रीय कार्यालय/जोनल कार्यालय/मुख्यालय

दावों को प्रस्तुत करने के संबंध में बैंकों को शाखा स्तर पर आंतरिक लेखापरीक्षा के द्वारा विधिवत् लेखापरीक्षित दावे तैयार करने तथा उसको नियंत्रण कार्यालयों को अग्रेषित करने की आवश्यकता थी जिसका मुख्यालय स्तर पर समेकित करना था। समेकित दावे, केन्द्रीय वैधानिक लेखापरीक्षकों²⁷ द्वारा शाखाओं तथा खातों के प्रतिनिधि नमूनों के कम से कम 20 प्रतिशत को कवर करते हुए, जाँच की जानी थी ताकि दावों की सत्यता की जाँच की जा सके। बैंक के लिए सम्पूर्ण रूप से केन्द्रीय वैधानिक लेखापरीक्षकों द्वारा विधिवत् रूप से प्रमाणित समेकित दावों को प्रतिपूर्ति के लिए प्रस्तुत किया जाना था।

लेखापरीक्षा को यह आश्वासन प्राप्त नहीं हो सका था कि भारतीय रिज़र्व बैंक ने यह जाँच के लिए कि बैंकों ने भारत सरकार के दिशानिर्देशों/स्पष्टीकरण का अनुपालन किया था, शाखाओं के दावों के निरीक्षण हेतु ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. योजना के लिए कोई विशेष प्रक्रिया स्थापित की थी।

इसकी प्रतिक्रिया में, भारतीय रिज़र्व बैंक ने स्पष्ट (अप्रैल 2012) किया कि :

“भारत सरकार द्वारा अधिसूचित विस्तृत योजना आवश्यक व्याख्या के साथ अनुसूचित व्यापारिक बैंकों को (स्थानीय क्षेत्रीय बैंकों सहित) क्षेत्रीय योजना के कार्यान्वयन में उचित कदम उठाने हेतु भेज दी गई थी। भारतीय रिज़र्व बैंक को (पास थ्रू) मध्यस्थ संस्था की भूमिका दी गई थी। जिसका कार्य भारत सरकार को प्रतिपूर्ति हेतु भेजे जाने वाले लेखापरीक्षित समेकित दावों को प्रत्येक बैंक से प्राप्त करना तथा भारत सरकार को प्रतिपूर्ति के लिए भेजना था। भारत सरकार से प्रतिपूर्ति की राशि प्राप्त होने पर भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा व्यवस्थित बैंकों के खातों में उचित उल्लेखों के साथ जमा करना था। भारतीय रिज़र्व बैंक के लिए योजना के अंतर्गत कोई अन्य भूमिका नहीं थी”।

डी.एफ.एस. ने भारतीय रिज़र्व बैंक के पक्ष का समर्थन (जून 2012) यह स्पष्ट करते हुए किया कि :

“योजना का कार्यान्वयन बैंकिंग संस्थानों द्वारा किया गया था जहाँ श्रेष्ठ व स्तरीय तंत्र तथा कार्यप्रणाली अकाउंटिंग तंत्र, प्रलेखन, सत्यापन, जाँच और विभिन्न स्तरों पर लेखापरीक्षा स्थापित थे। इसके अतिरिक्त यह बैंक चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा लेखापरीक्षित किए गए हैं तथा उन्हें ए.डी.डब्ल्यू.आर.एस. दावों के जाँच परीक्षण तथा प्रमाणित करने की भी आवश्यकता थी। रिज़र्व बैंक ने बताया कि उसकी भूमिका सीमित थी जैसे कि योजना के कार्यान्वयन के लिए बैंकों के उचित दिशानिर्देश और स्पष्टीकरण, लेखापरीक्षित दावों को लेना और उनका भुगतान करना।

तत्पश्चात् भारतीय रिज़र्व बैंक ने (दिसम्बर 2012) में स्पष्ट किया :

“जैसा कि “निगरानी” का कार्य भारतीय रिज़र्व बैंक को नहीं सौंपा गया था, योजना के अंतर्गत सूचियों की स्वतंत्र जाँच या इनकी निगरानी के लिए किसी विशिष्ट तंत्र के संस्थान का प्रभार इसे नहीं सौंपा गया। भारतीय रिज़र्व बैंक भारत सरकार और बैंक दोनों के खातों का रख-रखाव करता है। भारत

²⁷ बैंकों द्वारा नियुक्त किए गए चार्टर्ड एकाउंटेंट्स

सरकार द्वारा बैंकों को निधियों का स्थानांतरण एवं वापसियाँ यदि कोई हो तो भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा व्यवस्थित किए गए संबंधित संस्थानों के खातों की किताबों में किया जाना था। इस सीमित विषय में भारतीय रिज़र्व बैंक के किसी एक कार्य का विवरण इस योजना के अंतर्गत (पास थू) मध्यस्थ संस्था के रूप में वर्णित किया गया था'।

परन्तु लेखापरीक्षा भारतीय रिज़र्व बैंक और डी.एफ.एस. के जवाब से सहमत नहीं हैं क्योंकि डी.एफ.एस. के दिशानिर्देश भारतीय रिज़र्व बैंक और नाबार्ड को एक ऐसा तंत्र बनाने की हिदायत देते हैं जो ऋण माफी और ऋण राहत योजना के कार्यान्वयन के विकास की निगरानी 31 जुलाई 2008 तक दैनिक रूप में कर सके और उसके उपरांत साप्ताहिक कर सके।

2.9.1.3. नाबार्ड – नाबार्ड ने सहकारी ऋण संस्थाओं तथा क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों के नोडल एजेंसी के रूप में योजना के उपयुक्त कार्यान्वयन हेतु भारतीय रिज़र्व बैंक के समान ही अपने नियंत्रण में आने वाले बैंकों को निर्देश जारी किए थे। इन निर्देशों के आधार पर प्राथमिक कृषि सहकारी समुदायों (पी.ए.सी.एस.)/शाखा अधिकारियों द्वारा तैयार की गई सूचियों को पर्यवेक्षक/केन्द्रीय सहकारी बैंक के शाखा प्रबन्धक तथा सहयोगी लेखापरीक्षकों/केन्द्रीय सहकारी बैंक के मुख्यालय से वरिष्ठ अधिकारियों/राज्य सहकारी बैंक के अधिकारियों द्वारा 100 प्रतिशत जाँच किया जाना था।

बैंकों द्वारा बैंक के आंतरिक लेखापरीक्षा कार्य के भाग के रूप में विधिवत् लेखापरीक्षित दावों को प्रस्तुत करना था जोकि बाद में बैंक के प्रादेशिक कार्यालय/मुख्यालय को अग्रेषित किए जाने थे। खातों तथा शाखाओं के प्रतिनिधि नमूने कवर करते हुए बैंक के सम्पूर्ण समेकित दावे बैंक के चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा जाँच किए जाने थे ताकि दावों की सत्यता को प्रमाणित किया जा सके। यह समेकित दावे चार्टर्ड एकाउंटेंटों से प्राप्त दावों की सत्यता प्रमाणित करने वाले प्रमाणपत्र के साथ प्रतिपूर्ति हेतु नाबार्ड के प्रादेशिक कार्यालय में प्रस्तुत किए जाने थे।

लेखापरीक्षा ने नाबार्ड से पूछा कि कैसे इसने स्वयं को संतुष्ट किया कि बैंकों द्वारा तैयार किए गए दावे सभी निर्देशों को ध्यान में रख कर बनाये गए हैं तथा इन उद्देश्यों के लिए नियुक्त किए गए अधिकारियों द्वारा सभी आवश्यक जाँच की गई है।

नाबार्ड ने बताया (अप्रैल 2012) कि :

“दिनांक 2 जुलाई 2008 के परिपत्र में दिए दिशानिर्देशों के अनुसार जोकि सत्यापन के विभिन्न स्तरों तथा वैधानिक लेखापरीक्षकों द्वारा लेखापरीक्षा पर थी, नाबार्ड ने वैधानिक निरीक्षण के दौरान अपने अधिकारियों द्वारा निगरानी दौरे/नमूना जाँच के अलावा विभिन्न स्तरों पर स्थिति की समीक्षा की। सहकारी बैंकों और आर.आर.बी. के वैधानिक निरीक्षण के दौरान नाबार्ड अधिकारियों ने ए.डी.डब्ल्यू.डी.

आर.एस. 2008 के अंतर्गत दावों की नमूना जाँच की तथा निरीक्षण अधिकारियों द्वारा नमूना जाँच पर एक विशेष टिप्पणी प्रस्तुत करनी थी”।

डी.एफ.एस. ने उत्तर दिया (जून 2012) कि :

“नाबार्ड द्वारा चलायी गई कार्यप्रणाली ने विभिन्न स्तरों पर जाँच, सत्यापन, वैधीकरण को सुनिश्चित किया था ताकि त्रुटियाँ लगभग शून्य रहें। नाबार्ड ने सूचित किया कि कार्य की मात्रा जिसके लिए सी. ए. की सेवाएँ ली गई थी, की वजह से विभिन्न स्तरों पर दावों की सत्यता की जाँच कर पाना संभव नहीं होगा”। उसी समय यह सुनिश्चित करने के लिए कि वरीय दावे क्रम में हैं, नाबार्ड ने स्वयं इसे सी.सी.बी./एस.सी.डी. तथा आर.आर.बी. के वैधानिक निरीक्षण के दौरान सत्यापित करने का निर्णय लिया। इस परिश्रम के द्वारा अयोग्य दावों के उदाहरण सामने आये जिनपर कार्यवाही प्रारम्भ की गई।

डी.एफ.एस./आर.बी.आई./नाबार्ड द्वारा यह दावा कि बैंकों के पास अच्छी तरह स्थापित तंत्र था और योजना अल्प अवधि के लिए थी या यह दावा कि नोडल एजेंसी की सीमित जिम्मेदारी थी इन संस्थाओं को उनके निगरानी के उत्तरदायित्व से मुक्त नहीं करती। लेखापरीक्षा ने नहीं पाया कि आर.बी.आई. और नाबार्ड ने जाँच की उपयुक्त एवं प्रायोगिक प्रणाली स्थापित की थी जिससे दिशानिर्देशों और निर्देशों के अनुपालन को सुनिश्चित किया जाता।

योजना का प्रारूप ऋणदात्री, संस्थाओं को विस्तृत अधिकार देने पर आधारित था, जोकि कार्यान्वयन संस्थाएँ थी। ऋणदात्री संस्थाओं ने लाभार्थियों की सूची तैयार की थी। यह सूचियाँ विशुद्धता के लिए बैंकों के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा स्वयं जाँची गई थी। ये सूचियाँ विशुद्धता के लिए नोडल संस्थाओं द्वारा स्वतंत्र रूप से क्रमबद्ध रूप में नहीं जाँची गई थीं। तत्पश्चात्, एक बार ऋण माफी/राहत देने के पश्चात् बैंकों द्वारा प्रतिपूर्ति का दावा किया गया। ये दावे नमूना जाँच द्वारा सत्यापित बैंकों के आंतरिक लेखापरीक्षक या चार्टर्ड अकाउंटेंट्स द्वारा किए गए जो बैंकों द्वारा नामित किए थे। नोडल संस्थाएं अपनी भूमिका को न्यूनतम प्रकार की समझती थीं, जो कि केवल दिशानिर्देश और निर्देश देने और निधि स्थानांतरण तक सीमित थीं। उन्होंने सिर्फ आंकड़ों को संकलित और समेकित किया बिना उन आंकड़ों की स्वतंत्र रूप से जांच किए, ताकि दावों की सत्यता प्रमाणित की जा सके। इस तरह की प्रक्रिया हितों के विवाद का मुद्दा उत्पन्न करती है, क्योंकि वास्तव में ऋणदात्री संस्थाएं पहले कार्यान्वयन और उसके पश्चात् निगरानी के कार्य के लिए उत्तरदायी थीं।

2.9.2 सामयिक सुधारात्मक कार्यवाही की अनुपस्थिति

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि डी.एफ.एस. तथा नोडल एजेंसियाँ योजना के कार्यान्वयन में कई त्रुटियों से अवगत थीं फिर भी उन्होंने समय रहते इसे सही करने के लिए पर्याप्त कदम नहीं उठाये।

योजना का आरम्भ होने के थोड़े समय पश्चात्, डी.एफ.एस. ने (जून 2008) में योजना के कार्यान्वयन के लिए बैंकों की तैयारी की जाँच करने के लिए अपने अधिकारियों की नियुक्ति की। इन अधिकारियों ने विभिन्न राज्यों के 1-2 जिलों की लगभग 6-8 बैंक शाखाओं का निरीक्षण किया। अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रतिवेदनों में अयोग्य व्यक्तियों को शामिल करने, योजना के सही प्रदर्शन की कमी, ऋण माफी प्रमाण पत्रों के फार्मों की अनुपलब्धता, गणना शीटों की अपर्याप्तता, पात्र राशि के कार्य में गणना त्रुटियों आदि को उजागर किया गया, परंतु यह सुझाने के लिए कोई प्रलेख प्रमाण नहीं था कि आवश्यक सुधारवादी उपाय तथा सुधारात्मक कार्य शाखाओं को सम्प्रेषित किए गए थे तथा परिणास्वरूप उनके द्वारा अपनाये गए।

नाबार्ड ने डी.एफ.एस. को (फरवरी 2010) बैंकों²⁸ द्वारा सौंपे गए दावों की लेखापरीक्षा में पाई गई गंभीर अनियमितताओं के विषय में सूचित किया था। यहाँ तक कि, नाबार्ड ने जाँच प्रतिवेदनों के लंबित रहने पर ₹368.96 करोड़ की राशि को रोक कर रखा हुआ था। ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर. योजना में सहकारी बैंकों आदि के आंतरिक नियंत्रण को मजबूत करना स्पष्ट था जिसके लिए कोई कदम उठाए जाने का प्रमाण नहीं था।

अनुशंसायें

- ✓ नोडल एजेंसियों को पर्यवेक्षण के लिए विशिष्ट जिम्मेदारियों का कार्य दिया जाना चाहिए तथा उनकी कमियों के लिए उन्हें जिम्मेदार ठहराया जाना चाहिए।
- ✓ शिकायत एवं निरीक्षण के संदर्भ में अनुवर्ती कार्यवाही को सही तरीके से अनुवीक्षण किया जाना चाहिए।

²⁸ अनुभाग 2.5.2