कार्यकारी सार

कृषि ऋण माफी तथा ऋण राहत योजना (ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस.), 2008 का आरम्भ, कृषक समुदाय द्वारा उनके द्वारा लिए गए ऋण को चुकाने में आने वाली कठिनाइयों एवं समस्याओं का निवारण करने तथा उनको नये ऋण हेतु पात्र बनाने में सहायता करने के लिए मई 2008 में किया गया। योजना के अंतर्गत 'स्वीकार्य राशि'[1] की पूर्ण माफी सीमांत[2]/छोटे किसानों[3] को प्रदान की गई थी जबकि स्वीकार्य राशि की 25 प्रतिशत की एक बारगी राहत अन्य[4] किसानों को प्रदान की गई बशर्ते किसान के द्वारा स्वीकार्य राशि का बकाया 75 *प्रतिशत* भुगतान किया गया हो। निम्न शर्तों को पूरा करते हुए कृषि ऋणों को योजना के अंतर्गत सम्मिलित किया जाना था।

- *1 अप्रैल 1997 से 31 मार्च 2007 के बीच ऋण वितरण और,*
- *31 दिसम्बर 2007 तक बकाया और,*
- *29 फरवरी 2008 तक शेष अभुक्त।*

योजना का कार्यान्वयन 30 जून 2010 तक किया जाना था।

भारत सरकार (जी.ओ.आई.) के स्तर पर, योजना के संचालन तथा कार्यान्वयन के लिए वित्तीय सेवा विभाग (डी.एफ.एस.) वित्त मंत्रालय उच्चतम स्तर पर उत्तरदायी प्राधिकरण था। इसमें मार्गदर्शन को तैयार करना, निधियाँ जारी करना तथा सम्पूर्ण निगरानी रखना शामिल था। भारतीय रिजर्व बैंक (आर.बी.आई.) अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों, शहरी सहकारी बैंकों तथा स्थानीय क्षेत्र बैंकों में योजना के कार्यान्वयन तथा निगरानी के लिए नोडल एजेंसी था। राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) सहकारी क्रेडिट संस्थानों तथा प्रादेशिक ग्रामीण बैंकों के लिए उसी प्रकार से उत्तरदायी था।

मई 2008 में भारत सरकार ने अनुमान लगाया कि योजना के अंतर्गत लगभग 3.69 करोड़ सीमान्त/छोटे किसानों के खाते तथा लगभग 0.60 करोड़ अन्य किसानों के खाते सम्मिलित किए जाएंगे। पिछले चार वित्तीय वर्षों में भारत सरकार ने लगभग 3.45 करोड़ छोटे/सीमान्त तथा अन्य किसानों से सम्बंधित ₹52000 करोड़ से भी अधिक राशि माफ की है।

चूँकि ऋण राहत एवं माफी प्रक्रिया में विशाल धनराशि शामिल है निष्पादन लेखापरीक्षा यह जानने के लिए की गई कि योजना के अंतर्गत ऋण माफी तथा राहत के लिए किए गए दावों

---

[1] प्रतिवेदन के पैरा 1.2 रेफर करें– ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. में स्वीकार्य राशि और अंतिम तिथि

2.वे किसान जो 1 हेक्टेयर तक भूमि पर खेती कर रहे हैं या जिनका कुल ऋण मूल्य सभी सहबद्ध गतिविधियों के लिए ₹50000 से कम है।

[3] वे किसान जो 1–2 हेक्टेयर तक भूमि पर खेती कर रहे हैं या जिनका कुल ऋण मूल्य सभी सहवद्ध गतिविधियों के लिए ₹50000 से कम है।

[4] वे किसान जो 2 हेक्टेयर से ज्यादा भूमि पर खेती कर रहे हैं या जिनका कुल ऋण मूल्य सभी सहबद्ध गतिविधियों के लिए ₹50000 से कम है।

का प्रबंधन, संबद्ध निर्देशों तथा आवश्यकताओं के अनुसार था। समीक्षा में, अप्रैल 2011 से मार्च 2012 तक 25 राज्यों में 92 जिलों में स्थित ऋणदात्री संस्थानों की 715 शाखाओं में कुल 90,576 लाभार्थियों/किसानों के खातों को क्षेत्रीय लेखापरीक्षा में शामिल किया गया। उन किसानों के 80,299 खाते जिन्हें योजना के अन्तर्गत लाभ प्रदान किया गया, उन किसानों के 9,334 खाते जिन्होंने 1 अप्रैल 1997 से 31 मार्च 2007 तक कृषि ऋण प्राप्त किया किन्तु उन्हें लाभार्थी के रूप में चयनित नहीं किया गया एवं 943 मामले जिनमें शिकायत प्राप्त हुई, को नमूनों में शामिल किया गया।

विशिष्टताएं

लाभार्थी स्तर पर समावेशन व बहिष्करण में गलतियाँ पायी गई। यह पाया गया कि:

i. नौ राज्यों में लेखापरीक्षा जाँच परीक्षण में 9,334 खातों में से 1,257 (13.46 *प्रतिशत*) खाते, वे थे जो कि योजना के अंतर्गत लाभ के पात्र थे परन्तु जिनको ऋणदात्री संस्थानों द्वारा पात्र किसानों की सूची तैयार करते समय शामिल नहीं किया गया।

(पैरा 2.3)

ii. 80,299 खाते जिन्हें ऋण माफी व ऋण राहत दी गई में से 8.5 *प्रतिशत* मामलों में लाभार्थी न तो ऋण माफी के और न ही ऋण राहत के पात्र थे। ऐसे दावों, का एक अनुपात, ₹20.50 करोड़ की राशि अयोग्य उद्देश्यों के लिए स्वीकार किया गया या ऐसे दावों के समयकाल से संबंधित था जो कि योजना लाभों के लिए योग्य नही थे।

(पैरा 2.4)

मार्गदर्शिका के उल्लंघन में, एक निजी अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक ने ₹164.60 करोड़ की ऋण प्रतिपूर्ति प्राप्त की, जो कि माइक्रो वित्त संस्थान (एम एफ आई) को विस्तारित थी।

(पैरा 2.5.1)

योजना के सफल प्रबन्धन हेतु प्रत्येक दावों के दस्तावेजों का पूर्ण एवं सही रखरखाव आवश्यक था। लेखापरीक्षा ने ₹8.64 करोड़ के दावों के 2,824 मामलों में दस्तावेजों में हेर–फेर, ओवर राइटिंग, और परिवर्तन का प्रथम दृष्ट्या सबूत पाया।

(पैरा 2.5.2)

लेखापरीक्षा जाँच में सामने आया कि 4,826 खातों में अर्थात् जांच परीक्षण के लगभग छः *प्रतिशत* खातों में, किसानों को हक के अनुसार लाभ प्राप्त नहीं हुआ। 3,262 मामलों में ₹13.35 करोड़ का कुल अनुचित लाभ दिया गया। दूसरी ओर, शेष 1,564 मामलों में किसान ₹1.91 करोड़ के अपने आधिकारिक लाभों से वंचित रहे थे।

(पैरा 2.6)

मार्गदर्शिका के उल्लंघन में, ऋणदात्री संस्थाओं ने ब्याज/प्रभार से संबंधित दावे किए जो योजना के अंतर्गत अस्वीकार्य थे। यद्यपि 22 राज्यों के 6,392 मामलों में ऋणदात्री संस्थानों ने ₹5.33 करोड़ का ब्याज/प्रभार स्वयं वहन नहीं किया, फिर भी उन्हें इस राशि की प्रतिपूर्ति भारत सरकार द्वारा की गई।

(पैरा 2.7.1)

इस तथ्य के बावजूद कि लाभार्थी खातों की कुल संख्या इंगित नहीं की गई थी डी.एफ.एस. ने भारतीय रिज़र्व बैंक के शहरी सहकारी बैंकों से संबंधित ₹335.62 करोड़ के दावों की प्रतिपूर्ति स्वीकार की।

(पैरा 2.7.5)

कई मामलों में पात्र लाभार्थियों को ऋण माफी/राहत प्रमाणपत्र जारी नहीं किए गए थे। 21,182 खातों में (61,793 नमूना जाँच खातों में से) जोकि 34.28 *प्रतिशत* थे, लाभार्थियों को ऋण माफी/राहत प्रमाणपत्र जारी करने का या किसानों से पावती या किसी अन्य प्रकार का सबूत नहीं था। इस प्रकार के प्रमाणपत्र किसानों को नये ऋण लेने का अधिकार देते हैं।

(पैरा 2.8.1)

योजना की निगरानी में भी कमी पायी गई, क्योंकि डी.एफ.एस. योजना के कार्यान्वयन में, उसके द्वारा समय पर दिए जाने वाले निर्देशों के अनुपालन की निगरानी हेतु पूर्ण रूप से नोडल एजेंसियों पर निर्भर था। परन्तु लेखापरीक्षा ने पाया कि नोडल एजेंसियाँ स्वयं ऋणदात्री संस्थानों के प्रमाणपत्रों तथा आंकड़ों पर निर्भर थी, तथा दावों की सत्यनिष्ठा सुनिश्चित करने हेतु स्वतंत्र रूप से ऐसे आंकड़ों तथा प्रमाणपत्रों की जांच का संचालन नहीं किया गया।

(पैरा 2.9)

सुधारात्मक कार्यवाही

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.[5] 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।

[5] प्रथम सूचना रिपोर्ट

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

मुख्य अनुशंसाएं

लेखापरीक्षा टिप्पणियों के आधार पर, ऐसी योजनाओं के कार्यान्वयन में सुधार लाने हेतु निम्नलिखित अनुशंसाएं की गई है।

1. *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।*
2. *बैंक अधिकारियों, आंतरिक लेखापरीक्षकों एवं केन्द्रीय वैधानिक लेखापरीक्षकों, जिन्होंने दावों को पास करने हेतु सूचना का सत्यापन किया था, उनके कर्त्तव्यों को निभाने में हुई चूकों के लिए उन्हें उत्तरदायी बनाना चाहिए।*
3. *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।*
4. *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 विरूद्ध कड़ी कार्यवाही की जाए।*
5. *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।*
6. *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।*
7. *नोडल एजेंसियों को पर्यवेक्षण के लिए विशिष्ट जिम्मेदारियों का कार्य दिया जाना चाहिए तथा उनकी कमियों के लिए उन्हें जिम्मेदार ठहराया जाना चाहिए।*
8. *शिकायत एवं निरीक्षण के संदर्भ में अनुवर्ती कार्यवाही को सही तरीके से अनुवीक्षण किया जाना चाहिए।*