अध्याय-4: योजना की मॉनीटरिंग तथा जागरूकता

4.1 प्रस्तावना

कृषि फसल बीमा योजना को योजनाओं की प्रचालन रीतियों के अनुसार कार्यान्वित किया जाना है। योजनाएं जीओआई, राज्य सरकारों तथा आईए द्वारा राष्ट्रीय स्तरीय मॉनिटरिंग समिति, तकनीकि सहायता इकाई, राज्य स्तरीय फसल बीमा समन्वय समिति, जिला स्तरीय मॉनीटरिंग समिति के माध्यम से मॉनीटरिंग तथा आईए द्वारा आवधिक निरीक्षणों का प्रावधान करती है। योजनाओं के मॉनीटरिंग तंत्र की समीक्षा ने निम्नलिखित उजागर किया :

4.2 जीओआई तथा राज्य सरकार द्वारा खराब मॉनीटरिंग

4.2.1 एनएआईएस दिशानिर्देशों की धारा 18 अनुबंध करती है कि योजना एनएआईएस दिशानिर्देश की धारा 18 अनुबंध करती है कि योजना को प्रचालन रीतियों के अनुसार कार्यान्वित किया जाना था जिसे डीएसीएण्डएफडब्ल्यू के परामर्श से आईए द्वारा तैयार किया गया है। योजना के प्रचालन की वार्षिक रूप से समीक्षा की जानी थी। डीएसीएण्डएफडब्ल्यू तथा आईए को योजना की आवधिक मूल्यांकन रिपोर्ट तैयार करनी भी अपेक्षित थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि डीएसीएण्डएफडब्ल्यू/आईए द्वारा योजनाओं के प्रचालन के 14 वर्षों के पश्चात भी ऐसी कोई रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी। डीएसीएण्डएफडब्ल्यू ने सूचित किया (जनवरी 2017) कि फसल बीमा योजनाओं को विभिन्न उपायो के माध्यम से नियमित रूप से मॉनीटर किया जा रहा है। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि आवधिक मूल्याकंन रिपोर्टो सहित ऐसी मॉनीटरिंग के कोई अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नही किए गए थे।

4.2.2 एनसीआईपी के योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, डीएसीएण्डएफडब्ल्यू के मार्गदर्शन के अंतर्गत फसल बीमा योजनाओं के कार्यान्वयन को मॉनीटर करने, उत्पाद सरंचना, उत्पादों के मानकीकरण तथा बैंचमार्किंग, प्रीमियम दर/आर्थिक

सहायता के यौक्तिकीकरण, मौसम स्टेशनों की संस्थापना तथा प्रत्यायन हेतु दिशानिर्देश जारी करने, उद्देश्य हेतु सांख्यिकी डाटा के लिए राष्ट्रीय ग्रीड सृजन तथा बीमा कम्पनियों को निर्देश जारी करने हेतु एक स्वतंत्र तथा सु-सज्जित तकनीकी सहायता इकाई (टीएसयू) की स्थापना की जानी चाहिए। ऐसी टीएसयू की स्थापना नहीं की गई है। पीएमएफबीवाई योजना बताती है कि जब तक की टीएसयू का गठन किया जाना है, एआईसी टीएसयू के रूप में कार्य करेगी। तथापि लेखापरीक्षा टिप्पण करती है, कि एआईसी का टीएसयू के रूप में कार्य करने से हित का विरोध हो सकता है क्योंकि यह भी निजी बीमा कम्पनियों की प्रतिस्पर्धी है।

4.2.3 एनसीआईपी दिशानिर्देश राष्ट्रीय स्तरीय मॉनीटरिंग समिति (एनएलएमसी) की स्थापना का प्रावधान करती है। फिर भी, एनएलएमसी की स्थापना नहीं की गई है।

4.2.4 योजना दिशानिर्देश योजनाओं को मॉनीटर करने के लिए राज्य स्तरीय फसल बीमा समन्वय समितियों (एसएलसीसीसीआई) के गठन का प्रावधान करते हैं। लगभग पांच प्रतिशत लाभार्थियों की बीमा कम्पनियो के क्षेत्रिय कार्यालयों/स्थानीय स्तरीय कार्यालयों द्वारा जांच की जानी थी तथा एसएलसीसीसीआई को प्रतिपुष्टि प्रेषित की जानी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि **असम, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र** तथा **ओडिशा** में, या तो एसएलसीसीसीआई की बैठके नियमित रूप से नहीं की गई थी या विलम्ब था, जिसने राज्य में बीमा के कार्यान्वयन हेतु अधिसूचनाओं को जारी करने को आगे भी विलम्बित किया।

4.2.5 योजना दिशानिर्देश एक जिला स्तरीय मॉनीटरिंग समिति (डीएलएमसी) के गठन का प्रावधान करते हैं। हानि के निर्धारण तथा किसानो को देय के संसाधन हेतु सबंधित आईए को बोया गया क्षेत्र, आवधिक मौसम की स्थिति, कीट हमला, फसल विफलता के चरण यदि कोई हो, के ब्यौरे सहित कृषि परिस्थिति की पाक्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत करेगी। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि **हिमाचल प्रदेश** तथा **असम** में किसी डीएमएमसी का गठन नहीं किया गया था

गुजरात तथा **ओडिशा** में डीएलएमसी की बैठकें या तो नहीं की गई थी या फिर नियमित रूप से नहीं की गई थी।

4.3 कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा खराब मॉनीटरिंग

एनएआईएस दिशानिर्देश अनुबंध करते है कि एआईसी के पास नोडल केन्द्रों/बैंको तथा एफआई की शाखाओं में सबंधित अभिलेखों/बहियों तक पहुंच है। एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस दिशानिर्देश राज्य सरकारों को प्रतिपुष्टि प्रेषित करने हेतु आईए द्वारा किए जाने वाली जांचो तथा डीएलएमसी द्वारा पुन: जांच की प्रतिशतता को बताती है। आईए को डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को प्रतिपुष्टि प्रेषित करना अपेक्षित है। तथापि, लेखापरीक्षा ने ऐसा कोई भी अवसर नहीं देखा था जहां एआईसी ने नोडल केन्द्रों/शाखाओं से ऐसे अभिलेखों की मांग की हो या प्राप्त किया हो। परिणामस्वरूप, यह स्पष्ट नहीं है कि कैसे एआईसी (एनएआईएस के मामले में) तथा अन्य योजनाओं के मामले में सभी आईए ने डाटा की यथार्थता को सुनिश्चित किया है जिसके आधार पर जीओआई तथा राज्य सरकार से निधियो का दावा किया जा रहा था विशेष रूप से जब जीओआई तथा राज्य सरकारों द्वारा ऐसे डाटा का अनुरक्षण नहीं किया जा रहा था।

4.4 निजी बीमा कम्पनियों को जारी निधियों की सरकारी लेखापरीक्षा का गैर-प्रावधान

जीओआई तथा राज्य सरकारें प्रीमियम आर्थिक सहायता एवं दावा प्रतिपूर्ति (एनएआईएस के मामले में) तथा प्रीमियम आर्थिक सहायता (अन्य योजनाओं के मामले में) के लिए पर्याप्त वित्तीय देयताओं को वहन करती हैं। लेखापरीक्षा में शामिल अवधि के दौरान ऐसी आर्थिक सहायताएं तथा दावा प्रतिपूर्ति एनएआईएस के अंतर्गत कुल ₹23,400 करोड़, एमएनएआईएस के अंतर्गत ₹2,805 करोड़ तथा डब्ल्यूबीसीआईएस के अंतर्गत ₹6402 करोड़ थी। एआईसी के लेखे भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) द्वारा लेखापरीक्षा के अधीन है। यह देखा गया था कि केवल डब्ल्यूबीसीआईएस के मामले में, योजना दिशानिर्देशों में आईए (निजी बीमा कम्पनियो सहित) को सरकारी

अभिकरण द्वारा लेखापरीक्षा हेतु लेखे में योजना के अंतर्गत सभी लेन-देनों का अनुरक्षण करने हेतु एक अलग लेखे खोलना अपेक्षित है। तथापि, डीएसीएण्डएफडब्ल्यू ने, अब तक, ऐसे लेखाओ की लेखापरीक्षा का मामला सीएजी के साथ नहीं उठाया है। एमएनएआईएस तथा पीएमएफबीवाई के अंतर्गत सीएजी द्वारा लेखापरीक्षा का ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जबकि इन योजनाओं के अंतर्गत बीमा कंपनियों को बड़ी निधियां प्रदान की गई हैं।

4.5 एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस में प्रीमियम के कैपिंग का प्रभाव

एनएआईएस दिशानिर्देश बीमित राशि (थ्रैशहोल्ड उपज तक) की पूर्ण राशि के दावों की प्रतिपूर्ति कर रही जीओआई तथा राज्य सरकारों के साथ ही किसानों (मध्यम तथा बड़े किसानो के मामले में वाणिज्यिक तथा बागवानी फसलों को छोड़कर) द्वारा आर्थिक सहायता प्राप्त प्रीमियम के भुगतान का प्रावधान करते है। एनएआईएस के अंतर्गत किसानों द्वारा देय आर्थिक सहायता प्राप्त प्रीमियम अलग है जो फसल पर निर्भर करता है। एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस के अंतर्गत बीमाकृत राशि (जैसा बीमा कम्पनियों द्वारा अनुमानित किया गया) पर बीमांकित प्रीमियम की प्रतिशतता को विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया था तथा किसानों द्वारा देय आर्थिक सहायता प्राप्त प्रीमियम को श्रेणी आधार पर निर्धारित किया गया था। शेष प्रीमियम के भुगतान हेतु जीओआई तथा राज्य सरकारों की देयता को सीमित करने के सबंधं में डीएसीएण्डएफडब्ल्यू ने देय कुल प्रीमियम की अधिकतम दरों को सीमित किया जिसका परिणाम सीमित प्रीमियम स्तरों से मेल करने हेतु बीमित राशि की अनुपातिक कटौती में हुआ। परिणामस्वरूप, किसानों द्वारा बीमित राशि के अनुपात के रूप में अदा किया गया प्रीमियम का अंश बीमित राशि में कटौती के कारण बढ़ा। दूसरे शब्दो में, उच्चतर प्रीमियम अदा करने के बावजूद भी किसानों को बीमाकृत राशि को सीमित किए जाने के कारण दावों की कम राशि की प्रतिपूर्ति की गई थी। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि कैपिंग को नई प्रारम्भ पीएमएफबीवाई से हटा दिया गया है।

4.6 किसानों में फसल बीमा योजनाओं की जागरूकता की कमी

योजना दिशानिर्देशों में अधिसूचित जिलों/क्षेत्रों के सभी ग्रामों में पर्याप्त प्रचार किया जाना अपेक्षित है। कृषकों तथा योजना के कार्यान्वयन में शामिल अभिकरणों में जागरूकता उत्पन्न करने तथा प्रचार करने हेतु इलेक्ट्रानिक तथा प्रिंट मीडिया, लघु संदेश सहित किसान मेले तथा प्रदर्शनियों, लघु चलचित्र तथा वृत चित्रों के सभी संभव साधनो का उपयोग किया जाना चाहिए। राज्यों के कृषि/सहकारिता विभाग बीमा कम्पनियों के परामर्श से आवृतन अवधि के प्रारम्भ से तीन माह पूर्व पर्याप्त जागरूकता तथा प्रचार की उपयुक्त योजना तैयार करेंगे।

फसल बीमा योजना की जागरूकता, किसानों की भागीदारी एवं स्वीकार्यता तथा सीमा जहां तक इन योजनाओं ने किसानों को लाभ पहुंचाया है तथा उनके द्वारा सामना की गई कठनाईयों का निर्धारण करने हेतु लेखापरीक्षा ने चयनित जिलो के चयनित तालूकाओं/जिलों के चयनित ग्रामों में 5,993 किसानों का सर्वेक्षण किया ओर पाया कि:

i. सर्वेक्षण किए गए 5,993 किसानो में से 4,819 (80 प्रतिशत) ऋणी किसान तथा 883 (15 प्रतिशत) गैर-ऋणी किसान थे। शेष 291 (5 प्रतिशत) ने मुख्यत: निम्न कारणों से किसी भी फसल बीमा को नहीं अपनाया था:

   क) पिछले वर्षों में अपर्याप्त क्षतिपूर्ति की प्राप्ति,

   ख) वहन न किए जाने वाली प्रीमियम दरें।

ii. सर्वेक्षण किए गए 5,993 किसानों में से केवल 2,232 (37 प्रतिशत) योजना से अवगत थे तथा प्रीमियम की दरों, आवृत जोखिम, दावों, हुई हानियों आदि को जानते थे तथा शेष 63 प्रतिशत किसानों को बीमा योजनाओं का कोई ज्ञान नहीं था जो इस तथ्य को उजागर करता है कि योजनाओं का प्रचार पर्याप्त अथवा प्रभावी नहीं था।

सर्वेक्षण/किसानों से प्रतिपुष्टि का राज्य वार विवरण को **अनुबंध –X** में दर्शाया गया है।

4.7 शिकायत निवारण प्रणाली का अभाव

आन्ध्र प्रदेश, असम, हरियाणा, गुजरात, महाराष्ट्र, ओडिशा तथा **तेलंगाना** में अभिलेखों की नमूना जांच ने प्रकट किया कि योजनाओं के कार्यान्वयन पर असंतुष्ट किसानों की शिकायतों के निवारण हेतु कोई सांस्थानिक तंत्र मौजूद नहीं था।

निष्कर्ष

जीओआई, राज्य सरकारों तथा कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा योजनाओं की मॉनीटरिंग काफी खराब थी क्योंकि (i) फसल बीमा योजनाओं के कार्यान्वयन को मॉनीटर करने हेतु डीएसीएण्डएफडब्ल्यू के निर्देशन के अंतर्गत एक स्वतंत्र अभिकरण तकनीकी सहायता इकाई (टीएसयू) की स्थापना नहीं की गई है, (ii) डीएसीएण्डएफडब्ल्यू द्वारा योजनाओं के प्रचालन के 14 वर्षों, के बावजूद भी आवधिक मूल्यांकन रिपोर्टें तैयार नहीं की गई थीं, (iii) एसएलसीसीआई तथा डीएलएमसी ने उनको आबंटित कार्य को प्रभावी रूप से नहीं किया था तथा (iv) कार्यान्वयन अभिकरणों ने भी योजनाओं की मॉनीटरिंग, जो उनको सौंपी गयी थी, प्रभावी रूप से नहीं की थी।

जबकि निजी बीमा कम्पनियों को योजना के अंतर्गत बड़ी निधियां प्रदान की गई थीं फिर भी इन बीमा कम्पनियों द्वारा निधियों के उपयुक्त उपयोग को सुनिश्चित करने हेतु भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा का कोई प्रावधान नहीं था। यघपि एनसीआईपी अंतर्गत प्रीमियम की कैपिंग ने इन योजनाओं के अंतर्गत सरकारों की देयताओं की सीमित किया फिर भी ऋणी किसान बीमा आवृतन के पूर्ण लाभ से वंचित थे। किसानों में जागरूकता की कमी थी क्योंकि लेखापरीक्षा के दौरान सर्वेक्षण किए गए 67 प्रतिशत किसान योजनाओं से अवगत नहीं थे। जीओआई अथवा राज्य सरकार में किसानों की शिकायतों के तीव्र निपटान हेतु कोई उपयुक्त शिकायत निवारण प्रणाली तथा मॉनीटरिंग तंत्र मौजूद नहीं है।

अनुशंसाएं

i. जीओआई तथा राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करने हेतु कदम उठाने चाहिए कि योजनाओं के कार्यान्वयन को सभी स्तरों पर प्रभावी रूप से मॉनीटर किया गया है।

ii. भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा के प्रावधान को यह सुनिश्चित करने हेतु योजनाओं में शामिल किया जाना चाहिए कि जीओआई तथा राज्य सरकारों द्वारा प्रदत्त निधियों का दक्षता तथा प्रभावी रूप से उपयोग किया गया है।

iii. कृषि समुदाय के बीमा आवृतन को कम किए बिना योजनाओं के अंतर्गत सरकारों की देयताओं का कम करने के प्रयास किए जाने चाहिए।

iv. योजना में सभी पणधारियों द्वारा इन योजनाओं के आवृतन तथा लाभो पर कृषि समुदाय में अच्छी जागरूकता उत्पन्न करने के अधिक संगठित प्रयास करने की आवश्यकता हैं।

नई दिल्ली
दिनांक: 16 मार्च 2017

(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 20 मार्च 2017

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक