सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

कृषि ऋण माफी तथा ऋण राहत योजना, 2008 का कार्यान्वयन





संघ सरकार
वित्त मंत्रालय

2013 की प्रतिवेदन संख्या–3
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

विषय–सूची

	प्राक्कथन	*iii*
	कार्यकारी सार	*v*
भाग I	**प्रस्तावना**	**1**
1.1	पृष्ठभूमि	1
1.2	योजना की प्रमुख विशिष्टताएं	1
1.3	कार्यान्वयन संरचना	4
1.4	वित्तीय व भौतिक विस्तार	7
1.5	लेखापरीक्षा दृष्टिकोण	9
1.6	लेखापरीक्षा टिप्पणियों की पुनर्जांच	12
1.7	आभारोक्ति	13
भाग II	**लेखापरीक्षा निष्कर्ष**	**15**
2.1	योजना परिरूप	15
2.2	निधि जारी करना	16
2.3	पात्र लाभार्थियों को लाभ का अविस्तार	17
2.4	अपात्र लाभार्थियों को सम्मिलित करना	19
2.5	योजना के कार्यान्वयन में अन्य त्रुटियाँ	20
2.6	दावों की परिशुद्धता	24
2.7	ऋणदात्री संस्थाओं को प्रतिपूर्ति	25
2.8	नये ऋणों का विस्तार	28
2.9	निगरानी	30
भाग III	**निष्कर्ष तथा अनुशंसाएँ**	**37**
3.1	निष्कर्ष	37
3.2	अनुशंसाएँ	38
	अनुलग्नक	**ए-1 से ए-16**
	शब्दावली	**ए-17 से ए-18**

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन, संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत भारत के राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करने हेतु तैयार किया गया है। इसमें 'कृषि ऋण माफी तथा ऋण राहत योजना (ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस.), 2008' पर निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणाम अंतर्विष्ट हैं।

वर्ष 2008–09 में भारत सरकार ने किसानों के लिए ऋण माफी तथा ऋण राहत योजना की घोषणा की, जिसका कार्यान्वयन क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों तथा सहकारी ऋण संस्थानों के साथ–साथ सभी अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों के द्वारा किया जाना था।

योजना की देशव्यापी प्रकृति, विशाल वित्तीय परिव्यय तथा लाभार्थियों की भारी संख्या ने इसे एक महत्त्वाकांक्षी योजना बनाया। लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की गई कि योजना के उद्देश्यों की प्राप्ति हुई थी।



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।*

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

II भाग

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 परिपत्र[11] 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 शंकाएं प्राप्त हुई 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 है 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 अन्तशेष ₹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 खातों[13] 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 दो[14] 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 चैक 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 खातों[15] 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 मार्गदर्शनों[16] 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, अर्थात 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 विरूद्ध अग्रिम, और सामूहिक फर्मों, साझीदार फर्मों, 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 राज्यों[17] 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 पुर्नसूचित थे।

अनुशंसा

✓ *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।*

2.5 योजना के कार्यान्वयन में अन्य त्रुटियाँ

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

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 रजिस्ट्रर्ड 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 विरूद्ध 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–हैड 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 विरूद्ध 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 अर्थात 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 विरूद्ध 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 प्रतियां, 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 उल्लघंन 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 भूखंडो 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 भूखंडो 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 उचिन्त 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 :

i. *कृषकों के भूखण्ड अभिलेख में छेड़खानी पायी गयी।*

ii. *ऋणदात्री संस्थाओं की फसल ऋण नीति ने वित्त व क्षेत्रफल संबंधी पैमानों के आकार पर विचार नहीं किया।*

iii. *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।*

iv. *सोसाइटियों के मामले धोखाधड़ी व गबन के पुनरावृत वाकयों से पूर्णतया ग्रस्त थे।*

[19] माँडया सिटी सहकारी बैंक लिमिटेड (माँडया), लोकपावनी महिला सहकारी बैंक नियामिथा, सिमसा सहकारी बैंक लिमिटेड (माद्दुर), श्री गुरूसिद्देश्वरा 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 विरूद्ध 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 दिशार्निदेशों[20] के अनुसार उचित रूप से नहीं की गयी थी। तदनुसार, किसानों के 80,299[21] नमूना परीक्षित खातों में से 4,826 खाते अर्थात 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 राशि[22] 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 विरूद्ध ऋणदात्री संस्थाओं के दावे केन्द्रीय सरकार द्वारा प्रतिपूरित किए जाने थे। लेखापरीक्षा ने इस प्रकार की प्रतिपूर्ति में कमियाँ पायी, जो कि दिशानिर्देशों का उल्लघंन 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 बहुद्देश्यों 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 (अर्थात 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, छः[23] 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 इन्दौर, 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 नोड़ल एजेंसियों[24] 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 नोड़ल 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 सकीं।

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 प्रतिपूर्तित 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 प्रतिपूर्तित 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 पाँच[25] 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, नाबार्ड को ₹322 करोड़

[25] डी.सी.सी.बी. (आतमाकुर, वारंगल), डी.सी.सी.बी. (पिट्चातुर, 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 रिज़र्व 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 :

"बैकों 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 अनावरूद्ध करना था जो कि किसानों के ऊपर ऋण के भार से अवरूद्ध 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 प्राप्तकर्त्ता 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 अनावरूद्ध 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 अनावरूद्ध 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 विरूद्ध 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 स्तरों[26] 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 लेखापरीक्षकों[27] 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 एकांउटेंड

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 थ्रू) 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 :

"दिनाँक 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 अकाउंटैंड 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 सम्प्रेशित किए गए थे तथा परिणास्वरूप उनके द्वारा अपनाये गए।

नाबार्ड ने डी.एफ.एस. को (फरवरी 2010) बैंकों[28] 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.डीडब्ल्यू.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

III भाग

निष्कर्ष तथा अनुशंसाएँ

3.1. निष्कर्ष

यह योजना मुख्यतः किसानों की ऋणग्रस्तता के मुद्दे को सम्बोधित करने के लिए भारत सरकार द्वारा आरम्भ की गई थी। योजना के अंतर्गत, भारत सरकार ने विशिष्ट मानदण्डों के आधार पर छोटे/सीमान्त/अन्य किसानों के रूप में किसानों के वर्गीकरण तथा ऋण की अदायगी की अवधि, इसके अतिदेय व अभुक्त होने की स्थिति के आधार पर, किसानों की देनदारी के आंशिक निपटान के लिए ₹52,000 करोड़ से भी ज्यादा की एक विशाल धनराशि जारी की।

समग्र रूप से, निष्पादन लेखापरीक्षा ने व्यक्त किया कि लेखापरीक्षा में नमूना परीक्षित 90,576 मामलों में से 20,216 (22.32 *प्रतिशत*) मामलों में कमियाँ/त्रुटियाँ पाई गई, जिसने योजना के कार्यान्वयन के संबंध में गंभीर चिंता उठायी।

यह पाया गया कि नौ राज्यों में नमूना परीक्षित किए गए 9,334 खातों में से 1,257 खाते (13.46 *प्रतिशत*) ऐसे थे जो योजना के अंतर्गत ₹3.58 करोड़ के लाभ हेतु योग्य पाए गए थे, परन्तु ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा योग्य लाभार्थियों की सूची बनाते समय उन्हें इसमें शामिल नहीं किया गया।

80,299 नमूना परीक्षित खातों में से 6,822 खातों में ₹20.50 करोड़ राशि की विसंगतियाँ पाई गई जिनमें अयोग्य किसानों जैसे कि ऐसे किसान जिन्होंने गैर कृषि कार्यों के लिए ऋण लिये थे या जिनका ऋण पात्रता शर्तों को पूरा नहीं करता था, को योजना के अंतर्गत लाभ दिए गए। इसके अतिरिक्त, इन 80,299 नमूना परीक्षित खातों में से अन्य 4,826 खातों को अनुचित लाभ दिये गये। इन 4,826 मामलों में, 3,262 किसानों को ₹13.35 करोड़ का अतिरिक्त लाभ दिया गया, जबकि 1,564 किसानों को उन्हें देय ₹1.91 करोड़ से कम लाभ दिया गया।

इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि 6,392 खातों में, ₹5.33 करोड़ की राशि वाले कुछ प्रभार (जैसे मूल राशि के आधिक्य पर ब्याज, अनावेदित ब्याज, दण्डात्मक ब्याज, कानूनी प्रभार, निरीक्षण प्रभार, विविध प्रभार आदि) जिनको योजना के दिशानिर्देशों के अनुसार ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा स्वयं वहन किया जाना था, सरकार से मांगे गए।

इसके अतिरिक्त, ₹164.60 करोड़ के ऋण भी दिशानिर्देशों के उल्लंघन करके माफ किए गए।

योजना के अंतर्गत लाभों को देने के पश्चात् बैंकों द्वारा किसानों को प्रमाणपत्र जारी करने थे तथा इसके लिए उनसे पावती प्राप्त करने की आवश्यकता थी ताकि किसान बैंक से नए ऋण का आवेदन/पुनर्वित्तीयन का पात्र बन सकें। जबकि 61,793 खातों में से 21,182 खाते जो कि 34.28 *प्रतिशत* हैं, की जांच इसी उद्देश्य से की गई और यह पाया गया कि ऋणदात्री संस्थाओं ने किसानों से पावती प्राप्त नहीं की थी।

पुनर्वित्तीयन मुद्दे के संदर्भ में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सकता कि ए.डी.डब्ल्यू.डी.आर.एस. प्रमाणपत्रों वाले सभी लाभार्थियों को नए ऋण दिए गए, जहाँ भी उन्होंने इसके लिए आवेदन किया, क्योंकि ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा अस्वीकार्य/स्वीकार्य ऋण आवेदन प्राप्तियों का कोई रिकॉर्ड नहीं रखा गया था।

योजना का निगरानी पक्ष को भी अपर्याप्त पाया गया क्योंकि योजना के कार्यान्वयन के लिए विभाग अपने द्वारा समय–समय पर जारी किए जाने वाले निर्देशों के अनुपालन की निगरानी के लिए पूर्णरूप से नोडल एजेंसियों पर निर्भर था। जबकि नोडल एजेंसियाँ, दावों की सत्यनिष्ठा को सुनिश्चित करने के लिए, ऐसे दावों व प्रमाणपत्र पर स्वतंत्र पुनर्जांच करने के बजाए, स्वयं ही ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा दिए गए प्रमाणपत्रों एवं आंकड़ों पर निर्भर थीं। यह स्थिति हितों के विवाद का मुद्दा उत्पन्न करती है, क्योंकि प्रभावी रूप में ऋणदात्री संस्थायें दोहरी भूमिका निभा रही थीं, पहले कार्यान्वयन तथा दूसरे अपने ही कार्य की निगरानी।

3.2. अनुशंसाएँ

लेखापरीक्षा द्वारा प्रतिवेदन में दी गई अनुशंसाओं का सार नीचे दिया गया है।

योजना का कार्यान्वयन

- ✓ *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।*
- ✓ *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।*
- ✓ *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 विरूद्ध कड़ी कार्यवाही की जाए।*

अनुवीक्षण

- ✓ *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।*
- ✓ *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।*

उद्देश्यों की उपलब्धि

- ✓ *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।*

दिनाँक : 8 फरवरी 2013
स्थान : नई दिल्ली

(आनन्द मोहन बजाज)
प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा
आर्थिक एवं सेवा मंत्रालय

प्रतिहस्ताक्षरित

दिनाँक : 11 फरवरी 2013
स्थान : नई दिल्ली

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

अनुलग्नक

लेखापरीक्षा में चयनित जिलों, ऋणदात्री संस्थाओं की शाखाओं और किसानों के खातों का राज्यवार विवरण
(एस 1)

क्र. स.	राज्य का नाम	चयनित जिलों की संख्या	जिलों में चयनित ऋणदात्री संस्थाओं की शाखाओं की संख्या	ऋणदात्री संस्थाओं की शाखाओं में चयनित खातों की संख्या	राशि (आंकड़े ₹ में)
1.	आंध्र प्रदेश	4	32	3200	143160361
2.	असम	4	32	2768	57338318
3.	बिहार	5	28	2847	106201646
4.	छत्तीसगढ़	3	24	2797	78996948
5.	गुजरात	3	24	2390	139711756
6.	हरियाणा	3	31	3136	150936066
7.	हिमाचल प्रदेश	3	17	1565	98888386
8.	जम्मू एवं कश्मीर	4	32	4777	113642868
9.	झारखण्ड	4	32	2978	70609245
10.	कर्नाटक	6	35	7110	361054526
11.	केरल	2	18	2591	106706595
12.	मध्यप्रदेश	7	42	6783	181034000
13.	महाराष्ट्र	5	40	3994	169899223
14.	मणिपुर	2	16	1543	32936986
15.	मेघालय	2	16	1600	42075779
16.	नागालैण्ड	2	10	1039	20711754
17.	ओडिशा	4	32	2899	399649335
18.	पंजाब	3	27	2763	124572534
19.	राजस्थान	5	43	4163	219283085
20.	सिक्किम	1	5	374	6518926
21.	तमिलनाडु	5	62	7464	203002087
22.	त्रिपुरा	1	8	800	19102177
23.	उत्तर प्रदेश	7	57	5641	298969246
24.	उत्तराखण्ड	2	16	1551	53390277
25.	पश्चिम बंगाल	5	36	3526	105272821
कुल		**92**	**715**	**80299**	**3303664945**

लेखापरीक्षा में चयनित किसानों के खातों का राज्यवार विवरण जिन्हें ऋणदात्री संस्थाओं द्वारा लाभार्थी सूची में शामिल नहीं किया गया । (एस 2)

क्र. स.	राज्य का नाम	ऋणदात्री संस्थाओं की शाखाओं में चयनित खातों की संख्या
1.	असम	614
2.	छत्तीसगढ़	365
3.	हरियाणा	775
4.	केरल	425
5.	मध्यप्रदेश	2097
6.	महाराष्ट्र	624
7.	ओडिशा	500
8.	पंजाब	675
9.	राजस्थान	901
10.	तमिलनाडु	1475
11.	त्रिपुरा	98
12.	उत्तर प्रदेश	125
13.	उत्तराखण्ड	400
14.	पश्चिम बंगाल	260
कुल		9334

लेखापरीक्षा में चयनित शिकायती मामलों का राज्यवार विवरण (एस 3)

क्र. स.	राज्य का नाम	शिकायतों की संख्या
1.	आन्ध्र प्रदेश	64
2.	छत्तीसगढ़	3
3.	गुजरात	39
4.	हिमाचल प्रदेश	6
5.	केरल	182
6.	ओडिशा	61
7.	पंजाब	40
8.	राजस्थान	340
9.	तमिलनाडु	142
10.	त्रिपुरा	3
11.	उत्तर प्रदेश	62
12.	पश्चिम बंगाल	1
कुल		943

पुनर्जांच का परिणाम

बैंकवार (निजी तथा राष्ट्रीयकृत बैंक)

क्र. स.	बैंक का नाम	देखे 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 अन्तिम 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 हुई		
	-(1)-	-(2)-	-(3)-	-(4)-	-(5)-	-(6)-	-(7)-	-(8)-
1.	एक्सिस बैंक	814	168	10	10	0	168	100
2.	सिटी यूनियन बैंक	209	3	0	0	0	3	100
3.	फेडरल बैंक	493	93	0	0	0	93	100
4.	एच डी एफ सी	125	7	3	2	1	6	85.71
5.	आई सी आई सी आई बैंक	3387	785	785	769	16	769	97.96
6.	आई एन जी वैश्य बैंक लिमिटेड	53	4	0	0	0	4	100
7.	जे एण्ड के बैंक	1017	322	0	0	0	322	100
8.	तमिलनाडु मर्केन्टाईल बैंक लिमिटेड	125	41	0	0	0	41	100
9.	इलाहाबाद बैंक	1822	415	313	313	0	415	100
10.	आंध्रा बैंक	823	163	83	74	9	154	94.48
11.	बैंक ऑफ बड़ौदा	969	70	38	25	13	57	81.43
12.	बैंक ऑफ इंडिया	1559	272	55	50	5	267	98.16
13.	बैंक ऑफ महाराष्ट्र	225	6	1	1	0	6	100
14.	केनरा बैंक	1168	193	193	177	16	177	91.71
15.	सेन्ट्रल बैंक ऑफ इंडिया	3660	495	136	115	21	474	95.75
16.	कॉरपोरेशन बैंक	104	5	1	1	0	5	100

17.	देना बैंक	300	18	18	14	4	14	77.78
18.	आई डी बी आई	126	8	8	0	8	0	0
19.	इंडियन बैंक	375	47	0	0	0	47	100
20.	इंडियन ओवरसीज़ बैंक	1097	289	9	0	9	280	96.89
21.	लोकपावनी महिला सहकारी बैंक नियमिथा मंडया	247	245	0	0	0	245	100
22.	मांडया सिटी को–आपरेटिव बैंक	292	292	0	0	0	292	100
23.	ओरियन्टल बैंक ऑफ कॉमर्स	783	152	1	1	0	152	100
24.	पंजाब तथा सिंध बैंक	126	3	3	3	0	3	100
25.	पंजाब नैशनल बैंक	3195	277	85	54	31	246	88.81
26.	सिमशा सहकारा बैंक लिमिटेड मददूर	1113	1112	0	0	0	1112	100
27.	श्री गुरू सिद्धेश्वरा को–आपरेटिव बैंक लिमिटेड, हुबली	1390	1149	0	0	0	1149	100
28.	स्टेट बैंक ऑफ बीकानेर एंड जयपुर	938	54	3	2	1	53	98.15
29.	स्टेट बैंक ऑफ हैदराबाद	201	8	2	2	0	8	100
30.	स्टेट बैंक ऑफ इंडिया	11222	1839	309	271	38	1801	97.93
31.	स्टेट बैंक ऑफ मैसूर	300	129	0	0	0	129	100
32.	स्टेट बैंक ऑफ पटियाला	895	219	122	120	2	217	99.09
33.	स्टेट बैंक ऑफ ट्रावेनकोर	340	53	53	53	0	53	100
34.	सिंडिकेट बैंक	455	25	5	5	0	25	100
35.	यूको बैंक	2320	366	189	179	10	356	97.27
36.	यूनियन बैंक ऑफ इंडिया	1196	248	218	206	12	236	95.16
37.	युनाइटेड बैंक ऑफ इंडिया	821	128	0	0	0	128	100
कुल		**44285**	**9703**	**2643**	**2447**	**196**	**9507**	**97.98**

पुनर्जांच का परिणाम

राज्यवार (नाबार्ड)

क्र. स.	बैंक का नाम	देखे 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 अन्तिम 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 हुई		
	-(1)-	-(2)-	-(3)-	-(4)-	-(5)-	-(6)-	-(7)-	-(8)-
1.	आंध्र प्रदेश	1702	448	402	329	73	375	83.71
2.	असम	1514	194	2	2	0	194	100
3.	बिहार	1195	348	306	301	5	343	98.56
4.	छत्तीसगढ़	1872	509	293	293	0	509	100
5.	गुजरात	1226	56	40	35	5	51	91.07
6.	हरियाणा	2074	289	8	5	3	286	98.96
7.	हिमाचल प्रदेश	505	224	193	114	79	145	64.73
8.	जम्मू एवं कश्मीर	2879	241	66	48	18	223	92.53
9.	झारखण्ड	1476	427	57	57	0	427	100
10.	कर्नाटक	1253	132	94	45	49	83	62.88
11.	केरल	1244	313	30	30	0	313	100
12.	मध्यप्रदेश	5488	3342	1090	1087	3	3339	99.91
13.	महाराष्ट्र	2454	136	17	9	8	128	94.12
14.	मणिपुर	943	487	66	66	0	487	100
15.	मेघालय	800	0	0	0	0	0	--

16.	नागालैण्ड	334	111	111	111	0	111	100
17.	ओडिशा	1894	179	0	0	0	179	100
18.	पंजाब	1680	465	32	16	16	449	96.56
19.	राजस्थान	2678	391	234	175	59	332	84.91
20.	सिक्किम	118	2	1	1	0	2	100
21.	तमिलनाडु	6495	321	0	0	0	321	100
22.	त्रिपुरा	423	82	0	0	0	82	100
23.	उत्तर प्रदेश	2971	1494	686	686	0	1494	100
24.	उत्तराखण्ड	1040	365	0	0	0	365	100
25.	पश्चिम बंगाल	2033	497	0	0	0	497	100
कुल		**46291**	**11053**	**3728**	**3410**	**318**	**10735**	**97.12**

अस्वीकार्य उद्देश्यों के लिए किसानों को वितरित किए गए लाभों का राज्यवार विवरण

क्र. सं.	राज्य का नाम	खातों की संख्या	स्वीकार किए गए अयोग्य लाभों की राशि (आंकड़े ₹ में)
1.	आंध्र प्रदेश	132	4076107
2.	असम	20	536443
3.	बिहार	0	0
4.	छत्तीसगढ़	83	4293114
5.	गुजरात	10	315803
6.	हरियाणा	9	286005
7.	हिमाचल प्रदेश	19	363328
8.	जम्मू एवं कश्मीर	153	8866094
9.	झारखण्ड	28	3008452
10.	कर्नाटक	25	809651
11.	केरल	48	1815898
12.	मध्यप्रदेश	82	1929662
13.	महाराष्ट्र	4	80455
14.	मणिपुर	33	529133
15.	मेघालय	7	75014
16.	नागालैण्ड	84	2360130
17.	ओडिशा	13	872917
18.	पंजाब	10	133216
19.	राजस्थान	97	4927291
20.	सिक्किम	0	0
21.	तमिलनाडु	95	3969239
22.	त्रिपुरा	2	3682
23.	उत्तर प्रदेश	28	1077253
24.	उत्तराखण्ड	4	16501
25.	पश्चिम बंगाल	188	5338770
कुल		**1174**	**45684158**

उन ऋणों पर किसानों को विस्तारित किए गए लाभों का राज्यवार विवरण जो कि निर्धारित अवधि में न तो वितरित किए गए और न ही अतिदेय/अभुक्त थे।

क्र. सं.	राज्य का नाम	खातों की संख्या	स्वीकार किए गए अयोग्य लाभों की राशि (आंकड़े ₹ में)
1.	आंध्र प्रदेश	96	2655984
2.	असम	179	1835405
3.	बिहार	272	7391059
4.	छत्तीसगढ़	118	2621120
5.	गुजरात	49	1842779
6.	हरियाणा	11	263714
7.	हिमाचल प्रदेश	113	5942763
8.	जम्मू एवं कश्मीर	110	4876908
9.	झारखण्ड	120	2419666
10.	कर्नाटक	2879	88576567
11.	केरल	9	275083
12.	मध्यप्रदेश	1050	20532186
13.	महाराष्ट्र	33	1353282
14.	मणिपुर	67	2700527
15.	मेघालय	31	766597
16.	नागालैण्ड	185	8005572
17.	ओडिशा	23	848347
18.	पंजाब	2	83742
19.	राजस्थान	5	46929
20.	सिक्किम	2	7379
21.	तमिलनाडु	38	893418
22.	त्रिपुरा	11	182820
23.	उत्तर प्रदेश	29	1447124
24.	उत्तराखण्ड	20	788279
25.	पश्चिम बंगाल	164	2361217
कुल		**5616**	**158718467**

ऋण खातों की राज्यवार स्थिति जहाँ ऋण राहत के स्थान पर ऋण माफी प्रदान की गई।

क्र. सं.	राज्य का नाम	मामलों की संख्या	राशि (आंकड़े ₹ में)
1.	आंध्र प्रदेश	193	11625797
2.	असम	41	1011065
3.	बिहार	58	2006732
4.	छत्तीसगढ़	61	2168254
5.	गुजरात	57	5922019
6.	हरियाणा	162	9520516
7.	हिमाचल प्रदेश	6	399015
8.	जम्मू एवं कश्मीर	11	715477
9.	झारखण्ड	146	2646134
10.	कर्नाटक	31	3121041
11.	केरल	58	11726627
12.	मध्यप्रदेश	308	7695599
13.	महाराष्ट्र	5	322120
14.	मणिपुर	411	6720261
15.	मेघालय	52	1040604
16.	ओडिशा	63	4141590
17.	पंजाब	58	4548452
18.	राजस्थान	104	6662193
19.	सिक्किम	1	1354489
20.	तमिलनाडु	161	7311135
21.	त्रिपुरा	2	110873
22.	उत्तर प्रदेश	131	10713379
23.	पश्चिम बंगाल	156	9004035
कुल		**2276**	**110487407**

ऋण खातों की राज्यवार स्थिति जहाँ अधिक लाभ प्रदान किए गए

क्र. सं.	राज्य का नाम	मामलों की संख्या	राशि (आंकड़े ₹ में)
1.	छत्तीसगढ़	82	2718095
2.	गुजरात	6	48575
3.	हरियाणा	105	2384822
4.	झारखण्ड	99	2377849
5.	कर्नाटक	227	2650076
6.	केरल	201	9002717
7.	महाराष्ट्र	46	1169449
8.	ओडिशा	35	343640
9.	सिक्किम	1	34788
10.	त्रिपुरा	35	524197
11.	उत्तर प्रदेश	16	530164
12.	उत्तराखण्ड	85	579219
13.	पश्चिम बंगाल	48	668875
कुल		**986**	**23032466**

बैंकों (भारतीय रिज़र्व बैंक के अंतर्गत) द्वारा दावा किए गए अस्वीकार्य प्रभारों का विवरण

क्र. सं.	बैंक का नाम	मामलों की संख्या	राशि (आंकड़े ₹ में)
1.	एक्सिस बैंक	88	298261
2.	सिटी यूनियन बैंक	0	0
3.	फेडरल बैंक	13	466251
4.	एच डी एफ सी	0	0
5.	आई सी आई सी आई बैंक	0	0
6.	आई एन जी वैश्य बैंक	0	0
7.	जे एण्ड के बैंक	39	280458
8.	टी.एम.बी.	0	0
9.	इलाहाबाद बैंक	235	3635905
10.	आंध्रा बैंक	46	365927
11.	बैंक ऑफ बड़ौदा	21	73999
12.	बैंक ऑफ इंडिया	86	451479
13.	बैंक ऑफ महाराष्ट्र	0	0
14.	केनरा बैंक	16	106201
15.	सेन्ट्रल बैंक ऑफ इंडिया	234	2106400
16.	कॉरपोरेशन बैंक	0	0
17.	देना बैंक	1	16879
18.	आई डी बी आई	0	0
19.	इंडियन बैंक	0	0
20.	इंडियन ओवरसीज़ बैंक	60	621653
21.	लोकपावनी महिला सहकारी बैंक नियमिथा मंडया	0	0
22.	मांडया सिटी को– आपरेटिव बैंक	0	0
23.	ओ.बी.सी.	51	70494
24.	पंजाब तथा सिंध बैंक	0	0
25.	पंजाब नेशनल बैंक	140	387492
26.	सिमशा सहकारा बैंक लिमिटेड मददूर	0	0
27.	श्री गुरू सिद्धेश्वरा को–आपरेटिव बैंक लिमिटेड, हुबली	0	0
28.	स्टेट बैंक ऑफ बीकानेर एंड	44	81079

	जयपुर		
29.	स्टेट बैंक ऑफ हैदराबाद	5	29973
30.	स्टेट बैंक ऑफ इंडिया	738	3978586
31.	स्टेट बैंक ऑफ मैसूर	113	19400
32.	स्टेट बैंक ऑफ पटियाला	86	286257
33.	स्टेट बैंक ऑफ ट्रावेनकोर	18	63383
34.	सिंडिकेट बैंक	0	0
35.	यूको बैंक	196	1036991
36.	यूनियन बैंक ऑफ इंडिया	96	1822309
37.	युनाइटेड बैंक ऑफ इंडिया	64	261918
कुल		**2390**	**16461295**

बैंकों (नाबार्ड के अंतर्गत) द्वारा दावा किए गए अस्वीकार्य प्रभारों का विवरण

क्र. सं.	राज्य का नाम	मामलों की संख्या	राशि (आंकड़े ₹ में)
1.	आंध्र प्रदेश	150	3158197
2.	बिहार	19	84070
3.	छत्तीसगढ़	262	972734
4.	गुजरात	8	255219
5.	हरियाणा	26	100633
6.	हिमाचल प्रदेश	118	246821
7.	जम्मू एवं कश्मीर	214	3493050
8.	झारखण्ड	31	354627
9.	कर्नाटक	27	59703
10.	केरल	92	822485
11.	मध्यप्रदेश	747	2355163
12.	महाराष्ट्र	90	1227434
13.	मणिपुर	27	192000
14.	ओडिशा	89	2556436
15.	पंजाब	111	1140980
16.	राजस्थान	173	2047815
17.	तमिलनाडु	21	9617
18.	त्रिपुरा	42	73512
19.	उत्तर प्रदेश	1421	14580838
20.	उत्तराखण्ड	267	1105350
21.	पश्चिम बंगाल	67	2001979
कुल		**4002**	**36838663**

योजना लाभार्थियों को ऋण माफी/राहत प्रमाण पत्र जारी न किए जाने की राज्यवार स्थिति

क्र. सं.	राज्य का नाम	ऋण माफी				ऋण राहत			
		जाँच परीक्षित खातों की संख्या	जाँच परीक्षित शाखाओं की संख्या	लाभार्थियों की संख्या जिन्हें प्रमाणपत्र जारी नहीं किया गया	उन शाखाओं की संख्या जहाँ प्रमाणपत्र जारी नहीं किए गए।	जाँच किये गये लाभार्थियों के खातों की संख्या	जाँच परीक्षित शाखाओं की संख्या	लाभार्थियों की संख्या जिन्हें प्रमाणपत्र जारी नहीं किया गया	उन शाखाओं की संख्या जहाँ प्रमाण पत्र जारी नहीं किए गए।
1.	आंध्र प्रदेश	2143	32	1986	30	1057	32	1014	30
2.	असम	2651	32	1034	12	117	17	75	9
3.	बिहार	2516	28	2030	23	331	17	329	16
4.	गुजरात	1199	24	0	0	1191	24	0	0
5.	हरियाणा	1741	31	0	0	1395	31	0	0
6.	हिमाचल प्रदेश	1371	17	691	13	194	14	90	11
7.	झारखण्ड	2723	32	1480	19	255	16	97	7
8.	कर्नाटक	6413	35	2291	10	542	24	202	6
9.	केरल	2231	18	441	12	360	15	214	9
10.	मणिपुर	1400	16	1173	13	143	11	111	9
11.	मेघालय	1522	16	310	5	78	4	6	1
12.	नागालैण्ड	1000	10	50	1	39	3	50	0

13.	ओडिशा	2581	32	716	12	318	21	59	6
14.	पंजाब	1492	27	50	1	1271	25	50	1
15.	राजस्थान	2115	43	664	14	2048	43	911	19
16.	सिक्किम	366	5	359	5	8	3	4	2
17.	तमिलनाडु	5769	61	42	5	1695	56	0	0
18.	त्रिपुरा	700	8	432	8	100	5	15	2
19.	उत्तर प्रदेश	3173	57	1116	26	2468	55	971	24
20.	उत्तराखण्ड	971	16	272	3	580	15	59	3
21.	पश्चिम बंगाल	3308	24	1667	16	218	15	121	7
कुल		**47385**	**564**	**16804**	**228**	**14408**	**446**	**4378**	**162**

शब्दावली

संक्षिप्त रूप	पूर्णरूप
एडीडब्ल्यूडीआरएस	कृषि ऋण माफी तथा ऋण राहत योजना
डीसीसीबी	जिला केन्द्रीय सहकारिता बैंक
डीएफएस	वित्तीय सेवायें विभाग
डीएलसीसी	जिला स्तरीय समन्वयन समिति
एफडीआरएफ	कृषक ऋण राहत निधि
जीओआई	भारत सरकार
जीआरएम	शिकायत समंजित यंत्रावली
जेएलजी	संयुक्त देयता समूह
एलएबी	स्थानीय क्षेत्रीय बैंक
एमएफआई	लघु वित्तीय संस्थाएं
एमओएफ	वित्त मंत्रालय
नाबार्ड	राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक
एनएलएमसी	राष्ट्र स्तरीय निगरानी समिति
एनपीए	गैर निष्पादनीय परिसम्पत्तियाँ
ओटीएस	एकबारगी निपटान
पीएसीएस	प्राथमिक कृषिगत सहकारी सोसायटी
पीएसबी	सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक
आरबीआई	भारतीय रिज़र्व बैंक
आरओ	क्षेत्रीय कार्यालय

आरआरबी	क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक
एससीएआरडीबी	राजकीय सहकारी कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक
एससीबी	अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक
एसएचजी	स्वयं सेवी समूह
यूसीबी	शहरी सहकारी बैंक