अध्याय-1: प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

1.1.1 भारतीय कृषक समुदाय को प्राकृतिक आपदा, कृमि एवं रोगों जैसे विभिन्न जोखिमों, जो फसल की आंशिक अथवा पूर्ण विफलता का कारण बनते है, से होने वाले नुकसान की सुरक्षा को सुनिश्चित करने हेतु भारत सरकार (जीओआई) ने वित्तीय वर्ष 1985-86 में व्यापक फसल बीमा योजना (सीसीआईएस) प्रारम्भ की थी। सीसीआईएस को रबी[1] मौसम 1999-2000 से राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (एनएआईएस) के द्वारा परिवर्तित कर दिया गया था।

1.1.2 एनएआईएस के अंतगर्त कृमि तथा रोगों सहित गैर-निरोध्य प्राकृतिक जोखिम से हो रही फसल हानियों को पूरा करने हेतु व्यापक जोखिम बीमा प्रदान करना था। योजना राज्य सरकारों[2] के लिए वैकल्पिक थी तथा इसमें खाद्य फसलों तेल बीजों, वाणिज्यिक फसलों तथा बागवानी फसलों सहित सभी फसलें शामिल थीं। योजना उन सभी किसनों (बंटाईदारों तथा काशतकार किसानों सहित) हेतु उपलब्ध थी जो अधिसूचित क्षेत्रों[3] में अधिसूचित फसलों की पैदावार कर रहे है। खाद्य तथा तेल बीज की फसलों के मामलें में योजना ने विभिन्न फसलों तथा मौसमों के प्रीमियम की विभिन्न दरों अथवा बीमांकिक प्रीमियम, जो भी कम था, का प्रावधान किया था। वाणिज्यिक तथा बागवानी फसलों के मामले में योजना ने बीमांकिक प्रीमियम का प्रावधान किया था। योजना ऋणी किसानों (अर्थात् जो अधिकृत फसलों तथा क्षेत्रों हेतु अनुसूचित

---

[1] 'रबी मौसम' फसलें सर्दियों के दौरान उगाई जाती हैं तथा इसमें गेहूँ, जौ, सरसों आदि शामिल है।

[2] 'राज्यों' में इस पूरे प्रतिवेदन मे संघ शासित क्षेत्र शामिल है।

[3] प्रत्येक फसल मौसम के प्रारम्भ में राज्य सरकार को विशिष्ट बीमा योजना हेतु फसलों को अधिसूचित करना तथा क्षेत्रों को परिभाषित करना अपेक्षित है।

वित्तीय संस्थानों से फसल ऋण का लाभ उठा रहे है) के लिए अनिवार्य थी तथा गैर-ऋणी किसानों हेतु स्वैच्छिक थी। भारतीय सामान्य बीमा निगम (जीआईसी) 31 मार्च 2003 तक कार्यान्वयन अभिकरण (आईए) था तथा इसके पश्चात भारतीय कृषि बीमा कम्पनी लिमिटेड (एआईसी) को आईए के रूप में नियुक्त किया गया था। योजना में छोटे तथा सीमांत किसानों[4] को प्रीमियम में आर्थिक सहायता का प्रावधान था जिसे जीओआई तथा राज्य सरकारों के बीच बराबर विभाजित किया जाना था खाद्य फसलों के मामले में 100 प्रतिशत प्रीमियम तथा वार्षिक वाणिज्यिक/बागवानी फसलों में मामले 150 प्रतिशत प्रीमियम तक के दावों को आईए द्वारा पूरा किया जाना था तथा इस सीमा के परे दावों को जीओआई तथा राज्यों द्वारा बराबर विभाजित किया जाना था। तथापि, राज्यों के पास योजना में निर्धारित आर्थिक सहायता से अधिक अतिरिक्त प्रीमियम आर्थिक सहायता प्रदान करने का विकल्प था। एनएआईएस को रबी मौसम 2013-14 से राष्ट्रीय फसल बीमा कार्यक्रम (एनसीआईपी) के अंतर्गत परिवर्तित कर दिया गया था। तथापि, राज्यों के अनुरोध पर एनएआईएस रबी मौसम 2015-16 तक जारी रही। खरीफ[5] मौसम 2011 से रबी मौसम 2015-16 की अवधि के दौरान 9.41 करोड़ किसानों का बीमा किया गया था तथा 2.96 करोड़ किसानों ने दावा लाभ प्राप्त किये थे। जीओआई तथा राज्य सरकारों ने खरीफ 2011 से रबी 2015-16 की अवधि के दौरान छोटे तथा सीमांत किसानों के प्रति ₹1,410.50 करोड़ की प्रीमियम आर्थिक सहायता जारी की।

1.1.3 इसके अतिरिक्त, जीओआई ने खरीफ मौसम 2007 से प्रारम्भिक आधार[6] पर एक मौसम आधारित फसल बीमा योजना (डब्ल्यूबीसीआईएस)

---

[4] एक 'छोटा किसान' 2 हेक्टर (5 एकड़ या कम) की भूमि वाला एक खेतीहर है। एक 'सीमांत किसान' 1 हेक्टर (2.5 एकड़ या कम) की भूमि वाला एक खेतीहार है।

[5] खरीफ मौसम की फसलों को मानसून महीनों के दौरान उगाया जाता है तथा अक्टूबर तथा नवम्बर में कटाई की जाती है और इसमें चावल, मक्का, बजारा, कपास, आदि शामिल है।

[6] 11 राज्यों में कार्यान्वित (महाराष्ट्र एवं राजस्थान सहित जिन्हें इस प्रतिवेदन में विस्तृत संवीक्षा के लिए चयनित किया गया है।

प्रारम्भ की। डब्ल्यूबीसीआईएस के अंतर्गत मुख्य मौसमी संकटों के प्रति किसानों का बीमा किया गया तथा इसे प्रारम्भिक आधार पर चयनित राज्यों में एनएआईएस के साथ कार्यान्वित किया गया था। डब्ल्यूबीसीआईएस सभी किसानों को लागू थी परंतु ऋणी किसानों के लिए अनिवार्य थी तथा जोत क्षेत्र का ध्यान किये बिना सभी किसानों हेतु शून्य से 50 प्रतिशत के बीच प्रीमियम आर्थिक सहायता (प्रीमियम स्लैब दर पर निर्भर), जिसे जीओआई तथा राज्यों के बीच बराबर विभाजित किया जाना था, के साथ बीमांकिक प्रीमियम के भुगतान पर अनिवार्य थी। तथापि, राज्यों के पास योजना में निर्धारित आर्थिक सहायता के अधिक अतिरिक्त प्रीमियम प्रदान करने का विकल्प था। दावों को पूणत: बीमा कम्पनियों द्वारा अदा किया जाना था। एआईसी के अतिरिक्त जीओआई ने आईए के रूप में निजी बीमा कम्पनियों को सूचीबद्ध तथा नियुक्त किया। डब्ल्यूबीसीआईएस रबी मौसम 2013-14 से राष्ट्रीय फसल बीमा कार्यक्रम (एनसीआईपी) का भाग हो गया। खरीफ मौसम 2011 से खरीफ मौसम 2013 तक की अवधि (प्राराम्भिक कार्यान्वयन की अवधि) के दौरान 3.41 करोड़ किसानों का बीमा किया गया था तथा 2.40 करोड़ किसानों ने दावा लाभ प्राप्त किये थे। एनसीआईपी के भाग के रूप में रबी मौसम 2013-14 से रबी मौसम 2015-16 की अवधि के दौरान 2.49 करोड़ किसानों का डब्ल्यूबीसीआईएस के अंतर्गत बीमा किया गया था तथा 2.02 करोड़ किसानों ने दावा लाभ प्राप्त किये थे।

1.1.4 जीओआई ने रबी मौसम 2010-11 से पूरे देश में 50 जिलों में प्रारम्भिक आधार पर संशोधित राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (एमएनएआईएस) कार्यान्वित की। खरीफ मौसम 2011 से खरीफ मौसम 2013 के बीच एमएनआईएस ने 0.66 करोड़ किसानों का बीमा किया जिनमें से 0.19 करोड़ किसानों ने दावा प्राप्त किए।

1.1.5 जीओआई ने पूरे देश में एमएनआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस को शामिल करके एक छत्र योजना के रूप में रबी मौसम 2013-14 से

एनसीआईपी को प्रारम्भ किया जहां सभी किसानों को उनके जोत क्षेत्र का ध्यान किए बिना शून्य से 75 प्रतिशत (प्रीमियम स्लैब पर निर्भर) के बीच आर्थिक सहायता, जिसे जीओआई तथा राज्यों द्वारा बराबर विभाजित किया जाना था, के साथ प्रीमियम को बीमांकिक आधार पर प्रभारित किया जाना था। तथापि, राज्यों के पास योजना में निर्धारित आर्थिक सहायता से अधिक अपेक्षित प्रीमियम आर्थिक सहायता प्रदान करने का विकल्प था। सभी दावा देयताओं को आईए द्वारा पूरा किया जाना था। कुछ राज्य सरकारों के अनुरोध पर एनएआईएस भी एनसीआईपी के डब्ल्यूबीसीआईएस घटक के साथ रबी मौसम 2015-16 तक जारी रही। रबी मौसम 2013-14 से रबी मौसम 2015-16 के बीच एमएनएआईएस के अंतर्गत 2.06 करोड़ किसानों का बीमा किया गया था तथा 0.64 करोड़ किसानों ने दावा लाभ प्राप्त किए थे।

1.1.6 जीओआई ने एनएआईएस तथा एनसीआईपी को परिवर्तित करके खरीफ मौसम 2016 से प्रधान मंत्री फसल बीमा योजना (पीएमएफबीवाई) को प्रारम्भ किया तथा मौसम आधारित फसल बीमा योजना (डब्ल्यूबीसीआईएस) की पुन: संरचना करके पुर्नगठित मौसम आधारित फसल बीमा योजना (पुर्नगठित डब्ल्यूबीसीआईएस) को प्रारंभ किया। पीएमएफबीवाई योजना प्राथमिक रूप से एनएआईएस तथा एमएनएआईएस का एक सम्मिश्रण है तथा पुर्नगठित डब्ल्यूबीसीआईएस, डब्ल्यूबीसीआईएस का ही परिवर्तित रूप है। योजनाओं में दोनों निरोधी बुआई/वृक्षारोपण जोखिम तथा कटाई पश्चात हानियां शामिल हैं। आईए (एआईसी तथा अन्य सूचीबद्ध नीति बीमा कम्पनियां) को राज्य सरकारों द्वारा बोलियों के माध्यम से चुना गया है।

इन सभी योजनाओं की विशेषताओं की विस्तृत तुलना **परिशिष्ट क** तथा **ख** में है।

1.2 विभिन्न अस्तित्वों की भूमिका

1.2.1 भारत सरकार

कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय में कृषि,सहकारिता तथा किसान कल्याण विभाग (डीएसीएण्डएफडब्ल्यू) शीर्ष प्राधिकरण है जो योजनाओं के समग्र कार्यान्वयन, प्रीमियम आर्थिक सहायता (सभी योजनाओं में) के जीओआई के भाग के निर्गम तथा एआईसी (एनएआईएस के संबंध में) द्वारा संग्रहित 100 प्रतिशत प्रीमियम से अधिक बीमा दावों के प्रति वित्तीय देयता हेतु उत्तरदायी है।

1.2.2 कार्यान्वयन अभिकरण

योजनाओं के प्रचालन दिशानिर्देशों के अनुसार, आईए अर्थात् एआईसी के साथ-साथ अन्य सूचीबद्ध निजी बीमा कम्पनियां कृषि फसल योजनाओं के अंतर्गत किसानों को फसल बीमा प्रदान करने के लिए उत्तरदायी थी। आईए को ऋण संवितरण केन्द्रों के साथ सीधा सम्पर्क रखना अपेक्षित नहीं है बल्कि उन्हें अधिकतर जिला स्तर पर केवल नोडल केन्द्रों (संबंधित बैंक/वित्तीय संस्थानों के) के साथ सम्पर्क रखना है। आईए को नोडल केन्द्रों से बीमाकृत किसानों के के विवरण प्राप्त करना तथा दावों यदि कोई हो, का परिकलित करना अपेक्षित है। एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस के मामले में, निजी बीमा कम्पनियां प्रीमियम आर्थिक सहायता हेतु दावें एआईसी को प्रेषित करते हैं जो अपने स्वंय के प्रीमियम आर्थिक सहायता के दावों को सम्मिलित करते हुए संयुक्त दावों का परिकलन करती है तथा जीओआई तथा राज्य सरकारों को अपने भागों को जारी करने की सिफारिश करती है। एनएआईएस के संबंध में एआईसी, जीओआई तथा राज्य सरकारों को प्रीमियम आर्थिक सहायता के अपने भाग तथा दावा देयताओं हेतु सिफारिश करती है। जीओआई तथा राज्य सरकारों से निधियों की प्राप्ति पर एआईसी निजी बीमा कम्पनियों (एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस के संबंध में) को प्रीमियम आर्थिक सहायता तथा नोडल केन्द्रों को दावा राशियों (एनएआईएस के संबंध में) जारी करता है।

1.2.3 राज्य सरकारें

राज्य कृषि एवं बागवानी विभाग राज्य में योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी शीर्ष प्राधिकरण हैं। प्रत्येक फसल मौसम के प्रारम्भ में राज्य सरकारें फसल बीमा समन्वय समिति (एसएलसीसीसीआई), जिसकी अध्यक्षता कृषि उत्पादन आयुक्त अथवा समतुल्य द्वारा की जाती है, के निर्णय के अनुसार मौसम के दौरान शामिल की जाने वाली फसलों (एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस के मामले में प्रीमियम दर) को अधिसूचित तथा क्षेत्रों को परिभाषित करती हैं। राज्य सरकारें अधिसूचनाओं में निर्दिष्ट निर्धारित तिथियों के भीतर बीमा कम्पनियों को फसल कटाई प्रयोगों (सीसीई)[7] की आवश्यक संख्याओं को करने के पश्चात डाटा भी प्रदान करती हैं।

जिला मैजिस्ट्रेट की अध्यक्षता वाली जिला स्तरीय मानीटरिंग समिति (डीएलएमसी) योजनाओं के कार्यान्वयन को मॉनीटर करती है तथा जिले में सीसीई करती है।

1.2.4 बैंक/वित्तीय संस्थाओं (एफआई)

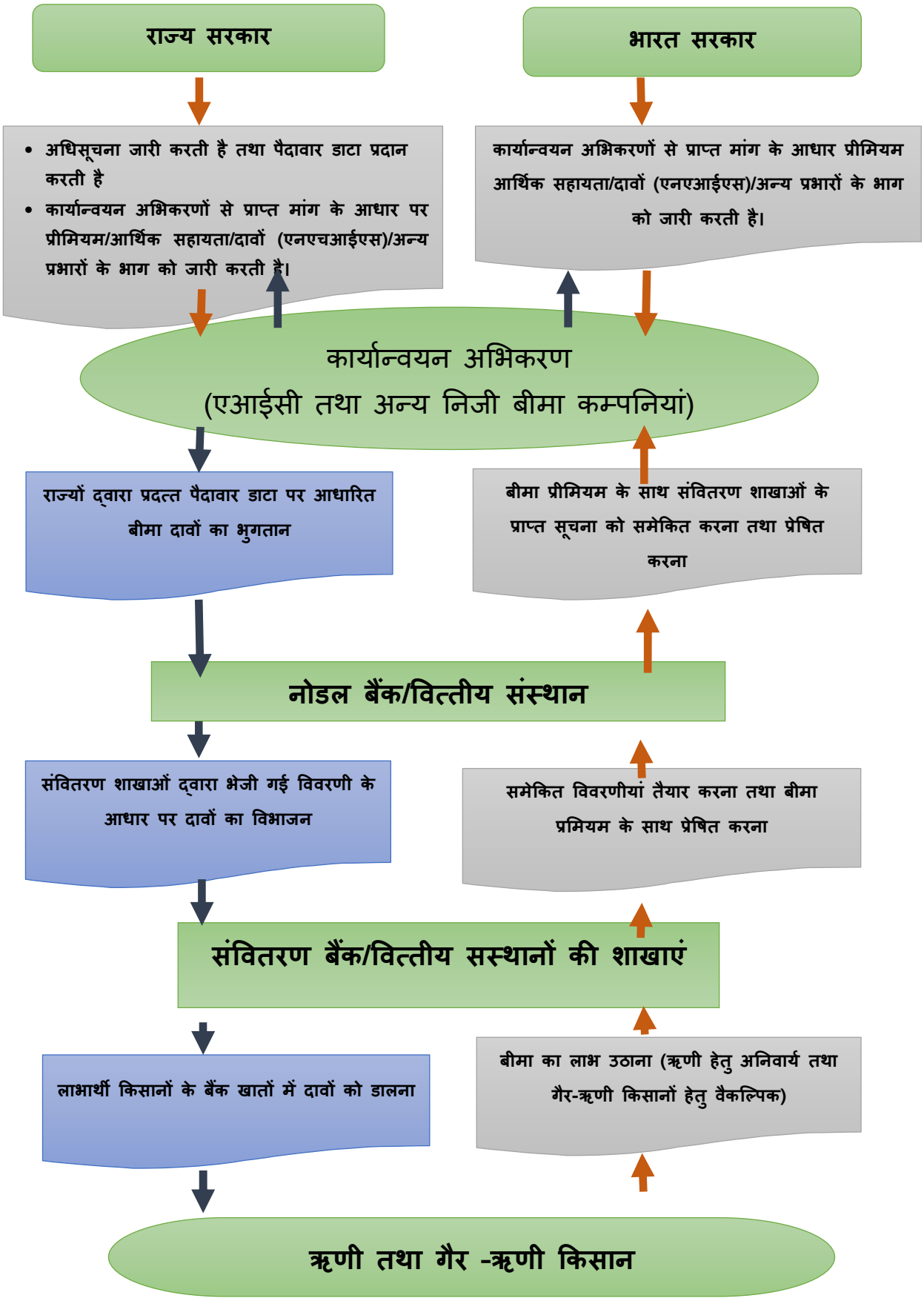
बैंक तथा एफ आई किसानों को ऋण प्रदान करते हैं, किसानों का बीमा प्रीमियम भाग का संग्रहण करते हैं, किसानों की विभिन्न श्रेणियों पर समेकित विवरणीयां तैयार करते है तथा इसे बीमा प्रीमियम सहित नोडल केन्द्रों को प्रेषित करते हैं। संवितरण शाखाएं डीएलएमसी अथवा आईए के प्रतिनिधियों द्वारा सत्यापन हेतु प्रस्ताव प्रपत्रों तथा अन्य संबंधित दस्तावेजों के अभिलेखों का अनुरक्षण करती हैं। जिला मुख्यालयों में नोडल शाखाएं आईए को निर्धारित प्रारूपों में फसल-वार/क्षेत्र-वार वार्षिक फसल बीमा घोषणाएं प्रस्तुत करती है। बैंक सेवा प्रभारी के रूप में किसानों से संग्रहित प्रीमियम का 4 प्रतिशित प्राप्त करते हैं।

प्रवाह **चार्ट**-1 उपर्युक्त को स्पष्ट करता है।

---

[7] अधिसूचित/विशिष्ट क्षेत्रों में फसल पैदावार का निर्धारण करने हेतु प्रयोग

चार्ट सं. 1- दस्तावेजों एवं सूचना का प्रवाह चार्ट



1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह जांच करने हेतु की गई थी कि क्या:

- निधियों को प्रभारी तथा मित्तव्ययी उपयोग को सुनिश्चित करने हेतु पर्याप्त रूप से तथा सामयिक प्रकार से प्रदान किया गया था;
- फसल बीमा योजनओं को प्रभावी रूप से कार्यान्वित किया गया था; तथा
- योजनाओं के मॉनीटर हेतु प्रभावी नियंत्रण प्रणालियां मौजूद है।

1.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा नमूना

कृषि फसल बीमा योजनाओं की निष्पादन लेखापरीक्षा खरीफ मौसम 2011 से प्रारम्भ होकर रबी मौसम 2015-16 तक पांच वर्ष की अवधि के लिए डीएसीएण्डएफडब्ल्यू, एआईसी तथा नौ चयनित राज्यों (आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र, ओड़िशा, राजस्थान तथा तेलंगाना) में की गई थी। राज्यों, जिलों, ब्लॉकों तथा ग्रामों का चयन निम्नलिखित प्रक्रिया द्वारा किया गया था:

तालिका 1: चयन हेतु मापदण्ड

विवरण	चयन हेतु मापदण्ड
राज्य	नौ राज्यों का स्वीकृत दावों के आधार पर चयन किया गया था।
जिला	एक राज्य के भीतर न्यूनतम दो तथा अधिकतम दस के तहत 15 प्रतिशत जिलों का पीपीएसडब्ल्यूओआर[8] पद्धति द्वारा चयन किया गया था। कुल मिलाकर 33 जिलों का चयन किया गया था जैसा **अनुबंध-I** में ब्यौरा दिया गया है।
ब्लाक/तालुका/उप-जिला	नमूना जिलों के अंतर्गत एसआरएसडब्ल्यूओआर पद्धति[9] का उपयोग करके दो ब्लॉक का चयन किया गया था।
ग्राम	जिले में प्रत्येक नमूना ब्लॉक में प्रणालीगत नमूना के माध्यम से तीन ग्रामों का चयन किया गया था।

[8] बिना प्रतिस्थापन आकार की अनुपातिक संभावना

[9] बिना प्रतिस्थापन सामान्य यादृच्छिक नमूना

किसान	योजनाओं के अंतर्गत शामिल किसानों के अभिलेखों की संवीक्षा यदृाच्छिक नमूना आधार पर फील्ड सर्वेक्षणों के साथ की गई थी।

1.5 लेखापरीक्षा पद्धति

कृषि फसल बीमा योजनाओं (एनएआईएस, एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस) को 26 राज्यों तथा 2 संघ शासित क्षेत्रों में कार्यान्वित किया गया है। तीन राज्यों[10] तथा पांच संघ शासित क्षत्रों[11] ने किसी भी योजना में भाग नहीं लिया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा 19 अप्रैल 2016 को डीएसीएण्डएफडब्ल्यू के साथ "प्रवेश सम्मेलन" के साथ आरम्भ की गई जिसमें लेखापरीक्षा पद्धति, क्षेत्र, उद्देश्यों तथा मापदण्डों पर चर्चा की गई थीं। निष्पादन लेखापरीक्षा प्रक्रिया में डीएसीएण्डएफडब्ल्यू, एआईसी तथा इसके क्षेत्रीय कार्यालयों, राज्य कृषि/ बागवानी विभागों, जिलों/तालुकाओं तथा ग्राम स्तर पर बैंकों में संबंधित अभिलेखों की जांच शामिल है।

लेखापरीक्षा के निष्कर्ष तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों के समेकन तथा विश्लेषण के पश्चात 31 अक्तूबर 2016 को डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को ड्राफ्ट प्रतिवेदन प्रेषित किया गया था। डीएसीएण्डएफडब्ल्यू ने ड्राफ्ट प्रतिवेदन के अंतरिम उत्तर प्रस्तुत किए है, जिन्हें प्रतिवेदन में उचित रूप से सम्मिलित कर लिया गया है। डीएसीएण्डएफडब्ल्यू के साथ निर्गम सम्मेलन 16 फरवरी 2017 को किया गया। संबंधित राज्य सरकारों के साथ निर्गम सम्मेलन कर लिया गया है जहॉ राज्य विशिष्ट निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी।

[10] अरूणाचल प्रदेश, नागालैण्ड तथा पंजाब

[11] चण्डीगढ़, दमन एवं दीव, दादर एवं नागर हवेली, एनसीटी दिल्ली तथा लक्षद्वीप

1.6 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा में अपनाए गए मापदण्ड हेतु स्त्रोत निम्नलिखित हैं:

- एनएआईएस, एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस पर डीएसीएण्डएफडब्ल्यू द्वारा जारी योजना दिशानिर्देश
- जीओआई तथा राज्य सरकारों द्वारा जारी आदेश, अधिसूचनाएं, परिपत्र, अनुदेश।
- योजनाओं की मूल्यांकन रिपोर्टों/सर्वेक्षण रिपोर्टें
- सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 तथा राज्य सामान्य वित्त एवं लेखांकन नियमावली।

1.7 आभार

लेखापरीक्षा इस निष्पादन लेखापरीक्षा को करने के दौरान डीएसीएण्डएफडब्ल्यू, राज्य कृषि/बागवानी विभागों, कार्यान्वयन अभिकरणों तथा उनके अधिकारियों द्वारा दिए गए सहयोग तथा सहायता के लिए आभार प्रकट करती है।