कार्यकारी सारांश

पिछले तीन दशको से, भारत सरकार (जीओआई) ने कृषि समुदाय की सहायता करने के लिए आनुक्रामिक कृषि फसल बीमा योजनाओं को प्रारम्भ किया है। इस लक्ष्य के लिए जीओआई ने 1985 में व्यापक फसल बीमा योजना (सीसीआईएस) को प्रारम्भ किया था जिसे रबी मौसम 1999-2000 से राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (एनएआईएस) द्वारा परिवर्तित कर दिया गया था। संशोधित राष्ट्रीय कृषि बीमा योजना (एमएनएआईएस) को रबी मौसम 2010-11 से 50 जिलों में प्रारम्भिक आधार पर तथा प्रारम्भिक मौसम आधारित फसल बीमा योजना (डब्ल्यूबीसीआईएस) को खरीफ मौसम 2007 से प्रारम्भ किया गया था। एनएआईएस को परिवर्तित करते हुए रबी मौसम 2013-14 से इन दोनों प्रारम्भिक योजनाओं को एक छत्र राष्ट्रीय फसल बीमा कार्यक्रम (एनसीआईपी) में मिला दिया गया था। तथापि, कुछ राज्यों में एनएआईएस को उनके विकल्प के अनुसार, रबी मौसम 2015-16 तक जारी रखा जाना अनुमत किया गया था। खरीफ मौसम 2016 से जीओआई ने एनएआईएस और एनसीआईपी के स्थान पर प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना (पीएमएफबीवाई) को प्रारम्भ किया तथा डब्ल्यूबीसीआईएस की पुनर्संरचना की थी।

कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय के अंतर्गत आने वाला कृषि, सहकारिता तथा किसान कल्याण विभाग (डीएसीएण्डएफडब्ल्यू) केन्द्रीय स्तर पर बजटीय नियंत्रण, निधियों के निर्गम तथा योजनाओं के समग्र प्रशासन हेतु उत्तरदायी है। योजनाओं के अंतर्गत निधियां दोनों जीओआई तथा राज्य सरकारों द्वारा भारतीय कृषि बीमा कम्पनी लिमिटेड (एआईसी) को जारी की जाती है। जिसे एनएआईएस के अंतर्गत एकमात्र बीमा कम्पनी (या कार्यान्वयन अभिकरण) के रूप में तथा अन्य योजनाओं के अंतर्गत प्रणालन अभिकरण, जिसके माध्यम से जीओआई तथा संबंधित राज्य सरकार से बीमा कम्पनी (इसके सहित) को बीमा प्रीमियम का प्रेषण किया जाता है, के रूप में नामित किया गया है।

योजनाओं के अंतर्गत किसानों को (किसानों के अंश से अधिक) बीमा प्रीमियम में आर्थिक सहायता प्राप्त है तथा जीओआई तथा राज्य सरकारों द्वारा आर्थिक सहायता के भार को बराबर बांटा जाता है। एनएआईएस के मामले में दावा भुगतानों को जीओआई तथा संबंधित राज्य सरकारों द्वारा बराबर विभाजित किया जाता है (एआईसी द्वारा अदा की जाने वाली सीमा से अधिक)। अन्य सभी योजनाओं में दावा भुगतानों का भार पूर्णत: संबंधित बीमा कम्पनी द्वारा वहन किया जाता है।

इस प्रतिवेदन के उद्देश्य हेतु, लेखापरीक्षा ने डीएसीएण्डएफडब्ल्यू, नौ चयनित राज्य सरकारों, एआईसी तथा निजी बीमा कम्पनियों के अभिलेखों की जांच की थी। प्रतिवेदन में खरीफ मौसम 2011 से रबी मौसम 2015-16 तक की अवधि शामिल है।

इस प्रतिवेदन का अध्याय 1 योजनाओ की पृष्ठभूमि सूचना तथा लेखापरीक्षा दृष्टिकोण प्रदान करता है। अध्याय 2, 3 तथा 4 क्रमश: वित्तीय प्रबंधन, योजनाओं का कार्यान्वयन, मॉनीटरिंग तथा इन योजनाओं की जागरूकता के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष प्रदान करते हैं। महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए है:

(क) वित्तीय प्रबंधन

(i) यघपि डीएसीएण्डएफडब्ल्यू ने निरन्तर अपने अंश को समय पर जारी किया था फिर भी राज्य सरकारों द्वारा विलम्बित निर्गम के अवसर देखे गए थे। ऐसे विलम्बों ने प्रभावित किसानों को बीमा क्षतिपूर्ति के निर्गम को प्रभावित किया जिसने कृषि समुदाय को सामयिक वित्तीय सहायता प्रदान करने के उद्देश्य को विफल किया।

(पैरा सं. 2.2)

(ii) दिशानिर्देश एनएआईएस के अंतर्गत संग्रहित प्रीमियम तथा एआईसी द्वारा अदा किए गए दावों के बीच अंतर के कारण हुई बचतों, यदि कोई हैं, के उपयोग पर मौन थे, अतः बचतें एआईसी के पास रहीं।

(पैरा सं. 2.3)

(iii) एआईसी निजी बीमा कम्पनियो को निधियां जारी करने से पूर्व उनके द्वारा दावों की जांच में उचित सचेतना बरतने में विफल था।

(पैरा सं. 2.4)

(iv) एआईसी, दिशानिर्देशों में आवश्यकता के बावजूद एनएआईएस के अंतर्गत जीओआई तथा राज्य सरकारों की ओर से पुनः बीमा कवर प्राप्त करने में विफल था। उसी समय एआईसी ने दावा देयता के अपने स्वंय के अंश हेतु पुनः बीमा कवर लिया था।

(पैरा सं. 2.5)

(v) एआईसी ने केवल नई निधियों की मांग के समय ही डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को उपयोग प्रमाणपत्र (यूसी) प्रस्तुत किए थे न कि निधियों के निर्गम के एक सप्ताह के भीतर जैसा दिशानिर्देशों में अपेक्षित था।

(पैरा सं. 2.6.1)

(vi) चूंकि कार्यान्वयन अभिकरणों ने बैंक/एफआई द्वारा यूसी के प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित नहीं किया था इसलिए न्यूनतम आश्वासन कि दावों को लाभार्थी किसानों को संवितरित किया गया है, की भी कमी है।

(पैरा सं. 2.6.2)

(ख) योजनाओं का कार्यान्वयन

(i) योजना दिशानिर्देशों में जीओआई तथा राज्य सरकारों को प्रीमियम आर्थिक सहायता (₹10,617.41 करोड़) तथा दावा देयता (₹21,989.24 करोड़) के माध्यम से पर्याप्त वित्तीय अंशदान के बावजूद बीमाकृत किसानों का डाटा बेस का अनुरक्षण करना अपेक्षित नहीं था। परिणामस्वरूप, जीओआई तथा राज्य सरकारें बैंक/एफआई तथा आईए (एआईसी तथा निजी बीमा कम्पनियां) की ऋण संवितरण शाखाओं द्वारा प्रस्तुत सूचना पर निर्भर थीं।

(पैरा सं. 3.2)

(ii) योजनाओं के अंतर्गत किसानों का आवृतन जनगणना 2011 के अनुसार किसानों की जनसंख्या की तुलना में काफी कम था। इसके अतिरिक्त, गैर-ऋणी किसानों का आवृतन नगण्य था।

(पैरा सं. 3.3.2 तथा 3.3.4)

(iii) योजनाओं के अंतर्गत छोटे एवं सीमांत किसानों का आवृतन जनगणना 2011 के अनुसार ऐसे किसानों की जनसंख्या की तुलना में काफी कम था।

(पैरा सं. 3.3.6)

(iv) बटांईदारों तथा काश्तकारों का कोई डाटा इस तथ्य के बावजूद कि दिशानिर्देशों में योजनाओं के अंतर्गत इनके आवृतन का प्रावधान है, अनुरक्षित नहीं था।

(पैरा सं. 3.3.8)

(v) यद्यपि वार्षिक बजट आवंटनों में एससी/एसटी वर्ग के आवृतन हेतु विशिष्ट प्रावधान शामिल था, फिर भी ऐसे आवृतन तथा इस वर्ग के लिए निधियों के उपयोग के किसी डाटा का अनुरक्षण नहीं किया गया था।

(पैरा सं. 3.3.9)

(vi) यह पाया गया था कि 97 प्रतिशत किसानों ने एनएआईएस के अंतर्गत ऋण राशि के बराबर बीमाकृत राशि को चुना था जो दर्शाता है कि या तो ऋणी किसानों का उदेश्य केवल ऋण राशि का आवृतन करना था (जिस मामले में योजना ने फसल बीमा के रूप में कार्य करने से अधिक ऋण बीमा के रूप में कार्य किया था) या फिर वो अवगत नहीं थे या ऋण संवितरण बैंक/एफआई द्वारा उन्हे योजना के पूर्ण प्रावधानों से उचित प्रकार से सूचित नहीं किया था।

(पैरा सं. 3.3.10)

(vii) जबकि योजनाओं में परिभाषित क्षेत्र न्यूनतम संभावित इकाई को अधिसूचित करने का प्रावधान था फिर भी केवल **ओडिशा** ने ही धान हेतु इकाई के रूप में ग्राम को परिभाषित करके इसे प्राप्त किया है।

(पैरा. 3.4)

(viii) अधिसूचनाओं को जारी करने में विलंब, बैंक/एफआई द्वारा निर्धारित तिथियों के भीतर घोषणा की प्राप्ति में विलम्ब, राज्य सरकारों से पैदावार डाटा की प्राप्ति में विलम्ब, आईए द्वारा दावो को संसाधित करने में विलम्ब तथा बैंक/एफआई द्वारा किसानों के खातों में दावों के संवितरण में अनियमितताएं थीं।

(पैरा सं. 3.5, 3.6, 3.11.3 तथा 3.12)

(ix) फसल कटाई प्रयोगों (सीसीई) तथा स्वाचालित मौसम स्टेशनों के कार्यों में कमियां पाई गई थीं।

(पैरा सं. 3.7 तथा 3.8)

(x) बुवाई क्षेत्र एवं बीमाकृत क्षेत्र से संबंधित डाटा में अंतर था। इसके अलावा इस संबंध में राज्य सरकारों द्वारा प्रदत्त और एआईसी द्वारा उपयोग किए गए डाटा की सम्पूर्णता सुनिश्चित नहीं थी।

(पैरा सं. 3.10)

(ग) योजनाओं की मॉनीटरिंग तथा जागरूकता

(i) जीओआई, राज्य सरकारों तथा कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा योजनाओं की मॉनीटरिंग काफी खराब थी क्योंकि (i) फसल बीमा योजनाओं के कार्यान्वयन को मानीटर करने हेतु डीएसीएण्डएफडब्ल्यू के निर्देशन के अंतर्गत एक स्वतंत्र अभिकरण तकनीकी सहायता इकाई (टीएसयू) की स्थापना नहीं की गई है, (ii) डीएसीएण्डएफडब्ल्यू द्वारा योजनाओं के प्रचालन के 14 वर्षो के बावजूद भी आवधिक मूल्याकंन रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी, (iii) फसल बीमा की राज्य स्तरीय समन्वय समिति तथा जिला स्तरीय मॉनिटरिंग समिति ने उनको आबंटित कार्य को प्रभावी रूप से नहीं किया था तथा (iv) कार्यान्वयन अभिकरणों ने भी योजनाओं की मॉनीटरिंग, जो उनको सौंपी गई थी, प्रभावी रूप से नहीं की थी।

(पैरा सं. 4.2 एवं 4.3)

(ii) योजनाओं के अंतर्गत निजी बीमा कम्पनियों को निधियो की बड़ी राशि के प्रावधान के बावजूद भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा का कोई प्रावधान नहीं था (जबकि डब्ल्यूबीसीआईएस में स्वतंत्र सरकारी अभिकरण द्वारा निरीक्षण अभिकरण का प्रावधान था)।

(पैरा सं. 4.4)

(iii) एनआईसीपी के अंतर्गत प्रीमियम के कैपिंग, जिसे योजनाओं के अंतर्गत सरकारों की देयताओं को सीमित करने के लक्ष्य से प्रारम्भ किया गया था, का परिणाम भी ऋणी किसानों को उनकी पूर्ण पात्रता से इन्कार किए जाने में हुआ।

(पैरा सं. 4.5)

(iv) लेखापरीक्षा के दौरान सर्वेक्षण किए गए दो तिहाई किसान योजनाओं से अवगत नहीं थे।

(पैरा सं. 4.6)

(v) जीओआई तथा राज्य सरकार के स्तर पर किसानों की शिकायतों के तीव्र निपटान हेतु शिकायत निवारण प्रणालियां तथा मॉनीटरिंग क्रियाविधियां अपर्याप्त थीं।

(पैरा सं. 4.7)

अनुशंसाएं :

i. डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को यह सुनिश्चित करने हेतु कि राज्य सरकारों का अंश समय पर प्राप्त हुआ है, एक क्रियाविधि प्रारम्भ करनी चाहिए।

ii. चूंकि, एनएआईएस को पीएमएफबीवाई से बदल दिया गया है इसलिए एनएआईएस के अंतर्गत बचतों के समायोजन के मामले को डीएसीएण्डएफडब्ल्यू, वित्त मंत्रालय और एआईसी द्वारा तार्किक निष्कर्ष तक पहुंचाना है।

iii. डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कार्यान्वयन अभिकरणों को भुगतान केवल उचित जांच के पश्चात ही जारी किए गए हैं।

iv. जीओआई तथा राज्य सरकारों को कार्यान्वयन अभिकरण द्वारा स्वयं को तथा बैंक/एफआई द्वारा कार्यान्वयन अभिकरणो को यूसी के सामयिक प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित करना चाहिए जिससे कि कृषि समुदाय को बीमा लाभों को अच्छी तरह मॉनीटर किया जा सके।

v. यह सुनिश्चित करने के लिए कि योजनाओं के लाभ उद्दृष्टि लाभार्थियों तक पहुंचे, जीओआई और राज्य सरकारों को मॉनीटरिंग के उद्देश्य के लिए लाभार्थी किसानों के विस्तृत डाटाबेसों को अनुरक्षित/पहुंच किया जाना चाहिए और बीमा योजनाओं का अधिक प्रभावी कार्यान्वयन किया जाना चाहिए।

vi. डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को यह सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी उपाय करने चाहिए कि किसानों की बड़ी संख्या को योजनाओं के अंतर्गत लाया जाए और ज्यादा गैर-ऋणी किसानों को योजनाओं में भाग लेने के लिए प्रोत्साहित किया जाए।

vii. राज्य सरकारों को बीमा के लिए परिभाषित क्षेत्र के रूप में गांव को अपनाने के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए ताकि योजनाएं कृषि समुदाय के लिए उचित रूप से लक्षित हों।

viii. डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को फसल उपज के और सही आकलन के लिए उपाय (जहां संभव हो तकनीक के माध्यम से) करने चाहिए।

ix. डीएसीएण्डएफडब्ल्यू और राज्य सरकारों को विश्वसनीय तंत्र प्रदान करने की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वास्तविक बुवाई क्षेत्र के विवरण सही है क्योंकि प्रभावित किसानो को भुगतान योग्य बीमा दावों की राशि इस पर निर्भर है।

x. डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को यह सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी उपाय करने चाहिए कि बैंक /एफआई योजना दिशानिर्देशों में विनिर्दिष्ट समयसीमाओं का पालन करें।

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

xii. डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को यह सुनिश्चित करने हेतु कि सरकारों द्वारा प्रदत्त निधियों का कार्यान्वयन अभिकरणों (निजी बीमा कम्पनियों सहित) द्वारा दक्षता तथा प्रभावी रूप उपयोग किया गया है, भारत के नियत्रंक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा का प्रावधान अपेक्षित है।

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

xiv. कृषि समुदाय में योजनाओं के आवृतन तथा लाभो पर अच्छी जागरूकता उत्पन्न करने हेतु अधिक सम्मिलित प्रयास किए जाने अपेक्षित हैं।