



अध्याय-II

ऋण प्रबंधन

2.1 प्रस्तावना

एफसीआई सीधे किसानों से एमएसपी⁸ पर तथा विभिन्न राज्य सरकार एजेन्सियों (एसजीए) से भी खाद्यानों की अधिप्राप्ति करता है। यह एमएसपी भारत सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है और विक्रय केन्द्रीय निर्गम मूल्य (सीआईपी)⁹ पर वसूल किया जाता है। एफसीआई को खाद्य अनुदान के रूप में आर्थिक लागत (प्रशासनिक व्यय, हैंडलिंग, कमियां, आदि सहित अधिग्रहण लागत) तथा सीआईपी पर विक्रय की वसूली के बीच के अंतर की प्रतिपूर्ति की जाती है।

मंत्रालय से प्राप्त सब्सिडी, इक्विटी तथा अर्थोपाय अग्रिमों¹⁰ के द्वारा एफसीआई अपनी निधि (फंड) की आवश्यकताओं को पूरा करती है। फिर भी, यह एफसीआई के विशाल कार्यात्मक पूँजी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं है और एफसीआई खुली निविदा के माध्यम से बैंकों से नकद ऋण एवं अल्प अवधि ऋणों और ब्याज वाले बाँड को जारी कर निधियों का प्रबंध करता है।

लेखापरीक्षा में भारत सरकार द्वारा समय-समय पर धन व्यवस्था के प्रावधान और पाँच वर्षों की अवधि वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान एफसीआई द्वारा ऋण प्रबंधनों को शामिल किया है। मंत्रालय तथा एफसीआई मुख्यालय नई दिल्ली और नोएडा मंडल (उत्तर) कार्यालय के अभिलेखों की जाँच को एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालयों दिल्ली, राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश, में बाह्य लेखापरीक्षा के साथ पूरक किया गया था।

⁸ न्यूनतम समर्थन मूल्य, किसानों की खरीद के लिए भारत सरकार द्वारा विभिन्न कृषि उत्पादन के लिए घोषित न्यूनतम मूल्य है जिससे बिक्री-संकट (distress sale) के दौरान रोका जाए।

⁹ केंद्रीय निर्गम मूल्य भारत सरकार द्वारा गेहूँ और चावल के लिए राज्यों और केन्द्र शामिल राज्यों को वितरण करने के लिए आर्थिक लागत से कम तय की जाती है।

¹⁰ अर्थोपाय अग्रिम कार्यात्मक पूँजी आवश्यकता को पूरा करने के लिए भारत सरकार द्वारा एफसीआई को दिया गया कार्यात्मक पूँजी ऋण है। सामान्यतः यह उसी वित्त वर्ष के दौरान स्वीकृत एवं वसूला/समायोजित किया जाता है। इसका ब्याज दर 364 दिनों के औसतन राजकोष दर के समकक्ष होता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2 निधियों के स्रोत

चूंकि भारत सरकार द्वारा त्रैमासिक रूप से सब्सिडी जारी की जाती है किन्तु वह दैनिक निधि जरूरतों को पूरा करने के लिए प्राप्त नहीं है विशेषतः अधिप्राप्ति मौसम के दौरान इसलिए एफसीआई को अपने प्रचालनों को जारी रखने के लिए निधि को संग्रहित करने के लिए वैकल्पिक स्रोतों की खोज करनी पड़ी। विगत पाँच वर्षों के दौरान निधियों के मुख्य स्रोत तालिका 2.1 में दिया गया है जो इस प्रकार थे:

तालिका 2.1: कोषों के स्रोत

(₹ करोड़ में)

ब्यौरा	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
भारत सरकार द्वारा अभिदान (subscribed) की गई इक्विटी पूँजी (31 मार्च तक)	2,649.67	2,672.95	2,675.95	2,762.79	2,830
मंत्रालय (अप्रैल में) द्वारा अर्थोपाय अग्रिम	10,000	10,000	10,000	10,000	20,000 (10,000 अप्रैल 2015 में और 10,000 जनवरी 2016 में)
31 मार्च के अनुसार बैंकों से लिया गया नकद ऋण (सीसी)	44,099.55	49,770.99	51,281.31	46,427.10	50,603.03
दीर्घ अवधि बाँड (31 मार्च के अनुसार)	3,915	8,914.50	16,914.50	16,121**	13,000**
31 मार्च के अनुसार लिया गया असुरक्षित अल्प अवधि ऋण	13,500	13,080	16,250	28,805	26,375
कुल	74,164.22	84,438.44	97,121.76	1,04,115.89	1,12,808.03

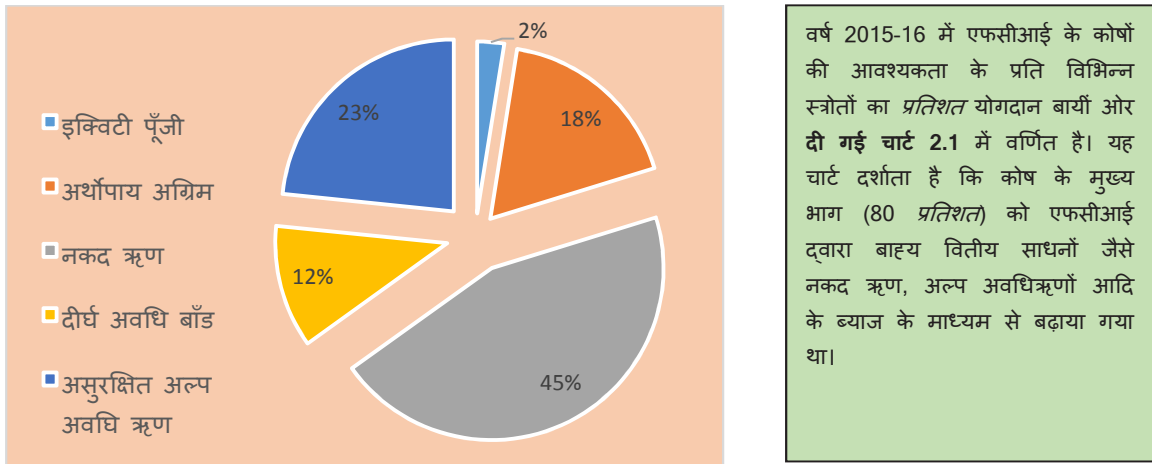
* स्रोत: एफसीआई का वार्षिक प्रतिवेदन

** बाँड पूर्व के वर्षों से संबंधित है, इस वर्ष के दौरान कोई नया बाँड जारी नहीं किया गया।

जैसा कि ऊपर देखा जा सकता है, वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान इक्विटी पूँजी ₹ 2,649.67 करोड़ से बढ़कर ₹ 2,830 करोड़ हो गई और 2015-16 में मंत्रालय द्वारा दिए गए अर्थोपाय अग्रिम में ₹ 20,000 करोड़ की वृद्धि हुई है।

जब कभी एफसीआई को अतिरिक्त आवश्यकता होती थी खुले निविदों के माध्यम से अल्प अवधि ऋणों को भी उठा लेती थी और अवधि ऋणों पर 9.20 प्रतिशत से लेकर 10.75 प्रतिशत के बीच ब्याज दर थी। अल्प अवधि ऋण प्राप्ति पर एफसीआई द्वारा अल्प अवधि ऋण पर ब्याज ₹ 13,500 करोड़ वर्ष 2011-12 से बढ़कर ₹ 26,375 करोड़ वर्ष 2015-16 में दिये गये। इसके अलावा, वर्ष 2012-13 एवं 2013-14 के दौरान एफसीआई ने क्रमशः ब्याज 8.62 प्रतिशत से लेकर 9.95 प्रतिशत तक ₹ 5,000 करोड़ तथा ₹ 8,000 करोड़ के दीर्घ अवधि बाँड जारी किए और 31 मार्च 2016 के अनुसार ये दीर्घ अवधि बाँड ₹ 13,000 करोड़ तक के थे।

चार्ट 2.1: कोष के स्रोत



यद्यपि नकद ऋण अल्पकालिक ऋण से ज्यादा महँगा था तथापि एफसीआई अल्प अवधि ऋण का उपयोग नहीं कर सका क्योंकि बैंक कंसोर्टियम द्वारा पहले नकद भुगतान सीमा का प्रयोग करने तथा केवल उसके बाद अल्प अवधि ऋणों का लाभ उठाने की शर्त लागू की गई थी। इसके आलावा, बाँड को एफसीआई ने वर्ष 2013-14 के बाद जारी नहीं किया था जो वित्तपोषण के अपेक्षाकृत सस्ते स्रोत थे।

प्रबंधन ने बताया (मई 2016) कि इसके दृष्टिकोण से कंसोर्टियम द्वारा अल्प अवधि ऋण के आहरण पर लगाई गयी शर्तें कठोर थी और एफसीआई द्वारा इसका प्रतिवाद किया गया था। तथापि बैंकों ने दावे के साथ कहा कि एफसीआई को नकद ऋण सुविधा में वृद्धि किया जाना प्रथम-स्वभाव है अर्थात् बैंकों को एफसीआई के उपयोग हेतु कोष तैयार रखने पड़ते हैं और बताया कि नकद ऋण की अपर्याप्ता के कारण एफसीआई के लिए निधियों की आवश्यकता को प्रधान रूप से अनिवार्य किया गया था, तो एफसीआई

के लिए केवल नकद ऋण का उपयोग कर लेने के बाद ही अल्प अवधि ऋण में वृद्धि करना तर्कसंगत और युक्तिपूर्ण था।

बॉन्ड को जारी करने के मामले में, एफसीआई ने कहा कि उसके लिए सरकारी प्रत्याभूति आपेक्षित है और बॉन्ड जारी करके निधियों का संग्रहण संस्था की रेटिंग/अथवा दस्तावेज की रेटिंग पर निर्भर है। जैसा कि इसके अधिदेश में दिया गया है, एफसीआई कोई अधिशेष/मुनाफा उत्पन्न करता है इसलिए संस्था के रूप में एफसीआई के लिए अच्छी रेटिंग पाना कठिन होगा। तथापि, बॉन्ड दस्तावेज की रेटिंग सरकारी प्रत्याभूति के आधार पर संभव है, इसलिए एफसीआई ने अनेक अवसरों पर बॉन्ड जारी करने के लिए मंत्रालय से अनुरोध किया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफसीआई ने सरकारी प्रतिभूतियाँ जारी करके एवं अन्य स्रोतों के माध्यम से पर्याप्त निधियाँ प्रदान करने के लिए मंत्रालय से अनुरोध भी किया था। फिर भी, न तो मंत्रालय से कोई जवाब प्राप्त हुआ और न ही उत्तर में मंत्रालय¹¹ द्वारा एफसीआई के अनुरोध पर सहमति दी गई।

इस प्रकार, बॉन्डों को उठाने के लिए अल्प अवधि ऋण का लाभ उठाने हेतु बैंक कंसेंटियम द्वारा लगाए गए प्रतिबंधों एवं भारत सरकार की अनुमति के अभाव के कारण एफसीआई ने 10.01 प्रतिशत से लेकर 12 प्रतिशत के बीच के ब्याज दरों पर नकद ऋण के माध्यम से वित्तपोषण के अपेक्षाकृत मँहगें स्रोत का सहारा लिया जिसके परिणामस्वरूप बढ़े हुए खाद्य सब्सिडी के रूप में सरकारी खजाने पर अतिरिक्त बोझ आया।

2.3 सहायता अनुदान को विलंब से जारी किया जाना

एफसीआई को अपनी गतिविधियों को पूरा करने के लिए कार्यात्मक पूँजी की पर्याप्त राशि की आवश्यकता होती है। वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान खाद्यान्नों की मुख्य गतिविधियों अभिप्राप्ति, संवितरण तथा अन्य प्रशासनिक लागतों पर क्रमशः ₹ 1,05,355 करोड़, ₹ 1,23,687 करोड़, ₹ 1,28,024 करोड़, ₹ 1,34,235 करोड़ तथा ₹ 1,42,487 करोड़ की लागत थी।

¹¹ 10 पत्राचारों में मंत्रालय का जवाब प्राप्त नहीं हुआ तथा एक मामले में सहमत नहीं हुआ।

एफसीआई हेतु निधियों का प्राथमिक स्रोत उपभोक्ता अनुदान (गेहूँ, चावल), मोटे अनाज पर अनुदान तथा बफर स्टॉक के ढुलाई लागत (एफसीआई द्वारा नियंत्रित बफर स्टॉक एवं राज्य सरकार/एजेन्सियों को ढुलाई प्रभार की प्रतिपूर्ति) के कारण भारत सरकार द्वारा जारी खाद्य सब्सिडी है। फिर भी, भारत सरकार द्वारा प्रत्येक वर्ष जारी सहायता अनुदान एफसीआई द्वारा दावा किए गए सहायता अनुदान से कम था। चार्ट 2.2 सहायता अनुदान के बढ़ते अंतर का वर्णन करता है जो इस प्रकार है:

चार्ट 2.2: वर्षवार भारत सरकार से दावा किया गया/प्राप्त अनुदान

(₹ करोड़ में)



जैसा कि उपर्युक्त चार्ट में देखा जा सकता है, कि वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान एफसीआई द्वारा दावा किए गए सहायता अनुदान तथा भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान के बीच हमेशा पर्याप्त अंतर रहा जिसके कारण एफसीआई को अन्य स्रोतों से उधार लेना पड़ा फलस्वरूप खजाने पर अत्यधिक ब्याज का बोझ पड़ा जिसकी चर्चा आगे के पैराग्राफों में की गई है।

प्रत्येक वर्ष एफसीआई द्वारा सहायता अनुदान के अंतिम त्रैमासिक बिल स्वीकृत बजट अनुमान¹² के आधार पर भारत सरकार को प्रस्तुत किए जाते हैं। भारत सरकार के निर्देशानुसार, मंत्रालय को एफसीआई को संबंधित वित्तीय वर्ष के दौरान अनुमानित

¹² प्रथम तिमाही बिल (जो वित्त वर्ष के प्रारंभ से पहले प्रस्तुत की जाती है) को छोड़कर निदेशक मण्डल द्वारा स्वीकृत।

2017 का प्रतिवेदन सं. 18

खाद्य अनुदान का 95 प्रतिशत जारी करना होता है तथा शेष पाँच प्रतिशत संसद को एफसीआई के लेखाओं के प्रस्तुतीकरण के बाद जारी किया जाता है। फिर भी भारत सरकार ने पिछले पाँच वर्षों के दौरान औसतन सहायता अनुदान का केवल 67 प्रतिशत ही जारी किया जिसके कारण एफसीआई को वित्तपोषण के अन्य अपेक्षाकृत मँहगें साधनों अर्थात् नकद ऋण, अल्प अवधि ऋण, आदि का सहारा लेना पड़ा था। यद्यपि एफसीआई ने मंत्रालय से समय-समय पर अतिरिक्त निधियों के लिए अनुरोध किया लेकिन अनुरोध को या तो बिना किसी उत्तर के लंबित रखा गया या केवल आंशिक राशि प्राप्त हुई थी। एफसीआई ने मंत्रालय से वित्तीय संस्थान जैसे राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) से निधि उठाने के लिए अनुमति प्रदान करने का अनुरोध (17 जून 2016) भी किया था, फिर भी मंत्रालय से अभी (फरवरी 2017) उत्तर अपेक्षित था।

वर्ष 2011-12 से वर्ष 2015-16 की अवधि के दौरान दावा किया गया/प्राप्त सहायता अनुदान की राशि तथा एफसीआई द्वारा वित्तपोषण पर खर्च हुए ब्याज को निम्नलिखित तालिका 2.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.2: वित्तपोषित राशि तथा उपार्जित ब्याज

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पूर्व वर्षों से संबंधित बकाया सहायता अनुदान	वर्ष के दौरान दावा किया गया सहायता अनुदान	कुल प्राप्त सहायता अनुदान			वित्तपोषित राशि*	उपार्जित ब्याज
			पूर्ववर्ती वर्षों के विरुद्ध	वर्ष के लिए	कुल		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)	(8)
2011-12	15,668.87	67,693.90	2,819.45	57,116.50	59,935.95	71,514.55	5,227.16
2012-13	23,426.82	80,306.14	23,308.98	48,676.02	71,985.00	81,765.49	6,392.07
2013-14	31,747.96	89,410.45	9,008.54	66,521.43	75,529.97	94,445.81	7,190.72
2014-15	45,628.44	1,05,016.10	30,000.00	61,995.35	91,995.35	1,01,353.10	8,244.30
2015-16	58,649.19	1,03,383.00	45,633.40	66,366.60	1,12,000.00	1,09,978.03	8,647.56
						कुल	35,701.81

*इक्विटी को छोड़कर

जैसा की ऊपरी तालिका 2.2 में देखा जा सकता है, पूर्व के वर्षों से संबंधित बकाया सहायता अनुदान वर्ष 2011-12 में ₹ 15,668.87 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2015-16 में ₹ 58,649.19 करोड़ हो गया था। यह प्रत्येक वर्ष एफसीआई को ऋणों, बाँडों आदि सहित ब्याज के माध्यम से निधियों को उठाने को अनिवार्य करते हुए भारत सरकार द्वारा कम

सहायता अनुदान जारी करने के कारण हुआ था। कम सहायता अनुदान जारी करने के परिणामस्वरूप एफसीआई पर ₹ 35,701.81 करोड़ के अतिरिक्त ब्याज का बोझ पड़ा तथा उतनी ही राशि के बराबर के खाद्य अनुदान में वृद्धि हुई। खाद्य एवं लोक वितरण विभाग में अभिलेखों के (अगले) जाँच में पता चला कि मंत्रालय ने वित्त मंत्रालय (एमओएफ) को प्रेषित अपने बजट आवश्यकताओं में एफसीआई के सहायता अनुदान हेतु मांग को विधिवत रूप से शामिल किया था परन्तु वर्ष 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान वित्त मंत्रालय (एमओएफ) द्वारा आवंटन बजट ₹ 7,348 करोड़ से ₹ 34,471 करोड़ के बीच लगातार कम अंतर के साथ था।

एफसीआई ने कहा (जून 2016) कि एकमुश्त अग्रिम अनुदान जारी करना अधिकतर विभिन्न कारकों जैसे सरकार के राजस्व संग्रह, नकदी चलनिधि स्थिति, वित्त मंत्रालय द्वारा बजट प्रावधान एवं अन्य वित्तीय प्रतिबद्धताओं आदि पर निर्भर है।

एफसीआई का उत्तर इंगित करता है कि खाद्य सब्सिडी के प्रति वित्त मंत्रालय (एमओएफ) द्वारा निधियों का कम आवंटन भारत सरकार के प्रतिस्पर्धात्मक वित्तीय प्राथमिकताओं के कारण है। यह एफसीआई को बाह्य स्रोतों (कार्यात्मक पूँजी के प्रति) से वित्तपोषण के लिए बाध्य करता है, इस प्रकार ब्याज का बोझ बढ़ा जिसे मौजूदा अनुदान के दावों में जोड़ा गया जिससे दावा किए जाने योग्य सहायता अनुदान में वृद्धि हुई जो कि बाद में मंत्रालय से सहायता अनुदान की राशि आगे भी कम प्राप्ति हुई। यह दुष्चक्र अंततः भारत सरकार के समग्र खाद्य सब्सिडी के बोझ में वृद्धि की ओर अग्रसर होता है जिसे यदि मंत्रालय द्वारा सहायता अनुदान के दावों को समय पर जारी किया गया होता तो कम से कम बाह्य वित्तपोषणों के लिए प्रदत्त ब्याज की सीमा तक रोका जा सकता था।

2.4 विभिन्न मंत्रालयों/केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (सीपीएसई) को दिए गए खाद्यानों के संबंध में बकाया राशि की गैर-वसूली/वसूली में विलंब

मंत्रालय (20 नवम्बर, 2001) के निर्देशानुसार, एफसीआई विभिन्न मंत्रालयों के कल्याण योजनाओं के अंतर्गत विभिन्न राज्य सरकारों को खाद्यान मुहैया करता है। एफसीआई संबंधित योजनाओं के अनुसार मंत्रालयों को समय-समय पर बिलों को प्रस्तुत करता है। संबंधित प्राधिकारियों द्वारा मूल बिलों एवं प्रमाणपत्र जमा करने पर भुगतान किए जाते हैं।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभिन्न मंत्रालयों/विभागों से ₹ 2,897.17 करोड़ बकाया था जिसने एफसीआई को बाह्य वित्तपोषण के लिए और ₹ 1,617.48 करोड़ के

2017 का प्रतिवेदन सं. 18

परिहार्य ब्याज के बोझ का नुकसान उठाने के लिए बाध्य किया जिसका विवरण तालिका 2.3 में दिया गया है।

तालिका 2.3: मार्च 2016 तक विभिन्न मंत्रालयों/सीपीएसई से बकाया राशियों पर ब्याज का बोझ

मंत्रालय/विभाग का नाम	विवरण	राशि (₹ करोड़ में)	से लंबित	परिहार्य ब्याज (₹ करोड़ में)
ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी)	वर्ष 2000-01 से वर्ष 2007-08 की अवधि के दौरान राज्य सरकारों को राज्य सरकारों के नामित अधिकारियों से प्रमाणिक ठहराए गए कल्याण योजनाओं (संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना) के तहत जारी खाद्यानों से संबंधित देय राशियाँ।	2,452.96	2008-09	1,298.35
मानव संसाधन विकास मंत्रालय (एचआरडी)	विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा मिड.डे.मील स्कीम के बिलों का गैर-निपटान तथा दिशा-निर्देशों में निर्धारित समय सीमा के अंदर क्षेत्रीय प्रबंधकों द्वारा बिलों को जमा ना करना और एफसीआई की बकाया राशि एवं राज्य सरकारों के अभिलेखों (उत्तर-पूर्व क्षेत्र) का गैर-मिलान।	326.35	2010-11	139.59
विदेश मंत्रालय (एमईए)	विदेश मंत्रालय (एमईए) द्वारा वर्ष 2004 से वर्ष 2012 के दौरान अफगानिस्तान को बिस्कुटों की आपूर्ति के लिए विश्व खाद्य कार्यक्रम को जारी गेहूँ के निर्यात के विरुद्ध बकाया राशि।	48.32	10 वर्ष से अधिक	68.94
सीपीएसई	निपटान के लिए विवादित दावों के कारण निर्यात लाभों हेतु एमएमटीसी ¹³ , एसटीसी ¹⁴ तथा पीईसी ¹⁵ से बकाया।	69.54	1991 से	110.60
कुल		2,897.17		1,617.48

¹³ मेटल्स एंड मिनरल्स ट्रेडिंग कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया।

¹⁴ द स्टेट ट्रेडिंग कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड।

¹⁵ द प्रोजेक्ट एंड इन्विपमेंट कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड।

प्रबंधन ने कहा (जून एवं नवम्बर 2016) कि प्रशासनिक मंत्रालय के माध्यम से ग्रामीण विकास मंत्रालय के साथ बकाया पर जोरदार तरीके से और राजी करने के साथ देखरेख जारी था और मानव संसाधन विकास मंत्रालय से बकाया के संबंध में मानव संसाधन विकास मंत्रालय तथा संबंधित एसजीए के साथ नियमित देखरेख के कारण सितम्बर 2016 तक एमडीएम योजना के अंतर्गत बकाया राशि कम होकर ₹ 291.34 करोड़ हो गई। इसके अलावा, पूर्वोत्तर सीमांत (एनईएफ) क्षेत्र के मामले में क्षेत्रीय कार्यालय असम ने बकाया राशि के आकड़ों का मिलान किया। इसमें आगे कहा गया (दिसम्बर 2016) कि विदेश मंत्रालय से बकाया राशि से संबंधित मामले का जोशपूर्ण ढंग से अनुसरण किया जा रहा था एवं नवम्बर 2016 तक ₹ 47.99 करोड़ की राशि प्राप्त करने योग्य थी। एमएमटीसी, एसटीसी तथा पीईसी से बकाया राशि के संबंध में यह बताया गया कि इन तीनों केंद्रीय पीएसयू के साथ दावों का जोशपूर्ण ढंग से अनुसरण किया जा रहा था।

हालांकि लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि मानव संसाधन विकास मंत्रालय से बकाया राशि केवल ₹ 35.01 करोड़ तक कम हो चुकी थी। तथापि ₹ 291.34 करोड़ की विशाल बकाया राशि वर्ष 2010-11 से अभी भी लंबित थी जिसे वसूल किया जाना आवश्यक था। ग्रामीण विकास मंत्रालय से बकाया राशि के मामले में बकाया राशि वर्ष 2008-09 से वही रही। विदेश मंत्रालय ने एफसीआई को सूचित किया था कि प्रासंगिक बिल अभिलेख पता लगाए जाने योग्य नहीं हैं तथा एफसीआई से डुप्लिकेट बिलों को तैयार करने का अनुरोध किया गया और यह मामला अनसुलझा (फरवरी 2017) रहा।

इस प्रकार, केंद्रीय मंत्रालय और केंद्रीय पीएसयू से अपने बकाया राशि की कमी के कारण एफसीआई को अन्य स्रोतों (नकद ऋण/एसटीएल) से निधियों का प्रबंध करना पड़ा और एफसीआई ने तदनुसार समकक्ष राशि तक के सहायता अनुदान में बढ़त के साथ वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के लिए ₹ 1,617.48 करोड़ के ब्याज का परिहार्य भुगतान किया।

2.5 विभिन्न राज्य सरकारों को आपूर्ति किए गए खाद्यानों के संबंध में गैर-वसूली

लेखापरीक्षा ने देखा कि विभिन्न राज्य सरकारों को आपूर्ति किए गए खाद्यानों के लिए ₹ 47.54 करोड़ लंबित था जैसा कि तालिका 2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.4: राज्य सरकारों से लंबित दावें

राज्य	लंबित राशि (₹ करोड़ में)
महाराष्ट्र	10.00
बिहार	18.44 (1979-80 से)
केरल	4.53 (1981-82 से)
असम	14.57 (1967 से अब तक)
कुल	47.54

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि बिहार क्षेत्र के साथ इस मामले का नियमित रूप से अनुसरण किया जा रहा था और इन दावों को एफसीआई के बही खाताओं में बहुत पुराने हो जाने के कारण नहीं दर्शाया गया। उसने आगे बताया कि महाराष्ट्र के मामले में, अंडर रिलेक्सड स्पेसिफिकेशन (यूआरएस) चावल के गैर-उठाव हेतु विभिन्न पार्टियों के विरुद्ध ₹ 1.38 करोड़ की राशि न्यायाधीन थी तथा शेष राशि के शीघ्र वसूली हेतु मामले का अनुसरण किया जा रहा था। केरल के संबंध में उसने बताया कि ₹ 1.44 करोड़ की राशि अंतिम निपटान के रूप में केरल सरकार से प्राप्त हुई थी। असम के संबंध में प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि ₹ 14.57 करोड़ की बकाया राशि को अशोध्य ऋण के रूप में समायोजित अथवा बड़े खाते में डाले गए लेखाओं की बहियों में नहीं दर्शाया गया था।

प्रबंधन द्वारा दिया गया उत्तर यह इंगित करता है कि असम और बिहार की राज्य सरकारों से वसूल होने वाली कुल राशि को वसूली योग्य नहीं दर्शाया गया था। अतः, यह स्पष्ट नहीं है कि एफसीआई लेख में न लिखी राशियों को ऐसे कैसे बड़े खाते में डालने का प्रस्ताव करता है जो तथ्यतः मंत्रालय से सब्सिडी का दावा करने के लिए पूर्व-आपेक्षित है। इसके अलावा, एफसीआई द्वारा राशिवार, पार्टीवार तथा वर्षवार विवरण प्रस्तुत नहीं किए गये। आपेक्षित जानकारी के अभाव में एफसीआई के दावें असत्यापित हैं।

विभिन्न राज्य सरकारों से अपनी बकाया राशि के गैर/कम प्राप्ति के कारण एफसीआई को अन्य स्रोतों (नकद ऋण/एसटीएल) से निधियों का प्रबंध करना पड़ा और उसने वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान ₹ 25.16 करोड़ के ब्याज का परिहार्य भुगतान किया।

2.6 भंडारण और परागमन हानि के नियमितीकरण में देरी

एफसीआई के निर्देशों (31 मई 2004) के अनुसार, वर्ष 1999-2000 तक की अवधि तक लंबित भंडारण और परागमन हानियों को शून्य स्तर पर लाया जाना अपेक्षित था तथा वर्तमान हानियों को अगले महीने में नियमित किया जाना था और किसी भी मामले में बढ़ने नहीं देना था। फिर भी, वर्ष 1990-91 से पहले के भंडारण और परागमन हानियों के मामले को नियमित करने के लिए संबंधित मंडलों/क्षेत्रों को तीन महीने की समय सीमा दी गई थी, क्योंकि ₹ 35.67 करोड़ तक की हानियाँ विभिन्न मंडलों/क्षेत्रों के अंतर्गत वर्ष 1990-91 से पहले की नियमितीकरण लंबित थी। तथापि लेखापरीक्षा ने देखा की अप्रैल 2016 तक ₹ 24.01 करोड़ की राशि (1990-91 से पूर्व की अवधि के लिए भंडारण हानि- ₹ 14.77 करोड़ तथा परागमन हानि- ₹ 9.24 करोड़) अनियमित पड़ी थी जिसे सब्सिडी के रूप में दावा नहीं किया जा सका। इसके अलावा, एफसीआई द्वारा अनियमित भंडारण और परागमन की कमी का पूरा व्योरा अलग-अलग नहीं रखा जा रहा है ताकि वह नियमित रूप से नियमित करने के लिए एक सार्थक कार्यवाई कर सकें।

प्रबंधन ने कहा (जून 2016) कि नियमितीकरण के मामले को शीघ्रता से संचालित किया गया और ये मामले बहुत पुराने थे तथा हानि का प्रतिशत, केन्द्रों के नाम जहाँ हानियाँ हुई थी जैसी आवश्यक सूचना की कमी थी, इसलिए लंबित मामलों को खत्म करने में थोड़ा समय लगेगा।

उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि एफसीआई के रिकॉर्डों में पुराने मामलों का भी आवश्यक विवरण शामिल नहीं है और इस प्रकार इन मामलों के नियमितीकरण की सम्भावनाएं अनिश्चित हैं।

2.7 निष्क्रिय निधियों पर ब्याज की हानि

एफसीआई के बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स (बीओडी) ने सीसी सुविधा के अतिरिक्त एसटीएल के जरिए ₹ 10,000 करोड़ जुटाने का प्रस्ताव मंजूर किया। सीसी सुविधा कंसोर्टियम से इस प्रस्ताव पर अपनी मंजूरी देने के लिए अनुरोध किया गया। एफसीआई के अनुरोध पर सीसी सुविधा संघ की स्थायी समिति की बैठक 3 मार्च 2011 को हुई, जिसमें एफसीआई को असुरक्षित आधार पर एसटीएल जुटाने की अनुमति दी गई। समिति ने सहमति व्यक्त की कि एफसीआई शाखाओं द्वारा मुख्य खातों में डेबिट उठाया जाएगा और ₹ 34,495 करोड़ (तब तत्कालीन सीसी सीमा) से अधिक की राशि एसटीएल खाते से

प्रत्येक दिन के अंत में चल जाएगी। बैठक में (3 मार्च 2011) एसबीआई ने स्पष्ट किया कि सीसी सीमा की अपर्याप्ता के कारण एफ़सीआई की निधि की आवश्यकता मुख्य रूप से जरूरी थी, इसलिए एफ़सीआई की सीसी सीमा समाप्त होने के बाद ही एसटीएल बढ़ाना तार्किक और सर्वोत्कृष्ट था। एसटीएल बढ़ाने की शर्तों में अन्य बातों के साथ-साथ यह भी शामिल किया गया कि प्रस्तावित एसटीएल का कार्यकाल नकद प्रवाह पर आधारित होना चाहिए तथा एफ़सीआई को अपने नकदी प्रवाह के आधार पर शाखाओं में राशि को बढ़ाना था।

बीओडी ने (मार्च 2011) ₹ 3,800 करोड़ का एसटीएल जुटाने के प्रस्ताव को मंजूरी दे दी। 4 मार्च 2011 को बोलियाँ आमंत्रित की गईं तथा ₹ 3,800 करोड़ का एसटीएल सात बैंकों¹⁶ से लिया गया। इसी तरह एफ़सीआई ने (सितम्बर 2011) चार बैंकों¹⁷ से ₹ 2,975 करोड़ के एसटीएल का लाभ उठाया। सीसी उच्चतम सीमा से ज्यादा निधियों की अधिक उपयोगिता के विरुद्ध सीसी खाते में आगे स्वीप करने के लिए एसटीएल की इन राशियों को एसबीआई, औद्योगिक वित्त शाखा नई दिल्ली में खोले गए एक अलग चालू खाते में (17 मार्च से 23 मार्च 2011 तथा 2 से 9 सितंबर 2011) जमा किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि एफ़सीआई द्वारा ₹ 3,800 करोड़ का एसटीएल 17 मार्च 2011 से 31 मार्च 2011 तक प्राप्त किया गया। जबकि सितंबर 2011 के दौरान लिए गए ₹ 2,975 करोड़ के एसटीएल के संबंध में, ₹ 575 करोड़ की राशि 02 सितंबर 2011 को प्राप्त हुई जबकि सीसी खाते में इसका स्वीप 5 सितंबर 2011 को किया गया। एसटीएल की राशि निष्क्रिय रखने से ₹ 11.27 करोड़ (₹ 10.78 करोड़ + ₹ 0.49 करोड़) तक का परिहार्य ब्याज हुआ।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (जुलाई 2013) कि भुगतान की बहाली के तुरंत बाद आगामी तिथियों के लिए सीसी खाते की उपयोगिता पद्धति शत-प्रतिशत सटीक अनुमान नहीं था तथा किसी भी प्रोजेक्शन के साथ दो से तीन प्रतिशत का थोड़ा अंतर होना ही था और निष्क्रिय निधियों पर ब्याज की हानि को एफ़सीआई के बीओडी द्वारा क्रमशः अप्रैल 2011 तथा सितंबर 2011 में मंजूरी दी गई थी। प्रबंधन ने आगे उत्तर दिया (जुलाई 2014 तथा नवम्बर 2016) की उसने संकटपूर्ण निधि की स्थिति के कारण मार्च 2011 में एसटीएल का लाभ उठाया।

¹⁶ फेडरल बैंक, आईडीबीआई, यूनियन बैंक ऑफ इंडिया, इंडियन बैंक, पंजाब एंड सिंध बैंक, विजया बैंक एवं सेंट्रल बैंक ऑफ इंडिया।

¹⁷ फेडरल बैंक, एचडीएफसी, कॉर्पोरेशन बैंक एवं देना बैंक।

प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि वहाँ विशेषज्ञ निधि प्रभाग मौजूद है जिसे निधियों के प्राक्कलन की जिम्मेदारी सौंपी है, हालांकि समेकित निधि आवश्यकताओं को सही ढंग से प्रोजेक्ट करने के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों से लेकर एफसीआई मुख्यालय तक निधि की उपयोगिता को दैनिक प्रेषण को पक्का और विश्वसनीय प्रणाली होने का कोई प्रमाण नहीं था। परिणामस्वरूप निधि की वास्तविक आवश्यकता से बहुत पहले एसटीएल का लाभ उठा लिया गया। इसके अलावा, निबंधन एवं शर्तों के अनुसार एक सक्षम प्रावधान था कि ऋण का उपयोग एफसीआई द्वारा प्रस्ताव स्वीकृत करने की तिथि से सात दिनों के भीतर करना है। सात दिनों के अंतर को विचार करते हुए एसटीएल से प्राप्त राशि को संवितरण हेतु सर्वोत्कृष्ट योजना बनायी जानी चाहिए थी।

2.8 नकद ऋण पर ब्याज का अत्यधिक भुगतान

दिन के आखिर की शेष राशि के अंतरण के मामले में दैनिक आधार पर उनके क्षेत्र के अंतर्गत सभी इकाई कार्यालयों के बैंक विवरणों की निगरानी करने के लिए सहायक महाप्रबन्धक स्तर के अधिकारी को नोडल अधिकारी के रूप में नामित करने हेतु एफसीआई ने (मार्च 2015 एवं जनवरी 2016) अपने सभी मण्डल कार्यकारी निदेशकों (ईडी) को निर्देश जारी किया। एफसीआई मुख्यालय द्वारा साथ ही यह भी निर्देश जारी किए गए हैं कि मण्डल के अंतर्गत बैंक खातों के रोज के प्रचालन की निगरानी करने तथा बैंक द्वारा प्रभारित किए गए ब्याज के गणना की जांच के लिए तथा उन मामलों को रिपोर्ट करने के लिए, जहां दिन के आखिर की शेष राशि विशेषकर क्षेत्रीय कार्यालयों के बैंक खातों में जमा राशि मण्डल नकद ऋण खाता या केंद्रीय सीसी खाता में स्थानांतरित नहीं किया गया था, जिससे एफसीआई को ब्याज की हानि हुई। एफसीआई मुख्यालय द्वारा निर्देश जारी किए गए थे।

जिला कार्यालय, जयपुर (अप्रैल 2011 से मार्च 2016), नेलौर (2014-15 एवं 2015-16) तथा मण्डल कार्यालय (पूर्व) (जनवरी से मार्च 2016) के नकद ऋण खातों के बैंक विवरण के परीक्षण जांच से पता चला कि जमा राशियों को सभी तिथियों पर मण्डल/केंद्रीय सीसी खाता में स्थानांतरित नहीं किया गया था। इसी तरह की कमियाँ अन्य मण्डल/क्षेत्रीय/जिला कार्यालयों में भी देखी गईं। जेडसीसी/केंद्रीय सीसी के खाते में अन्तिम शेष राशि के दिन प्रतिदिन हस्तान्तरण के मामले में निर्देशों के गैर-अनुपालन से एफसीआई को ₹ 29 लाख का परिहार्य ब्याज का बोझ हुआ।

2.9 उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के निर्देशों का गैर-अनुपालन

खाद्य सब्सिडी को जारी करके ब्याज के बोझ से बचने के दृष्टिकोण के साथ, तिमाही के बजाए मासिक आधार पर एसबीआई को ब्याज भुगतान पर दक्षता विश्लेषण करने तथा भारत सरकार द्वारा जारी अनुदान से तुलना करते हुए एफ़सीआई की सीसी मासिक सीसी सीमा का विश्लेषणात्मक अध्ययन करने के लिए मंत्रालय ने एफ़सीआई को निर्देश (अगस्त, 2004) जारी किया।

हालांकि लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि भारत सरकार द्वारा जारी किए गए अनुदान का एफ़सीआई द्वारा उपयोग किए गए मासिक सीसी सीमा का न तो दक्षता विश्लेषण किया गया और न ही कोई विश्लेषणात्मक अध्ययन किया गया।

प्रबंधन ने बताया (जून 2016) कि मंत्रालय ब्याज बचत से पूरी तरह अवगत था जो एफ़सीआई को प्राप्त होता यदि अग्रिम तिमाही रूप से जारी किया जाता तथा एफ़सीआई ने मंत्रालय को दैनिक आधार पर निधि को उपयोगिता को अपने स्तर से सूचित किया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दक्षता विश्लेषण और विश्लेषणात्मक अध्ययन करने के संबंध में मंत्रालय के निर्देशों का पालन एफ़सीआई द्वारा नहीं किया गया था जिसे यदि कार्यान्वित किया जाता तो मात्रात्मक रूप से यह निर्धारित किया जा सकता था कि अगर एफ़सीआई द्वारा देय ब्याज के मामले में कोई बचत होती तो उसे मंत्रालय से मासिक आधार पर अनुदान प्राप्त हुआ होता। यह बढ़ते अनुदान के बोझ के मामले को सुलझाने के लिए एफ़सीआई के शिथिलतापूर्ण रवैये को दर्शाता है।

2.10 एफ़सीआई की जोखिम प्रबंधन नीति में अपर्याप्ता

26 सितंबर 2013 को आयोजित निदेशक मण्डल (बीओडी) की बैठक में एफ़सीआई की “जोखिम प्रबंधन नीति” को मंजूरी दी गई जिसमें कहा गया था कि एफ़सीआई अपने कार्य से जुड़े संभावित जोखिमों की पहचान करेगा तथा बिना किसी बाधा के कार्य उद्देश्य की उपलब्धि सुनिश्चित करने के लिए चालू आधार पर शामिल जोखिमों से निपटने के लिए एक जोखिम प्रबंधन रूपरेखा तैयार करने के लिए खुद प्रतिबद्ध होगा। एफ़सीआई की जोखिम प्रबंधन नीति की आवश्यकतानुरूप कार्य स्तर पर कर्मियों को शिक्षित करने तथा संवेदनशील बनाने और उनके संबंधित प्रचालन क्षेत्र में जोखिमों को सूचीबद्ध करने व कम करने का उपाय करना था।

लेखापरीक्षा ने ऐसे मामले देखे जहाँ भारत सरकार द्वारा अनुदान के अल्प प्रावधान की वजह से एसटीएल/नकद ऋण का लाभ लेने के बावजूद निधि की कमी थी। इसका परिणाम तत्कालीन जारी अधिप्राप्ति तथा स्टॉक को अधिक ग्रहण करने हेतु भुगतान जारी करने पर निषेधों के रूप में हुआ। हालांकि, यह वर्णन करने के लिए कोई विवरण उपलब्ध नहीं है कि जोखिम विशेषकर अधिप्राप्ति भुगतान को प्रभावित करने वाले चलनिधि की कमी को दूर करने के लिए निगम क्या उपाय करता है। फिर भी, कोई सूचना नहीं है कि एफसीआई ने जोखिम को सूचीबद्ध करने तथा कार्य प्रचालन क्षेत्र में कम करने के संबंध में कार्य स्तर के कर्मियों को संवेदनशील बनाने के लिए कदम उठाया है। यह नीति एफसीआई की जटिल वित्तीय जरूरतों से निपटने के लिए प्राप्त रूप से विस्तृत नहीं थी।

प्रबंधन ने टिप्पणी को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि पूर्व में ऐसे अवसर आए थे जहाँ एफसीआई अपने सेवा प्रदाताओं के एसजीए एवं मिलर्स को निधियों की कमी की वजह से भुगतान स्थगित करने के लिए विवश था तथा नकदी ऋण सीमा एवं एसटीएल स्रोत समाप्त करने के बाद भी अपने सेवा प्रदाताओं को भुगतान स्थगित करने जैसी स्थिति से निपटने के लिए अन्य कोई कारगर उपाय नहीं था।

प्रबंधन को, मात्रात्मक जोखिम विश्लेषण के आधार पर, लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के आपूर्ति चैन पर प्रतिकूल प्रभाव रखने वाले जोखिम के विरुद्ध बचाव करने के लिए निधि की अचानक कमी की वजह से अधिप्राप्ति हेतु गैर-भुगतान जैसी परिचालन को काबू करने के लिए उचित विकल्प पर विचार करना चाहिए।

2.11 निष्कर्ष

एफसीआई के कर्जदार होने का मुख्य कारण मंत्रालय द्वारा अनुदान का देरी से/अपर्याप्त रूप से जारी करना था। इसने एफएसआई को भारी ब्याज का बोझ अपने ऊपर लेते हुए बाह्य वित्तपोषण प्राप्त करने के लिए बाध्य किया। अनुदान अल्प/विलंब से जारी किए जाने से दुष्चक्र का निर्माण हो गया जिससे कार्यशील पूंजी हेतु ब्याज पर ली गई राशि ने दावायोग्य अनुदान को और बढ़ा दिया जिससे आखिरकार भारत सरकार के समग्र खाद्य अनुदान में परिहार्य वृद्धि हुई। इसके अलावा, कुछ केंद्रीय मंत्रालयों/केंद्रीय पीएसयू और राज्य सरकारों से पुराने बकाये की वसूली लंबित थी। फिर भी, एफसीआई की जोखिम प्रबंधन नीति ने निगम की जटिल वित्तीय जरूरतों को समुचित रूप से पूरा नहीं किया।

2.12 सिफारिशें:

हम सिफारिश करते हैं,

- (i) वित्त मंत्रालय एफ़सीआई को दिए जाने वाले खाद्य अनुदान घटक के लिए उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग को पूर्ण आवंटन समय पर कर सकता है।
- (ii) नकद ऋण सीमा खत्म करने से पहले लघु अवधि ऋण का उपयोग करने के लिए उसे अनुमति देने हेतु एफ़सीआई उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के माध्यम से संघ समूह से संपर्क कर सकता है।
- (iii) सस्ते वित्त स्रोत प्राप्त करने के लिए बाँड जारी करने हेतु गारंटी हासिल करने के लिए एफ़सीआई पुनः उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय से संपर्क कर सकता है।

