अध्याय-2: वित्तीय प्रबंधन

2.1 प्रस्तावना

डीएसीएण्डएफडब्ल्यू बजटीय नियंत्रण, निधियों के निर्गम तथा केन्द्रीय स्तर योजनाओं के समग्र प्रशासन हेतु उत्तरदायी है। एनएआईएस, एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस के अंतर्गत प्रीमियम आर्थिक सहायता में अंश के प्रति तथा एनएआईएस के अंतर्गत संग्रहित प्रीमियम के 100 प्रतिशत के अधिक के दावो (खाद्य तथा तेलबीज फसलों हेतु) के साथ जीओआई तथा राज्य सरकारों द्वारा एआईसी को 50:50 के आधार पर निधियां जारी की जाती हैं। बदले में एआईसी निजी बीमा कम्पनियों को प्रीमियम आर्थिक सहायता का उनका अंश (एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस) जारी करता है। योजनाएं मांग संचालित हैं तथा जीओआई तथा राज्य सरकारें एआईसी से मांग पर निधियां जारी करती है।

2.2 बजट आबंटन तथा व्यय

खरीफ मौसम 2011 तथा रबी मौसम 2015-16 के दौरान, जीओआई एवं राज्य सरकारों ने प्रीमियम आर्थिक सहायता एवं दावों की देयताओं को पूरा करने के लिए ₹32606.65 करोड़ व्यय किए जैसा कि **अनुबंध-II (क), अनुबंध-II (ख) एवं II (ग)** में वर्णित है।

जीओआई (सभी कार्यान्वयन राज्यों के संबंध में) तथा चयनित नौ राज्यों द्वारा वर्ष 2011-12 से 2015-16 हेतु कृषि फसल बीमा योजनाओं के अतंर्गत निधियों के आबंटन तथा उपयोग के ब्यौरे नीचे दिए गए है:

तालिका 2: आबंटन तथा व्यय

मंत्रालय/राज्य	(₹ करोड़ में)									
	2011-12		2012-13		2013-14		2014-15		2015-16	
	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय	आबंटन	व्यय
डीएसी एण्ड एफ डब्ल्यू[12]	1,025.00	1,053.33	1,550.00	1,549.18	2,550.00	2,551.02	2,784.93	2,598.35	3,185.09	2,982.47
आन्ध्र प्रदेश	258.59	258.59	291.68	291.68	178.35	145.78	106.00	93.18	172.00	115.32
असम	0.92	0.37	0.82	0.82	1.00	1.00	2.00	0.00	4.00	0.00
गुजरात	245.11	56.86	456.13	390.65	460.03	629.71	434.00	171.17	487.36	517.36
हरियाणा	14.62	7.37	7.15	7.05	37.49	37.24	50.50	0.01	35.12	34.31
हिमाचल प्रदेश	3.18	3.78	6.86	8.33	9.46	7.92	12.87	10.34	17.5	2.00
महाराष्ट्र	63.98	63.98	111.47	111.47	287.29*	287.29	125.51	125.51	1,007.24*	1,007.24
ओडिशा	59.00	56.39	282.57	298.87	30.00	10.27	160.00	159.95	160.00	70.14
राजस्थान	336.97	336.87	359.52	358.99	249.80	249.55	362.17	362.07	316.00	269.96
तेलंगाना[13]	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	83.86	56.15	69.88	15.36

(स्रोत: डीएसी एवं एफडब्ल्यू तथा चयनित राज्य सरकारें)

* ***सर्वधित प्रावधान महाराष्ट्र में प्रतिकूल मौसम परिस्थितियों के कारण 2012-13 तथा 2014-15 के दौरान सूचित मुख्य दावों को पूरा करने के लिए किए गए थे।***

डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को सभी कार्यान्वयन राज्यों के राज्य वार अंशदान को प्रदान करने का अनुरोध किया गया था जो प्रतीक्षित है (फरवरी 2017)। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि डीएसीएण्डएफडब्ल्यू द्वारा प्रदत्त डाटा के अनुसार लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान जीओआई की कुल देयताएं (एनएआईएस के मामले में प्रीमियम आर्थिक सहायता तथा बीमा दावों का अंश) ₹11,095.02 करोड़ तथा ₹10,734.35 करोड़ क्रमशः के बजट प्रावधान तथा वास्तविक व्यय के प्रति ₹15,792.23 करोड़ थी। डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को डाटा में अंतर का स्पष्टीकरण प्रदान करने का अनुरोध किया गया था जो प्रतीक्षित है (फरवरी 2017)।

असम में, यघपि वित्त विभाग द्वारा निधियां प्रदान की गई थी। फिर भी कृषि विभाग ने 2014-15 तथा 2015-16 में किसी भी निधि का आहरण नही किया

12 निर्गम तथा व्यय के विवरण जो कार्यान्वयन राज्यों को लागू है

13 तेलगांना राज्य 02 जून 2014 को स्थापना की गई थी। .

था। **हरियाणा** सरकार ने खरीफ मौसम 2014 से योजनाओं को कार्यान्वित करना बदं कर दिया था। खरीफ मौसम 2013 तथा रबी मौसम 2013-14 से संबंधित बकायों को 2015-16 में जारी किया गया था। इसी प्रकार राज्य सरकारों के अंश के निर्गम में विलम्ब **आन्ध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र** तथा **तेलगांना** में पाए गए थे जिसने किसानों के दावों की प्रतिपूर्ति को प्रभावित किया। **राजस्थान** में पिछले वर्ष से 2013-14 में आबंटन तथा व्यय में कटौती उस वर्ष में बीमा प्रीमियम के कैपिंग के कारण है।

2.3 भारतीय कृषि बीमा कम्पनी लिमिटेड (एआईसी) के पास एनआईएएस के अंतर्गत बचतें

जुलाई 1999 में जारी एनएआईएस दिशानिर्देशों के अनुसार, आईए (मार्च 2003 तक जीआईसी तथा इसके पश्चात एआईसी) को खाद्य फसलों तथा तेल बीजो के मामले में 100 प्रतिशत प्रीमियम तथा वाणिज्यिक तथा बागवानी फसलों के मामले में 150 प्रतिशत तक की पूर्ण देयताओं को पूरा करना अपेक्षित था। इन सीमाओं से अधिक देयताओं को पांच वर्षों की अवधि में बीमांकिक व्यवस्था के पूर्ण पारगमन तक जीओआई तथा राज्य सरकारों को बराबर विभाजित किया जाना था। इसके पश्चात्, प्रीमियम के 150 प्रतिशत तक के सभी दावों को तीन वर्षों की अवधि तक आईए द्वारा पूरा किया जाना चाहिए तथा उसके बाद इस सीमा को 200 प्रतिशत तक बढ़ाना होगा। इन सीमाओं से अधिक के दावों को कोर्पस निधि, जिसे जीओआई तथा राज्य सरकारों के बराबर अंशदान से सृजित किया जाना है, से पूरा किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एनएआईएस के प्रचालन की अवधि (रबी मौसम 1999-2000 से रबी मौसम 2015-16 तक अर्थात् 33 मौसम) के दौरान एआईसी ने प्रीमियम के संग्रहण से ₹2,518.62 करोड़[14] की बचतें संचित की

[14] डीएसीएण्डएफडब्ल्यू द्वारा अगस्त 2016 में प्रदत्त डाटा के अनुसार

थीं (संग्रहित प्रीमियम की राशिः ₹14,056.81 करोड़ घटा अदा किए गए दावे का एआईसी अंशः ₹11,538.19 करोड़)। दिशानिर्देश संग्रहित प्रीमियम तथा एआईसी द्वारा अदा किए गए दावों के बीच अंतर के कारण बचतों के उपयोग, यदि कोई है, पर मौन थे तथा इस प्रकार एआईसी ने बचतें रखी।

डीएसीएण्डएफडब्ल्यू इस आधार पर कि एआईसी को योजना के कार्यान्वयन हेतु सभी प्रचालन व्ययों की प्रतिपूर्ति की जाती थी एवं बचतें रखने का एआईसी के लिए कोई औचित्य नहीं था, बचतों को वापिस करने के लिए एआईसी तथा वित्त मंत्रालय के साथ मामला उठा रहा है। लेखापरीक्षा ने पाया कि वित्त मंत्रालय ने यह बताते हुए कि इन निधियों का आहरण "योजना को बदलने की प्रस्तावना के रूप में तथा एआईसी द्वारा लाभों के रूप में विनियोजित किए जा रहे व्यक्तिगत राज्य के अधिक प्रीमियम को रोकने के लिए एआईसी के रखे गए लाभों/रिजर्वों (एनआईएएस गतिविधियों द्वारा अर्जित)" से किया जा रहा है, डीएससीएण्डएफडब्ल्यू को ₹200 करोड़ जारी करने के लिए दिसंबर 2009 में एआईसी को निर्देश दिया था। बाद में, वित्त मंत्रालय यह बताते हुए कि (i) दिसंबर 2009 में ₹200 करोड़ के निर्गम पर लेखापरीक्षकों द्वारा आपत्ति की गई है तथा (ii) ऐसे भुगतान आईआरडीए के विनियमों के अनुसार एआईसी द्वारा बनाए रखे जाने वाले सम्पन्नता अनुपात को कम करेंगे, आगे निधियां जारी करने हेतु एआईसी को अनुमत करने के लिए सहमत नहीं हुआ था (अप्रैल 2014)। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹200 करोड़ के निर्गम पर सीएजी द्वारा कोई टिप्पण नहीं था तथा सांविधिक लेखापरीक्षकों ने केवल यह योग्य ठहराया कि ₹200 करोड़ को एआईसी के तुलन-पत्र में 'आग्रिम तथा अन्य परिसम्पत्तियां' के रूप में दर्शाया जा रहा है तथा राशि को रखे गए लाभों/रिजर्वों के प्रति समायोजित नहीं किया गया था। जहां तक सम्पन्नता अनुपात का संबंध है, इस अनुपात को बनाये रखने का निर्णय एआईसी के हिस्सेदारों (यथा सभी सरकारी बीमा कंपनियां एवं नाबार्ड)

द्वारा वित्त मंत्रालय के परामर्श से लिया जाएगा, और इसका एआईसी द्वारा भारत सरकार को बचतों के प्रेषण के निर्गम के साथ कोई संबद्ध नहीं है।

डीएसीएण्डएफडब्ल्यू ने बताया (जनवरी 2017) कि उन्होंने भारत की समेकित निधि में बचतों के प्रेषण के लिए वित्त मंत्रालय के समक्ष मुद्दे को दोबारा उठाया है।

2.4 जांच के बिना निजी बीमा कम्पनियों को निधियों का निर्गम

एमएनएआईएस तथा डब्ल्यूबीसीआईएस के अंतर्गत, डीएसीएण्डडब्ल्यूएफ ने एआईसी को जीओआई तथा राज्य सरकारो से प्राप्त निधियों के प्रणालन तथा निजी बीमा कम्पनियों को प्रीमियम आर्थिक सहायता जारी करने का उत्तरदायित्व सौंपा था। डीएसीएण्डएफडब्ल्यू दिशानिर्देशों (अक्टूबर 2009) ने अनुबंध किया कि निजी बीमा कम्पनियों को अंतिम भुगतान सबंधित राज्य सरकार के प्रमाणपत्र तथा जीओआई द्वारा नियुक्त अभिकरण द्वारा उत्पाद बैंचमार्किंग तथा आवृतन के सबंध में यादृत्छिक जांच तथा ऐसी जांच के निष्कर्षों को सही पाए जाने के साथ मौसम के दौरान आवृतन के पूर्ण ब्यौरों सहित अंतिम सांख्यिकी को प्रस्तुतीकरण पर किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-16 के दौरान एआईसी ने किसी भी दिशानिर्देश जैसा ऊपर उल्लेख किया गया है, आदि के अनुपालन के बिना दस निजी बीमा कम्पनियों[15] को प्रीमियम आर्थिक सहायता के रूप में ₹3,622.79 करोड़[16] जारी किए थे।

---

[15] आईसीआईसीआई लोमबार्ड जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि., इफ्को टोक्यो जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि, एचडीएफसी इर्गो जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि, चौलामइंलम एसएस जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि, टाटा एआईजी जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि, रिलाईंस जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि, फ्यूचर जनर्ली इंडिया इंश्योरेंस कम्पनी लि., एसबीआई जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि., यूनिवर्सल सौपो जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि., बजाज एलियाज जनरल इंश्योरेंस कम्पनी लि.,

[16] जीओआई का अंश ₹1,873.36 करोड़ तथा राज्य का अंश: ₹1,749.43 करोड़

लेखापरीक्षा को अपने उत्तर (अक्टूबर 2016) में, एआईसी ने दिशानिर्देशो के अंतर्गत निजी बीमा कम्पनियों को सौंपी गई आवश्यकता को सुनिश्चित किया परंतु यह स्पष्ट करने में विफल रहा कि निधियों के निर्गम से पूर्व दिशानिर्देशों के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु एआईसी ने कोई कार्रवाई क्यों नहीं की थी।

2.5 सरकारो के दावा अंशो हेतु पुन: बीमा कवर का लाभ न उठाना

एनएआईएस के दिशानिर्देशों के अनुसार, एआईसी को अंतराष्ट्रीय पुन: बीमा बाजार में उपयुक्त पुन: बीमा कवर प्राप्त करना अपेक्षित था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि जबकि एआईसी ने एनएआईएस के अंतर्गत केवल दावों के अपने अंश के लिए ही पुन: बीमा सहायता की व्यवस्था की थी फिर भी उन्होने जीओआई तथा राज्य सरकारो द्वारा पूरे किए जाने वाले दावों के अंश हेतु पुन: बीमा सहायता की व्यवस्था नहीं की थी। अगर ऐसा पुन: बीमा प्रदान किया गया होता तो जीओआई तथा राज्य सरकारों की कुल ₹21,989.24 करोड़ की देयताओं को कम किया जा सकता था।

एआईसी ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2016) कि एनएआईएस (खाघ तथा तेल बीज फसलों हेतु) के सबंध में जब कभी दावें निर्धारित सीमा से अधिक हुए है तो सरकारों ने जोखिम का विभाजन करके पुनर्बीमाकर्ता के रूप में कार्य किया है। जहां तक, डब्ल्यूबीसीआईएस, एमएनएआईएस तथा एनएआईएस (वाणिज्यिक तथा बागवानी फसलों के लिए) जैसे बीमा-किंक रूप से श्रेणीबद्ध उत्पाद, जहां एआईसी सभी दावों हेतु पूर्ण रूप से उत्तरदायी था, का सबंध है पर्याप्त पुन: बीमा सरंक्षण का लाभ उठाया गया था।

एआईसी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि योजना (एनएआईएस) दिशानिर्देशों ने अनुबंध किया कि आईए (एआईसी) एनएआईएस के अंतर्गत पूर्ण योजना दावों हेतु पुन: बीमा सहायता का प्रबंध करने हेतु उत्तरदायी है बल्कि न केवल एआईसी भाग के लिए।

2.6 उपयोग प्रमाणपत्र (यूसी)

2.6.1 आईए द्वारा राज्यों को यूसी का प्रस्तुतीकरण न किया जाना

जीओआई ने रबी मौसम 2015-16 तक डब्ल्यूबीसीआईएस (₹3,879.10 करोड़) तथा एमएनएआईएस (₹1,386 करोड़) के अंतर्गत इन योजनाओं के प्रारम्भ से एआईसी के माध्यम से बीमा कम्पनियों (एआईसी सहित) को ₹5,265.48 करोड़ की प्रीमियम आर्थिक सहायता जारी की। डीएसएण्डडब्ल्यू ने एआईसी को निर्गम के एक सप्ताह के भीतर डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को अनिवार्य रूप से राज्य-वार तथा कम्पनी-वार यूसी प्रस्तुत करने हेतु स्थायी आदेश जारी किए। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एआईसी ने डीएसी एण्ड एफ डब्ल्यू को आवधिक रिटर्न, जैसा अनिवार्य था, प्रस्तुत नहीं की थी। इसके बजाए एआईसी ने केवल डीएसीएंडएफडब्ल्यू से नई निधियों की आवश्यकता हेतु यूसी प्रस्तुत किए थे।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि लेखापरीक्षा में शामिल अवधि के दौरान चार राज्यों, **असम, हरियाणा, महाराष्ट्र** तथा **ओड़िशा** ने सभी आईए (एआईसी तथा निजी बीमा कम्पनियां) को निधियां जारी की। इनमें से दो राज्यों अर्थात् असम तथा हरियाणा ने ₹1.66 करोड़ तथा ₹84.21 करोड़ जारी किए थे परंतु यूसी प्राप्त नहीं किए थे। महाराष्ट्र द्वारा जारी ₹3,409.33 करोड़ में से ₹3,365.86 करोड़ के यूसी बकाया थे। **ओडिशा** में, ₹595.62 करोड़ के वास्तविक व्यय के प्रति सहकारिता विभाग ने वित्त विभाग को ₹690.57 करोड़ के यूसी प्रस्तुत किए जिसको समाधान की आवश्यकता है।

2.6.2 बैंक/एफआई द्वारा एआईसी को यूसी का प्रस्तुतीकरण न किया जाना

राष्ट्रीय फसल बीमा कार्यक्रम (एनसीआईपी) दिशानिर्देशों में बैक/एफआई को लाभार्थी किसानों को दावों की राशि के क्रेडिट के 15 दिनों के भीतर आईए को यूसी प्रस्तुत करना अपेक्षित है। एआईसी के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संविक्षा ने पाया कि बहुत सारे मामलों में बैंक/एफआई द्वारा एआईसी को यूसी नहीं प्रस्तुत किये गये। परिणामस्वरूप, एआईसी के पास बैंक/एफआई से यह आश्वासन भी नहीं था कि उन्होने लाभार्थी किसानों को दावा राशियों का संवितरण किया था जैसा कि **तालिका-3** में विवरण दिया गया है।

तालिका- 3: यूसी की राज्य-वार स्थिति

(₹ करोड़ में)

राज्य	अदा किए गए दावे	प्राप्त यूसी	प्राप्त न किए गए यूसी	प्राप्त यूसी की प्रतिशतता
आंध्र प्रदेश	3,017.52	805.38	2,212.14	26.69
असम	8.49	3.85	4.64	45.35
गुजरात	2,848.57	658.36	2,190.21	23.11
हरियाणा	4.20	0.54	3.66	12.86
हिमाचल प्रदेश	20.41	4.68	15.73	22.93
महाराष्ट्र	653.78	230.47	423.31	35.25
ओडिशा	1,629.02	755.99	873.03	46.41
राजस्थान	242.28	107.74	134.54	44.47
तेलंगाना	523.14	137.544	385.60	26.29
कुल	**8,947.41**	**2,704.55**	**6,242.86**	**30.23**

प्राप्त न किए गए यूसी का समय-वार ब्यौरा नीचे दिया गया है:

तालिका 4: बकाया यूसी का समय-वार विश्लेषण

(₹ करोड़ में)

राज्य	एक वर्ष से कम	1 वर्ष से 3 वर्षों तक	3 वर्षों से अधिक	कुल बकाया यूसी
आंध्र प्रदेश	145.14	496.28	1,570.72	2,212.14
असम	*	0.59	4.05	4.64
गुजरात	*	96.82	2,093.39	2,190.21
हरियाणा	*	2.67	0.99	3.66
हिमाचल प्रदेश	1.62	14.11	**	15.73
महाराष्ट्र	68.96	354.35	**	423.31
ओडिशा	*	648.85	224.18	873.03
राजस्थान	4.58	129.96	0.00	134.54
तेलंगाना	*	148.11	237.49	385.60
कुल	**220.30**	**1,891.74**	**4,130.82**	**6,242.86**

* एआईसी ने सूचित किया कि आज की तारीख (दिसंबर 2016) तक किसी दावे का निपटान नहीं किया गया है।

** एआईसी ने सूचित किया कि बैंक/एफआई से कोई यूसी लंबित नहीं था।

एआईसी ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया तथा बताया (अक्टूबर 2016) कि बैंक/एफआई से यूसी के सामयिक प्रस्तुतीकरण हेतु अनुरोध किया जा रहा है तथा नियमित रूप से अनुपालन किया जा रहा है।

लेखापरीक्षा ने **महाराष्ट्र, हरियाणा** तथा **राजस्थान** में चयनित निजी बीमा कम्पनियों से एकत्रित अभिलेखों/सूचना की संविक्षा में समान कमियां पाई।

निष्कर्ष

(i) यघपि डीएसीएण्डएफडब्ल्यू ने स्थिर रूप से समय पर अपना अंश जारी किया था फिर भी राज्य सरकारों द्वारा अपने अंश के विलम्बित निर्गम के उदाहरण थे। ऐसे विलम्बो ने प्रभावित किसानों की बीमा क्षतिपूर्ति के निर्गम को प्रभावित किया जिसने कृषि समुदाय को सामयिक वित्तीय सहायता प्रदान करने के योजना के मूलभूत उद्देश्य को विफल किया। दिशानिर्देश 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। एआईसी निजी बीमा कम्पनियों को निधियां जारी से पहले उनके द्वारा दावों की जांच करके उचित सचेतना लागू करने में विफल था। एआईसी जीओआई तथा राज्य सरकारों की ओर से पुन: बीमा कवर करने, जैसा दिशानिर्देशों में अनुबंध किया गया है, में विफल था। एआईसी ने केवल नई निधियों की मांग के समय विभाग को यूसी प्रस्तुत किए थे न कि निधियों के निर्गम के एक सप्ताह के भीतर जैसा विभाग द्वारा अपेक्षित था। कार्यान्वयन अभिकरणों ने बैंक/एफआई द्वारा यूसी के प्रस्तुतीकरण को सुनिश्चित नहीं किया था तथा इसलिए उसके पास बैंक/एफआई से न्यूनतम आश्वासन भी नहीं था कि उन्होने लाभार्थी किसानों को दावा राशियों का संवितरण किया था।

अनुशंसाएं:

i. डीएसीएण्डएफडब्ल्यू को एक क्रियाविधि प्रारम्भ करनी चाहिए जिसके द्वारा राज्य सरकारों के अंश के निर्गम में विलम्ब को कम किया जा सकता है।

ii. चूंकि, एनएआईएस योजना को पीएमएफबीवाई से बदल दिया गया है, 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 आईए को भुगतान केवल उचित जांच के पश्चात ही जारी किए गए है।

iv. विभाग 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।