अध्याय III
भण्डारण प्रबंधन

3.1 केन्द्रीय पूल के लिए भण्डारण क्षमता की स्थिति

भारत सरकार का प्रमुख नीतिगत उद्देश्य देश भर में खाद्यान्नों की समयानुसार तथा पर्याप्त खरीद तथा वितरण के द्वारा खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करना है। इसमें खाद्यानों की खरीद, खाद्य भण्डारों का निर्माण एवं अनुरक्षण, भंडारण, परिगमन तथा संवितरण एजेन्सियों को आपूर्ति करना शामिल है। खाद्यान्नों की खरीद से लेकर उपभोक्ताओं को उनके संवितरण तक की सकल प्रणाली में भण्डार प्रबन्धन एक महत्वपूर्ण कड़ी है।

देश में खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए विद्यमान प्रचलित कार्यविधि के अन्तर्गत एसजीएज़ और डीसीपी राज्यों द्वारा केन्द्रीय पूल में रखे गये खाद्यान्नों के प्रबन्धन की प्रमुख सरकारी एजेन्सी एफसीआई है। एफसीआई एसजीएज़ द्वारा खरीदे गये खाद्यान्न को अपने अधिकार में लेकर केन्द्रीय पूल स्टॉक के भंडारण के लिए भी जिम्मेदार है; जबकि डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदे गये खाद्यान्न का उनके द्वारा भंडारण किया जाता है और प्रत्यक्ष रूप से टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के अन्तर्गत बांट दिया जाता है।

फिर भी खाद्यान्नों के केन्द्रीय पूल भंडार को समायोजित करने के लिए उसकी अपनी भण्डारण क्षमता अपर्याप्त होने के कारण एफसीआई को सीडब्ल्यूसी[4], एसडब्ल्यूसीज़[5], एसजीएज़ तथा प्राइवेट पार्टियों जैसी विभिन्न एजेन्सियों के पास स्थानों को किराए पर लेना पड़ता है। खाद्यान्नों का भण्डारण सामान्यततः ढके हुए गोदामों, साइलोज तथा कवर्ड एण्ड प्लिन्थ (सीएपी) नामक खुले गोदामों में किया जाता है। देश में प्रमुख सरकारी एजेन्सियों के पास 31 मार्च 2007 से 2012 को उपलब्ध कुल भण्डारण स्थल निम्नलिखित थेः

[4] *केन्द्रीय भंडार निगम*
[5] *राज्य भंडार निगम*

तालिका 3.1
एफसीआई, सीडब्ल्यूसी तथा एसडब्ल्यूसीज के पास उपलब्ध कुल भण्डारण क्षमता

(आंकड़े एलएमटी[6] में)

31 मार्च को	एफसीआई (अपने कवर्ड एवं सीएपी)	सीडब्ल्यूसी	एसडब्ल्यूसीज़	कुल भण्डारण क्षमता
2007	152.33	102.20	191.86	446.39
2008	151.54	98.78	187.32	437.64
2009	151.40	105.25	196.82	453.47
2010	154.77	105.98	209.26	470.01
2011	156.07	102.47	211.27	469.81
2012	156.40	100.85	234.61	491.86

स्त्रोतः एफसीआई तथा सीडब्ल्यूसी की वार्षिक रिर्पोटें।

मार्च 2007 से 2012 के अन्त तक किराये पर ली गई क्षमता को मिलाकर सभी स्त्रोतों (राज्य सरकार की एजेन्सियाँ, सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़ तथा प्राइवेट पार्टियाँ), से एफसीआई के पास केन्द्रीय पूल के लिए 238.94 एलएमटी से 336.04 एलएमटी के बीच उपलब्ध कुल भण्डारण क्षमता को नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 3.2
एफसीआई के पास (किराए पर ली गई सहित) भण्डारण क्षमता

(आंकडें एलएमटी में)

31 मार्च को	कवर्ड			सीएपी			कुल योग
	अपनी	किराए पर ली गई	कुल	अपनी	किराए पर ली गई	कुल	
2007	129.41	93.42	222.83	22.92	6.32	29.24	252.07
2008	129.48	87.13	216.61	22.06	0.27	22.33	238.94
2009	129.67	101.24	230.91	21.73	0.15	21.88	252.79
2010	129.69	128.90	258.59	25.08	4.69	29.77	288.36
2011	129.91	154.59	284.50	26.16	5.44	31.60	316.10
2012	130.03	172.13	302.16	26.37	7.51	33.88	336.04

स्त्रोतः मासिक निष्पादन रिर्पोटें

मार्च 2009 से 2012 के अंत तक विभिन्न एजेन्सियों से किराए पर ली गई क्षमता की स्थिति निम्नवत थी:

तालिका 3.3
एफसीआई द्वारा विभिन्न एजेन्सियों द्वारा किराए पर ली गई क्षमता के विवरण

(आंकड़े एलएमटी में)

31 मार्च को	किराए पर ली गई कुल क्षमता	किराए पर ली गई क्षमता में विभिन्न एजेन्सियों का हिस्सा			
		सीडब्ल्यूसी	एसडब्ल्यूसीज़	राज्य सरकार की एजेंसिया	अन्य (प्राइवेट सहित)
2009	101.39	22.04 (22%)	62.21 (61%)	5.46 (5%)	11.68 (12%)
2010	133.59	28.85 (22%)	76.69 (57%)	6.28 (5%)	21.77 (16%)
2011	160.03	36.37 (23%)	93.91 (59%)	6.23 (4%)	23.52 (14%)
2012	179.64	39.88 (22%)	107.99 (60%)	5.85 (3%)	25.92 (15%)

[6] *लाख मिट्रिक टन*

3.2 केन्द्रीय पूल के लिए भण्डारण क्षमता में अन्तर

3.2.1 केन्द्रीय पूल भंडार के प्रति एफसीआई के पास भण्डार क्षमता में कमी

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 2008-09 से खाद्यान्नों की खरीद में बहुत वृद्धि हुई थी जिसके परिणामस्वरूप देश में उपलब्ध केन्द्रीय पूल भण्डार के लिए भण्डारण क्षमता पर बहुत दबाव पड़ा। केन्द्रीय पूल में एफसीआई और राज्य सरकार एजेंसियों द्वारा रखे गए (विकेंद्रीकृत खरीददार राज्यों द्वारा खरीदे गये खाद्यान्नों को छोड़कर)[7] खाद्यान्न भण्डार में वृद्धि से एफसीआई के पास भण्डारण में अन्तर की प्रवृति में 2007-08 में 59.95 एलएमटी से 2011-12 में 331.85 एलएमटी तक की वृद्धि हुई जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 3.4
एफसीआई की भण्डारण क्षमता में अन्तर

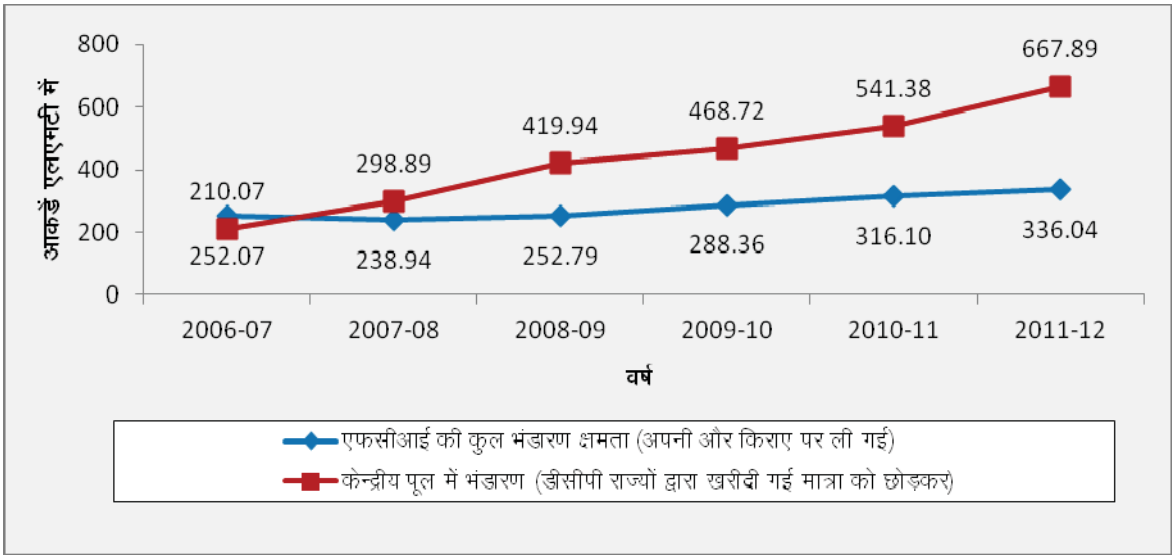
(आंकडें एलएमटी में)

वर्ष	1 जून* को केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों का भण्डार	डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदा गया खाद्यान्न	केन्द्रीय पूल भंडार में से डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदा गया खाद्यान्न घटाकर	31 मार्च तक एफसीआई के पास उपलब्ध कुल भण्डारण क्षमता (अपनी तथा किराए पर ली गई)	एफसीआई की भण्डारण क्षमता में अन्तर
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5)	(4)-(5)
2007	259.27	49.20	210.07	252.07	-
2008	363.67	64.78	298.89	238.94	59.95
2009	548.26	128.32	419.94	252.79	167.15
2010	608.79	140.07	468.72	288.36	180.36
2011	655.95	114.57	541.38	316.10	225.28
2012	824.11	156.22	667.89	336.04	331.85

** चूंकि रबी विपणन सत्र (अप्रैल से जून) में गेहूँ की खरीद के कारण 1 जून तक केन्द्रीय पूल भंडार अपने चरम पर होता है, 1 जून तक केन्द्रीय पूल भंडार की स्थिति एफसीआई में उपलब्ध भंडारण क्षमता में अंतर के स्तर की जानकारी प्राप्त करने के लिए निर्धारित की गई है।*

[7] *चूंकि डीसीपी राज्यों में केन्द्रीय पूल भंडार संबंधित राज्यों में सीधे टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के लिए जारी किये जाते है; इन राज्यों द्वारा खरीदे गये खाद्यान्न का एफसीआई भंडारण अंतर की गणना के उद्देश्य से महत्व नहीं दिया गया।*

चार्ट 3.1
एफसीआई की भण्डारण क्षमता में अन्तर



उपरोक्त से यह स्पष्ट होता है कि केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के भण्डार के प्रति एफसीआई के पास उपलब्ध भण्डारण स्थान अत्यधिक अपर्याप्त था। मार्च 2012 के अन्त तक 667.89 एलएमटी के भण्डार (डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदे गए खाद्यान्नों के अलावा) के प्रति किराए पर ली गई क्षमता सहित एफसीआई के पास उपलब्ध भण्डारण क्षमता केवल 336.04 एलएमटी थी, इस प्रकार 331.85 एलएमटी का अन्तर रहा। भण्डारण क्षमता की उपलब्धता में अन्तर के कारण, एफसीआई द्वारा उठा लिए जाने की निर्धारित समय सीमा (अर्थात 30 जून) के बाद भी एसजीएज़ के पास गेहूँ का भारी भंडार पड़ा रहा जिससे खरीददारी करने वाले राज्यों में केन्द्रीय पूल के लिए उनके पास उपलब्ध भण्डारण क्षमता पर काफी बोझ पड़ा। इसके अतिरिक्त हालांकि 2006-07 तथा 2011-12 के दौरान केन्द्रीय पूल में कुल खाद्यान्न भंडार में 457.82 एलएमटी की वृद्धि दर्ज की गई, किराए पर लिए गए अथवा अपने स्थल, दोनों के माध्यम से एफसीआई ने अपने भण्डारण स्थल में केवल 83.97 एलएमटी (18 *प्रतिशत*) तक की ही वृद्धि की जोकि खाद्यान्न भंडार स्तर में हुई वृद्धि के अनुरूप नहीं थी। इसकी अपनी भंडारण क्षमता 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान केवल 4.07 एलएमटी तक बढ़ी।

उपरोक्त भण्डारण अड़चनों को सुलझाने के अनेक उपाय शुरू करने के बावजूद, भारत सरकार के वृद्धि करने के विभिन्न कार्यक्रमों के अधीन हुई क्षमता वृद्धि कमी को पूरा नहीं कर पाई। वृद्धि करने के विभिन्न कार्यक्रमों के तहत छः वर्षों की अवधि 2006-07 से 2011-12 के दौरान 163.38 एलएमटी की परिकल्पित क्षमता वृद्धि के प्रति मार्च 2012 के अन्त तक केवल 34.36 एलएमटी तक ही वृद्धि पूरी हो पाई।

वृद्धि करने के कार्यक्रम

i) एफसीआई के अपनी भण्डार क्षमता का निर्माण
   - XI पंच वर्षीय योजना
   - पूर्वोत्तर हेतु योजना

ii) खाद्यान्नों के संभाल, भण्डारण तथा परिवहन की राष्ट्रीय नीति

iii) निजी उद्यमी गारन्टी (पीईजी) योजना, 2008

(पैरा 3.5 देखें)

इसके अतिरिक्त यदि मार्च 2012 की समाप्ति पर देश में प्रमुख एजेन्सियों (एफसीआई, सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़) के पास उपलब्ध 491.86 एलएमटी की कुल भण्डारण क्षमता का उपयोग केवल खाद्यान्न भण्डारण हेतु कर भी लिया जाता, तो भी यह केन्द्रीय पूल के 824.11 एलएमटी के खाद्यान्न भंडार स्तर को समायाजित नहीं कर सकता था तथा कुल मिलाकर भण्डारण क्षमता में कमी 332.25 एलएमटी हो जाती।

यह स्वीकार करते हुए कि बढाई गई क्षमता खाद्यान्नों की खरीद तथा भण्डारण में हुई वृद्धि के अनुरूप नहीं थी, प्रबन्धन ने बताया (नवम्बर 2011 तथा जुलाई 2012) कि देश में उपलब्ध कुल भण्डारण क्षमता 645.44 एलएमटी थी जिसमें से 169.38 एलएमटी सीएपी क्षमता के रूप में थी। कमी को पूरा करने के लिए, निजी उद्यमी गारन्टी (पीईजी) योजना के अन्तर्गत 151.96 एलएमटी की क्षमता का अनुमोदन किया गया था तथा 30 एलएमटी की अतिरिक्त क्षमता अनुमोदन हेतु विचाराधीन थी एवं 31 मार्च 2012 तक 28.17 एलएमटी का निर्माण किया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2013) कि भारत सरकार ने 181.10 एलएमटी क्षमता का अनुमोदन कर दिया है तथा पीईजी योजना के तहत 32.30 एलएमटी क्षमता का निर्माण हो चुका है। इसके अतिरिक्त विभिन्न राज्यों में 20 एलएमटी साइलो क्षमता का अनुमोदन किया जा चुका है।

प्रबन्धन का यह तर्क कि देश में 645.44 एलएमटी की भण्डारण क्षमता उपलब्ध थी, सही नहीं है क्योंकि 31 मार्च 2012 को केन्द्रीय पूल भंडार के लिए सभी संसाधनो से व्यवस्थित एफसीआई की कुल भण्डारण क्षमता केवल 336.04 एलएमटी तक की ही थी। प्रबंधन द्वारा बताई गई भण्डारण क्षमता का केवल उपलब्ध होना उचित आंकलन नहीं है जब तक कि एफसीआई वास्तविक अतिरिक्त भण्डारण स्थलों की पहचान तथा उसकी व्यवस्था नहीं करता। वास्तव में एसजीएज़ के पास पहले से ही मौजूद केन्द्रीय पूल के न उठाए गए खाद्यान्न भंडार के बावजूद समीक्षाधीन अवधि के दौरान एफसीआई अपने भण्डारण स्थलों में मात्र 83.97 एलएमटी तक की वृद्धि कर पाया था।

इसके अतिरिक्त, वृद्धि करने के विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत 163.38 एलएमटी की योजनाकृत प्रत्याशित क्षमता वृद्धि यदि भविष्य में लागू हो भी गई तो भी जब तक एफसीआई/भारत सरकार उपचारी उपाय नहीं अपनाता एफसीआई की भण्डारण क्षमता की कमी बनी ही रहेगी।

3.2.2 एफसीआई की अपनी अपर्याप्त भण्डारण क्षमता

मार्च 2007 से 2012 के अंत तक एफसीआई के पास उसकी अपनी तथा किराए पर ली गई भण्डारण क्षमता नीचे दी गई तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका 3.5
एफसीआई के पास उपलब्ध भण्डारण क्षमता

(आंकड़े एलएमटी में)

31 मार्च को	अपनी	किराए पर ली गई	कुल
2007	152.33	99.74	252.07
2008	151.54	87.40	238.94
2009	151.40	101.39	252.79
2010	154.77	133.59	288.36
2011	156.07	160.03	316.10
2012	156.40	179.64	336.04

स्त्रोतः मासिक निष्पादन रिर्पोटें

एफसीआई की भण्डारण क्षमता के लेखापरीक्षा से निम्नलिखित निष्कर्ष निकलेः

- 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई की अपनी भण्डारण क्षमता लगातार कमोवेश 151.40 एलएमटी तथा 156.40 एलएमटी के बीच रही तथा यह 212 एलएमटी से 319 एलएमटी के न्यूनतम सुरक्षित भंडार को समायोजित करने लायक भी नहीं थी।

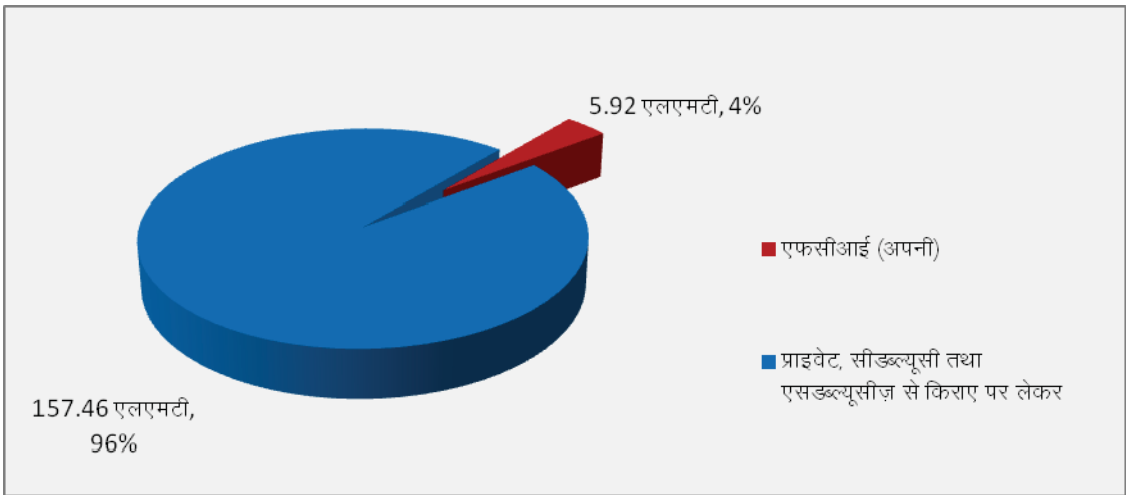
- अनुरक्षित किए जाने के लिए न्यूनतम सुरक्षित भंडारः 212 एलएमटी से 319 एलएमटी था जबकि एफसीआई की अपनी क्षमता 156.40 एलएमटी थी।
- वृद्धि के उपरान्त एफसीआई की किराए पर ली जाने वाली क्षमता 337.10 एलएमटी हो जाएगी
- उसकी अपनी क्षमता मात्र 162.32 एलएमटी ही रहेगी।

- अपने पास भण्डारण स्थल की कमी के कारण केन्द्रीय पूल के भंडार में हुई वृद्धि को समायोजित करने के लिए एफसीआई को जगह किराए पर लेनी पडी। परिणामस्वरूप एफसीआई द्वारा किराए पर ली गई क्षमता 2006-07 की अवधि में 99.74 एलएमटी से 2011-12 में 179.64 एलएमटी तक 80 *प्रतिशत* बढ गई । इससे एफसीआई द्वारा लिए गए भंडारण स्थान के भाड़ा शुल्क में व्यापक वृद्धि हुई जो कि 2006-07 में ₹ 321.51 करोड़ से बढ़कर 2011-12 में ₹ 1,119.03 करोड़ हो गई।

- उपलब्ध भण्डारण क्षमता में अड़चनों के कारण, एफसीआई एसजीएज द्वारा केन्द्रीय पूल के लिए खरीदे गए गेंहू के भंडार को प्रतिवर्ष जून की निर्धारित समय सीमा में नहीं उठा पाया। एसजीएज के पास गेहूँ का बचा भंडार 2006-07 से 2011-12 की अवधि में 36.75 एलएमटी से 244.34 एलएमटी तक के बीच रहा। अगले वर्षों के मार्च के अन्त तक भी एफसीआई ने 8.49 एलएमटी से 120.86 एलएमटी का खाद्यान्न नहीं उठाया। परिणामस्वरूप, एफसीआई को राज्य सरकार एजेंसियों द्वारा खाद्यान्नों को रखने के लिए व्यय वहन करना पडा, जिन्हें अग्रनयन प्रभार कहा जाता है। इसके कारण एसजीएज को अग्रनयन प्रभारों के भुगतान में 2006-07 में ₹ 175 करोड़ से 2010-11 में ₹ 1,981 करोड़ तथा 2011-12 में ₹ 1,635 करोड़ तक की वृद्धि हो गई।

एफसीआई की अपनी भण्डारण क्षमता में अनेक बाध्यताएं होने पर भी 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान अपने लिए इसे बनाने के लिए परिकल्पित कुल 163.38 एलएमटी क्षमता में से केवल 5.92 एलएमटी की ही योजना बनाई गई थी। एफसीआई ने 157.46 एलएमटी की बकाया क्षमता को निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्र की एजेन्सियों को किराए पर लेने की गारन्टी देकर बढ़ाने की योजना बनाई थी जैसा कि नीचे दिए गए चार्ट से देखा जा सकता हैः

चार्ट 3.2
विभिन्न एजेन्सियों के माध्यम से भण्डारण क्षमता बढ़ाना



यह बताना प्रासंगिक होगा कि क्योंकि छः वर्षो के दौरान एफसीआई की अपनी क्षमता लगभग वही बनी रही, एफसीआई को कमी को पूरा करने के लिए अपनी किराए पर ली गई क्षमता को बढ़ाना पड़ा। 2006-07 के दौरान किराए पर ली गई क्षमता एफसीआई की अपनी क्षमता का 65 *प्रतिशत* थी जो कि 2011-12 के दौरान 115 *प्रतिशत* तक बढ गई थी। एफसीआई को 2008-09 से 2011-12 के दौरान भाड़ा शुल्कों (अग्रनयन प्रभारों सहित) पर प्रतिवर्ष औसत ₹ 2,265 करोड़ खर्च करने पड़े थे। इसके अतिरिक्त यदि एफसीआई द्वारा किराए पर लेने की गारन्टी के लिए वृद्धि के लिए परिकल्पित 157.46 एलएमटी की बढी क्षमता पर भी विचार किया जाए, भविष्य में एफसीआई द्वारा किराए पर ली गई क्षमता उसकी अपनी क्षमता (मार्च 2012) के 216 *प्रतिशत* तक पहुँच जाएगी। उसकी मार्च 2012 की अपनी तथा किराए पर ली गई भण्डारण क्षमता के बीच का अन्तर गम्भीर अनुपात तक पहुँच जाएगा। इससे यह संकेत भी मिलता है कि भविष्य में एफसीआई के किराए प्रभारों में व्यापक रूप से वृद्धि होती रहेगी, जब तक एफसीआइ द्वारा किराए पर लेने के लिए गारन्टी वाली भण्डारण क्षमता के प्रति उसकी अपनी भण्डारण क्षमता में आनुपातिक वृद्धि नहीं कर ली जाती। इस प्रकार, इस स्थिति पर गहन चिन्तन आवश्यक है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, प्रबन्धन ने कहा (नवम्बर 2011 तथा जुलाई 2012) कि किराए पर ली गई क्षमता लचीली थी तथा आवश्यकतानुसार किराए पर ली/नहीं ली जा सकती थी। अपनी क्षमता के निर्माण के साथ ही साथ किराए पर ली गई क्षमता पर निर्भर रहना विवेकपूर्ण था। एफसीआई ने अपनी क्षमता निर्माण के लिए 89.42 एलएमटी के अन्तर की पहचान कर ली थी तथा ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के अन्तर्गत ₹ 4,000 करोड़ की आवश्यकता का आंकलन किया जा चुका था। हांलाकि, मंत्रालय ने केवल ₹ 125 करोड़ ही निर्धारित किए थे जिसके प्रति 1.39 एलएमटी की क्षमता वृद्धि की परिकल्पना की गई थी तथा मार्च 2012 तक की पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत 0.45 एलएमटी का निर्माण पूरा कर लिया गया था।

प्रबन्धन ने यह भी कहा कि एफसीआई इस तथ्य को मानता है कि अपने गोदाम बहुमूल्य सम्पदा होगें क्योंकि दीर्घकालिक नीतिगत योजना बनाना, परिवर्तनशील वातावरण से हो रहे आधारभूत सुविधाओ में प्रभावी बदलाव लाना, प्रशासनिक सुविधा का लाभ प्राप्त करना तथा उनके प्रबन्धन में सरलता एवं समय के साथ मूल्य संवर्धन के लाभों को सुनिश्चित करना सरल हो जाएगा। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में कम पैसे आंबटित किए जाने के कारण, इतनी अधिक क्षमता सृजन के लिए वैकल्पिक संसाधनों की खोज आवश्यक थी। पीईजी योजना के अन्तर्गत 180 एलएमटी की अतिरिक्त क्षमता का सृजन करके निगम एसजीएज से भंडार उठवा पाने की स्थिति में हो पाता।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि 180 एलएमटी तक जैसी विशाल क्षमता सृजन हेतु पर्याप्त योजना सहायता की कमी के होने से, मूल्यवान खाद्यान्नों के सुरक्षित भण्डारण के लिए अतिरिक्त भण्डारण स्थल को किराए पर लेने के लिए पीईजी जैसे वैकल्पिक मार्ग ढूंढने पड़े। हाँलाकि अपनी तथा किराए पर ली गई क्षमता का आनुपातिक मिश्रण श्रेष्ठ स्थिति होगी तथा इससे भाड़ा लागत कम होगी परन्तु अपनी क्षमता के सृजन तक, एफसीआई को आवश्यकता पूर्ति हेतु किराए पर ली गई क्षमता पर ही निर्भर रहना पड़ा।

3.2.3 एफसीआई के भण्डारण स्थलों में असंतुलन तथा कमी

भारत सरकार की भण्डारण नीति का लक्ष्य खाद्य सुरक्षा के उपाय के रूप में खाद्यान्नों का परिचालनात्मक भंडार (टीपीडीएस तथा ओडब्ल्यूएस के लिए चार मास की अपेक्षाएँ) तथा विभिन्न राज्यों में बफर भंडार के लिए भण्डारण की क्षमता की उपलब्ता प्राप्त करना है। इसके उद्देश्य में खरीददारी करने वाले राज्यों में खरीदे गए खाद्यान्न भंडार के भण्डारण के लिए भण्डार क्षमता का सृजन तथा कमी वाले क्षेत्रों के लिए खरीददारी करने वाले तथा आधिक्य वाले क्षेत्रों से खाद्यान्नों को भिजवाना भी शामिल है। लेखापरीक्षा विश्लेषण से भंडारण क्षमता की उपलब्धता में भारी असंतुलन तथा उपभोक्ता राज्यों में भण्डारण स्थल की अत्यधिक कमी का पता चला जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

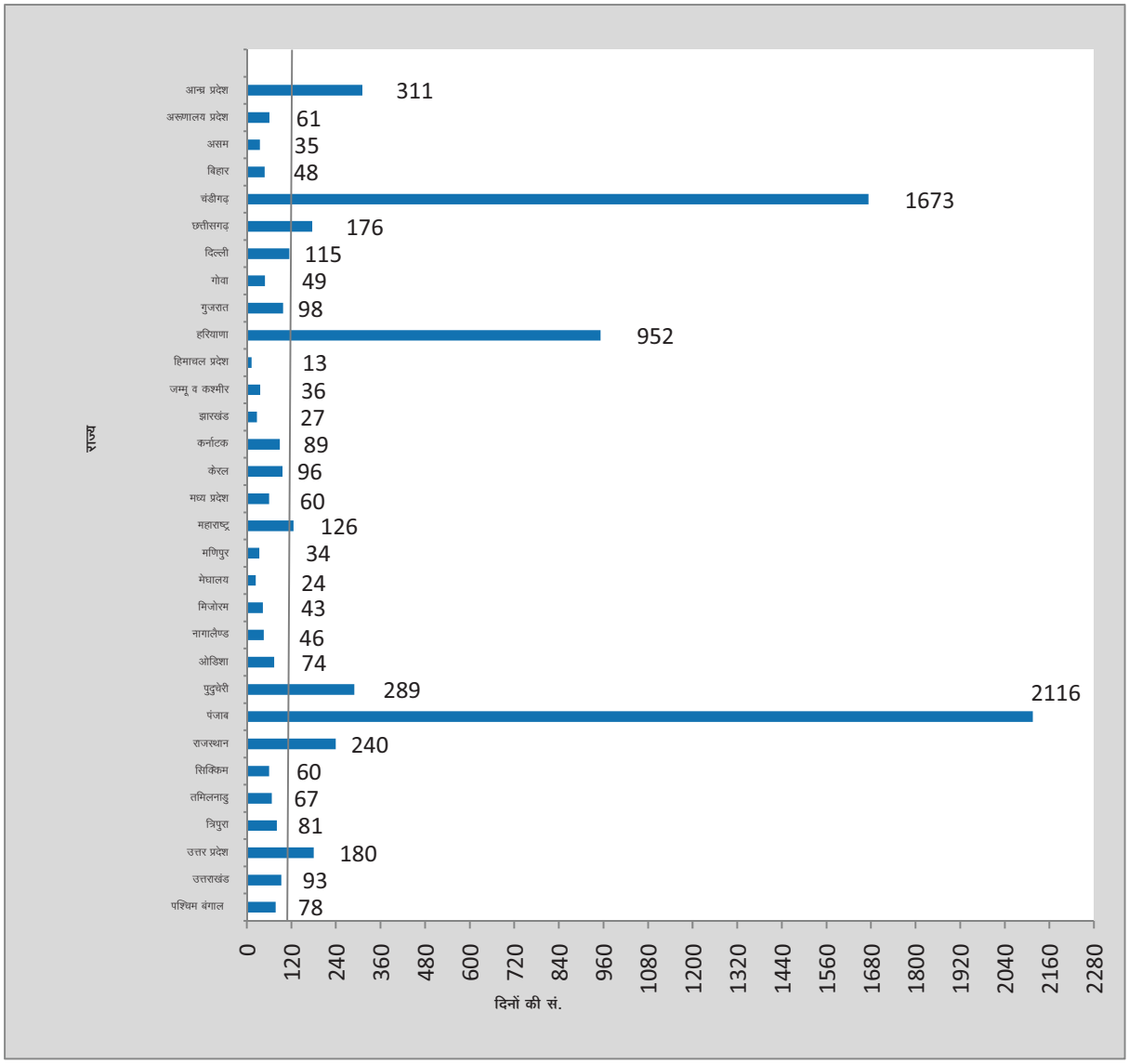
- पंजाब, हरियाणा, आंध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश तथा छत्तीसगढ़ जैसे प्रमुख खरीददार राज्यों में भंडारण क्षमता का संकेन्द्रण था। 31 मार्च 2012 की समाप्ति पर एफसीआई के पास उपलब्ध 336.04 एलएमटी की कुल भंडारण क्षमता में से 214.33 एलएमटी अर्थात् 64 *प्रतिशत* उपरोक्त राज्यों में स्थित था।
- राजस्थान तथा महाराष्ट्र जैसे दोनों उपभोक्ता राज्यों में 42.92 एलएमटी (एफसीआई की कुल क्षमता का 13 *प्रतिशत*) की भण्डारण क्षमता थी। बाकी क्षमता (23 *प्रतिशत*) में अन्य 24 राज्यों/केन्द्र शासित क्षेत्रों की साझेदारी थी।
- 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई मुख्यालय में उपलब्ध 31 राज्यों/यूटीज के अभिलेखों के आधार पर, यह पाया गया कि केवल छः राज्यों/के.शा. प्रदेशों[8] के पास चार महीने के लिए खाद्यान्नों का आवश्यक प्रचालनात्मक भंडार रखने की भण्डारण क्षमता थी

[8] *आन्ध्र प्रदेश, चंडीगढ़, छत्तीसगढ़, हरियाणा, पुदुच्चेरी तथा पंजाब,*

जबकि अन्य आठ राज्य[9] केवल आवधिक अन्तरालों में अपेक्षित स्तर तक भंडार रख सकते थे। बकाया 17 राज्यों में से 12 राज्य[10] 60 दिनों से 120 दिनों के बीच की अवधि के लिए भंडार रख सकते थे तथा बकाया पांच राज्यों[11] के पास 60 दिन से कम के लिए भंडार रखने की भण्डारण क्षमता थी ***(अनुबन्ध-V)***। मार्च 2012 के अंत तक एफसीआई के पास उपलब्ध भंडारण क्षमता की राज्य-वार स्थिति (दिनों में) चार्ट 3.3 में दर्शाई गई है।

चार्ट 3.3

मार्च 2012 को प्रचालनात्मक भंडार हेतु आवश्यक 120 दिनों (चार महीने) के संबंध में भंडारण क्षमता (दिनों में) की राज्य-वार स्थिति



[9] *दिल्ली, गोवा, गुजरात, केरल, महाराष्ट्र, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, तथा उत्तराखंड*

[10] *अरूणाचल प्रदेश, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैन्ड, ओडिशा, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा तथा पश्चिम बंगाल*

[11] *बिहार, झारखण्ड, असम, हिमाचल प्रदेश तथा जम्मू व कश्मीर।*

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2011) तथा कहा कि भारत सरकार ने राज्य-वार भण्डारण क्षमता में असन्तुलन को कम करने के लिए पीईजी - 2008 योजना प्रारम्भ की। मंत्रालय ने प्रबन्धन के विचार का समर्थन किया (जनवरी 2013)।

लेखापरीक्षा ने हालांकि यह पाया कि पीईजी योजना के अन्तर्गत 151.96 एलएमटी की परिकल्पित क्षमता में से मार्च 2012 तक केवल 28.17 एलएमटी भण्डारण क्षमता का निर्माण किया जा सका था जो संवर्धन गतिविधियों में धीमी प्रगति को दर्शाता है।

3.3 केन्द्रीय पूल खाद्यान्नों के भण्डारण में कमियाँ

भण्डारण प्रबन्धन के महत्वपूर्ण पहलूओं में से एक है भण्डारण तथा संवितरण के समय खाद्यान्नों की गुणवत्ता बनाए रखना। भण्डारण के दौरान खाद्यान्नों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि खाद्यान्नों की भण्डारण योग्यता तथा भण्डारण स्थल की भण्डारण सुयोग्यता सुनिश्चित की जाए।

लेखापरीक्षा ने देश में प्रचुर मात्रा में खरीददारी करने वाले राज्य होने के कारण पंजाब[12] तथा हरियाणा[13] में दो-दो एसजीएज़ का विस्तृत विश्लेषण हेतु चयन भी किया। खाद्यान्नों के केन्द्रीय पूल भंडार के भण्डारण में कमी पर की गई लेखापरीक्षा अभियुक्तियों पर आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

3.3.1 खाद्यान्नों का खुले में भण्डारण

एफसीआई के भण्डारण दिशानिर्देशों के अनुसार, खाद्यान्न ढके हुए गोदामों तथा साइलोज़ में रखे जाने चाहिएँ। सामान्य रूप से, सर्वाधिक खरीददारी सत्र के दौरान गेहूँ भण्डारण के लिए कवर्ड एंड प्लींथ (सीएपी) के रूप में भण्डारण क्षमता का सहारा लिया जाना चाहिए। चूंकि खाद्यान्नों के सीएपी में भण्डारण से गुणवत्ता खराब हो जाने की जोखिम होती है, बाद में किए जाने वाले भण्डारण के लिए ढके हुए गोदामों का प्रयोग होना चाहिए। अन्तर्ग्रस्त जोखिमों को देखते हुए इस प्रकार के भण्डारण का प्रयास अन्तिम उपाय के रूप में किया जाना चाहिए।

फिर भी, लेखापरीक्षा ने पाया कि खरीददारी सत्र के बीतने के बाद भी ढकी भण्डारण क्षमता की अपर्याप्तता के कारण प्रचुर मात्रा में खाद्यान्न सीएपी में रखा गया था। देश में एफसीआई तथा एसजीएज द्वारा मार्च 2010 तथा मार्च 2011 के अन्त में क्रमशः 66.43 एलएमटी तथा 50.87 एलएमटी खाद्यान्न की मात्रा सीएपी में रखी हुई थी। यह मार्च 2012 के अंत तक 87.86 एलएमटी तक बढ़ गई।

[12] *पंजाब राज्य भंडारण निगम (पीएसडब्ल्यूसी) और पंजाब राज्य सिविल आपूर्ति निगम (पनसप)।*
[13] *हरियाणा भंडारण निगम (एचडब्ल्यूसी) और हरियाणा खाद्य और आपूर्ति विभाग (एफएंडएसडी)।*

चित्र 3.1
एफसीआई पंजाब में कवर्ड और प्लींथ में खाद्यान्न भंडार

केन्द्रीय पूल के लिए पंजाब और हरियाणा में चुनिन्दा एसजीएज़ के पास उपलब्ध ढकी भंडारण क्षमता में कमी पर लेखापरीखा आपत्तियां नीचे दी गई हैं:

- पंजाब क्षेत्र में, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई और पांच एसजीएज़[14] द्वारा 67.80 एलएमटी और 109.64 एलएमटी के बीच गेहूँ खरीदा गया।

  पनसप संगरूर ने 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खुले/ढके और प्लींथ भंडारों में खरीद सत्रों के अंत तक उपलब्ध गेहूँ भंडार का 81 *प्रतिशत* से 92 *प्रतिशत* का भंडारण किया। मात्रा 1.20 एलएमटी और 2.46 एलएमटी के बीच रही। पनसप फिरोजपुर ने खुले/कवर्ड और प्लींथ भंडारों में खरीद सत्रों के अंत तक उपलब्ध गेहूँ भंडार का 92 *प्रतिशत* से 99 *प्रतिशत* का भंडारण किया। मात्रा 0.43 एलएमटी और 2.56 एलएमटी के बीच रही। इसी तरह पनसप लुधियाना ने खुले/ढके और प्लींथ भंडारों में 0.51 एलएमटी से 1.42 एलएमटी गेहूँ का भण्डारण किया जो खरीद सत्रों के अंत तक उपलब्ध गेहूँ भंडार का 61 *प्रतिशत* से 89 *प्रतिशत था*। पनसप अमृतसर में, खुले/ढके और प्लींथ भंडारों में खरीद सत्रों के अंत तक उपलब्ध गेहूँ भंडार का 82 *प्रतिशत* से 96 *प्रतिशत* का भंडारण किया गया। इसलिए, ढके और प्लींथ भंडारों में पर्याप्त खाद्यान्नों का भंडारण किया गया था।

  पंजाब में एसजीएज़ के पास कुल गेहूँ भंडार 61.55 एलएमटी था, जिसमें से 31 मार्च 2012 तक 15.68 एलएमटी कवर्ड गोदामों में और 45.87 एलएमटी ढके और प्लींथ गोदामों में रखा गया था। इस प्रकार, अधिकतर गेहूँ भंडार ढके और प्लींथ गोदामों में रखा गया था।

---

[14] *पनग्रेन, पंजाब स्टेट वेयर हाऊसिंग कॉर्पोरेशन (पीएसडब्ल्यूसी), पंजाब सिविल सप्लाईज़ कॉर्पोरेशन (पनसप), पंजाब एग्रो और मार्कफैड*

चित्र 3.2
एसजीए, पंजाब में सीएपी में खाद्यान्नों का भंडारण

- हरियाणा क्षेत्र में, सभी पांच एसजीएज़[15] और एफसीआई ने 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान 22.29 एलएमटी और 69.28 एलएमटी के बीच गेहूँ खरीदा। 31 मार्च 2012 तक एसजीएज़ के पास कुल गेहूँ भंडार 42.38 एलएमटी था जिसमें से 12.09 एलएमटी ढके और 30.29 एलएमटी ढके और प्लींथ भंडारों में रखा गया था । इसलिए अधिकतर गेहूँ भंडार सीएपी गोदामों में रखा गया था।

लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते समय, प्रबन्धन ने कहा (जुलाई 2012) कि ढके हुए क्षेत्र की अपर्याप्तता के कारण, गेहूँ का भंडार सीएपी में स्टोर किया गया था और ढके हुए गोदामों में उसको शिफ्ट नहीं किया गया, हालांकि ये इस बीच प्राप्त किये जाने वाले चावल, जिसे खुले में नहीं रखा जा सकता था, के लिए खाली पड़े थे।

लेखापरीक्षा आपत्ति से सहमत होते हुए, मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि सीएपी भंडारों पर निर्भरता को कम करने के उद्देश्य से एफसीआई ने पीईजी योजना के अंतर्गत 181.10 एलएमटी की ढके क्षमता का निर्माण करने का निर्णय लिया जिसके प्रति 32.30 एलएमटी को नवम्बर 2012 तक पूरा कर लिया गया था।

---

[15] *हैफेड, हरियाणा वेयर हाउसिंग कॉर्पोरेशन (एचडब्ल्यूसी), हरियाणा खाद्य और आपूर्ति विभाग, हरियाणा एग्रो एंड कॉनफेड*

3.3.2 भंडारण सुविधाओं की दुर्दशा

लेखापरीक्षा ने देखा कि पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ द्वारा अनुरक्षित केन्द्रीय पूल के खाद्यान्न भंडार के लिए भंडारण सुविधाओं की खराब हालत के कारण खाद्यान्नों का नुकसान हुआ जिसे नीचे स्पष्ट किया गया है:

(क) पंजाब क्षेत्र

- पनसप खाद्यान्न भंडार को सही ढंग से रखने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2008-09 से 2010-11 के दौरान 17,423 एमटी गेहूँ का भंडार क्षतिग्रस्त हो गया। ₹ 20.39 करोड़ मूल्य के क्षतिग्रस्त खाद्य भंडार का मार्च 2012 तक निपटान नहीं किया गया था। कम्पनी ने 8,930 एमटी गेहूँ के निपटान हेतु एफसीआई का अनुमोदन अक्तूबर 2011 में प्राप्त किया। गेहूँ भंडार का जल्द निपटान न होने के कारण भंडारण क्षेत्र में रूकावट के कारण हानि हुई।

चित्र 3.3
एसजीए में क्षतिग्रस्त खाद्यान्न, पंजाब

- पीएसडब्ल्यूसी के भंडार को सही ढंग से बनाये रखने के लिए उपचारात्मक उपाय करने में विफल रहने के परिणामस्वरूप फसल वर्षों 2008-09 से 2010-11 के दौरान ₹ 77.80 लाख मूल्य वाले 666 एमटी गेहूँ की क्षति हुई । उपर्युक्त भंडार में से, मूनक में बाढ़ के कारण 138.53 एमटी गेहूँ की क्षति हुई।

(ख) हरियाणा क्षेत्रः

- केन्द्रीय पूल के लिए हरियाणा भंडारण निगम (एचडब्ल्यूसी) द्वारा ₹ 9.01 करोड़ मूल्य का खरीदा गया गेहूँ क्षतिग्रस्त हो गया और बाद में सार्वजनिक नीलामी/निविदा आमंत्रण द्वारा

उसका निपटान कर दिया गया। क्षतिग्रस्त गेहूँ का निपटान करने से एचडब्ल्यूसी को ₹ 6.65 करोड़ की हानि का विवरण निम्नवत है:

तालिका 3.6
31 मार्च 2012 तक क्षतिग्रस्त गेहूँ और इसके फलस्वरूप नुकसान का विवरण

केन्द्र का नाम	फसल वर्ष	क्षतिग्रस्त मात्रा (एमटी में)	मूल्य (₹ लाख में)	नीलामी/ निविदा के द्वारा प्राप्त राशि (₹ लाख में)	उठाया गया नुकसान (₹ लाख में)	क्षति के कारण
बानी	2008-09	71.60	10.83	1.02	9.81	घग्गर नदी में कई बड़ी दरारों के कारण अचानक और अप्रत्याशित बाढ़ का आना।
	2009-10	2,023.70	293.57	23.23	270.34	
	2010-11	3,033.15	386.08	41.64	344.44	
पलवल इकाई II	2008-09	1,260.00	173.47	143.09	30.38	मंडी में खरीद के समय बेमौसम और लगातार वर्षा और 19.5.2008 से 26.5.2008 तक भंडारण बिन्दु पर भण्डार की प्राप्ति।
तउरू	2008-09	289.36	37.34	27.86	9.99	उपर्युक्त
	कुल	**6,677.81**	**901.29**	**236.84**	**664.96**	

- खाद्य और आपूर्ति विभाग, हरियाणा में, ₹ 11.96 करोड़ मूल्य का गेहूँ भंडार क्षतिग्रस्त हो गया। गेहूँ की क्षति मुख्यतः खुले स्थानों पर भंडारण करने के कारण हुई। ₹ 6.44 करोड़ के क्षतिग्रस्त भण्डार निपटान में एसजीएज़ को हुआ नुकसान इस प्रकार है:

तालिका 3.7

31 मार्च 2012 तक क्षतिग्रस्त गेहूँ और इसके फलस्वरूप नुकसान का विवरण

केन्द्र का नाम	फसल वर्ष	क्षतिग्रस्त मात्रा (एमटी में)	मूल्य (₹ लाख में)	नीलामी/निविदा के अंतर्गत प्राप्त राशि (₹ लाख में)	उठाया गया नुकसान (₹ लाख में)	क्षति के कारण
कुरूक्षेत्र (इस्माईलाबाद केन्द्र)	2010-11	1,547.35	223.39	37.85	185.54	जुलाई 2010 में बाढ़
सोनीपत	2009-10	1,467.00	190.51	103.80	86.70	सितम्बर 2009 में भारी वर्षा
पलवल (भागोला केन्द्र)	2008-09	4,582.65	724.27	352.15	372.12	मई 2008 में अप्रत्याशित वर्षा
पलवल (फरीदाबाद)	2009-10	159.00	19.47	अभी भी निपटान बाकी है।	-	भारी वर्षा
बबैन (कुरूक्षेत्र)	2009-10	248.93	37.99	अभी भी निपटान बाकी है।	-	बिना जलनिकासी व्यवस्था के निचले क्षेत्रों में भण्डारण और भंडार बंटवारे में देरी
कुल		**8,004.93**	**1,195.63**	**493.80**	**644.36**	

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्तियां स्वीकार की (जुलाई 2012) कि भंडार के क्षतिग्रस्त होने का मुख्य कारण सीएपी में भंडारण था और कहा कि एफसीआई भंडारण क्षमता को बढ़ा रहा था क्योंकि ढके हुए गोदामों में उचित हालत में गेहूँ के भंडारण से नुकसान न्यूनतम होगा।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि 2007-08 से 2010-11 की समयावधि के दौरान पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ के साथ क्षतिग्रस्त खाद्यान्न की मात्रा एसजीएज़ द्वारा कुल खरीद की तुलना में नगण्य थी।

32,772 एमटी क्षतिग्रस्त खाद्य भंडार का मूल्य ₹ 42.14 करोड़ पंजाब और हरियाणा के चुंनिदा एसजीएज़ की लेखापरीक्षा के आधार पर आंका गया है। लेखापरीक्षा आपतियां नमूना चयन के आधार पर थी और इस आधार पर ये राशि महत्वपूर्ण है।

3.3.3 पुरानी फसलों के भंडारण के कारण खाद्यान्न को नुकसान

एफसीआई के वर्तमान निर्देशानुसार , प्राथमिकता के आधार पर खाद्यान्न भंडार को जारी करने के लिए, फसल वर्ष के साथ-साथ फसल वर्ष के दौरान जिस में भंडार स्वीकार किये गये हैं, के संबंध में पहले आओ-पहले जाओं (फीफो) सिद्धांत का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि फीफो सिद्धांत का पालन नहीं किया गया था क्योंकि फसल वर्ष 2008-09 से 2010-11 के संबंध में 31 मार्च 2012 तक केन्द्रीय पूल में कुल 125.99 एलएमटी खाद्यान्न (धान सहित) पड़ा था। इसके अतिरिक्त, 2011-12 के दौरान लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि

देश में एफसीआई और एसजीएज़ ने 283.35 एलएमटी गेहूँ (एफसीआई 39.74 एलएमटी और एसजीएज़ 243.61 एलएमटी) की खरीद की जिसमें से 133.44 एलएमटी गेहूँ 2011-12 के अंत में जारी कर दिया गया जबकि फसल वर्ष 2008-09 से 2010-11 के संबंध में 38.06 एलएमटी गेहूँ केन्द्रीय पूल में पड़ा हुआ था।

इसके अतिरिक्त गेहूँ के संबंध में, 31 मार्च 2012 को पंजाब एवं हरियाणा में एसजीएज़ के संरक्षण में फसल वर्ष 2007-08 से 2011-12 से सम्बन्धित केन्द्रीय पूल का 103.94 एलएमटी पड़ा हुआ था। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि फिफो सिद्धांत का पालन न करने के कारण, पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ के संरक्षण में ₹ 121.93 करोड़ मूल्य का 1.06 एलएमटी गेहूँ क्षतिग्रस्त हो गया।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2011) कि फिफो उल्लंघन के पीछे मुख्य कारण यह था कि एजेंसी द्वारा भंडार के खराब संरक्षण और भेजने योग्य भंडार को जुटाने में उनकी विफलता के कारण भंडार खराब हो गया, बोरियां क्षतिग्रस्त हो गई और आटा बन गया।

प्रबंधन के दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए, मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि दिसम्बर 2012 तक, फसल वर्ष 2009-10 तक के संबंध में एफसीआई के पास केवल 2.34 एलएमटी पुराने गेहूँ का भंडार उपलब्ध था।

फीफो सिद्धांत का नियमपूर्वक पालन यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि एफसीआई और एसजीएज़ के पास पुराना फसल भंडार, विशेषतः हाल ही के वर्षों में खरीद प्रयास में पर्याप्त वृद्धि के रूप में भविष्य में जमा नहीं होगा।

3.4 भंडारण कार्य प्रणाली में अक्षमता

3.4.1 क्षमता उपयोगिता का स्तर

कुशल भंडारण प्रबंधन में मौजूदा क्षमता का श्रेष्ठतम उपयोग और भंडारण की कीमत को कम करना शामिल है। यह संचलन की समय पर एवं उचित योजना और खाद्यान्न के वितरण से प्रभावित हो सकती है। भंडारण क्षमता का उपयोग टीपीडीएस के अंतर्गत वितरण हेतु सुरक्षित भंडार और मध्यस्थ भंडारण के लिए खाद्यान्न के अंर्तप्रवाह और बहिर्वाह पर निर्धारित किया जाता है। इसके अतिरिक्त, उपभोक्ता राज्यों में भंडारण क्षमता को उपार्जित राज्यो पर दबाव को कम करने हेतु प्रयोग किया जाता है और बड़े भंडार खपत आवश्यकताओं पर ध्यान दिये बिना कमी वाले और उपभेक्ता राज्यों को भेज दिये जाते हैं।

जैसा एफसीआई द्वारा इंगित किया गया है मासिक भंडार स्तर पर आधारित भंडारण क्षमता उपयोगिता 2006-07 के दौरान 33 *प्रतिशत* और 57 *प्रतिशत* के बीच और 2007-08 के दौरान 30 *प्रतिशत* और 66 *प्रतिशत* के बीच थी। 2008-09 से 2011-12 के दौरान क्षमता उपयोगिता 57 *प्रतिशत* से 91 *प्रतिशत* के बीच थी।

मौजूदा भंडारण क्षेत्र के उपयोग पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा नीचे की गई है:

(i) क्षमता उपयोगिता के लिए मानदंड विनिर्दिष्ट नहीं

क्षमता उपयोगिता के लिए मानदंड, विभिन्न डिपो में उपयोगता स्तर का आकलन प्रदान करने हेतु और निष्पादन मूल्यांकन हेतु निविष्टियां प्रदान करने के लिए आवश्यक हैं। तथापि, लेखापरीक्षा ने यह देखा कि एफसीआई के पास श्रेष्ठतम क्षमता उपयोगिता को निर्धारित करने के विशिष्ट मानक मानदंड नहीं थे। इसकी अपेक्षा विभिन्न एजेन्सियों द्वारा सुझाये गये कई मानदंड[16] क्षमता की उपयोगिता के स्तर के आकलन हेतु प्रयोग में लाये गये थे। इन विशिष्ट मानदंडों के अभाव में, एफसीआई देश के सभी गोदामों में भंडारण क्षमता उपयोगिता के अपेक्षित स्तर का प्रभावी रूप से मूल्यांकन और उस पर समान रूप से निगरानी रखने में सक्षम नहीं होगा।

प्रबंधन ने एफसीआई के विभिन्न क्षेत्रों में क्षमता की अत्यधिक उपयोगिता के मूल्यांकन हेतु मानदंडों के निर्धारण की आवश्यकता पर लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया (फरवरी 2012)।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि एफसीआई के अपने और किराये पर लिये गये गोदामों की श्रेष्ठतम क्षमता उपयोगिता हेतु मापदंड वर्ष 2011-12 के लिए एफसीआई और खाद्य विभाग के बीच हस्ताक्षरित सहमति ज्ञापन (एमओयू) हेतु 80 प्रतिशत रखा गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वर्ष 2011-12 हेतु एमओयू में दिये गये भंडारण स्थान का अत्यधिक क्षमता उपयोग के लिए 80 *प्रतिशत* का मापदंड एक विशेष वर्ष के लिए निर्धारित लक्ष्य के संबंध में था जिसे पूरे देश में सभी गोदामों पर लागू एफसीआई के विशिष्ट मानक मानदंडों के रूप में नहीं अपनाया जा सकता।

(ii) विभिन्न राज्यों/यूटीज़ में मौजूदा क्षमता का कम उपयोग

एफसीआई मुख्यालय के अभिलेखों के अनुसार, 31 राज्यों /यूटीज की मौजूदा भंडारण क्षमता की उपयोगिता की समीक्षा अन्य सुझाये गये मानदडों के साथ औद्योगिक लागत और कीमत ब्यूरो (बीआईसीपी) द्वारा निदेशित 75 *प्रतिशत* के अत्यधिक सीमित नियमों को अपनाकर लेखापरीक्षा की गई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफसीआई में भंडारण बाधाओं के बावजूद, सुझाये गये मानदण्डों के प्रति पिछले छः वर्षों के दौरान अधिकतर महीनों में विभिन्न राज्यों/यूटीज़ में मौजूदा भंडारण क्षमता का उपयोग 75 *प्रतिशत* से कम था। लेखापरीक्षा में की गई जांच के अनुसार विभिन्न राज्यों/यूटीज़ में 2006-07 से 2011-12 के दौरान मासिक भंडार स्तर के आधार पर महीने वार क्षमता उपयोगिता नीचे तालिका में दर्शाई गई है:

---

[16] *सुरक्षित भंडार समिति (85 प्रतिशत); औद्योगिक लागत और कीमत ब्यूरो (75 प्रतिशत) और पीईजी -2008 (80 प्रतिशत)*

तालिका 3.8
छः वर्षों के दौरान राज्य-वार भंडारण क्षमता का उपयोग (मासिक)

क्र. संख्या	राज्य का नाम	कुल 72 महीनों में से महीनो की संख्या में भंडारण क्षमता उपयोगिता (*प्रतिशत* में)		
		50 प्रतिशत तक	*50 प्रतिशत से 75प्रतिशत तक*	*75 प्रतिशत और अधिक*
1	आंध्र प्रदेश	13	23	36
2	अरूणाचल प्रदेश	46	23	3
3	असम	22	42	8
4	बिहार	22	41	9
5	चंडीगढ़	6	29	37
6	छत्तीसगढ़	15	17	40
7	दिल्ली	26	32	14
8	गोआ	13	36	23
9	गुजरात	14	16	42
10	हरियाणा	9	24	39
11	हिमाचल प्रदेश	21	27	24
12	जम्मू एवं कश्मीर	4	52	16
13	झारखंड	9	22	41
14	कर्नाटक	18	33	21
15	केरल	20	17	35
16	मध्य प्रदेश	12	18	42
17	महाराष्ट्र	27	29	16
18	मणीपुर	47	15	10
19	मेघालय	21	32	19
20	मिजोरम	35	31	6
21	नागालैण्ड	20	19	33
22	ओडीशा	16	36	20
23	पुदुच्चेरी	15	34	23
24	पंजाब	15	24	33
25	राजस्थान	25	9	38
26	सिक्किम	22	24	26
27	तमिलनाडु	7	25	40
28	त्रिपुरा	22	32	18
29	उत्तर प्रदेश	26	41	5
30	उत्तराखंड	15	23	34
31	पश्चिम बंगाल	25	23	24

विभिन्न राज्यों में 75 *प्रतिशत* और अधिक तथा 50 *प्रतिशत* से कम की क्षमता उपयोगिता का विवरण निम्नवत दर्शाया गया है:

(क) 75 *प्रतिशत* और अधिक (महीनों में) की क्षमता उपयोगिता

36 महीनों से ज्यादा: चंडीगढ़, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, झारखंड, मध्य प्रदेश, राजस्थान और तमिलनाडु।

25 से 36 महीने: आंघ्र प्रदेश, केरल, नागालैण्ड, पंजाब, सिक्किम और उत्तराखंड।

13 से 24 महीने: दिल्ली, गोवा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मेघालय, ओडिशा, पुदुच्चेरी, त्रिपुरा और पश्चिम बंगाल।

12 महीने तक: अरूणाचल प्रदेश, असम, बिहार, मणीपुर, मिजोरम और उत्तर प्रदेश।

(ख) 50 *प्रतिशत* से कम क्षमता का उपयोग (महीने में)

36 महीनों से अधिक: अरूणांचल प्रदेश और मणिपुर।

25 से 36 महीने: दिल्ली, महाराष्ट्र, मिज़ोरम, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, और पश्चिम बंगाल।

13 से 24 महीने: आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, केरल, मेधालय, नागालैंड, ओडिशा, पुदुचेरी, पंजाब, सिक्किम, त्रिपुरा और उत्तराखण्ड

12 महीने तक: चण्डीगढ़, हरियाणा, जम्मू और कश्मीर, झारखंड, मध्य प्रदेश और तमिलनाडु।

कुछ राज्यों में एफसीआई की भंडारण क्षमता का उपयोग विशेष रूप से कम था। आंकड़े अरूणांचल प्रदेश, मणिपुर, मिजोरम, उत्तर प्रदेश, दिल्ली, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल के मामले में पर्याप्त सुधार की आवश्यकता का भी संकेत देते हैं।

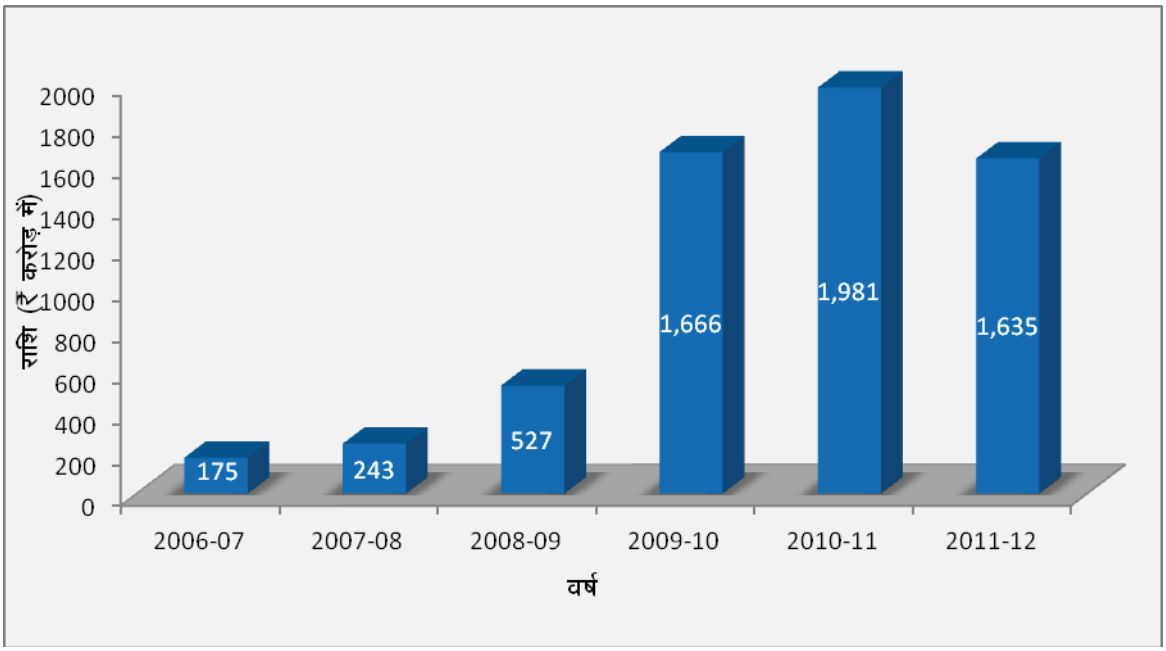
प्रबंधन ने तथ्यों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2011) और स्पष्ट किया कि विशिष्ट क्षेत्र के लिए कुल खरीद के उठान में अचानक अप्रत्याशित वृद्धि के कारण क्षमता के उपयोग में कमी हो सकती है। इसी प्रकार, एक विशेष वर्ष में विशेष क्षेत्र के लिए खरीद में अप्रत्याशित कमी के कारण भी क्षमता उपयोग में कमी हो सकती है। तथापि, वर्ष 2008-09 से 2010-11 के लिए वर्ष 2008-09 के दौरान महाराष्ट्र के अलावा सभी गैर-पूर्वोत्तर राज्य अधिकतम क्षमता के उपयोग का स्तर प्राप्त करने में समर्थ रहे जो बीआईसीपी के 75 प्रतिशत के मानक से अधिक था।

तथापि, तथ्य यह है कि विभिन्न गोदामों में क्षमता के उपयोग के श्रेष्ठतम स्तर के मूल्याकंन के लिए अभी तक कोई मानक प्रतिमान निर्धारित नहीं किए गए हैं। ऐसे मानक प्रतिमानों के अभाव में, राज्यों में समान रूप से श्रेष्ठतम क्षमता के उपयोग का सख्ती से लागू करना संदिग्ध रहेगा। आगे, 2006-07 से 2011-12 की छः वर्ष की अवधि के प्रमुख भाग के दौरान 75 *प्रतिशत* तक भण्डारण क्षमता के उपयोग को अनवरत नहीं किया गया था।

3.4.2 खाली स्थान का उपयोग न करना और परिहार्य अग्रनयन प्रभारों का भुगतान

एसजीएज़ केन्द्रीय पूल के लिए गेहूँ खरीदता है जो उन्हें खरीद के तुरंत बाद एफसीआई को देना होता है। प्रत्येक वर्ष 30 जून के बाद न ली गई गेहूँ की किसी भी मात्रा के लिए, एफसीआई को भंडार रखने के लिए एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभार देना पड़ता है। जहाँ एफसीआई गेहूँ स्वीकार करने की स्थिति में नहीं होता, उसे वास्तविक अधिग्रहण के महीने तक एसजीएज़ को भण्डारण और ब्याज लागत के रूप में अग्रनयन प्रभार का भुगतान करना पड़ता है। वर्ष 2006-07 से 2011-12 के दौरान दिया गया अग्रनयन प्रभार नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाया गया है:

चार्ट 3.4
एफसीआई द्वारा एसजीएज को दिया गया अग्रनयन प्रभार



लेखापरीक्षा ने देखा कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान निर्धारित समय सीमा, अर्थात 30 जून के बाद एसजीएज़ के पास एफसीआई द्वारा न उठाए गए बचे हुए शेष गेहूँ का भण्डार 36.75 एलएमटी से 244.34 एलएमटी के बीच था। आगामी वर्षो के मार्च के अंत तक भी करीब 8.49 एलएमटी से 120.86 एलएमटी उसी अवधि के दौरान नहीं उठाए गए। भण्डार को न उठाने में इस प्रकार के विलंब के कारण, वर्षो में एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभार के भुगतान में काफी वृद्धि हुई। एफसीआई ने एसजीएज़ को 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान करीब ₹ 6,227 करोड़ का भुगतान किया। अग्रनयन प्रभार पर इस व्यय के 85 *प्रतिशत* के लिए छः वर्षों में अन्तिम तीन वर्ष जिम्मेदार हैं।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि एफसीआई ने पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ के संबंध में खाली भण्डारण स्थान के उपयोग में विफलता के कारण निर्धारित समय सीमा के अंदर शेष केन्द्रीय पूल भण्डार न लेने के लिए अग्रनयन प्रभार में व्यय किया। लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि पंजाब और

हरियाणा में एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभार के भुगतान को गेहूँ खरीदने और उपयोग करने वाले राज्यों में मौजूदा भण्डारण स्थान के श्रेष्ठतम उपयोग द्वारा कम किया जा सकता था जिसे नीचे उजागर किया गया है:

(i) गेहूँ के अधिशेष भंडार के लिए उपलब्ध भण्डारण क्षमता का उपयोग न करना

पंजाब और हरियाणा के एसजीएज़ ने खरीद सत्र 2006-07 से 2011-12 के दौरान 78.47 एलएमटी से लेकर 153.94 एलएमटी तक गेहूँ खरीदा। जिसमें से 12.08 एलएमटी से 31.18 एलएमटी गेहूँ, इसी अवधि के दौरान सीधे रूप से एफसीआई द्वारा लिया गया था। समीक्षा अवधि के दौरान प्रत्येक सत्र के अंत में एसजीएज़ के पास 47.29 से लेकर 135.98 एलएमटी तक शेष मात्रा बची थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एसजीएज़ के पास बचे हुए भण्डार की निकासी के लिए उस खरीद सत्र के दौरान गेहूँ का उपयोग करने वाले राज्य के पास उपलब्ध भण्डार क्षमता के उपयोग के लिए एफसीआई द्वारा भण्डार के परिचालन की योजना नहीं बनाई गई थी। 2006-07 से 2011-12 की छः वर्ष की अवधि के दौरान दिल्ली, महाराष्ट्र, गुजरात, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, राजस्थान और बिहार जैसे कुछ मुख्य उपयोग करने वाले राज्यों में 12.63 एलएमटी से लेकर 49.98 एलएमटी तक भण्डारण क्षमता खाली थी। इस खाली क्षमता का उपयोग 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान प्रत्येक खरीद सत्र के अंत में पंजाब और हरियाणा के एसजीएज़ के पास रखे हुए भण्डार की पर्याप्त मात्रा के भण्डारण के लिए अग्रनयन प्रभार कम करने के लिए किया जा सकता था।

छः वर्ष की अवधि के दौरान प्रत्येक खरीद सत्र के अंत में पंजाब और हरियाणा के एसजीएज़ के पास उपलब्ध कुल गेहूँ का भंडार 609.83 एलएमटी था, और जिसके लिए अधिक गेहूँ उपयोग करने वाले राज्यों में उपलब्ध कुल खाली भंडारण स्थान 164.82 एलएमटी था। एफसीआई उस सीमा तक एसजीएज़ से गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण को बढ़ा और खाली स्थान का उपयोग कर सकता था। खरीद सत्र के दौरान गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण की मात्रा अन्य उपयोग करने वाले राज्यों में उपलब्ध खाली स्थान के उपयोग द्वारा भी बढाई जा सकती थी, क्योंकि छः वर्ष की अवधि के दौरान विभिन्न राज्यों में उपलब्ध स्थान का प्रभावी उपयोग अधिकांश महीनों में 75 *प्रतिशत* से कम था।

इस प्रकार, समय पर और व्यवस्थित निकासी की योजना के माध्यम से खाली भण्डारण स्थान के उपयोग से एसजीएज़ के अग्रनयन प्रभारों के भुगतान को न्यूनतम किया जा सकता है। अग्रनयन प्रभार का भुगतान नियमित रूप से देने जैसा कि एफसीआई में चला आ रहा है की बजाए, आवश्यक परिस्थितियों में ही किया जाना चाहिए।

(ii) एफसीआई की उपलब्ध भंडारण क्षमता के उपयोग के लिए पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ से गेहूँ का कम वितरण

प्रत्येक खरीद सत्र के दौरान, भंडारण स्थान की उपलब्धता पर निर्भर होकर मंडी में एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए गेहूँ का एफसीआई प्रत्यक्ष वितरण करता है। यद्यपि, लेखापरीक्षा, ने देखा कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष अप्रैल से जून में 5.39 एलएमटी से 17.36 एलएमटी लेने

के बाद खरीद सत्र (अप्रैल से जून) के अंत में एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, पंजाब में उपलब्ध खाली भंडारण स्थान 5 एलएमटी से लेकर 26.67 एलएमटी था। उपलब्ध भंडारण क्षमता को एसजीएज़ से अतिरिक्त मात्रा में गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण द्वारा उपयोग किया जा सकता था। तथापि, एफसीआई ने, राज्य के भीतर खाली स्थान के उपयोग के लिए गेहूँ को प्रत्यक्ष रूप से नहीं लिया और एसजीएज़ को प्रतिपूर्त किये गये अग्रनयन प्रभार पर ₹ 316.52 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

इसी प्रकार, आरओ हरियाणा में, प्रत्येक वर्ष अप्रैल से जून में 6.69 एलएमटी से 17.00 एलएमटी लेने के बाद 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान सत्र के अंत में 0.24 एलएमटी से लेकर 7.28 एलएमटी का भण्डारण स्थान खाली था। लेकिन, गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण की योजना के अभाव के कारण, एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभार के प्रति ₹ 59 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया था।

इस प्रकार, गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण की योजना के अभाव के कारण खाली भण्डारण स्थान के उपयोग में विफलता के परिणामस्वरूप 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान ₹ 375.52 करोड़ के अग्रनयन प्रभारों का परिहार्य व्यय हुआ।

प्रबंधन ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (जुलाई 2012) कि खरीदा गया पूरा भण्डार नहीं लिया जा सकता और एफसीआई को खाद्य भण्डार रखने के लिए एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभारों का भुगतान करना पड़ा। यदि एसजीएज़ से भण्डार ले भी लिया जाता और एफसीआई द्वारा किराए पर लिए गए गोदाम (वे उपलब्ध थे मानकर) में रखा जाता तो भी नकद ऋण पर ब्याज की दर जो एफसीआई एसबीआई को देगा की तुलना में परिणामी बचत एसजीएज़ को दिए जा रहे ब्याज की दर से एक प्रतिशत उच्च होती। इसके अलावा, उपलब्ध स्थान चावल के भण्डारण के लिए खाली रखा गया था। एफसीआई गोदाम में रखने के लिए एसजीएज़ से ले जाए गए भण्डार में बहुविध संभाल लागत शामिल होगी। इस प्रकार, एसजीएज़ के पास चार महीनों तक भण्डार रखने के लिए, एफसीआई ने कोई अतिरिक्त लागत नहीं लगाई क्योंकि भण्डारण और भण्डार रखने के ब्याज का प्रभार, संभाल लागत से कम था जो एसजीएज़ से एफसीआई गोदाम में भण्डार ले जाने पर लिया जा सकता था।

प्रबंधन के विचारों का समर्थन करते हुए, मंत्रालय ने आगे कहा (जनवरी 2013) कि रेलवे की तरफ से रैक उपलब्ध कराने की बाधाओं के कारण और गेहूँ की खरीद में वृद्धि के साथ, एसजीएज़ द्वारा खाद्यान्न की अधिक मात्रा को लंबी अवधि के लिए रोका जा रहा था। यदि रेलवे ने एफसीआई द्वारा मांगे गए रैक प्रदान कर दिए होते, तो इन प्रत्येक वर्षों में, अतिरिक्त 25 एलएमटी मात्रा को ले जाया जा सकता था।

मंत्रालय का यह तर्क कि एसजीएज़ से भण्डार केवल रेलवे की बाधाओं के कारण नहीं ले जाया सका स्वीकार करने योग्य नहीं है क्योंकि एफसीआई को गेहूँ के भंडार की निकासी के लिए प्रत्येक वर्ष निर्धारित समय सीमा को ध्यान में रखते हुए रेलवे को आवश्यकता के अनुसार रैक प्रदान करने के लिए अग्रिम रूप से पर्याप्त सुनियोजित योजना बना लेनी चाहिए थी। कई मामलों में, एफसीआई ने रेलवे से निश्चित तिथि को शुरू में बनाई गई योजना से अधिक रैकों की मांग की जिसके परिणामस्वरूप रैकों

की आपूर्ति में कमी हुई। एसजीएज़ के पास निर्धारित समय सीमा के बाद न उठाए गए भंडार का भारी संचय परिचालन योजना में कमी को दर्शाता है।

प्रबंधन और मंत्रालय द्वारा एसजीएज़ के पास प्रत्येक वर्ष 30 जून के बाद लम्बी अवधि के लिए गेहूँ के भंडारण अग्रवर्ती प्रामाणिकता को उपलब्ध भंडारण क्षमता के प्रकार के संदर्भ में देखने की आवश्यकता है। जैसा पैरा 3.3.1 में बताया गया है, पंजाब और हरियाणा के मामले में, जो मुख्य खरीद राज्य हैं, मार्च 2012 के अंत में भंडार में रखे हुए 103.93 एलएमटी में से 76.16 एलएमटी खुले/बंद और न्याधार (सीएपी) में रखा गया था। खुले/सीएपी में भंडारण अधिकतम खरीद सत्र और केवल कम अवधि के लिए रखना चाहिए। खुले/सीएपी में दीर्घावधि भंडारण खाद्यान्न की गुणवत्ता में कमी के जोखिम को उजागर करता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि खरीदने वाले राज्यों में एसजीएज़ से गेहूँ के प्रत्यक्ष सुपुर्दगी की उचित योजना के माध्यम से गेहूँ खरीदने और उपयोगकर्ता राज्यों में एफसीआई के पास मौजूद भंडारण स्थान के इष्टतम उपयोग द्वारा एसजीएज़ के अग्रनयन प्रभार के भुगतान को न्यूनतम किया जा सकता है। अधिशेष भंडार को जल्दी या देरी से खरीदने वाले राज्यों से संभाल व्यय उठाकर वितरण के लिए खाद्यान्न उपलब्ध कराने के लिए उपयोग करने वाले राज्यों में भेजा जा सकता है।

इस प्रकार, एफसीआई द्वारा लंबी अवधि के लिए प्रत्येक वर्ष 30 जून के बाद एसजीएज़ के पास खाद्य भण्डार का भारी शेष रखने की अनुमति इस आधार पर देना कि (क) यदि भण्डार लिया जाता तो उनके द्वारा रखे गए खाद्य भण्डार के लिए एसजीएज़ द्वारा लगाए गए ब्याज की दर से वह केवल एक *प्रतिशत* अधिक की मामूली लागत बचाएगी और (ख) कि यदि भण्डार लिया जाता है तो बहुविध संभाल पर अधिक व्यय उठाना होगा, उचित नहीं है।

3.4.3 भण्डारण की कमी के बावजूद अप्रयुक्त पड़ी साइलोज भण्डारण क्षमता

थोक रूप में खाद्यान्न के वैज्ञानिक भंडारण और भण्डारण स्थान को बचाने तथा संभाल लागत को कम करने के उद्देश्य के लिए, एफसीआई ने बोरियों के रूप में परंपरागत गोदामों की अपेक्षा साइलो प्रणाली में खाद्यान्न का भण्डारण किया। 2011-12 के अंत में 156.40 एलएमटी की कुल भण्डारण क्षमता में से, एफसीआई के पास देश के विभिन्न हिस्सों में कुल 4.62 एलएमटी (1960 से 1982 की अवधि के दौरान निर्मित) की साइलों भण्डारण क्षमता है। राज्य-वार साइलो भण्डारण क्षमता और उनकी स्थिति नीचे दी गई तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका 3.9
एफसीआई के पास स्वयं उपलब्ध साइलोज की कुल क्षमता

क्र. सं.	राज्य का नाम	निर्माण का वर्ष	कुल भण्डारण क्षमता (एमटी में)	अप्रयुक्त साइलोज/केन्द्र की भण्डारण क्षमता (एमटी में)	वर्ष (के बाद से प्रयोग में नहीं)
1	दिल्ली	1970-71	21,000	21,000 (मायापुरी)	**2003**
2	हरियाणा	1971	20,000		
3	पंजाब	1979 to 1982	60,000		
4	उत्तर प्रदेश	1967 to 1980	1,22,000	92,000 (चंदेरी और खुर्जा)	**1982 और 2004**
5	महाराष्ट्र	1960-64	1,88,000	1,88,000 (मनमाड़ और बोरीवली)	**2000 और 2004**
6	बिहार	1976	32,000	32,000 (गया)	**1987**
7	पश्चिम बंगाल	1968	19,000	19,000 (कोलकाता पोर्ट)	**1995**
कुल			**4,62,000**	**3,52,000**	-----

स्त्रोतः एफसीआई का भण्डारण और अनुबंध मण्डल

लेखापरीक्षा ने देखा कि एफसीआई में भण्डारण क्षमता की कमी के बावजूद साइलो भण्डारण क्षमता के कुल 4.62 एलएमटी में से, 3.52 एलएमटी आठ से 30 वर्षो की अवधि तक अप्रयुक्त पड़े थे। आगे 3.52 एलएमटी के अप्रयुक्त साइलोज के विश्लेषण से साइलोज के रखरखाव और निपटान में कमी का पता चला जैसा कि नीचे दर्शाया गया हैः

- उचित रखरखाव के अभाव और कुशल कर्मचारियों की कमी के परिणामस्वरूप, 3.12 एलएमटी साइलो क्षमता अप्रयुक्त रही। एफसीआई ने कहा कि अप्रयुक्त साइलोज अनुपयोगी हो गए थे और किफायती मरम्मत से परे थे। तथापि वास्तविक स्थिति के आकलन के लिए कोई लागत-प्रभावी विश्लेषण नहीं किया गया ताकि साइलोज का किफायती प्रयोग किया जा सके।

- 2003 से हाइग्रोमीटर और थर्मोकपल के गैर-संस्थापन के कारण मायापुरी, दिल्ली में 21,000 एमटी क्षमता के साइलो अप्रयुक्त पड़े थे।

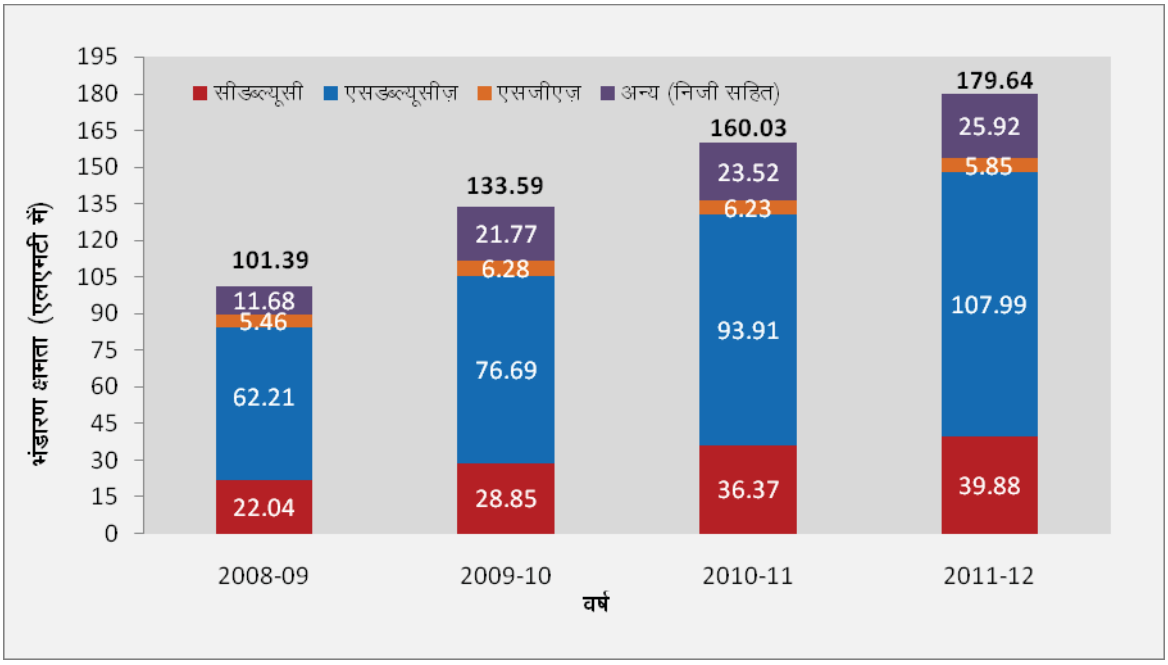
- कोलकाता पोर्ट में 19,000 एमटी क्षमता के साइलोज के मामले में, एफसीआई ने साइलोज के विखंडन और जमीन को कोलकाता पोर्ट प्राधिकरण को सौंपने का निर्णय किया, जो कि अभी पूरा होना है। विखण्डन और निपटान में विलंब के कारण, निगम ने श्रमिक को व्यर्थ मजदूरी (2001-02 से 2005-06 तक ₹ 2.54 करोड़) और पट्टे का किराया (2001-02 से 2011-12 तक ₹ 2.04 करोड़) और कार्यालय की इमारत का किराया (2001-02 से 2010-11 तक ₹ 4 लाख) के रूप में ₹ 4.62 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए, प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2012) कि उन साइलोज भण्डारण को उपयोगी बनाने के लिए लागत-प्रभाती विश्लेषण के साथ इन ठोस साइलोज के उपयोग की व्यवहार्यता समीक्षाधीन है और निर्णय तदनुसार लिया जाएगा। मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर का समर्थन किया (जनवरी 2013)।

3.4.4 केन्द्रीय भंडारण निगम द्वारा प्रस्तावित स्थान में से कम स्थान किराए पर लेना

एफसीआई के प्रचालनात्मक व्यय का एक महत्वपूर्ण भाग विभिन्न एजेंसियों से भण्डारण स्थान किराए पर लेने के कारण गोदामों का किराया है। किराए में व्यय पर 2006-07 में ₹ 321.51 करोड़ से 2011-12 में ₹ 1,119.03 करोड़ की तेज वृद्धि देखी गई। एक मुख्य एजेंसी जिससे एफसीआई द्वारा भंडारण स्थान किराए पर लिया गया है उपभोक्ता मामलों, खाद्य और सार्वजनिक वितरण के मंत्रालय के अंतर्गत, सार्वजनिक क्षेत्र की इकाई, केन्द्रीय भंडारण निगम है। एफसीआई ने केन्द्रीय पूल भण्डार के खाद्यान्न के भण्डारण के लिए राज्य भंडारण निगम, राज्य सरकार की एजेंसियां और निजी पार्टियों से भी भण्डारण स्थान किराए पर लिया है। 2008-09 से 2011-12 के दौरान किराए पर ली गई क्षमताओं की प्रवृति चार्ट 3.5 में दर्शायी गई है:

चार्ट 3.5
सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़, एसजीएज़ और निजी पार्टियों से एफसीआई द्वारा किराए पर ली गई क्षमता



2008-09 के बाद से खरीद में भारी वृद्धि के साथ, एफसीआई में 31 मार्च 2009 को 167.15 एलएमटी से 31 मार्च 2012 को 331.85 एलएमटी के भण्डारण अंतर की निरन्तर बढ़त हुई। तथापि, स्वामित्व वाली (5 एलएमटी) और किराए पर ली गई (78.25 एलएमटी) क्षमता के माध्यम से कुल भण्डारण स्थान में वृद्धि, उसी अवधि के दौरान केवल 83.25 एलएमटी की सीमा तक थी।

यद्यपि सीडब्ल्यूसी से किराए पर लिये गये स्थान ने 2008-09 से 2011-12 के दौरान निरंतर वृद्धि दिखाई, सीडब्ल्यूसी के पास अतिरिक्त स्थान की उपलब्धता थी जो कि एफसीआई में भण्डारण अंतर को कम करने के लिए किराए पर लिया जा सकता था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सीडब्ल्यूसी ने मई 2009 से मार्च 2012 के विभिन्न महीनों के दौरान 1.45 एलएमटी से 11.36 एलएमटी के बीच विभिन्न क्षेत्रों में स्थान किराए पर देना प्रस्तावित किया, लेकिन एफसीआई ने प्रस्ताव के प्रति केवल 3.16 एलएमटी तक भण्डारण स्थान किराए पर लिया और केन्द्रीय पूल भण्डार के लिए भण्डारण अंतर कम करने के लिए सीडब्ल्यूसी से अधिक स्थान किराए पर लेने के अवसर का लाभ नहीं उठाया। मई 2009 से मार्च 2012 की अवधि के लिए सीडब्ल्यूसी द्वारा दिया गया खाली स्थान क्षेत्र-वार और माह-वार ***अनुबद्ध-VI*** में दिया गया है।

प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2012) कि स्थान किराए पर लेने का निर्णय अनिवार्यतः विकेन्द्रीकृत ढंग से लिया गया था जो मैदान में भण्डारण की महसूस की गई आवश्यकता के मूल्यांकन के आधार पर था। कुछ मामलों में सीडब्ल्यूसी द्वारा प्रस्तावित भंडारण क्षमता सामान्यतः (i) क्षमता के भंडारण योग्य न होने (ii) संभाल और परिवहन की व्यवस्था उपलब्ध न होने (iii) भौतिक रूप से क्षमता उपलब्ध न होने के कारण किराए पर नहीं ली गई थी।

मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर का समर्थन किया (जनवरी 2013)

प्रबंधन को विभिन्न एफसीआई प्रादेशिक/क्षेत्रीय कार्यालयों से सीडब्ल्यूसी द्वारा दी गई पर्याप्त भंडारण क्षमताओं को किराये पर न लेने हेतु विशेष कारणों के जांच और उनके द्वारा भंडारण क्षेत्र को किराये पर लेने की प्रक्रिया की समीक्षा की आवश्यकता है। मंत्रालय द्वारा मामले की समीक्षा की जानी भी आवश्यक है क्योंकि सीडब्ल्यूसी में मिलियन टन से अधिक के खाली क्षेत्र पर अवसर लागत काफी बढ़ जाती है।

3.5 भंडारण क्षमता में संवर्धन

भंडारण क्षमता में कमी से निपटने के लिए, भारत सरकार ने विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत संवर्धन प्रक्रिया की पहल की थी। समीक्षाधीन अवधि के दौरान संवर्धन कार्यक्रमों में शामिल हैं: (i) एफसीआई द्वारा अपने भंडारण गोदामों का निर्माण (ii) खाद्यान्न की संभाल, भंडारण और परिवहन पर राष्ट्रीय नीति (iii) निजी उपक्रमी गांरटी योजना (पीईजी) 2008।

प्रमुख एजेंसियों, जैसे सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़, एसजीएज़ से व्यवस्थित क्षेत्र सहित एफसीआई की भंडारण क्षमता 2007-08 तक केंद्रीय पूल के खाद्यान्न के भंडार के समायोजन हेतु पर्याप्त थी। तथापि, 2008-09 से आगे खाद्यान्न की खरीद में भारी वृद्धि के साथ, केंद्रीय पूल भंडार हेतु उपलब्ध भंडारण क्षमता पर भारी दबाव था। एफसीआई की उपलब्ध भंडारण क्षमता किराये पर ली गई क्षमता सहित मार्च 2012 के अंत तक 667.89 एलएमटी भंडार के प्रति (केन्द्रीय पूल के लिए डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदे गये 156.22 एलएमटी भंडार को छोड़कर) केवल 336.04 एलएमटी थी जिसमें 331.85 एलएमटी का

अंतर था। इसके अतिरिक्त, यदि मुख्य एजेंसियों, जैसे, एफसीआई, सीडब्ल्यूसी और एसडब्ल्यूसीज़ के साथ उपलब्ध समस्त भंडारण क्षमता 491.86 एलएमटी को जोड़ दिया जाये, तो संपूर्ण 824.11 एलएमटी के केंद्रीय खाद्य भंडार के प्रति 2011-12 में 332.25 एलएमटी की भंडारण क्षमता की कमी थी।

विभिन्न संवर्धन कार्यक्रमों के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा परिकल्पित क्षमता अनुवृद्धि 163.38 एलएमटी थी। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत परिकल्पित भंडारण क्षमता और निर्माण की स्थिति का विवरण निम्नानुसार हैः

तालिका 3.10
भण्डारण क्षमता संवर्धन कार्यक्रम योजनाएं

(एलएमटी में आंकड़े)

क्र.सं.	योजना का नाम	परिकल्पित भण्डारण क्षमता	निर्मित भण्डारण क्षमता
1	एफसीआई की मालिकाना क्षमता में वृद्धि स्कीम		
	i) XI वीं पंचवर्षीय योजना स्कीम	0.52	0.45
	ii) पूर्वोत्तर में भण्डारण क्षमता का निर्माण	5.40	0.24
	जोड़:	5.92	0.69
2	खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और परिवहन क्षमता (जून 2000) पर राष्ट्रीय नीति, जो कि जून 2008 तक बनानी थी।	5.50	5.50
3	निजी उद्यमियों (पीईजी) के माध्यम से गोदामों के निर्माण के लिए स्कीम (जुलाई 2008)	151.96	28.17
	जोड़	**163.38**	**34.36**

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि किराये की क्षमता को शामिल करते हुए एफसीआई की उपलब्ध भण्डारण क्षमता के प्रति केन्द्रीय पूल भंडार के लिए भण्डारण अन्तर 331.85 एलएमटी था, एफसीआई द्वारा अपने निर्माण के लिए 5.92 एलएमटी क्षमता को शामिल करते हुए विभिन्न वृद्धि कार्यक्रमों के अन्तर्गत 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान भारत सरकार/एफसीआई ने केवल 163.38 एलएमटी की अतिरिक्त क्षमता परिकल्पित की थी। इसमें से 31 मार्च 2012 तक वास्तव में एफसीआई द्वारा केवल 0.69 एलएमटी और अन्य स्कीमों के अर्न्तगत 33.67 एलएमटी निर्मित किये गये थे। केवल खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और ढुलाई पर राष्ट्रीय नीति के मामले में भण्डारण क्षमता का संवर्धन परिकल्पना के अनुरूप था। यदि भविष्य में 163.38 एलएमटी की लक्षित क्षमता वृद्धि प्राप्त की जाती है तो भी एफसीआई के साथ 168.47 एलएमटी तक की भण्डारण क्षमता में कमी सतत बनी रहेगी।

विभिन्न स्कीमों के अन्तर्गत क्षमता वृद्धि पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दर्शाए गए हैः

3.5.1 एफसीआई के स्वामित्व वाली क्षमता बढ़ाने की योजना

(i) XIवीं पंचवर्षीय योजना

XIवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के तहत विभिन्न राज्यों/संघ शासित प्रदेशों[17] में कुल 1.39 एलएमटी भण्डारण क्षमता की शुरू में परिकल्पना की गई थी परन्तु बाद में जम्मू और कश्मीर और पूर्वोत्तर स्कीम में क्रमशः 0.15 एलएमटी और 0.72 एलएमटी को पीईजी 2008 स्कीम में भण्डारण के निर्माण के लिए स्थानांतरित किया गया था शेष क्षमता 0.52 एलएमटी में से, 0.45 एलएमटी मार्च 2012 तक पूरी की गई थी।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि 0.52 एलएमटी भण्डारण क्षमता का निर्माण पूरा किया गया था।

(ii) पूर्वोत्तर में भण्डारण क्षमता का निर्माण

पूर्वोत्तर क्षेत्र में चार माह की प्रचालनात्मक भंडार आवश्यकता के अन्तर को पूरा करने के लिए, ₹ 568.17 करोड़ के वित्तीय परिव्यय के साथ 5.40 एलएमटी भण्डारण क्षमता (XI वीं पंचवर्षीय योजना के तहत 0.72 एलएमटी क्षमता को शामिल करते हुए) सहित एक विशेष पैकेज योजना तैयार की गई थी (नवम्बर 2010)। इस योजना के तहत परियोजनाओं के पूरा होने की लक्ष्य तारीख मार्च 2015 है। क्षमताओं के परिकल्पित राज्य-वार ब्यौरे निम्नानुसार थेः-

तालिका 3.11
पूर्वोत्तर में संवर्धन के लिए परिकल्पित भण्डारण क्षमता के ब्यौरे

(एमटी में आंकड़े)

क्रम सं.	राज्य का नाम	अनुमोदित केन्द्रो की संख्या	प्रस्तावित भण्डारण क्षमता
1	अरूणाचल प्रदेश	10	20,280
2	असम	14	3,45,000
3	मणिपुर	9	45,000
4	मेघालय	4	35,000
5	मिजोरम	2	20,000
6	नागालैण्ड	2	15,000
7	सिक्किम	2	15,000
8	त्रिपुरा	4	45,000
	जोड़	**47**	**5,40,280**

[17] *असम, मिजोरम, कर्नाटक, त्रिपुरा, ओडिशा, लक्षद्वीप, नागालैण्ड, मणिपुर, सिक्किम, बिहार, हिमाचल प्रदेश और जम्मू एवं कश्मीर।*

लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रस्तावित 47 केन्द्रों मे से केवल एक केन्द्र (असम में 5,000 एमटी) पूरा किया गया था जबकि 11 केन्द्रों मे कार्य प्रगति पर था, 17 केन्द्रों में भूमि की पहचान की गई थी जबकि बाकी 18 केन्द्रों में भूमि की पहचान अभी नहीं की गई थी (जनवरी 2012)।

मंत्रालय ने सूचित किया (जनवरी 2013) कि 1.54 एलएमटी क्षमता के निर्माण के लिए भूमि की सुपुर्दगी ली गई है, 3.41 एलएमटी क्षमता के लिए भूमि की पहचान की गई है, परन्तु राज्य सरकारों द्वारा सुपुर्द नहीं की गई थी और 0.40 एलएमटी के लिए भूमि की पहचान अभी करनी बाकी थी।

3.5.2 खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और परिवहन पर राष्ट्रीय नीति

भारत सरकार ने वर्ष 2000 में भण्डारण और परिवहन हानियों को कम करने के लिए तथा खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और परिवहन की प्रणाली के आधुनिकीकरण के लिए खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और परिवहन पर राष्ट्रीय नीति तैयार की। इस नीति के तहत भारत सरकार ने मुख्य रूप से थोक खाद्यान्नों संभाल अवसंरचना के आधुनिकीकरण और अद्यतन पर ज़ोर दिया जिसमें *अन्य बातों के साथ-साथ* खाद्यान्नों की थोक एकीकृत संभाल, भण्डारण और परिवहन और फार्म से साइलों तक खाद्यान्नों के परिवहन के लिए विशेष रूप से डिजाइन किये गये ट्रकों के लिए ढांचा विकसित करने के लिए निजी क्षेत्र को प्रोत्साहित करना शामिल था।

उपर्युक्त नीति के कार्यान्वयन पर लेखापरीक्षा विश्लेषण से निम्नलिखित बातों का पता चलाः

(i) निजी क्षेत्र द्वारा खाद्यान्नों की एकीकृत थोक संभाल, भण्डारण और ढुलाई

उक्त नीति कार्यान्वित करने के लिए एफसीआई ने निजी डेवलपर कम आपरेटर अर्थात मै. अदानी एग्री लाजिस्टिकस लिमिटेड (एएएलएल) के साथ एकीकृत भण्डारण डिपो (साइलों) के लिए बिल्ड ओन एण्ड आपरेट (बीओओ) आधार पर खाद्यान्नों के डिपो (साइलों) के बीच थोक संभाल और ढुलाई के लिए जून 2005 में एक सेवा समझौता किया। सेवा समझौते में पंजाब और हरियाणा जैसे खरीद करने वाले राज्यों में नामित साइलों से खपत करने वाले राज्यों जैसे तमिलनाडु, कर्नाटक, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल तक खाद्यान्नों की ढुलाई के लिए विशेष रेल वैगनों की अधिप्राप्ति और आपूर्ति और एफसीआई द्वारा गारन्टी से किराये पर लेने के लिए निजी डेवलपर द्वारा 5.50 एलएमटी की भण्डारण क्षमता का सृजन शामिल था। यद्यपि निजी डेवलपर द्वारा 5.50 एलएमटी भण्डारण क्षमता का संवर्धन हुआ था, किन्तु उसमें निम्नलिखित कमियां लेखापरीक्षा ने देखी।

(क) सेवा समझौते के तहत शर्तों की पूर्ति न होना

लेखापरीक्षा ने पाया कि सेवा समझौते (जून 2005) में निर्देशन के अनुसार प्रत्येक के 55 टन की क्षमता वाली 400 रेल वैगनों की आवश्यकता के स्थान पर प्रत्येक के 63 टन की क्षमता वाले 260 वैगनों को एएएलएल द्वारा अधिप्राप्त किया जाना था। इसमें से 210 वैगनें आपूर्ति की गई (फरवरी 2009) और बाकी 50 वैगन अभी भी एएएलएल द्वारा अधिप्राप्त किए जाने थे (मार्च 2012)। अधिप्राप्त किए जाने वाले वैगनों की संख्या में विचलन के कारण ₹ 25.85 करोड़ की अनुमानित पूंजीगत लागत बचत

एफसीआई को उपचित हुई थी जो अभी भी एएएलएल से एफसीआई द्वारा वसूल की जानी थी (मार्च 2012)।

इसके अतिरिक्त बेंगलुरू मे एक साइलो के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्माण केवल जुलाई 2010 में पूरा किया गया था यद्यपि उसकी पूरी होने की तारीख जून 2008 तय थी। वरिष्ठ स्तर की मानीटरिंग समिति (एसएलएमसी) के निर्देशों के अनुसार एएएलएल से विलम्ब के लिए वसूल किया जाने वाला परिनिर्धारित नुक्सान (एलडी) ₹ 5.21 करोड़ था (मार्च 2012)

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार की (जुलाई 2012) और बताया कि एसएलएमसी के निर्णयानुसार ₹ 29.01 करोड़ बीमा प्रीमियम के निवल वर्तमान मूल्य के साथ पूंजीगत लागत के रूप में एफसीआई को देय है एवं ₹ 5.21 करोड़ परिनिर्धारित नुक्सान के रूप में फर्म से वसूले जाएंगे।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि एएएलएल बेंगलुरू में साइलो के निर्णय में विलम्ब के कारण ₹ 5.21 करोड़ के एलडी के लिए सहमत हुआ है। बोर्ड की सलाह के उत्तर में एएएलएल, एफसीआई को ₹ 29.01 करोड़ का शेष भुगतान करने तथा वैगन रेलवे द्वारा अधिप्राप्त और प्रमाणित नहीं कर लिए जाने तक आनुपातिक आधार पर भण्डारण एवं संभाल प्रभारों की कटौती करने के बजाए शेष वैगनों की खरीद के लिए सहमत हो गया है। तदनुसार बोर्ड द्वारा दिसम्बर 2012 की बैठक में एएएलएल के प्रस्ताव का अनुमोदन किया गया है। चूंकि एलडी लगाना और पूर्ण क्षमता वैगनों को अधिप्राप्त करना परस्पर-जुड़े है अतः वैगनों की अधिप्राप्ति पर निर्णय लम्बित होने के कारण एलडी की वसूली नहीं की जा सकी।

(ख) रैकों के प्रावधान में कमी और साइलो का कम उपयोग

एफसीआई और एएएलएल के बीच सेवा-समझौते के तहत प्रत्येक डिपो के लिए सहमत वार्षिक गारन्टीकृत टनभार (एजीटी) के लिए भण्डारण संभाल प्रभार (एससीएचसी) 66,700 एमटी पर प्रतिवर्ष फील्ड डिपो (साइलो) के सम्बन्ध में उपयोग करने वाले राज्यो में प्रति एमटी ₹ 415 की दर तय किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि चेन्नई, कोयम्बटूर और बेंगलूरू में तीन डिपोज़ (साइलोज़) में 2,00,100 एमटी (66,700 एमटी प्रत्येक के लिए तीन डिपोज़ में) की परिकल्पित क्षमता के प्रति एएएलएल ने दो रैक 2,995 एमटी वाली प्रत्येक 49 वैगन उपलब्ध कराए जो प्रतिवर्ष अधिकतम 1,55,740 एमटी की क्षमता की ढुलाई कर सके और परिणामस्वरूप परिकल्पित कार्य की मात्रा में कमी आई।

लेखापरीक्षा ने खाद्यान्न भंडार की मात्रा का एजीटी के प्रति वास्तविक उपयोग का भी विशलेषण किया। तीन केन्द्रों में एजीटी के प्रति साइलोज़ की क्षमता के वास्तविक उपयोग तथा समीक्षा अवधि के दौरान एससीएचसी के भुगतान की स्थिति तालिका 3.12 में दी गई है।

तालिका 3.12
एजीटी के प्रति वास्तविक उपयोग और एससीएचसी को भुगतान के ब्यौरे

डिपो का नाम	प्रारम्भ	वर्ष	प्रदत्त एससीएचसी	समझौते के अनुसार एजीटी (एमटी)	डिपो मे वास्तविक प्राप्ति (एमटी)	उपलब्धि का *प्रतिशतता*	बिना उपयोग की साइलों क्षमता के लिए भुगतान किया एससीएचसी (₹)
(क)	(ख)		(ग)	(घ)	(ड़)	(च)	(छ) (100-कालम (च) x कालम ग)
चेन्नई	अप्रैल 2009	2009-10	2,76,80,232	66,700	24,355	36	1,77,15,348
		2010-11	2,76,80,232	66,700	21,147	32	1,89,05,598
कोयम्बटूर	नवम्बर 2008	2008-09	1,09,18,314	48,900	24,334	49	55,68,340
		2009-10	2,76,80,232	66,700	0	0	2,76,80,232
		2010-11	2,76,80,232	66,700	11,339	17	2,29,74,592
बेंगलुरू	सितम्बर 2009	2009-10	87,01,321	38,908	24,012	62	33,06,502
		2010-11	2,67,07,901	66,700	21,209	32	1,82,14,788
जोड़			**15,70,48,464**	**4,21,308**	**1,26,396**		**11,43,65,400**

लेखापरीक्षा ने पाया कि एजीटी के प्रति साइलो का उपयोग 0 *प्रतिशत* और 62 *प्रतिशत* के बीच था जो कि सेवा समझौते के तहत उपलब्ध कराई गई क्षमता के कम उपयोग की ओर संकेत करता है। इसके परिणामस्वरूप ₹ 11.44 करोड़ के एससीएचसी का भुगतान उपयोग न की गई साइलो क्षमता के लिए किया गया।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि अब एफसीआई द्वारा साइलो वास्तविक उपयोग आधार पर उपयोग किये जाते हैं और गारन्टीकृत टनभार के आधार पर गलत ढंग से भण्डारण और संभाल प्रभार जो अदा किये गये थे पहले ही वसूल किये गयें हैं और एएएलएल को किये गये अधिक भुगतान पर शास्तिक ब्याज भी वसूल किया गया था

(ii) खाद्यान्नों का खेत से साइलों तक ढुलाई का गैर-कार्यान्वयन

राष्ट्रीय नीति के तहत विशेष रूप से डिज़ाइन किए गए ट्रकों द्वारा खेत से साइलों तक खाद्यान्नों की ढुलाई थोक खाद्यान्न संभाल अवसंरचना के आधुनिकीकरण और अद्यतन के लिए एक महत्वपूर्ण तत्व था। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई ने खाद्यान्नों के खेत से साइलों तक विशेष रूप से डिज़ाइन किए गए ट्रकों के द्वारा थोक संभाल और ढुलाई के लिए कोई कार्यवाही नहीं की थी। इसके अलावा, यह बताना आवश्यक है कि यद्यपि एक निजी डेवलपर (एएएलएल) के साथ प्रविष्ट सेवा समझौते में 80 *प्रतिशत* तक थोक में साइलों प्वांइट तक खाद्यान्नों की प्राप्ति का प्रावधान था परन्तु एफसीआई ने खेतों या मण्डियो से नामित साइलो तक खाद्यान्नों की ढुलाई प्रचालनात्मक नहीं बनाई। एफसीआई ने मण्डियों से साइलो तक खाद्यान्नों को बोरों द्वारा पारम्परिक तरीके से ढुलाई करना जारी रखा (मार्च 2012)।

परिणामतः एफसीआई को बोरों की लागत सिलाई और संभाल प्रभार आदि पर पंजाब और हरियाणा में रबी वितरण सत्र 2008-09 से 2011-12 के दौरान ₹ 13.14 करोड़ का व्यय करना पड़ा जिससे बचा जा सकता था यदि एफसीआई फार्मों/मंडियों से साईलोज़ तक बल्क में खाद्यान्नों की प्रचालनात्मक ढुलाई करता, जैसा कि नीति में परिकल्पित था।

ऐसा इंगित किये जाने पर प्रबन्धन ने बताया (अक्तूबर 2009) कि 80 प्रतिशत तक थोक में गेंहू भंडार को स्वीकार करने के लिए हर संभव प्रयास किये गये थे। इस प्रयोजन के लिए मण्डियों से साइलो तक गेंहू की थोक में ढुलाई के लिए अलग निविदाएं भी जारी की गई थी परन्तु कोई ठेकेदार आगे ही नहीं आया। अतः गेंहू की बोरों में ढुलाई करने का निर्णय लिया गया और एफसीआई के लिए लागत वहन करना अपरिहार्य था।

मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर की पुष्टि करते हुए बताया (जनवरी 2013) कि ट्रांसपोटरों से प्रतिक्रिया के अभाव में एफसीआई साइलों पर सुपुर्दगी के लिए गेंहू के भंडार को बोरो में ले जाने के लिए मजबूर हुआ।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय/एफसीआई ने भारत सरकार द्वारा अपनी नीति में परिकल्पना के अनुसार फार्मों या मण्डियो से साइलों तक खाद्यान्नों के एकीकृत ढंग से थोक संभाल, भण्डारण और परिवहन के लिए कोई कदम नहीं उठाये थे। बजाय इसके एफसीआई ने पजांब एवं हरियाणा के अपने क्षेत्रीय कार्यालयों में गेहूँ की मण्डियों से साइलों तक थोक में ढुलाई के लिए अलग-अलग रूप में निविदायें जारी की, जिसके लिए ट्रांसपोर्टरों से कोई प्रतिक्रिया नहीं आई।

इस प्रकार खाद्यान्नों के खेत से साइलों तक एकीकृत थोक खाद्यान्न संभाल के लिए ढुलाई का उद्देश्य, जैसा कि खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और ढुलाई के लिए राष्ट्रीय नीति में परिकल्पित था, प्राप्त नहीं किया जा सका।

3.5.3 निजी उद्यमियो की गारन्टी स्कीम (पीईजी) 2008

खपत करने वाले राज्यों में टीपीडीएस की चार महीनों के खाद्यान्नों के भंडार की आवश्यकताओं और अधिप्राप्ति वाले राज्यों में अधिप्राप्त खाद्यान्नों के भंडार के लिए भण्डारण क्षमता को निर्माण करने के लिए जुलाई 2008 में सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़ और निजी उद्यमियों के माध्यम से गोदामों के निर्माण के लिए एक स्कीम भारत सरकार ने तैयार की। इस स्कीम के कार्यान्वयन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों की नीचे चर्चा की गई है:-

i) स्कीम के जुलाई 2008 में शुरू होने के बाद नौ माह से 32 माह (अप्रैल 2009 से मार्च 2011) के पश्चात मार्च 2012 को एचएलसी ने 151.96 एलएमटी भण्डारण क्षमता अनुमोदित की जिससे स्कीम के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ ***(अनुबन्ध-VII)।***

ii) 151.96 एलएमटी की अनुमोदित क्षमता में से 107.04 एलएमटी क्षमता स्कीम के तहत संस्वीकृत की गई थी और मार्च 2012 के अन्त में 44.92 एलएमटी ही शेष रह गया। संस्वीकृत 107.04 एलएमटी क्षमता में से 87.03 एलएमटी को निजी उद्यमियों और बाकी 20.01

एलएमटी भण्डारण क्षमता सीडब्ल्यूसी (5.40 एलएमटी) और एसडब्ल्यूसीज़ (14.61 एलएमटी) को आबंटित किया गया।

iii) मार्च 2012 के अन्त में पूरी की गई 28.17 एलएमटी क्षमता में से स्कीम शुरू होने की तारीख जुलाई 2008 से 18.03 एलएमटी भण्डारण क्षमता निजी उद्यमियों के माध्यम से जोड़ी गई थी। सीडब्ल्यूसी और एसडब्ल्यूसीज़ के सम्बन्ध में क्रमशः 3.24 एलएमटी और 6.90 एलएमटी योजना के तहत जोड़े गये थे।

प्रबन्धन ने बताया (जुलाई 2012) कि 28 एलएमटी भण्डारण क्षमता पीईजी स्कीम के तहत मार्च 2012 के अन्त तक निर्माण की गई थी और अन्य 83 एलएमटी भण्डारण क्षमता मार्च 2013 तक पूरी करने की आशा थी।

योजना के कार्यान्वयन में विलम्ब पर लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि भण्डारण स्थान आवश्यकता के निर्धारण, प्रारम्भिक पांच वर्षों से दस वर्षों तक गारन्टी अवधि को बढ़ाने के लिए समीक्षा और मॉडल निविदा प्रपत्र में संशोधन/गोदामों के विनिर्देशन आदि मे काफी समय लेने के कारण विलम्ब हुए।

लेखापरीक्षा सिफारिशें और मंत्रालय के उत्तर

क्र. सं.	लेखापरीक्षा की सिफारिश	मंत्रालय का उत्तर
5	भारत सरकार/एफसीआई को पूर्ण रूप से बाहरी एजेंसियों पर निर्भर करने के बजाय एक नीतिगत दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। स्वामित्व वाली और किराये पर ली जाने वाली मिली जुली भण्डारण क्षमता का निर्णय लेने के लिए विस्तृत लागत लाभ विश्लेषण करना चाहिए और तदनुसार भण्डारण क्षमता बढ़ानी चाहिए।	आवश्यक विस्तृत लागत लाभ विशलेषण करना स्वीकार किया है। तथापि सरकार ने पहले ही सिक्किम और कई विशेष राज्यों को शामिल करते हुए पूर्वोत्तर राज्यों को छोड़कर लघु अवधि और लम्बी अवधि के लिए गोदामों को किराये पर लेकर भंडारण क्षमता बढ़ाने का निर्णय लिया है।
6	एसजीएज़ को भुगतान योग्य अग्रनयन प्रभारों को घटाने के लिए अधिप्राप्त करने वाले राज्यों से उपयोग करने वाले राज्यों तक खाद्यान्नों को समय पर निकासी के लिए एफसीआई को मौजूदा भण्डारण क्षमता का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।	स्वीकार कर लिया।
7	पिछले पांच वर्षों के दौरान निराशाजनक भण्डारण क्षमता वर्धन के मद्देनजर भारत सरकार/एफसीआई को विभिन्न कार्यक्रमों (पीईजी 2008/पीईजी 2009 और पूर्वोत्तर और अन्य राज्यों के लिए योजना स्कीम) के तहत चल रही वृद्धि योजना मे तेजी लानी चाहिए ताकि विभिन्न राज्यों मे सामने आने वाली बाधाओं/दबावों को सम्बन्धित राज्य सरकारों के साथ परामर्श/सहयोग के बाद उन पर काबू पाया जा सके।	स्वीकार कर लिया।