अध्याय VI: उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय

भारतीय खाद्य निगम

6.1 राज्य सरकार और उनकी एजेन्सियों को भुगतान किये गये सोसाइटी कमीशन की गैर-वसूली

इस बात का पता लगाये बिना कि क्या 2010-11 के दौरान एजेन्सियां वास्तव में काम पर लगाई गई थी एफसीआई ने गेहूँ/धान की खरीद के लिए राज्य सरकार और उसकी एजेन्सियों को ₹ 23.44 करोड़ की राशि के सोसाइटी कमीशन का भुगतान किया।

एफसीआई केन्द्रीय पूल के लिए गेहूँ तथा धान की सीधी खरीद करता है तथा राज्य सरकार और उनकी एजेन्सियों के माध्यम से भी खरीद करता है। आगे राज्य सरकार और उनकी एजेन्सियां सोसाइटियों और स्वतः सहायता समूहों और कोआपरेटिव सोसाइटियों को गेहूँ और धान की खरीद के लिए काम पर लगा सकती है। इस प्रयोजन के लिए भारत सरकार के अनुदेशों के अनुसार (मार्च 2010) रबी और खरीफ विपणन सीजन 2010-11 के दौरान गेहूँ और धान के लिए न्यूनतम समर्थन कीमत (एमएसपी) के दो और 2.5 प्रतिशत का कमीशन सोसाइटियों को देय था इसके अतिरिक्त सोसाइटियों/उप एजेंटों को कमीशन का भुगतान वहाँ अनुमत है जहां भारत सरकार द्वारा मार्च 2005 में जारी अनुदेशों के अनुसार खरीद का कार्य सौंपा गया हो।

एफसीआई उत्तर प्रदेश (उ.प्र.) क्षेत्र के 19 जिला कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि इस बात की पुष्टि किये बिना ही कि क्या खरीद का कार्य सोसाइटियों को सौंपा गया था या नहीं 2010-11 के दौरान विभिन्न राज्य सरकार की एजेन्सियों (एसजीएज़)[♣] "सोसाइटियों को कमीशन" के अधीन ₹ 23.44 करोड़ की राशि जारी की गई। एसजीएज़ को सोसाइटी कमीशन जारी करते समय एफसीआई ने कोई ऐसी जांच नहीं की कि क्या एसजीएज़ ने वास्तव में खरीद के लिए किसी सोसाइटी को नियुक्त किया था। इस प्रकार एसजीए द्वारा ऐसी सोसाइटियों को कार्य पर लगाने की पुष्टि किये बिना सोसाइटी कमीशन के रूप मे ₹ 23.44 करोड़ का भुगतान भारत सरकार के अनुदेशों का उल्लंघन था।

ऐसी सोसाइटियों की वास्तव में नियुक्ति की पुष्टि किये बिना एसजीएज़ को सोसाइटी कमीशन जारी किये गये भुगतान को स्वीकार करते हुए प्रबन्धन ने बताया (मार्च 2013) कि सोसाइटी कमीशन के भुगतान के लिए, न तो गेहूँ के लागत-पत्र और न ही गेहूँ/चावल की प्रासंगिक/आर्थिक लागत के निर्धारण के लिए सिद्धान्तों से सम्बन्धित सरकारी अनुदेशों में कोई पूर्व शर्त थी। लेखापरीक्षा की आपत्तियों के अनुसरण में प्रबन्धन ने कुल ₹ 23.44 करोड़ की राशि में से ₹ 16.12 करोड़ की वसूली की और बताया कि केएमएस/आरएमएस 2011-12 से आगे यूपी के एसजीएज़ को काई कमीशन अदा नहीं किया गया था।

[♣] *राज्य खाद्य विभाग, यूपी कोऑपरेटिव फेडरेशन, यूपी एग्रों, यू.पी.एस.एस., एस.एफ.सी., यूपी स्टेट वेयरहाउसिंग कारपोरेशन, नेफेड, कर्मचारी कल्याण निगम।*

यद्यपि प्रबंधन ने ₹ 16.12 करोड़ की वसूली सूचित की परन्तु वास्तविक नियुक्ति की पुष्टि किये बिना सोसाइटी कमीशन का भुगतान आन्तरिक जांचों का अभाव दर्शाता है जिससे एफसीआई द्वारा ऐसे भुगतान अन्य राज्यों में करने का जोखिम बन गया जिसके लिए उन्होंने ऐसे मामलों की पुनरावृत्ति रोकने के लिए कोई तंत्र स्थापित करने के लिए कोई कार्यवाही शुरू नहीं की थी।

यद्यपि, सरकार के हित में एफसीआई ने सोसाइटियों की नियुक्ति के लिए एसजीएज़ को भुगतान जारी करने की प्रथा बन्द कर दी है परन्तु एफसीआई को गत पांच वर्षों के दौरान पूरे देश में इस प्रकार के सभी भुगतानों की समीक्षा करनी चाहिए और उन सब मामलों में वसूली करनी चाहिए जहां भुगतान भारत सरकार के अनुदेशों के उल्लंघन में जारी किये गये थे।

मामला मंत्रालय को अगस्त 2012 में भेजा गया था, उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2013)।

6.2 खाद्यान्नों की सम्भलाई पर अधिक व्यय

एफसीआई (यूपी) क्षेत्र ने सम्भलाई और परिवहन ठेकेदारों/डीपीएस श्रमिकों को निविदा दरों के गलत खण्ड के अधीन खाद्यान्नों के सम्भलाई प्रभारों का भुगतान किया जिसके परिणामस्वरूप आरएमएस/केएमएस 2010-11 और 2011-12 के दौरान ₹ 6.48 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

उत्तर प्रदेश (यूपी) सरकार और उसकी एजेन्सियों द्वारा खरीफ विपणन सीजन/रबी विपणन सीज़न (केएमएस/आरएमएस) 2010-11 और 2011-12 के लिए केन्द्रीय पूल के लिए खरीदा गया गेहूँ/चावल आगे गोदामों में भण्डारण के लिए भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) के नामित भण्डारण प्लेटफार्म पर सौपा जाना था। मंडी/मिलों से एफसीआई भण्डारण प्वांइट के नामित प्लेटफार्म पर गेहूँ/चावल की सुपुदर्गी के लिए परिवहन और सम्भलाई प्रभारों की लागत आरएमएस/केएमएस 2010-11 और 2011-12 के भारत सरकार (भा.स.) द्वारा जारी लागत पत्र में निर्धारित दरों के आधार पर भुगतान किया जाना था। उसके बाद नामित प्लेटफार्म से एफसीआई गोदामों में भण्डारण के लिए खाद्य बैगों की सम्भलाई और परिवहन (एचएण्डटी) और सीधी भुगतान प्रणाली (डीपीएस) श्रम द्वारा की जाएगी जिसके लिए भुगतान एफसीआई[1] द्वारा प्रवेशित एचएण्डटी ठेका समझौते और एफसीआई[2] द्वारा निर्धारित डीपीएस श्रम के लिए लागू दरों की अनुसुची के अनुसार विनियमित किये जाएंगे।

उ.प्र. क्षेत्र 19 जिला कार्यालयों में से 12 जिला कार्यालयों[3] के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि एफसीआई ने "परिवहन वाहनों से उतारने और खाद्य बैगों को गोदाम में ढेर लगाने के लिए एचएण्डटी ठेकेदारों को ₹ 27 प्रति सौ बैगों[4] के बजाय ₹ 45 प्रति सौ बैग[5] की दर पर, वास्तव में किये गये कार्य अर्थात प्लेटफार्म से खाद्यान्नों के फैले हुए बैगों को हटाने/जमा करने और इनको गोदामों के अन्दर ढेर लगाने के लिए भुगतान किया। इस प्रकार, समझौते के अधीन गलत खण्ड लागू करना और उच्चतर दरों पर भुगतान एचएण्डटी ठेकेदारो द्वारा वास्तव में निष्पादित कार्य के

---

[1] मॉडल निविदा फार्म भाग II (20) क,ख,ग।

[2] सीधे भुगतान प्रणाली (डीपीएस) दरों की सूची का भाग II (20) क,ख,ग।

[3] गोरखपुर, मुरादाबाद, कानपुर, गोण्डा, वाराणसी, बरेली, लखनऊ, फैज़ाबाद, सीतापुर, शाहजहानपुर, इलाहाबाद और आज़मगढ़।

[4] एचटीसी मॉडल निविदा फार्म का खण्ड भाग I (3) क,ख,ग।

[5] एचटीसी मॉडल निविदा फार्म का खण्ड भाग II (20) क,ख,ग।

अनुसार नहीं था जिसके परिणामस्वरूप आरएमएस/केएमएस 2010-11 और 2011-12 के दौरान ₹ 4.98 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

इसी प्रकार, खाद्यान्नों की सम्भलाई के लिए एफसीआई उ.प्र. क्षेत्र ने भी "परिवहन वाहनों से उतारने और गोदामों में ढेर लगाने के लिए" खण्ड के तहत डीपीएस श्रीमकों को गलत ढंग से ₹ 137 प्रति सौ बैग[1] के बजाय ₹ 226 प्रति सौ बैग[2] की दर पर वास्तव में "गोदामों के अन्दर खाद्यान्नो के फैले हुए बैग हटाने/जमा करने" के लिए भुगतान किया। इसके परिणामस्वरूप आरएमएस 2010-11 और 2011-12 के दौरान डीपीएस श्रमिकों को ₹ 1.50 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि सम्भलाई प्रभारों का उपर्युक्त ठेके के सुसंगत खण्डों के उल्लंघन और सितम्बर 2006 में क्षेत्रीय कार्यालय, लखनऊ द्वारा इस संबंध में अनुदेशों के बावजूद गलत भुगतान किया गया जो कमजोर आन्तरिक जांच को दर्शाता है।

प्रबन्धन ने अपने उत्तर में बताया (सितम्बर 2012) कि आपत्ति भविष्य में अनुपालन के लिए नोट कर ली गई थी और क्षेत्रीय कार्यालयों को भविष्य में किये जाने वाले सम्भलाई कार्य के लिए भाग II (20) के सही खण्ड के अधीन सम्भलाई प्रभारों का भुगतान सुनिश्चित करने के अनुदेश दे दिये गये थे।

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि न तो उन्होंने सितम्बर 2006 में जारी वर्तमान अनुदेशों के उल्लंघन के लिए कारण बताये न ही एचएण्डटी ठेके/डीपीएस श्रम को लागू दरों की अनुसुची के अधीन गलत खण्ड लागू करने के लिए जिम्मेदारी तय करने के लिए कार्यवाही सूचित की। प्रबन्धन ठेकेदारों/ श्रमिकों से अधिक भुगतान की वसूली के मुद्दे पर चुप रहा।

इस प्रकार, एचएण्डटी ठेके और दरों की अनुसूची के प्रति सम्भलाई प्रभारों के अनियमित भुगतान के कारण एफसीआई ने केएमएस/आरएमएस 2010-11 और 2011-12 के दौरान एचएण्डटी ठेकेदारों और डीपीएस श्रमिकों को भुगतान पर ₹ 6.48 करोड़ का अधिक व्यय किया जो कि अभी तक संबंधित पक्षों से वसूल किया जाना था।

अक्तूबर 2012 में मामला मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2013)।

6.3 ठेकेदार द्वारा सेवाकर की राशि का दुर्विनियोजन

एफसीआई द्वारा संविधिक/संविदात्मक प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने में विफलता के परिणामस्वरूप 2006-07 और 2007-08 के दौरान आयातित गेहूँ की सम्भलाई और परिवहन के लिए नियुक्त ठेकेदार द्वारा ₹ 5.37 करोड़ की राशि के सेवाकर का दुर्विनियोजन हुआ।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई), आरओ अहमदाबाद ने 2006-07 और 2007-08 के दौरान कांडला बंदरगाह पर आयातित गेहूँ की सम्भलाई के लिए मैं. कैलाश एनटरप्राइज़ेज को जहाज़ी कुली काम करने, निकासी, सम्भलाई और परिवहन/कार्गो सम्भलाई ठेकेदार (ठेकेदार) के रूप में नियुक्त किया (अगस्त 2006)। एससीएचएण्डटी ठेके के लिए निविदा दस्तावेज़ के खण्ड XIII के अनुसार, ठेकेदार को एफसीआई द्वारा सत्यापन्न के लिए ठेके के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेख

---

[1] *डीपीएस श्रम (दरों में उपर्युक्त दर @ 2180 प्रतिशत दर की अनुसूची शामिल है) के लिए खण्ड भाग II (20)(क),(ख),(ग) की डीपीएस श्रम के लिए दरों और सेवाओं की अनुसूची*

[2] *डीपीएस श्रम (दरों में उपर्युक्त दर @ 2180 प्रतिशत दर की अनुसूची शामिल है) के लिए भाग I (3)(क),(ख),(ग) की डीपीएस श्रम के लिए दरों और सेवाओं की अनुसूची*

जैसे वाउचर, संवैधानिक रिटर्नों सहित प्राप्तियां आदि प्रस्तुत करने थे। इसके अतिरिक्त सेवाकर नियम 4क(1)(i) के अनुसार करयोग्य सेवा उपलब्ध कराने वाले प्रत्येक व्यक्ति को बीजक या बिल जारी करना चाहिए, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ ऐसे व्यक्ति का नाम, पता और पंजीकरण नम्बर शामिल होना चाहिए।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि एफसीआई ने ठेकेदार के ऐसे बिल स्वीकार किए जिन पर सेवाकर पंजीकरण नम्बर नहीं लगा था जबकि सेवाकर नियमावली के अधीन यह अनिवार्य था। यह बात ध्यान में आने के बाद कि ठेकेदार ने संबंधित विभाग को सेवाकर के प्रेषण का कोई दस्तावेज़/साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया था, एफसीआई ने ठेकेदार को तत्काल भुगतान और तीन दिनों के भीतर चालान प्रेषित करने की सलाह दी थी (दिसम्बर 2006)। ठेकेदार प्रेषण का अपेक्षित दस्तावेजी साक्ष्य/सबूत एफसीआई को देने में विफल रहा। ठेकेदार द्वारा इस विफलता के बावजूद एफसीआई ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत ऐसे दावों को बराबर स्वीकार करता रहा और बाद में भुगतान भी जारी करता रहा।

इसके अतिरिक्त एफसीआई ने 2006 से 2008 के वर्षों के दौरान ठेकेदार द्वारा सरकार के खाते में सेवाकर[1] के प्रेषण का साक्ष्य सत्यापित किये बिना 109 बिलों[2] के माध्यम से सेवाकर के लिए ₹ 5.37 करोड़ जारी किये यद्यपि निविदा दस्तावेज में निबन्धित दस्तावेज/अभिलेख के सत्यापन के लिए सक्षम खण्ड था।

प्रबन्धन ने बताया (जनवरी 2012) कि यद्यपि सेवाकर के प्रेषण की जिम्मेदारी एससीएचएण्डटी ठेकेदार की थी, परन्तु लेखापरीक्षा आपत्तियों के मद्देनज़र, उन्होंने कर जमा करने और भुगतान के साक्ष्य के रूप में चालान प्रस्तुत करने के लिए राजी कर लिया था। इतने में प्रबन्धन ने ठेकेदार की ₹ 2.35 करोड़ की बैंक गारन्टी भुनाई और सेवाकर के भुगतान न करने का मामला आयुक्त, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सेवाकर को भेजा।

प्रबन्धन का मत स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदार की ₹ 2.35 करोड़ की बैंक गारन्टी को भुनाना बोरों की हानि, ग्रैब प्रभार, कमियों, नुकसान आदि के कारण हुई ₹ 3.29 करोड़ की राशि की हानि को समायोजित करने के लिए था न कि प्रेषित किये गये सेवाकर की भरपाई के लिए। कर प्राधिकारियों ने पुष्टि की (जनवरी 2012) कि यद्यपि ठेकेदार ने ग्राहकों से सेवाकर प्रभारित और संग्रहीत किया था परन्तु वह उसको सरकारी खातों मे जमा करने और इन तथ्यों को विभाग के सामने सुसंगत समय पर घोषित करने में विफल रहा। ठेकेदार के प्रति आपराधिक मामला दर्ज किया गया था और आयुक्त, केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सीमाशुल्क द्वारा जांच पड़ताल की जा रही थी (जनवरी 2012)।

इस प्रकार एफसीआई की संवैधानिक/संविदात्मक शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने में विफलता के परिणामस्वरूप एचएण्डटी ठेकेदार द्वारा ₹ 5.37 करोड़ का दुर्विनियोजन हुआ।

मामला नवम्बर 2012 में मंत्रालय को सूचित किया गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2013)।

---

[1] ***2006-07 के लिए सेवाकर 12.24 प्रतिशत (सेवाकर 12 प्रतिशत और शिक्षा उपकर 2 प्रतिशत) और 2007-08 के लिए 12.36 प्रतिशत (सेवाकर 12 प्रतिशत ओर शिक्षा उपकर 3 प्रतिशत)***

[2] ***2006-07 : ₹ 3.70 करोड़ की राशि के 98 बिल; 2007-08: ₹ 1.67 करोड़ की राशि के 11 बिल***