अध्याय VI: खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय

6.1 मेगा फूड पार्क योजना का धीमा कार्यान्वयन

मेगा फूड पार्क योजना सितम्बर 2008 में, प्रथम चरण में कार्यान्वयन हेतु 10 परियोजनाओं के साथ शुरू की गयी थी। परियोजनाओं के कार्यान्वयन की गति अत्यंत धीमी थी एवं तय समय-सीमा से काफी पीछे चल रही थी। परिणामस्वरूप, ₹250 करोड़ के निवेश के बावजूद, योजना उद्देश्यो की पूर्ति नहीं हुई।

नि.म.ले.प. के 2008 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. सि.ले.प.-1 में उल्लेखित किया गया था कि मंत्रालय द्वारा मार्च 2004 तक संस्वीकृत 45 फूड पार्कों में से कोई भी मार्च 2007 तक पूरी तरह चालू नहीं हुआ था। परिणामस्वरूप, मंत्रालय द्वारा देश भर में खाद्य पार्कों की स्थापना हेतु जारी ₹110.55 करोड़ का अनुदान अधिकांशत: निष्फल रहा। तदुपरांत, मंत्रालय ने आर्थिक कार्य मंत्रिमंडल समिति (आ.का.मं.स.) को पार्कों के अपर्याप्त परिचालन हेतु प्रमुख कारणों को जैसे निम्न कार्य-स्थल का चुनाव, विद्युत, जल, सड़क आदि जैसी मूलभूत अवसंरचना सुविधाओं को उपलब्ध कराने में विलंब, कमजोर प्रबंधन एवं कार्यान्वयन क्षमताओं के रूप में बताया था। कार्रवाई टिप्पण में मंत्रालय ने परियोजनाओं के धीमे कार्यान्वयन हेतु एक प्रमुख कारण के रूप में प्रोमोटरों की वित्तीय सीमाओं को जिम्मेदार ठहराते हुए बताया कि मौजूदा फूड पार्कों को पुनर्जीवित करने के लिए निरंतर प्रयास किए जा रहे थे।

इसके पश्चात, लेखापरीक्षा में जॉच से प्रकट हुआ कि मंत्रालय ने 2004-07 के दौरान देश-भर में 11 फूड पार्कों की आगे संस्वीकृति दी थी। ₹26.85 करोड़ की कुल निधियॉ इस उद्देश्य हेतु जारी की गयी थीं। लेखापरीक्षा ने पाया कि संस्वीकृत कुल 56 (45+11) फूड पार्कों में से केवल 27 (24+3) को पूरी तरह चालू किया गया था जबकि नौ (6+3) जुलाई 2013 तक बंद हो चुके थे। अत: फूड पार्कों के परिचालन में प्रगति अधिकांशत: असंतोषजनक रही।

इसी के साथ, मंत्रालय ने (अगस्त 2008) 11वीं योजना के दौरान देश में 30 मेगा फूड पार्कों (मे.फू.पा.) की स्थापना की एक योजना के कार्यान्वयन का प्रस्ताव रखा था। योजना का प्राथमिक उद्देश्य खाद्य प्रसंस्करण हेतु पर्याप्त/उत्तम अवसंरचना सुविधाओं को उपलब्ध कराना था। इसमें फर्म, परिवहन, रसद एवं केन्द्रीयकृत प्रोसेसिंग केन्द्रों के पास अवसंरचना का सृजन शामिल था। आर्थिक कार्य मंत्रिमंडल समिति ने 10 मे.फू.पा. की स्थापना को, प्रथम चरण में, अनुमोदित (सितम्बर 2008) किया था।

मे.फू.पा. के निष्पादन, स्वामित्व एवं प्रबंधन का दायित्व विशेष प्रयोजन वाहन[1] (वि.प्र.वा.), जिसमें वित्तीय प्रतिष्ठान/बैंक, संगठित विक्रेता, प्रोसेसर, सेवा प्रदाता, प्रायोजक, किसान संगठन एवं अन्य संबंधित हितधारक सत्वधारी होंगे, में निहित था। वि.प्र.वा. मुख्यत: वित्तीय समापन एवं परियोजना की सम्पूर्णता हेतु उत्तरदायी था।

योजना में सामान्य क्षेत्रों में योग्य परियोजना लागत के 50 प्रतिशत का पूंजीगत अनुदान एवं दुर्गम एवं पहाड़ी क्षेत्रों में योग्य परियोजना लागत के 75 प्रतिशत के दर से, प्रति परियोजना ₹50 करोड़ की अधिकतम सीमा तक, प्रदान किया गया था। परियोजना को पूरा करने और सफलतापूर्वक चालू करने की समय-सीमा, प्रथम किस्त जारी होने की तिथि से 24 माह तक थी। समय-सीमाओं को बाद में अंतिम अनुमोदन देने की तिथि से 30 माह (जुलाई 2012) तक बढ़ा दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने, मे.फू.पा. योजना के चरण I के अंतर्गत, मंत्रालय द्वारा संस्वीकृत 10 परियोजनाओं की नमूना जॉच की और पाया कि ₹450 करोड़ की संस्वीकृत राशि के प्रति, दिसम्बर 2013 तक, नौ परियोजनाओं के लिए ₹250 करोड़ की राशि जारी की गयी थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि मंत्रालय

---

[1] एक वैधानिक संस्था जिसे एक वित्तीय व्यवस्था को उपलब्ध कराने हेतु सर्जक के रूप में एक विशेष भूमिका के निर्वहन के लिए ही सृजित किया गया है।

द्वारा किसी भी पार्क को संचालित[2] नहीं किया गया था। दस परियोजनाओं में से, आठ परिचालन हेतु निर्धारित 30 माह की समय-सीमा पार कर चुकी थीं। अत: परियोजनाएं कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों पर अटकती रही, जैसाकि **अनुबंध-IV** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि योजना दिशा-निर्देशों में परियोजना के सैद्धांतिक अनुमोदन से योजना के अंतिम अनुमोदन तक, कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई थी। समय-सीमा की अनुपस्थिति में, मंत्रालय द्वारा उसे 3 से 24 माह के विलंब के बाद अंतिम अनुमोदन दिये गये थे। यहॉ तक कि उत्तर प्रदेश के सुल्तानपुर की परियोजना का, सितम्बर 2010 में सैद्धांतिक अनुमोदन प्रदान करने के बावजूद अभी तक अंतिम रूप से अनुमोदन नहीं किया गया था। परियोजना के कार्यान्वयन में विलंब के अन्य कारण, भूमि अधिग्रहण सदस्यों द्वारा निधियों में अंशदान आदि से संबंधित मुद्दों को बताया गया था। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि योजना दिशानिर्देश में भूमि अधिग्रहण में मंत्रालय की भूमिका को निरूपित नहीं किया गया था, जोकि वि.प्र.वा. पर न्यागत हो गया था। मामलों को तेजी से निपटने के लिए, मंत्रालय को नये सिरे से, एक सरकारी प्रतिनिधि को वि.प्र.वा. के निदेशक मंडल में, नामित करना चाहिए था।

अत: अब सामने आने वाले अवरोध, पुरानी फूड पार्क योजना में आने वाली कठिनाइयों जैसे ही थे। यह तथ्य, कि ये योजनाएं इसी प्रकार के विलंबों से प्रभावित होती रही, मंत्रालय की संबंधित विभिन्न मुद्दों को सुलझाने में विफलता को दर्शाती हैं। परिणामस्वरूप, योजना के उद्देश्यों की प्राप्ति न हो सकी।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2014), कि में फू.पा. के कार्यान्वयन की प्रगति के संबंध में वह बहुत अधिक चिंतित था और मे.फू.पा. के कार्यान्वयन की गति बढ़ाने के लिए निरंतर प्रयास कर रहा था। अधिकांश परियोजनाओं में,

---

[2] हरिद्वार एवं चितूर में केवल दो पार्कों को आंशिक रूप से खोला गया था।

कार्यान्वयन में विलंब, वि.प्र.वा. के नाम पर भूमि का कब्जा, एवं राज्य सरकारों से संवैधानिक अनुमति प्राप्त करने जैसे, कारणों से हुआ था। मंत्रालय ने इन मुद्दों/अवरोधों को सुलझाने के लिए संबंधित प्राधिकरणों के समक्ष मामलों को रख कर एक सक्रिय भूमिका निभायी और प्रत्येक परियोजना को सूक्ष्म एवं वैयक्तिक रूप से मानीटर कर रहा था। परिणामस्वरूप, दो परियोजनाएं[3] शुरू कर दी गयी थीं।

तथ्य यह रहा कि इन परियोजनाओं के कार्यान्वयन की गति अत्यधिक धीमी बनी रही जो काफी समय बीत जाने पर भी परियोजना उद्देश्यों की गैर उपलब्धि में परिणत हुई। इन परियोजनाओं को समय-बद्ध तरीके से पूरा करने को सुनिश्चित करने के लिए मंत्रालय को उपाय करना चाहिए।

6.2 अनुदान का अधिक निर्गम

मंत्रालय, भारतीय फसल संसाधन प्रौद्योगिकी संस्थान को अनुदान जारी करते समय इसके, द्वारा सृजित आंतरिक राजस्व की राशि का समायोजन करने में विफल रहा। प्रक्रिया में, इसने व्यय वित्त समिति के विशिष्ट निर्देशों का उल्लंघन किया। यह 2012-13 तक, कुल ₹6.46 करोड़ की अनुदानों के अधिक निर्गम का कारण बना।

सामान्य वित्तीय नियमावली के नियम 209 के अनुसार, अनुदान संस्वीकृत करने वाले प्राधिकरणों केा, अनुदान प्रदान करने को नियंत्रित करते समय, विशेष रूप से वार्षिक अनुदान हेतु, आंतरिक रूप से सृजित संसांधनों को ध्यान में रखना चाहिए।

खाद्य संसाधन उद्योग मंत्रालय (खा.सं.उ.मं.) की व्यय वित्त समिति (व्य.वि.स.) ने खा.सं.उ.मं. के अंतर्गत, एक स्वायत्त निकाय, भारतीय फसल संसाधन प्रौद्योगिकी संस्थान (भा.फ.सं.प्रौ.सं.) के उन्नयन के प्रस्ताव को स्वीकृत किया (जुलाई 2007)। खा.सं.उ.मं. द्वारा प्रस्तावित निधियन में दो

[3] हरिद्वार एवं चितूर

संघटक अर्थात पूंजीगत व्यय[4] (गैर-आवर्ती व्यय) तथा राजस्व व्यय[5] (आवर्ती व्यय) शामिल है। स्वीकृत प्रस्ताव के अनुसार, मंत्रालय को, भा.फ.सं.प्रौ.सं. द्वारा सृजित[6] आंतरिक राजस्व का समायोजन करने के पश्चात, पूंजीगत व्यय तथा आवर्ती व्यय में कमी को वित्तपोषित करना था। व्य.वि.स. द्वारा ₹88.48 करोड़ की लागत पर उन्नयन कार्य हेतु वित्तीय अनुदानों को स्वीकृत (फरवरी 2009) किया गया था, जिसमें ₹13.67 करोड़ के राजस्व व्यय का अनुमान तथा शेष पूंजीगत व्यय के प्रति, शामिल था। व्य.वि.स. ने, भा.फ.सं.प्रौ.सं. द्वारा ₹3.46 करोड़ के प्रक्षपित आंतरिक राजस्व सृजन, पर विचार करने के पश्चात, इस राशि को राजस्व व्यय के अनुमान से हटा कर राशि को ₹10.21 करोड़ तक संशोधित किया। तथापि, खा.सं.उ.मं. ने राजस्व व्यय के प्रति ₹10.35 करोड़ की राशि आवंटित की।

वर्ष 2007-08 से 2012-13 के दौरान, मंत्रालय द्वारा कुल ₹84.20 करोड़ की अनुदानें, भा.फ.सं.प्रौ.सं. को जारी की गई थीं। जारी निधियों तथा भा.फ.सं.प्रौ.सं. द्वारा सृजित राजस्व के ब्यौरे निम्न तालिका में दिए गए हैं:

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	मंत्रालय द्वारा जारी राशि	सृजित आंतरिक राजस्व की राशि
2007-08	3.55	0.15
2008-09	7.00	0.29
2009-10	37.15	0.70
2010-11	28.50	1.81
2011-12	4.50	2.36
2012-13	3.50	4.61
कुल	**84.20**	**9.92**

[4] भूमि एवं इमारत पर व्यय

[5] श्रमशक्ति नियुक्ति, वेतन आदि पर व्यय

[6] भा.फ.सं.प्रौ.सं. की आंतरिक प्राप्तियां मुख्य रूप से परामर्श शुल्क, विश्लेषण प्रभारों, प्रशिक्षण शुल्क, ब्याज अर्जन, सेमीनार पंजीकरण शुल्क आदि सृजित की गई है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि भा.फ.सं.प्रौ.सं. ने ₹3.46 करोड़ के प्रक्षेपित राजस्व के प्रति आंतरिक रूप से ₹9.92 करोड़ के राजस्व का सृजन किया था। इसके अतिरिक्त, भा.फ.सं.प्रौ.सं. द्वारा सृजित राजस्व को, संगठन द्वारा अपनी आरक्षित पूंजीगत निधि तथा 'स्टाफ कल्याण निधि'[7] को अंतरित किया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि खा.सं.उ.मं., 2011-12 तथा 2012-13 में अनुवर्ती अनुदानें जारी करते समय, इन तथ्यों को संज्ञान में लेने में विफल रहा। इसलिए, भा.फ.सं.प्रौ.सं. द्वारा सृजित राजस्व का समायोजन करने में विफल रहकर मंत्रालय ने सा.वि.नि. के प्रावधानों का उल्लंघन किया। यह 2012-13 तक ₹6.46 करोड़[8] के अधिक निर्गम का कारण बना। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि अप्रैल 2013 में मंत्रालय द्वारा स्वीकृत संशोधित लागत अनुमानों में भा.फ.सं.प्रौ.सं. द्वारा सृजित आंतरिक राजस्व को ध्यान में नहीं रखा गया था।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2013) कि भा.फ.सं.प्रौ.सं. द्वारा सृजित अधिक राजस्व को भा.फ.सं.प्रौ.सं. की बोर्ड बैठक के निर्णय के अनुसार समायोजित नहीं किया गया था।

उत्तर, सा.वि.नि. के प्रावधानों के सामंजस्य में नहीं है। मंत्रालय भा.फ.सं.प्रौ.सं. को किए गए अधिक निर्गमों को समाजित करने हेतु उपाय प्रारम्भ करे।

---

[7] ₹4.11 करोड़ का आरक्षित पूंजीगत निधि तथा ₹0.11 करोड़ का स्टाफ कल्याण निधि में 2011-12 तक अंतरण किया गया था।

[8] सृजित राजस्व ₹9.92 करोड़ (-) राजस्व प्रक्षेपण ₹3.46 करोड़

6.3 'संयोजन शुल्क' का परिहार्य भुगतान

खाद्य संसाधन उद्योग मंत्रालय ने हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं अवसंरचना विकास निगम लि. (ह.रा.औ.अ.वि.नि.) से प्राप्त भूमि के प्लाट पर हरियाणा में राष्ट्रीय खाद्य प्रौद्योगिकी, उद्यमिता तथा प्रबंधन संस्थान की स्थापना हेतु राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम लि. (रा.भ.नि.नि.) को नियुक्त किया। तथापि, रा.भ.नि.नि. को, ह.रा.औ.अ.वि.नि. को निर्माण योजना के प्रस्तुतीकरण से पहले भूमि के प्लाट पर निर्माण प्रारम्भ करने को अनुमत किया गया तथा प्रक्रिया में शहरी एवं देश योजना विभाग, हरियाणा सरकार के आदेशों का उल्लंघन किया गया था। इसका परिणाम ₹1.36 करोड़ के संयोजन शुल्क का परिहार्य भुगतान हुआ।

हरियाणा सरकार के, शहर एवं देश योजना विभाग ने राज्य में विकास/निर्माण प्राक्रियाओं के संबंध में आदेश (अप्रैल 2006) जारी किए। इन आदेशों के अनुसार, भू-तल की छत डालने से पहले निर्माण योजनाओं को प्रस्तुत तथा सक्षम प्राधिकारी द्वारा स्वीकृत कराया जाना था, जिससे कि बाद में अपेक्षित कोई भी सुधार, संरचनात्मक स्थिरता को खतरे में डाले बिना, पूरा किया जा सके। इन आदेशों के उल्लंघन के मामले में विभाग द्वारा निर्धारित दण्ड उद्ग्रहण योग्य था। यह आदेश, हरियाणा राज्य में औद्योगिक अवसंरचना के विकास हेतु हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं अवसंरचना विकास निगम लि. (ह.रा.औ.वि.नि.लि.), उद्योग एवं वाणिज्य विभाग हरियाणा की सम्मति के अंतर्गत स्थापित एक कम्पनी, पर भी लागू हैं।

आर्थिक कार्यों पर कैबिनेट समिति ने, राष्ट्रीय खाद्य प्रौद्योगिकी, उदयमिता तथा प्रबंधन संस्थान (रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं.), खाद्य संसाधन उद्योग मंत्रालय के अंतर्गत एक स्वायत्त निकाय, की स्थापना को स्वीकृत किया (अगस्त 2006)। ह.रा.औ.अ.वि.नि. ने, रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. को ₹31.36 करोड़ की लागत पर कुंडली, हरियाणा में 100 एकड़ माप का एक प्लाट आबंटित किया। रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. ने, अगस्त 2007 में, भूमि के प्लाट का अधिग्रहण प्राप्त किया।

खाद्य संसाधन उद्योग मंत्रालय ने, टर्नकी आधार पर, रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. के परिसर का निर्माण करने हेतु, एक एजेंसी के रूप में राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम लि. (रा.भ.नि.नि.) का चयन किया (अगस्त 2007)। परिसर में सांस्थानिक तथा आवासीय भवन बनने थे। मंत्रालय के निर्देशों के अनुसार, रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. ने निर्माण कार्य हेतु रा.भ.नि.नि. के साथ एक समझौता ज्ञापन (स.ज्ञा.) पर हस्ताक्षर किए। स.ज्ञा. के अनुसार, रा.भ.नि.नि. संबंधित प्राधिकरणों से, पूर्व एवं पश्च निर्माण की सभी सांविधिक स्वीकृतियां प्राप्त करने हेतु उत्तरदायी था तथा रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. को इस प्रक्रिया में रा.भ.नि.नि. की मदद करनी थी।

लेखापरीक्षा जांच ने प्रकट किया कि मंत्रालय/रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. ने, ह.रा.औ.अ.वि.नि. को निर्माण योजनाओं के प्रस्तुतीकरण से पहले ही, रा.भ.नि.नि. को निर्माण कार्य प्रारम्भ[9] करने की अनुमति दी। रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. द्वारा ह.रा.औ.अ.वि.नि. को अगस्त 2009 में निर्माण योजनाएं प्रस्तुत की गई थीं। ह.रा.औ.अ.वि.नि. ने निर्माण योजनाओं की स्वीकृति से पहले निर्माण प्रारम्भ करने हेतु संयोजन शुल्क[10] के प्रति कुल ₹1.18 करोड़ जमा कराने की शर्त के तहत निर्माण योजनाओं की स्वीकृति सूचित की थी (दिसम्बर 2010)। रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. द्वारा दिसम्बर 2011 में शुल्क जमा करवाया गया था तथा रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. ने अगस्त 2012 में अपने शैक्षिक कार्य प्रारम्भ किए।

ह.रा.औ.स.वि.नि. ने उसी आधार पर भूमि के प्लाट पर निर्मित आवासीय भवनों हेतु, जून 2012 में ₹18.10 लाख का अतिरिक्त संयोजन शुल्क भी लगाया। रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. ने जुलाई 2012 में इस अतिरिक्त शुल्क का

---

[9] रा.भ.नि.नि. ने जुलाई 2008 से निर्माण आरम्भ किया। संस्थानिक भवनों की निर्माण योजनाएं, वास्तुकार एवं मालिक द्वारा विधिवत हस्ताक्षरित दिनांक 18.9.2008 को रा.भ.नि.नि. को भेजी गई थी जिन्हें आगे ह.रा.औ.अ.वि.नि. को प्रस्तुत करना था। इन नक्शों को ह.रा.औ.अ.वि.नि. द्वारा दिनांक 28.8.2009 को मंजूर किया गया था।

[10] शहर एवं देश योजना विभाग, हरियाणा सरकार ने निर्माण कार्यों में विभिन्न उल्लंघनों हेतु संयोजन मापदण्डों/दरों का निर्धारित किया है।

भुगतान किया ह.रा;औ.अ.वि.नि. द्वारा अक्तूबर 2012 में आवासीय परिसर की निर्माण योजनाएं स्वीकृत की गई थीं।

इस प्रकार, निर्माण प्रक्रिया को नियंत्रित कर रहे हरियाणा के शहर एवं देश योजना विभाग के वर्तमान आदेशों की अनुपालना में मंत्रालय/रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. की विफलता, संयोजन शुल्क के परिहार्य भुगतान का कारण बनी।

मंत्रालय ने बताया (मार्च 2014) कि एक बड़ी परियोजना होने से इसे निर्माण कार्य हेतु काफी लम्बा समय चाहिए इसलिए निर्माण योजना की स्वीकृति हेतु दस्तावेजों का प्रस्तुतीकरण तथा निर्माण का प्रारम्भ लगभग एक साथ ही किया गया था। मंत्रालय ने यह भी बताया कि जबकि ह.रा.औ.अ.वि.नि. ने अगस्त 2007 में भूमि के प्लाट का अधिकार सुपूर्द कर दिया था फिर भी ह.रा.औ.अ.वि.नि. द्वारा केवल मार्च 2010 में जाकर ही औपचारिक आबंटन पत्र जारी किया गया था। यह भी निर्माण योजना की स्वीकृति में विलम्ब का कारण बना क्योंकि ह.रा.औ.उ.वि.नि. का शहर एवं देश विकास विभाग निर्माण योजना दस्तावेजों के साथ आबंटन पत्र के प्रस्तुतीकरण पर जोर डाल रहा था। इस प्रकार, ह.रा.औ.वि.नि. ने निर्माण योजना केा स्वीकृत करने में एक वर्ष से अधिक लिया। इसने आगे बताया कि रा.भ.नि.नि. ने शहर एवं देश योजना हरियाणा के प्रचलित नियमों एवं विनियमों की अनुपालना को सुनिश्चित नहीं किया था तथा, इसलिए आवासीय भाग के प्रति अदा किए गए ₹18.10 लाख के संयोजन शुल्क के भुगतान को उनसे वसूला जा रहा था।

उत्तर केवल यह सुनिश्चित करता है कि सांविधिक स्वीकृतियों हेतु आवश्यक दस्तावेज भी मंत्रालय/रा.खा.औ.उ.प्र.सं; के अधिकार में नहीं थे। इसलिए वह निर्धारित प्रावधानों की अनुपालना को सुनिश्चित करने में विफल रहा तथा उसने स्वयं ही जुलाई 2008 में, अर्थात्, उस तिथि से लगभग एक वर्ष से अधिक पहले जिस पर ह.रा.औ.अ.वि.नि. द्वारा निर्माण योजनाएं स्वीकृत की गई थीं, रा.भ.नि.नि. को निर्माण कार्य प्रारम्भ करने की अनुमति दी। इस प्रकार, मंत्रालय/रा.खा.प्रौ.उ.प्र.सं. मामले में उचित सचेतना का प्रयोग करने में विफल रहा जो संयोजन शुल्क, एक प्रभार जो परिहार्य था, के भार का कारण बना।