अध्याय V : उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय

उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय में उपभोक्ता मामले विभाग तथा खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग है। खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग का प्राथमिक नीति उद्देश्य खाद्य अनाज के सामयिक तथा प्रभावी प्रापण तथा संवितरण के माध्यम से देश की खाद्य सुरक्षा को सुनिश्चित करना है। इसमें विभिन्न खाद्य अनाजों का प्रापण, खाद्य भण्डार का निर्माण तथा अनुरक्षण, संवितरण अभिकरणों को संचलन तथा सुपुर्दगी और खाद्य अनाजों के उत्पादन, भण्डार तथा मूल्य स्तरों की मॉनीटरिंग शामिल है। खाद्य अनाजों का प्रापण तथा सवितरण प्राथमिक रूप से भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) के माध्यम से किया जाता है जो खाद्य निगम अधिनियम, 1964 के तहत स्थापित एक स्वायत्त निगम है। निगम के प्रचालनों की अनुपालन लेखापरीक्षा ने मुख्यत: वर्तमान अनुदेशों का अनुपालन न करना तथा बोरियों के प्रापण तथा खाद्य अनाजों के संचलन में अयोग्य प्रचालन के कारण कुल ₹ 534.04 करोड़ के परिहार्य अथवा अतिरिक्त व्यय को उजागर किया जैसी नीचे चर्चा की गई है।

5.1 पंजाब क्षेत्र में बोरियों का प्रबंधन

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ₹ 223.58 करोड़ की वसूली करने में विफल रहा जो राज्य सरकारी अभिकरणो (एसजीए) को बोरियों के प्रापण हेतु प्रदान की गई अग्रिमों पर ब्याज के कारण के साथ-साथ निर्धारित से अधिक दरो पर बोरियों की लागत की प्रतिपूर्ति के कारण निगम को देय थे। इसके अतिरिक्त, भारतीय कंटेनर निगम से खराब कम तथा वर्षा प्रभावित बोरियों के लंबित दावों को प्रभावी रूप से आगे बढ़ाने में विफलता के कारण ₹ 2.86 करोड़ की गैर-वसूली थी।

5.1.1 प्रस्तावना

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) राज्य सरकारी अभिकरणों (एसजीए) के साथ भारत सरकार द्वारा रबी तथा खरीफ विपणन मौसम[1] के दौरान केन्द्रीय पूल हेतु निर्धारित न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर गेहूं तथा धान खरीदता है। पंजाब सरकार (जीओपी) पंजाब में एफसीआई तथा एसजीए हेतु खाद्य अनाज के प्रापण के लक्ष्य तय करती है। बोरे (जूट तथा एचडीपीई[2] थैले) का खाद्य अनाज की पैकिंग सामग्री के रूप में उपयोग किया जाता है। प्रापण लक्ष्य के आधार पर, एफसीआई उपलब्ध बोरो की गठरियो[3] की प्रमात्रा को ध्यान में रखने के पश्चात बोरो की गठरियों की अपनी आवश्यकता का निर्धारण करता है तथा महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान (डिजीएसएवंडी), कोलकाता को बोरो की खरीद हेतु मांग प्रस्तुत करता है। 2012-13 से 2016-17 के दौरान, एफसीआई के पंजाब क्षेत्र ने ₹ 1,147.53 करोड़ की लागत पर 25.87 करोड़ बोरों की खरीद की थी।

मार्च 2017 को समाप्त वर्ष तक पांच वर्षों की अवधि को शामिल करके एक लेखापरीक्षा एफसीआई के चार चयनित जिलों अर्थात् अमृतसर, सगंरूर, जालंधर तथा मोगा, जो पंजाब में कुल प्रापण का 31 प्रतिशत उठाते है, में यह निर्धारित करने के लिए की गई थी कि क्या बोरो की मांग तथा खरीद एफसीआई की वास्तविक आवश्यकताओं के अनुसार थीं, क्या बोरी की प्राप्ति तथा उपयोग एक प्रभावी, दक्ष तथा मितव्ययी प्रकार से किया गया था तथा क्या कम, खराब तथा वर्षा प्रभावित बोरियों हेतु भारतीय कंटेनर निगम लिमिटेड (कोनकोर) के साथ दावों का निपटान शीघ्र ही संसाधित किया गया था।

5.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.1.2.1 आरएमएस 2015-16 में राज्य सरकार को बोरो की गठरियों की खरीद हेतु अग्रिम पर ब्याज की गैर-वसूली

राज्य सरकार के पास निधियों की कमी के कारण एफसीआई ने एसजीए के लिए आरएमएस 2015-16 हेतु बोरो की गठरियों की खरीद के लिए डीजीएसएवंडी के

---

[1] रबी विपणन मौसम (आरएमएस) प्रत्येक वर्ष अप्रैल से तथा खरीफ विपणन मौसम (केएमएस) प्रत्येक वर्ष अक्तूबर से प्रारम्भ होता है। पंजाब में आरएमएस तथा केएमएस के दौरान क्रमश: गेहूं तथा चावल प्रमुख फसल है।

[2] हाई डेन्सिटी पॉलोथिन

[3] एक बोरे की गठरी में 500 बोरे होते है।

पास 1.5 लाख बोरों की गठरियों (जनवरी 2015) की मांग प्रस्तुत करने हेतु जीओआई के अनुरोध पर ₹ 350.18 करोड़ का प्रबंध किया।

चूंकि एफसीआई अपनी कार्य पूंजी आवश्यकताओं को बैंको से नकद क्रेडिट प्राप्त करके पूरा करता है तथा उधार पर ब्याज अदा करता है इसलिए इसे एसजीए को कर्जे पर दी गई निधियों को ब्याज के साथ वसूलना है। यह पाया गया था कि कुल ₹ 350.18 करोड़ की बोरो की गठरियों की लागत को एसजीए से ब्याज का उदग्रहण किए बिना अप्रैल 2015 से अगस्त 2015 के दौरान वसूली की गई थी। एसजीए की ओर से डीजीएसएवंडी को दी गई अग्रिम ब्याज की गैर-वसूली का परिणाम ₹ 10.96 करोड़ की हानि में हुआ।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया तथा बताया (जनवरी 2018) कि एफसीआई को एसजीए की ओर से डीजीएसएवंडी को दिए गए अग्रिम पर ब्याज की अपेक्षित वसूली करने हेतु तुरंत कार्रवाई करने का निर्देश दिया गया है।

5.1.2.2 मोगा सिलो से थोक रूप में गेहूं के गैर-प्रापण के कारण बोरियों की खरीद पर परिहार्य व्यय

28 जून 2005 को एफसीआई तथा निजी फर्म के बीच निष्पादित करार के अनुसार, 80 प्रतिशत स्टाक की थोक में तथा 20 प्रतिशत को मोगा सिलो[4] में बोरी बंद स्थिति में सुपुर्दगी की जानी थी। एफसीआई मुख्यालय ने भी अपने क्षेत्रिय कार्यालयों को थोक में अधिकतम स्टाक की सुपुर्दगी करने का निर्देश दिया था (मार्च 2012), बदले में क्षेत्रिय कार्यालय, पंजाब ने अपने जिला कार्यालय मोगा को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दिया (अप्रैल 2013) कि मोगा सिलो से कोई गेंहू बोरी बंद रूप में नहीं लिया गया था। तथापि, यह पाया गया था कि एफसीआई ने निर्धारित 80 प्रतिशत के प्रति 2012-13 से 2016-17 के दौरान 16 से 74 प्रतिशत की सीमा तक थोक रूप से गेंहू को स्वीकार किया। यह बोरियों की खरीद के कारण कुल ₹ 3.72 करोड़ के परिहार्य व्यय का कारण बना। इसके अतिरिक्त, एफसीआई को 20 प्रतिशत से अधिक बोरो में सिलो पर सुपूर्द प्रमात्रा हेतु ₹ 14.76 लाख के बोरों को खाली करने की लागत वहन करनी थी जिससे, यदि एफसीआई ने थोक रूप में स्टाक की सुपुर्दगी की होती तो बचा जा सकता था इस प्रकार, करार के अनुसार थोक रूप में स्टाक को सुपूर्द करने में एफसीआई की विफलता का परिणाम कुल ₹ 3.87 करोड़ के परिहार्य व्यय में हुआ।

---

[4] सिलो खाघ अनाज सहित थोक सामग्रियों को भण्डारण करने की एक सरंचना है।

प्रबंधन ने बताया (दिसंबर 2017) कि एफसीआई ने थोक परिवहन हेतु सभी प्रयास किए थे लेकिन वह 80 प्रतिशत की विशिष्ट शर्त को पूरा नहीं कर सका था क्योंकि किसान उत्पादन को थोक रूप में करीब की मण्डियों में लाए तथा स्टाक को मण्डियों से खरीद के पश्चात परिवहन हेतु बोरियों में डालना था।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एफसीआई थोक रूप में गेंहू स्टाक की वृद्धि के बावजूद भी थोक रूप में 80 प्रतिशत गेहूं स्टाक को सुपूर्द करने के अपेक्षित लक्ष्य का प्राप्त नहीं कर सका था।

5.1.2.3 बोरियों की लागत की गैर-वसूली तथा एसजीए को उधार दी गई बोरियों पर ब्याज की कम वसूली

बोरियों की कमी की स्थिति में, एसजीए उधार आधार पर एफसीआई से बोरियां प्राप्त कर सकते हैं। उधार दी गई बोरियों को उसी/अगले मौसम में एफसीआई को लौटाया जाना है। क्षेत्रिय कार्यालय पंजाब ने निर्देश दिया (जून 2011) कि यदि एसजीए द्वारा उधार ली गई बोरियों को समय पर वापस नहीं लौटाया जाता है तो बोरियों की लागत की प्रचलित ब्याज दर के साथ वसूली की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छ: जिलों[5] में न तो आरएमएस 2014-15 से केएमएस 2016-17 के दौरान एसजीए को प्रदान की गई ₹ 52.50 करोड़ की उधार बोरियों की लागत और न ही ₹ 4.92 करोड़ के ब्याज की वसूली की गई थी। इसके अतिरिक्त, संगरूर तथा अमृतसर जिलों में जबकि ₹ 70.92 करोड़ की उधार दी गई बोरियों की लागत को वसूला गया था फिर भी ₹ 7.03 करोड़ के ब्याज की वसूली नहीं की गई थी।

प्रबंधन ने बताया (दिसंबर 2017) कि सभी जिलों को उचित जांच के पश्चात ब्याज सहित बोरों के लागत को वसूलने का अनुदेश दिया था।

5.1.2.4 मूल्यह्रास अथवा उपयोग प्रभारों को ध्यान में रखे बिना उपयोग की गई बोरियों के भुगतान के कारण अधिक व्यय

जीओआई ने धान तथा गेहूं के प्रापण हेतु पिछले फसल वर्ष के कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर) की सुपुर्दगी के पश्चात बची एक बार उपयोग की गई बोरियों का उपयोग करने के अनुदेश जारी किए। यह अनुदेश अन्य बातों के साथ-साथ

---

[5] भटिंडा, फिरोजपुर, गुरदासपुर, जालंधर, पटियाला तथा मोगा

अनुबंध करते है कि अविलम्ब केवल गत वर्ष के धान के बोरो का उपयोग किया जाए तथा उपयोग किए गए बोरे अच्छी गुणवत्ता के हों तथा निर्धारित मानको के अनुसार हो। इसके अतिरिक्त, जीओआई ने धान निकाले गए जूट के बैग, जिनका चावल तथा गेहूं के प्रापण हेतु केवल एक बार उपयोग किया गया है, के उपयोग हेतु मई 2013 में दिशा निर्देश जारी किए गए। तथापि, धान निकाले गए एक बार उपयोग की गई बोरियों में गेहूं के प्रापण हेतु जीओआई का पूर्व अनुमोदन अपेक्षित था। जीओआई ने आगे स्पष्ट किया (सितंबर 2013) कि राज्य सरकारें धान निकाले बोरो, जिनका जीओआई को सूचना के तहत केवल एक बार उपयोग किया जाता था, का उपयोग अनुमत कर सकती है तथा जीओआई की कोई विशेष अनुमति अपेक्षित नहीं है।

पंजाब क्षेत्र के जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:

ए) केएमएस 2012-13 के दौरान, जीओआई ने धान के प्रापण तथा हरियाणा में सीएमआर की सुपुर्दगी हेतु पुरानी बोरियों के उपयोग को अनुमत करते हुए ₹ 3.35 प्रति बोरी दर पर पुरानी उपयोग की गई बोरियों के उपयोग/मूल्यह्रास प्रभार निर्धारित किया। इन आदेशो को वर्ष केएमएस 2014-15 तथा 2016-17 में दोहराया गया था। तथापि, एक बार उपयोग की गई बोरी हेतु उपयोग/मूल्यहास प्रभारों पर ऐसे कोई अनुदेश पंजाब क्षेत्र के लिए जारी नहीं किए गए थे। केएमएस 2012-13 से 2016-17 के दौरान, पंजाब में एसजीए ने धान के प्रापण में 1,417.06 लाख एक बार उपयोग की गई बोरियों का उपयोग किया। तथापि बोरी मूल्याह्रास को ₹ 3.35 प्रति बोरी की दर पर उपयोग प्रभारो के बजाए नई बोरी में धान के प्रापण हेतु निर्धारित दर (₹ 14.94 प्रति बोरी से ₹ 21.31 प्रति बोरी के बीच) के आधार पर अदा किया था (हरियाणा क्षेत्र)। यदि जीओआई ने उसी प्रकार से जैसा हरियाणा क्षेत्र में किया गया था, पंजाब क्षेत्र में बोरियों हेतु उपयोग प्रभारो के अनुदेश जारी किए होते तो एफसीआई चार चयनित जिलों[6] में बोरी मूल्यह्रास के कारण ₹ 186.15 करोड़ के व्यय से बच सकता था।

(बी) आरएमएस 2012-13, 2013-14 तथा 2016-17 के दौरान जीओआई ने एसजीए को गेहूँ के प्रापण में एक बार उपयोग की गई बोरियों के उपयोग को

[6] अमृतसर, संगरूर, जालंधर तथा मोगा

अनुमत किया था। एसजीए[7] ने 40.32 लाख बोरियों का उपयोग किया जिस पर बोरी की लागत को ₹ 34.88 प्रति बोरी (आरएमएस 2012-13), ₹ 38.36 प्रति बोरी (आरएमएस 2013-14) तथा 50.58 प्रति बोरी (आरएमएस 2016-17) दर पर नई बोरी हेतु अदा किया गया था। चूंकि एसजीए एक बार उपयोग की गई बोरियों का उपयोग करती हैं इसलिए ऐसी एक बार उपयोग की गई बोरियों की प्रतिपूर्ति पिछले फसल मौसम में उनके उपयोग हेतु बोरी मूल्यह्रास का समायोजन करने के पश्चात की जानी चाहिए। इसके परिणामस्वरूप ₹ 5.99 करोड़ तक बोरी लागत का अधिक भुगतान हुआ।

प्रबंधन ने बताया (दिसंबर 2017) कि उपयोग प्रभारो की नीति को केएमएस 2017-18 से सभी राज्यों को लागू कर दिया गया है।

5.1.2.5 पिछले फसल वर्ष की नई बोरियों में धान तथा गेहूं की खरीद के कारण बोरी पर अधिक भुगतान

2013-14 से 2016-17 की अवधि के दौरान, जीओआई ने गेहूं तथा धान के प्रापण हेतु पिछले फसल वर्ष के अप्रयुक्त नई बोरियों के उपयोग के राज्य सरकार के अनुरोध को अनुमत किया। जीओआई ने प्रत्येक विपणन मौसम के दौरान एसजीए को देय बोरी लागत की दर को निर्धारित किया। पंजाब के चयनित जिलों[8] में अभिलेखों की संवीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:

ए) आरएमएस 2013-14 से 2016-17 के दौरान, पिछले फसल वर्ष के 109.85 लाख नई बोरियों का एसजीए द्वारा गेहूँ के प्रापण में उपयोग किया गया था यह पाया गया था कि वर्तमान फसल वर्ष में बोरियो की लागत पिछले फसल वर्ष के दौरान बोरियों की लागत से अधिक थी। तथापि, एफसीआई द्वारा बोरियों की लागत वर्तमान फसल वर्ष हेतु निर्धारित बोरियों की दर के आधार पर अदा की गई थी जिसके अधिक होने से उसका परिणाम इस अवधि में एसजीए को ₹ 3.15 करोड़ के अधिक भुगतान में हुआ।

बी) केएमएस 2013-14 से 2016-17 के दौरान एसजीए ने धान के प्रापण तथा चावल की सुपुर्दगी में पिछले फसल वर्ष 53.03 लाख नई बोरियों का

---

[7] अमृतसर तथा जालंधर जिलो में एसजीए

[8] अमृतसर, जालंधर, संगरूर तथा मोगा

उपयोग किया। यह पाया गया था कि वर्तमान फसल वर्ष में बोरियों की लागत पिछले फसल वर्ष के दौरान बोरियों की लागत से अधिक थी। तथापि, एफसीआई द्वारा बोरियों की लागत वर्तमान फसल वर्ष हेतु निर्धारित बोरियों की दर के आधार पर अदा की गई थी जिसके अधिक होने से उसका परिणाम इस अवधि में एसजीए को ₹ 1.51 करोड़ के अधिक भुगतान में हुआ।

प्रबंधन ने बताया (दिसंबर 2017) कि सभी फील्ड कार्यालयों को पिछले फसल वर्ष के बची हुई नई बोरियों के उपयोग के कारण किए गए अधिक भुगतान की वसूली करने का निर्देश दिया गया था।

5.1.2.6 कोनकोर के पास कम/खराब/जल प्रभावित बोरियों हेतु दावों की लंबितता

एफसीआई डीजीएसएवंडी के माध्यम से बोरियां खरीदता है तथा इनका भारतीय कंटेनर निगम लिमिटेड (कोनकोर) द्वारा जूट मिल मालिक के परिसर से एफसीआई द्वारा समय-समय पर दिए गए अनुदेशों के अनुसार गन्तव्य स्टेशन तक ले जाया जाता है। डीजीएसएवंडी द्वारा जारी (अप्रैल 2014) जूट बोरी के परेषिती हेतु दिशानिर्देशों का पैरा 8 ट्रांसिट तथा वाहन से परेषिती द्वारा ली जाने वाली सुपुर्दगी के दौरान कम/खराब/फफूंद ग्रस्त/वर्षा प्रभावित बोरियों की गठरियों के मामले में परेषिती द्वारा अनुपालन की जाने वाली प्रक्रिया को निर्धारित करता है। कोनकोर द्वारा दावों के निपटान हेतु निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, निपटान पर समय सीमा से बचने के लिए दावो को दर्ज करने की तिथि से छः महीनो के भीतर प्रस्तुत किया जाना है। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

(i) कोनकोर से बोरियों की गठरियों की अप्राप्ति

₹ 1.29 करोड़ की कीमत की बोरियों की गठरियो वाले केएमएस 2011-12 से केएमएस 2015-16 तक की अवधि से संबंधित तेरह कन्टेनरों को एफसीआई के परेषिती डिपो पर कभी प्राप्त नहीं किया गया था। तथापि, एफसीआई एक वर्ष से छः वर्षो तक बीत जाने के पश्चात भी कोनकोर के पास कोई दावा दर्ज करने में विफल रहा तथा दावे, यदि प्रस्तुत किए गए, अब समय बाधित होंगे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.29 करोड़ की हानि हुई।

(ii) कोनकोर द्वारा "समय बाधित" के रूप में दावो की अस्वीकृति

चयनित जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 2011-12 तथा 2015-16 की अवधि से संबंधित ₹ 1.56 करोड़ की कीमत की 651 बोरियों की गठरियों के कम/खराब/जल प्रभावित प्राप्ति के 182 दावा मामलों को कोनकोर द्वारा इस आधार पर 'समय बाधित' के रूप में अस्वीकृत किया गया था कि मूल दावा दर्ज दस्तावेज कोनकोर के पास उपलब्ध नहीं थे। इन दावों को एफसीआई द्वारा छः महीनों की निर्धारित अवधि के भीतर दर्ज किया गया था परंतु कोनकोर द्वारा इन दावों की पावती की तिथियां एफसीआई के पास उपलब्ध नहीं थी। कोनकोर द्वारा इन दावों के अस्वीकरण के कारण एफसीआई ने ₹ 1.56 करोड़ की हानि वहन की।

5.1.3 निष्कर्ष

एफसीआई को एसजीए को प्रदान की गई निधियों/बोरियों पर ब्याज वसूलने में विफलता, बोरियों की लागत की प्रतिपूर्ति/उच्च दर पर मूल्यह्रास तथा खाद्यान्नों की थोक रूप के स्थान पर बोरी बंद रूप से भण्डारण सुविधा केन्द्र को आपूर्ति के कारण ₹ 223.58 करोड़ की हानि हुई। इसके अतिरिक्त, एफसीआई खराब, कम तथा वर्षा प्रभावित बोरियों के लंबित दावों को आगे बढ़ाने तथा कोनकोर के पास अप्राप्त बोरियों का दावा दर्ज करने में भी विफल रहा।

5.2 असम तथा एनईएफ[9] (शिलांग) क्षेत्रों में सड़क परिवहन संविदाओं का प्रबंधन

एफसीआई ने स्टाक के सचंलन की अनुचित योजना के कारण ₹ 117.10 करोड़ का परिहार्य व्यय किया। एक स्टेशन पर आवश्यकता से अधिक खाद्यान्नों की आपूर्ति तथा संविदा सौंपने से पहले दूरी माप का अनुपालन न करने के परिणामस्वरूप ₹ 12.96 करोड़ के परिहार्य व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त, प्रत्याशित ट्रकों के प्रति कम आपूर्ति हेतु ठेकेदारों पर ₹ 89 लाख के परिसमाप्त क्षतियों का उद्ग्रहण नहीं किया गया था।

[9] एनईएफ क्षेत्र मेघालय, मिजोरम तथा त्रिपुरा राज्यों वाले उत्तर पूर्वी सीमा क्षेत्र को सूचित करता है।

5.2.1 प्रस्तावना

एससीआई के उत्तरपूर्वी (एनई) क्षेत्र के अंतर्गत सात राज्य[10] अभाव वाले राज्य हैं अर्थात् स्थानीय खाद्यान्न उत्पादन आवश्यकता को पूरा करने हेतु पर्याप्त नहीं है। चूंकि उत्तर पूर्व में रेल संयोजकता सीमित है इसलिए अधिकांश अंतरा/अंत: परिवहन सड़क द्वारा है। इसलिए, प्रापण/आधिक्य क्षेत्रों से इन राज्यो को रेल द्वारा खाद्यान्नों के सचंलन के पश्चात रेल साइडिंग से मुख्य खाद्य भण्डारण डिपो (एफएसडी) तथा मुख्य एफएसडी अथवा संभरक एफएसडी से अन्य लघु तथा मध्यम आकार के एफडीएस तक भण्डारण तथा वितरण हेतुं खाद्यान्नों का बाद का सचंलन सड़क परिवहन के माध्यम से किया जाता है। इस उद्देश्य के लिए, असम, एनईएफ (मेघालय, मिजोरम तथा त्रिपुरा को शामिल करके), नागालैण्ड, मणिपुर तथा अरूणाचल प्रदेश के पांच क्षेत्रिय कार्यालयों (आरओ) द्वारा बड़ी संख्या में सड़क परिवहन संविदाओं (आरटीसी) को अंतिम रूप दिया जाता है।

मेघालय, त्रिपुरा तथा मिजोरम को शामिल करके असम तथा एनईएफ (शिलांग) जो संयुक्त रूप से पूरे उत्तर पूर्वी क्षेत्र में 78 प्रतिशत सड़क भाड़ा व्यय करते है में मार्च 2017 को समाप्त हो रही तीन वर्षों की अवधि हेतु लेखापरीक्षा खाद्यान्नों के सचंलन हेतु सड़क परिवहन संविदाओं के प्रबंधन में पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धा में स्पष्टता, मितव्यता, दक्षता तथा प्रभावकारिता को निर्धारित करने हेतु की गई थी।

5.2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.2.2.1. स्टाक के संचालन हेतु अनुचित योजना के कारण परिहार्य व्यय

क्षेत्रीय कार्यालय, असम, तथा एनईएफ क्षेत्र द्वारा स्वीकृत अंतरा-क्षेत्र तथा अन्त: क्षेत्र संचालन योजनाओं के अनुसार, खाद्यानों का संचलन न्यूनतम लागत आधार पर किया जाना था। संचलन योजनाओं ने भी अनुबंध किया कि प्राथमिकता रेल के अंतिम स्टेशन (आरएच) से सीधे माल के संचलन को प्रदान की जानी चाहिए थी। आरएच से अन्य डिपो से होकर की बजाए सीधे फील्ड डिपो तक परिवहन, यदि संभव है, मितव्ययी है क्योंकि मध्यस्थ डिपो पर माल चढ़ाने/उतारने से बचा गया है।

---

[10] असम, अरूणाचल प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नगालैण्ड तथा त्रिपुरा

लेखापरीक्षा ने पांच मामलों में उपलब्ध मार्गों हेतु परिवहन की तुलनात्मक लागत के विश्लेषण का अभाव पाया जिसका परिणाम ₹ 117.10 करोड़ के परिहार्य व्यय में हुआ जैसा नीचे **तालिका सं.1** में ब्यौरा दिया गया है::

तालिका सं. 1

क्र.सं.	भरे जाने वाले डिपो का नाम	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1.	टंगला	एफसीआई ने अप्रैल 2013 से सितम्बर 2015 के दौरान अंतिम स्टेशन/खाद्य भण्डारण डिपो (एफएसडी) नया गुवाहाटी परिसर से अंतिम स्टेशन चंगसारी के बजाए टंगला में डिपो तक 1,97,740 मैट्रिक टन (एमटी) खाद्यान को पहुँचाया जिसका परिणाम ₹ 42.24 करोड़ के परिहार्य भुगतान में हुआ है।
2.	लालबजार, बदरपुर-घाट तथा रामनगर	एफसीआई ने अंतिम स्टेशन/तथा खाद्य भण्डारण डिपो (एफएसडी) नया गुवाहाटी परिसर से 2,71,326 एमटी खाद्यान्नों को अप्रैल 2013 से मार्च 2015 के दौरान अंतिम स्टैशन चंगसारी तथा अप्रैल 2015 से जुलाई 2016 के दौरान अंतिम स्टेशन सलछापर के बजाए लालबजार/बदरपुरघाट रामनगर में डिपो तक पहुँचाया जिसका परिणाम ₹ 57.29 करोड़ के परिहार्य व्यय में हुआ।
3.	शिवसागर डिपो	एफसीआई ने रैक रसीद के दिन अंतिम स्टेशन जोरहाट शहर से शिवसागर डिपो तक खाद्यान्नों को नहीं भेजा था। खाद्यानों को पहले अंतिम स्टेशन जोरहाट शहर से किन्नमारा डिपो पहुँचाया गया था तथा उसके पश्चात इसे अन्य ठेकेदार द्वारा शिवसागर डिपो पहुँचाया गया था इसलिए इसमें अतिरिक्त संचालन तथा पूरी की जाने वाले दूरी शामिल थी। 2014-15 से 2016-17 के दौरान 81,048 एमटी खाद्यान्न की प्रमात्रा को किन्नमारा डिपो में संभाला गया था जिसे बाद में शिवसागर में पहुँचाया गया था। इसका परिणाम संचालन तथा परिवहन पर ₹ 5.20 करोड़ के परिहार्य व्यय में हुआ।
4.	मिजोरम तथा त्रिपुरा में डिपो	खाद्यान्न के स्टाक को ईएक्स-सल्चपाड़ा के बजाए आरटीसी ईएक्स-बिहारा द्वारा कम लागत पर मिजोरम (कोलासिब के सिवाए) तथा त्रिपुरा (चुराईबाड़ी के सिवाए) के विभिन्न डिपो को पहुंचाया जा सकता था। तथापि, स्टाक को यह तथ्य कि अंतिम स्टेशन बिहारा से परिवहन लागत अंतिम स्टेशन

		सल्चपाड़ा के परिवहन लागत से कम थी, को जानने के पश्चात भी अंतिम स्टेशन सल्चपाड़ा से मिजोरम तथा त्रिपुरा के विभिन्न डिपो को भेजा गया था। इसका परिणाम ₹ 4.25 करोड़ के परिहार्य व्यय में हुआ।
5.	हेबरगांव, इटछली, सेंचोवा तथा हजाई में डिपो से भरे गए सभी डिपो	उस मामले में जहां स्टाक को अंतिम स्टेशन के करीब के डिपो में अस्थायी रूप से रखा जाता है तथा उसके पश्चात उन डिपों में पहुचांया जाता है जो रेल से जुड़े नहीं है तो अंतिम स्टेशन से डिपो (अस्थायी भण्डारण हेतु उपयोग किए गए) तक पुन: संचालन लागत तथा परिवहन लागत का व्यय किया जाता है। इसलिए, खाद्यान्न के ऐसे अस्थायी भण्डारण से बचा जाना चाहिए। अप्रैल 2014 से मार्च 2017 के दौरान, क्षेत्र कार्यालय नगांव ने असम तथा अरूणाचल प्रदेश क्षेत्र के नियंत्रण के अधीन विभिन्न डिपो को 1,61,080 एमटी खाद्यान्न को अंतिम स्टेशन हैबरगांव/हुजाई, जहां स्टाक को रेल के माध्यम से पहले प्राप्त किया गया था, के स्थान पर अपने चार डिपो नामत: हैबरगांव, इटछली, सेंचोवा तथा हुजाई से पहुंचाया। इसका परिणाम परिवहन पर ₹ 2.25 करोड़ के परिहार्य व्यय के अतिरिक्त डिपो पर स्टॉक के पुन: संचालन पर ₹ 5.86 करोड़ के परिहार्य व्यय में हुआ।

मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2017) कि एफएसडी नया गुवाहटी परिसर (एनजीसी) से दक्षिणी असम/बराक घाटी तक सड़क संचलन का रेल के लम्डिंग-बदरपुर हिल वर्ग पर विघटन के कारण सहारा लिया गया था। असम सरकार ने बराक घाटी को निरंतर आपूर्ति हेतु आकस्मिक योजनाएं तैयार करने का अनुरोध किया था तथा इसलिए सड़क परिवहन संविदाओं ईएक्स-एनजीसी को आपातकालिन आधार पर संचालित किया गया था तथा वर्ष के बड़े भाग में असम में भारी वर्षा हुई जिसने अवसरंचना को हानि पहुंचाई। उसने यह भी बताया कि दोनो चगंसारी तथा एनजीसी में संविदाएं प्रदान करने हेतु प्रयास किए जा रहे है जो आवश्यकता पर निर्भर है तथा इन संविदाओं का वास्तविक प्रचालन केवल न्यूनतम लागत आधार पर किया जाएगा।

5.2.2.2 उच्च दर पर आवश्यकता से अधिक खाद्यान्न का परिवहन

मणिपुर में एफएसडी संगाईप्रयु को आमतौर पर नागालैण्ड में दीमापुर द्वारा भरा जाता है। मणिपुर में सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) स्टॉक के तुरंत संवर्धन तथा वैकल्पिक मार्ग की खोज करने की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए

एफसीआई ने असम में एक्स-फुर्कातिंग/गोलाघाट तथा पागीरोड़ से एफएसडी संगाईप्रयु तक तीन तदर्थ आरटीसी प्रदान किए। विभिन्न मार्गो हेतु दरों का ब्यौरा नीचे **तालिका सं. 2** के अनुसार थे:

तालिका सं. 2

मार्ग का नाम तथा सड़क परिवहन संविदा वैधता	परिवहन लागत (₹ प्रति एमटी)
दिमापुर- संगाईप्रयु (24 अक्तूबर 2014 to 23 अक्तूबर 2016)	4576
जागरोड - संगाईप्रयु (22 जुलाई 2014 से 19 अप्रैल 2015)	5999
फरकेटिंग/गोलाघाट - संगाईप्रयु (16 जुलाई 2014 से 29 सितम्बर 2014)	6864
फरकेटिंग/गोलाघाट - संगाईप्रयु (26 सितम्बर 2014 से 25 जून 2015)	6513

दिमापुर से प्रति एमटी की निम्नतम दर होने को ध्यान में रखते हुए जागीरोड तथा फरकेटिंग/गोलाघाट से संगाईप्रयु में खाद्यान्नों की ढुलाई को कम करना विवेकपूर्ण था। अगस्त 2014 से अप्रैल 2015 (नौ महीने) के दौरान संगाईप्रयु में पीडीएस की सामान्य आवश्यकता अनुमानतः प्रति माह 11,000 एमटी थी तथा इस प्रकार, इस अवधि के दौरान एफएसडी संगाईप्रयु में 99,000 एमटी खाद्यान्नों की ढुलाई करना अपेक्षित था। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि एफएसडी संगाईप्रयु में 1,39,187 एमटी खाद्यान्न की ढुलाई की गई थी जिसमें से इस अवधि के दौरान 55,013 एमटी खाद्यान्न आरएच जागीरोड तथा 6,982 एमटी फुर्कातिंग/गोलाघाट से ढोया गया था।

चूँकि दिमापुर तथा जागीरोड से संगाईप्रयु में ढुलाई की निम्नतर लागत थी, इसलिए एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय ने एफसीआई असम क्षेत्र को परामर्श दिया (सितम्बर 2014) कि फुर्कातिंग/गोलाघाट से संगाईप्रयु तक के मार्ग को एक वैकल्पिक मार्ग के रूप में तथा केवल आपातकाल में ही उपयोग किया जाना था। क्षेत्रीय कार्यालय (एनई) ने आवाजाही का मार्ग तैयार करते समय अपने ही अनुदेशों को अनदेखा किया क्योंकि क्षेत्रीय कार्यालय ने आपातकाल हेतु किसी कारणों का उल्लेख किए बिना फुर्कातिंग/गोलाघाट तथा जागीरोड मार्ग से संगाईप्रयु तक खाद्यान्नों का ढुलाई करना जारी रखा।

दिमापुर से किए गए वास्तविक माहवार परेषित माल को लेखे में लेते हुए जागी रोड तथा फरकेटिंग से स्टॉक के आपूरण की आवश्यकता को परिकलित किया गया था तथा यह पाया गया कि जागीरोड तथा फरकेटिंग/गोलाघाट से 37,034 एमटी खाद्यान भेजा गया था जो संगाईप्रयु में औसतन मासिक आवश्यकता से अधिक था। इसके परिणामस्वरूप परिवहन लागत के प्रति ₹ 5.62 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2017) कि मेगा ब्लॉक के दौरान आरएच दिमापुर एफएसडी संगाईप्रयु में पर्याप्त स्टॉक भेजने में समर्थ नहीं था। इसके अतिरिक्त, सार्वजनिक वितरण प्रणाली की अव्यवस्था से बचने के लिए मणिपुर में स्टॉक की ढुलाई हेतु मल्टी मॉडल मार्गों का आपातिक रूप में सहारा लिया गया था।

उत्तर इस तथ्य को देखते हुए तर्कसंगत नहीं है कि दिमापुर-मणिपुर राष्ट्रीय राजमार्ग के अलावा फरकेटिंग/गोलाघाट से संगाईप्रयु में स्टॉक की आवाजाही के लिए कोई वैकल्पिक मार्ग नहीं है तथा प्रबंधन के लिए निकटवर्ती डिपो अर्थात दिमापुर से खाद्यानों की ढुलाई करने का निर्णय विवेकपूर्ण होगा क्योंकि यह अधिक किफायती था। इसके अतिरिक्त, अगस्त 2014 से मार्च 2015 के दौरान दिमापुर में स्टॉक-स्थिति की समीक्षा यह दर्शाती है कि मासिक उपलब्धता संगाईप्रयु की औसत मासिक आवश्यकता से अधिक थी। यद्यपि प्रबंधन ने निर्णय किया कि फरकेटिक/गोलाघाट से संगाईप्रयु तक आवाजाही केवल आपातिक मामले में ही की जा सकती है, तथापि, किसी अभिभावी कारणों के बिना नियमित रूप से स्टॉक जाता था।

5.2.2.3 परिसमाप्त क्षतियों का अनुदग्रहण

सड़क परिवहन संविदा की शर्तों के अनुसार, ठेकेदार एफसीआई द्वारा मंगाए गए प्रतिदिन ट्रकों की संख्या उपलब्ध कराने में विफल रहने की दशा में ₹ 300 और अधिकतम ₹ 1,000 प्रति ट्रक प्रतिदिन की दर पर एफसीआई को परिसमाप्त क्षतियों का भुगतान करने के अधीन था। लेखापरीक्षा ने पाया कि कई अवसरों पर ठेकेदार क्षेत्रीय कार्यालय गुवाहाटी जोरहाट, सिल्चर, आइजोल तथा अगरतला में एफसीआई को मांगे गए ट्रकों की संख्या आपूर्त करने में विफल रहा था। तथापि, आरटीसी की शर्तों के अनुसार ठेकेदार पर ₹ 89 लाख राशि की परिसमाप्त क्षतियां नहीं लगाई गई थीं।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2017) कि ठेकेदार के प्रति ट्रकों की कम आपूर्ति के लिए विलम्ब शुल्क तय किया गया तथा वसूली भी की गई थी। आगे कोई परिसमाप्त क्षतियां नहीं लगाई गई थी क्योंकि इसके साथ विलम्ब शुल्क लगाया गया था और परिसमाप्त क्षतियां अर्थदण्ड लगाने से दुगुनी हो जाएंगी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि अनुज्ञेय अवधि के पश्चात जहॉ ठेकेदार अपनी कार्रवाई के कारण रेक्स के अवरोधन के मामले में उत्तरदायी है, रेक्स के अवरोधन हेतु रेलवे द्वारा विलम्ब शुल्क लगाया गया था जबकि ट्रकों की कम आपूर्ति के कारण निगम द्वारा उठाई गई हानियों के लिए परिसमाप्त क्षति उद्ग्रहीत की जाती है। इस प्रकार, ये स्वतंत्र जुर्माने हैं तथा पृथक रूप से उद्ग्राहय हैं।

5.2.2.4 ट्रकों की आवाजाही को मॉनीटर करने में कमी

अभिलेखों की संवीक्षा से तीन लापता ट्रकों के मामलों का पता चला जिसके विस्तृत ब्यौरे निम्न **तालिका सं. 3** में दिए गए है:

तालिका सं. 3

क्र.सं.	संविदाकृत मार्ग	लापता हुए ट्रकों की संख्या
1.	एक्स रेलवे साइडिंग हैबरगांव/एफएसआई एफएसडी नागांव कॉम्प्लैस (असम) से एफएसडी तवांग (एपी)	10 ट्रक (905.68 क्विंटल चावल ले जाने वाले)
2.	एक्स रेलवे साइडिंग हैबरगांव/एफएसआई एफएसडी नागांव काम्प्लैक्स (असम) से एफसीआई एफएसडी सिप्पा (एपी)	31 ट्रक (2824.81 क्विंटल चावल ले जाने)
3.	रेलवे साइडिग/एफएसडी सिन्नामरा से एफएसडी तियानसंग (नागालैण्ड)	70 ट्रक (6170.01 क्विंटल चावल ले जाने के लिए)

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

(i) एफएसडी तवांग के आरटीसी मामले में, ठेकेदार मार्ग में ही स्टॉक के वाहनान्तरण में शामिल पाया गया था तथा खाद्यानों की ढुलाई हेतु पर्याप्त संख्या में ट्रक भी उपलब्ध नहीं कराए। असम क्षेत्र ने ठेकेदार को एक चेतावनी जारी की (20 नवम्बर 2013) तथा नवम्बर 2013 में पहले ठेकेदार के जोखिम और लागत पर एक अस्थायी आधार पर दूसरे ठेकेदार की नियुक्ति भी की। तथापि, चेतावनी जारी करने तथा दूसरे ठेकेदार की

नियुक्ति करने के बावजूद दिसम्बर 2013 में पहले ठेकेदार को, स्टॉक उठाने को जारी रखने की अनुमति दी (40ट्रक) जिसमें से 10 ट्रक लापता हो गए थे।

(ii) आरओ असम में, यद्यपि सितम्बर 2014 में नागांव जिले में ट्रकों के लापता होने की रिपोर्टें आई थी, तथापि ठेकेदार को अक्तूबर 2014 से जनवरी 2015 के दौरान एफएसडी सिन्नामरा से एफएसडी टियूनसेंग में खाद्यान ढुलाई करने की अनुमति दी गई थी।

(iii) दो ठेकेदारों के संबंध में बैंक गारंटी नकली होना पायी गई थी क्योंकि एफएसआई द्वारा आवश्यक जांच नहीं किए गए थे।

(iv) एफएसडी सिन्नामरा से एफएसडी टियूनसेंग मार्ग के संबंध में डिपो कर्मचारी परेषण स्थल पर यह पता लगाने में विफल रहे कि उन ट्रकों, जिनमें तीन दिन पहले सामान लादकर परेषित किए गए थे, ने ही समाप्ति स्थल पर खाद्यानों को उतारे बिना पुन: लादने के लिए रिपोर्ट किया था।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2017) कि असम क्षेत्र के संबंध में शोधक कार्रवाई कर ली गई है। दैनिक प्रेषण अभिलेख का नियमित (डीडीआर) समाधान किया गया है तथा किसी बिल को पास करने से पूर्व डीडीआर की स्थिति की पुष्टि की जाती है। बैंक गारंटियों को दो-टीयर पुष्टिकरण प्रक्रिया द्वारा पुष्टि की जा रही है। लापता हुए ट्रकों के संबंध में ठेकेदारों के प्रति धन मुकदमें फाइल किए गए हैं तथा ये सुनवाई के अंतिम चरणों में थे। इसके अतिरिक्त प्रमुख अर्थदण्ड कार्यवाहियों के अंतर्गत संबंधित अधिकारियों के प्रति अनुशासनिक कार्रवाई भी की गई है।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के पश्चात उपचारी कार्रवाई की सूचना देते समय निगम के लिए अपनी आंतरिक सतर्कता तथा मॉनीटरिंग तंत्राविधि को स्पष्ट रूप से सुदृढ़ करने की आवश्यकता थी जिससे इस तरह के मामलों का पता लगाकर शीघ्र निवारण कार्रवाई की जा सके।

5.2.2.5 मॉडल टेंडर फार्म की दूरी मापण खंड का पालन न करने के कारण अधिक भुगतान

आरटीसी हेतु मॉडल टेंडर फार्म (एमटीएफ) के खंड XVIII (ए) (V) के अनुसार टेंडर में बताई गई दूरी की गणना पीडब्ल्यूडी के मुख्य अभियंता या एफसीआई के

महाप्रबंधक या उसकी ओर से किसी कार्यकारी अधिकारी द्वारा नियतन के अनुसार तथा निकटतम किलोमीटर तक पूर्णांक करके की जाएगी। चूंकि प्रभार कवर की जाने वाली दूरी से संबद्ध होते हैं, इसलिए किसी सड़क संविदा को अंतिम रूप देने से पहले दूरी के नए माप किए जाने चाहिए।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि आरओ गुवाहाटी में आरटीसी को अंतिम रूप देने से पहले नियमित आधार पर दूरी का सत्यापन नहीं किया जा रहा था। इसके परिणामस्वरूप लघुतम मार्ग उपलब्ध होने बावजूद उच्चतम दूरियों पर ठेके सौंपे गए जिसके कारण सात ठेकेदारों को ₹ 7.34 करोड़ की राशि के परिवहन प्रभारों का अधिक भुगतान किया गया।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2017) कि क्षेत्रीय कार्यालय ने संबंधित क्षेत्रीय प्रबंधक को लघुतम मोटर योग्य मार्गों का सत्यापन करने तथा दूरी में अंतर का पता लगाने के बाद लघु मार्गों में चलाने के लिए दी गई अधिक राशि की वसूली का पता लगाने के लिए एक जिला समिति का गठन करने का निर्देश दिया था। इसके अतिरिक्त, संबंधित परिवहन ठेकेदार से ₹ 25 लाख पहले ही वसूल कर लिए गए हैं।

5.2.3 निष्कर्ष

भारत के उत्तर पूर्वी क्षेत्र में पर्वतीय तथा दुर्गम भौगोलिक क्षेत्रों में खाद्यानों को ले जाने के लिए सड़क परिहवन एक बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। एफसीआई ने स्टॉक की आवाजाही हेतु अनुचित योजना बनाने के कारण ₹ 117.10 करोड़ का परिहार्य व्यय किया। स्टॉक उस स्थान से लाया गया जबकि निम्नतर संचालन तथा परिवहन लागतों के लिए विकल्प उपलब्ध थे। ठेका सौंपने से पूर्व दूरी मापण का पालन न करने के परिणामस्वरूप ₹ 12.96 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त, मांगे गए ट्रकों के प्रति की गई कम आपूर्ति के लिए ठेकेदारों पर ₹ 89 लाख की परिसमाप्त क्षतियां उद्ग्रहीत नहीं की गई थी तथा स्टॉक की आवाजाही के संबंध में अपेक्षित जांच नहीं की गई थी जिसके परिणामस्वरूप लापता ट्रकों के मामले पाए गए।

5.3 मंडी श्रम प्रभारों का अतिरिक्त भुगतान

गेहूँ के प्रापण पर मंडी श्रम प्रभारों के रूप में अस्वीकार्य तत्वों की प्रतिपूर्ति के कारण वर्ष 2010-11 से 2016-17 के दौरान एफसीआई ने उत्तर प्रदेश सरकार और उसके अभिकरणों को ₹ 14.10 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया था।

उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय (मंत्रालय) द्वारा जारी राज्य सरकार/अभिकरणों (एसजीए) द्वारा आकस्मिक दावों (सितम्बर 2010) के प्रस्तुतीकरण हेतु दिशानिर्देशों के अनुसार, मंडी श्रम प्रभार वह प्रभार होते हैं जिन्हें अनाज की सफाई, वजन करने के लिए बोरियों को भरना, सिलाई, लेबल लगाने मंडी/बाजार में ढेर लगाने और लदान जैसी विभिन्न गतिविधियों के निष्पादन के लिए श्रमिकों को कार्यरत करने के लिए किए जाते हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंडी श्रम प्रभारों में स्थानीय स्टैक से ट्रकों में बोरों के लदान प्रभारों के लिए ₹ एक प्रति क्विंटल में मंडी श्रम प्रभार शामिल हैं। रबी विपणन मौसम (आरएमएस) 2010-11 से 2016-17 के लिए अनंतिम लागत शीट की संवीक्षा से पता चला कि मंडी में दुलाई की गतिविधि को परिवहन और हैंडलिंग प्रभारों के अंतर्गत शामिल किया गया था जिसके कारण इस तत्व पर दौगुना भुगतान हुआ था। आरएमएस 2010-11 से 2016-17 के दौरान, एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, उत्तर प्रदेश (यूपी) ने गेहूँ के 1,409.86 लाख क्विंटल का प्रापण किया था जिसपर यूपी एसजीए को ₹ 14.10 करोड़[11] के मंडी श्रम प्रभारों के घटक की अधिक प्रतिपूर्ति की गई थी। इसके अतिरिक्त, यद्यपि एफसीआई को व्यय के विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत उसी गतिविधि को शामिल किए जाने के बारे में जानकारी थी तथा आरएमएस 2010-11 से 2012-13 के लिए 2015 और 2016 में वसूली की शुरूआत की थी, वह आगामी वर्ष अर्थात् आरएमएस 2016-17 में मंडी श्रम प्रभारों का अस्वीकार्य घटक का भुगतान करते रहे थे।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2018) कि एफसीआई ने आरएमएस 2010-11 से 2012-13 से संबंधित ₹ 9.65 करोड़ के अतिरिक्त भुगतान की वसूली की है और शेष अवधि के लिए वसूली शीघ्रातिशीघ्र कर ली जाएगी। मंत्रालय ने आगे

[11] ₹ एक प्रति क्विंटल की दर पर 1409.86 लाख क्विंटल

बताया कि एफसीआई मुख्यालय ने एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय उत्तर प्रदेश को भी भविष्य में प्रापण में मंडी में ढुलाई गतिविधि के लिए मंडी श्रम प्रभारों के अंतर्गत ₹एक प्रति क्विंटल को जारी न करने के निर्देश दिए थे।

5.4 गारंटी शुल्क प्रभारों का अनियमित भुगतान

पंजाब सरकार द्वारा बैंक गारंटी का सत्यापन न किए जाने के कारण राज्य सरकार अभिकरणों को ₹ 145.74 करोड़ की राशि के गारंटी शुल्क का अनियमित भुगतान हुआ था।

भारत सरकार (भा.स.) ने भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) द्वारा पंजाब सरकार (जीओपी) और उसके अभिकरणों[12] (एसजीए) को गेहूँ और कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर) के भुगतान योग्य प्रापण आकस्मिक व्यय के अनंतिम दरों[13] को निर्धारित करते समय गारंटी शुल्क की प्रतिपूर्ति स्वीकृत की थी। यह केवल तभी भुगतान योग्य है जब क्रेडिट प्राप्त करने के लिए एसजीए द्वारा जीओपी को भुगतान किया गया हो और केन्द्रीय पुल के लिए मूल्य समर्थन प्रणाली (पीएसएस) के अंतर्गत एफसीआई द्वारा प्रापण करके संवितरित गेहूँ/चावल की अनुमानित मात्रा पर निकाले गए एमएसपी (न्यूनतम समर्थन मूल्य) के अधिकतम 1/8 प्रतिशत के अनुसार भुगतान योग्य था।

एफसीआई पंजाब का क्षेत्रीय कार्यालय प्रत्येक वर्ष रबी विपणन मौसम (आरएमएस)/खरीफ विपणन मौसम (केएमएस) के लिए जीओआई द्वारा निर्धारित अनंतिम दरों के अनुसार एसजीए को गारंटी शुल्क की प्रतिपूर्ति करता था। 2009-10 से 2014-15 की अवधि के दौरान एसजीए को ₹ 245.78 करोड़ की राशि की प्रतिपूर्ति की थी।

एसजीए के माध्यम से जीओपी द्वारा खाद्यान्नों के प्रापण से संबंधित विभिन्न हितधारकों (एफसीआई, मंत्रालय, जीओपी का एसजीए और एसबीआई)[14] की नवम्बर 2014 में हुई बैठक में एसबीआई मुम्बई ने केन्द्रीय वित्त मंत्रालय को

---

[12] केएमएस 2009-10 से केएमएस 2015-16 और आरएमएस 2009-10 से आरएमएस 2015-16

[13] पीयूएनजीआरएआईएन, मार्कफेड, पनसप, पंजाब राज्य भंडारण निगम (पीएसडब्ल्यूसी) और पंजाब एग्रो।

[14] भारतीय खाद्य निगम, उपभोक्ता मामला एवं खाद्य सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, राज्य सरकार अभिकरण, पंजाब सरकार और भारतीय स्टेट बैंक।

सूचना दी (दिसम्बर 2014) कि एसजीए ने जीओपी को जीओपी द्वारा खाद्य क्रेडिट गारंटीकृत करने के लिए शुल्क का भुगतान किया था जिसे एसजीए को वापस किए जाने की आवश्यकता थी क्योंकि जीओपी ने खाद्य क्रेडिट के प्रति बैंकों को गारंटी नहीं दी थी। तदनुसार, एफसीआई ने यह दोहराते हुए निर्देश जारी किए (जनवरी/जून 2015) कि जीओपी किसी गारंटी शुल्क के लिए योग्य नहीं है और गारंटी शुल्क के अंतर्गत कोई भुगतान जारी तब तक जारी नहीं करना जब तक एसजीए द्वारा लिए गए खाद्य क्रेडिट की गारंटी राज्य सरकार द्वारा नहीं दी जाती है। उन्होंने आगे बताया कि निर्णय लेने के लिए मामले को जीओआई को प्रेषित किया गया था और गारंटी शुल्क का भुगतान तब रोक लिया जाए जब तक स्पष्टीकरण प्राप्त होने तक राज्य सरकार द्वारा गारंटी शुल्क के कारण व्यय नहीं किया गया हो।

जीओपी और उसके एसजीए के लंबित मुद्दों की चर्चा करने के लिए मंत्रालय, जीओपी और एफसीआई के प्रतिनिधियों के बीच जुलाई 2015 में एक बैठक हुई थी जिसमें यह इंगित किया गया था कि आरएमएस 2015-16 से राज्य सरकार को सीधे रोकड क्रेडिट सीमा संस्वीकृत की जा रही है वहां पर किसी भी प्रकार के गारंटी शुल्क का भुगतान का प्रश्न नहीं उठता। जीओआई ने आरएमएस और केएमएस 2016-17 से अनंतिम आकस्मिक व्यय में गारंटी शुल्क स्वीकार करने की प्रथा को बंद कर दिया था। इसके अतिरिक्त, जीओआई ने आरएमएस और केएमएस 2009-10 से 2012-13 के लिए अंतिम लागत शीट में गारंटी शुल्क का घटक शामिल नहीं किया था। 2013-14 और 2014-15 के लिए अंतिम लागत शीट को अब तक जीओआई द्वारा अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई ने जीओपी द्वारा बैंकों द्वारा गारंटी जारी करने के मुद्दे को सत्यापित न किए जाने के कारण ₹ 245.78 करोड़ तक की राशि का एसजीए को गारंटी शुल्क के रूप में अनियमित भुगतान हुआ था। एफसीआई ने जीओआई से गारंटी शुल्क की वसूली के लिए क्षेत्रीय कार्यालय पंजाब को निर्देश जारी किए थे (अगस्त 2016)। एफसीआई ने 2009-10 से 2012-13 (जिला अमृतसर को छोडकर) की अवधि के लिए ₹ 91.38 करोड़ की वसूली की थी और 2013-14 से 2014-15 की अवधि के लिए ₹ 8.66 करोड़ की आंशिक वसूली को प्रभावित किया था। एफसीआई ने भी आरएमएस और केएमएस 2015-16 से गारंटी शुल्क का भुगतान बंद किया था।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2017) कि 2009-10 से 2012-13 की अवधि के लिए संपूर्ण वसूली (जिला अमृतसर को छोड़कर) प्रभावित हुई थी।

5.5 कैथल सिलों में खाली भंडारण क्षमता के गैर-इष्टतम उपयोग के कारण अग्रनयन प्रभारों पर परिहार्य व्यय

कैथल सिलों में व्यर्थ भंडारण क्षमता का बेहतर रूप से उपयोग करने में विफलता के कारण ₹ 6.49 करोड़ की राशि के अग्रनयन प्रभारों का परिहार्य भुगतान राज्य सरकार अभिकरणों को किया गया था।

केन्द्रीय पुल के लिए गेहूँ का एफसीआई के साथ-साथ राज्य सरकार और उसके अभिकरणों (एसजीए) द्वारा प्रापण किया जाता है। एसजीए प्रापण किया गया गेहूँ भंडारण के लिए एफसीआई को भेज देता है और अपर्याप्त भंडारण क्षमता के मामले में एसजीए अपने सिलों/गौदामों में गेहूँ रखता है जिसके लिए जीओआई द्वारा निर्धारित दरों पर अग्रनयन प्रभार (सीओसी) एफसीआई द्वारा भुगतान योग्य होते हैं।

एफसीआई निर्माण, स्वामित्व औरे परिचालन (बीओओ) आधार पर निजी कम्पनी से कैथल में दो लाख मैट्रिक टनों (एमटी) की अतिरिक्त भंडारण क्षमता प्राप्त करने के लिए सहमत हुआ था (जून 2005[15])। अनुपूरक अनुबंध के अनुसार (फरवरी 2013), प्रति वर्ष 1,842 प्रति एमटी के भंडारण सह हैंडलिंग प्रभार (एससीएचसी) का भुगतान 2 लाख एमटी का गारंटीकृत टनभार के भुगतान के लिए किया गया था। एससीएचसी की दर सितम्बर 2013 में ₹ 2,000 प्रति एमटी प्रतिवर्ष बढ़ा दी गई थी तथा उसके पश्चात गारंटीकृत टनभार पर सितम्बर 2014 में ₹ 2,033.40 प्रति एमटी प्रति वर्ष दिया गया था।

चूंकि भुगतान गारंटीकृत टनभार आधार पर किया गया था, एफसीआई से एसजीए को सीओसी के भुगतान के अलावा सिलो पर खाली भंडारण जगह के लिए एससीएचसी को भुगतान कम करने के लिए भंडारण जगह का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करना अपेक्षित था। हालांकि, 2013-14 से 2015-16 के दौरान कई अवसरों पर कैथल में सिलो खाली पड़ा रहा था। 14 अप्रैल 2014

[15] हालांकि फरवरी 2013 तक कोई गारंटीकृत टनभार स्वीकृत नहीं किया गया था जब 2 लाख एमटी के गारंटीकृत टनभार के लिए एक अनुपूरक अनुबंध पर हस्ताक्षर किए गए थे।

को, 1,33,803 एमटी की भंडारण क्षमता (किराए पर ली गई भंडारण क्षमता का 67 प्रतिशत) अनुपयुक्त रही जबकि उसी अवधि के दौरान उतना अवधि स्टॉक एसजीए के पास पड़ा हुआ था। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि जबकि कैथल सिलों पर गारंटीकृत भंडारण अनुप्रयुक्त पड़ा रहा, गेहूँ स्टॉक की बड़ी मात्रा पेहोवा, पुद्री और पाई में एसजीए के गोदामों में पडी हुई थी जिसके लिए सीओसी का भी भुगतान एसजीए को किया जा रहा था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि प्रत्येक वर्ष अप्रैल से जून के दौरान मूल डिपो का कम उपयोग होता है और जून के बाद खाद्यानों को नियमित रूप से फील्ड डिपो में भेजा जाता है जिसके कारण स्टॉक स्थिति में कमी आई थी। प्रत्येक वर्ष कैथल सिलो की स्टॉक स्थिति में कमी को ध्यान में रखते हुए क्षेत्रीय कार्यालय हरियाणा में अपने जिला कार्यालय कुरूक्षेत्र को लागतों (सिलो की ढुलाई और डीबैगिंग) का केन्द्र-वार विश्लेषण करने के निर्देश दिए (जुलाई 2013) जिसका व्यय स्टॉक के लिए एसजीए को भुगतान योग्य सीओसी की तुलना में गेहूँ की वितरण लेने के लिए किया जाएगा। जिला कार्यालय कुरूक्षेत्र द्वारा किए गए विश्लेषण के आधार पर क्षेत्रीय कार्यालय ने एफसीआई मुख्यालय को अनुशंसा की (जनवरी 2014) कि एसजीए के पास पड़े हुए गेहूँ स्टॉक का वितरण लेकर गारंटीकृत टनभार के स्तर तक सर्वोत्तम उपयोग किया जाए। हालांकि एफसीए ने कोई कार्रवाई नहीं की तथा सिलो की उपलब्ध खाली भंडारण क्षमता का उपयोग करने के लिए आसपास के केन्द्रों से स्टॉक को कैथल सिलो से भेजने में विफल रहा। इसके कारणवश अप्रैल 2013 से अक्तूबर 2016 की अवधि के दौरान एसजीए को सीओसी के रूप में ₹ 6.49 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ था।

एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, हरियाणा ने बताया (अगस्त 2017) कि 7 मार्च 2014 को हुई बैठक के कार्यवृत्त के अनुसार "एफसीआई से सीधे वितरण का अर्थ राज्य अभिकरणों के गोदाम से न उठाकर संबंधित मंडी यार्ड से राज्य अभिकरणों द्वारा प्रापण किए गए गेहूँ को उठाना" इसका अर्थ यह था कि राज्य गोदामों से सिलो में खाद्यानों को हैंडल करना संरचन प्रतिबंधित था और चूंकि सीओसी का लागत अर्थशास्त्र कैथल सिलो के लिए भुगतान किए जा रहे किराए की कुल लागत से अधिक महंगा था, एफसीआई को 30 जून के पश्चात गेहूँ का

वितरण स्वीकृत नहीं था और कार्यवृत्त में उल्लिखित दूसरी बार ले जाना स्वीकृत नहीं था।

प्रबंधन का उत्तर प्रासंगिक नहीं है क्योंकि प्रापण मौसम के पश्चात कैथल में सिलो में स्टॉक को ले जाने के कारण सृजित जगह से संबंधित है जिसके लिए गारंटीकृत आधार पर किराए पर ली गई जगह के लिए एससीएचसी का भुगतान किया गया था जबकि एफसीआई द्वारा प्रापण मौसम के दौरान एसजीए से केवल एफसीआई को सीधे वितरण से संबंधित दिशानिर्देश दिए गए थे। कैथल में सिलो के लिए गारंटीकृत भंडारण प्रभारों के भुगतान को ध्यान में रखते हुए एफसीआई को सिलो में उपलब्ध खाली जगह का उपयोग करने के लिए उचित कार्रवाई करनी चाहिए थी जिसके कारण एसजीए को भुगतान बचाया जा सकता था।

मामला मंत्रालय को अक्तूबर 2017 में भेजा गया था; उनका उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित था।

5.6 संरक्षा एवं अनुरक्षण प्रभारों का अनियमित भुगतान

संरक्षा एवं अनुरक्षण प्रभारों से संबंधित मंत्रालय के दिशानिर्देशों का पालन न करने के परिणामस्वरूप ओडीशा क्षेत्र के अंतर्गत राज्य सरकार अभिकरणों (एसजीए) को ₹ 10.32 करोड़ का अनियमित भुगतान करना पड़ा।

उपभोक्ता मामले खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय (मंत्रालय) ने खरीफ विपणन मौसम (केएमएस) 2004-05 के लिए तथा सीएमआर/लेवी चावल के भविष्य में प्रापण के लिए कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर)/लेवी चावल प्रापण कार्यों के संबंध में विकेन्द्रित प्रापण (डीसीपी) प्रणाली[16] हेतु ओडीशा राज्य सरकार के साथ मार्च 2005 में समझौता ज्ञापन (एमओयू) किया था। एमओयू के अनुसार, राज्य सरकार और उसके अभिकरण (एसजीए) लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीडीपीएस) और अन्य कल्याण योजनाओं के अंतर्गत खाद्यानों का प्रापण करेगा,

[16] योजना के अंतर्गत, राज्य सरकार, भारत सरकार की ओर से चावल और गेहूँ का सीधे क्रय और लेवी चावल का प्रापण करती है और लक्षित संवितरण प्रणाली एवं अन्य कल्याण योजनाओं के अंतर्गत इन खाद्यानों का भंडारण भी करती है और संवितरण करती है। केन्द्र सरकार संस्वीकृत लागत के अनुसार प्रापण कार्यों पर राज्य सरकारों द्वारा किए गए संपूर्ण व्यय देने का वचन करती है।

भंडारण करेगा तथा वितरण करेगा। टीडीपीएस और अन्य कल्याण योजनाओं के अंतर्गत आवश्यकता से अधिक स्टॉक को एफसीआई को दे दिया जाएगा।

एफसीआई ओड़ीशा क्षेत्र प्रत्येक केएमएस के लिए मंत्रालय द्वारा निर्धारित दरों पर प्रापण किए गए चावलों के लिए एसजीए को लागत तथा आकस्मिक व्यय की प्रतिपूर्ति करता है। इन दरों में संरक्षा एवं अनुरक्षण (सीएवंएम) प्रभारों का तत्व शामिल है। एफसीआई द्वारा एससीए को भुगतान के निर्गम हेतु मंत्रालय ने (नवम्बर/दिसम्बर 2014, सितम्बर 2015) केएमएस 2013-14 से एसजीए को सी एवं एम प्रभारों के भुगतान के लिए एफसीआई द्वारा अनुरक्षण की गई प्रणालियों के बारे में जारी किए गए निम्न निर्देश थे:

- एसजीए को उनके द्वारा किए गए वास्तविक व्यय से संबंधित समर्थन करने वाले दस्तावेजी प्रमाण प्रदान करना होगा और इस खाते में भुगतान करने से पूर्व इसे एफसीआई द्वारा पूर्ण रूप से सत्यापित किया जाना चाहिए;
- किसी विशेष वर्ष के लिए अंतिम दर[17] के निर्धारण के पश्चात ही सी एवं एम प्रभारों पर व्यय की प्रतिपूर्ति की जाएगी तथा कोई अंतिम भुगतान नहीं किया जाएगा। हालांकि, सितम्बर 2015 में मंत्रालय द्वारा जारी निर्देशों के माध्यम से प्रतिपूर्ति से संबंधित प्रतिपूर्ति की छूट दे दी गई थी तथा अंतिम दरों के निर्धारण के लिए प्रतीक्षा किए बिना अंतिम आधार पर प्रतिपूर्ति स्वीकार की गई थी; और
- किसी विशेष प्रापण मौसम के अंत में एसजीए को एफसीआई को सी एवं एम प्रभारों पर किए गए व्यय के लिए सहायक दस्तावेजों के साथ समेकित अंतिम बिल प्रस्तुत करना होगा। एफसीआई बिलों का सत्यापन करेगा और बिल की यथार्थता, वास्तविकता तथा स्वीकार्यता के बारे में स्वयं को संतुष्ट करने के पश्चात अंतिम दरों के निर्धारण के लिए प्रतीक्षा किए बिना अंतिम आधार पर भुगतान करेगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि भुगतान की प्रतिपूर्ति और निर्गम हेतु दावे की स्वीकृति के लिए मंत्रालय के निर्देशों में निर्धारित प्रक्रियाओं का अनुरक्षण किए बिना केएमएस 2013-14 से 2015-16 के लिए 2013-14 से 2016-17 के दौरान एसजीए को

[17] ओडीशा क्षेत्र में पूरी की गई लागत शीट वर्ष 2004-05 की है।

सीएवंएम प्रभारों के प्रति ₹ 10.32 करोड़ का भुगतान किया गया था। एसजीए द्वारा किए गए वास्तविक व्यय से संबंधित सहायक दस्तावेजों के बिना बिलों के साथ उनके द्वारा प्रस्तुत प्रमाण पत्रों के आधार पर भुगतान किए गए थे जोकि दावे की यथार्थता और स्वीकार्यता के सत्यापन हेतु आवश्यक था।

इस हद तक किसी प्रमाण को प्राप्त किए बिना एफसीआई द्वारा सीएवंएम प्रभारों के भुगतान को एसजीए द्वारा वास्तविक व्यय किया गया था कि इसकी सूचना इस अनुशंसा के साथ कि एफसीआई द्वारा सीएवंएम प्रभारों के लिए भुगतान इस कारण एसजीए द्वारा व्यय को वास्तविक रूप से करने के दस्तावेजी प्रमाण के सत्यापन के पश्चात ही किया जाए के साथ "केन्द्रीय पुल के लिए चावल का प्रापण तथा मिलिंग" पर सीएजी के 2015 के प्रतिवेदन सं. 31 में भी दी गई थी। मंत्रालय ने अभ्युक्ति को इस अनुशंसा को देते हुए स्वीकार किया कि एफसीआई को इसका कार्यान्वयन सुनिश्चित करने के लिए कहा जाएगा। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर मंत्रालय ने अपने कार्रवाई टिप्पणी में प्रस्तुत किया (फरवरी 2017) कि संबंधित राज्यों के एसजीए को सी एवं एम प्रभारों के भुगतान के विवरण के साथ वास्तविक व्यय का प्रमाण प्रदान करने के लिए कहा गया है।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रमाणपत्र आधार पर तथा ओडीशा क्षेत्र में सहायक दस्तावेजी प्रमाण प्राप्त किए बिना 2016-17 में भी एसजीए को सी एवं एम प्रभारों का भुगतान किया गया था जिसके कारणवश केएमएस 2013-14 से 2015-16 के लिए निरंतर एसजीए को ₹ 10.32 करोड़ के सी एवं एम प्रभारों का अनियमित भुगतान किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2017) कि क्योंकि एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, ओड़ीशा के पास मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देश (नवम्बर/दिसम्बर 2014 तथा सितम्बर 2015) उपलब्ध नहीं थे, प्रमाणपत्रों के आधार पर सीएवंएम प्रभारों के लिए भुगतान किए गए थे जिसका उल्लेख केएमएस 2014-15 तक की अंतिम लागत शीट और आंशिक रूप से केएमएस 2015-16 में आंशिक रूप से किया गया था। उन्होंने आगे बताया कि अन्तिम लागत शीट पर सीएवंएम प्रभारों के लिए जारी भुगतान ओडीशा सरकार द्वारा लेखाओं को अंतिम रूप देने तथा संबंधित वर्षों के लिए अंतिम लागत शीट के निर्धारण पर निर्भर करता है।