अध्याय 3

गेहूं की खरीद, भंडारण और भारतीय खाद्य निगम को सुपुर्दगी पर निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय 3

खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग

गेहूं की खरीद, भंडारण और भारतीय खाद्य निगम को सुपुर्दगी पर निष्पादन लेखापरीक्षा

3.1 प्रस्तावना

भारत सरकार, भारतीय खाद्य निगम (एफ.सी.आई.) और राज्य की एजेंसियों के माध्यम से किसानों को गेहूं के लिए समर्थन मूल्य प्रदान करती है। गेहूं खरीद नीति में प्रावधान है कि किसानों द्वारा निर्धारित अवधि के भीतर और भारत सरकार द्वारा जारी रबी विपणन सीजन (आर.एम.एस.) दिशा-निर्देशों के अनुसार अधिसूचित गुणवत्ता के अनुरूप प्रस्तुत किया गया गेहूं केंद्रीय पूल के लिए न्यूनतम समर्थन मूल्य[1] पर खरीद लिया जाएगा। नीति का मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि किसानों को उनकी उपज का लाभकारी मूल्य मिले और उन्हें मजबूरी में अपनी उपज बेचने की आवश्यकता न पड़े।

वर्ष 2017-18 से 2021-22 की अवधि के दौरान, एफ.सी.आई. ने केंद्रीय पूल के लिए कुल 1,830.75 लाख मीट्रिक टन (एम.टी.) गेहूं की खरीद की गई, जिसमें से हरियाणा राज्य ने 414.36 लाख मीट्रिक टन (22.63 प्रतिशत) का योगदान दिया। एफ.सी.आई. द्वारा केंद्रीय पूल के लिए शीर्ष पांच अंशदायी राज्यों से खरीदे गए गेहूं का वर्षवार विवरण ***तालिका 3.1*** में दिया गया है।

तालिका 3.1: 2017-22 के दौरान एफ.सी.आई. द्वारा की गई गेहूं की राज्यवार खरीद

(लाख मीट्रिक टन में)

आर.एम.एस.	पंजाब	हरियाणा	उत्तर प्रदेश	मध्य प्रदेश	राजस्थान	अन्य	कुल
2017-18	117.06	74.25	36.99	67.25	12.45	0.16	308.16
2018-19	126.92	87.57	52.94	73.13	15.32	2.06	357.94
2019-20	129.12	93.6	37.00	67.25	14.11	0.21	341.29
2020-21	127.14	74.01	35.77	129.42	22.25	1.33	389.92
2021-22	132.22	84.93	56.41	128.16	23.40	8.32	433.44
कुल	**632.46**	**414.36**	**219.11**	**465.21**	**87.53**	**12.08**	**1,830.75**

स्रोत: खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़े।

3.1.1 हरियाणा में खरीद प्रक्रिया

राज्य सरकार केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्न की खरीद, उसके भंडारण और एफ.सी.आई. को सुपुर्दगी करती है। निदेशक, खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले विभाग, हरियाणा (एफ.एस.डी.) सभी खरीद एजेंसियों पर सामान्य अधीक्षण का कार्य करते हैं। खरीद प्रक्रिया में शामिल अन्य एजेंसियां; हरियाणा राज्य सहकारी आपूर्ति एवं विपणन संघ लिमिटेड (हैफेड), हरियाणा राज्य भंडारण निगम (एच.एस.डब्ल्यू.सी.), कृषि एवं किसान कल्याण विभाग और हरियाणा राज्य कृषि विपणन बोर्ड (एच.एस.ए.एम.बी.) हैं। खरीद कार्यों में प्रत्येक एजेंसी के मुख्य कार्य ***परिशिष्ट 3.1*** में दिए गए हैं।

[1] न्यूनतम समर्थन मूल्य किसानों को उनकी उपज के लिए दिया जाने वाला गारंटीकृत मूल्य है जिसे भारत सरकार द्वारा कृषि लागत एवं मूल्य आयोग की सिफारिशों के अनुसार घोषित किया जाता है।

गेहूं खरीद प्रक्रिया को सुविधाजनक बनाने के लिए दो ऑनलाइन पोर्टल थे (i) "मेरी फसल मेरा ब्यौरा" जिस पर किसानों को खेती के अंतर्गत भूमि, उगाई जा रही फसलों, बैंक खाते का विवरण आदि देते हुए स्वयं को पंजीकृत करना आवश्यक था; और (ii) ई-खरीद पोर्टल, एक एकीकृत पोर्टल था, जो मेरी फसल मेरा ब्यौरा पोर्टल से डेटा प्राप्त करके पूरी खरीद प्रक्रिया का प्रबंधन करता था। ई-खरीद पोर्टल, खरीद के प्रत्येक चरण अर्थात मंडी में किसान के प्रवेश के समय गेट पास बनाने से लेकर खरीदे गए गेहूं के लिए किसान को भुगतान करने तक की सुविधा प्रदान करता था।

गेहूं की खरीद प्रक्रिया भारत सरकार द्वारा प्रत्येक आर.एम.एस. के लिए न्यूनतम समर्थन मूल्य की घोषणा और प्रत्येक राज्य के लिए खरीद का लक्ष्य तय करने से शुरू होती है। राज्य स्तर पर, एफ.एस.डी. द्वारा मंडीवार लक्ष्य तय किया जाता है और प्रत्येक खरीद एजेंसी को मंडियां आबंटित करता है। राज्य खरीद एजेंसियां खरीद के लिए सभी व्यवस्थाएं करने के लिए जिम्मेदार हैं, जिसमें धन की व्यवस्था, पैकेजिंग सामग्री, उठान, भंडारण, एफ.सी.आई. को गेहूं की डिलीवरी तथा बिल जारी करना सम्मिलित है।

3.1.2 लेखापरीक्षा के उद्देश्य और लेखापरीक्षा का दायरा

यह लेखापरीक्षा नवंबर 2022 से सितंबर 2023 तक आयोजित की गई, जिसमें आठ जिलों[2] (कुल 22 जिलों में से) में अप्रैल 2017 से मार्च 2022 तक (आर.एम.एस. 2017 से आर.एम.एस. 2021) की अवधि को शामिल किया गया ताकि यह आकलन किया जा सके कि:

i). गेहूं खरीद के लिए पूर्व व्यवस्था कुशलतापूर्वक और मितव्ययितापूर्वक की गई थी;

ii). गेहूं की खरीद प्रक्रिया और भंडारण कुशल और मितव्ययी थी; और

iii). दावे एफ.सी.आई. के समक्ष समय पर और सटीक ढंग से प्रस्तुत किये गए थे।

लेखापरीक्षा पद्धति में अभिलेखों की नमूना-जांच, लेखापरीक्षित इकाइयों[3] के साथ चर्चा और लेखापरीक्षा प्रश्नों के उत्तरों का विश्लेषण शामिल था। लेखापरीक्षा ने ई-खरीद पोर्टल और मेरी फसल मेरा ब्यौरा पोर्टल पर उपलब्ध गेहूं खरीद के डेटा की भी नमूना-जांच और विश्लेषण किया।

अपर मुख्य सचिव, हरियाणा सरकार, एफ.एस.डी. और अन्य राज्य खरीद एजेंसियों के प्रबंध निदेशकों के साथ 3 मार्च 2023 को एंट्री कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई। एफ.एस.डी. और अन्य राज्य खरीद एजेंसियों से प्राप्त उत्तरों को प्रतिवेदन में शामिल किया गया है। 26 जुलाई 2024 को एग्जिट कॉन्फ्रेंस भी आयोजित की गई थी और बैठक में व्यक्त किए गए विचारों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

3.1.3 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- भारत सरकार द्वारा जारी रबी विपणन सीजन 2017 से 2021 के लिए अनंतिम लागत शीट;

---

2 (i) अंबाला, (ii) फतेहाबाद, (iii) हिसार, (iv) करनाल, (v) कुरूक्षेत्र, (vi) पानीपत, (vii) सोनीपत, (viii) यमुनानगर।

3 एफ.एस.डी., हैफेड, एच.एस.डब्ल्यू.सी., हरियाणा कृषि उद्योग निगम और एच.एस.ए.एम.बी. की नमूना इकाइयां।

- गेहूं की खरीद, भंडारण एवं वितरण के संबंध में भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा जारी निर्देश और दिशानिर्देश; तथा
- हरियाणा में यथा लागू पंजाब कृषि उपज मंडी अधिनियम, 1961

3.1.4 खरीद योजना

किसानों को प्रत्येक रबी और खरीफ सीजन के लिए कृषि भूमि और फसलों का विवरण मेरी फसल मेरा ब्यौरा पोर्टल पर प्रस्तुत करना आवश्यक है। गेहूं (एक रबी फसल) के लिए, किसानों को प्रत्येक वर्ष जनवरी तक गेहूं की खेती के अंतर्गत क्षेत्र का विवरण प्रस्तुत करना होता है, जिसे कृषि विभाग द्वारा सत्यापित किया जाता है। गेहूं की खेती के अंतर्गत कुल क्षेत्रफल का विवरण आर.एम.एस. में उत्पादित होने वाली अनुमानित मात्रा को दर्शाता है। उत्पादन अनुमानों के आधार पर, राज्यवार खरीद लक्ष्य प्रत्येक वर्ष फरवरी में सचिव, खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग, भारत सरकार की अध्यक्षता में राज्य खाद्य सचिवों की बैठक में निर्धारित किए जाते हैं। आर.एम.एस. 2017-18 से 2021-22 तक, हरियाणा राज्य के लिए खेती के अंतर्गत क्षेत्रफल, उत्पादन अनुमान, खरीद लक्ष्य और वास्तविक खरीद के विवरण ***तालिका 3.2*** में दिए गए हैं।

तालिका 3.2: 2017-22 के दौरान गेहूं का उत्पादन अनुमान, खरीद लक्ष्य और वास्तविक खरीद

आर.एम.एस.	गेहूं की खेती का क्षेत्रफल लाख हेक्टेयर में	उत्पादन अनुमान (लाख मीट्रिक टन)	खरीद का लक्ष्य (लाख मीट्रिक टन)	वास्तविक खरीद (लाख मीट्रिक टन)	लक्ष्य के विरुद्ध खरीद की प्रतिशतता
2017-18	25.58	123.84	75	74.25	99
2018-19	25.30	117.80	80	87.57	109
2019-20	25.23	128.00	85	93.60	110
2020-21	23.87	115.55	95	74.01	78
2021-22	25.39	122.36	80	84.93	106
कुल		**607.55**	**415**	**414.36**	

स्रोत: एफ.एस.डी. हरियाणा की वेबसाइट https://haryanafood.gov.in/procurement/ पर उपलब्ध सूचना।

आर.एम.एस. 2020-21 को छोड़कर आर.एम.एस.-वार निर्धारित लक्ष्यों और की गई खरीद में कोई बड़ा अंतर नहीं था। 2017-18 और 2020-21 को छोड़कर खरीद अनुमानित लक्ष्यों से अधिक थी।

लेखापरीक्षा परिणाम

3.2 मंडियों में बुनियादी सुविधाओं का प्रावधान

एच.एस.ए.एम.बी. कृषि उपज के कुशल विपणन के लिए आधुनिक सुविधाओं से युक्त मार्केट (मंडियां) स्थापित करने के लिए उत्तरदायी है। मार्च 2022 तक, 114 मार्केट कमेटियां थी जो 114 प्रमुख यार्डों, 172 उप-यार्डों और 204 खरीद केंद्रों की देखरेख करती थीं जिन्हें खाद्यान्नों की खरीद के लिए मंडियों के रूप में नामित किया गया है।

चयनित जिलों में स्थित 53 मंडियों में उपलब्ध सुविधाओं का विवरण मार्केट कमेटियों से प्राप्त किया गया। यह पाया गया कि एक या दो मंडियों को छोड़कर लगभग सभी मंडियों में मूलभूत सुविधाएं जैसे आंतरिक एवं सर्विस सड़कें, पहुंच एवं संपर्क सड़कें, प्रकाश की व्यवस्था, पेयजल, शौचालय, जलापूर्ति एवं सीवरेज व्यवस्था, सामान्य नीलामी प्लेटफार्म, कवर्ड प्लेटफार्म एवं चारदीवारी उपलब्ध थी।

हालांकि, मंडियों में तौल-कांटे (30), कैंटीन (36), किसान विश्राम गृह (25), बैंक (41) और अग्निशमन स्टेशन (46) जैसी सुविधाओं का अभाव था। मंडियों में तौल-कांटों की अनुपलब्धता के कारण मंडियों के बाहर गेहूं का तौल कराने के परिणामस्वरूप गेहूं के परिवहन पर अनावश्यक व्यय हुआ, जैसा कि इस प्रतिवेदन के ***अनुच्छेद 3.4.4*** में चर्चा की गई है।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) अपर मुख्य सचिव ने विभागीय अधिकारियों को मंडियों में बुनियादी सुविधाओं में वृद्धि और विस्तार के लिए प्रयास करने के निर्देश दिए।

3.3 गेहूं की खरीद के लिए वित्तपोषण व्यवस्था

वर्ष 2017-22 की अवधि के दौरान एफ.एस.डी. ने गेहूं खरीद पर कुल ₹ 24,658.59 करोड़ का व्यय किया। एच.एस.डब्ल्यू.सी. और हैफेड ने क्रमशः ₹ 15,522.14 करोड़ और ₹ 32,874 करोड़ का व्यय किया, जैसा कि ***तालिका 3.3*** में दिया गया है।

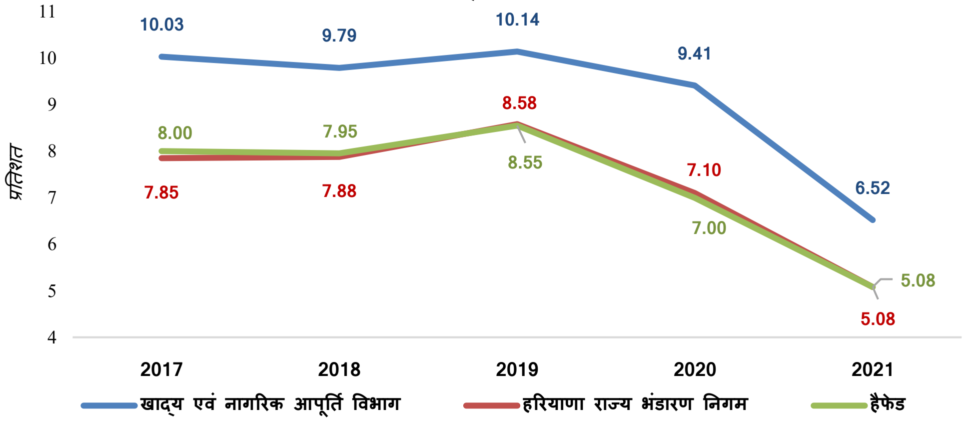
तालिका 3.3: विभिन्न राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा निधियों की व्यवस्था

(₹ करोड़ में)

आर.एम.एस.	एफ.एस.डी.	एच.एस.डब्ल्यू.सी.	हैफेड
2017-18	3,312.15	2,657.05	4,697.00
2018-19	5,005.30	2,649.23	6,586.00
2019-20	5,594.83	3,095.86	7,750.00
2020-21	5,197.93	3,787.00	6,151.00
2021-22	5,548.38	3,333.00	7,690.00
कुल	**24,658.59**	**15,522.14**	**32,874.00**

एफ.एस.डी. ने कैश क्रेडिट लिमिट[4] (सी.सी.एल.) के माध्यम से निधियां प्राप्त की, जिन पर ब्याज दर एच.एस.डब्ल्यू.सी. और हैफेड द्वारा प्रतिस्पर्धी ब्याज दरों पर उद्धरण आमंत्रित करके लिए गए अल्पावधि ऋणों की तुलना में अधिक थी जैसा कि ***चार्ट 3.1*** में दर्शाया गया है।

चार्ट 3.1: विभिन्न राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा व्यवस्थित निधियों पर ब्याज दरों में अंतर



लेखापरीक्षा के अनुसार एफ.एस.डी. पर सी.सी.एल. की उच्च ब्याज दरों और राज्य बजट से व्यवस्थित निधियों के कारण ₹ 222.24 करोड़ का अतिरिक्त ब्याज भार पड़ा, जैसा कि ***तालिका 3.4*** में विवरण दिया गया है।

4 सी.सी.एल. भारतीय रिजर्व बैंक के प्राधिकार और वित्त मंत्रालय, भारत सरकार की सहमति से भारतीय संविधान के अनुच्छेद 293(3) के अंतर्गत प्रदान की जाती है। वित्त विभाग, हरियाणा सी.सी.एल. से निधियां आहरित करता है और खरीद कार्यों के लिए उन्हें एफ.एस.डी. को स्थानांतरित करता है।

तालिका 3.4: उच्च ब्याज दरों के कारण एफ.एस.डी. पर ब्याज का अतिरिक्त भार

आर. एम. एस.	एफ.एस.डी. के लिए सी.सी.एल./ लिया गया ऋण	एफ.एस.डी. के लिए सी.सी.एल./ लिए गये ऋणपर ब्याज दर	निधियों पर कुल ब्याज भार	अन्य राज्य खरीद एजेंसियां (अल्पकालिक ऋण पर ब्याज की औसत दर)	अन्य राज्य खरीद एजेंसियों की तुलना में ब्याज दर में अंतर	एफ.एस.डी. पर अतिरिक्त ब्याज
वर्ष	(₹ करोड़ में)	(प्रतिशत में)	(₹ करोड़ में)	(प्रतिशत में)	(प्रतिशत में)	(₹ करोड़ में)
1	2	3	4	5	6=3-5	7=(4*6)/3
2017	3,312.15	10.03/7.77	72.87	8.22	-	-
2018	5,005.30	9.79/8.48	92.75	7.91	1.88/0.57	17.79
2019	6,056.00	10.14	459.17	8.56	1.58	71.43
2020	5,500.00	9.41	357.31	7.05	2.36	89.61
2021	5,548.38	6.44[5]	204.82	5.08	1.37	43.41
कुल	**25,421.83**		**1,186.92**			**222.24**

स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) विभाग ने बताया कि एफ.एस.डी. ने वित्त विभाग के समन्वय से भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा निर्धारित ब्याज दरों पर निधियों की व्यवस्था की थी, जबकि अन्य राज्य खरीद एजेंसियां प्रतिस्पर्धी दरों पर बैंकों से ऋण लेने के लिए स्वतंत्र थी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्रतिस्पर्धी दरों पर ऋण प्राप्त करने की संभावना न तलाशने से राज्य के खजाने पर अतिरिक्त भार पड़ता है। इसके अलावा, वित्त विभाग, हरियाणा ने पाया (नवंबर 2019) कि कुल खरीद में एफ.एस.डी. का उच्च अनुपात, राज्य के संसाधनों पर अतिरिक्त भार डालता है (निधियों की व्यवस्था करने पर अधिक व्यय के कारण) और ब्याज के भार को कम करने के लिए एफ.एस.डी. के खाद्यान्न खरीद कोटे को 33 प्रतिशत से घटाकर न्यूनतम स्तर पर लाने की सिफारिश की। परन्तु, एफ.एस.डी. ने इस सिफारिश को लागू नहीं किया और आर.एम.एस. 2020 के दौरान 33 प्रतिशत गेहूं की खरीद जारी रखी।

3.4 गेहूं की खरीद

किसान अपनी उपज को निकटतम विनियमित मंडी में लाते हैं। मंडी में उपज की आवक एच.एस.ए.एम.बी. और राज्य खरीद एजेंसी, जिसे गेहूं की खरीद के लिए मंडी आबंटित की गई है, के रिकॉर्ड में दर्ज की जाती है। आढ़तियों[6] द्वारा गेहूं की खरीद के लिए किसानों और राज्य खरीद एजेंसियों की सहायता की जाती है जिसके लिए उन्हें कमीशन[7] के रूप में न्यूनतम समर्थन मूल्य का 2.50 प्रतिशत मिलता है। खरीदे गए गेहूं को बोरियों में भरकर या तो एफ.सी.आई. को सौंप दिया जाता है या गोदामों में रखा जाता है।

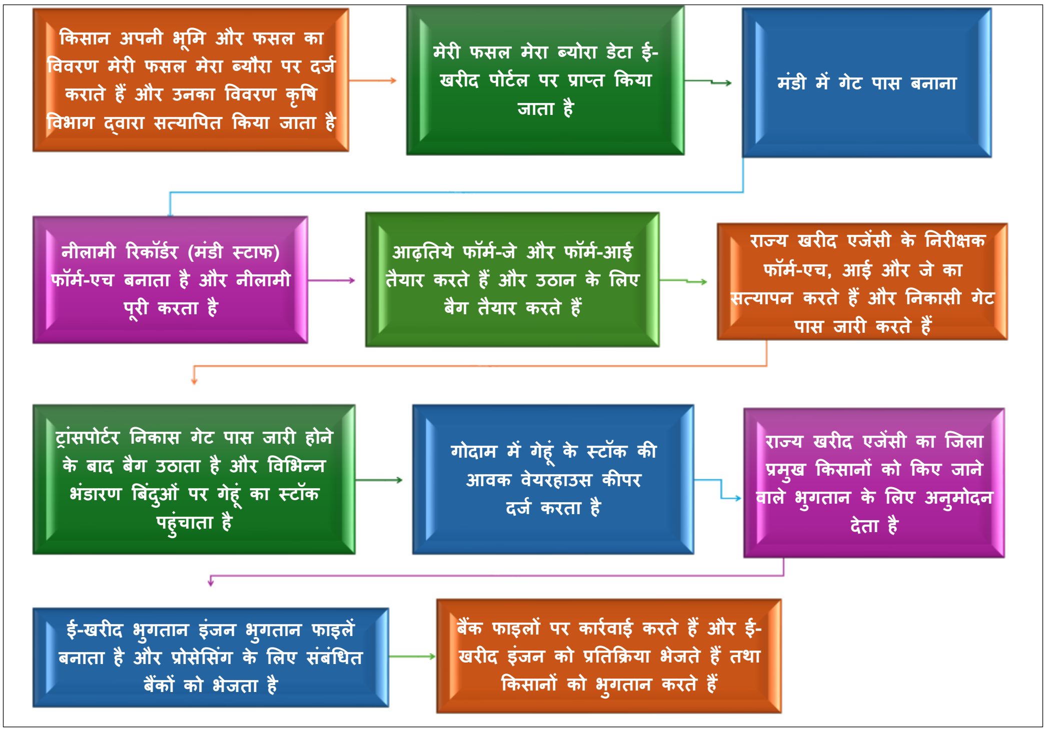
आर.एम.एस. 2019 से पहले खरीद का माध्यम ऑफलाइन था। वर्ष 2019-20 से खरीद प्रक्रिया का प्रबंधन ई-खरीद पोर्टल के माध्यम से किया जा रहा है। ई-खरीद पोर्टल का प्रक्रिया प्रवाह ***चार्ट 3.2*** में दिया गया है। लेखापरीक्षा परिणाम, जहां भी लागू हो, ई-खरीद पोर्टल में उपलब्ध सूचना के डाटा विश्लेषण पर आधारित हैं।

5 6.35 और 6.52 प्रतिशत का औसत।

6 आढ़तिया, एच.एस.ए.एम.बी. द्वारा लाइसेंस प्राप्त कमीशन एजेंट हैं जो खरीद की प्रक्रिया में मध्यस्थ और एकत्रीकरण की सेवाएं प्रदान करते हैं।

7 आर.एम.एस. 2020 से ₹ 46 प्रति क्विंटल तय किया गया।

चार्ट 3.2: ई-खरीद पोर्टल का प्रक्रिया प्रवाह चार्ट



खरीद प्रक्रिया के विभिन्न चरणों में भरे जाने वाले फॉर्म:

1 **गेट पास:** किसानों के मंडियों में प्रवेश के समय गेटकीपर (एच.एस.ए.एम.बी. स्टाफ) द्वारा गेट पास बनाया जाता है।

2 **फार्म - एच:** एच.एस.ए.एम.बी. द्वारा एच-रजिस्टर का रखरखाव किया जाता है, जिसमें नीलामी की तिथिवार जानकारी तथा दर सहित बेची गई मात्रा के साथ किसान, कमीशन एजेंट और क्रय एजेंसी का विवरण दर्ज किया जाता है।

3 **फार्म - जे:** यह आढ़ती द्वारा तैयार किया जाता है और किसानों को जारी किया जाता है। यह मंडी में कृषि उपज के लिए जारी की गई बिक्री रसीद है।

4 **फार्म - आई**: इसे आढ़ती द्वारा तैयार किया जाता है और सत्यापन के बाद संबंधित राज्य खरीद एजेंसी के निरीक्षक द्वारा अनुमोदित किया जाता है। इसमें किसानों से खरीदी गई मात्रा के साथ-साथ आढ़तियों का विवरण भी शामिल होता है।

3.4.1 खरीद प्रक्रिया में शामिल चरणों के लिए समयसीमा का निर्धारण न किया जाना

आर.एम.एस. 2021-22 के दिशा-निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार राज्य खरीद एजेंसियों के निरीक्षक द्वारा फार्म-आई के अनुमोदन से 48 से 72 घंटों के भीतर किसानों को भुगतान करने के लिए प्रतिबद्ध है। हालांकि, गेट पास बनाने से लेकर फॉर्म-आई बनाने तक के प्रत्येक चरण के लिए कोई विशिष्ट समय-सीमा तय नहीं की गई है। लेखापरीक्षा ने एच.एस.ए.एम.बी. और राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा जारी विभिन्न अनुदेशों का विश्लेषण किया तथा प्रत्येक चरण के लिए अधिकतम समय अवधि का आकलन किया, जैसा कि ***तालिका 3.5*** में दिया गया है।

तालिका 3.5: प्रत्येक चरण के लिए निर्धारित अधिकतम समय अवधि का विवरण

की गई गतिविधियां	अधिकतम समय
किसान का मंडी में प्रवेश	0 दिन
मंडी में प्रवेश के बाद नीलामी	0+ 2 दिन
फॉर्म जे और आई बनाना और उसका अनुमोदन	0+ 4 दिन
फॉर्म आई के अनुमोदन से उठान के लिए तैयारी	0+ 6 दिन
मंडी से गेहूं उठाने के लिए निकासी गेट पास जारी करना और गोदाम में प्राप्त करना	0+ 9 दिन
प्राप्ति के बाद भुगतान का अनुमोदन	0+ 10 दिन
भुगतान के अनुमोदन के बाद बैंक द्वारा भुगतान पूरा करना	0+ 12 दिन

तालिका 3.5 से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि किसानों को मंडी में प्रवेश करने के 12 दिनों के भीतर भुगतान किया जाना चाहिए था। हालांकि, लेखापरीक्षा ने भुगतान में 12 दिनों से अधिक का विलंब पाया जो कि निम्न प्रकार से है:

क. आर.एम.एस. 2019 से 2021 तक के ई-खरीद डेटा के लेखापरीक्षा विश्लेषण में यह पाया गया कि आर.एम.एस. 2019 में गेहूं का पूरा स्टॉक 15 मई 2019 तक मंडियों में आ गया था, लेकिन 30 जून 2019 तक केवल 89.37 प्रतिशत भुगतान किया गया था। आर.एम.एस. 2020 में, हालांकि मंडियों में गेहूं की आवक 20 अप्रैल 2020 से शुरू हो गई थी, लेकिन भुगतान केवल 12 मई 2020 से शुरू हुआ, अर्थात मंडी में प्रवेश के 22 दिन बाद से। गेहूं की आखिरी खेप 6 जून 2020 तक मंडियों में आ गई थी, लेकिन 30 जून 2020 तक 99.46 प्रतिशत भुगतान किया गया था, जो किसानों को भुगतान करने में देरी दर्शाता है। आर.एम.एस. 2021 में गेहूं की आखिरी खेप 12 मई 2021 को मंडियों में आई, लेकिन अंतिम भुगतान 4 जून 2021 को किया गया, जो कि विलंबित भुगतान को दर्शाता है।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) निदेशक, एफ.एस.डी. ने बताया कि समय-सीमा का निर्धारण व्यावहारिक रूप से संभव नहीं था, क्योंकि खरीद भारत सरकार द्वारा निर्धारित विनिर्देशों और मानकों के अनुसार की जानी थी। हालांकि, प्रक्रिया को सुव्यवस्थित करने के प्रयास किए जाएंगे।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि विभाग द्वारा प्रत्येक गतिविधि के लिए विशिष्ट समय-सीमा निर्धारित की गई है। विभाग को इन समय-सीमाओं को प्रभावित करने वाली बाधाओं की जांच करके तदनुसार कार्रवाई करनी चाहिए।

ख. ई-खरीद पोर्टल पर डेटा के लेखापरीक्षा विश्लेषण से यह भी पता चला कि आर.एम.एस. 2020 में 24.18 प्रतिशत गेहूं और आर.एम.एस. 2021 में 25.50 प्रतिशत गेहूं के लिए निरीक्षकों द्वारा फार्म-आई के सत्यापन और अनुमोदन में देरी हुई। आर.एम.एस. 2021 में, उठान के लिए तैयार किए गए 18.63 प्रतिशत बैगों के लिए देरी हुई और 57.96 प्रतिशत गेहूं के एग्जिट गेट पास 72 घंटे की निर्धारित समय-सीमा के बाद जारी किए गए थे।

अपर मुख्य सचिव, एफ.एस.डी. ने उत्तर दिया (जून 2024) कि एग्जिट गेट पास जारी करने में देरी मुख्यत: एफ.सी.आई. के गोदामों में धीमी गति से अनलोडिंग के कारण वाहनों की अनुपलब्धता और कभी-कभी मंडियों में बारिश और आंधी जैसे मौसम के कारण हुई।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एग्जिट गेट पास जारी करने में देरी के कारणों को ई-खरीद पोर्टल पर दर्ज नहीं किया गया है।

3.4.2 ट्रांसपोर्टरों पर जुर्माना न लगाना

उठान में देरी के लिए जिम्मेदार परिवहन ठेकेदार के विरुद्ध जिला प्रबंधक (डी.एम.)/जिला खाद्य एवं आपूर्ति नियंत्रक (डी.एफ.एस.सी.) अनुबंध की शर्तों के अनुसार तुरंत कार्रवाई करने के लिए अधिकृत हैं। निविदा शर्तों के अनुसार, ट्रांसपोर्टरों द्वारा गेहूं की बोरियां उठान के लिए तैयार होने के 72 घंटे के भीतर मंडियों से उठान करना अनिवार्य है, अन्यथा उठान के लिए बकाया मात्रा के लिए प्रति ट्रक ₹ 100 (आर.एम.एस. 2017 से 2020 के लिए) और ₹ 500 (आर.एम.एस. 2021 में) जुर्माना के रूप में प्रभार्य था।

आर.एम.एस. 2020 और 2021 के लिए ई-खरीद डेटा के विश्लेषण से पता चला कि ट्रांसपोर्टरों पर ₹ 54.90 करोड़ (₹ 48.83 करोड़ - आर.एम.एस. 2021 + ₹ 6.07 करोड़[8] - आर.एम.एस. 2020) का जुर्माना लगाया जाना था। परन्तु उठान में देरी के लिए कोई जुर्माना नहीं लगाया गया था।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024), निदेशक, एफ.एस.डी. ने उत्तर दिया कि कोविड-19 प्रकोप के कारण प्रतिबंधित दिशा-निर्देशों में खरीद कार्य संचालित करना कठिन था। हालांकि, विभाग ने राज्य खरीद एजेंसियों के साथ मिलकर खरीद जारी रखने के लिए अपना सर्वश्रेष्ठ प्रयास किया था और महामारी के दौरान ट्रांसपोर्टरों पर जुर्माना लगाना उचित नहीं था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि ट्रांसपोर्टरों द्वारा की गई देरी, जिसके कारण अंततः किसानों को भुगतान में देरी हुई, के लिए जुर्माना माफ करने का राज्य सरकार द्वारा कोई निर्णय नहीं लिया गया था।

3.4.3 भुगतान संवितरण

आर.एम.एस. 2019 के दौरान, राज्य सरकार द्वारा ऑनलाइन खरीद प्रक्रिया शुरू की गई और ई-खरीद पोर्टल द्वारा आढ़तियों को भुगतान करके आगे किसानों को भुगतान किया गया। आर.एम.एस. 2020 के लिए, आढ़तियों के माध्यम से किसानों के बैंक खातों में ऑनलाइन भुगतान किए गए थे।

आर.एम.एस. 2021 से ई-खरीद पोर्टल के माध्यम से सीधे किसानों के बैंक खातों में भुगतान किए गए। किसानों को ऑनलाइन भुगतान का मेटाडेटा सार्वजनिक निधि निगरानी प्रणाली[9] (पी.एफ.एम.एस.) के माध्यम से केंद्र सरकार के साथ साझा किया जाना था। सॉफ्टवेयर प्रदाता और संबंधित बैंकों को सुचारू एकीकृत ऑनलाइन परिचालन (गेट पास बनाने से लेकर ऑनलाइन भुगतान करने तक) सुनिश्चित करने के लिए मिलकर कार्य करना था।

लेखापरीक्षा के अनुसार, मंडी में प्रवेश के 12 दिनों के भीतर किसान को भुगतान किया जाना चाहिए था ***(अनुच्छेद 3.4.1)***। लेकिन यह पाया गया है कि इसमें देरी हुई, जैसा कि ***तालिका 3.6*** में दर्शाया गया है।

---

8 केवल 14,159 वाहनों के लिए देरी की गणना की गई है क्योंकि आर.एम.एस. 2020 का पूरा डेटा उपलब्ध नहीं है।

9 यह एक वेब-आधारित एप्लीकेशन है जो भारत सरकार के वित्तीय लेनदेन का प्रबंधन करती है। इसे वित्त मंत्रालय के लेखा महानियंत्रक द्वारा विकसित किया गया।

तालिका 3.6: मंडी में प्रवेश से लेकर भुगतान में लगने वाले समय का विवरण

(₹ करोड़ में)

आर.एम. एस.	कुल भुगतान	मंडी में प्रवेश के 12 दिन के भीतर किया गया भुगतान	विलंबित भुगतान	के मध्य देरी			
				13 से 19 दिन	20 से 26 दिन	27 से 31 दिन	31 दिन से अधिक
2019	15,159.86	7,055.14	8,104.72	4,655.05	1,175.46	229.95	2,044.26
प्रतिशतता	100	46.54	53.46	30.71	7.75	1.52	13.48
2020	9,602.54[10]	33.74	9,568.80	1,703.30	5,459.70	1,256.97	1,148.83
प्रतिशतता	100	0.35	99.65	17.74	56.86	13.09	11.96
2021	15,212.63	7,487.29	7,725.34	3,822.00	1,935.44	1,335.65	632.25
प्रतिशतता	100	49.22	50.78	25.12	12.72	8.78	6.16

जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है, आर.एम.एस. 2019 में मंडी में प्रवेश से 12 दिनों के भीतर केवल 46 प्रतिशत भुगतान किए गए थे। जबकि आर.एम.एस. 2020 में समय पर भुगतान केवल 0.35 प्रतिशत था, वर्ष 2021 में स्थिति में सुधार हुआ क्योंकि 49 प्रतिशत भुगतान समय पर सीधे किसानों के बैंक खातों में किया गया। हालांकि, आर.एम.एस. 2021 में ₹ 632.25 करोड़ (चार प्रतिशत) का भुगतान एक माह से अधिक की देरी से हुआ।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024), विभाग ने बताया कि देरी का मुख्य कारण मेरी फसल मेरा ब्यौरा पोर्टल पर बैंक खाते के विवरण की असंगतता और महामारी का प्रकोप था। इसके अलावा, आर.एम.एस. 2021 के दौरान, पहली बार सीधे किसानों के खातों में भुगतान किया गया।

ई-खरीद पोर्टल से किसानों को भुगतान को और अधिक सुव्यवस्थित करने की आवश्यकता है क्योंकि किसानों के बैंक खातों का सत्यापन कृषि विभाग के साथ-साथ सूचना प्रौद्योगिकी विभाग द्वारा 15 मार्च 2021 तक, अर्थात आर.एम.एस. 2021 आरंभ होने से पहले, पूरा किया जाना आवश्यक था।

3.4.4 गेहूं की तुलाई पर अनावश्यक व्यय

तीनों राज्य खरीद एजेंसियों में से हैफेड ने प्रत्येक आर.एम.एस. में निर्देश जारी किए थे कि गेहूं का 100 प्रतिशत वजन तभी किया जाए, जब कोई अतिरिक्त ढुलाई शामिल न हो। जहां पर तौल-कांटे सुविधा उपलब्ध न हो या तौल-कांटे के रूट पर व्यय अधिक हो तो भंडारण बिंदु पर बीम स्केल/प्लेटफॉर्म स्केल पर केवल पांच प्रतिशत तौल किया जाए। यदि नमूना-जांच में कमी पाई जाती है, तो परीक्षण वजन की प्रतिशतता 10 प्रतिशत तक बढ़ाई जा सकती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यमुनानगर जिले, अंबाला कैंट, अंबाला शहर और समालखा (पानीपत) में खरीद मंडी में ही स्थित खुले प्लिंथ/गोदाम में 3.14 लाख मीट्रिक टन गेहूं का भंडारण किया गया था। लेकिन बीम स्केल/प्लेटफॉर्म स्केल पर पांच प्रतिशत नमूना-जांच के बजाय मंडी के बाहर स्थित तौल-कांटे पर गेहूं का वजन करवाया गया। परिणामस्वरूप, भंडारण स्थान की दूरी 0.5 किलोमीटर - 1 किलोमीटर मानकर ***परिशिष्ट 3.2*** में दिए गए विवरण के अनुसार ₹ 2.93 करोड़[11] का परिहार्य व्यय हुआ।

---

10 आर.एम.एस. 2020 के लिए ई-खरीद पोर्टल से राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा खरीदी गई 67.31 लाख मीट्रिक टन की वास्तविक मात्रा की तुलना में केवल 50.8 लाख मीट्रिक टन का डेटा प्राप्त किया जा सका।

11 अंबाला 1.41 लाख मीट्रिक टन- ₹ 148.52 लाख, समालखा 0.50 लाख मीट्रिक टन - ₹ 77.50 लाख और जगाधरी 1.23 लाख मीट्रिक टन - ₹ 67.24 लाख।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) यह बताया गया कि हैफेड के निर्देश केवल उन मंडियों के लिए प्रतिबंधात्मक थे जहां पर तौल-कांटों की सुविधा उपलब्ध नहीं थी। गेहूं का वजन आढ़तियों से तौल-कांटे तक तथा तौल-कांटे से गोदामों तक वजन के वास्तविक अंतर की जांच करने के लिए किया गया था। यह तौल भंडारण हानि को न्यूनतम करने के लिए किया गया था तथा तौल पर होने वाला व्यय राज्य खरीद एजेंसियों के हित में था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि मंडियों में तौल-कांटे न लगाए जाने या उनका उपयोग न किए जाने के कारण गेहूं के तौल पर अनावश्यक व्यय हुआ। इसके अलावा, निर्देशों के अनुसार, जहां पर तौल-कांटों की सुविधा उपलब्ध नहीं है और तौल-कांटों के रूट पर व्यय अधिक हो तो केवल पांच प्रतिशत गेहूं का ही नमूना-जांच के लिए वजन किया जाना था।

3.4.5 राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा भुगतान में देरी और ब्याज का भुगतान न करना

आर.एम.एस. 2021 के दिशा-निर्देशों (25 मार्च 2021) और मुख्यमंत्री के निर्देश (05 अप्रैल 2021) के अनुसार किसानों को भुगतान फॉर्म-आई के अनुमोदन के बाद 72 घंटे के भीतर किया जाना था। देरी की स्थिति में, नौ प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज देय था। हरियाणा सरकार ने 72 घंटे की समय-सीमा एग्जिट गेट पास जारी होने से लागू करने का निर्णय लिया (20 अप्रैल 2021)। ई-खरीद पोर्टल के डेटा से पता चला कि एग्जिट गेट पास जारी होने के तीन दिनों से अधिक देरी से भुगतान के कारण किसानों को ब्याज के रूप में ₹ 9.91 करोड़ की राशि देय थी। हालांकि, किसानों को केवल ₹ 1.02 करोड़ का भुगतान किया गया था जैसा कि ***तालिका 3.7*** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.7: आर.एम.एस. 2021 के दौरान किसानों को देय और वास्तव में भुगतान किया गया ब्याज

(₹ करोड़ में)

मंडियों में आए किसानों की संख्या	एग्जिट गेट पास जारी होने के तीन दिन बाद देय ब्याज	किसानों को भुगतान किया गया ब्याज
5,09,733	9.91 (2,28,103 किसान)	1.02 (63,613 किसान)

कुल 5.10 लाख किसानों में से 2.28 लाख किसानों को भुगतान में देरी के कारण ₹ 9.91 करोड़ का ब्याज उपार्जित हुआ। इसमें से 0.64 लाख किसानों को केवल ₹ 1.02 करोड़ का भुगतान किया गया।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024), यह बताया गया कि देरी का मुख्य कारण मेरी फसल मेरा ब्यौरा पोर्टल पर बैंक खाते के विवरण की असंगतता और महामारी का प्रकोप था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि किसानों के बैंक खातों का सत्यापन कृषि विभाग के साथ-साथ ई-खरीद पोर्टल का रखरखाव करने वाले सूचना प्रौद्योगिकी विभाग द्वारा 15 मार्च 2021 तक, अर्थात आर.एम.एस. 2021 के आरंभ होने से पहले, पूरा किया जाना था।

3.4.6 किसानों को किया गया अधिक भुगतान और वसूली की स्थिति

तकनीकी समिति द्वारा लिए गए निर्णय के आधार पर, निदेशक, एफ.एस.डी. ने किसानों को भुगतान करने के लिए प्रत्येक राज्य खरीद एजेंसी के लिए दो बैंक नियत किए थे (फरवरी 2021)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि दो राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा चार बैंकों के माध्यम से किसानों को दोहरा भुगतान किया गया। भुगतान की गई अतिरिक्त राशि और किसानों से वसूली

गई राशि (दिसंबर 2024 तक) का विवरण ***तालिका 3.8*** में दिया गया है।

तालिका 3.8: आर.एम.एस. 2021 के दौरान किसानों को किया गया अतिरिक्त भुगतान और वसूलनीय राशि

(₹ करोड़ में)

एजेंसी का नाम	बैंक का नाम	फार्म जे की संख्या	किया गया अतितिक्त भुगतान	वसूल की गई राशि	वसूली हेतु लंबित राशि
एफ.एस.डी.	आई.सी.आई.सी.आई.	2642	0.29	0.24	0.05
	आई.डी.बी.आई.		42.34	26.99	15.35
हैफेड	कोटक	1790	1.42	0.66	0.76
	एच.डी.एफ.सी.		29.92	18.71	11.21
कुल			**73.97**	**46.60**	**27.37**

ई-खरीद पोर्टल द्वारा लंबित भुगतान के लिए रिस्पॉन्स कोड द्वारा भुगतान विफल होने की गलत सूचना और इसे पुनःट्रिगर करने के कारण एफ.एस.डी. और हैफेड द्वारा किसानों को उनके खातों में गलती से दो बार ₹ 73.97 करोड़ का भुगतान किया गया। परन्तु राज्य खरीद एजेंसियां जून 2022 तक केवल ₹ 46.60 करोड़ ही वसूल कर सकी और दिसंबर 2024 तक ₹ 27.37 करोड़ अभी भी वसूलनीय थे।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) यह बताया गया कि ई-खरीद में कुछ तकनीकी त्रुटि के कारण अधिक भुगतान किया गया था। राशि वसूल करने के प्रयास किए गए थे और दो-तिहाई से अधिक राशि पहले ही वसूल की जा चुकी थी। यह भी बताया गया कि शेष राशि वसूल करने के प्रयास किए जाएंगे। अंतिम कार्रवाई प्रतीक्षित थी (फरवरी 2025)।

3.5 गेहूं का भंडारण

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 की धारा 22(4) (ई) में प्रावधान है कि केंद्र सरकार विभिन्न स्थानों पर अपेक्षित आधुनिक और वैज्ञानिक भंडारण सुविधाएं बनाएगी और उनका रखरखाव करेगी। एफ.सी.आई. के साथ समन्वय में इस अधिनियम के कार्यान्वयन में राज्य खरीद एजेंसियों की भूमिका भी महत्वपूर्ण है, क्योंकि एफ.सी.आई. को डिलीवरी तक गेहूं के स्टॉक के उचित रखरखाव के लिए राज्य खरीद एजेंसियों के पास पर्याप्त भंडारण क्षमता की होनी चाहिए। राज्य खरीद एजेंसियों के पास भंडारणों की उपलब्धता ***तालिका 3.9*** में दी गई है।

तालिका 3.9: राज्य खरीद एजेंसीवार गेहूं की खरीद और उपलब्ध भंडारण क्षमता

(लाख मीट्रिक टन में)

राज्य खरीद एजेंसी	2017-22 के दौरान औसत खरीद	मार्च 2022 तक उपलब्ध भंडारण क्षमता	किराये पर ली गई भंडारण क्षमता	कुल उपलब्ध भंडारण क्षमता	औसत खरीद और भंडारण के बीच अंतर
खरीदा गया गेहूं (एफ.सी.आई. के अतिरिक्त)					
एफ.एस.डी.	24.61	4.50	1.03	5.53	19.08
हैफेड	33.43	12.74	4.00	16.74	16.69
एच.एस.डब्ल्यू.सी.	14.64	15.26	3.98	19.24	(-) 4.60

भंडारणों[12] की अनुपलब्धता के कारण, राज्य खरीद एजेंसियों ने अवैज्ञानिक भंडारण स्थान जैसे खुले प्लिंथ, मंडी यार्ड, राइस मिलों आदि को किराये पर लेकर गेहूं का भंडारण किया। संबंधित

12 भंडारणों को वैज्ञानिक आधार पर डिजाइन और निर्मित किया जाता है, जिससे उन्हें उचित ऊंचाई देकर चूहों से सुरक्षित रखा जाता है, पक्का फर्श प्रदान करके नमी से सुरक्षित रखा जाता है तथा रिसाव से मुक्त रखा जाता है।

वर्षों में 31 मई तक कवर एंड प्लिंथ स्टोरेज[13] (सी.ए.पी.) पर भंडारित गेहूं की स्थिति ***तालिका 3.10*** में दी गई है।

तालिका 3.10: प्रत्येक वर्ष 31 मई को सी.ए.पी. स्टोरेज में भंडारित राज्य खरीद एजेंसियों का स्टॉक

(लाख मीट्रिक टन में)

वर्ष	एफ.एस.डी.		हैफेड		एच.एस.डब्ल्यू.सी.			
	कवर्ड	सी.ए.पी. स्टोरेज	कवर्ड	सी.ए.पी. स्टोरेज	कवर्ड	सी.ए.पी. स्टोरेज	कुल	सी.ए.पी. स्टोरेज की प्रतिशतता
2017	5.35	4.91	8.31	5.24	9.50	0.88	34.19	32.26
2018	8.01	14.20	10.92	16.86	11.04	3.80	64.83	53.77
2019	6.02	21.13	12.81	24.97	10.05	6.08	81.06	64.37
2020	6.85	22.80	10.76	21.30	7.77	5.88	75.36	66.32
2021	6.49	22.75	12.85	22.77	9.15	5.12	79.13	64.00

(स्रोत: एफ.एस.डी. द्वारा भारत सरकार को दी गई जानकारी)

जैसा कि उपर्युक्त से देखा जा सकता है, भंडारणों की अनुपलब्धता के कारण 2019 से 2021 तक प्रत्येक वर्ष मई के अंत में राज्य खरीद एजेंसियों के पास उपलब्ध लगभग 65 प्रतिशत गेहूं सी.ए.पी. स्टोरेज में भंडारित किया गया था।

3.5.1 गेहूं की क्षति

एफ.सी.आई. को डिलीवरी तक गेहूं के स्टॉक को अच्छी स्थिति में बनाए रखना राज्य खरीद एजेंसियों का उत्तरदायित्व है। भंडारण के दौरान गेहूं के स्टॉक की उच्च गुणवत्ता को सुनिश्चित करने के लिए भंडारण स्थानों की उपयुक्तता और खाद्यान्नों को भंडारण योग्य बनाए रखना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अपर्याप्त एवं अनुचित भंडारण स्थितियों, खराब संरक्षण तकनीकों, आधिकारिक उदासीनता और संरक्षक कर्मचारियों की लापरवाही के कारण एफ.सी.आई. द्वारा आर.एम.एस. 2017 से आर.एम.एस. 2021 के दौरान 79,967 मीट्रिक टन गेहूं स्टॉक को क्षतिग्रस्त घोषित किया गया था, जैसा कि ***तालिका 3.11*** में दर्शाया गया है।

एफ.एस.डी., कुरुक्षेत्र में आर.एम.एस. 2020-21 से संबंधित महा सरस्वती राइस मिल्स, गुमथला गढ़ू में क्षतिग्रस्त गेहूं

[13] कवर एंड प्लिंथ स्टोरेज प्रणाली के अंतर्गत, गेहूं का भंडारण खुले में या तो पक्के प्लिंथ पर या फिर समतल जमीन पर कच्चे प्लिंथ पर किया जाता है।

तालिका 3.11: आर.एम.एस. 2017-2021 के दौरान राज्य खरीद एजेंसियों के क्षतिग्रस्त गेहूं

(मीट्रिक टन में)

आर.एम.एस.	हैफेड	एच.एस.डब्ल्यू.सी.	एफ.एस.डी.	कुल क्षतिग्रस्त गेहूं
2017-18	154	शून्य	शून्य	154
2018-19	129	1,976	1,012	3,117
2019-20	3,304	518	43,380	47,202
2020-21	2,921	2,020	22,330	27,271
2021-22	शून्य	2,223	शून्य	2,223
कुल	**6,508**	**6,737**	**66,722**	**79,967**
कुल खरीदे गए गेहूं की प्रतिशतता	167.15 लाख मीट्रिक टन का 0.04 प्रतिशत	73.14 लाख मीट्रिक टन का 0.09 प्रतिशत	123.07 लाख मीट्रिक टन का 0.50 प्रतिशत	

(स्रोत: राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा दी गई जानकारी)

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है, ₹ 174.58 करोड़[14] मूल्य का 79,967 मीट्रिक टन गेहूं तीन राज्य खरीद एजेंसियों के संरक्षण में क्षतिग्रस्त हो गया। एफ.एस.डी. में क्षतिग्रस्त गेहूं की उच्च प्रतिशतता एफ.एस.डी. के भीतर त्रुटिपूर्ण आंतरिक नियंत्रण और निगरानी को दर्शाती है।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) यह बताया गया कि क्षति का मुख्य कारण सी.ए.पी. स्टोरेज में भंडारण था। चूंकि एफ.एस.डी. का अधिकतम स्टॉक सी.ए.पी. स्टोरेज में भंडारित किया गया था, इसलिए अन्य राज्य खरीद एजेंसियों की तुलना में एफ.एस.डी. में क्षतिग्रस्त गेहूं की मात्रा अधिक थी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि राज्य खरीद एजेंसियां एफ.सी.आई. को गेहूं की डिलीवरी करने से पहले उसकी गुणवत्ता को बनाए रखने के लिए उत्तरदायी हैं। इसके अलावा, राज्य खरीद एजेंसियों को भंडारण क्षमता बढ़ाकर या गोदामों को किराये पर लेकर गेहूं को उचित रूप से भंडारित करना चाहिए था।

3.5.1.1 क्षतिग्रस्त गेहूं की नीलामी हेतु निविदा प्रक्रिया में पाई गई विसंगतियां

क्षतिग्रस्त गेहूं की बिक्री राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा क्षति की मात्रा के आधार पर आरक्षित मूल्य तय करके ई-निविदा के माध्यम से की जाती है। एफ.एस.डी. के पास 43,835 मीट्रिक टन[15] क्षतिग्रस्त गेहूं पड़ा हुआ था, जिसकी बिक्री की देखरेख के लिए जून 2022 में एक विभागीय समिति का गठन किया गया था। निविदा सूचना में यह शर्त शामिल थी कि निविदाकर्ता का पिछले तीन वर्षों का औसत वार्षिक टर्नओवर कम से कम ₹ 15 करोड़ होना चाहिए। इस शर्त के कारण, केवल चार फर्म, जिनमें तीन कंसोर्टियम फर्म शामिल थीं, जो मवेशी या पोल्ट्री फीड के निर्माता नहीं थीं, तकनीकी रूप से सक्षम पाई गईं। यह क्षतिग्रस्त खाद्यान्नों की बिक्री के लिए एफ.सी.आई. के दिशानिर्देशों (जुलाई 2014) का उल्लंघन था, जिसमें प्रावधान है कि क्षतिग्रस्त खाद्यान्नों की बिक्री पारदर्शी प्रक्रिया का पालन करते हुए सर्वोत्तम वाणिज्यिक शर्तों पर केवल वास्तविक फीड निर्माताओं/उपभोक्ता को निविदा/नीलामी के माध्यम से की जानी चाहिए।

इसके अलावा, क्षतिग्रस्त गेहूं की श्रेणीवार बिक्री की तुलना करने पर पाया गया कि एफ.एस.डी., एच.एस.डब्ल्यू.सी. और हैफेड के बीच बिक्री की दरों में भारी भिन्नता थी। एफ.एस.डी. ने

14 न्यूनतम समर्थन मूल्य और इंसिडेंटल्स को जोड़कर गणना की गई है।

15 आर.एम.एस. 2018, 2019 और 2020 से संबंधित जिला कुरूक्षेत्र, करनाल, कैथल और फतेहाबाद में स्टोरों में पड़ा हुआ।

2018-19 और 2019-20 के दौरान क्षतिग्रस्त गेहूं की बिक्री के लिए एच.एस.डब्ल्यू.सी. की न्यूनतम बिक्री दरों की तुलना में ₹ 14.18 करोड़ और हैफेड की न्यूनतम बिक्री दरों की तुलना में ₹ 9.30 करोड़ का कम राजस्व अर्जित किया ***(परिशिष्ट 3.3)***।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) एफ.एस.डी. ने उत्तर दिया कि नीलामी, उचित प्रक्रिया का पालन करने के बाद आयोजित की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एफ.सी.आई. द्वारा फीड के वास्तविक निर्माताओं को क्षतिग्रस्त गेहूं बेचने के दिशा-निर्देशों की अनदेखी की गई थी और इसके अलावा, पिछले तीन वर्षों के दौरान न्यूनतम औसत वार्षिक टर्नओवर ₹ 15 करोड़ होने की शर्त रखी गई, जिससे व्यापक भागीदारी प्रतिबंधित हो गई और प्रतिस्पर्धात्मक बोली में कमी आई।

3.5.2 भंडारण स्थान किराये पर लेना

3.5.2.1 ओपन प्लिंथ के लिए अधिक किराये का भुगतान

राज्य सरकार ने पक्के सीमेंटेड प्लिंथ/प्लेटफॉर्म को किराये पर लेने के लिए किराया दर ₹ 4.5 प्रति मीट्रिक टन प्रति माह तय की थी (मई 2012)। तीन वर्ष की गारंटी योजना के अंतर्गत किराये पर लिए गए प्लिंथ के लिए किराया दर ₹ 7 प्रति मीट्रिक टन प्रति माह तय की गई थी।

कुरुक्षेत्र में 78,852 मीट्रिक टन क्षमता के लिए प्लिंथ[16] किराये पर लेने की स्वीकृति वास्तविक उपयोग के आधार पर ₹ 4.5 प्रति मीट्रिक टन प्रति माह की दर से जारी की गई (अगस्त 2017)। निदेशक, एफ.एस.डी. ने एक वर्ष की गारंटी के आधार पर ₹ 7 प्रति मीट्रिक टन प्रति माह की दर से संशोधित स्वीकृति जारी की (सितंबर 2017), हालांकि अगस्त 2017 तक कुल गेहूं का स्टॉक एफ.सी.आई. को पहले ही डिलीवर कर दिया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 60.69 लाख का परिहार्य भुगतान हुआ।

3.5.2.2 वस्तु एवं सेवा कर का अनुचित भुगतान

हैफेड के साथ निजी गोदामों/प्लिंथ मालिकों के बीच निष्पादित किराया अनुबंधों (2018 से 2020) के क्लॉज 6 के अनुसार यह निर्धारित किया गया था कि गोदाम/प्लिंथ मालिक पर लगने वाले सभी करों का भुगतान मालिक द्वारा स्वयं किया जाएगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि हैफेड हिसार ने आर.एम.एस. 2018 से आर.एम.एस. 2020 के दौरान ₹ 2.92 करोड़ के किराए पर ₹ 52.55 लाख वस्तु एवं सेवा कर का भुगतान किया, जबकि अनुबंध की क्लॉज के अनुसार ऐसी की कोई देयता नहीं थी। इसके अलावा, यह भी पाया गया कि गोदाम किराये पर वस्तु एवं सेवा कर के रूप में ₹ 52.55 लाख की राशि का भुगतान, कर जमा करवाने संबंधी कोई दस्तावेज प्राप्त किये बिना किया गया था।

3.5.2.3 प्लिंथ भंडारण क्षमता का कम उपयोग

एफ.एस.डी. कुरुक्षेत्र में वर्ष 2017-18 से 2021-22 के दौरान प्रत्येक वर्ष निम्नलिखित प्लिंथों

16 एक प्लिंथ - जैन और प्रिथी ओपन प्लिंथ, कुरुक्षेत्र, तीन प्लिंथ - (i) सुमेरपाल, (ii) वालिया और (iii) न्यू चहल ओपन प्लिंथ, पेहोवा और एक प्लिंथ - प्रेम और शालिनी ओपन प्लिंथ, लाडवा।

का कम उपयोग हुआ, जैसा कि ***तालिका 3.12*** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.12: किराये पर ली गई भंडारण क्षमता के कम उपयोग के कारण अतिरिक्त व्यय

भंडारण स्थान	आर.एम.एस. वर्ष	स्वीकृत क्षमता (मीट्रिक टन में)	भंडारित गेहूं की अधिकतम मात्रा (मीट्रिक टन में)	कम उपयोग की गई क्षमता (मीट्रिक टन में)	कम उपयोग/उपयोग न करने के कारण अतिरिक्त व्यय (₹ लाख में)
कुरुक्षेत्र					
बलजीत ओपन प्लिंथ	2017-18	24,000	17,895	6,105	5.13
बलजीत ओपन प्लिंथ	2018-19	24,000	19,058	4,942	4.15
बलजीत ओपन प्लिंथ	2019-20	25,000	19,358	5,642	4.74
बलजीत ओपन प्लिंथ	2020-21	42,700	33,342	9,358	7.86
सोहन ओपन प्लिंथ	2019-20	10,000	6,502	3,498	2.94
सोहन ओपन प्लिंथ	2020-21	20,000	15,897	4,103	3.45
कुल					**28.27**

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि उपर्युक्त प्लिंथों का कभी भी उनकी पूरी क्षमता तक उपयोग नहीं किया गया। इस प्रकार स्वीकृत क्षमता का उपयोग किए बिना ही ₹ 28.27 लाख किराये का भुगतान हुआ।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) यह बताया गया कि राज्य खरीद एजेंसियों को गेहूं की खरीद और भंडारण के लिए एफ.सी.आई. की लिंकेज योजना का पालन करना होता था। लिंकेज योजना का पालन न करने की स्थिति में, एफ.सी.आई. राज्य खरीद एजेंसियों से कैरी ओवर चार्ज काट सकता था।

यह उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एफ.सी.आई. की लिंकेज योजना खरीद अवधि के दौरान मंडी से गेहूं की सीधी डिलीवरी से संबंधित है। एफ.सी.आई. की लिंकेज योजना का भंडारित गेहूं पर कोई प्रभाव नहीं होता है। इस प्रकार, जिला खाद्य एवं आपूर्ति नियंत्रकों द्वारा भंडारण क्षमता का विवेकपूर्ण उपयोग नहीं किया गया था।

3.5.2.4 अनुपयोगी स्टॉक वस्तुओं से भंडारण स्थान को अवरुद्ध करना

भंडारण स्थान को अवरोध से बचाने के लिए, अनुपयोगी स्टॉक वस्तुओं[17] का शीघ्रातिशीघ्र निपटान किया जाना अपेक्षित है। नमूना-जांच किए गए जिलों में भंडारण स्थान अवरुद्ध रहा क्योंकि ₹ 17.83 करोड़ की लागत वाली अनुपयोगी स्टॉक वस्तुएं स्टोर में पड़ी थी ***(तालिका 3.13)***।

तालिका 3.13: अनुपयोगी स्टॉक वस्तुओं का निपटान न करना (राशि)

(₹ करोड़ में)

जिला	एफ.एस.डी.	एच.एस.डब्ल्यू.सी.	हैफेड	हरियाणा कृषि उद्योग निगम
करनाल	3.03	0.24	1.30	0.13
पानीपत	0.17		0.30	उपलब्ध नहीं
सोनीपत	1.20		0.33	0.05
कुरुक्षेत्र	2.30	0.09	1.02	0.73
यमुनानगर	0.35	0.49	0.77	0.02
अम्बाला	0.62		0.74	0.05
हिसार	0.36	0.43	उपलब्ध नहीं	0.92
फतेहाबाद	1.36		0.71	
कुल	**9.39**	**1.25**	**5.17**	**2.02**
कुल योग	**₹ 17.83 करोड़**			

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) यह बताया गया कि फ्यूमिगेशन कवर, पैडी टॉप्स, एल्युमीनियम फ्लास्क आदि का निपटान महानिदेशक, आपूर्ति एवं निपटान द्वारा किया जाना

[17] अनुपयोगी लो-डेंसिटी पॉली इथिलीन (एलडीपीई) कवर, काले पॉलिथीन कवर, तिरपाल, लकड़ी के बक्से आदि।

था। अनुपयोगी स्टॉक वस्तुओं के निपटान का मामला प्रक्रियाधीन था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि महानिदेशक, आपूर्ति एवं निपटान, नीलामी दरों को अंतिम रूप देने के लिए सक्षम प्राधिकारी हैं परन्तु अनुपयोगी वस्तुओं के निपटान का उत्तरदायित्व संबंधित राज्य खरीद एजेंसियों का था।

3.6 एफ.सी.आई. के समक्ष दावे प्रस्तुत करना

भारत सरकार प्रत्येक आर.एम.एस. की शुरुआत से पहले अनंतिम लागत शीट[18] जारी करती है। प्रत्येक आर.एम.एस. के लिए भारत सरकार द्वारा अनुमोदित लागत के अनुसार जारी अनंतिम लागत शीट के अनुपालना में एफ.सी.आई. खरीद प्रक्रिया के लिए राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा किए गए व्यय की प्रतिपूर्ति करता है। एफ.सी.आई. द्वारा गेहूं की डिलीवरी लेते समय अनंतिम लागत शीट के अनुसार राज्य खरीद एजेंसियों को भुगतान किया जाता है। इसके बाद अंतिम दावे भारत सरकार द्वारा अनुमोदित अंतिम लागत शीट[19] के आधार पर राज्य सरकार द्वारा लेखों को अंतिम रूप देने के बाद एफ.सी.आई. के पास अंतिम दावे प्रस्तुत किए जाते हैं।

एफ.सी.आई. तीन पद्यतियों से राज्य खरीद एजेंसियों के क्षेत्रीय कार्यालयों से डिलीवरी लेता है और ***तालिका 3.14*** में दिए गए वर्णित तरीकों के अनुसार राज्य खरीद एजेंसियों के क्षेत्रीय कार्यालयों को न्यूनतम समर्थन मूल्य और इंसिडेंटल्स का भुगतान करता है।

तालिका 3.14: एफ.सी.आई. को वितरण का तरीका

	पद्यति	डिलीवरी विधि	न्यूनतम समर्थन मूल्य + भुगतान किए जाने वाले इंसिडेंटल्स
क.	मंडी से सीधी डिलीवरी	मंडी से एफ.सी.आई. तक सीधे गेहूं की डिलीवरी (एफ.सी.आई. के परिवहन द्वारा)	वैधानिक प्रभार + मंडी श्रम प्रभार + समितियों/आढ़तियों को कमीशन + प्रशासनिक प्रभार + बोरियों की लागत
ख.	एफ.सी.आई. के स्थानीय गोदाम/रेलवे हेड तक डिलीवरी	मंडी से एफ.सी.आई. के गोदाम या रेलवे हेड तक गेहूं की सीधी डिलीवरी (राज्य खरीद एजेंसी के परिवहन द्वारा)	पद्यति क. प्रभार + परिवहन एवं हैंडलिंग प्रभार
ग.	राज्य खरीद एजेंसी के गोदाम से एक्स-गोदाम डिलीवरी	राज्य खरीद एजेंसियों के भंडारण स्थल से एफ.सी.आई. तक गेहूं की डिलीवरी (एफ.सी.आई. के परिवहन द्वारा)	पद्यति ख. प्रभार + संरक्षण एवं रखरखाव प्रभार, ब्याज प्रभार और अतिरिक्त प्रभार (लोडिंग, तौल आदि)

उपर्युक्त इंसिडेंटल्स प्रत्येक वर्ष 30 जून तक गेहूं की डिलीवरी के लिए राज्य खरीद एजेंसियों को देय हैं। इसके बाद, एफ.सी.आई. द्वारा राज्य खरीद एजेंसियों को अनंतिम लागत शीट में उल्लिखित दरों पर ब्याज देय है, जिसकी गणना न्यूनतम समर्थन मूल्य और इंसिडेंटल्स पर की जाती है (प्रशासनिक और भंडारण प्रभारों को छोड़कर)। डिलीवरी वाले माह के लिए, ब्याज के साथ-साथ भंडारण प्रभार भी आधी दर पर दिया जाता है। लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां निम्नानुसार हैं:

3.6.1 अनंतिम लागत शीट का जारी होना

अनंतिम लागत शीट में शामिल इंसिडेंटल्स राज्य सरकार द्वारा, जुलाई 2003 में अधिसूचित खरीद इंसिडेंटल्स के सिद्धांतों, जिन्हें राज्य राज्य सरकार के अनुरोध पर समय-समय पर संशोधित

---

18 अनंतिम लागत शीट एक अनुमानित लागत ढांचा है जो प्रत्येक आर.एम. एस. से पहले जारी किया जाता है, क्योंकि वास्तविक व्यय केवल खरीद समाप्त होने के बाद ही उपलब्ध होता है।

19 लेखापरीक्षित लेखों के आधार पर भारत सरकार/एफ.सी.आई. द्वारा अनुमोदित इंसिडेंटल्स की अंतिम लागत।

किया जाता है, के अनुसार भरत सरकार को प्रस्तुत प्रस्ताव के आधार पर मंजूर किये जाते हैं। इंसिडेंटल्स और उसके निर्धारण की विधि का संक्षिप्त विवरण ***परिशिष्ट 3.4*** में दिया गया है।

राज्य खरीद एजेंसियां वित्तीय संस्थाओं से सी.सी.एल./अल्पकालिक ऋण लेकर गेहूं खरीदती हैं। अतः राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा खरीद कार्यों पर किए गए संपूर्ण व्यय की प्रतिपूर्ति एफ.सी.आई. से समय पर प्राप्त करने के लिए अनंतिम लागत शीट के सभी घटकों का सही और समयबद्ध ढंग से अवलोकन किया जाना चाहिए। अनंतिम लागत शीट की पूर्णता और समयबद्धता से संबंधित किसी भी प्रकार की ढिलाई के कारण राज्य खरीद एजेंसियों को ब्याज के रूप में प्रत्यक्ष हानि का कारण बनती है। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित तथ्य पाए गए:

3.6.1.1 अनंतिम लागत शीट जारी करने में देरी के कारण हानि

प्रत्येक वर्ष आर.एम.एस. की शुरुआत से पहले अनंतिम लागत शीट जारी की जानी होती है, लेकिन लेखापरीक्षा में पाया गया कि आर.एम.एस. 2020 और 2021 के लिए अनंतिम लागत शीट 80 और 161 दिनों की देरी से जारी की गईं। आर.एम.एस. 2020 और 2021 के दौरान, एफ.सी.आई. ने अनंतिम लागत शीट जारी होने तक गेहूं की डिलीवरी लेते समय केवल समर्थन मूल्य का भुगतान किया और इंसिडेंटल्स[20] का भुगतान नहीं किया। राज्य खरीद एजेंसियों ने अनंतिम लागत शीट जारी होने के बाद पूरक बिलों के रूप में इन इंसिडेंटल्स का दावा किया। राज्य खरीद एजेंसियां बैंकों से ब्याज पर निधियां उधार लेती हैं, और अनंतिम लागत शीट जारी होने में देरी के कारण इंसिडेंटल्स का दावा प्रस्तुत करने में देरी होती है। राज्य खरीद एजेंसियों को ऐसे इंसिडेंटल्स का बाद में पूरक दावों के रूप में दावा करना पड़ा। यह उल्लेखनीय है कि एफ.सी.आई. पूरक दावों पर ब्याज नहीं देता है, जो कि अंततः राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा वहन किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अनंतिम लागत शीट जारी करने में देरी होने के कारण एफ.सी.आई. द्वारा ₹ 1,157.27 करोड़ के इंसिडेंटल्स का भुगतान पूरक दावों के रूप में किया गया, जिसके कारण राज्य खरीद एजेंसियों पर ₹ 33.67 करोड़ के ब्याज का अतिरिक्त भार पड़ा, जैसा कि ***तालिका 3.15*** में विस्तृत रूप से दर्शाया गया है।

तालिका 3.15: क्षेत्रीय कार्यालयों को अनंतिम लागत शीट भेजने में देरी के कारण ब्याज की हानि

रबी विपणन सीजन	एफ.सी.आई. को सीधी डिलीवरी (लाख मीट्रिक टन में)				देरी (दिनों में)	इंसिडेंटल्स (न्यूनतम समर्थन मूल्य को छोड़कर) (₹ प्रति क्विंटल)	इंसिडेंटल्स दावा/ भुगतान	कम भुगतान (प्रति क्विंटल)	कम भुगतान की गई राशि (₹ करोड़ में) (मात्रा∗कम भुगतान)	अनंतिम लागत शीट में ब्याज दर प्रति वर्ष	ब्याज की हानि (₹ करोड़ में)
	खाद्य	हैफेड	हरियाणा राज्य भंडारण निगम	कुल							
1	2	3	4	5	6	7	8	9 (8-7)	10 (9∗5)	11	12
2020	6.24	10.71	4.46	**21.41**	80	292.41	0	292.41	626.05	9.61	13.19
2021	4.91	9.91	4.55	**19.37**	161	274.25	0	274.25	531.22	8.74	20.48
कुल									**1,157.27**		**33.67**

(स्रोत: एफ.सी.आई. और राज्य खरीद एजेंसियों से प्राप्त जानकारी)

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024), अपर मुख्य सचिव, हरियाणा सरकार, एफ.एस.डी. ने विभागीय अधिकारियों को इस मामले को भारत सरकार के समक्ष उठाने का निर्देश दिया।

---

20 वैधानिक प्रभार, मंडी श्रम प्रभार, समितियों/आढ़तियों को कमीशन, प्रशासनिक प्रभार, बोरियों की लागत, परिवहन एवं हैंडलिंग प्रभार आदि।

3.6.1.2 अनंतिम लागत शीट को अंतिम रूप देने में देरी के कारण हानि

भारत सरकार ने फरवरी 2020 में केंद्रीय पूल के लिए गेहूं खरीद के लिए लागू इंसिडेंटल्स के सिद्धांतों में संशोधन कर दिया, जिसके अनुसार कमीशन/आढ़तिया प्रभारों को न्यूनतम समर्थन मूल्य से पृथक कर दिया गया था। खरीद इंसिडेंटल्स के संशोधित सिद्धांत आर.एम.एस. 2020-21 से लागू थे।

हरियाणा सरकार खरीद इंसिडेंटल्स के संशोधित सिद्धांतों के अनुसार आढ़तिया कमीशन को न्यूनतम समर्थन मूल्य से पृथक करने में विफल रही और आर.एम.एस. 2020-21 के लिए ₹ 48.12 प्रति क्विंटल[21] की दर से आढ़तिया कमीशन प्रस्तावित कर दिया (3 अप्रैल 2020), जो खरीद इंसिडेंटल्स के संशोधित सिद्धांतों के विरुद्ध था। भारत सरकार द्वारा आर.एम.एस. 2020-21 के लिए अनंतिम लागत शीट जुलाई 2020 में जारी की गई, जिसमें ₹ 46 प्रति क्विंटल की दर से आढ़तिया कमीशन को मंजूरी दी गई। अनंतिम लागत शीट, खरीद सीजन पूरा होने के बाद जारी होने के कारण हरियाणा सरकार द्वारा आढ़तियों को ₹ 48.12 प्रति क्विंटल की दर से भुगतान कर दिया गया था। आढ़तियों को अधिक कमीशन के परिणामस्वरूप राज्य सरकार को ₹ 14.27 करोड़[22] की हानि हुई।

हरियाणा सरकार द्वारा आढ़तियों के कमीशन के संशोधन करने और ₹ 48.12 प्रति क्विंटल करने (चूँकि आढ़तियों को पहले ही भुगतान किया जा चुका था) के लिए एफ.सी.आई. के साथ उच्चतम स्तर पर मामला उठाया, लेकिन मामला अनसुलझा ही रहा।

इस प्रकार, खरीद इंसिडेंटल्स के संशोधित सिद्धांतों के अनुसार एफ.एस.डी. द्वारा आढ़तिया कमीशन का निर्धारण न करने तथा भारत सरकार द्वारा अनंतिम लागत शीट जारी करने में देरी के कारण, हरियाणा सरकार को ₹ 14.27 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा।

विभाग ने उत्तर दिया (जून 2024) कि आर.एम.एस. 2020 के दौरान, एच.एस.ए.एम.बी. हरियाणा द्वारा जारी अधिसूचना के अनुसार, ₹ 48.12 प्रति क्विंटल, अर्थात न्यूनतम समर्थन मूल्य का 2.5 प्रतिशत, की दर से आढ़तिया कमीशन का भुगतान किया गया था, जबकि भारत सरकार द्वारा 10 जुलाई 2020 को अनंतिम लागत शीट जारी की गई जिसमे आढ़तिया कमीशन ₹ 46 प्रति क्विंटल निर्धारित की गई थी। भारत सरकार द्वारा अनंतिम लागत शीट जारी करने में देरी के कारण अधिक प्रभारों का भुगतान किया गया। एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024), अपर मुख्य सचिव ने विभाग के उत्तर को दोहराया। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि भारत सरकार ने फरवरी 2020 में अर्थात् 2020 के खरीद सीजन प्रारम्भ होने से पूर्व ही न्यूनतम समर्थन मूल्य से आढ़तिया कमीशन को पृथक कर खरीद इंसिडेंटल्स के संशोधित सिद्धांतों को अधिसूचित कर दिया था।

3.6.2 कवर्ड स्टोरेज के लिए संरक्षण और रखरखाव प्रभारों की अनदेखी करना

भारत सरकार खरीद अवधि के लिए आधे समय (डेढ़ माह) के लिए केवल सी.ए.पी. स्टोरेज का भुगतान करती है। अत: 30 जून तक कवर्ड स्टोरेज के लिए कोई प्रावधान नहीं है।

---

[21] ₹ 1,925 का 2.5 प्रतिशत: रबी विपणन सीजन 2020-21 के लिए न्यूनतम समर्थन मूल्य।

[22] 67.31 लाख मीट्रिक टन * ₹ 2.12 प्रति क्विंटल।

जांच के दौरान, यह पाया गया कि अनंतिम लागत शीट के लिए प्रस्ताव प्रस्तुत करते समय, हरियाणा सरकार ने कवर्ड स्टोरेज के लिए संरक्षण एवं रखरखाव प्रभार को शामिल नहीं किया था, इस तथ्य के बावजूद कि गेहूं बड़ी मात्रा में रखी जा रही थी। एफ.सी.आई. द्वारा देय ओपन प्लिंथ और कवर्ड स्टोरेज के लिए प्रभारों में बहुत अंतर था, जैसा कि ***तालिका 3.16*** में विवरण दिया गया है।

तालिका 3.16: कवर्ड गोदाम में भंडारित गेहूं पर सी.ए.पी. की दरों से संरक्षण एवं रखरखाव प्रभार लेने से हानि

रबी विपणन सीजन	सी.ए.पी. स्टोरेज के लिए भंडारण प्रभार	कवर्ड गोदाम के लिए भंडारण प्रभार	कवर्ड और सी.ए.पी. स्टोरेज दरों में अंतर	डेढ़ माह के लिए	गोदाम में भंडारित मात्रा	हानि
	(₹ प्रति मीट्रिक टन प्रति माह)			(₹ प्रति मीट्रिक टन)	(लाख मीट्रिक टन में)	(₹ करोड़ में)
2017	24.00	74.00	50.00	75.00	24.32	18.24
2018	24.00	83.00	59.00	88.50	24.00	21.24
2019	24.00	93.60	69.60	104.40	15.09	15.75
2020	24.00	104.20	80.20	120.30	8.45	10.16
2021	24.00	107.80	83.80	125.70	19.82	24.91
कुल					**91.68**	**90.30**

अनंतिम लागत शीट में कवर्ड गोदाम के लिए संरक्षण एवं रखरखाव प्रभारों को शामिल न करने के कारण तथा सी.ए.पी. स्टोरेज के लिए दावे प्रस्तुत करने के कारण ₹ 90.30 करोड़ की हानि हुई, जबकि वास्तव में आर.एम.एस. 2017 से 2021 के दौरान गेहूं कवर्ड गोदामों में भंडारित किया गया था।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024), अपर मुख्य सचिव ने बताया कि 30 जून तक कवर्ड स्टोरेज की दरें प्रदान करने के लिए मामला भारत सरकार के समक्ष रखा जाएगा।

3.7 एफ.सी.आई. को गेहूं की डिलीवरी

3.7.1 एफ.सी.आई. की मूवमेंट प्लान के अनुसार डिलीवरी में विफलता

राज्य खरीद एजेंसियों को एफ.सी.आई. की मूवमेंट प्लान अथवा आवश्यकता के अनुसार गेहूं का स्टॉक डिलीवर करना अपेक्षित है। यदि राज्य खरीद एजेंसियां एफ.सी.आई. की आवश्यकता या मूवमेंट प्लान के अनुसार गेहूं डिलीवर करने में विफल रहती हैं, तो एफ.सी.आई. द्वारा कैरी ओवर चार्ज देने से इनकार कर दिया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफ.सी.आई. ने आर.एम.एस. 2017 से 2021 के लिए मूवमेंट प्लान के अनुसार गेहूं की डिलीवरी न करने पर राज्य खरीद एजेंसियों के चयनित क्षेत्रीय कार्यालयों से ₹ 4.58 करोड़ का कैरी ओवर चार्ज की कटौती की थी जैसा कि ***तालिका 3.17*** में विवरण दिया गया है।

तालिका 3.17: एफ.सी.आई. द्वारा की गई कटौतियों का विवरण

क्र. सं.	एजेंसी	जिला कार्यालय का नाम	राशि (₹ करोड़ में)	कटौती का कारण
1	एच.एस.डब्ल्यू.सी.	एच.एस.डब्ल्यू.सी., फतेहाबाद	0.24	डिलीवरी न देना
		एच.एस.डब्ल्यू.सी., पानीपत	1.28	ट्रांसपोर्टर द्वारा वाहन उपलब्ध न कराना, डिलीवरी न करना
2	हैफेड	हैफेड, फतेहाबाद	0.18	डिलीवरी न देना
		हैफेड, सोनीपत	0.06	डिलीवरी न देना
3	एफ.एस.डी.	जिला खाद्य एवं आपूर्ति नियंत्रक, पानीपत	2.82	गोदाम पर कर्मचारियों की अनुपलब्धता तथा पर्याप्त श्रमिक उपलब्ध न कराना आदि।
कुल			**4.58**	

यदि एफ.सी.आई. को गेहूं का स्टॉक उनकी मांग/मूवमेंट प्लान के अनुसार दिया गया होता, तो ₹ 4.58 करोड़ की हानि को टाला जा सकता था।

3.7.2 नमी के कारण एफ.सी.आई. द्वारा कटौती

आर.एम.एस. के दिशा-निर्देशों के अनुसार एफ.सी.आई. को दिए जाने वाले गेहूं के स्टॉक में नमी की मात्रा 12 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए। 12 से 14 प्रतिशत के बीच नमी वाला गेहूं दरों में कुछ कमी के साथ स्वीकार्य है और 14 प्रतिशत से अधिक नमी वाला स्टॉक स्वीकार्य नहीं है। एफ.सी.आई. ने आर.एम.एस. 2017 से 2021 के लिए गेंहू में नमी मात्र सही न होने के कारण राज्य खरीद एजेंसियों से ₹ 4.63 करोड़ की कटौती की, जैसा कि ***तालिका 3.18*** में दर्शाया गया है।

तालिका 3.18: एफ.सी.आई. द्वारा गेहूं में नमी के कारण की गई कटौती

(₹ करोड़ में)

एजेंसी	नमी के कारण एफ.सी.आई. द्वारा की गई कटौती	आढ़तियों से वसूल की गई कटौती	लंबित वसूली
एफ.एस.डी.	1.02	0.24	0.78
हैफेड	3.43	-	3.43
एच.एस.डब्ल्यू.सी.	0.17	0.00	0.17
हरियाणा कृषि उद्योग निगम	0.01	-	0.01
कुल	**4.63**	**0.24**	**4.39**

मंडियों से सीधे डिलीवरी के मामले में कुल ₹ 4.63 करोड़ में से ₹ 0.24 करोड़ आढ़तियों से वसूल किए गए थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि भंडारित गेहूं के मामले में, राज्य खरीद एजेंसियों ने न तो खरीद के समय और न ही भंडारण के दौरान गेहूं में नमी की मात्रा का आकलन किया गया था। राज्य खरीद एजेंसियों को खरीद के समय और भंडारण के दौरान नमी की मात्रा रिकॉर्ड करने के लिए एक तंत्र विकसित करना चाहिए।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) यह उत्तर दिया गया कि आढ़तियों से गेहूं की प्राप्ति के दौरान पाई गई नमी के लिए कटौती कर ली गई थी। गेहूं की डिलीवरी के दौरान नमी के कारण की गई कटौती को गेहूं में कमी माना गया और तदनुसार संबंधित कर्मचारियों/अधिकारियों का उत्तरदायित्व तय किया गया था।

3.8. वार्षिक लेखों को अंतिम रूप देने में देरी

3.8.1 उपभोक्ता मूल्य सूचकांक के आधार पर इंसिडेंटल्स का दावा न होना

भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकारों को वित्तीय वर्ष की समाप्ति के 12 माह के भीतर वार्षिक लेखापरीक्षित लेखे प्रस्तुत करने थे। भारत सरकार के निर्देशों (जनवरी 2017) के अनुसार, पिछले साल की अंतिम या अनंतिम दर को आधार मानकर उपभोक्ता मूल्य सूचकांक[23] के आधार पर इंसिडेंटल्स की अनंतिम दरें तय की जानी थी। लेखापरीक्षित लेखे प्रस्तुत करने में चूक करने वाले राज्यों को सूचकांकीकरण का लाभ देने से इनकार कर दिया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफ.एस.डी. ने केवल आर.एम.एस. 2017-18 तक के लेखों को अंतिम रूप दिया था, इस तथ्य के बावजूद कि अन्य राज्य खरीद एजेंसियों (एच.एस.डब्ल्यू.सी., हैफेड और हरियाणा कृषि उद्योग निगम) ने अपने वार्षिक लेखे तैयार कर लिए थे और

23 उपभोक्ता मूल्य सूचकांक के आधार पर पिछले अनंतिम लागत शीट के खरीद आकस्मिक व्यय को वर्तमान स्तर तक अद्यतन करना। यह लाभ रबी विपणन सीजन 2020 तक उपलब्ध था।

आर.एम.एस. 2021-22 तक उनकी लेखापरीक्षा भी हो चुकी थी। नोडल विभाग द्वारा लेखों को अंतिम रूप देने में देरी के कारण, ये राज्य खरीद एजेंसियां भी अपने अंतिम दावे प्रस्तुत नहीं कर सकीं, जिसके परिणामस्वरूप राज्य के खजाने को हानि हुई। इसके अलावा, आर.एम.एस. 2017 से 2020 के लिए ₹ 179.10 करोड़ के मूल्य सूचकांकीकरण का लाभ राज्य द्वारा नहीं लिया जा सका, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 60.18 करोड़ (मार्च 2023 तक) के ब्याज का अतिरिक्त भार पड़ा, जैसा कि ***तालिका 3.19*** में विवरण दिया गया है।

तालिका 3.19: सूचकांकीकरण का लाभ न लेने पर ब्याज का अतिरिक्त भार

आर. एम. एस.	राज्य खरीद एजेंसियों द्वारा खरीदी गई मात्रा (लाख मीट्रिक टन में)	निर्दिष्ट इंसिडेंटल्स के लिए सूचकांकीकृत लागत (₹ प्रति क्विंटल)	अनंतिम लागत शीट में निर्दिष्ट इंसिडेंटल्स (₹ प्रति क्विंटल)	सूचकांकीकरण का लाभ नहीं लिया गया (₹ प्रति क्विंटल)	सूचकांकीकरण लाभ न लेने के कारण अंतर (₹ करोड़ में)	ब्याज दर (प्रतिशत में)	ब्याज हानि (₹ करोड़ में)
2017-18	65.61	38.49	34.27	4.22	27.66	11.01	15.23
2018-19	77.02	42.47	36.38	6.09	46.89	9.66	18.12
2019-20	82.28	43.66	36.38	7.28	59.93	10.15	18.25
2020-21	67.31	25.88	19.25	6.63	44.62	9.61	8.58
कुल	**292.22**				**179.10**		**60.18**

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) यह बताया गया कि कर्मचारियों की कमी के कारण अंतिम लागत शीट प्रस्तुत करने में देरी हुई। विभाग ने लेखे तैयार करने और भारत सरकार को प्रस्तुत करने के लिए जनवरी 2024 से एक चार्टर्ड अकाउंटेंट फर्म को नियुक्त किया गया था।

तथ्य यह है कि लेखापरीक्षित लेखे प्रस्तुत करने में देरी के कारण ₹ 179.10 करोड़ का मूल्य सूचकांक का लाभ नहीं लिया जा सका।

3.8.2 अंतिम दावे प्रस्तुत न करना

भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार, प्रत्येक आर.एम.एस. के लिए लागत शीट को उस वित्तीय वर्ष की समाप्ति, जिसमें आर.एम.एस. समाप्त होता है, से 20 माह के भीतर अंतिम रूप दिया जाना चाहिए। हरियाणा सरकार द्वारा लेखापरीक्षित लेखों को अंतिम रूप देने में देरी हुई जिससे राज्य एजेंसियों की खरीद संबंधी इंसिडेंटल्स को फाइनल नहीं किया जा सका, जैसा कि ***तालिका 3.20*** में विवरण दिया गया है।

तालिका 3.20: अंतिम दावे प्रस्तुत करने में देरी और आगे एफ.सी.आई. द्वारा अंतिम अनुमोदन देने में देरी

आर.एम.एस.	स्थिति	राज्य द्वारा दावा प्रस्तुत करना			एफ.सी.आई. द्वारा अनुमोदित दावे		
		देय तिथि	प्रस्तुत करने की तिथि	देरी दिनों में	देय तिथि	अंतिम अनुमोदन की तिथि	देरी दिनों में
2013-14	अंतिम	31 मार्च 2015	06 जून 2017	798	30 नवंबर 2015	05 जून 2020	1,649
2014-15	अंतिम	31 मार्च 2016	15 फरवरी 2022	2,147	30 नवंबर 2016	18 जुलाई 2023	2,421
2015-16	लंबित*	31 मार्च 2017	15 फरवरी 2022	1,782	30 नवंबर 2017	18 जुलाई 2023	2,057
2016-17	अंतिम	31 मार्च 2018	21 मई 2021	1,147	30 नवंबर 2018	12 जुलाई 2023	1,685
2017-18	लंबित*	31 मार्च 2019	24 नवंबर 2022	1,402	30 नवंबर 2019	लंबित	
2018-19	दावे प्रस्तुत नहीं किए गए*	31 मार्च 2020			30 नवंबर 2020	लंबित	
2019-20		31 मार्च 2021			30 नवंबर 2021	लंबित	
2020-21		31 मार्च 2022			30 नवंबर 2022	लंबित	
2021-22		31 मार्च 2023					

स्रोत: विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी।

* **2016-17 के लिए लागत शीट को अंतिम रूप दिए जाने के बावजूद 2015-16 की लागत शीट लंबित रहने के कारण रिकार्ड में उपलब्ध नहीं थे।**

हरियाणा सरकार द्वारा अंतिम दावे प्रस्तुत करने में 16 से 71 माह के मध्य की देरी हुई। आर.एम.एस. 2013 की लागत शीट को 55 माह की देरी से जून 2020 में अंतिम रूप दिया

गया और आर.एम.एस. 2014, 2015 और 2016 की लागत शीट को 56 से 80 माह की देरी से जुलाई 2023 में अंतिम रूप दिया गया।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान (जुलाई 2024) यह बताया गया कि कर्मचारियों की कमी के कारण अंतिम लागत शीट प्रस्तुत करने में देरी हुई। विभाग ने लेखे तैयार करने और भारत सरकार को प्रस्तुत करने के लिए जनवरी 2024 से एक चार्टर्ड अकाउंटेंट फर्म को नियुक्त कर लिया था।

3.9 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना-जांच की गई कुछ मंडियों में बुनियादी सुविधाओं जैसे तौल कांटे, अग्निशमन व्यवस्था, किसान विश्राम गृह, कैंटीन आदि की उपलब्धता पर्याप्त नहीं थी। कुछ मंडियों में तौल कांटे की अनुपलब्धता के कारण, हैफेड द्वारा मंडी के बाहर स्थित तौल कांटों तक गेहूं के परिवहन पर ₹ 2.93 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया।

एफ.एस.डी. ने गेहूं की खरीद के लिए उच्च ब्याज दरों पर निधियों की व्यवस्था की थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 222.24 करोड़ का अतिरिक्त ब्याज भार पड़ा। चूंकि खरीद प्रक्रिया में शामिल गतिविधियों के लिए समय-सीमा तय नहीं थी, इसलिए किसानों को भुगतान में देरी हुई। इसके अलावा, बड़ी मात्रा में गेहूं को ओपन प्लिंथ किराए पर लेकर अवैज्ञानिक तरीके से भंडारित किया गया, जिससे गेहूं का स्टॉक क्षतिग्रस्त हो गया।

राज्य सरकार ने आर.एम.एस. 2020-21 के लिए ₹ 48.12 प्रति क्विंटल की दर से कमीशन का भुगतान किया, जबकि एफ.सी.आई. ने ₹ 46 प्रति क्विंटल कमीशन तय किया, जिसके परिणामस्वरूप राज्य खरीद एजेंसियों को ₹ 14.27 करोड़ की हानि हुई। इसके अलावा, कवर्ड गोदामों के लिए संरक्षण एवं रखरखाव प्रभार को अनंतिम लागत शीट में शामिल न किए जाने के कारण राज्य खरीद एजेंसियों को ₹ 90.30 करोड़ की हानि हुई। इसके अतिरिक्त, आर.एम.एस. 2018-19 तथा इसके बाद की लागत शीट को राज्य सरकार द्वारा अंतिम रूप नहीं दिया गया है।

3.10 सिफारिशें

निम्नलिखित सिफारिशें की जाती हैं:

1 राज्य सरकार द्वारा मंडियों में किसानों के लिए पर्याप्त बुनियादी सुविधाएं जैसे तौल कांटे, अग्निशमन व्यवस्था, किसान विश्राम गृह, कैंटीन तथा बैंक उपलब्ध करवाने की व्यवस्था की जानी चाहिए।

2 राज्य सरकार द्वारा गेहूं खरीद प्रक्रिया के लिए प्रतिस्पर्धी दरों पर ऋण लेने के विकल्पों की व्यवहार्यता पर विचार किया जाना चाहिए।

3 राज्य सरकार द्वारा किसानों को समय पर भुगतान सुनिश्चित करने के लिए गेहूं खरीद गतिविधियों के लिए एक स्पष्ट समय-सीमा निर्धारित करनी चाहिए।

4 राज्य सरकार द्वारा अवैज्ञानिक भंडारण को रोकना चाहिए ताकि गेहूं की क्षति से होने वाली हानि को कम किया जा सके।

5 राज्य सरकार द्वारा एफ.सी.आई. को समय पर दावे प्रस्तुत करने के लिए खाद्यान्न खरीद से संबंधित वार्षिक लेखों को एफ.एस.डी. द्वारा अंतिम रूप देने में तीव्रता लानी चाहिए।