



सत्यमेव जयते

केन्द्रीय पूल हेतु धान की खरीद एवं मिलिंग पर

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन



संघ सरकार

उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय

2015 की प्रतिवेदन संख्या 31

(निष्पादन लेखापरीक्षा)

केन्द्रीय पूल हेतु धान की खरीद एवं मिलिंग
पर
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की रिपोर्ट

मार्च 2014 को समाप्त वर्ष के लिए

संघ सरकार
उपभोक्ता मामलें,
खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय
2015 प्रतिवेदन सं. 31
(निष्पादन लेखापरीक्षा)



विषय सूची

	पृष्ठ सं.
प्राक्कथन	iii
कार्यकारी सार	v
अध्याय-I परिचय	1
अध्याय-II खरीद प्रासंगिक व्यय	15
अध्याय-III धान की खरीद	49
अध्याय-IV मिल-मालिकों का चयन और मिलों का मंडी से संयोजन	81
अध्याय-V सह उत्पाद और उत्पाद अनुपात	93
अध्याय-VI भारतीय खाद्य निगम/राज्य सरकार एजेंसियों को चावल मिल-मालिकों द्वारा चावल की सुपुर्दगी	99
अध्याय-VII समीक्षा एवं निगरानी प्रणाली	111
अनुलग्नक	127
शब्दावली	153

प्राक्कथन

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) भारत सरकार (जीओआई) की ओर से खाद्यान्न की खरीद, भण्डारण आवागमन, परिवहन, वितरण और बिक्री के उत्तरदायित्व के उद्देश्य से खाद्य निगम अधिनियम, 1964 के तहत निगमित हुआ था। एफसीआई केंद्रीय स्तर पर उपभोक्ता मामलों, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग और राज्य स्तर पर राज्य सरकार एजेंसियों (एसजीएज़) के सहयोग से खाद्यान्न प्रबंधन प्रचालनों के अभिन्न अंग के रूप में धान/चावल के खरीद कार्य करता है। धान की खरीद का मुख्य उद्देश्य एक तरफ उपभोक्ताओं {लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) लाभार्थियों सहित} को न्यूनतर दर पर चावल (धान की मिलिंग के बाद) उपलब्ध कराना है और किसानों को न्यूनतम समर्थन कीमत (एमएसपी) उपलब्ध कराना है।

उपरोक्त पृष्ठभूमि में, लेखापरीक्षा ने केन्द्रीय पूल के लिए धान की खरीद और मिलिंग के निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए और एफसीआई/एसजीएज़ को चावल के प्रतिपादन के लिए एफसीआई/राज्य सरकारों और उनकी एजेंसियों की निष्पादन लेखापरीक्षा की। निष्पादन लेखापरीक्षा में 2009-10 से 2013-14 तक पाँच वर्ष की अवधि शामिल थी और आंध्रप्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, हरियाणा, ओडिसा, पंजाब, तेलंगाना, और उत्तर प्रदेश की राज्य सरकारों से संबंधित अभिलेखों की जांच सम्मिलित थी जोकि 2012-13 के दौरान कुल खरीद के लगभग 95 प्रतिशत के लिए उत्तरदायी थे।

यह निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन देश में एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा धान की खरीद और मिलिंग के सैद्धान्तिक और परिचालनात्मक प्रारूप में काफी खामियां/कमियां उजागर करती है। लेखापरीक्षा में एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा घटिया धान की खरीद के अतिरिक्त प्रामाणिकता प्राप्त किये बिना किसानों को अदा की गई एमएसपी के बहुत अधिक घटना एफसीआई/एसजीएज़ को चावल मिल मालिकों द्वारा धान/चावल की बहुत बड़ी मात्रा की गैर सुपुर्दगी, और धान/चावल के परिवहन में अनियमितताएं पाई गई। परिणामस्वरूप दोनों उत्पादकों अर्थात् किसान और अंतिम उपभोक्ता अर्थात् टीपीडीएस लाभार्थियों की लागत पर चावल मिल मालिकों/मध्यम लॉजिस्टिक्स देने वालों को लाभ प्राप्त हुआ और अंततः जिसके कारण भारत सरकार की खाद्य सब्सिडी व्यय में भी परिहार्य वृद्धि हुई।

लेखापरीक्षा रिपोर्ट भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा जारी निष्पादन लेखाकरण दिशानिर्देश 2014 और लेखाकरण मानकों के अनुसार तैयार की गई है।

लेखापरीक्षा मंत्रालय/एफसीआई/राज्य सरकारों और उनकी क्षेत्रीय संरचनाओं से लेखापरीक्षा प्रक्रिया के प्रत्येक चरण पर प्राप्त सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है। हम आशा करते हैं कि सरकार मिलिंग प्रभारों के पुन निर्धारण, उत्पादन अनुपात तथा शुष्कता छूट; प्रामाणिक किसानों को न्यूनतम समर्थन मूल्य भुगतान और मिलर के पास रखे अनाज के लिए अनुप्रांसगिक प्रतिभूती आदि पर की गई सिफारिशों को कार्यान्वित करने हेतु शीघ्र कार्यवाही करेगी।

कार्यकारी सार

हमने लेखापरीक्षा हेतु यह विषय क्यों चुना?

भारत सरकार (जीओआई) लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के अंतर्गत चावल की आपूर्ति हेतु काफी निधि व्यय करती है। मिलिंग प्रभारों को भारत के टेरिफ आयोग की सिफारिशों के आधार पर काफी पहले 2005 में भारत सरकार द्वारा निर्धारित किया गया था और तब से मिलिंग प्रभारों को संशोधित नहीं किया गया है। तथापि चावल मिल मालिक अब भी मिलिंग प्रभारों में वृद्धि के लिए कोई मांग किए बिना 2005 में निर्धारित किए गए मिलिंग प्रभारों पर मिलिंग कार्य कर रहे हैं हालांकि मिलिंग की लागत में वृद्धि हो चुकी है। विशेष रूप से, मिलिंग प्रक्रिया में उत्पन्न उप उत्पादों अर्थात् चावल की भूसी, टूटा चावल, भूसी की बिक्री कीमत में पर्याप्त वृद्धि हुई थी। किसानों को न्यूनतम समर्थन कीमत (एमएसपी) के भुगतान धान के लिए मिलिंग प्रभारों के संशोधन और चावल की गैर आपूर्ति से संबंधित विषय भी थे। तदनुसार, यह निष्पादन लेखापरीक्षा विभिन्न चरणों पर मॉनीटरिंग और नियंत्रण प्रक्रियाओं की प्रभावकारिता सहित ऐसे मामलों की जांच करने के लिए की गई।

हमारे लेखापरीक्षा उद्देश्य क्या थे?

यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह मूल्यांकन करने के लिए की गई थी कि क्या:

- लागत पत्र में मिलिंग प्रभारों सहित विभिन्न प्रासंगिक व्ययों की दरों को पारदर्शी एवं किफायती तरीके से निर्धारित किया गया था;
- मिलमालिकों के चावल की प्रणाली उचित थी, चावल मिलों के साथ मंडियों का संयोजन किफायती था और चावल मिल मालिकों को धान का आबंटन प्रभावकारिता से किया जाता था;
- केंद्रीय पूल के लिए खरीदे गए धान/चावल की गुणवत्ता और मात्रा को सुनिश्चित करने की प्रणाली को प्रभावकारिता से कार्यान्वित किया गया था;

- मिलिंग करारों/लेवी¹ आदेशों की निबंधन एवं शर्तों का यथावत पालन किया गया था; और
- धान की खरीद, भंडारण, मिलिंग और चावल की सुपुर्दगी के चरण तक के लिए मॉनिटरिंग और समीक्षा तंत्र पर्याप्त है और प्रभाविकता से प्रचालित था।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा से क्या पता चला?

इस निष्पादन लेखापरीक्षा से संबंधित मुख्य अवलोकनों के मुख्य अंश नीचे दिये गये हैं:-

क. धान की खरीद अवलोकन

मिल मालिक जो नियमित मंडियों से धान खरीदते हैं मंडी श्रम प्रभार (एमएलसी) की प्रतिपूर्ति के पात्र होंगे। यद्यपि, खरीद खेत से/मिल बिंदु से की गई थी, भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने बिना पुष्टि किये कि क्या धान मंडी या खेत से खरीदा गया था, मिल मालिकों को अनुचित से एमएलसी की प्रतिपूर्ति की। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 के दौरान एफसीआई के बिहार, ओडिशा और आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में ₹ 194.23 करोड़ तक एमएलसी का अनियमित भुगतान किया गया।

(पैरा 2.1.1.9)

गोकक समिति की सिफारिश के अनुसार कच्चे चावल के लिए 67 प्रतिशत उत्पादन अनुपात निर्धारित करते समय नमी का दो से तीन प्रतिशत सुखा अन्तर्निहित था। हालांकि, भारत सरकार सभी राज्यों के लिए 1998 से एक प्रतिशत अतिरिक्त सूखा भत्ते की स्वीकृति दे रही है यद्यपि मांग केवल पंजाब के मिल मालिकों द्वारा उठाई गई थी। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 तक की अवधि में ₹ 952.37 करोड़ राशि की भारत सरकार आर्थिक सहायता के अतिरिक्त व्यय के साथ साथ इतनी ही राशि का मिल मालिकों को अनपेक्षित लाभ हुआ है।

(पैरा 2.1.4)

बड़ी संख्या में कमियां जैसे किसानों के भूमि धारण का अप्रमाणिकरण, किसानों के संदेहास्पद पहचान, न्यूनतम सहायता मूल्य (एमएसवी) प्रमाण पत्र, की अनुपब्धता किसानों के विवरण (बैंक खाता संख्या, गांव का नाम आदि) वाले किसानों के मामले आंध्र प्रदेश,

¹ लेवी आदेशों के अंतर्गत चावल मिल मालिकों द्वारा खरीदा और मिल किया गया धान तथा एफसीआई को परिणामी चावल की विशेष प्रतिशतता की आपूर्ति को लेवी चावल कहा जाता है।

पंजाब, तेलंगाणा और उत्तर प्रदेश में देखे गए। ₹ 17,985.49 करोड़ एमएसपी की राशि जिसके लिए यह सुनिश्चित है कि क्या इन जरज्यों में मिल मालिकों/एसजीएज़ /एफसीआई से उनके उत्पादन हेतु वास्तव में किसानों ने कोई एमएसपी प्राप्त किया है।

(पैरा 3.2.1 एवं 3.2.2)

2010-11 और 2013-14 के दौरान पंजाब में उचित औसत गुणवत्ता (एफएक्यू) के अंतर्गत एसएजीज द्वारा ₹ 9,788.50 करोड़ मूल्य के 82.46 एलएमटी धान की मात्रा की खरीद की गई किन्तु उपभोक्ता मामले खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय द्वारा निरीक्षण के दौरान उसे विनिर्देशो से कम पाया गया था। परिणामस्वरूप, धान के लिए पंजाब में एसजीएज़ द्वारा पूरा भुगतान किया गया जबकि धान की गुणवत्ता अच्छी नहीं थी।

(पैरा 3.3.3)

पंजाब में आठ किलोमीटर की दूरी के अंदर चिन्हित मिलों के मिल-मालिक परिवहन प्रभार (क्योंकि यह कारक भी मिलिंग प्रभार में शामिल किया गया था) के हकदार नहीं थे। यद्यपि, इन मिलों के लिए धान के परिवहन पर एसजीएज़ द्वारा खर्च की गई ₹ 163.72 करोड़ राशि के समान ही चावल मिल-मालिकों को अवांछनीय प्राप्त हुआ।

(पैरा 4.1.2)

उत्तर प्रदेश, बिहार और छत्तीसगढ़ में, 14 क्विंटल से 18,00 क्विंटल तक धान/कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर) की बहुत अधिक मात्रा मोटरसाईकल, ऑटो रिक्शा, जीप, टैक्सी, ठेला (जुगाड़), कार आदि जैसे संदिग्ध परिवहन साधनों के माध्यम से ले जाई गई थी। पूर्ण रूप से इस संदिग्ध साधनों के माध्यम से ट्रांसपोर्टों द्वारा प्रस्तुत किये गये झूठे दावों की संभावना दर्शाते हुए ₹ 6.58 करोड़ की राशि ले जाये गये धान के रूप में दर्शाये गये धान/सीएमआर की कुल मात्रा 5,744.09 एमटी थी।

(पैरा 4.4)

ख. धान और चावल की सुपुर्दगी की मिलिंग अवलोकन

सह उत्पादों की वसूली में काफी वृद्धि होने के बावजूद मिलिंग प्रभार 2005 से संशोधित नहीं हुए है। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 के दौरान आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, तेलंगाणा और उत्तर प्रदेश में मिल मालिकों द्वारा सह-उत्पादों के विक्रय से कुल ₹ 3,743 करोड़ की अधिक वसूली की गई। इन चार राज्यों के चयनित जिलों द्वारा प्रस्तुत किये गये आंशिक डाटा से यह अधिक वसूली निकाली गई। इन चार राज्यों में इन चयनित जिलों में खरीदा गया धान पाँच वर्षों की अवधि के दौरान देश में खरीदे गये 2,499.37 एलएमटी के प्रति 395.10

एलएमटी था जो कुल खरीद का केवल 15.81 प्रतिशत है। वास्तविक आंकड़े निश्चित रूप से काफी अधिक होंगे, यदि भारत सरकार देश में मिल मालिकों द्वारा अधिक उद्ग्रहण की पूर्ण मात्रा को सुनिश्चित करने के लिए कार्य करती है।

(पैरा 5.1.1)

पंजाब में, खरीद एजेंसियों ने केएमएस 2009-10, 2012-13 और 2013-14 के लिये चावल के वितरण/धान की लंबित मिलिंग के लिये मिल मालिकों से लागू पैनल ब्याज की वसूली नहीं की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 159.47 करोड़ के पैनल ब्याज छोड़ने के कारण अनपेक्षित लाभ हुआ।

(पैरा 6.2)

मिल मालिकों को दिये गये धान को परिणामी चावल के रूप में वापस वितरित किया जाना होता है। इसके अतिरिक्त, मिल मालिक को केंद्रीय पूल हेतु एसजीएज़ हेतु एसजीएज़/एफसीआई के लिए लेवी चावल की सुपर्दगी की जानी है। तथापि, लेखापरीक्षा ने बिहार, हरियाणा, ओडिशा, पंजाब, उत्तर प्रदेश और तेलंगाना के चयनित जिलों में देखा कि एफसीआई/एसजीएज़ को मिल मालिकों द्वारा ₹ 3,042.87 करोड़ की राशि का 15.89 एलएमटी धान/सीएमआर और ₹ 4,527.91 करोड़ (कुल ₹ 7,570.78 करोड़) राशि का 23.34 एलएमटी लेवी चावल सुपर्द नहीं किया गया।

(पैरा 6.3)

हम क्या सिफारिश करते हैं ?

1. पंजाब और हरियाणा में जारी निर्देशों के आधार पर भारत सरकार पूरे देश में बोरियों की अधिकतम उपयोगिता बढ़ाने और इस पर कम व्यय करने के लिए प्रत्येक बोरी में धान की न्यूनतम मात्रा भरने को निर्दिष्ट करने पर विचार कर सकती है।
2. जीओआई मामले पर विशेषज्ञ तकनीकी विचार जानने के पश्चात एक प्रतिशत अतिरिक्त सूखा भत्ता अनुमत करने के निर्णय पर पुनः चर्चा करने पर विचार कर सकती है।
3. राज्य राजस्व की भारी राशि शामिल होने के दृष्टिगत, मंत्रालय एफसीआई को आन्ध्र प्रदेश सरकार की निजी मिल मालिकों से स्रोत पर मूल्य वृद्धि कर (वैट) की कटौती की सिफारिश को स्वीकार करने पर विचार करने को कहे ताकि वैट का समय पर संग्रहण और राजकोष में राजस्व सुनिश्चित किया जा सके।

4. मंत्रालय, एफसीआई/एसजीएज़ को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दे कि अभिरक्षा और अनुरक्षण प्रभारों तथा समिति के कमीशन का भुगतान तभी किया जाए जब इसके लिए एसजीएज़ द्वारा वास्तविक व्यय करने के दस्तावेजी साक्ष्यों का सत्यापन कर लिए जाए।
5. मंत्रालय यह सुनिश्चित करे की भारत सरकार/राज्य सरकारें पिछली विपणन अवधि में जारी निधियों के लिए उपयोगिता प्रमाणपत्रों की प्राप्ति के बाद ही नई निधियां जारी कर सकती है।
6. किसानों की प्रमाणिकता का पता लगाए बिना बड़ी संख्या में एमएसपी संबंधित भुगतानों के दृष्टिगत, यह सिफारिश की जाती है कि एफसीआई/एसजीएज़ किसानों के पहचान से संबंधित खातों में एमएसपी भुगतान को सीधे हस्तांतरित करने पर विचार करें।
7. कीटनाशकों और कीटनाशक दवाओं के लिए उपयुक्त मानकों का पर्याप्त रूप से अनुपालन किए बिना टीपीडीएस अनाज की आपूर्ति से उठी जन स्वास्थ्य चिन्ताओं के दृष्टिगत एफसीआई/एसजीएज़ जांच सुविधाओं में वृद्धि करें।
8. भारत सरकार एक तंत्र बनाएं जिसमें फसलो को प्रभावित करने वाली प्रतिकूल मौसम स्थितियों के कारण फेयर एवेरेज क्वालिटी (एफएक्यू) में छूट के लाभ केवल अभीष्ट लाभार्थियों को मिले जोकि किसान है, मिल मालिक नहीं।
9. मिलिंग-पूर्व भण्डारण के अभाव के कारण धान की अत्यधिक क्षति को देखते हुए भारत सरकार/एफसीआई/राज्य सरकारे बहुमूल्य खाद्य अनाजों की क्षति के जोखिम को कम करने के लिए मिलिंग-पूर्व भण्डारण क्षमता में वृद्धि करे।
10. राज्य सरकारो/एसजीएज़ को सुनिश्चित करना चाहिए कि धान की अपेक्षित प्रतिभूति प्राप्त करने के पश्चात ही धान मिल मालिकों को दिया जाए।
11. राज्य सरकार यह सुनिश्चित करे कि पहले आठ किमी तक की दूरी वाले सभी मिलों को जोड़ा जाए और उसके बाद केवल मिलिंग क्षमता और मिल की जाने वाली धान की मात्रा को ध्यान में रखकर ही इससे अधिक दूरी पर स्थित मिलों को जोड़ा जाए।
12. धान के परिवहन के सभी संदिग्ध मामलों की संबंधित राज्य सरकार द्वारा अच्छी तरह से जांच की जानी चाहिए और भुगतान के लिए ऐसे दावों को पास करने से पूर्व एफसीआई को यथोचित श्रम करना चाहिए।
13. भारत सरकार मिलिंग प्रभारों और उत्पादन अनुपात के पुनः निर्धारण के बारे में अध्ययन की समयबद्ध संपूर्णता के लिए टैरिफ आयोग की मिलिंग और अन्य लागतों

- के बारे में डाटा उपलब्ध करवाने के लिए मिलमालिकों को समझाने के लिए राज्य सरकारों के साथ विचार कर सकती है।
14. राज्य सरकारें/एसजीएज़/एफसीआई सीएमआर/लेवी चावल की सुपुर्दगी न करने के प्रति सुरक्षा लेने के लिए समानांतर सुरक्षा के रूप में चावल मिलमालिकों से बैंक गारंटी प्राप्त करने के ढंग के तंत्र पर विचार कर सकती है। इसके अतिरिक्त, यह सुपुर्द न किए गए सीएमआर/लेवी चावल के मूल्य की वसूली के लिए कानूनी कार्यवाही के उपाय पर विचार कर सकती है।
 15. अधिप्राप्ति प्रासंगिक व्ययों का सुनिश्चितिकरण निर्धारित सारणी के पालन द्वारा समबद्ध तरीके से करने की आवश्यकता है।
 16. पुनरावर्तन की संभावनाओं को घटाने और पुराने बनाम नये धान की जांच करने के लिए एक प्रणाली की अत्यंत आवश्यकता है। भारत सरकार मिल-मालिकों द्वारा वितरित पुराने/पुनरावर्तित चावलों की जांच के लिए प्रक्रिया विकसित करने पर विचार कर सकती हैं।
 17. एफसीआई/एसजीएज़ अधिप्राप्ति के चरण में गुणवत्ता जांच के लिए श्रमशक्ति बढ़ाने के बारे में सोचे और धान की अधिप्राप्ति मिलिंग और वितरण परिचालनों के लिए निगरानी और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की कमियों में सुधार करें।

अध्याय - I परिचय

भारत सरकार (जीओआई) की खाद्य प्रबंधन नीति के कार्यान्वयन हेतु और देश में खाद्यान्नों की सार्वजनिक खपत की आवश्यकता का पूरा करने की प्रक्रिया में धान/चावल की खरीद महत्वपूर्ण कारकों में से एक है। देश में बड़े स्तर पर धान/चावल और गेहूं जैसे खाद्यान्नों की खरीद, संचालन तथा भंडारण हेतु भारत सरकार ने 1964 में भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) का गठन किया। केंद्रीय स्तर पर उपभोक्ता मामलों, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग (मंत्रालय) और राज्य स्तर पर राज्य सरकारों तथा राज्य सरकार एजेंसियों (एसजीएज़) के सहयोग से एफसीआई खाद्यान्न प्रबंधन प्रचालनों के अभिन्न अंग के रूप में धान/चावल के खरीद कार्य करता है।

1.1 खाद्यान्न खरीद नीति

जीओआई की खाद्यान्न खरीद नीति के निम्नलिखित उद्देश्य हैं:-

- क) लक्षित सार्वजनिक संवितरण प्रणाली (टीपीडीएस) और सरकार की अन्य कल्याण योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) की आवश्यकता को पूरा करने के लिए जिससे की सब्सिडी युक्त खाद्यान्नों गरीब एवं जरूरतमंद को आपूरित किया जाता है, और
- ख) यह सुनिश्चित करने के लिए कि कृषक अपने उत्पाद के लिए लाभकारी कीमत प्राप्त करते हैं और
- ग) खाद्य सुरक्षा को सुनिश्चित करने के लिए खाद्यान्नों के बफर स्टॉक बनाना।

इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए भारत सरकार न्यूनतम समर्थन कीमत (एमएसपी) पर भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) और राज्य सरकार/एसजीए के माध्यम से प्रत्येक वर्ष गेहूं और धान/चावल की खरीद करती है। किसानों से सीधे ही धान की खरीद करने और चावल में बदलने हेतु इसे मिलड कराने के अलावा पर्याप्त मात्रा को लेवी के रूप में चावल चावल मिल मालिकों के माध्यम से खरीदा जाता है जिसमें चावल मिल मालिक सीधे किसानों से धान खरीदते हैं, इसे चावल में बदलते हैं और उक्त की सुपुर्दगी एफसीआई और राज्य सरकारों/एसजीएज़ को करते हैं।

1.2 भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई)

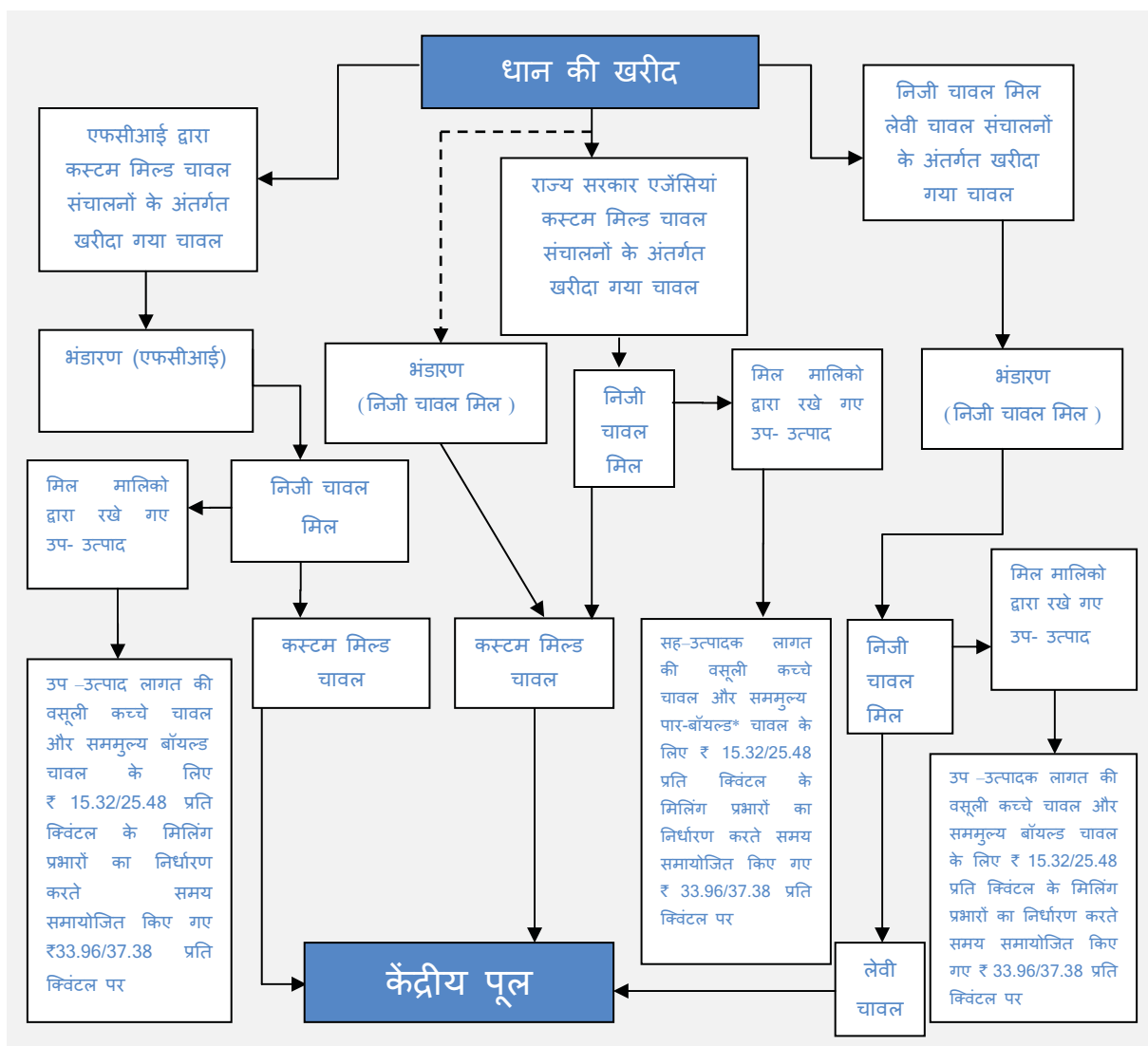
एफसीआई उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग (बाद में मंत्रालय के रूप में संदर्भित) के प्रशासनिक पर्यवेक्षण और नियंत्रण के अधीन कार्य कर रहा है जो राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं।

एफसीआई के कार्य अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक की अध्यक्षता में एक निदेशक बोर्ड द्वारा प्रबंधित किए जाते हैं जिसमें दो निदेशक उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय का प्रतिनिधित्व करने वाले, एक निदेशक कृषि एवं सहकारिता मंत्रालय से, एक पदेन निदेशक (केंद्रीय भंडारण निगम के प्रबंध निदेशक) तथा दो गैर-शासकीय निदेशक शामिल हैं। सभी निदेशक केंद्र सरकार द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। इसके क्रिया-कलाप पांच जोनल कार्यालयों, 24 क्षेत्रीय कार्यालयों, 168 जिला कार्यालयों, तथा आदीपुर (कच्छ) गुजरात में एक बंदरगाह कार्यालय सहित नई दिल्ली के मुख्यालय के साथ देश भर में फैले नेटवर्क के माध्यम से प्रबंधित किए जाते हैं। एफसीआई के मुख्य कार्यों में खाद्यान्नों के खरीद खाद्यान्नों का भंडारण खाद्यान्नों का संचलन और खाद्यान्नों का वितरण और बिक्री शामिल है।

1.3 धान की खरीद और चावल की सुपुर्दगी के लिए प्रचालनात्मक रूपरेखा

सरकार ने खाद्य प्रबंधन नीति के कार्यान्वयन के लिए व्यापक प्रशासनिक तंत्र का गठन किया है। कृषि मंत्रालय और खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय भारत सरकार खाद्य प्रबंधन नीति को निरूपित और कार्यान्वित करते हैं। कृषि मंत्रालय, कृषि उत्पादों की कीमतों से संबंधित राष्ट्रीय नीतियों एवं कार्यक्रमों के निरूपण के लिए उत्तरदायी है। खाद्यान्नों की खरीद, प्रबंधन, भंडारण और संवितरण लक्षित टीपीडीएस, बफर स्टॉक का रख-रखाव, निर्यात एवं आयात, खाद्यान्नों के गुणवत्ता नियंत्रण एवं विनिर्देशों, खाद्यानों पर सब्सिडियों के प्रशासन आदि के संबंध में राष्ट्रीय नीतियों के निरूपण एवं कार्यान्वयन की व्यवस्था मंत्रालय द्वारा की जाती है।

धान की खरीद से लेकर एफसीआई/राज्य सरकार/एसजीएज़ और को चावल की सुपुर्दगी तक विभिन्न चरणों को दर्शाते हुए एक प्रवाह संचित्र निम्नानुसार है:



*पानी में भीगा धान और माइल्ड स्टील सिलिंडिकल टैंक में वाष्पीकृत और मीलिंग के पहले ड्रापर में सुखाया गया।

खाद्य प्रबंधन नीति के मुख्य घटकों की व्याख्या निम्नानुसार है:

न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमसीपी)

कृषि लागत एवं मूल्य आयोग (सीएसीपी)² कि सिफारिशों तथा राज्य सरकारों एवं विभिन्न केंद्रीय मंत्रालयों के दृष्टिकोणों के आधार पर भारत सरकार किसानों के हितों की सुरक्षा करने के लिए प्रत्येक वर्ष विभिन्न खाद्यान्नों के लिए एमएसपी को निर्धारित करती है।

² सीएसीपी अपनी सिफारिशों को सरकार को कीमत नीति रिपोर्ट के रूप में खरीफ फ़सल, रबी फ़सल, गन्ना, कच्चा जूट एवं कोपरा का भिन्न वर्ग में प्रस्तुत करते हैं।

खाद्यान्नों की किफायती लागत

यह खाद्यान्नों की प्राप्ति लागत का जोड़ है जिसमें खरीद के प्रासंगिक व्यय, प्रशासनिक व्यय, संभाल एवं कमियां आदि शामिल हैं।

खरीद के प्रासंगिक व्यय

प्रथम भंडारण केन्द्र में खरीद से प्राप्ति के चरण से एफसीआई द्वारा किए गए व्ययों को खरीद के प्रासंगिक व्यय प्रभारों के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। ये व्यय धान की सीधी खरीद और मिल मालिकों तथा एसजीएज़ से चावल की खरीद पर किया गया प्रासंगिक व्यय है और इसमें सांविधिक व्यय जैसाकि मंडी प्रभार³, खरीद कर/मूल्य वार्धित कर (वेट) और गैर सांविधिक प्रभार जैसाकि मंडी श्रमबल प्रभार (एमएलसी), संरक्षण एवं रख-रखाव प्रभार आदि शामिल हैं।

लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस)

इस प्रणाली के अंतर्गत, राज्यों से गरीबों की पहचान करने के लिए, उचित मूल्य दुकानों (एफपीएस) को खाद्यान्नों की सुपूर्दगी और एफपीएस स्तर पर पारदर्शी एवं जवाबदेह तरीके से इनके संवितरण के लिए विश्वसनीय व्यवस्था का निरूपण तथा कार्यान्वयन करना अपेक्षित है।

केंद्रीय निर्गम कीमत (सीआईपी)

गेहूँ और चावल को संवितरण के लिए सीआईपी पर राज्य सरकारों/केंद्रशासित प्रदेश प्रशासनों को केंद्रीय पूल से भेजा जाता है। सीआईपी को उनकी किफायती लागत से कम पर निर्धारित किया जाता है।

गरीबों पर ध्यान केंद्रण करते हुए सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) की व्यवस्था और पुर्नसंरचना के बाद (लक्षित पीडीएस) दो विभिन्न सीआईपीज निर्धारित की जाती हैं, एक गरीबी रेखा के नीचे (बीपीएल) आने वाले परिवारों के लिए और दूसरी गरीबी रेखा से उपर (एपीएल) आने वालों के लिए। केंद्रीय सरकार इस आधार विशेष रूप से बीपीएल श्रेणी को सब्सिडी युक्त दरों पर खाद्यान्नों को उपलब्ध कराने के लिए सब्सिडी भार का वहन करती है।

³ राज्य सरकार/एफसीआई द्वारा अधिसूचित किया गया बाजार जहां किसान खाद्यान्न को बिक्री के लिए लाते हैं।

बफर स्टॉक नीति

खाद्य भंडारों का रख-रखाव भारत सरकार द्वारा निम्नलिखित हेतु किया जाता है i) खाद्य सुरक्षा के लिए निर्धारित न्यूनतम बफर स्टॉक मानदंडों का पूरा करने के लिए, ii) पीडीएस/टीपीडीएस/कल्याण योजनाओं के माध्यम से आपूर्ति के लिए खाद्यान्नों के मासिक निर्गम हेतु, iii) अप्रत्याशित फसल खराबी, प्राकृतिक आपदा आदि से उत्पन्न अनपेक्षित परिस्थितियों को पूरा करने के लिए और iv) आपूर्ति को बढ़ाने के लिए बाजार हस्तक्षेप हेतु जिससे कि खुला बाजार कीमतों को कम करने में सहायता मिले।

केंद्रीय पूल भंडार का रख-रखाव एफसीआई, राज्य सरकारों तथा एसजीएज़ द्वारा किया जाता है। गेहूँ, धान और अपरिष्कृत अन्न को एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा अधिशेष रूप में खोले गए खरीद केंद्रों से खरीदा जाता है। राज्य सरकारों/एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए स्टॉक को एमएसपी और प्रासंगिक व्यय प्रभारों के भुगतान पर एफसीआई द्वारा ले लिया जाता है। मिल मालिकों द्वारा मिल्ड किए धान और इस परिणामस्वरूप उत्पादित चावल⁴ की कुछ प्रतिशतता को आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 के अंतर्गत राज्य सरकारों द्वारा जारी लेवी आदेशों के तहत एफसीआई को हस्तांतरित किया जाता है। चावल की सुपुर्दगी की प्रतिशतता राज्य-राज्य में भिन्न है।

1.4 केंद्रीय पूल के लिए धान की खरीद

भारत सरकार की मौजूदा खरीद नीति के अंतर्गत केंद्रीय पूल हेतु धान को विभिन्न एजेंसियों जैसाकि एफसीआई, एसजीए और निजी चावल मिल मालिकों द्वारा खरीदा जाता है। केंद्रीय पूल के लिए खरीद भारत सरकार द्वारा निर्धारित एमएसपी पर निरंतर स्वरूप⁵ आधार पर की जाती है। विकेंद्रीकृत खरीद (डीसीपी) योजना के अंतर्गत आने वाली राज्य सरकार द्वारा खरीदा गया चावल भी केंद्रीय पूल का हिस्सा है। इस योजना के अंतर्गत डीसीपी राज्य/यूटी⁶ टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के प्रति लेवी चावल सहित खाद्यान्नों की खरीद, भंडारण और प्रत्यक्ष रूप से संवितरण करते हैं। उनकी आवश्यकताओं से अधिक किसी अधिशेष भंडार को केंद्रीय पूल के लिए एफसीआई द्वारा ले लिया जाता है। टीपीडीएस में संवितरण हेतु भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के प्रति खरीद में किसी कमी के मामले में एफसीआई केंद्रीय पूल में से कमी को पूरा करता है।

⁴ धान की मिलिंग से प्राप्त चावल।

⁵ खरीद की कोई उपरी अधिकतम सीमा नहीं है, किसानों द्वारा जितना भी मंडियों में लाया जाता है उसे एफसीआई/एसजीएस द्वारा खरीदा जाता है।

⁶ अंडमान निकोबार द्वीपसमूह, छत्तीसगढ़, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, ओडिसा, तमिलनाडु, उत्तराखण्ड और पश्चिम बंगाल

खरीदे गए धान की कस्टम मिलिंग

एमएसपी के आधार पर एफसीआई, राज्य सरकारों तथा एसजीएज़ और निजी चावल मिल मालिकों द्वारा केंद्रीय पूल के लिए खरीदे गए धान को चावल मिलों में मिल्ड किया जाता है। इस कार्यकलाप को धान की कस्टम मिलिंग⁷ कहा जाता है। सरकार/निजी चावल मिल मालिकों द्वारा धान की कस्टम मिलिंग के परिणामस्वरूप धान का चावल (प्राप्त चावल) में रूपांतरण और निर्दिष्ट मिलिंग प्रभारों के भुगतान पर एफसीआई को इस चावल की सुपुर्दगी की जाती है। मौजूदा व्यवस्था के अंतर्गत धान की मिलिंग सीएमआर और लेवी रूट के माध्यम से केंद्रीय पूल के लिए खरीदे गए धान हेतु है।

- **कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर)-** प्रत्येक वर्ष रबी/खरीफ विपणन अवधियों (आरएमएस/केएमएस⁸) के दौरान एसजीएज़, सहकारी समितियों आदि के साथ एफसीआई मंडियों/खरीद केंद्रों से सीधे ही धान की खरीद करता है जिसे चावल मिल मालिकों के माध्यम से चावल में रूपांतरित कर दिया जाता है और परिणामी चावल (जिसे सीएमआर के रूप में जाना जाता है) को एफसीआई को सुपुर्द कर दिया जाता है। एफसीआई द्वारा खरीदे गए धान को सर्वप्रथम इसके गोदामों में ले जाया जाता है जहां से इसे चावल में रूपांतरित करने के लिए मिल मालिकों को जारी किया जाता है। इस व्यवस्था में, एफसीआई द्वारा मिलिंग के लिए चावल मिल मालिकों को धान देने से पहले मिलर से अग्रिम में चावल प्राप्त किया जाना है। एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए धान के मामले में सामान्यतः उक्त को मिलिंग के लिए मंडी से सीधे ही मिल मालिकों के परिसरों में भेज दिया जाता है और परिणामी चावल को एफसीआई को सीधे ही सुपुर्द कर दिया जाता है। कुछ मामलों में, एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए धान को पहले उनके स्वयं के गोदामों में भंडारित किया जाता है और वहां से धान को निजी चावल मिल मालिकों को मिलिंग हेतु जारी किया जाता है।
- **लेवी चावल-** लेवी आदेशों के अंतर्गत किसानों से सीधे खरीदा गया और चावल मिल मालिकों द्वारा मिल्ड किए गए धान और परिणामी चावल की निर्दिष्ट प्रतिशतता की सुपुर्दगी को लेवी चावल कहा जाता है। इसे सांविधिक लेवी प्रणाली के अंतर्गत किया जाता है जिसमें आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 द्वारा दी गई शक्तियों का उपयोग करते हुए राज्य सरकारें, केंद्रीय पूल के लिए एफसीआई हेतु उनके द्वारा (किसानों से सीधे खरीदे गए

⁷ भूसी और ब्रान परतों को हटाना और खाने योग्य सफेद चावल का उत्पादन करना जिसे पर्याप्त रूप से मिल्ड किया गया है और अशुद्धताओं से मुक्त है।

⁸ रबी फसलों को अक्टूबर से दिसम्बर तक सर्दियों में बोया जाता है और अप्रैल से जून के बीच गर्मियों में काटा जाता है। खरीफ फसलों को देश के विभिन्न भागों में मानसून के शुरू होने पर बोया जाता है और इन्हें सितम्बर-अक्टूबर में काटा जाता है। उत्तरी राज्यों (पंजाब, हरियाणा आदि) जहाँ रबी सीजन में मुख्य फसल गेहूँ है की तुलना में अधिकतर दक्षिणी राज्यों में धान बुआई दोनों सीजन में की जाती है

धान से) परिणामी चावल की निर्दिष्ट प्रतिशतता के सुपुर्द करने के लिए निजी चावल मिल मालिकों/डीलरों को निर्देश देते हुए भारत सरकार के परामर्श से लेवी आदेश जारी करती है।

2009-10 से 2013-14 के दौरान धान के उत्पादन, मंडी आवक और खरीद निम्नानुसार थी:

तालिका 1.1:
धान का उत्पादन, मंडी आवक और खरीद (चावल के रूप में)*

(लाख मेट्रिक टन-एलएमटी)

वर्ष	भारत में धान का उत्पादन	धान की मंडी आवक	खरीद			
			एफसीआई	एसजीएज़	जोड	लेवी चावल (जोड में शामिल)
2009-10	890.90	346.39	101.73	218.61	320.34	112.64
2010-11	959.80	363.81	119.70	222.09	341.79	116.05
2011-12	1043.20	375.20	91.10	259.31	350.41	97.85
2012-13	1030.00	403.34	70.33	270.11	340.44	80.44
2013-14	1061.90	399.32	60.30	261.30	321.60	80.07

* धान का चावल में 67 प्रतिशत के उत्पाद अनुपात में परिवर्तित किया जाता है, तदनुसार, धान के आंकड़े इस परिवर्तन अनुपात पर आधारित हैं।

स्रोत: कृषि मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट, मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट और एफसीआई खरीद डिवीजन

जैसाकि तालिका 1.1 से देखा जा सकता है, एफसीआई द्वारा की गई खरीद में वर्षों से गिरावट का रुझान है। मौजूदा खरीद रूपरेखा के अंतर्गत एफसीआई द्वारा धान की सीधी खरीद के माध्यम से प्राप्त हुए चावल की लागत सीएमआर प्रचालनों के अंतर्गत एसजीएज़ के माध्यम से इसके द्वारा प्राप्त किए गए चावल के प्रति तुलनात्मक रूप से कम प्रासंगिक व्ययों के कारण कम है। इस प्रकार, एफसीआई द्वारा घटती खरीद समग्र चावल खरीद और आपूर्ति पर अतिरिक्त व्यय में बदल जाती है जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार पर उच्चतर सब्सिडी भार पड़ता है।

1.5 खाद्य सब्सिडी

खाद्य सब्सिडी टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के लिए केंद्रीय निर्गम कीमतों (सीआईपीज) पर खाद्यान्नों की किफायती लागत और उनके बिक्री उदग्रहणों के बीच अंतर को पूरा करने के लिए मंत्रालय के बजट में उपलब्ध कराई जाती है। इसके अतिरिक्त, केंद्रीय सरकार भी बफर स्टॉक की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए खाद्यान्नों की खरीद करती है जिसको बनाए रखने की लागत⁹ की प्रतिपूर्ति भी सब्सिडी के भाग के रूप में भारत सरकार द्वारा की जाती है।

⁹ भंडारण लागत, रख-रखाव, बीमा आदि, कम अवसर लागत और हानियां शामिल हैं।

सरकार ने प्रतिष्ठा के साथ जीवनयापन करने के लिए नागरिकों हेतु उचित कीमतों पर श्रेष्ठ खाद्य की पर्याप्त मात्रा की प्राप्ति को सुनिश्चित करके खाद्य एवं पोषण सुरक्षा उपलब्ध कराने के उद्देश्य के साथ 10 सितम्बर, 2013 को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 को अधिसूचित किया था। यह अधिनियम टीपीडीएस के अंतर्गत सब्सिडी युक्त खाद्यान्नों के प्राप्ति करने के लिए ग्रामीण जनसंख्या के 75 प्रतिशत तक और शहरी जनसंख्या के 50 प्रतिशत तक, इस प्रकार जनसंख्या के लगभग दो-तिहाई को कवर करते हुए, कवरेज का प्रावधान करता है।

सब्सिडी की प्रतिपूर्ति

केंद्रीय सरकार अनुमोदित लागत सिद्धांत¹⁰ के अनुसार इसकी ओर से किए गए खरीद परिचालनों पर राज्य सरकारों/एससीएज द्वारा किए गए समस्त व्यय की प्रतिपूर्ति करता है।

यह सब्सिडी एफसीआई को दी जाती है जोकि टीपीडीएस और अन्य कल्याण योजनाओं के अंतर्गत गेहूँ और चावल की खरीद एवं आबंटन हेतु और खाद्य सुरक्षा उपाय के रूप में खाद्यान्नों के बफर स्टॉक के रख-रखाव हेतु जीओआई का मुख्य साधन है। डीसीपी की योजना के अंतर्गत राज्य विशेष आर्थिक लागत को भारत सरकार द्वारा निर्धारित किया जाता है और इस प्रकार निर्धारित की गई आर्थिक लागत और सीआईपी के बीच अंतर को खाद्य सब्सिडी के रूप में राज्य को दिया जाता है।

राज्य सरकारों को खाद्य सब्सिडी के भुगतान की मौजूदा प्रणाली के अंतर्गत खाद्य एवं सार्वजनिक संवितरण मंत्रालय सीएमआर और लेवी चावल के संबंध में सभी राज्यों से प्रस्तावों को प्राप्त करने के बाद प्रत्येक विपणन सत्र के पूर्व राज्य एजेंसियों (लेवी चावल के मामले में मिल मालिक) को भुगतान किए जाने वाले विभिन्न प्रासंगिक व्ययों को दर्शाने वाले अस्थायी लागत पत्रों को जारी करता है।

राज्य सरकारें/एसजीएज केंद्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद करते हैं जिसे या तो एफसीआई को आपूरित कर दिया जाता है या विकेंद्रीकृत प्रचालनों (डीसीपी) की योजना के अंतर्गत उनकी स्वयं की पीडीएस योजनाओं के लिए उपयोग किया जाता है। इसलिए, एफसीआई को आपूरित और डीसीपी योजना के अंतर्गत आबंटन के लिए राज्य सरकार द्वारा प्रतिधारित खाद्यान्नों के लिए पृथक लागत पत्रों की संगणना की जाती है।

राज्य सरकारें/एजेंसियां केंद्रीय पूल प्रचालनों के लिए सुपुर्दगी/उठान के संबंध में अस्थायी लागत पत्रों के आधार पर एफसीआई से अपने दावों को वरीयता देती है। डीसीपी प्रचालनों के लिए एसजीएज खाद्य एवं सार्वजनिक संवितरण मंत्रालय, भारत सरकार को अपने तिमाही दावें

¹⁰ खरीद के प्रासंगिक व्ययों की लागत को अंतिम रूप देने के लिए 2003 में भारत सरकार द्वारा जारी

प्रस्तुत करते हैं। चूंकि, लागत पत्र अस्थायी है और लेखापरीक्षित लेखाओं के आधार पर अंतिम रूप दिए जाने के विषयाधीन है तथा राज्यों में लेखाओं को अंतिम रूप देने में हमेशा विलंब होता है, तिमाही सब्सिडी का भुगतान दावा की गई राशि पर पांच प्रतिशत की कटौती करने के बाद अस्थायी आधार पर किया जाता है। तिमाही की समाप्ति के बाद अस्थायी सब्सिडी के अतिरिक्त अगली तिमाही के लिए अनुमानित सब्सिडी के 90 प्रतिशत का भुगतान भी 'अग्रिम सब्सिडी' के रूप में अग्रिम में कर दिया जाता है। अग्रिम सब्सिडी को अगली तिमाही के दौरान किए गए राज्यों के दावे से समायोजित किया जाता है। राज्य एजेंसियों द्वारा लेखाओं को अंतिम रूप देने और उसके प्रस्तुतिकरण के बाद लागत पत्रों को भारत सरकार द्वारा अंतिम रूप दिया जाता है और राज्य सरकार को पहले ही भुगतान की गई अस्थायी सब्सिडी को राज्य के अंतिम दावों से समायोजित किया जाता है और अंतर का उचित रूप से भुगतान/समायोजन किया जाता है। इसलिए, इस प्रणाली के अंतर्गत केंद्रीय सरकार/एफसीआई की ओर से किए गए प्रचालनों पर राज्यों द्वारा व्यय की गई सभी वास्तविक लागतों की प्रतिपूर्ति भारत सरकार द्वारा की जाती है।

सब्सिडी के भुगतान के लिए समान प्रणाली एफसीआई पर लागू है। एफसीआई उपभोक्ता सब्सिडी, अर्थात् पीडीएस के अंतर्गत आबंटन के उद्देश्य हेतु खाद्यान्नों की आर्थिक लागत और बिक्री मूल्य के बीच अंतर, के संबंध में तिमाही दावों को वरीयता देती है। इसके अलावा, सब्सिडी का भुगतान मौजूदा दिशानिर्देशों के अनुसार बफर स्टॉक के रख-रखाव में व्यय हुई लागत के संबंध में भी किया जाता है। अस्थायी दावों को निगम के लेखापरीक्षित लेखाओं के आधार पर अंतिम रूप दिया जाता है।

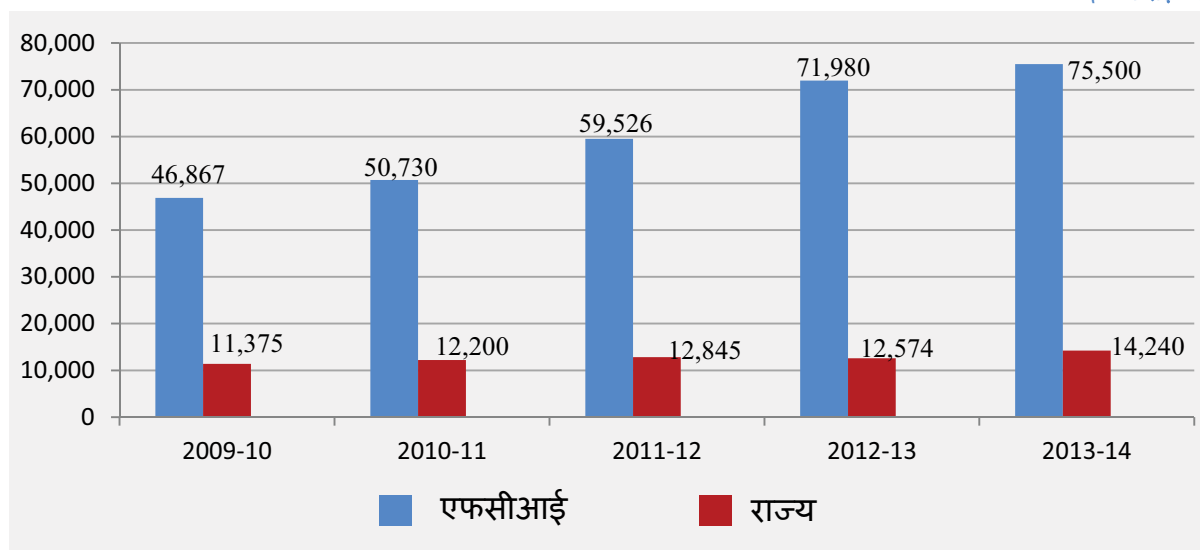
लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, छत्तीसगढ़, हरियाणा, ओडिशा, पंजाब और उत्तर प्रदेश में खरीद प्रांसगिक व्यय क्रमशः 2008-09 (आंध्र प्रदेश और तेलंगाना), 2007-08, 2011-12, 2004-05, 2008-09 और 2006-07 तक ही निर्धारित हो पाये थे। इसके अलावा बिहार का लेखा 2000 से प्रतीक्षित है।

एफसीआई और डीसीपी योजना चलाने वाले राज्यों में पिछले पांच वर्षों के दौरान बफर स्टॉक के सब्सिडी युक्त खाद्यान्नों (गेहूँ, चावल और मोटा अनाज) अनुरक्षण के संवितरण के लिए भुगतान की गई सब्सिडी के वर्ष-वार ब्रेक अप निम्नानुसार है:

चार्ट 1.1

एफसीआई/एसजीएज़ को भारत सरकार द्वारा भुगतान की गई खाद्य सब्सिडी

(₹ करोड़ में)



स्रोत: मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट

जैसा कि उपरोक्त चार्ट से स्पष्ट है, पिछले पांच वर्षों में खाद्य सब्सिडी में निरंतर वृद्धि हुई है, और 31 मार्च 2014 को यह ₹ 89,740 करोड़ थी।

1.6 लेखापरीक्षा का औचित्य

जीओआई टीपीडीएस के तहत चावल की आपूर्ति पर बहुत अधिक राशि खर्च करती है। जैसा कि चार्ट 1.1 से स्पष्ट है, 31 मार्च 2014 तक खाद्य सब्सिडी का बोझ ₹ 89,740 करोड़ था। धान को चावल में रूपांतरित करने के लिए मिलिंग प्रभागों को भारत के टेरिफ आयोग की सिफारिशों के आधार पर काफी पहले 2005 में भारत सरकार द्वारा निर्धारित किया गया था और तब से मिलिंग प्रभागों को संशोधित नहीं किया गया है। चावल मिल मालिक अब भी मिलिंग प्रभागों में वृद्धि के लिए कोई मांग किए बिना 2005 में निर्धारित किए गए मिलिंग प्रभागों पर मिलिंग कार्य कर रहे हैं हालांकि मिलिंग की लागत में महत्वपूर्ण वृद्धि हो चुकी है। मिलिंग प्रक्रिया में उत्पन्न उप उत्पादों अर्थात् चावल की भूसी, टूटा चावल और भूसी की बिक्री कीमत में पर्याप्त वृद्धि हुई है, जिससे मिल मालिकों को उच्च लाभ मिलता है। यहां किसानों को न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) के भुगतान, धान हेतु मिलिंग प्रभागों में संशोधन और चावल की गैर सुपुर्दगी से संबंधित मामले भी थे। तदनुसार, यह निष्पादन लेखापरीक्षा विभिन्न चरणों पर मॉनीटरिंग तथा नियंत्रण प्रक्रियाओं की प्रभावकारिता सहित ऐसे मामलों की जांच करने के लिए की गई थी।

1.7 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह मूल्यांकन करने के लिए की गई थी कि क्या:

- लागत पत्र में मिलिंग प्रभारों सहित विभिन्न प्रासंगिक व्ययों की दरों को पारदर्शी एवं किफायती तरीके से निर्धारित किया गया था।
- मिल मालिकों के चयन की प्रणाली उचित थी चावल मिलों के साथ मंडियों का संयोजन किफायती था और चावल मिल मालिकों को धान का आबंटन प्रभाविकता से किया जाता था;
- केंद्रीय पूल के लिए खरीदे गए धान/चावल की गुणवत्ता और मात्रा को सुनिश्चित करने की प्रणाली को प्रभाविकता से कार्यान्वित किया गया था;
- मिलिंग करारों/लेवी आदेशों की निबंधन एवं शर्तों का यथावत पालन किया गया था;
- धान की खरीद, भंडारण, मिलिंग और चावल की सुपुर्दगी के चरण तक के लिए मॉनिटरिंग और समीक्षा तंत्र पर्याप्त है और प्रभाविकता से प्रचालित है।

1.8 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

यह निष्पादन लेखापरीक्षा व्यापक रूप से निम्नलिखित क्षेत्रों को कवर करती है:

- धान/चावल की खरीद, धान के आबंटन और चावल मिल मालिकों की लिकिंग के समय भारत सरकार के अनुदेशों का पालन
- चावल मिल मालिकों को धान का निर्गम और इसकी भंडारण
- कस्टम मिलिंग और एफसीआई/एसजीएज़ को चावल की सुपुर्दगी
- प्राप्त/भंडारित धान और जारी किए गए चावल का लेखाकरण
- चावल मिल मालिकों द्वारा विभिन्न विनियामक आवश्यकताओं का अनुपालन

एफसीआई के खाद्यान्न संचालन भंडारण और परिवहन भारत के सीएजी के 2013 के प्रतिवेदन सं. 7 में प्रकाशित 'भारतीय खाद्य निगम में खाद्यान्नों का भंडारण प्रबंधन और परिवहन' पर निष्पादन लेखापरीक्षा में कवर किया गया था।

1.9 लेखापरीक्षा मानदंड

इस निष्पादन को निम्नलिखित से आहरित मानदंडों के प्रति निर्धारित किया गया था:

- भारत सरकार के अनुदेश/दिशानिर्देश, राज्य सरकार के आदेश, राज्य सरकार की एजेंसियों के प्रचालनात्मक दिशानिर्देश

- चावल मिल मालिकों के साथ एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा किए गए कस्टम मिलिंग करार
- संबंधित राज्यों के लेवी आदेश
- खरीदे गए धान, मिल्ड और आपूरित चावल आदि के रिटर्न/स्टॉक लेखें
- एफसीआई, संबंधित राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पीएसयूज), खाद्य एवं सिविल आपूर्ति विभागों, राज्य सरकार एजेंसियों, सहकारी समितियों, और राज्य के अन्य संबंधित विभागों (जैसे भू राजस्व एवं परिवहन) के प्रासंगिक अभिलेख

1.10 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

प्राथमिक अध्ययन और आवश्यक जानकारी को एकत्र करने के पश्चात मंत्रालय/एफसीआई प्रबंधन के साथ एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस (16 मई, 2014) का आयोजन किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, उद्देश्य और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी और लेखापरीक्षा मानदंड पर सहमति दी गई थी। कार्यक्षेत्र लेखापरीक्षा गैर डीसीपी¹¹ राज्यों के मामले में मई 2014 से दिसम्बर 2014 और डीसीपी राज्यों¹² के मामले में सितम्बर 2014 से जनवरी 2015 के दौरान की गई थी।

यह निष्पादन लेखापरीक्षा 2009-10 से 2012-13 के दौरान धान की खरीद के आधार पर उनके जिलों¹³ (विभिन्न राज्यों में) के 20 से 25 प्रतिशत के नमूना चयन द्वारा आंध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, हरियाणा, ओडिशा, पंजाब, तेलंगाना और उत्तर प्रदेश (ये राज्य 2012-13 में धान की कुल खरीद के लगभग 95 प्रतिशत के लिए जवाबदेह थे) राज्यों में की गई थी। इस चयनित राज्यों में विस्तृत जांच के लिए 17 से 25 प्रतिशत चावल मिलों (विभिन्न राज्यों में) पर विचार किया गया था। इसके अतिरिक्त छत्तीसगढ़ और ओडिशा राज्यों का चयन चावल के लिए विकेंद्रीकृत खरीद राज्य (डीसीपी) होने के कारण किया गया था जिसमें 25 प्रतिशत जिलों और 10 प्रतिशत मिलों का विस्तृत जांच के लिए चयन किया गया था।

(अनुबंध-1)

चयनित राज्य के प्राधिकरणों और एफसीआई कार्यालयों के अभिलेखों की जांच के अतिरिक्त 2009-10 से 2013-14 तक पांच वर्षों की अवधि के लिए उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक संवितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक संवितरण विभाग के प्रासंगिक अभिलेखों की भी जांच की गई थी।

¹¹ आन्ध्र प्रदेश, बिहार, हरियाणा, पंजाब, तेलंगाना एवं उत्तर प्रदेश

¹² छत्तीसगढ़ एवं उड़ीसा

¹³ एफसीआई, क्षेत्रीय/कार्यालय क्षेत्र शामिल

ड्राफ्ट रिपोर्ट मंत्रालय को 22 जून 2015 को जारी की गई थी। मंत्रालय ने दिनांक 24 जून 2015 के पत्र द्वारा अपनी प्रतिक्रिया की सूचना दी थी। मंत्रालय/एफसीआई के साथ कृषि भवन, नई दिल्ली में 25 जून 2015 को एग्जिट कॉन्फ्रेंस हुई थी। जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्षों और सिफारिशों पर चर्चा की गई थी।

1.11 आभार

लेखापरीक्षा निष्पादन लेखापरीक्षा के विभिन्न स्तरों पर मंत्रालय, आंध्रप्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, हरियाणा, उड़ीसा, तेलंगाणा तथा उत्तरप्रदेश की राज्य सरकारों तथा एफसीआई के प्रबन्धन द्वारा किए गए सहयोग एवं सहायता के लिए आभार व्यक्त करता है। लेखापरीक्षा लेखापरीक्षा आपत्तियों के लिए अपने विशिष्ट उत्तर प्रस्तुत करने में मंत्रालय द्वारा दर्शायी गई तत्परता तथा रिपोर्ट में लेखापरीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों पर प्रतिक्रियाओं की सराहना करता है।



अध्याय - II

खरीद आकस्मिकताएँ

खाद्यान्न खरीद नीति के उद्देश्यों को पूरा करने के लिये, सरकार एफसीआई तथा एसजीएज़ के माध्यम से प्रति वर्ष चावल की अधिक मात्रा खरीदती है। किसानों से प्रत्यक्ष रूप से धान की खरीद और उसे कस्टम मिल्ड करने के अलावा, काफी अधिक मात्रा में चावल लेवी के रूप में चावल मिल मालिकों के माध्यम से खरीदा जाता है जिससे मिल मालिक किसानों से सीधे धान खरीदते हैं, उसे चावल में बदलते हैं और उसे एफसीआई और एसजीएज़ को वितरित करते हैं।

चावल की डिलिवरी करते समय, एफसीआई प्रत्येक रबी/खरीफ विपणन मौसम से पूर्व सरकार द्वारा जारी लागत शीट के आधार पर एसजीएज़ को भुगतान करता है। खरीद आकस्मिकताएँ नामक खरीद/वितरण के व्यय के कई मदों की राज्यों में व्यापक विविधता है। इन लागतों को पारदर्शी रूप से निर्धारित करने के लिये, भारत सरकार ने सीएमआर/लेवी चावल और गेहूँ की आर्थिक लागत और आकस्मिकताओं को निर्धारित करने के संबंध में विस्तृत “सिद्धांत” (2003) अधिसूचित किये जिन्हें राज्य सरकार के अनुरोध पर कई बार संशोधित किया गया था। राज्य सरकारों को इन “सिद्धांतों” पर अधिग्रहण लागत/आर्थिक लागत पर पहुँचने के लिये अपने प्रस्ताव को आधार बनाने की सलाह दी।

अनंतिम लागत शीट बनाने के उद्देश्य हेतु, केन्द्रीय सरकार द्वारा एमएसपी और प्रोत्साहन बोनस निर्धारित किया गया है, वैधानिक कर और अर्थिया¹⁴ कमिशन संबंधित राज्य सरकारों की कर संरचना के आधार पर हैं और ड्राइएज¹⁵, मिल प्रभार¹⁶ और उत्पादन मात्रा अनुपात¹⁷ प्रशुल्क आयोग¹⁸ की सिफारिशों पर आधारित होता है। मंडी श्रमिक प्रभार (एमएलसी), यातायात और चढ़ाई उतराई प्रभार आदि जैसे अन्य आकस्मिक प्रभार उपभोक्ता मूल्य सूची के आधार पर संबंधित नवीनतम उपलब्ध अंतिम लागत शीट दरों को सूचीबद्ध करके अनंतिम रूप से निर्धारित की जाती है (ऐसी दरों के अभाव में, पूर्व फसल वर्ष की अनंतिम दरों को अपनाया जाता है)।

¹⁴ अर्थियास खरीद की प्रक्रिया में तत्काल मध्यस्थ और संग्राहक सेवा प्रदान करता है जिसके लिये वे संबंधित राज्य के कृषि उपज बाजार अधिनियम में अधिसूचित अनुसार उनका कमिशन प्रभारित करते हैं।

¹⁵ अंतिम मिलिंग तक धान की खरीद की प्रक्रिया के दौरान होने वाली हानि को ड्राइएज के रूप में संदर्भित करते हैं।

¹⁶ धान को चावल में परिवर्तित करने के लिये चावल मिल मालिकों को भुगतान प्रभार। कच्चे चावल के लिये ₹ 15 प्रतिशत क्विंटल और उसनना चावल के लिये ₹ 25 प्रति क्विंटल

¹⁷ गोकक कमेटी द्वारा 1994 में एक क्विंटल धान से 67 प्रतिशत कच्चा चावल एवं 68 प्रतिशत उसनना चावल की उत्पादन मात्रा अनुपात कि अनुसंसा की गई

¹⁸ प्रशुल्क आयोग कच्चे चावल और उसनना चावल के लिये मिल प्रभारों को निर्धारित करने के लिये नियत किया गया था। उसने अपनी अंतिम सिफारिश सितम्बर 2005 में दी।

2.1 लागत शीट और उनके भुगतान में विभिन्न प्रासंगिकों की दर निर्धारित करने के लिये तंत्र का मूल्यांकन

राज्य सरकारें/एसजीएज केन्द्रीय पूल संचालन के लिये वितरण/उत्तारने के संबंध में अनंतिम लागत शीट के आधार पर एफसीआई से उनके दावे को वरीयता देते हैं। डीसीपी संचालन के लिये, एसजीएज अपने त्रैमासिक दावे मंत्रालय को प्रस्तुत करते हैं। चूंकि लागत शीट अनंतिम हैं और लेखापरीक्षित खाते के आधार पर पूर्ण होने के अधीन हैं राज्य में खातों को पूर्ण करने में हमेशा समय अंतराल होता है, त्रैमासिक अग्रिम अनुदान अनंतिम आधार पर भारत सरकार द्वारा जारी किया जाता है जिसे राज्य सरकार के अंतिम दावे से समायोजित किया जाता है और अंतर का भुगतान/समायोजन किया जाता है। इसलिये प्रणाली के अंतर्गत केन्द्रीय सरकार/एफसीआई की ओर से किये गये संचालन पर राज्य द्वारा लगाई गई पूरी वास्तविक लागत भारत सरकार द्वारा वापस की जाती है।

अनुदान के भुगतान के लिये ऐसी ही प्रणाली एफसीआई के लिये लागू है। एफसीआई उपभोक्ता अनुदान अर्थात् पीडीएस के अंतर्गत वितरण के लिये नियत खाद्यान्न की आर्थिक लागत और बिक्री मूल्य के बीच अंतर के संबंध में त्रैमासिक दावों को वरीयता देता है। इसके अतिरिक्त, मौजूदा दिशानिर्देशों के अनुसार सुरक्षित भंडार को बनाए रखने की लागत के संबंध में भी अनुदान का भुगतान किया जाता है। अनंतिम दावे निकाय के लेखापरीक्षित खातों के आधार पर पूर्ण किये जाते हैं।

चयनित राज्यों में लागत शीट और संबंधित दावों/भुगतान के तत्वों की संवीक्षा के परिणामस्वरूप भारत सरकार पर ₹ 3,594.93 करोड़ तक परिहार्य/अनियमित अनुदान का भार देखा गया जैसा नीचे बताया गया है:

2.1.1 मंडी मजदूरी (एमएलसी)/चढ़ाई-उतराई प्रभार

एफसीआई द्वारा खरीद के मामलों में, मंडी मजदूर केवल मण्डी संचालन¹⁹ के काम के लिये हैं। भण्डारण बिंदु से आगे सभी संचालन आंतरिक मजदूर द्वारा किये जाते हैं, जिसकी लागत 'वितरण लागत' शीर्ष के अंतर्गत दर्शायी गई हैं। तथापि, राज्यों के मामले में, एफसीआई/वितरण बिन्दु को वितरण के बिंदु तक मजदूर द्वारा किये गये पूरे संचालन को 'मण्डी मजदूरी'²⁰ शीर्ष में डाला जाता है।

¹⁹ जैसे किसानों के वाहनों से धान की उतराई, इकट्ठा करना, भरना, तोलना, अस्थायी रूप से भरना और मिल मालिक के वाहन तक धान को लादना।

²⁰ उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग की आर्थिक लागत/आकास्मिक प्रभारों के निर्धारण पर रिपोर्ट।

2009-10 से 2013-14 के दौरान एमएलसी के तत्वों पर लेखापरीक्षा में चयनित राज्यों के संबंध में ₹ 1,771.89 करोड़ की राशि का व्यय किया गया था:-

तालिका 2.1

एसजीएज़ को भारत सरकार द्वारा एमएलसी के कारण प्रतिपूर्ति किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	गैर-डीसीपी राज्य		डीसीपी राज्य*		कुल
	लेवी चावल	सीएमआर	लेवी चावल	सीएमआर	
2009-10	73.32	207.80	लागू नहीं	0.08	281.20
2010-11	95.12	229.25	लागू नहीं	0.00	324.37
2011-12	113.95	334.03	लागू नहीं	0.00	447.98
2012-13	72.79	276.53	लागू नहीं	0.00	349.32
2013-14	57.73	311.29	लागू नहीं	अभी तक खाते को अंतिम रूप नहीं दिया गया है।	369.02
कुल					1,771.89

*केवल छत्तीसगढ़ शामिल है

स्रोत: एफसीआई खरीद अनुभाग और छत्तीसगढ़ राज्य सरकार

एमएलसी के भुगतान की नमूना लेखापरीक्षा जांच के परिणामस्वरूप ₹ 243.05 करोड़ की राशि की निम्नलिखित कमियां देखी गईं:

(क) एफसीआई के ओडिशा, बिहार और आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में लेवी चावल की आपूर्ति के लिये मिल मालिकों को ₹ 194.23 करोड़ का अनियमित भुगतान

लेवी चावल वितरण के संबंध में, केवल वे निजी मिल मालिक जो नियमित मंडियों से धान खरीदते हैं प्रत्येक विपणन मौसम के लिये जारी भारत सरकार द्वारा अनुमोदित लागत शीट में निर्धारित दर पर एमएलसी की प्रतिपूर्ति के लिये पात्र होंगे। लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि खरीद खेत से/मिल बिंदु²¹ से की जाती थी, एफसीआई ने बिना पुष्टि किये कि क्या धान मंडी या खेत से खरीदा गया था, निजी मिल मालिकों को अनुचित रूप से एमएलसी की प्रतिपूर्ति की। जिसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 के दौरान एफसीआई के बिहार, ओडिशा

²¹ खरीद सीधे किसान से की गई और मंडी से नहीं (बिना किसी एमएलसी के)

और आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में ₹ 194.23 करोड़²² तक के एमएलसी का अनियमित भुगतान और मिलमालिकों को परिणामी अदेय लाभ हुआ।

यद्यपि केएमएस 2007-08 से 2009-10 के दौरान आंध्र प्रदेश (एपी) क्षेत्र के मामले में अनियमित भुगतान लेखापरीक्षा द्वारा बताया गया था और सीएजी लेखापरीक्षा रिपोर्ट (2012-13 की रिपोर्ट संख्या 8 का पैरा संख्या 6.2) में प्रतिवेदित किया गया था फिर भी एफसीआई एपी क्षेत्र अनुवर्ती केएमएस अर्थात् 2010-11 से 2013-14 के लिये खेत में/मिल बिंदु पर खरीद की मात्रा की जांच किये बिना एमएलसी जारी करता रहा।

एफसीआई ने अपने उत्तर में कहा कि यह निर्धारित लागत शीट का पालन कर रहा है और भारत सरकार ने मंडी मजदूरी के संबंध में संबंधित खरीद के लिये देय दर निर्धारित नहीं की थी। इसके अतिरिक्त यह कहा कि निजी चावल मिलों मंडी के अलावा अन्य स्थानों पर की गई खरीद के मामले में मजदूरी का व्यय कर रही थी जिसे एफसीआई को अदा करना पड़ा।

उत्तर इस तथ्य को ध्यान में रखते हुये स्वीकार्य नहीं है कि निजी चावल मिलों द्वारा मजदूरी वसूलने के मामले में, राज्य सरकार ने अपने परिचालन दिशानिर्देशों में कहा है कि उसे एमएसपी से काटा जा सकता है और केवल निवल एमएसपी ही किसानों को जारी की जानी होगी।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि निजी चावल मिल मालिकों को प्रदत्त एमएलसी नियामक लागत पर आधारित है और सामान्यतः विभिन्न एसजीएज द्वारा खरीद की वास्तविक लागत से कम स्तर पर निर्धारित की जाती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मिल मालिकों द्वारा वास्तविक खरीद पर न की गई घटनाओं की प्रतिपूर्ति को दिया गया अवांछित लाभ है जिसे भुगतान करते समय रोका जाना चाहिए और आवश्यक वसूलियां की जानी चाहिए।

(ख) एफसीआई, उत्तर प्रदेश क्षेत्र, में सीएमआर की खरीद पर एमएलसी के तत्वों की दोगुनी प्रतिपूर्ति के कारण राज्य सरकार और उसकी एजेंसियों को ₹ 5.91 करोड़ का अधिक भुगतान

उत्तर प्रदेश क्षेत्र (केएमएस 2012-13 और 2013-14) के मामले में केन्द्रीय पूल के लिये सीएमआर की खरीद हेतु अनंतिम दर निर्धारित करते समय भारत सरकार ने धान के ₹ 10.91 प्रति क्विंटल दर पर एमएलसी के तत्व अनुमत किये। तथापि, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि एमएलसी में शामिल कुछ तत्व का (स्टैक से ट्रक में लादना - ₹ 1.20, टेंट की

²² आंध्र प्रदेश क्षेत्र - ₹ 192.04 करोड़, बिहार क्षेत्र के एफसीआई गया और पटना जिला - ₹ 2 करोड़, ओडिशा क्षेत्र - ₹ 0.19 करोड़

व्यवस्था - ₹ 1.90, पेय जल - ₹ 0.50, खरीद केन्द्रों पर पेट्रोमेक्स - ₹ एक) पहले ही अन्य आकस्मिक शीर्षों अर्थात् मंडी शुल्क²³ (टेंट, पेयजल और खरीद केन्द्र पर पेट्रोमेक्स की व्यवस्था है) और मिल प्रभार (स्टैक से ट्रक में लादना) के अंतर्गत भुगतान किया जा रहा था। इस प्रकार, अन्य शीर्षों के अंतर्गत पहले ही भुगतान किये गये तत्वों के लिये एमएलसी शीर्ष के अंतर्गत एसजीएज़ को ₹ 5.91 करोड़ की अधिक/दुगना भुगतान किया गया।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि उत्तर प्रदेश सरकार की एसजीएज़ को की गई ₹ 5.91 करोड़ की अधिक भुगतान भावी भुगतान से वसूल किया जाएगा।

(ग) उत्तर प्रदेश और आंध्र प्रदेश में एमएलसी के रूप में ₹ 6.63 करोड़ का अधिक दावा।

एफसीआई को चावल के एक क्विंटल के वितरण के लिये भारत सरकार द्वारा अनुमोदित सीएमआर की लागत में धान, एमएलसी और अन्य आकस्मिकताओं की लागत शामिल है। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक वर्ष भारत सरकार द्वारा जारी सीएमआर अनंतिम लागत-शीट में एमएलसी के घटक धान की सफाई, लादना और उतराई और धान खरीद केन्द्रों²⁴ (पीपीसी) पर धान को भरने में लगे व्यय के संबंध में प्रदान किये गये हैं। इस प्रकार, इस घटक को पीपीसी पर पारित होना होगा जो वास्तव में सीएमआर संचालन में शामिल हों। राज्य सरकार लागत शीट में दर्शाये गये दर के संदर्भ में पीपीसी को मजदूरी (हमाली) जारी करती है और राशि धान की खरीद में उतराई चढ़ाई संचालन करने के लिये मजदूर को दी जाती है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि उत्तर प्रदेश के चयनित जिलों में यद्यपि ₹ 4.11 करोड़ का वास्तविक व्यय 2010-11 से 2013-14 के दौरान धान की खरीद के लिये एमएलसी के रूप में किया गया था, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग ने लागत शीट में दी गई दरों पर एफसीआई को ₹ 7.57 करोड़ के दावे प्रस्तुत किये। इस प्रकार, एफसीआई ने भी वास्तविक व्यय की पुष्टि किये बिना, दावा की गई पूर्ण राशि का भुगतान किया फलस्वरूप ₹ 3.46 करोड़ की अधिक एमएलसी हुई।

उत्तर में, खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग ने कहा (जुलाई 2014) कि अधिक एमएलसी राशि सरकारी खाते में जमा करा दी गई थी।

यद्यपि, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया, तथ्य रहता है कि एफसीआई ने भुगतान करने से पूर्व बिलों की उचित रूप से जांच का यथोचित परिश्रम नहीं किया।

²³ केन्द्रीय पूल के साथ-साथ डीसीपी राज्यों हेतु खरीदे गये खाद्यान्नों पर वैधानिक प्रभार

²⁴ भारत सरकार द्वारा निर्धारित विनिर्देशों के अनुसार उनकी उपज के लिये एमएसपी से अधिक सर्वोत्तम विकल्प प्राप्त करने के लिये किसानों को सुविधा देने के लिये आम बिंदु।

आंध्र प्रदेश के एसजीएज़ की लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि एमएलसी के कारण एफसीआई से दावा किये गये ₹ 3.60 करोड़ में से, किसानों/मजदूरों को दिया गया प्रभार केवल ₹ 0.43 करोड़ था और ₹ 3.17 करोड़ की शेष राशि अनुचित रूप से जिला प्रबंधकों द्वारा रखी गई थी।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते समय, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि एमएलसी के प्रति आंध्र प्रदेश के एसजीएज़ द्वारा एफसीआई से मांगे गए ₹ 3.79, करोड़ में से ₹ 56.80 लाख श्रमिकों को दिये गये थे और उक्त को ही अंतिम लागत पत्रों के निर्धारण के समय पर स्वतः ही ध्यान में रखा जाएगा जो इसकी लेखापरीक्षा के बाद व्यय राशि पर आधारित होगा।

(घ) राज्य सीएमआर- (एफसीआई, एपी क्षेत्र) के अंतर्गत आईकेपी (एसएचजी) समूह द्वारा खरीदे गये धान के स्टॉक के संबंध में आंध्र प्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम (एपीएससीएससी) को चढ़ाई-उतराई/मंडी मजदूरी खर्च के रूप में ₹ 27.33 करोड़, का अनियमित भुगतान

स्वयं सहायता समूह अर्थात् इंद्रा क्रांति पधकम (आईकेपी) को कमिशन के भुगतान के लिये बताये गये कार्य मंडी मजदूरी के लिये निर्धारित कार्य को अधिव्याप्ति करता है और इसलिये जहां धान खरीद आईकेपी के माध्यम से हो कमिशन के अतिरिक्त एमएलसी का भुगतान अनुबद्ध नहीं है। मंडी मजदूरी के लिये बताये गये कार्यों के लिये आईकेपी समूह द्वारा अतिरिक्त प्रतिफल हेतु मांग राज्य सरकार द्वारा अस्वीकृत कर दी गई थी और यह दोहराया गया कि एमएसपी का 2.5 प्रतिशत पर अनुमत कमीशन पहले से इस संचालन को कवर करता है। राज्य सरकार (अक्टूबर 2011) द्वारा यह स्पष्ट किया गया कि “आईकेपी समूह को उनके कमीशन से चढ़ाई-उतराई प्रभार का भुगतान करना होगा”। इसके अतिरिक्त यह भी दोहराया गया (दिसम्बर 2011) कि तोल स्तर से मजदूरी (हमाली) प्रभार का 2.5 प्रतिशत के कमीशन में से आईकेपी द्वारा भुगतान किया जायेगा।

एपीएससीएससी ने अप्रैल 2012 में स्पष्टीकरण जारी किया कि एमएलसी 1 अप्रैल 2012 (रबी 2011-12) से आईकेपी को कमीशन के भाग के रूप में भारत सरकार द्वारा बताई गई दरों पर देय होगा। इसका तात्पर्य है कि पूर्व के केएमएस 2009-10 के लिये (₹ 1.76 करोड़) और केएमएस 2010-11 के लिये (₹ 25.57 करोड़) एफसीआई द्वारा प्रतिपूर्ति किये गये कुल ₹ 27.33 करोड़ एमएलसी राज्य एजेंसी द्वारा वास्तविक रूप से खर्च नहीं किये गये थे लेकिन फिर भी इन्हें राज्य एजेंसी द्वारा रखा गया था।

देय कमीशन के अतिरिक्त आईकेपी समूह द्वारा खरीदे गये धान के स्टॉक में से सीएमआर वितरण के लिये एपीएससीएससी को एफसीआई द्वारा एमएलसी जारी करना प्रमाणिकता का

अभाव है क्योंकि किये गये संचालन के लिये पारिश्रमिक केएमएस 2009-10 और 2010-11 के लिये एसजीएज़ को भुगतान किये गये 2.5 प्रतिशत कमीशन प्रभार में पहले ही कवर किया गया था।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि आईकेपी को अदा किये गये हैंडलिंग प्रभार की राशि जांच के बाद वसूल की जाएगी।

(इ) तेलंगाना में ₹ 8.95 करोड़ हमाली प्रभारों को अनियमित रूप से जारी करने के कारण धान खरीद केन्द्र (पीपीसी) को अनुचित लाभ

सरकार लागत शीट में दर्शाये गये दर के संदर्भ में पीपीसी को हमाली प्रभार²⁵ जारी करती है और राशि धान की खरीद में उतराई-चढ़ाई²⁶ प्रचालन करने के लिये मजदूर को वितरित की जानी थी।

निज़ामाबाद जिले में, धान किसानों (रयत) ने मजदूरों को शामिल किये बिना स्वयं ही उतराई चढ़ाई संचालन किया। इसे जिला प्रशासन द्वारा ध्यान में लाया गया और यह धान की लागत सहित किसानों को सीधे मजदूरी देने के लिये प्रस्तावित (मई 2012 और अप्रैल 2013) किया गया था। तथापि, राज्य नागरिक आपूर्ति निगम ने स्पष्ट किया (मई 2013) कि उतराई-चढ़ाई संचालन पीपीसी में मजदूर द्वारा किया जाना था और इसलिये प्रभार पीपीसी को भुगतान किया जाना था और यह भी कहा कि यह संचालन किसानों से संबंधित नहीं थे। इसके अतिरिक्त निगम ने अपना निर्णय दोहराया (दिसम्बर 2013)। यह भुगतान पीपीसी को जारी कमीशन के अतिरिक्त था।

इसके बाद, निज़ामाबाद जिला प्रबंधक ने केएमएस 2011-12 से 2013-14 तक संबंधित पीपीसी को ₹ 4.88 करोड़ का हमाली प्रभार जारी किया। नालगोंडा जिला प्रबंधक ने भी केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान, प्राइमरी एग्रीकलचरल कॉर्पोरेटिव सोसायटी (पीएसीएस) और इंद्रा क्रांति पथकम (आईकेपी) संचालित स्वयं सहायता समूह को ₹ 4.07 करोड़ का भुगतान किया।

इस प्रकार, पीपीसी को मजदूरों को लगाये बिना हमाली प्रभारों के लिये राशि के अनियमित भुगतान से किसान वंचित रहे जिन्होंने उतराई चढ़ाई संचालन किया था। जिसके परिणामस्वरूप पीपीसी को ₹ 8.95 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

²⁵ लागत शीट में एमएलसी के रूप में दर्शाये गये।

²⁶ भरना, तोल, शेष से उतराई, सिलना, अस्थाई भरने का अंकन और ट्रक में लादना।

तेलंगाना के नागरिक आपूर्ति आयुक्त ने कहा (दिसम्बर 2014) कि पीपीसी को हमाली प्रभारों का भुगतान प्रमाणपत्र, कि राशि का भुगतान किया जा रहा था, के आधार पर अलग बैंक के माध्यम से किया जा रहा था।

उत्तर ने पुष्टि की कि राशि का भुगतान मजदूरों/पीपीसी को किया जा रहा था और किसानों को नहीं, जो वास्तविक प्राप्तकर्ता होने चाहिये, क्योंकि वे उपरोक्त दो जिलों में विशेष परिस्थितियों में धान प्रबंधन/खरीद से जुड़े थे।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा (जून 2015) को स्वीकार किया और कहा कि पीपीसीज को अदा किये गये हमाली प्रभार जांच के बाद वसूल किये जाएंगे।

2.1.2 गनी लागत और उसका मूल्यहास

अनंतिम लागत शीट में शामिल नई गनी²⁷ की अनुमानित लागत एफसीआई द्वारा प्रदान की गई गणना के आधार पर है। यह गणना कार्यालय जूट आयुक्त, कोलकाता द्वारा अधिसूचित जूट गनी के मूल मूल्य की छह माह की औसत लागत के आधार पर की गई है और इसमें शुल्क, कर, ब्याज मालभाड़ा आदि के विभिन्न तत्व शामिल हैं, यद्यपि वास्तविक लागत अलग हो सकती है और गनी की खरीद के स्रोत पर निर्भर होती है। यदि गनी की एफसीआई द्वारा आपूर्ति की गई हो, इस शीर्ष के अंतर्गत राज्य सरकार/एजेंसियों द्वारा कोई लागत नहीं लगाई जाती। जहां राज्य सरकार महानिदेशालय आपूर्ति और निपटान (डीजीएसएंडडी) से गनी प्रत्यक्ष रूप से खरीदती है, मूल मूल्य, ब्रांडिंग प्रभार, कर/शुल्क/सेस, विभागीय और निरीक्षण प्रभार के संबंध में वास्तविक लागत का ब्यौरे एसजीएज द्वारा प्रदान किया जाता है। राज्य डीजीएसएंडडी द्वारा रखी गई शर्तों के अधीन खुले बाजार/स्थानीय बाजार से नई गनी खरीद सकता है। यदि बाजार दर डीजीएसएंडडी दरों से कम हो; ऐसे मामले में वास्तविक खरीद दर का दावा किया जाता है।

सीएमआर के मामले में गनी पर मूल्यहास का ऐसी खरीद करने वाली संस्था की लेखांकन नीति के आधार पर दावा किया जाता है। एक बार प्रयोग की गई गनी, के मामले में, ऐसे दावे के लिये अपनाएँ गये आधार अलग से दर्शाये जाते हैं।

लेखापरीक्षा के अंतर्गत अवधि के दौरान ₹ 10,015.00 करोड़ और ₹ 1,871.20 करोड़ की राशि क्रमशः गनी लागत और गनी मूल्यहास के प्रति चयनित राज्यों में खर्च की गई थी जैसा नीचे विस्तृत रूप से बताया गया है:

²⁷ बोरियां जूट/प्लास्टिक से बनी बोरियां हैं जो धान/चावल की पैकिंग के लिए प्रयोग किए जाते हैं।

तालिका-2.2

भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति गनी लागत और गनी मूल्यहास पर वर्ष वार व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	गैर-डीसीपी राज्य				डीसीपी राज्य*				कुल	
	लेवी चावल	सीएमआर	धान	मूल्यहास	लेवी चावल	सीएमआर	धान	मूल्यहास	गनी लागत	मूल्यहास
2009-10	1,085.40	1,062.80	100.80	196.40	उपलब्ध नहीं	69.20	15.60	69.20	2,333.80	265.60
2010-11	1,497.60	2.30	62.90	27.90	उपलब्ध नहीं	218.10	107.60	87.20	1,888.50	115.10
2011-12	उपलब्ध नहीं	1,994.40	31.40	471.50	उपलब्ध नहीं	342.20	0.00	136.90	2,368.00	608.40
2012-13	1,656.30	1.40	62.40	431.90	उपलब्ध नहीं	खातों को अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया है।	खातों को अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया है।	खातों को अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया है।	1,720.10	431.90
2013-14	330.80	1,323.90	49.90	450.20**	उपलब्ध नहीं	खातों को अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया है।	खातों को अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया है।	खातों को अभी अंतिम रूप नहीं दिया गया है।	1,704.60	450.20
						कुल			10,015.00	1871.20

*केवल छत्तीसगढ़ राज्य शामिल है

**धान पर भुगतान किये ₹ 1.25 लाख शामिल हैं:

स्रोत: एफसीआई खरीद अनुभाग और छत्तीसगढ़ राज्य सरकार

लेखापरीक्षा ने ₹ 469.01 करोड़ की राशि की कमियां देखी जिसका नीचे विवरण दिया गया है:

(क) उत्तर प्रदेश में राज्य सरकार एजेंसियों से गनी की लागत के प्रति ₹ 131.23 करोड़ की गैर-वसूली

खरीद नीति 2010 से 2013 के प्रावधानों के अनुसार, खाद्यान्न की खरीद के लिये गनी की व्यवस्था खरीद एजेंसियों की मांग के अनुसार, संबंधित क्षेत्रीय खाद्य आयुक्त (आरएफसी) के माध्यम से नागरिक आपूर्ति विभाग द्वारा की जानी थी। विभाग को बिना किसी अग्रिम भुगतान के एसजीएज़ की एक महीने की आवश्यकता के लिये गनी की आपूर्ति सुनिश्चित करनी थी। अनुवर्ती आवश्यकता के लिये गनी की आपूर्ति केवल एसजीएज़ से अग्रिम भुगतान

की प्राप्ति के बाद ही करनी थी और आरएफसी एसजीएज़ को आपूर्ति की गई गनी की लागत की वसूली के लिये आरएफसी उत्तरदायी थे।

राज्य के 11 राजस्व जिलों में, यह देखा गया कि आरएफसी ने 2010-11 से 2013-14 के दौरान एसजीए को ₹ 182.25 करोड़ मूल्य की गनी (जूट और प्लास्टिक) की 560.77 लाख इकाइयों की आपूर्ति की, लेकिन जुलाई 2014 तक केवल ₹ 51.02 करोड़ की वसूली की गई थी। शेष ₹ 131.23 करोड़ अभी भी बकाया था।

इस प्रकार, विभाग ने खरीद नीति के प्रावधानों का पालन नहीं किया और एसजीएज़ से गनी की लागत का अग्रिम भुगतान लिये बिना गनी की आपूर्ति जारी रखी। जिसके परिणामस्वरूप, गनी की वसूली न गई लागत से ₹ 131.23 करोड़ तक की सरकारी मुद्रा का अवरोध हुआ।

लेखापरीक्षा अवलोकन स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि उत्तर प्रदेश सरकार एसजीएज़ से राशि की वसूली के लिए कदम उठा रही है।

ख) बिहार में चूककर्ता मिल मालिकों से गनी की गैर-वसूली के कारण ₹ 47.58 करोड़ की हानि

केएमएस 2013-14 के दौरान धान खरीद के विकेन्द्रीकरण के संबंध में दिसम्बर 2013 में बिहार राज्य खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति निगम (बीएसएफसी) द्वारा जारी दिशानिर्देशों में नियम है कि गनी में धान की पैकिंग के लिये आदर्श मानदंड 40 किग्रा/प्रति गनी होगा और कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर) की पैकिंग 50 किग्रा/प्रति गनी में होगी। इसके अतिरिक्त अपेक्षित सीएमआर के गैर वितरण के साथ चूककर्ता मिल मालिकों के मामले में गनी उनके द्वारा भी रखी गई थी। इस प्रकार, मिल मालिकों द्वारा रखी गई गनी का मूल्यहासित मूल्य की उनसे वसूली की जानी थी।

बीएसएफसी (पहले पक्ष) और मिल मालिकों (दूसरे पक्ष) के बीच निष्पादित करार में शर्त थी कि “पहला प्रेषण/भाग, चावल के लिये चावल नई गनी में दूसरे पक्ष द्वारा वितरित किया जायेगा। अतिरिक्त गनी दूसरे पक्ष द्वारा वापस की जायेंगी और यदि गनी दूसरे पक्ष द्वारा रखी जायेंगी, तब अतिरिक्त गनी (जिसमें धान दूसरे पक्ष को आपूर्ति किया गया है) की लागत डीजीएसएंडडी, कोलकाता से खरीद दर पर नई गनी के 60 प्रतिशत की दर पर पहले पक्ष द्वारा काटी जायेगी और दूसरे पक्ष द्वारा प्रस्तुत बिलों में समायोजित की जायेगी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि 944 चूककर्ता मिल मालिकों ने सीएमआर का 3.32 एलएमटी का वितरण नहीं किया और केएमएस 2011-12 से 2013-14 के दौरान गनी की शेष अतिरिक्त 2,00,23,873 इकाइयों को वापस नहीं किया।

इस प्रकार, बीएसएफसी को राज्य के सात²⁸ जिलों में धान सहित मिल मालिकों को आपूर्ति की गई गनी की गैर-प्राप्ति के कारण ₹ 47.58 करोड़ की हानि हुई। आपत्ति जारी करने के बाद, एक जिले (पूर्व चंपारन) ने उत्तर दिया कि सार्वजनिक मांग वसूली (पीडीआर) अधिनियम के अंतर्गत पहले ही चूककर्ता मिल मालिकों से देय की वसूली के लिये मामले फाइल कर दिये गये हैं जबकि अन्य जिलों ने उत्तर दिया कि कार्यवाही की जा रही है। सीएमआर के गैर-वितरण के बारे में, अवलोकन के पश्चात पैरा 6.3 में विस्तृत रूप से बताये गये हैं।

बीएसएफसी ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया (फरवरी 2015) और गनी की मूल्यहासित लागत की वसूली का आश्वासन दिया, लेकिन वसूली की गई राशि का विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया है। (जून 2015)

ग) एफसीआई के पंजाब, हरियाणा, बिहार और आंध्र प्रदेश क्षेत्र में गनी पर ₹ 174.62 करोड़ का परिहार्य व्यय

भारत सरकार (जीओआई) केन्द्रीय पूल को एसजीएज़ द्वारा वितरित सीएमआर के लिये एफसीआई द्वारा प्रतिपूर्ति की दर निर्धारित करती है। विभिन्न अन्य तत्वों के अतिरिक्त, इन दरों में केन्द्रीय पूल में वितरित चावल की अन्य दो गनी प्रति क्विंटल के लिये गनी मूल्यहास और दो गनी के लिये गनी लागत शामिल है।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि एफसीआई के बिहार और आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में, 50 किग्रा गेहूँ/चावल पैकिंग के लिये बनी, 50 किग्रा क्षमता की गनी, का 67 प्रतिशत चावल के कुल उत्पादन अनुपात से 40 किग्रा धान की पैकिंग के लिये प्रयोग किया जा रहा है। अतः 149.25 किग्रा धान (100 किग्रा चावल के बराबर) 3.73 बोरियों में पैक किया जाता है। इन 3.73 बोरियों में से, 100 किग्रा चावल दो बोरियों में एफसीआई को वापस भेजा गया है तथा शेष 1.73 बोरी एसजीएज़ द्वारा रख ली गयी है। रखी गई 1.73 बोरियाँ मूल्यहास की पात्र हैं, तथापि, लागत पत्र के अनुसार, जीओआई दो बोरियों पर मूल्यहास की प्रतिपूर्ति करती है जिसके परिणामस्वरूप 0.27 बोरी (प्रति क्विंटल) पर मूल्यहास का अधिक भुगतान हुआ। इसके परिणामस्वरूप एफसीआई के बिहार तथा आंध्रप्रदेश क्षेत्रों में ₹ 22.51 करोड़²⁹ तक अतिरिक्त व्यय हुआ।

इसके अतिरिक्त एफसीआई के पंजाब तथा हरियाणा क्षेत्र में यह देखा गया था कि 67 प्रतिशत चावल के पैदावार अनुपात के साथ केवल 35 किग्रा धान 50 किग्रा क्षमता वाली बोरियों में भरा गया था। 2010-11 से 2013-14 की अवधि के लिए, 590.60³⁰ एलएमटी

²⁸ औरंगाबाद, नालंदा, रोहतास, भाभुआ, पूर्व चंपारन, भोजपुर और पटना

²⁹ एफसीआई बिहार क्षेत्र - ₹ 6.66 करोड़, एफसीआई एपी क्षेत्र - ₹ 15.85 करोड़

³⁰ पंजाब -465.04 एलएमटी, हरियाणा -125.56 एलएमटी

धान प्रति बोरी 35 किग्रा की दर से बोरियों में भरा गया था। यदि पंजाब एवं हरियाणा क्षेत्रों ने भी एफसीआई के आंध्रप्रदेश तथा बिहार क्षेत्र की तरह 40 किग्रा धान पैक करने की प्रक्रिया का पालन किया होता तो वे 10,68,42,041³¹ बोरियों के अधिक उपयोग से बच सकते थे तथा परिणामस्वरूप जीओआई पर ₹ 152.11 करोड़³² तक आर्थिक सहायता के अतिरिक्त भार को कम कर सकते थे।

अतः विभिन्न राज्य एक बोरी में भरे जाने वाले धान की अलग अलग मात्राएं निर्दिष्ट करते हुए अलग अलग प्रक्रियाएँ पालन करते पाए गए थे। जहां एफसीआई के बिहार एवं आंध्रप्रदेश क्षेत्रों में प्रत्येक बोरी में 40 किग्रा धान भरा गया था, वहीं पंजाब एवं हरियाणा के लिए समान आँकड़ा केवल 35 किग्रा पाया गया था। इस प्रक्रिया के परिणामस्वरूप बोरियों की अतिरिक्त खपत हुई तथा इस पर ₹ 174.62 करोड़ का भारी परिहार्य व्यय हुआ।

मंत्रालय ने आंशिक रूप से लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (जून 2015) कि 50 कि.ग्रा. गनी बैग में धान की विनिर्दिष्ट मात्रा की पैकिंग अनाज के आकार और अन्य प्रासंगिक कारकों के मद्देनजर राज्य दर राज्य अलग-अलग हो सकती है। यद्यपि, 2014-15 के दौरान पंजाब की मंडियों की समिति की जांच आधार पर, स्पॉट अध्ययन में यह पाया गया कि औसतन 37.5 कि.ग्रा. धान पंजाब और हरियाणा में 50 कि.ग्रा. के गनी बैग में भरे/पैक किये जा सकते हैं। तदनुसार, 50 कि.ग्रा. क्षमता वाले गनी बैग में कम से कम 37.5 कि.ग्रा. धान भरने के लिए राज्यों को निदेश दिये।

मंत्रालय का उत्तर दर्शाता है कि पंजाब और हरियाणा में धान गनी बैग में इष्टम रूप से नहीं भरा गया था। उपर्युक्त अवलोकन परिहार्य व्यय घटाने के लिए विभिन्न राज्यों में गनी बैगों में पैक किये जाने वाली मात्रा का निर्धारण करने की आवश्यकता को भी उजागर करता है।

सिफारिश सं. 1	मंत्रालय का उत्तर
पंजाब और हरियाणा में जारी निर्देशों के आधार पर भारत सरकार पूरे देश में बोरियों की अधिकतम उपयोगिता बढ़ाने और इस पर कम व्यय करने के लिए	विभिन्न राज्यों में पैदा होने वाला धान भिन्न-भिन्न किस्म से संबंधित है इसीलिए अनाज के आकार, नमी मात्रा, वजन इत्यादि भिन्न होते हैं। अतः सभी राज्यों में धान की समान मात्रा 50 किग्रा की बोरी में नहीं भरी जा सकती है। अधिग्रहण मूल्य के निर्धारण का अर्थ यह है कि राज्य एजेंसियों को खरीद संचालन हेतु अदा की गई वास्तविक मूल्य मिलनी चाहिए। इसलिए बोरियों में धान की एक समान मात्रा भरना व्यवहारिक नहीं होगा और राज्य सरकारों को स्वीकार्य नहीं होगा। अधिक से अधिक

³¹ पंजाब - 84128563 बोरियाँ, हरियाणा - 22713478 बोरियाँ

³² एफसीआई पंजाब क्षेत्र - ₹ 132.03 करोड़, एफसीआई हरियाणा क्षेत्र - ₹ 20.08 करोड़

प्रत्येक बोरी में धान की न्यूनतम मात्रा भरने को निर्दिष्ट करने पर विचार कर सकती है।	हम सरकार के हितों की सुरक्षा के लिए भरे जाने वाले धान की कम से कम मात्रा निर्धारित कर सकते हैं वह यह होगा कि विभाग 50 किग्रा की बोरी में भरे जाने वाले धान की न्यूनतम 37.5 किग्रा का मानक अपनाते हुए अथवा दूसरे शब्दों में प्रेषित किए जाने वाले प्रति क्विंटल चावल के लिए केवल अधिकतम 4 बोरी का भुगतान करे (2 बोरी, चावल हेतु तथा धान के मूल्यहास दर पर 2 बोरी)
---	--

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य है। हालांकि कुछ राज्यों में 50 किग्रा की बोरी में 40 किग्रा धान भरने की प्रक्रिया को देखते हुए बोरी का अधिकतम उपयोग करने पर जोर दिया जाता है।

घ) एफसीआई बिहार क्षेत्र में निजी चावल मिल-मालिकों से ₹ 2.30 करोड़ राशि की बोरी की लागत की वसूली ना होना

एफसीआई बिहार क्षेत्र के मामले में यह देखा गया था कि क्षेत्र कार्यालय गया तथा पटना में एक क्विंटल चावल प्राप्त करने के लिए प्रयोग की गई दो बची हुई बोरियां रख लेने की अनुमति दी थी। ये बोरियां मिल मालिकों द्वारा एफसीआई को वापस की जानी थी। मानकों के अनुसार दो बोरियों के प्रथम प्रयोग के लिए 40 प्रतिशत मूल्यहास अनुमत किया गया था। अतः मिल मालिकों द्वारा रखी गई बोरियों की 60 प्रतिशत लागत एफसीआई द्वारा वसूल की जानी चाहिये। तथापि, यह नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2011-12 की अवधि के लिए निजी मिल-मालिकों से ₹ 2.30 करोड़ तक बोरी लागत की वसूली कम/नहीं हुई। इसके प्रति एफसीआई के पास केवल ₹ 0.54 करोड़ की राशि मिल-मालिकों की प्रतिभूति जमा के रूप में उपलब्ध थी (मार्च 2014) जिसके कारण बकाया राशि की वसूली की स्थिति संदेहापद है।

इ) एफसीआई, पंजाब एवं हरियाणा क्षेत्र में सामान्य से कम वजन वाली बोरियों की आपूर्ति पर मूल्य कट में संशोधन ना करने के कारण ₹ 6.34 करोड़ का अतिरिक्त व्यय

भारत सरकार (जीओआई) प्रत्येक केएमएस के दौरान एसजीएज़ को भारतीय खाद्य निगम द्वारा लागत के विभिन्न तत्वों के लिए प्रतिपूर्ति किये जाने के लिए दरे निर्धारित करती हैं। इन दरों में एफसीआई को सीएमआर के एक क्विंटल के साथ सुपुर्द किये जाने वाली दो बोरियों की लागत का एक तत्व भी शामिल हैं। नई बोरियों के लिए निर्धारित मूल्य के निर्धारित विनिर्देशन होते हैं। आईएस: 12650/97 के अनुसार, 50 किग्रा बोरी के लिए विनिर्दिष्ट धारक भार-665 ग्राम (+10 प्रतिशत,-7.5 प्रतिशत) हैं। अतः, एक बोरी का धारक भार³³ 615 ग्राम से 732 ग्राम तक परिवर्तित होता रहता है।

³³ खाली बोरी का भार

सीएमआर की खरीद के समय पर बोरियों की गुणवत्ता लागू करने के लिए, एफसीआई मुख्यालय ने क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देशित (25 फरवरी 2000) किया कि कोई कट नहीं होना चाहिए यदि 50 किग्रा की बोरी का धारक भार 615 ग्राम एवं अधिक है। यद्यपि प्रति बोरी ₹ एक का कट लगाया जा सकता है यदि औसत धारक भार 615 ग्राम से 584 ग्राम तक कम है तथा ₹ दो प्रति बोरी का कट लगाया जा सकता है जहां 50 किग्रा की बोरी का धारक भार 584 ग्राम से 554 ग्राम तक कम है। 554 ग्राम से कम धारक भार वाली बोरी स्वीकार नहीं की जानी चाहिए।

एफसीआई के सात क्षेत्र कार्यालयों³⁴ में, यह देखा गया था कि एसजीएज़ द्वारा सीएमआर के साथ आपूर्ति की गई 50 किग्रा की बोरी का धारक भार 615 ग्राम से कम था तथा एसजीएज़ से ₹ एक प्रति बोरी की दर पर मूल्य कट वसूल किया जा रहा था। लेखापरीक्षा ने देखा कि एफसीआई मुख्यालय ने इस तथ्य के बावजूद मूल्य कट की दर को संशोधित नहीं किया था कि 50 किग्रा की बोरी का मूल्य जो केएमएस 2000-01 में ₹ 18.54 था, केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान प्रति बोरी क्रमशः ₹ 31.76 ₹ 39.07, ₹ 42.11, ₹ 35.43 तथा ₹ 40.59 तक बढ़ गया था

अतः बोरी के कम धारक भार के लिए मूल्य की दर में संशोधन ना करने के परिणामस्वरूप केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान एसजीएज़ द्वारा कम भार वाली बोरी की आपूर्ति पर ₹ 6.34³⁵ करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि एफसीआई द्वारा कम टैयर वजन वाली बोरियों के लिए आरोपित मूल्य कटौती चावल मिल मालिकों द्वारा आपूर्त चावल वाली बोरियों के प्रेषण पर लागू हैं। उक्त निर्देश बोरियों के मानक वजन में स्टॉक का प्रेषण सुनिश्चित करने हेतु जारी किये गये थे। सामान्यतः यह एक अपवाद है, और न कि एसजीएज़ और एफसीआई दोनों के द्वारा डीजीएसएण्डडी से भारत सरकार के माध्यम से खरीदी जाने वाली अधिकांश बोरियों के अनुसार नियम है। अतः ऐसी मूल्य कटौती में आवधिक संशोधन का प्रयास नहीं किया गया है।

मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि चावल मिल मालिकों को अनुचित लाभ रोकने के लिए बोरियों के मूल्य में वृद्धि के मामले में ऐसी मूल्य कटौती आवधिक संशोधन पर ध्यान दे।

³⁴ हरियाणा क्षेत्र में फतेहबाद, करनाल, कैथल, कुरुक्षेत्र तथा पंजाब क्षेत्र में लुधियाना, संगरूर तथा पटियाला।

³⁵ एफसीआई हरियाणा (लेवीचावल) - 5,37,119 बोरियों पर ₹ 0.04 करोड़ एफसीआई हरियाणा (सीएमआर) - 1,89,01,483 बोरियों पर ₹ 1.89 करोड़ एफसीआई पंजाब ₹ 4.41 करोड़ 4,02,83624 बोरियों पर

च) एफसीआई, आन्ध्र प्रदेश क्षेत्र में डीजीएसएंडडी के संदर्भ में लेवी और सीएमआर के लिए बोरियों की लागत के अधिक निर्धारण के कारण ₹ 66.14 करोड़ का परिहार्य व्यय

इसके अतिरिक्त, एफसीआई, आंध्र प्रदेश क्षेत्र में यह देखा गया कि ₹ 33.42³⁶ प्रति गनी पर गनी की एफसीआई द्वारा नापी गई भारत औसत लागत के प्रति, भारत सरकार ने केन्द्रीय पूल संचालन (केएमएस 2011-12) के लिये लेवी चावल वितरण के संबंध में ₹ 36.16 प्रति गनी और सीएमआर वितरण के लिए ₹ 42.05 प्रति गनी का मूल्य निर्धारित किया। इस प्रकार, भारत सरकार द्वारा अनुमोदित दर ₹ 2.74 प्रति गनी (लेवी चावल) और ₹ 8.63 प्रति गनी (सीएमआर) अधिक थी। इसके अतिरिक्त, निजी चावल मिल मालिकों और राज्य एजेंसियों को खरीद लागत जारी करते समय, एफसीआई भारत सरकार द्वारा जारी लागत शीट पर निर्भर रही है और अपने स्वयं की खरीद के लिये वास्तविक लागत से कोई प्रति जांच नहीं की गई, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 66.14 करोड़ की सीमा तक गनी के लिये उच्च दर का भुगतान हुआ।

एफसीआई प्रबंधन ने उत्तर दिया कि वे भारत सरकार द्वारा जारी लागत शीट के आधार पर गनी के प्रति भुगतान कर रहा है।

उत्तर इस तथ्य के चलते स्वीकार्य नहीं है कि एफसीआई द्वारा गनी खरीद कम लागत पर की गई थी और उसे वास्तविक के आधार पर भुगतान को सीमित करना चाहिये।

छ) बोरियों के गट्टे पर आन्तरिक ढुलाई पर ₹ 40.80 करोड़ का अतिरिक्त व्यय एफसीआई ओडिशा तथा एफसीआई छत्तीसगढ़ क्षेत्र तथा छत्तीसगढ़ राज्य सरकार में

विभिन्न राज्यों को सीएमआर की आकस्मिक/आर्थिक लागत के निर्धारण हेतु जीओआई द्वारा सूचित किये गए सिद्धान्तों, जुलाई 2003 (नवम्बर 2004 में संशोधित) के अनुसार बोरियों की लागत में केन्द्रीय पूल खरीद के साथ साथ विकेन्द्रीकृत खरीद दोनों के लिए उस राज्य सरकार के द्वारा अनुमोदित अन्तिम दर के आधार पर, रेल शीर्ष से परे बोरियों के आन्तरिक परिचालन के प्रति लागत भी शामिल होगी। दूसरे शब्दों में, बोरी के गट्टों³⁷ की आन्तरिक ढुलाई डीसीपी तथा गैर डीसीपी राज्य दोनों के लागत पत्रों के संबंध में बोरी लागत का एक भाग है तथा एक अलग लागत तत्व के रूप में अनुमत नहीं किया जाता है।

तथापि यह देखा गया था कि छत्तीसगढ़ विपणन संघ (मार्कफैड) के साथ साथ एफसीआई ओडिशा तथा छत्तीसगढ़ क्षेत्र में लागत पत्र में बोरी पर आन्तरिक ढुलाई के तत्व हेतु भत्ता

³⁶ लागत (₹ 4,17,77,760)/गनी की संख्या (12,50,000) = ₹ 33.42 प्रति गनी।

³⁷ एक बोरी के एक गट्टे में 500 बोरी होती हैं

उपलब्ध कराया गया था। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 की पांच वर्ष की अवधि के लिए ₹ 40.80 करोड़³⁸ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2015) कि लागत शीट में अलग-अलग दर्शाए गए आंतरिक परिवहन का आधार विभिन्न केंद्रों के प्राप्तकर्ता राज्य के रेल शीर्ष से परिवहन प्रभार है जहां बोरियों की आवश्यकता हो और बोरियों के परिवहन हेतु रेलभाड़ा लागू न हो, जिसे बोरी लागत के भाग के रूप में शामिल किया जाता है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि उक्त परिपत्र में स्पष्ट रूप से उल्लेख है कि रेल शीर्ष के बावजूद बोरियों के आंतरिक संचलन के प्रति लागत में बोरियों का मूल्य शामिल किया जाएगा। इस प्रकार, इस मामले में ₹ 40.80 करोड़ का व्यय परिहार्य था।

2.1.3 संरक्षण एवं अनुरक्षण प्रभार (सी एवं एम प्रभार)

एसजीएज़ द्वारा खरीद के पश्चात एक विनिर्दिष्ट अवधि के लिए धान के भण्डारण एवं परिरक्षण हेतु वहन किये गए प्रभार संरक्षण एवं अनुरक्षण (सी एवं एम) प्रभार के रूप में जाने जाते हैं। इन व्ययों की क्षतिपूर्ति हेतु, एफसीआई 2003 में जीओआई द्वारा निर्धारित सिद्धान्तों के अनुसार सीएवंएम प्रभारों की प्रतिपूर्ति करता है। अतः इन प्रभारों का भुगतान नहीं किया जाना चाहिए, यदि भण्डार सीधे ही मण्डियों से एफसीआई/मिल मालिकों को सुपुर्द किये गए हैं।

भण्डारण लागत अस्थाई लागत पत्र में अधिग्रहण स्तर पर 'संरक्षण एवं अनुरक्षण प्रभारों' के रूप में तथा वितरण स्तर पर 'भण्डारण प्रभारों' के रूप में उपलब्ध कराई जाती हैं। ये लागतें भण्डारण अवधि, भण्डारण के प्रकार यथा कवर्ड एंड प्लिन्थ (सीएपी) अथवा ढका हुआ तथा गोदाम मालिक द्वारा प्रभारित प्रति बोरी (अथवा प्रति क्विंटल) भण्डारण दर पर भी निर्भर करती हैं। अस्थाई लागत पत्र में, ये प्रभार विभिन्न अनाजों के लिए मानक सिद्धान्तों में निर्धारित भण्डारण अवधि के लिए केन्द्रीय भण्डारण निगम (सीडब्ल्यूसी) दरों पर सीएपी तथा ढके हुए गोदामों के लिए अलग अलग उपलब्ध कराए गए हैं। भण्डारण लागत केवल तभी लागू होती हैं जब अनाज वास्तव में गोदाम में भण्डारित किया गया है। वस्तु के मण्डियों/खरीद केन्द्रों से एफसीआई को सीधे ही आपूर्ति किये जाने के मामले में, कोई भण्डारण लागत लागू नहीं होती। इसी प्रकार, यदि भण्डारण मिल मालिकों के परिसर में है अथवा जिसके लिए किसी भण्डारण लागत का भुगतान नहीं किया गया है, तो इस शीर्ष के तहत कोई भण्डारण लागत बुक नहीं की जानी है। अतः राज्य सरकार/एसजीएज़ को ऐसी

³⁸ छत्तीसगढ़ - ₹ 24.47 करोड़, एफसीआई पश्चिम क्षेत्र (छत्तीसगढ़) - ₹ 11.73 करोड़, एफसीआई पूर्वी क्षेत्र (ओडिशा) ₹ 4.60 करोड़

सभी मात्राओं का अलग अलग विवरण उपलब्ध कराना आवश्यक है, जिसके लिए कोई भण्डारण लागत वहन नहीं की गई है।

लेखापरीक्षा के अन्तर्गत अवधि के दौरान, चयनित राज्यों में सी एवं एम प्रभारों के तत्व पर ₹ 466.30 करोड़ की राशि वहन की गई थी जैसा कि नीचे दिया गया है:

तालिका-2.3
जीओआई द्वारा प्रतिपूर्ति किये गए संरक्षण एवं अनुरक्षण प्रभार

(₹ करोड़ में)

वर्ष	गैर-डीसीपी राज्य		डीसीपी राज्य*		कुल
	लेवी चावल	सीएमआर	लेवी चावल	सीएमआर	
2009-10	0.00	62.16	एनए**	15.15	77.31
2010-11	0.00	78.22	एनए	21.11	99.33
2011-12	0.00	87.97	एनए	18.29	106.26
2012-13	0.00	96.09	एनए	लेखाओं को अभी तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया है	96.09
2013-14	0.00	87.31	एनए	लेखाओं को अभी तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया है	87.31
कुल					466.30

*केवल छत्तीसगढ़ राज्य शामिल है

**उपलब्ध नहीं है

स्रोत: एफसीआई खरीद मण्डल तथा मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट

लेखापरीक्षा ने सीएवंएम प्रभारों के भुगतान से संबंधित ₹ 193.90 करोड़ राशि की विसंगतियां देखी जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है-

क) उत्तर प्रदेश क्षेत्र एवं पंजाब क्षेत्र की एसजीएज़ ने वर्ष 2009-10 से 2013-14 के दौरान एफसीआई के 238.04³⁹ एलएमटी चावल की सुपुर्दगी की। इस तथ्य का कोई प्रमाण प्राप्त किये बिना कि एसजीएज़ द्वारा वास्तव में वास्तविक व्यय वहन किया गया था, एफसीआई द्वारा एसजीएज़ को संरक्षण एवं अनुरक्षण प्रभारों पर ₹ 144.44 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था। चूंकि एसजीएज़ ने धान के संरक्षण अथवा अनुरक्षण पर भारग्रहण को प्रमाणित करने के लिए कोई प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया था, एसजीए को सी एवं एम प्रभारों पर ₹ 144.44 करोड़ का भुगतान अनुचित था।

³⁹ पंजाब - 206.84 एलएमटी तथा उत्तर प्रदेश - 31.20 एलएमटी

पंजाब की एसजीएज़ ने बताया (फरवरी/मार्च 2014) कि उन्हें संरक्षण तथा अनुरक्षण पर लागत वहन करनी पड़ी थी क्योंकि उन्हें क्रेट, बोरियों/तिरपाल/पॉलीथीन कवर/नेट इत्यादि की लागत उपलब्ध करानी पड़ी थी। अतः जीओआई/एफसीआई द्वारा ये प्रभार प्रतिपूर्ति योग्य थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एसजीएज़ ने उनके द्वारा वहन की गई लागत के ब्यौरे उपलब्ध नहीं कराए थे जैसाकि पंजाब में आयोजित एक्जिट कान्फ्रेस (फरवरी 2015) में सहमति हुई थी। अतः इन दावों का औचित्य असत्यापित था।

सीएण्डएम प्रभारों के भुगतान हेतु दस्तावेजी साक्ष्य के सत्यापन से संबंधित सिफारिश नीचे पैरा सं. 2.1.8 की समान सिफारिश के साथ संकलित की गई है।

ख) छत्तीसगढ़ राज्य के सात⁴⁰ राजस्व जिलों में, यद्यपि 86.02 एलएमटी धान मिल-मालिकों द्वारा सीधे ही खरीद केन्द्र (सोसाइटी) से उठाया गया था, फिर भी छत्तीसगढ़ राज्य सिविल आपूर्ति निगम (सीजीएससीएससी) तथा एफसीआई द्वारा विपणन संघ (मार्कफैड) को दो माह के सी एवं एम प्रभारों के लिए ₹ 31.24 करोड़ राशि का अनियमित रूप से भुगतान किया गया था जबकि मार्कफैड द्वारा एक दिन के लिए भी धान का भण्डारण नहीं किया गया था।

सीजीएससीएससी विभाग ने बताया (दिसम्बर 2014) कि सी एवं एम प्रभारों का भुगतान धान की सुपुर्दगी कस्टम मिल मालिकों को होने तक की अवधि तक सोसाइटी द्वारा भण्डारण के लिए सोसाइटियों को किया गया था।

उत्तर हालांकि तर्कसंगत नहीं है क्योंकि सोसाइटी द्वारा खरीदा गया धान मिल मालिकों द्वारा सीधे ही उठा लिया गया था, अतः सी एवं एम प्रभारों पर ₹ 31.24 करोड़ का भुगतान नहीं किया जाना चाहिए था।

ग) एफसीआई नीति एफसीआई को चावल की सुपुर्दगी के लिए मिल मालिकों को केवल 15 दिन की अवधि अनुमत करती है। इसके अतिरिक्त एसजीएज़ द्वारा खरीदा गया धान, धान के भण्डारण के बिना ही सीधे चावल मिलों को हस्तांतरित किया जाना है। लेखापरीक्षा में देखा गया था कि एफसीआई आंध्र प्रदेश क्षेत्र ने दो माह के लिए सीएवंएम प्रभारों के रूप में आंध्र प्रदेश सिविल आपूर्ति निगम को ₹ 18.22 करोड़ का भुगतान किया था जो एपी राज्य सरकार की खरीद नीति के प्रावधानों के अनुसार नहीं था। अतः एफसीआई ने इस कारण ₹ 18.22 करोड़ का परिहार्य व्यय वहन किया।

एफसीआई आंध्रप्रदेश क्षेत्र ने उत्तर दिया कि संरक्षण एवं अनुरक्षण प्रभारों की विमुक्ति जीओआई के लागत पत्र तथा राज्य एजेन्सियों से प्राप्त किये गए प्रमाणपत्र पर आधारित है।

⁴⁰ रायपुर, बिलासपुर, दुर्ग, राजनन्दगांव, धमतरी, महासमुन्द, जान्जगीर - चम्पा

इसके अतिरिक्त यह तर्क दिया गया था कि सभी विमुक्तियां अस्थाई लागत पत्र के आधार पर हैं।

प्रबन्धन का तर्क सही नहीं है क्योंकि खरीद नीति स्पष्टतया बताती है कि सभी सीएमआर खरीद बिन्दु पर स्टॉक की स्वीकृति से 15 दिन के अन्दर सुपुर्द किये जाने चाहिए तथा इस प्रकार दो माह के लिए इन प्रभारों की प्रतिपूर्ति खरीद नीति के प्रावधानों के उल्लंघन में हैं।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए (जून 2015) बताया कि पंजाब, छत्तीसगढ़, उत्तर प्रदेश और आंध्र प्रदेश के एसजीएज़ से सी एण्ड एम प्रभारों के भुगतान के विवरण के साथ-साथ वास्तविक व्यय/भुगतान का साक्ष्य प्रदान करने के लिए कहा गया था।

2.1.4 मिल मालिकों को दिए गए अतिरिक्त सूखा भत्ता के कारण ₹ 952.37 करोड़ की सब्सिडी का परिहार्य व्यय

धान में नमी तत्व इसकी गुणवत्ता तथा इसके मूल्य का महत्वपूर्ण निर्धारक है। नमी के संबंध में गोकक समिति रिपोर्ट⁴¹ में दी गई सिफारिश के अनुसार धान में नमी तत्व सदा एक परिवर्तनशील कारक है। यह परत से परत, दाने से दाने, ढेर से ढेर, बोरी से बोरी टाल से टाल बदलता रहता है। यह पूर्णतः भण्डारण अवधि के दौरान विद्यमान वातावरणीय परिस्थितियों पर निर्भर करता है। खरीद के एक सामान्य वर्ष में, धान में नमी तत्व 18 प्रतिशत की अधिकतम निर्धारित सीमा में होगा। धान के भण्डारण के दौरान नमी की कमी के कारण भार में कमी को वैज्ञानिक रूप से स्थापित करने के लिए कोई प्रामाणिक डाटा नहीं है।

जीओआई ने राज्य सरकारों तथा उनकी एजेन्सियों द्वारा धान/गेहूं की खरीद के संबंध में प्रासंगिक दावों के प्रस्तुतिकरण हेतु सितम्बर 2010 में खरीद करने वाले सभी राज्यों पर लागू होने वाले दिशानिर्देश जारी किये। दिशा निर्देशों में, यह दर्शाया गया था कि कमी/सूखा विभिन्न कारकों जैसे परिवहन कमियों, भण्डारण कमियों, सूखा नुकसान इत्यादि के कारण हो सकता है। धान 17 प्रतिशत नमी तत्व के अधिकतम स्तर पर खरीदा जाता है तथा 14 प्रतिशत से 15 प्रतिशत पर पीसा जाता है। अतः खरीद से अन्ततः पीसने की प्रक्रिया के दौरान कुछ कमी आ जाती है जिसे सूखा कहा जाता है।

गोकक समिति की सिफारिश के अनुसार, कच्चे चावल⁴² के लिए 67 प्रतिशत उत्पादन अनुपात निर्धारित करते समय नमी का दो प्रतिशत से तीन प्रतिशत सूखा पहले ही

⁴¹ उत्पादन अनुपात तथा चावल विनिर्देशन प्राप्त करने के लिए धान की परीक्षण पिसाई पर रिपोर्टों की तकनीकी जांच पर विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट। (21 नवम्बर 1994)।

⁴² छिलका उतरा हुआ कच्चा चावल

अन्तर्निहित था। चूंकि धान में से चावल का उत्पादन अनुपात निर्धारित करने के लिए दो से तीन प्रतिशत सूखा को पहले ही ध्यान में रखा गया है, इसलिए कोई अतिरिक्त सूखा भत्ता अनुमत नहीं होना चाहिए। हालांकि, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि 1998 में आर्थिक मामलों पर कैबिनेट समिति (सीसीईए) के अनुमोदन के अनुसार जीओआई द्वारा एसजीएज़/मिल मालिकों को एक प्रतिशत अतिरिक्त सूखा भत्ता अनुमत किया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कैबिनेट हेतु टिप्पणी में, यह स्पष्ट रूप से दर्शाया गया था कि चूंकि 67 प्रतिशत के उत्पाद अनुपात में सामान्य सूखा को ध्यान में रखा जाता है, अतः अनुमत किया गया दो प्रतिशत सूखा भी सामान्य सूखा से अधिक है। यद्यपि टिप्पणी में आगे बताया गया था कि अगर सूखा बढ़ाया नहीं गया तो पंजाब के चावल मिल मालिक धान की मिलिंग के लिए तैयार नहीं थे तथा यदि मिलिंग नहीं हुई तो धान खराब हो सकता है तथा यह नुकसान सूखा बढ़ाने की लागत से काफी अधिक हो सकता है।

इन परिस्थितियों के अन्तर्गत, पंजाब के लिए सूखा पहले ही दो प्रतिशत से तीन प्रतिशत तक बढ़ाया जा चुका है तथा इसके लिए पूर्वव्यापी अनुमोदन मांगा गया था। हालांकि दिनांक 8 सितम्बर 1998 के मंत्रालय के आदेश से सूखा भत्ता सभी राज्यों में बढ़ाया गया था। ऐसा करने के लिए अभिलेख पर कोई औचित्य नहीं पाया गया था, विशेषकर इस तथ्य के मद्देनजर कि मंत्रालय एवं विशेषज्ञों (गोकक समिति रिपोर्ट) दोनों का विचार था कि दो प्रतिशत का वर्तमान सूखा भत्ता पर्याप्त से अधिक था परिणामस्वरूप जीओआई 1998 से इस एक प्रतिशत अतिरिक्त सूखा भत्ते की स्वीकृति दे रही है। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 की अवधि तक मिल मालिकों को ₹ 952.37 करोड़ मूल्य का अनुचित लाभ और सब्सिडी पर व्यय के कारण अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ था। जैसा कि नीचे तालिका में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका-2.4

सूखा भत्ता के तत्व पर जीओआई द्वारा प्रतिपूर्ति किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	गैर-डीसीपी राज्य	डीसीपी राज्य*	कुल
2009-10	143.98	27.78	171.76
2010-11	180.67	15.10	195.77
2011-12	215.71	39.58	255.29
2012-13	206.00	लेखाओं को अभी तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया है	206.00
2013-14	123.55	लेखाओं को अभी तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया है	123.55
	कुल		952.37

*केवल छत्तीसगढ़ राज्य शामिल हैं

स्रोत: एफसीआई खरीद मण्डल तथा छत्तीसगढ़ राज्य सरकार

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए (जून 2015) बताया कि सभी राज्यों को एक प्रतिशत सूखा दर अनुमत करने का निर्णय सीसीईए द्वारा लिया गया निर्णय था। हालांकि लेखापरीक्षा की सिफारिशों के अनुसार मंत्रालय, एफसीआई के सुझाव के साथ एक प्रतिशत अतिरिक्त सूखे के मामले को फिर से देखेंगे।

अतः स्पष्ट रूप से सूखा बढ़ाने का निर्णय पंजाब के चावल मिल मालिकों के संगठन की मांग के कारण लिया गया था ना कि किसी वैज्ञानिक विशेषज्ञ विचार के आधार पर। इस आदेश को जो केवल एक साल के लिए पंजाब के लिए था, बिना किसी स्पष्टीकरण के सारे देश तक विस्तारित किया गया था जिसके परिणामस्वरूप धन का भारी बहिर्गमन हुआ।

सिफारिश सं. 2	मंत्रालय का उत्तर
जीओआई मामले पर विशेषज्ञ तकनीकी विचार जानने के पश्चात एक प्रतिशत अतिरिक्त सूखा भत्ता अनुमत करने के निर्णय पर पुनः चर्चा करने पर विचार कर सकती है।	सिफारिश को स्वीकार कर लिया गया है और एफसीआई के परामर्श से इस पर विचार किया जाएगा।

2.1.5 परिवहन लागत

मण्डी/खरीद केन्द्र से एसजीएज/एफसीआई तक धान/चावल के परिचालन हेतु परिवहन लागत खरीद केन्द्रों से भण्डारण बिन्दुओं, भण्डारण बिन्दुओं से चावल मिलों तथा चावल मिलों से एफसीआई/एजेन्सियों के गोदामों में सुपुर्दगी बिन्दुओं के बीच मुख्य दूरी पर निर्भर करती है। अतः इन बिन्दुओं का स्थान/सघनता तथा राज्यों का भौगोलिक विस्तार मुख्य दूरी के महत्वपूर्ण निर्धारक हैं। यह लागत विभिन्न स्थानों पर ऐसी दूरियों के लिए लागू होने वाले परिवहन की दरों प्रति किलोमीटर प्रति क्विंटल पर भी निर्भर करती है जो राज्यों के बीच अलग अलग हैं। खरीद केन्द्रों से सीधे ही एफसीआई को सुपुर्द किये गए अनाज के मामले में, ऐसी मात्राओं के लिए राज्य सरकार/एसजीएज द्वारा कोई परिवहन लागत वहन नहीं की जाती।

खरीद केन्द्रों से मिलों तक तथा मिलों से भण्डार गोदामों तक आठ कि.मी तक चावल के साथ साथ धान पर परिवहन लागत पहले ही धान को चावल में रूपान्तरित करने के लिए निर्धारित मिलिंग प्रभारों में शामिल की गई है। अतः ऐसी परिवहन लागत मिल मालिकों द्वारा वहन की जानी है तथा राज्य सरकारों को इन प्रभारों का दावा नहीं करना चाहिए तथा उन्हें एक प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना भी आवश्यक है कि ऐसी लागत दावे में शामिल नहीं की गई है। दूरी आठ कि.मी से अधिक होने की स्थिति में मात्राओं तथा सकल परिवहन लागत, आठ कि.मी तक की गई कटौतियाँ तथा दावा की गई निवल लागत का विभाजन उपलब्ध कराया

जाना है। परिवहन लागत के लिए स्लैब दरें (पहले आठ किमी के लिए अलग) भी संलग्न की जानी हैं। यद्यपि, पिसाई प्रभारों में पहले आठ कि.मी. के लिए परिवहन लागत शामिल ना होने के मामले में ऐसे समायोजन आवश्यक नहीं हैं। अस्थाई लागत पत्रों के अनुसार, केन्द्रीय पूल के लिए खरीद केन्द्रों से एफसीआई के डिपो/भण्डारण बिन्दु तक सुपुर्दगी किये गए अनाज के लिए परिवहन प्रभार अन्तर्भूत वास्तविक दूरी के लिए जिला मजिस्ट्रेट द्वारा निर्धारित दरों अथवा एफसीआई की दर, जो भी कम हो, के आधार पर भुगतान योग्य हैं।

लेखापरीक्षा के अन्तर्गत अवधि के दौरान, परिवहन प्रभारों के तत्व पर चयनित राज्यों में एसजीएज़/मिल मालिकों को भुगतान के रूप में ₹ 694.42 करोड़ की राशि वहन की गई थी, विवरण इस प्रकार है:

तालिका - 2.5

परिवहन प्रभारों के तत्व पर जीओआई द्वारा प्रतिपूर्ति किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	गैर-डीसीपी राज्य		डीसीपी राज्य *			कुल
	लेवी चावल	सीएमआर	धान	लेवी चावल	सीएमआर	
2009-10	34.82	59.72	21.09	एनए**	50.07	165.70
2010-11	35.86	37.11	23.76	एनए	50.55	147.28
2011-12	48.77	53.50	6.04	एनए	77.73	186.04
2012-13	31.31	47.39	12.75	एनए	एनए	91.45
2013-14	11.64	77.89	14.42	एनए	एनए	103.95
कुल						694.42

*केवल छत्तीसगढ़ राज्य शामिल हैं ** एनए-उपलब्ध नहीं

स्रोत: एफसीआई खरीद मण्डल तथा छत्तीसगढ़ राज्य सरकार

लेखापरीक्षा ने ₹ 45.20 करोड़ राशि की विसंगतियां देखी, जैसा नीचे दिया गया है:-

क) एफसीआई, उड़ीसा क्षेत्र में ₹ 38.20 करोड़ के अनुचित एक मुश्त परिवहन प्रभार

ओडिशा में केएमएस 2009-10 से 2011-12 के दौरान, धान स्तर पर 'परिवहन प्रभार' एक मुश्त दर पर निर्धारित किया गया था तथा सीएमआर के लागत पत्र में शामिल किया गया था जबकि चावल सुपुर्दगी स्तर पर यही राज्य के जिला कलेक्टर (डीसी) द्वारा निर्धारित दर अथवा एफसीआई की दर दोनों में से जो कम हो, उस पर निर्धारित किया गया था। यद्यपि यह केएमएस 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान परिवर्तित किया गया था जिसमें धान स्तर तथा चावल स्तर दोनों पर परिवहन प्रभार डीसी अथवा एफसीआई की दर दोनों में से जो कम हो, उस दर पर निर्धारित किया गया था। केएमएस 2009-10 से 2011-12 के दौरान

एसजीएज़ को धान स्तर पर परिवहन प्रभार का भुगतान तय की गई दूरी पर ध्यान दिये बिना ही एक मुश्त राशि (₹ 27.89, ₹ 31.35 एवं ₹ 34.20 प्रति क्विंटल) पर किया गया था। केएमएस 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान ओडिशा क्षेत्र (भद्रक को छोड़कर) के सात राजस्व जिलों में तय की गई वास्तविक दूरी औसतन केवल 20 किमी थी। यदि परिवहन प्रभार वर्तमान परिवहन दर (₹ 0.27 प्रति किमी) पर वास्तविक दूरी आधार पर निर्धारित किया गया होता, जैसे अनुवर्ती केएमएस में निर्धारित किया गया था, तो केएमएस 2009-10 से 2011-12 के दौरान परिवहन प्रभार के प्रति प्रासंगिक व्यय ₹ 38.20 करोड़ तक कम की जा सकती थीं।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि केएमएस 2009-10 से 2010-11 के लिए अधिग्रहण स्तर पर केंद्रीय पूल के विशिष्ट परिवहन प्रभार, सक्षम प्राधिकार के अनुमोदन से राज्य की कठिन भौतिक स्थिति और दुर्गम सुदूर क्षेत्रों में मिलों की स्थिति को ध्यान में रखते हुए विशेष मामले के रूप में ओडिसा को अनुमत किया गया था। हालांकि केएमएस 2012-13 से ओडिसा की अस्थायी लागत शीट में भी परिवहन प्रभार सिद्धांतों में किए गए प्रावधानों और सभी अन्य राज्यों के मामले में लागू प्रावधानों के अनुसार तय किए जा रहे हैं।

चूँकि पिछले वर्ष की तुलना में 2012-13 में “दुर्गम सुदूर क्षेत्रों” में मिलों की स्थिति/या और राज्य की “कठिन भौतिक परिस्थितियों” में कोई परिवर्तन नहीं हुआ था इसलिए मंत्रालय का तर्क स्वीकार्य नहीं है और उस अवधि के लिए ₹ 38.20 करोड़ का एकमुश्त परिवहन प्रभार औचित्यपूर्ण नहीं था।

ख) नलगौण्डा जिले में ₹ सात करोड़ का अनियमित आंशिक भुगतान (तेलंगाना राज्य सरकार)

नलगौण्डा जिला प्रशासन आंशिक भुगतान कर रहा था तथा इन्हें अग्रिम कह रहा था हालांकि परिवहन ठेकेदार के साथ किए गए करारों में इसका प्रावधान नहीं था। ये अग्रिम अवधि के अन्त में परिवहन ठेकेदार को भुगतान योग्य राशि से समायोजित किये जाने थे, लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि केएमएस 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान परिवहकों को ₹ सात करोड़ का अग्रिम दिया गया था। इसमें से, ₹ 0.56 करोड़ नवम्बर 2014 तक समायोजन हेतु लम्बित थे।

परिवहन प्रभारों से अग्रिम के गैर-समायोजन की लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि ₹ 0.56 करोड़ की राशि समायोजित की जाएगी।

2.1.6 एफसीआई के बिहार एवं आंध्रप्रदेश क्षेत्र द्वारा राज्य एजेन्सियों को ₹ 31.59 करोड़ के ब्याज प्रभार का परिहार्य भुगतान

क) आंध्रप्रदेश (एपी) में 1 अप्रैल 2005 से मूल्य संवर्धन कर (वैट) लागू किया गया था। एपी वैट अधिनियम, 2005 के अनुसार, यद्यपि धान एवं चावल पांच प्रतिशत की दर से कर योग्य थे, तथापि राज्य में चावल की पहली बिक्री के मामले में धान को बिक्री कर के उदग्रहण से छूट प्रदान की गई थी। एपी सरकार ने बताया (23 सितम्बर 2015) कि चावल की बिक्री पर एपी में पहली बिक्री के समय पर ही कर लगाया जाएगा। अतः राज्य सिविल आपूर्ति निगम द्वारा चावल की बिक्री के संबंध में धान (कस्टम मिल्ड) में से वैट केवल एफसीआई को सुपुर्द किये गए चावल के मूल्य पर ही भुगतान योग्य हैं तथा धान को बिक्री कर के उदग्रहण से छूट दी गई है। अतः यह स्पष्ट है कि एसजीएज़ पर किसानों से धान की खरीद के समय वैट का भुगतान करने का कोई दायित्व नहीं था। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, एपी क्षेत्र ने जीओआई को सूचित किया कि धान की खरीद पर पांच प्रतिशत कर भुगतान योग्य है। धान पर वैट के उदग्रहण से छूट के तथ्य को जीओआई के संज्ञान में लाना चाहिए था जो की नहीं लाया गया था।

प्रबन्धन ने बताया कि राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत किये गए अन्तिम लेखों में ब्याज तत्व अधिक है तथा केएमएस 2013-14 से है, ईकाई कार्यालयों को लागत संरचना की सूचना देते समय वैट के अनुमानित तत्व ग्रामीण विकास (आरडी) उपकर पर वैट, बाजार शुल्क को छोड़ दिया गया है तथा एसजीएज़ को जारी करने के लिए निवल लागत बताई गई थी।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि एसजीएज़ द्वारा अन्तिम लेखे काफी समय बाद प्रस्तुत किये जा रहे हैं तथा केएमएस 2007-08 तथा 2008-09 के मामले में, अन्तिम लागत उन्हें भुगतान की गई अस्थाई राशि से बहुत कम हैं। इस प्रक्रिया में अब एफसीआई को एसजीएज़ से ₹ 30.84 करोड़ तक की राशि वसूल करनी हैं।

मंत्रालय ने धान की खरीद पर वैट के परिहार्य भुगतान पर लेखापरीक्षा आपत्ति मान ली और बताया (जून 2015) कि वसूली हेतु कार्रवाई की जाएगी।

ख) सीएमआर के लिए लागत पत्र में, आकस्मिकताओं के मर्दों में ब्याज लागत शामिल है। सिद्धान्तों में विनिर्दिष्ट की गई समयावधि के लिए अर्थात् दो माह के लिए प्रचलित ब्याज दर पर एमएसपी/बोनस, सांविधिक प्रभारों तथा एमएलसी के तत्वों पर अधिग्रहण स्तर पर ब्याज उपलब्ध कराया जाता है। केएमएस 2009-10 से केएमएस 2011-12 के लिए लागत पत्र में बिहार तथा इसकी एसजीएज़ के संबंध में वैट उन तत्वों का भाग नहीं हैं जिन पर ब्याज प्रभार देय हैं यद्यपि केएमएस 2012-13 से, जीओआई ने धान के एमएसपी पर चार प्रतिशत की दर से अनुमानित वैट पर ब्याज की अनुमति दी है। सीएमआर की दरें

अधिसूचित करते समय, केएमएस 2012-13 के लागत पत्र में यह स्पष्ट रूप से बताया गया था कि वैट, चूंकि प्रत्येक स्तर पर लागू होता है, संबंधित विधिक प्रावधानों के अनुसार देय होगा।

केएमएस 2012-13 के संबंध में एफसीआई क्षेत्र कार्यालय, गया में सीएमआर के भुगतान से संबंधित बिलो की संवीक्षा से पता चला कि एसजीएज़ को किये गए भुगतान में धान के अधिग्रहण स्तर पर ब्याज लागत के प्रति ₹ 27.06 प्रति क्विंटल शामिल हैं। इस राशि में धान के एमएसपी पर देय वैट पर ब्याज के नाते ₹ 1.025⁴³ शामिल हैं। चावल स्तर पर आनुपातिक ब्याज प्रभार, 67 प्रतिशत की दर से उत्पादन अनुपात मानते हुए, प्रति क्विंटल ₹ 1.53 (₹ 1.025x100/67) या 15.30 प्रति एमटी होगा। केएमएस 2012-13 के दौरान एसजीए अर्थात् विहार राज्य खाद्य एवं सिविल आपूर्ति निगम ने एफसीआई क्षेत्र कार्यालय गया तथा पटना को क्रमश तीन एलएमटी तथा 1.90 एलएमटी सीएमआर की सुपुर्दगी की थी, जिस पर एसजीए ने ना तो धान एवं न ही चावल स्तर पर वैट का भुगतान किया था क्योंकि एफसीआई को भुगतान हेतु प्रस्तुत किये गए बिल ₹ 2,165.56 प्रति क्विंटल की दर से थे जिनमें वैट का कोई तत्व शामिल नहीं था। तथापि एफसीआई द्वारा ब्याज प्रभारों से जुड़े आनुपातिक लागत की कटौती किये बिना भुगतान किया गया था जिसके परिणामस्वरूप एसजीए को ₹ 0.75 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

2.1.7 एफसीआई, आंध्रप्रदेश क्षेत्र में जीओआई/जीओएपी निर्देशों के उल्लंघन में निजी चावल मिलमालिकों को ₹ 1,023.92 करोड़ का मूल्य संवर्धन कर जारी करना

जीओआई ने निजी चावल मिल मालिकों को भुगतान योग्य लेवी मूल्यों की सूचना देते समय निर्धारित किया कि सांविधिक प्रभार भुगतान के प्रमाण में संबंधित आधिकारिक/संविधान पर्ची की प्रस्तुति पर ही देय होंगे। निजी चावल मिलों को देय लेवी खरीद मूल्यों में सांविधिक प्रभारों के तीन तत्व शामिल हैं यथा बाजार शुल्क, ग्रामीण विकास उपकर (आरडी उपकर) तथा मूल्य संवर्धन/कर (वैट)। बाजार शुल्क तथा आरडी उपकर निजी चावल मिलों द्वारा धान की खरीद पर देय थे जबकि वैट भारतीय खाद्य निगम को चावल की विक्री पर देय था। एफसीआई आंध्रप्रदेश क्षेत्र निजी चावल मिलों द्वारा प्रमाण की प्रस्तुति पर बाजार शुल्क की प्रतिपूर्ति करता है तथा आरडी उपकर सीधे ही वाणिज्यिक कर विभाग (सीटीडी) को भुगतान करता है।

एफसीआई द्वारा पूरी प्रतिपूर्ति के बावजूद निजी चावल मिलों द्वारा खरीद मूल्यों के कुछ तत्वों के साथ साथ समग्र लागत पर वैट का भुगतान ना करने के मामले सूचित किये गए थे जिसके परिणामस्वरूप कुछ मिल मालिकों को अनुचित लाभ हुआ। अतः आंध्रप्रदेश, राजस्व

⁴³ (₹ 1250*4/100)*12.30 प्रतिशत दो महीने के लिए

विभाग (वाणिज्यिक कर-II) ने बताया कि राज्य सरकार द्वारा गठित मंत्री दल ने चावल मिल मालिकों का यह अनुरोध स्वीकार किया था कि एफसीआई को चावल की विक्री पर उनके द्वारा देय वैट की कटौती स्रोत से की जाए तथा इसे वाणिज्यिक कर विभाग को प्रेषित किया जाए। इसने यह भी बताया था कि स्रोत पर ऐसी कर कटौती से संबंधित ऐसे प्रावधान को अन्तर्वेश करने में कुछ और समय लग सकता है, इसलिए एफसीआई से भी अलग अलग मिल मालिकों से कटौती के लिए सम्मति प्राप्त करने के पश्चात, चावल की विक्री के लिए चावल मिल मालिकों को भुगतान योग्य राशि से पांच प्रतिशत की दर से वैट की कटौती करने का अनुरोध किया गया था।

तथापि, क्षेत्रीय कार्यालय हैदराबाद ने जीओएपी द्वारा दिए गए प्रस्ताव को स्टाफ की कमी/मिलिंग के अभिलेखों का अनुरक्षण न करने और अनिच्छुक मिल मालिकों के आधार पर अस्वीकार कर दिया। इस प्रकार एफसीआई आरओ हैदराबाद ने मौजूदा प्रक्रिया को अपनाता जारी रखा और निजी चावल मिलों को वैट का भुगतान जारी रखा और जीओएपी के अनुरोध पर कार्रवाई नहीं की और सांविधिक प्रभारों को जारी करने से पहले साक्ष्य प्राप्त करने के बारे में विषयवस्तु पर भारत सरकार के निर्देशों का उल्लंघन भी जारी रखा। इसके परिणामस्वरूप भारत सरकार के निर्देशों के उल्लंघन में केएमएस 2012-13 एवं केएमएस 2013-14 की अवधि के लिए निजी चावल मिल मालिकों को ₹ 1,023.92 करोड़ का मूल्य संबंधित कर अनियमित रूप से जारी किया गया।

सिफारिश सं. 3	मंत्रालय का उत्तर
राज्य राजस्व की भारी राशि शामिल होने के दृष्टिगत, मंत्रालय एफसीआई को आन्ध्र प्रदेश सरकार की निजी मिल मालिकों से स्रोत पर मूल्य वृद्धित कर (वैट) की कटौती की सिफारिश को स्वीकार करने पर विचार करने को कहे ताकि वैट का समय पर संग्रहण और राजकोष में राजस्व सुनिश्चित किया जा सके।	सिफारिश को स्वीकार कर लिया गया है और एफसीआई के परामर्श से इस पर विचार किया जाएगा।

एफसीआई द्वारा वैट की कटौती और आंध्र प्रदेश सरकार के राज्य वाणिज्यिक कर विभाग में इसे जमा करने के मामले पर एक्जिट कांफ्रेंस (25 जून 2015) में चर्चा की गई थी, जिसमें मंत्रालय ने लेखापरीक्षा की अवलोकन मान ली और एफसीआई द्वारा निजी चावल मिल मालिकों से स्रोत पर वैट की कटौती की लेखापरीक्षा सिफारिश पर सहमति दे दी।

2.1.8 केएमएस 2009-10 से 2012-13 के दौरान एसजीएज़ द्वारा सीएमआर की आपूर्ति के लिए सोसाइटियों को कमिशन के रूप में ₹ 73.70 करोड़ का अनियमित भुगतान हुआ

मंत्रालय के निर्देशों के अनुसार (मार्च, 2010) एफसीआई/एसजीएज़ की ओर से धान की खरीद करने वाली सोसाइटियों, सेल्फ हेल्प ग्रुप और सहकारी समितियों को कमिशन खरीफ विपणन अवधि के लिए योग्यता के संबंध में दस्तावेजी साक्ष्य प्राप्त करने के बाद एमएसपी की 2.5 प्रतिशत तक अधिकतम स्वीकृत हैं।

वर्ष 2009-10 से 2013-14 के दौरान चयनित राज्यों में सोसायटी कमिशन पर ₹ 768.35 करोड़ का व्यय किया गया जैसा नीचे दिया गया है:

तालिका 2.6

सोसायटी कमिशन* के भाग पर भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	गैर डीसीपी राज्य		धान	डीसीपी राज्य		कुल
	लेवी चावल	सीएमआर		लेवी चावल	सीएमआर	
2009-10	-	-	-	एनए**	105.96	105.96
2010-11	-	-	14.46	एनए	128.28	142.74
2011-12	-	-	5.58	एनए	160.90	166.48
2012-13	-	-	19.43	एनए	खाते को अभी अन्तिम रूप नहीं दिया गया	19.43
2013-14	-	317.09	16.65	एनए	खाते को अभी अन्तिम रूप नहीं दिया गया	333.74
			कुल			768.35

*भारत सरकार द्वारा सोसाइटियों को कमिशन की दर अधिकतम 2.5 प्रतिशत की दर से निर्धारित की गई है।

** एनए-लागू नहीं

स्रोत: एफसीआई अधिप्राप्ति डिविजन एवं मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 768.35 करोड़ में से एफसीआई ने ₹ 73.70⁴⁴ करोड़ की राशि का तीन⁴⁵ क्षेत्रों के छः⁴⁶ कार्यालयों को इस का कोई प्रमाण प्राप्त किए बिना कि क्या प्राथमिक कृषि सहकारी समिति (पीएसएस) एसजीएज़ की अधिप्राप्ति प्रक्रिया में लगे थे या

⁴⁴ एफसीआई क्षेत्र कार्यालय गया - ₹ 46.53 करोड़ और पटना-₹ 24.42 करोड़ (केएमएस 2009-10 से 2012-13), उत्तर प्रदेश ₹ 2.57 करोड़, एफसीआई डीओ कुरनूल - ₹ 0.18 करोड़

⁴⁵ बिहार, उत्तर प्रदेश और आंध्र प्रदेश

⁴⁶ पटना, गया, शाहजहांपुर, मिर्जापुर, बस्ती और कुरनूल

नहीं, भुगतान किया था। बिना दस्तावेजी प्रमाण के भुगतान न केवल भारत सरकार के निर्देशों के विरुद्ध था किन्तु इसमें एसजीएज द्वारा वास्तव में व्यय नहीं किए गए व्यय की प्रतिपूर्ति का भी जोखिम था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि पीएसीएस चयनित सदस्यों वाला पंचायत स्तरीय सहकारी निकाय है। ये प्रतिवर्ष बिहार सरकार द्वारा जारी एक अधिसूचना के माध्यम से खरीद से जुड़े हैं। पीएसीएस द्वारा खरीद की मात्रा को सहकारी अधिकारियों या नोडल अधिकारियों द्वारा प्रमाणित किया गया था। अतः समिति के कमीशन का भुगतान सही था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफसीआई ने केएमएस 2011-12, 2012-13 और आरएमएस 2012-13 के लिए समिति के कमीशन पर रोक लगा दिया था (अगस्त 2013) और खरीद प्रक्रियाओं में समिति की संबद्धता का साक्ष्य माँगा था।

आंध्र प्रदेश के संबंध में मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति मान ली और बताया (जून 2015) कि एसजीएज से सहकारी समितियों से जुड़े होने का साक्ष्य प्रस्तुत करने को कहा गया था और दस्तावेज न प्रस्तुत करने पर राशि की वसूली की जाएगी।

उत्तर प्रदेश के मामले में भी मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्ति मान ली और बताया (जून 2015) कि 2010-11 के दौरान समितियों को भुगतान किए कमीशन की पहले ही वसूली कर ली गई थी और उसके बाद इस शीर्ष पर कोई भुगतान नहीं किया गया था। 2009-10 में समिति को भुगतान किए गए कमीशन की अमान्य राशि की वसूली प्रक्रियाधीन थी।

हालांकि, वसूली के विवरण लेखापरीक्षा में प्रतीक्षित थे (जून 2015)। इसके अलावा 2011-12 और 2012-13 के दौरान समिति को कमीशन के रूप में उत्तर प्रदेश द्वारा ₹ 1.10 करोड़ का भुगतान किया गया था, जिसकी भी वसूली की जानी है।

सिफारिश सं. 4	मंत्रालय का उत्तर
मंत्रालय, एफसीआई/एसजीएज को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दे कि अभिरक्षा और अनुरक्षण प्रभारों तथा समिति के कमीशन का भुगतान तभी किया जाए जब इसके लिए एसजीएज द्वारा वास्तविक व्यय करने के दस्तावेजी साक्ष्यों का सत्यापन कर लिए जाएं।	सिफारिश को स्वीकार कर लिया गया है और एफसीआई को इसके कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए कहा जाएगा।

2.1.9 तेलंगाना और आंध्र प्रदेश में ₹ 17.09 करोड़ की राशि के मार्केट फीस भुगतान के प्रमाणपत्रों की प्रस्तुती न होना

क) आन्ध्र प्रदेश राज्य में, जिला प्रबन्धकों ने एपीएससीएससी विपणन विभाग से मार्केट फीस के रूप में उन्हें दिए गए ₹ 2.37 करोड़ की राशि के लिए प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किए। इस प्रकार, मार्केट फीस के अन्तिम उपयोग का सत्यापन नहीं किया जा सका।

अगस्त 2014 में कलेक्टरों के साथ हुई एग्जिट कान्फ्रेंस में यह आश्वासन दिया गया था कि प्रमाण पत्र प्राप्त किए जाएंगे और एफसीआई को प्रस्तुत किए जाएंगे। लेखापरीक्षा में यह प्रतीक्षित थे (जून 2015)।

ख) 2009-10 से 2013-14 की अवधि के लिए तेलंगाना राज्य में एपीएससीएससी⁴⁷ विपणन विभाग द्वारा प्रस्तुत मार्केट फीस के ₹ 14.72 करोड़ की राशि के उपयोगिता प्रमाणपत्रों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि प्रमाण पत्र भुगतान की रसीद और व्यय विवरणों द्वारा समर्थित नहीं थे। अतः मार्केट फीस के रूप में दत्त राशि का अन्तिम उपयोग लेखापरीक्षा द्वारा सत्यापित नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते समय राज्य सरकार ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि क्रेता को संबंधित विभागों को मार्केट फीस और आरडी उपकर का भुगतान करना था और प्रमाण पत्र सभी संबंधित से समन्वयन से प्राप्त किए जा रहे थे और आगे बताया कि मार्केट फीस का भुगतान रोकड़ जमा से किया जाता था।

सिफारिश सं. 5	मंत्रालय का उत्तर
मंत्रालय यह सुनिश्चित करे की भारत सरकार/राज्य सरकारें पिछली विपणन अवधि में जारी निधियों के लिए उपयोगिता प्रमाणपत्रों की प्राप्ति के बाद ही नई निधियां जारी कर सकती है।	विभिन्न सांविधिक प्रावधानों के तहत राज्य सरकार के संबंधित प्राधिकरण द्वारा बाजार शुल्क और आरडी अधिभार लगाया जाता है। वास्तव में ऐसे सांविधिक प्रभारों का भुगतान इसमें से संग्रहीत राजस्व के अन्तिम उपयोग से नहीं जोड़ा जा सकता क्योंकि एफसीआई या राज्य एजेंसियों पर ऐसे शुल्क/अधिभार का भुगतान न करने पर जुर्माना लगाया जा सकता है। ऐसे निधियों का सुमुचित उपयोग सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी राज्य सरकार की है और सीएजी अपने स्तर पर इसका लेखापरीक्षा कर सकता। अतः सिफारिश स्वीकार्य नहीं है।

⁴⁷ परिभाषिक शब्द आन्ध्र प्रदेश और तेलंगाना के दो पृथक राज्यों में बंटने से पूर्व अवधि से संबंधित है।

यद्यपि मंत्रालय ने सिफारिश को स्वीकार नहीं किया फिर भी वह पूर्व वर्षों के लिए कर/शुल्क भुगतान प्रमाणपत्रों को प्रस्तुत करने के लिए राज्य सरकारों को अनुरोध करने के लिए सहमत हो गए थे (25.06.2015 को आयोजित की गई एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान)।

2.1.10 सीएमआर और उद्ग्रहण (लेवी) संचालन हेतु एमएलसी और बोरी मूल्य के निर्धारण में एकरूपता का अभाव

लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के चावल की आपूर्ति लेवी और सीएमआर नामक दो संचालनों के माध्यम से की जाती है। जहां सीएमआर में धान की खरीद एसजीएज़/एफसीआई द्वारा की जाती है और मिल मालिकों को दी जाती है, वहीं लेवी के मामले में धान की खरीद सीधे मिल मालिकों से की जाती है और पूर्व-निर्धारित दर पर एफसीआई/एसजीएज़ को भेजी जाती है। हालांकि लेखापरीक्षा ने देखा कि सीएमआर तथा लेवी चावल दोनों के लिए एक ही मंडी से धान खरीदे जाने के बावजूद मंडी मजदूरी प्रभारों और बोरी मूल्यों के दर अलग-अलग थे। इस संबंध में निम्नलिखित आपत्तियाँ पाई गईं:

(क) एफसीआई के छत्तीसगढ़, पंजाब, हरियाणा क्षेत्र, छत्तीसगढ़, उत्तर प्रदेश राज्य सरकार में सीएमआर के लिये एमएलसी के रूप में ₹ 436.69 करोड़ का अधिक भुगतान

उत्तर प्रदेश, पंजाब, हरियाणा के गैर-डीसीपी राज्यों और छत्तीसगढ़ के डीसीपी राज्य (2009-10, 2011-12 और 2012-13) के अभिलेखों की नमूना जांच से पता चला कि सीएमआर के लिये निर्धारित एमएलसी की दर 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान लेवी चावल के लिये निर्धारित एमएलसी की दर से उच्च थी जैसा नीचे दिया गया है:

तालिका 2.7

धान खरीद के लिये भारत सरकार द्वारा निर्धारित मंडी मजदूरी की दर

(₹ प्रति क्विंटल)

वर्ष	पंजाब		हरियाणा		उत्तर प्रदेश		छत्तीसगढ़	
	सीएमआर	लेवी चावल	सीएमआर	लेवी चावल	सीएमआर	लेवी चावल	सीएमआर	लेवी चावल
2009-10	12.21	6.21	11.95	6.21	7.92	6.21	9.92	6.21
2010-11	13.24	6.98	12.69	6.98	8.90	6.98	6.41	6.98
2011-12	11.05	7.60	13.20	7.60	9.94	7.60	11.81	7.60
2012-13	11.68	8.03	13.84	8.03	10.91	8.03	10.37	8.03
2013-14	13.64	8.89	15.39	8.89	10.91	8.89	5.18	8.89

स्रोत: मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट एवं एफसीआई अधिप्राप्ति प्रभाग की वार्षिक रिपोर्ट

चूंकि सीएमआर और लेवी चावल दोनों के लिये धान की खरीद एक ही मंडी में की गई थी, सीएमआर और लेवी चावल के लिये निर्धारित एमएलसी की दर के बीच कोई अंतर नहीं होना

चाहिये। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 के दौरान एफसीआई/जीओआई द्वारा एसजीएज़/एफसीआई को ₹ 436.69 करोड़⁴⁸ का अधिक भुगतान हुआ।

दूसरी ओर छत्तीसगढ़ में खरीफ विपणन मौसम (केएमएस) 2010-11 और 2013-14 के लिये सीएमआर हेतु एमएलसी की तुलना में लेवी चावल के वितरण के लिये उच्च एमएलसी के निर्धारण के परिणामस्वरूप मिल मालिकों को ₹ 0.29 करोड़ तक अनुचित वित्तीय लाभ हुआ। इस प्रकार उस ही राज्य में, राज्य सरकार और एफसीआई के मंडी मजदूरी के लिये दो बिल्कुल विपरीत मूल्य तंत्र थे जो उचित नहीं था।

(ख) सीएमआर और लेवी चावल के लिये गनी लागत की अलग दर के परिणामस्वरूप एफसीआई क बिहार, ओडिशा, उत्तर प्रदेश और आंध्र प्रदेश क्षेत्र में ₹ 42.27 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

सीएमआर संचालन के अंतर्गत गनी लागत का निर्धारण एफसीआई की सिफारिश के आधार पर भारत सरकार द्वारा किया जाता है और एफसीआई गनी की लागत की गणना के लिये आधार के रूप में तत्काल पूर्ववर्ती 6 माह के दौरान प्रचलित गनी की औसत लागत लेने के व्यवहार को अपना कर दर प्रस्तावित करती है। इसमें, ब्रांडिंग प्रभार, सुरक्षा सिलाई, केन्द्रीय बिक्री कर, शिक्षा उपकर आदि जैसे तत्व जोड़े गये हैं। तथापि, लेवी चावल के मामले में, गनी लागत गनी ट्रेडर्स एसोसिएशन, कोलकाता से प्राप्त अनुसार, सामान्य मौसम के दौरान, कोलकाता में गनी के खुले बाजार मूल्य के आधार पर और उसमें अन्य तत्व जैसे मालभाड़ा, आकस्मिक प्रभार और एक महीने का ब्याज जोड़कर भारत सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है:

इस प्रकार, गनी लागत की अलग-अलग दर सीएमआर और लेवी चालव संचालन के लिये निर्धारित की गई है यद्यपि गनी उसी समय अवधि में और उसी उद्देश्य के लिये प्रयोग की जाती है। निम्नलिखित तालिका यह स्थिति दर्शाती है:

⁴⁸ छत्तीसगढ़ - ₹ 55.60 करोड़, उत्तर प्रदेश - ₹ 2.55 करोड़, एफसीआई पंजाब - 288.23 करोड़, एफसीआई हरियाणा- ₹ 90.31 करोड़।

तालिका 2.8

सीएमआर एवं लेवी चावल परिचालनों के लिए बोरियों की कीमत की विभिन्न दरें

(₹ प्रति क्विंटल)

राज्य	प्रचालन	वर्ष				
		2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
पंजाब	सीएमआर	63.53	78.14	84.22	70.86	81.18
	लेवी चावल	59.68	64.78	72.34	70.86	78.00
हरियाणा	सीएमआर	63.38	78.24	84.10	70.86	81.18
	लेवी चावल	59.64	64.74	72.30	70.86	78.00
ओडिसा	सीएमआर	63.35	78.32	79.64	79.64	81.34
	लेवी चावल	54.00	63.48	70.98	69.46	75.66
छत्तीसगढ़	सीएमआर	65.33	80.00	87.59	73.40	80.18
	लेवी चावल	58.82	63.92	70.52	69.90	76.90
उत्तर प्रदेश	सीएमआर	49.24	51.94	83.74	70.06	80.34
	लेवी चावल	49.24	51.94	71.64	70.06	76.36
बिहार	सीएमआर	50.40	62.00	80.80	69.53	79.82
	लेवी चावल	50.40	63.60	71.84	69.58	75.78
आन्ध्र प्रदेश एवं तेलंगाना	सीएमआर	58.00	78.16	84.10	70.86	81.18
	लेवी चावल	58.00	64.76	72.32	70.86	78.00

स्रोत : मंत्रालय द्वारा जारी किया गया लागत पत्र

इसके अतिरिक्त यह देखा गया कि सीएमआर संचालन में प्रयोग की गई गनी के लिये दर लेवी चावल संचालन से उच्च निर्धारित की गई थी जबकि ऐसा करने के लिये कोई औचित्य नहीं था। क्रमशः सीएमआर और लेवी चावल के लिये 'नई गनी' की अलग-अलग दर निर्धारित करने के परिणामस्वरूप केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान एसजीएज़ द्वारा वितरित सीएमआर एवं मिल मालिकों द्वारा वितरित लेवी चावल के लिये ₹ 42.27 करोड़⁴⁹ की राशि के संचित उच्च प्रासंगिक प्रभार का भुगतान हुआ।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2015) कि चूँकि लेवी संचालन 2015-16 से बंद होने जा रहे हैं इसलिए इन आपतियों का दीर्घकालिक महत्व नहीं है।

⁴⁹ एफसीआई ओडिशा क्षेत्र (2009-10 से 2013-14 तक) - ₹ 20.71 करोड़, एफसीआई बिहार क्षेत्र (2010-11 एवं 2011-12) - ₹ 5.84 करोड़, एफसीआई उत्तर प्रदेश क्षेत्र (2009-10 से 2013-14) - ₹ 15.72 करोड़।

यद्यपि मंत्रालय ने बताया है कि लेवी संचालन 2015-16 से बंद होने जा रहे हैं तथ्य यह रह जाता है कि एमएलसी और बोरी के लिए क्रमशः सीएमआर और लेवी चावल के लिए विभिन्न मूल्य संरचना प्रचलित थी जबकि शुरू में दोनों संचालन समान थे। इससे उच्चतर व्यय और परिहार्य सब्सिडी में वृद्धि हुई है तथा इस पर व्यय को अधिकतम मितव्ययता के लिए इन व्ययों के लागत निर्धारण हेतु वितरित डाटा समूहों के बेहतर सामंजस्य की आवश्यकता पर बल देता है।



अध्याय -III

धान की खरीद

प्रति वर्ष एफसीआई और एसजीएज़ केन्द्रीय पूल के लिए भारत सरकार द्वारा घोषित एमएसपी पर धान की निरन्तर स्वरूप की खरीद करते हैं। इससे सरकार का लक्ष्य किसानों को धान/खाधानों की मजबूरन बिक्री से बचाना है। कुल मण्डी आवको का अनुमान कृषि क्षेत्र, पिछले वर्ष का डाटा इत्यादि जैसे घटकों पर आधारित हैं। एफसीआई सहित सभी अधिप्राप्ति एजेंसियों के सभी खरीद लक्ष्यों को प्रति वर्ष भण्डारण क्षेत्र, बोरों, डनेज⁵⁰ और स्टाफ इत्यादि की उपलब्धता जैसे घटकों पर विचार करने के बाद निर्धारित किया जाता है। खरीद सुविधा और मण्डियों में अधिकतम अधिप्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए एफसीआई प्रत्येक केएमएस के लिए एक कार्य योजना तैयार करती है। कार्य योजना खरीद नीति के उद्देश्यों की प्राप्ति, किसानों को प्रभावी कीमत सहायता देने और अधिप्राप्ति संचालन बढ़ाने में सहायता के लिए हैं।

धान की खरीद पर लेखापरीक्षा आपत्तियां नीचे दर्शायी गई हैं:

3.1 पंजाब और हरियाणा में एफसीआई द्वारा धान की लक्षित खरीद की प्राप्ति न करने के कारण ₹ 256.73 करोड़ का अतिरिक्त व्यय

पंजाब में क्षेत्रीय कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि 2009-10 से 2013-14 के दौरान क्षेत्र में धान की खरीद के लिए 68.40 ला. मी. ट का लक्ष्य निर्धारित किया गया था जिसके प्रति धान की वास्तविक खरीद केवल 25.00 ला. मी. ट थी। इसी प्रकार, हरियाणा क्षेत्र में धान की खरीद का लक्ष्य 2009-10 से 2013-14 के दौरान 2.28 ला. मी.ट निर्धारित किया गया था जिसके प्रति धान की वास्तविक खरीद केवल 0.98 ला. मी.ट थी। धान की खरीद में यह कमी अन्ततः एसजीएज़ के माध्यम से खरीद द्वारा पूरी की गई। एसजीएज़ के माध्यम से खरीदी गई धान की लागत, एफसीआई द्वारा खरीद की तुलना में अतिरिक्त प्रभावों जैसे सी एवं एम प्रभार, ब्याज प्रभार और प्रशासनिक प्रभारों को लगाने के कारण अधिक है।

एफसीआई द्वारा लक्षित धान की कम खरीद से एसजीएज़ पर 2009-10 से 2013-14 के दौरान एफसीआई के भाग के 44.70 एलएमटी धान की खरीद का अतिरिक्त बोझ बढ़ गया। इसके परिणामस्वरूप एफसीआई/भारत सरकार द्वारा पंजाब क्षेत्र में एसजीएज़ को संरक्षण और अनुरक्षण प्रभारों, ब्याज प्रभारों और प्रशासनिक प्रभारों ओर एफसीआई के हरियाणा क्षेत्र के

⁵⁰ एक कार्गो को ठीक जगह रखने के लिए प्रयोग की गई खुली लकड़ी, मैटिंग या समान सामग्री

मामले में ब्याज प्रभारों की प्रतिपूर्ति पर ₹ 256.73⁵¹ करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय भी हुआ।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि बोरियों का आर्डर देने, क्रय केंद्र खोलने, पर्याप्त गुणवत्ता नियंत्रण कर्मचारियों की तैनाती और गोदाम जगह की व्यवस्था आदि के संबंध में खरीद संचालन हेतु पर्याप्त व्यवस्थायें करने के लिए राज्य की सलाह के पश्चात ही धान की खरीद का लक्ष्य निर्धारित किया जाता है। वास्तव में, खरीद के दृष्टिकोण में पूरी तरह बदलाव आया था जो एफसीआई से राज्य सरकारों को स्थानांतरित कर दिया गया है। इस प्रकार, एफसीआई द्वारा लक्ष्य से कम खरीद और एसजीएज द्वारा खरीद में वृद्धि सीएमआर की अधिक मूल्य के कारण अतिरिक्त व्यय के रूप में नहीं मानी जानी चाहिए।

मंत्रालय ने एसजीएज द्वारा खरीद गए सीएमआर के अधिक मूल्य को देखते हुए एसजीएज द्वारा खरीद हेतु दृष्टिकोण में परिवर्तन का औचित्य नहीं बताया।

3.2 किसानों को न्यूनतम समर्थन कीमत के रूप में ₹ 17,985.49 करोड़ के भुगतान में कमियां

3.2.1 एमएसपी भुगतान की वास्तविकता के बारे में संदेह

भारत सरकार की अधिप्राप्ति नीति का उद्देश्य किसानों को उपज का उचित मूल्य प्रदान करना है ताकि उन्हें मजबूरन बिक्री से बचाया जा सके। वास्तविक लाभार्थियों अर्थात् किसानों को एमएसपी और बोनस दिया जाना चाहिए जिसके लिए अधिप्राप्ति एजेंसियों को जोत बही/किसान बही/खतौनी⁵² की प्रामाणिक प्रति प्राप्त करनी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने बड़ी संख्या में कमियां पाईं जैसे कि राज्यों में किसानों के भूमि सम्पत्ति का गैर प्रमाणिकरण संदिग्ध किसानों को भुगतान के मामले एवं किसानों की भूमि सम्पत्ति से अधिक धान की सुपुर्दगी इत्यादि। विस्तृत विवरण *अनुबंध-II* में दिया गया है।

पंजाब के बारे में कि गई की आपत्ति के मामले में खाद्य एवं आपूर्ति विभाग ने कहा (फरवरी 2015) कि किसानों के पहचान दस्तावेज (आईडी) विपणन बोर्ड के पास उपलब्ध होने चाहिए थे और एसजीएज आईडी/भूमि स्वामित्व साक्ष्य नहीं मांग सकते क्योंकि यह विपणन बोर्ड का उत्तरदायित्व है जो धान बेचने वाले सभी किसानों को फार्म जारी करता है।

⁵¹ एफसीआई हरियाणा क्षेत्र - ₹ 3.34 करोड़ एफसीआई पंजाब क्षेत्र - ₹ 253.39 करोड़

⁵² संबंधित राज्य प्राधिकरण द्वारा अनुरक्षित भूमि रिकॉर्ड

उत्तर इस तथ्य की पुष्टि करता है कि एसजीएज़ के पास सत्यापन योग्य कोई भूमि स्वामित्व/भुगतान रिकार्ड नहीं थे जैसा कि राज्य सरकार के निर्देशों के अनुसार अपेक्षित था।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि प्रत्येक राज्य में किसानों को एमएसपी का भुगतान सुनिश्चित करने हेतु राज्य सरकार किसानों की पहचान का दस्तावेज निर्धारित करती है और ऐसे पहचान का साक्ष्य प्राप्त करने के बाद ही एमएसपी का भुगतान किया जाता है। अकाउंट पेयी चेक/रियल टाइम ग्रास सेटलमेंट (आरटीजीएस) अन्य इलैक्ट्रॉनिक तरीके द्वारा भुगतान किया जाता है। आगे यह बताया गया कि ओड़िसा में किसानों का अग्रिम पंजीकरण किया जाता है और उनकी भूमि स्वामित्व का उल्लेख करते हुए पहचान पत्र जारी किया जाता है तथा उत्तर-प्रदेश में एमएसपी के भुगतान से पहले समान रूप से खतौनी ली जाती है। लेवी चावल के मामले में, एफसीआई संबंधित जिला प्राधिकरण द्वारा जारी एमएसपी प्रमाण पत्र के अनुसार मिल किया गया लेवी चावल स्वीकार करती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा ने विभिन्न राज्यों के मामले में कई कमियाँ देखी जिसे अनुबंध-II में शामिल किया गया है जिसके लिए मंत्रालय द्वारा कोई विशेष प्रतिक्रिया नहीं दी गई। इसके अतिरिक्त, एफसीआई के पास यह जांच करने का कोई अलग तंत्र नहीं है कि क्या मिल मालिकों ने किसानों को पूरे एमएसपी का भुगतान किया था अथवा नहीं और एफसीआई पूर्णतया राज्य सरकार पर निर्भर है।

लेखापरीक्षा ने एफसीआई उत्तर प्रदेश क्षेत्र के मामले में यह पाया कि राज्य कृषि उत्पाद विपणन बोर्ड ने 6 आर संख्या का फार्म निर्धारित किया था जिसे क्रेता द्वारा खानों की प्रत्येक पहली खरीद पर जारी किया जाता है। व्यवहार के अनुसार, फार्म चार प्रतियों में बनाया गया है (पहली प्रति विक्रेता के लिए, दूसरी प्रति मंडी समिति, तीसरी प्रति वैट विभाग और चौथी प्रति क्रेता के लिए) जिसमें अन्य चीजों के साथ विक्रेता का नाम, क्रेता का नाम, खरीदी गई मात्रा, खरीद की दर और देय मंडी शुल्क इत्यादि निर्दिष्ट किया गया है। इस प्रकार, जब किसानों से पहली खरीद की जाती है तो उन्हें यह फार्म जारी किया जाता है और यह एक साक्ष्य के रूप में कार्य करता है कि किसानों से खरीद की गई है और किसानों को भुगतान की गई दर एमएसपी से कम नहीं है। इसी प्रकार, जब दूसरी या बाद में खरीद (आढ़तियों से आढ़तियों को या आढ़तियों से मिल मालिकों) की जाती है, एक दूसरा फार्म 9 आर जारी करने का प्रावधान है जो विक्रेता द्वारा क्रेता को जारी किया जाता है। अन्य बातों के साथ साथ यह मण्डी शुल्क और पंजीकृत विक्रेता से खरीद की यथार्थता के लिए एक सबूत के रूप में कार्य करता है। इस प्रकार यह फार्म एक महत्वपूर्ण नियंत्रण साधन है जो सुनिश्चित करता है कि एमएसपी लाभ किसान तक पहुंचे और अयोग्य व्यक्ति के पास नहीं। तथापि, लेखापरीक्षा ने 509 वाउचरों की पुनरीक्षा के समय प्रणाली में कई अनियमितताएं पाईं जिनसे किसानों को दिए जाने वाले एमएसपी लाभ की यथार्थता के बारे में संदेह हुआ।

उदाहरण के लिए, 175 मामलों में से, 6आर फार्म में किसानों के हस्ताक्षर नहीं थे; 19 मामलों में 6आर फार्म पर लिखाई और किसान के हस्ताक्षर लगभग समान थे और 120 मामलों में न तो 6 आर फार्म और न ही 9आर फार्म संलग्न पाए गए थे।

इससे संदेह उठता है कि क्या एमएसपी का लाभ वास्तव में किसानों को पहुंचा। इस प्रकार यह आश्वासन नहीं था कि किसानों को मिलमालिकों/एसजीएज़/एफसीआई से उनके उत्पादन हेतु पूरा एमएसपी मिला।

लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि उत्तर प्रदेश सरकार निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण और धान खरीद दिशा-निर्देशों का कड़ाई से पालन करने हेतु प्रतिबद्ध है। उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा मंत्रालय के निर्देश का अनुपालन लेखापरीक्षा में प्रतीक्षित थी (जून 2015)।

3.2.2 पंजाब, हरियाणा, तेलंगाना, आन्ध्र प्रदेश और उत्तर प्रदेश, में खरीदे गए धान के लिए एमएसपी प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किए गए

क) पंजाब कृषि उत्पाद बाजार (सामान्य) नियमावली 1962 के नियम 11 (क एवं ख) के अन्तर्गत कच्चा अर्थिया⁵³ भार तोलन पूरा होने के बाद विक्रेता को एकाउंट पेयी चैक या इलैक्ट्रॉनिक हस्तांतरण द्वारा भुगतान करेगा। पंजाब और हरियाणा क्षेत्र में केएमएस 2011-12 से 2013-14 के दौरान एफसीआई द्वारा 13.03⁵⁴ एलएमटी धान की मात्रा की खरीद की गई थी जिसके लिए एफसीआई द्वारा अर्थिया को एमएसपी के लिए ₹ 1,666.07⁵⁵ करोड़ का भुगतान किया गया था।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि पंजाब और हरियाणा क्षेत्र में एफसीआई द्वारा केएमएस 2011-12 से 2013-14 के दौरान ₹ 296.64⁵⁶ करोड़ मूल्य के 2.32⁵⁷ एलएमटी धान की खरीद की गई थी किन्तु उसने कच्चा अर्थिया से गांव का नाम, बैंक खाता सं., टेलिफोन नम्बर, खरीद का विवरण और किसानों की पावती के साथ भुगतान विवरण सहित किसानों का ब्यौरा प्राप्त नहीं किया था। यह भारत सरकार के निर्देशों के उल्लंघन में था। इसके अभाव में अभिलेखों से किसानों को एमएसपी के वास्तविक लाभ का सत्यापन नहीं किया जा सका।

⁵³ कच्चा आढ़तियां खाद्यानों की खरीद की प्रक्रिया में प्रथम माध्यय या एग्रीगेटर के रूप में सेवाएं प्रदान करता है।

⁵⁴ एफसीआई हरियाणा क्षेत्र - 0.23 एलएमटी एफसीआई पंजाब क्षेत्र 12.80 एलएमटी

⁵⁵ एफसीआई हरियाणा क्षेत्र - ₹ 30.51 करोड़ एफसीआई पंजाब क्षेत्र ₹ 1635.56 करोड़

⁵⁶ एफसीआई हरियाणा क्षेत्र - ₹ 12.69 करोड़ एफसीआई पंजाब क्षेत्र ₹ 283.95 करोड़

⁵⁷ एफसीआई हरियाणा क्षेत्र - 0.09 एलएमटी एफसीआई पंजाब क्षेत्र 2.23 एलएमटी

ख) आन्ध्र प्रदेश और तेलंगाना में, चावल मिल मालिकों को एक प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना अपेक्षित है कि किसानों से धान एमएसपी पर खरीदा गया था जिस पर सरपंच/पंचायत सचिव और वार्ड सदस्य के यथा प्रतिहस्ताक्षर किए जाएंगे। विवरणों के सत्यापन के बाद, मिल मालिकों/डीलरों द्वारा एफसीआई को लेवी चावल की सुपुर्दगी के लिए जिला कलेक्टरों द्वारा लेवी प्रमाणपत्र जारी किए जा सकते हैं। यह तंत्र जिला प्रशासन को यह सुनिश्चित करने में मदद करता है कि मिल-मालिक फार्म गेट्स पर धान की खरीद के लिए किसानों को एमएसपी का भुगतान कर रहे हैं। तेलंगाना और आन्ध्र प्रदेश में लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 17,681 करोड़ मूल्य के 153.79 एलएमटी⁵⁸ के लिए मिल मालिकों द्वारा एमएसपी प्रमाणपत्र प्राप्त नहीं किए गए थे।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि एफसीआई के नलगोंडा जिला कार्यालय के मिल मालिकों ने केएमएस 2013-14 के लिए गैर-एफएक्यू⁵⁹ धान की खरीद की और किसानों को एमएसपी दर से कम प्रस्तावित किया। ₹ 1,345 / 1,310 प्रति क्विंटल के एमएसपी {क्रमशः एफएक्यू और अंडर रिलैक्स्ड स्पेशिफिकेशन (यूआरएस)} के प्रति दत्त औसत कीमत ₹ 1,269 प्रति क्विंटल में दी थी। क्योंकि जिला अपूर्ति अधिकारी ने गलती से प्रमाणपत्र जारी कर दिया था जिसमें कहा गया था कि गैर एफएक्यू धान की खरीद के संबंध में मिल मालिक द्वारा पूरी एमएसपी का भुगतान किया गया था, एक तथ्य जिसे वास्तविक अभिलेखों में से वहन नहीं किया गया था, इसके परिणामस्वरूप एफसीआई द्वारा निजी चावल मिल मालिकों को ₹ 0.21 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

ग) उत्तर प्रदेश की खरीद नीति में प्रावधान है कि धान के खरीद के तुरन्त बाद किसानों को एमएसपी का भुगतान किया जाना चाहिए। तथापि, मिर्जापुर जिले में पाया गया कि उत्तर प्रदेश राज्य कृषि और प्रादेशिक सहकारी संघ (पीसीएफ) ने 2010-11 से 2012-13 के दौरान ₹ 7.85 करोड़ की राशि तक की धान की खरीद के लिए किसानों को एमएसपी का भुगतान नहीं किया था। राज्य एग्री द्वारा यह उत्तर दिया गया कि निधियां उपलब्ध नहीं थी। हालांकि, इसके विपरीत पीसीएफ में बताया गया कि सोसाइटियों को निधियां दी गई थी। इसके अलावा, सोसाइटियों द्वारा प्रस्तुत एमएसपी प्रमाणपत्रों के अभाव में एमएसपी दरों पर भुगतान को लेखापरीक्षा द्वारा सत्यापित नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि प्रत्येक राज्य में किसानों को एमएसपी का भुगतान सुनिश्चित करने हेतु राज्य सरकार किसानों की पहचान का दस्तावेज निर्धारित करती है और

⁵⁸ तेलंगाना क्षेत्र के नलगोंडा एवं निजामाबाद जिलों में ₹ 4,820 करोड़ के मूल्य के 41.79 एलएमटी, आन्ध्र प्रदेश के पूर्वी गोदावरी एवं पश्चिमी गोदावरी जिलों में ₹ 12,861 करोड़ मूल्य के 112 एलएमटी

⁵⁹ उचित औसत गुणवत्ता विनिर्देशन खाद्यानों के एक समान विनिर्देशन हैं जो भारत सरकार द्वारा प्रत्येक विपणन अवधि के प्रारंभ से पूर्व बनाए जाते हैं।

ऐसे पहचान का साक्ष्य प्राप्त करने के बाद ही एमएसपी का भुगतान किया जाता है। हालांकि एफसीआई के पास यह जांच करने का कोई अलग तंत्र नहीं है कि क्या मिल मालिकों ने किसानों को पूरे एमएसपी का भुगतान किया था अथवा नहीं और एफसीआई पूर्णतया राज्य सरकार पर निर्भर है।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि **अनुबंध-II** में दी गई लेखापरीक्षा आपत्तियों में लगभग सभी राज्यों में इन निर्देशों के उल्लंघन पर प्रकाश डाला गया है जिस पर कोई विशेष प्रतिक्रिया नहीं दी गई। इस प्रकार, कोई आश्वासन नहीं था कि किसानों को इन राज्यों में मिल मालिकों /एसजीएज़/एफसीआई से ₹17,985.49 करोड़ तक के उत्पादन के लिए वास्तव में पूरा एमएसपी मिला था।

3.2.3 एसजीएज़/एफसीआई द्वारा एमएसपी भुगतान का अनियमित तरीका

संबंधित राज्य सरकारों के खाद्य आपूर्ति विभाग (एफएसडी) के निर्देशों एवं एफसीआई मुख्यालय की संबंधित वर्ष के लिए प्रचलित कार्य योजना के अनुसार एफसीआई/एसजीएज़ को धान के खरीद के तुरन्त बाद या 48 से 72 घंटे के अन्दर, जैसा लागू हो, किसानों को भुगतान करना चाहिए। यह भी सुनिश्चित किया जाना था कि केएमएस 2013-14 के लिए एफसीआई द्वारा अधिप्राप्त धान के लिए एमएसपी का भुगतान (जीओआई द्वारा घोषित बोनस का भुगतान, यदि कोई हो तो) इलैक्ट्रॉनिक तरीके/एकाउंट पेयी चैक के माध्यम से सीधे किसान को किया जाना था। तथपि, उत्तर प्रदेश, ओडिशा, आन्ध्र प्रदेश में यह पाया गया कि मिल-मालिकों द्वारा किसानों को ₹ 27.27 करोड़ की राशि का भुगतान नकद में किया गया था। ब्यौरा **अनुबंध-III** में दिया गया है। इसके अलावा 48 से 72 घंटों में भुगतान करने के निर्देशों के प्रति किसानों को एमएसपी के भुगतान में कई मामलों में विलम्ब पाए गए थे। ब्यौरा **अनुबंध-IV** में दिया गया है।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि राज्य सरकारों से प्रतिक्रिया प्रतिक्षित है। मंत्रालय ने यह भी कहा कि हालांकि एफसीआई के पास यह जांच करने का कोई अलग तंत्र नहीं है कि क्या मिल मालिकों ने किसानों को पूरे एमएसपी का भुगतान किया था अथवा नहीं और एफसीआई पूर्णतया राज्य सरकार पर निर्भर है। आगे यह भी बताया गया कि अकाउंट पेयी चेक/आरटीजीएस अथवा अन्य इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से भुगतान किया जाता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि **अनुबंध-III** के विवरण के अनुसार मिल मालिकों द्वारा नकद रूप में एमएसपी के भुगतान के मामले देखे गए थे जो कमियों में सुधार की आवश्यकता को रेखांकित करते हैं ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि केवल वास्तविक किसानों को ही भुगतान किया जाए।

सिफारिश सं. 6	मंत्रालय का उत्तर
किसानों की प्रमाणिकता का पता लगाए बिना बड़ी संख्या में एमएसपी संबंधित भुगतानों के दृष्टिगत, यह सिफारिश की जाती है कि एफसीआई/एसजीएज़ किसानों के पहचान से संबंधित खातों में एमएसपी भुगतान को सीधे हस्तांतरित करने पर विचार करें।	सिफारिश लागू करने हेतु मान ली गई बशर्ते कि समय के साथ किसानों के आधार कार्ड को उनके खातों क्रमांक से जोड़ दिया जाए।

3.3 अधिप्राप्त धान की गुणवत्ता में कमियां

भारत सरकार प्रत्येक विपणन अवधि में धान और चावल (ग्रेड 'ए' और सामान्य) के एकरूप विनिर्देशन जारी करती है ताकि किसान अपनी उपज की देय कीमत प्राप्त कर सकें और भंडार के अस्वीकरण से बचा जा सके।

एक रूप विनिर्देशन मानक हैं जो देश में विपणन खाद्यानों की गुणवत्ता का ध्यान रखते हैं और खाद्य आवश्यकताओं के लिए अनाज की शुद्धता स्पष्ट करने के अलावा एक ढेर से दूसरे ढेर में पाए गए गुणवत्ता के अन्तर की पहचान करते हैं। यह हमेशा खाद्य मिलावट और निवारण अधिनियम 1954 (पीएफए) {अब 5 अगस्त 2011 से खाद्य संरक्षा और मानक अधिनियम (एफएसएसए), 2006} मानकों के भीतर होना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने धान की अधिप्राप्ति में कई कमियां पाई जिन्हें नीचे विस्तार से दिया गया है।

3.3.1 एफसीआई के पंजाब और हरियाणा में खाद्य संरक्षा मानकों का अननुपालन

खाद्यानों के एकरूप विनिर्देशन जो उचित औसत गुणवत्ता (एफएक्यू) विनिर्देशन के नाम से भी जाने जाते हैं, मंत्रालय द्वारा प्रति वर्ष विपणन अवधि प्रारंभ होने से पहले बनाए जाते हैं। इन विनिर्देशनों को मंत्रालय की उच्च स्तरीय समिति द्वारा अन्तिम रूप दिया जाता है जिसमें उत्पादन और उपभोक्ता राज्यों से प्रतिनिधि शामिल होते हैं। विख्यात संस्थान जैसे केन्द्रीय खाद्य और तकनीकी अनुसंधान संस्थान (सीएफटीआरआई) मैसूर से भी इन विनिर्देशनों को अन्तिम रूप देने से पहले विचार विमर्श किया जाता है। यह विनिर्देशन विभिन्न अपवर्तनों की उच्चतम सीमा (प्रतिशतता में) प्रदान करते हैं जिससे आगे अधिप्राप्ति करने वाली एजेंसियों द्वारा धान/चावल की अधिप्राप्ति/स्वीकृति नहीं की जाती।

भारत सरकार द्वारा निर्धारित विनिर्देशों के अतिरिक्त अधिप्राप्त चावल खाद्य मिलावट खाद्य संरक्षा और मानक अधिनियम (एफएसएसए), 2006 के अनुसार होने चाहिए अर्थात् यूरिक एसिड (100 मि. ग्र. प्रति कि. ग्रा. से अधिक नहीं) और एफलेटोक्सिन (प्रति 30 माइक्रो ग्राम से अधिक नहीं) निर्धारित सीमा में होने चाहिए {खाद्य सुरक्षा और मानक (खाद्य उत्पाद मानक और खाद्य सहयोज्य) विनियम, 2011 2.4.6(5)(v) और (vi)}। तथापि, यह पाया गया कि भारत सरकार के चावल की खरीद विनिर्देशन पीएफए/एफएसएस अधिनियम द्वारा अनिवार्य किए गए इन दो विनिर्देशनों/मिलावटों का विशिष्ट विवरण नहीं देते। एफसीआई ने कोई तंत्र स्थापित नहीं किया था जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि अधिप्राप्ति स्तर पर चावल खाद्य संरक्षा मानक के अनुसार थे।

एफएसएसए 2006, 5 अगस्त 2011 से लागू है जिसमें प्रत्येक खाद्य व्यापार संचालक (एफबीओ) को एक वर्ष अर्थात् 4 अगस्त 2012 तक नए अधिनियम के अन्तर्गत नए सिरे से पंजीकृत करना था। एफसीआई के पंजाब क्षेत्र के जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि जिला कार्यालयों ने नए एफएसएस अधिनियम के तहत सभी केन्द्रों (दिसम्बर 2014 तक) के संबंध में वैद्य लाइसेंस प्राप्त नहीं किये थे।

केन्द्रीय भण्डारण निगम (सीडब्ल्यूसी)/राज्य भण्डारण निगम (एसडब्ल्यूसी)/निजी सेवा प्रदाता से किराए पर ली गई यूनिटों के मामले में, संबंधित पार्टियों को तब लाइसेंस प्राप्त करना होता था जब वे भण्डार के अनुरक्षण के लिए उत्तरदायी होती थी। खाद्यानों के परिवहन में लगे परिवह संचालक भी इस अधिनियम के अन्तर्गत कवर होते हैं। पंजाब क्षेत्र के संगरूर जिले में यह पाया गया कि 17 केन्द्रों में से, जिला कार्यालय ने 11 केन्द्रों के लिए लाइसेंस प्राप्त नहीं किए थे और अक्टूबर 2014 तक लुधियाना जिला द्वारा अपने किसी केन्द्र के लिए लाइसेंस प्राप्त नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त सीडब्ल्यूसी/एसडब्ल्यूसी/निजी सेवा प्रदाताओं से किराए पर ली गई यूनिटों और खाद्यानों के परिवहन में लगे परिवहन संचालकों के संबंध में अधिनियम के तहत लाइसेंस प्राप्त करने की आवश्यकता को भी एफसीआई द्वारा सुनिश्चित नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कह (जून 2015) कि एफएसएसए के तहत पंजीकरण प्रक्रिया को पंजाब में स्वयं तथा किराये दोनों के सभी डिपो के संदर्भ में पूर्ण किया गया है। हरियाणा में सभी डिपो के संदर्भ में, एफएसएसए के तहत लाइसेंस को लागू किया गया था।

लेखापरीक्षा में अधिनियम के पूर्ण अनुपालन की प्रक्रिया प्रतीक्षित थी (जून 2015)।

3.3.2 कीटनाशकों/कीटनाशन दवाईयों के अवशेषों की जांच किए बिना 1.84 एलएमटी पुराने चावल जारी किए गए

चावलों की खरीद के बाद एफसीआई उसका भण्डार और उसे सुरक्षित रखने के लिए चावल का धूमीकरण और अभिरक्षक उपचार करता है। टीपीडीएस के अन्तर्गत बिक्री के लिए चावल जारी करने से पूर्व उसे खाद्य संरक्षा मानकों का पालन करना होता है जो चावल में पाए जाने वाले विभिन्न कीटनाशकों और कीटनाशक दवाईयों की अधिकतम छूट सीमाएं भी प्रदान करते हैं। तथापि, यह पाया गया कि एफसीआई के पास चावल जारी करने के स्तर पर खाद्य संरक्षा मानकों का अनुपालन करने की कोई नियमित प्रणाली नहीं थी।

एफसीआई मुख्यालय ने अपने दिनांक 29 मार्च 1994 के परिपत्र द्वारा जोनल के साथ साथ क्षेत्रीय रासयनिक प्रयोगशालाओं को अच्छे खाद्यानों जिन्हें दो वर्षों से अधिक भंडार किया जाता है या जिनका बीस से अधिक धूमीकरण उपचार हुआ हो, जो भी पहले हो के नमूनों में कीटनाशक अवशेषों/यूरिक एसिड अंश का पता लगाने के लिए जांच के निर्देश दिए थे जिससे पता लग सके कि क्या भंडार एफएसएसए मानकों की छूट सीमा में थे।

चित्र 3.1
कीटनाशक-रोधी उपचार



एफसीआई पंजाब (2010-11 से 2013-14) और हरियाणा (2013-14) के क्षेत्रीय कार्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा से यह पाया गया कि चावल का कुल 1.835 एलएमटी भंडार दो वर्षों से अधिक पुराना था। यह वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान जारी किया गया था। तथापि, एफसीआई द्वारा विषैले तत्वों, कीटनाशकों या कीटनाशक दवाईयों से संबंधित खाद्य संरक्षा मानकों के लिए किसी नमूने की जांच नहीं की गई थी। कीटनाशकों और कीटनाशक

दवाओं के अपशिष्टों से संबंधित खाद्य संरक्षा मानकों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली नहीं थी क्योंकि जिला और क्षेत्रीय प्रयोगशालाओं में ऐसी कोई सुविधा नहीं थी। कीटनाशकों और कीटनाशक दवाओं के अपशिष्टों से संबंधित खाद्य संरक्षा मानकों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए किसी प्रणाली और इस विषय पर भारत सरकार/एफसीआई के निर्देशों के अनुपालन के अभाव में सार्वजनिक उपयोग हेतु असुरक्षित अनाज के उपयोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2015) कि जारी करने के समय पर एफसीआई संयुक्त नमूने के एक ड्रॉल का अनुसरण करती है तथा केवल खाद्य संरक्षा मानकों की पुष्टि करने वाले संग्रहणों को जारी किया जाता है। इसके अलावा, एफसीआई के प्रत्येक डिपों द्वारा एक अधिकारी को नामित किया गया है जो कि अनुपालन के लिए उत्तरदायी है।

तथापी, उपरोक्त वर्णित प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किया गया था, जैसा कि ऊपर बताया गया है।

सिफारिश सं. 7	मंत्रालय का उत्तर
कीटनाशकों और कीटनाशक दवाओं के लिए उपरोक्त मानकों का प्रयाप्त रूप से अनुपालन किए बिना टीपीडीएस अनाज की आपूर्ति से उठी जन स्वास्थ्य चिन्ताओं के दृष्टिगत एफसीआई/एसजीएज़ जांच सुविधाओं में वृद्धि करें।	सिफारिश मान ली गई है।

3.3.3 एसजीएज़ द्वारा पंजाब में ₹ 9,788.50 करोड़ मूल्य के घटिया धान की खरीद

पंजाब के एसजीएज़ में, क्रमशः उचित औसत गुणवत्ता (एफएक्यू) और रियायती विनिर्देशों के अन्तर्गत धान की खरीद के लिए किसी अलग विवरण का अनुरक्षण नहीं किया जा रहा था।

एफएक्यू के अन्तर्गत एसजीएज़⁶⁰ द्वारा ₹ 9,788.50 करोड़ मूल्य के 82.46 एलएमटी धान की मात्रा की खरीद की गई किन्तु भारत सरकार द्वारा निरीक्षण के दौरान उसे विनिर्देशनों से

60

एसजीए का नाम	मात्रा (एलएमटी में)	मूल्य (₹ करोड़ में)
पंजाब एगो फूड ग्रैन कॉरपोरेशन लिमिटेड (पीएफसीएल)	10.24	1234.35
पंजाब ग्रैन प्रोक्यूरमेंट कॉरपोरेशन लिमिटेड (पनग्रैन)	35.32	4182.67
पंजाब स्टेट वेयर हाउसिंग कॉरपोरेशन लिमिटेड (पीएसडब्लूसी)	12.29	1446.26
पंजाब स्टेट सिविल सप्लाइस कॉरपोरेशन लिमिटेड (पूनसुप)	24.61	2925.22
जोड़	82.46	9788.50

कम पाया गया था। इसकी पुष्टि इस तथ्य से की जा सकती है कि एफसीआई ने पंजाब स्टेट वेयर हाऊसिंग कारपोरेशन (पीएसडब्ल्यूसी) के लुधियाना जिला कार्यालय में फसल वर्ष 2009-10 से 2013-14 के सीएमआर पर लगाए गए क्वालिटी कट के प्रति ₹ 4.20 करोड़ की वसूली लगाई थी।

चूंकि क्षेत्रीय कार्यालयों में धान की खरीद दर्शाने वाला कोई अलग रिकार्ड नहीं था रियायती विनिर्देशनों के अन्तर्गत धान की खरीद स्पष्ट रूप से पहचान योग्य नहीं थीं।

एसजीएज़ ने स्वीकार किया (फरवरी/मार्च 2015) कि एफएक्यू के तहत और रियायती विनिर्देशनों (यूआरएस) के तहत की गई धान की खरीद के लिए कोई अलग विवरण नहीं रखा गया था। खाद्य और आपूर्ति विभाग ने पंजाब में हुई राज्य एग्जिट कांफ्रेंस में बताया (फरवरी 2015) कि एफक्यू और यूआरएस के तहत धान की खरीद के लिए अलग विवरण रखा जाना चाहिए था।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण तथा धान खरीद के दिशा-निर्देशों के कठोर अनुसरण के लिए पंजाब सरकार को सुग्राही बनाया गया था,

पंजाब सरकार द्वारा इसका अनुपालन लेखापरीक्षा में प्रतीक्षित था (जून 2015)। अतः धान जो कि गुणवत्ता में घटिया थी के लिए एसजीएज़ द्वारा पुरा भुगतान किया गया ।

3.3.4 छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा गुणवत्ता सुनिश्चित किए बिना 191.35 एलएमटी धान की खरीद

छत्तीसगढ़ में यह पाया गया कि निर्धारित पांच जांचों⁶¹ में से राज्य सरकार द्वारा धान की खरीद के दौरान केवल नमी तत्व की जांच की गई थी। इसके अतिरिक्त यह पाया गया कि जांच के लिए नमूनों की संख्या न तो भारत सरकार न ही एसजीएज़ द्वारा निर्धारित की गई थी। इस प्रकार उपरोक्त जांच के अभाव में और जांच हेतु नमूना आकार निर्धारित किए बिना यह स्पष्ट नहीं था कि राज्य सरकार ने केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान अधिप्राप्त ₹ 21,115.13 करोड़ के मूल्य के 191.35 एलएमटी धान के लिए न्यूनतम गुणवत्ता कैसे सुनिश्चित की।

⁶¹ 1. बाहरी तत्व, 2 क्षतियस्त रंगहीन, उगे हुए और घून लगा अनाज, 3 कच्चा, सिकुड़ा और सूखा अनाज, 4 निम्न स्तर का सम्मिश्रित और 5 नमी तत्व

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण तथा धान खरीद के दिशा-निर्देशों के कठोर अनुसरण के लिए छत्तीसगढ़ सरकार को सुग्राही बनाया गया था।

लेखापरीक्षा में छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा मंत्रालय के निर्देशों का अनुपालन प्रतीक्षित था (जून 2015)।

3.3.5 ओडिशा में गुणवत्ता जांच के बिना 2,831 किसानों से ₹ 19.56 करोड़ की राशि के धान की खरीद

ओडिशा राज्य में डीसीपी संचालन के लिए दिशानिर्देशों के अनुसार धान की प्राप्ति पर धान अधिप्राप्ति केन्द्र (पीपीसी) को यह देखने के लिए धान की नमूना जांच करना आवश्यक है कि यह एफएक्यू मानकों (नमी घटक, क्षतिग्रस्त/घुन, रंगाई लगी इत्यादि) के अनुरूप हैं या नहीं। यदि धान विनिर्देशनों के अनुरूप है तो इसे खरीदना होता है और पीपीसी द्वारा किसान को सात दिनों के अन्दर भुगतान करना होता है। धान की गुणवत्ता जांच रिपोर्ट से संबंधित रिकार्ड खरीद केन्द्रों पर अनुरक्षित करने की आवश्यकता होती है।

सात जिलों (भरगढ़, भद्रक, बोलांगीर, दयोगढ़, सम्बलपुर, सोनपुर और मलकानगिरी) के सात जिला प्रबंधकों ने कहा कि उन्होंने धान की खरीद एफएक्यू मानकों की विनिर्देश के अनुसार की थी और पुष्टि की कि केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान रियायती विनिर्देशनों के अन्तर्गत किसी धान की खरीद नहीं की गई थी।

तथापि, यह पाया गया कि चार जिलों⁶² के पांच ब्लकों की पांच⁶³ प्राथमिक कृषि सहकारी समितियों (पीएसीएल) में ₹ 19.56 करोड़ मूल्य के 1.30 एलएमटी धान की खरीद 2,831 किसानों से की गई थी जिसके लिए ओडिशा क्षेत्र के भरगढ़, भद्रक, मलकानगिरी और कालाहांडी जिलों में गुणवत्ता जांच करने का कोई रिकार्ड नहीं पाया गया था। सभी मामलों में इस तथ्य के होते हुए भी ओडिशा सरकार द्वारा एफएक्यू कीमत का भुगतान किया गया। गुणवत्ता जांच के अभाव में, यह स्पष्ट नहीं है कि पूरा भुगतान करने से पहले ओडिशा राज्य सरकार ने स्वयं को कैसे संतुष्ट किया कि धान एफएक्यू मांगों को पूरा कर रहा है।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि निर्धारित गुणवत्ता नियंत्रण तथा धान खरीद के दिशा-निर्देशों के कठोर अनुसरण के लिए ओडिशा सरकार को सुग्राही बनाया था।

लेखापरीक्षा में ओडिशा राज्य सरकार द्वारा मंत्रालय के निर्देशों का अनुपालन प्रतीक्षित था (जून 2015)।

⁶² भरगढ़, भद्रक, कालाहांडी, मलकानगिरी

⁶³ झरबंदा, थुम्बापाडा, मेदिनीपुर, मलकानगिरी और कोरूकोंडा

श्रमबल साधनो के संवर्धन से संबंधित सिफारिश को संकलित किया गया है तथा इस प्रतिवेदन के पैरा 7.3.7 के अन्तर्गत रखा गया है।

3.4 धान/चावल की खरीद में छूट

राज्य सरकार/एसजीएज़ या एफसीआई द्वारा सभी अधिप्राप्तियां विनिर्देशनों के रूप में संदर्भित एफएक्यू विनिर्देशनों के अनुसार की जानी चाहिए। तथापि, राज्य सरकार/एसजीएज़ पर्यावरणीय घटकों/प्राकृतिक आपदाओं जैसे अत्याधिक वर्षा, बाढ़ और सूखा इत्यादि जो एक विशेष क्षेत्र में उत्पन्न खाद्यानों की गुणवत्ता को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करते हैं, से उत्पन्न परिस्थितियों के कारण एफएक्यू विनिर्देशनों में छूट के लिए समय समय पर अनुरोध करते हैं। किसानों की कठिनाइयों को कम करने के लिए भारत सरकार द्वारा अधिप्राप्ति के लिए विनिर्देशनों में छूट की अनुमति मामले के आधार पर दी जाती है। अधिप्राप्ति के लिए यूआरएस के अन्तर्गत ऐसी छूट मुख्य रूप से नमी घटक, रंग परिवर्तन, टूट/क्षतिग्रस्त अनाज इत्यादि में प्रतिशत वृद्धि के लिए मांगी जाती है और प्राकृतिक पर्यावरणीय परिवर्तनों के कारण प्रभावित फसल की सीमा पर निर्भर करती है। ऐसे यूआरएस अनाज के लिए सामान्यता विभिन्न अपवर्तन पर निर्भर करते हुए मूल्य कटौती लगाते हुए अलग लागत पत्र जारी किया जाता है।

प्रक्रिया के अनुसार, यदि धान के संबंध में एक समान विनिर्देशनों के कुछ अपवर्तनों में छूट दी जाती है, तो धान पर अनुरूपी मूल्य कटौती लगाई जाती है जो इस धान के लिए देय कीमत में एक कटौती है। जहां तक सीएमआर का संबंध है ऐसे मामलों में कोई मूल्य कटौती नहीं होती क्योंकि यह धान से प्राप्त होती है जिस पर मूल्य कटौती पहले ही लागू होती है। लेवी चावल के मामले में मूल्य कटौती चावल पर लगाई जाती है क्योंकि धान चावल मिलों द्वारा एमएसपी पर अधिप्राप्त किए जाते हैं।

सामान्यतया, किसी भी राज्य में छूट धान/चावल नमूनों की जांच और संयुक्त विश्लेषण के बाद भारत सरकार के माननीय उपभोक्ता मामले खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्री के यथा अनुमोदन से स्वीकृत की जाती हैं।

लेखापरीक्षा ने धान/चावल में छूट देने से संबंधित निम्नलिखित कमियां पाई:-

3.4.1 केएमएस 2009-10 के लिए अनुरूपी मूल्य कटौती के बिना रियायती विनिर्देशनों के अन्तर्गत (यूआरएस) चावल की स्वीकृति के कारण पंजाब में मिल मालिकों को ₹ 208.27 करोड़ का अत्याधिक भुगतान

भारत सरकार ने पंजाब राज्य सरकार के अनुरोध पर विचार करते हुए केएमएस 2009-10 में क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज की स्वीकार्य सीमा में तीन प्रतिशत से चार

प्रतिशत छूट प्रदान की (अक्टूबर 2009)। पंजाब सरकार के निवेदन पर इस छूट को दोबारा पंजाब की तीन⁶⁴ राजस्व डिविज़नों के लिए क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज के लिए 4.75 प्रतिशत तक बढ़ाया गया था (मार्च 2010)। तत्पश्चात् भारत सरकार ने पूरे पंजाब राज्य के लिए केएमएस 2010-11 के दौरान पूरे मूल्य कटौती के साथ पिन प्वाइंट क्षतिग्रस्त अनाज सहित क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त की स्वीकार्य सीमा, कस्टम मिल्लड कच्चे चावल ग्रेड ए/सामान्य चावल में चार प्रतिशत (तीन प्रतिशत की सीमा के प्रति) तक की और छूट प्रदान की (7 जनवरी 2011)। बाद में, भारत सरकार ने इस छूट में बदलाव किया (18 जनवरी 2011) जिसमें पिन प्वाइंट क्षतिग्रस्त अनाज सहित क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज में चार प्रतिशत तक की छूट दी गई थी। यह इस शर्त के साथ थी कि क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज बिना किसी मूल्य कटौती के तीन प्रतिशत से अधिक न हो। चूंकि यह छूट राज्य एजेंसियों द्वारा अधिप्राप्त धान में प्राप्त सीएमआर के लिए लागू थीं भारत सरकार द्वारा लेवी चावल और सीएमआर के लिए सामान्य विनिर्देशों में यह छूट अनुमत नहीं की गई।

पंजाब राज्य सरकार ने पहले चावल विनिर्देशनों में छूट (केएमएस 2009-10) के लिए काफी पहले 25 अगस्त 2009 में निवेदन किया था जब धान की फसल उगने की स्थिति में थी। छूट प्रदान करने से पहले इस तथ्य के बावजूद की एफसीआई के सीएमडी ने छूट देने से पहले नमूनों के वैज्ञानिक विश्लेषण की सिफारिश मंत्रालय को की थी (अक्टूबर 2009), कोई वैज्ञानिक विश्लेषण नहीं किया गया था। केएमएस 2009-10 के दौरान, क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज की स्वीकार्य सीमा को तीन प्रतिशत से चार प्रतिशत तक तथा उसके पश्चात 4.75 प्रतिशत तक बढ़ाया गया था परन्तु विनिर्देशनों में छूट के लिए कोई समरूपी मूल्य कटौती नहीं लगाई थी। किसी मूल्य कटौती के बिना विनिर्देशों में छूट के परिणामस्वरूप पंजाब राज्य के मिल मालिकों को जिसने गैर-एफएक्यू चावल की आपूर्ति करने के लिए एफएक्यू दरे प्राप्त की थी, ₹ 196.87 करोड़ का लाभ हुआ था। इसके परिणामस्वरूप भारत सरकार पर इसी राशि का परिहार्य सब्सिडी भार हुआ।

सीएमडी, एफसीआई की इस सिफारिश (अक्टूबर 2009) कि शेष चावल की खराब गुणवत्ता पंजाब के चावल मिल मालिकों तथा खरीद एजेंसियों जिसने खरीद के समय पर सरकार के विनिर्देशों का पालन नहीं किया था, की ओर से भूल - चूक के कारण थी, के बावजूद केएमएस 2008-09 के शेष सीएमआर पर भी छूट स्वीकृत की गई थी। सीएमडी, एफसीआई ने विशेष रूप से विनिर्देशों में कोई छूट न देने की सिफारिश की थी।

⁶⁴ पटियाला, फिरोजपुर एवं फरीदकोट

मंत्रालय ने उक्त आपत्तियों का उत्तर देते हुए कहा कि पंजाब सरकार ने केएमएस 2008-09 की धान किस्में पीएयू 201 में अधिक क्षतिग्रस्त, रंगहीन एवं पिन प्वाइंट अनाज के मामले के कारण केएमएस 2009-10 में छूट का अनुरोध किया था। आगे यह कहा गया कि छूट को उस वर्ष चावल के उत्पादन में प्रत्याशित भारी कमी के संदर्भ में तथा सूखे वर्ष में चावल की खरीद को बढ़ाने के लिए अगस्त 2009 माह में नहीं अपितु 3 अक्टूबर 2009 में जारी किया गया था। मंत्रालय ने आगे कहा कि एफसीआई को बाद में क्षेत्रीय नमूनों का विश्लेषण करने के लिए कहा गया क्योंकि मंत्रालय के अधिकारियों को भी नमूनों का संग्रहण करने के लिए पंजाब भेजा गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि छूट आदेश 3 अक्टूबर 2009 को जारी किया गया था परन्तु अनुरोध पर विचार करने की प्रक्रिया मंत्रालय द्वारा उसकी टिप्पणी के लिए सीएमडी, एफसीआई को प्रस्ताव भेजकर स्वयं 2 सितम्बर 2009 को आरम्भ हो गई थी। तथापि, छूट देने के बजाय विस्तारित समय पर विचार करने की उनकी सिफारिश (18 सितम्बर 2009) के बावजूद 3 अक्टूबर 2009 को छूट मंजूर की गई थी। चूंकि 2008-09 केएमएस मार्च 2009 में पहले ही समाप्त हो चुका था तथा स्टॉक स्थिति अक्टूबर 2009 में छूट स्वीकृत होने से छः माह पूर्व से ज्ञात थी अतः यह प्रमाणित होता है कि वास्तविक स्थिति पर ध्यान दिए बिना छूट मंजूर की गई थी। छूट पहले से स्वीकृत हो तो नमूनों का आगामी विश्लेषण किसी उद्देश्य को पूरा नहीं करता। इसके अतिरिक्त, ऐसा विश्लेषण करने के लिए अभिलेखों में कोई साक्ष्य नहीं पाया गया।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि मिलिंग करार के अनुसार एफसीआई के मामले में, मिल मालिकों को भारत सरकार द्वारा निर्धारित एकसमान विनिर्देशों के अनुसार एफसीआई को चावल का वितरण करना अपेक्षित था। क्षेत्रीय कार्यालय (आरओ) एफसीआई, पंजाब के अभिलेखों की जांच के दौरान यह पाया गया कि केएमएस 2009-10 तथा 2010-11 के दौरान, मिल मालिकों द्वारा 6,35,806 एमटी यूआरएस चावल का वितरण किया गया था। हालांकि मिल मालिकों से कोई समरूपी मूल्य कटौती प्राप्त नहीं की गई थी। चूंकि क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज की स्वीकार्य सीमा को तीन प्रतिशत से चार प्रतिशत तक बढ़ाया गया था, अतः सीएमआर की लागत पर एक समरूपी मूल्य कटौती लगाई जानी थी जिसे नहीं लगाया गया। इस प्रकार, मूल्य कटौती के बिना विनिर्देश में छूट मंजूर करने के कारण, एफसीआई ने मिल मालिकों को ₹ 11.40 करोड़ का अधिक भुगतान किया।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि दिनांक 07 जनवरी 2011 के भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार भारत सरकार द्वारा स्वीकृत एकसमान विनिर्देश में छूट एफसीआई द्वारा खरीदी सीएमआर तथा लेवी चावल के लिए समान रूप से लागू थी तथा छूट को मौजूदा

परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए किसी मूल्य कटौती के बिना दिया गया था। परिणामस्वरूप मिल मालिकों को कोई अतिरिक्त भुगतान नहीं हुआ।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि मंत्रालय के अभिलेखों ने चावल जो अपेक्षित विनिर्देशों से कम था, के लिए मिल मालिकों को किसी मूल्य कटौती के बिना पूर्ण भुगतान करने के लिए कोई औचित्य नहीं दर्शाया।

3.4.2 चावल की निर्दिष्ट किस्म की मात्राओं तथा उस पर किए गए वास्तविक व्यय का निर्धारण किए बिना पंजाब में उन्नयन प्रभारों के रूप में ₹ 124.23 करोड़ का भुगतान हुआ।

भारत सरकार केन्द्रीय पूल में एसजीएज़ द्वारा वितरित चावल के लिए एफसीआई द्वारा प्रतिपूर्ति की जाने वाली दरों का निर्धारण करती है। केएमएस 2009-10 के दौरान, धान की शीघ्रता से मिलिंग करने के लिए तथा सूखे वर्ष में चावल की खरीद बढ़ाने के लिए समय-समय पर पंजाब सरकार (जीओपी) से प्राप्त अनुरोधों के आधार पर भारत सरकार ने कच्चे चावल (उक्त पैरा 3.4.1 में बताए अनुसार) के एक समान विनिर्देशों⁶⁵ में छूट दी। तत्पश्चात, चूंकि केएमएस 2009-10 के दौरान पंजाब के एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए धान की मिलिंग करने के लिए चावल की सम्पूर्ण मात्रा को उक्त छूटों के बावजूद केन्द्रीय पूल में वितरित नहीं किया जा सका अतः पंजाब सरकार ने क्षतिग्रस्त अनाज के संदर्भ में अतिरिक्त छूट (4.75 प्रतिशत से अधिक) मांगी। इसे भारत सरकार द्वारा इस तथ्य के कारण स्वीकार नहीं किया गया कि क्षतिग्रस्त अनाज की प्रतिशतता मानदण्डों के अनुसार मानव खपत हेतु उपयुक्त के रूप में वर्गीकृत किए जाने वाले खाद्य अनाजों के लिए पांच प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए। इस प्रकार, केएमएस 2009-10 के दौरान रंगहीन, क्षतिग्रस्त तथा टूटे हुए अनाज के संदर्भ में कच्चे चावल के विनिर्देशन में दी गई छूट मानव खपत के लिए लगभग अनुपयुक्त घोषित करने की कगार पर थी।

चूंकि पंजाब के एसजीएज़ जून 2010 तक केएमएस 2009-10 से संबंधित चावल का केवल 69 प्रतिशत ही वितरित कर सके, अतः पंजाब सरकार ने भारत सरकार को केएमएस 2009-10 के दौरान हानियों को कम करने के लिए केन्द्रीय पूल हेतु खरीदे गए धान स्टॉक की मिलिंग किए गए 15 एलएमटी चावल के निर्यात की अनुमति प्रदान करने का अनुरोध किया (जून 2010)।

⁶⁵ रंगहीन/लाल अनाज, क्षतिग्रस्त/आंशिक क्षतिग्रस्त अनाज तीन से चार प्रतिशत, टूटा अनाज 25 से 28 प्रतिशत, क्षतिग्रस्त/आंशिक क्षतिग्रस्त अनाज पूर्व रियायती सीमा 4 से 4.75 प्रतिशत।

अन्तः मंत्रालयी समिति (आईएमसी) के माध्यम से प्रस्तावों की जांच के पश्चात सचिवों की समिति (सीओएस) की सिफारिशों के आधार पर, मंत्रियों के सशक्त दल (ईजीओएम) ने यह निर्णय लिया (28 सितम्बर 2010) कि धान के पीएयू 201 किस्म के शेष स्टॉक की मिलिंग, उसे अनारक्षित करने तथा उसके निपटान की स्वीकृति दी जाए। इसे चावल के रूप में ओपन मार्केट में लिया जाना था तथा इसका धान के रूप में निपटान नहीं किया जाना था। प्रक्रिया में हुई हानि को सांविधिक तथा अन्य प्रभारों को घटाने के पश्चात भारत सरकार तथा पंजाब सरकार द्वारा समान भाग में बांटा जाना था। पंजाब सरकार द्वारा 01 अप्रैल 2010 से 30 सितम्बर 2010 तक की दुलाई लागत को अकेले ही वहन किया जाना था। उसी समय, भारत सरकार द्वारा वहन की जाने वाली कुल हानि को ₹ 277.29 करोड़ तक निश्चित किया गया।

पंजाब सरकार भारत सरकार के उक्त निर्णय से सहमत नहीं थी इसने निम्नानुसार संशोधित प्रस्ताव प्रस्तुत किया -

- i) 1 अक्टूबर 2010 तक धान की शेष मात्रा की मिलिंग की जाए तथा परिणामी चावल को केएमएस 2009-10 के लिए लागू रियायती विनिर्देशों के अन्दर एफसीआई को वितरित किया जाए।
- ii) चूंकि केएमएस 2009-10 के लिए परिणामी चावल में क्षतिग्रस्त अनाज की अनुमत (4.75 प्रतिशत) से अधिक प्रतिशतता संभावित थी अतः चावल का उन्नयन⁶⁶ किया जाए
- iii) भारत सरकार द्वारा ₹ 200 प्रति क्वींटल (दो⁶⁷ राजस्व जिलों में) तथा ₹ 100 प्रति क्वींटल (आठ⁶⁸ राजस्व जिलों में) उन्नयन लागत को स्वीकृत किया जाए।
- iv) पंजाब सरकार केएमएस 2010-11 के लिए चावल के वितरण से पूर्व केएमएस 2009-10 के लिए शेष चावल का वितरण सुनिश्चित करेगी, केएमएस 2009-10 के लिए चावल का वितरण 31 जनवरी 2011 तक पूर्ण हो जाएगा।

भारत सरकार द्वारा प्रस्तावों को इस शर्त पर स्वीकृत किया गया (5 अक्टूबर 2010) कि उन्नयन के लिए भारत सरकार की सहायता को पंजाब सरकार द्वारा दिनांक 3 सितम्बर 2010 के पत्र द्वारा सूचित अनुसार जिला वार मात्राओं में से उसके पश्चात वितरित आगामी मात्राओं को घटाकर प्राप्त मात्राओं तक सीमित किया जाएगा। यह एक असाधारण मामला था इसे भविष्य में प्रथमता रूप में न दर्शाए। तदनुसार, धान की पीएयू 201 किस्म के शेष स्टॉक के संदर्भ में संशोधित आदेशों को भारत सरकार द्वारा जारी किया गया था

⁶⁶ इससे तात्पर्य यह है कि कम गुणवत्ता के चावल के साथ अच्छी गुणवत्ता के चावल का सम्मिश्रण करना ताकि इसे स्वीकार्य विनिर्देश कि स्थिति में लाया जा सके।

⁶⁷ भटिंडा तथा मंसा

⁶⁸ बरनाला, फरीदकोट, फतेहगढ़ साहिब, फिरोजपुर, मोगा, मुक्तसर, पटियाला तथा संगरूर

(6 अक्टूबर 2010) तथा उक्त निर्णय को ईजीओएम द्वारा पूर्वव्यापी स्वीकृति दी गई थी (28 अक्टूबर 2010)। तत्पश्चात केएमएस 2009-10 के चावल के वितरण की पूर्णता हेतु नियत तिथि को पहले 15 मई 2011 तक तथा उसके बाद 15 जुलाई 2011 तक बढ़ाया गया।

पंजाब के एसजीएज़ ने केएमएस 2009-10 के दौरान 131.36 एलएमटी धान की खरीद की तथा 30 सितम्बर 2010 तक एसजीएज़ द्वारा एफसीआई को केन्द्रीय पूल में 72.41 एलएमटी चावल वितरित किया। तत्पश्चात, एसजीएज़ द्वारा राजस्व जिलो, जहां ऐसे प्रभार स्वीकृत थे, में उन्नयन प्रभारो की मंजूरी के बाद 10.05 एलएमटी सीएमआर का वितरण किया गया था। भारत सरकार के आदेशो के अनुसार केन्द्रीय पूल में एसजीएज़ द्वारा वितरित चावल की इस मात्रा पर ₹ 139.26 करोड़ की राशि देय थी जिसमें से भारत सरकार/एफसीआई द्वारा ₹ 124.23 करोड़ की राशि का पहले ही भुगतान किया जा चुका था।

चूंकि केएमएस 2009-10 के दौरान भारत सरकार द्वारा स्वीकृत कच्चे चावल के विनिर्देशो में छूट कोई गुणवत्ता कटौती अधिरोपित किए बिना थी, अतः शेष सीएमआर को पूर्व रियायती विनिर्देशों के अनुरूप बनाने के लिए एसजीएज़ द्वारा किए गए व्यय के मुआवजे हेतु उन्नयन लागत की आगामी संस्वीकृति पूर्णतया अनुचित थी।

इसके अतिरिक्त, उन्नयन लागत की संस्वीकृति धान की पीएयू 201 किस्म की वास्तविक खरीद अथवा उन्नयन के लिए की गई वास्तविक गतिविधियों/प्रक्रियाओं के साक्ष्य की जांच किए बिना की गई थी। इसी प्रकार, उसमें सम्मिलित वास्तविक व्यय के विषय में कोई जांच नहीं की गई तथा यह भी सुनिश्चित नहीं किया गया कि केएमएस 2010-11 के चावल को केएमएस 2009-10 के उन्नत चावल के रूप में पारित नहीं किया गया था। इस सबके परिणामस्वरूप भारत सरकार पर परिहार्य सब्सिडी भार के कारण उन्नत चावल के 10.05 एलएमटी की स्वीकृति पर ₹ 124.23 करोड़ का अनुचित तथा अनपेक्षित भुगतान हुआ।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि उन्नयन के लिए स्वीकृति ईजीओएम द्वारा अनुमोदित थी तथा सावधानी पूर्वक विचार विमर्श के पश्चात विशेष परिस्थितियों के संदर्भ में इसे मंजूर किया गया था।

स्पष्ट है कि एफसीआई/पंजाब सरकार के एसजीएज़ द्वारा भुगतान पीएयू 201 की वास्तविक खरीद अथवा अन्तयन हेतु किए गए वास्तविक कार्यकलाप से सम्बन्धित थी जबकी विस्तृत प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना किया गया था क्योंकि, जबकि विनिर्देशो में छूट की प्रक्रिया किसी मूल्य कटौती के बिना की गई थी। अतः एफसीआई/पंजाब सरकार के एसजीएज़ ईजीओएम द्वारा दी गई छूट का उचित अनुपालन सुनिश्चित नहीं कर सके।

3.4.3 केएमएस 2010-11 में पंजाब में मूल्य कटौती लगाए बिना विनिर्देशों में छूट के परिणामस्वरूप ₹ 142.64 करोड़ का परिहार्य सब्सिडी भार हुआ।

केएमएस 2010-11 के दौरान, पंजाब सरकार (जीओपी) ने भारत सरकार से धान की पीयूएसए-44 किस्म जिसने परिपक्व होने में अधिक समय लिया तथा जिसे लगभग 50 एलएमटी के संभावित उत्पादन आकलनों के साथ सात लाख हेक्टेयर में बोया गया था, के पूर्वपरिपक्व स्तर पर बेमौसम बारिश के कारण क्षति का हवाला देते हुए धान तथा चावल के एकसमान विनिर्देशों में रियायत मंजूर करने का अनुरोध किया (अक्टूबर 2010)। 10 जिलों⁶⁹ की मण्डियों से धान के 101 नमूनों के संग्रहण तथा केन्द्रीय अनाज विश्लेषण प्रयोगशाला (सीजीएएल) में गुणवत्ता मानदण्डों के विश्लेषण के पश्चात्, भारत सरकार ने क्षतिग्रस्त, रंगहीन, ऊगे हुए तथा घुन लगे हुए अनाज के संदर्भ में निर्धारित एकसमान विनिर्देशों के अनुसार चार प्रतिशत की सीमा को बढ़ा कर दस प्रतिशत तक छूट प्रदान की (नवम्बर 2010)।

साथ ही, उक्त नमूनों में से 20 चावल नमूनों (प्रत्येक जिले से दो) की गुणवत्ता का निर्धारण करने के लिए मिलिंग जांच की गई थी तथा यह निर्णय लिया गया कि परिणामी चावल के विनिर्देशों में छूट के संदर्भ में अधिक नमूनों की मिलिंग जांच करने के पश्चात् निर्णय किया जाएगा। तदनुसार धान के 79 अन्य नमूने एकत्रित किए गए, उनकी मिलिंग की गई तथा परिणामी चावल नमूनों का विश्लेषण किया गया। चावल के 99 नमूनों के विश्लेषण परिणामों से पता चला कि 71 नमूने एकसमान विनिर्देशों के अन्दर पाए गए थे तथा केवल 28 नमूने पंजाब सरकार द्वारा मांगी गई रियायत की बीच की अवधि में योग्य पाए गए थे। हालांकि, पिन प्वाइंट क्षतिग्रस्त अनाज सहित क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाजों के संदर्भ में कच्चे चावल के एकसमान विनिर्देशों में भारत सरकार द्वारा मूल्य कटौती के साथ एकसमान विनिर्देशों में निर्धारित तीन प्रतिशत की सीमा से बढ़ाकर चार प्रतिशत तक छूट दी गई थी (07 जनवरी 2011)। मूल्य कटौती लगाने का मूल कारण यह था कि यह एकसमान विनिर्देशों के अन्दर अधिकतम चावल वितरण को सुनिश्चित करेगा क्योंकि यह इसे विनिर्देशों के अन्दर लाने के लिए विभिन्न किस्मों के चावलों को मिलाने हेतु एक व्यवसायिक कार्य था। हालांकि, पंजाब सरकार द्वारा यह बताए जाने (14 जनवरी 2011) पर कि उक्त निर्णय स्वीकार्य नहीं था तथा मिल मालिकों ने राज्य में मिलिंग प्रक्रिया पर रोक लगाई थी, भारत सरकार द्वारा मूल्य कटौती को हटाया गया (18 जनवरी 2011)। मूल्य कटौती हटाने तथा केएमएस 2010-11 के दौरान यूआरएस के तहत प्राप्त चावल के लिए एफएक्यू खाद्य अनाजों के लिए निर्धारित दरों पर भुगतान करने का भारत सरकार का निर्णय निम्नलिखित कारणों से उचित नहीं था-

⁶⁹ रोपड़, फतेहगढ़ साहिब, मुक्तसर, लुधियाना, मोगा, पटियाला, सगरूर, बरनाला, मंसा तथा भटिंडा।

- i) केएमएस 2010-11 के दौरान धान तथा चावल के एकसमान विनिर्देशो में छूट को आवश्यक बनाने का मुख्य मामला धान की पीयूएसए-44 किस्म की बुवाई का था जो कुल धान उत्पादन का लगभग 1/3 था। हालांकि, धान के साथ-साथ चावल के लिए भारत सरकार द्वारा स्वीकृत छूट किसी विशिष्ट किस्म या एक निर्दिष्ट मात्रा के लिए प्रतिबंधित नहीं थी क्योंकि भारत सरकार ने इसे पंजाब के मिल मालिको के बीच विनिर्देशो के अन्दर लाने के लिए खरीदा तथा चावल की विभिन्न किस्मों को मिलाने के कार्य के किस्म वार अभिलेखो का रख-रखाव न करने के कारण ऐसी प्रतिबंधित छूटो की अव्यावहारिकता बताई। ऐसे परिदृश्य में, चावल के एकसमान विनिर्देशो में छूट तार्किक रूप में समरूपी मूल्य कटौती के साथ होनी चाहिए जो कि नहीं किया गया।
- ii) चावल के 99 नमूनों के विश्लेषण के आधार पर छूट मंजूर की गई जिनमें से 71 नमूने एकसमान विनिर्देशो के अन्दर पाए गए तथा केवल 28 नमूने भारत सरकार द्वारा अंतिम रूप से दी गई छूट के योग्य पाए गए। हालांकि, एकसमान विनिर्देशो में छूट को कोई मूल्य कटौती लगाए बिना तथा एक विशिष्ट किस्म या एक निर्दिष्ट मात्रा के लिए छूटो को प्रतिबंधित किए बिना मंजूर किया गया था। इसके अतिरिक्त, चूंकि केएमएस 2010-11 के दौरान केन्द्रीय पूल में एसजीएज़ द्वारा अंतिम रूप से वितरित चावल का 96.5 प्रतिशत (कुल 77.43 एलएमटी में से 74.72 एलएमटी) यूआरएस के अन्तर्गत था, अतः इसने स्पष्ट रूप से दर्शाया कि मूल्य कटौती को हटाने का निर्णय उचित नहीं था।
- iii) संयोग से, छत्तीसगढ़ तथा तमिलनाडु में धान तथा ओडिशा में चावल के एकसमान विनिर्देशो में छूट को भारत सरकार द्वारा केएमएस 2010-11 के दौरान स्वीकृत किया गया था परन्तु इसे पूर्ण मूल्य कटौती के साथ किया गया था।

यहां ये वर्णन करना प्रासंगिक है कि धान पर की गई मूल्य कटौती को किसानो द्वारा वहन किया जाता है जबकि चावल पर मूल्य कटौती को एसजीएज़/मिल मालिको द्वारा वहन किया जाना है। छत्तीसगढ़ तथा तमिलनाडु के मामले में एकसमान विनिर्देशो में छूटो को केवल धान की खरीद के लिए मंजूर किया गया था तथा परिणामी चावल के लिए एकसमान विनिर्देशो में छूट नहीं दी गई थी तथा केन्द्रीय पूल में वितरित चावल एकसमान विनिर्देशो के अनुरूप था। छत्तीसगढ़ तथा तमिलनाडु में धान की खरीद के लिए दी गई छूट पर लगाई गई कटौती को किसानो द्वारा वहन किया गया परन्तु पंजाब के मामले में कोई मूल्य कटौती नहीं लगाई गई जबकि केएमएस 2010-11 के दौरान केन्द्रीय पूल में एसजीएज़/मिल मालिको द्वारा अंतिम रूप से वितरित 96.5 प्रतिशत चावल यूआरएस के अन्तर्गत था। इसका यह अर्थ निकलता है कि विभिन्न राज्यों के लिए एकसमान विनिर्देशो में छूट मंजूर करने के तरीके में कोई संगति नहीं थी तथा इसे एक तदर्थ तरीके से किया जा रहा था।

इस प्रकार, केएमएस 2010-11 के दौरान मूल्य कटौती के साथ चावल के एकसमान विनिर्देशों में छूट देने के भारत सरकार के निर्णय को यदि केवल पंजाब सरकार/पंजाब के मिल मालिकों द्वारा इस निर्णय की अस्वीकार्यता के कारण वापिस नहीं लिया गया होता तो, केएमएस 2010-11 के दौरान पंजाब में यूआरएस के तहत प्राप्त चावल पर मूल्य कटौती के रूप में ₹ 19.09 प्रति क्वींटल की राशि अधिरोपित करने योग्य होगी। केएमएस 2010-11 के दौरान पंजाब के एसजीएज़ द्वारा 77.43 एलएमटी चावल को केन्द्रीय पूल में वितरित किया गया था जिसमें से 74.72 एलएमटी यूआरएस चावल को 50 एलएमटी के आंकलित उत्पादन के प्रति वितरित किया गया था। इसे एफसीआई द्वारा कोई मूल्य कटौती किए बिना स्वीकार किया गया था जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार पर ₹ 142.64 करोड़ की राशि का परिहार्य सब्सिडी भार हुआ।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि यदि धान एकसमान विनिर्देश को पूरा करें तो इसे किस्म पर ध्यान दिए बिना केन्द्रीय पूल में खरीदा जाता है।

उत्तर विशिष्ट नहीं है तथा यह लेखापरीक्षा अभ्युक्ति में व्यक्त मामलो का समाधान नहीं करता।

3.4.4 केएमएस 2013-14 में अनिवार्य प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना हरियाणा में सामान्य धान/चावल के एकसमान विनिर्देश में छूट

केएमएस 2013-14 हेतु हरियाणा राज्य के लिए चावल के एकसमान विनिर्देश में दी गई छूट से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि हरियाणा सरकार के अनुरोध पर (प्रारम्भ में अक्टूबर 2013 में अनुरोध किया गया), भारत सरकार ने बेमौसम बारिश के कारण चावल की क्षति का विश्लेषण करने तथा केएमएस 2013-14 के लिए चावल में अपेक्षित छूट के लिए एक संयुक्त दल प्रतिनियुक्त किया। संग्रहित नमूने तथा प्रयोगशाला में किए विश्लेषण के आधार पर दल ने सिफारिश की कि अम्बाला, पंचकूला तथा कैथल (गुल्हा चीका बेल्ट) जिलों में क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज की कोई समस्या नहीं थी क्योंकि इन जिलों से संग्रहित सभी नमूने निर्धारित सीमा के अन्दर सही पाए गए थे। छूट यदि स्वीकृत हो तो उसे केवल करनाल, कुरुक्षेत्र, यमुना नगर तथा पलवल जिलों में शेष सीएमआर के लिए माना जा सकता है। तदनुसार, एक विशेष मामले के रूप में भारत सरकार ने हरियाणा में करनाल, कुरुक्षेत्र, यमुना नगर तथा पलवल जिलों में केएमएस के सीएमआर की शेष मात्रा में पूर्ण मूल्य कटौती के साथ क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज की प्रतिशतता में तीन प्रतिशत की वर्तमान सीमा के प्रति चार प्रतिशत तक छूट मंजूर करने का निर्णय लिया (2 जनवरी 2014)।

हालांकि, बाद में हरियाणा सरकार (जीओएच) के दिनांक 9 जनवरी 2014 के अनुरोध के आधार पर, भारत सरकार ने सीएमआर की शेष गुणवत्ता के लिए तीन अन्य जिलो नामक अंबाला, पंचकुला तथा कैथल जिले के गुल्हा चीका बेल्ट को भी उन्हीं नियमों व शर्तों पर तत्कालिन प्रभाव से छूट का लाभ दिया (10 जनवरी 2014) जिनके नाम की समिति द्वारा सिफारिश नहीं की गई थी। अम्बाला, पंचकुला तथा कैथल (गुल्हा चीका बेल्ट) जिलो जिसके लिए समिति ने सिफारिश नहीं की, को दी गई छूट इन जिलो से संग्रहित नमूनों में क्षतिग्रस्त/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त अनाज के अभाव में उचित नहीं थी।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2014) कि इसे नवम्बर 2009 में तब के माननीय मंत्री (उपभोक्ता मामलों, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय) द्वारा एक विशेष मामले के रूप में दिया गया था।

बाद में, हरियाणा सरकार के अनुरोध पर (9 जनवरी 2014) तथा समिति रिपोर्ट के आधार पर, भारत सरकार ने कैथल जिले के धंद केन्द्र तथा जींद जिले के नरवाना केन्द्र में सीएमआर कच्चे चावल की शेष गुणवत्ता हेतु छूट दी (5 फरवरी 2014)। हालांकि, इसके पश्चात भारत सरकार ने कैथल, पुंदरी तथा सीवान केन्द्रों में 4,336 टन सीएमआर कच्चे चावल की शेष गुणवत्ता के लिए छूट लाभ को बढ़ाया (25 जुलाई 2014) जिसके लिए न तो टीम बनाई गई न ही एफसीआई की सिफारिशें मांगी गईं ।

4,336 टन सीएमआर कच्चे चावल के लिए उक्त छूट मंजूर करने के कारणों के विषय में पूछताछ करने पर, मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि ऐसा इसलिए किया गया क्योंकि राज्य सरकार को इन केन्द्रों में छूट के लिए बार-बार अनुरोध किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विनिर्देश में छूट के लिए बार-बार अनुरोध करना, इसके स्पष्टीकरण के अभाव में इसे उपयुक्त नहीं बनाता ।

महत्वपूर्ण रूप से, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि धान के मामले में कोई छूट नहीं मांगी गई क्योंकि खरीदी गई धान स्पष्टतया भारत सरकार द्वारा निर्धारित एकसमान विनिर्देशों के अनुसार थी। इस प्रकार, यद्यपि चावल को विनिर्देशों के अन्दर होना चाहिए फिर भी चावल के संदर्भ में छूट मंजूर की गई थी। यह बताए जाने पर, मंत्रालय ने उत्तर दिया कि अक्टूबर 2013 के दूसरे सप्ताह में भारी बारिश के कारण, धान की फसल जो खुले क्षेत्र में थी तथा कुछ खड़ी फसल क्षतिग्रस्त हो गई थी तथा इस प्रकार उसकी गुणवत्ता प्रभावित हुई थी। मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य को प्रदर्शित करता है कि क्षतिग्रस्त हुई खड़ी फसल के लिए मुआवजा जो धान विनिर्देशों में छूट देकर किसानों को दिया जाना चाहिए, उसे मिलड चावल विनिर्देशों में छूट देकर चावल मिल मालिकों को दिया गया ।

मंत्रालय ने आगे कहा (अक्टूबर 2014) कि यह माना गया था कि एसजीएज़ ने एकसमान विनिर्देशों के अनुसार धान खरीद होगा तथा तदानुसार इसके लिए एमएसपी का भुगतान किया होगा।

हालांकि, भारत सरकार के स्तर पर मात्र कल्पना काफी नहीं है क्योंकि मंत्रालय को इसकी राज्य सरकार को लिख कर इस छूट की पुष्टि करनी चाहिए थी कि किसानों से खरीदी गई धान विनिर्देशों के अन्दर थी तथा किसानों को इसकी पूर्ण एमएसपी का भुगतान किया गया था।

इस प्रकार किसानों के लिए निर्मित लाभ को वास्तव में अयोग्य निजी चावल मिल मालिकों को दिया गया था।

सिफारिश संख्या 8	मंत्रालय का उत्तर
भारत सरकार एक तंत्र बनाएं जिसमें फसलों को प्रभावित करने वाली प्रतिकूल मौसम स्थितियों के कारण फेयर एवेरेज क्वालिटी (एफएक्यू) में छूट के लाभ केवल अभीष्ट लाभार्थियों को मिले जोकि किसान हैं, मिल मालिक नहीं।	सिफारिश मान ली गई है।

3.5 गुणवत्ता जांच करने के लिए मण्डियों में स्टाफ की अनुपयुक्त तैनाती

लेखापरीक्षा ने देखा कि धान की खरीद के लिए राज्यों में स्टाफ की अपर्याप्त तैनाती थी। इस स्थिति को हरियाणा में मण्डियों में अशिक्षित स्टाफ की तैनाती करके ओर बिगाड़ दिया गया जिसका नीचे वर्णन किया गया है-

क) चार खरीद एजेंसियों में पंजाब के 16 जिलों में, केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान 2,390 मण्डियों के लिए केवल 1,336 अधिकारियों को तैनात किया गया जो एक व्यक्ति प्रति मण्डी से भी कम था। ये प्रस्तुति धान की खरीद की गुणवत्ता तथा मात्रा को सुनिश्चित करने की प्रक्रिया पर चिंता जताती है।

अपर्याप्त स्टाफ के तथ्य को स्वीकारते हुए एसजीएज़ तथा खाद्य एवं आपूर्ति विभाग (एफएसडी) ने कहा (फरवरी 2015) कि प्रत्येक एसजीएज़ द्वारा प्रत्येक मण्डी में एक इंस्पेक्टर नियुक्त करना संभव नहीं है क्योंकि भारत सरकार केवल एक फसल पर राज्य एजेंसी का प्रशासनिक प्रभारों का भुगतान करती है।

मंत्रालय ने यह भी स्वीकार किया (जून 2015) कि स्टाफ के अभाव के कारण, कुछ मामलों में एक स्टाफ को कई बार एक से अधिक मण्डी आबंटित की गई थी और आवक के आधार पर ऐसी मण्डियों को एकल स्टाफ द्वारा वैकल्पिक दिनों पर प्रचालित किया जाता है। यह इस तथ्य की पुष्टि करता है कि अपर्याप्त स्टाफ के परिणामस्वरूप मण्डियों का कम प्रचालन हो रहा था इससे धान की उपेक्षित गुणवत्ता की खरीद का जोखिम बढ़ता है।

ख) जहां तक एफसीआई द्वारा खरीद का संबंध है, यह देखा गया कि एफसीआई के पंजाब (लुधियाना, संगरूर, मोगा तथा पटियाला) और हरियाणा (फतेहपुर, करनाल, कैथल तथा कुरूक्षेत्र) प्रत्येक के चार जिलों में, ₹ 720.85⁷⁰ करोड़ मूल्य की 6.44⁷¹ एलएमटी धान को एफसीआई द्वारा केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान खरीदा गया था। इसमें से 0.13 एलएमटी के नमूनों को केवल पंजाब क्षेत्र के मामले में जिला प्रयोगशाला को भेजा गया था। हरियाणा क्षेत्र के प्रयोगशाला को कोई नमूना नहीं भेजा गया था। इस प्रकार, धान के केवल 2.02 प्रतिशत से संबंधित नमूने की जिला प्रयोगशाला में जांच की गई थी। इसके अतिरिक्त, धान नमूने के विश्लेषण परिणामों को फीडबैक के लिए संबंधित क्षेत्रीय कार्यालय तथा जोनल कार्यालय को प्रेषित तक नहीं किया गया। इस प्रकार, मण्डियों से धान की खरीद के लिए एफसीआई मुख्यालयों द्वारा जारी निर्देशों का जिला कार्यालयों में अनुसरण नहीं किया गया जिसके अभाव में लेखापरीक्षा में गुणवत्ता मानदण्डों के अनुपालन पर ध्यान नहीं दिया जा सका।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि जिला प्रयोगशाला में प्रस्तुत नमूने खरीदी गई मात्रा की प्रतिशतता पर नहीं अपितु लॉट-वार स्वीकृति पर आधारित थे। इसके अलावा, संग्रहणों की प्रबंधक (क्यूसी) द्वारा तथा उसके बाद क्षेत्र प्रबंधक तथा सहायक महाप्रबंधक (क्यूसी) द्वारा जांच की गई थी। खरीदी गई सारी धान को मिल किया गया तथा इससे एफसीआई को कोई हानि नहीं हुई थी।

उत्तर विशिष्ट नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा अभ्युक्ति एफसीआई मुख्यालयों द्वारा निर्दिष्ट निर्देशों का अनुपालन न करने से संबंधित है जिसमें निर्दिष्ट विनिर्देशों को पूरा किए बिना धान की खरीद करने के अवांछनीय परिणाम दर्शाए गए हैं।

ग) हरियाणा में, हरियाणा कृषि उद्योग निगम (एचएआईसी) ने अयोग्य स्टाफ तैनात किया तथा 85 मण्डियों में से केवल 30 में नमी मीटर⁷² प्रदान किया परन्तु फिर भी सम्पूर्ण राशि का दावा किया एवं प्रतिपूर्ति प्राप्त की (2009-10 से 2013-14)। इसके अतिरिक्त

⁷⁰ एफसीआई हरियाणा क्षेत्र - ₹ 79.18 करोड़, एफसीआई पंजाब क्षेत्र - ₹ 641.67 करोड़

⁷¹ एफसीआई हरियाणा क्षेत्र - 0.74 एलएमटी, एफसीआई पंजाब क्षेत्र - 5.70 एलएमटी

⁷² प्रत्येक मण्डी में एक नमी मीटर अपेक्षित है।

नमूनों को प्रत्येक संचय से नमूने के चयन की आवश्यकता के प्रति केवल कुछ संचयों से लिया पाया गया तथा हरियाणा राज्य भण्डारण निगम (एचएसडब्ल्यूसी) के मामले में, लिए गए प्रतिनिधि नमूनों का कोई तिथिवार रिकॉर्ड उपलब्ध नहीं था।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार की (जनवरी 2015) तथा यह कहा कि केएमएस 2014-15 के दौरान इंस्पेक्टरों को नमी मीटरों की पर्याप्त संख्या प्रदान की गई थी। मंत्रालय द्वारा उत्तर की पुष्टि की गई (जून 2015)।

घ) उत्तर प्रदेश में, धान की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए धान की खरीद हेतु श्रमबल की तैनाती के लिए निर्धारित मानदण्ड प्रत्येक खरीद केन्द्र में तीन अधिकारी था। हालांकि, 768 खरीद केन्द्रों में से 617 खरीद केन्द्रों (80 प्रतिशत) में स्टाफ की निर्धारित संख्या तैनात नहीं थी। इसमें सम्पूर्ण रूप से 60 प्रतिशत कमी थी (2,304 के मानदण्ड के प्रति 925 अधिकारी उपलब्ध थे)।

ड) ओडिशा में, परिचालनात्मक दिशा निर्देशों के अनुसार प्रत्येक खरीद दल में एक खरीद अधिकारी, एक कनिष्ठ लेखाकार, एक बिक्री सहायक (एसए) सह गोदाम सहायक (जीए) तथा ओडिशा राज्य सिविल आपूर्ति निगम (ओएससीएससी) द्वारा चलाए जा रहे खरीद केन्द्र के मामले में एक सहायक कर्मचारी होना चाहिए। खरीद दल रोटेशन आधार पर कार्य करे तथा एक सप्ताह में तीन से चार खरीद केन्द्रों को कवर करे। लेखापरीक्षा ने देखा कि भद्रक (2009-10 से 2011-12) तथा देवगढ़ (2012-13 से 2013-14) में पीपीसी में बहुत कम कर्मियों को तैनात किया गया था। वास्तव में, उक्त अवधि के दौरान भद्रक में प्रति प्राथमिक कृषि सहकारी समिति में औसतन एक स्टाफ भी तैनात नहीं किया गया।

इसी प्रकार, वर्णित परिचालनात्मक दिशा-निर्देशों ने प्रत्येक चावल प्राप्ति केन्द्र (आरआरसी) में आरआरसी प्रभारी, बिक्री सहायक-सह-डाटा एंट्री ऑपरेटर, गुणवत्ता विश्लेषक, डस्टिंग ऑपरेटर, मेहतर तथा सुरक्षा गार्ड की संख्या निर्दिष्ट की। बारगढ़ तथा भद्रक में आरआरसी में श्रमबल निर्धारित संख्या से कम पाया गया था। इसके अतिरिक्त, 80 प्रतिशत से 87 प्रतिशत रिक्तियां होने के बावजूद, चावल की गुणवत्ता को बिक्री सहायक-सह-गौडाऊन सहायक/अन्यो द्वारा हस्ताक्षरित स्वीकृति नोटिस के अनुसार स्वीकृत स्तरों पर बताई गई थी। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि स्वीकृति नोटिस में बारगढ़ जिले में अधिकतर मामलों में गुणवत्ता विश्लेषण के हस्ताक्षर नहीं थे। हालांकि, बारगढ़ के जिला प्रबंधक ने बताया कि चावल के प्रत्येक खेप की आरआरसी में इसकी प्राप्ति से पूर्व जांच की गई थी, तथापि भद्रक जिले में ऐसी जांच 90 प्रतिशत तक कम हुई।

3.6 प्री-मिलिंग संग्रहण तथा धान की क्षति

प्रत्येक राज्य की कस्टम मिलिंग नीति के अनुसार एजेंसियों द्वारा खरीदे गए धान को मिल मालिकों के साथ संयुक्त सुरक्षा में आवंटित चावल मिलों के परिसरों में सावधानी से संग्रहित करने की आवश्यकता है। यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि एजेंसियों द्वारा खरीदी गई धान को सुरक्षित स्थान पर संग्रहित किया जाना है ताकि किसी चोरी या स्टॉक की क्षति की कोई संभावना न हो।

तथापि, अपर्याप्त संग्रहण सुविधा या खुले क्षेत्र में संग्रहण के कारण लेखापरीक्षा में धान की क्षति के निम्नलिखित मामले देखे गए :

3.6.1 खुले क्षेत्र में संग्रहण के कारण हानि के फलस्वरूप छत्तीसगढ़ में ₹ 179.76 करोड़ की धान की क्षति हुई

खाद्य, सिविल आपूर्ति तथा उपभोक्ता सुरक्षा विभाग द्वारा जारी विनिर्देशों (सितम्बर 2009) के अनुसार, खरीदी गई धान को कवरड एंड प्लिन्थ (सीएपी) के तरीके से, क्षेत्र पर जल निकासी के प्रावधान के साथ पॉलीथीन से कवर करके संग्रहित किया जाना चाहिए।

यह पाया गया कि सात में से चार जिलों अर्थात् रायपुर, दुर्ग, महासमुद्र तथा राजनांदगांव में, केएमएस 2012-13 के दौरान खरीदे गए ₹ 85.93 करोड़ राशि के 1.96 एलएमटी धान को प्लिन्थ किए बिना खुले क्षेत्र में संग्रहित किया गया था जिसे सितम्बर 2013 तक मिलड किया जाना था। इसके अलावा, एमडी, मार्कफेड, छत्तीसगढ़ द्वारा प्रस्तुत सूचना के अनुसार, केएमएस 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान राज्य में खरीदी गई ₹ 179.76 करोड़ मूल्य की 1.50 एलएमटी धान की समय पर मिलिंग न होने के कारण धान राज्य में क्षतिग्रस्त हो गई (सितम्बर 2014) जैसाकि नीचे वर्णित है

तालिका 3.1

छत्तीसगढ़ में क्षतिग्रस्त हुए धान का ब्योरा

(₹ करोड़ में)

केएमएस वर्ष	क्षतिग्रस्त धान की मात्रा (एमटी में)	क्षतिग्रस्त धान की दर (₹ प्रति एमटी में)	क्षतिग्रस्त धान का मूल्य
2011-12	46,674	10,800	50.41
2012-13	1,03,483	12,500	129.35
कुल	1,50,157 या 1.50 एलएमटी		179.76

स्रोत: मार्कफेड, छत्तीसगढ़ राज्य के अभिलेख

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए एमडी, मार्कफेड छत्तीसगढ़ ने कहा (दिसम्बर 2014) कि धान की अधिक खरीद, दो केएमएस अवधि तक खुले क्षेत्र में संग्रहण तथा

निर्दिष्ट समय में धान की मिलिंग न होने के परिणामस्वरूप धान की क्षति तथा रंगहीनता हुई।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि एफसीआई छत्तीसगढ़ क्षेत्र में, कुल 6.67 एलएमटी धान में से 6.26 एलएमटी धान मिल मालिकों को वितरित की गई तथा 0.26 एलएमटी धान को केएमएस 2010-11 के लिए संग्रहण हानि के लिए बताया गया। हालांकि, ₹ 16.67 करोड़⁷³ मूल्य के शेष 0.15 एलएमटी धान के संदर्भ में, एफसीआई के अभिलेखों में इसके ठिकाने के विषय में कोई विवरण नहीं पाया गया।

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए मार्कफेड छत्तीसगढ़ ने कहा (दिसम्बर 2014) कि मिलिंग के लिए निर्धारित समय का धान की अत्यधिक खरीद के कारण अनुपालन नहीं किया गया।

चित्र 3.2

राजनंदगाँव, छत्तीसगढ़ - भण्डारण केन्द्र पर क्षतिग्रस्त धान



⁷³ केएमएस 2010-11 के लिए एफसीआई द्वारा ली जा रही धान के प्रावधानिक मामले के अनुसार ₹ 1,103.41 प्रति क्वींटल की लागत के आधार पर संगणित, कोई विवरण उपलब्ध नहीं था।

3.6.2 खुले क्षेत्र में संग्रहण के कारण हानि के फलस्वरूप बिहार में ₹ 21.28 करोड़ के धान की क्षति हुई

बिहार में, बीएसएफसी दिशानिर्देशो (28 अक्टूबर 2013) में निहित प्रावधान के अनुसार यह निर्दिष्ट किया गया कि कुल संग्रहण क्षमता कुल खरीदे गए धान की कम से कम 50 प्रतिशत तथा सीएमआर की 25 प्रतिशत होनी चाहिए। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 27.55 एलएमटी की आवश्यक संग्रहण क्षमता के प्रति, बीएसएफसी की 12.03 एलएमटी संग्रहण क्षमता थी जिसमें 2011-12 से 2013-14 के दौरान खाद्य अनाजों की 55.10 एलएमटी मात्रा को संग्रहित किया गया। इस प्रकार, संग्रहण क्षमता से अधिक खरीद के कारण तीन⁷⁴ चयनित जिलों में बीएसएफसी के संबंधित जिला प्रबंधको द्वारा ₹ 21.28 करोड़ का 0.17 एलएमटी धान क्षतिग्रस्त के रूप में सूचित किया गया था।

बीएसएफसी, पटना में यह भी पाया गया कि केएमएस 2012-13 से संबंधित धान को ₹ 9.72 करोड़ के लिए नीलाम किया गया (₹ 1,250/क्वींटल की दर पर 1,47,373 क्वींटल धान जिसका मूल्य ₹ 18.42 करोड़ पर) जिसके परिणामस्वरूप ₹ 8.70 करोड़ की हानि हुई। संयोग से, दो निविदाकारों (मै. एरेना एगो इंडस्ट्रीज तथा मै. कल्याणी एन्टरप्राइजिज) ने सूचित किया था कि ₹ 0.24 करोड़ की धान जिसके लिए उन्होंने बोली लगाई थी, गोदामो⁷⁵ में उपलब्ध नहीं थी। यह सूचित करता है कि या तो बीएसएफसी द्वारा बोली को इन गोदामों में धान की उपलब्धता के बिना लगाया गया था या धान जो गोदामों में उपलब्ध था, को उचित प्राधिकरण/प्रक्रिया के बिना हटाया गया था।

बीएसएफसी ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा यह कहा कि अपर्याप्त भंडारण क्षेत्र के कारण धान को खुले क्षेत्र में रखा गया था।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि बिहार सरकार को मध्यवर्ती संग्रहण के साथ-साथ मिलिंग क्षमता का विकास करने के लिए बार-बार अनुरोध किया गया है। हालांकि, मंत्रालय के पास धान की क्षति का कोई दावा नहीं है।

महंगे खाद्य अनाजों को क्षति से बचाने के लिए बिहार सरकार द्वारा मंत्रालय के अनुरोध का अनुपालन लेखापरीक्षा में प्रतीक्षित है (जून 2015)।

⁷⁴ रोहतास, पटना तथा औरंगाबाद

⁷⁵ पंद्रक, धोस्वारी, एथमलगोला, बेल्छी, बरह, चन्दोर, पतूत, मोकाम्छ, फतुहा तथा नाथपुर ।

चित्र 3.3

सासाराम, बिहार - भण्डारण केन्द्र पर क्षतिग्रस्त धान



3.6.3 ओड़िशा राज्य में पर्याप्त तथा उचित भंडारण सुविधाओं की अनुपलब्धता के कारण ₹ 7.93 करोड़ के धान की क्षति हुई ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ओड़िशा के एसजीएज़ (ओएससीएससी) में धान के लिए प्री मिलिंग भंडारण सुविधा नहीं थी। करार के क्रियान्वयन के तहत खरीद केन्द्रों में खरीदी गई धान को तीन दिनों के अन्दर मिलड किए जाने के लिए सयुक्त सुरक्षा हेतु मिल मालिकों के परिसर में मिलिंग किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एसजीएज़ के जिला प्रबंधकों ने धान के उचित भंडारण के लिए बुनियादी सुविधाओं की उपयुक्तता सुनिश्चित करने के लिए मिल मालिकों के परिसर के पूर्व दौरे नहीं किए थे। अतः बारगढ़ (2009-10 से 2013-14) तथा बोलंगीर (2009-10 तथा 2013-14) जिलों में मिल मालिकों के परिसरों में भंडारित धान भंडारण क्षमता से अधिक था। हालांकि, अन्य जिलों में इसे भंडारण क्षमता के अन्दर बताया गया था, बारगढ़, बोलंगीर तथा मल्कानगिरी जिलों में लेखापरीक्षा की उपस्थिति में चयनित मिल मालिकों की सयुक्त जांच से यह पता चला कि संबंधित एजेंसी तथा उस मिल मालिक के स्टॉक को पहचानने के लिए मिलों में कोई पृथक घेराबंदी नहीं की गई थी, कुछ धान को कवर किए बिना खुले क्षेत्र में रखा गया था। इस प्रकार, भंडारण के फर्स्ट इन फर्स्ट आउट (एफआईएफओ) की निर्धारित विधि इन जिलों में संभव नहीं थी। इस पद्धति में पुराने स्टॉक से पहले नए स्टॉक के बाहर संचलन का जोखिम है जिसके परिणामस्वरूप दीर्घकालीन भंडारण की वजह से खाद्य अनाजों की क्षति हुई। लेखापरीक्षा ने पाया कि सम्बलपुर जिले में मिल मालिकों (21) के परिसर में ₹ 7.93 करोड़ की 6,054.99 एमटी धान की भारी बारिश के कारण क्षति हुई (अगस्त

2014)। एसजीएज़ ने जिला प्रबंधक को निस्तारण मूल्य निर्धारित करने के लिए तत्काल क्षतिग्रस्त धान की मिलिंग करने का निर्देश दिया (सितम्बर 2014)। हालांकि, करारों के अनुसार बीमा के दावे तथा मिल मालिकों से वसूली हेतु की गई कार्रवाई की रिपोर्ट जिला प्राधिकारियों के पास उपलब्ध नहीं थी।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2015) कि भारत सरकार राज्य द्वारा की गई खरीद में से केन्द्रीय पूल स्टॉक से कुल खरीद के आधार पर डीसीपी राज्य की आर्थिक सहायता के दावे की प्रतिपूर्ति करती है। केवल पीएफए/एफएसएसए की पुष्टि करने वाले स्टॉक को टीपीडीएस के अंतर्गत जारी किया जाता है। इस प्रकार किसी भी क्षतिग्रस्त धान का भारत सरकार पर दावा नहीं होता।

हालांकि, मंत्रालय ने कहा है कि भारत सरकार के पास क्षतिग्रस्त धान का कोई दावा नहीं है तथापि तथ्य यह है कि इस अभाव से ₹ 7.93 करोड़ की धान का नुकसान हुआ है जिसका स्पष्ट रूप से हानि होने के नाते प्राथमिकता के आधार पर समाधान करने की आवश्यकता है।

सिफारिश संख्या 9	मंत्रालय का उत्तर
मिलिंग-पूर्व भण्डारण के अभाव के कारण धान की अत्यधिक क्षति को देखते हुए भारत सरकार/एफसीआई/राज्य सरकार बहूमूल्य खाद्य अनाजों की क्षति के जोखिम को कम करने के लिए मिलिंग-पूर्व भण्डारण क्षमता में वृद्धि करे।	सिफारिश स्वीकृत है।

3.7 छत्तीसगढ़, ओड़िसा, उत्तर प्रदेश और आंध्र प्रदेश में धान का गैर-बीमाकरण और ₹ 5,221.09 करोड़ मूल्य का प्रतिभूति रहित धान

संबंधित राज्यों के मिलिंग करार के अनुसार, मिलमालिकों को राज्य सरकारों को बैंक गारंटी/पोस्ट डेटेड चेक/अग्रिम चावल आदि के रूप में प्रतिभूति जमा देना होता है और मिलमालिकों से धान की अपेक्षित प्रतिभूति प्राप्त करने के बाद ही धान देना होता है।

हालांकि, लेखापरीक्षा में यह देखा कि मिलमालिकों से या तो प्रतिभूति नहीं ली गई थी अथवा आंशिक रूप से ली गई थी जिसके परिणामस्वरूप मिलमालिकों के परिसरों में ₹ 5,221.09 करोड़ का धान प्रतिभूति रहित रह गया विवरण अनुबंध-V में दिया गया है।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति स्वीकार करते हुए, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि वह पश्च दिनांकित चेको के स्थान पर बैंक गारंटी प्राप्त करने की आधुनिकतम प्रास्थिति मांग रहा है।

संबंधित राज्यों से मिलिंग करार की शर्तों के अनुसार, मिलमालिकों को अपने परिसरों में पड़े धान को अपने स्वयं के लागत पर बीमा कवरेज के द्वारा सभी जोखिमों के प्रति अपनी फैक्टरी परिसरों को संरक्षित रखना चाहिए।

हालांकि, एफसीआई, छत्तीसगढ़ क्षेत्र में, लेखापरीक्षा को धान के बीमा का कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया। केएमएस 2009-10 के दौरान ओड़िसा में भी समान गड़बड़ी देखी गई। हालांकि आगामी केएमएस में ओड़िसा राज्य सिविल आपूर्ति निगम (ओएससीएससी) द्वारा केंद्रीय रूप से बीमा कराया गया था, लेकिन लेखापरीक्षा को बीमा विवरण यह कहकर प्रस्तुत नहीं किया गया कि यह उपलब्ध नहीं है। उत्तर प्रदेश में नौ राजस्व जिला⁷⁶ में 120 मिलमालिकों ने 2009-14 के दौरान ₹ 631.31 करोड़ मूल्य के 5.69 ला.मी.ट. धान का बीमा कवर नहीं लिया था। इस प्रकार, 2009-14 की अवधि के दौरान चावल मिलों में धान बिना बीमाकरण के पड़े रहे।

इस व्यवहार से मिल परिसरों से धान की क्षति/चोरी/हानि की घटनाओं से गैर वसूलीयोग्य हानि का जोखिम उत्पन्न होता है।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि छत्तीसगढ़ में, पहले समान मात्रा में चावल की प्राप्ति के पश्चात मिल मालिकों को धान भेजने की प्रक्रिया का अनुसरण किया गया था तथा स्टॉक का ऐसा बीमा आवश्यक नहीं था तथा संग्रहण में एसजीएज के धान की किसी क्षति, हानि आदि को भारत सरकार द्वारा वहन नहीं किया जाता है।

मंत्रालय का उत्तर एफसीआई से संबंधित मामलो का केवल आंशिक रूप से समाधान करता है परन्तु राज्यों से संबंधित अभ्युक्तियों के संदर्भ में मौन है। इसके अतिरिक्त, किसी समर्थक प्रतिभूति के बिना निजी चावल मिल मालिकों के नियंत्रण में धान को छोड़ने की पद्धति चावल की कम आपूर्ति/आपूर्ति न होने के जोखिमों से भरी है जिसका महत्व इस प्रतिवेदन के पैरा 6.3 में दर्शाया गया है।

सिफारिश सं. 10	मंत्रालय का उत्तर
राज्य सरकारो/एसजीएज को सुनिश्चित करना चाहिए कि धान की अपेक्षित प्रतिभूति प्राप्त करने के पश्चात ही धान मिल मालिकों को दिया जाए।	सिफारिश स्वीकृत है।

⁷⁶ कुशीनगर, देवरिया, महाराजगंज, गोरखपुर, पीलीभीत, इलाहाबाद, गाजीपुर, अमेठी एवं मिर्जापुर शामिल



अध्याय -IV

मिल मालिकों का चयन तथा मिलों का मंडियों से संयोजन

धान की खरीद की प्रक्रिया के भाग के रूप में मिलों की मंडियों से दूरी (सामान्यतः मंडी से आठ किलोमीटर के अंदर), चावल मिल की मिलिंग क्षमता और पूर्व के वर्षों में चावल की समय पर सुपुर्दगी जैसे मानदंड को ध्यान में रखते हुए जिला मिलिंग समिति (डीएमसी)⁷⁷ द्वारा प्रत्येक वर्ष चावल मिलों का चयन किया जाता है। यह प्रक्रिया मिलों की टैगिंग कहलाती है। चूँकि आठ किमी तक परिवहन प्रभार मिलिंग प्रभारों में शामिल होते हैं, इसलिए व्यय को कम करने के लिए मंडी/भंडारण से आठ किमी के अंदर स्थित मिलों के साथ अधिकतम मिल टैगिंग की जानी चाहिए।

एजेंसियों द्वारा खरीदे गए धान को विशेषतः मुख्य/स्थायी/भंडारण मिलिंग केंद्रों पर सभी अर्हक चावल मिलों के बीच उनकी मिलिंग क्षमता के आधार पर मिलिंग के लिए बराबर-बराबर वितरित कर दिया जाता है जिसे संबंधित राज्य की कस्टम मिलिंग नीति के प्रावधानों के अनुसार जिला खाद्य एवं आपूर्ति नियंत्रक द्वारा प्रमाणित किया जाना अपेक्षित है।

मिल मालिकों के चयन में देखी गई कुछ कमियाँ का विवरण निम्नलिखित प्रकार है-

4.1 मंडियों का चावल मिलों से गलत संयोजन

4.1.1 चावल मिलों के साथ धान क्रय केंद्रों का अविवेकपूर्ण संयोजन

विभिन्न राज्यों में कस्टम मिलिंग नीतियों के अनुसार, मिलिंग/भण्डारण केंद्रों, जहाँ धान का भंडारण/मिलिंग किया जाना हो उसकी मिलिंग क्षमता की उपलब्धता को देखते हुए क्रय केंद्र/मंडियाँ, नजदीकी मिलिंग केंद्र/भण्डारण केंद्र से जुड़ी होनी चाहिए। सभी क्रय एजेंसियों को प्रस्तावित क्रय केंद्रों/मंडियों को भण्डारण बिन्दुओं/मिलिंग केंद्रों के संयोजन की इस प्रकार से आवश्यक व्यवस्थायें करनी चाहिए ताकि परिवहन पर कम से कम व्यय हो।

⁷⁷ जिला मिलिंग समिति में संबंधित जिले के उपायुक्त, अध्यक्ष तथा खाद्य एवं आपूर्ति निगम के निदेशक सदस्य सचिव होते हैं। एफसीआई और दो नामित चावल मिल मालिकों के साथ क्रय एजेंसियों के जिला प्रधान इसके सदस्य होते हैं।

हालांकि उत्तर प्रदेश, छत्तीसगढ़, पंजाब और एफसीआई बिहार क्षेत्र में यह देखा गया कि क्रय केंद्र/मंडियों से जुड़े चावल मिलों की दूरी आठ किमी से अधिक थी जिसके कारण एसजीएज़/एफसीआई के मामले में ₹ 407.33 करोड़⁷⁸ का परिहार्य परिवहन व्यय हुआ।

पंजाब की राज्य सरकार और एसजीएज़ ने बताया (फरवरी 2015) कि भारत सरकार द्वारा मामलों के निपटान में देरी के कारण ऐसा हुआ। आगे यह भी बताया कि भारत सरकार के निर्णय के अनुसार, परिवहन प्रभारों की क्षतिपूर्ति का दावा संशोधित जाँचसूची के अनुसार प्रस्तुत किया गया था और संभवतः भारत सरकार द्वारा भुगतान किया जाना था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मिलों को मंडियों से जोड़ने से पूर्व आठ किमी की दूरी की सीमा अच्छी तरह से ज्ञात थी। इस प्रकार मिलिंग के लिए आठ किमी से दूर धान के परिवहन का औचित्य नहीं था।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि ऐसी कोई शर्त नहीं थी कि मण्डी मिलों की टेंगिंग आठ कि.मी. से आगे नहीं हो सकती। तथापि, न्यूनतम लागत सिद्धांत का पालन करना होगा।

उत्तर में आठ कि.मी. से आगे मिल के चयन के लिये उचित तर्क का अभाव है और ऐसे चयन के संतोषजनक औचित्य अभिलेखों में नहीं पाये गये थे। इस प्रकार, उन चावल मिलों को अविवेक पूर्ण से लगाना जो अधिक दूरी पर थी, तथा जिनके लिये यातायात लागत पहले ही मिल प्रभारों में शामिल की गई थी, के परिणामस्वरूप उत्तर प्रदेश, छत्तीसगढ़, पंजाब और बिहार राज्यों में एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा धान/चावल के यातायात के कारण ₹ 407.33 करोड़ का काफी अधिक परिहार्य व्यय हुआ।

4.1.2 पंजाब में धान के परिवहन पर ₹ 163.72 करोड़ का अनुचित व्यय

क) केएमएस 2009-10 से 2013-14 के लिए केंद्रीय पूल हेतु भारत सरकार द्वारा अनुमोदित सीएमआर की अस्थायी लागत शीट के अनुसार, मिलों से/मिलों तक धान व चावल के परिवहन हेतु आठ किमी की दूरी के भीतर के परिवहन प्रभार, मिलिंग प्रभारों में पहले से शामिल थे। हालांकि पंजाब के चार जिलों⁷⁹ द्वारा प्रस्तुत अभिलेखों/सूचना से यह देखा गया कि केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान एसजीएज़ ने क्रय केंद्र/मंडियों से मिलिंग केंद्रों/भंडारण केंद्रों तक धान के परिवहन पर ₹ 163.72 करोड़ का व्यय किया, जबकि ये आठ किमी की दूरी के भीतर थी। संयोगवश पड़ोसी राज्य हरियाणा में आठ किमी के भीतर धान के परिवहन प्रभार मिल मालिकों द्वारा स्वयं वहन किए जा रहे थे। इस प्रकार एसजीएज़ द्वारा आठ किमी की दूरी के भीतर धान के परिवहन पर व्यय के परिणामस्वरूप ₹ 163.72

⁷⁸ एसजीए- उत्तर प्रदेश क्षेत्र - ₹ 6.78 करोड़, छत्तीसगढ़ क्षेत्र - ₹ 248.15 करोड़, पंजाब - ₹ 152.28 करोड़, बिहार क्षेत्र - ₹ 0.12 करोड़

⁷⁹ संगरूर, पटियाला, लुधियाना और मोंगा

करोड़ के परिवहन प्रभारों का परिहार्य भुगतान तथा इस राशि का मिल मालिकों को अनुचित लाभ दिया गया।

राज्य सरकार और एसजीएज़ ने बताया (फरवरी 2015) कि यह मिलिंग लागत का भाग था और इसके कार्यान्वयन में संचालनात्मक कठिनाइयों के बारे में बताया। यह भी संज्ञान में लाया गया कि समीक्षा के लिए मामले को दुबारा भारत सरकार को भेजा गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार के अनुदेश के अनुसार आठ किमी तक परिवहन प्रभार भारत सरकार द्वारा निर्धारित मिलिंग प्रभारों में शामिल है तथा अलग से देय नहीं है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते समय, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि एफसीआई ने केएमएस 2009-10 से 2013-14 के लिये पंजाब में एसजीएज़ द्वारा धान के यातायात के लिये आठ कि.मी. तक यातायात प्रभार नहीं दिया क्योंकि वो देय नहीं था।

अतः, पंजाब में ऐसे मिल मालिक जिनको आठ किमी के भीतर जोड़ा गया था और वे परिवहन प्रभारों के लिए अर्हक नहीं थे, (क्योंकि इसे मिलिंग प्रभारों में शामिल किया गया था) फिर भी आठ किमी के भीतर जुड़ी मिलों के लिए एसजीएज़ द्वारा धान के परिवहन पर ₹ 163.72 करोड़ का व्यय किया गया था। फलस्वरूप उसी सीमा तक चावल मिलमालिकों को अनुचित लाभ मिला।

4.1.3 परिवहन प्रभारों के गलत निर्धारण के कारण ₹ 44.27 करोड़ का अतिरिक्त व्यय

मंडियों से भंडारण बिन्दुओं तक धान के परिवहन हेतु प्रत्येक जिले में प्रत्येक एजेंसी के लिए मंडी परिवहन ठेकेदार (एमटीसी) नियुक्त किए जाते हैं। एक समिति द्वारा आबंटन किया जाता है जिसमें सभी एसजीएज़ के सभी जिला प्रधान और संबंधित जिले के उपायुक्त के प्रतिनिधि होते हैं। निदेशक, खाद्य एवं आपूर्ति और पदेन विशेष सचिव, पंजाब सरकार ने जोर दिया था (जुलाई 1998) कि परिवहन दरें तय करते समय समिति को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि समान दूरी के लिए समान दरें तय की जाएं।

हालांकि लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि मंडियों से भंडारण बिन्दुओं तक परिवहन हेतु निविदा पिछले वर्ष के दरों से कुछ अस्थायी प्रतिशतता वृद्धि अनुमत करते हुए आबंटित किए गए थे। इसके अलावा, दूरी को ध्यान में रखे बिना प्रति क्विंटल के आधार पर दरें तय की गई थी जिसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 के दौरान ₹ 44.27 करोड़⁸⁰ का अतिरिक्त व्यय हुआ। यह भी उल्लेख करना उचित होगा कि हरियाणा के पड़ोसी राज्य में

⁸⁰ जिला कार्यालय - संगरूर - ₹ 8.58 करोड़, मोगा - ₹ 8.89 करोड़, पटियाला - ₹ 1.73 करोड़, लुधियाना - ₹ 25.07 करोड़

परिवाहकों को प्रति क्विंटल प्रति किमी दर अनुमत करते हुए मंडी से भंडारण बिन्दु तक खाद्य अनाजों के परिवहन हेतु 'दर अनुसूचियों' के आधार पर तय किए गए थे जिससे ऐसे अतिरिक्त व्यय के जोखिम को कम किया जा सके।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष स्वीकार करते समय, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि मंडी यातायात ठेकों को अंतिम रूप देते समय मुख्य कारक के रूप में दूरी को शामिल करने के लिये पंजाब सरकार को आवश्यक निर्देश जारी किये गये थे।

सिफारिश सं. 11	मंत्रालय का उत्तर
राज्य सरकार यह सुनिश्चित करे कि पहले आठ किमी तक की दूरी वाले सभी मिलों को जोड़ा जाए और उसके बाद केवल मिलिंग क्षमता और मिल की जाने वाली धान की मात्रा को ध्यान में रखकर ही इससे अधिक दूरी पर स्थित मिलों को जोड़ा जाए।	सिफारिश स्वीकृत है।

4.1.4 ओड़िसा में भारत सरकार के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में ₹ 32.23 करोड़ के अतिरिक्त परिवहन प्रभारों का भुगतान।

ओड़िसा में समय-समय पर जारी भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार मिलिंग प्रभार कच्चे चावल के लिए ₹ 10 प्रति क्विंटल और उबले चावल के लिए ₹ 20 प्रति क्विंटल अनुमत किया गया था जिसमें परिवहन प्रभार शामिल नहीं थे। परिवहन प्रभार क्रमशः धान के लिए मंडी/खरीद केंद्र से मिलों तक और चावल के लिए मिल से भंडारण बिंदु तक 0-8 कि.मी. की दूरी के लिए ₹ पांच प्रति क्विंटल की दर पर निर्धारित किया गया था। इस प्रकार केएमएस 2009-10 से 2013-14 के लिए भारत सरकार द्वारा निर्धारित ₹ 15 और ₹ 25 प्रति क्विंटल के मिलिंग प्रभारों में आठ किमी तक परिवहन प्रभार भी शामिल थे।

हालांकि, ओड़िसा राज्य सिविल आपूर्ति निगम (ओएससीएससी) के जिला प्रबंधक द्वारा दी गई सूचना के अनुसार, केएमएस 2009-10 से 2011-12 के लिए परिवहन प्रभार 0-10 किमी के लिए मिल मालिकों को ₹ सात प्रति क्विंटल और केएमएस 2012-13 और 2013-14 के लिए ₹ 12.50 प्रति क्विंटल की दर से भुगतान किया गया था। इस प्रकार भारत सरकार द्वारा आठ किमी तक (₹ पांच प्रति क्विंटल) के लिए निर्धारित मानक से अधिक परिवहन प्रभारों के भुगतान से 2009-10 से 2013-14 के दौरान मिल मालिकों को ₹ 32.23 करोड़ तक का अनुचित लाभ दिया गया। भारत सरकार द्वारा निर्धारित मानक से अधिक दर पर परिवहन प्रभार तय करने का कोई कारण ओएससीएससी के निगम कार्यालय अथवा जिला कार्यालय में दर्ज नहीं किए गए थे।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि ओडिशा में केएमएस 2010-11 से मिल प्रभार में आठ कि.मी. तक यातायात लागत शामिल नहीं होती।

उत्तर स्पष्ट नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा निष्कर्ष लागत शीट में प्रदत्त दर जहां मिल प्रभारों में यातायात प्रभार शामिल हैं और भुगतान किये गये जहां यातायात प्रभार मिल प्रभारों से अलग कर दिये गये हैं, में अंतर दर्शाता है। जिसके परिणामस्वरूप अधिक व्यय हुआ।

4.2 हरियाणा में धान के आबंटन में अनियमिततायें

मिलिंग समिति (डीएमसी) इसके द्वारा क्रय किए जाने वाले धान के आधार पर प्रत्येक एसजीएज़ को चावल मिलों का आबंटन करती है। खाद्य एवं वितरण विभाग (एफएसडी) द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार एसजीएज़ को प्रत्येक मिल मालिकों को उनकी मिलिंग क्षमता के अनुसार धान का आबंटन करना चाहिए ताकि चावल मिल मालिकों द्वारा प्रभावी तरीके से धान की मिलिंग की जा सके।

हालांकि केएमएस 2013-14 के दौरान कुरुक्षेत्र जिले में यह देखा गया कि राज्य के अधिकांश मामलों में एफएसडी द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार मिल मालिकों को धान नहीं आबंटित किया गया था। 142 मामलों में से 60 मामलों में एफएसडी द्वारा निर्धारित मानकों से अधिक धान का आबंटन किया गया था। शेष 82 मामलों में मानक से कम धान आबंटित किया गया था। मानकों का अनुपालन धान के आबंटन में एसजीएज़ द्वारा घटिया प्रबंधन का सूचक था।

सिविल आपूर्ति विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति मान ली (जनवरी 2015) और बताया कि जांच की जाएगी।

मंत्रालय ने राज्य सरकार के विचारों का समर्थन किया (जून 2015)।

4.3 तेलंगाना में आबंटित चावल मिल से अन्य मिल में धान के स्थानांतरण के कारण अतिरिक्त व्यय की गैर-वसूली।

निजामाबाद जिला प्रशासन ने मूल रूप से आबंटित चावल मिलों द्वारा एफसीआई के सीएमआर के गैर/विलम्बित प्रेषण के कारण केएमएस 2011-12 से 2013-14 के दौरान मूल रूप से आबंटित चावल मिलों से अन्य चावल मिलों तक 18,079 मी.ट. धान (लागत: ₹ 22.79 करोड़) का स्थानांतरण किया। यह आबंटित धान का 52 प्रतिशत था। केएमएस 2012-13 के दौरान अधिकतम स्थानांतरण बताए गए। यह भी देखा गया कि यहाँ तक कि

दो चावल मिल⁸¹ पुराने बकाएदार थे, फिर भी ₹ 6.34 करोड़⁸² मूल्य का 5,026 मी.ट. धान इन दो मिलों पर उतारा गया (केएमएस 2011-12 से 2013-14)। इसमें से अधिक से अधिक ₹ 5.32 करोड़ मूल्य का 4,223 मी.ट. कस्टम मिलिंग के लिए अन्य चावल मिलों को स्थानांतरित किया जाना था।

चूककर्ता चावल मिलों के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई और लगातार धान का आबंटन किया गया था।

सिविल आपूर्ति के आयुक्त ने लेखापरीक्षा आपत्ति मान ली और बताया (दिसम्बर 2014) कि नामित चावल मिलों की विफलता के कारण धान को स्थानांतरित किया गया था और ऐसे स्थानान्तरण पर किए गए व्यय की वसूली मिल मालिकों से की जानी थी।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया (जून 2015) और कहा कि तेलंगाना, राज्य सरकार को मिल मालिकों से धान को हटाने की लागत की वसूली सुनिश्चित करने के लिये याद दिलाया गया था। लेखापरीक्षा (जून 2015) में वसूली की प्रगति प्रतीक्षित थी।

4.4 धान/चावल के परिवहन के लिए प्रयोग किए गए वाहन का संदिग्ध साधन

धान/सीएमआर का परिवहन ट्रांसपोर्टर और एसजीएज़ के बीच एक करार करके किया जाना था। करार करते समय ट्रांसपोर्टर को ट्रक का पंजीकरण संख्या भी विनिर्दिष्ट करना पड़ता है। हालांकि लेखापरीक्षा ने संदिग्ध परिवहन दावे दर्शाने वाली कई कमियां देखी जिसका विवरण निम्नलिखित है:

क) उत्तर प्रदेश, बिहार और छत्तीसगढ़ में यह देखा गया कि 14 क्विंटल से 1800 क्विंटल तक धान/सीएमआर की भारी मात्रा का परिवहन मोटरसाइकिल, ऑटोरिक्षा, जीप, टैक्सी, ठेला (जुगाड़), कार इत्यादि के माध्यम से किया गया था। इन संदिग्ध माध्यमों से परिवहन दर्शाए गए धान/सीएमआर की कुल मात्रा सभी में ₹ 6.58 करोड़ मूल्य का 5,744.09 मी.ट. था। विवरण *अनुबंध-VI* में दिए गए हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष स्वीकार करते समय, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि राज्य सरकार को विसंगति का पता लगाने के लिये और उचित कार्यवाही करने के लिये कहा गया है।

ख) पंजाब में, लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा किए गए वाहनों के 3,319 पंजीकरण संख्याओं में से 3,231 (97.35 प्रतिशत) पंजीकरण संख्याएँ राज्य के परिवहन प्राधिकरण के कम्प्यूटरीकृत

⁸¹ धनलक्ष्मी चावल मिल, येलरेड्डी एवं श्री राघवेंद्र इंडस्ट्रीज, कामरेड्डी

⁸² कुल राशि के समानुपातिक आधार पर

डाटा से मेल नहीं खाती थी। 88 पता लगाने योग्य वाहनों में से 15 वाहन (17.05 प्रतिशत) ट्रक के अलावा पाए गए अर्थात् बस, कार, बाइक और टैंकर आदि। इसके अलावा नौ कार्यालयों में, एफसीआई द्वारा लेखापरीक्षा को 41,033 वाहनों की अपूर्ण पंजीकरण संख्याएं प्रदान की गई थी जो ₹ 13.86 करोड़ (कुल परिवहन लागत का 4.51 प्रतिशत) के व्यय वाले 4.36 लाख मी.ट. के परिवहन की वास्तविक का सत्यापन योग्य नहीं थे।

इसी प्रकार, 16 जिला कार्यालयों में से 15 (एसजीएज़ के चार चयनित जिलों के चार क्रय एजेंसियों)⁸³ में धान के परिवहन (कुल परिवहन लागत का 19.92 प्रतिशत) हेतु प्रयुक्त वाहनों की पंजीकरण संख्या से संबंधित सूचना लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं की गई जबकि स्पष्ट रूप से इसकी माँग की गई थी।

लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार करते हुए पंजाब राज्य सरकार और एसजीएज़ ने बताया (फरवरी 2015) कि धान की अत्यधिक मात्रा और कम समय में धान उठाने के लिए विभिन्न प्राधिकरणों से दबाव के कारण हो सकता है कि अन्य वाहनों का प्रयोग किया गया हो।

उत्तर से यह स्पष्ट नहीं है कि प्रत्येक मामले में किस प्रकार कई टन धान/चावल के परिवहन के लिए मोटरसाइकिल, कार आदि का प्रयोग किया गया था। चूँकि कई राज्यों में धान/चावल का परिवहन सामान्य माध्यम के अतिरिक्त दूसरे वाहन के माध्यमों से किया गया देखा गया था (जैसे- कार, मोटरसाइकिल, प्रेषण वाहन, लोडर आदि) यह ट्रांसपोर्टर्स द्वारा गलत दावा किए जाने की संभावना प्रकट करता है। धान/चावल के परिवहन के प्रति गलत पूर्ण वाले दावों के भुगतान अथवा/सरकारी धन के किसी दुर्विनियोजन का पता लगाने के लिए इन मामलों की जांच की जानी चाहिए।

सिफारिश सं. 12	मंत्रालय का उत्तर
धान के परिवहन के सभी संदिग्ध मामलों की संबंधित राज्य सरकार द्वारा अच्छी तरह से जांच की जानी चाहिए और भुगतान के लिए ऐसे दावों को पास करने से पूर्व एफसीआई को यथोचित श्रम करना चाहिए।	सिफारिश स्वीकृत है।

⁸³ पीएसडब्ल्यूसी, पूनसुप, पनथेन और पीएएफसीएल

4.5 मिल मालिकों का गलत चयन

4.5.1 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना में चावल मिलों के चयन हेतु सक्षम प्राधिकार का गठन न करने के कारण ₹ 39.64 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

कस्टम मिलिंग पर आंध्र प्रदेश, सरकार के संचालन दिशा-निर्देशों के अनुसार, धान की कस्टम मिलिंग और निगम को चावल की सुपुर्दगी के लिए धान क्रय केंद्र (मंडी) से आठ किमी की दूरी के भीतर चावल मिलों के चयन हेतु एक जिला मिलिंग समिति का गठन किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए गए अभिलेखों में आंध्र प्रदेश को तीन जिलों⁸⁴ और तेलंगाना के दो⁸⁵ जिलों में ऐसी समिति के गठन के समर्थन का कोई साक्ष्य नहीं था। इसके बावजूद, प्रत्येक चावल मिल की मिलिंग क्षमता को देखते हुए जिला मिल मालिक संगठन से मौसम से मौसम के बीच मिल-वार लक्ष्य प्रदान करने के लिए पूँछने की घटनाएँ देखी गईं।

आंध्र प्रदेश में, चावल मिलों के चयन हेतु समितियों के गठन न करने के बावजूद 709 मिलों में से 558 मिलों का चयन किया गया जो धान क्रय केंद्रों से आठ किमी से अधिक दूर थे, जिसके कारण अतिरिक्त परिवहन पर ₹ 6.99 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

उत्तर में सिविल आपूर्ति के आयुक्त ने नामित समितियों के गठन करने पर सहमति जताई। इस मामले की प्रगति प्रतीक्षित थी (मई 2015)। दूसरी ओर, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि यद्यपि समिति का गठन नहीं किया गया था लेकिन धान खरीद केन्द्र को न्यूनतम लागत और मिल क्षमता आधार पर चावल मिल से जोड़ दिया गया था।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि जिला मिल समिति के न होने पर, मिलों को जोड़ने के लिये संचालनात्मक दिशानिर्देशों का अनुपालन प्रमाण योग्य नहीं था।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान तेलंगाना में निजामाबाद और नलगोंडा जिलों में चयनित कुल 2,478 मिलों में से केवल 624 मिल (25 प्रतिशत) आठ किमी की दूरी के अंदर थे। इस प्रकार, धान के परिवहन पर ₹ 32.65 करोड़ अतिरिक्त व्यय करते हुए निजामाबाद और नलगोंडा जिलों में आठ किमी से दूर स्थित चावल मिलों को मिलिंग के लिए धान भेजा गया था।

⁸⁴ पूर्व गोदावरी, पश्चिम गोदावरी, कृष्णा

⁸⁵ निजामाबाद और नलगोंडा

4.5.2 केएमएस 2009-10 से केएमएस 2011-12 के दौरान चावल मिल मालिकों का गलत चयन

लेखापरीक्षा ने ओड़िसा, आंध्र प्रदेश, तेलंगाना और एफसीआई बिहार क्षेत्र में मिल मालिकों से संबंधित अभिलेखों में बहुत सी कमियाँ देखी। कुछ कमियाँ इस प्रकार थी:

- i) 151 मामलों में मिल मालिकों के चयन से पूर्व मिलों के परिसरों का भौतिक सत्यापन नहीं किया गया था;
- ii) 81 मामलों में, पैन संख्या उपलब्ध नहीं थी जबकि 89 मामलों में टिन संख्या उपलब्ध नहीं थी;
- iii) 85 मामलों में, मिल मालिकों से ज़मीन दस्तावेज नहीं लिए गए थे;
- iv) 37 मामलों में ब्वायलरों के लिए जारी प्रमाण पत्र की वैधता बहुत पहले समाप्त हो चुकी थी; और
- v) 22 मामलों में, जिला कार्य-बल (डीटीएफ) द्वारा प्रदान किए गए मिल की चालू हालत का प्रमाणपत्र, वर्तमान बिजली बिल और वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान आयकर विवरणी नहीं था।

इस प्रकार, इन राज्यों में वास्तविक मिल मालिकों की चयन प्रक्रिया संदिग्ध थी। कमियों का विवरण *अनुबंध-VII* में दिया गया है।

मंत्रालय ने, लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते समय, उत्तर दिया (जून 2015) कि बिहार में, मिल मालिक कम मिलिंग प्रभारों के कारण एफसीआई धान मिल के खिलाफ थे। तथापि, मामले को संबंधित राज्य का उनके द्वारा की गई सुधारात्मक कार्यवाही के बारे में पूछते हुए ध्यान में लाया गया।

4.5.3 ओड़िसा में सीएमआर न देने के बावजूद मिल मालिकों का चयन

लेखापरीक्षा ने देखा कि कालाहांडी जिले में दो मिल मालिक 31 दिसम्बर 2014 तक केएमएस 2010-11 से संबंधित 1,773.34 मी.ट. चावल देने में विफल रहे। हालांकि, महाप्रबंध (क्रय), ओड़िसा राज्य सिविल आपूर्ति निगम द्वारा जारी आदेश के आधार पर केएमएस 2013-14 के लिए कस्टम मिल मालिकों के रूप में उनका फिर से चयन कर लिया गया था। परिणामस्वरूप, 2010-11 केएमएस के लिए मिल मालिकों द्वारा ₹ 2.98 करोड़ मूल्य का 1,773.34 मी.ट. चावल नहीं दिया गया, इसके साथ ही दिसम्बर 2014 तक इन

दो⁸⁶ मिल मालिकों से 2013-14 के लिए बकाया 193.84 मी.ट. चावल भी अभी नहीं वसूला जा सका। 2009-14 के दौरान निर्धारित समय-सीमा तक बकाया 4,770.02 मी.टन मिल किया हुआ चावल देने में विफलता के बावजूद दो⁸⁷ जिलों में बारह मिल मालिकों के चयन के समान मामले भी लेखापरीक्षा में देखे गए। ये उदाहरण इन जिलों में एसजीएज़ के संबंधित अधिकारियों द्वारा यथोचित श्रम की विफलता का सूचक है।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते समय, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि इसके लिये भारत सरकार पर कोई सब्सिडी का बोझ नहीं था लेकिन राज्य सरकार मिल मालिकों द्वारा सीएमआर के किसी भी कम वितरण को रोकने के लिये उचित रूप से संवेदनशील थी।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यद्यपि भारत सरकार पर सब्सिडी का अतिरिक्त बोझ न हुआ हो लेकिन उपरोक्त निष्कर्ष मिल मालिकों द्वारा भारत सरकार के आदेशों के गैर-अनुपालन की ओर इशारा करते हैं और प्राथमिक रूप से ध्यान देने की आवश्यकता है।

⁸⁶ शिवनंदा चावल मिल (2010-11 तथा 2013-14 के लिए क्रमशः 529.93 मी.टन और 100.03 मी.टन तथा ₹ 0.97 करोड़), श्री मनीकेवारी खाद्य उत्पाद (2010-11 और 2013-14 के लिए क्रमशः 1,243 मी.टन और 93.81 मी.टन - ₹ 2.01 करोड़)

⁸⁷ भद्रक और बारगढ़



अध्याय -V

सह-उत्पाद एवं उत्पादन अनुपात

5.1 प्रस्तावना

सीएमआर योजना के अंतर्गत एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए धान को मिलिंग करने हेतु मिलों तक भेजना तथा उत्पादित चावल को एफसीआई भण्डारण के लिए भेजना अपेक्षित है जिसके लिए परिवहन लागत एफसीआई द्वारा वहन किया जाता है। टैरिफ आयोग (2005) द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार मिलिंग द्वारा रूपांतरण के पश्चात् 100 किग्रा धान से 67 किग्रा कच्चा चावल अथवा उबले चावल के मामले में 68 किग्रा अपेक्षित है। धान की रूपांतरण प्रक्रिया के दौरान निकलने वाली उपयोग सह-उत्पाद जैसे- चावल की भूसी, टूटा चावल, फॉक, (पशु के चरने के लिए प्रयुक्त धान का सह-उत्पादन) छिलके, जो बाजार मूल्य पर वसूलीयोग्य है। इनकी वसूली दरें भारत सरकार द्वारा टैरिफ आयोग (टीसी), औद्योगिक नीति और प्रोत्साहन विभाग, वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के आधार पर 2005 में निर्धारित की गई थी। इन दरों में उसके बाद से न तो कोई संशोधन किया गया और न ही सह-उत्पाद वसूली दरों में वार्षिक वृद्धि का कोई प्रावधान है। लेखापरीक्षा ने भारत सरकार के खाद्य सब्सिडी पर इन दरों के गैर-संशोधन की जांच की। इसके लिए लेखापरीक्षा ने सह-उत्पादों की बाजार दरों के साथ टैरिफ आयोग द्वारा निर्धारित दरों की तुलना की। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आपत्तियाँ आगामी पैराग्राफों में दी गई हैं।

5.1.1 मिलिंग प्रभारों/सह-उत्पादों के कटौतीयोग्य मूल्य के गैर संशोधन के परिणामस्वरूप मिलमालिकों को ₹ 3,743 करोड़ का अनुचित लाभ

मंत्रालय द्वारा टैरिफ आयोग को कच्चे चावल और उबले चावल के लिए मानक मिलिंग प्रभारों⁸⁸ के निर्धारण का अध्ययन करने के लिए कहा गया (जनवरी 2005)। देश के विभिन्न राज्यों⁸⁹ में स्थित विभिन्न चावल मिलों का विस्तृत अध्ययन करने के पश्चात् आयोग ने सितम्बर 2005 में अपनी रिपोर्ट सौंपी। आयोग की सिफारिशों को मंत्रालय द्वारा स्वीकार कर लिया गया (अक्टूबर 2005) जिसके परिणामस्वरूप कच्चे चावल की मिलिंग के लिए ₹ 15 प्रति क्विंटल और उबले चावल के लिए ₹ 25 प्रति क्विंटल का मिलिंग प्रभार निर्धारित किया गया। इन मिलिंग प्रभारों में सभी राज्यों के लिए मिल से भण्डारण बिंदु तक, मंडी/धान खरीद केंद्र से मिल तक 0-8 कि.मी. तक धान और चावल की परिवहन लागत शामिल है।

⁸⁸ अध्ययन के तहत शामिल राज्य में चयनित मिल-मालिकों के संबंध में निर्धारित वास्तविक मूल्य के आधार पर और टैरिफ आयोग द्वारा निर्धारित तकनीकी मानकों को अपनाते हुए मानक मिलिंग लागत की गणना की गई थी।

⁸⁹ आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, हरियाणा, ओडिसा, पंजाब, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश

टैरिफ आयोग द्वारा ये मानक मिलिंग प्रभार सह-उत्पादों⁹⁰ का मूल्य काट करके निर्धारित किए गए थे क्योंकि भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार ये सह-उत्पाद मिल मालिकों द्वारा रोक लिए जाते हैं और खुले बाजार में बेच दिए जाते हैं। इनके विभिन्न उपयोग (विशेषकर टूटा चावल और चावल का छिलका जो कि कुकिंग ऑयल बनाने में काम आता है) के कारण सभी सह-उत्पादों का वसूलीयोग्य बाजार मूल्य है। टैरिफ आयोग ने कच्चे और उबले चावल के लिए मानक मिलिंग प्रभार तय करते समय कच्चे चावल के लिए धान की मिलिंग ₹ 339.60 प्रति मी.ट. तथा उबले चावल के लिए ₹ 373.80 प्रति मी.ट. की दर पर उत्पादों द्वारा चावल का वसूलीयोग्य बाजार दर निकाला था।

इन मिलिंग प्रभारों के साथ सह-उत्पादों के कटौतीयोग्य मूल्य में 2005 से कोई संशोधन नहीं किया गया जबकि रूपांतरणयोग्य धान का चावल में बदलने से उत्पन्न सह-उत्पादों के वसूलीयोग्य मूल्य में अत्यधिक वृद्धि हुई है। यह टैरिफ आयोग की रिपोर्ट (2012) तथा त्वरित अध्ययन के बाद की रिपोर्ट (2012) में भी बताया गया था जिसमें एफसीआई और मंत्रालय के सदस्य शामिल थे।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि भारत सरकार ने अप्रैल 2009 में टैरिफ आयोग से मिलिंग प्रभारों के निर्धारण हेतु नए अध्ययन पर जोर दिया। हालांकि अध्ययन में शामिल 12 राज्यों⁹¹ में से केवल चार राज्यों⁹² ने प्रतिक्रिया दी। अपनी वित्तीय जानकारी देने में मिल मालिक हिचकिचाते हुए बताए गए; हरियाणा सरकार ने बताया कि आयकर प्राधिकरणों के डर के कारण मिल मालिक अपेक्षित सूचना नहीं दे रहे थे। परिणामस्वरूप, टैरिफ आयोग मिलिंग प्रभारों में वृद्धि के फार्मूले का सुझाव नहीं दे पाया।

राज्य सरकार द्वारा प्रदान की गई सूचना के आधार पर लेखापरीक्षा ने देखा कि सह-उत्पादों की बिक्री पर वसूलीयोग्य शुद्ध मूल्य न्यूनतम ₹ 10.13 मी.ट. (वर्ष 2011-12 में उत्तर प्रदेश के मामले में) और ₹ 2,226.47 प्रति मी.ट. (वर्ष 2013-14 में आंध्र प्रदेश के मामले में) तक बढ़ गया था। लेखापरीक्षा ने विभिन्न राज्यों में मिल मालिकों द्वारा अधिक शुद्ध वसूलीयोग्य आंकड़ा इकट्ठा किया। राज्यों (आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश तथा छत्तीसगढ़) से उपलब्ध डाटा के आधार पर यह देखा गया कि इन राज्यों के चयनित जिलों में 2009-10 और 2013-14 के बीच निजी चावल मिल मालिकों द्वारा ₹ 3,743 करोड़ (अनुबंध VIII) को अधिक निवल उदग्रहणीय मूल्य के रूप में रोककर रखा गया था। विवरण नीचे तालिका में दिया गया है:

⁹⁰ धान की रूपांतरण प्रक्रिया के दौरान उपयोग सह-उत्पाद जैसे - चावल की भूसी, टूटा चावल, फॉक, छिलके निकलते हैं जो बाजार मूल्य पर वसूली योग्य है। यह सह-उत्पाद चावल मिल मालिकों द्वारा रख लिए जाते हैं।

⁹¹ पंजाब, हरियाणा, आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, उड़ीसा, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल, बिहार, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और केरल

⁹² छत्तीसगढ़, तमिलनाडु, पंजाब और केरल

तालिका 5.1

2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान सह-उत्पाद से निकाले गए अधिक वसूली योग्य मूल्य दर्शाने वाला विवरण

राज्य	चयनित जिलों में खरीद (एलएमटी में)	चयनित जिलों में कुल अधिक वसूली (₹ करोड़ में)
आंध्र प्रदेश	267.47	3156.06
तेलंगाना	40.02	185.93
उत्तर प्रदेश	37.22	-9.85
छत्तीसगढ़	50.39	410.86
कुल	395.10	3743.00

अतः ₹ 3,743 करोड़ का उपरोक्त आंकड़ा न केवल मिल मालिकों को अनुचित लाभ दर्शाता है, बल्कि भारत सरकार के राजस्व में कमी और परिणामस्वरूप इसके कारण खाद्य सब्सिडी में कमी के अवसर की हानि दर्शाता है।

महत्वपूर्ण रूप से उपरोक्त ₹ 3,743 करोड़ की अधिक वसूली 2009-10 से 2013-14 के दौरान देश में कुल धान खरीद का केवल 15.81 प्रतिशत है। चूँकि पूरे देश का वास्तविक आंकड़ा निसंदेह रूप से और अधिक होगा, यह सिफारिश की जाती है कि सरकार मिलिंग प्रभारों को वास्तविक रूप में पुनः निर्धारित करने के लिए मिल मालिकों द्वारा अधिक वसूली की कुल मात्रा सुनिश्चित करे और भारत सरकार के खजाने पर खाद्य सब्सिडी बोझ को कम करे।

सिफारिश सं. 13	मंत्रालय का उत्तर
भारत सरकार मिलिंग प्रभारों और उत्पादन अनुपात के पुनः निर्धारण के बारे में अध्ययन की समयबद्ध संपूर्णता के लिए टैरिफ आयोग की मिलिंग और अन्य लागतों के बारे में डाटा उपलब्ध करवाने के लिए मिलमालिकों को समझाने के लिए राज्य सरकारों के साथ विचार कर सकती है।	सिफारिश स्वीकृत है।

5.1.2 उत्पादन अनुपात में संशोधन न होने से एफसीआई की आंध्र प्रदेश क्षेत्र में ₹ 1,195.40 करोड़ मूल्य के चावल का मिलमालिकों द्वारा अतिरिक्त अवरोधन हुआ।

भारत सरकार के पूर्व अनुमोदन से आंध्र प्रदेश सरकार (जीओएपी) उद्ग्रहण चावल के प्रेषण के लिए निजी चावल मिल मालिकों पर उद्ग्रहण लगाती है। केएमएस 2009-10 से 2013-14 के लिए उद्ग्रहण प्रतिशत 75 प्रतिशत निर्धारित किया गया था।

भारत सरकार द्वारा उद्ग्राही सुपुर्दगियों के लिए देय दर संप्रेषित की जाती है और एफसीआई तदनुसार निजी चावल मिलमालिकों के बिल स्वीकार करता है। उद्ग्राही सुपुर्दगियों के लिए कच्चे चावल के लिए 67 प्रतिशत उत्पादन अनुपात और उबले चावल के लिए 68 प्रतिशत उत्पादन अनुपात की देय दरों पर स्वीकार किया जाता है।

वर्ष 2005 में, भारतीय फसल प्रसंस्करण प्रौद्योगिकी संस्थान, (आईआईसीपीटी) तंजावुर (खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन) ने पूर्व गोदावरी और पश्चिम गोदावरी जिलों (आंध्र प्रदेश के चावल के कटोरे के रूप में जाने जाने वाले) में मुख्यतः उगाये जाने वाले धान की प्रकार एमटीयू 7029 की मिलिंग जांच की। इस प्रकार के लिए उत्पादन अनुपात 72.08 प्रतिशत तक सूचित किया गया था और एफसीआई मुख्यालय, नई दिल्ली को रिपोर्टें भेज दी गई थी।

यद्यपि ऊपर विनिर्दिष्ट धान की मिलिंग पर प्राप्त उच्चतर उत्पादन अनुपात और लेवी रूट के अंतर्गत की गई सुपुर्दगियां को लागत शीट में एफसीआई/भारत सरकार द्वारा ध्यान में नहीं रखा गया और उच्चतर उत्पादन अनुपात के लिए आंध्र प्रदेश क्षेत्र के लिए कोई उचित समायोजन नहीं किया गया। परिणामस्वरूप इन दो जिलों के लिए अपनाया गया कम उत्पादन अनुपात निजी चावल मिलों के पक्ष में रहा जिससे उन्होंने अधिक चावल रख लिये। हालांकि धान की कुल लागत कम उत्पादन अनुपात निर्धारण के कारण निजी चावल मिलों को क्षतिपूर्ति की जाएगी, निजी चावल मिलों ने प्राप्त (उच्चतर उत्पादन के संबंध में) अधिक चावल रख कर लाभ प्राप्त किया। केएमएस 2009-10 से 2013-14 में ₹ 1,195.40 करोड़ मूल्य वाले ऐसे अधिक चावल रखे गये।

एफसीआई के आन्ध्र प्रदेश क्षेत्रीय कार्यालय ने उत्तर दिया कि भारत सरकार द्वारा उत्पादन अनुपात निर्धारित किया गया था और तदनुसार एफसीआई लेवी चावल स्वीकार कर रही है।

धान एमटीयू 7029 प्रकार के संबंध में, आईआईसीपीटी, तंजावुर ने मिलिंग जांच की और निष्कर्ष निकाला कि उत्पादन 72 प्रतिशत से अधिक है और यह एफसीआई मुख्यालय को भी सम्प्रेषित कर दिया गया था।

क्षेत्रीय कार्यालय, काकीनाड़ा (पूर्व गोदावरी) और टाडेपल्लीगुडम (पश्चिम गोदावरी) में मिल लेवी पावतियों के रूप में इस प्रकार की धान ली जाती है, अतः इन दो जिलों के संबंध में कम से कम उत्पादन अनुपात में परिवर्तन की आवश्यकता है।

इसके अतिरिक्त टैरिफ आयोग प्रतिवेदन (2005) की विगत रिपोर्ट से मिलिंग प्रौद्योगिकी में सुधार के कारण, यह महत्वपूर्ण है कि 67 प्रतिशत तक उत्पादन अनुपात का यह सुनिश्चित करने के लिए पुनःनिर्धारण किया जाए ताकि इस संबंध में सब्सिडी को न घटाने के कारण भारत सरकार को हुई लागत से मिल मालिक अवांछनीय लाभ प्राप्त न करे।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि आईआईसीपीटी, तंजौर द्वारा एमटीयू 7029 धान पर नमूना मिलिंग अध्ययन एक ही विशिष्ट प्रकार से संबंधित है और केन्द्रीय पूल के अंतर्गत धान की खरीद विभिन्न आधार पर नहीं की जाती है। इसके अतिरिक्त यह उत्तर दिया कि उत्तर प्रदेश जहां हाइब्रिड प्रकार को भी अध्ययन के लिए लिया जाता है सहित विभिन्न राज्यों में उत्पादन मात्रा अनुपात सुनिश्चित करने के लिए आईआईसीपीटी, तंजौर को एफसीआई द्वारा नया अध्ययन नियत किया गया है।

5.1.3. पंजाब के राज्य उत्पाद शुल्क और कराधान विभाग को ₹ 6.26 करोड़ के रूप में मूल्य वर्धित कर (वैट) का गलत भुगतान

मिलमालिक और राज्य सरकार एजेंसियों के बीच मिलिंग समझौतों के अनुसार, सह-उत्पाद मिलमालिकों की संपत्ति है। यद्यपि, पंजाब के राज्य उत्पादशुल्क और कराधान विभाग में पंजाब में सभी चार⁹³ अनाज खरीद के जिला आहरण और संवितरण अधिकारियों एवं एफसीआई को चावल मिलमालिकों द्वारा धान के सह-उत्पाद की बिक्री पर प्राप्त हुई राशि पर वर्ष 2009-10 से वैट अदा करने हेतु अधिसूचनाएं जारी की। पंजाब उत्पाद शुल्क और कर विभाग की मांग पर, पंजाब की राज्य एजेंसियों ने चावल मिलमालिकों द्वारा धान के उपोत्पादों के विक्रय से प्राप्त आय पर वैट के रूप में ₹ 6.26 करोड़ अदा किये। इस प्रकार, धान के उपोत्पाद चावल मिलमालिकों की संपत्ति होने के बावजूद, एसजीएज़ ने वैट गलती से अदा किया जिसे चावल मिलमालिकों द्वारा अदा किया जाना चाहिए था।

⁹³ पीएसडब्ल्यूसी, पूनसुप, पनयेन और पीएफसीएल



अध्याय -VI

भारतीय खाद्य निगम/राज्य सरकार एजेंसियों को चावल मिलमालिकों द्वारा चावल की सुपुर्दगी

सीएमआर/लेवी चावल की सुपुर्दगी संबंधित राज्यों के कस्टम मिलिंग समझौते/लेवी आदेशों में दर्शाये गये विभिन्न निर्देशों द्वारा शासित होते हैं। सरकार/एजेंसियों द्वारा स्टोर किये गये धान स्टॉक और स्वयं मिलमालिकों द्वारा खरीदे गये धान सुपुर्दगी सारणी आदि के अनुपालन अनुसार भारत सरकार द्वारा किये गये विनिर्देशों के अंतर्गत कस्टम मिल और लेवी चावल की सुपुर्दगी हेतु अनुपात रखते हुए, चावल उत्पादन करने के आधार पर केवल मिलिंग क्षमता की उपयोगिता सहित इन समझौतों/आदेशों में कुछ निर्देश वर्णित किये गये हैं।

वैधानिक लेवी प्रणाली के अंतर्गत चावल की खरीद केंद्रीय पूल स्टॉक के महत्वपूर्ण स्रोतों में से एक है। एफसीआई मिलमालिकों से लेवी चावल प्राप्त करने के लिये नामित खरीद एजेंसी है।

संबंधित राज्यों के लेवी आदेशों की प्रक्रिया के अनुसार, जिलाधीश को यह सुनिश्चित करना होता है कि खुले बाजार में मिलमालिक किसी स्टॉक के भेजने से पहले उनसे कानून के अनुसार लेवी चावल संग्रहित कर लिये जाते हैं। लेवी के लक्ष्य उनकी मीलिंग क्षमता और सीएमआर की सुपुर्दगी हेतु निर्धारित लक्ष्य के अनुपात के भी आधार पर जिला प्रशासन द्वारा मिलमालिकों के लिए निर्धारित किये जाते हैं।

6.1 निर्धारित प्रतिमान से अधिक चावल की सुपुर्दगी हेतु अतिरिक्त समय अनुमति और सीएमआर/लेवी चावल की लंबित सुपुर्दगी को छोड़ देना

केएमएस 2012-13 से पहले, चावल की सुपुर्दगी हेतु अतिरिक्त समय विभिन्न राज्यों हेतु मामले दर मामले मंत्रालय द्वारा दी जा रही थी। केएमएस 2012-13 में, भारत सरकार ने एक स्पष्ट नीति बनाई कि एफसीआई की ओर से किसी व्यवधान के मामले में, सीएमआर/लेवी चावल की सुपुर्दगी की अंतिम तिथि संबंधित एफसीआई के महाप्रबंधक द्वारा निर्धारित फॉर्मेट में अधोहस्ताक्षरित अनुरोध की प्राप्ति पर एक बार में एक महीने और कुल तीन महीनों तक का अतिरिक्त समय दिया जाएगा।

पंजाब के मामले में यह अवलोकन किया गया कि केएमएस 2009-10 के दौरान खरीदे गये सारे धान की मिलिंग के लिए लक्ष्य तिथि 31 मार्च 2010 थी। यद्यपि, पंजाब सरकार के

अनुरोधों के आधार पर अवधि छः बार (10 जुलाई 2010, 31 जुलाई 2010, 30 सितम्बर 2010, 31 जनवरी 2011, 15 मई 2011 और 15 जुलाई 2011 तक) बढ़ाई गई। फिर भी, खराब अनाज के बारे में काफी छूट एक बार से भी अधिक बार दी गई और उक्त को समय-समय पर राज्य सरकार को सूचित कर दिया गया था। अतिरिक्त समय का दावा करते हुए, समय पर चावल की सुपुर्दगी न करने के राज्य सरकार द्वारा बताये गये कारण एफसीआई के पास अपर्याप्त स्थान और श्रमबल थे। हालांकि एफसीआई द्वारा इन कारणों का यह बताते हुए विरोध किया गया कि राज्य सरकार चावल की मिल हेतु अपनी मिल वार सारणी प्रदान नहीं कर रही थी और इस प्रकार, ऐसे स्थानों पर आवश्यकतानुसार विशेषतः स्थान उपलब्ध करना संभव नहीं था।

इसके अतिरिक्त, यह अवलोकन किया गया कि लंबित मामलों के स्पष्ट विवरण के मद्देनजर, भारत सरकार (अगस्त 2013) ने केंद्रीय पूल में सुपुर्दगी के लिए लंबित विपणन सत्रों (2007-08 से 2011-12) के दौरान केंद्र सरकार की ओर से राज्य सरकारों और उनकी एजेंसियों द्वारा खरीद गये सीएमआर और लेवी चावल की बाध्यता हटा दी गई। केएमएस 2011-12 तक लेवी चावल के 23.35 एलएमटी और सीएमआर के 15.94 एलएमटी केएमएस 2007-08 से 2011-12 से संबंधित विभिन्न राज्य सरकारों के साथ सुपुर्दगी हेतु लंबित था। केएमएस 2012-13 की दरों और संबंधित वर्ष जिसके लिए सीएमआर/लेवी प्रतिबंध लंबित था, कि दरों के बीच अंतर के आधार पर, भंडारण पर अग्रनयन लागत और लगाई गई पूंजी पर ब्याज के साथ, मंत्रालय में भारत सरकार को ₹ 118 करोड़ का अनुमानित लाभ बताया गया था। एफसीआई और मंत्रालय के एकीकृत वित्त प्रभाग (आईएफडी) की विभिन्न आपतियों के बावजूद, 2011-12 तक विगत केएमएस के सुपुर्द न किये गये लेवी चावल और सीएमआर के अध्याय को बंद करने का निर्णय लिया गया। निर्धारित मात्राओं और लक्ष्य तिथियों के अनुसार सीएमआर/लेवी चावल की आपूर्ति न करने के लिए मिलमालिकों/राज्य सरकार एजेंसियों पर लागू की गई (यदि कोई है तो) विनिर्दिष्ट शास्ति लगाने की स्थिति की जानकारी लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये अभिलेखों से नहीं मिली।

मंत्रालय ने कहा (सितम्बर 2014) कि सरकार का विश्वास है कि समय पर सीएमआर या लेवी चावल की सुपुर्द न की गई मात्रा मिलमालिकों के स्टॉक में नहीं है और यदि मंत्रालय किसी अनिश्चित अवधि के लिए सुपुर्दगी हेतु वास्तव में इसे लंबित समझती है तो यह पीडीएस-लिंकड स्टॉक के पुनः चक्रण सहित एक अनिश्चित अवधि के लिए गंभीर गलती का अवसर प्रदान करती है। केवल सुपुर्दगी के लिए कट-ऑफ तिथि को सख्ती से लागू करना अनुशासन ला सकता है और एसजीएज़ को समयबद्ध मिलिंग के लिए दबाव डाल सकता है और गलत आदत को रोक सकता है। चूंकि एसजीएज़ ने अगले मौसम में संचालनों से उनके अपवर्तन सहित चूककर्ता मिलमालिकों के विरुद्ध शास्तिक कार्रवाई की, अगले मौसम में

सुपुर्दगी हेतु पुराने स्टॉक के आने की कोई संभावना नहीं थी। इसके बावजूद, उपयुक्त गुणवत्ता जांच ने पुराने स्टॉक को पहचानने में तथा उनको निरस्त करने में सहायता की। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने कहा कि संबंधित राज्य सरकार/एसजीएज़ सीएमआर/लेवी चावल की सुपुर्दगी न करने के लिए चूककर्ता चावल मिलों के विरुद्ध आवश्यक कार्रवाई की और उनकी नीति के अनुसार चूककर्ता मिलों से हानि की वसूली भी की। ये शास्तियां राज्य दर राज्य अलग-अलग थीं।

मंत्रालय का उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि मंत्रालय का यह निर्णय मिलमालिकों के लिए उच्चतर दरों पर खुले बाजार में सुपुर्द न किये गये चावल को बेचने और/या मौजूदा केएमएस दर जो प्रत्यक्षतः पहले के दरों से अधिक है, पर एफसीआई को पहले के केएमएस के चावल की सुपुर्दगी की संभावना तैयार करता है। इससे मिलमालिक किसानों को वर्ष; जिसमें किसानों द्वारा मिलमालिकों द्वारा धान खरीद गया था, के न्यूनतम मूल्य (एमएसपी) अदा किया गया है, लाभ पहुँचाये बिना स्वयं अवांछनीय लाभ प्राप्त करने के अवसर प्राप्त होता है। वास्तव में, इस पद्धति ने मिलमालिकों के लाभ मार्जन को बढ़ाया।

6.2 ₹ 159.47 करोड़ के शास्ति ब्याज को छोड़ने के कारण पंजाब में मिलमालिकों को अनुचित लाभ हुआ

कस्टम मिलिंग नीति (सीएमपी) और ड्राफ्ट समझौते के अनुसार, पंजाब में मिलमालिकों को केएमएस 2009-10, 2010-11, 2012-13 और 2013-14 (केएमएस 2011-12 को छोड़कर जिसमें 30 जून 2012 तक चावल सुपुर्द कर दिया गया था) के 31 मार्च तक सीएमआर का सुपुर्द किया जाना अपेक्षित था।

मिलमालिकों द्वारा धान की मिलिंग में अनावश्यक विलम्ब रोकने के लिए, जिससे एसजीएज़ पर ब्याज भार बढ़ता है, केएमएस 2009-10, 2010-11, 2012-13 और 2013-14 के सीएमपी में शास्तिक ब्याज का एक खंड जोड़ दिया गया था। इस खंड के अनुसार, सीएमआर की सुपुर्दगी में विलम्ब होने पर, विनिर्दिष्ट दरों (केएमएस 2009-10 और 2010-11 हेतु 12 प्रतिशत और 2012-13 और 2013-14 के लिए 13 प्रतिशत) पर ब्याज के रूप में शास्ति चूककर्ता मिल मालिकों से वसूली जाएगी।

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने पाया कि केएमएस 2010-11 हेतु लागू शास्तिक ब्याज खंड धान की मिलिंग और चावल की सुपुर्दगी की विलंबित अवधि के मामले में नकद क्रेडिट पर ब्याज की उनकी बढ़ी हुई देयता हेतु क्रेता एजेंसियों की क्षतिपूर्ति किये बिना पंजाब सरकार द्वारा छोड़ दिया गया था (अक्टूबर 2010)। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार (सितम्बर 2011) द्वारा

अनुमोदित केएमएस 2011-12 के सीएमपी में शास्ति ब्याज खंड भी समाविष्ट नहीं किया गया था।

प्रत्येक केएमएस के लिए सीएमआर के लिए अस्थायी दरों के अनुसार, भारत सरकार ने धान की खरीद और मिलिंग के लिए खरीददार एजेंसियों द्वारा निवेशित राशि पर केवल दो महीनों हेतु ब्याज की अनुमति प्रदान की। पंजाब की राज्य सरकार के अनुरोध पर, भारत सरकार ने क्रमशः केएमएस 2009-10 से 2013-14 के लिए समय-समय पर जुलाई 2011 (16 महीने), जून 2012 (15 महीने), दिसम्बर 2012 (छः महीने), जनवरी 2014 (दस महीने) और जून 2014 (तीन महीने) तक चावल की सुपुर्दगी अवधि को बढ़ाया। परिणामस्वरूप, मिलिंग संचालन भी बढ़ाई गई अवधि तक चालू रहे। यद्यपि, खरीदार एजेंसियों ने केएमएस 2009-10, 2012-13 और 2013-14 के लिए विलम्बित धान की मिलिंग/चावल की सुपुर्दगी के लिए मिलमालिकों से लागू शास्तिक ब्याज की वसूली नहीं की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 159.47 करोड़ के शास्तिक ब्याज की हानि हुई।

इसके अतिरिक्त, 2012-13 तथा 2013-14 हेतु सीएमपी में, हालांकि शास्तिक ब्याज का खंड समाविष्ट किया गया था परन्तु शास्तिक ब्याज का प्रभार मासिक मिलिंग/सुपुर्दगी सारणी के प्रति सुपुर्दगी में विलम्ब से नहीं जोड़ा गया था। खंड केवल अंतिम तिथि अर्थात् केएमएस 2012-13 हेतु 31 मार्च 2013 के बाद चावल की सुपुर्दगी हेतु लागू था। केएमएस 2013-14 के लिए, 30 जून 2014 के बाद चावल की सुपुर्दगी करने पर ब्याज 1 अप्रैल 2014 से प्रभारित था। चूँकि मासिक सुपुर्दगी सारणी को अपनाते हुए शास्तिक ब्याज स्वयं लागू रूप से प्रभारित नहीं था, सीएमपीज़ में सुपुर्दगी सारणी का समावेश व्यर्थ था।

एसजीएज़ और राज्य सरकार के खाद्य और आपूर्ति विभाग ने कहा (फरवरी 2015) कि चावल सुपुर्दगी में विलम्ब चावल मिलमालिकों की चूक के कारण नहीं थी, परन्तु स्थान और तकनीकी स्टाफ उपलब्ध कराने में एफसीआई की विफलता के कारण था। मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि पंजाब द्वारा सीएमआर वितरण के लिये लागत शीट में दो माह की निर्धारित अवधि के लिये ब्याज के निर्धारण के कारण, भारत सरकार को कोई हानि नहीं हुई।

उत्तर यह तथ्य नहीं बताता कि पंजाब सरकार द्वारा पैनल ब्याज माफ करने के निर्णय के परिणामस्वरूप ₹ 159.47 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ और तर्कसंगत नहीं था। इसके अतिरिक्त एसजीएज़ के पास ब्याज जो वे मिल मालिकों द्वारा चावल के वितरण में विलम्ब के कारण बकाया नकद ऋण पर दे रहे थे कि हानि की क्षतिपूर्ति करने के लिये कोई उपाय नहीं था। इसके परिणामस्वरूप, मिल मालिकों को ₹ 159.47 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

6.3 मिलमालिकों द्वारा धान/सीएमआर/लेवी चावल की सुपुर्दगी न करना

चावल मिलमालिकों को दिया गया धान चावल के परिणाम के रूप में उत्पादन अनुपात के अनुरूप वापस सुपुर्द किया जाना होता है। यद्यपि, निम्नलिखित राज्यों के चयनित जिलों में लेखापरीक्षा ने देखा कि ₹ 3,042.87 करोड़ (शास्ति सहित) राशि का 15.89 एलएमटी धान/सीएमआर को मिलमालिकों द्वारा सुपुर्द नहीं किया। विवरण नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 6.1

मिलमालिकों द्वारा धान/सीएमआर की सुपुर्दगी न करना

राज्य का नाम	वर्ष	सुपुर्द न किये गये धान की मात्रा (एलएमटी में)	सुपुर्द न किये गये धान की मात्रा का मूल्य (कुल वसूली) (₹ करोड़ में)
पंजाब	2009-10 to 2013-14.	8.84	1485.06
हरियाणा	2012-13 to 2013-14	0.46	200.07
तेलंगाना	2010-11 to 2013-14	0.63	147.26
उत्तर प्रदेश	2009-10 to 2013-14	0.95	161.86
बिहार	2011-12 to 2013-14	3.35	647.68
ओडिशा	2009-10 to 2013-14	1.66	400.94
	कुल	15.89	3,042.87

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि यह एसजीएज़ द्वारा खरीदे गये केन्द्रीय पूल स्टॉक से कुल व्यापार के आधार पर राज्य सरकार के सब्सिडी दावे की प्रतिपूर्ति करता है। कमी राज्य सरकार द्वारा वहन की जाती है और भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति नहीं की जाती है।

यद्यपि मंत्रालय ने कहा कमी राज्य सरकार द्वारा वहन की जाती है और भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति नहीं की जाती, तथापि, ₹ 3,042.87 करोड़ का 15.89 एलएमटी धान की सुपुर्दगी नहीं की गई थी जो बहुत अधिक हानि थी जिसके लिये प्राथमिक रूप से सुधारात्मक कार्यवाही की जानी आवश्यक है।

ओडिशा, पंजाब और उत्तर प्रदेश में सीएमआर के गैर-वितरण के संबंध में, यह कहा गया था कि वितरित न की गई मात्रा केन्द्रीय पूल से हटा दी गई थी और अंतिम आंकड़ों को समेकित किया जा रहा है। तेलंगाना मामले में, राज्य सरकार से वसूली की स्थिति के बारे में पूछा गया था। अन्य राज्यों के मामलों में, उत्तर प्रतीक्षित है।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि चयनित राज्यों में लेवी चावल की मात्रा 2009-10 से 2013-14 तक नीचे दिये गये विवरण के अनुसार ₹ 4,527.91 करोड़ राशि के 23.34 एलएमटी चावल सुपुर्द नहीं किए गए थे:

तालिका 6.2
लेवी चावल की कम सुपुर्दगी

राज्य का नाम	वर्ष	सुपुर्द ना किए गए लेवी चावल की मात्रा (एलएमटी)	सुपुर्द ना किए गए लेवी चावल का मूल्य (₹ करोड़ में)
एफसीआई आन्ध्र प्रदेश क्षेत्र	2009-10 से 2013-14	15.27	3,060.55
एफसीआई हरियाणा	2009-10 से 2013-14	1.04	197.35
उत्तर प्रदेश	2009-10 से 2013-14	4.23	782.94
एफसीआई ओड़िशा	2009-10 से 2013-14	2.80	487.07
कुल		23.34	4,527.91

सीएमआर/लेवी चावल के संबंध में प्रमुख अवलोकन नीचे दिये गये हैं:-

क) हरियाणा में, लेखापरीक्षा ने पाया कि हरियाणा एगो इंडस्ट्रिज कार्पोरेशन लिमि. (एचएआईसी) के मामले में, भौतिक सत्यापन प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं थे। इसके अतिरिक्त, हरियाणा स्टेट वेयर हाऊसिंग कार्पोरेशन (एचएसडब्ल्यूसी) और खाद्य और आपूर्ति विभाग (एफएसडी) के मामले में, भौतिक सत्यापन रिपोर्ट में कम थीं क्योंकि गनी और ढेर की वास्तविक तौर पर भौतिक रूप से गिनती किये बिना, केवल स्टॉक का सार बना दिया गया था। इसके अतिरिक्त, प्राप्त धान का रिकॉर्ड न तो मिल किये/मिल न किये गये धान को मिलमालिकों द्वारा प्रबंधित किया गया न ही एसजीएज़ को उनके द्वारा कोई संबंधित सूचना भेजी गई हालांकि यह समझौते के अंतर्गत अपेक्षित थी।

यह अवलोकन किया गया कि मिल मालिकों की क्षमता से अधिक धान का आबंटन, मिलमालिकों से पर्याप्त गारंटी प्राप्त न करने, खराब निगरानी के साथ-साथ मिल मालिकों के पास पड़े धान का भौतिक सत्यापन न करने परिणामस्वरूप केएमएस 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान हरियाणा में 11 मिलमालिकों द्वारा ₹ 122.10 करोड़ राशि के 0.24 एलएमटी धान की सुपुर्दगी नहीं हुई थी। इसके अतिरिक्त, ₹ 77.97 करोड़ के 0.22 एलएमटी को हरियाणा में 19 मिलमालिकों द्वारा सुपुर्द नहीं (नवम्बर 2014) किया गया।

खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (जनवरी 2015) किया और कहा कि मिलमालिकों के विरुद्ध आवश्यक कार्रवाई की गई थी और इस संबंध में आवश्यक ब्यौरा लेखापरीक्षा का उपलब्ध कराया जाएगा। इसने आगे बताया कि भविष्य में ऐसी घटनाओं के होने से बचने के लिए निगरानी और नियंत्रण तंत्र को सुदृढ़ करने के प्रयास किये जा रहे थे।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष स्वीकार करते समय, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि सरकार उत्तर दिनांकित चेक की जगह मिलमालिकों से बैंक गारंटी प्राप्त करने की नवीनतम स्थिति मांग रही है; लेखापरीक्षा में इसका कार्यन्वयन प्रतीक्षित था (जून 2015)।

ख) एफसीआई के पंजाब क्षेत्र में लेखापरीक्षा ने देखा कि मिलमालिकों से लेवी चावल की खरीद ₹ 1,268.20 से ₹ 1,433.50 प्रति एमटी तक की रेंज के महत्वपूर्ण मूल्य अंतर के कारण 2009-10 से 2010-11 के दौरान राज्य एजेंसियों से प्राप्त किये गये सीएमआर की अपेक्षा एक सस्ता विकल्प था। चूँकि मिलमालिकों द्वारा लेवी चावल की सुपुर्दगी कम थी जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार को अंतर को भरने के लिए सीएमआर की खरीद के संबंध में इन दो वर्षों के दौरान ₹ 31.26 करोड़ की अतिरिक्त राशि चुकानी पड़ी।

इसी के समान, हरियाणा क्षेत्र के मामले में, ₹ 838.10 से ₹ 1,160.90 प्रति एमटी तक की रेंज के महत्वपूर्ण मूल्य अंतर तथा मिलमालिकों द्वारा लेवी चावल का कम सुपुर्दगी के कारण भारत सरकार को ₹ 9.78 करोड़ की अतिरिक्त लागत चुकानी पड़ी।

ग) केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान, उगाही के अंतर्गत धान के 152.75 एलएमटी के लक्ष्य के प्रति, मिल मालिकों ने 23.46 एलएमटी की कम सुपुर्दगी सहित 129.29 एलएमटी चावल आपूर्त कराया। लेखापरीक्षा ने पाया कि मिल के चावल की प्रतिशतता सीएमआर द्वारा केंद्रीय पूल को सुपुर्द किये गये सरकारी धान में से 67 प्रतिशत के विनिर्दिष्ट उत्पादन अनुपात के प्रति केवल 34 प्रतिशत से 40 प्रतिशत तक की रेंज तक था। इस असाधारण कम उत्पादन मात्रा अनुपात के लिये कोई भी कारण अभिलेखों से पता लगाने योग्य नहीं था। केएमएस 2012-13 और 2013-14 के दौरान सीएमआर हेतु खरीदे गये 20.79 एलएमटी धान में से, केवल 7.78 एलएमटी धान (5.23 एलएमटी चावल) एफसीआई/राज्य एजेंसियों को सुपुर्द किया गया और 13.01 एलएमटी मिलमालिकों के पास अभी भी पड़ा था।

इसके अतिरिक्त, निर्दिष्ट 15 दिनों के अंदर केवल सात मिलमालिकों ने सीएमआर आपूर्त कराया और 75 मिलों ने 46 और 90 दिनों के बीच तक के विलम्ब सहित चावल आपूर्त कराया। रबी 2012-13 में, 205 दिनों तक का विलम्ब देखा गया। आंध्र प्रदेश के चयनित जिलों में, लेखापरीक्षा ने सीएमआर, जहां ₹ 0.47 करोड़ के धान/ब्याज/शास्ति की लागत की वसूली मिलमालिकों से नहीं की गई थी, वहां गैर-सुपुर्दगी/विलम्ब की घटनाएँ पाई गईं। इस प्रक्रिया में बाहरी बाजार में सरकारी धान बेचने या वैकल्पिक रूप से मिलमालिकों द्वारा उनके निजी व्यापार के लिए उगाही सुपुर्दगियां करने या सरकारी धान का व्यापार करने के लिए उक्त के उपयोग का खतरा है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष स्वीकार करते समय, मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि 2013-14 तक आंध्र प्रदेश के लिये अलग आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं। तथापि, संयुक्त उपलब्ध आंकड़ों के अनुसार, केंद्रीय पूल से 0.13 एलएमटी की वितरित न की गई मात्रा हटा दी गई है और अंतिम आंकड़े समेकित किये जा रहे हैं।

घ) उत्तर प्रदेश की 2009-10 से 2013-14 खरीद नीति दर्शाती है कि राज्य सरकार और एसजीएज़, एफसीआई के निकटतम डिपो से धान की प्राप्ति की तिथि से 20 दिनों के अंदर

धान की मिलिंग के बाद सीएमआर की सुपुर्दगी प्राप्त करने के लिए उत्तरदायी हैं। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश की नीति 2011-12 का पैरा 32.3 और खरीद नीति 2012-13 का पैरा 29.8 दर्शाते हैं कि धान की अगली खेप, एफसीआई को धान की पिछली खेप से प्राप्त चावल की सुपुर्दगी के बाद, मिलमालिक को सुपुर्द की जाएगी। यद्यपि, सीएमआर के परिकल्पित लक्ष्य उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्राप्त नहीं किये गये थे और 2009-10 से 2013-14 के लिए 7 प्रतिशत और 64 प्रतिशत तक की रेंज के बीच कमी थी। 2.39 एलएमटी सीएमआर (अक्टूबर 2014) की एक मात्रा उत्तर प्रदेश में चावल मिलमालिकों से सुपुर्दगी हेतु बकाया थी।

उत्तर में, खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग, उत्तर प्रदेश ने कहा (जुलाई 2014) कि मिलमालिकों के प्रति वसूली प्रमाणपत्र (आरसी) जारी किये गये थे और गलती करने वाले कर्मचारियों के प्रति विभागीय कार्रवाई हेतु आयुक्त, खाद्य और नागरिक आपूर्ति को भेज दी गई थी।

हालांकि, न तो वसूल की गई आरसी राशि और ना ही की गई विभागीय कार्रवाई के ब्यौरे उपलब्ध थे (जून 2015)।

इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश में खरीद नीति के अनुसार, विनिर्दिष्ट अवधि में सीएमआर सुपुर्द न करने के मामले में, मिलमालिक सरकार को ₹ एक प्रति क्विंटल प्रति दिन की दर पर होल्डिंग प्रभार अदा करने के उत्तरदायी होंगे। लेखापरीक्षा ने देखा कि चयनित जिलों⁹⁴ में 2009-10 से 2013-14 की अवधि हेतु सुपुर्दगी के लिए लंबित 95,283.86 एमटी चावल की कुल मात्रा पर, ₹ 65.16 करोड़ के संबंधित होल्डिंग प्रभार जून 2014 तक मिल मालिकों से वसूल नहीं किये गये थे।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2015) कि खरीद के लिये अनुमान खरीफ मौसम आने से पहले राज्य खाद्य सचिवों के साथ विचार-विमर्श के बाद निकाला जाता है। तथापि, वास्तविक खरीद उत्पादन, बाजार आवक और निजी व्यापारियों द्वारा की गई खरीद जैसे कारकों पर निर्भर करती है।

उत्तर यथार्थपूर्ण नहीं है क्योंकि लक्ष्य पूर्व वर्षों की खरीद प्रवृत्ति और अन्य ज्ञात कारकों के आधार पर वास्तव में निर्धारित किये जाने चाहिये। मुख्य विचलन को रिकॉर्ड किया जाना चाहिये और सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदित होना चाहिये।

ड.) केएमएस 2009-10, 2011-12 और 2012-13 के दौरान खाद्य और आपूर्ति विभाग (एफएसडी), हरियाणा के एक जिले (कुरुक्षेत्र) के मामले में चार चावल मिल मालिकों ने अनुमोदित समय सारणी के अनुसार एफसीआई को देय सीएमआर सुपुर्द नहीं किया। ₹ 2.65 करोड़ के होल्डिंग प्रभार इन मिलमालिकों के प्रति देय थे। यद्यपि, एफएसडी केवल ₹ 0.32

⁹⁴ इलाहाबाद, अमेठी, बस्ती, देवरिया, गाजीपुर, गोरखपुर, कुशीनगर महाराजगंज, मिर्जापुर, पीलीभीत, शाहजहांपुर

करोड़ की वसूली कर सका और ₹ 2.33 करोड़ मिलमालिकों के पास अभी भी शेष थे। एक मामले में चावल मिल बंद कर दी गई थी और एक अन्य मामले में चावल मिल के मालिक की मृत्यु हो गई थी। इस प्रकार, इन मामलों में वसूली के अवसर कम थे। अन्य दो मिल मालिकों, जिनसे ₹ 2.14 करोड़ वसूले जाने थे, के मामले निर्णयाधीन थे। यह अवलोकन किया गया कि एसजीएज ने मिल मालिकों की संपत्ति की गिरवी के रूप में कोई सुरक्षा नहीं ली जिसके कारण यह अपने शेष की वसूली नहीं कर सके। इस प्रकार ₹ 2.33 करोड़ की गैर वसूली में से ₹ 2.14 करोड़ की वसूली संदिग्ध थी।

खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग ने कहा (जनवरी 2015) कि राज्य सरकार के संबंधित मुख्य निदेशक, खाद्य और आपूर्ति (डीजीएफएस) की टिप्पणियां ली जाएगी और चूककर्ता अधिकारियों के विरुद्ध एफआईआर दर्ज कराई जाएगी।

इसी प्रकार, वर्ष 2013-14 हेतु हरियाणा राज्य वेयर हाऊसिंग कार्पोरेशन (एचएसडब्ल्यूसी) फतेहाबाद, में यह देखा गया कि विभिन्न मिलमालिकों से वसूलीयोग्य ₹ 0.67 करोड़ दर्शाये गये थे। यद्यपि, वसूली की प्रकृति वसूली योग्य राशि की अवधि और मिलमालिक जिन से यह राशि वसूली योग्य थी, के संबंध में विवरण रिकॉर्ड में उपलब्ध नहीं थे।

खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग ने कहा (जनवरी 2015) कि ₹ 24 लाख वसूल किये गये थे और ₹ तीन लाख जल्दी ही वसूल किये जाएंगे तथा ₹ 40.43 लाख की शेष राशि अभियोग के कारण लंबित थी।

च) पंजाब और हरियाणा क्षेत्रों में केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान राज्य सरकार/एसजीएज द्वारा सीएमआर की सुपुर्दगी की एक समीक्षा से पता चला कि राज्य सरकार/एजेंसियों ने 18 महीनों के विलम्ब के बाद एफसीआई को 102.64⁹⁵ एलएमटी (38 प्रतिशत) चावल सुपुर्द किये।

लेवी चावल के मामले में, खाद्य और नागरिक आपूर्ति विभाग, हरियाणा ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (जनवरी 2015) किया और कहा कि चूककर्ता मिलमालिकों के विरुद्ध कार्रवाई की जाएगी।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2015) कि भारत सरकार द्वारा अनुमत सामान्य मिलिंग अवधि के अतिरिक्त, मिलिंग को राज्य सरकार के अनुरोध के आधार पर और क्षेत्र/राज्य में मिलिंग क्षमता की उपलब्धता को ध्यान में रखते हुये बढ़ाया जाता है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि भारत सरकार की स्पष्ट नीति है कि एफसीआई की ओर से किसी भी बाधा के मामले में, सीएमआर और लेवी चावल के वितरण की अंतिम तिथि संबंधित एफसीआई के महाप्रबंधक द्वारा निर्धारित फार्मेट में उचित रूप से प्रतिहस्ताक्षरित

⁹⁵ हरियाणा क्षेत्र - 15.04 एलएमटी, पंजाब क्षेत्र - 87.60 एलएमटी

अनुरोध की प्राप्ति पर एक समय पर एक महीने से और तीन महीनों तक बढ़ाने के लिये विचार किया जायेगा। तथापि, उपरोक्त मामले में विस्तार 18 महीनों तक था, जो तीन महीनों की अधिकतम अनुमत अवधि से काफी अवधि था।

छ) छत्तीसगढ़ में, खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता सुरक्षा विभाग, छत्तीसगढ़ राज्य सरकार (केएमएस 2012-13 हेतु) द्वारा जारी (नवम्बर 2013) निर्देश के अनुसार, वे मिल मालिक जिन्होंने समितियों से धान प्राप्त किया था और एफसीआई या छत्तीसगढ़ राज्य नागरिक आपूर्ति निगम (सीजीएससीएससी) में चावल जमा करने असमर्थ रहे थे, उनसे धान की कीमत की वसूली की जानी थी। मिलमालिकों से समायोजन/वसूली हेतु धान की दरें इस प्रकार थी:

- (i) सामान्य धान - ₹ 1,285.53 प्रति क्विंटल
- (ii) ग्रेड 'ए' धान - ₹ 1,316.19 प्रति क्विंटल

सामान्य और ग्रेड 'ए' धान हेतु केएमएस 2012-13 के लिए लागत शीट में सीएमआर दर क्रमशः ₹ 1,336.48 प्रति क्विंटल और ₹ 1,367.89 प्रति क्विंटल पाई गई। सीएमआर की दर पर सोसायटी कमीशन, प्रशासनिक प्रभार, एमएलसी आदि शामिल हैं। उपर्युक्त प्रभारों को जोड़ने के बाद, सीएमआर की लागत मिल मालिकों द्वारा जमा न किये गये चावल के लिए धान की लागत की वसूली/समायोजन के लिए राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की गई दर से अधिक हो जाता है। इस प्रकार, मिलमालिकों से वसूली विभाग द्वारा निर्धारित की गई दर की अपेक्षा उपर्युक्त प्रभारों को जोड़ने के बाद की जानी चाहिए थी।

यद्यपि, जिला विपणन कार्यालय (डीएमओ), रायपुर (सितम्बर 2014) लेखापरीक्षा ने पाया कि मिलमालिकों द्वारा प्राप्त किये गये धान के 59,301.62 एमटी (सामान्य- 20,840.77 एमटी और ग्रेड 'ए'- 38,460.85 एमटी) के प्रति चावल की सुपुर्दगी न किये जाने के कारण, विभाग ने विभाग द्वारा निर्धारित दर के अनुसार मिलमालिकों से केवल ₹ 77.41 करोड़ वसूल किये थे जो कि उपर्युक्त प्रभारों को जोड़ने के बाद वाली दर पर किये जाने चाहिए थे। इस प्रकार, उपर्युक्त दर पर धान की राशि की वसूली न किये जाने के परिणामस्वरूप छत्तीसगढ़ सरकार को ₹ 3.05 करोड़ की हानि हुई।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जून 2015) कि कमी राज्य सरकार द्वारा वहन की जाती है और भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति नहीं की जाती है।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि यद्यपि कमी राज्य सरकार द्वारा वहन की जाती है और भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति नहीं की जाती, उपरोक्त निष्कर्ष मिल मालिकों द्वारा भारत सरकार के आदेशों का पालन न करने के प्रति इशारा करता है और प्राथमिकता पर विचार की जाने की आवश्यकता है।

ज) लेखापरीक्षा ने पाया कि केएमएस 2009-10 से 2013-14 (केएमएस 2011-12 के दौरान भद्रक और कालाहांडी को छोड़कर) के दौरान ओड़िशा के चयनित राजस्व जिलों में चावल मिलों का निष्पादन मध्यम स्तर का था। केएमएस 2013-14 के दौरान, चयनित राजस्व मिल के मिलमालिकों ने दो राजस्व जिलों⁹⁶ जहां केवल क्रमशः 165 एमटी और 107 एमटी सुपुर्द किया गया था, को छोड़कर कोई लेवी चावल सुपुर्द नहीं किया गया।

खरीद नीति के अनुसार, संबंधित जिले के जिलाधिश को यह सुनिश्चित करना अपेक्षित था कि खुले बाजार में मिलमालिकों द्वारा कोई स्टॉक बेचने से पहले जिले में मिलमालिकों से उगाही देय राशि एकत्रित की गई थी। यद्यपि, उगाही आदेश के अनुपालन हेतु और संबंधित केएमएस के दौरान किसी भी मिलमालिक के लिए निर्धारित लक्ष्यों को पूरा करने के लिए जिला प्राधिकारियों के साथ-साथ एफसीआई द्वारा कोई आश्वासन नहीं दिया गया था। और, राज्य प्राधिकरण द्वारा चूककर्ता मिल मालिकों के प्रतिकोई कार्यवाही नहीं की गई थी। इस प्रकार, ओड़िशा में मिलमालिकों द्वारा सीएमआर/लेवी चावल की सुपुर्दगी न करने के प्रति सुरक्षा के लिए कोई सुरक्षात्मक या सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गई थी।

इस प्रकार, लेखापरीक्षा ने पाया कि सीएमआर/लेवी चावल उत्पादन हेतु धान को संरक्षण में लेने के बाद भी निजी चावल मिलमालिकों द्वारा चावल की सुपुर्दगी न करने की कई घटनाएं थीं। आंध्र प्रदेश, बिहार, हरियाणा, ओड़िशा, पंजाब, तेलंगाना और उत्तर प्रदेश राज्यों में चावल की सुपुर्दगी न किये जाने का कुल मूल्य ₹ 7,570.78 करोड़ (₹ 3,042.87 करोड़ मूल्य का 15.89 एलएमटी धान/सीएमआर और ₹ 4,527.91 करोड़ मूल्य का 23.34 एलएमटी लेवी चावल) था। मिलमालिकों से समानांतर सुरक्षा के अभाव में, राज्य सरकारों/एसजीएज़/एफसीआई के पास इस संबंध में हानियों की वसूली करने के लिए कोई साधन नहीं था। इससे भी सीएमआर के गलत विनियोजन और निजी मिल मालिकों द्वारा लेवी चावल के खुला बाजार में विचलन का जोखिम बढ़ जाता है।

सिफारिश संख्या 14	मंत्रालय का उत्तर
राज्य सरकारें/एसजीएज़/एफसीआई सीएमआर/ लेवी चावल की सुपुर्दगी न करने के प्रति सुरक्षा लेने के लिए समानांतर सुरक्षा के रूप में चावल मिलमालिकों से बैंक गारंटी प्राप्त करने के ढंग के तंत्र पर विचार कर सकती हैं। इसके अतिरिक्त, यह सुपुर्द न किए गए सीएमआर/ लेवी चावल के मूल्य की वसूली के लिए कानूनी कार्यवाही के उपाय पर विचार कर सकती हैं।	सिफारिश को स्वीकार कर लिया गया है।

⁹⁶ मल्कान गिरी और संबलपुर



अध्याय -VII

समीक्षा और मॉनीटरिंग तंत्र

धान की खरीद प्रक्रिया के दौरान, एफसीआई/एसजीएज़ के गोदामों और चावल मिलमालिकों के परिसरों तक इसका परिवहन तथा एफसीआई/एसजीएज़ को चावल की सुपुर्दगी के स्तर तक, उपमानक धान की खरीद, मिलमालिकों के परिसरों में धान का खराब होना/गबन और धान स्टॉक का आवधिक भौतिक सत्यापन न करना आदि जैसे नियमों से विभिन्न विचलन लेखापरीक्षा में देखे गये थे। यह मॉनीटरिंग तंत्र की कमी और कमजोर आंतरिक नियंत्रणों के कारण था। इस संबंध में मुख्य लेखापरीक्षा अवलोकन अग्रलिखित पैराग्राफों में दिये गये हैं।

7.1 मंत्रालय द्वारा प्रासंगिक व्ययों को अंतिम रूप देने में विलम्ब

राज्य सरकारों की खाद्य सब्सिडी के निर्मुक्त करने के मौजूदा प्रणाली के अंतर्गत, मंत्रालय सभी राज्यों से प्रस्तावों को प्राप्त करने के बाद प्रत्येक विपणन से पहले एसजीएज़ (लेवी चावल के मामले में मिलमालिक) को अदा किये जाने की विभिन्न आकस्मिकताओं को दर्शाती एक अस्थाई लागत शीट जारी करता है। अस्थाई लागत शीटों के लिए प्रासंगिक व्यय का निर्णय मंत्रालय द्वारा निर्धारित मानक सिद्धांतों के आधार पर लिया जाता है और तत्पश्चात अंतिम रूप से एसजीएज़ के लेखापरीक्षित लेखे पर आधारित होती हैं। सब्सिडी के भुगतान हेतु समान प्रणाली एफसीआई के लिए लागू होती है।

सितम्बर 2010 में मंत्रालय ने एसजीएज़ की खरीद संबंधी प्रासंगिक व्यय और विगत वर्ष हेतु चावल, गेहूँ और अपरिष्कृत अनाज की खरीद व्यय को अंतिम रूप देने के लिए सीएजी द्वारा नियुक्त लेखापरीक्षकों द्वारा लेखापरीक्षित लेखे के प्रस्तुतीकरण के लिए संशोधित प्रक्रिया के साथ दिशा निर्देश जारी किये थे। पूर्वोक्त दिशा निर्देशों के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत किये गये लेखापरीक्षित लेखे के आधार पर लागत शीट तैयार करते समय अनंतिम निष्कर्षों की एक प्रति अनंतिम निष्कर्षों की प्राप्ति के 30 दिनों के अंदर अपनी टिप्पणियां, यदि कोई हैं तो, को भेजने के लिए एक अनुरोध के साथ मंत्रालय द्वारा राज्य सरकार को भेजनी होती है। राज्य सरकारों को यह दर्शाते हुए कि क्या वह मामले में आगे चर्चा करना चाहती है, एक विकल्प भी दिया जा सकता है। और राज्य सरकार की टिप्पणियों/विचार के मामले में अनंतिम निष्कर्षों की प्राप्ति की तिथि से 30 दिनों की अवधि के अंदर प्राप्त न होने पर, खरीद प्रासंगिक व्यय को अनंतिम निष्कर्ष और अन्य उपलब्ध सूचना के आधार पर अंतिम रूप दिया जाना होता है।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि कई वर्षों (राज्य दर राज्य अलग-अलग) हेतु राज्य सरकार/एसजीएज के प्रासंगिक व्यय और दावों को विभिन्न कारणों जैसे राज्य सरकारों द्वारा समय पर लेखापरीक्षित लेखों को प्रस्तुत न करना, मंत्रालय द्वारा अनंतिम निष्कर्षों में विलम्ब, राज्य सरकारों द्वारा अनंतिम निष्कर्षों पर टिप्पणियों के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब आदि के कारण मंत्रालय में अंतिम रूप दिया जाना लंबित था।

केएमएस 2009-10 से 2013-14 के दौरान देखी गई विसंगतियों पर नीचे चर्चा की गई है:

क) केएमएस 2009-10 हेतु हरियाणा की राज्य सरकार के संबंध में मंत्रालय के अनंतिम निष्कर्ष 27 दिसम्बर 2013 को जारी किये गये थे परंतु राज्य सरकार की टिप्पणियां 28 मार्च 2014 को प्राप्त हुई। इसी प्रकार, केएमएस 2010-11 हेतु अस्थाई निष्कर्ष 7 जनवरी 2014 तक राज्य सरकार को भेजे गये थे परंतु उत्तर 29 अप्रैल 2014 को प्राप्त हुए। इस प्रकार, राज्य सरकार ने 30 दिनों की विनिर्दिष्ट समयावधि के प्रति लगभग 90 दिनों की अवधि के बाद उत्तर दिया। प्रासंगिक व्यय को अंतिम रूप नहीं दिया गया (सितम्बर 2014)।

ख) उत्तर प्रदेश की राज्य सरकार ने 31 अक्टूबर 2013 तक केएमएस 2009-10 हेतु प्रासंगिक व्यय को अंतिम रूप देने के लिए लेखापरीक्षित लेखे और अन्य दस्तावेज भेजे, यद्यपि मंत्रालय अगस्त 2014 तक अनंतिम निष्कर्ष जारी नहीं किये गये थे।

इसी प्रकार, शेष पांच राज्यों (पंजाब, बिहार, ओड़िशा, आंध्र प्रदेश और छत्तीसगढ़) के प्रासंगिक व्यय को अंतिम रूप देने में भी विलम्ब देखा गया। इसी प्रकार मंत्रालय द्वारा राज्य सरकारों को अस्थाई निष्कर्ष भेजने में भी विलंब पाया गया। फलस्वरूप प्रासंगिक विभिन्न राज्यों के लिए एक से पाँच वर्षों के बीत जाने के बाद भी अस्थायी रूप में पड़ा हुआ है।

ग) आंध्र प्रदेश के मामले में, लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि केएमएस 2007-08 और 2008-09 हेतु भारत सरकार द्वारा अनुमोदित की गई अंतिम दरें पहले बताई गई अस्थाई दरों से कम थीं। लेखापरीक्षा ने अंतरीय राशि को निकाला तथा पाया कि ₹ 30.84 करोड़ की राशि केएमएस 2007-08 और 2008-09 की अवधि हेतु सुपुर्द किये गये सीएमआर स्टॉकों के लिए आंध्र प्रदेश सामान्य आपूर्ति निगम लिमिटेड (एपीएससीएससीएल) से वसूली योग्य है। यद्यपि, (एपीएससीएससीएल) से भारत सरकार द्वारा अंतिम दरों को संप्रेषित करने की तिथि से काफी समय की चूक के बावजूद कोई राशि वसूल नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार करते समय मंत्रालय ने उत्तर दिया (सितम्बर 2014 और जून 2015) कि अधिकतर राज्य बार-बार अनुस्मारकों तथा नियमित बैठकों के बावजूद अपने प्रस्तावों को प्रस्तुत करने में अक्षम थे। तथापि, यदि चूककर्ता राज्यों के मामले में कोई प्रगति नहीं की जाती है तब मंत्रालय कुछ निवारक कार्य करेगा जैसाकि सूचीकरण आदि के लाभ की अनुमति न देना।

यद्यपि, मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और तथ्य यह रहा कि राज्य सरकार द्वारा लेखों के सामयिक प्रस्तुतीकरण की निगरानी और प्रासंगिक व्ययों का सुनिश्चितिकरण निर्धारित सारणी के अनुसार नहीं किया जा रहा।

सिफारिश संख्या 15	मंत्रालय का उत्तर
अधिप्राप्ति प्रासंगिक व्ययों का सुनिश्चितिकरण निर्धारित सारणी के पालन द्वारा समबद्ध तरीके से करने की आवश्यकता है।	सिफारिश स्वीकृत हैं।

7.2 निगरानी की कमी के परिणामस्वरूप एफसीआई पंजाब और हरियाण क्षेत्रों में पिछले वर्ष के चावलों का वितरण हुआ।

केएमएस 2009-10 से 2013-14 की कार्ययोजना के अनुसार, महाप्रबंधक (क्षेत्रीय) को अपनी स्वयं की नियंत्रण प्रणाली से यह सुनिश्चित करना था कि अधिप्राप्ति प्रक्रिया में पीडीएस खाद्यान्नों का पुनर्चक्रण नहीं हुआ है और मिलों की मिलिंग क्षमता, वर्तमान केएमएस के दौरान उगाही के योग्य मिल मालिकों द्वारा प्रोसेस्ट धान की मात्रा आदि के संदर्भ में कड़ी चौकसी रखी गई है। अधिप्राप्ति में पीडीएस चावल के पुनर्चक्रण⁹⁷ की कोई भी घटना को उपचारात्मक कार्य के लिए तुरंत राज्य सरकार के ध्यान में लाना होगा।

पंजाब क्षेत्र में संगरूर, लुधियाना, पटियाला और मोगा जिलों में लेखापरीक्षा ने यह देखा कि ₹ 3,739.96 करोड़ से 19.13 एलएमटी सीएमआर जोकि पिछले फसल वर्ष (2009-10 से 2012-13) के थे, मिल मालिकों द्वारा एफसीआई को आगामी केएमएस (2010-11 से 2013-14) के दौरान क्रमानुसार वितरित किया गया।

समानरूप से, हरियाणा क्षेत्र में करनाल कैथल और कुरूक्षेत्र के जिलों में ₹ 242.25 करोड़ मूल्य के 1.14 एलएमटी सीएमआर जोकि पिछले फसल वर्ष (2009-10 से 2012-13) के थे, को मिल मालिकों द्वारा एफसीआई को वर्तमान केएमएस (2010-11 से 2013-14) के दौरान वितरित किया गया।

अवलोकनों ने दर्शाया कि एसजीएज़ के सीएमआर का मिल मालिकों द्वारा धान की खरीद के एक वर्ष बाद वितरण किया गया और पिछले दो वर्षों के सीएमआर का वितरण एफसीआई को एक साथ किया गया। एफसीआई के गुणवत्ता स्टाफ ने खाद्यान्न के भौतिक विश्लेषण के

⁹⁷ इसका अर्थ है विलम्बित वितरण जहां एक केएमएस में प्राप्त धान को चावल के उत्पादन में प्रयुक्त किया जाता है जिसकी अगले केएमएस में उच्चतर दर पर आपूर्ति की जाती है जिसके परिणामस्वरूप मिल-मालिकों को अनुचित लाभ होता है।

लिए पुरानी हस्तचालित प्रक्रिया का अनुसरण किया और मिल मालिकों द्वारा वितरित पुराने/पुनरावर्तित चावलों की जांच के लिए चावल/धान गुणवत्ता विश्लेषण (प्रयोगशाला जांच) के लिए कोई प्रक्रिया नहीं की गई।

सिफारिश संख्या 16	मंत्रालय का उत्तर
पुनरावर्तन की संभावनाओं को घटाने और पुराने बनाम नये धान की जांच करने के लिए एक प्रणाली की अत्यंत आवश्यकता है। भारत सरकार मिल-मालिकों द्वारा वितरित पुराने/पुनरावर्तित चावलों की जांच के लिए प्रक्रिया विकसित करने पर विचार कर सकती हैं।	सिफारिश स्वीकृत हैं।

7.3 जांच प्रणाली में कमियां

लेखापरीक्षा ने चावल की मिलिंग से जुड़ी गतिविधियों से संबंधित प्रणाली में कमियों की काफी संख्या देखी। मुख्य राज्यावार अवलोकन निम्न पैराग्राफ में दिया गया है।

7.3.1 पंजाब में स्थिति

क) फसल वर्ष⁹⁸ 2012-13 तक, एफसीआई की ओर से केन्द्रीय पूल के लिए एसजीएज़ द्वारा मंडियों से प्राप्त धान स्टॉक का सीधे मिल मालिकों के गोदामों/परिसर में मिल उद्देश्य से संयुक्त हिरासत के तहत भण्डारण किया गया। हालांकि फसल-वर्ष 2013-14 में प्राप्त धान को मिल-मालिक परिसर में रखा गया था और संयुक्त हिरासत के तहत नहीं। केएमएस 2009-10 से 2013-14 से संबंधित कस्टम मीलिंग पॉलसी के प्रावधानों के अनुसार, एसजीएज़ के स्टाफ को धान की मात्रा और गुणवत्ता की जांच के लिए हर पखवाड़े में धान स्टॉक का भौतिक सत्यापन का संचालन और संबंधित एजेसियों के जिला अधिकारियों को नियमित रूप से पीवी रिपोर्ट की कॉपी प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी। इन रिपोर्टों में, स्टॉक की भौतिक उपलब्धता और गुणवत्ता दर्शाने के अलावा मिल-मालिक के पास उपलब्ध और वितरित मात्रा स्पष्ट रूप से दी जानी चाहिए।

⁹⁸ कृषि वर्ष वित्तीय वर्ष के समरूप होता है, अप्रैल से सितम्बर रबी फसल और अक्टूबर से मार्च खरीफ के समान होता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि तीन एसजीएज़ में पीवीज़ के संचालन में 58 प्रतिशत की न्यूनता आई थी। पंजाब राज्य माल-गोदाम निगम के जिला कार्यालयों ने संचालित पीवी से संबंधित सूचना नहीं दी।

एसजीएज़ एवं खाद्य एवं आपूर्ति विभाग ने पंजाब में आयोजित राज्य एग्रीट सम्मेलन में कहा कि (फरवरी 2015) श्रम-शक्ति की कमी और भारत सरकार द्वारा भौतिक सत्यापन (पीवी) व्ययों की गैर-अदायगी के कारण धान का केवल सतही पीवी किया गया। वैसे भी डिस्टैंकिंग, तोल और रिस्टैंकिंग द्वारा पीवी का संचालन करना संभव नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा पीवी में दिखाई गई कमी राज्य सरकार द्वारा सुनिश्चित लक्ष्य के विरुद्ध है जिन्होंने पहले ही पीवी के संचालन की प्रक्रिया को ध्यान में रखा है चाहे सतही गणना द्वारा या तोल द्वारा बनाए गए मापदंडों की अनुपालना पर निर्धारित थी

ख) कस्टम मिलिंग पॉलिसी के खण्डों का गैर-अनुपालन और अपर्याप्त निगरानी

कस्टम मिलिंग पॉलिसी के अनुसार मिल-मालिकों की पत्रता, रोकड़ अनुभूति के साथ अथवा बिना, उनकी मिलिंग क्षमता के अनुसार निश्चित होती है। चूंकि धान का भण्डारण मिलमालिकों के परिसर में होता है, अतः एसजीएज़ के हितों की रक्षा के लिए हर पखवाड़े में नियमित रूप से भौतिक-सत्यापन (पीवी) की आवश्यकता है। नीचे उल्लिखित चयनित ज़िला कार्यालयों में एसजीएज़ ने सीएमपी के प्रावधानों की अनुपालना नहीं की:

- i) दो जिलों में {पंजाब राज्य माल-गोदाम निगम (पीएसडब्ल्यूसी), लुधियाना और पीएसडब्ल्यूसी, पटियाला} आवंटित धान मिलिंग क्षमता से अधिक था।
- ii) 14 में से 13 मामलों में (पीएसडब्ल्यूसी संगरूर के अलावा) हर पखवाड़े में या तो पीवी का संचालन नहीं किया गया अथवा उचित ढंग से संचालन नहीं किया गया।
- iii) धीमी मिलिंग के बावजूद, धान का अन्य मिल-मालिकों को स्थानांतरण करने की समयोचित कार्यवाही नहीं की गई। मिल-मालिकों की मिलिंग क्षमता से अधिक धान का आवंटन, राज्य सरकार/एफसीआई द्वारा मिल-मालिक परिसर के पड़े हुए स्टॉक का गैर-सत्यापन और आंतरिक नियंत्रण की कमी जैसे सीएमपी के प्रावधानों के गैर अनुपालना के परिणामस्वरूप ₹ 73.08 करोड़ रुपये के धान का गैर वितरण हुआ।

एसजीएज़ ने कहा कि श्रम-शक्ति की कमी और भारत सरकार द्वारा भौतिक सत्यापन की गैर अदायगी के कारण धान का केवल सतही भौतिक सत्यापन किया गया।

एसजीएज़ ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया। तो भी यह तथ्य रहता है कि निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार भौतिक सत्यापन की कमी खाद्यान्न के गैर-वितरण के जोखिम को बहुत बढ़ाता है।

ग) तकनीकी स्टाफ द्वारा घटिया धान की खरीद

यह देखा गया कि 2009-10 से 2013-14 के दौरान संगरूर, लुधियाना, पटियाला और मोगा के जिले में क्षेत्रीय प्रबंधक/सहायक महाप्रबंधक (गुणवत्ता नियंत्रण) ने 0.99 प्रतिशत तथा क्षेत्रीय अधिकारी दल ने 26.95 प्रतिशत चावल, जोकि विनिर्देश के अनुरूप नहीं रहे, का पता लगाया। इसके अलावा उसी अवधि के दौरान आंचलिक कार्यालय/मुख्यालय दल ने अस्वीकृति सीमा के परे के तौर पर 9.15 प्रतिशत चावल का पता लगाया इसने यह दर्शाया कि वहां पर तकनीकी सहायकों द्वारा घटिया चावल⁹⁹ की व्यापक स्वीकृति थी।

हालांकि, मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि जिला प्रयोगशाला में नमूने के निरस्तीकरण का स्तर का पता न लगना यह नहीं दर्शाता है कि जिला प्रयोगशालाओं ने उचित तरीके से कर्तव्यों का पालन नहीं किया।

यह स्पष्ट है कि जिला प्रयोगशालाओं ने उन मुख्य कार्यों में से एक को उचित रूप से निष्पादित नहीं किया जिसके लिए उन्हें पंजाब में स्थापित किया गया था अर्थात् नमूना परीक्षण में चावल के आर्थिक निरस्तीकरण स्तर का पता लगाने के लिए।

7.3.2 आंध्र प्रदेश और तेलंगाना में स्थिति

क) निर्धारित विवरणी की गैर-प्रस्तुति

आंध्र प्रदेश के कार्यालयों में प्रवर्तन में जिला आपूर्ति अधिकारियों (डीएसओ) के स्टाफ सदस्यों¹⁰⁰ को नियमित अंतराल पर बहि शेष के संदर्भ में स्टॉक के निरीक्षण का संचालन, मिल-मालिकों से आवश्यक सूचना प्राप्त करना और डीएसओ को पखवाड़े पर व्यापार विवरणी प्रस्तुत करना आवश्यक था। किन्तु प्रवर्तन स्टाफ ने ऐसी व्यापार विवरणी प्रस्तुत नहीं की। चावल मिल-मालिक ने भी मासिक रिपोर्ट डीएसओ को प्रस्तुत नहीं की। इसके कारण लेखापरीक्षा में एकत्रित चावल की आपूर्ति और धान की कस्टम मिलिंग के संबंध में समय-समय पर मिल-मालिकों द्वारा सरकार द्वारा जारी निर्देशों के अनुपालन की जांच नहीं हो सकी।

⁹⁹ भारत सरकार द्वारा निर्धारित एक समान विनिर्देशों से प्रमाणित नहीं होने वाले चावल

¹⁰⁰ अनाज खरीद सहायक, अनाज खरीद सहायक अधिकारी और खाद्य इंस्पेक्टर

ख) आंध्र प्रदेश और तेलंगाना के दो राज्यों में बिना भौतिक गतिविधि के प्रभार मुक्त चावल का कागजों में स्थानांतरण

सांविधिक प्रणाली के तहत लेवी चावल की गतिविधि की गई जहां पर राज्य सरकार ने भारत सरकार की सलाहपर केंद्रीय पूल के लिए एफसीआई को धान की मिलिंग के परिणास्वरूप चावल के विशिष्ट प्रतिशत के वितरण के लिए निजी चावल मिल-मालिकों/डीलरों को निर्देश देते हुए प्रभार आदेश जारी किए कि निजी चावल मिल-मालिक या विक्रेता परिणामी चावल का 75 प्रतिशत वितरण करेगा और 25 प्रतिशत प्रभार मुक्त चावल खुले बाजार में बेच सकता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी पांच जिलों¹⁰¹ में ₹ 4,187.48 करोड़ के 20.45 एलएमटी चावल मिल-मालिकों द्वारा प्रभार मुक्त चावल के तौर पर प्रयुक्त हुए कहा गया। किन्तु विश्लेषण ने दर्शाया कि केएमएस 2012-13 और 2013-14 के दौरान यह स्टॉक मिल-मालिकों के परिसर से अन्य मिल-मालिकों/व्यापारियों के परिसर तक वास्तविक तौर पर नहीं पहुँचाए गए। स्टॉक की गतिविधि केवल कागजों में थी और चावलों की कोई भौतिक गतिविधि नहीं हुई। इस प्रद्वति में मिल मालिकों द्वारा अगले वर्ष के लिए प्रभार कोटा को पूरा करने के लिए पिछले वर्ष के उगाही मुक्त चावल को उच्चतर दरों पर प्रयोग करने का जोखिम है क्योंकि आगमी वर्ष में पुराना स्टॉक विक्रय में उच्चतर दर ला सकता है।

लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए कि चावलों का स्थानांतरण केवल कागजों में हुआ और चावलों की कोई भौतिक गतिविधि शामिल नहीं थी, आंध्रपदेश राज्य सिविल आपूर्ति निगम लिमिटेड ने कहा कि प्रभार मुक्त के स्थानांतरण की योग्यता समय समय पर सरकार द्वारा जारी आदेशों के अनुपालन में जारी की गई थी। योग्यता प्रमाण-पत्र प्राप्त करने के बाद चावल का भौतिक रूप से स्थानांतरण के लिए मिल-मालिक को निर्देश नहीं दिए गए थे, किन्तु यह सुनिश्चित किया गया था कि जिला प्रभार लक्ष्य प्राप्त कर लिये गए हैं।

वास्तविक अंतरण किए बिना उगाही मुक्त चावलों का लाने ले जाने की पद्धति मिल-मालिकों द्वारा पुराने स्टॉक को अगले वर्ष में पुनः चक्रित करने और उसी के लिए उच्चतर मूल्य प्राप्त करने के जोखिम से भरपूर हैं।

¹⁰¹ पूर्व गोदावरी, पश्चिम गोदावरी, कृष्णा, निजामाबाद, नालगोंडा

7.3.3 उत्तर प्रदेश में स्थिति

क) विशेष भौतिक सत्यापन की कमी (एसपीवी)

खरीद नीति के अनुसार, प्राधिकरणों द्वारा एसपीवी का संचालन सुरक्षित भण्डारण और गुणवत्ता प्रतिमानों को सुनिश्चित करने हेतु करना चाहिए। किंतु मिल-मालिकों के परिसर में स्टॉक की स्थिति की जांच के लिए 11 जिलों के 160 मिल-मालिकों का एसपीवी विभिन्न उच्चतर प्राधिकरणों जैसे कि आयुक्त, क्षेत्रीय खाद्य आयुक्त और जिला स्तरीय प्राधिकरणों द्वारा नहीं किया गया।

इसके अतिरिक्त, क्षेत्रीय एवं जिला स्तरीय अधिकारी मिल-मालिक परिसर में धान के सुरक्षित भण्डारण और एफसीआई को सीएमआर का सामयिक वितरण को सुनिश्चित करने के लिए साप्ताहिक सत्यापन का संचालन करने के लिए उत्तरदायी थे। किंतु एसजीएज़ ने ऐसी कोई सत्यापन रिपोर्ट नहीं बनाई थी। सत्यापन रिपोर्ट की अनुपस्थिति में वर्ष 2009-10 से 2013-14 के दौरान यह पता लगाने के लिए कोई साधन नहीं थे कि वितरित धान और परिणामी चावल का भण्डार खुले या ढके हुए और न्याधार (सीएपी) क्षेत्र में किया गया था।

ख) धान की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए अपर्याप्त निगरानी

खरीद नीति के निर्धारित प्रतिमानों के अनुसार, जिला खाद्य और वितरण अधिकारी (डीएफएमओ) को यह सुनिश्चित करने के लिए कि, सामायिक केन्द्रों के खुलने के साथ साथ किसानों को आवश्यक सुविधाएं¹⁰² दी गई हैं, कम से कम सप्ताह में एक बार प्रत्येक खरीद की जांच करनी चाहिए। इसके अलावा यह सुनिश्चित करना कि धान की अधिप्राप्ति मापदंड और आवश्यक गुणवत्ता के अनुसार की गई है।

सभी चयनित जिलों में डीएफएमओ द्वारा आवश्यक संख्या में जांच नहीं की गई। आगे यह भी देखा गया कि जिला/क्षेत्रीय स्तर पर कोई पृथक प्रयोगशाला की स्थापना नहीं की गई जो कि इस बात का सूचक है कि अधिप्राप्त धान की गुणवत्ता की जांच एसजीएज़ द्वारा सुनिश्चित नहीं की गई।

2009-10 से 2013-14 तक की अवधि के दौरान खरीद नीति में निर्धारित प्राधिकरणों को 11 जिलों के मिल-मालिकों ने कोई विवरणी रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की थी। यह सभी तथ्य अपर्याप्त निगरानी का संकेत देते हैं जिससे कि धान/चावल के गबन की संभावना बढ़ जाती है।

¹⁰² पीने का पानी, पंखा टेंट आदि

ग) ₹ 7.33 करोड़ के असमायोजित क्षतिग्रस्त धान

क्षेत्रीय लेखा कार्यालय बरेली में लेखापरीक्षा ने यह देखा कि वित्तीय वर्ष 2011-12 में ₹ 7.33 करोड़ के दाम पर 38,653.03¹⁰³ क्विंटल चावल क्षतिग्रस्त दिखाए गए थे जो कि आयुक्त खाद्य एवं सिविल आपूर्ति द्वारा समायोजित/काटे नहीं गए थे। लेखापरीक्षा को खाद्य एवं सिविल आपूर्ति विभाग, उत्तर प्रदेश द्वारा चावल की क्षति और की गई कार्यवाही की प्रमाणिकता नहीं दी गई जिसकी अनुपस्थिति में लेखापरीक्षा में प्रमाणिकता के औचित्य की जांच नहीं हो सकी।

7.3.4 हरियाणा में स्थिति

क) तकनीकी स्टॉक द्वारा घटिया धान की खरीद

2009-10 से 2013-14 के दौरान कैथल, कुरुक्षेत्र और फतेहबाद के राजस्व जिलों में जिला प्रयोगशालाओं द्वारा चावल विश्लेषण ने यह दिखाया कि जिला प्रयोगशालाओं ने 2,907 नमूनों की जांच करने के लिए उठाया तथा 4.68 एलएमटी (9.47 प्रतिशत) चावल की जांच की (इन राजस्व जिलों में 49.42 एलएमटी प्राप्त) और पता लगाया कि कोई भी नमूना नामंजूरी सीमा के परे (बीआरएल) नहीं था। इस प्रकार जिला प्रयोगशालाओं ने चावल को विनिर्देश के अनुरूप पाया।

किंतु 2009-10 से 2013-14 के दौरान एफसीआई के हरियाणा क्षेत्र में क्षेत्रीय प्रबंधक/सहायक महाप्रबंधक (गुणवत्ता नियंत्रण) ने 0.16 प्रतिशत जबकि क्षेत्रीय अधिकारी दल ने 2.44 प्रतिशत चावल का पता लगाया जो कि विनिर्देश के अनुरूप नहीं थे। इसके अलावा, आंचलिक कार्यालय/मुख्यालय दल ने 13.58 प्रतिशत चावल को उसी अवधि में नामंजूरी सीमा के परे पाया। यह दर्शाता है कि वहां पर तकनीकी सहायकों द्वारा घटिया चावल की व्यापक स्वीकृति थी। चूंकि 2009-10 से 2013-14 तक पिछले पांच वर्षों में उपरोक्त जिला प्रयोग शाला में घटिया चावल का कोई मामला देखा नहीं गया, अतः यह अपनाई गई नमूनाकरण तकनीकों और जिला प्रयोगशालाओं के प्रभावीपन पर प्रश्न चिन्ह उठाता है।

ख) चावल मिल-मालिकों से संबंधित रिकॉर्ड में कमियां

प्रत्येक वर्ष खाद्य एवं आपूर्ति विभाग द्वारा जारी धान की खरीद के दिशानिर्देश कहते हैं कि धान की कस्टम मिलिंग का दायित्व लेने वाले मिल-मालिक निर्धारित प्रोफार्मा में संबंधित एसजीएज के साथ तुरंत करार का निष्पादन करेगा। आगे दिशानिर्देश कहते हैं कि प्रत्येक मिल-मालिक स्टैक की स्थिति, प्रत्येक स्टैक में बोरियों की संख्या के साथ स्टैक संख्या का वर्णन देते हुए तीन प्रतियों में चित्रीय चार्ट/रेखा चित्र तैयार करेगा। दिशानिर्देश यह भी कहते

¹⁰³ 26,253.42 क्विंटल चावल पीलीभीत जिले में और 12,399.61 क्विंटल चावल शाहजहांपुर जिले में

हैं कि मिल-मालिकों के पास उपलब्ध भण्डारण क्षमता सुनिश्चित होनी चाहिए। आगे, एसजीएज़ द्वारा मिल-मालिकों के साथ किए गए करार कहते हैं कि प्रत्येक मिल-मालिक सम्पूर्ण धान एवं चावल का बीमा करवाएगा।

परन्तु लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- i) मिल-मालिक द्वारा कोई चित्रीय चार्ट प्रस्तुत नहीं किया गया।
- ii) एसजीएज़ के जिला कार्यालयों में मिल-मालिकों के भण्डारण क्षमता का कोई प्रमाण उपलब्ध नहीं था।
- iii) किसी भी मिल-मालिक ने धान का बीमा कराया है, इसका कोई रिकार्ड नहीं था।
- iv) उसके अतिरिक्त हरियाणा राज्य माल गोदाम निगम, पानीपत के मामले में खरीफ विपणन सत्र 2009-10 और 2010-11 के लिए मिल-मालिकों के साथ किया गया करार, हालांकि पूछा गया, लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

खाद्य एवं सिविल आपूर्ति विभाग, हरियाणा ने आवश्यक किया कि इस संबंध में उपचारात्मक कार्यवाही की जायेगी।

7.3.5 छत्तीसगढ़ में स्थिति

क) जांच में न्यूनता

जांच के अनुसार, धान की अधिप्राप्ति और चावल स्टॉक के स्वीकरण/खरीद के अनुगमन में एफसीआई की प्ररिक्षण नमूना जांच और विश्लेषण प्रक्रिया के अनुसार केवल लिखे हुए विनिर्देश से अनुरूप चावल की स्वीकृति को सुनिश्चित करने के लिए परम जांच की जायेगी।

किंतु लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि उच्चतर अधिकारियों द्वारा की गई परम जांचों में काफी अधिक कमी थी। 2010-11 से 2013-14 के दौरान तीन मामलों में क्षेत्रीय प्रबंधक ने स्वीकृत स्टॉक के 2 प्रतिशत से कम की परीक्षण जांच की थी और छह मामलों में सहायक महाप्रबंधक (गुणवत्ता नियंत्रण) ने एक पखवाड़े में स्वीकृत स्टॉक के 10 प्रतिशत से कम की जांच की। उप महाप्रबंधन (गुणवत्ता नियंत्रण) के संबंध में वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान जांच में कमी 63 प्रतिशत से 72 प्रतिशत के बीच थी और वर्ष 2010-11 और 2013-14 में जीएम के संबंध में 8 प्रतिशत और 63 प्रतिशत के बीच थी।

एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, छत्तीसगढ़ ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2014) कि सभी पर्यवेक्षी अधिकारियों द्वारा एफसीआई मुख्यालय द्वारा निर्धारित के अनुसार नियमित रूप से अनिवार्य जांच की जा रही है। प्रारंभिक जांच के लिए गुणवत्ता नियंत्रण स्टाफ/अधिकारियों (तकनीकी सहायक) की कमी के संबंध में तथ्यों के पुष्टीकरण के दौरान, यह उत्तर दिया गया कि यह मामला एफसीआई आंचलिक कार्यालय/मुख्यालय के पास ले जाया गया और हमारे अनुरोध

पर एफसीआई आंचलिक कार्यालय/मुख्यालय ने अन्य क्षेत्रों से अस्थायी तौर पर स्टाफ व्यवस्थित किया।

यह उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि उच्च प्राधिकरणों द्वारा किए जाने वाले निर्धारित निरीक्षणों में भी कमी थी। इसके अतिरिक्त यह देखा गया कि महासमुंद्र केंद्र के अंतर्गत हालांकि मिलों की मिलिंग क्षमता 100 लोट प्रतिदिन थी फिर भी तकनीकी स्टॉफ की कमी के कारण केवल 45 लोट ही स्वीकृत किए गए थे। इस प्रकार, स्टॉफ की कमी खरीद प्रचालनों को प्रतिकूल रूप से प्रभावित कर रही थी।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि सहायक महाप्रबंधक (गुणवत्ता नियंत्रण) और क्षेत्र प्रबंधक द्वारा दस प्रतिशत और दो प्रतिशत की निर्धारित जांच उनके पिछले निरीक्षण के बाद खरीदे गए लोट्स की संख्या पर आधारित है जबकि लेखापरीक्षा ने दो सप्ताह के दौरान खरीदी गई मात्रा पर प्रतिशतता की गणना की है। इसने यह भी बताया कि जीएम की तरफ से कमी आई जब वह अन्य महत्वपूर्ण कार्यों में व्यस्त थे।

यह उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि प्रतिमान यह निर्दिष्ट नहीं करते कि निर्धारित जांच पिछले निरीक्षण के बाद की जानी चाहिए और इस प्रकार विद्यमान पद्धति के कारण छत्तीसगढ़ में निरीक्षणों में कमी आई।

ख) मिल-मालिक के परिसरों में स्टॉक का अपर्याप्त भौतिक सत्यापन

राज्य सरकार के मिलिंग करार/उगाही आदेशों के अनुसार धान और चावल के स्टॉक का अनिवार्य पीवी नियमित रूप से मिल-मालिक परिसर में किया जायेगा। प्रवर्तन अधिकारियों को धान की एमएसपी पर खरीद, धान की मिलिंग और उगाही चावल के वितरण को सुनिश्चित करने के लिए समय समय पर चावल मिल की जांच करने की आवश्यकता है। स्टॉक की भौतिक उपलब्धता और उनकी गुणवत्ता को दर्शाने के अलावा वितरित और मिल-मालिकों के पास उपलब्ध मात्रा पीवी रिपोर्ट में स्पष्ट रूप से वर्णित होनी चाहिए।

छत्तीसगढ़ के सात चयनित जिलों में यह देखा गया कि संबंधित अधिकारियों द्वारा नियमित रूप से पीवी नहीं किया गया और पीवी की अवधि से संबंधित कोई प्रतिमान निश्चित नहीं किए गए। कुछ मामलों में, जहां पीवी किया गया था, यह देखा गया कि मिल-मालिक ने या तो स्टॉक रिकॉर्ड संधृत नहीं किए थे या अनुचित ढंग से संधृत किए थे। एमएआरकेफईडी ने दोषी मिल-मालिकों के खिलाफ 9 मामले पंजीकृत किए थे और चार चयनित जिलों¹⁰⁴ में 1,347.80 एमटी धान और 380.14 एमटी चावल जब्त किया गया।

¹⁰⁴ रायपुर, धमतरी, दुर्ग और राजनन्दगांव

इस पर ध्यान दिलाने पर, खाद्य नियंत्रक, छत्तीसगढ़ ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया (नवम्बर 2014) कि विभाग द्वारा पीवी के लिए कोई प्रतिमान निश्चित नहीं किए गए थे।

लेखापरीक्षा का यह मत है कि धान/चावल स्टॉक के बेहतर और प्रभावी भण्डारण प्रबंधन के लिए पीवी का संचालन करने के लिए प्रतिमान होने चाहिए।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते समय मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि छत्तीसगढ़ सरकार को मिल मालिक परिसरों में बचे भंडार के पाक्षिक पीवी के पालन के लिए सलाह दी जा रही है।

ग) मिल-मालिकों द्वारा रिपोर्टों का गैर-प्रस्तुतीकरण

कस्टम मिलर करार के खंड 10.1(2) के अनुसार, प्रत्येक मिल-मालिक को प्रत्येक महीने की सात तारीख को संबंधित जिला विपणन अधिकारियों (डीएमओ) को धान के उत्तोलन और चावल के वितरण का विवरण प्रस्तुत करना होता है। सात जिलों में यह देखा गया कि करार की शर्तों का खंडन करते हुए धान के उत्तोलन और चावल के वितरण के संबंध में मिल-मालिकों द्वारा कोई रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई।

इन जिलों के डीएमओ ने इस तथ्य को स्वीकार किया और कहा कि मिल-मालिकों द्वारा विवरणी/रिपोर्ट के प्रस्तुतीकरण के संबंध में राज्य सरकार ने कोई निर्देश जारी नहीं किए।

घ) भंडार की दोहरी हैडलिंग के परिणामस्वरूप छत्तीसगढ़ में ₹ 3.94 करोड़ का परिहार्य हैडलिंग प्रभार हुआ।

छत्तीसगढ़ में, मंत्रालय ने जून 2011 से मार्च 2012 की अवधि के लिए गरीबी रेखा से नीचे (बीपीएल) और गरीबी रेखा से उपर (एपीएल) के लिए चावल को अतिरिक्त आबंटन किया (मई/जून 2011)। इसके मद्देनजर, मंत्रालय ने मार्च 2012 तक केंद्रीय निर्गम कीमत के अंतर्गत एपीएल श्रेणी के लिए छत्तीसगढ़ में 5,180 एमटी चावल प्रतिमाह और बीपीएल परिवारों के लिए 1.35 एलएमटी चावल के अतिरिक्त आबंटन का अनुमोदन किया था। एपीएल और बीपीएल के अंतर्गत अतिरिक्त आबंटन के भंडार को एफसीआई भंडार से उठाया जाना था। आबंटित मात्रा के प्रति, एफसीआई ने जून 2011 से मार्च 2012 के दौरान राज्य सरकार को एफसीआई द्वारा प्रतिधारित भंडार से 1.66 एलएमटी चावल जारी किया था।

राज्य सरकार के भंडार लेखा से प्राप्त की गई भंडार स्थिति से यह देखा गया कि राज्य सरकार के पास जून 2011 से मार्च 2012 की अवधि के दौरान चावल का पर्याप्त भंडार था। तथापि, अतिरिक्त आबंटन को पूरा करने के लिए मंत्रालय ने एफसीआई भंडारों से खाद्यान्नों को उठाने का अनुदेश दिया जिसमें हैडलिंग आदि पर प्रासंगिक व्यय शामिल है। इसके

परिणामस्वरूप वर्ष 2011-12 के दौरान ₹ 3.94¹⁰⁵ करोड़ की हैंडलिंग लागत के प्रति अधिक व्यय हुआ।

7.3.6 ओडिसा मे स्थिति

क) धान की गुणवत्ता और मात्रा सुनिश्चित करने के लिए अपर्याप्त भौतिक सत्यापन

मिल-मालिक परिसर में गुणवत्ता और मात्रा सुनिश्चित करने के लिए परीक्षण (प्राधिकृत अधिकारी द्वारा) और प्रतिपरीक्षण (प्रवर्तन अधिकारी, जिला अधिकारी-कम सिविल आपूर्ती अधिकारी की आवधिक जांच, जिला न्यायाधीश द्वारा) की एक स्थापित प्रणाली होने के बावजूद, वह उचित ढंग से कार्यान्वित नहीं हुई थी चूंकि प्राधिकृत अधिकारी स्टॉक का भौतिक सत्यापन करने में नियमित नहीं थे और डीएम-कम-सीएमओ, प्रवर्तन अधिकारी और जिला न्यायाधीश द्वारा आवधिक जांच की कमी थी। ओडिसा राज्य सिविल आपूर्ती निगम लिमिटेड (ओएससीएससी) द्वारा संचालित विशेष लेखापरीक्षा निष्कर्षों ने भी इस तथ्य की पुष्टि की।

ख) धान और चावल की संयुक्त अभिरक्षा और रख रखाव के लिए नियुक्त प्राधिकृत अधिकारी जिला कार्यालयों को प्रस्तुत करने हेतु साप्ताहिक भौतिक सत्यापन करते हैं। स्टॉक में कोई भी कमी, गबन, विपथन धीमा सुपुर्दगी तुरंत जिला प्रबंधक के नोटिस में लाया जाता है। मिल-मालिकों के साथ ओएससीएससी द्वारा किया गया करार कहता है कि जिला प्रबंधक या उसके प्राधिकृत अधिकारी नियमित तौर पर धान स्टॉक के भौतिक सत्यापन का संचालन करने के लिए उत्तरदायी है। उगाही के तहत, प्रवर्तन अधिकारी कम से कम सप्ताह में एक बार स्टॉक का आवधिक रूप से सत्यापन करेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि भौतिक सत्यापन की आवधिकता में नियमितता नहीं रखी गई। भद्रक जिले में, 153 करारों के संबंध में 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान 4,949 आवश्यक सत्यापनों के विरुद्ध केवल 2,472 सत्यापन (50 प्रतिशत) किए गए थे। बारगढ़ जिले में, 2009-14 के दौरान 442 करारों के विरुद्ध आवश्यक 21,408 के विरुद्ध 8,502 (39 प्रतिशत) सत्यापन किए गए थे, मल्कानिगिरी जिले में उगाही आदेशों के संबंध में आवश्यक 4,784 सत्यापनों के विरुद्ध 1,259 भौतिक सत्यापन (26 प्रतिशत) किए गए थे।

7.3.7 बिहार में स्थिति

धान अधिप्राप्ति की निगरानी प्रणाली के संबंध में नोटिस की गई त्रुटियों की व्याख्या नीचे की गई है:-

¹⁰⁵ ₹ 239 प्रति एमटी की औसत हैंडलिंग लागत पर गिना गया

- i) बिहार राज्य खाद्य एवं सिविल आपूर्ति निगम (बीएसएफसी) द्वारा निश्चित प्रतिमानों के अनुसार मिल का चयन करने के पूर्व जिला प्रशासन द्वारा केवल मिल का उचित भौतिक सत्यापन करने के बाद ही मिल-मालिक को धन प्रदान कराये जाने थे। किंतु इस प्रकार का भौतिक सत्यापन राज्य में संबंधित प्रधिकरण द्वारा नहीं किया जा रहा था।
- ii) इसके अतिरिक्त मिल-मालिक और एसजीएज के बीच करार के अनुसार, मिल-मालिक को एफसीआई को अग्रिम रूप से ही चावल का वितरण/आपूर्ति करना था। चावल की मिलिंग के पश्चात धान की सापेक्ष मात्रा मिल-मालिकों को जारी करना होती थी। किंतु इसका पालन नहीं किया गया।
- iii) उप-कलेक्टर और उच्च को आवश्यक भूमि रिकॉर्ड्स के सत्यापन के साथ प्राप्त धान के सत्यापन के लिए प्रवर्तन अधिकारी बनाया गया था लेकिन सात चयनित जिलों के 14 ब्लॉक में यह निर्धारित प्रतिमानों के अनुसार नहीं किया गया। उद्धृत कारण कार्य की बहुलता बताया गया जिसके परिणामस्वरूप खराब सत्यापन हुआ।
- iv) रोकड़ बही का विवरण, रोकड़ जमा खाता, मियादी जमा खाता और बजट/आवंटन रिकार्ड जैसे महत्वपूर्ण नियंत्रण दस्तावेजों को उचित ढंग से नहीं रखा गया था।
- v) 2013-14 (अप्रैल 2014) के केएमएस के लिए डीसीपी योजना के तहत खाद्यान्न के वितरण के लिए दिशानिर्देश बनाते हुए, एसजीए, बीएसएफसी ने एफसीआई की भूमिका निर्धारित की थी। उसके अनुसार एफसीआई के प्रतिनिधियों को सीएमआर की उपलब्धता की जांच करनी थी, उसका पीवी करना था और भौतिक सत्यापन के उद्देश्य से निर्धारित फार्मेट में हस्ताक्षर करने थे। किंतु लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि जैसा कि डीसीपी राज्यों हेतु भारत सरकार के दिशा निर्देशों में निर्धारित है, 2013-14 केएमएस के दौरान डीसीपी योजना के तहत अधिप्राप्त सीएमआर के गुणवत्ता पहलू की जांच में एफसीआई ने बीएसएफसी के साथ सहयोग नहीं किया। एफसीआई ने अपनी ओर से कहा कि बीएसएफसी स्टाफ गणनीय अवस्था में नहीं रखे गए थे और इस कारण एफसीआई स्टाफ के लिए बोरियों की संख्या/स्टॉक के वजन का आंकलन करने में कठिनाई होगी। इसमें आगे कहा गया कि एफसीआई बिहार क्षेत्र में स्टाफ की कमी थी। इसके अतिरिक्त 2013-14 केएमएस के दौरान स्टॉक के गुणवत्ता पहलुओं की जांच के लिए बीएसएफसी ने एफसीआई क्षेत्रीय अधिकारी, पटना को 101 गुणवत्ता नियंत्रकों की प्रतिनियुक्ति के लिए अनुरोध किया जिसके लिए एफसीआई द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई।

सीएमआर की धीमी गति के वितरण के कारण बिहार क्षेत्र में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए) की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अन्य राज्यों से खाद्यान्नों की अतिरिक्त आवश्यकता हुई जिसमें काफी परिवहन लागत लगी। किंतु माल भाड़े और विविध

उतराई-चढाई पर अतिरिक्त लागत से बचने के लिए एसजीए द्वारा अधिप्राप्ति में एफसीआई द्वारा निरिक्षण की गति में कमी पाई गई।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि डीसीपी योजना के तहत अधिप्राप्त चावल के लिए गुणवत्ता नियंत्रण पहलू के संबंध में भारत सरकार द्वारा जारी दिशानिर्देशों का एफसीआई द्वारा उचित अनुगमन नहीं किया जा रहा था। राज्य सरकार अब भी एनएफएसए के तहत इसकी आवश्यकता को पूरा करने के लिए एफसीआई पर निर्भर है क्योंकि इसने अप्रैल 2014 से अक्टूबर 2014 के दौरान 13.28 एलएमटी चावल का उत्तोलन किया, हालांकि राज्य 2013-14 के एमएस से प्रभावी डीसीपी योजना पर अंतरण कर चुकी है

सिफारिश सं. 17	मंत्रालय का उत्तर
एफसीआई/एसजीएज अधिप्राप्ति के चरण में गुणवत्ता जांच के लिए श्रमशक्ति बढ़ाने के बारे में सोचे और धान की अधिप्राप्ति मिलिंग और वितरण परिचालनों के लिए निगरानी और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की कमियों में सुधार करें।	सिफारिश स्वीकृत है।

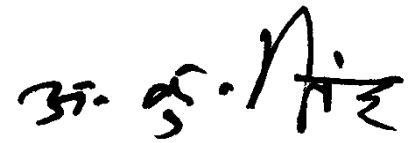
निष्कर्ष:

कस्टम मिल्ड चावल/उगाही चावल योजना भारत सरकार द्वारा सार्वजनिक क्षेत्र अधिप्राप्ति ढांचा और निजी क्षेत्र मिलिंग क्षमताओं के बीच सहक्रियता का लाभ उठाने के लिए परिकल्पित की गई थी। किंतु मिलिंग प्रभार के पुनः प्रतिष्ठापना में देरी और धान/चावल की अभिरक्षा पर खराब नियंत्रण के परिणामस्वरूप न केवल निजी चावल मिल-मालिकों को अनावश्यक अप्रत्याशित लाभ हुआ बल्कि उनके द्वारा धान और चावल की व्यापक और बड़े पैमाने पर गैर सुपुर्दगी की घटनाएँ देखी गईं। इसके अलावा, असमान परिचालन पद्धतियों और लागत मानदंड के कारण पूरे देश में बहुत बड़ी मात्रा में परिहार्य व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त बिना किसानों के यथार्थता और असलियत का पता लगाए धान की एमएसपी वितरित की गई। आगे यह भी पाया गया कि प्रतिकूल वातावरण परिस्थितियों के कारण धान/चावल गुणवत्ता में छूट का फायदा किसानों के बजाय मिल-मालिकों को मिला। इन कमियों के कारण भी भारत-सरकार के खाद्य अनुदान व्यय में बहुत अधिक परिहार्य बढ़ोतरी हुई।

इस रिपोर्ट में लाए गए रिक्त स्थानों/कमियों को संबोधित करने के लिए इस योजना को फिर से देखने की आवश्यकता है। सरकार अन्य विषयों के साथ-साथ तुरंत कार्यान्वयन के लिए निम्नलिखित पद विचार कर सकती है:

- (i) मिलिंग के लिए मिल मालिकों को सौंपे गए धान और चावल की समानान्तर सुरक्षा पाना।
- (ii) बोरियों पर मूल्यहास, रख रखाव प्रभार और मंडी श्रम प्रभार संबंधी लागत शीट मापदण्डों में एकरूपता लाना।
- (iii) पूरे देश में सर्वश्रेष्ठ पद्धतियों के आधार पर, बोरियों में भरे हुए धान के विनिर्देश में एकरूपता लाना।
- (iv) एमएसपी का किसानों के खाते में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण
- (v) मिलिंग और लागत प्रभारों का पुनः प्रतिष्ठापन
- (vi) विषैले पदार्थों से खाद्य सुरक्षा और कीटनाशक अपशिष्ट से संबंधित लागू मानदंडों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त सुविधाओं का सृजन करना।

चूंकि सीएमआर/उगाही चावल योजना खाद्य सुरक्षा परिदृश्य में एक बहुत महत्वपूर्ण घटक है, मुख्य रूप से बीपीएल परिवारों के लिए, अतः इसके अभीष्ट उद्देश्य को पूरा करने के लिए इसे अधिक सक्षम और प्रभावी बनाने के लिए इसकी समस्वरण की आवश्यकता है।

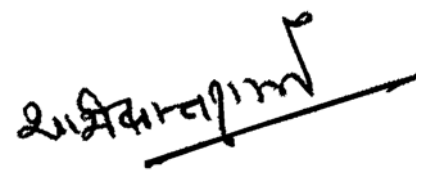


(ए. के. सिंह)

उप नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
(रिपोर्ट केन्द्रीय एवं स्थानीय निकाय)

नई दिल्ली
दिनांक: 14 अगस्त 2015

प्रतिहस्ताक्षरित



(शशि कान्त शर्मा)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक: 17 अगस्त 2015

अनुलग्नक



अनुबंध- I
(पैरा 1.10 का संदर्भ)

राज्य का नाम	चयनित राजस्व जिला का नाम	चयनित एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालयों के नाम
आंध्र प्रदेश	1 ईस्ट गोदावरी 2 पश्चिम गोदावरी 3 कृष्णा	1. काकीनाडा (पूर्वी गोदावरी को कवर करते हुए) 2. टेड पल्ली गुदेम (पश्चिम गोदावरी को कवर करते हुए) 3. विजयवाड़ा (कृष्णा को कवर करते हुए)
बिहार	1. रोहतास 2. कैमूर 3. नालंदा 4. औरंगाबाद 5. पटना 6. भोजपुर 7. पूर्वी चंपारण	1. गया (रोहतास, कैमूर और औरंगाबाद को कवर करते हुए) 2. पटना (पटना, नालंदा और भोजपुर को कवर करते हुए)
छत्तीसगढ़	1. रायपुर 2. बिलासपुर 3. दुर्ग 4. राजनांदगांव 5. धमतरी 6. महासमुंद 7. जांजगीर-चंपा	1. क्षेत्र कार्यालय रायपुर-(रायपुर, धमतरी, महसमुंद, बलोडा बाजार और गाजियाबाद राजस्व जिलों को कवर करते हुए) 2. क्षेत्र कार्यालय दुर्ग (दुर्ग, राजदांदगांव, बालोड, बेमेतरा, कबीरधाम, बस्तर, कौंडागांव, नारायणपुर, कांकेर, दंतेवाड़ा, सुकमा और बीजापुर राजस्व जिलों को कवर करते हुए। 3. क्षेत्र कार्यालय बिलासपुर-(बिलासपुर, जांजगीर, मुंगेली, कोरबा रायगढ़, सरगुजा, सूरजपुर, बलरामपुर, करिया और जसपुर राजस्व जिलों को कवर करते हुए)
हरियाणा	1. करनाल 2. कुरुक्षेत्र 3. कैथल 4. फतेहाबाद	1. करनाल 2. कुरुक्षेत्र (कुरुक्षेत्र और कैथल को कवर करते हुए) 3. हिसार (फतेहाबाद को कवर करते हुए)
ओडिशा	1. बरगढ़ 2. भद्रक 3. बोलांगीर 4. देवगढ़ 5. कालाहांडी 6. मलकानगिरी 7. संबलपुर 8. सोनपुर	1. बालासोर 2. तितलगढ़ 3. संबलपुर 4. जयपोर

पंजाब	<ol style="list-style-type: none"> 1. मोगा 2. लुधियाना 3. संगरू 4. पटियाला 	<ol style="list-style-type: none"> 1. मोगा 2. लुधियाना 3. संगरू 4. पटियाला
तेलंगना	<ol style="list-style-type: none"> 1. नलगोंडा 2. निजामाबाद 	<ol style="list-style-type: none"> 1. नलगोंडा 2. निजामाबाद
उत्तर प्रदेश	<ol style="list-style-type: none"> 1. इलाहाबाद 2. अमेठी 3. बस्ती 4. देवरिया 5. गाज़ीपुर 6. गोरखपुर 7. कुशीनगर 8. महाराजगंज 9. मिर्जापुर 10. पीलीभीत 11. शाहजहाँपुर 	<ol style="list-style-type: none"> 1. इलाहाबाद 2. फैजाबाद (अमेठी को कवर करते हुए) 3. गोरखपुर (बस्ती, देवरिया, गोरखपुर, 4. कुशीनगर और महाराजगंज कवर करते हुए) 5. वाराणसी (गाजीपुर और मिर्जापुर को कवर करते हुए) 6. बरेली (पीलीभीत को कवर करते हुए) 7. शाहजहाँपुर

अनुबंध - II
(पैरा 3.2.1 का संदर्भ)
एमएसपी भुगतान की प्रमाणिकता के बारे में संशय

राज्य का नाम	चयनित जिले का नाम	संदेहास्पद एमएसपी राशि मूल्य (₹ करोड़ में)	अवधि	नमूना	टिप्पणियां
बिहार	सभी चयनित राजस्व जिले	₹14.88 (नकली: ₹ 6.82 करोड़, काल्पनिक: ₹ 3.07 करोड़ तथा अनियमित भूमि प्राप्ति : ₹ 4.99 करोड़)	2009-10 से 2013-14	14 ब्लॉक स्तर सर्कल कार्यालयों (शिव सागर, अकोधीगोला, बिहार शरीफ, इस्लामपुर, उदवन्त नगर, आरा सदर, भबुआ, रामगढ़ ओबरा, दौंड नगर, फतुआ, बिहटा, मोतीहारी सदर, बंजारा)	भूमि अभिलेख रजिस्टर - II में की गई प्रविष्टि से मेल नहीं खाते जोकि सर्कल अधिकारी द्वारा रखे गए हैं।
हरियाणा	सभी चयनित राजस्व जिले	-	-	-	खाद्यान्न की खरीद से पूर्व किसानों से कोई दस्तावेज प्राप्त नहीं किए।
ओडिशा	भादरक एवं बरगाह	-	2013-14	608 (332 एवं 276) तिहीदी ब्लॉक में किसान एवं भद्रक और बारगड के बारगड वुमन सेल्फ हेल्प ग्रुप के झारबंद प्राइमरी एग्रीकल्चर कॉर्पोरेटिव सोसायटी	1. केएमएस 2013-14 के दौरान धान बेचने वाले किसानों के भूमि ब्यौरे प्रस्तुत नहीं किए गए थे। राजस्व अभिलेखों के आधार पर भूमि धारण का कोई प्रमाणीकरण नहीं है। 2. जारी किए गए चेकों एवं खरीद रजिस्टर में निर्दिष्ट खाता धारकों के नाम बैंक अभिलेखों से अलग है।
	बोलानगीर	-	2011-12 से 2013-14	तुसुरा	6 किसानों के मामलों में 360.25 किंटल धान नकली एफआईसी संख्याओं के प्रति खरीदा गया था।

					4068.25 क्विंटल धान 16 किसानों से खरीदा गया था जिनके भूमि स्वामित्व/ कृषि क्षेत्र के ब्यौरे तुसुरा के राजस्व निरीक्षक के पास उपलब्ध नहीं थे।
	बोलानगीर	-	-	तुसुरा एवं सौतपुर प्राइमरी एग्रीकल्चर कॉरपोरेटिव सोसायटीज	<ol style="list-style-type: none"> 1. 4861.82 क्विंटल धान का किसानों की योग्यता सीमा के आधिक्य में उनसे खरीदा गया था। 2. 12 किसानों को जारी किए गए चेकों को 6 अन्य व्यक्तियों को क्रेडिट किया गया था। 3. 36 किसानों को जारी किए गए ₹ 0.19 करोड़ के चेकों में से केवल ₹ 0.08 करोड़ की राशि 13 किसानों के खातों में क्रेडिट की गई थी।
पंजाब	सभी चयनित राजस्व जिले	-	-		खाधान्न खरीद से पूर्व किसानों से कोई दस्तावेज प्राप्त नहीं किये गए। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने किसानों के किसान कार्ड या बैंक खाते की पुष्टि के बाद भुगतान की कोई भी शर्त निर्धारित नहीं की गई थी।
तेलंगाना	नालगोंडा और निजामाबाद	-	-		<ol style="list-style-type: none"> 1. तेलंगाना राज्य के निजामाबाद जिले में राबी विपणन सत्र (आरएमएस) 2012-13 में, ₹ 40.75 करोड़ के मूल्य की 0.32 एलएमटी धान बिना महत्वपूर्ण जानकारी जैसे क्षेत्रफल (एकड़ की संख्या), भूमि वर्गीकरण, पट्टेदार किसानों का विवरण प्राप्त किये बिना 9244 किसानों से खरीदा गया था। 2. 50 प्रतिशत से अधिक मामलों में (51 प्रतिशत से 59 प्रतिशत तक) तेलंगाना राज्य में खरीफ विपणन सत्र (केएमएस) 2013-14 के लिये पाहनी (भूमि अभिलेख) का विवरण खाली रखे गये थे। पट्टेदार किसानों का विवरण खरीफ और राबी 2013-14 के दौरान 51 प्रतिशत मामलों में खाली छोड़े गये थे। 3. तेलंगाना राज्य के नालगोंडा और निजामाबाद जिले में, किसानों से 80302.94 क्विंटल धान की खरीद के लिये, बिक्री लेनदेन या तो

							बिना पहानी संख्या या एक ही पहानी संख्या पर किये गये थे।
							4. निजामाबाद जिले में, जिला प्रशासन को धान खरीद केन्द्र (पीपीसी) द्वारा प्रदान किये गये आंकड़े के कई अधूरे और न भरे गये कॉलम थे।
							5. नालगोंडा जिले में सिविल आपूर्ति निगम (सीएससी) से प्रत्यक्ष रूप से ऑन-लाइन भुगतान प्रणाली के गैर-क्रियान्वयन के कारण, सीएससी के पास क्षेत्रफल, भूमि वर्गीकरण विवरण, पट्टेदार किसानों का विवरण, धान रोपा गया क्षेत्रफल, अनुमानित उपज, पहानी संख्या आदि जैसी महत्वपूर्ण जानकारी से संबंधित 25-कॉलम में जानकारी के संबंध में विवरण नहीं थे।

एफसीआई क्षेत्र

एफसीआई क्षेत्र का नाम	चयनित कार्यालय का नाम	संदेहासपद एमएसपी राशि मूल्य (₹ करोड़ में)	अवधि	नमूना	टिप्पणियाँ
आंध्र प्रदेश	सभी प्रतिदर्श कार्यालय	उपलब्ध नहीं	2012-13		84.12 एलएमटी धान (चावल के संदर्भ में) में से, 66.07 एलएमटी (78.54 प्रतिशत) जनवरी 2013 तक मिलमालिकों द्वारा खरीद गया था जबकि मिल उगाही दर भारत सरकार द्वारा, 4.2.2013 को बताई गई थी। यद्यपि मिल उगाही दर का दावा करते समय मिलमालिकों ने एमएसपी प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया था, उपरोक्त विसंगतियों के कारण किसानों को पूर्ण एमएसपी का भुगतान संदेहपूर्ण है।
बिहार	सभी चयनित क्षेत्र कार्यालय	उपलब्ध नहीं	-	-	क्षेत्र कार्यालय पटना और गया (एफसीआई के अंतर्गत, बिहार क्षेत्र) में, कोई अभिलेख नहीं रखे गये थे और भुगतान करने से पूर्व किसानों की यथार्थता के संबंध में कोई जांच नहीं की गई थी।
उत्तर प्रदेश	(गोरखपुर और महाराजगंज, राजस्व जिले	उपलब्ध नहीं	2009-10	22 संवीक्षा किये गये मामलों में से 19	किसानों के नाम और पहचान के संबंध में संशोधित किसान बहि/दस्तावेज।

अनुबंध-III

(पैरा 3.2.3 का संदर्भ)

मिलमालिकों द्वारा नकद में भुगतान

क्र. सं.	राज्य का नाम	अवधि	नमूना	एमएसएपी भुगतान	टिप्पणियां
1.	उत्तर प्रदेश	2013-14	चयनित राजस्व जिले	मिलमालिक	धान की 0.21 एलएमटी के लिये नकद में ₹ 27.21 का भुगतान किया गया।
2.	ओडिशा	2013-14	भादरक राजस्व जिले में अदिती चावल मिल	मिलमालिक	32 किसानों को भुगतान किया गया। (धान की 46.33 एमटी के लिये ₹ 0.06 करोड़)
3.	आंध्र प्रदेश	2009-10 से 2013-14	चयनित जिले	मिलमालिक	एपीएससीएससी और आईकेपी द्वारा खरीद के मामले में, राज्य प्राधिकरण द्वारा पुष्टि न किये गये आदाता खाता चैक के माध्यम से एमएसपी का भुगतान।

अनुबंध -IV

(पैरा 3.2.3 का संदर्भ)

किसानों को एमएसपी के भुगतान में विलम्ब

क्र. सं.	राज्य का नाम	एमएसपी के भुगतान में विलम्ब (दिनों में)	टिप्पणियाँ
1.	आंध्र प्रदेश	खेत से खरीदे गए धान के मामले में औसतन 10 दिन पीपीसीज पर किये गए भुगतान के मामले में 55 दिन तक	आंध्रप्रदेश क्षेत्र के चयनित सभी तीन जिलों में विलम्ब देखा गया। आंध्रप्रदेश क्षेत्र के चयनित सभी तीन जिलों में विलम्ब देखा गया।
2.	हरियाणा	खाद्य एवं आपूर्ति विभाग के दो चयनित जिलों (करनाल एवं कैथल) में भुगतान निर्धारित अवधि में नहीं किया गया।	
3.	ओडिशा	कालाहान्डी राजस्व जिले में 7 महीने का विलम्ब	
4.	तेलंगाना	30 दिन से अधिक (निर्धारित अवधि -3 दिन) 12 से 17 दिन (निर्धारित अवधि-3 दिन)	तैलंगाना क्षेत्र के नालगौण्डा जिले में विलम्ब देखा गया। निजामाबाद जिले में विलम्ब देखा गया।
5.	उत्तर प्रदेश	10 से 86 दिनों का विलम्ब	महाराजगंज राजस्व जिले में 2012-14 के दौरान ₹ 0.98 करोड़ राशि के एमएसपी हेतु विलम्ब देखा।
एफसीआई			
6.	उत्तर प्रदेश	25 दिन तक (24 घंटे की निर्धारित अवधि)	23।5.96 एमटी के खरीद हेतु 8 राजस्व जिलों में विलम्ब देखा गया।

अनुबंध – V
(पैरा 3.7 का संदर्भ)

असुरक्षित धान के राज्यवार ब्यौरो

क्र. सं.	राज्य का नाम	चयनित जिले	अवधि	मिल मालिकों से ली गई प्रतिभूति का प्रकार	ली गई प्रतिभूति की राशि	खुले धान की कीमत (₹)	टिप्पणियां
1.	आंध्र प्रदेश और तेलंगाणा	सभी	2009-14	प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गई	नहीं दिया गया	21.71 एलएमटी धान के लिए ₹2559.83 करोड़	यद्यपि समझौते में धान के मूल्य के बराबर बैंक गारंटीसमर्थक / प्रतिभूति या सीएमआर की सुपुर्दगी के लिए मिलों की ओर से लेने वाली चावल मिल मालिक एसोसियेशन से उत्तरदायित्व 'चयनबद्धता' लेने का प्रावधान है किन्तु आन्ध्र प्रदेश क्षेत्र में इन प्रावधानों का उपयोग नहीं किया गया था।
2.	बिहार	सभी	2011-12	प्रत्येक मिल मालिक से मांग ड्राफ्ट के रूप में ₹ 0.50 लाख प्रतिभूति जमा	₹ 0.50 लाख	प्रतिभूति जमा प्राप्त किया गया परन्तु अनुबंध के अनुसार अग्रिम चावल प्राप्त नहीं किया गया था	अनुबंध की शर्तों के अनुसार मिल मालिकों द्वारा ₹ 0.50 लाख के प्रतिभूति अग्रिम तथा अग्रिम चावल की सुपुर्दगी का प्रावधान करती थी, जिसमें से मिल मालिकों से अग्रिम चावल प्राप्त नहीं किया गया था।
			2013-14	बैंक गारन्टी	₹ 5 लाख	प्रतिभूति जमा तथा अचल सम्पत्ति का गिरवी विलेख प्राप्त किया	1. केएमएस 2013-14 के दौरान बैंक गारन्टी की राशि तथा प्रतिभूति जमा ₹ 5 लाख दो एमटी प्रति दिन तक ₹ 10 लाख पांच एमटी प्रतिदिन तक तथा ₹ 15 लाख पांच से अधिक एमटी प्रतिदिन के प्रतिभूति जमा के रूप में निर्धारित किया गया था। चूक की स्थिति में

						गया था परन्तु विलेख पंजीकृत नहीं थे	वसूली को सुरक्षित करने के लिए अचल सम्पत्ति का गिरवी विलेख भी प्राप्त किया जाना था। 2013-14 के दौरान मिल मालिकों से प्राप्त किया गया अचल सम्पत्ति का गिरवी विलेख पंजीकृत नहीं था जिसके कारण विहार एवं उड़ीसा सार्वजनिक मांग वसूली अधिनियम 1914 के तहत विलेख संबंधी प्रावधानों की अननुपालना हुई थी। 2. दिशा निर्देशों में धान की मात्रा तथा लागत के अनुपात में प्रतिभूति जमा का कोई विशिष्ट प्रावधान नहीं था। समय पर सीएमआर की सुपुर्दगी ना करने के मामले में वसूली एवं शास्ति के लिए अनुबंध में खण्ड शामिल नहीं किया गया था।
3.	छत्तीसगढ़	रायपुर	2013-14	उत्तर दिनांकित चेक	₹ 2.62 करोड़	₹0.64 करोड़	छत्तीसगढ़ और आन्ध्र प्रदेश राज्यों के बीच 1995.18 एमटी के लिए अन्तर्राज्य मिलिंग समझौते में आन्ध्र प्रदेश क्षेत्र के अन्य मिल मालिकों से ₹ 0.97 करोड़ (₹ 2.62 करोड़ में से) की अनियमित रूप से वसूली की गई थी।
4.	हरियाणा	सब	2009-10 से 2013-14	उत्तर दिनांकित चेक	नहीं दिया गया	दिया नहीं गया	एसजीएज की ₹ 122.10 करोड़ तक की निधि अवरूद्ध हो गई थी तथा परिणामस्वरूप ₹ 2.59 करोड़ की गैर-वसूली के साथ अनावश्यक मुकदमों में संलिप्त हो गई थी।
5.	ओडिशा	सब	2009-14	संग्रह ना की गई प्रतिभूति	₹53.44 करोड़	₹ 2270.09 करोड़	1. पिसाई क्षमता के अनुसार प्रतिभूति जमा का संग्रह ना करने के परिणामस्वरूप केएमएस 2009-14 के चयनित मिल मालिकों से चयनित जिले से ₹ 139.66 करोड़ कम संग्रह हुआ सिवाए सोनपुर के। 2. मै. मानिक्यम राईस मिल के मामले में 41059.15 क्विंटल धान उठाया गया था और केवल 11073.313 क्विंटल चावल की सुपुर्दगी की गई तथा केएमएस के 2013-14 सीएमआर 16846.909 क्विंटल का शेष छोड़ते हुए चावल की सुपुर्दगी जो ₹ 3.66 करोड़ राशि की थी जिसके प्रति केवल ₹ 50 लाख की उपलब्ध बैंक गारंटी ली गई थी (नवम्बर 2014) तथा शेष राशि की वसूली प्रतीक्षित है (दिसम्बर

						2014)	<p>3. केएमएस 2012-13 के लिए ₹ 11.31 करोड़ मूल्य के 7590.053 एमटी धान की वसूली अभी मंगलम एग्रो टेक (पी) लि. से की जानी शेष है (सितम्बर 2014) जिसके प्रति केवल ₹ 18.50 लाख की प्रतिभूति जमा उपलब्ध है।</p> <p>4. भारतगढ़ जिले में 2013-14 के केएमएस के लिए पांच चयनित मिल मालिकों (श्री महालक्ष्मी राईस इण्डस्ट्रीज, उत्कल इण्डस्ट्रीज, उत्कल इण्डस्ट्रीज, श्री ज्योति राईस इण्डस्ट्रीज, लक्ष्मी नारायण पैडी प्रोसोसिंग प्राइवेट लिमिटेड, त्रिवेनी फूड प्रोडक्ट्स) से प्रतिभूति जमा का संग्रह ना होना।</p>
6.	उत्तर प्रदेश	9 (कुशीनगर, देवरिया, गोरखपुर, महाराजगंज, पीलीभीत, शाहजहांपुर, इलाहाबाद, गाजीपुर, बस्ती)	2009-10 से 2013-14	पर्याप्त प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गई। (प्रतिभूति सावधि जमा तथा बैंक गारन्टी के रूप में प्राप्त की गई)	₹ 6.82 करोड़	₹ 390.53 करोड़	<p>2009-10 से 2013-14 के दौरान बैंक गारन्टी प्राप्त किये बिना मिल मालिकों को ₹ 390.53 करोड़ राशि के 3.62 एलएमटी धान की सुपुर्दगी की गई थी।</p>
एफसीआई क्षेत्र							
7.	छत्तीसगढ़	रायपुर	2009-10 से 2013-14	प्रतिभूति प्राप्त नहीं की गई	नहीं दिया गया	नहीं दिया गया	<p>एफसीआई जिला कार्यालय रायपुर में 1010 मामलों में से 272 मामलों में ठेको की पूर्णता प्रतिभूति जमा की उपलब्धता से संबंधित विवरण जिला कार्यालय के लेखा अनुभाग में उपलब्ध नहीं थे मिल मालिकों द्वारा प्रतिभूति जमा की प्रस्तुती असत्यापित थी।</p>

अनुबंध -VI
(पैरा 4.4 का संदर्भ)

धान/चावल के संचलन हेतु ट्रक के अलावा उपयोग किए गए परिवहन के साधन, उत्तर प्रदेश

क्रम सं.	जिले का नाम	एसजीए का नाम	खरीद केन्द्र	वाहन का प्रकार	परिवहन की अवधि	परिवहन किए गए की मात्रा (क्विंटल में)
1.	महाराजगंज	एफएसडी*	महाराजगंज	मोटरसाइकिल	16.12.2010	60.00
		प्रादेशिक कॉर्पोरेटिव फेडरेशन (पीसीएफ)	रामहोली	ऑटो रिक्शा	11.12.2010 से 20.12.2010 तक	2000.00
2.	गोरखपुर	एफएसडी	चारगांवा	जीप टेक्सी	17.12.2012	150.00
			खोरबर	बस	25.12.2009	160.00
			खोरबर	मोटरसाइकिल	15.12.2010 से 19.1.2011 तक	663.60
3.	शाहजंनपुर	पीसीएफ	चौदपुर - वाराणसी	ऑटो रिक्शा	11.01.11 और 19.12.11	398.98
			अतसालीर - रोजा	जीप टेक्सी	22.11.2011 तथा 11.12.11	358.60
		एफएसडी	जलालाबाद	मोटरसाइकिल	24.11.2010	176.80
4.	देवरिया	एफएसडी	देवरिया	पीक अप वैन	3.12.2011 से 7.1.2012 तक	600.00
5.	पीलीभीत	एफएसडी, उत्तर प्रदेश उपभोक्ता सहकारी संघ (यूपीयूएसएस) और उत्तर प्रदेश एग्री	पीलीभीत मण्डी, नेवरीया	ठेला (जुगार), थ्री व्हीलर, मोटर साइकिल, स्कूटर कम्बाइन (पैडी कटर)	27.01.10 से 26.11.12 तक	25629.67
6.	इलाहाबाद	एफएसडी	मेजा रोड एवं मेजा तहसील	ऑटो-रिक्शा, विक्रम, बस, मोटरसाइकिल, मोपेड, स्कूटर और कार	09.12.11 से 31.01.14 तक	4453.60

7.	गाजीपुर	विभाग एवं पीसीएफ	सदर, जंगीपुर, मर्दाह, एसएसएस मुबारकपुर, एसएसएस सुल्तानपुर	मोटरसाइकिल, कार	04.12.11 से 12.02.14 तक	7909.20
8.	मिर्जापुर	एफएसडी	गौपुरा तथा मिर्जापुर/राजेश ट्रेडिंग	टैंकर, कार एवं ऑटो रिक्शा	26.12.10 से 22.02.14 तक	1370.00
9.	बस्ती	एफएसडी	सौगात एवं बहादुरपुर	मोटरसाइकिल, ऑटो-रिक्शा, बस, एवं जीप टेक्सी	30.12.11 से 20.03.13 तक	1711.00
10	अमेठी	एफएसडी	गौरीगंज एवं जैस	मोपेड एवं क्वालिस	11.12.12 से 24.01.14 तक	4917.60
कुल						50559.05
लागत =परिवहन किए गए की मात्रा* संबंधित केएमएस का न्यूनतम समर्थन कीमत						₹ 5.50 करोड़

* खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग

अनुबंध -VI
(पैरा 4.4 का संदर्भ)

धान/चावल के संचलन हेतु ट्रक के अलावा उपयोग किए गए परिवहन के साधन जिला - पटना (2013-14)

क्रम सं.	वाहन का प्रकार (1)	परिवहन किए गए धान /सीएमआर की मात्रा (क्विंटल में) (2)	से (3)	तक (4)	हैंडलिंग प्रभार सहित परिवहन की लागत (₹ में) (5)	प्रति क्विंटल एमएसपी / लागत मूल्य (6)	कुल लागत (₹ में) (7)=(2)*((6)
1	डिलीवरी वैन	90.00	खरीद केन्द्र	मै. बाबा सिद्धी विनायक राइस मिल, मसौधी	3287	1560	1,40,400
2	डिलीवरी वैन	90.00	खरीद केन्द्र	मै. बाबा सिद्धी विनायक राइस मिल, मसौधी	3287	1560	1,40,400
3	लोडर (मिडियम माल वाहन)	200.00	खरीद केन्द्र लाला भुस्वर	अपोलो राइस मिल, अम्हरा, बिहटा	7530	1560	3,12,000
4	लोडर	90.00	खरीद केन्द्र	माँ अम्बे राइस मिल, सोनार, फतुहा	2987	1560	1,40,400
5	लोडर	90.00	खरीद केन्द्र	माँ अम्बे राइस मिल, सोनार, फतुहा	2987	1560	1,40,400
6	लोडर	90.00	खरीद केन्द्र	माँ अम्बे राइस मिल, सोनार, फतुहा	2987	1560	1,40,400
7	डिलीवरी वैन	135.55	माँ वैष्णो राइस मिल, फतुहा	एफसीआई डिपो मोकामा	7043	2478.56	3,35,969
8	डिलीवरी वैन	89.60	अपोलो राइस मिल	एफसीआई डिपो फुलवारी	3320	2478.56	2,22,079
9	डिलीवरी वैन	90.20	आर.के. गुप्ता राइस मिल खेदलपुर	एफसीआई डिपो फुलवारी	3305	2478.56	2,23,566
	कुल	965.35					17,95,614

अनुबंध-VI (जारी...)

धान/चावल के संचलन हेतु ट्रक के अलावा उपयोग किए गए परिवहन के साधन
जिला-मोतीहारी, बिहार, (2013-14)

क्र. सं.	वाहन का प्रकार	परिवहन की गई धान/सीएमआर की मात्रा (क्विंटल में)	से	तक	सम्वहलाई प्रभारों सहित परिवहन लागत (₹ में)	प्रति क्विंटल एमएसपी/लागत मूल्य	कुल मूल्य (₹)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)*(6)	
1	ट्रैक्टर (कॉम)	250.00	पीपीसी/रक्सौल	त्रिदेव चावल मिल	लागू नहीं	1560	3,90,000.00
2.	एसएफसी/407 (मध्यम माल वाहन)	130.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	2,02,800.00
		130.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	2,02,800.00
		120.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,87,200.00
		120.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,87,200.00
		104.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,62,240.00
		200.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	3,12,000.00
		200.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	3,12,000.00
		230.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	3,58,800.00
		224.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	3,49,440.00
		190.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	2,96,400.00
		180.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	2,80,800.00
196.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	3,05,760.00		
3.	सैलून (एलएमजी)	200.00	वही	विकास चावल मिल, रक्सौल	लागू नहीं	1560	3,12,000.00
4.	ट्रैक्टर	140.80	बेस गोदाम	एस.के. चावल मिल, कोलहारवा	लागू नहीं	1560	2,19,648.00
5.	डिलीवरी वैन	200.00	वही	जय अम्बे चावल मिल, छपवा	लागू नहीं	1560	3,12,000.00
6.	ट्रेलर	160.00	वही	पीपीसी, चौरादानों	लागू नहीं	1560	2,49,600.00
7.	पिक-अप	240.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	3,74,400.00

8.	पिक-अप	140.00	वही	शकील चावल मिल, रामगढ़वा	लागू नहीं	1560	2,18,400.00
	पिक-अप	132.80	वही	वही	लागू नहीं	1560	2,07,168.00
	पिक-अप	142.00	वही	बाबा बेकुंठनाथ चावल मिल चौरादानों	लागू नहीं	1560	2,21,520.00
	पिक-अप	142.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	2,21,520.00
	पिक-अप	144.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	2,24,640.00
	पिक-अप	114.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,77,840.00
	पिक-अप	98.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,52,880.00
	पिक-अप	100.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,56,000.00
9.	पिक-अप	200.00	वही	एस.के. चावल मिल, कोलहारवा	लागू नहीं	1560	3,12,000.00
	कुल	4,427.60					69,07,056.00

जिला-आरा (2013-14)

क्र. सं.	वाहन का प्रकार	परिवहन की गई धान/सीएमआर की मात्रा (क्विंटल में)	से	तक	हैंडलिंग प्रभारों सहित परिवहन लागत (₹ में)	प्रति क्विंटल एमएसपी/लागत मूल्य (₹ में)	कुल मूल्य (₹ में)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)*(6)	
1	हल्के माल वाहन-407 मॉडल	80.00	बी.एस.आरा	माँ तारा मॉर्डन रार्डस मील, अकोना	लागू नहीं	1560	1,24,800.00
		80.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,24,800.00
		80.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,24,800.00
		80.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,24,800.00
		80.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,24,800.00
		80.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,24,800.00
		80.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,24,800.00
		80.00	वही	वही	लागू नहीं	1560	1,24,800.00
	कुल	640.00					9,98,400.00

अनुबंध-VI (जारी...)

धान/चावल के संचलन हेतु ट्रक के अलावा उपयोग किए गए परिवहन के साधन
जिला-नालंदा, बिहार (2013-14)

क्र. सं.	वाहन का प्रकार	परिवहन की गई धान/सीएमआर की मात्रा (क्विंटल में)	से	तक	हैंडलिंग प्रभारों सहित परिवहन लागत (₹ में)	प्रति क्विंटल एमएस पी/लागत मूल्य (₹ में)	कुल मूल्य (₹ में)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)*(6)
1.	ऑटो-रिक्शा	150.20	बेस गोदाम	माँ गायत्री राईस मिल, हेरनौट	लागू नहीं	1560	2,34,312.00
2.	जीप	149.30	वही	वही	लागू नहीं	1560	2,32,908.00
कुल		299.50					4,67,220.00
कुल= (पटना+मोतीहारी+आरा +नालंदा)		6332.45					1,01,68,290

अनुबंध-VI (जारी...)

धान/चावल के संचलन हेतु ट्रक के अलावा उपयोग किए गए परिवहन के साधन-छत्तीसगढ़ राज्य

विपरण काल	जिले का नाम	मिल-मालिक का नाम	विमोचन आदेश जारी करने की तिथि	धान की आपूर्ति		धान की दर (₹ राशि प्रति क्विंटल)	मूल्य (राशि ₹ में)	मंडी/गोदाम का नाम जहां से धान का विमोचन हुआ	वाहन संख्या पर निवासन (गोदाम मंडी से मिल तक)
				दिनांक	मात्रा (क्विंटल में)				
1	2	3	4	5	6	7	8(6*7)		
2009-10	जांजगिर-चंपा	भगवती राइस मिल (एमए542909)	13/03/2010	18/03/2010	142.23	950	135119	अकलतारा	सीजी10जी03 63 मीनी बस
2009-10	जांजगिर -चंपा	भगवती राइस मिल (एमए542909)	13/03/2010	18/03/2010	14.40	950	13680	अकलतारा	सीजी10जी03 63 मीनी बस
2009-10	जांजगिर -चंपा	तिरूपती चावल इंडस्ट्रीज (एमए542755)	17/03/2010	18/03/2010	20.48	950	19456	अकलतारा	सीजी10जी03 63 मीनी बस
2012-13	रायपुर	बालाजी एंटरप्राइसिस (एमए441248)	20/07/2013	23/07/2013	37.84	1250	47300	अभानपुर	सीजी 04 बी 7957 लाइट मोटर वेहिकल-कार
2011-12	राजनंदगांव	अन्नपूर्णा इंडस्ट्रीज (एमए421471)	08-03-2012	08-04-2012	167.92	1080	181354	थेलकडीह	सीजी08ए328 2 मोटर साइकिल
2012-13	रायपुर	अग्रसेन इंडस्ट्रीज (एमए441569)	30/04/2013	05-03-2013	166.56	1250	208200	लखोली	सीजी04 जेबी 1556 हल्का माल वाहन
कुल					549.43		605109		

अनुबंध -VII
(पैरा 4.5.2 का संदर्भ)

मिल मालिकों के चयन में जिलावार कमियाँ

राज्य सरकार/एसजीए				
क्र. सं.	राज्य का नाम	चयनित जिले	अवधि	टिप्पणियाँ
1.	ओडिशा	3(कालाहांडी, भद्रक, बारगढ़)	केएमएस 2009-10 से 2013-14	<p>14 मामलों में मिल मालिक केएमएस 2009-10 से 2013-14 के लिए देय सीएमआर (6523.45 एमटी) की निर्धारित प्रतिशतता देने में विफल रहे फिर भी अगले सालों में इनका चयन किया गया।</p> <p>सभी मामलों में केएमएस 2009-14 के लिए मिलमालिकों के चयन के समय मिल मालिकों की वित्तीय स्थिति पर विचार नहीं किया गया।</p> <p>7 मामलों में, मिल मालिकों से समझौता निष्पादित करने से पहले राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से मंजूरी और भूमि दस्तावेजों के साथ पंजीकरण विवरण प्राप्त नहीं किए गए थे।</p> <p>सोनपुर जिले में मिलमालिकों के पैन/टिन पंजीकरण का पता लगाने के लिए केएमएस 2012-13 के लिए 24 मिल मालिकों में से 13 के मिलर कोड़ उपलब्ध नहीं थे।</p> <p>बोलांगिर जिले में, बिजली कनेक्शन के बारे में सूचना उपलब्ध नहीं थी (सात मामले); प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा अनुमति प्राप्त नहीं की गई थी (18 मामलों); 36 मामलों में वैधता अवधि समाप्त हो चुकी थी; 11 मामलों में बयलर प्रमाणपत्र उपलब्ध नहीं थे; 41 मामलों में से 15 में जिला औद्योगिक केन्द्रों द्वारा पंजीकरण प्रमाणपत्र जारी नहीं किए गए थे।</p>
2.	आंध्र प्रदेश		केएमएस 2009-10 से 2013-14	पश्चिम गोदावरी जिले में केएमएस 2009-10 और 2010-11 कृष्णा जिले में केएमएस 2010-11, और 2011-12 के लिए और पूर्व गोदावरी जिले के केएमएस 2009-10 से 2013-14 के लिए चावल मिल मालिकों के साथ करार नहीं किया गया।
3.	तेलंगना		केएमएस 2009-10 से 2013-14	तेलंगाना क्षेत्र के निज़ामाबाद और नलगोंडा जिले में चावल मिलों के साथ सिविल सप्लाय कारपोरेशन के जिला प्रबंधकों ने करार नहीं किया था।

एफसीआई क्षेत्र	
4.	<p>बिहार क्षेत्र</p> <p>चावल मिलमालिकों की चयन प्रक्रिया में कोई परिदर्शिता नहीं थी क्योंकि एफसीआई अधिप्राप्त धान की मिलिंग के लिए समाचारपत्रों में विज्ञापनों के माध्यम से संभावी चावल मिल मालिकों से कोई रुचि प्रकटन/प्रस्ताव के लिए निवेदन आमंत्रित नहीं किया गया था।</p> <p>एफसीआई धान की मिलिंग में लगी चावल मिलों का यह जानने के लिए कि क्या धान की वास्तविक मिलिंग की गई थी या चावल की आपूर्ति अन्य स्रोतों के माध्यम से की गई कोई प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया गया था।</p> <p>केएमएस 2010-11 के दौरान, संबंधित चावल मिलों के साथ धान अधिप्राप्ति केन्द्रों (पीपीसी) की कोई टेगिंग नहीं थी।</p> <p>राजस्व जिला रोहतास के अलावा केएमएस 2009-10 के लिए कोई मिलिंग करार उपलब्ध नहीं किया गया था।</p>

अनुलग्नक-VIII

(पैरा 5.1.1 के संदर्भ में)

मिल-मालिकों द्वारा गौण-उत्पाद की बिक्री पर कुल अतिरिक्त प्राप्ति

वर्ष राज्य	जिला	सीएसआर खरीद (एमटी)	लेवी चावल खरीद (एमटी)	प्रति एमटी पर मिलिंग लागत से (₹ में)	सह उत्पाद से उगाही प्रति एमटी (₹ में)	कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)	राज्य के लिए कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)
1	2	3	4	5	6	(7)=(6)-(5)	(8)=[(3)+(4)]X7
2009-10							
आंध्र प्रदेश	वेस्ट गोदावरी	1322.71	3294114.00	1050.00	1551.79	501.79	1653617186.71
	ईस्ट गोदावरी	उपलब्ध नहीं	2275023.00	310.00	1997.60	1687.6	3839328814.80
	कुशीनगर	1322.708	5569137.00	680.00	1774.70	1094.695	
	देवरिया	35796.23	11229.48	937.50	548.43	-389.07	-18296292.99
	गोरखपुर	33518.10	14644.47	358.20	383.89	25.69	1237296.42
	महाराजगंज	45925.62	16532.76	651.20	464.50	-186.70	-11660979.55
	बस्ती	49522.79	33593.04	500.50	602.50	102.00	8477814.66
	मिर्जापुर	46734.27	0.00	916.70	846.67	-70.03	-3272800.93
	पीलीभीत	19571.19	44286.95	644.47	390.30	-254.17	-16230823.44
	शाहजंनपुर	95053.49	44199.12	700.00	847.47	147.47	20535582.40
छत्तीसगढ़	गाजीपुर	89850.00	21708.81	809.72	902.11	92.39	10306918.46
	दुर्ग	28887.46	106199.75	733.33	575.50	-157.83	-21320814.35
		444859.15	292394.38	694.62	617.93	-76.69	
	राजनांदगांव	639314.35	उपलब्ध नहीं	350.00	1253.84	903.84	577837882.10
		182148.06	उपलब्ध नहीं	350.00	1043.30	693.30	126283250.00
		821462.41		350.00	1148.57	798.57	

वर्ष /राज्य	जिला	सीएमआर खरीद (एमटी)	लेवी चावल खरीद (एमटी)	प्रति एमटी पर मिलिंग लागत से (₹ में)	सह उत्पाद से उगाही प्रति एमटी (₹ में)	कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)	राज्य के लिए कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)
2010-11							
	आंध्र प्रदेश						
	वेस्ट गोदावरी	168016.70	3913340.00	1150.00	2064.85	914.85	3733829177.00
	ईस्ट गोदावरी	9308.12	2352082.00	350.00	2275.60	1925.60	4547092815.07
		177324.822	6265422.000	750.00	2170.23	1420.23	
	कुशीनगर	44974.34	10791.06	1012.50	601.00	-411.50	-22947462.10
	देवरिया	56545.68	12228.70	472.70	529.68	56.98	3918764.172
	गोरखपुर	54621.32	17816.50	749.30	491.80	-257.50	-18652738.65
	महाराजगंज	57999.09	27978.22	703.30	662.17	-41.13	-3536246.76
	बस्ती	46870.22	16887.59	933.33	1013.33	80.00	5100624.80
	मिर्जापुर	39387.36	28564.66	808.30	391.20	-417.10	-28342787.54
	पीलीभीत	67082.08	16821.24	700.00	1031.35	331.35	27801365.08
	शाहजनपुर	87833.00	21708.81	792.10	1201.80	409.70	44879279.56
	अमेठी	26268.70	19434.20	617.50	926.00	308.50	14099344.65
	गाजीपुर	38524.76	159278.64	1015.91	713.64	-302.27	-59790033.72
		520106.55	331509.61	780.49	756.20	-24.30	
	दुर्ग	795368.35	उपलब्ध नहीं	400.00	1221.47	821.47	653371238.47
	राजनांदगांव	318544.01	उपलब्ध नहीं	400.00	1112.90	712.90	227090024.73
		1113912.36		400.00	1167.18	767.18	

वर्ष /राज्य	जिला	सीएमआर खरीद (एमटी)	लेवी चावल खरीद (एमटी)	प्रति एमटी पर मिलिंग लागत से (₹ में)	सह उत्पाद से उगाही प्रति एमटी (₹ में)	कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)	राज्य के लिए कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)
2011-12							
आंध्र प्रदेश	वेस्ट गोदावरी	13477.56	3318481.00	1260.00	2095.08	835.08	2782451954.28
	ईस्ट गोदावरी	5350.57	1636144.00	530.00	2091.97	1561.97	2563965273.50
तेलंगाना		18828.125	4954625.00	895.00	2093.53	1198.53	
	निजामाबाद	292036.59	1398270.63	1150.00	1555.00	405.00	684574424.10
उत्तर प्रदेश		292036.59	1398270.63				
	कुशीनगर	65165.08	6444.04	1212.50	664.71	-547.79	-39226759.85
	देवरिया	76924.21	15109.10	461.90	565.02	103.12	9490474.93
	गोरखपुर	85065.61	21750.91	811.30	533.80	-277.50	-29641584.30
	महाराजगंज	92966.85	36657.27	754.30	764.43	10.13	1313092.34
	बस्ती	62596.08	19018.34	933.30	926.67	-6.63	-541375.65
	मिर्जापुर	66952.36	54792.86	775.50	375.50	-400.00	-48698088
	पीलीभीत	80527.19	42875.07	700.00	1049.35	349.35	43110579.53
	शाहजपुर	95804.00	36285.06	718.60	1151.70	433.10	57207771.89
	अमेठी	60704.77	18612.65	723.00	1117.50	394.50	31290722.19
छत्तीसगढ़	गाजीपुर	66003.85	157020.47	1155.30	896.67	-258.63	-57680779.88
		752710.00	408565.76	824.57	804.53	-20.04	
	दुर्ग	1009920.10	उपलब्ध नहीं	450.00	974.80	524.80	530006068.48
	राजनांदगांव	392527.16	उपलब्ध नहीं	450.00	1215.90	765.90	300636551.84
		1402447.26		450.00	1095.35	645.35	

वर्ष /राज्य	जिला	सीएमआर खरीद (एमटी)	लेवी चावल खरीद (एमटी)	प्रति एमटी पर मिलिंग लागत से (₹ में)	सह उत्पाद से उगाही प्रति एमटी (₹ में)	कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)	राज्य के लिए कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)
2012-13							
आंध्र प्रदेश	वेस्ट गोदावरी	7442.99	3872027.00	1380.00	2276.26	896.26	3477013773.23
	ईस्ट गोदावरी	1463.20	1961845.00	550.00	1877.50	1327.5	2606291635.50
तेलंगाना	निजामाबाद	8906.185	5833872.000	965.00	2076.88	1111.88	
		124525.36	1175440.00	1220.00	1788.00	568.00	738380324.48
उत्तर प्रदेश	कुशीनगर	50189.56	2540.29	1327.50	629.83	-697.67	-36788034.45
	देवरिया	44663.95	6534.39	714.90	662.48	-52.43	-2683816.98
	गोरखपुर	54010.01	5450.23	952.70	584.00	-368.70	-21922990.49
	महाराजगंज	55034.67	9421.05	819.90	834.47	14.57	939119.84
	बस्ती	34829.81	2578.25	933.30	930.00	-3.30	-123446.60
	मिर्जापुर	52569.20	52305.70	807.20	471.67	-335.53	-35188675.20
	पीलीभीत	37139.21	28534.50	700.00	1319.57	619.57	40689460.51
	शाहजन्पुर	85766.52	18045.09	753.90	1510.19	756.29	78511682.53
	अमेठी	47779.16	5406.51	813.33	1265.21	451.88	24033540.56
	गाजीपुर	47178.11	124040.60	1300.00	1069.30	-230.70	-39500156.40
छत्तीसगढ़		509160.21	254856.61	912.27	927.67	15.40	
	दुर्ग	347900.23	उपलब्ध नहीं	450.00	1582.73	1132.73	394077027.53
	राजनांदगांव	444609.39	उपलब्ध नहीं	450.00	1343.40	893.40	397214029.03
		792509.62		450.00	1463.06	1013.06	

वर्ष /राज्य	जिला	सीएमआर खरीद (एमटी)	लेवी चावल खरीद (एमटी)	प्रति एमटी पर मिलिंग लागत से (₹ में)	सह उत्पाद से उगाही प्रति एमटी (₹ में)	कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)	राज्य के लिए कुल अधिक प्राप्ति (₹ में)
2013-14							
आंध्र प्रदेश	वेस्ट गोदावरी	2617.20	1867658.00	1520.00	2482.23	962.23	1799634905.69
	ईस्ट गोदावरी	192.320	2046697.00	570.00	2796.47	2226.47	4557337664.30
तेलंगाना		2809.515	3914355.000	1045.00	2639.35	1594.35	
	निजामाबाद	326511.09	685958.62	1470.00	1901.00	431.00	436374445.01
उत्तर प्रदेश		326511.09	685958.62	1470.00	1901.00	431.00	
	कुशीनगर	3224.94	212.20	1350.00	696.83	-653.17	-2245036.73
	देवरिया	11633.97	1386.00	826.60	601.91	-224.69	-2925457.06
	गोरखपुर	12084.06	3165.33	1028.30	620.30	-408.00	-6221751.12
	महाराजगंज	15239.64	924.23	896.70	894.00	-2.70	-43642.45
	बस्ती	2121.27	0.00	933.30	1016.67	83.37	176850.28
	मिर्जापुर	13438.25	28245.58	791.70	468.50	-323.20	-13472213.86
	शाहजमपुर	18833.28	10708.40	841.70	1306.00	464.30	13716202.02
	अमेठी	26214.85	3046.82	934.67	1357.89	423.22	12384123.98
	गाजीपुर	4866.39	52381.67	1383.33	1265.00	-118.33	-6774162.94
छत्तीसगढ़		107656.64	100070.23	998.48	914.12	-84.36	
	दुर्ग	397921.00	उपलब्ध नहीं	500.00	1471.85	971.85	386719523.85
	राजनांदगांव	510795.53	उपलब्ध नहीं	500.00	1508.90	1008.90	515341610.22
		908716.53		500.00	1490.38	990.38	
		8325805.12	31184476.84			कुल अतिरिक्त वसूली	37429961259.00

पारिभाषिक शब्दावली

क्र. सं.	रिपोर्ट में प्रयुक्त शब्द	विवरण
	ए	
1.	एजीएम	सहायक महाप्रबंधक
2.	एपीएल	गरीबी रेखा के ऊपर
3.	एपीएससीएससी	आंध्र प्रदेश राज्य सिविल आपूर्ति निगम
	बी	
4.	बीपीएल	गरीबी रेखा के नीचे
5.	बीएसएफसी	बिहार राज्य खाद्य एवं सिविल आपूर्ति निगम
	सी	
6.	सी एवं एजी	भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
7.	सी एवं एम	संरक्षण एवं अनुरक्षण प्रभार
8.	सीएसीपी	कृषि लागत और मूल्य आयोग
9.	सीएपी	ढका हुआ एवं प्लिंथ
10.	सीसीईए	आर्थिक मामलों पर कैबिनेट समिति
11.	सीएफटीआरआई	केन्द्रीय खाद्य एवं तकनीकी अनुसंधान संस्थान
12.	सीजीएएल	केन्द्रीय अनाज विश्लेषण प्रयोगशाला
13.	सीजीएससीएससी	छत्तीसगढ़ राज्य सिविल आपूर्ति निगम
14.	सीआईपी	केन्द्रीय निर्गम कीमत
15.	सीएमडी	सभाध्यक्ष एवं प्रबंध संचालक
16.	सीएमआर	कस्टम मिल्ड चावल
17.	सीओएस	सचिव समिति
18.	सीएससी	सिविल आपूर्ति निगम
19.	सीटीडी	वाणिज्यिक कर विभाग
20.	सीटीआर	संदूषक विषैले तत्व और अवशिष्ट
21.	सीडब्ल्यूसी	केन्द्रीय माल गोदाम निगम
	डी	
22.	डीसी	जिला कलेक्टर
23.	डीसीपी	विकेन्द्रीकृत खरीद
24.	डीएफएमओ	जिला खाद्य एवं क्रय विक्रय अधिकारी
25.	डीजीएफएस	खाद्य एवं आपूर्ति महानिदेशक
26.	डीजीएम	उप महाप्रबंधक
27.	डीजीएस एवं डी	आपूर्ति एवं व्ययन का महानिदेशक
28.	डीएमसी	जिला मिलिंग समितियां
29.	डीएम-कम-सीएसओ	जिला प्रबंधक साथ में सिविल आपूर्ति अधिकारी
30.	डीएमओ	जिला क्रय-विक्रय अधिकारी
31.	डीएसओ	जिला आपूर्ति अधिकारी
32.	डीटीएफ	जिला कर्मिदल

ई		
33.	ईजीओएम	सशक्त मंत्री दल
34.	ईओआई	रुचि प्रकटन
एफ		
35.	एफएक्यू	न्यायोचित औसत गुणवत्ता
36.	एफबीओ	खाद्य व्यापार संचालक
37.	एफसीआई	भारतीय खाद्य निगम
38.	एफआईसी	किसान पहचान पत्र
39.	एफआईएफओ	फस्ट-इन-फस्ट-आउट
40.	एफआईआर	पहली सूचना रिपोर्ट
41.	एफओआर	प्राप्ति पर माल भाड़ा
42.	एफपीएस	उचित मूल्य दुकान
43.	एफएसडी	खाद्य आपूर्ति विभाग
44.	एफएसएसए	खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम
जी		
45.	जीए	गोदाम सहायक
46.	जीओएपी	आंध्रप्रदेश सरकार
47.	जीओबी	बिहार सरकार
48.	जीओआई	भारत सरकार
49.	जीओएम	मंत्रियों का समूह
50.	जीओपी	पंजाब सरकार
एच		
51.	एचएआईसी	हरियाणा एग्री उद्योग निगम
52.	एचएसडब्ल्यूसी	हरियाणा राज्य मालगोदाम निगम
आई		
53.	इएफडी	एकीकृत वित्त डिवीजन
54.	आईआईसीपीटी	फसल प्रोसेसिंग तकनीकी भारतीय संस्थान
55.	आईकेपी	इंदिरा क्रांति पधाकम
56.	आईएमएस	अंतः मंत्रालय समिति
के		
57.	केएमएस	खरीफ क्रय विक्रय ऋतु
एल		
58.	एलएमटी	लाख मैट्रिक टन
एम		
59.	एमएआरकेएफईडी	क्रय-विक्रय मंडल
60.	एमएलसी	मंडीश्रम प्रभार
61.	एमओसीएफ एवं पीडी	उपभोक्ता मामलों और खाद्य एवं लोक वितरण का मंत्रालय
62.	एमएसपी	न्यूनतम समर्थन मूल्य
63.	एमटीसी	मंडी परिवहन ठेकेदार

एम		
64.	एनएफएसए	राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम
ओ		
65.	ओएससीएससी	ओडिसा राज्य सिविल आपूर्ति निगम
66.	ओडब्ल्यूएस	अन्य कल्याण परियोजना
पी		
67.	पीएसीएस	मुख्य कृषि सहकारी समिति
68.	पीएएफसीएल	पंजाब एग्री खाद्यान्न निगम लिमिटेड
69.	पीएएन	स्थायी खाता संख्या
70.	पीसीएफ	प्रदेशिक सहकारी मंडल
71.	पीडीआर	लोक मांग वसूली
72.	पीडीएस	लोक वितरण प्रणाली
73.	पीएफए	खाद्य मिलावट की रोकथाम
74.	पीआई	प्रासंगिक व्यय
75.	पीपीसीएस	धान खरीद केन्द्र
76.	पीएसयू	सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम
77.	पीएसडब्ल्यूसी	पंजाब राज्य माल गोदाम निगम
78.	पीयूएनजीआरएआइएन	पंजाब राज्य अनाज खरीद निगम लिमिटेड
79.	पीयूएनएसयूपी	पंजाब राज्य सिविल आपूर्ति निगम लिमिटेड
80.	पीवी	भौतिक सत्यापन
क्यू		
81.	क्यूसी	गुणवत्ता नियंत्रण
आर		
82.	आरसी	वसूली प्रमाणपत्र
83.	आरडी	ग्रामीण विकास
84.	आरएफसी	क्षेत्रीय खाद्य आयुक्तों
85.	आरआई	राजस्व इंस्पेक्टर
86.	आरएमएस	रबी क्रय विक्रय ऋतु
87.	आरओ	क्षेत्रीय कार्यालय
88.	आरआरसी	चावल प्राप्ति केन्द्र
89.	आरटीजीएस	रियल टाइम ग्रॉस सेटलमेंट
एस		
90.	एसए	बिक्री सहायक
91.	एसजीएज़	राज्य सरकार एजेंसियाँ
92.	एसडब्ल्यूसी	राज्य माल गोदाम निगम
टी		
93.	टीए	तकनीकी सहायक
94.	टीसी	टैरिफ आयोग
95.	टीडीपीएस	लक्षित लोक वितरण प्रणाली
96.	टीआइएन	कर पहचान संख्या

	यू	
97.	यूपीयूएसएस	उत्तर प्रदेश उपभोक्ता सहकारी संघ
98.	यूआरएस	अंडर रिलैक्सड स्पेसिफिकेशन
99.	यूटी	संध शासित प्रदेश
	वी	
100.	वीएटी	मूल्यवर्धित कर
	जेड	
101.	जेडओ	आंचलिक कार्यालय

© भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in