अध्याय VI: उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय

केन्द्रीय भंडारण निगम

6.1 कालबाधित बद्ध माल पर भण्डारण प्रभारों की उगाही न होना

केन्द्रीय भंडारण निगम (सी.डब्ल्यू सी) ने कालबाधित बद्ध माल का निपटान नहीं किया जिसके कारण ₹167.29 करोड़ के भंडारण प्रभारों की उगाही नहीं हुई।

सीमाशुल्क अधिनियम, 1962 की धारा 61 के अनुसार भांडागारित माल को भांडागार में रखा जा सकता है जिसमें उन्हें एक वर्ष अथवा ऐसी विस्तारित अवधि जो सीमाशुल्क प्राधिकारियों द्वारा अनुमत हों के लिए रखा जाता है। अदावित/निकासी न किए गए नौभार के लिए क्रियाविधि सीमाशुल्क अधिनियम, 1962 की धारा 48 के अंतर्गत निर्धारित है। संचित अदावित/निकासी न किए गए एवं जब्त किए गए नौभार के बेकलोग के शीघ्र निपटान के लिए और यह सुनिश्चित करने के लिए कि भविष्य में निपटान में कोई विलम्ब न हो एक स्थायी तंत्र दिनांक 1 दिसम्बर 2005 के परिपत्र में केन्द्रीय उत्पाद एवं सीमाशुल्क बोर्ड (सीबीईसी) द्वारा स्थापित किया गया था और अनुदेशों की पुनरावृत्ति 22 जुलाई 2010 को की गई थी। क्रियाविधि के अनुसार सीमाशुल्क निकासी की तारीख से कम से कम एक वर्ष पूर्व उतराई किए गए, अभिरक्षकों के पास पड़े हुए अदावित/निकासी न किए गए नौभार का निपटान किया जाना चाहिए था और निपटान एवं आरक्षित कीमत के नियतन के लिए उत्तरदायित्व अभिरक्षक पर था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सीडब्ल्यूसी के पास 31 मार्च 2011 को 3.80 लाख एमटी (244530 वर्ग मीटर) की कुल क्षमता वाले 53 सार्वजनिक बद्ध थे जिसमें से उपयोग की गई क्षमता 2.26 लाख एमटी (अर्थात 145431 वर्गमीटर) थी। 2725 जमाकर्त्ता जिन्होंने भण्डारण स्थान भाड़े पर लिया था के बॉण्डस दो से छब्बीस वर्षों से पड़े हुए थे और कालबाधित हो गए थे। इन्होंने 61670 वर्गमीटर की भण्डारण क्षमता को कब्जे में लिया हुआ था (अर्थात कुल उपयोग की गई क्षमता का 42.40 *प्रतिशत)*। 31 मार्च 2011 तक ₹167.29 करोड़ की सीमा तक इन कालबाधित बॉण्डस के बारे में उपचित आय को इसकी वसूली की अनिश्चितता के कारण सीडब्ल्यूसी द्वारा हिसाब में नहीं लिया गया था। चूंकि कालबाधित माल दीर्घावधि से भांडागारों में पड़ा हुआ था इसलिए अभिरक्षक के रूप में सीडब्ल्यूसी को इस माल का निपटान करना चाहिए था। कालबाधित बद्ध माल (दिसम्बर 2010) के निपटान न करने के परिणामस्वरूप ₹167.29 करोड़ की राशि तक भारी बकाया भण्डारण प्रभारों की उगाही नहीं हुई।

प्रबन्धन ने बताया (जुलाई 2011) कि बद्ध भांडागार में रखे गए नौभार का निपटान सीमाशुल्क विभाग द्वारा अनुबद्ध समय के अन्दर किया जाना था और सीडब्ल्यूसी इस मामले में कोई विवेकाधीन निर्णय

नहीं ले सकता। प्रबन्धन ने पुनः बताया (दिसम्बर 2011) कि सीडब्ल्यूसी की सीमाशुल्क के सुस्पष्ट अनुमोदन के बिना मामले में मुश्किल से कोई भूमिका नहीं थी इसलिए किसी भी कालबाधित बद्ध माल का सीडब्ल्यूसी द्वारा निपटान नहीं किया जा सका। उत्तर में बताया गया कि सीमाशुल्क ने सीमाशुल्क अधिनियम, 1962 के अनुसार कालबाधित माल की नीलामी नहीं की और निपटान के मामले की चर्चा नियमित रूप से संबंधित क्षेत्रीय प्रबन्धकों द्वारा सीमाशुल्क आयुक्त के साथ की गई थी और सीडब्ल्यूसी शीघ्र निपटान के लिए अनुरोध करने के अलावा इस बारे में कुछ नहीं कर सका।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि निर्धारित क्रियाविधि के अनुसार कालबाधित बद्ध माल के निपटान के लिए उत्तरदायित्व अभिरक्षक अर्थात सीडब्ल्यूसी पर था। अदावित नौभार के शीघ्र और समय से निपटान के लिए भारत सरकार द्वारा एक स्थायी तंत्र निर्धारित करने के बावजूद सीडब्ल्यूसी ने उपर्युक्त क्रियाविधि के अनुसार कोई निश्चित कार्रवाई नहीं की थी।

मामला मंत्रालय को अक्तूबर 2011 में भेजा गया था; उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2012)।

भारतीय खाद्य निगम

6.2 लेवी चावल की खरीद पर परिहार्य व्यय

फार्म गेट/ मिल स्थान से खरीदे गए धान के प्रति मंडी श्रमिक प्रभार की प्रतिपूर्ति के परिणामस्वरूप निजी चावल मिल मालिकों को ₹ 107.95 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

लेवी चावल की खरीद के लिए भारत सरकार (जीओआई) की लागत शीट में न्यूनतम समर्थन कीमत (एमएसपी), सांविधिक/गैर सांविधिक प्रभार (जैसे मंडी श्रमिक प्रभार, मिलिंग प्रभार, बाजार फीस इत्यादि) और अन्य प्रभार शामिल होते हैं। मंडी श्रमिक प्रभार के अवयव को केवल मंडियों में खरीदे गए धान के लिए निजी चावल मिल मालिकों द्वारा मंडी में धान के प्रहस्तन के लिए वहन की गई लागत की प्रतिपूर्ति करने के लिए लागत शीट में शामिल किया गया था।

आन्ध्र प्रदेश क्षेत्र में श्रीकाकुलम, विशाखापत्तनम, काकीनाडा, टाडेपल्लीगुडेम, गुन्टुर और नेल्लौर में भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) के छः जिला कार्यालयों (डीओ) के अभिलेखों की नमूना जाँच से पता चला कि केएमएस 2007-08 से केएमएस 2009-10 (अक्तूबर 2007 से मार्च 2010) के दौरान चावल मिल मालिकों द्वारा फार्म गेट/ चावल मिल स्थान से न कि मंडीयार्ड से धान की खरीद की थी। अन्य चार जिलों निजामाबाद, काम्माम, महबूबनगर और सनथनगर में लेखापरीक्षा ने पाया कि फार्म गेट/चावल मिल स्थान से निजी चावल मिल मालिकों द्वारा केएमएस 2007-08 से केएमएस 2009-10 के दौरान की गई खरीद, खरीदे गए कुल धान के 54 *प्रतिशत* से 94 *प्रतिशत* के बीच थी जबकि धान की शेष मात्रा मंडी में खरीदी गई थी।

यद्यपि फार्म गेट/ मिल स्थान पर खरीद की गई थीं फिर भी एफसीआई ने यह सत्यापन किए बिना कि धान की खरीद मंडी यार्ड में की गई थी अथवा नहीं, निजी चावल मिल प्रभार की मालिकों को मंडी श्रमिक प्रभार की प्रतिपूर्ति की। इसके परिणामस्वरूप केएमएस 2007-08 से केएमएस 2009-10 के दौरान निजी चावल मिल मालिकों को प्रतिपूर्ति के रूप में ₹ 107.95 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

प्रबन्धन ने कहा (दिसम्बर 2011) कि लेखापरीक्षा के तर्क में कुछ सत्यता थी कि चावल मिल मालिकों को कम व्यय वहन करने की सम्भावना थी जब मंडी के बजाय मिल परिसरों/ गेट में उनके द्वारा धान की खरीद की गई थी फिर भी जिला प्रशासन द्वारा जारी एमएसपी प्रमाण-पत्र के आधार पर और जीओआई द्वारा जारी लागत निर्धारण शीट के अनुसार भुगतान किए गए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंडी श्रमिक प्रभार एमएसपी का भाग नहीं है किन्तु मंडी यार्डों में प्रहस्तन कार्य के निष्पादन के प्रति प्रदत्त लागत शीट में शामिल खरीद अनुषंगी व्यय के भाग का एक पृथक अवयव है। चूँकि खरीद फार्म गेट/मिल स्थान पर सीधे की गई थी इसलिए प्रहस्तन कार्य जैसे सफाई, भार तोलन, बैगों की भराई, सिलाई इत्यादि मंडी श्रमिक द्वारा नहीं की गई थी। अतएव, मंडी श्रमिक प्रभार के लिए किया गया भुगतान स्वीकार्य नहीं था।

इस प्रकार, फार्म गेट/मिल स्थान पर धान की खरीद के प्रति मंडी श्रमिक प्रभारों के अनियमित भुगतान के कारण एफसीआई ने केएमएस 2007-08 से केएमएस 2009-10 के दौरान लेवी चावल की खरीद पर आन्ध्र प्रदेश में निजी चावल मिल मालिकों को प्रतिपूर्ति के रूप में कुल ₹ 107.95 करोड़ अधिक भुगतान किया।

मामला मंत्रालय को सितम्बर 2011 में सूचित किया गया था; उत्तर प्रतीक्षित था (मई 2012)।

6.3 ब्याज दर स्वैप लेनदेन पर हानि

भारतीय खाद्य निगम को ब्याज दर स्वैप लेनदेन पर ₹ 33.61 करोड़ की हानि उठानी पड़ी।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने 2005 में भारत सरकार (जीओआई) के गारंटीड बांड द्वारा औसतन 7.31 प्रतिशत प्रतिवर्ष और पांच से दस वर्षों की परिपक्वता अवधि की एक निश्चित कूपन दर के माध्यम से ₹ 8605 करोड़ जुटाए। एफसीआई ने एक बाहरी सलाहकार (सलाहकार कम ट्रेजरी प्रबंधक) के परामर्श पर अपने निर्धारित ब्याज वाले बांडों के प्रति ब्याज दर स्वैप (आईआरएस)* की ब्याज लागत कम करने का निर्णय लिया (जुलाई 2005)। संव्यवहार करने से पहले, एफसीआई ने मै. दाराशॉ एंड कं. और मै सिटी बैंक से क्रमशः नवम्बर 2005 और दिसम्बर 2005 में आगे राय मांगी। जबकि मैं. दाराशॉ एंड कं. जोखिम शमन उपायों को अपना कर आईआरएस के पक्ष में थी, सिटी बैंक ने एफसीआई को स्पष्ट रूप से सूचित किया कि उस ब्याज दरों पर उर्ध्व दबाव होने के कारण आईआरएस लेनदेन को निश्चित दर से फ्लोटिंग दर पर बदलना आर्थिक रूप से उचित नहीं था।

एफसीआई ने यूटीआई बैंक (अब एक्सिस बैंक) और बारकले बैंक के साथ फ्लोटिंग दरों के आधार पर जनवरी 2006 से समग्र भारतीय रूपये और अमरीकी डालर बैंचमार्क जिसकी परिपक्वता तिथि 28

** ब्याज दर स्वैप (हेजिंग) दो प्रतिपक्षों के बीच एक समझौता है जिसमें काल्पनिक मूल के आधार पर विशिष्ट तिथियों पर ब्याज दायित्वों का विनिमय होता है। एक आईआरएस निश्चित से फ्लोटिंग या फ्लोटिंग से निश्चित हो सकता है। निश्चित से फ्लोटिंग के मामले में सामान्यतया जोखिम आगे कम नहीं होता यह इसलिए क्योंकि एक आईआरएस धारक को सटीक नकद प्रवाह के बारे में ज्ञान नहीं होता जिनका उसे विभिन्न परिपक्वताओं पर भुगतान करना होता है। ऐसे स्वैप तभी किए जाते हैं जब एक दृढ दृष्टिकोण होता है कि स्वैप के प्रारंभ की तिथि से कम से कम कुछ वर्षों तक ब्याज दरों में गिरावट होगी।*

फरवरी 2010 थी से दो जटिल आईआरएस समझौते किए। एफसीआई ने ₹ 700 करोड़ (प्रत्येक बैंक के साथ ₹ 350 करोड़) की कुल काल्पनिक मूल राशि के लिए 7.10 प्रतिशत की निश्चित कूपन दर से फ्लोटिंग दर पर आईआरएस किया।

फ्लोटिंग दर पहले निपटान की तिथि से अर्थात 28 फरवरी 2006 से निर्धारित दर से अधिक थी और दिसम्बर 2008 तक की अवधि के दौरान तक निरन्तर बढती ही रही। परिणामस्वरूप, एफसीआई को निर्धारित निपटान तिथियों पर कुल ₹ 20.81 करोड़ का भुगतान करना पड़ा (बारक्ले को ₹ 1.61 करोड़ और एक्सिस बैंक को ₹ 19.20 करोड़)। इसके अतिरिक्त, एफसीआई को बारक्ले बैंक (जनवरी 2008) और ऐक्सिस बैंक (दिसम्बर 2008) के साथ आईआरएस सौदों से बाहर निकलने के लिए ₹ 12.80 करोड़ की लागत वहन करनी पड़ी। इस प्रकार, एफसीआई को आईआरएस लेनदेन के कारण ₹ 33.61 करोड़ की कुल हानि हुई।

एफसीआई द्वारा किए गए आईआरएस लेनदेन पर स्पष्ट वर्णन लेने के लिए, लेखापरीक्षा ने मै. बेसिक्स फोरेक्स और फाइनेंशियल सोल्युशन्स प्रा. लि (मार्च 2011) से विशेषज्ञ सलाह मांगी, जिन्होंने निम्नलिखित आधार पर यह दो ब्याज दर स्वैप (आईआरएस) लेनदेन उचित नहीं पाएः

- ब्याज दर स्वैप लेनदेन मौजूदा बाजार प्रवृत्ति के आधार पर निष्पादित नहीं किए गए थे जिसने जनवरी 2005 से जनवरी 2006 तक जब तक इसे अन्तिम रूप नहीं दिया गया ब्याज दर कटौती या गिरावट का कोई संकेत नहीं दिया। इस प्रकार, निर्धारित ब्याज दर से फ्लोटिंग ब्याज दर में लेनेदेन करना उचित नहीं था।

- आईआरएस जटिल संरचित सौदे थे जिनमें मुद्रा विनिमय दर और यूएसडी ब्याज दर सम्मिलित थे। इसलिए, एफसीआई को न केवल ब्याज दरों के ऊारी संचलन पर किन्तु यूएस लिबोर मूवमेंट और विनिमय दरों से भी जोखिम था।

- आईआरएस लेनदेन में आरबीआई विनियामक अनुपालन शामिल था जिसके अनुसार केवल घरेलू रूपया बेंचमार्क ब्याज दर प्राप्त करने के लिए प्रयोग किया जाना चाहिए। दो बैंकों के साथ आईआरएस लेनदेन में इसका अनुपालन नहीं किया गया जबकि नवम्बर 2005 में मैं. दाराशा एंड कं. प्रा. लि. द्वारा एफसीआई को विनियामक पहलू के बारे में अर्थात जनवरी 2006 में सौदे को अन्तिम रूप देने से पहले बताया था

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि एफसीआई ने आईआरएस समझौता करने से पहले जो कि एक जोखिम भरा उद्यम था, प्रशासनिक मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया था, क्योंकि एफसीआई भारत सरकार से बजटीय सहायता प्राप्त करती है और बांडों को सरकारी गारंटी का समर्थन था।

मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2009) कि चूंकि उसे 06 जनवरी 2006 को औपचारिक रूप से स्थिति से अवगत करवाया गया था, प्रशासनिक मंत्रालय का प्रतिनिधि आईआरएस स्वैप लेनदेन की पूर्ण प्रक्रिया के दौरान सलाहकार समिति के सदस्य के रूप में मौजूद था।

मैं. बेस्किस फोरेक्स एंड फाइनेंशियल सोल्यूशन्स प्रा लि. कि आपत्तियों के उत्तर में प्रबन्धन ने बताया (जुलाई 2011) कि निगम ने बेंचमार्क दरों के ऐतिहासिक व्यवहार का अध्ययन किया था और लेनदेन

करने से पहले विशेषज्ञ सलाह ली थी। जहाँ तक आरबीआई विनियमों का संबंध है, एफसीआई ने बताया कि दोनो बैंको ने दिसम्बर 2005 में स्पष्ट किया था कि उनके द्वारा प्रस्तावित ब्याज स्वैप दर आरबीआई विनिमयों के अन्तर्गत स्वीकृत थी, एफसीआई के पास बैंकों द्वारा दिए गए स्पष्टीकरण के साथ असहमत होने का कोई कारण नहीं था जोकि सभी विनियमों के दिशानिर्देशों के अनुपालन के लिए जवाबदेह थी।

मंत्रालय/प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आईआरएस समझौते आरबीआई विनियमों के अनुरूप नहीं थे, जो ब्याज दर प्राप्ति के लिए केवल घरेलू रूपया बेंचमार्क प्रयोग करने की अनुमति देते हैं। **एफसीआई ने मैसर्स सिटी बैंक से मांगे और प्राप्त किए गए मत के विरूद्ध जटिल सौदे किए, जिसमें प्रत्याशित ब्याज दरों के बढ़ने के आधार पर विश्लेषण था और आरबीआई विनियमों का उल्लंघन भी था। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 33.61 करोड़ की हानि हुई। इस लेनदेन के कारण ब्याज की लागत में तो कमी नहीं हुई किन्तु केवल भारत सरकार की खाद्य सब्सिडी में बढ़ोतरी हुई जैसाकि ऊपर बताया गया है।**