

अध्याय V: उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय

सेन्ट्रल वेयरहाऊसिंग कारपोरेशन

5.1 नीतिगत एलायंस प्रबंधन ठेके देने में पादर्शिता की कमी

सेन्ट्रल वेयरहाऊसिंग कारपोरेशन (सीडब्ल्यूसी) ने पश्चिमजोन में अपने दो कन्टेनर फ्रेट स्टेशनों के परिचालन के लिए नीतिगत एलायंस प्रबंधन करते समय सीवीसी दिशानिर्देशों एवं अधिदेशित निविदाकरण प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किया। करार में कमी के परिणामस्वरूप एक ठेकेदार को ₹ 6.79 करोड़ तक का अनुचित लाभ हुआ।

सीडब्ल्यूसी अपने वेयर हाऊस के परिचालन के अलावा पूरे देश में कन्टेनर फ्रेट स्टेशन (सीएफएस) का भी परिचालन करता है जहां आयात/निर्यात कार्गो के कंटेनरीकृत संचालन के लिए संयुक्त सेवाएं प्रदान की जाती हैं। इनमें से कुछ सीएफएस नीतिगत एलायंस प्रबंधन ओर परिचालन/परिचालक (सामों) के माध्यम से संचालित होते हैं जहां निजी फर्म सीडब्ल्यूबी को देय निर्धारित शुल्क और अतिरिक्त परिवर्तनीय शुल्क पर सीएफएस संचालित करती है जो भंडारण क्षमता पर निर्भर करता है।

केन्द्रीय सर्तकता आयोग (सीवीसी) दिशानिर्देशों (मई 2006) में बताया गया कि नामांकन आधार पर दिए गए सभी कार्यों को कार्योत्तर संवीक्षा और वैटिंग के लिए संबंधित पीएसयू के बोर्ड के नोटिस में लाना चाहिए। जुलाई 2000 की सीडब्ल्यूसी की शक्तियों के प्रत्यायोजन में परिकल्पित है कि आकस्मिक मामलों में निविदा आमंत्रित किए बिना बातचीत द्वारा ठेका देने के मामले में कारण लिखित में दर्ज किए जाने हैं और प्रत्येक ₹ 20 लाख से अधिक के मामलों में निदेशक बोर्ड को सूचित किया जाना है।

सीवीसी दिशानिर्देश (जुलाई 2007) भारत के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय^{*} को संदर्भित करते हुए कहते हैं कि किसी सरकारी एजेंसी द्वारा ठेका देने के लिए निविदाकरण प्रक्रिया या सार्वजनिक निलामी आधारभूत आवश्यकता है क्योंकि किसी और तरीके से विशेष रूप से नामांकन आधार पर ठेका देने से संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होगा जो

^{*} नगर निगम मेरठ बनाम ए 1 फहीम मीट एक्सपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड (2006 की सं. 10174 एसएलपी (सिविल) से निकला)

समानता के अधिकार की गारंटी देता है जो सभी इच्छुक पक्षों को समानता के अधिकार का अर्थ देता है।

तथापि, दुर्लभ और असाधारण मामलों में, उदाहरण के लिए प्राकृतिक आपदाओं और सरकार द्वारा घोषित आपात स्थिति के दौरान, जहां अधिप्राप्ति केवल एक स्रोत से संभव है वहां आपूर्तिकर्ताओं या ठेकेदार के पास माल और सेवाओं के संबंध में विशेष अधिकार हैं और कोई उचित विकल्प या अन्य विकल्प मौजूद नहीं है, जहां कई दिनों तक निलामी हुई थी किन्तु कोई बोलीदाता नहीं था या दी गई बोली काफी कम थी इत्यादि, यह सामान्य नियम ऐसी निविदा से हटाया जा सकता है और ऐसी निविदा 'निजी बातचीत' के माध्यम से दी जा सकती है।

लेखापरीक्षा ने नीचे चर्चा किए गए दो मामलों में पाया कि सीडब्ल्यूसी ने सामो ठेके देते हुए अनिवार्य प्रक्रिया का पालन नहीं किया:

- (i) नवी मुम्बई इम्पेक्स पार्क में सीएफएस के एक ठेके के मामले में सीडब्ल्यूसी ने मै. जिम इंटीग्रेटेड शिपिंग सर्विसेस लिमिटेड और मै. जिम इंटीग्रेटेड शिपिंग सर्विसेस (इंडिया) प्राइवेट लिमिटेड (संयुक्त रूप से जिम) को खुली प्रतिस्पर्धी बोली के बिना प्रतिवर्ष ₹ 4.50 करोड़ की दर पर संयोजित आधार पर 5 प्रतिशत प्रति वर्ष की वृद्धि के साथ नामांकन आधार पर ठेका दिया। (सितम्बर 2006) हालांकि जिम को ठेका देना कार्यकारी समिति के समक्ष उनकी बैठक (नवम्बर 2006) में ध्यान में समर्थन हेतु लाया गया था, फिर भी यह निदेशक बोर्ड के ध्यान में लाना लेखापरीक्षा को उपलब्ध करवाए गए रिकार्डों से नहीं देखा जा सका। अतः यह पता नहीं लगाया जा सका कि क्या सीवीसी के दिशानिर्देशों में अधिदेशित प्रावधान और सीडब्ल्यूसी की प्रत्यायोजित शक्तियों (जुलाई 2000) का अनुपालन किया गया था। इसके अतिरिक्त, यह देखा गया था कि जब सीडब्ल्यूसी ने जिम के साथ ठेका समाप्ति के बाद (फरवरी 2012) खुली निविदा (जुलाई 2012) के माध्यम से कीमत वसूली का निर्णय लिया। मै. टोटल ट्रांसपोर्ट सिस्टमस प्राइवेट लिमिटेड (अक्टूबर 2012) को दिए गए ठेके ₹ 11.03 करोड़ तक काफी अधिक थे जोकि 2011-12 के पिछले वर्ष में सीडब्ल्यूसी को जिम द्वारा प्रदत्त से 88 प्रतिशत अधिक था।
- (ii) लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि समान सीएफएस के लिए अन्य ठेकों में मानक प्रावधान एक निर्धारित शुल्क और भंडारण यूनिटों के लिए परिवर्ती शुल्क की न्यूनतम गारंटी राशि थी जिम के मामले में स्थिति अलग थी जिसमें संबंध में

परिवर्ती शुल्क केवल 15,000 बीस बराबर यूनिटों* (टीईयू) से आगे भंडारण यूनिटों को संभान के संबंध में था। इससे 2006-07 से 2011-12 (फरवरी 2012 तक) की अवधि के लिए फर्म को ₹ 5.14 करोड़ तक का अनुचित लाभ मिला। इसके अतिरिक्त, सीमाशुल्क स्टाफ के लागत वसूली प्रभार की प्रतिपूर्ति भी जिम साथ करार में शामिल नहीं थी जबकि यह अन्य समान करारों में मानक खंड था। इसके परिणामस्वरूप फर्म को 2006-07 से 2010-11 की अवधि के लिए ₹ 1.65 करोड़ तक अनुचित लाभ मिला।

इस प्रकार सीडब्ल्यूसी ने न केवल जिम को गैर पारदर्शी तरीके से ठेका दिया किन्तु ठेकेदार को ठेके में गैर मानक शर्तों द्वारा ₹ 6.79 करोड़ का अनुचित लाभ भी दिया।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2015) कि मै. जिम को सुविधा देने का निर्णय इस सुविधा हेतु नीतिगत एलायंस करने के लिए निविदा की बार बार विफलता के बाद लिया गया और ठेका नामांकन द्वारा नहीं दिया गया था क्योंकि समझौता 100 प्रतिशत आरक्षण के लिए था जिसमें या तो निविदा जारी करने या आरक्षित कीमत निर्धारित करने की कोई आवश्यकता नहीं थी। उसने आगे यह कहा कि 2012 के मै. टोटल ट्रांसपोर्ट सिस्टम प्राइवेट लिमिटेड की दरों की मै. जिम के साथ 2006 में छः वर्ष पूर्व किए गए पूर्व ठेके की दरों से तुलना नहीं की जानी चाहिए और मै. जिम को कोई अनुचित लाभ नहीं दिया गया था। उसमें यह भी कहा कि इसमें सीवीसी दिशानिर्देशों का कोई उल्लंघन नहीं था।

मंत्रालय का उत्तर निम्नलिखित तथ्यों के दृष्टिगत स्वीकार्य नहीं है:-

मै जिम के साथ किए गए ठेके के नियम एवं शर्तें 100 प्रतिशत आरक्षण के आधार पर या सीएफएस के स्ट्रेटेजिक एलायंस आपरेशन्स के समान बताई गई थी जिससे निगम प्रति वर्ष निर्धारित पट्टा राशि के साथ साथ पूर्व निर्धारित राशि (प्रति टीईयू आधार) प्राप्त करता है ताकि सीमान्त लाभ अर्जित किया जा सके। इस प्रकार, वास्तव में मै. जिम को नामांकन आधार पर ठेका दिया गया था, एक तथ्य जिसे यथा अपेक्षित अनुमोदन के लिए निदेशक बोर्ड के समक्ष नहीं लाया गया था। इसके अतिरिक्त, मै. जिम को परिवर्तनीय शुल्क की न्यूनतम गारंटीड राशि और सीमाशुल्क स्टाफ को लागत वसूली प्रभारों की प्रतिपूर्ति के मानक प्रावधानों को समाविष्ट न करने के कारण अनुचित लाभ दिया गया था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने अक्टूबर 2012 में निगम को मूल्य

* एक टीईयू 20 फुट कन्टेनर के बराबर 20 फुट से अधिक मापने वाले कन्टेनर को दो टीईयू के रूप में माना जाता है।

दरों की तुलना निगम को 2011-12 के तुरन्त पूर्ववर्ती वर्ष में. जिम से प्राप्त दरों के साथ की और छः वर्ष पूर्व से नहीं जैसा निगम द्वारा बताया गया था।

- (ii) निगम ने दो वर्षों की अवधि के लिए सीएफएस, मुंद्रा, गुजरात के उपयोग के लिए में. हिन्द टर्मिनल प्राइवेट लिमिटेड (एचटीपीएल) के साथ इस विकल्प के साथ कि उसे अगले एक वर्ष तक विस्तारित किया जा सके, 22 जनवरी 2008 को सामो करार किया।

हित प्रकटन का प्रस्ताव निगम के क्षेत्रीय प्रबंधक, अहमदाबाद द्वारा ई-मेल के माध्यम (7 नवम्बर 2007) से छः सात पार्टियों को भेजा गया बताया गया था जिनकी चयन प्रक्रिया रिकार्ड में नहीं थी। एक सामान्य हित प्रकटन केवल एक पार्टी नामतः एचटीपीएल से 13 नवम्बर 2007 को बिना किसी वित्तीय आंकड़े के प्राप्त हुआ था। प्रबंधन ने प्रति वर्ष ₹ 3 करोड़ के निर्धारित शुल्क और न्यूनतम 24000 टीईयू के लिए ₹ 210 प्रति टीईयू पर एचटीपीएल के साथ एक करार (जनवरी 2008) किया। चूंकि बोलियों के मूल्यांकन के लिए कोई रिजर्व कीमत निर्धारित नहीं की गई थी इसलिए निगम और एचटीपीएल द्वारा किए गए ठेके में दरों की तर्कसंगतता का लेखापरीक्षा में औचित्य नहीं जाचा जा सका। इसके अतिरिक्त जैसा अपेक्षित था प्रबंधन ने इस प्रस्ताव के बारे में निदेशक बोर्ड को नहीं बताया। एचटीपीएल के साथ ठेका को मार्च 2010 में एक वर्ष की अवधि के लिए प्रति वर्ष ₹ 3.60 करोड़ की निर्धारित राशि के साथ ₹ 250 प्रति टीईयू के लिए 30000 टीईयू की न्यूनतम गारंटी के लिए अतिरिक्त वेयर हाऊसिंग प्रभारों, कुल ₹ 4.35 करोड़ के साथ विस्तारित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि जब निगम खुली प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से (जुलाई 2011) सीएफएस, मुंद्रा के लिए कीमत का पता लगाने गया था, उसे प्रतिवर्ष ₹ 6.12 करोड़ की दर प्राप्त हुई, जोकि पिछले वर्ष 2011-12 में एचटीपीएल द्वारा देय ₹ 4.35 करोड़ की न्यूनतम दर से 41 प्रतिशत अधिक थी।

प्रबंधन ने बताया (अगस्त 2014) कि एचटीपीएल को ठेका व्यापार में प्रचलित परिस्थितियों और प्रतिस्पर्धा के भय के कारण व्यवसाय की कमी को ध्यान में रखते हुए दिया गया था। तथापि, प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीएफएस, मुंद्रा का एचटीपीएल को ठेका देने का प्रस्ताव निदेशक बोर्ड के ध्यान में नहीं लाया गया जैसा कि सीवीसी दिशानिर्देशों में परिकल्पित है।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2015) कि चयन प्रक्रिया रिकार्ड पर थी क्योंकि सूचना मुद्रा इंटरनेशनल कन्टेनर टर्मिनल के शीर्ष प्रयोक्ताओं को भेजी गई थी और ठेके को 100 प्रतिशत आरक्षण आधार पर अन्तिम रूप दिया गया था और इसके लिए न तो निर्धारित आरक्षित मूल्य या निविदा आमंत्रित करने की कोई आवश्यकता ही थी। उसने आगे बताया कि बाजार परिस्थितियां 30 नवम्बर 2007 को क्षेत्रीय कार्यालय स्तर समिति द्वारा और जनवरी 2008 में निगम कार्यालय स्तर पर दर्ज की गई थीं।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि निविदाकरण प्रक्रिया किसी भी सरकारी एजेंसी (जुलाई 2007 के सीवीसी दिशा निर्देश) द्वारा ठेका देने की मूल आवश्यकता की एक प्रक्रिया है। इसके अतिरिक्त पहली बार बाजार परिस्थितियाँ 30 नवम्बर 2007 को दर्ज की गई थी जबकि हित प्रकटन का प्रस्ताव क्षेत्रीय कार्यालय अहमदाबाद को 7 नवम्बर 2007 को ईमेल के माध्यम से भेजा गया था। इस प्रकार स्पष्ट रूप से सीएफएस मुद्रा के उपयोग के लिए प्रक्रिया निगम द्वारा बाजार परिस्थितियों को रिकार्ड पर लेने से पहले ही प्रारंभ कर दी गई थी।

इस प्रकार निगम उपरोक्त दोनो मामलों में द्वारा ठेके देने के लिए अपनाई गई प्रक्रिया सीवीसी दिशानिर्देशों के उल्लंघन में थी और अनिवार्य निविदाकरण प्रक्रिया के विरुद्ध थी।

भारतीय खाद्य निगम

5.2 रियायती रेल मालभाड़ा का लाभ न लेने के कारण हानि

भारतीय खाद्य निगम एक निजी विकासक एवं संचालक के साथ करार की शर्तों के अनुसार रियायती रेल माल भाड़ा का लाभ लेने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप ₹ 27.23 करोड़ की हानि हुई।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने एक निजी विकासक एवं संचालक (डीसीओ) अर्थात् मै. अदानी एग्री लोजिस्टिक्स लिमिटेड (एएलएल) के साथ सर्किट-1¹ और सर्किट 2² में

¹ सर्किट का संदर्भ सुविधाओं की एक श्रेणी से है जो एक कडी बनाती है जिसमें बेस डिपो और फील्ड डिपो शामिल हैं। सर्किट-1 मोगा (पंजाब) का बेस डिपो और चेन्नई कोयम्बटूर और बेंगलूरु के फील्ड डिपो शामिल हैं।

² सर्किट 2 में कैथल (हरियाणा) का बेस डिपो और नवी मुम्बई (महाराष्ट्र) और हुगली (पश्चिम बंगाल) के फील्ड डिपो शामिल हैं।

एफसीआई के बेस डिपो¹ और फील्ड डिपो² के बीच खाद्यान्नों के एकीकृत भंडारण और बल्क संभालाई और परिवहन के लिए 'बिल्ड ओन और ओपरेट' आधार पर दो सेवा करार किए। डीसीओ द्वारा प्रदत्त सेवाओं के बदले में एफसीआई को सेवा करार की शर्तों के अनुसार डीसीओ को स्टोरेज कम हैंडलिंग प्रभार का भुगतान करना था। परियोजना के संस्थापन और सुविधाओं के वाणिज्यिक संचालनों का प्रारंभ डीसीओ द्वारा करार के निष्पादन की तिथि से 36 महीने के अन्दर पूरा किया जाना था। करार संचालन के प्रारंभ होने की तिथि से 20 वर्षों की अवधि के लिए क्रियाशील थे।

अन्य बातों के साथ साथ सेवा करार के नियम एवं शर्तों में प्रावधान किया गया था कि डीसीओ रेलवे की ओन योर वैगन स्कीम (ओवाईडब्ल्यूएस) के अन्तर्गत सेवा अवधि की कालावधि के लिए अपनी लागत पर विशेष बल्क खाद्यान्न वैगनों का विकास, अधिप्राप्ति करेगा और उन्हें भारतीय रेल को पट्टे पर देगा। इसके अतिरिक्त डीसीओ और एफसीआई संयुक्त रूप से भारतीय रेल के साथ स्टेशन से स्टेशन रेल माल भाड़ा दरों अथवा बस बेस डिपो और फील्ड डिपो के बीच रेल परिवहन के लिए मालभाड़ा प्रभारों की सामान्य रियायत हेतु बातचीत करेंगे। डीसीओ ओवाईडब्ल्यूएस करार भारतीय रेल के साथ उचित रूप से करेगा, जिसका ड्राफ्ट एफसीआई द्वारा अनुमोदित होगा। बातचीत से निकाला गया रेल माल भाड़ा डीसीओ द्वारा रेलवे को प्रदत्त होगा और डीसीओ को एफसीआई द्वारा उसकी प्रतिपूर्ति की जाएगी।

राइट्स लिमिटेड³ (सलाहकार) द्वारा लागत लाभ विश्लेषण (जून 2003) की प्राप्ति के बाद एफसीआई द्वारा डीसीओ के साथ सेवा करार किया गया था। सलाहकार द्वारा लागत विश्लेषण इस पूर्वानुमान से किया गया है कि विद्यमान अभ्यास के अनुसार ओवाईडब्ल्यूएस के तहत रेलवे द्वारा 22.5 प्रतिशत पर टेरिफ रियायत प्रदान की जाएगी। इस धारणा के आधार पर सलाहकार ने निष्कर्ष निकाला कि खाद्यान्नों की बल्क हैंडलिंग, भंडारण और परिवहन वित्तीय रूप से एफसीआई को लाभकारी होगा। इस प्रकार, एफसीआई द्वारा सेवा करार का मूल आधार प्रत्याशित बचते थीं जोकि एफसीआई को रेलवे मालभाड़ा प्रभारों में रियायत के कारण अर्जित होंगी।

परियोजना के संचालन के लिए सेवा करारों के तहत प्रदान की गई 36 महीने की अवधि के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई/डीसीओ ने ओवाईडब्ल्यूएस के तहत

¹ बेस डिपो का संदर्भ खाद्यान्न उत्पादन क्षेत्र में स्थिति डिपो से है।

² फील्ड डिपो का संदर्भ वितरण/उपभोग क्षेत्र में स्थित डिपो से है।

³ राइट्स लिमिटेड परिवहन बुनियादी ढांचे और संबंधित प्रौद्योगिकियों के क्षेत्र में है। एक बहु अनुशासनात्मक सलाहकार संगठन है।

भारतीय रेल द्वारा दी गई मालभाडा मे रियायत के लिए बातचीत और अन्तिम रूप नहीं दिया। उसी दौरान रेल मंत्रालय ने ओवाईडब्ल्यूएस का अधिक्रमण करते हुए एक नई उदारीकृत वैगन निवेश योजना (एलडब्ल्यूआईएस) प्रारंभ की (अप्रैल 2008)। एलडब्ल्यूआईएस के अन्तर्गत अन्तिम प्रयोक्ता अर्थात् माल के उपभोक्ता या उत्पादक को रेल माल भाडे की केवल 15 प्रतिशत रियायत अनुमत है। इस प्रकार, डीसीओ एक लोजिस्टिक कम्पनी होने के नाते, रियायत के लिए अयोग्य है। तथापि, इस तथ्य के बाजजूद कि रेल माल भाडे में डीसीओ को रियायत नहीं रही, फिर भी एफसीआई ने सर्किट 1 और सर्किट 2 में बेस डिपो और फील्ड डिपो के बीच क्रमशः नवम्बर 2008 और अक्टूबर 2008 में खाद्यान्नों का परिवहन अनुमत किया और माल भाडा प्रभारों का भुगतान सामान्य टैरिफ दरों पर किया। रेल मंत्रालय ने मामले के अनुसरण के बाद भी एलडब्ल्यूआईएस के तहत एफसीआई को कोई रियायत देना अस्वीकार किया (मई 2009) चूंकि एलडब्ल्यूआईएस के तहत छूट लोजिस्टिक कम्पनी को उपलब्ध नहीं थी। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि एलडब्ल्यूआईएस में उन ग्राहकों, जिन्होंने पहले ही वैगनों में निवेश किया था, को ओवाईडब्ल्यूएस सहित किसी पूर्व वैगन निवेश योजना के तहत रेल मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त किया था को उस विशेष योजना की नियम एवं शर्तों के अनुसार जारी रखने का विकल्प प्रदान किया था। इस प्रकार, यदि एफसीआई/डीसीओ ने रेलवे के साथ समय पर माल भाडे में रियायत के लिए बातचीत सुनिश्चित की होती तो एलडब्ल्यूआईएस के तहत कम से कम सामान्य मालभाडे के 15 प्रतिशत तक की रियायत जारी रहती।

डीसीओ ने परियोजना के परिचालन से सर्किट 1 और सर्किट 2 में क्रमशः 5,04,928 मिट्रिक टन (एमटी) और 4,82,310 एमटी खाद्य पदार्थों की मात्रा परिवहन की जिस पर मई 2014 तक एफसीआई द्वारा मूल रेलवे माल भाडे पर क्रमशः ₹ 107.70 करोड़ और ₹ 73.86 करोड़ का व्यय किया गया था। मूल माल भाडे के 15 प्रतिशत की दर पर रियायती माल भाडे की अस्वीकार्यता के कारण एफसीआई ने ₹ 27.23 करोड़ की हानि उठाई।

इस प्रकार, ओवाईडब्ल्यूएस के तहत मालभाडे में रियायत देने के लिए एफसीआई और डीसीओ द्वारा रेल मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त करने में विफलता और एफसीआई द्वारा डीसीओ को सामान्य मालभाडे की दरों पर खाद्यान्नों का परिवहन करने की अनुमति के परिणामस्वरूप ₹ 27.23 करोड़ की हानि हुई। इसके अलावा डीसीओ के साथ करार परिचालन के प्रारंभ होने की तिथि से 20 वर्षों की अवधि के लिए सक्रिय थे। रेल माल भाडे में रियायत की गैर स्वीकार्यता के परिणामस्वरूप एफसीआई को इस अवधि के लिए

आवर्ती हानि होगी जिससे खाद्यान्नो की बल्क संभलाई, भंडारण और परिवहन में व्यापार करने का उद्देश्य ही विफल हो जाएगा।

एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालय हरियाणा ने बताया (जनवरी 2014) कि डीसीओ के साथ साथ एफसीआई मुख्यालय (मई/जून 2008) द्वारा एलडब्ल्यूआईएस के तहत मालभाडे में रियायत प्राप्त करने के लिए मामला रेलवे के साथ उठाया गया था (मई 2008)। किन्तु रेलवे ने किसी प्रकार की छूट देने से इन्कार कर दिया (मई 2009)। इसके अलावा, एफसीआई के जोनल कार्यालय ने कहा (मार्च 2014) कि रेलवे का अपने संचालन पर पूर्ण एकाधिकार था और वह जो भी करते थे वह अधिकतर अन्तिम होता था। रेलवे के साथ एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा अनुसरण एक निरर्थक कार्य था और उचित कार्रवाई हेतु मामला एफसीआई मुख्यालय के साथ उठाया गया था।

प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं क्योंकि करारो की तिथि (जून 2005) से परियोजना के परिचालन में 36 महीने का समय अन्तराल था जिसके दौरान एफसीआई/डीसीओ ओवाईडब्ल्यूएस के तहत रेल मालभाडे में छूट के संबंध में रेलवे के साथ अनुकूल संबंध बनाने में विफल रहा इसके बावजूद कि माल भाड़ा रियायत योजना की वित्तीय व्यवहार्यता का आधार थी। ओवाईडब्ल्यू के तहत दी गई ऐसी छूट एल डब्ल्यूआईएस के प्रारंभ होने के बाद भी स्वीकार्य होगी। प्रबंधन का तर्क कि रेलवे ने कोई छूट देने से इनकार कर दिया स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफसीआई द्वारा रेलवे के साथ मामला केवल मई/जून 2008 में उठाया गया था अर्थात् ओवाईडब्ल्यूएस का स्थान एलडब्ल्यूआईएस द्वारा लेने के बाद जिसके तहत डीसीओ छूट के लिए अयोग्य हो गया।

एफसीआई ने कहा (जनवरी 2015) कि छूट योजना (ओवाईडब्ल्यूएस) की समाप्ति का पूर्वानुमान समझ से बाहर था और रेलवे की ओर से इस प्रकार के कदम की आशंका या पूर्व इरादे के लिए एफसीआई के पास कोई तंत्र उपलब्ध नहीं था। इसके अतिरिक्त डीसीओ ने रेलवे बोर्ड के साथ मामला जुलाई 2007 में ही उठाया और रेलवे को रियायती मालभाडे को अधिसूचित करने का अनुरोध किया था। रेल मंत्रालय ने मई 2008 तक कोई उत्तर नहीं दिया और उसके बाद ही एफसीआई ने रेलवे के साथ मामला उठाया था। तथापि, रेलवे बोर्ड ने सूचना दी (मई 2009) कि एफसीआई का अनुरोध स्वीकार नहीं किया गया था। इसके अलावा, खाद्यान्नो का परिवहन सामान्य मालभाड़ा दरों पर प्रारंभ किया गया था ताकि पीडीएस आवश्यकताएं पूरी की जा सकें और इस धारणा के साथ कि माल भाडे में छूट पर निर्णय जब भी लिया जाएगा वह पूर्वव्यापी तिथि से लागू होगा। मंत्रालय ने एफसीआई मुख्यालय के उत्तर का समर्थन किया (जनवरी 2015)।

एफसीआई/मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य के कारण स्वीकार्य नहीं है क्योंकि, चूंकि रेल मालभाडे में छूट के लिए बातचीत और उसे अन्तिम रूप देना डीसीओ और एफसीआई का संयुक्त उत्तरदायित्व था, एफसीआई ने मई 2008 में रेलवे के साथ मामला उठाया, वह भी दोनों पक्षों में बीच समझौते के लगभग 3 वर्षों के बाद, जब ओवाईडब्ल्यूएस के स्थान पर एलडब्ल्यूआईएस आ चुका था जिसके तहत छूट उपलब्ध नहीं थी। मई 2008 से पहले केवल डीसीओ ही रेलवे के साथ मामला उठा रहा था। इसके अलावा एफसीआई की धारणा कि मालभाड़ में छूट पर निर्णय पूर्वव्यापी तिथि से लागू होगा, भी रेलवे से किसी प्रकार के आश्वासन से समर्थित नहीं है। इसके अतिरिक्त, इस तथ्य पर ध्यान देते हुए कि एफसीआई ने पीडीएस आवश्यकताओं को पूरा करने के सामान्य माल भाडों दरों पर खाद्यान्नो का परिवहन प्रारंभ किया, यह पाया गया कि रेल माल भाडे में छूट को अन्तिम रूप नहीं देने के परिणामस्वरूप डीसीओ के साथ एफसीआई द्वारा किए गए सेवा करारों के 20 वर्ष की अवधि में राजकोष को निरन्तर हानि होगी। एफसीआई प्रबंधन को दीर्घावधि परियोजना के संचालन से पूर्व रेलवे के साथ मामला उठाना चाहिए था, जो कि नहीं किया गया और इसके कारण आवर्ती हानि हुई।

5.3 मंडी मजदूर प्रभारों का अधिक भुगतान

भारतीय खाद्य निगम ने 2010-11 और 2011-12 के दौरान गेहू की खरीद पर मंडी मजदूरी प्रभारों के भाग के रूप में अस्वीकार्य तत्वों की प्रतिपूर्ति के कारण उत्तर प्रदेश सरकार और उसकी एजेंसियों को ₹ 16.96 करोड़ का अधिक भुगतान किया।

उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय (मंत्रालय) में 2010-11 और 2011-12 में रबी विपणन मौसम (आरएमएस) के दौरान केन्द्रीय पूल के लिए गेहू की खरीद के लिए उत्तर प्रदेश सरकार और उसकी एजेंसियों को भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) द्वारा प्रदत्त खरीद आकस्मिकों की अनंतिम दरों से अवगत करवाया (अप्रैल 2010 और जून 2011) इन अनंतिम आकस्मिकों में मंडी में गेहू की संभलाई के लिए प्रदत्त मंडी मजदूरी प्रभारों के लिए दो आरएमएस में प्रत्येक के लिए ₹ 10.91 प्रति क्विंटल की राशि शामिल थी।

मंत्रालय द्वारा राज्य सरकार/एजेंसियों को आकस्मिक दावों की प्रस्तुती के लिए जारी (सितम्बर 2010) दिशानिर्देशों के अनुसार, मंडी मजदूरी प्रभार वह प्रभार है जो मंडियों/बाजारों में मजदूरों द्वारा निष्पादित की जाने वाली विभिन्न गतिविधियों जैसे अनाज साफ करना, बैगा में भरना, भार तोलना, सिलाई करना लेबल लगाना, ढेरी लगाना ट्रक में भरना इत्यादि पर व्यय किया जाता है। दिशानिर्देशों में आगे स्पष्ट किया गया है

कि रोशनी, पीने का पानी, अस्थायी शैडों, के लिए किए गए प्रबंध के लिए किए गए व्यय को मंडी मजदूर प्रभारों की लागत में शामिल नहीं किया जाता है क्योंकि यह बाजार समितियों द्वारा प्रदान की गई सेवाओं का भाग है जिसके लिए पृथक बाजार शुल्क का भुगतान किया जाता है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि आरएमएस 2010-11 और 2011-12 के लिए निर्धारित अनंतिम मंडी मजदूरी प्रभारों (₹ 10.91) में अस्वीकार्य घटक अर्थात् टेंट के लिए खरीद केन्द्र में प्रबंध (₹ 1.90 प्रति क्विंटल), पीने का पानी (₹ 0.50 प्रति क्विंटल) और पेट्रोमैक्स (₹ 1.00 प्रति क्विंटल) शामिल थे। क्योंकि इन घटकों पर किया गया व्यय 'मंडी प्रभारों' में पहले से ही शामिल था, इसलिए इन्हें मंडी मजदूरी प्रभारों से बाहर रखा जाना था। इस प्रकार अस्वीकार्य तत्वों पर किया गया ₹ 3.40 प्रति क्विंटल का कुल व्यय एफसीआई द्वारा उत्तर प्रदेश सरकार और उसकी एजेंसियों को मंडी मजदूरी प्रभारों के रूप में वापिस किया गया था। आरएमएस 2010-11 और 2011-12 के दौरान, एफसीआई उत्तर प्रदेश क्षेत्र ने 498.81 लाख क्विंटल गेहूं की खरीद की जिस पर ₹ 3.40 प्रति क्विंटल की दर पर मंडी मजदूरी प्रभार जो ₹ 16.96 करोड़ निकाला गया की अधिक प्रतिपूर्ति की गई।

इस प्रकार मंत्रालय ने मंडी मजदूरी प्रभारों में ऐसे घटकों को शामिल कर जिनका पहले से ही अनंतिम लागत पत्र में व्यय के अन्य शीर्षों के तहत भुगतान किया गया था अपने स्वयं के दिशानिर्देशों का उल्लंघन किया। इसके अलावा, एफसीआई को पहले से इन दिशानिर्देशों के साथ साथ इस तथ्य का कि मंडी मजदूरी प्रभारों का भुगतान केवल मंडी में गेहूं की संभलाई के संबंध में किया जाता था का पता था, एफसीआईकी ओर से यह आवश्यक था कि राज्य सरकार/राज्य सरकार की एजेंसियों को इसका भुगतान करने से पहले मंडी मजदूरी प्रभारों से अतिव्यापी तत्वों को हटाने के लिए मंत्रालय के साथ मामला उठाएं। इसके बदले में मंत्रालय को मंडी मजदूरी प्रभारों से अस्वीकार्य तत्वों को अलग रखना चाहिए था। इस प्रकार, एफसीआई द्वारा ध्यान देने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 16.96 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

प्रबंधन ने कहा (अगस्त 2013) कि चूंकि मंडी मजदूरी प्रभारों का कोई द्विभाजन नहीं था इसलिए एफसीआई को अतिव्यापी घटकों के बारे में नहीं पता था और राज्य सरकार की एजेंसियों को की गई प्रतिपूर्ति मंत्रालय द्वारा निर्धारित लागत पत्र के अन्तर्गत की गई थी। मंत्रालय ने मंडी मजदूरी प्रभारों को उपभोक्ता मूल्य सूचकांक के साथ पिछले वर्ष की अन्तिम या अनंतिम दरों की सूची द्वारा निकालने की प्रक्रिया का उल्लेख किया (दिसम्बर 2014)। उसने आगे बताया कि उत्तर प्रदेश के मामले में ₹ 10.91 प्रति क्विंटल के मंडी

मजदूरी प्रभारों को तदनुसार 2010-11 और 2011-12 के दौरान अनुमत किया गया था और आगे बताया कि एफसीआई को सलाह दी गई थी कि वह दावे की पूरी तरह जांच के बाद और दावों की कोई अतिव्यापी नहीं है यह सुनिश्चित करके भुगतान करे।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भारत सरकार की खाद्य नीति के कार्यान्वयन के लिए एक प्रमुख एजेंसी होने के नाते, एफसीआई को आकस्मिक दावों की प्रस्तुती के लिए राज्य सरकार/एजेंसियों के लिए दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए था। इस प्रकार एफसीआई प्रतिपूर्ति करने से पूर्व मंडी मजदूरी प्रभारों के घटकों की स्वीकार्यता का सत्यापन करने को बाध्य था। इसके अलावा, मंत्रालय ने मंडी मजदूरी प्रभारों से घटकों की स्वीकार्यता से संबंधित विशिष्ट उत्तर नहीं दिया और उत्तर प्रदेश सरकार से अधिक भुगतान की वसूली पर भी मौन रहा।

5.4 ब्याज का अधिक भुगतान

भारतीय खाद्य निगम ने नकदी ऋण पर अप्रभावी मानीटरिंग और आन्तरिक जांच की कमी के कारण ₹ 5.22 करोड़ के ब्याज का अधिक भुगतान किया।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने अपने दैनिक कार्यों के वित्तपोषण हेतु भारतीय स्टेट बैंक (एसबीआई) की अगुवाई में बैंको के एक संघ से नकद ऋण सुविधा के लिए करार किया। (जून 1989) नकद ऋण सुविधा के तहत प्रक्रिया के अनुसार, एफसीआई क्षेत्रीय/जिला कार्यालयों के नकद ऋण खातों के अनुरक्षण करने वाली बैंक की शाखाओं को आटो स्वीप सुविधा के माध्यम से स्थिरता पूर्वक दिन के अन्त से पूर्व लेन दनों को एफसीआई जोनल नकद ऋण खातों में शुद्ध डेबिट या क्रेडिट शेषों का स्थानांतरण करना आवश्यक था। इसके अलावा, एफसीआई जोनल नकद ऋण खातों का रखरखाव करने वाली बैंक की शाखाओं को भारतीय स्टेट बैंक, नई दिल्ली की औद्योगिक वित्त शाखा (आईएफबी) में केन्द्रीकृत नकद ऋण खाते में ओवरनाइट सीमा से अधिक कोई क्रेडिट शेष या डेबिट शेष को स्थानांतरित करना होगा। एफसीआई द्वारा क्रेडिट पर लिए गए ब्याज के लाभ की दैनिक शेष पर गणना की जाएगी और तिमाही आधार पर एफसीआई को प्रभारित किया जाएगा।

एफसीआई जोनल कार्यालय (पूर्व) क्षेत्रीय कार्यालय रांची(झारखंड) और नौ जिला कार्यालयों*, के नकद ऋण खातों से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

* 24 परगना, दुर्गापुर, पोर्ट डिपो, रांची, गया, छपरा, मुजफरनगर, पटना और भुवनेश्वर

- क्षेत्रीय/जिला कार्यालयों के नकद ऋण खातों में सभी क्रेडिट शेष का जोनल नकद क्रेडिट खाते में दैनिक स्थानांतरण डेबिट शेषों के प्रति सभी क्रेडिट शेषों का समायोजन और शुद्ध बकाया शेष पर ब्याज का भुगतान सुनिश्चित करेगा। तथापि, 2008-09 से 2013-14 की अवधि के दौरान एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, रांची (झारखण्ड) और नौ जिला कार्यालयों के संबंध में बैंक शाखाओं द्वारा क्रेडिट शेषों के स्थानांतरण में विलम्ब के मामले थे। इसके परिणामस्वरूप, एफसीआई द्वारा नकद ऋण खाते पर ₹ 5.02 करोड़ तक के ब्याज का अधिक भुगतान किया गया। तथापि, ब्याज के इस अधिक भुगतान का तब तक पता नहीं चला जब तक लेखापरीक्षा द्वारा इसे एफसीआई के ध्यान में नहीं लाया गया जिससे एफसीआई द्वारा नकद क्रेडिट सुविधा पर अप्रभावी मानीटरिंग और आवश्यक नियंत्रण के अभाव का पता चलता है।
- एफसीआई जोनल कार्यालय (पूर्व) कोलकाता में नकद ऋण खाते में दैनिक शेष पर बैंक द्वारा प्रभारित ब्याज की सटीकता की जांच के लिए कोई तंत्र नहीं था। लेखापरीक्षा ने पता लगाया (जून 2013) कि एफसीआई जोनल कार्यालय (पूर्व) कोलकाता के नकद क्रेडिट खाते पर बैंक ने ₹ 19.45 लाख (अगस्त 2012: ₹ 18.73 लाख फरवरी 2013: ₹ 0.28 लाख और मार्च 2013 : ₹ 0.44 लाख) तक का अधिक ब्याज प्रभारित किया था। लेखापरीक्षा द्वारा ब्याज के अधिक भुगतान के बारे में बताए जाने पर एफसीआई ने बैंक से इस राशि का दावा किया (जुलाई 2013)।

इस प्रकार, नकद क्रेडिट सुविधा पर अप्रभावी मानीटरिंग और आंतरिक जांच में कमी के कारण एफसीआई ने ₹ 5.22 करोड़ की राशि के ब्याज का भुगतान किया।

प्रबंधक ने बताया (दिसम्बर 2014) कि एसबीआई के साथ अनुनय के बाद ₹ 19.45 लाख का अधिक ब्याज वापिस प्राप्त कर लिया गया (अक्टूबर 2014)। एफसीआई क्षेत्रीय/जिला कार्यालयों से एफसीआई जोनल नकद क्रेडिट खाते में बैंक की शाखाओं द्वारा नकद क्रेडिट खातों के क्रेडिट शेषों के विलम्बित स्थानांतरण के कारण अधिक ब्याज के संबंध में उसकी वापसी के लिए अनुनय किया जा रहा था।

उपरोक्त मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग (मंत्रालय) ने बताया (दिसम्बर 2014) कि उसने एफसीआई को क्रेडिट शेषों के विलम्बित स्थानांतरण के मामलों के लिए तिमाही रिपोर्ट भेजने के लिए कहा है। मंत्रालय ने आगे बताया (जनवरी 2015) कि अधिक ब्याज की वापसी के लिए एसबीआई के साथ

यथा अनुनय के बाद बैंक ने एफसीआई के दावे को सिद्धान्ततः स्वीकार किया और अपनी संबंधित शाखाओं को इसे व्यवस्थित करने के निर्देश जारी किए थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एसबीआई, नई दिल्ली की आईएफबी ने एफसीआई संबंधित बैंक शाखाओं के क्रेडिट शेषों के स्थानान्तरण में विलम्ब के कारण ब्याज की वापसी के दावे को इस अनुरोध के साथ प्रेषित किया (अक्टूबर 2014) कि इसका सत्यापन और निपटान का प्रबंध किया जाए। तथापि, अधिक ब्याज की वापसी प्रतीक्षित थी (जनवरी 2015)।

5.5 टर्मिनल प्रभारों का परिहार्य भुगतान

एफसीआई ने जुलाई 2007 से मार्च 2013 तक रेलवे को अपनी निजी साइडिंग के संबंध में ₹ 5.01 करोड़ की राशि के अनुदग्राह्य गंतव्य टर्मिनल प्रभारों का भुगतान किया।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) उपार्जित राज्यों से कमी वाले राज्यों में रेल द्वारा खाद्यान्नों का परिवहन करता है। सामान्य माल भाड़ा प्रभारों के अतिरिक्त रेल मंत्रालय ने रेलवे के स्वामित्व वाले टर्मिनल और साइडिंगों पर माल के परिवहन के लिए 1 जुलाई 2007 से ₹ 10 प्रति टन प्रति टर्मिनल का टर्मिनल प्रभार लगाना आरंभ किया (मई 2007)। यह टर्मिनल प्रभार लदान/उतराई टर्मिनलों पर रेलवे रसीद (आरआर) के जारी होने के समय प्रभारित भार के आधार पर स्वतंत्र रूप से और अलग से उदग्राह्य थे। रेल मंत्रालय द्वारा 1 फरवरी 2008 से टर्मिनल प्रभारों की दर बढ़ा कर (जनवरी 2008) ₹ 20 प्रति टन प्रति टर्मिनल कर दी गई थी।

पूरे देश में एफसीआई के स्वामित्व वाली कुल 102 रेलवे साइडिंगें¹ थीं जिनमें से 53 रेलवे साइडिंगों² के अभिलेखों की जांच लेखापरीक्षा द्वारा की गई थीं। यह पाया गया कि इन 53 रेलवे साइडिंगों में से 41³ साइडिंगों के मामले में खाद्यान्न परेषणों के लिए आरआर में ₹ 5.01 करोड़ की राशि के गंतव्य टर्मिनल प्रभार भी शामिल थे जिनका एफसीआई द्वारा जुलाई 2007 से मार्च 2013 की अवधि के दौरान माल भाड़ा प्रभारों के साथ रेलवे को भुगतान किया गया था। चूंकि यह साइडिंगें एफसीआई के स्वामित्व की

¹ एफसीआई के स्वामित्व वाली 102 साइडिंगों में पूर्व जोन में 19 साइडिंग, पूर्वोत्तर जोन में 6 साइडिंग, पश्चिम जोन में 15 साइडिंग, उत्तर जोन में 25 साइडिंग और दक्षिण जोन में 37 साइडिंग शामिल हैं।

² इन 53 साइडिंगों में पूर्व जोन की 19 साइडिंग, उत्तरी जोन की 8 साइडिंग और दक्षिण जोन की 26 साइडिंग शामिल हैं।

³ इन 41 साइडिंगों में पूर्व जोन की 19 साइडिंग, उत्तरी जोन की 6 साइडिंग और दक्षिणी जोन की 16 साइडिंग शामिल हैं।

थी और रेलवे की नहीं, इन मामलों में गंतव्य टर्मिनल प्रभार उदग्राह्य नहीं थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई मुख्यालय द्वारा तैयार की गई मासिक परिवहन योजना में स्पष्ट रूप से दर्शाया गया था कि गंतव्य टर्मिनल पर एफसीआई स्वामित्व वाली साइडिंग थी और इस प्रकार गंतव्य पर रेलवे साइडिंग के स्वामित्व के बारे में कोई अस्पष्टता नहीं थी। इसलिए, इन सभी मामलों में ₹ 5.01 करोड़ के गंतव्य टर्मिनल प्रभारों के भुगतान की आवश्यकता नहीं थी। तथापि, एफसीआई ने रेलवे को भुगतान करने से पूर्व गंतव्य अंत की साइडिंग के स्वामित्व के संबंध में आरआर का सत्यापन नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप एफसीआई द्वारा जुलाई 2007 से मार्च 2013 की अवधि के दौरान ₹ 5.01 करोड़ की सीमा तक का रेल माल भाड़े का परिहार्य भुगतान हुआ (अनुबंध X)।

लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार करते हुए प्रबंधन ने बताया (मई 2013) कि प्रेषण क्षेत्रों द्वारा गलत तरीके से प्रदत्त टर्मिनल प्रभारों की वापसी के लिए रेलवे के पास दावा किया गया था। इसके अतिरिक्त 1 अप्रैल 2013 से रेलवे ने अपने निजी रेलहेड के लिए भी टर्मिनल प्रभार लगाना बंद कर दिया था।

प्रबंधन ने आगे बताया (दिसम्बर 2014) कि एफसीआई के संबंधित जोनल/क्षेत्रीय कार्यालयों से आवश्यक सूचना की प्राप्ति पर लेखापरीक्षा पैरा पर उत्तर भेज दिया जाएगा। प्रबंधन का अन्तिम उत्तर प्रतीक्षित था (जनवरी 2015)।