अध्याय - II

खरीद आकस्मिकताऐं

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 है, 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 आकस्मिकताऐं 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 अर्थिया[14] कमिशन संबंधित राज्य सरकारों की कर संरचना के आधार पर हैं और ड्राइऐज[15], मिल प्रभार[16] और उत्पादन मात्रा अनुपात[17] प्रशुल्क आयोग[18] 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 कमीशन प्रभारित करते हैं।

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

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

[17] गोकक कमेटी द्वारा 1994 मे एक क्विंटल धान से 67 प्रतिशत कच्चा चावल एव 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 प्रासंगिको की दर निर्धारित करने के लिये तंत्र का मूल्यांकन

राज्य सरकारें/एसजीएज़ केन्द्रीय पूल संचालन के लिये वितरण/उतारने के संबंध में अनंतिम लागत शीट के आधार पर एफसीआई से उनके दावे को वरीयता देते है। डीसीपी संचालन के लिये, एसजीएज़ अपने त्रैमासिक दावे मंत्रालय को प्रस्तुत करते है। चूंकि लागत शीट अंनतिम हैं और लेखापरीक्षित खाते के आधार पर पूर्ण होने के अधीन है 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 अर्थात 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 संचालन[19] 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, अस्थाई 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 गई:

(क) एफसीआई के ओड़िशा, 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 बिंदु[21] 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 करोड़[22] 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 अर्थात 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 मे 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 सामान्यत: विभिन्न एसजीएज़ 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 अर्थात मंडी शुल्क[23] (टैंट, पेयजल और खरीद केन्द्र पर पेट्रोमेक्स की व्यवस्था है) और मिल प्रभार (स्टैक से ट्रक में लादना) के अतंर्गत 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 केन्द्रों[24] (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 श्रमिको को दिये गये थे और उक्त को ही अंतिम लागत पत्रों के निर्धारण के समय पर स्वत: 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 अर्थात 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।

(ड़) 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 प्रभार[25] जारी करती है और राशि धान की खरीद में उतराई-चढ़ाई[26] प्रचालन करने के लिये मजदूर को वितरित की जानी थी।

निज़ामाबाद जिले में, धान किसानों (रयत) ने मजदूरों को शामिल किये बिने 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 कॉपरेटिव सोसायटी (पीएसीएस) और इंद्रा क्रांति पधकम (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 चैक 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 जुडे थे।

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

2.1.2 गनी लागत और उसका मूल्यह्रास

अनंतिम लागत शीट में शामिल नई गनी[27] 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, ब्रांडिग प्रभार, कर/शुल्क/सेस, विभागीय और निरीक्षण प्रभार के संबंध में वास्तविक लागत का ब्यौरे एसजीएज़ 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 मूल्यह्रास 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 अपनाऐं गये आधार अलग से दर्शाये जाते हैं।

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

---

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

तालिका-2.2
भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति गनी लागत और गनी मूल्यह्रास पर वर्ष वार व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	गैर-डीसीपी राज्य				डीसीपी राज्य*				कुल	
	लेवी चावल	सीएमआर	धान	मूल्यह्रास	लेवी चावल	सीएमआर	धान	मूल्यह्रास	गनी लागत	मूल्यह्रास
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 एजेसियों 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 इकाईयों 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 मूल्यह्रासित 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 सात[28] 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 मूल्यह्रासित 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 मूल्यह्रास 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। अत: 149.25 किग्रा धान (100 किग्रा चावल के बराबर) 3.73 बोरियों में पैक किया जाता है। इन 3.73 बोरियों मे 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 मूल्यह्रास की पात्र हैं, तथापि, लागत पत्र के अनुसार, जीओआई दो बोरियों पर मूल्यह्रास की प्रतिपूर्ति करती है जिसके परिणामस्वरूप 0.27 बोरी (प्रति क्विंटल) पर मूल्यह्रास का अधिक भुगतान हुआ। इसके परिणामस्वरूप एफसीआई के बिहार तथा आंध्रपदेश क्षेत्रों मे ₹ 22.51 करोड़[29] 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, 590.60[30] 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 आँध्रप्रदेश तथा बिहार क्षेत्र की तरह 40 किग्रा धान पैक करने की प्रक्रिया का पालन किया होता तो वे 10,68,42,041[31] बोरियों के अधिक उपयोग से बच सकते थे तथा परिणामस्वरूप जीओआई पर ₹ 152.11 करोड़[32] तक आर्थिक सहायता के अतिरिक्त भार को कम कर सकते थे।

अत: 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 आंध्रपदेश क्षेत्रों में प्रत्येक बोरी मे 40 किग्रा धान भरा गया था, वही पंजाब एवं हरियाणा के लिए समान ऑकड़ा केवल 35 किग्रा पाया गया था। इस प्रक्रिया के परिणास्वरूप 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 प्रांसगिक 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 अध्यन 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 बढाने 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। अत: 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 मूल्यह्रास 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* मूल्यह्रास अनुमत किया गया था। अत: 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।

ङ) एफसीआई, पंजाब एवं हरियाणा क्षेत्र में सामान्य से कम वजन वाली बोरियों कीं 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। अत:, एक बोरी का धारक भार[33] 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 नही 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 कार्यालयों[34] 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 नही 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 क्रमश: ₹ 31.76 ₹ 39.07, ₹ 42.11, ₹ 35.43 तथा ₹ 40.59 तक बढ़ गया था

अत: 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 ₹ 6.34[35] करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

मंत्रालय ने बताया (जून 2015) कि एफसीआई द्वारा कम टेयर 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। सामान्यत: 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। अत: 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, कुरूक्षेत्र 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 ₹ 33.42[36] प्रति गनी पर गनी की एफसीआई द्वारा नापी गई भारित 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 गट्ठे पर आन्तरिक ढुलाई पर ₹ 40.80 करोड़ का अतिरिक्त व्यय एफसीआई ओडिशा तथा एफसीआई छत्तीसगढ क्षेत्र तथा छत्तीसगढ 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 गट्ठों[37] 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 ओड़िसा 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 गट्ठे 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 करोड़[38] 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। अत: इन प्रभारों का भुगतान नही 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 ढ़का 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 ढ़के 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 नही 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 नही की जानी हैं। अत: राज्य सरकार/एसजीएज़ को ऐसी

---

[38] छतीसगढ़ - ₹ 24.47 करोड़, एफसीआई पश्चिम क्षेत्र (छतीसगढ़) - ₹ 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
2013-13	0.00	96.09	एनए	लेखाओं को अभी तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया हैं	96.09
2013-14	0.00	87.31	एनए	लेखाओं को अभी तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया हैं	87.31
कुल					**466.30**

**केवल छत्तीसगढ़ राज्य शामिल है*

***उपलब्ध नहीं है*

स्रोत: एफसीआई खरीद मंण्डल 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 238.04[39] 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 उन्हे क्रेट, बोरियों/तिरपाल/पॉलीथीन कवर/नेट इत्यादि की लागत उपलब्ध करानी पड़ी थी। अत: जीओआई/एफसीआई द्वारा ये प्रभार प्रतिपूर्ति योग्य थे।

उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि एसजीएज़ ने उनके द्वारा वहन की गई लागत के ब्यौरे उपलब्ध नही कराए थे जैसाकि पंजाब में आयोजित एक्जिट कान्फ्रेस (फरवरी 2015) में सहमति हुई थी। अत: 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 सात[40] 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 नही 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 नही है क्योंकि सोसाइटी द्वारा खरीदा गया धान मिल मालिकों द्वारा सीधे ही उठा लिया गया था, अत: सी एवं एम प्रभारों पर ₹ 31.24 करोड़ का भुगतान नही 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 नही था। अत: एफसीआई ने इस कारण ₹ 18.22 करोड़ का परिहार्य व्यय वहन किया।

एफसीआई आंध्रपदेश क्षेत्र ने उत्तर दिया कि संरक्षण एवं अनुरक्षण प्रभारों की विमुक्ति जीओआई के लागत पत्र तथा राज्य एजेन्सिंयों 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।

प्रबंन्धन का तर्क सही नही 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 रिपोर्ट[41] 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 पूणर्त: 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 नुक्सान 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। अत: खरीद से अन्तत: पीसने की प्रक्रिया के दौरान कुछ कमी आ जाती है जिसे सूखा कहा जाता है।

गोकक समिति की सिफारिश के अनुसार, कच्चे चावल[42] 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 मे रखा गया हैं, इसलिए कोई अतिरिक्त सूखा भत्ता अनुमत नही होना चाहिए। हालांकि, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि 1998 में आर्थिक मामलों पर कैबीनेट 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 केबीनेट 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, अत: अनुमत किया गया दो *प्रतिशत* सूखा भी सामान्य सूखा से अधिक है। यद्यपि टिप्पणी में आगे बताया गया था कि अगर सूखा बढ़ाया नही गया तो पंजाब के चावल मिल मालिक धान की मिलिंग के लिए तैयार नही थे तथा यदि मिलिंग नही हुई तो धान खराब हो सकता है तथा यह नुक्सान सूखा बढाने की लागत से काफी अधिक हो सकता है।

इन परिस्थितियों के अन्तर्गत, पंजाब के लिए सूखा पहले ही दो *प्रतिशत* से तीन *प्रतिशत* तक बढा़या जा चुका है तथा इसके लिए पूर्वव्यापी अनुमोदन मांगा गया था। हांलॉकि 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 नही 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 हैं	206.00
2013-14	123.55	लेखाओं को अभी तक अन्तिम रूप नहीं दिया गया हैं	123.55
	कुल		**952.37**

*केवल छत्तीसगढ़ राज्य शामिल हैं

स्रोत: एफसीआई खरीद मंण्डल तथा छत्तीसगढ़ राज्य सरकार

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए (जून 2015) बताया कि सभी राज्यो 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।

अत: 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 पुन: 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

मंण्डी/खरीद केन्द्र से एसजीएज़/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 मे सुपुर्दगी बिन्दुओं के बीच मुख्य दूरी पर निर्भर करती है। अत: 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 केन्द्रो से सीधे ही एफसीआई को सुपुर्द किये गए अनाज के मामले में, ऐसी मात्राओं के लिए राज्य सरकार/एसजीएज़ द्वारा कोई परिवहन लागत वहन नही की जाती।

खरीद केन्द्रों से मिलों तक तथा मिलों से भण्डार गोदामों तक आठ कि.मी तक चावल के साथ साथ धान पर परिहवन लागत पहले ही धान को चावल में रूपान्तरित करने के लिए निर्धारित मिलिंग प्रभारों में शामिल की गई है। अत: ऐसी परिवहन लागत मिल मालिकों द्वारा वहन की जानी है तथा राज्य सरकारों को इन प्रभारों का दावा नही करना चाहिए तथा उन्हें एक प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना भी आवश्यक हैं 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 डिपों/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 हैं:-

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 कलैक्टर (डीसी) द्वारा निर्धारित दर अथवा एफसीआई की दर दोनो 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 दोनो 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 परिहवन 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 मे ओडिसा को अनुमत किया गया था। हालांकि केएमएस 2012-13 से ओड़िसा 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 हालंकि परिवहन ठेकेदार के साथ किए गए करारों में इसका प्रावधान नही 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 परिवाहकों 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। अत: 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 हैं। अत: यह स्पष्ट है कि एसजीएज़ पर किसानों से धान की खरीद के समय वैट का भुगतान करने का कोई दायित्व नही 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 हैं। 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 एससीएज़ को जारी करने के लिए निवल लागत बताई गई थी।

उत्तर मान्य नही 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 मदों मे ब्याज लागत शामिल है। सिद्धान्तों में विनिर्दिष्ट की गई समयावधि के लिए अर्थात 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 नही 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 हैं, 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 ₹ 1.025[43] शामिल हैं। चावल स्तर पर आनुपातिक ब्याज प्रभार, 67 *प्रतिशत* की दर से उत्पादन अनुपान मानते हुए, प्रति क्विंटल ₹ 1.53 (₹ 1.025x100/67) या 15.30 प्रति एमटी होगा। केएमएस 2012-13 के दौरान एसजीए अर्थात 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 तत्त्व शामिल नहीं था। तथापि एफसीआई द्वारा ब्याज प्रभारों से जुड़ें 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 होगें। निजी चावल मिलों को देय लेवी खरीद मूल्यों में सांविधिक प्रभारों के तीन तत्त्व 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 आंध्रपदेश क्षेत्र निजी चावल मिलों द्वारा प्रमाण की प्रस्तुति पर बाजार शुल्क की प्रतिपूर्ति करता हैं तथा आरडी उपकर सीधे ही वाणिज्यिक कर विभाग (सीटीडी) को भुगतान करता हैं।

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। अत: 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 अपनाना जारी रखा और निजी चावल मिलों को वैट का भुगतान जारी रखा और जीओएपी के अनुरोध पर कार्रवाई नही 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 परिणास्वरूप 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 संवर्धित 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 पद्रेश 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 एक्ज़िट 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			डीसीपी राज्य		कुल
	लेवी चावल	सीएमआर	धान	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 नही दिया गया	19.43
2013-14	-	317.09	16.65	एनए	खाते को अभी अन्तिम रूप नही 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 ₹ 73.70[44] करोड़ की राशि का तीन[45] क्षेत्रों के छ:[46] कार्यालयों को इस का कोई प्रमाण प्राप्त किए बिना कि क्या प्राथमिक कृषि सहकारी समिति (पीएसीएस) एसजीएज़ की अधिप्राप्ति प्रक्रिया मे 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 विरूद्ध था किन्तु इसमें एसजीएज़ 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। अत: 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 एसजीएज़ 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/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 जांए।	सिफारिश को स्वीकार कर लिया गया है और एफसीआई को इसके कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए कहा जाएगा।

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

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

अगस्त 2014 में कलेक्टरों के साथ हुई एग्जिट कान्फ्रेंस में यह आवश्वासन दिया गया था कि प्रमाण पत्र प्राप्त किए जाएगें 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 एपीएससीएससी[47] विपणन विभाग द्वारा प्रस्तुत मार्कट 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। अत: मार्कट 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 मार्कट फीस ओर आरडी उपकर का भुगतान करना था और प्रमाण पत्र सभी संबंधित से समन्वयन से प्राप्त किए जा रहे थे ओर आगे बताया कि मार्कट 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। अत: 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 नही 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 कान्फ्रैस 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 गई:

(क) एफसीआई के छतीसगढ़, पंजाब, हरियाणा क्षेत्र, छतीसगढ़, 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 छतीसगढ़ 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		छतीसगढ़	
	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 करोड़[48] 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, ब्रांडिग 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। क्रमश: 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 करोड़[49] 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 आपत्तियों 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।