



अध्याय-IV

पंजाब में गोदामों के निर्माण हेतु निजी उद्यमी गारंटी योजना का कार्यान्वयन

4.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने XI पंचवर्षीय योजना (2007-12) में निजी भागीदारी के माध्यम से खाद्य भण्डारण क्षमता में वृद्धि करने के लिए निजी उद्यमी गारंटी (पीईजी) योजना की शुरुआत की। केंद्रीय भण्डारण निगम (सीडब्ल्यूसी) तथा राज्य भण्डारण निगम (एसडब्ल्यूसी) के साथ परामर्श करके इस योजना को अंतिम रूप दिया गया। निजी भागीदारी द्वारा निर्मित किए जाने वाले परिकल्पित भण्डार क्षमता को नोडल एजेन्सियों³² द्वारा एक निविदा प्रक्रिया के माध्यम से उच्चस्तरीय समिति (एचएलसी) द्वारा निर्धारित दरों पर सीडब्ल्यूसी/एसडब्ल्यूसी के माध्यम से सात तथा दस वर्षों की अवधि तक के लिए गारंटी सहित एफ़सीआई द्वारा भाड़े पर लिया जाना था।

पीईजी योजना के तहत पंजाब क्षेत्र में 49.99 लाख मीट्रिक टन (एलएमटी) की क्षमता का निर्माण किया जाना था। इस योजना के तहत निजी उद्यमियों के माध्यम से भण्डार क्षमता के निर्माण हेतु पनग्रेन³³ (पीयूएनजीआरएआईएन) को एक नोडल एजेन्सी के रूप में राज्य सरकार द्वारा नामित किया गया था। इस योजना के अंतर्गत गोदामों को संबंधित गोदामों के निर्माण हेतु समझौते को अंतिम रूप दिए जाने के बाद एक से दो वर्षों³⁴ की अवधि के भीतर निर्मित किया जाना था।

इस योजना की प्रभावशीलता तथा क्या लागू प्रावधानों के अनुसार योजना को क्रियान्वित किया गया था, के आंकलन के उद्देश्य से लेखापरीक्षा की गई थी।

लेखापरीक्षा में एफ़सीआई के चार चयनित जिलों अर्थात्, फ़रीदकोट, संगरूर, मोगा तथा कपूरथला को शामिल किया गया था जो 31 मार्च 2016 तक पंजाब में निर्मित 43.49 एलएमटी की कुल क्षमता का 17.11 एलएमटी (39 प्रतिशत) का भाग थे। एफ़सीआई के

³² निजी उद्यमी से गोदाम बनाने के लिए कार्यान्वयन एजेन्सी।

³³ पंजाब राज्य खाद्य अधिप्राप्ति कॉर्पोरेशन लिमिटेड।

³⁴ रेलवे साइडिंग के ब्रॉकर गोदाम के मामले में एक वर्ष तथा रेलवे साइडिंग सहित गोदाम हेतु दो वर्ष।

2017 का प्रतिवेदन सं. 18

क्षेत्रीय कार्यालय, पंजाब का लेखापरीक्षा 18 अप्रैल, 2016 से 15 जुलाई, 2016 तक किया और वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक पाँच वर्षों की अवधि को आवृत कर चार जिला कार्यालयों को चयनित किया। लेखापरीक्षा में चयनित जिलों में 77 गोदामों में से कुल 26 गोदाम (34 प्रतिशत) शामिल थे।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.2 उद्देश्यों की प्राप्ति

4.2.1 भंडार क्षमता के संवर्धन में पाँच से सात वर्षों का विलंब

49.99 एलएमटी की अनुमोदित क्षमता के विरुद्ध केवल 45.29 एलएमटी (192 गोदामों) की क्षमता की स्वीकृति दी गई तथा वर्ष 2009-10 से वर्ष 2015-16 की अवधि के दौरान पंजाब में गोदामों के निर्माण हेतु कार्य दिया गया जिसका निम्नलिखित तालिका 4.1 में विवरण दिया गया है।

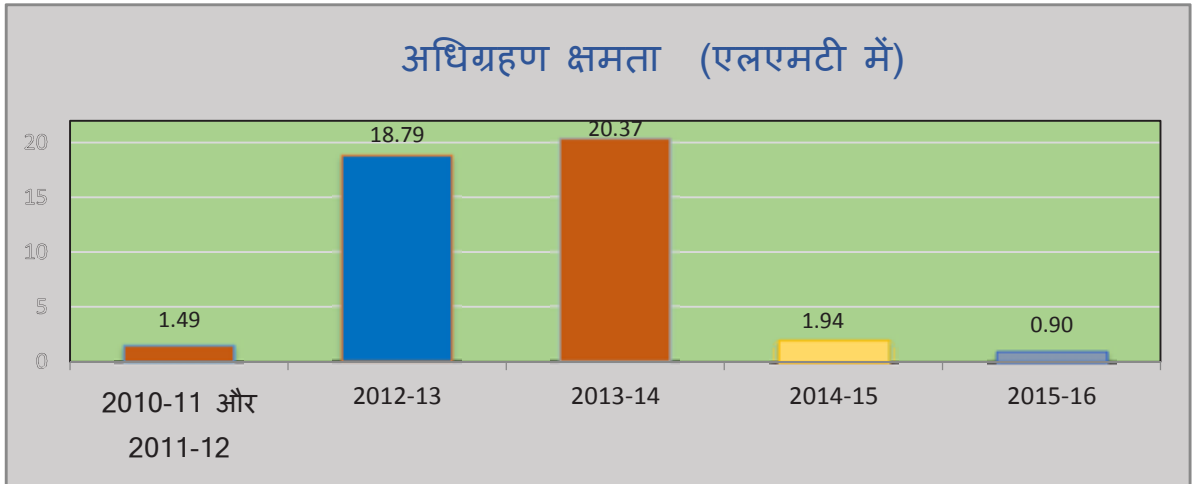
तालिका 4.1 पीईजी योजना के तहत वर्ष 2009-10 से वर्ष 2015-16 के दौरान गोदामों के निर्माण हेतु दी गई संविदा क्षमता

वर्ष	संविदा क्षमता (एलएमटी में)	गोदामों की संख्या
2009-10	0.56	4
2010-11	0.94	6
2011-12	40.26	165
2012-13	0	0
2013-14	1.26	7
2014-15	2.27	10
2015-16	0	0
कुल	45.29	192

जैसा कि तालिका में वर्णित है इस योजना की शुरुआत से तीन वर्षों के अंतराल के बाद वर्ष 2011-12 में क्षमता के निर्माण हेतु अधिकांश संविदाएँ दिए गए।

31 मार्च 2016 तक 43.49 एलएमटी (185 गोदामों) की क्षमता का कार्यभार लिया जा चुका था। शेष 1.80 एलएमटी (सात गोदाम) क्षमता विभिन्न चरणों में थी, अर्थात् निर्माणाधीन, निर्मित तथा अधिग्रहण के तहत थी (31 मार्च 2016)। वर्ष 2010-11 से 2015-16 के दौरान निर्मित तथा अधिग्रहित भंडार क्षमता का वर्णन चार्ट 4.1 में किया गया है।

चार्ट 4.1: निर्मित एवं अधिग्रहण की गई भंडारण क्षमता



यह देखा जा सकता है कि XI योजना के कार्यान्वयन की गति नगण्य थी तथा वर्ष 2012-13 तथा वर्ष 2013-14 में इसमें सुधार हुआ, फलस्वरूप इस योजना की शुरुआत से दो से सात वर्षों के विलंब के पश्चात गोदामों को अधिकार में ले लिया गया। इस योजना के तहत गोदामों के निर्माण में देरी मुख्य रूप से निजी उद्यमियों को गोदामों के निर्माण के लिए संविदा के दिए जाने में देरी के कारण था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि संविदाओं को देने में विलंब के कारण आपेक्षित भंडार में शीघ्रतर क्षमता, के परिवर्तन निजी उद्यमियों की खराब प्रतिक्रिया के कारण गारंटी अवधि में पहले पाँच से सात वर्ष एवं बाद में दस वर्ष का परिवर्तन एवं जिलावार भंडार क्षमता की पहचान में देरी से संबंधित नित्य परिवर्तन थे। इन कारकों के कारण कार्यान्वयन में पाँच से सात वर्षों की देरी हुई।

4.2.2 भंडारण क्षमता निर्माण में विलंब के कारण कवर्ड एवं चबूतरा (प्लिंथ) (सीएपी)³⁵/ कच्चा चबूतरा पर केंद्रीय पूल गेहूँ के स्टॉक का निरंतर भंडारण

पीईजी योजना 2008 की शुरुआत कवर्ड भंडारण क्षमताओं को बढ़ाने के लिए किया गया था क्योंकि सीएपी/कच्चा भंडारण में क्षति तथा स्टॉक के खराब होने की संभावना है और यह इष्टतम भंडारण पद्धति नहीं है। फिर भी, पंजाब में 31 मार्च 2016 को 53.56 एलएमटी के गेहूँ का स्टॉक एसजीए/एफसीआई के पास सीएपी/कच्चा प्लिंथ में पड़ा हुआ

³⁵ कवर्ड एवम् चबूतरा (प्लिंथ) बोरी में भरे अनाज के खुले ढेर के लिये आया है जो किसी जलरोधक सामग्री से ढका होता है।

2017 का प्रतिवेदन सं. 18

था तथा ₹ 700.30 करोड़ की कीमत वाले 4.72 एलएमटी के गेहूं खराब हो चुके थे जिसे टीपीडीएस (मार्च 2016) को जारी न किए जाने योग्य घोषित कर दिया गया क्योंकि इसे खुले में रखा गया था।

पीईजी योजना के कार्यान्वयन में विलंब के परिणामस्वरूप राज्य एजेन्सियों/एफसीआई द्वारा गेहूं का विशाल स्टॉक सीएपी/कच्चा प्लिंथ में रखा गया। इस प्रकार के स्टॉक में वर्ष 2011-12 में 103.36 एलएमटी से 2012-13 में 132.68 एलएमटी तक वृद्धि हुई केवल 2013-14 के बाद से ही इस योजना के तहत गोदामों के अधिग्रहण के बाद यह कम होना शुरू हुआ। कुल ढके हुए भंडारण क्षमता में 73.84 एलएमटी (2011-12) से 102.29 एलएमटी (2015-16) तक वृद्धि हुई। एफसीआई द्वारा भाड़े पर ली गई भंडारण क्षमता 2012-13 में 52.48 के शिखर पर थी जो एफसीआई द्वारा मौजूदा गोदामों को किराए से हटाने के कारण 2015-16 में घटकर 39.26 एलएमटी तक हो गई।

लेखापरीक्षा में दो चयनित जिलों संगरूर तथा फ़रीदकोट में देखा गया कि पीईजी योजना के तहत केवल 12.94 एलएमटी की क्षमता अधिकार में ली गई थी यद्यपि एफसीआई/राज्य एजेन्सियों के पास खुले/कच्चा प्लिंथ में पड़े केंद्रीय पूल गेहूं के स्टॉक आरएमएस (रबी विपणन मौसम) वर्ष 2015 (30 जून 2015) के अंत में ₹ 2,413.04 करोड़³⁶ की कीमत वाले 14.40 एलएमटी का काफी अधिक मात्रा में था। इसके अलावा, सीएपी/कच्चा प्लिंथ में असुरक्षित पड़े गेहूं की विशाल मात्रा के बावजूद इन जिलों में सितंबर 2012 से मार्च 2016 के दौरान एफसीआई ने छह एलएमटी की क्षमता को किराए पर से हटा लिया। इस तरह, इन दोनों जिलों में, एक बहुत बड़ी मात्रा मौसम की अनुकंपा पर अनारक्षित सीएपी/कच्चा प्लिंथ में पड़ी रही।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जहां एक ओर एफसीआई पीईजी योजना के तहत भंडारण क्षमता का अधिग्रहण कर रही थी वहीं दूसरी ओर केंद्रीय पूल गेहूं के स्टॉक की विशाल मात्रा को वर्षा, कृतकों, पक्षियों आदि जैसी स्थितियों के कारण खराब होने की स्थिति में डालकर सीएपी/कच्चा प्लिंथ में स्टैक किए जाने के बावजूद उसने पीएसडब्ल्यूसी³⁷ की अपनी मौजूदा किराए पर ली गई क्षमता को किराए पर से हटा दिया।

³⁶ वर्ष 2014-15 के लिये पंजाब में गेहूं (₹ 16,757.20 प्रति एमटी) के अर्जन लागत के आधार पर गणना किया गया।

³⁷ पंजाब राज्य भंडारण निगम।

4.3 योजना का कार्यान्वयन

4.3.1 अयोग्य निजी उद्यमियों को संविदाए देना

पीईजी योजना 2008 के खंड 17 में गोदामों के निर्माण के लिए स्पष्ट विनिर्देश दिए गए थे तथा इन विनिर्देशों को निविदा प्रलेखों का हिस्सा होना था। 10 वर्ष की गारंटी योजना के तहत किराए पर लिए जाने वाले गोदामों के लिए मॉडल निविदा फॉर्म (एमटीएफ) की अनुसूची I के खंड K ने पारंपरिक प्रकार के भंडारण गोदाम के निर्माण के लिए भूमि की आवश्यकता इस प्रकार निर्धारित की है:

- अ) पहले 5,000 एमटी क्षमता= 2.0 एकड़;
- ब) बाद में 5,000 एमटी क्षमता की प्रत्येक वृद्धि के लिए 1.7 एकड़ अतिरिक्त भूमि की आवश्यकता होगी।

चार चयनित जिलों में लेखापरीक्षा ने देखा कि पीईजी योजना के तहत निर्मित 17.11 एलएमटी की क्षमता में से निजी उद्यमियों द्वारा भूखंडों पर सात एवं दस वर्षों की गारंटी योजना के तहत किराए पर लिए गए 1.35 एलएमटी (सात गोदामों) निर्मित किए गए थे जिसमें विनिर्दिष्ट स्थान के लिए 0.17 एकड़ से ले कर 0.83 एकड़ तक के स्थान की कमी थी। भूमि के आवश्यकता से कम आकार के भूखंड पर गोदामों का निर्माण एक मुख्य विचलन है जो केवल प्रचालन गतिविधियों एवं खाद्यानों की भंडारण की गुणवत्ता पर ही प्रभाव नहीं डालता है बल्कि भूमि की न्यूनतम निर्धारित आवश्यकता का भी उल्लंघन करता है जो बोलियों के तकनीकी मूल्यांकन में अर्हता प्राप्त करने के लिए एक पूर्वापेक्षित शर्त थी। इसके अलावा, इन मामलों को एफ़सीआई द्वारा एमटीएफ की शर्तों से विचलन के लिए समुचित दांडिक कार्यवाई हेतु एचएलसी के समक्ष प्रस्तुत भी नहीं किया गया। चूंकि इन बोलिकर्ताओं ने एमटीएफ में निर्धारित पूर्वापेक्षित शर्तों को पूरा नहीं किया था इसलिए अपात्र बोलिकर्ताओं को इन गोदामों के निर्माण हेतु संविदाए देना अनियमित था। चूंकि एफ़सीआई ने वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 की अवधि के दौरान इन निजी उद्यमियों को किराए के रूप में ₹ 21.04 करोड़ की राशि का भुगतान कर उन निजी उद्यमियों को अनुचित लाभ पहुंचाया गया जो आरंभ से ही संविदा दिए जाने के लिए अपात्र थे।

4.3.2 पीईजी योजना एवं एमटीएफ में निर्धारित शर्तों का उल्लंघन कर गोदामों का निर्माण

पीईजी योजना 2008 के खंड 11.1 तथा एमटीएफ की धारा 23 में अनुबंधित था कि 25,000 एमटी अथवा उससे अधिक क्षमता के गोदाम अधिमान्य रूप से रेलवे साईडिंग गोदाम होंगे। लेखापरीक्षा में देखा गया कि 25,000 से ज्यादा एमटी के प्रत्येक (10.68 एलएमटी की कुल क्षमता सहित) 18 गोदामों का अधिग्रहण किया गया यद्यपि वे रेलवे साईडिंग पर निर्मित नहीं किए गए थे। रेलवे साईडिंग रहित गोदामों के अधिग्रहण के फलस्वरूप दो अतिरिक्त श्रमिक प्रचालनों अर्थात् गोदाम में माल उतारना एवं स्टैक लगाना तथा आगे रेलहेड की ओर आगे के परिचालन के लिए ट्रकों में स्टैक हटाना तथा माल चढ़ाना होता है। रेलवे साईडिंग रहित स्थानों पर गोदामों (25,000 एमटी से ज्यादा) को भाड़े पर लेना संविदा की समाप्ति तक अतिरिक्त चढ़ाई एवं उतराई प्रचालन के कारण एफसीआई पर आवर्ती वित्तीय बोझ का कारण होगा। वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान वित्तीय निहितार्थ का अतिरिक्त हैंडलिंग लागत ₹ 9.77 करोड़ था।

4.3.3 गलत मापन के कारण रेलहेड से गोदामों की दूरी पर अतिरिक्त व्यय

पीईजी योजना के संदर्भ में, निजी उद्यमी को रेलहेड से गोदाम की दूरी को स्पष्ट रूप से उल्लेखित करना था जिसने एचएलसी द्वारा वित्तीय बोली का मूल्यांकन करने तथा संविदा देने के महत्वपूर्ण कारक का गठन किया। अभिलेखों के अनुसार, एफसीआई के अधिकारियों की एक समिति द्वारा निरीक्षण के बाद एफसीआई द्वारा गोदामों का अधिग्रहण किया गया फिर भी, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि 74 प्रतिशत मामलों में रेलहेड से गोदामों की वास्तविक दूरी बोली प्रलेखों में निजी उद्यमियों द्वारा उल्लेखित दूरी से अलग थी। पीईजी योजना के तहत अधिग्रहण किए गए 154 गोदामों में से 114 गोदामों के संबंध में अतिरिक्त दूरी +0.1 किलोमीटर से +7.1 किलोमीटर के बीच थी। वह समिति जिसने गोदामों के अधिग्रहण से पहले भौतिक निरीक्षण किया था उसने परिश्रमपूर्वक वास्तविक दूरी नहीं मापी थी। पनग्रोन (पीयूएनजीआरएआईएन) तथा एफसीआई द्वारा दूरी के गलत मापन के कारण एफसीआई को अत्यधिक दूरी के लिए परिवहन हेतु अधिक भुगतान करना पड़ा था तथा ₹ 8.36 करोड़³⁸ का अत्यधिक व्यय करना पड़ा जैसा कि तालिका 4.2 में दिया गया है।

³⁸ एमटीएफ में अनुबंधित सामान्यीकरण कारक के अनुसार सात पैसा प्रति क्विंटल प्रति कि.मी. की दर से गणना की गई।

तालिका 4.2: विवरण अतिरिक्त दूरी के लिए परिवहन का भुगतान दिखा रहा है
(₹ करोड़ में)

योजना का नाम	कुल गोदाम	दूरी भिन्नता वाले गोदाम	दूरी भिन्नता की सीमा (कि.मी) ³⁹	दूरी भिन्नता के कारण अतिरिक्त भुगतान
1	2	3	4	5
दस वर्ष की गारंटी	97	69	0.1 से 7.1	5.26
सात वर्ष की गारंटी	57	45	0.5 से 3.9	3.10
कुल	154	114	0.1 से 7.1	8.36

बाद में (अक्टूबर 2015/जनवरी 2016) गोदाम से रेलहेड तक की दूरी में भिन्नता का क्षेत्रीय कार्यालय समिति द्वारा पुनर्मूल्यांकन किया गया और दूरी परिवर्तन के कारण वित्तीय प्रभाव का अध्ययन उन गोदामों के संबंध में किया गया जहाँ दूरी आठ किलोमीटर से अधिक थी और दूरी के उस हिस्से के लिए किराए में कटौती कर दी गई। हालांकि वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 की अवधि के लिए 46 गोदामों (जो आठ किलोमीटर से दूर थे) के संबंध में ₹ तीन करोड़ वसूल किया गया था, लेकिन उन मामलों के संबंध में कोई वसूली नहीं की गई, जहां अन्य विसंगतियों को पाया गया और कुल दूरी आठ किलोमीटर के भीतर थी। ₹ 5.36 करोड़ की शेष राशि अभी भी निजी उद्यमियों से वसूली योग्य थी।

4.3.4 सेवा कर के भुगतान के लिए अपूर्ण खंड

पीईजी (निजी उद्यमियों की गारंटी) योजना के तहत निविदा आमंत्रित करने के लिए मॉडल टेंडर फॉर्म (एमटीएफ) के अनुसार, भंडारण शुल्क/किराए के दर में सेवा कर सम्मिलित था। हालांकि, एमटीएफ में संबन्धित प्राधिकारियों को निजी उद्यमियों द्वारा सेवा कर का भुगतान सुनिश्चित करने के लिए या एफसीआई को दस्तावेजी साक्ष्य प्रस्तुत करने की आवश्यकता के लिए निर्दिष्ट नहीं किया था। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई और पनग्रेन के बीच हुए समझौते में सेवा कर किराए में सम्मिलित होने से संबंधित खण्ड शामिल नहीं था।

फ़रीदकोट, मोगा एवं संगरूर के तीन जिला कार्यालयों के अभिलेखों की जांच के दौरान पाया गया कि सात वर्षीय गारंटी योजना के तहत 2,63,900 एमटी की क्षमता को एफसीआई द्वारा पनग्रेन के माध्यम से लिया गया था। अगस्त 2012 से मार्च 2016 की

³⁹ प्रत्येक गोदामों के मामलों में वास्तविक अंतर पर आधारित गणना।

अवधि के दौरान पनग्रेन को ₹ 124.17 लाख प्रति माह से लेकर ₹ 127.71 लाख प्रति माह (सेवा कर सहित) का गोदाम के किराए का भुगतान किया गया। हालांकि निजी उद्यमियों द्वारा संबंधित कराधान अधिकारी को ₹ छह करोड़ के सेवा कर भुगतान के लिए बिना किसी सहयोगी दस्तावेज़ प्राप्त किए गोदाम का किराया पनग्रेन को दे दिया गया।

क्षेत्रीय कार्यालय, एफ़सीआई, पंजाब ने कहा (अक्टूबर 2016) कि निजी निवेशकों को सेवा कर के साथ किराए का भुगतान एफ़सीआई द्वारा पनग्रेन के माध्यम से किया गया था और यह पनग्रेन को सुनिश्चित करना था। प्रबंधन ने भी सेवा कर के मामले को पनग्रेन (जुलाई 2016) को सूचित किया कि यह सुनिश्चित करने के लिए कि सेवा कर दायित्व का उद्यमी द्वारा पूर्ति की गयी थी। पनग्रेन द्वारा उत्तर/की गई कार्रवाई की प्रतीक्षा थी। (दिसंबर 2016)।

पूर्ण भुगतान जारी करने से पहले सेवा कर के भुगतान के प्रमाण पर आग्रह नहीं करना एक स्पष्ट नियंत्रण में कमजोरी थी।

4.3.5 योजना के उल्लंघन में पनग्रेन को पर्यवेक्षण प्रभारों का परिहार्य भुगतान

पीईजी योजना के शर्तों के अनुसार, निजी उद्यमियों से एफ़सीआई के लिए पनग्रेन द्वारा किराए पर लिए गए पट्टे और सेवाओं के साथ पट्टे गोदाम केवल दो प्रकार के थे। इस योजना के तहत प्रभारों के तीन घटक निम्नप्रकार हैं:

भाग ए - गोदामों के लिए किराया

भाग बी - संरक्षण, रखरखाव और सुरक्षा (पीएमएस), और

भाग सी - निरीक्षण शुल्क

सेवाओं के साथ पट्टे के गोदामों के लिए भाग 'ए' और भाग 'बी' के लिए शुल्को को भुगतान पनग्रेन के द्वारा निजी उद्यमियों को किया गया था जबकि निरीक्षण शुल्कों को पनग्रेन के द्वारा बरकरार रखा गया था। केवल पट्टे के गोदामों के लिए, केवल भाग 'ए' पनग्रेन के माध्यम से निजी उद्यमियों को देय था जबकि भाग 'बी' और 'सी' को पनग्रेन के द्वारा बरकरार रखा गया था। जबकि पीएमएस का शुल्क अक्टूबर 2010 में प्रति माह ₹ 1.60 प्रति क्विंटल की दर से तय किया गया था, निजी उद्यमियों को भुगतान की गयी किराए की राशि का 15 प्रतिशत की दर से निरीक्षण शुल्क की गणना की जा रही थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एफ़सीआई ने पनग्रेन को निरीक्षण शुल्क का भुगतान संयुक्त दर (किराया प्लस पीएमएस) के 15 प्रतिशत की दर से किया। यह स्पष्ट रूप से बीओडी के

निर्णय जनवरी 2010 पर आधारित था। हालांकि बीओडी का यह निर्णय भारत सरकार द्वारा अनुमोदित योजना में निहित मौजूदा प्रावधानों का उल्लंघन था, जिसमें 15 प्रतिशत की गणना केवल किराए की राशि पर की जानी थी। अभिलेखों में ऐसे विचलन का कोई कारण नहीं पाया गया।

फ़रीदकोट, कपूरथला, मोगा और संगरूर में चयनित चार डीओ में लेखापरीक्षा ने पाया कि पीईजी योजना के तहत पट्टे और सेवाओं के आधार पर 6.12 एलएमटी क्षमता के लिए, गलत गणना के आधार पर एफ़सीआई ने पनग्रेन को निरीक्षण शुल्क का भुगतान जारी किया जिसके फलस्वरूप ₹ 3.30 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

4.3.6 निरीक्षण शुल्क के भुगतान के लिए गोदाम के किराए से सेवा कर का गैर-अपवर्जन

सात वर्षीय गारंटी योजना के तहत एफ़सीआई के लिए गोदामों के निर्माण के लिए पीईजी योजना के तहत निविदा आमंत्रित करने के लिए एमटीएफ़ ने अनुबंधित किया कि वित्तीय बोली में भंडारण शुल्क/किराए के लिए दर में सेवा कर सम्मिलित होगा। इसके अतिरिक्त, एफ़सीआई और पनग्रेन के बीच गारंटी के समझौते का खंड 1 अनुबंधित किया कि एफ़सीआई पनग्रेन को भंडारण शुल्क के ऐसे भुगतान, उनके द्वारा निजी उद्यमियों को गोदामों के किराए और खाद्य अनाजों पर व्यय, संरक्षण, सुरक्षा (एफ़सीआई द्वारा पूर्व निर्धारित) के साथ गोदाम के किराए पर 15 प्रतिशत का निरीक्षण शुल्क का किए गए भुगतान के आधार पर किया जाएगा। एफ़सीआई और पनग्रेन के बीच गारंटी समझौते के खंड 5.4 में निर्धारित किया गया कि निजी उद्यमियों के माध्यम से एफ़सीआई के भंडारण आवश्यकता के लिए गोदाम के निर्माण के लिए योजना में निर्धारित सभी नियम और शर्तें इस गारंटी का हिस्सा होंगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि निजी उद्यमियों द्वारा उद्धृत दर में सेवा कर सम्मिलित था। तदनुसार, 15 प्रतिशत की दर से भंडारण शुल्क पनग्रेन को देय था जो कि गोदाम के किराए से सेवा कर कम करने के द्वारा किया जाना था।

हालांकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि एफ़सीआई के तीन जिला कार्यालयों⁴⁰ ने पनग्रेन को निरीक्षण शुल्क का भुगतान सेवा कर को बिना कम किए गोदाम किराए के 15 प्रतिशत की दर से किया था। अगस्त 2012 से मार्च 2016 के दौरान फ़रीदकोट,

⁴⁰ फ़रीदकोट, मोगा और संगरूर।

मोगा और संगरूर के जिला कार्यालयों में 21 गोदामों के संबंध में निरीक्षण शुल्क के कारण पनग्रैन को ₹ 90.06 लाख का अस्वीकार्य भुगतान किया गया था।

4.4 परिचालन के मुद्दे

4.4.1 भंडारण शुल्क और कैरी ओवर शुल्क पर परिहार्य व्यय

एफ़सीआई के साथ साथ राज्य सरकार की एजेंसिया (एसजीए) केंद्रीय पूल के लिए मंडी से गेहू खरीदती है। भारत सरकार के स्थायी निर्देशों के अनुसार, एसजीए को खरीद के तुरंत बाद केंद्रीय पूल को गेहू देने की आवश्यकता है, जब तक कि एफ़सीआई को लिखित में कारणों सहित अवगत करना होगा कि इसे स्वीकार्य करने में अयोग्य हैं। प्रत्येक वर्ष 30 जून के बाद कैरी ओवर शुल्क (भंडारण शुल्क और ब्याज) एसजीए को केवल उस मात्रा पर देय होगा जो एफ़सीआई प्रति वर्ष 30 जून के पहले स्वीकार करने से इनकार करती है।

चार चयनित डीओ में लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2013-14 से वर्ष 2015-16 से संबंधित गेहू खरीद सीजन के दौरान 30 जून की निर्धारित तिथि तक एसजीए द्वारा 7,14,740 एमटी कम गेहू सुपुर्द किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि गेहू की प्रत्यक्ष वितरण की कमी के कारण, स्वामित्व/किराए के गोदामों की क्षमता जुलाई से अक्टूबर तक (अगले खरीद सीजन तक) अप्रयुक्त रही। हालांकि ऐसे गोदामों के लिए किराए का भुगतान किया था और किराए की क्षमता के संबंध में चार महीनों के लिए एफ़सीआई को भंडारण शुल्क का ₹ 14.29 करोड़ (किराए के स्थान पर प्रति माह ₹ 67.60 प्रति एमटी की दर से) का व्यय उठाना पड़ा जो एसजीए द्वारा एफ़सीआई को गेहू के कम सुपुर्दगी के कारण अप्रयुक्त रहा।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि हालांकि एसजीए द्वारा 7.15 एलएमटी मात्रा कम वितरित की गई थी, तब भी 30 जून के बाद इस स्टॉक के संबंध में एफ़सीआई ने ₹ 54.33 करोड़ के भंडारण और ब्याज शुल्क का परिहार्य भुगतान किया जिसे एसजीए के पास रखा गया था।

4.4.2 आर्थिक लागत पर असमान्य भंडारण हानि की गैर-वसूली

पीईजी योजना के पैरा 9.2 के अनुसार, गोदामों के रखरखाव की ज़िम्मेदारी सीडब्ल्यूसी/एसडब्ल्यूसी की होगी जिनको निरीक्षण शुल्क देय होगा। पीईजी योजना के

तहत किराए के गोदामों के संबंध में पनग्रेन और एफ़सीआई के बीच समझौते का खंड 4 में प्रावधान किया गया है कि एफ़सीआई मानदंडों के अनुसार, यदि भंडारण हानि स्वीकार्य सीमा से अधिक है तो उसके लिए पनग्रेन जिम्मेदार होगा और एफ़सीआई द्वारा ऐसे अनुचित हानियों की वसूली इस पर प्रभावी की जाएगी। इसके अतिरिक्त, यह भी निर्धारित किया गया था कि उसके संरक्षण में रहते हुए छुट-पुट चोरी, चोरी या गबन की वजह से एफ़सीआई स्टॉक को होने वाली किसी भी क्षति के लिए पनग्रेन जिम्मेदार होगा जिसके लिए प्रासंगिक वर्ष, जिसमें इस तरह का गबन/चोरी हुए हैं, के आर्थिक लागत⁴¹ पर उससे वसूली की जाएगी।

एफ़सीआई पंजाब क्षेत्र के असामान्य भंडारण क्षति⁴² के 153 मामलों की जांच परीक्षा से वर्ष 2013-14 से वर्ष 2015-16 के दौरान पीईजी गोदामों में ₹ 45.79 करोड़ मूल्य के 1,824.84 एमटी चावल के नुकसान का पता चला जिसमें से ₹ 16.96 मूल्य के 538.66 एमटी (29.52 प्रतिशत) के असामान्य/अनुचित भंडारण हानियाँ पायी गईं। हालांकि, चूककर्ता एजेंसी से असामान्य भंडारण हानि की वजह से मानक दर⁴³ पर मात्र ₹ 13.55 करोड़ की वसूली की गई जिसका परिणाम ₹ 3.41 करोड़ तक की राशि के असामान्य भंडारण हानि की अल्प वसूली के रूप में हुई।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एफ़सीआई ने अपेक्षित आर्थिक लागत के विरुद्ध मानक लागत के आधार पर वसूली किया था। क्योंकि मानक दर में सिर्फ अधिप्राप्ति लागत के साथ आकस्मिक खर्च शामिल थे जबकि आर्थिक लागत में अन्य घटक जैसे कि प्रशासनिक ओवरहेड, भंडारण शुल्क, हैंडलिंग प्रभार आदि भी शामिल थे, इसलिए आर्थिक दर के बजाए वसूली के मानक के गलत अनुप्रयोग के कारण ₹ 3.41 करोड़ तक की असामान्य भंडारण राशि की अल्प वसूली की गई।

4.4.3 गोदाम के अधिग्रहण में अनुपयुक्त योजना

पीईजी स्कीम को खंड 31 में प्रावधान है कि एफ़सीआई के पास गोदाम के पूर्ण होने के छह माह के भीतर गोदाम के अधिग्रहण करने की तिथि चुनने की स्वतंत्रता होगी और गारंटी अवधि गोदाम के अधिग्रहण की तिथि से शुरू होगी। लेखापरीक्षा ने देखा कि जिला

⁴¹ आनाज की लागत और अधिप्राप्ति आकस्मिकता = अधिग्रहण लागत; एवम् अधिग्रहण लागत और वितरण लागत= आर्थिक लागत।

⁴² भारत सरकार द्वारा निर्धारित किए गए भंडारण हानि के निर्धारित मानदंड से ज्यादा वजन में हानि।

⁴³ औसत अधिग्रहण लागत।

कार्यालय, एफ़सीआई, फ़िरोजपुर ने आरएमएस वर्ष 2012-13 के अंत में/समाप्त होने पर पीईजी स्कीम के अंतर्गत गारंटी आधार पर 2.91 एलएमटी की क्षमता का अधिग्रहण किया। चूंकि मौसम के अंत में गोदाम के अधिग्रहण की वजह से पीईजी गोदामों का उपयोग नहीं किया जा रहा था, एफ़सीआई ने पीईजी गोदामों के उपयोग में लाने के लिए 1,79,715 एमटी स्टॉक को एसजीए गोदाम से पीईजी गोदाम में स्थानांतरित कर दिया और जिला कार्यालय, एफ़सीआई फ़िरोजपुर ने खाद्यानों के परिवहन पर ₹ 1.65 करोड़ का व्यय किया। यह पूरी तरह से अनावश्यक था क्योंकि आनाज का भंडारण एसजीए गोदाम में किया गया था जिसके लिए एफ़सीआई पहले से ही किराए का भुगतान कर रहा था।

इसी तरह, 36,307 एमटी के एसएसबी वेयरहाउसिंग कॉम्प्लेक्स गोदाम का अधिग्रहण डीओ, एफ़सीआई, कपूरथला द्वारा गारंटी आधार पर 25 जून 2015 यानि लगभग आरएमएस वर्ष 2015-16 के अन्त में किया गया। जुलाई 2015 से दिसंबर 2015 तक गोदाम की उपयोगिता 13 प्रतिशत से 46 प्रतिशत के बीच बहुत कम रही। इस अवधि के दौरान एफ़सीआई ने किराया, पीएमएस एवं पर्यवेक्षण प्रभार पर ₹ 85.62 लाख का भुगतान किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि पीईजी स्कीम के खंड 31 के अनुसार, गोदाम का अधिग्रहण दिसंबर 2015 तक स्थगित किया जा सकता था। इस प्रकार आरएमएस वर्ष 2015-16 के अन्त में गोदाम के अधिग्रहण करने का परिणाम गोदाम का कम इष्टम उपयोग तथा किराया, पीएमएस एवं पर्यवेक्षण प्रभार पर ₹ 85.62 लाख के परिहार्य भुगतान के रूप में हुआ।

आरओ, एफ़सीआई, पंजाब ने कहा (अक्टूबर 2016) कि एमटीएफ़ के खंड 31 के अनुसार, पनग्रैन, खुद संतुष्ट होने के बाद कि गोदाम की संविदा को विशिष्टता और विनियम एवं शर्तों के अनुसार पूरा किया गया है, सभी तरह से गोदाम के पूर्ण होने के एक माह के भीतर गोदाम का अधिग्रहण करेगा तथा गारंटी अवधि गोदाम के अधिग्रहण की तिथि से शुरू होगी। चूंकि गोदाम का विनिर्माण कार्य 2 जून 2014 को दिया गया तथा गोदाम 25 मई 2015 को पूर्ण हुआ, इसलिए एमटीएफ़ प्रावधानों के अनुसार गोदाम का अधिग्रहण पूर्ण होने की तिथि से एक माह के भीतर किया गया था।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पीईजी योजना खंड 31 में स्पष्टतः अनुबंधित है कि एफ़सीआई को गोदाम के पूरा होने के छह महीने के भीतर गोदाम के अधिग्रहण की तिथि का चयन करने की स्वतंत्रता होगी। यह एक ऐसा प्रावधान जिसका लाभ नहीं उठाया गया था जिसके कारण जुलाई 2015 से दिसंबर 2015 तक खाद्यानों के परिवहन पर ₹ 85.62 लाख का अत्यधिक व्यय हुआ।

4.4.4 गोदामों में लकड़ी के क्रेटस की कम आपूर्ति हेतु गैर-वसूली

गोदामों के संरक्षण व्यवस्था में लकड़ी के क्रेटस पर स्टॉक का स्टैक लगाना शामिल है क्योंकि लकड़ी के क्रेटस स्टॉक को फर्श से पाँच इंच की ऊँचाई पर रखते हैं तथा बोरियों के नीचे हवा का लगातार संचलन प्रदान करते हैं। साथ ही, गोदामों में किसी प्रकार के लिकेज के मामले में यह स्टैक के निचली परत को क्षति से बचाता है जो अन्यथा मानव उपभोग हेतु अनुपयुक्त हो सकता है। एमटीएफ में निर्धारित विनिर्देशन के अनुसार, 10,000 एमटी की क्षमता वाले किसी गोदाम में 2,880 लकड़ी के बक्सों की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि मेसर्स एमके स्टोर द्वारा संगरूर जिले में निर्मित 42,650 एमटी की क्षमतावाले गोदाम का अधिग्रहण 29 जनवरी 2013 को किया गया था। एमटीएफ में निर्धारित किए गए विनिर्देशों के अनुसार, पनग्रेन द्वारा 12,284 लकड़ी के क्रेटस मुहैया कराया जाना था जिसके विरुद्ध सिर्फ 2,300 लकड़ी के क्रेटस ही उपलब्ध कराए गए जिसके परिणामस्वरूप 9,984 लकड़ी के क्रेटस की अल्प आपूर्ति हुई। इसी तरह, पीईजी योजना के अंतर्गत डीओ फ़रीदकोट में 2.41 एलएमटी क्षमता के 12 गोदामों का अधिग्रहण किया गया था तथा एमटीएफ के प्रावधानों के अंतर्गत अपेक्षित लकड़ी के क्रेटस की कमी के साथ अधिग्रहण किया गया था। लकड़ी के क्रेटस के प्रावधान नहीं होने के मामले में बीओडी द्वारा अनुमोदित प्रति माह प्रति क्विंटल ₹ 0.37 की वसूली दर के आधार पर, फरवरी 2013 से मई 2016 की अवधि के लिए लकड़ी के क्रेटस की अल्प आपूर्ति के कारण ₹ 55.48 लाख की गणना की गई जिसकी वसूली पनग्रेन से करने की जरूरत थी।

यह टिप्पणी मंत्रालय को सितंबर 2016 में जारी की गई थी; उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2017)।

4.5 निष्कर्ष

पीईजी योजना का कार्यान्वयन शुरुआती वर्षों में नगण्य था और सात वर्षों के बाद भी पूरी क्षमता का अधिग्रहण नहीं किया गया था। विभिन्न कमियां जैसे कि सरकार को इसका धनप्रेषण सुनिश्चित किए बगैर निजी पक्ष को सेवा कर का भुगतान, गोदाम से रेलहेड तक की दूरी में भिन्नता, अयोग्य बोली दाता को संविदा प्रदान करना और अपने/भाड़े पर ली गई भंडारण स्थान का अनुचित उपयोग से योजना का संचालन भी प्रभावित हुआ।

4.6 सिफ़ारिशें

हम अनुशंसा करते हैं कि,

- (i) प्रावधानों, विशेषकर गोदाम के भूखंड आकार और रेलहेड से दूरी संबंधित, का पालन करते हुए शेष भंडारण क्षमता का शीघ्रता से अधिग्रहण किया जा सकता है।
- (ii) एफ़सीआई को यह सुनिश्चित करने के लिए उचित नियन्त्रण बनाए रखना चाहिए कि सभी वैधानिक करों/ बकायों का भुगतान निजी उद्यमियों द्वारा उन सेवाओं के लिए भुगतान जारी किए जाने से पहले किया गया है, उचित नियंत्रण लागू करना चाहिए।
- (iii) सीएपी/ओपन और कच्चा प्लिंथ में पड़े स्टॉक स्थिति पर आधारित वास्तविक मूल्यांकन करने के लिए भंडारण आवश्यकता की समय-समय पर समीक्षा किए जाने की जरूरत है।
- (iv) एफ़सीआई को इस योजना के अंतर्गत की गई अत्यधिक भुगतान की वसूली पनग्रेन/ निजी उद्यमियों से करनी चाहिए।

