

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का
प्रतिवेदन
भारतीय खाद्य निगम में खाद्यान्नों का भण्डारण
प्रबंधन एवं परिचालन

राज्य सभा पटल में प्रस्तुत की तारीख
Laid on the table of Rajay Sabha on

लोक सभा पटल में प्रस्तुत की तारीख
Laid on the table of Lok Sabha on

07
सं. 7
सं. 7
2013

मार्च 2012 को समाप्त वर्ष के लिए

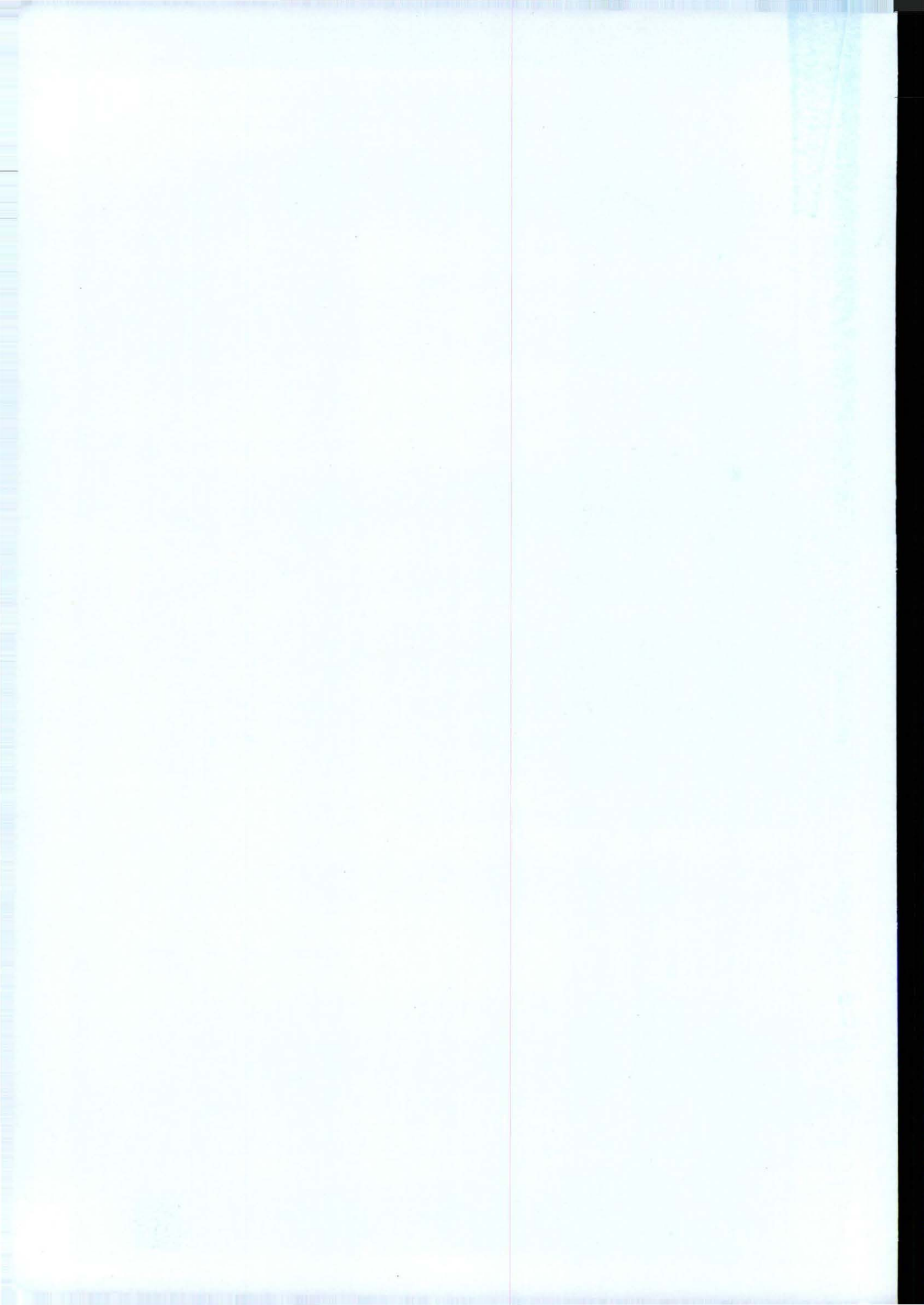
संघ सरकार
उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय
2013 की प्रतिवेदन सं. 7
(निष्पादन लेखापरीक्षा)

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1957

विषय सूची

	पृष्ठ सं.
प्राक्कथन	iii
कार्यकारी सार	v
अध्याय I प्रस्तावना	1
अध्याय II खाद्यान्न प्रबंधन का प्रचालनात्मक ढांचा	13
अध्याय III भण्डारण प्रबंधन	31
अध्याय IV खाद्यान्न का परिचालन	65
अध्याय V आन्तरिक नियंत्रण	81
अनुबंध	89
शब्दावली	111



प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में भारतीय खाद्य निगम में भण्डारण प्रबंधन तथा खाद्यान्नों के परिचालन की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणाम निहित हैं।

यह निष्पादन लेखापरीक्षा निगम तथा उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग के अभिलेखों की नमूना-जांच के माध्यम से की गई थी। लेखापरीक्षा में 2006-07 से 2011-12 की अवधि शामिल थी।

कार्यकारी सार

हमने इस मामले की जांच का निर्णय क्यों लिया?

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खाद्यानों की खरीद 343 लाख मीट्रिक टन (एलएमटी) से बढ़कर 634 एलएमटी हो गई। परिणामस्वरूप केन्द्रीय पूल में खाद्यानों का भंडार 1 जून 2007 को 259 एलएमटी से बढ़ कर 1 जून 2012 को 824 एलएमटी हो गया। खाद्यानों के भंडार में इतनी अधिक वृद्धि भण्डारण स्थान तथा खरीद वाले राज्यों से खपत वाले राज्यों को खाद्यानों के अधिक परिचालन से संबंधित मुद्दों को उठाती है। खाद्यानों के भंडार तथा उपलब्ध भण्डारण क्षमता में बढ़ते हुए अन्तर तथा खाद्यानों के परिचालन में आने वाली रूकावटों को ध्यान में रखते हुए, लेखापरीक्षा ने भारतीय खाद्य निगम में भण्डारण क्षमता तथा खाद्यानों के परिचालन की जांच का निर्णय लिया।

हमारे लेखापरीक्षा उद्देश्य क्या थे?

निष्पादन लेखापरीक्षा निम्नलिखित बातों के निर्धारण हेतु की गई थी कि क्या:

- देश में खाद्य सुरक्षा के लिए खाद्यानों का कुशल परिचालन सुनिश्चित करने के लिए उनकी खरीद, मूल्य समर्थन आपरेशन, सुरक्षित भंडार अनुरक्षण, भण्डारण प्रबंधन पर्याप्त थे;
- भण्डारण क्षमता का इष्टतम स्तर तक प्रयोग किया गया था;
- भण्डारण क्षमता का सृजन अथवा वृद्धि खाद्यानों के भण्डारण हेतु परिकल्पित तथा दीर्घावधि मांग के अनुरूप थी;
- एफसीआई में खाद्यानों का परिचालन अत्यन्त कुशल ढंग से किया गया था;
- एफसीआई में आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रबंध पर्याप्त थे।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा से क्या पता चला?

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खाद्यानों की 514 एलएमटी की औसत खरीद लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) तथा अन्य कल्याण योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) के अन्तर्गत भारत सरकार द्वारा अन्य राज्यों को वितरण हेतु किए गए 593 एलएमटी के औसत आबंटन से कम थी। एफसीआई, राज्य सरकार एजेंसियों (एसजीएज) तथा विकेन्द्रीकृत खरीद करने वाले राज्यों

(डीसीपी) द्वारा खाद्यानों की वर्तमान खरीद का स्तर, भारत सरकार द्वारा अनुमानित खाद्यानों के आबंटन तथा उनकी मांग को पर्याप्त रूप से पूरा करने में सक्षम नहीं होगा।

(पैरा 2.1.1)

भारत सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम बफर प्रतिमान न्यूनतम सुरक्षित भंडार के अन्दर खाद्य सुरक्षा के अलग-अलग तत्वों (अर्थात् आकस्मिकता, मूल्य स्थिरीकरण, खाद्य सुरक्षा रिज़र्व, टीपीडीएस, ओडब्ल्यूएस) का स्पष्ट रूप से वर्णन नहीं करते। वर्तमान प्रतिमान केन्द्रीय पूल तथा उसके संघटकों में अनुरक्षित किए जाने वाले भंडार के अधिकतम तथा प्रबंधनीय स्तर का भी उल्लेख नहीं करते।

(पैरा 2.2.2)

वर्तमान सुरक्षित भंडार नीति के अन्तर्गत, एफसीआई, राज्य सरकारों तथा उनकी एजेंसियों द्वारा अनुरक्षित खाद्यानों का कुल भंडार ही केन्द्रीय पूल होता है। इस नीति में उस एजेंसी का कोई उल्लेख नहीं है जो समग्र रूप से देश के न्यूनतम सुरक्षित भंडार स्तर के अनुरक्षण हेतु मुख्य रूप से उत्तरदायी है। केन्द्रीय पूल के खाद्यानों के भण्डारण में कई एजेंसियां शामिल हैं जो खाद्यानों के प्रबंधन में जवाबदेही और पारदर्शिता को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करती हैं।

(पैरा 2.2.3)

उत्पादन की लागत के प्रति न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) के नियतन हेतु किसी विशिष्ट प्रतिमान का अनुसरण नहीं किया गया था। परिणामतः, यह देखा गया था कि उत्पादन की लागत के प्रति नियत एमएसपी का मार्जिन 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान गेहूँ के मामले में 29 प्रतिशत और 66 प्रतिशत तथा धान के मामले में 14 प्रतिशत और 60 प्रतिशत के बीच था। एमएसपी में वृद्धि का विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा खाद्यानों की खरीद पर उद्ग्रहीत सांविधिक प्रभारों पर सीधा असर था। राज्य सरकारों द्वारा प्रभारित किए जाने वाले सांविधिक तथा गैर-सांविधिक दोनों प्रभारों में काफी अन्तर्राज्यीय अन्तर थे। इस सबके परिणामस्वरूप खाद्यानों की अधिग्रहण लागत में वृद्धि हुई।

(पैरा 2.3.1, 2.3.2 तथा 2.3.3)

एफसीआई के स्वामित्व वाली भण्डारण क्षमता 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान 151 एलएमटी तथा 156 एलएमटी के बीच लगभग स्थिर रही। केन्द्रीय पूल में खाद्यानों का भंडार धीरे-धीरे बढ़कर 1 जून 2012 को 824 एलएमटी हो गया। परिणामस्वरूप एफसीआई द्वारा किराए की भण्डारण क्षमता इस अवधि के दौरान 100 एलएमटी से बढ़कर 180 एलएमटी हो गई जिससे किराया प्रभार 2006-07 में ₹ 322 करोड़ से काफी बढ़कर 2011-12 में ₹ 1,119 करोड़ हो गए। इसके अतिरिक्त, उपलब्ध भण्डारण क्षमता में रूकावटों के कारण, एफसीआई केन्द्रीय पूल के लिए राज्य सरकार एजेंसियों द्वारा खरीदे गए गेहूँ का भंडार हर वर्ष जून की निर्धारित समयावधि के अन्दर नहीं ले सकी। इसके कारण निर्धारित समयावधि से अधिक समय तक खाद्यान्न रखने के लिए राज्य सरकार एजेंसियों के अग्रनयन प्रभारों में वृद्धि हुई जो 2006-07 में ₹ 175 करोड़ से बढ़कर 2011-12 में ₹ 1,635 करोड़ हो गए।

(पैरा 3.2.1 तथा 3.2.2)

केन्द्रीय पूल भंडार की तुलना में एफसीआई के भण्डारण अन्तर में 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान धीमी वृद्धि देखी गई। 332 एलएमटी (मार्च 2012) के भण्डारण अन्तर के प्रति, भारत सरकार/एफसीआई ने विभिन्न वृद्धि कार्यक्रमों के अन्तर्गत छः वर्ष की अवधि के दौरान केवल 163 एलएमटी की क्षमता वृद्धि परिकल्पित की। इसमें से केवल 34 एलएमटी ही पूरी की गई थी (मार्च 2012)।

(पैरा 3.5)

एफसीआई ने कई मामलों में रेलवे को सम्प्रेषित अपनी मासिक परिचालन योजना में क्षेत्रीय कार्यालयों में उनके अपने ही लदान स्थलों की प्रचालनात्मक कठिनाईयों और दैनिक मांग को ध्यान में नहीं रखा। इसके साथ ही, प्रचालनात्मक कठिनाईयों के कारण, रेलवे, एफसीआई की योजना के अनुसार रैकों की आपूर्ति नहीं कर सका तथा उसने एफसीआई की तिथि-वार तथा गंतव्य स्थान-वार योजना का भी पालन नहीं किया। परिणामस्वरूप, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान योजना के संदर्भ में रेलवे रैकों की कमी 6 प्रतिशत से 17 प्रतिशत के बीच थी।

(पैरा 4.2.1 तथा 4.2.3)

एफसीआई द्वारा की गई आन्तरिक लेखापरीक्षा तथा भौतिक सत्यापन काफी अपर्याप्त था। आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग में मानव-शक्ति की भारी कमी के कारण एफसीआई में आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई थी। एफसीआई द्वारा अपनाई गई आन्तरिक लेखापरीक्षा तथा प्रत्यक्ष सत्यापन व्यवस्था में मुख्यालय स्तर पर अपेक्षित स्वतन्त्रता तथा प्रभावी अनुवर्ती कार्रवाई तंत्र का अभाव था।

(पैरा 5.3.4 तथा 5.4)

हम क्या सिफारिश करते हैं?

1. भारत सरकार/एफसीआई को खाद्यानों की खरीद को बढ़ाने के लिए तथा लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली तथा अन्य कल्याण योजनाओं के लिए बढ़ती हुई मांग के मद्देनज़र एफसीआई तथा डीसीपी राज्यों द्वारा सीधी खरीद को भी बढ़ाने के लिए आवश्यक कार्रवाई करनी चाहिए।
2. भारत सरकार को खाद्यानों की संघटक वार मात्रा जैसे उदाहरण के तौर पर खाद्य सुरक्षा रिज़र्व, आकस्मिक स्थितियों तथा मूल्य स्थिरिकरण आदि सहित न्यूनतम बफर प्रतिमान, नियत करने पर विचार करना चाहिए। भारत सरकार को केन्द्रीय पूल के खाद्य भंडार के प्रबंधन में अधिक निश्चितता लाने की दृष्टि से बफर प्रतिमानों का अधिकतम स्तर नियत करने पर भी विचार करना चाहिए।
3. भारत सरकार को एकल बिन्दु जवाबदेही के लिए बफर प्रतिमानों के अन्तर्गत निर्धारित स्तर पर विभिन्न एजेंसियों द्वारा संचलित खाद्यानों के भंडार का अनुरक्षण सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व सौंप देना चाहिए।

4. भारत सरकार को भारी सब्सिडी भुगतान के मद्देनज़र विभिन्न राज्यों द्वारा लगाए गए सांविधिक तथा गैर सांविधिक प्रभारों के उद्ग्रहण के संदर्भ में खाद्यानों के लागत ढांचे के युक्तिकरण में तेज़ी लानी चाहिए।
5. भारत सरकार/एफसीआई को स्वामित्व वाली तथा किराए वाली भण्डारण क्षमता के मिश्रण का निर्णय लेने के लिए एक नीतिगत दृष्टिकोण अपनाना चाहिए/एक विस्तृत लागत लाभ विश्लेषण करना चाहिए तथा केवल बाहरी एजेंसियों पर निर्भर करने के बजाए भण्डारण क्षमता को बढ़ाना चाहिए।
6. एफसीआई को राज्य सरकार एजेंसियों को दिए जाने वाले अग्रनयन प्रभारों को कम करने के लिए खरीद वाले राज्यों से खपत वाले राज्यों को खाद्यानों की समय पर निकासी के लिए विद्यमान भण्डारण क्षमता का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।
7. विगत पांच वर्षों के दौरान निराशाजनक भण्डारण क्षमता संवर्धन के मद्देनज़र, भारत सरकार/एफसीआई को संबंधित राज्य सरकारों के परामर्श/सहयोग से विभिन्न राज्यों में आने वाली कठिनाईयों को दूर करने के लिए विभिन्न कार्यक्रमों (निजी उद्यमी गारंटी योजना 2008 एवं 2009 तथा पूर्वोत्तर और अन्य राज्यों की योजनागत योजना) के अन्तर्गत चालू संवर्धन योजना में तेज़ी लानी चाहिए।
8. भारत सरकार को परिचालन गतिविधियों को कारगर बनाने के लिए रेल मंत्रालय तथा खाद्य विभाग/एफसीआई को शामिल करते हुए एक औपचारिक तंत्र स्थापित करना चाहिए। एफसीआई की मांग के अनुसार रेलवे द्वारा रैको की आपूर्ति में विद्यमान प्रचालनात्मक कठिनाईयों का शीघ्र निवारण किया जाना चाहिए।
9. एफसीआई को लापता तथा असम्बद्ध वैगनो के मिलान तथा रेलवे के प्रतिदाय दावों के निपटान की वर्तमान प्रणाली को कारगर तथा मज़बूत बनाना चाहिए।
10. एफसीआई को मानवशक्ति को मज़बूत बनाने तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा क्रियाकलापों को बढ़ाने तथा भंडार के भौतिक सत्यापन की कवरेज के मद्देनज़र आन्तरिक नियंत्रण प्रबंधों की समीक्षा करनी चाहिए।
11. एफसीआई को स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा तथा भौतिक सत्यापन क्रियाकलापों के प्रति एफसीआई मुख्यालय का पर्यवेक्षण और नियंत्रण मज़बूत करने पर विचार करना चाहिए।

हमारी सिफारिशों के प्रति मंत्रालय की क्या प्रतिक्रिया थी?

मंत्रालय ने हमारे द्वारा प्रकट की गई चिन्ताओं को स्वीकार किया। हमारी सिफारिशों पर मंत्रालय की प्रतिक्रिया मोटे तौर पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा द्वारा व्यक्त विचारों के अभिसरण में थी। लेखापरीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों पर मंत्रालय के विचार **अनुबंध-1** में दिए गए हैं।

अध्याय I

प्रस्तावना

1.1 एफसीआई के कार्य और उद्देश्य

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) को भारत सरकार की ओर से क्रय, भंडारण, परिचालन, परिवहन, संवितरण और खाद्यानों की बिक्री के क्रिया-कलाप के उद्देश्य से खाद्य निगम अधिनियम, 1964 के अंतर्गत निगमित किया गया था। यह उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग (मंत्रालय) के प्रशासनिक पर्यवेक्षण और नियंत्रण के अधीन एक एजेंसी है जो मुख्यतः राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। एफसीआई का लक्ष्य निम्नलिखित उद्देश्यों को पूरा करना भी है:

- (i) किसानों के हितों की सुरक्षा के लिए क्रय के माध्यम से मूल्य समर्थन प्रचालन प्रदान करना;
- (ii) लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस)¹ और अन्य सरकारी योजनाओं के माध्यम से समूचे देश में खाद्यानों के दक्ष तथा लागत प्रभावी परिचालन और वितरण के द्वारा समाज के कमजोर एवं गरीब वर्गों को समुचित और सुलभ मूल्य पर खाद्यान्न उपलब्ध कराना; और
- (iii) राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने तथा मूल्य स्थिरीकरण के प्रचालन कार्यों के लिए खाद्यानों के प्रचालनात्मक और सुरक्षित भंडारण का संतोषजनक स्तर बनाये रखना।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

एफसीआई के कार्य अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक की अध्यक्षता में एक निदेशक मंडल द्वारा प्रबंधित किए जाते हैं जिसमें दो निदेशक उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय का प्रतिनिधित्व करने वाले, एक निदेशक कृषि एवं सहकारिता मंत्रालय से, एक पदेन निदेशक (केन्द्रीय भण्डारण निगम के प्रबंध निदेशक) तथा दो गैर-शासकीय निदेशक शामिल हैं। सभी निदेशक केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। अधिनियम में बोर्ड में 12 निदेशकों के प्रावधान के प्रति वर्तमान में एफसीआई बोर्ड में

¹ सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) भारत में एक खाद्य सुरक्षा प्रणाली है जिसके माध्यम से गरीबों को खाद्य तथा गैर खाद्य पदार्थों के लिए सब्सिडी दी जाती है। पीडीएस पूरे देश में विभिन्न राज्यों में स्थापित 4.89 लाख उचित दर दुकानों के एक नेटवर्क के माध्यम से कार्य करता है। 1992 तक, पीडीएस बिना किसी विशेष लक्ष्य के सभी उपभोक्ताओं को कवर कर रहा था। पीडीएस गरीबों पर केन्द्रित करते हुए लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के रूप में 1997 में पुनः स्थापित किया गया।

केवल सात निदेशक हैं। इसके क्रिया-कलाप पाँच जोनल कार्यालयों, 24 क्षेत्रीय कार्यालयों, 168 जिला कार्यालयों तथा आदीपुर (कच्छ), गुजरात में एक बंदरगाह कार्यालय सहित नई दिल्ली मुख्यालय के साथ देश भर में फैले नेटवर्क के माध्यम से प्रबंधित किए जाते हैं।

1.3 खाद्यान्न प्रबंधन की संरचना

भारत सरकार की एक राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली एक प्रचालनात्मक तंत्र के माध्यम से प्रचालित होती है, जिसमें न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) के द्वारा मूल्य समर्थन प्रचालन के माध्यम से खाद्यान्नों की खरीद, सुरक्षित भण्डारों का अनुक्षण, खाद्य सप्लाइ व्यवस्था, तथा टीपीडीएस के माध्यम से समाज के कमजोर और गरीबी वर्गों को खाद्यान्नों का आबंटन और वितरण शामिल है। केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के पर्याप्त भंडारण और परिचालन के द्वारा समय पर एवं पर्याप्त खरीद तथा पर्याप्त सुरक्षित भंडारण बनाये रखना भारत सरकार की खाद्य सुरक्षा रणनीति का केन्द्र-बिन्दु है। अतः खरीद से लेकर उपभोक्ताओं को खाद्यान्न के वितरण तक सम्पूर्ण प्रणाली में खाद्यान्नों का प्रबंधन और परिचालन महत्वपूर्ण कड़ियाँ हैं।

केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद एफसीआई, राज्य सरकार एजसियों (एसजीएज) तथा निजी चावल मिल मालिकों जैसी एजेंसियों द्वारा की जाती है। इसके अतिरिक्त, 10 राज्यों/संघ शासित प्रदेशों² जो वर्तमान में विकेंद्रीकृत खरीद (डीसीपी) योजना के अंतर्गत आते हैं, भी केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद करते हैं लेकिन भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के आधार पर टीपीडीएस तथा अन्य कल्याणकारी योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) के अंतर्गत भण्डारण और वितरण करते हैं। उनकी आवश्यकताओं से अधिक कोई भी अधिशेष भण्डारण एफसीआई द्वारा किया जाता है और भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के प्रति खरीद में कोई भी कमी, एफसीआई केन्द्रीय पूल में से कमी को पूरा करती है।

खरीदे गए खाद्यान्न परिचालन गतिविधियों से जुड़ी एसजीएज तथा निजी चावल मिल मालिकों, उपभोक्ताओं के वितरण हेतु खरीद वाले राज्यों से उपभोग करने वाले राज्यों को परिचालित तथा विभिन्न राज्यों में सुरक्षित भण्डार के सृजन से जुड़ी एकमात्र सरकारी एजेंसी, एफसीआई द्वारा केन्द्रीय पूल में रखे जाते हैं। केन्द्रीय पूल का खाद्यान्न एफसीआई द्वारा देश के भिन्न-भिन्न भागों में अपनी स्वयं क्षमता तथा किराए के गोदामों, दोनों में भण्डारण किया जाता है। उपभोक्ताओं को खाद्यान्नों के वितरण का कार्य राज्य सरकारों द्वारा टीपीडीएस तथा ओडब्ल्यूएस के माध्यम से किए जाते हैं। खाद्यान्नों का एफसीआई तथा राज्य सरकारों के द्वारा भारत सरकार के आबंटन के आधार पर खुला बाजार बिक्री योजना (ओएमएसएस) के तहत बिक्री के माध्यम से भी निपटान किया जाता है।

² प.बंगाल, मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़, उत्तराखण्ड, अंडमान और निकोबार द्वीप समूह, ओडिशा, तमिलनाडु, गुजरात, कर्नाटक तथा केरल।

1.4 केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद

भारत सरकार की मौजूदा क्रय नीति के अंतर्गत केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद विभिन्न एजेंसियों जैसे-एफसीआई, राज्य सरकार एजेंसियों (एसजीएज़) तथा निजी चावल मिल मालिकों द्वारा की जाती है। केन्द्रीय पूल हेतु गेहूँ और धान की खरीद भारत सरकार द्वारा तय न्यूनतम समर्थन मूल्य पर ओपन एंडेड आधार पर की जाती है। इसके अतिरिक्त, मूल्य समर्थन तंत्र के माध्यम से सांविधिक लेवी योजना के अंतर्गत निजी चावल मिल मालिकों से भी एफसीआई द्वारा चावल खरीदा जाता है।

केन्द्रीय पूल हेतु चावल की खरीद मुख्यतः कस्टम मिल्ल्ड चावल (सीएमआर) और लेवी चावल नाम के दो रूटों के माध्यम से की जाती है। मूल्य समर्थन प्रणाली के अंतर्गत एसजीएज़, द्वारा केन्द्रीय पूल हेतु खरीदे गये धान से प्राप्त किया गया चावल सीएमआर के रूप में जाना जाता है। भारत सरकार द्वारा निर्धारित राज्य-वार लेवी मूल्यों पर संबंधित राज्य सरकारों द्वारा जारी लेवी आर्डर के अंतर्गत न्यूनतम समर्थन मूल्य पर उनके द्वारा खरीदे गये धान के प्रति निजी चावल मिल मालिकों से एफसीआई द्वारा खरीदा गया चावल लेवी राइस के रूप में जाना जाता है।

डीसीपी योजना के अधीन आने वाली राज्य सरकारों द्वारा धान एवं गेहूँ की खरीद भी केन्द्रीय पूल का भाग है। इस योजना के अंतर्गत, डीसीपी राज्य, टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के प्रति लेवी राइस सहित खरीद, भंडारण तथा खाद्यान्नों का सीधा वितरण करते हैं। उनकी आवश्यकताओं के अलावा कोई भी अधिशेष भंडार एफसीआई द्वारा केन्द्रीय पूल हेतु किया जाता है तथा टीडीपीएस को वितरण, के लिए भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के प्रति खरीद में किसी भी कमी को एफसीआई द्वारा केन्द्रीय पूल के घाटे से पूरा किया जाता है।

वर्ष 2006-07 से 2011-12 के दौरान खाद्यान्नों (गेहूँ एवं चावल) का उत्पादन, मंडी पहुँच तथा खरीद नीचे दी गई है:

तालिका 1.1
गेहूँ का उत्पादन, मंडी पहुँच तथा खरीद लाख मी.टन (एलएमटी) में

फसल वर्ष	उत्पादन	मंडी पहुँच	खरीद				उत्पादन के प्रति मंडी पहुँच की प्रतिशतता
			एफसीआई	राज्य सरकार एजेंसियाँ		कुल	
				गैर डीसीपी राज्य	डीसीपी राज्य		
2006-07	758.10	137.01	13.43	78.39	0.49	92.31	18
2007-08	785.70	154.30	15.41	89.88	5.99	111.28	20
2008-09	806.80	244.13	52.88	126.29	47.72	226.89	30
2009-10	808.00	268.58	47.88	148.78	57.16	253.82	33
2010-11	868.74	259.47	34.19	157.18	33.76	225.13	30
2011-12	939.03	324.62	39.74	192.87	50.74	283.35	35
कुल	4966.37	1388.11	203.53	793.39	195.86	1192.78	28

स्रोत: एफसीआई क्रय विभाग

तालिका 1.2
धान का उत्पादन, मंडी पहुँच तथा खरीद (चावल के रूप में)

(आंकड़े-एलएमटी में)

फसल वर्ष	उत्पादन	मंडी पहुँच	खरीद				उत्पादन के प्रति मंडी पहुँच की प्रतिशतता	
			एफ सीआई	राज्य सरकार एजेंसियाँ		लेवी		कुल
				गैर डीसीपी राज्य	डीसीपी राज्य			
2006-07	933.50	301.05	18.51	91.52	48.71	92.32	251.06	32
2007-08	966.92	311.42	18.45	88.00	58.79	122.13	287.37	32
2008-09	991.82	382.32	18.51	105.37	80.60	136.56	341.04	39
2009-10	890.93	346.24	9.88	114.91	82.91	112.64	320.34	39
2010-11	959.80	363.80	13.09	132.04	80.81	116.05	341.99	38
2011-12	1043.22	560.12	2.84	144.44	105.48	97.65	350.41	54
कुल	5786.19	2264.95	81.28	676.28	457.30	677.35	1892.21	39

स्रोत: एफसीआई क्रय विभाग

1.5 खाद्यान्न का आबंटन तथा उठान

भारत सरकार टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के माध्यम से उपभोक्ताओं को संवितरण के लिए केन्द्रीय पूल से राज्य सरकारों को खाद्यान्नों का वितरण करती है। भारत सरकार द्वारा 1 मार्च 2000 को भारत के रजिस्ट्रार जनरल के जनसंख्या अनुमान पर आधारित योजना के 1993-94 गरीबी अनुमान के आधार पर गरीबी रेखा से नीचे जीवन-यापन करने वाले (बीपीएल), अन्त्योदय अन्न योजना (एएवाई) एवं गरीबी रेखा से ऊपर जीवन यापन करने वाले (एपीएल) या परिवार के सदस्यों की वास्तविक संख्या और राज्य सरकारों द्वारा जारी किए गये राशन कोर्डों के लिए टीपीडीएस के लिए खाद्यान्नों को आबंटन किया जाता है। एपीएल श्रेणी हेतु आबंटन केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के भंडार की उपलब्धता के आधार पर किया जाता है। राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को खाद्यान्नों का सम्पूर्ण आबंटन सामान्यतः केन्द्रीय पूल से खाद्यान्नों के उनके औसत वार्षिक उठान के आधार पर किया गया।

भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के आधार पर राज्य सरकारें टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के माध्यम से उपभोक्ताओं को वितरण के लिए केन्द्रीय पूल से खाद्यान्न उठाती (उठान) हैं। बीपीएल, एएवाई और एपीएल के लिए खाद्यान्नों का वितरण लगभग 4.89 लाख उचित दर दुकानों (एफपीएस) के नेटवर्क के साथ राज्य सरकारों द्वारा टीपीडीएस के माध्यम से पूरे देश में किया जाता है। राज्य सरकारें लाभार्थियों की पहचान करने और राशन कार्ड जारी करने के लिए उत्तरदायी हैं। भारत सरकार ने मुद्रास्फीत प्रवृत्तियों से युक्त और राज्यों में भंडारण स्थान बनाने के विचार से बिक्री के माध्यम से

खुले बाजार में खाद्यानों के निपटान के लिए खुली बाजार योजना (ओएमएसएस) शुरू की (अक्टूबर 1993)।

2006-07 से 2011-12 अवधि के लिए टीपीडीएस, ओडब्ल्यूएस, ओएमएसएस इत्यादि के तहत आबंटन और उठान इस प्रकार है:

तालिका 1.3
खाद्यानों का योजनावार आबंटन तथा उठान

(मात्रा एलएमटी में)

वर्ष	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
योजनाएं	गेहूँ											
	आ	उ	आ	उ	आ	उ	आ	उ	आ	उ	आ	उ
टीपीडीएस	145.74	102.59	118.74	105.68	144.42	96.63	213.33	139.37	222.38	173.08	259.97	187.52
ओडब्ल्यूएस	15.68	13.32	19.05	14.12	15.75	11.19	53.99	17.21	46.75	24.98	29.75	19.60
ओएमएसएस (डी)	3.90	1.02	0.00	0.09	23.78	12.34	46.52	16.41	52.70	11.55	35.05	11.85
निर्यात	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.98
डीसीपी		1.82		2.58		28.70		50.88		21.08		22.73
उप जोड़	165.32	118.75	137.79	122.47	183.95	148.86	313.84	223.87	321.83	230.69	324.77	242.68
आबंटन हेतु उठान की प्रतिशतता		72		89		81		71		72		75
वर्ष	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
योजनाएं	चावल											
	आ.	उ	आ.	उ	आ.	उ	आ.	उ	आ.	उ	आ.	उ
टीपीडीएस	434.00	160.19	272.75	175.41	236.63	160.51	240.71	158.41	284.18	187.65	323.26	225.58
ओडब्ल्यूएस	41.82	38.52	34.12	29.13	38.07	25.45	55.24	34.49	58.83	33.24	44.24	27.88
ओएमएसएस (डी)	0.00	0.01	0.00	0.08	0.00	0.09	10.28	5.17	20.02	1.68	16.70	0.18
निर्यात	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
डीसीपी		49.81		47.51		60.69		78.34		77.08		66.90
उप जोड़	475.82	248.53	306.87	252.13	274.70	246.74	306.23	276.41	363.03	299.65	384.20	320.54
आबंटन हेतु उठान की प्रतिशतता		52		82		90		90		83		83
सकल योग	641.14	367.28	444.66	374.60	458.65	395.60	620.07	500.28	684.86	530.34	708.97	563.22

स्रोत: एफसीआई बिक्री विभाग
(आ.-आबंटन उ-उठान)

1.6 न्यूनतम समर्थन मूल्य और केन्द्रीय निर्गम मूल्य

न्यूनतम समर्थन मूल्य भारत सरकार द्वारा कृषि लागत और मूल्यों (सीएसीपी) हेतु आयोग द्वारा सिफारिश की गई दर के आधार पर निर्धारित किया जाता है जो उच्च निवेश और उत्पाद को प्रोत्साहित करने वाले विचार के साथ किसानों के लिए उनके उत्पाद पर लाभकारी मूल्यों और खेती की लागत को ध्यान में रखकर किया जाता है। न्यूनतम समर्थन मूल्य तय करते समय सीएसीपी, उत्पादन की लागत, घरेलू एवं अंतरराष्ट्रीय बाजार मूल्यों, भंडारण स्थिति, व्यापार के कृषि संदर्भ में परिवर्तन, अंतर फसलीय मूल्य समता तथा पूर्व के वर्षों में निर्धारित मूल्यों आदि पर विचार करता है। सीएसीपी द्वारा सुझाए गए मूल्यों को आर्थिक कार्य मंत्रीमंडल समिति (सीसीईए) द्वारा अनुमोदन हेतु ध्यान में रखा जाता है।

बीपीएल, एपीएल और एएवाई परिवारों को टीपीडीएस के तहत वितरण हेतु भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय निर्गम मूल्य (सीआईपी) पर केन्द्रीय पूल से राज्यों को खाद्यान्न निर्धारित मूल्यों पर जारी किया जाता है। एपीएल, बीपीएल और एएवाई के तहत निर्गम पैमाना 1 अप्रैल 2002 से संशोधित करके 35 किलोग्राम प्रति परिवार कर दिया गया था। अन्त्योदय अन्न योजना का सीआईपी दिसम्बर 2000 से चावल के लिए ₹ 3 प्रति किलोग्राम और गेहूँ के लिए ₹ 2 प्रति किलोग्राम निश्चित कर दिया गया है। बीपीएल के लिए चावल और गेहूँ के लिए सीआईपी जुलाई 2000 से क्रमशः ₹ 5.65 प्रति किलोग्राम तथा ₹ 4.15 प्रति किलोग्राम था। एपीएल के संबंध में, सामान्य तथा वर्ग "ए" के लिए जुलाई 2002 से चावल का सीआईपी क्रमशः ₹ 7.95 प्रति किलोग्राम तथा ₹ 8.30 प्रति किलोग्राम और गेहूँ के लिए ₹ 6.10 प्रति किलोग्राम रहा।

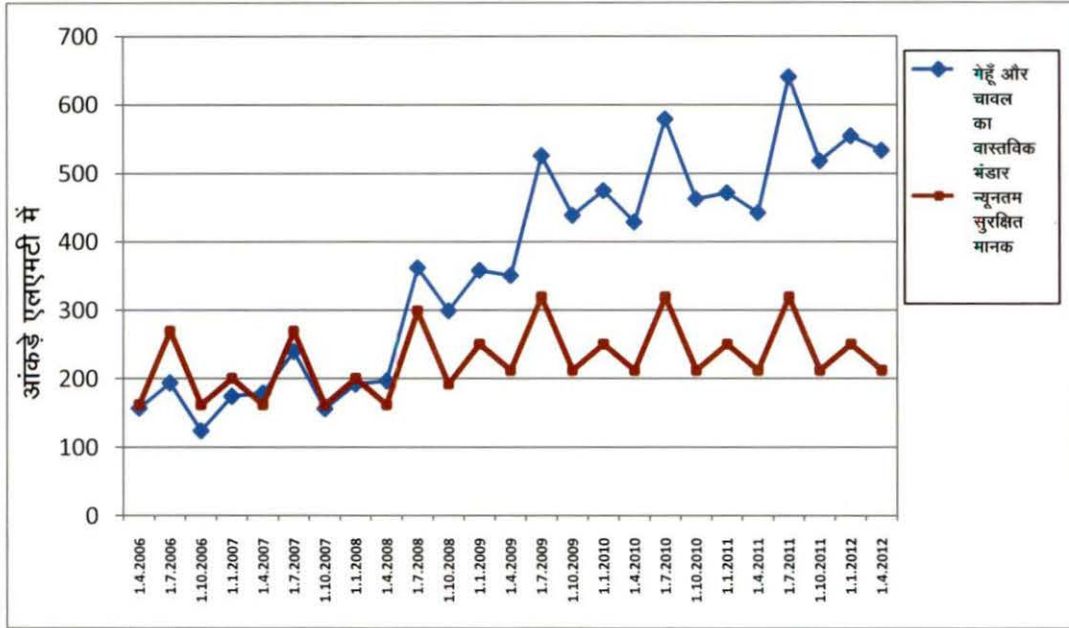
1.7 केन्द्रीय पूल में खाद्य भंडार और सुरक्षित भण्डार मानक

सुरक्षित भंडार की संकल्पना पहली बार IV पंचवर्षीय योजना (1969-74) के दौरान शुरू की गई थी। सुरक्षित भंडार आंकड़ों की समीक्षा सामान्यतः हर पाँच वर्ष के बाद की जाती है। भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों का सुरक्षित भंडार (i) खाद्य सुरक्षा हेतु निर्धारित न्यूनतम सुरक्षित भंडार प्राप्त करने, (ii) टीपीडीएस एवं ओडब्ल्यूएस के माध्यम से आपूर्ति हेतु खाद्यान्नों की मासिक निकासी के लिए, (iii) अप्रत्याशित फसल विफलता, प्राकृतिक आपदा इत्यादि की आपात स्थितियों से निपटने तथा (iv) आपूर्ति बढ़ाने हेतु मूल्य स्थिरीकरण अथवा बाजार हस्तक्षेप के लिए किया जाता है ताकि खुले बाजार में मूल्यों को कम किया जा सके। केन्द्रीय पूल के खाद्यान्न भंडार में बफर एवं प्रचालन दोनों आवश्यकताओं के लिए एफसीआई, डीसीपी राज्य तथा एसजीएज़ द्वारा किया गया भंडार शामिल है। जबकि टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के तहत जारी करने हेतु चार महीने की आवश्यकता हेतु खाद्यान्न प्रचालन भंडार के रूप में नामांकित किया जाता है, तथापि इसके अतिरिक्त बचा हुआ भंडार बफर भंडार के रूप में प्रयोग किया जाता है और भौतिक रूप से दोनों बफर और प्रचालन भंडार एक ही हैं और उन्हें अलग-अलग नहीं किया जा सकता।

मौजूदा बफर मानक Xवीं योजना (2002-07) के दौरान तय किए गए तथा XIवीं योजना (2007-12) के लिए संशोधन प्रक्रियाधीन है। भारत सरकार ने 50 एलएमटी खाद्य सुरक्षा रिज़र्व का सृजन किया

जिसमें मौजूदा तिमाही बफर प्रतिमानों से अधिक 1 जुलाई 2008 से 30 एलएमटी गेहूँ तथा 1 जनवरी 2009 से 20 एलएमटी चावल शामिल है। 2006-07 से 2011-12 के दौरान केन्द्रीय पूल में खाद्यानों की भंडार स्थिति की तुलना में न्यूनतम बफर प्रतिमान नीचे दर्शाया गया है (अनुबंध-II)।

चार्ट 1.1
न्यूनतम बफर मानक की तुलना में केन्द्रीय पूल में खाद्यानों के भंडार की स्थिति



1.8 खाद्य सब्सिडी

गेहूँ और चावल के लिए टीपीडीएस तथा ओडब्ल्यूएस के तहत आर्थिक लागत (आकस्मिक व्यय, प्रशासनिक व्यय, रख-रखाव, कमियों, इत्यादि सहित अधिग्रहण लागत) और लागत मूल्य पर बिक्री वसूली के बीच अंतर भारत सरकार द्वारा खाद्य सब्सिडी के रूप में एफसीआई तथा डीसीपी राज्यों को प्रतिपूर्त किया जाता है। इसके अतिरिक्त, खाद्य सब्सिडी में एफसीआई द्वारा अनुरक्षित बफर भंडार की दुलाई लागत और एसजीएज़ को निर्धारित समय-सीमा के बाद उनके द्वारा रखे गए भंडार के लिए भुगतान किया गया अग्रनयन प्रभार भी शामिल है।

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान भारत सरकार के कुल सब्सिडी (खाद्य, उर्वरक, पेट्रोलियम इत्यादि) व्यय में से, खाद्य सब्सिडी (जिसमें लेवी शुगर, खाद्य तेल इत्यादि के प्रचालन शामिल हैं) 33.42 प्रतिशत से 45.05 प्रतिशत तक थी। कुल व्यय (योजनागत एवं योजनेत्तर) के प्रति खाद्य सब्सिडी की प्रतिशतता 3.30 प्रतिशत से 4.98 प्रतिशत थी। पिछले छः वर्षों के दौरान कुल व्यय के प्रति कुल सब्सिडी 7.95 प्रतिशत से 14.69 प्रतिशत के बीच थी जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 1.4
खाद्य सब्सिडी, कुल सब्सिडी तथा कुल व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	वर्ष					
	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12*
कुल खाद्य सब्सिडी	24,014	31,328	43,751	58,443	63,844	72,822
अन्य सब्सिडी	33,815	39,598	85,957	71,279	1,13,903	1,45,080
कुल सब्सिडी	57,829	70,926	1,29,708	1,29,722	1,77,747	2,17,902
कुल व्यय (योजनागत एवं योजनेतर)	7,27,552	8,63,575	11,02,366	11,74,280	13,67,427	14,83,064
कुल सब्सिडी के प्रति खाद्य सब्सिडी की प्रतिशतता	41.53	44.17	33.73	45.05	35.92	33.42
कुल व्यय के प्रति खाद्य सब्सिडी की प्रतिशतता	3.30	3.63	3.97	4.98	4.67	4.91
कुल व्यय के प्रति कुल सब्सिडी की प्रतिशतता	7.95	8.21	11.77	11.05	13.00	14.69

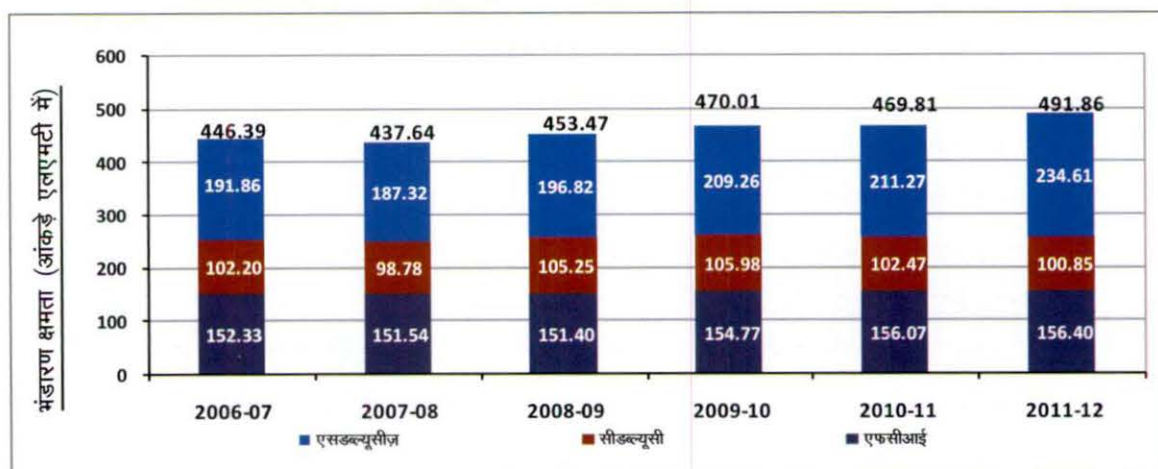
स्रोत: संघ लेखा

* अस्थायी आंकड़े

1.9 खाद्यान्नों का भंडारण

केन्द्र तथा राज्य दोनों स्तर पर सरकारी एजेंसियों के पास उपलब्ध भंडारण क्षमता का मूल रूप से टीपीडीएस तथा ओडब्ल्यूएस के लिए खाद्यान्नों के केन्द्रीय पूल भंडार के लिए उपयोग किया जाता है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई, सेंट्रल वेयरहाउसिंग कारपोरेशन (सीडब्ल्यूसी) तथा राज्य वेयरहाउसिंग कारपोरेशन (एसडब्ल्यूसी) की कुल भंडारण क्षमता निम्नानुसार है:

चार्ट 1.2
एफसीआई, सीडब्ल्यूसी तथा एसडब्ल्यूसी की भंडारण क्षमता



1.10 खाद्यान्नों का परिचालन

केवल एफसीआई ही ऐसी एजेंसी है जिसे टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के लिए केन्द्रीय पूल खाद्यान्नों की खरीद और अधिशेष खाद्यान वाले राज्यों से घाटे और उपभोगी राज्यों के लिए खाद्यान्नों के परिचालन तथा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली के अंतर्गत विभिन्न राज्यों में सुरक्षित भंडार सौंपा गया है। खरीद वाले राज्यों में विभिन्न एजेंसियों द्वारा किए गए केन्द्रीय पूल भंडार से खाद्यान्नों का संचलन एफसीआई द्वारा रेल, सड़क और जल यातायात प्रणाली के माध्यम से पूरे देश में किया जाता है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान कुल परिचालन (अन्तर्राज्यीय) निम्न प्रकार था:

तालिका 1.5
रेल, सड़क तथा जलमार्ग द्वारा खाद्यान्नों का परिचालन

(आंकड़े लाख मि.टन में)

विवरण		2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
कुल परिचालन	रेल	203.25	203.98	204.60	249.18	279.65	303.23
	सड़क	18.45	17.81	20.57	26.65	25.64	24.54
	जलमार्ग	0	0	0	0	0	0
	कुल	221.70	221.79	225.17	275.83	305.29	327.77
उत्तर की ओर से परिचालन	बाह्य	175.02	178.09	167.37	188.54	221.23	201.01
	आंतरिक	1.58	1.94	2.14	0.81	3.32	7.49
	कुल	176.60	180.03	169.51	189.35	224.55	208.50

स्रोत: एफसीआई की मासिक निष्पादन समीक्षा रिपोर्ट

1.11 लेखापरीक्षा का औचित्य

2006-07 में खाद्यान्नों की खरीद 343.37 एलएमटी से बढ़कर 2010-11 में 567.12 एलएमटी तथा 2011-12 में 633.76 एलएमटी हो गई। केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों का भंडार 1 जून 2007 को 259.27 एलएमटी से बढ़कर 1 जून 2011 को 655.95 एलएमटी हो गया, जो 1 जून 2012 को बढ़कर 824.11 एलएमटी हो गया। खाद्यान्नों के भंडार में ऐसी तेज वृद्धि के कारण मौजूदा भंडारण स्थान में वृद्धि आवश्यक हो गई जिसके कारण खाद्यान्नों का परिचालन अधिक हो गया। तथापि, एफसीआई के स्वामित्व वाली और किराये की भंडारण क्षमता 2006-07 में 252.07 एलएमटी से थोड़ा सा बढ़कर 2010-11 में 316.10 एलएमटी हो गई जो आगे 2011-12 में बढ़कर 336.04 एलएमटी हो गई। खाद्यान्नों के भंडार तथा मौजूदा भंडारण क्षमता के बीच बढ़ते हुए अन्तर तथा खाद्यान्नों के परिचालन में एफसीआई के समक्ष आने वाली बाधाओं को देखते हुए लेखापरीक्षा ने एफसीआई में भंडारण प्रबंधन एवं खाद्यान्नों के परिचालन की जाँच का निर्णय लिया।

1.12 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह जानने के लिए की गई थी कि क्या:

- खरीद प्रणाली, मूल्य समर्थन प्रचालन, सुरक्षित भंडार रख-रखाव और भंडारण प्रबंधन देश में खाद्य सुरक्षा हेतु खाद्यान्नों का समुचित प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त थे;
- भंडारण क्षमता का अधिकतम उपयोग किया गया था;
- भारत सरकार/एफसीआई ने खाद्यान्नों के भंडारण के लिए परिकल्पित और दीर्घावधि आवश्यकताओं के अनुरूप भंडारण क्षमता का सृजन अथवा संवर्धन किया था;
- एफसीआई में खाद्यान्नों का परिचालन सबसे कुशल तरीके से किया गया था; और
- एफसीआई में आंतरिक लेखापरीक्षा की पर्याप्त व्यवस्था थी।

1.13 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2006-07 से 2011-12 तक एफसीआई तथा मंत्रालय की गतिविधियां शामिल हैं। लेखापरीक्षा में 2006-07 से 2010-11 की अवधि के लिए खरीद, भंडारण, परिचालन तथा आंतरिक नियंत्रण से संबंधित विस्तृत आंकड़ों की जाँच तथा विश्लेषण किया गया था। इसे वर्ष 2011-12 के आंकड़ों से अद्यतित किया गया था।

एक प्रारंभिक अध्ययन और पृष्ठभूमि सूचना के संग्रहण पर आधारित इकाईयों का एक यादृच्छिक नमूना लेखापरीक्षा में जाँच के लिए लिया गया था। मंत्रालय के संबंधित अभिलेखों, एफसीआई के वार्षिक लेखों तथा एफसीआई के मुख्यालय की अन्य प्रबंधन सूचना प्रणाली की समीक्षा के अतिरिक्त, एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालयों, जिला कार्यालयों और डिपो से लिए गए नमूनों का विश्लेषण किया गया। इसके अतिरिक्त, एसजीएज़ और सीडब्ल्यूसी के गोदामों में खाद्यान्नों के भंडारण को भी विस्तृत जाँच के लिए चुना गया जैसा कि *अनुबंध-III* में दर्शाया गया है।

1.14 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन का निर्धारण निम्नलिखित से लिए गए मापदण्डों के प्रति किया गया था:

- खरीद मूल्य, सुरक्षित भंडारण करने तथा सब्सिडी दावे के लिए मंत्रालय तथा एफसीआई मुख्यालय द्वारा निर्धारित नीतियाँ एवं मानदण्ड।
- भंडारण, परिचालन, गुणवत्ता नियंत्रण तथा आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु प्रचालन नियमावली।
- भंडारण प्रबंधन और क्षमता उपयोग, भंडारण तथा पारगमन नुकसान और खाद्यान्नों की आवाजाही के लिए मंत्रालय एवं एफसीआई द्वारा जारी किये गए आदेश एवं निर्देश।
- भंडारण क्षमता के संवर्धन और निर्माण पर मंत्रालय और एफसीआई की नीतियाँ।
- एफसीआई के लिए निर्धारित निष्पादन बजट और वित्तीय एवं प्रचालनात्मक लक्ष्य।

1.15 लेखापरीक्षा पद्धति

एक प्रारंभिक अध्ययन तथा पृष्ठभूमि सूचना जुटाने के पश्चात एफसीआई प्रबंधन के साथ 2 जून 2011 को एक एंटी कांफ्रेंस आयोजित की गई जिसमें लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, उद्देश्यों और पद्धति पर चर्चा की गई और मापदण्ड पर सहमति हुई। जून 2011 से नवंबर 2011 के दौरान क्षेत्रीय लेखापरीक्षा की गई। लेखापरीक्षा में सीडब्ल्यूसी और एसडब्ल्यूसीज़ के चुनिंदा डिपो तथा पंजाब और हरियाणा की एसजीएज़ के साथ-साथ एफसीआई के चुनिंदा क्षेत्रीय और जिला कार्यालयों तथा डिपो के संबंधित अभिलेखों की जाँच की गई। तत्पश्चात्, दिसम्बर 2011 के दौरान तथा अगस्त 2012 से अक्टूबर 2012 तक एफसीआई तथा मंत्रालय के अभिलेखों की जाँच तथा सत्यापन किया गया। ड्राफ्ट रिपोर्ट 5 दिसम्बर 2012 को मंत्रालय को जारी कर दिया गया। मंत्रालय का उत्तर 15 जनवरी 2013 को प्राप्त हुआ। 22 जनवरी 2013 को मंत्रालय के साथ एक एक्जिट कांफ्रेंस किया गया जिसमें मंत्रालय से सिफारिश-वार उत्तर माँगा गया। लेखापरीक्षा सिफारिशों पर मंत्रालय का उत्तर/विचार 24 जनवरी 2013 को प्राप्त हुआ।

प्रबंधन और मंत्रालय का उत्तर/विचार उपयुक्त रूप से रिपोर्ट में शामिल किया गया है।

1.16 विगत लेखापरीक्षा कवरेज

एफसीआई के निष्पादन से संबंधित मुद्दों की विभिन्न सीएजी लेखापरीक्षा रिपोर्टों में पूर्व में समीक्षा की गई जो अनुबंध-IV में दी गई है। 19 में से 14 मामलों में उपचारी कार्यवाही अभी तक करनी है या कार्यवाही अभी तक पूरी नहीं की गई है। बाकी प्रकरणों पर वर्तमान में कोई भी कार्रवाई शेष नहीं है।

1.17 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों की आगामी अध्यायों में चर्चा की गई है जिसका विवरण निम्नवत है:

- अध्याय II में खाद्यान्न प्रबंधन के प्रचालनात्मक ढाँचे का विश्लेषण है।
- अध्याय III भंडारण प्रबंधन, भंडारण क्षमता के उपयोग तथा संवर्धन के मामले में हैं।
- अध्याय IV में उपभोक्ताओं को वितरण के लिए खाद्यान्नों के परिचालन और योजना से जुड़े मुद्दों की चर्चा है।
- अध्याय V आंतरिक लेखापरीक्षा तथा भौतिक सत्यापन में कमियों पर प्रकाश डालता है।

1.18 आभार

निष्पादन लेखापरीक्षा के विभिन्न स्तरों पर एफसीआई के प्रबंधन और उपभोक्ता मामले, खाद्य तथा सार्वजनिक वितरण मंत्रालय द्वारा सहायता और सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करता है। रिपोर्ट में लेखापरीक्षा द्वारा की गई टिप्पणियों और सिफारिशों पर उत्तर देने में मंत्रालय द्वारा दिखाई गई तत्परता के लिए लेखापरीक्षा उनकी सराहना करती है।



अध्याय II

खाद्यान्न प्रबंधन का प्रचालनात्मक ढांचा

एफसीआई वह प्रमुख एजेंसी है जिसे भण्डारण प्रबंधन और खाद्यान्नों की प्राप्ति और अधिशेष राज्यों से कमी और उपभोक्ता राज्यों में उपभोक्ताओं को अन्तिम सुपुर्दगी के लिए परिचालन और राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली के अंतर्गत सुरक्षित भंडार बनाने का कार्य सौंपा गया है। उपरोक्त कार्य एफसीआई द्वारा भारत सरकार, जो देश की खाद्यान्न प्रबंधन नीति चलाती है, द्वारा स्थापित प्रचालनात्मक ढांचे के अन्तर्गत किए जाते हैं। इसमें मूल्य समर्थन प्रचालनों, सुरक्षित भंडार का अनुरक्षण, खाद्य पर छूट व्यवस्था और खाद्यान्न का समाज के कमजोर और दुर्बल वर्ग को लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से उचित मूल्य पर नियतन और वितरण द्वारा खाद्यान्न की खरीद शामिल है। लेखापरीक्षा ने मौजूदा प्रचालनात्मक ढांचे, अर्थात् खरीद, सुरक्षित भंडार का अनुरक्षण, खाद्यान्न और खाद्य अनुदान की लागत की समीक्षा की जिससे केन्द्रीय पूल के खाद्यान्न के दक्ष प्रबंधन की सुनिश्चितता को दर्शाया जा सके।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष अगले पैराग्राफ में दिए गए हैं।

2.1 केन्द्रीय पूल से खाद्यान्नों की खरीद और आबंटन

एफसीआई ने राज्य सरकारों और उनकी एजेंसियों के साथ प्रत्येक सत्र के दौरान भारत सरकार द्वारा निर्धारित एमएसपी और केन्द्रीय पूल के लिए निर्धारित मानकों पर भारत सरकार की खाद्यान्न खरीद नीति के अन्तर्गत गेहूँ और धान की प्रत्यक्ष खुली खरीद की। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय पूल के लिए चावल राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित चावल की लेवी प्रतिशत पर चावल मिल मालिकों पर लगाई गई सांविधिक लेवी के माध्यम से भी खरीदा जाता है। एफसीआई केन्द्रीय पूल के लिए भारत सरकार की ओर से उनके द्वारा खरीदे गए कस्टम मिल्ड राईस (सीएमआर) के रूप में धान से प्राप्त गेहूँ और चावल राज्य सरकारों और उनकी एजेंसियों से भी लेती है।

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान देश में गेहूँ और चावल का औसत उत्पादन क्रमशः 828 एलएमटी और 964 एलएमटी था (तालिका 1.1 और 1.2)। इसमें से, उसी अवधि के दौरान मण्डी में कुल औसत आवक गेहूँ के लिए 231 एलएमटी और चावल के लिए 377 एलएमटी थी जो गेहूँ के मामले में 28 प्रतिशत, और चावल के मामले में 39 प्रतिशत थी।

2006-07 में केन्द्रीय पूल के लिए कुल खाद्यान्न खरीद 343 एलएमटी थी जो 2011-12 के दौरान बढ़ कर 634 एलएमटी हो गई थी। खाद्यान्नों की खरीद 2008-09 से बढ़नी शुरू हो गई और 2008-09 से 2011-12 की अवधि के दौरान औसत खरीद (586 एलएमटी) 2006-07 से 2007-08 के दौरान 22

प्रतिशत से बढ़कर औसत उत्पादन (1827 एलएमटी) का 32 प्रतिशत हो गई। टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के अन्तर्गत खाद्यान्नों के वितरण के लिए, भारत सरकार केन्द्रीय पूल से खाद्यान्नों को उनके औसत वार्षिक उठान के आधार पर राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों को खाद्यान्नों का मासिक आवंटन करती है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान उक्त आवंटन के प्रति राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों में खाद्यान्नों का उठान 57 प्रतिशत और 86 प्रतिशत के बीच रहा था।

खाद्यान्नों के खरीद और आवंटन पर लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर चर्चा अगले पैराग्राफों में की गई है:

2.1.1 केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद और आवंटन में अन्तर

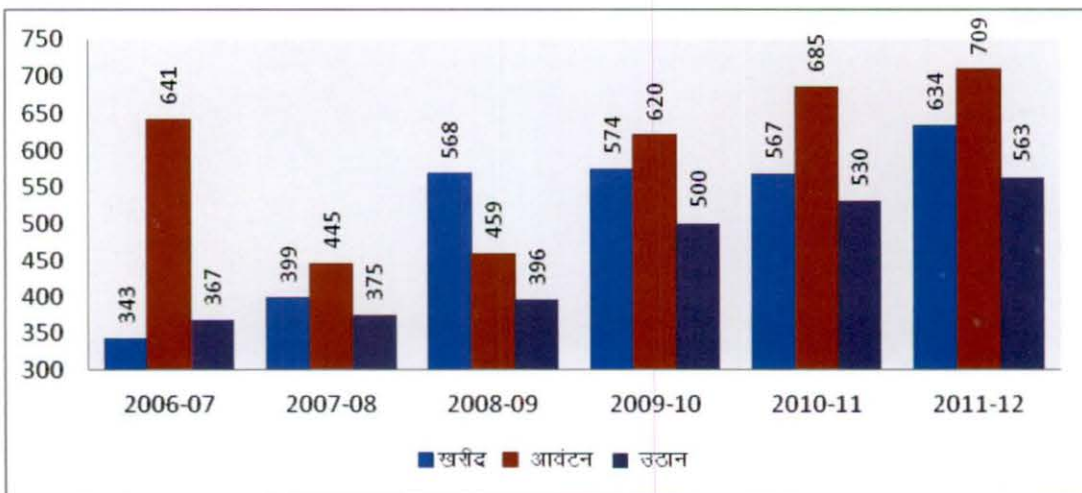
(क) खरीद और आवंटन-वर्तमान स्थिति

लेखापरीक्षा ने खरीद और आवंटन की मौजूदा स्थिति की जांच की और यह पाया कि:

- केन्द्रीय पूल के लिए विभिन्न एजेंसियों द्वारा 514 एलएमटी (तालिका 1.1 और 1.2) की औसत खाद्यान्न खरीद 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान टीपीडीएस, ओडब्ल्यूएस आदि के लिए भारत सरकार द्वारा किए गए 593 एलएमटी (तालिका 1.3) के औसत आवंटन से कम थी।
- 2010-11 में 567 एलएमटी और 2011-12 में 634 एलएमटी का उच्च खरीद स्तर समान अवधि के प्रति क्रमशः 685 एलएमटी और 709 एलएमटी के आवंटन स्तर से मेल नहीं खाता।
- केन्द्रीय पूल से खाद्यान्नों का उठान 2009-10 और 2010-11 के दौरान 574 एलएमटी और 567 एलएमटी के खरीद स्तर के प्रति क्रमशः 500 एलएमटी और 530 एलएमटी था। वर्ष 2011-12 में, खाद्यान्नों का उठान 634 एलएमटी कुल खरीद स्तर के प्रति 563 एलएमटी था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खरीद, आवंटन और उठान की स्थिति नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाई गई है:

चार्ट 2.1

खाद्यान्नों की खरीद, आवंटन और उठान (एलएमटी में)



उपरोक्त लेखापरीक्षा के अनुसार टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के लिए आवंटन के प्रति अन्तर को पूरा करने के लिए खाद्यान्नों के मौजूदा खरीद स्तर को बढ़ाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त चूँकि

खाद्यान्नों की खरीद और उठान के बीच का अन्तर अधिक नहीं था अतः केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के आवंटन और सुरक्षित भंडार की उपलब्धता को बनाए रखने के लिए खाद्यान्नों की खरीद को पर्याप्त रूप से बढ़ाने की आवश्यकता है।

(ख) खरीद और आवंटन - भविष्य के अनुमान

2011-12 से 2016-17 (बफर और ओएमएसएस के लिए आवश्यकताओं को छोड़कर) की अवधि के लिए मंत्रालय के अनुमानों (मार्च 2012) के अनुसार, 2011-12 के लिए टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस की खाद्यान्न की मांग 607 एलएमटी होगी जो 2016-17 तक 655 एलएमटी के स्तर तक बढ़ेगी जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1 - खाद्यान्नों की अनुमानित आवश्यकता

(आंकड़े एलएमटी में)

वर्ष	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
अनुमानित आवश्यकता	607.40	615.50	625.00	634.70	644.60	654.60

लेखापरीक्षा ने उपरोक्त से देखा कि चूंकि पिछले दो वर्षों (2010-11 और 2011-12) के दौरान आवंटन (टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस) का स्तर पहले ही 612 एलएमटी से 657 एलएमटी³ तक पहुंच चुका था, भारत सरकार द्वारा 2011-12 से 2016-17 तक खाद्यान्नों की आवश्यकता के अनुमान का निर्धारण केवल 607 एलएमटी से 655 एलएमटी किया गया है जिसका भारत सरकार द्वारा पुनरावलोकन किए जाने की आवश्यकता है।

इसके अतिरिक्त, यद्यपि 2009-10, 2010-11 और 2011-12 (चार्ट 2.1) के दौरान कुल आवंटन क्रमशः 620 एलएमटी, 685 एलएमटी और 709 एलएमटी तक पहुंच गया था, किन्तु खरीद स्तर अभी भी 574 एलएमटी, 567 एलएमटी और 634 एलएमटी के क्रम में था। यह स्पष्ट है कि मौजूदा खरीद स्तर (634 एलएमटी) भारत सरकार द्वारा अनुमानित आवंटन और भविष्य की आवश्यकता को पूरा करने में पर्याप्त रूप से सक्षम नहीं होगा।

इस प्रकार, लेखापरीक्षा ने देखा कि खाद्यान्नों की खरीद स्तर में बढ़ोतरी किए जाने की आवश्यकता है। इस उद्देश्य के लिए, यह इंगित करना प्रासंगिक है कि 2008-09 से 2011-12 की अवधि के दौरान मण्डी की आवक के प्रति खाद्यान्नों की खरीद 85 प्रतिशत तक पहुंच गई थी, जब तक मण्डी आवक देश में खाद्यान्न उत्पादन के 45 प्रतिशत के मौजूदा स्तर से अधिक नहीं होती तब तक खरीद की बढ़ोतरी की गुंजाइश सीमित होगी।

³ मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गए आवंटन आंकड़ों पर आधारित।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस (फरवरी 2012) के दौरान, लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सहमत होते हुए, प्रबंधन ने कहा कि कई राज्यों में मण्डी में खाद्यान्नों के आवक को दर्ज करने की उचित प्रणाली मौजूदा नहीं है। इसके अलावा, राज्यों के पास उचित मण्डियां नहीं हैं जिससे किसानों को उनका उत्पादन लाने में सुविधा हो और एफसीआई द्वारा खरीद में बढ़ोतरी हो। मण्डी में खाद्यान्न की आवक में बढ़ोतरी केवल राज्यों द्वारा मण्डी के संरचनात्मक ढांचे के निर्माण और समस्त देश में एमएसपी से भुगतान सुनिश्चित करने से सम्भव है। प्रबंधन ने इस बात पर बल दिया कि मौजूदा प्रणाली में उपरोक्त कमियों पर विचार किए जाने की आवश्यकता है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2013) कि हालांकि 2009-10 और 2010-11 के वर्षों के दौरान खाद्यान्न का आवंटन 620 एलएमटी और 685 एलएमटी था, लेकिन उक्त आवंटन के प्रति उठाव क्रमशः केवल 500 एलएमटी और 530 एलएमटी था जोकि क्रमशः लगभग 80 प्रतिशत और 77 प्रतिशत है। वर्ष 2011-12 (634 एलएमटी) और 2012-13 (17.12.2012 तक 522 एलएमटी) के लिए फसल के वर्षवार खरीद के आंकड़े लेने पर, मौजूदा खरीद का स्तर टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के तहत उठान के मौजूदा स्तर के लिए पर्याप्त होगा।

मंत्रालय ने मौजूदा स्तर से मण्डी में आवक में बढ़ोतरी की आवश्यकता से सहमत होते हुए कहा कि राज्यों को जितना सम्भव हो सके उतने स्थानों पर पर्याप्त मात्रा में मण्डी ढांचा बनाने की आवश्यकता थी और मण्डी में आवक में बढ़ोतरी के साथ बढ़ी हुई खरीद के मुद्दे पर विचार किया जाएगा।

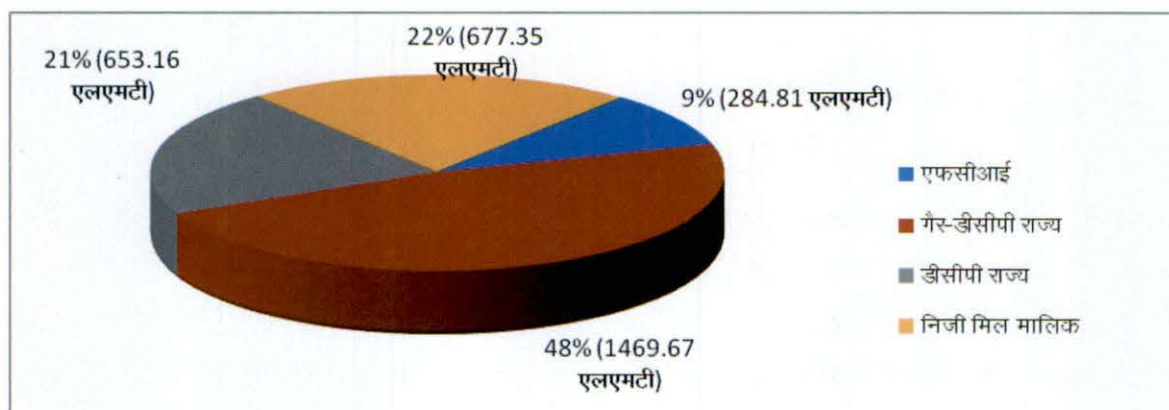
तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि उठान और खाद्यान्नों की अनुमानित आवश्यकता की बढ़ती प्रवृत्ति के साथ केन्द्रीय पूल में ओएमएसएस और सुरक्षित भंडार के लिए आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के तहत वितरण के लिए खाद्यान्नों की उपलब्धता को बनाए रखने के लिए खरीद के स्तर को निरंतर आधार पर पर्याप्त रूप से बढ़ाने की आवश्यकता है।

2.1.2 एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा कम स्तर पर खरीद

मौजूदा खरीद ढांचे के अन्तर्गत, एमएसपी के रूप में किसानों को समर्थन मूल्य उपलब्ध कराकर केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की समय पर खरीद के लिए मुख्य रूप से एफसीआई उत्तरदायी है। साथ ही, भारत सरकार ने खाद्य सब्सिडी के खर्च में कमी के रूप में बचत करने के लिए विकेन्द्रीकृत खरीद योजना (1997-98), पीडीएस और खरीद की क्षमता बढ़ाने, स्थानीय खरीद को अधिकतम बढ़ाने के माध्यम से राज्य सरकारों की सहभागिता पर अधिक बल दिया जिससे स्थानीय किसानों को एमएसपी का अधिक लाभ दिया जा सके।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की कुल खरीद में से एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा की गई प्रत्यक्ष खरीद क्रमशः केवल नौ प्रतिशत और 21 प्रतिशत थी और 70 प्रतिशत की शेष मात्रा की खरीद राज्य सरकार एजेंसियों, निजी मिलमालिकों आदि द्वारा की गई थी। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खरीद में शामिल अन्य एजेंसियों की तुलना में एफसीआई और डीसीपी द्वारा खाद्यान्नों की प्रत्यक्ष खरीद का स्तर चार्ट 2.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट 2.2
एफसीआई, गैर-डीसीपी राज्यों, डीसीपी राज्यों और निजी मिल मालिकों के
मध्य खाद्यान्नों की खरीद

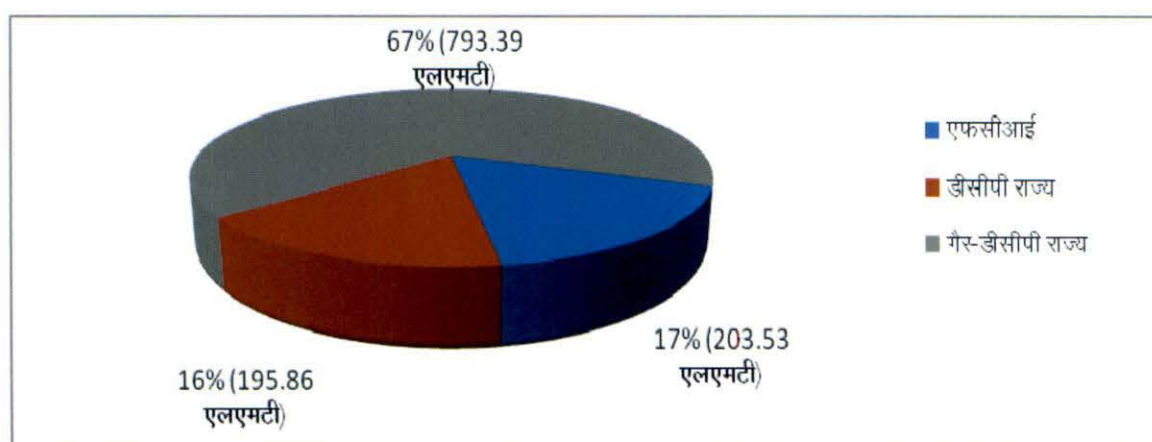


लेखापरीक्षा ने आगे एफसीआई और डीसीपी राज्यों के साथ-साथ लेवी रूट के तहत गैर-डीसीपी राज्य और निजी चावल मिलमालिकों द्वारा गेहूँ और चावल की प्रत्यक्ष खरीद का विश्लेषण किया। निष्कर्ष नीचे दर्शाए गए हैं:

(क) गेहूँ की खरीद

लेखापरीक्षा ने देखा कि एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा गेहूँ की प्रत्यक्ष खरीद कुल खरीद का क्रमशः केवल 17 प्रतिशत और 16 प्रतिशत थी जबकि गैर-डीसीपी राज्यों ने 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान 67 प्रतिशत खरीद की। पिछले चार वर्षों (2008-09 से 2011-12) में कुल खरीद में वृद्धि के बावजूद, एफसीआई द्वारा की गई खरीद का स्तर वास्तव में 52.88 एलएमटी से घट कर 39.74 एलएमटी हो गया। डीसीपी राज्यों में, गेहूँ की खरीद 2009-10 में 57.16 एलएमटी से घट कर 2010-11 में 33.76 एलएमटी और 2011-12 में 50.74 एलएमटी हो गई थी। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई, डीसीपी राज्यों और गैर-डीसीपी राज्यों द्वारा की गई गेहूँ की खरीद की स्थिति को नीचे चार्ट में दर्शाया गया है:

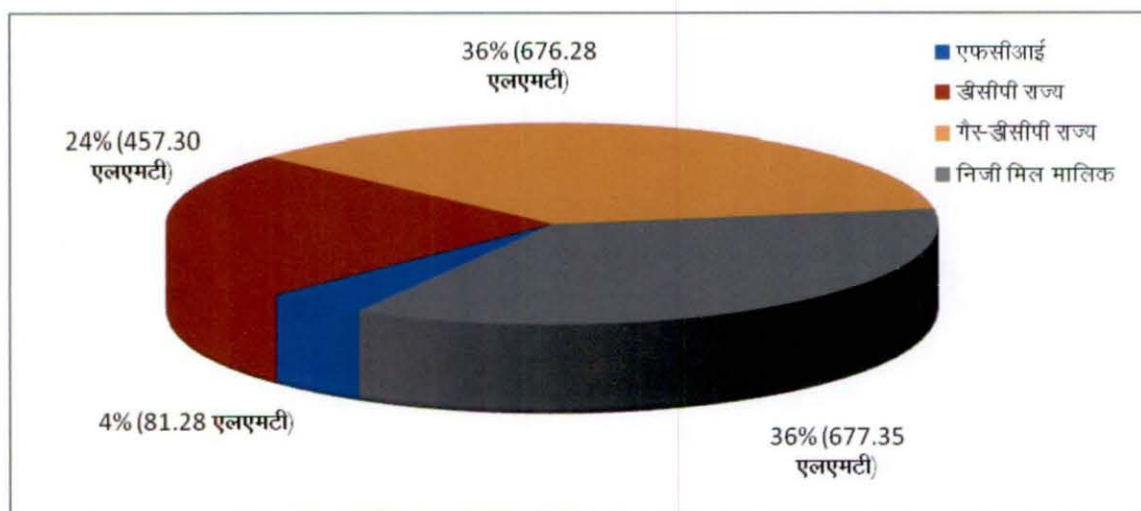
चार्ट 2.3
एफसीआई, डीसीपी राज्यों और गैर-डीसीपी राज्यों द्वारा की गई गेहूँ की खरीद



(ख) चावल की खरीद

लेखापरीक्षा ने पाया कि चावल की प्रत्यक्ष खरीद में एफसीआई की भूमिका 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान की गई कुल खरीद के चार प्रतिशत तक सीमित थी। डीसीपी राज्यों के मामले में 2008-09 से 2010-11 की अवधि के दौरान चावल की खरीद 80.60 एलएमटी और 82.91 एलएमटी के बीच स्थिर थी लेकिन 2011-12 में बढ़कर 105.48 एलएमटी हो गई। गैर-डीसीपी राज्यों द्वारा की गई चावल की खरीद 2006-07 में 91.52 एलएमटी से 2011-12 में 144.44 एलएमटी होते हुए वृद्धि की प्रवृत्ति दिखाई। कुल मिलाकर, छः वर्षों के दौरान की गई चावल की कुल खरीद में डीसीपी और गैर-डीसीपी राज्यों का योगदान क्रमशः 24 प्रतिशत और 36 प्रतिशत रहा। शेष 36 प्रतिशत निजी मिल मालिकों से लेवी रूट के माध्यम से खरीदा गया था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई, गैर-डीसीपी राज्यों, डीसीपी राज्यों और निजी मिल मालिकों के माध्यम से की गई चावल की खरीद की स्थिति को नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाए गया है:

चार्ट 2.4
एफसीआई, गैर-डीसीपी राज्यों, डीसीपी राज्यों और निजी मिल मालिकों के मध्य की गई चावल की खरीद



समग्र रूप से, उपरोक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट है कि गेहूँ और चावल की प्रत्यक्ष खरीद में एफसीआई की भूमिका 2006-07 से 2011-12 (चार्ट 2.2) के दौरान की गई कुल खरीद के नौ प्रतिशत तक सीमित है। डीसीपी राज्यों के मामले में, छः वर्ष की अवधि से खरीद स्तर में कोई विशेष वृद्धि नहीं हुई। इस प्रकार, डीसीपी राज्यों ने केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की कुल खरीद में केवल 21 प्रतिशत का सहयोग दिया। इसके अतिरिक्त, कुल आवंटन में डीसीपी राज्यों का योगदान विभिन्न योजनाओं के तहत भारत सरकार द्वारा 2008-09 से 2011-12 की अवधि के दौरान किए गए कुल आवंटन के 17 प्रतिशत से 28 प्रतिशत के बीच था। 10 डीसीपी राज्यों में केन्द्रीय पूल के लिए क्षमता और वास्तविक खरीद के बीच विशिष्ट अन्तर/ बाधाओं के कारणों की पहचान करने की आवश्यकता होगी।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2011) कि खरीद की प्रमुख जिम्मेदारी राज्य सरकार द्वारा ली गई थी और एफसीआई द्वारा प्रचालित खरीद केन्द्रों की संख्या राज्य सरकारों द्वारा खोले गए खरीद केन्द्रों से कम है जो मुख्यतः खरीद केन्द्रों को प्रचालित करने के लिए अपर्याप्त स्टॉफ के कारण है। प्रबंधन ने आगे कहा (जुलाई 2012) कि भारत सरकार राज्यों द्वारा बड़ी भूमिका पर जोर दे रही थी और मंत्रालय खरीद के डीसीपी मोड में राज्यों की संख्या बढ़ाने के लिए लगातार प्रयास कर रहा था और राज्यों द्वारा डीसीपी राज्यों के तहत खरीद बढ़ाने की भारत सरकार/एफसीआई द्वारा लगातार मांग की जा रही थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2013) कि गेहूँ के मामलों में, रबी बाज़ार सत्र 2010-11 में की गई खरीद की तुलना में गैर-डीसीपी और डीसीपी राज्यों द्वारा की गई खरीद में वृद्धि के साथ-साथ एफसीआई द्वारा की गई खरीद में उक्त वृद्धि हुई है। मंत्रालय ने आगे कहा कि डीसीपी मॉडल के अन्तर्गत खरीद में बढ़ोतरी के साथ राज्यों पर बड़ी भूमिका के लिए बल दिया गया है। निगम की गतिविधि खाद्यान्न के भंडारण, संरक्षण, परिचालन और निकास पर अधिक केन्द्रित की जा रही थी।

तथापि, लेखापरीक्षा, ने पाया कि एफसीआई द्वारा खाद्यान्नों की स्वयं की गई खरीद और डीसीपी राज्यों द्वारा की गई खरीद कई वर्षों से स्थिर रही है। मौजूदा स्तर से खाद्यान्नों की खरीद में पर्याप्त रूप से वृद्धि करने और एमएसपी के रूप में किसानों के लिए मूल्य समर्थन सुनिश्चित करने के लिए एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा प्रचालित खरीद कार्य को तेज करने की आवश्यकता है।

2.2 केन्द्रीय पूल के खाद्यान्नों के सुरक्षित भंडार के अनुरक्षण में कमियां

केन्द्रीय पूल के खाद्यान्न भंडार में एफसीआई, डीसीपी राज्य और एसजीएज़ दोनों बफर और प्रचालनात्मक आवश्यकताओं के लिए शामिल हैं। नीति के अनुसार, बफर भंडार मुख्यतः आपात स्थितियों, अन्तर-सत्र दुर्लभता के दौरान निर्बाध आपूर्ति और बाजार में मूल्य स्थिरीकरण में खाद्य सुरक्षा प्रदान करने के लिए है जिसे हर समय बनाए रखा जाना चाहिए। भारत सरकार ने प्रत्येक तिमाही के आरम्भ में केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों (गेहूँ और चावल अलग रूप से) के भण्डारण के लिए न्यूनतम बफर मानदण्ड निर्धारित किए हैं। गेहूँ और चावल के संयुक्त मौजूदा न्यूनतम मानदण्ड 1 जनवरी को 250 एलएमटी, 1 अप्रैल और 1 अक्टूबर को 212 एलएमटी, और 1 जुलाई को 319 एलएमटी, अप्रैल 2005 में निर्धारित किए गए थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि केन्द्रीय पूल में चावल का भंडार 1 जनवरी 2008 से 31 मार्च 2008 में 3.25 एलएमटी की कमी के अलावा, 2006-07 से 2011-12 के दौरान सभी तिमाहियों में 1.77 एलएमटी और 191.50 एलएमटी के बीच न्यूनतम बफर मानदण्डों से अधिक रहा। गेहूँ के संबंध में, अप्रैल 2006-से जनवरी 2008 की तिमाहियों के दौरान भंडार 4.88 एलएमटी और 88.93 एलएमटी के बीच मानदण्डों से नीचे गिर गया। 1 अप्रैल 2008, से गेहूँ का भंडार मानदण्डों से ऊपर बढ़ गया जो 1 अप्रैल 2012 की तिमाही तक 18.03 एलएमटी और 174.26 एलएमटी के बीच रहा।

लेखापरीक्षा ने केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के सुरक्षित भंडार में निम्नलिखित कमियां देखी:

2.2.1 बफर मानदंडों के संशोधन में देरी

मंत्रालय खाद्य सुरक्षा के लिए निर्धारित न्यूनतम सुरक्षित भंडार को पूरा करने के लिए प्रत्येक पंचवर्षीय योजना में बफर मानदंड निश्चित करता है। XI वीं पंचवर्षीय योजना (अप्रैल 2007 से मार्च 2012) के लिए बफर मानदंडों में संशोधन के लिए सचिव (खाद्य और सार्वजनिक वितरण) की अध्यक्षता में 6ठें तकनीकी समूह को एक अध्ययन सौंपा गया (अप्रैल 2006)। इस समूह ने यह अध्ययन आगे राष्ट्रीय कृषि अर्थशास्त्र एवं नीति अनुसंधान केन्द्र (एनसीएपी) को सौंप दिया (अप्रैल 2007) जिसने अपनी अन्तिम रिपोर्ट पेश की (मार्च 2009)। तथापि, तकनीकी समूह ने XI वीं पंचवर्षीय योजना के लिए बफर मानदंडों में संशोधन के लिए अपनी सिफारिशें प्रस्तुत नहीं की (नवम्बर 2011) जबकि ये 1 अप्रैल 2007 से देय थीं।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि एनसीएपी को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक के संबंध में अपनी सिफारिशों में संशोधन करने के लिए कहा गया था जिसने अपनी अन्तिम रिपोर्ट सितम्बर 2011 में प्रस्तुत की। तकनीकी समूह ने रिपोर्ट पर जुलाई 2012 में विचार किया और योजना आयोग तथा एफसीआई से टिप्पणियों के लिए निवेदन किया जिन्हें अब भी प्राप्त किया जा रहा था और उनकी जांच की जा रही थी।

2.2.2 न्यूनतम बफर मानको में अस्पष्टता

जैसाकि अप्रैल 2005 में नियत किया गया था, मौजूदा न्यूनतम सुरक्षित भंडार मानदण्ड वर्ष के दौरान 212 एलएमटी से 319 एलएमटी है जो खाद्य सुरक्षा के तत्वों (जैसे, आपातकाल, मूल्य स्थिरीकरण, खाद्य सुरक्षा रिजर्व, टीपीडीएस/ओडब्ल्यूएस) को स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट नहीं करते। यह खाद्य सुरक्षा के प्रत्येक तत्व के लिए सुरक्षित भंडार के उचित स्तर को भी निर्धारित नहीं करता जिसे हर समय बनाए रखा जाना चाहिए।

इसके अतिरिक्त, मानदण्ड इंगित करते हैं कि केन्द्रीय पूल में न ही प्रचालनात्मक भंडार न ही न्यूनतम सुरक्षित भंडार स्तर से ऊपर भंडार के अधिकतम और प्रबंधनीय स्तर का अनुरक्षण किया गया है। वर्तमान प्रथा के अनुसार, भारत सरकार ने खाद्य भंडार को न्यूनतम मानदण्डों से ऊपर रखा है और समय-समय पर निर्यात, खुली बाजार बिक्री या राज्यों को अतिरिक्त आवंटन के माध्यम से परिसमाप्त किया है।

मौजूदा बफर मानदण्डों में स्पष्टता और पारदर्शिता की कमी के परिणामस्वरूप 2000-01 से 2007-08 के दौरान केन्द्रीय पूल में सुरक्षित भंडार में खाद्यान्नों के अनुरक्षण में अनुचित निर्धारण हुआ जिसे नीचे दर्शाया गया है:

2000-01 से 2003-04 की अवधि के दौरान जब खाद्यान्नों का भंडार न्यूनतम मानदण्डों (गेहूँ के भंडार का स्तर 1 अक्टूबर 2000 को 116.00 एलएमटी न्यूनतम मानदण्ड के प्रति 268.50 एलएमटी और चावल का स्तर 1 अक्टूबर 2002 को 65 एलएमटी मानदण्ड के प्रति 157.70 एलएमटी से अधिक संचित था), भारत सरकार ने नवम्बर 2000 से फरवरी 2004 तक गेहूँ (197.10 एलएमटी) और चावल (135.30 एलएमटी) के निर्यात के माध्यम से केवल निर्धारित न्यूनतम मानदण्ड से न्यूनतम मानदण्डों और अधिक प्रचालनात्मक भंडार आवश्यकताओं पर विचार किए बिना परिसमापन किया।

इस प्रकार के निर्यात के कारण, 1 अक्टूबर 2003 को चावल का भंडार 65 एलएमटी के न्यूनतम मानदण्ड के प्रति 52.41 एलएमटी तक नीचे चला गया था और गेहूँ का भंडार दिसम्बर 2004 में 116 एलएमटी के मानदण्ड के प्रति 106.06 एलएमटी था। गेहूँ का भंडार आगे 84 एलएमटी के न्यूनतम मानदण्ड के प्रति फरवरी 2005 में 73.05 एलएमटी और मार्च 2005 में 57.50 एलएमटी तक कम हुआ जिसके कारण खाद्य भंडार की स्थिति में गिरावट हुई। इसके परिणामस्वरूप, भारत सरकार को 2006 के प्रारम्भ से अप्रैल 2008 तक 72.23 एलएमटी गेहूँ के आयात के माध्यम से सुरक्षित भंडार में तब तक वृद्धि करनी पड़ी जब तक कि भंडार 40 एलएमटी के न्यूनतम सुरक्षित भंडार मानदण्ड के प्रति 58.03 एलएमटी नहीं हो गया।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि न्यूनतम बफर मानदण्डों से प्रचालनात्मक भंडार आवश्यकता का अप्रत्यक्षकरण ही बफर नीति में अस्पष्टता का कारण है। इस प्रकार, टीपीडीएस/ओडब्ल्यूएस के लिए प्रचालन भंडार और खाद्य सुरक्षा के सभी तत्वों के लिए न्यूनतम बफर मानदण्डों को केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के सुरक्षित भंडार को बनाने और बनाए रखने में पारदर्शिता लाने के लिए अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए।

2.2.3 खाद्यान्नों के न्यूनतम बफर के अनुरक्षण के लिए एकल-बिन्दू जवाबदेही का अभाव

मौजूदा सुरक्षित भंडार नीति के तहत केन्द्रीय पूल में एफसीआई, राज्य सरकार और उनकी एजेंसियों के खाद्यान्नों का कुल भंडार सम्मिलित है। इसमें एफसीआई द्वारा अधिग्रहण नहीं किए गए खरीद राज्यों के निजी मिलमालिकों और एसजीएज के खाद्यान्नों सहित डीसीपी राज्यों के टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के तहत वितरण के लिए रखा गया खाद्यान्न शामिल है। हालांकि ऐसी विभिन्न एजेंसियों द्वारा रखे गए चावल और गेहूँ के भंडार की स्थिति बफर मानदण्डों द्वारा इंगित है, लेकिन व्यवहार में केन्द्रीय पूल में इंगित भंडार केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों को रखने में कई एजेंसियों के शामिल होने के कारण दिए गए समय पर वितरण के लिए वास्तव में उपलब्ध नहीं होगा।

मौजूदा सुरक्षित भंडार नीति साधारणतः भारत सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम बफर मानदण्डों के प्रति केन्द्रीय पूल में उपलब्ध खाद्यान्नों की तिमाही भंडार की स्थिति को दर्शाती है। नीति प्रत्येक एजेंसी द्वारा रखे गए न्यूनतम भंडार स्तर को निर्दिष्ट नहीं करती और न ही उस एजेंसी की ओर संकेत करती है जो समग्र रूप से देश के लिए न्यूनतम सुरक्षित भंडार स्तर को बनाए रखने के लिए मुख्यतः जिम्मेदार हैं। हालांकि एफसीआई के प्राथमिक उद्देश्यों में से एक राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा को सुनिश्चित करने के लिए खाद्यान्नों के प्रचालन और सुरक्षित भंडार को संतोषजनक स्तर पर बनाए रखना है, तथापि 1 अप्रैल 2006 से 1 अप्रैल 2012 तक विभिन्न तिमाहियों के दौरान उसकी अभिरक्षा में उपलब्ध खाद्य भंडार 1 अक्टूबर 2009, 1 अप्रैल 2010, 1 अक्टूबर 2010, 1 अप्रैल 2011, 1 अक्टूबर 2011 और 1 अप्रैल 2012 को छोड़कर भारत सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम मानदण्डों से कम था।

इसके अतिरिक्त, मौजूदा सुरक्षित भंडार ढांचे के अन्तर्गत केन्द्रीय पूल के खाद्यान्नों के भण्डारण में बहुल एजेंसियां शामिल हैं। खाद्य सुरक्षा के लिए अनिवार्य न्यूनतम बफर मानदण्ड के अनुरक्षण की जिम्मेदारी देश के खाद्यान्नों के भंडार प्रबंधन में अच्छी जवाबदेही और पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए नोडल

एजेंसी को दी जानी चाहिए। अन्य गतिविधियां जैसे बाजार हस्तक्षेप, आपात स्थिति, खाद्यान्नों का आयात और निर्यात आदि पहले ही एकल नोडल एजेंसी अर्थात एफसीआई को सौंपी जा चुकी है।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों से सहमति व्यक्त करते हुए मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि एफसीआई ने केन्द्रीय पूल में भंडार को अपने गोदोमों में रखकर या डीसीपी मोड सहित राज्य एजेंसियों के गोदामों में रखने के माध्यम से खाद्यान्नों के अनिवार्य न्यूनतम सुरक्षित भंडार के अनुरक्षण का उत्तरदायित्व लिया था।

तथापि, लेखापरीक्षा, का मत है कि यह उपयुक्त होगा यदि मंत्रालय एफसीआई के अनिवार्य सुरक्षित भंडार की एकल जवाबदेही को विशिष्टता प्रदान करते हुए लेखापरीक्षा को दिए गए उत्तर का पालन करता है।

2.3 खाद्यान्नों के अधिग्रहण लागत में विसंगतियां

केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की अधिग्रहण लागत में एमएसपी और विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा खाद्यान्नों की खरीद पर लगाए गए सांविधिक और गैर-सांविधिक शुल्क शामिल हैं। समीक्षा-अवधि ने प्रतिवर्ष एमएसपी में सतत वृद्धि देखी। एमएसपी में वृद्धि का विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा की गई खाद्यान्नों की खरीद पर लगाए गए सांविधिक प्रभारों पर प्रत्यक्ष प्रभाव है क्योंकि ये प्रभार एमएसपी की प्रतिशतता के रूप में निर्धारित किए जाते हैं। इससे खाद्यान्न की अधिग्रहण लागत में वृद्धि हुई जिसके, परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा भुगतान की जाने वाली खाद्य अनुदान की मात्रा पर गहरा प्रभाव पड़ा।

एमएसपी की निर्धारण प्रक्रिया एवं सांविधिक एवं गैर-सांविधिक प्रभारों के उद्ग्रहण पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिये गए हैं:

2.3.1 विनिर्दिष्ट मानदण्डों के बिना उत्पादन की लागत से अधिक न्यूनतम समर्थन मूल्य का निर्धारण

भारत सरकार द्वारा निर्धारित किया गया एमएसपी कृषि लागत एवं मूल्य के लिए कमीशन (सीएसीपी) द्वारा प्रस्तावित दर पर आधारित है जो कि उत्पादन की लागत एवं किसानों के लिए लाभकारी मूल्यों पर विचार करता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रत्येक फसल के लिए उत्पादन की लागत का निर्धारण करते समय, सीएसीपी ने एक निर्धारित प्रक्रिया का पालन किया। तथापि, उत्पादन की लागत के ऊपर न्यूनतम समर्थन मूल्य निर्धारित करने के लिए किसी विनिर्दिष्ट मानदण्ड का पालन नहीं करने के कारण वर्ष दर वर्ष व्यापक विभिन्नता थी। उत्पादन की समग्र भारतीय भारित औसत लागत (सी2) एवं भारत सरकार द्वारा 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान निर्धारित एमएसपी का अन्तर इस प्रकार था:

तालिका 2.2

गेहूँ के एमएसपी की तुलना में उत्पादन की औसत भारित लागत (सी2 मूल्य)

फसल वर्ष	सी 2 मूल्य (₹/क्विंटल)	एमएसपी (₹/क्विंटल)		सी 2 पर निर्धारित एमएसपी का अन्तर (₹/क्विंटल)	सी 2 पर अंतर का प्रतिशत
		सीएसीपी द्वारा प्रस्तावित एमएसपी	भारत सरकार द्वारा निर्धारित		
	(क)	(ख)	(ग)	(ग-क)	
2006-07	542	650	650+50 @	158	29
2007-08	574	700	750+100@	276	48
2008-09	624	1,000	1,000	376	60
2009-10	649	1,080	1,080	431	66
2010-11	701	1,100	1,100	399	57
2011-12	826	1,120	1,120+50@	344	42

@ अतिरिक्त प्रोत्साहन बोनस।

तालिका 2.3

धान (ग्रेड क) के एमएसपी की तुलना में उत्पादन की औसत भारित लागत (सी2 मूल्य)

फसल वर्ष	सी 2 मूल्य (₹/क्विंटल)	एमएसपी (₹/क्विंटल)		सी 2 पर निर्धारित एमएसपी का अन्तर (₹/क्विंटल)	सी 2 पर अंतर का प्रतिशत
		सीएसीपी द्वारा प्रस्तावित एमएसपी	भारत सरकार द्वारा निर्धारित		
	(क)	(ख)	(ग)	(ग-क)	
2006-07	569	600	610+40 @	81	14
2007-08	595	675	675+100 @	180	30
2008-09	619	1,050	880+50 @	311	50
2009-10	645	980	980+50@	385	60
2010-11	742	1,030	1,030	288	39
2011-12	888	1,110	1,110	222	25

@ अतिरिक्त प्रोत्साहन बोनस।

जैसा कि उपरोक्त से देखा जा सकता है, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान उत्पादन की लागत पर तय एमएसपी के मार्जिन में व्यापक अन्तर था जो गेहूँ के मामले में 29 प्रतिशत और 66 प्रतिशत के बीच तथा धान के मामले में 14 प्रतिशत एवं 60 प्रतिशत के बीच था।

सीएसीपी, कृषि एवं सहकारिता विभाग ने कहा (अगस्त 2012) कि एमएसपी प्रस्तावित करते समय वह कुछ कारकों जैसे (i) उत्पादन की लागत (ii) माँग एवं आपूर्ति (iii) बाजार मूल्यों की प्रवृत्ति (iv) किसानों द्वारा भुगतान की गई कीमत एवं प्राप्त की गई कीमत के बीच समता (v) अन्तर फसल मूल्य समता एवं (vi) औद्योगिक लागत संरचना, रहन-सहन की लागत एवं सामान्य मूल्य स्तर पर विचार करता है। देश भर में एक समान एमएसपी होने के कारण, कमीशन को मूल्य नीति तैयार करने के लिए एक अखिल भारतीय भारित औसत लागत को एक इनपुट की तरह लेना पड़ता है। चूँकि मूल्य नीति

विभिन्न कारकों के सूचित निर्णय का परिणाम थी, अतः मूल्य नीति तैयार करने में प्रत्येक कारक को कितना महत्व दिया जाना चाहिए, इसके लिए कोई यांत्रिक सूत्र नहीं हो सका।

मंत्रालय ने सीएसपी के विचारों का समर्थन किया (जनवरी 2013)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि खाद्यान्नों के उत्पादन की लागत पर एमएसपी के निर्धारण में भिन्नता थी। उत्पादन की लागत पर एमएसपी के मार्जिन में व्यापक अन्तर था एवं उत्पादन की लागत पर मार्जिन के निर्धारण के लिए कोई मानदण्ड निर्धारित नहीं किये गए थे। अतः उत्पादन की लागत पर एमएसपी पर आने की प्रक्रिया में अत्यधिक पारदर्शिता की आवश्यकता है।

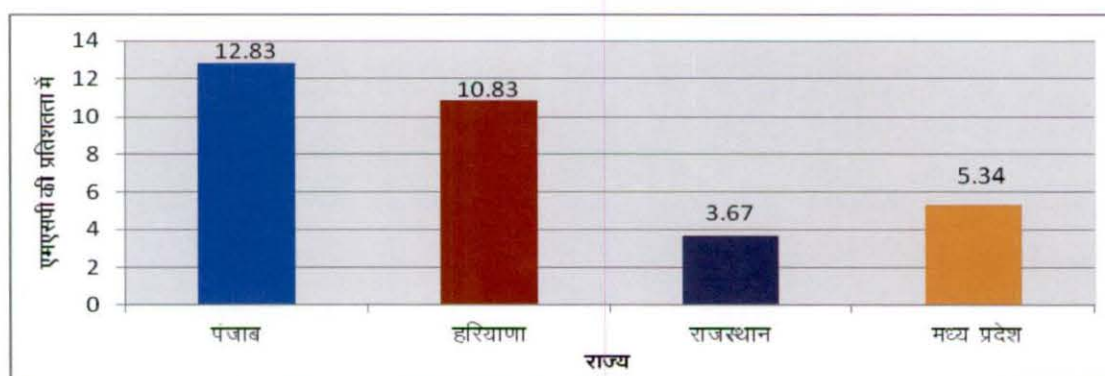
2.3.2 सांविधिक एवं गैर-सांविधिक प्रभारों में एकरूपता की कमी

सांविधिक प्रभारों में मण्डी प्रभार (बाजार शुल्क, दामी/ आड़तिया कमीशन, ग्रामीण विकास उपकर, नीलामी शुल्क), खरीद/व्यापार कर एवं बोरी लागत शामिल है। सांविधिक प्रभार (बोरी लागत को छोड़ कर) राज्य सरकारों द्वारा एमएसपी के एक तय प्रतिशत के रूप में लगाए गए हैं। गैर-सांविधिक प्रभारों में मण्डी श्रम, परिवहन लागत, सूखा घाटा, अभिरक्षा एवं रखरखाव प्रभार, ब्याज एवं धान के लिए मिलिंग प्रभार इत्यादि शामिल हैं। लेखापरीक्षा ने विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा लगाए दोनों प्रभारों में भारी अन्तर देखे जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

(i) सांविधिक प्रभार:

- गेहूँ के संबंध में अलग-अलग राज्यों के बीच सांविधिक प्रभारों में व्यापक अन्तर दिखा। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान, पंजाब में गेहूँ का औसत सांविधिक प्रभार (12.83 प्रतिशत) राजस्थान के सांविधिक प्रभारों (3.67 प्रतिशत) का तीन गुना के लगभग था एवं मध्य प्रदेश (5.34 प्रतिशत) के दो गुना से ज्यादा था। हरियाणा में, गेहूँ के औसत सांविधिक प्रभार (10.83 प्रतिशत) राजस्थान से लगभग 2.5 गुना एवं मध्य प्रदेश से दो गुना थे।

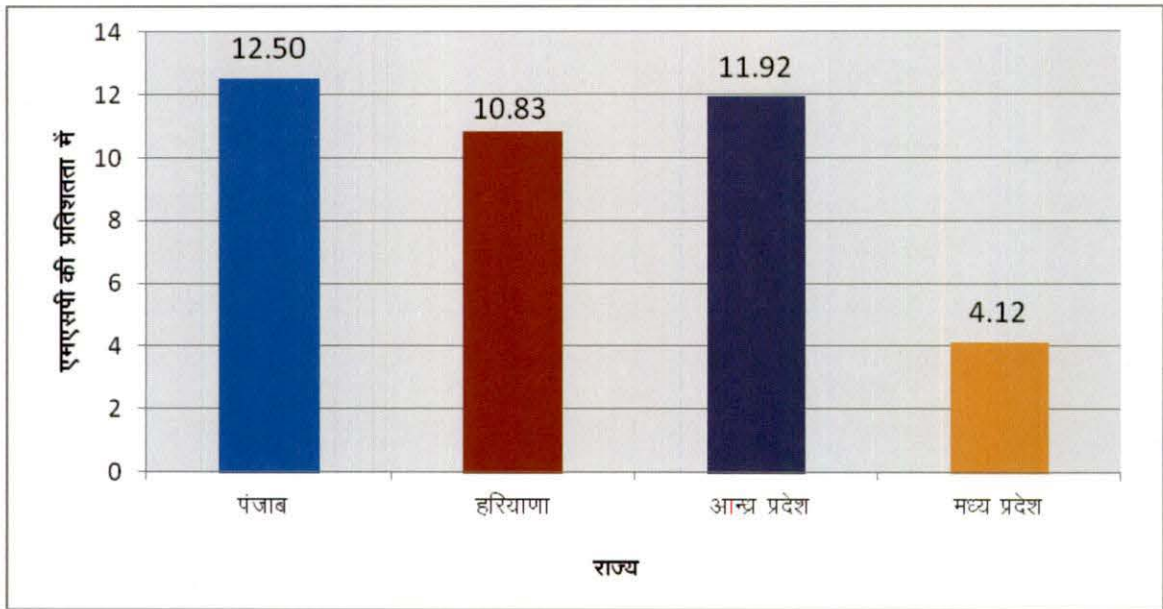
चार्ट 2.5
गेहूँ के लिए औसत सांविधिक प्रभार



स्रोत: एफसीआई का निष्पादन बजट

- इसी तरह, धान के संबंध में, ऐसे प्रभारों की अधिक उद्ग्रहण पंजाब, हरियाणा एवं आंध्रप्रदेश में देखा गया था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान पंजाब में धान के औसत सांविधिक प्रभार (12.50 प्रतिशत) मध्यप्रदेश में लगाए गए सांविधिक प्रभारों (4.12 प्रतिशत) के लगभग तीन गुना थे। हरियाणा के सांविधिक प्रभार (10.83 प्रतिशत) मध्यप्रदेश से लगभग 2.5 गुना थे। आंध्रप्रदेश के संबंध में छः वर्षों की अवधि के दौरान सांविधिक प्रभार 11.92 प्रतिशत की औसत के साथ 11.00 प्रतिशत एवं 12.50 प्रतिशत के बीच थे।

चार्ट 2.6
धान के लिए औसत सांविधिक प्रभार



स्रोत: एफसीआई का निष्पादन बजट

यह मुद्दा केन्द्र सरकार (वाणिज्य) की सीएजी की 2011-12 की प्रतिवेदन संख्या 3 के पैरा संख्या 6.1.1 के तहत दर्शाया गया था, जिसमें लेखापरीक्षा ने अन्य राज्यों की तुलना में मुख्य खरीद राज्यों आंध्रप्रदेश, हरियाणा एवं पंजाब द्वारा लगाए गए संवैधानिक प्रभारों की उच्च घटनाएं इंगित की।

उपरोक्त रिपोर्ट में, सीएजी की 2006 की प्रतिवेदन संख्या 16, संघ सरकार (सिविल) निष्पादन लेखापरीक्षा, में टिप्पणी की गई एवं लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा किये गए मुद्दे का संदर्भ भी लिया गया था। अपनी कार्रवाई प्रतिवेदन में, मंत्रालय ने सूचित किया कि मुख्य सलाहकार (लागत), वित्त मंत्रालय द्वारा खरीद प्रासंगिक व्यय के निर्धारण के लिए अपनाए जाने वाले सिद्धान्तों का अध्ययन किया गया था जिसने सिफारिश की (फरवरी 2010) कि भारत सरकार संबंधित राज्य सरकारों के साथ सांविधिक प्रभारों में कमी के मुद्दे को जारी रख सकती है। अध्ययन पर आधारित सिफारिशों पर राज्य सरकारों की टिप्पणियाँ अभी भी प्रतिक्षित थीं।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्तियों पर सहमति व्यक्त की (जुलाई 2012) कि खाद्यान्नों की खरीद पर उच्च सांविधिक प्रभार लगाने के कारण राजकोष पर अतिरिक्त बोझ पड़ रहा था।

मंत्रालय ने, लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए कहा (जनवरी 2013) कि सांविधिक प्रभारों में कमी का मुद्दा मुख्य सलाहकार (लागत), वित्त मंत्रालय द्वारा किए गए अध्ययन के आधार पर संबंधित राज्य सरकारों के साथ उठाया जा रहा था। इसने आगे कहा कि भारत सरकार का इन प्रभारों पर कोई नियंत्रण/अधिकार नहीं था।

(ii) गैर-सांविधिक प्रभार

- 2006-07 से 2011-12 के दौरान प्रमुख खरीद राज्यों (पंजाब, हरियाण, यूपी एवं एमपी) में गेहूँ के संबंध में मंडी श्रम प्रभार ₹ 9.47 प्रति क्विंटल से ₹14.09 प्रति क्विंटल के बीच थे। तथापि, ये प्रभार इसी अवधि के दौरान राजस्थान में ₹4.69 प्रति क्विंटल से ₹9.41 प्रति क्विंटल के बीच थे। चावल के संबंध में, मध्यप्रदेश में 6.39 प्रति क्विंटल की तुलना में प्रमुख चावल खरीद राज्यों (पंजाब, हरियाणा एवं आंध्रप्रदेश) में मण्डी श्रम प्रभार 2011-12 में ₹11.05 प्रति क्विंटल से ₹13.32 प्रति क्विंटल के बीच थे।
- 2006-07 से 2011-12 के दौरान प्रमुख खरीद राज्यों (पंजाब, हरियाणा, यूपी एवं एमपी) में गेहूँ के संबंध में परिवहन एवं संभाल प्रभार ₹11.83 प्रति क्विंटल से ₹ 27.98 प्रति क्विंटल के बीच थे। तथापि, ये प्रभार उसी अवधि के दौरान राजस्थान में ₹11.56 प्रति क्विंटल से ₹17.97 प्रति क्विंटल के बीच थे।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2011) कि विभिन्न प्रथाओं जैसे भौगोलिक प्रसार, श्रम एवं परिवहन की अलग-अलग दरों इत्यादि के कारण प्रासंगिक लागत में अन्तर की कुछ राशि अपरिहार्य थी परन्तु भारत सरकार से सिफारिश की कि राज्यों में गेहूँ, चावल एवं मोटे अनाज के लिए लागत शीट को अन्तिम रूप देने से पहले महत्वपूर्ण विभिन्नताओं की समीक्षा की आवश्यकता है।

मंत्रालय ने कहा कि (जनवरी 2013) कि गैर-सांविधिक प्रभार विभिन्न राज्यों द्वारा उठाए गए वास्तविक व्यय की प्रतिपूर्ति की तरह समझे जाते थे। वास्तविक व्यय विभिन्न स्थानीय कारकों जैसे श्रम, परिवहन, भंडारण सुविधा, खरीद की मात्रा, मिलिंग प्रभार इत्यादि पर निर्भर करता था। अतः एक राज्य द्वारा उठाए गए गैर-सांविधिक प्रभार तार्किक रूप से दूसरे द्वारा उठाए गए प्रभार के समान नहीं हो सकते थे।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया कि राज्य सरकारों द्वारा लगाए जाने वाले सांविधिक एवं गैर-सांविधिक दोनों ही प्रभारों में व्यापक अन्तर-राज्यीय विभिन्नताएं थीं। प्रमुख खरीद राज्यों जैसे पंजाब, हरियाणा और आंध्रप्रदेश में, 2011-12 के दौरान मध्य प्रदेश में प्रचलित 4.70 प्रतिशत की तुलना में चावल (धान) के लिए सांविधिक प्रभार एमएसपी का 12.50 प्रतिशत से ₹ 14.50 प्रतिशत तक था। इसी तरह, गैर-सांविधिक प्रभार के मामले में, 2011-12 के दौरान राजस्थान में गेहूँ के लिए मण्डी श्रम प्रभार ₹ 9.41 प्रति क्विंटल की तुलना में पंजाब, हरियाणा एवं उत्तर प्रदेश में ₹ 10.91 प्रति क्विंटल से ₹ 14.09 प्रति क्विंटल था। खाद्यान्न की अधिग्रहण लागत में अर्थपूर्ण कमी केवल तभी हो सकती है जब उच्च सांविधिक एवं गैर सांविधिक शुल्क के कारण बढ़ती हुई आर्थिक लागत (एमएसपी, पशु: खरीद खर्च एवं वितरण लागत) युक्ति संगत हो ।

2.3.3 खाद्यान्नों के अधिग्रहण पर एमएसपी एवं खरीद आकस्मिकताओं का प्रभाव

लेखापरीक्षा ने देखा कि एमएसपी में लगातार वृद्धि, बोनस के भुगतान एवं राज्य सरकारों द्वारा लगाई गई सांविधिक लेवी के कारण खाद्यान्नों की अधिग्रहण लागत में काफी वृद्धि हुई जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

- गेहूँ के लिए एमएसपी (बोनस सहित) 2006-07 में ₹ 700 प्रति क्विंटल से बढ़कर 2011-12 में ₹1,170 प्रति क्विंटल (67 प्रतिशत वृद्धि) हो गई जबकि चावल (धान) के लिए एमएसपी 2006-07 में ₹ 650 प्रति क्विंटल से बढ़कर 2011-12 में ₹ 1,110 प्रति क्विंटल (71 प्रतिशत वृद्धि) हो गई। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एमएसपी से अधिक बोनस के भुगतान के कारण ₹ 13,715 करोड़ की अतिरिक्त राशि खर्च की गई थी।
- गेहूँ के लिए सांविधिक प्रभार कुल अधिग्रहण लागत के 12.03 प्रतिशत से 13.52 प्रतिशत के बीच थे। चावल के मामले में, ये प्रभार 11.13 प्रतिशत और 13.50 प्रतिशत के बीच थे। एफसीआई द्वारा उठाए गए सांविधिक प्रभारों की मात्रा 2006-07 में गेहूँ के लिए ₹122.81 और चावल के लिए ₹ 136.17 प्रति क्विंटल से बढ़कर 2011-12 में गेहूँ के लिए ₹180.52 प्रति क्विंटल (47 प्रतिशत की वृद्धि) एवं चावल के लिए ₹ 251.38 प्रति क्विंटल (85 प्रतिशत की वृद्धि) हो गई ।
- 2006-07 से 2011-12 तक गेहूँ के लिए गैर-सांविधिक प्रभार कुल अधिग्रहण लागत का 3.09 प्रतिशत एवं 6.31 प्रतिशत एवं चावल के लिए 5.01 प्रतिशत एवं 5.71 प्रतिशत रहा था। चावल के मामले में गैर-सांविधिक प्रभार 2006-07 में ₹ 61.65 प्रति क्विंटल से 60 प्रतिशत बढ़ कर 2011-12 में ₹ 98.62 प्रति क्विंटल हो गए।

अतः, उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि सांविधिक एवं गैर-सांविधिक प्रभारों में परिणामी वृद्धि के साथ एमएसपी में वृद्धि ने 2006-07 में गेहूँ के लिए ₹ 908.42 प्रति क्विंटल एवं चावल के लिए ₹ 1,101.60 प्रति क्विंटल से 2011-12 में गेहूँ के लिए ₹ 1,354.86 प्रति क्विंटल एवं चावल के लिए 1,862.20 प्रति क्विंटल तक अधिग्रहण लागत को बढ़ा दिया जिससे गेहूँ के मामले में 49 प्रतिशत वृद्धि एवं चावल के मामले में 69 प्रतिशत वृद्धि हुई।

लेखापरीक्षा में पाया कि चूंकि एमएसपी में साल दर साल वृद्धि, बोनस की घोषणा एवं राज्य सरकारों द्वारा लगाई गई खरीद का भारत की संचित निधि से भुगतान की जाने वाली खाद्य अनुदान की मात्रा पर व्यापक प्रभाव पड़ता है अतः भारत सरकार को खाद्यान्नों की अधिग्रहण लागत में अर्थ पूर्ण कमी के लिए लागत ढांचे को युक्तिसंगत बनाने पर विचार करना चाहिए।

2.4 एफसीआई के खाद्य सब्सिडी दावे

भारत सरकार एफसीआई को खाद्यान्नों की खरीद एवं वितरण एवं खाद्य सुरक्षा के उपाय के रूप में सुरक्षित भंडार बनाए रखने के लिए खाद्य अनुदान प्रदान करती है। इसके अतिरिक्त भारत सरकार

डीसीपी योजना के तहत राज्यों को भी खाद्य अनुदान देता है जो भारत सरकार की ओर से टीपीडीएस के तहत खाद्यान्नों की प्रत्यक्ष खरीद एवं वितरण करते हैं। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान भारत सरकार द्वारा दी गई कुल खाद्य सब्सिडी इस प्रकार है:

तालिका 2.4
भारत सरकार द्वारा खाद्यान्नों पर दी गई अनुदान

वर्ष	(₹ करोड़ में)			वार्षिक वृद्धि (प्रतिशत)
	एफसीआई	राज्य	कुल	
2006-07	20,786	3,042	23,828	-
2007-08	27,760	3,500	31,260	31.19
2008-09	36,744	6,924	43,668	39.69
2009-10	46,867	11,375	58,242	33.37
2010-11	50,730	12,200	62,930	8.05
2011-12	59,526	12,845	72,371	15.00

स्रोत: खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग

2.4.1 एफसीआई के लम्बित अनुदान दावे

खाद्य अनुदान के दो घटक हैं (i) उपभोक्ता सब्सिडी, अर्थात् आर्थिक लागत एवं केंद्रीय निर्गम मूल्य के बीच का अन्तर एवं (ii) बफर सब्सिडी, जिसमें बफर की दुलाई लागत एवं एफसीआई द्वारा एसजीएज को एक निर्धारित तिथि से ज्यादा खाद्यान्नों को रखने के लिए भुगतान किये गये अग्रनयन प्रभार सम्मिलित हैं। नीचे दी गई तालिका में 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान उपभोक्ता सब्सिडी एवं बफर सब्सिडी के विवरण दर्शाये गए हैं:

तालिका 2.5
उपभोक्ता एवं बफर अनुदान का विवरण

(₹ करोड़ में)

मद	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
(1) बिक्री की अधिग्रहण लागत	32,681	38,279	40,215	52,904	65,623	76,415
(2) वितरण लागत	8,945	9,000	8,051	7,019	9,481	11,788
आर्थिक लागत (1+2)	41,626	47,279	48,266	59,923	75,104	88,203
(3) घटा: बिक्री वसूली	18,207	17,930	17,024	22,902	25,045	26,145
(ए) उपभोक्ता अनुदान	23,419	29,359	31,242	37,021	50,059	62,058
4) बफर की दुलाई लागत	434	449	3,019	4,186	4,356	5,004
5) एसजीएज को भुगतान किये गए अग्रनयन प्रभार	175	243	527	1,666	1,981	1,635
(बी) बफर अनुदान (4+5)	609	692	3,546	5,852	6,337	6,639
(सी) वर्ष के लिए नियमित न की गई हानियाँ	0	0	58	98	209	266
(डी) पिछले वर्षों की नियमित की गई हानियाँ	88	17	21	66	103	178
कुल खाद्य अनुदान (ए+बी+सी+डी)	24,116	30,068	34,751	42,841	56,290	68,609
31.3.2012 तक बकाया अनुदान दावे	-	-	-	147	11,148	12,132

लेखापरीक्षा ने उपरोक्त से निष्कर्ष निकाला कि 2011-12 के अन्त तक भारत सरकार से एफसीआई के ₹ 23,427 करोड़ की खाद्य सब्सिडी के दावे लम्बित थे। इसमें से ₹147 करोड़ वर्ष 2009-10 से संबंधित थे, ₹11,148 करोड़ वर्ष 2010-11 से एवं ₹12,132 करोड़ की शेष राशि 2011-12 से संबंधित थी।

इसके अतिरिक्त, 1980-81 से 2011-12 के अवधि से संबंधित ₹ 379.58 करोड़ के नियमित न किए गए भंडारण एवं मार्गस्थ कमियां थीं जिनके लिए एफसीआई द्वारा भारत सरकार से दावे नहीं किये गए थे।

लेखापरीक्षा सिफारिशें एवं मंत्रालय की प्रतिक्रियाएं

क्रम संख्या	लेखापरीक्षा की सिफारिशें	मंत्रालय के उत्तर
1	भारत सरकार /एफसीआई को खाद्यान्नों की खरीद बढ़ाने के लिए आवश्यक कदम उठाने चाहिए एवं लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली एवं दूसरी कल्याणकारी योजनाओं के लिए बढ़ती आवश्यकता के मद्देनजर एफसीआई एवं डीसीपी राज्यों द्वारा प्रत्यक्ष खरीद में भी वृद्धि करनी चाहिए।	आंशिक रूप से स्वीकार किया गया। किसानों को कुशल एवं विशाल मूल्य समर्थन कवरेज प्रदान करने के लिए, मंत्रालय की नीति राज्यों को विकेन्द्रीकृत मोड में खरीद करने के लिए प्रोत्साहित करना है। एफसीआई खरीद को बढ़ाने में राज्यों को आवश्यक दिशानिर्देश एवं सहयोग प्रदान करना जारी रखेगा।
2	भारत सरकार को खाद्यान्नों के न्यूनतम बफर मानदण्डों को उनकी घटक वार मात्रा के साथ-साथ विचार करना चाहिए, उदाहरण के लिए खाद्यान्न सुरक्षा रिजर्व के लिए आपातकालीन परिस्थितियां एवं मूल्य स्थिरीकरण आदि। भारत सरकार की केन्द्रीय पूल के खाद्य भंडार के प्रबंधन में अधिक निश्चितता लाने के विचार के साथ बफर मानदण्डों का अधिकतम स्तर निर्धारित करने पर भी विचार करना चाहिए।	आंशिक रूप से स्वीकार किया गया। सरकार जल्द ही न्यूनतम बफर मानदण्ड संशोधित करेगी परन्तु वर्तमान में बफर मानदण्डों का अधिकतम स्तर निर्धारित करना व्यावहारिक नहीं है। अतिरिक्त भंडार को कम करने का विचार उस समय की स्थिति को देखते हुए वर्ष दर वर्ष के आधार पर लिया जा सकेगा।
3	भारत सरकार को एकल बिन्दु जवाबदेही के लिए बफर मानदण्डों के तहत निर्धारित स्तर पर खाद्यान्न भंडार की संभाल, जिनका रखरखाव विभिन्न एजेन्सियों द्वारा किया जाता है, सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी सौंप देनी चाहिए।	स्वीकार किया गया। एफसीआई को पहले ही जिम्मेदारी सौंप दी गई है।
4	भारत सरकार को भारी सब्सिडी भुगतान के मद्देनजर अलग-अलग राज्यों द्वारा लगाए जाने वाले सांविधिक एवं गैर सांविधिक शुल्कों के संदर्भ में खाद्यान्नों के लागत ढांचे के युक्तिकरण में तेजी लानी चाहिए।	स्वीकार किया गया।



अध्याय III भण्डारण प्रबंधन

3.1 केन्द्रीय पूल के लिए भण्डारण क्षमता की स्थिति

भारत सरकार का प्रमुख नीतिगत उद्देश्य देश भर में खाद्यान्नों की समयानुसार तथा पर्याप्त खरीद तथा वितरण के द्वारा खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करना है। इसमें खाद्यान्नों की खरीद, खाद्य भण्डारों का निर्माण एवं अनुरक्षण, भंडारण, परिगमन तथा संवितरण एजेन्सियों को आपूर्ति करना शामिल है। खाद्यान्नों की खरीद से लेकर उपभोक्ताओं को उनके संवितरण तक की सकल प्रणाली में भण्डार प्रबंधन एक महत्वपूर्ण कड़ी है।

देश में खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए विद्यमान प्रचलित कार्यविधि के अन्तर्गत एसजीएज़ और डीसीपी राज्यों द्वारा केन्द्रीय पूल में रखे गये खाद्यान्नों के प्रबंधन की प्रमुख सरकारी एजेन्सी एफसीआई है। एफसीआई एसजीएज़ द्वारा खरीदे गये खाद्यान्न को अपने अधिकार में लेकर केन्द्रीय पूल स्टॉक के भंडारण के लिए भी जिम्मेदार है; जबकि डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदे गये खाद्यान्न का उनके द्वारा भंडारण किया जाता है और प्रत्यक्ष रूप से टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के अन्तर्गत बांट दिया जाता है।

फिर भी खाद्यान्नों के केन्द्रीय पूल भंडार को समायोजित करने के लिए उसकी अपनी भण्डारण क्षमता अपर्याप्त होने के कारण एफसीआई को सीडब्ल्यूसी⁴, एसडब्ल्यूसीज़⁵, एसजीएज़ तथा प्राइवेट पार्टियों जैसी विभिन्न एजेन्सियों के पास स्थानों को किराए पर लेना पड़ता है। खाद्यान्नों का भण्डारण सामान्यततः ढके हुए गोदामों, साइलोज तथा कवर्ड एण्ड प्लिन्थ (सीएपी) नामक खुले गोदामों में किया जाता है। देश में प्रमुख सरकारी एजेन्सियों के पास 31 मार्च 2007 से 2012 को उपलब्ध कुल भण्डारण स्थल निम्नलिखित थे:

⁴ केन्द्रीय भंडार निगम

⁵ राज्य भंडार निगम

तालिका 3.1
एफसीआई, सीडब्ल्यूसी तथा एसडब्ल्यूसीज के पास उपलब्ध कुल भण्डारण क्षमता
(आंकड़े एलएमटी⁶ में)

31 मार्च को	एफसीआई (अपने कवर्ड एवं सीएपी)	सीडब्ल्यूसी	एसडब्ल्यूसीज	कुल भण्डारण क्षमता
2007	152.33	102.20	191.86	446.39
2008	151.54	98.78	187.32	437.64
2009	151.40	105.25	196.82	453.47
2010	154.77	105.98	209.26	470.01
2011	156.07	102.47	211.27	469.81
2012	156.40	100.85	234.61	491.86

स्रोत: एफसीआई तथा सीडब्ल्यूसी की वार्षिक रिपोर्टें।

मार्च 2007 से 2012 के अन्त तक किराये पर ली गई क्षमता को मिलाकर सभी स्रोतों (राज्य सरकार की एजेन्सियाँ, सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज तथा प्राइवेट पार्टियाँ), से एफसीआई के पास केन्द्रीय पूल के लिए 238.94 एलएमटी से 336.04 एलएमटी के बीच उपलब्ध कुल भण्डारण क्षमता को नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 3.2
एफसीआई के पास (किराए पर ली गई सहित) भण्डारण क्षमता

(आंकड़े एलएमटी में)

31 मार्च को	कवर्ड			सीएपी			कुल योग
	अपनी	किराए पर ली गई	कुल	अपनी	किराए पर ली गई	कुल	
2007	129.41	93.42	222.83	22.92	6.32	29.24	252.07
2008	129.48	87.13	216.61	22.06	0.27	22.33	238.94
2009	129.67	101.24	230.91	21.73	0.15	21.88	252.79
2010	129.69	128.90	258.59	25.08	4.69	29.77	288.36
2011	129.91	154.59	284.50	26.16	5.44	31.60	316.10
2012	130.03	172.13	302.16	26.37	7.51	33.88	336.04

स्रोत: मासिक निष्पादन रिपोर्टें

मार्च 2009 से 2012 के अंत तक विभिन्न एजेन्सियों से किराए पर ली गई क्षमता की स्थिति निम्नवत थी:

तालिका 3.3
एफसीआई द्वारा विभिन्न एजेन्सियों द्वारा किराए पर ली गई क्षमता के विवरण

(आंकड़े एलएमटी में)

31 मार्च को	किराए पर ली गई कुल क्षमता	किराए पर ली गई क्षमता में विभिन्न एजेन्सियों का हिस्सा			
		सीडब्ल्यूसी	एसडब्ल्यूसीज	राज्य सरकार की एजेन्सिया	अन्य (प्राइवेट सहित)
2009	101.39	22.04 (22%)	62.21 (61%)	5.46 (5%)	11.68 (12%)
2010	133.59	28.85 (22%)	76.69 (57%)	6.28 (5%)	21.77 (16%)
2011	160.03	36.37 (23%)	93.91 (59%)	6.23 (4%)	23.52 (14%)
2012	179.64	39.88 (22%)	107.99 (60%)	5.85 (3%)	25.92 (15%)

⁶ लाख मिट्टिक टन

3.2 केन्द्रीय पूल के लिए भण्डारण क्षमता में अन्तर

3.2.1 केन्द्रीय पूल भंडार के प्रति एफसीआई के पास भण्डार क्षमता में कमी

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 2008-09 से खाद्यान्नों की खरीद में बहुत वृद्धि हुई थी जिसके परिणामस्वरूप देश में उपलब्ध केन्द्रीय पूल भण्डार के लिए भण्डारण क्षमता पर बहुत दबाव पड़ा। केन्द्रीय पूल में एफसीआई और राज्य सरकार एजेंसियों द्वारा रखे गए (विकेंद्रीकृत खरीददार राज्यों द्वारा खरीदे गये खाद्यान्नों को छोड़कर)⁷ खाद्यान्न भण्डार में वृद्धि से एफसीआई के पास भण्डारण में अन्तर की प्रवृत्ति में 2007-08 में 59.95 एलएमटी से 2011-12 में 331.85 एलएमटी तक की वृद्धि हुई जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 3.4
एफसीआई की भण्डारण क्षमता में अन्तर

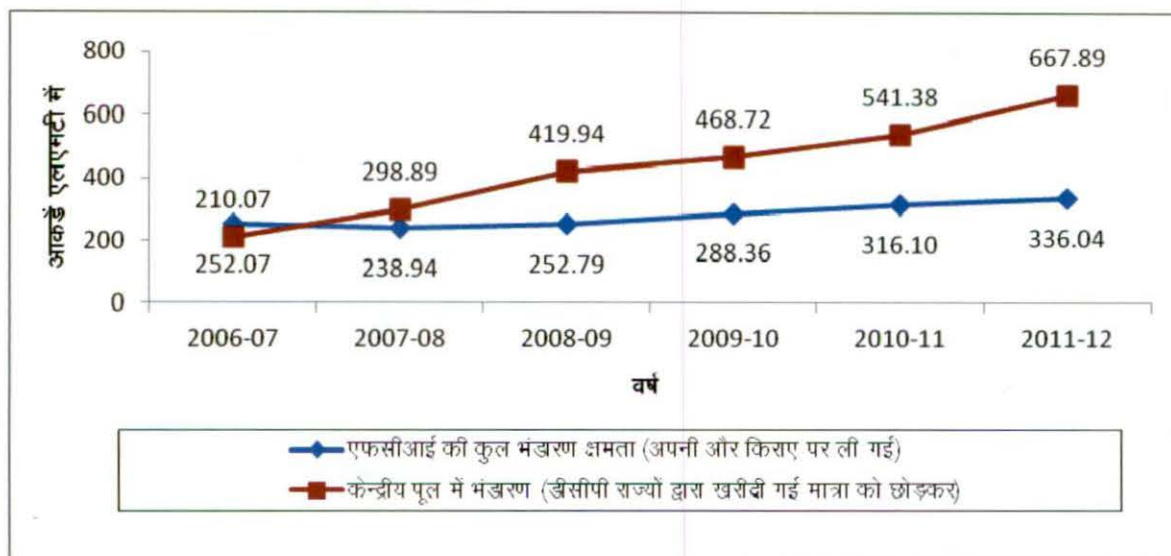
(आंकड़ें एलएमटी में)

वर्ष	1 जून* को केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों का भण्डार	डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदा गया खाद्यान्न	केन्द्रीय पूल भंडार में से डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदा गया खाद्यान्न घटाकर	31 मार्च तक एफसीआई के पास उपलब्ध कुल भण्डारण क्षमता (अपनी तथा किराए पर ली गई)	एफसीआई की भण्डारण क्षमता में अन्तर
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)-(3)	(5)	(4)-(5)
2007	259.27	49.20	210.07	252.07	-
2008	363.67	64.78	298.89	238.94	59.95
2009	548.26	128.32	419.94	252.79	167.15
2010	608.79	140.07	468.72	288.36	180.36
2011	655.95	114.57	541.38	316.10	225.28
2012	824.11	156.22	667.89	336.04	331.85

* चूंकि रबी विपणन सत्र (अप्रैल से जून) में गेहूँ की खरीद के कारण 1 जून तक केन्द्रीय पूल भंडार अपने चरम पर होता है, 1 जून तक केन्द्रीय पूल भंडार की स्थिति एफसीआई में उपलब्ध भंडारण क्षमता में अंतर के स्तर की जानकारी प्राप्त करने के लिए निर्धारित की गई है।

⁷ चूंकि डीसीपी राज्यों में केन्द्रीय पूल भंडार संबंधित राज्यों में सीधे टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के लिए जारी किये जाते हैं; इन राज्यों द्वारा खरीदे गये खाद्यान्न का एफसीआई भंडारण अंतर की गणना के उद्देश्य से महत्व नहीं दिया गया।

चार्ट 3.1
एफसीआई की भण्डारण क्षमता में अन्तर



उपरोक्त से यह स्पष्ट होता है कि केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के भण्डार के प्रति एफसीआई के पास उपलब्ध भण्डारण स्थान अत्यधिक अपर्याप्त था। मार्च 2012 के अन्त तक 667.89 एलएमटी के भण्डार (डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदे गए खाद्यान्नों के अलावा) के प्रति किराए पर ली गई क्षमता सहित एफसीआई के पास उपलब्ध भण्डारण क्षमता केवल 336.04 एलएमटी थी, इस प्रकार 331.85 एलएमटी का अन्तर रहा। भण्डारण क्षमता की उपलब्धता में अन्तर के कारण, एफसीआई द्वारा उठा लिए जाने की निर्धारित समय सीमा (अर्थात् 30 जून) के बाद भी एसजीएज़ के पास गेहूँ का भारी भंडार पड़ा रहा जिससे खरीददारी करने वाले राज्यों में केन्द्रीय पूल के लिए उनके पास उपलब्ध भण्डारण क्षमता पर काफी बोझ पड़ा। इसके अतिरिक्त हालांकि 2006-07 तथा 2011-12 के दौरान केन्द्रीय पूल में कुल खाद्यान्न भंडार में 457.82 एलएमटी की वृद्धि दर्ज की गई, किराए पर लिए गए अथवा अपने स्थल, दोनों के माध्यम से एफसीआई ने अपने भण्डारण स्थल में केवल 83.97 एलएमटी (18 प्रतिशत) तक की ही वृद्धि की जोकि खाद्यान्न भंडार स्तर में हुई वृद्धि के अनुरूप नहीं थी। इसकी अपनी भंडारण क्षमता 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान केवल 4.07 एलएमटी तक बढ़ी।

उपरोक्त भण्डारण अड़चनों को सुलझाने के अनेक उपाय शुरू करने के बावजूद, भारत सरकार के वृद्धि करने के विभिन्न कार्यक्रमों के अधीन हुई क्षमता वृद्धि कमी को पूरा नहीं कर पाई। वृद्धि करने के विभिन्न कार्यक्रमों के तहत छः वर्षों की अवधि 2006-07 से 2011-12 के दौरान 163.38 एलएमटी की परिकल्पित क्षमता वृद्धि के प्रति मार्च 2012 के अन्त तक केवल 34.36 एलएमटी तक ही वृद्धि पूरी हो पाई।

वृद्धि करने के कार्यक्रम

- एफसीआई के अपनी भण्डार क्षमता का निर्माण
 - XI पंच वर्षीय योजना
 - पूर्वोत्तर हेतु योजना
- खाद्यान्नों के संभाल, भण्डारण तथा परिवहन की राष्ट्रीय नीति
- निजी उद्यमी गारन्टी (पीईजी) योजना, 2008

(पैरा 3.5 देखें)

इसके अतिरिक्त यदि मार्च 2012 की समाप्ति पर देश में प्रमुख एजेन्सियों (एफसीआई, सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़) के पास उपलब्ध 491.86 एलएमटी की कुल भण्डारण क्षमता का उपयोग केवल खाद्यान्न भण्डारण हेतु कर भी लिया जाता, तो भी यह केन्द्रीय पूल के 824.11 एलएमटी के खाद्यान्न भंडार स्तर को समायाजित नहीं कर सकता था तथा कुल मिलाकर भण्डारण क्षमता में कमी 332.25 एलएमटी हो जाती।

यह स्वीकार करते हुए कि बढ़ाई गई क्षमता खाद्यान्नों की खरीद तथा भण्डारण में हुई वृद्धि के अनुरूप नहीं थी, प्रबंधन ने बताया (नवम्बर 2011 तथा जुलाई 2012) कि देश में उपलब्ध कुल भण्डारण क्षमता 645.44 एलएमटी थी जिसमें से 169.38 एलएमटी सीएपी क्षमता के रूप में थी। कमी को पूरा करने के लिए, निजी उद्यमी गारन्टी (पीईजी) योजना के अन्तर्गत 151.96 एलएमटी की क्षमता का अनुमोदन किया गया था तथा 30 एलएमटी की अतिरिक्त क्षमता अनुमोदन हेतु विचाराधीन थी एवं 31 मार्च 2012 तक 28.17 एलएमटी का निर्माण किया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2013) कि भारत सरकार ने 181.10 एलएमटी क्षमता का अनुमोदन कर दिया है तथा पीईजी योजना के तहत 32.30 एलएमटी क्षमता का निर्माण हो चुका है। इसके अतिरिक्त विभिन्न राज्यों में 20 एलएमटी साइलो क्षमता का अनुमोदन किया जा चुका है।

प्रबंधन का यह तर्क कि देश में 645.44 एलएमटी की भण्डारण क्षमता उपलब्ध थी, सही नहीं है क्योंकि 31 मार्च 2012 को केन्द्रीय पूल भंडार के लिए सभी संसाधनों से व्यवस्थित एफसीआई की कुल भण्डारण क्षमता केवल 336.04 एलएमटी तक की ही थी। प्रबंधन द्वारा बताई गई भण्डारण क्षमता का केवल उपलब्ध होना उचित आंकलन नहीं है जब तक कि एफसीआई वास्तविक अतिरिक्त भण्डारण स्थलों की पहचान तथा उसकी व्यवस्था नहीं करता। वास्तव में एसजीएज़ के पास पहले से ही मौजूद केन्द्रीय पूल के न उठाए गए खाद्यान्न भंडार के बावजूद समीक्षाधीन अवधि के दौरान एफसीआई अपने भण्डारण स्थलों में मात्र 83.97 एलएमटी तक की वृद्धि कर पाया था।

इसके अतिरिक्त, वृद्धि करने के विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत 163.38 एलएमटी की योजनाकृत प्रत्याशित क्षमता वृद्धि यदि भविष्य में लागू हो भी गई तो भी जब तक एफसीआई/भारत सरकार उपचारी उपाय नहीं अपनाता एफसीआई की भण्डारण क्षमता की कमी बनी ही रहेगी।

3.2.2 एफसीआई की अपनी अपर्याप्त भण्डारण क्षमता

मार्च 2007 से 2012 के अंत तक एफसीआई के पास उसकी अपनी तथा किराए पर ली गई भण्डारण क्षमता नीचे दी गई तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका 3.5
एफसीआई के पास उपलब्ध भण्डारण क्षमता

(आंकड़े एलएमटी में)

31 मार्च को	अपनी	किराए पर ली गई	कुल
2007	152.33	99.74	252.07
2008	151.54	87.40	238.94
2009	151.40	101.39	252.79
2010	154.77	133.59	288.36
2011	156.07	160.03	316.10
2012	156.40	179.64	336.04

स्रोत: मासिक निष्पादन रिपोर्टें

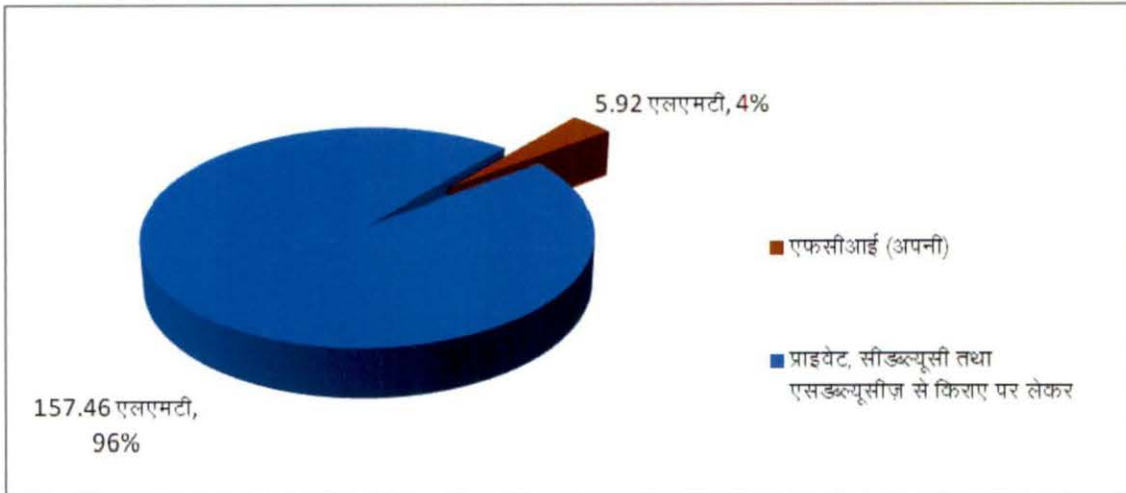
एफसीआई की भण्डारण क्षमता के लेखापरीक्षा से निम्नलिखित निष्कर्ष निकले:

- 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई की अपनी भण्डारण क्षमता लगातार कमोवेश 151.40 एलएमटी तथा 156.40 एलएमटी के बीच रही तथा यह 212 एलएमटी से 319 एलएमटी के न्यूनतम सुरक्षित भंडार को समायोजित करने लायक भी नहीं थी।
- अपने पास भण्डारण स्थल की कमी के कारण केन्द्रीय पूल के भंडार में हुई वृद्धि को समायोजित करने के लिए एफसीआई को जगह किराए पर लेनी पड़ी। परिणामस्वरूप एफसीआई द्वारा किराए पर ली गई क्षमता 2006-07 की अवधि में 99.74 एलएमटी से 2011-12 में 179.64 एलएमटी तक 80 प्रतिशत बढ़ गई। इससे एफसीआई द्वारा लिए गए भंडारण स्थान के भाड़ा शुल्क में व्यापक वृद्धि हुई जो कि 2006-07 में ₹ 321.51 करोड़ से बढ़कर 2011-12 में ₹ 1,119.03 करोड़ हो गई।
- उपलब्ध भण्डारण क्षमता में अड़चनों के कारण, एफसीआई एसजीएज द्वारा केन्द्रीय पूल के लिए खरीदे गए गेहू के भंडार को प्रतिवर्ष जून की निर्धारित समय सीमा में नहीं उठा पाया। एसजीएज के पास गेहू का बचा भंडार 2006-07 से 2011-12 की अवधि में 36.75 एलएमटी से 244.34 एलएमटी तक के बीच रहा। अगले वर्षों के मार्च के अन्त तक भी एफसीआई ने 8.49 एलएमटी से 120.86 एलएमटी का खाद्यान्न नहीं उठाया। परिणामस्वरूप, एफसीआई को राज्य सरकार एजेन्सियों द्वारा खाद्यान्नों को रखने के लिए व्यय वहन करना पड़ा, जिन्हें अग्रनयन प्रभार कहा जाता है। इसके कारण एसजीएज को अग्रनयन प्रभारों के भुगतान में 2006-07 में ₹ 175 करोड़ से 2010-11 में ₹ 1,981 करोड़ तथा 2011-12 में ₹ 1,635 करोड़ तक की वृद्धि हो गई।

- अनुरक्षित किए जाने के लिए न्यूनतम सुरक्षित भंडार: 212 एलएमटी से 319 एलएमटी था जबकि एफसीआई की अपनी क्षमता 156.40 एलएमटी थी।
- वृद्धि के उपरान्त एफसीआई की किराए पर ली जाने वाली क्षमता 337.10 एलएमटी हो जाएगी
- उसकी अपनी क्षमता मात्र 162.32 एलएमटी ही रहेगी।

एफसीआई की अपनी भण्डारण क्षमता में अनेक बाधताएं होने पर भी 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान अपने लिए इसे बनाने के लिए परिकल्पित कुल 163.38 एलएमटी क्षमता में से केवल 5.92 एलएमटी की ही योजना बनाई गई थी। एफसीआई ने 157.46 एलएमटी की बकाया क्षमता को निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्र की एजेन्सियों को किराए पर लेने की गारन्टी देकर बढ़ाने की योजना बनाई थी जैसा कि नीचे दिए गए चार्ट से देखा जा सकता है:

चार्ट 3.2
विभिन्न एजेन्सियों के माध्यम से भण्डारण क्षमता बढ़ाना



यह बताना प्रासंगिक होगा कि क्योंकि छः वर्षों के दौरान एफसीआई की अपनी क्षमता लगभग वही बनी रही, एफसीआई को कमी को पूरा करने के लिए अपनी किराए पर ली गई क्षमता को बढ़ाना पड़ा। 2006-07 के दौरान किराए पर ली गई क्षमता एफसीआई की अपनी क्षमता का 65 प्रतिशत थी जो कि 2011-12 के दौरान 115 प्रतिशत तक बढ़ गई थी। एफसीआई को 2008-09 से 2011-12 के दौरान भाड़ा शुल्कों (अग्रनयन प्रभारों सहित) पर प्रतिवर्ष औसत ₹ 2,265 करोड़ खर्च करने पड़े थे। इसके अतिरिक्त यदि एफसीआई द्वारा किराए पर लेने की गारन्टी के लिए वृद्धि के लिए परिकल्पित 157.46 एलएमटी की बढी क्षमता पर भी विचार किया जाए, भविष्य में एफसीआई द्वारा किराए पर ली गई क्षमता उसकी अपनी क्षमता (मार्च 2012) के 216 प्रतिशत तक पहुँच जाएगी। उसकी मार्च 2012 की अपनी तथा किराए पर ली गई भण्डारण क्षमता के बीच का अन्तर गम्भीर अनुपात तक पहुँच जाएगा। इससे यह संकेत भी मिलता है कि भविष्य में एफसीआई के किराए प्रभारों में व्यापक रूप से वृद्धि होती रहेगी, जब तक एफसीआई द्वारा किराए पर लेने के लिए गारन्टी वाली भण्डारण क्षमता के प्रति उसकी अपनी भण्डारण क्षमता में आनुपातिक वृद्धि नहीं कर ली जाती। इस प्रकार, इस स्थिति पर गहन चिन्तन आवश्यक है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए, प्रबन्धन ने कहा (नवम्बर 2011 तथा जुलाई 2012) कि किराए पर ली गई क्षमता लचीली थी तथा आवश्यकतानुसार किराए पर ली/नहीं ली जा सकती थी। अपनी क्षमता के निर्माण के साथ ही साथ किराए पर ली गई क्षमता पर निर्भर रहना विवेकपूर्ण था। एफसीआई ने अपनी क्षमता निर्माण के लिए 89.42 एलएमटी के अन्तर की पहचान कर ली थी तथा ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के अन्तर्गत ₹ 4,000 करोड़ की आवश्यकता का आंकलन किया जा चुका था। हांलाकि, मंत्रालय ने केवल ₹ 125 करोड़ ही निर्धारित किए थे जिसके प्रति 1.39 एलएमटी की क्षमता वृद्धि की परिकल्पना की गई थी तथा मार्च 2012 तक की पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत 0.45 एलएमटी का निर्माण पूरा कर लिया गया था।

प्रबन्धन ने यह भी कहा कि एफसीआई इस तथ्य को मानता है कि अपने गोदाम बहुमूल्य सम्पदा होंगे क्योंकि दीर्घकालिक नीतिगत योजना बनाना, परिवर्तनशील वातावरण से हो रहे आधारभूत सुविधाओं में प्रभावी बदलाव लाना, प्रशासनिक सुविधा का लाभ प्राप्त करना तथा उनके प्रबन्धन में सरलता एवं समय के साथ मूल्य संवर्धन के लाभों को सुनिश्चित करना सरल हो जाएगा। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना में कम पैसे आंबटित किए जाने के कारण, इतनी अधिक क्षमता सृजन के लिए वैकल्पिक संसाधनों की खोज आवश्यक थी। पीईजी योजना के अन्तर्गत 180 एलएमटी की अतिरिक्त क्षमता का सृजन करके निगम एसजीएज से भंडार उठवा पाने की स्थिति में हो पाता।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि 180 एलएमटी तक जैसी विशाल क्षमता सृजन हेतु पर्याप्त योजना सहायता की कमी के होने से, मूल्यवान खाद्यान्नों के सुरक्षित भण्डारण के लिए अतिरिक्त भण्डारण स्थल को किराए पर लेने के लिए पीईजी जैसे वैकल्पिक मार्ग ढूंढने पड़े। हाँलाकि अपनी तथा किराए पर ली गई क्षमता का आनुपातिक मिश्रण श्रेष्ठ स्थिति होगी तथा इससे भाड़ा लागत कम होगी परन्तु अपनी क्षमता के सृजन तक, एफसीआई को आवश्यकता पूर्ति हेतु किराए पर ली गई क्षमता पर ही निर्भर रहना पड़ा।

3.2.3 एफसीआई के भण्डारण स्थलों में असंतुलन तथा कमी

भारत सरकार की भण्डारण नीति का लक्ष्य खाद्य सुरक्षा के उपाय के रूप में खाद्यान्नों का परिचालनात्मक भंडार (टीपीडीएस तथा ओडब्ल्यूएस के लिए चार मास की अपेक्षाएँ) तथा विभिन्न राज्यों में बफर भंडार के लिए भण्डारण की क्षमता की उपलब्धा प्राप्त करना है। इसके उद्देश्य में खरीददारी करने वाले राज्यों में खरीदे गए खाद्यान्न भंडार के भण्डारण के लिए भण्डार क्षमता का सृजन तथा कमी वाले क्षेत्रों के लिए खरीददारी करने वाले तथा आधिक्य वाले क्षेत्रों से खाद्यान्नों को भिजवाना भी शामिल है। लेखापरीक्षा विश्लेषण से भंडारण क्षमता की उपलब्धता में भारी असंतुलन तथा उपभोक्ता राज्यों में भण्डारण स्थल की अत्यधिक कमी का पता चला जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

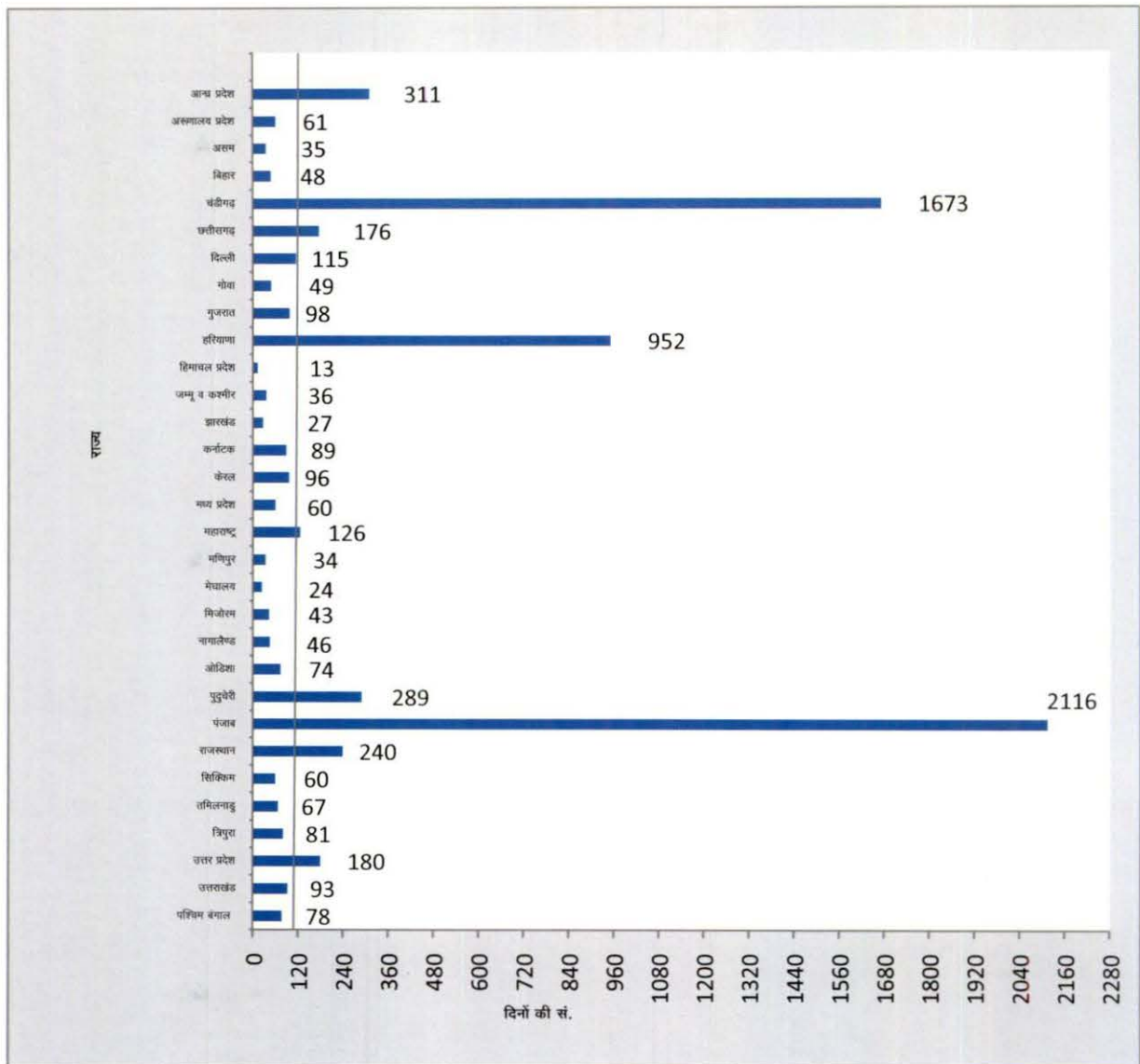
- पंजाब, हरियाणा, आंध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश तथा छत्तीसगढ़ जैसे प्रमुख खरीददार राज्यों में भंडारण क्षमता का संकेन्द्रण था। 31 मार्च 2012 की समाप्ति पर एफसीआई के पास उपलब्ध 336.04 एलएमटी की कुल भंडारण क्षमता में से 214.33 एलएमटी अर्थात् 64 प्रतिशत उपरोक्त राज्यों में स्थित था।
- राजस्थान तथा महाराष्ट्र जैसे दोनों उपभोक्ता राज्यों में 42.92 एलएमटी (एफसीआई की कुल क्षमता का 13 प्रतिशत) की भण्डारण क्षमता थी। बाकी क्षमता (23 प्रतिशत) में अन्य 24 राज्यों/केन्द्र शासित क्षेत्रों की साझेदारी थी।
- 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई मुख्यालय में उपलब्ध 31 राज्यों/यूटीज के अभिलेखों के आधार पर, यह पाया गया कि केवल छः राज्यों/के.शा. प्रदेशों⁸ के पास चार महीने के लिए खाद्यान्नों का आवश्यक प्रचालनात्मक भंडार रखने की भण्डारण क्षमता थी

⁸ आन्ध्र प्रदेश, चंडीगढ़, छत्तीसगढ़, हरियाणा, पुदुच्चेरी तथा पंजाब,

जबकि अन्य आठ राज्य⁹ केवल आवधिक अन्तरालों में अपेक्षित स्तर तक भंडार रख सकते थे। बकाया 17 राज्यों में से 12 राज्य¹⁰ 60 दिनों से 120 दिनों के बीच की अवधि के लिए भंडार रख सकते थे तथा बकाया पांच राज्यों¹¹ के पास 60 दिन से कम के लिए भंडार रखने की भण्डारण क्षमता थी (*अनुबन्ध-V*)। मार्च 2012 के अंत तक एफसीआई के पास उपलब्ध भंडारण क्षमता की राज्य-वार स्थिति (दिनों में) चार्ट 3.3 में दर्शाई गई है।

चार्ट 3.3

मार्च 2012 को प्रचालनात्मक भंडार हेतु आवश्यक 120 दिनों (चार महीने) के संबंध में भंडारण क्षमता (दिनों में) की राज्य-वार स्थिति



⁹ दिल्ली, गोवा, गुजरात, केरल, महाराष्ट्र, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, तथा उत्तराखण्ड

¹⁰ अरुणाचल प्रदेश, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, ओडिशा, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा तथा पश्चिम बंगाल

¹¹ बिहार, झारखण्ड, असम, हिमाचल प्रदेश तथा जम्मू व कश्मीर।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2011) तथा कहा कि भारत सरकार ने राज्य-वार भण्डारण क्षमता में असन्तुलन को कम करने के लिए पीईजी - 2008 योजना प्रारम्भ की। मंत्रालय ने प्रबन्धन के विचार का समर्थन किया (जनवरी 2013)।

लेखापरीक्षा ने हालांकि यह पाया कि पीईजी योजना के अन्तर्गत 151.96 एलएमटी की परिकल्पित क्षमता में से मार्च 2012 तक केवल 28.17 एलएमटी भण्डारण क्षमता का निर्माण किया जा सका था जो संवर्धन गतिविधियों में धीमी प्रगति को दर्शाता है।

3.3 केन्द्रीय पूल खाद्यान्नों के भण्डारण में कमियाँ

भण्डारण प्रबन्धन के महत्वपूर्ण पहलुओं में से एक है भण्डारण तथा संवितरण के समय खाद्यान्नों की गुणवत्ता बनाए रखना। भण्डारण के दौरान खाद्यान्नों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि खाद्यान्नों की भण्डारण योग्यता तथा भण्डारण स्थल की भण्डारण सुयोग्यता सुनिश्चित की जाए।

लेखापरीक्षा ने देश में प्रचुर मात्रा में खरीददारी करने वाले राज्य होने के कारण पंजाब¹² तथा हरियाणा¹³ में दो-दो एसजीएज़ का विस्तृत विश्लेषण हेतु चयन भी किया। खाद्यान्नों के केन्द्रीय पूल भंडार के भण्डारण में कमी पर की गई लेखापरीक्षा अभियुक्तियों पर आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

3.3.1 खाद्यान्नों का खुले में भण्डारण

एफसीआई के भण्डारण दिशानिर्देशों के अनुसार, खाद्यान्न ढके हुए गोदामों तथा साइलोज़ में रखे जाने चाहिए। सामान्य रूप से, सर्वाधिक खरीददारी सत्र के दौरान गेहूँ भण्डारण के लिए कवर्ड एंड प्लीथ (सीएपी) के रूप में भण्डारण क्षमता का सहारा लिया जाना चाहिए। चूंकि खाद्यान्नों के सीएपी में भण्डारण से गुणवत्ता खराब हो जाने की जोखिम होती है, बाद में किए जाने वाले भण्डारण के लिए ढके हुए गोदामों का प्रयोग होना चाहिए। अन्तर्ग्रस्त जोखिमों को देखते हुए इस प्रकार के भण्डारण का प्रयास अन्तिम उपाय के रूप में किया जाना चाहिए।

फिर भी, लेखापरीक्षा ने पाया कि खरीददारी सत्र के बीतने के बाद भी ढकी भण्डारण क्षमता की अपर्याप्तता के कारण प्रचुर मात्रा में खाद्यान्न सीएपी में रखा गया था। देश में एफसीआई तथा एसजीएज़ द्वारा मार्च 2010 तथा मार्च 2011 के अन्त में क्रमशः 66.43 एलएमटी तथा 50.87 एलएमटी खाद्यान्न की मात्रा सीएपी में रखी हुई थी। यह मार्च 2012 के अंत तक 87.86 एलएमटी तक बढ़ गई।

¹² पंजाब राज्य भंडारण निगम (पीएसडब्ल्यूसी) और पंजाब राज्य सिविल आपूर्ति निगम (पनसप)।

¹³ हरियाणा भंडारण निगम (एचडब्ल्यूसी) और हरियाणा खाद्य और आपूर्ति विभाग (एफएंडएसडी)।

चित्र 3.1
एफसीआई पंजाब में कवर्ड और प्लीथ में खाद्यान्न भंडार



केन्द्रीय पूल के लिए पंजाब और हरियाणा में चुनिन्दा एसजीएज़ के पास उपलब्ध ढकी भंडारण क्षमता में कमी पर लेखापरीखा आपत्तियां नीचे दी गई हैं:

- पंजाब क्षेत्र में, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई और पांच एसजीएज़¹⁴ द्वारा 67.80 एलएमटी और 109.64 एलएमटी के बीच गेहूँ खरीदा गया।

पनसप संगरूर ने 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खुले/ढके और प्लीथ भंडारों में खरीद सत्रों के अंत तक उपलब्ध गेहूँ भंडार का 81 प्रतिशत से 92 प्रतिशत का भंडारण किया। मात्रा 1.20 एलएमटी और 2.46 एलएमटी के बीच रही। पनसप फिरोजपुर ने खुले/कवर्ड और प्लीथ भंडारों में खरीद सत्रों के अंत तक उपलब्ध गेहूँ भंडार का 92 प्रतिशत से 99 प्रतिशत का भंडारण किया। मात्रा 0.43 एलएमटी और 2.56 एलएमटी के बीच रही। इसी तरह पनसप लुधियाना ने खुले/ढके और प्लीथ भंडारों में 0.51 एलएमटी से 1.42 एलएमटी गेहूँ का भंडारण किया जो खरीद सत्रों के अंत तक उपलब्ध गेहूँ भंडार का 61 प्रतिशत से 89 प्रतिशत था। पनसप अमृतसर में, खुले/ढके और प्लीथ भंडारों में खरीद सत्रों के अंत तक उपलब्ध गेहूँ भंडार का 82 प्रतिशत से 96 प्रतिशत का भंडारण किया गया। इसलिए, ढके और प्लीथ भंडारों में पर्याप्त खाद्यान्नों का भंडारण किया गया था।

पंजाब में एसजीएज़ के पास कुल गेहूँ भंडार 61.55 एलएमटी था, जिसमें से 31 मार्च 2012 तक 15.68 एलएमटी कवर्ड गोदामों में और 45.87 एलएमटी ढके और प्लीथ गोदामों में रखा गया था। इस प्रकार, अधिकतर गेहूँ भंडार ढके और प्लीथ गोदामों में रखा गया था।

¹⁴ पनग्रेन, पंजाब स्टेट वेयर हाऊसिंग कॉर्पोरेशन (पीएसडब्ल्यूसी), पंजाब सिविल सप्लाइज़ कॉर्पोरेशन (पनसप), पंजाब एग्रो और मार्कफ़ैड

चित्र 3.2
एसजीए, पंजाब में सीएपी में खाद्यान्नों का भंडारण



- हरियाणा क्षेत्र में, सभी पांच एसजीएज़¹⁵ और एफसीआई ने 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान 22.29 एलएमटी और 69.28 एलएमटी के बीच गेहूँ खरीदा। 31 मार्च 2012 तक एसजीएज़ के पास कुल गेहूँ भंडार 42.38 एलएमटी था जिसमें से 12.09 एलएमटी ढके और 30.29 एलएमटी ढके और प्लीथ भंडारों में रखा गया था। इसलिए अधिकतर गेहूँ भंडार सीएपी गोदामों में रखा गया था।

लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते समय, प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2012) कि ढके हुए क्षेत्र की अपर्याप्तता के कारण, गेहूँ का भंडार सीएपी में स्टोर किया गया था और ढके हुए गोदामों में उसको शिफ्ट नहीं किया गया, हालांकि ये इस बीच प्राप्त किये जाने वाले चावल, जिसे खुले में नहीं रखा जा सकता था, के लिए खाली पड़े थे।

लेखापरीक्षा आपत्ति से सहमत होते हुए, मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि सीएपी भंडारों पर निर्भरता को कम करने के उद्देश्य से एफसीआई ने पीईजी योजना के अंतर्गत 181.10 एलएमटी की ढके क्षमता का निर्माण करने का निर्णय लिया जिसके प्रति 32.30 एलएमटी को नवम्बर 2012 तक पूरा कर लिया गया था।

¹⁵ हेफेड, हरियाणा वेयर हाऊसिंग कॉर्पोरेशन (एचडब्ल्यूसी), हरियाणा खाद्य और आपूर्ति विभाग, हरियाणा एग्री एंड कॉन्फेड

3.3.2 भंडारण सुविधाओं की दुर्दशा

लेखापरीक्षा ने देखा कि पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ द्वारा अनुरक्षित केन्द्रीय पूल के खाद्यान्न भंडार के लिए भंडारण सुविधाओं की खराब हालत के कारण खाद्यान्नों का नुकसान हुआ जिसे नीचे स्पष्ट किया गया है:

(क) पंजाब क्षेत्र

- पनसप खाद्यान्न भंडार को सही ढंग से रखने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप वर्ष 2008-09 से 2010-11 के दौरान 17,423 एमटी गेहूँ का भंडार क्षतिग्रस्त हो गया। ₹ 20.39 करोड़ मूल्य के क्षतिग्रस्त खाद्य भंडार का मार्च 2012 तक निपटान नहीं किया गया था। कम्पनी ने 8,930 एमटी गेहूँ के निपटान हेतु एफसीआई का अनुमोदन अक्टूबर 2011 में प्राप्त किया। गेहूँ भंडार का जल्द निपटान न होने के कारण भंडारण क्षेत्र में रूकावट के कारण हानि हुई।

चित्र 3.3
एसजीए में क्षतिग्रस्त खाद्यान्न, पंजाब



- पीएसडब्ल्यूसी के भंडार को सही ढंग से बनाये रखने के लिए उपचारात्मक उपाय करने में विफल रहने के परिणामस्वरूप फसल वर्षों 2008-09 से 2010-11 के दौरान ₹ 77.80 लाख मूल्य वाले 666 एमटी गेहूँ की क्षति हुई। उपर्युक्त भंडार में से, मूनक में बाढ़ के कारण 138.53 एमटी गेहूँ की क्षति हुई।

(ख) हरियाणा क्षेत्र:

- केन्द्रीय पूल के लिए हरियाणा भंडारण निगम (एचडब्ल्यूसी) द्वारा ₹ 9.01 करोड़ मूल्य का खरीदा गया गेहूँ क्षतिग्रस्त हो गया और बाद में सार्वजनिक नीलामी/निविदा आमंत्रण द्वारा

उसका निपटान कर दिया गया। क्षतिग्रस्त गेहूँ का निपटान करने से एचडब्ल्यूसी को ₹ 6.65 करोड़ की हानि का विवरण निम्नवत है:

तालिका 3.6
31 मार्च 2012 तक क्षतिग्रस्त गेहूँ और इसके फलस्वरूप नुकसान का विवरण

केन्द्र का नाम	फसल वर्ष	क्षतिग्रस्त मात्रा (एमटी में)	मूल्य (₹ लाख में)	नीलामी/ निविदा के द्वारा प्राप्त राशि (₹ लाख में)	उठाया गया नुकसान (₹ लाख में)	क्षति के कारण
बानी	2008-09	71.60	10.83	1.02	9.81	घग्गर नदी में कई बड़ी दसरोँ के कारण अचानक और अप्रत्याशित बाढ़ का आना।
	2009-10	2,023.70	293.57	23.23	270.34	
	2010-11	3,033.15	386.08	41.64	344.44	
पलवल इकाई II	2008-09	1,260.00	173.47	143.09	30.38	मंडी में खरीद के समय बेमौसम और लगातार वर्षा और 19.5.2008 से 26.5.2008 तक भंडारण बिन्दु पर भण्डार की प्राप्ति।
तउरू	2008-09	289.36	37.34	27.86	9.99	उपर्युक्त
कुल		6,677.81	901.29	236.84	664.96	

- खाद्य और आपूर्ति विभाग, हरियाणा में, ₹ 11.96 करोड़ मूल्य का गेहूँ भंडार क्षतिग्रस्त हो गया। गेहूँ की क्षति मुख्यतः खुले स्थानों पर भंडारण करने के कारण हुई। ₹ 6.44 करोड़ के क्षतिग्रस्त भण्डार निपटान में एसजीएज़ को हुआ नुकसान इस प्रकार है:

तालिका 3.7

31 मार्च 2012 तक क्षतिग्रस्त गेहूँ और इसके फलस्वरूप नुकसान का विवरण

केन्द्र का नाम	फसल वर्ष	क्षतिग्रस्त मात्रा (एमटी में)	मूल्य (₹ लाख में)	नीलामी/निविदा के अंतर्गत प्राप्त राशि (₹ लाख में)	उठाया गया नुकसान (₹ लाख में)	क्षति के कारण
कुरुक्षेत्र (इस्माईलाबाद केन्द्र)	2010-11	1,547.35	223.39	37.85	185.54	जुलाई 2010 में बाढ़
सोनीपत	2009-10	1,467.00	190.51	103.80	86.70	सितम्बर 2009 में भारी वर्षा
पलवल (भागोला केन्द्र)	2008-09	4,582.65	724.27	352.15	372.12	मई 2008 में अप्रत्याशित वर्षा
पलवल (फरीदाबाद)	2009-10	159.00	19.47	अभी भी निपटान बाकी है।	-	भारी वर्षा
बबैन (कुरुक्षेत्र)	2009-10	248.93	37.99	अभी भी निपटान बाकी है।	-	बिना जलनिकासी व्यवस्था के निचले क्षेत्रों में भण्डारण और भंडार बंटवारे में देरी
कुल		8,004.93	1,195.63	493.80	644.36	

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपतियां स्वीकार की (जुलाई 2012) कि भंडार के क्षतिग्रस्त होने का मुख्य कारण सीएपी में भंडारण था और कहा कि एफसीआई भंडारण क्षमता को बढ़ा रहा था क्योंकि ढके हुए गोदामों में उचित हालत में गेहूँ के भंडारण से नुकसान न्यूनतम होगा।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि 2007-08 से 2010-11 की समयावधि के दौरान पंजाब और हरियाणा में एसजीएज के साथ क्षतिग्रस्त खाद्यान्न की मात्रा एसजीएज द्वारा कुल खरीद की तुलना में नगण्य थी।

32,772 एमटी क्षतिग्रस्त खाद्य भंडार का मूल्य ₹ 42.14 करोड़ पंजाब और हरियाणा के चुनिदा एसजीएज की लेखापरीक्षा के आधार पर आंका गया है। लेखापरीक्षा आपतियां नमूना चयन के आधार पर थी और इस आधार पर ये राशि महत्वपूर्ण है।

3.3.3 पुरानी फसलों के भंडारण के कारण खाद्यान्न को नुकसान

एफसीआई के वर्तमान निर्देशानुसार, प्राथमिकता के आधार पर खाद्यान्न भंडार को जारी करने के लिए, फसल वर्ष के साथ-साथ फसल वर्ष के दौरान जिस में भंडार स्वीकार किये गये हैं, के संबंध में पहले आओ-पहले जाओ (फीफो) सिद्धांत का कड़ाई से पालन किया जाना चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि फीफो सिद्धांत का पालन नहीं किया गया था क्योंकि फसल वर्ष 2008-09 से 2010-11 के संबंध में 31 मार्च 2012 तक केन्द्रीय पूल में कुल 125.99 एलएमटी खाद्यान्न (धान सहित) पड़ा था। इसके अतिरिक्त, 2011-12 के दौरान लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि

देश में एफसीआई और एसजीएज़ ने 283.35 एलएमटी गेहूँ (एफसीआई 39.74 एलएमटी और एसजीएज़ 243.61 एलएमटी) की खरीद की जिसमें से 133.44 एलएमटी गेहूँ 2011-12 के अंत में जारी कर दिया गया जबकि फसल वर्ष 2008-09 से 2010-11 के संबंध में 38.06 एलएमटी गेहूँ केन्द्रीय पूल में पड़ा हुआ था।

इसके अतिरिक्त गेहूँ के संबंध में, 31 मार्च 2012 को पंजाब एवं हरियाणा में एसजीएज़ के संरक्षण में फसल वर्ष 2007-08 से 2011-12 से सम्बन्धित केन्द्रीय पूल का 103.94 एलएमटी पड़ा हुआ था। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि फिफो सिद्धांत का पालन न करने के कारण, पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ के संरक्षण में ₹ 121.93 करोड़ मूल्य का 1.06 एलएमटी गेहूँ क्षतिग्रस्त हो गया।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया और कहा (दिसम्बर 2011) कि फिफो उल्लंघन के पीछे मुख्य कारण यह था कि एजेंसी द्वारा भंडार के खराब संरक्षण और भेजने योग्य भंडार को जुटाने में उनकी विफलता के कारण भंडार खराब हो गया, बोरियां क्षतिग्रस्त हो गईं और आटा बन गया।

प्रबंधन के दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए, मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि दिसम्बर 2012 तक, फसल वर्ष 2009-10 तक के संबंध में एफसीआई के पास केवल 2.34 एलएमटी पुराने गेहूँ का भंडार उपलब्ध था।

फीफो सिद्धांत का नियमपूर्वक पालन यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि एफसीआई और एसजीएज़ के पास पुराना फसल भंडार, विशेषतः हाल ही के वर्षों में खरीद प्रयास में पर्याप्त वृद्धि के रूप में भविष्य में जमा नहीं होगा।

3.4 भंडारण कार्य प्रणाली में अक्षमता

3.4.1 क्षमता उपयोगिता का स्तर

कुशल भंडारण प्रबंधन में मौजूदा क्षमता का श्रेष्ठतम उपयोग और भंडारण की कीमत को कम करना शामिल है। यह संचलन की समय पर एवं उचित योजना और खाद्यान्न के वितरण से प्रभावित हो सकती है। भंडारण क्षमता का उपयोग टीपीडीएस के अंतर्गत वितरण हेतु सुरक्षित भंडार और मध्यस्थ भंडारण के लिए खाद्यान्न के अंतर्प्रवाह और बहिर्वाह पर निर्धारित किया जाता है। इसके अतिरिक्त, उपभोक्ता राज्यों में भंडारण क्षमता को उपार्जित राज्यों पर दबाव को कम करने हेतु प्रयोग किया जाता है और बड़े भंडार खपत आवश्यकताओं पर ध्यान दिये बिना कमी वाले और उपभोक्ता राज्यों को भेज दिये जाते हैं।

जैसा एफसीआई द्वारा इंगित किया गया है मासिक भंडार स्तर पर आधारित भंडारण क्षमता उपयोगिता 2006-07 के दौरान 33 प्रतिशत और 57 प्रतिशत के बीच और 2007-08 के दौरान 30 प्रतिशत और 66 प्रतिशत के बीच थी। 2008-09 से 2011-12 के दौरान क्षमता उपयोगिता 57 प्रतिशत से 91 प्रतिशत के बीच थी।

मौजूदा भंडारण क्षेत्र के उपयोग पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा नीचे की गई है:

(i) **क्षमता उपयोगिता के लिए मानदंड विनिर्दिष्ट नहीं**

क्षमता उपयोगिता के लिए मानदंड, विभिन्न डिपो में उपयोगिता स्तर का आकलन प्रदान करने हेतु और निष्पादन मूल्यांकन हेतु निविष्टियां प्रदान करने के लिए आवश्यक हैं। तथापि, लेखापरीक्षा ने यह देखा कि एफसीआई के पास श्रेष्ठतम क्षमता उपयोगिता को निर्धारित करने के विशिष्ट मानक मानदंड नहीं थे। इसकी अपेक्षा विभिन्न एजेन्सियों द्वारा सुझाये गये कई मानदंड¹⁶ क्षमता की उपयोगिता के स्तर के आकलन हेतु प्रयोग में लाये गये थे। इन विशिष्ट मानदंडों के अभाव में, एफसीआई देश के सभी गोदामों में भंडारण क्षमता उपयोगिता के अपेक्षित स्तर का प्रभावी रूप से मूल्यांकन और उस पर समान रूप से निगरानी रखने में सक्षम नहीं होगा।

प्रबंधन ने एफसीआई के विभिन्न क्षेत्रों में क्षमता की अत्यधिक उपयोगिता के मूल्यांकन हेतु मानदंडों के निर्धारण की आवश्यकता पर लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया (फरवरी 2012)।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि एफसीआई के अपने और किराये पर लिये गये गोदामों की श्रेष्ठतम क्षमता उपयोगिता हेतु मापदंड वर्ष 2011-12 के लिए एफसीआई और खाद्य विभाग के बीच हस्ताक्षरित सहमति ज्ञापन (एमओयू) हेतु 80 प्रतिशत रखा गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वर्ष 2011-12 हेतु एमओयू में दिये गये भंडारण स्थान का अत्यधिक क्षमता उपयोग के लिए 80 प्रतिशत का मापदंड एक विशेष वर्ष के लिए निर्धारित लक्ष्य के संबंध में था जिसे पूरे देश में सभी गोदामों पर लागू एफसीआई के विशिष्ट मानक मानदंडों के रूप में नहीं अपनाया जा सकता।

(ii) **विभिन्न राज्यों/यूटीज़ में मौजूदा क्षमता का कम उपयोग**

एफसीआई मुख्यालय के अभिलेखों के अनुसार, 31 राज्यों /यूटीज़ की मौजूदा भंडारण क्षमता की उपयोगिता की समीक्षा अन्य सुझाये गये मानदंडों के साथ औद्योगिक लागत और कीमत ब्यूरो (बीआईसीपी) द्वारा निदेशित 75 प्रतिशत के अत्यधिक सीमित नियमों को अपनाकर लेखापरीक्षा की गई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफसीआई में भंडारण बाधाओं के बावजूद, सुझाये गये मानदंडों के प्रति पिछले छः वर्षों के दौरान अधिकतर महीनों में विभिन्न राज्यों/यूटीज़ में मौजूदा भंडारण क्षमता का उपयोग 75 प्रतिशत से कम था। लेखापरीक्षा में की गई जांच के अनुसार विभिन्न राज्यों/यूटीज़ में 2006-07 से 2011-12 के दौरान मासिक भंडार स्तर के आधार पर महीने वार क्षमता उपयोगिता नीचे तालिका में दर्शाई गई है:

¹⁶ सुरक्षित भंडार समिति (85 प्रतिशत); औद्योगिक लागत और कीमत ब्यूरो (75 प्रतिशत) और पीईजी -2008 (80 प्रतिशत)

तालिका 3.8

छः वर्षों के दौरान राज्य-वार भंडारण क्षमता का उपयोग (मासिक)

क्र. संख्या	राज्य का नाम	कुल 72 महीनों में से महीनों की संख्या में भंडारण क्षमता उपयोगिता (प्रतिशत में)		
		50 प्रतिशत तक	50 प्रतिशत से 75 प्रतिशत तक	75 प्रतिशत और अधिक
1	आंध्र प्रदेश	13	23	36
2	अरुणाचल प्रदेश	46	23	3
3	असम	22	42	8
4	बिहार	22	41	9
5	चंडीगढ़	6	29	37
6	छत्तीसगढ़	15	17	40
7	दिल्ली	26	32	14
8	गोआ	13	36	23
9	गुजरात	14	16	42
10	हरियाणा	9	24	39
11	हिमाचल प्रदेश	21	27	24
12	जम्मू एवं कश्मीर	4	52	16
13	झारखंड	9	22	41
14	कर्नाटक	18	33	21
15	केरल	20	17	35
16	मध्य प्रदेश	12	18	42
17	महाराष्ट्र	27	29	16
18	मणीपुर	47	15	10
19	मेघालय	21	32	19
20	मिजोरम	35	31	6
21	नागालैण्ड	20	19	33
22	ओडीशा	16	36	20
23	पुदुच्चेरी	15	34	23
24	पंजाब	15	24	33
25	राजस्थान	25	9	38
26	सिक्किम	22	24	26
27	तमिलनाडु	7	25	40
28	त्रिपुरा	22	32	18
29	उत्तर प्रदेश	26	41	5
30	उत्तराखंड	15	23	34
31	पश्चिम बंगाल	25	23	24

विभिन्न राज्यों में 75 प्रतिशत और अधिक तथा 50 प्रतिशत से कम की क्षमता उपयोगिता का विवरण निम्नवत दर्शाया गया है:

(क) 75 प्रतिशत और अधिक (महीनों में) की क्षमता उपयोगिता

- 36 महीनों से ज्यादा:** चंडीगढ़, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, झारखंड, मध्य प्रदेश, राजस्थान और तमिलनाडु।
- 25 से 36 महीने:** आंध्र प्रदेश, केरल, नागालैण्ड, पंजाब, सिक्किम और उत्तराखंड।
- 13 से 24 महीने:** दिल्ली, गोवा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू और कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मेघालय, ओडिशा, पुदुच्चेरी, त्रिपुरा और पश्चिम बंगाल।
- 12 महीने तक:** अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, मणिपुर, मिजोरम और उत्तर प्रदेश।

(ख) 50 प्रतिशत से कम क्षमता का उपयोग (महीने में)

- 36 महीनों से अधिक:** अरुणाचल प्रदेश और मणिपुर।
- 25 से 36 महीने:** दिल्ली, महाराष्ट्र, मिजोरम, राजस्थान, उत्तर प्रदेश, और पश्चिम बंगाल।
- 13 से 24 महीने:** आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, केरल, मेघालय, नागालैंड, ओडिशा, पुदुच्चेरी, पंजाब, सिक्किम, त्रिपुरा और उत्तराखण्ड
- 12 महीने तक:** चण्डीगढ़, हरियाणा, जम्मू और कश्मीर, झारखंड, मध्य प्रदेश और तमिलनाडु।

कुछ राज्यों में एफसीआई की भंडारण क्षमता का उपयोग विशेष रूप से कम था। आंकड़े अरुणाचल प्रदेश, मणिपुर, मिजोरम, उत्तर प्रदेश, दिल्ली, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल के मामले में पर्याप्त सुधार की आवश्यकता का भी संकेत देते हैं।

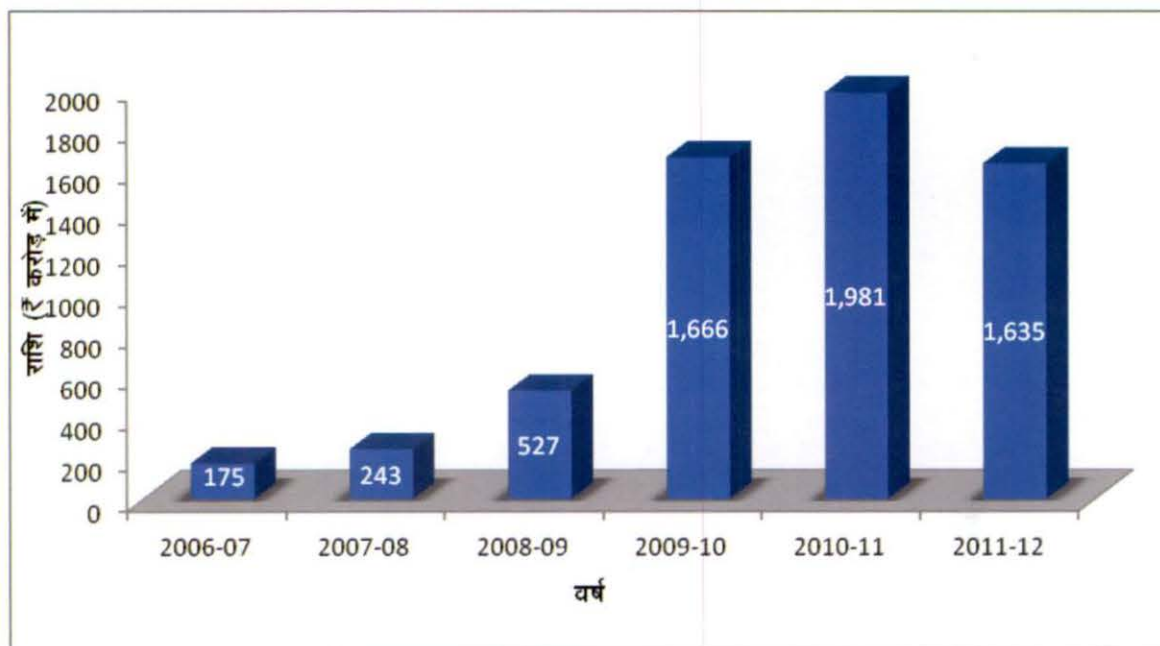
प्रबंधन ने तथ्यों को स्वीकार किया (दिसम्बर 2011) और स्पष्ट किया कि विशिष्ट क्षेत्र के लिए कुल खरीद के उठान में अचानक अप्रत्याशित वृद्धि के कारण क्षमता के उपयोग में कमी हो सकती है। इसी प्रकार, एक विशेष वर्ष में विशेष क्षेत्र के लिए खरीद में अप्रत्याशित कमी के कारण भी क्षमता उपयोग में कमी हो सकती है। तथापि, वर्ष 2008-09 से 2010-11 के लिए वर्ष 2008-09 के दौरान महाराष्ट्र के अलावा सभी गैर-पूर्वोत्तर राज्य अधिकतम क्षमता के उपयोग का स्तर प्राप्त करने में समर्थ रहे जो बीआईसीपी के 75 प्रतिशत के मानक से अधिक था।

तथापि, तथ्य यह है कि विभिन्न गोदामों में क्षमता के उपयोग के श्रेष्ठतम स्तर के मूल्यांकन के लिए अभी तक कोई मानक प्रतिमान निर्धारित नहीं किए गए हैं। ऐसे मानक प्रतिमानों के अभाव में, राज्यों में समान रूप से श्रेष्ठतम क्षमता के उपयोग का सख्ती से लागू करना संदिग्ध रहेगा। आगे, 2006-07 से 2011-12 की छः वर्ष की अवधि के प्रमुख भाग के दौरान 75 प्रतिशत तक भण्डारण क्षमता के उपयोग को अनवरत नहीं किया गया था।

3.4.2 खाली स्थान का उपयोग न करना और परिहार्य अग्रनयन प्रभारों का भुगतान

एसजीएज़ केन्द्रीय पूल के लिए गेहूँ खरीदता है जो उन्हें खरीद के तुरंत बाद एफसीआई को देना होता है। प्रत्येक वर्ष 30 जून के बाद न ली गई गेहूँ की किसी भी मात्रा के लिए, एफसीआई को भंडार रखने के लिए एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभार देना पड़ता है। जहाँ एफसीआई गेहूँ स्वीकार करने की स्थिति में नहीं होता, उसे वास्तविक अधिग्रहण के महीने तक एसजीएज़ को भण्डारण और ब्याज लागत के रूप में अग्रनयन प्रभार का भुगतान करना पड़ता है। वर्ष 2006-07 से 2011-12 के दौरान दिया गया अग्रनयन प्रभार नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाया गया है:

चार्ट 3.4
एफसीआई द्वारा एसजीएज़ को दिया गया अग्रनयन प्रभार



लेखापरीक्षा ने देखा कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान निर्धारित समय सीमा, अर्थात् 30 जून के बाद एसजीएज़ के पास एफसीआई द्वारा न उठाए गए बचे हुए शेष गेहूँ का भण्डार 36.75 एलएमटी से 244.34 एलएमटी के बीच था। आगामी वर्षों के मार्च के अंत तक भी करीब 8.49 एलएमटी से 120.86 एलएमटी उसी अवधि के दौरान नहीं उठाए गए। भण्डार को न उठाने में इस प्रकार के विलंब के कारण, वर्षों में एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभार के भुगतान में काफी वृद्धि हुई। एफसीआई ने एसजीएज़ को 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान करीब ₹ 6,227 करोड़ का भुगतान किया। अग्रनयन प्रभार पर इस व्यय के 85 प्रतिशत के लिए छः वर्षों में अन्तिम तीन वर्ष जिम्मेदार हैं।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि एफसीआई ने पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ के संबंध में खाली भण्डारण स्थान के उपयोग में विफलता के कारण निर्धारित समय सीमा के अंदर शेष केन्द्रीय पूल भण्डार न लेने के लिए अग्रनयन प्रभार में व्यय किया। लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि पंजाब और

हरियाणा में एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभार के भुगतान को गेहूँ खरीदने और उपयोग करने वाले राज्यों में मौजूदा भण्डारण स्थान के श्रेष्ठतम उपयोग द्वारा कम किया जा सकता था जिसे नीचे उजागर किया गया है:

(i) गेहूँ के अधिशेष भंडार के लिए उपलब्ध भण्डारण क्षमता का उपयोग न करना

पंजाब और हरियाणा के एसजीएज़ ने खरीद सत्र 2006-07 से 2011-12 के दौरान 78.47 एलएमटी से लेकर 153.94 एलएमटी तक गेहूँ खरीदा। जिसमें से 12.08 एलएमटी से 31.18 एलएमटी गेहूँ, इसी अवधि के दौरान सीधे रूप से एफसीआई द्वारा लिया गया था। समीक्षा अवधि के दौरान प्रत्येक सत्र के अंत में एसजीएज़ के पास 47.29 से लेकर 135.98 एलएमटी तक शेष मात्रा बची थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि एसजीएज़ के पास बचे हुए भण्डार की निकासी के लिए उस खरीद सत्र के दौरान गेहूँ का उपयोग करने वाले राज्य के पास उपलब्ध भण्डार क्षमता के उपयोग के लिए एफसीआई द्वारा भण्डार के परिचालन की योजना नहीं बनाई गई थी। 2006-07 से 2011-12 की छः वर्ष की अवधि के दौरान दिल्ली, महाराष्ट्र, गुजरात, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, राजस्थान और बिहार जैसे कुछ मुख्य उपयोग करने वाले राज्यों में 12.63 एलएमटी से लेकर 49.98 एलएमटी तक भण्डारण क्षमता खाली थी। इस खाली क्षमता का उपयोग 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान प्रत्येक खरीद सत्र के अंत में पंजाब और हरियाणा के एसजीएज़ के पास रखे हुए भण्डार की पर्याप्त मात्रा के भण्डारण के लिए अग्रनयन प्रभार कम करने के लिए किया जा सकता था।

छः वर्ष की अवधि के दौरान प्रत्येक खरीद सत्र के अंत में पंजाब और हरियाणा के एसजीएज़ के पास उपलब्ध कुल गेहूँ का भंडार 609.83 एलएमटी था, और जिसके लिए अधिक गेहूँ उपयोग करने वाले राज्यों में उपलब्ध कुल खाली भंडारण स्थान 164.82 एलएमटी था। एफसीआई उस सीमा तक एसजीएज़ से गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण को बढ़ा और खाली स्थान का उपयोग कर सकता था। खरीद सत्र के दौरान गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण की मात्रा अन्य उपयोग करने वाले राज्यों में उपलब्ध खाली स्थान के उपयोग द्वारा भी बढ़ाई जा सकती थी, क्योंकि छः वर्ष की अवधि के दौरान विभिन्न राज्यों में उपलब्ध स्थान का प्रभावी उपयोग अधिकांश महीनों में 75 प्रतिशत से कम था।

इस प्रकार, समय पर और व्यवस्थित निकासी की योजना के माध्यम से खाली भण्डारण स्थान के उपयोग से एसजीएज़ के अग्रनयन प्रभारों के भुगतान को न्यूनतम किया जा सकता है। अग्रनयन प्रभार का भुगतान नियमित रूप से देने जैसा कि एफसीआई में चला आ रहा है की बजाए, आवश्यक परिस्थितियों में ही किया जाना चाहिए।

(ii) एफसीआई की उपलब्ध भंडारण क्षमता के उपयोग के लिए पंजाब और हरियाणा में एसजीएज़ से गेहूँ का कम वितरण

प्रत्येक खरीद सत्र के दौरान, भंडारण स्थान की उपलब्धता पर निर्भर होकर मंडी में एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए गेहूँ का एफसीआई प्रत्यक्ष वितरण करता है। यद्यपि, लेखापरीक्षा, ने देखा कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष अप्रैल से जून में 5.39 एलएमटी से 17.36 एलएमटी लेने

के बाद खरीद सत्र (अप्रैल से जून) के अंत में एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, पंजाब में उपलब्ध खाली भंडारण स्थान 5 एलएमटी से लेकर 26.67 एलएमटी था। उपलब्ध भंडारण क्षमता को एसजीएज़ से अतिरिक्त मात्रा में गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण द्वारा उपयोग किया जा सकता था। तथापि, एफसीआई ने, राज्य के भीतर खाली स्थान के उपयोग के लिए गेहूँ को प्रत्यक्ष रूप से नहीं लिया और एसजीएज़ को प्रतिपूर्त किये गये अग्रनयन प्रभार पर ₹ 316.52 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

इसी प्रकार, आरओ हरियाणा में, प्रत्येक वर्ष अप्रैल से जून में 6.69 एलएमटी से 17.00 एलएमटी लेने के बाद 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान सत्र के अंत में 0.24 एलएमटी से लेकर 7.28 एलएमटी का भण्डारण स्थान खाली था। लेकिन, गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण की योजना के अभाव के कारण, एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभार के प्रति ₹ 59 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया था।

इस प्रकार, गेहूँ के प्रत्यक्ष वितरण की योजना के अभाव के कारण खाली भण्डारण स्थान के उपयोग में विफलता के परिणामस्वरूप 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान ₹ 375.52 करोड़ के अग्रनयन प्रभारों का परिहार्य व्यय हुआ।

प्रबंधन ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (जुलाई 2012) कि खरीदा गया पूरा भण्डार नहीं लिया जा सकता और एफसीआई को खाद्य भण्डार रखने के लिए एसजीएज़ को अग्रनयन प्रभारों का भुगतान करना पड़ा। यदि एसजीएज़ से भण्डार ले भी लिया जाता और एफसीआई द्वारा किराए पर लिए गए गोदाम (वे उपलब्ध थे मानकर) में रखा जाता तो भी नकद ऋण पर ब्याज की दर जो एफसीआई एसबीआई को देगा की तुलना में परिणामी बचत एसजीएज़ को दिए जा रहे ब्याज की दर से एक प्रतिशत उच्च होती। इसके अलावा, उपलब्ध स्थान चावल के भण्डारण के लिए खाली रखा गया था। एफसीआई गोदाम में रखने के लिए एसजीएज़ से ले जाए गए भण्डार में बहुविध संभाल लागत शामिल होगी। इस प्रकार, एसजीएज़ के पास चार महीनों तक भण्डार रखने के लिए, एफसीआई ने कोई अतिरिक्त लागत नहीं लगाई क्योंकि भण्डारण और भण्डार रखने के ब्याज का प्रभार, संभाल लागत से कम था जो एसजीएज़ से एफसीआई गोदाम में भण्डार ले जाने पर लिया जा सकता था।

प्रबंधन के विचारों का समर्थन करते हुए, मंत्रालय ने आगे कहा (जनवरी 2013) कि रेलवे की तरफ से रैक उपलब्ध कराने की बाधाओं के कारण और गेहूँ की खरीद में वृद्धि के साथ, एसजीएज़ द्वारा खाद्यान्न की अधिक मात्रा को लंबी अवधि के लिए रोका जा रहा था। यदि रेलवे ने एफसीआई द्वारा मांगे गए रैक प्रदान कर दिए होते, तो इन प्रत्येक वर्षों में, अतिरिक्त 25 एलएमटी मात्रा को ले जाया जा सकता था।

मंत्रालय का यह तर्क कि एसजीएज़ से भण्डार केवल रेलवे की बाधाओं के कारण नहीं ले जाया सका स्वीकार करने योग्य नहीं है क्योंकि एफसीआई को गेहूँ के भंडार की निकासी के लिए प्रत्येक वर्ष निर्धारित समय सीमा को ध्यान में रखते हुए रेलवे को आवश्यकता के अनुसार रैक प्रदान करने के लिए अग्रिम रूप से पर्याप्त सुनियोजित योजना बना लेनी चाहिए थी। कई मामलों में, एफसीआई ने रेलवे से निश्चित तिथि को शुरू में बनाई गई योजना से अधिक रैकों की मांग की जिसके परिणामस्वरूप रैकों

की आपूर्ति में कमी हुई। एसजीएज़ के पास निर्धारित समय सीमा के बाद न उठाए गए भंडार का भारी संचय परिचालन योजना में कमी को दर्शाता है।

प्रबंधन और मंत्रालय द्वारा एसजीएज़ के पास प्रत्येक वर्ष 30 जून के बाद लम्बी अवधि के लिए गेहूँ के भंडारण अग्रवर्ती प्रामाणिकता को उपलब्ध भंडारण क्षमता के प्रकार के संदर्भ में देखने की आवश्यकता है। जैसा पैरा 3.3.1 में बताया गया है, पंजाब और हरियाणा के मामले में, जो मुख्य खरीद राज्य हैं, मार्च 2012 के अंत में भंडार में रखे हुए 103.93 एलएमटी में से 76.16 एलएमटी खुले/बंद और न्याधार (सीएपी) में रखा गया था। खुले/सीएपी में भंडारण अधिकतम खरीद सत्र और केवल कम अवधि के लिए रखना चाहिए। खुले/सीएपी में दीर्घावधि भंडारण खाद्यान्न की गुणवत्ता में कमी के जोखिम को उजागर करता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि खरीदने वाले राज्यों में एसजीएज़ से गेहूँ के प्रत्यक्ष सुपुर्दगी की उचित योजना के माध्यम से गेहूँ खरीदने और उपयोगकर्ता राज्यों में एफसीआई के पास मौजूद भंडारण स्थान के इष्टतम उपयोग द्वारा एसजीएज़ के अग्रनयन प्रभार के भुगतान को न्यूनतम किया जा सकता है। अधिशेष भंडार को जल्दी या देरी से खरीदने वाले राज्यों से संभाल व्यय उठाकर वितरण के लिए खाद्यान्न उपलब्ध कराने के लिए उपयोग करने वाले राज्यों में भेजा जा सकता है।

इस प्रकार, एफसीआई द्वारा लंबी अवधि के लिए प्रत्येक वर्ष 30 जून के बाद एसजीएज़ के पास खाद्य भण्डार का भारी शेष रखने की अनुमति इस आधार पर देना कि (क) यदि भण्डार लिया जाता तो उनके द्वारा रखे गए खाद्य भण्डार के लिए एसजीएज़ द्वारा लगाए गए ब्याज की दर से वह केवल एक प्रतिशत अधिक की मामूली लागत बचाएगी और (ख) कि यदि भण्डार लिया जाता है तो बहुविध संभाल पर अधिक व्यय उठाना होगा, उचित नहीं है।

3.4.3 भण्डारण की कमी के बावजूद अप्रयुक्त पड़ी साइलोज भण्डारण क्षमता

थोक रूप में खाद्यान्न के वैज्ञानिक भंडारण और भण्डारण स्थान को बचाने तथा संभाल लागत को कम करने के उद्देश्य के लिए, एफसीआई ने बोरियों के रूप में परंपरागत गोदामों की अपेक्षा साइलो प्रणाली में खाद्यान्न का भण्डारण किया। 2011-12 के अंत में 156.40 एलएमटी की कुल भण्डारण क्षमता में से, एफसीआई के पास देश के विभिन्न हिस्सों में कुल 4.62 एलएमटी (1960 से 1982 की अवधि के दौरान निर्मित) की साइलों भण्डारण क्षमता है। राज्य-वार साइलो भण्डारण क्षमता और उनकी स्थिति नीचे दी गई तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका 3.9
एफसीआई के पास स्वयं उपलब्ध साइलोज की कुल क्षमता

क्र. सं.	राज्य का नाम	निर्माण का वर्ष	कुल क्षमता (एमटी में)	अप्रयुक्त साइलोज/केन्द्र की क्षमता (एमटी में)	वर्ष (के बाद से प्रयोग में नहीं)
1	दिल्ली	1970-71	21,000	21,000 (मायापुरी)	2003
2	हरियाणा	1971	20,000		
3	पंजाब	1979 to 1982	60,000		
4	उत्तर प्रदेश	1967 to 1980	1,22,000	92,000 (चंदेरी और खुर्जा)	1982 और 2004
5	महाराष्ट्र	1960-64	1,88,000	1,88,000 (मनमाड़ और बोरीवली)	2000 और 2004
6	बिहार	1976	32,000	32,000 (गया)	1987
7	पश्चिम बंगाल	1968	19,000	19,000 (कोलकाता पोर्ट)	1995
कुल			4,62,000	3,52,000	-----

स्रोत: एफसीआई का भण्डारण और अनुबंध मण्डल

लेखापरीक्षा ने देखा कि एफसीआई में भण्डारण क्षमता की कमी के बावजूद साइलो भण्डारण क्षमता के कुल 4.62 एलएमटी में से, 3.52 एलएमटी आठ से 30 वर्षों की अवधि तक अप्रयुक्त पड़े थे। आगे 3.52 एलएमटी के अप्रयुक्त साइलोज के विश्लेषण से साइलोज के रखरखाव और निपटान में कमी का पता चला जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

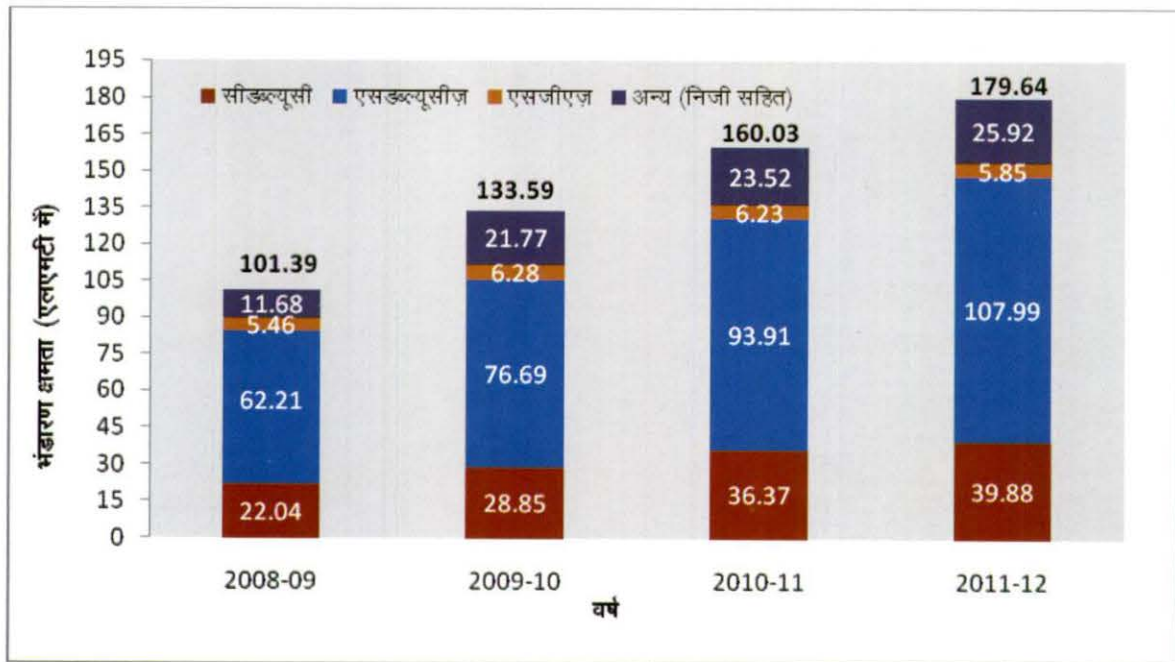
- उचित रखरखाव के अभाव और कुशल कर्मचारियों की कमी के परिणामस्वरूप, 3.12 एलएमटी साइलो क्षमता अप्रयुक्त रही। एफसीआई ने कहा कि अप्रयुक्त साइलोज अनुपयोगी हो गए थे और किफायती मरम्मत से परे थे। तथापि वास्तविक स्थिति के आकलन के लिए कोई लागत-प्रभावी विश्लेषण नहीं किया गया ताकि साइलोज का किफायती प्रयोग किया जा सके।
- 2003 से हाइग्रोमीटर और थर्मोकपल के गैर-संस्थापन के कारण मायापुरी, दिल्ली में 21,000 एमटी क्षमता के साइलो अप्रयुक्त पड़े थे।
- कोलकाता पोर्ट में 19,000 एमटी क्षमता के साइलोज के मामले में, एफसीआई ने साइलोज के विखंडन और जमीन को कोलकाता पोर्ट प्राधिकरण को सौंपने का निर्णय किया, जो कि अभी पूरा होना है। विखण्डन और निपटान में विलंब के कारण, निगम ने श्रमिक को व्यर्थ मजदूरी (2001-02 से 2005-06 तक ₹ 2.54 करोड़) और पट्टे का किराया (2001-02 से 2011-12 तक ₹ 2.04 करोड़) और कार्यालय की इमारत का किराया (2001-02 से 2010-11 तक ₹ 4 लाख) के रूप में ₹ 4.62 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए, प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2012) कि उन साइलोज भण्डारण को उपयोगी बनाने के लिए लागत-प्रभाती विश्लेषण के साथ इन ठोस साइलोज के उपयोग की व्यवहार्यता समीक्षाधीन है और निर्णय तदनुसार लिया जाएगा। मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर का समर्थन किया (जनवरी 2013)।

3.4.4 केन्द्रीय भंडारण निगम द्वारा प्रस्तावित स्थान में से कम स्थान किराए पर लेना

एफसीआई के प्रचालनात्मक व्यय का एक महत्वपूर्ण भाग विभिन्न एजेंसियों से भण्डारण स्थान किराए पर लेने के कारण गोदामों का किराया है। किराए में व्यय पर 2006-07 में ₹ 321.51 करोड़ से 2011-12 में ₹ 1,119.03 करोड़ की तेज वृद्धि देखी गई। एक मुख्य एजेंसी जिससे एफसीआई द्वारा भंडारण स्थान किराए पर लिया गया है उपभोक्ता मामलों, खाद्य और सार्वजनिक वितरण के मंत्रालय के अंतर्गत, सार्वजनिक क्षेत्र की इकाई, केन्द्रीय भंडारण निगम है। एफसीआई ने केन्द्रीय पूल भण्डार के खाद्यान्न के भण्डारण के लिए राज्य भंडारण निगम, राज्य सरकार की एजेंसियां और निजी पार्टियों से भी भण्डारण स्थान किराए पर लिया है। 2008-09 से 2011-12 के दौरान किराए पर ली गई क्षमताओं की प्रवृत्ति चार्ट 3.5 में दर्शायी गई है:

चार्ट 3.5
सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़, एसजीएज़ और निजी पार्टियों से एफसीआई द्वारा किराए पर ली गई क्षमता



2008-09 के बाद से खरीद में भारी वृद्धि के साथ, एफसीआई में 31 मार्च 2009 को 167.15 एलएमटी से 31 मार्च 2012 को 331.85 एलएमटी के भण्डारण अंतर की निरन्तर बढ़त हुई। तथापि, स्वामित्व वाली (5 एलएमटी) और किराए पर ली गई (78.25 एलएमटी) क्षमता के माध्यम से कुल भण्डारण स्थान में वृद्धि, उसी अवधि के दौरान केवल 83.25 एलएमटी की सीमा तक थी।

यद्यपि सीडब्ल्यूसी से किराए पर लिये गये स्थान ने 2008-09 से 2011-12 के दौरान निरंतर वृद्धि दिखाई, सीडब्ल्यूसी के पास अतिरिक्त स्थान की उपलब्धता थी जो कि एफसीआई में भण्डारण अंतर को कम करने के लिए किराए पर लिया जा सकता था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सीडब्ल्यूसी ने मई 2009 से मार्च 2012 के विभिन्न महीनों के दौरान 1.45 एलएमटी से 11.36 एलएमटी के बीच विभिन्न क्षेत्रों में स्थान किराए पर देना प्रस्तावित किया, लेकिन एफसीआई ने प्रस्ताव के प्रति केवल 3.16 एलएमटी तक भण्डारण स्थान किराए पर लिया और केन्द्रीय पूल भण्डार के लिए भण्डारण अंतर कम करने के लिए सीडब्ल्यूसी से अधिक स्थान किराए पर लेने के अवसर का लाभ नहीं उठाया। मई 2009 से मार्च 2012 की अवधि के लिए सीडब्ल्यूसी द्वारा दिया गया खाली स्थान क्षेत्र-वार और माह-वार **अनुबद्ध-VI** में दिया गया है।

प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2012) कि स्थान किराए पर लेने का निर्णय अनिवार्यतः विकेंद्रीकृत ढंग से लिया गया था जो मैदान में भण्डारण की महसूस की गई आवश्यकता के मूल्यांकन के आधार पर था। कुछ मामलों में सीडब्ल्यूसी द्वारा प्रस्तावित भंडारण क्षमता सामान्यतः (i) क्षमता के भंडारण योग्य न होने (ii) संभाल और परिवहन की व्यवस्था उपलब्ध न होने (iii) भौतिक रूप से क्षमता उपलब्ध न होने के कारण किराए पर नहीं ली गई थी।

मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर का समर्थन किया (जनवरी 2013)

प्रबंधन को विभिन्न एफसीआई प्रादेशिक/क्षेत्रीय कार्यालयों से सीडब्ल्यूसी द्वारा दी गई पर्याप्त भंडारण क्षमताओं को किराये पर न लेने हेतु विशेष कारणों के जांच और उनके द्वारा भंडारण क्षेत्र को किराये पर लेने की प्रक्रिया की समीक्षा की आवश्यकता है। मंत्रालय द्वारा मामले की समीक्षा की जानी भी आवश्यक है क्योंकि सीडब्ल्यूसी में मिलियन टन से अधिक के खाली क्षेत्र पर अवसर लागत काफी बढ़ जाती है।

3.5 भंडारण क्षमता में संवर्धन

भंडारण क्षमता में कमी से निपटने के लिए, भारत सरकार ने विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत संवर्धन प्रक्रिया की पहल की थी। समीक्षाधीन अवधि के दौरान संवर्धन कार्यक्रमों में शामिल हैं: (i) एफसीआई द्वारा अपने भंडारण गोदामों का निर्माण (ii) खाद्यान्न की संभाल, भंडारण और परिवहन पर राष्ट्रीय नीति (iii) निजी उपक्रमी गारंटी योजना (पीईजी) 2008।

प्रमुख एजेंसियों, जैसे सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़, एसजीएज़ से व्यवस्थित क्षेत्र सहित एफसीआई की भंडारण क्षमता 2007-08 तक केंद्रीय पूल के खाद्यान्न के भंडार के समायोजन हेतु पर्याप्त थी। तथापि, 2008-09 से आगे खाद्यान्न की खरीद में भारी वृद्धि के साथ, केंद्रीय पूल भंडार हेतु उपलब्ध भंडारण क्षमता पर भारी दबाव था। एफसीआई की उपलब्ध भंडारण क्षमता किराये पर ली गई क्षमता सहित मार्च 2012 के अंत तक 667.89 एलएमटी भंडार के प्रति (केंद्रीय पूल के लिए डीसीपी राज्यों द्वारा खरीदे गये 156.22 एलएमटी भंडार को छोड़कर) केवल 336.04 एलएमटी थी जिसमें 331.85 एलएमटी का

अंतर था। इसके अतिरिक्त, यदि मुख्य एजेंसियों, जैसे, एफसीआई, सीडब्ल्यूसी और एसडब्ल्यूसीज़ के साथ उपलब्ध समस्त भंडारण क्षमता 491.86 एलएमटी को जोड़ दिया जाये, तो संपूर्ण 824.11 एलएमटी के केंद्रीय खाद्य भंडार के प्रति 2011-12 में 332.25 एलएमटी की भंडारण क्षमता की कमी थी।

विभिन्न संवर्धन कार्यक्रमों के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा परिकल्पित क्षमता अनुवृद्धि 163.38 एलएमटी थी। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान विभिन्न कार्यक्रमों के अंतर्गत परिकल्पित भंडारण क्षमता और निर्माण की स्थिति का विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 3.10
भण्डारण क्षमता संवर्धन कार्यक्रम योजनाएं

(एलएमटी में आंकड़े)

क्र.सं.	योजना का नाम	परिकल्पित भण्डारण क्षमता	निर्मित भण्डारण क्षमता
1	एफसीआई की मालिकाना क्षमता में वृद्धि स्कीम i) XI वीं पंचवर्षीय योजना स्कीम ii) पूर्वोत्तर में भण्डारण क्षमता का निर्माण	0.52 5.40 5.92	0.45 0.24 0.69
	जोड़:		
2	खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और परिवहन क्षमता (जून 2000) पर राष्ट्रीय नीति, जो कि जून 2008 तक बनानी थी।	5.50	5.50
3	निजी उद्यमियों (पीईजी) के माध्यम से गोदामों के निर्माण के लिए स्कीम (जुलाई 2008)	151.96	28.17
	जोड़	163.38	34.36

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि किराये की क्षमता को शामिल करते हुए एफसीआई की उपलब्ध भण्डारण क्षमता के प्रति केन्द्रीय पूल भंडार के लिए भण्डारण अन्तर 331.85 एलएमटी था, एफसीआई द्वारा अपने निर्माण के लिए 5.92 एलएमटी क्षमता को शामिल करते हुए विभिन्न वृद्धि कार्यक्रमों के अन्तर्गत 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान भारत सरकार/एफसीआई ने केवल 163.38 एलएमटी की अतिरिक्त क्षमता परिकल्पित की थी। इसमें से 31 मार्च 2012 तक वास्तव में एफसीआई द्वारा केवल 0.69 एलएमटी और अन्य स्कीमों के अन्तर्गत 33.67 एलएमटी निर्मित किये गये थे। केवल खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और ढुलाई पर राष्ट्रीय नीति के मामले में भण्डारण क्षमता का संवर्धन परिकल्पना के अनुरूप था। यदि भविष्य में 163.38 एलएमटी की लक्षित क्षमता वृद्धि प्राप्त की जाती है तो भी एफसीआई के साथ 168.47 एलएमटी तक की भण्डारण क्षमता में कमी सतत बनी रहेगी।

विभिन्न स्कीमों के अन्तर्गत क्षमता वृद्धि पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दर्शाए गए हैं:

3.5.1 एफसीआई के स्वामित्व वाली क्षमता बढ़ाने की योजना

(i) XIवीं पंचवर्षीय योजना

XIवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के तहत विभिन्न राज्यों/संघ शासित प्रदेशों¹⁷ में कुल 1.39 एलएमटी भण्डारण क्षमता की शुरु में परिकल्पना की गई थी परन्तु बाद में जम्मू और कश्मीर और पूर्वोत्तर स्कीम में क्रमशः 0.15 एलएमटी और 0.72 एलएमटी को पीईजी 2008 स्कीम में भण्डारण के निर्माण के लिए स्थानांतरित किया गया था शेष क्षमता 0.52 एलएमटी में से, 0.45 एलएमटी मार्च 2012 तक पूरी की गई थी।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि 0.52 एलएमटी भण्डारण क्षमता का निर्माण पूरा किया गया था।

(ii) पूर्वोत्तर में भण्डारण क्षमता का निर्माण

पूर्वोत्तर क्षेत्र में चार माह की प्रचालनात्मक भंडार आवश्यकता के अन्तर को पूरा करने के लिए, ₹ 568.17 करोड़ के वित्तीय परिव्यय के साथ 5.40 एलएमटी भण्डारण क्षमता (XI वीं पंचवर्षीय योजना के तहत 0.72 एलएमटी क्षमता को शामिल करते हुए) सहित एक विशेष पैकेज योजना तैयार की गई थी (नवम्बर 2010)। इस योजना के तहत परियोजनाओं के पूरा होने की लक्ष्य तारीख मार्च 2015 है। क्षमताओं के परिकल्पित राज्य-वार ब्यौरे निम्नानुसार थे:-

तालिका 3.11

पूर्वोत्तर में संवर्धन के लिए परिकल्पित भण्डारण क्षमता के ब्यौरे

(एमटी में आंकड़े)

क्रम सं.	राज्य का नाम	अनुमोदित केन्द्रों की संख्या	प्रस्तावित भण्डारण क्षमता
1	अरुणाचल प्रदेश	10	20,280
2	असम	14	3,45,000
3	मणिपुर	9	45,000
4	मेघालय	4	35,000
5	मिजोरम	2	20,000
6	नागालैण्ड	2	15,000
7	सिक्किम	2	15,000
8	त्रिपुरा	4	45,000
	जोड़	47	5,40,280

¹⁷ असम, मिजोरम, कर्नाटक, त्रिपुरा, ओडिशा, लक्षद्वीप, नागालैण्ड, मणिपुर, सिक्किम, बिहार, हिमाचल प्रदेश और जम्मू एवं कश्मीर।

लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रस्तावित 47 केन्द्रों में से केवल एक केन्द्र (असम में 5,000 एमटी) पूरा किया गया था जबकि 11 केन्द्रों में कार्य प्रगति पर था, 17 केन्द्रों में भूमि की पहचान की गई थी जबकि बाकी 18 केन्द्रों में भूमि की पहचान अभी नहीं की गई थी (जनवरी 2012)।

मंत्रालय ने सूचित किया (जनवरी 2013) कि 1.54 एलएमटी क्षमता के निर्माण के लिए भूमि की सुपुर्दगी ली गई है, 3.41 एलएमटी क्षमता के लिए भूमि की पहचान की गई है, परन्तु राज्य सरकारों द्वारा सुपुर्द नहीं की गई थी और 0.40 एलएमटी के लिए भूमि की पहचान अभी करनी बाकी थी।

3.5.2 खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और परिवहन पर राष्ट्रीय नीति

भारत सरकार ने वर्ष 2000 में भण्डारण और परिवहन हानियों को कम करने के लिए तथा खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और परिवहन की प्रणाली के आधुनिकीकरण के लिए खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और परिवहन पर राष्ट्रीय नीति तैयार की। इस नीति के तहत भारत सरकार ने मुख्य रूप से थोक खाद्यान्नों संभाल अवसंरचना के आधुनिकीकरण और अद्यतन पर जोर दिया जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ खाद्यान्नों की थोक एकीकृत संभाल, भण्डारण और परिवहन और फार्म से साइलों तक खाद्यान्नों के परिवहन के लिए विशेष रूप से डिजाइन किये गये ट्रकों के लिए ढांचा विकसित करने के लिए निजी क्षेत्र को प्रोत्साहित करना शामिल था।

उपर्युक्त नीति के कार्यान्वयन पर लेखापरीक्षा विश्लेषण से निम्नलिखित बातों का पता चला:

(ii) निजी क्षेत्र द्वारा खाद्यान्नों की एकीकृत थोक संभाल, भण्डारण और दुलाई

उक्त नीति कार्यान्वित करने के लिए एफसीआई ने निजी डेवलपर कम आपरेटर अर्थात् मै. अदानी एग्री लाजिस्टिक्स लिमिटेड (एएलएल) के साथ एकीकृत भण्डारण डिपो (साइलों) के लिए बिल्ड ओन एण्ड आपरेट (बीओओ) आधार पर खाद्यान्नों के डिपो (साइलों) के बीच थोक संभाल और दुलाई के लिए जून 2005 में एक सेवा समझौता किया। सेवा समझौते में पंजाब और हरियाणा जैसे खरीद करने वाले राज्यों में नामित साइलों से खपत करने वाले राज्यों जैसे तमिलनाडु, कर्नाटक, महाराष्ट्र और पश्चिम बंगाल तक खाद्यान्नों की दुलाई के लिए विशेष रेल वैगनों की अधिप्राप्ति और आपूर्ति और एफसीआई द्वारा गारन्टी से किराये पर लेने के लिए निजी डेवलपर द्वारा 5.50 एलएमटी की भण्डारण क्षमता का सृजन शामिल था। यद्यपि निजी डेवलपर द्वारा 5.50 एलएमटी भण्डारण क्षमता का संवर्धन हुआ था, किन्तु उसमें निम्नलिखित कमियां लेखापरीक्षा ने देखी।

(क) सेवा समझौते के तहत शर्तों की पूर्ति न होना

लेखापरीक्षा ने पाया कि सेवा समझौते (जून 2005) में निर्देशन के अनुसार प्रत्येक के 55 टन की क्षमता वाली 400 रेल वैगनों की आवश्यकता के स्थान पर प्रत्येक के 63 टन की क्षमता वाले 260 वैगनों को एएलएल द्वारा अधिप्राप्त किया जाना था। इसमें से 210 वैगनें आपूर्ति की गई (फरवरी 2009) और बाकी 50 वैगन अभी भी एएलएल द्वारा अधिप्राप्त किए जाने थे (मार्च 2012)। अधिप्राप्त किए जाने वाले वैगनों की संख्या में विचलन के कारण ₹ 25.85 करोड़ की अनुमानित पूंजीगत लागत बचत

एफसीआई को उपचित हुई थी जो अभी भी एएएलएल से एफसीआई द्वारा वसूल की जानी थी (मार्च 2012)।

इसके अतिरिक्त बेंगलुरु में एक साइलो के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्माण केवल जुलाई 2010 में पूरा किया गया था यद्यपि उसकी पूरी होने की तारीख जून 2008 तय थी। वरिष्ठ स्तर की मानीटरिंग समिति (एसएलएमसी) के निर्देशों के अनुसार एएएलएल से विलम्ब के लिए वसूल किया जाने वाला परिनिर्धारित नुक्सान (एलडी) ₹ 5.21 करोड़ था (मार्च 2012)

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा आपत्ति स्वीकार की (जुलाई 2012) और बताया कि एसएलएमसी के निर्णयानुसार ₹ 29.01 करोड़ बीमा प्रीमियम के निवल वर्तमान मूल्य के साथ पूंजीगत लागत के रूप में एफसीआई को देय है एवं ₹ 5.21 करोड़ परिनिर्धारित नुक्सान के रूप में फर्म से वसूले जाएंगे।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि एएएलएल बेंगलुरु में साइलो के निर्णय में विलम्ब के कारण ₹ 5.21 करोड़ के एलडी के लिए सहमत हुआ है। बोर्ड की सलाह के उत्तर में एएएलएल, एफसीआई को ₹ 29.01 करोड़ का शेष भुगतान करने तथा वैगन रेलवे द्वारा अधिप्राप्त और प्रमाणित नहीं कर लिए जाने तक आनुपातिक आधार पर भण्डारण एवं संभाल प्रभारों की कटौती करने के बजाए शेष वैगनों की खरीद के लिए सहमत हो गया है। तदनुसार बोर्ड द्वारा दिसम्बर 2012 की बैठक में एएएलएल के प्रस्ताव का अनुमोदन किया गया है। चूंकि एलडी लगाना और पूर्ण क्षमता वैगनों को अधिप्राप्त करना परस्पर-जुड़े हैं अतः वैगनों की अधिप्राप्ति पर निर्णय लम्बित होने के कारण एलडी की वसूली नहीं की जा सकती।

(ख) रैकों के प्रावधान में कमी और साइलो का कम उपयोग

एफसीआई और एएएलएल के बीच सेवा-समझौते के तहत प्रत्येक डिपो के लिए सहमत वार्षिक गारन्टीकृत टनभार (एजीटी) के लिए भण्डारण संभाल प्रभार (एससीएचसी) 66,700 एमटी पर प्रतिवर्ष फील्ड डिपो (साइलो) के सम्बन्ध में उपयोग करने वाले राज्यों में प्रति एमटी ₹ 415 की दर तय किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि चेन्नई, कोयम्बटूर और बेंगलुरु में तीन डिपोज़ (साइलोज़) में 2,00,100 एमटी (66,700 एमटी प्रत्येक के लिए तीन डिपोज़ में) की परिकल्पित क्षमता के प्रति एएएलएल ने दो रैक 2,995 एमटी वाली प्रत्येक 49 वैगन उपलब्ध कराए जो प्रतिवर्ष अधिकतम 1,55,740 एमटी की क्षमता की दुलाई कर सके और परिणामस्वरूप परिकल्पित कार्य की मात्रा में कमी आई।

लेखापरीक्षा ने खाद्यान्न भंडार की मात्रा का एजीटी के प्रति वास्तविक उपयोग का भी विश्लेषण किया। तीन केन्द्रों में एजीटी के प्रति साइलोज़ की क्षमता के वास्तविक उपयोग तथा समीक्षा अवधि के दौरान एससीएचसी के भुगतान की स्थिति तालिका 3.12 में दी गई है।

तालिका 3.12
एजीटी के प्रति वास्तविक उपयोग और एससीएचसी को भुगतान के ब्यौरे

डिपो का नाम	प्रारम्भ	वर्ष	प्रदत्त एससीएचसी	समझौते के अनुसार एजीटी (एमटी)	डिपो में वास्तविक प्राप्ति (एमटी)	उपलब्धि का प्रतिशतता	बिना उपयोग की साइलों क्षमता के लिए भुगतान किया एससीएचसी (₹)
(क)	(ख)		(ग)	(घ)	(ङ)	(च)	(छ) (100-कालम (च) x कालम ग)
चेन्नई	अप्रैल 2009	2009-10	2,76,80,232	66,700	24,355	36	1,77,15,348
		2010-11	2,76,80,232	66,700	21,147	32	1,89,05,598
कोयम्बटूर	नवम्बर 2008	2008-09	1,09,18,314	48,900	24,334	49	55,68,340
		2009-10	2,76,80,232	66,700	0	0	2,76,80,232
		2010-11	2,76,80,232	66,700	11,339	17	2,29,74,592
बेंगलुरु	सितम्बर 2009	2009-10	87,01,321	38,908	24,012	62	33,06,502
		2010-11	2,67,07,901	66,700	21,209	32	1,82,14,788
जोड़			15,70,48,464	4,21,308	1,26,396		11,43,65,400

लेखापरीक्षा ने पाया कि एजीटी के प्रति साइलो का उपयोग 0 प्रतिशत और 62 प्रतिशत के बीच था जो कि सेवा समझौते के तहत उपलब्ध कराई गई क्षमता के कम उपयोग की ओर संकेत करता है। इसके परिणामस्वरूप ₹ 11.44 करोड़ के एससीएचसी का भुगतान उपयोग न की गई साइलो क्षमता के लिए किया गया।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि अब एफसीआई द्वारा साइलो वास्तविक उपयोग आधार पर उपयोग किये जाते हैं और गारन्टीकृत टनभार के आधार पर गलत ढंग से भण्डारण और संभाल प्रभार जो अदा किये गये थे पहले ही वसूल किये गये हैं और एएएलएल को किये गये अधिक भुगतान पर शास्तिक ब्याज भी वसूल किया गया था

(ii) खाद्यान्नों का खेत से साइलों तक ढुलाई का गैर-कार्यान्वयन

राष्ट्रीय नीति के तहत विशेष रूप से डिज़ाइन किए गए ट्रकों द्वारा खेत से साइलों तक खाद्यान्नों की ढुलाई थोक खाद्यान्न संभाल अवसंरचना के आधुनिकीकरण और अद्यतन के लिए एक महत्वपूर्ण तत्व था। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई ने खाद्यान्नों के खेत से साइलों तक विशेष रूप से डिज़ाइन किए गए ट्रकों के द्वारा थोक संभाल और ढुलाई के लिए कोई कार्यवाही नहीं की थी। इसके अलावा, यह बताना आवश्यक है कि यद्यपि एक निजी डेवलपर (एएएलएल) के साथ प्रविष्ट सेवा समझौते में 80 प्रतिशत तक थोक में साइलों प्वाइंट तक खाद्यान्नों की प्राप्ति का प्रावधान था परन्तु एफसीआई ने खेतों या मण्डियों से नामित साइलो तक खाद्यान्नों की ढुलाई प्रचालनात्मक नहीं बनाई। एफसीआई ने मण्डियों से साइलो तक खाद्यान्नों को बोरों द्वारा पारम्परिक तरीके से ढुलाई करना जारी रखा (मार्च 2012)।

परिणामतः एफसीआई को बोरों की लागत सिलाई और संभाल प्रभार आदि पर पंजाब और हरियाणा में रबी वितरण सत्र 2008-09 से 2011-12 के दौरान ₹ 13.14 करोड़ का व्यय करना पड़ा जिससे बचा जा सकता था यदि एफसीआई फार्मों/मंडियों से साइलोज तक बल्क में खाद्यान्नों की प्रचालनात्मक ढुलाई करता, जैसा कि नीति में परिकल्पित था।

ऐसा इंगित किये जाने पर प्रबन्धन ने बताया (अक्टूबर 2009) कि 80 प्रतिशत तक थोक में गेहूँ भंडार को स्वीकार करने के लिए हर संभव प्रयास किये गये थे। इस प्रयोजन के लिए मण्डियों से साइलो तक गेहूँ की थोक में ढुलाई के लिए अलग निविदाएं भी जारी की गई थी परन्तु कोई ठेकेदार आगे ही नहीं आया। अतः गेहूँ की बोरों में ढुलाई करने का निर्णय लिया गया और एफसीआई के लिए लागत वहन करना अपरिहार्य था।

मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर की पुष्टि करते हुए बताया (जनवरी 2013) कि ट्रांसपोर्टों से प्रतिक्रिया के अभाव में एफसीआई साइलों पर सुपुर्दगी के लिए गेहूँ के भंडार को बोरो में ले जाने के लिए मजबूर हुआ।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंत्रालय/एफसीआई ने भारत सरकार द्वारा अपनी नीति में परिकल्पना के अनुसार फार्मों या मण्डियों से साइलों तक खाद्यान्नों के एकीकृत ढंग से थोक संभाल, भण्डारण और परिवहन के लिए कोई कदम नहीं उठाये थे। बजाय इसके एफसीआई ने पंजाब एवं हरियाणा के अपने क्षेत्रीय कार्यालयों में गेहूँ की मण्डियों से साइलों तक थोक में ढुलाई के लिए अलग-अलग रूप में निविदायें जारी की, जिसके लिए ट्रांसपोर्टों से कोई प्रतिक्रिया नहीं आई।

इस प्रकार खाद्यान्नों के खेत से साइलों तक एकीकृत थोक खाद्यान्न संभाल के लिए ढुलाई का उद्देश्य, जैसा कि खाद्यान्नों की संभाल, भण्डारण और ढुलाई के लिए राष्ट्रीय नीति में परिकल्पित था, प्राप्त नहीं किया जा सका।

3.5.3 निजी उद्यमियों की गारन्टी स्कीम (पीईजी) 2008

खपत करने वाले राज्यों में टीपीडीएस की चार महीनों के खाद्यान्नों के भंडार की आवश्यकताओं और अधिप्राप्ति वाले राज्यों में अधिप्राप्त खाद्यान्नों के भंडार के लिए भण्डारण क्षमता को निर्माण करने के लिए जुलाई 2008 में सीडब्ल्यूसी, एसडब्ल्यूसीज़ और निजी उद्यमियों के माध्यम से गोदामों के निर्माण के लिए एक स्कीम भारत सरकार ने तैयार की। इस स्कीम के कार्यान्वयन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों की नीचे चर्चा की गई है:-

- i) स्कीम के जुलाई 2008 में शुरू होने के बाद नौ माह से 32 माह (अप्रैल 2009 से मार्च 2011) के पश्चात मार्च 2012 को एचएलसी ने 151.96 एलएमटी भण्डारण क्षमता अनुमोदित की जिससे स्कीम के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ (अनुबन्ध-VII)।
- ii) 151.96 एलएमटी की अनुमोदित क्षमता में से 107.04 एलएमटी क्षमता स्कीम के तहत संस्वीकृत की गई थी और मार्च 2012 के अन्त में 44.92 एलएमटी ही शेष रह गया। संस्वीकृत 107.04 एलएमटी क्षमता में से 87.03 एलएमटी को निजी उद्यमियों और बाकी 20.01

एलएमटी भण्डारण क्षमता सीडब्ल्यूसी (5.40 एलएमटी) और एसडब्ल्यूसीज़ (14.61 एलएमटी) को आबंटित किया गया।

- iii) मार्च 2012 के अन्त में पूरी की गई 28.17 एलएमटी क्षमता में से स्कीम शुरू होने की तारीख जुलाई 2008 से 18.03 एलएमटी भण्डारण क्षमता निजी उद्यमियों के माध्यम से जोड़ी गई थी। सीडब्ल्यूसी और एसडब्ल्यूसीज़ के सम्बन्ध में क्रमशः 3.24 एलएमटी और 6.90 एलएमटी योजना के तहत जोड़े गये थे।

प्रबन्धन ने बताया (जुलाई 2012) कि 28 एलएमटी भण्डारण क्षमता पीईजी स्कीम के तहत मार्च 2012 के अन्त तक निर्माण की गई थी और अन्य 83 एलएमटी भण्डारण क्षमता मार्च 2013 तक पूरी करने की आशा थी।

योजना के कार्यान्वयन में विलम्ब पर लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि भण्डारण स्थान आवश्यकता के निर्धारण, प्रारम्भिक पांच वर्षों से दस वर्षों तक गारन्टी अवधि को बढ़ाने के लिए समीक्षा और मॉडल निविदा प्रपत्र में संशोधन/गोदामों के विनिर्देशन आदि में काफी समय लेने के कारण विलम्ब हुए।

लेखापरीक्षा सिफारिशें और मंत्रालय के उत्तर

क्र. सं.	लेखापरीक्षा की सिफारिश	मंत्रालय का उत्तर
5	भारत सरकार/एफसीआई को पूर्ण रूप से बाहरी एजेंसियों पर निर्भर करने के बजाय एक नीतिगत दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। स्वामित्व वाली और किराये पर ली जाने वाली मिली जुली भण्डारण क्षमता का निर्णय लेने के लिए विस्तृत लागत लाभ विश्लेषण करना चाहिए और तदनुसार भण्डारण क्षमता बढ़ानी चाहिए।	आवश्यक विस्तृत लागत लाभ विश्लेषण करना स्वीकार किया है। तथापि सरकार ने पहले ही सिक्किम और कई विशेष राज्यों को शामिल करते हुए पूर्वोत्तर राज्यों को छोड़कर लघु अवधि और लम्बी अवधि के लिए गोदामों को किराये पर लेकर भण्डारण क्षमता बढ़ाने का निर्णय लिया है।
6	एसजीएज़ को भुगतान योग्य अग्रनयन प्रभारों को घटाने के लिए अधिप्राप्त करने वाले राज्यों से उपयोग करने वाले राज्यों तक खाद्यान्नों को समय पर निकासी के लिए एफसीआई को मौजूदा भण्डारण क्षमता का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।	स्वीकार कर लिया।
7	पिछले पांच वर्षों के दौरान निराशाजनक भण्डारण क्षमता वर्धन के मद्देनजर भारत सरकार/एफसीआई को विभिन्न कार्यक्रमों (पीईजी 2008/पीईजी 2009 और पूर्वोत्तर और अन्य राज्यों के लिए योजना स्कीम) के तहत चल रही वृद्धि योजना में तेजी लानी चाहिए ताकि विभिन्न राज्यों में सामने आने वाली बाधाओं/दबावों को सम्बन्धित राज्य सरकारों के साथ परामर्श/सहयोग के बाद उन पर काबू पाया जा सके।	स्वीकार कर लिया।



अध्याय IV

खाद्यान्न का परिचालन

4.1 खाद्यान्न के परिचालन की प्रास्थिति

विद्यमान खाद्य प्रबन्धन ढाँचे के अन्तर्गत एफसीआई केन्द्रीय पूल में खाद्यान्न के परिचालन के एकमात्र सरकारी एजेंसी है। इसमें एफसीआई की बहुत महत्वपूर्ण भूमिका है जिसमें रेलवे प्राधिकारियों, वाहकों एवं राज्य सरकारों के साथ कार्यकलाप और इसके विभिन्न जोनल/क्षेत्रीय कार्यालयों के मध्य समन्वय और मॉनीटरिंग शामिल है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान रेल और सड़क द्वारा खाद्यान्न के परिचालन पर एफसीआई द्वारा किया गया व्यय निम्नलिखित था:

तालिका 4.1
खाद्यान्न के परिचालन पर एफसीआई द्वारा किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
रेल भाड़ा	2,627.09	2,697.34	2,658.07	3,285.03	3,505.37	3,751.56
सड़क भाड़ा	442.54	509.77	562.46	650.84	732.97	975.81
जोड़	3,069.63	3,207.11	3,220.53	3,935.87	4,238.34	4,727.37

परिचालन का मूल उद्देश्य उपलब्ध भण्डारण क्षमता पर दबाव कम करने के मद्देनजर खरीद करने वाले राज्यों से कमी वाले राज्यों में खाद्यान्न को ले जाना है और देश के विभिन्न भागों में टीपीडीएस एवं ओडब्ल्यूएस के अन्तर्गत वितरण के लिए खाद्यान्न की उपलब्धता सुनिश्चित करना है। टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के अन्तर्गत खाद्यान्न का वितरण भारत सरकार द्वारा किए गए मासिक आबंटन के आधार पर किया जाता है और विभिन्न राज्यों द्वारा केन्द्रीय पूल से खाद्यान्न का उठान किया जाता है। खाद्यान्न के भंडार का परिचालन खाद्य सुरक्षा के उपाय के रूप में सुरक्षित भंडार सृजित करने के लिए खपत आवश्यकता के निरपेक्ष उपभोग करने वाले राज्यों के लिए भी किया जाता है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान रेल एवं सड़क द्वारा उत्तर से परिचालित खाद्यान्न की अन्तर-राज्य परिचालन की स्थिति निम्नवत् थी:

तालिका 4.2
रेल और सड़क द्वारा खाद्यान्न का परिचालन

(एलएमटी में आँकड़े)

व्यौरा		2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
समग्र परिचालन	रेल	203.25	203.98	204.60	249.18	279.65	303.23
	सड़क	18.45	17.81	20.57	26.65	25.64	24.54
	जोड़	221.70	221.79	225.17	275.83	305.29	327.77
उत्तर से परिचालन	आंतरिक	175.02	178.09	167.37	188.54	221.23	201.01
	बाह्य	1.58	1.94	2.14	0.81	3.32	7.49
	जोड़	176.60	180.03	169.51	189.35	224.55	208.50

खाद्यान्न के परिचालन पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा नीचे की गई है:

4.1.1 खाद्यान्न के परिचालन में कमी

खाद्यान्न का परिचालन 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान की गई खरीद के 42 प्रतिशत से 71 प्रतिशत की रेंज में एफसीआई द्वारा नियोजित था। उपर्युक्त अवधि के दौरान की गई खरीद के प्रति खाद्यान्न का परिचालन निम्नवत् था:

तालिका 4.3
खाद्यान्न की वर्ष-वार खरीद और परिचालन

(एलएमटी में आँकड़े)

वर्ष	खरीद	परिचालन			प्रतिशतता		
		नियोजित	वास्तविक	अन्तर	खरीद के प्रति नियोजित परिचालन	खरीद के प्रति वास्तविक परिचालन	खरीद के प्रति वास्तविक परिचालन में गिरावट
2006-07	343.37	243.47	221.70	-21.77	71	65	35
2007-08	398.65	239.56	221.79	-17.77	60	56	44
2008-09	567.93	239.36	225.17	-14.19	42	40	60
2009-10	574.16	312.30	275.83	-36.47	54	48	52
2010-11	567.12	362.97	305.29	-57.68	64	54	46
2011-12	633.76	391.86	327.77	-64.09	62	52	48

लेखापरीक्षा ने उपर्युक्त से देखा कि खरीद करने वाले राज्यों से खाद्यान्न भंडार का ले जाना 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खरीदे गए खाद्यान्न से 35 प्रतिशत से 60 प्रतिशत तक कम था। नियोजित मात्रा के प्रति वास्तविक परिचालन भी उसी अवधि के दौरान 84 प्रतिशत से 94 प्रतिशत के बीच था। इस प्रकार, खरीद स्तर में वृद्धि के बावजूद खरीदे गए भंडार के परिचालन में पर्याप्त कमी के परिणामस्वरूप खरीद करने वाले राज्यों में खाद्यान्न भंडार का भारी संचयन हुआ।

लेखापरीक्षा आपत्तियों से सहमत होते हुए मंत्रालय ने खरीद की सीमा तक खाद्यान्न के संचालन न करने के कारणों का उल्लेख किया (जनवरी 2013) जो खुली खरीद, मासिक आबंटन/उठान और विभिन्न क्षेत्रों में खाली भण्डारण जगह की उपलब्धता और रेलवे द्वारा रैकों की उपलब्धता इत्यादि जैसे घटकों के कारण थे।

लेखापरीक्षा का मत है कि योजना/खरीद के प्रति खाद्यान्न के परिचालन में कमी के परिणामस्वरूप खाद्यान्न भंडार का भारी संचयन हुआ जिसके कारण मुख्य खरीद करने वाले राज्यों में उपलब्ध भण्डारण क्षमता पर भारी दबाव पड़ा।

4.2 केन्द्रीय पूल के खाद्यान्न का परिवहन

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान भंडार के लगभग 75 प्रतिशत का संचालन उत्तरी क्षेत्र से किया गया था क्योंकि खरीद के लिए अधिकांश उत्तरी क्षेत्र में ध्यान दिया गया था और शेष 25 प्रतिशत आन्ध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, ओडिशा, पश्चिम बंगाल और मध्य प्रदेश के अन्य खरीद करने वाले राज्यों से प्रचालन किया गया था। उपर्युक्त छः वर्षों की अवधि के दौरान, रेल द्वारा भंडार का परिचालन लगभग 92 प्रतिशत था और शेष 8 प्रतिशत का संचालन कम दूरी के लिए और उन स्थानों के मध्य जो या तो रेल मार्ग द्वारा जुड़े हुए नहीं थे अथवा पर्याप्त रूप से जुड़े हुए नहीं थे, सड़क द्वारा किया गया था। इसलिए, लेखापरीक्षा ने रेल द्वारा खाद्यान्न के परिचालन की योजना और कार्यान्वयन का विश्लेषण किया और उस पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा नीचे की गई है:

4.2.1 रेलवे द्वारा रैकों की आपूर्ति में कमी

रेल द्वारा खाद्यान्न के परिचालन के उद्देश्य के लिए एफसीआई विभिन्न गन्तव्यों को भेजे जाने वाले रेलवे रैकों के अनुसार एक मासिक परिचालन योजना तैयार करता है। योजना में विभिन्न केन्द्रों के लिए रैकों की तारीखवार और साप्ताहिक आवश्यकता को दर्शाते हुए एक मासिक कार्यक्रम शामिल है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान वास्तविक रूप से प्रेषित की तुलना में नियोजित रैकों की स्थिति को नीचे दिया गया है:

तालिका 4.4
नियोजित और वास्तविक रूप से प्रेषित रैकों की संख्या

वर्ष	नियोजित रैकों की संख्या	प्रेषित की गई रैकों की संख्या	रैकों की कमी	प्रतिशत में रैकों की कमी
2006-07	9,938	8,937	1,001	10
2007-08	9,778	9,161	617	6
2008-09	9,387	8,830	557	6
2009-10	12,247	10,817	1,430	12
2010-11	14,234	11,972	2,262	16
2011-12	13,215	10,969	2,246	17

लेखापरीक्षा ने पाया कि बनाई गई योजना के सन्दर्भ में रैकों की कमी छः वर्षों की अवधि के दौरान 6 प्रतिशत से 17 प्रतिशत के बीच थी। इस प्रकार, सम्पूर्ण रूप से, एफसीआई की परिचालन योजनाओं के अनुसार रेलवे द्वारा रैकों की आपूर्ति ने यथेष्ट विचलन दर्शाया जिसे सूचित किए जाने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा आपत्तियों से सहमत होते हुए मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि रैकों की आपूर्ति में सुधार करने के लिए रेलवे के साथ नियमित बैठकें की गई थी।

4.2.2 लिनीयर प्रोग्रामिंग आधारित परिचालन योजना से विचलन

खाद्यान्न परिचालन को मितव्ययी बनाने के लिए एफसीआई ने फरवरी 2006 से उत्तर से परिचालन के लिए लिनीयर प्रोग्रामिंग (एलपी) के कम्प्यूटर आधारित मॉडल के माध्यम से खाद्यान्न के परिचालन की योजना के लिए पहल की थी। इस एलपी में रेलवे दर शाखा प्रणाली (आरबीएस) जिसमें कम लागत शामिल है, के अनुसार प्रेषित केन्द्रों और प्राप्ति केन्द्रों के मध्य छोटा मार्ग अपनाया जाता है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एलपी आधारित योजना के अनुसार एफसीआई द्वारा माँगे रैकों और रेलवे द्वारा वास्तविक रूप से संचलन की स्थिति नीचे दी गई है:

तालिका 4.5
एलपी के अनुसार एफसीआई द्वारा लदान किए गए रैकों और रेलवे द्वारा संचलित रैकों की कुल संख्या

वर्ष	एफसीआई द्वारा लदान किए गए रैकों की कुल संख्या	रेलवे द्वारा एलपी के अनुसार संचलित रैकों की कुल संख्या	अनुपालन (प्रतिशत में)
2006-07	4,693	2,951	63
2007-08	4,474	1,847	41
2008-09	5,301	2,908	55
2009-10	6,697	4,177	62
2010-11	8,021	3,363	42
2011-12	7,216	2,541	35
जोड़	36,402	17,787	49

लेखापरीक्षा ने पाया कि एलपी आधारित योजना का अनुपालन छः वर्षों की अवधि के दौरान 35 प्रतिशत से 63 प्रतिशत की रेंज में रहा। रेलवे द्वारा आपूरित 36,402 रैकों में से मात्र 17,787 रैकों ने 51 प्रतिशत के विचलन सहित योजना में दर्शाए गए मार्गों का अनुसरण किया। यह दर्शाता है कि 18,615 रैकों ने अत्यधिक मितव्ययी मार्गों का अनुसरण नहीं किया। योजना से ऐसे विचलन के कारण मितव्ययी परिचालन लागत के लिए एलपी का उद्देश्य पूर्णतः प्राप्त नहीं हो पाया। इसके अतिरिक्त, बेहतर अनुपालन के लिए एलपी पर आधारित परिचालन योजना तैयार करने में रेलवे के साथ कोई परामर्श/समायोजन नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा आपतियों से सहमत होते हुए, मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि मामला एफसीआई के एलपी जनित परिचालन कार्यक्रम के अनुपालन के लिए रेलवे के साथ उच्चतम स्तर पर उठाया गया था। एलपी आधारित परिचालन योजना के अनुपालन में बेहतर समन्वय के लिए रेलवे प्रतिनिधि अब एफसीआई की मासिक परिचालन योजना बैठक में भाग ले रहे थे।

4.2.3 मासिक परिचालन योजना में कमी और रैकों की आपूर्ति में अन्तर

खाद्यान्न का परिचालन मासिक आधार पर एफसीआई द्वारा तैयार की गई परिचालन योजना के आधार पर खरीद करने वाले राज्यों से किया जाता है। इस प्रयोजन के लिए एफसीआई तारीख-वार/साप्ताहिक प्राथमिकता सहित एक स्टेशन से दूसरे स्टेशन तक संयोजन दर्शाते हुए रेलवे को मासिक परिचालन योजना प्रस्तुत करता है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि बहुत से मामलों में एफसीआई ने अपनी मासिक परिचालन योजना में क्षेत्रीय कार्यालयों में अपने निजी लदान बिन्दुओं की दैनिक-वार आवश्यकता और प्रचालनात्मक बाध्यताओं पर विचार-विमर्श नहीं किया। उसी समय पर, प्रचालनात्मक बाध्यताओं के कारण रेलवे, नियोजित आवश्यकताओं के अनुसार रैकों की आपूर्ति नहीं कर सका और एफसीआई की तारीख-वार और गंतव्य-वार योजना का पालन नहीं कर सका। एफसीआई की मासिक परिचालन योजना पर अभिलेखों और चयनित क्षेत्रीय कार्यालयों में इसके कार्यान्वयन की नमूना जाँच करने पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों को नीचे दिया गया है:

- (i) पंजाब क्षेत्र में रैकों की योजना विभिन्न केन्द्रों के लिए दैनिकवार आवश्यकता पर विचार-विमर्श किए बिना एफसीआई द्वारा बनाई गई थी (मार्च 2008) जिसके कारण लदान बिन्दुओं पर रैकों का बन्दिंग हुई। इसके परिणामस्वरूप लदान बिन्दुओं पर निरन्तर श्रमिक लगाने से प्रचालनात्मक बाध्यताएं भी हुई थीं जिसमें प्रोत्साहन का उच्च भुगतान शामिल था और अन्य डिपों में श्रमिकों के दीर्घावधि तक अभाव से कार्य में रूकावट आई और इसके कारण परेषणों का ढेर लग गया।

तथापि, प्रारम्भिक रूप से 5,327 रैकों की योजना 2009-10 के दौरान बनाई गई थी फिर भी 6,407 रैकों की वास्तविक रूप से माँग की गई थी जिसमें निर्धारित तारीख को 331 रैक शामिल थे। इनमें से रेलवे मात्र 5,552 रैक उपलब्ध करा सका। इसी प्रकार, 2010-11 के दौरान प्रारम्भिक रूप से नियोजित 5,788 रैकों के प्रति 6,710 रैकों की वास्तविक रूप से माँग की गई

थी जिसमें निर्धारित तारीख को 767 रैक शामिल थे जबकि रेलवे मात्र 5,770 रैक ही उपलब्ध करा सका। 2011-12 में 6,354 रैकों की माँग की गई थी जिसमें निर्धारित तारीख को 884 रैक शामिल थे और रेलवे मात्र 5,511 रैक उपलब्ध करा सका।

- (ii) हरियाणा क्षेत्र में कुल 1,941 रैक जिसमें निर्धारित तारीख को 246 रैक शामिल थे, की माँग 2009-10 के दौरान की गई थी। इसके प्रति, रेलवे ने मात्र 1,711 रैक उपलब्ध कराए। इसी प्रकार, 2010-11 में 2,470 रैक जिसमें निर्धारित तारीख को 255 रैक शामिल थे की माँग की गई थी जिसमें से 2,399 रैक रेलवे द्वारा उपलब्ध कराए गए थे। 2011-12 में 1,949 रैक जिसमें निर्धारित तारीख को 243 रैक शामिल थे की माँग की गई थी जिसमें से 1,707 रैक रेलवे द्वारा उपलब्ध कराए गए थे।
- (iii) छत्तीसगढ़ क्षेत्र में 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान नियोजित 5,014 रैकों के प्रति रेलवे द्वारा वास्तविक रूप से 4,593 रैक मुहैया कराए गए थे। एफसीआई द्वारा उन नियोजित रैकों के प्रति रेलवे द्वारा उपलब्ध कराए गए रैकों की रेंज 87.57 प्रतिशत और 97.80 प्रतिशत के मध्य थी। यह कमी एफसीआई के विभिन्न केन्द्रों के मध्य और रेलवे के साथ समन्वय समस्या के कारण थी।

इस प्रकार, लेखापरीक्षा ने देखा कि रैकों की नियोजित और वास्तविक आपूर्ति एवं निर्धारित तारीख को रैकों की अधिक संख्या के मध्य असमानता ने रैकों की साप्ताहिक योजना/प्रेषण को प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया। एफसीआई और रेलवे के मध्य खाद्यान्न की परिचालन योजना में पाई गई कमियों ने परिचालन कार्यकलापों में पर्याप्त समन्वय का अभाव दर्शाया जिसके परिणामस्वरूप रेलवे रैकों की आपूर्ति में कमी हुई।

प्रबन्धन ने बताया (जुलाई 2012) कि रेलवे द्वारा साप्ताहिक प्राथमिकता के अनुपालन के मामले का निराकरण करने के लिए मामला रेलवे बोर्ड, जोनल रेलवे और स्थानीय रेलवे कार्यालयों के स्तर पर उठाया गया था। वास्तव में, रैकों की योजना को 100 प्रतिशत प्राप्त किया जा सकता था यदि रेलवे पर कोई निर्भरता न होती। रेलवे द्वारा रैकों की आपूर्ति हमेशा वैगनों, यातायात, मार्ग के निर्बाधन, लाइनों पर लदान और बहुत से अन्य घटकों की उपलब्धता के अनुसार थी। रैकों की आपूर्ति के मामले का निराकरण करने के लिए रेलवे बोर्ड के साथ आवधिक रूप से बैठकें की गई थी। मामले की चर्चा सचिवों और मन्त्रीमण्डल सचिव की समिति के स्तर पर की गई थी।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि रेलवे ने अपनी निजी सुविधा और इच्छानुसार रैकों को उपलब्ध कराया एवं एफसीआई द्वारा की गई की माँग के अनुसार रैकों को अनिवार्य रूप से उपलब्ध नहीं कराया। एफसीआई में विद्यमान आपूर्ति शृंखला प्रबन्धन में सुधार करने के मामले को रेलवे के साथ उठाने के अतिरिक्त प्राइस वाटरहाउस कूपर को अध्ययन के लिए सौंपा गया था और मंत्रालय एवं एफसीआई खाद्यान्न परिचालन की विद्यमान प्रणाली में सुधार करने के लिए राष्ट्रीय खाद्यान्न परिचालन योजना पर एक साथ कार्य भी कर रहे थे।

4.3 खाद्यान्न के परिचालन में कमियाँ

लेखापरीक्षा में परिचालन संबंधित कार्यकलापों के विश्लेषण से पता चला कि खाद्यान्न के परिचालन में कमियों के लिए मुख्य कारण त्रुटिपूर्ण मासिक परिचालन योजना, रैकों की अनियोजित/अनिर्धारित आपूर्ति और परेषिती के भाग पर आवश्यकता का उचित निर्धारण किए बिना प्रेषण, रेलवे वैगनों के लदान एवं उतराई में विलम्ब तथा दावा निपटान की विद्यमान प्रणाली में कमियाँ थीं। परिचालन संबंधित कार्यकलापों में उपर्युक्त कमियों के परिणामस्वरूप निम्नलिखित कारणों के कारण परिहार्य व्यय, हानियाँ एवं दावों के निपटान में विलम्ब हुआ:

- रेलवे रैकों की पुनःबुकिंग और विपथन
- विलम्ब शुल्क भुगतान
- लापता और असम्बद्ध वैगनों के मिलान में विलम्ब
- मालभाड़ा के प्रतिदाय दावों का निपटान न करना
- रेलवे मालभाड़ा का अधिक भुगतान
- पहाड़ी परिवहन सब्सिडी का अनियमित भुगतान, और
- पहाड़ी परिवहन सब्सिडी दावों की प्रतिपूर्ति का लम्बन

उपर्युक्त पर लेखापरीक्षा आपत्तियों का उल्लेख नीचे किया गया है:

4.3.1 रीबुकिंग और विपथन

रीबुकिंग तब की जाती है जब परेषण अपने मूल गन्तव्य पर पहुँचने के बाद किसी अन्य स्टेशन को बुक किया जाता है जबकि अन्य स्टेशन को परेषण का विपथन इसके गन्तव्य स्टेशन पर पहुँचने से पहले प्रभावित होता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि रैकों की रीबुकिंग और विपथन पर 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान एफसीआई द्वारा ₹ 79.41 करोड़ का व्यय किया गया था। 2011-12 में रीबुकिंग और विपथन पर व्यय ₹ 28.85 करोड़ था। यह मुख्यतः विभिन्न केन्द्रों पर टीपीडीएस आवश्यकता को पूरा करने के लिए रैकों के मूल गंतव्य और अनियोजित विपथन पर भण्डारण स्थान की अनुपलब्धता के कारण था जिसने परिचालन योजना में कमी को दर्शाया।

लेखापरीक्षा आपत्तियों से सहमत होते हुए मंत्रालय ने बताया कि रीबुकिंग एवं विपथन के कारण ₹ 79.41 करोड़ का व्यय रेल के माध्यम से संचालित 135.08 मिलियन एमटी भंडार के प्रति था। इस प्रकार प्रति एमटी लागत मात्र ₹ 5.88 प्रति एमटी आती है।

तथापि, लेखापरीक्षा का मत है कि रीबुकिंग और विपथन पर एफसीआई द्वारा किए गए ₹ 79.41 करोड़ के व्यय को खाद्यान्न की परिचालन योजना में सुधार करते हुए पुनः कम किया जा सकता है।

4.3.2 विलम्ब-शुल्क भुगतान

वैगनों के लदान और उतराई में विलम्ब से एफसीआई द्वारा रेलवे को विलम्ब-शुल्क भुगतान करना पड़ता है। जबकि ठेका आधार पर किए गए प्रचालनों के संबंध में विलम्ब के लिए विलम्ब-शुल्क ठेकेदारों से वसूली योग्य है, एफसीआई अपने विभागीय श्रमिक के माध्यम से किए गए प्रचालनों से संबंधित विलम्ब शुल्क के लिए जिम्मेवार है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि लदान और उतराई बिन्दुओं पर रैकों के अवरोधन और अनियोजित/अनिर्धारित परिचालन के कारण 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान विलम्ब शुल्क के कारण ₹ 357.12 करोड़ की राशि अदा की गई थी। विलम्ब-शुल्क के कारण औसत व्यय ₹ 59.52 करोड़ प्रति वर्ष था। एफसीआई मात्र ₹ 91.28 करोड़ की सीमा तक रेलवे से विलम्ब शुल्क माफ कराने में सफल हो सकी और 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान संभाल एवं परिवहन ठेकेदार (एचटीसी) से ₹ 100.05 करोड़ की वसूली हुई। विलम्ब-शुल्क प्रभारों के भुगतान ने ₹ 22.73 करोड़ (2006-07) से ₹ 132.51 करोड़ (2011-12) तक की अवधि से बढ़ती हुई प्रवृत्ति दर्शाई।

प्रबन्धन ने बताया (दिसम्बर 2011) कि विलम्ब-शुल्क प्रभारों में वृद्धि, रैकों की अधिक संख्या की संभाल और रेलवे द्वारा रैकों के चौबीस घण्टे स्थापन, कार्यकारी घण्टों के समकालिक न होने, रैक के लदान/उतराई के लिए रेलवे द्वारा अनुमत कम मुक्त समय और आवधिक रूप से श्रमबल के उपद्रव/परिवहन हड़ताल के कारण हुई थी।

मंत्रालय ने प्रबन्धन के विचारों का समर्थन किया और बताया (जनवरी 2013) कि विलम्ब-शुल्क कम करने के लिए सचिव समिति के स्तर पर श्रमबल के नियोजन को सुदृढ़ बनाने के लिए एफसीआई द्वारा उपाय किए जा रहे हैं।

लेखापरीक्षा की राय है कि रेलवे के लिए विलम्ब-शुल्क भुगतानों की सुसंगत उपस्थिति एफसीआई द्वारा संभाल कार्यकलापों के अप्रभावी प्रबन्धन का सूचक है। इस तथ्य को देखते हुए हुए कि रेलवे के पास तब तक अपना समय है जब तक संगठन के अन्दर श्रमबल के नियोजन को एफसीआई द्वारा सुदृढ़ नहीं कर दिया जाता, संभाल प्रभारों पर व्यय में निरन्तर वृद्धि होती रहेगी।

4.3.3 लापता और असम्बद्ध वैगनों के मिलान में अनुचित विलम्ब

खाद्यान्न वैगनों का विपथन एफसीआई के आग्रह पर और रेलवे की कतिपय प्रचालनात्मक आवश्यकताओं दोनों के कारण हुआ। समय पर वैगनों के विपथन के परिणामस्वरूप प्राप्त करने वाले डिपुओं के लिए ये असम्बद्ध अथवा लापता वैगनें हो गईं। एफसीआई में अनुसरण की गई मिलान प्रणाली के अनुसार दावों को वैगन की डिलीवरी न करने के मामले में रेलवे के पास दायर किया गया इसलिए उसकी देयता रेलवे पर है। इसके पश्चात् लापता और असम्बद्ध वैगनों का मिलान सम्बन्धित जोनल रेलवे के साथ एफसीआई के जोनल दावा कक्ष (जेडसीसी) द्वारा किया गया। मिलान न की गई

लापता और असम्बद्ध वैगनों को सुमेल समायोजन के लिए एफसीआई मुख्यालय द्वारा रेलवे बोर्ड के साथ फिर उठाना है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि किए गए सुमेल समायोजन¹⁸ के अनुसार रेलवे को 1967-68 से 1999-2000 की अवधि के दौरान लापता/असम्बद्ध वैगनों के कारण एफसीआई को ₹ 36.64 करोड़ का भुगतान करना था। तथापि, एफसीआई रेलवे (मार्च 2012) से समायोजन राशि की वसूली करने में विफल रही। इसके अतिरिक्त, लापता/असम्बद्ध वैगनों के लिए अन्तिम सुमेल समायोजन के लिए रेलवे बोर्ड के साथ 2001 से 2012 तक (12 वर्ष) की अवधि के लिए मिलान नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि एफसीआई को मिलान की गई राशि का भुगतान करने के लिए रेलवे बोर्ड के पुनः सन्दर्भ पर बोर्ड ने 2006-07 तक का मिलान पूरा होने के पश्चात् मात्र दावों का निपटान करने का आश्वासन दिया। कुल 14 जोनल रेलवे में से पाँच जोन¹⁹ के बारे में 2011-12 तक, 2010-11 तक छः जोन²⁰ में, 2009-10 तक दो जोन²¹ में और 2008-09 तक एक जोन²² में मिलान किया गया था।

तथ्य यह है कि लापता वैगनों का कुल मूल्य जो 2006-07 में ₹ 5.08 करोड़ था, उसमें 2011-12 में ₹ 11.24 करोड़ तक वृद्धि हो गई थी। इसी प्रकार, असम्बद्ध वैगनों का मूल्य 2006-07 में ₹ 3.33 करोड़ था जिसमें 2011-12 में ₹ 6.82 करोड़ तक वृद्धि हो गई थी। इस प्रकार, रेलवे के साथ मिलान की विद्यमान प्रणाली को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।

4.3.4 मालभाड़ा के प्रतिदाय दावों का निपटान न करना

प्रतिदाय दावे तब उद्भूत होते हैं जब एफसीआई रेलवे को वास्तविक रूप में देय से अधिक भुगतान करता है और दावों को प्रतिदाय के लिए रेलवे के पास दायर करता है। एफसीआई द्वारा रेलवे को मालभाड़ा का अधिक भुगतान, मालभाड़ा की गलत गणना, मालभाड़ा के दुगुने भुगतान, वैगनों/रैकों आदि के विपथन जैसे विभिन्न कारणों से हो सकता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि रेलवे के पास दायर किए गए दावे एक वर्ष से 32 वर्षों तक निपटान के लिए लम्बित थे। मालभाड़ा के प्रतिदाय दावों का लम्बन मार्च 2007 में ₹ 65.89 करोड़ से कम हो कर मार्च 2002 में ₹ 58.11 करोड़ हो गया था। उत्तर क्षेत्र में, दावों का लम्बन मार्च 2007 को ₹ 41.62 करोड़ था जो मार्च 2012 में ₹ 47.25 करोड़ तक बढ़ गया था। पश्चिम क्षेत्र में दावे मार्च 2007 में ₹ 9.14 करोड़ के थे जो मार्च 2012 में घट कर ₹ 6.67 करोड़ हो गए थे। दक्षिण क्षेत्र में मार्च 2012 को ₹ 2.13 करोड़ के दावे लम्बित थे।

¹⁸ चरण I (1967-68 से 1985-86), चरण II (1986-87 से 1995-96) और चरण III (1996-97 से 1999-2000)।

¹⁹ कोंकण रेलवे, पश्चिम रेलवे, मध्य रेलवे, मुम्बई पत्तन न्यास रेलवे, दक्षिण मध्य रेलवे।

²⁰ उत्तर रेलवे, दक्षिण पश्चिम रेलवे, दक्षिण रेलवे, पूर्व रेलवे, दक्षिण पूर्व रेलवे, पूर्व मध्य रेलवे।

²¹ पूर्वोत्तर रेलवे, पूर्वोत्तर सीमांत रेलवे।

²² पूर्व तट रेलवे।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि इस तथ्य के बावजूद कि नए मामले प्रत्येक वर्ष दायर किए गए थे फिर भी दावों का समग्र लम्बन कई वर्षों से कम हुआ था।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि मालभाड़ा के प्रतिदाय दावों का निपटान धीमा था क्योंकि मार्च 2007 की समाप्ति पर ₹ 65.89 करोड़ रेलवे से वसूली के लिए लम्बित थे जिन्हें मार्च 2012 की समाप्ति पर मात्र ₹ 58.11 करोड़ की सीमा तक कम किया जा सका। ऐसी दीर्घ अवधि के लिए दावों का लम्बन क्षेत्रीय/जोनल कार्यालयों के स्तर पर प्रतिदाय दावों के प्रभावी मॉनीटरिंग के अभाव को दर्शाता है। एफसीआई मुख्यालय पर मॉनीटरिंग तन्त्र को अत्यावश्यक रूप से सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।

4.3.5 रेल मालभाड़ा का अधिक भुगतान

प्रतिदाय के लिए दावों का भुगतान वास्तविक रूप से देय था जिसका भुगतान किया गया था, जो की बुकिंग की तारीख से छः माह के अन्दर रेलवे के पास दायर किया जाना चाहिए था। लेखापरीक्षा के ध्यान में मालभाड़ा के अधिक भुगतान के ऐसे मामले आए जिसके लिए लेखापरीक्षा में कवर किए गए दो चयनित क्षेत्रों में दावों को निर्धारित समय के अन्दर रेलवे के पास दायर नहीं किया गया था जैसाकि नीचे उल्लेख किया गया है:

- (i) एपी क्षेत्र में, दिसम्बर 2004 तक रेलवे प्रत्येक मध्यवर्ती स्तर से अगले किलोमीटर पर मल्टिपल राउन्डिंग ऑफ द्वारा परिवहन की दूरी के आधार पर मालभाड़ा प्रभारित कर रही थी। विभिन्न जोनल रेलवे द्वारा किराया एवं मालभाड़ा के लिए प्रभार्य दूरी निकालने की विधि में अनियमितता दूर करने के लिए जनवरी 2005 से गन्तव्य बिन्दु पर मात्र एक बार कुल दूरी से अगले उच्चतर किलोमीटर तक राउन्डिंग ऑफ द्वारा परिवहन प्रभार के लिए निर्णय लिया गया था। रेलवे की संशोधित पॉलिसी के कारण, दूरी स्लेब्स कम हो गए थे और एफसीआई कम दरों पर मालभाड़ा का भुगतान करने के लिए पात्र थी।

2006-07 से 2010-11 की अवधि के लिए मामलों की नमूना जाँच से पता चला कि एफसीआई ने निरन्तर उच्चतर स्लेब्स पर भुगतान किया और इसके परिणामस्वरूप आन्ध्र प्रदेश से विभिन्न गन्तव्यों तक प्रेषणों के लिए ₹ 3.47 करोड़ की सीमा तक अधिक मालभाड़ा का भुगतान हुआ।

प्रबन्धन ने बताया (जुलाई 2012) कि एपी क्षेत्र के कतिपय जिलों द्वारा दिसम्बर 2004 में सूचित की गई रेलवे पॉलिसी के गैर-अनुपालन पर आवश्यक कार्रवाई प्रारम्भ करने के लिए पृथक रूप से ध्यान दिया जा रहा था। एफसीआई कोई प्रतिदाय प्राप्त नहीं कर सका क्योंकि अधिमान दिए गए दावों के लिए बुकिंग की तारीख से छः माह की समय सीमा अप्रैल 2006 से पहले ही समाप्त हो चुकी थी।

- (ii) आरओ छत्तीसगढ़ में वर्ष 2008-09 से 2011-12 तक के लिए रेलवे रसीदों (आरआरज़) की नमूना जाँच से पता चला कि मालभाड़ा के भुगतान के लिए अपनाई गई दूरियाँ 1 जनवरी 2008

से प्रभावी रेलवे वेबसाइट में दर्शाई गई दूरियों से अधिक थीं। इसके परिणामस्वरूप एफसीआई द्वारा विभिन्न गन्तव्यों के लिए गलत दूरियों के अपनाने के कारण रेलवे को ₹ 2.71 करोड़ (3112 मामलों में से 147 में) तक मालभाड़ा का अधिक भुगतान हुआ। आरआर की तारीख से छः माह की निर्धारित समय सीमा सभी बिलों के लिए समाप्त हो गई थी और निगम ने प्रतिदाय के दावा करने का अवसर खो दिया।

प्रबंधन ने बताया (जुलाई 2012) कि मालभाड़ा की गणना के लिए रेलवे द्वारा ली गई दूरी समान नहीं थी जैसा कि रेलवे वेबसाइट पर उपलब्ध था। कतिपय अवसरों पर उच्चतर दूरी के लिए रेलवे द्वारा माँगा गया मालभाड़ा भंडार के संचलन के लिए एफसीआई द्वारा अदा किया जाना था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मालभाड़ा का भुगतान रेलवे वेबसाइट में दिखाई गई दूरी के आधार पर और रेलवे की प्रचालनात्मक समस्या को उद्धृत करते हुए किया जाना है क्योंकि अधिक भुगतान के लिए कारण वैध नहीं है।

लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि मालभाड़ा दर, पण्य की श्रेणी के साथ साथ दूरी ब्लाक में बार-बार संशोधन अधिक भुगतान का कारण हो सकते थे।

4.3.6 पहाड़ी परिवहन सब्सिडी दावों का लम्बन

पहाड़ी परिवहन सब्सिडी (एचटीएस)²³ की प्रतिपूर्ति राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के लिए है जो प्रबल रूप से कम पहाड़ी हैं या जहाँ रेलवे लाइनें नहीं हैं और खराब सड़क संचार है। भंडार के संचलन के लिए परिवहन की लागत की प्रतिपूर्ति नामित प्रधान संवितरण केन्द्रों (पीडीसीज़) को बेस डिपो से की जाती है। एचटीएस दावों का राज्य सरकारों द्वारा दावों के प्रस्तुत करने के पश्चात् मासिक आधार पर 10 कार्यदिवस के अन्दर निपटान किया जाना अपेक्षित है।

तथापि, एफसीआई मुख्यालय पर अभिलेखों की समीक्षा से पता चला कि 2006-07 से 2009-10 की अवधि के दौरान एचटीएस दावों की प्रतिपूर्ति के लिए राज्यों पर कुल ₹ 46.34 करोड़ बकाया थे। एचटीएस दावों की विचाराधीन प्रतिपूर्ति मार्च 2012 तक ₹ 184.51 करोड़ थी। इसमें से ₹ 113.40 करोड़ के बकाया दावे अरुणाचल प्रदेश, ₹ 3.12 करोड़ के हिमाचल प्रदेश, ₹ 20.88 करोड़ के जम्मू कश्मीर, ₹ 1.53 करोड़ के मणिपुर, ₹ 37.15 करोड़ के मिजोरम, ₹ 3.91 करोड़ के नागालैंड, ₹ 1.24 करोड़ के सिक्किम तथा ₹ 3.28 करोड़ के त्रिपुरा से संबंधित थे।

प्रबंधन ने कहा (जुलाई 2012) कि अधिकांश मामलों में एफसीआई द्वारा एचटीएस बिल का निपटान निर्धारित समयसीमा में नहीं हो सका क्योंकि राज्य सरकारें अपने दावों को निर्धारित दिशा-निर्देशों के अनुसार भुगतान के प्रमाण के समर्थित दस्तावेजों के साथ वरीयता नहीं दे रही थी।

²³ अगस्त 1, 1975 से प्रचालन में एचटीएस वर्तमान रूप से 11 राज्यों अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, सिक्किम, त्रिपुरा, अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह एवं लक्षदीप के लिए लागू है।

मंत्रालय ने प्रबंधन के मत का समर्थन किया और कहा (जनवरी 2013) कि मुद्दों की जाँच 2011-12 के दौरान की गई थी तथा एचटीएस दावों के समय पर निपटान के लिए ट्रांसपोर्टर्स के खाते में जमा राशि तथा वित्त विभाग द्वारा पारित राशि के बीच संयोजन स्थापित करने की कार्यवाही को सरलीकृत किया गया।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि दीर्घावधि के लिए ₹ 184.51 करोड़ तक के एचटीएस दावों का संचयन, मौजूदा निपटान प्रक्रिया की कमजोरी तथा देरी का परिचायक है, जो एचटीएस योजना के महत्वपूर्ण उद्देश्य को नजरअन्दाज करता है।

4.3.7 पहाड़ी यातायात सब्सिडी का अनाधिकृत भुगतान

भारत सरकार के अक्टूबर 2002 के अनुदेशों वाले नियमों जिनमें एचटीएस के तहत चावल व गेहूं की परिवहन लागत की प्रतिपूर्ति की अनुमति दी गई है, का उल्लंघन करते हुए, एफसीआई डी.ओ. विशाखापट्टनम ने अंडमान व निकोबार द्वीपसमूह में विभिन्न पीडीसीज को चीनी के परिचालन के लिए जहाज पर माल ले जाने का किराया/मूल्य अदा किया। इसके परिणामस्वरूप 2003-04 से 2011-12 की अवधि के लिए ₹ 10.02 करोड़ के एचटीएस का अनाधिकृत भुगतान हुआ तथापि, एफसीआई द्वारा अनाधिकृत भुगतान (मार्च 2012) की वसूली की जानी अभी शेष है।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि अंडमान व निकोबार के प्रशासन को पहाड़ी यातायात सब्सिडी की अनुचित रिलीज के लिए प्रतिदाय की वापसी का प्रयास किया जा रहा था।

4.4 प्रचालनात्मक हानियां

4.4.1 खाद्यान्नों की मार्गस्थ तथा भण्डारण हानियां

प्रेषक द्वारा प्रेषित भार तथा प्रेषिती द्वारा प्राप्त भार के मध्य अन्तर मार्गस्थ हानि है जो मार्ग के दौरान सूखे, बैगों की मल्टीपल संभाल, चोरी, वेंगनों की कम लोडिंग, उठाईगिरी आदि के कारण हो सकता है। इसी तरह से खाद्यान्न के भंडारण के दौरान होने वाली भण्डारण हानि उठाईगिरी, चोरी तथा जन्तु बाधा, सूखे²⁴, नमी की कमी जैसे प्राकृतिक कारणों से होता है। भण्डारण हानि का पता तब चलता है जब प्रत्येक ढेर पूर्ण रूप से जारी या मंजूर किया जाता है और बही के भंडार शेष और प्रत्यक्ष भंडार शेष के बीच अन्तर को निरूपित करता है।

एफसीआई द्वारा अपनाई गई पद्धति के अनुसार हानियों के सभी मामलों की समय पर जांच हो रही थी तथा एक निश्चित प्रतिशतता तय की जा सकती है जहां तक स्थानीय स्थिति के अनुसार कुल कमी को कानूनी दस्तावेजों के साथ यथोचित माना जा सकता है। प्रचालनात्मक हानियों की असमानता तथा विश्वसनीयता निर्धारण करने के लिए एफसीआई द्वारा कोई मानदण्ड तय नहीं किए गए थे। तथापि,

²⁴ धान के मामले में नमी की हानि सूखे को दर्शाती है।

प्रचालनात्मक हानियों को पकड़ने के लिए एफसीआई ने मंत्रालय के साथ एमओयू की शुरुआत की जिसमें भण्डारण तथा मार्गस्थ हानियों को कम करने के लिए एक वार्षिक लक्ष्य निर्धारित किया।

प्रचालनात्मक हानियों की विधिवत जाँच करने तथा ऐसी हानियों के कारणों के निर्धारण के बाद मामलों के दोषी अधिकारियों के खिलाफ लिख कर भेजने तथा जहां आवश्यक हो अनुशासनात्मक कार्यवाही करके मामलों को प्राप्ति के 60 दिनों के अन्दर ही नियंत्रित किया जाए।

भारत सरकार के साथ एमओयूज में निर्धारित लक्ष्यों की तुलना में मार्गस्थ तथा भण्डारण हानियों की स्थिति पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा अनुवर्ती पैराग्राफों में की गई हैं:

4.4.2 वार्षिक लक्ष्य की प्राप्ति में कमी

नीचे दी गई तालिका वर्ष 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एमओयू के अनुसार वार्षिक लक्ष्य की प्राप्ति में कमी तथा मार्गस्थ व भण्डारण हानि की प्रवृत्ति को दर्शाती है:

तालिका 4.6
मार्गस्थ तथा भण्डारण हानियाँ तथा एमओयू के अनुसार लक्ष्यों की प्राप्ति

(मात्रा एलएमटी तथा कीमत ₹ करोड़ में)

मार्गस्थ हानियाँ						
वर्ष	जारी की गई/ले जाई गई मात्रा	मार्गस्थ भार/प्राप्त भार की मात्रा	देखी गई हानि	हानि का मूल्य	हानि की प्रतिशतता	मंत्रालय के साथ एफसीआई द्वारा हस्ताक्षरित प्रत्येक एमओयू के अनुसार हानि की प्रतिशतता
2006-07	322.58	321.19	1.39	145.38	0.43	0.36
2007-08	312.03	310.82	1.21	123.95	0.39	0.36
2008-09	303.84	302.78	1.06	117.42	0.35	0.40
2009-10	346.56	345.01	1.55	233.32	0.45	0.40
2010-11	376.01	374.24	1.77	281.94	0.47	0.43
2011-12	440.14	438.18	1.96	333.01	0.45	0.43
जोड़	2,101.16	2,092.22	8.94	1,235.02	0.43	
भण्डारण हानियाँ						
2006-07	654.89	653.55	1.34	153.76	0.20	0.18
2007-08	655.89	654.50	1.39	182.43	0.21	0.18
2008-09	620.17	619.59	0.58	101.31	0.10	0.18
2009-10	725.27	723.96	1.31	228.36	0.18	0.20
2010-11	817.20	815.46	1.74	323.78	0.21	0.22
2011-12	921.43	919.38	2.05	405.36	0.22	0.22
जोड़	4,394.85	4,386.44	8.41	1,395	0.19	

लेखापरीक्षा ने पाया कि मार्गस्थ हानियों को कम करने के लिए 2006-07 से 2011-12 (छः वर्ष) की अवधि के दौरान केवल 2008-09 में ही लक्ष्य प्राप्त किया गया। लक्ष्य सीमा के अतिरिक्त मार्गस्थ हानि का वित्तीय प्रभाव ₹ 97.91 करोड़²⁵ था।

इसी तरह से, भण्डारण नुकसान के संदर्भ में एफसीआई छः वर्षों की अवधि के दौरान 2006-07 तथा 2007-08 में लक्ष्यों के प्रति भण्डारण हानियों को कम करने में सफल नहीं हो सका। लक्ष्यों से अधिक भण्डारण हानि की राशि ₹ 41.44 करोड़²⁶ थी।

4.4.3 पारगमन तथा भण्डारण हानियों के नियमन में अनुचित देरी

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि सम्पूर्ण जाँच करने, उत्तरदायित्व नियत करने की प्रक्रिया आदि, मामले की प्राप्ति के निर्धारित 60 दिनों के अन्दर पूरा किया जाना था परन्तु विभिन्न स्तरों पर मुख्यतः जाँच में देरी के कारण कई मामले लम्बे समय से लम्बित थे। एफसीआई मुख्यालय पर अभिलेखों²⁷ की समीक्षा से निम्नलिखित स्थिति का पता चला:

- i) 2006-07 की शुरुआत तक ₹ 933.05 करोड़ तक की पारगमन तथा भण्डारण हानि नियमन के लिए लंबित थी तथा 1980-81 से लेकर मार्च 2012 के अन्त तक की अवधि के लिए वह ₹ 1,058.26 करोड़ तक बनी रही।
- ii) भण्डारण तथा पारगमन हानियों का नियमन विभिन्न स्तरों पर लंबित था। 2011-12 के अन्त तक ₹ 1,058.26 करोड़ की लंबित राशि में से ₹ 800.32 करोड़ (76 प्रतिशत) जनरल मैनेजर (क्षेत्रीय प्रमुख) स्तर पर बकाया थे जोकि विभिन्न प्राधिकारियों के बीच अधिकतम थे।
- iii) एफसीआई मुख्यालय के स्तर पर, पारगमन तथा भण्डारण हानियों की ₹ 56.48 करोड़ की राशि का नियमन 2011-12 के अन्त तक लंबित था। विस्तृत संवीक्षा से पता चला कि ₹ 56.48 करोड़ में से 1972-73 से 2009-10 तक की अवधि से सम्बद्ध 118 मामलों में ₹ 23.59 करोड़ तक की हानियां अभिलेख उपलब्ध न होने के कारण लम्बित थी। इसके अलावा, एफसीआई मुख्यालय पर पारगमन तथा भण्डारण हानियों के क्षेत्रीय/ज़ोनवार लंबन की समेकित स्थिति को बनाए नहीं रखा गया जो तंत्र के अपर्याप्त अनुसरण का सूचक था।

इस प्रकार, यद्यपि पारगमन तथा भण्डारण हानियों के मामलों का नियमन उनकी प्राप्ति के 60 दिनों के अन्दर पूरा होना था तथापि 1980-81 से ₹ 1,058.26 करोड़ की राशि का नियमन लंबित था। इसके अलावा, 1979-80 से 2006-07 तक के पुराने मामलों को केवल 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान ही नियमित किया गया था। मार्गस्थ तथा भण्डारण हानियों को बट्टे खाते डालने की कुल

²⁵ 2006-07 में ₹ 23.67 करोड़, 2007-08 में ₹ 9.53 करोड़, 2009-10 में ₹ 25.92 करोड़, 2010-11 में ₹ 23.99 करोड़ तथा 2011-12 में ₹ 14.80 करोड़।

²⁶ 2006-07 में ₹ 15.38 करोड़ तथा 2007-08 में ₹ 26.06 करोड़।

²⁷ एफसीआई की मासिक निष्पादन समीक्षा रिपोर्टें

हानि तथा उनकी जाँच प्रक्रिया समयबद्ध तरीके से नहीं की गई थी जिसके कारण लंबित मामलों के नियमन में असामान्य देरी हुई।

प्रबन्धन ने कहा (दिसम्बर 2011) कि मुख्यालय पर पारगमन तथा भंडारण हानियों के मामलों के नियमन में देरी मुख्यतः क्षेत्रीय कार्यालयों से मुख्यालयों को नियमन प्रस्ताव की प्राप्ति में देरी के कारण हुई थी। कुछ मामलों में, वे पूर्ण दस्तावेज प्राप्त नहीं हुए थे जिनसे क्षेत्रीय कार्यालयों से पत्राचार किया जाना था। जोनल कार्यालयों को अवधि से लंबित मामलों के अभिलेखों की अनुपलब्धता के संदर्भ में समिति का गठन करने के लिए आग्रह किया गया था जो यह देखें कि क्या उस पर कोई कार्रवाई की जा सकती थी।

मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि निगम विभिन्न स्तरों पर लंबित सभी अनियमित हानियों को नियमित करने के लिए समयसीमा के अन्दर आवश्यक कदम उठा रहा था।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि पारगमन तथा भण्डारण हानियों के नियमितीकरण के लिए मौजूदा प्रणाली ने 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान अपने प्रभावी कार्यान्वयन की कमी का संकेत देते हुए लंबित मामलों में कोई प्रमुख कमी नहीं दर्शाई थी। जब तक हानियों का नियमन समयबद्ध तरीके से उचित जाँच तथा जवाबदेही को सुनिश्चित करके नहीं किया जाता तब तक पारगमन तथा भंडारण हानियों के मामलों संचित होते रहेंगे।

लेखापरीक्षा सिफारिशें तथा मंत्रालय के उत्तर

क्रम संख्या	लेखापरीक्षा की सिफारिशें	मंत्रालय के उत्तर
8	भारत सरकार को परिचालन कार्यकलापों को कारगर बनाने के लिए एफसीआई/खाद्य विभाग तथा रेलवे मंत्रालय को शामिल करते हुए एक सामान्य तन्त्र की स्थापना करनी चाहिए। एफसीआई की आवश्यकताओं के अनुसार रैकों की आपूर्ति में रेलवे की मौजूदा प्रचालनात्मक बाधाओं पर तत्काल विचार किया जाना चाहिए।	स्वीकृत। संयुक्त सचिव (पी एंड एफसीआई), डी/ओ एफ एंड पीडी, निष्पादन निदेशक (यातायात परिवहन), रेलवे मंत्रालय तथा एफसीआई के कार्यकारी निदेशक (टी) एफसीआई ने रेलवे तथा एफसीआई के बीच उठे विभिन्न विवादों पर विचार करने के लिए एक समन्वय समिति का गठन किया है।
9	एफसीआई को असंबंधित तथा अनुपस्थित वैगनों के सामंजस्य के लिए तथा रेलवे के साथ प्रतिदाय दावों के निपटान के लिए मौजूदा प्रणाली को कारगर तथा शक्तिशाली बनाना चाहिए।	स्वीकृत पहले से ही जोन स्तर पर संबंधित तथा अनुपस्थित वैगनों के सामंजस्य के लिए तथा प्रतिदाय दावों के निपटान के समाधान हेतु संयुक्त समितियाँ गठित हैं।



अध्याय V आन्तरिक नियंत्रण

5.1 आन्तरिक लेखापरीक्षा और प्रत्यक्ष सत्यापन

आन्तरिक लेखापरीक्षा सम्पूर्ण आन्तरिक नियंत्रण²⁸ प्रणाली का एक महत्वपूर्ण अंश है और इसे एक संगठन के डाटा, विवरण, रिकार्ड, प्रचालन और निष्पादन की प्रणालीगत और स्वतंत्र जांच के रूप में परिभाषित किया जाता है। यह एक संगठन के भीतर प्रणालियों, प्रक्रियाओं और प्रचालनों को मापने और मूल्यांकन करने का एक प्रबंधात्मक नियंत्रण है। आन्तरिक लेखापरीक्षा लेखांकन और अन्य रिकार्डों और स्थल पर वास्तविक प्रचालनों की समवर्ती या पश्च लेखापरीक्षा जाँच द्वारा अनियमितताओं, गलतियों और धोखाधड़ी का पता लगाती है। इसके साथ-साथ आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रबन्धन को सहायता प्रदान करने के दृष्टिगत इकाई के आन्तरिक नियंत्रणों, नीतियों, योजनाओं और प्रक्रियाओं की भी लगातार पुनरीक्षा करती है जिससे संगठन को मितव्ययी, कार्यकुशल और प्रभावी प्रचालन प्राप्त हो।

एफसीआई में आन्तरिक लेखापरीक्षा के कर्तव्यों में अन्य बातों के साथ साथ विस्तृत रूप से निगम के निर्धारित नियमों और विनियमों, प्रणालियों और प्रक्रियाओं के अनुपालन की जाँच और मूल्यांकन सम्मिलित है। आन्तरिक लेखापरीक्षा डिपुओं में खाद्यान्न के भंडार का स्वतंत्र भौतिक सत्यापन भी करता है और लेखांकन रिकार्डों में अन्तर की रिपोर्ट करता है। कमजोर आन्तरिक लेखापरीक्षा एफसीआई के नियमों, प्रणालियों और प्रक्रियाओं के अनुपालन, अक्षमताओं और प्रचालनों पर नियंत्रण में कमी के जोखिम को उजागर करेगा। भंडार के भौतिक सत्यापन में कमी से एफसीआई धोखाधड़ी और खाद्यान्न भंडार के दुरुस्त्रयोग के जोखिम की स्थिति में आ जाएगा।

लेखापरीक्षा ने एफसीआई की आंतरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन (आईएपीवी) प्रभाग द्वारा आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रबन्धन की पर्याप्तता और भौतिक सत्यापन की जाँच की। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा अनुवर्ती पैराग्राफों में की गई है।

5.2 आन्तरिक लेखापरीक्षा और प्रत्यक्ष सत्यापन का संगठनात्मक ढांचा

अखिल भारतीय आधार पर आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रचालनों का समन्वय कार्यकारी निदेशक (ईडी) के पर्यवेक्षण के अन्तर्गत है जो एफसीआई के अध्यक्ष और प्रबन्धन निदेशक को सीधे रिपोर्ट करता है।

²⁸ आन्तरिक नियंत्रण को एक इकाई के प्रबन्धन द्वारा अपनाई गई पद्धतियाँ और प्रक्रियाएँ प्रबन्धन के उद्देश्यों को प्राप्त करने में, जहाँ तक व्यवहार्य हो, कि अपने व्यवसाय को यथाक्रम और कुशल तरीके से करने, प्रबन्धन की नीतियों का अनुपालन, परिसम्पत्तियों के संरक्षण, धोखाधड़ी और चूकों से बचने और पता लगाने, लेखांकन रिकार्डों की सत्यता और पूर्णता और वित्तीय सूचना को समय से तैयार करने में सहायता को सुनिश्चित करने की संगठन की योजना के रूप में परिभाषित किया जाता है।

महाप्रबन्धक सहायक स्टाफ के साथ ईडी की सहायता करता है। ज़ोनल स्तर पर आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य का समन्वय जोनों में महाप्रबन्धक द्वारा किया जाता है। क्षेत्रों की लेखापरीक्षा उप-महाप्रबन्धकों के तुरन्त प्रभार के अन्तर्गत है, जिनकी सहायता आईएपीवी ग्रुप की पार्टियों द्वारा की जाती है, जिसमें प्रत्येक में सामान्यतया दो प्रबन्धक (लेखा) होते हैं।

5.3 आन्तरिक लेखापरीक्षा की स्थिति और प्रत्यक्ष सत्यापन

5.3.1 लेखापरीक्षा योजना प्राप्ति में कमी

लेखापरीक्षा कवरेज के विश्लेषण से पता चला कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए प्रति वर्ष औसतन 519 डिपों का चयन किया जाता था। एफसीआई में 1600 डिपो/169 (एक पोर्ट कार्यालय सहित), सभी यूनितें तीन वर्षों के चक्र में पूरी की जा सकती है। तथापि, वास्तविक कवरेज औसतन 386 डिपो तक ही रही और 2009-12 की अवधि के दौरान घटती प्रवृत्ति दर्शायी। एसीआई द्वारा 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान नियोजित आन्तरिक लेखापरीक्षा और वास्तविक लेखापरीक्षा कवरेज की संख्या निम्नानुसार थी:

तालिका 5.1
नियोजित आन्तरिक लेखापरीक्षा और वास्तविक कवरेज की संख्या

ज़ोन	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
	पी	ए	पी	ए	पी	ए	पी	ए	पी	ए	पी	ए
उत्तरी ज़ोन	297	269	271	251	272	254	244	212	177	192	224	156
पूर्वी ज़ोन	47	18	101	15	56	1	87	3	87	10	41	5
पूर्वोत्तर ज़ोन	20	12	18	3	28	7	29	6	31	11	56	38
दक्षिणी ज़ोन	93	84	90	87	95	76	89	67	105	69	69	51
पश्चिम ज़ोन	83	81	82	77	80	75	79	69	82	68	78	46
कुल योग	540	464	562	433	531	413	528	357	482	350	468	296

(पी - नियोजित, ए- वास्तविक)

जबकि उत्तरी ज़ोन में लेखापरीक्षा कवरेज 70 प्रतिशत से 108 प्रतिशत के बीच थी, पूर्वी ज़ोन में, कवरेज केवल 2 प्रतिशत से 38 प्रतिशत तक थी। इसका अनुसरण पूर्वोत्तर ज़ोन द्वारा किया गया जिसमें 17 प्रतिशत से 68 प्रतिशत रिकार्ड किया गया। पश्चिम और दक्षिण ज़ोन में लेखापरीक्षा कवरेज 59 प्रतिशत और 98 प्रतिशत और क्रमशः 66 प्रतिशत से 97 प्रतिशत के बीच थी।

आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा भौतिक सत्यापन (पीवी) के संबंध में, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान नियोजित पीवी और वास्तविक कवरेज की संख्या निम्नानुसार थी:

तालिका 5.2

नियोजित प्रत्यक्ष सत्यापन और वास्तविक कवरेज की संख्या

ज़ोन	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
	पी	ए	पी	ए	पी	ए	पी	ए	पी	ए	पी	ए
उत्तरी ज़ोन	294	266	269	250	269	251	243	211	177	190	224	145
पूर्वी ज़ोन	47	16	101	15	56	0	87	7	87	10	46	25
पूर्वोत्तर ज़ोन	20	12	18	3	28	7	29	6	31	11	56	37
दक्षिणी ज़ोन	93	84	90	87	95	76	89	67	105	69	69	50
पश्चिमी ज़ोन	83	81	83	78	79	73	79	70	83	68	60	50
कुल योग	537	459	561	433	527	407	527	361	483	348	455	307

(पी - नियोजित, ए- वास्तविक)

जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है, भौतिक सत्यापन की कवरेज ने विभिन्न ज़ोनों के बीच व्यापक अन्तर दर्शाया। जबकि उत्तरी ज़ोन में, 65 प्रतिशत से 107 प्रतिशत तक पीवी किया गया था, पूर्वी ज़ोन में यह केवल 54 प्रतिशत तक और पूर्वोत्तर ज़ोन में 17 प्रतिशत से 66 प्रतिशत तक किया गया था। दक्षिणी ज़ोन में कवरेज 66 प्रतिशत से 97 प्रतिशत तक और पश्चिमी ज़ोन में यह 82 प्रतिशत और 98 प्रतिशत के बीच था।

इस प्रकार, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान समग्र रूप से, पीवी के लिए योजना के प्रति वास्तविक लेखापरीक्षा कवरेज, 67 प्रतिशत और 85 प्रतिशत के बीच थी।

प्रबन्धन ने बताया (जुलाई 2012) कि कवरेज में गिरावट लेखापरीक्षा डिवीज़न में श्रमशक्ति की कमी के कारण थी, जो कि स्वीकृत कार्यबल का 29 प्रतिशत के करीब था और समस्या का हल नए अधिकारियों/कर्मचारियों की भर्ती द्वारा किया जा रहा था।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि निगम ने लेखा संवर्ग में प्रबन्धकों और वर्ग III कर्मचारियों की भर्ती शुरू कर दी है, जिनमें से कुछ को लेखापरीक्षा डिवीज़न में रखा जाएगा।

5.3.2 बकाया आन्तरिक लेखापरीक्षा पैराग्राफ

लेखापरीक्षा ने पाया कि 8467 आन्तरिक लेखापरीक्षा (आईए) पैराग्राफ जिनमें ₹ 2,395.68 करोड़ का मूल्य निहित था 31 मार्च 2012 तक निपटान हेतु लम्बित थे। आईए पैराग्राफों का लम्बन उत्तरी ज़ोन में अधिकतम और पूर्वोत्तर ज़ोन में न्यूनतम था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान आईए के बकाया पैराग्राफों और राशि मूल्य निम्नानुसार था:

तालिका 5.3
मूल्य राशि के साथ आन्तरिक लेखापरीक्षा के बकाया पैराग्राफ

ज़ोन	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
	टीपी*	मूल्य (₹ करोड़ में)	टीपी*	मूल्य (₹ करोड़ में)	टीपी*	मूल्य (₹ करोड़ में)	टीपी*	मूल्य (₹ करोड़ में)	टीपी*	मूल्य (₹ करोड़ में)	टीपी*	मूल्य (₹ करोड़ में)
उत्तरी ज़ोन	5941	2,568.89	4435	2,567.12	3863	2,106.70	4275	2,138.99	4665	2,178.10	4449	2,022.90
पूर्वी ज़ोन	4647	620.23	3313	390.74	2496	287.88	2261	285.57	2337	282.79	1932	285.32
पूर्वोत्तर ज़ोन	2244	214.31	471	90.55	248	20.64	117	9.94	140	23.25	194	21.39
दक्षिणी ज़ोन	1130	69.87	772	33.12	419	725.54	477	703.60	337	19.05	470	20.98
पश्चिमी ज़ोन	1165	57.13	663	67.73	606	35.40	710	46.26	584	35.99	834	45.09
मुख्यालय	972	0	952	0	1004	0	1026	0	1039	0	588	0
कुल योग	16099	3,530.43	10606	3,149.26	8636	3,176.16	8866	3,184.36	9102	2,539.18	8467	2,395.68

*टीपी - कुल पैराग्राफ

5.3.3 आईए के अन्तर्गत पीवी पर बकाया पैराग्राफ

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-12 की समाप्ति तक आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा किए गए भौतिक सत्यापन के 1447 बकाया पैराग्राफों का निपटान लम्बित था। पैराग्राफों का अधिकतम लम्बन पूर्वी ज़ोन के बाद उत्तरी ज़ोन में था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के लिए बकाया पीवी पैराग्राफ निम्नानुसार थे:

तालिका 5.4
प्रत्यक्ष सत्यापन पैराग्राफों का लम्बन

(पैराग्राफों की सं.)

ज़ोन	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
उत्तरी ज़ोन	736	286	329	328	378	408
पूर्वी ज़ोन	1982	1395	959	881	876	806
पूर्वोत्तर ज़ोन	617	20	15	4	10	49
दक्षिणी ज़ोन	245	107	93	112	80	107
पश्चिमी ज़ोन	323	60	61	55	58	77
कुल योग	3903	1868	1457	1380	1402	1447

प्रबन्धन ने बताया (दिसम्बर 2011) कि लेखापरीक्षा समितियों के गठन द्वारा भौतिक सत्यापन पैराग्राफों के निपटान के प्रयास किए जा रहे थे।

5.3.4 आन्तरिक लेखापरीक्षा और प्रत्यक्ष सत्यापन करने में अपर्याप्तता

संवीक्षाधीन अवधि के दौरान एफ़सीआई द्वारा की गई आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रबन्धन और भौतिक सत्यापन की पर्याप्तता की जाँच के लिए लेखापरीक्षा ने विस्तृत जाँच हेतु क्षेत्रीय कार्यालयों के अभिलेखों का विश्लेषण किया। संवीक्षा की अवधि के दौरान वास्तव में की गई आन्तरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन में पाई गई अपर्याप्तताओं पर लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ नीचे उजागर की गई हैं:

- असम क्षेत्र में दो से तीन वर्षों तक 27 डिपों को कवर करने वाले नौ जिलों में से प्रत्यक्ष सत्यापन के लिए 11 डिपों का चयन नहीं किया गया था। कमज़ोर आन्तरिक नियंत्रण के कारण, लेखापरीक्षा के अन्तर्गत अवधि के दौरान सात जिलों²⁹ में ₹ 3.87 करोड़ की राशि के चावल/गेहूँ के भंडार का संदिग्ध दुरुस्मयोग पाया गया। गुवाहाटी और तिहू के जिला कार्यालयों में, भंडार का पीवी संरक्षक द्वारा स्वयं किया गया था जोकि इस अवधारणा का उल्लंघन था कि संरक्षक भंडार के सत्यापनकर्ता नहीं होने चाहिए और रिपोर्ट को हस्ताक्षर करने वाले प्रत्यक्ष सत्यापन अधिकारी (पीवीओ) का नाम और पदनाम ठीक से दर्ज नहीं किया गया था, जिसमें प्रामाणिकता का अभाव था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान नियोजित 890 गोदाम निरीक्षणों में से 98 निरीक्षण नहीं किए गए थे।
- बिहार क्षेत्र में जुलाई/अगस्त 2009 के दौरान फुलवारीशरीफ डिपो, जिला कार्यालय पटना के अलावा पूरे बिहार क्षेत्र के अन्य डिपों में 2006-07 से 2010-12 की अवधि के दौरान आईए एवं पीवी द्वारा भंडार की कोई आन्तरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन नहीं किया गया। बिहार क्षेत्र में ₹ 52.90 करोड़ के 26,069 एमटी खाद्यान्न की कमी के 14 मामलों में से सात मामले³⁰ जिला कार्यालय पटना के अन्तर्गत डिपुओं में थे। जिला कार्यालय मुज़फ़्फ़रपुर में 2009 की पीवी रिपोर्टों से पीवीओं की पहचान का पता नहीं लग सका। विशेष पीवी दलों द्वारा भारी कमी का पता लगाने के बाद भी, आन्तरिक लेखापरीक्षा और भंडार के पीवी में कोई सुधार नहीं आया क्योंकि 2011-12 के दौरान इन्हें केवल दो जिला कार्यालयों (पटना और मोतीहारी) और आठ डिपों में किया गया था।
- पश्चिम बंगाल क्षेत्र में, 32 डिपों में से आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग ने वर्ष 2009-10 में चार डिपों को छोड़कर 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान कोई प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया। इसके अतिरिक्त, कुल 20 जिला कार्यालयों में से चार वर्षों से अधिक से 11 जिला कार्यालयों की लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। वर्ष 2011 के लिए जिला कार्यालय बर्दवान की वार्षिक प्रत्यक्ष सत्यापन रिपोर्ट से पीवीओ की पहचान सुनिश्चित नहीं की जा सकी। नियोजित 788 गोदाम निरीक्षणों में से, 101 निरीक्षण नहीं किए गए। 2011-12 में गोदाम निरीक्षण (नियोजित 157 में से 151 निरीक्षण) में सुधार और 16 डिपों में पीवी किए जाने के अलावा, आन्तरिक लेखापरीक्षा कवरेज कम रही क्योंकि केवल एक जिला कार्यालय की लेखापरीक्षा की गई थी।

²⁹ डीओ कोकराझार, डीओ बोंगाईगांव, डीओ जोरहाट, डीओ डिब्रूगढ़, डीओ बान्देरदेव, डीओ उत्तरी लखीमपुर, डीओ सिल्चर, डीओ तेजपुर।

³⁰ मोकामा, फुलवारीशरीफ, दुमरा, बिहीया, चौसा, बक्सर, बिहारशरीफ

- पंजाब क्षेत्र में, आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए नियोजित 629 डिपों में से 2006-07 से 2010-11 के दौरान 141 डिपों की लेखापरीक्षा नहीं की गई। इसके अतिरिक्त, कुल 593 देय डिपों के भौतिक निरीक्षण में से वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान 141 निरीक्षण नहीं किए गए। इसके अतिरिक्त, कमी के कुल 74 मामलों का पता चला जिसमें से 64 मामलों की जाँच की गई और तदनुसार कमी को बट्टे खाते में डाल दिया गया। जनवरी 2006 से दिसम्बर 2010 के दौरान नियोजित 3110 गोदाम निरीक्षणों के प्रति, 125 मामलों में निरीक्षण नहीं किए गए। वर्ष 2011-12 के दौरान 143 डिपों का निरीक्षण नियोजित किया गया था। इनमें से केवल 54 डिपों का निरीक्षण किया गया और 89 डिपों बाकी रह गए थे।
- छत्तीसगढ़ क्षेत्र में, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान नियोजित 139 आन्तरिक लेखापरीक्षा (118 डिपो और 21 जिला कार्यालयों) में से, 13 की आन्तरिक लेखापरीक्षा (10 डिपों और 3 जिला कार्यालय) नहीं की गई। इसके अतिरिक्त 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान नियोजित 118 डिपों के भौतिक सत्यापन के प्रति 10 डिपों में इसे नहीं किया गया।
- आन्ध्र प्रदेश क्षेत्र में, आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए नियोजित 352 जिला कार्यालयों/डिपों में से, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान 58 जिला कार्यालयों/ डिपों की लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, छः वर्षों के दौरान नियोजित 207 डिपों जिनके लिए प्रत्यक्ष सत्यापन नियोजित किया गया था, में से, 50 डिपों में इसे नहीं किया गया था।
- हरियाणा क्षेत्र में, 2006-07 से 2011-12 के दौरान नियोजित 2583 गोदाम निरीक्षणों में से 2578 मामलों में निरीक्षण किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (जनवरी 2013) कि श्रमशक्ति के अभाव के कारण योजनानुसार भौतिक सत्यापन और गोदाम निरीक्षण नहीं किया जा सका।

5.4 आन्तरिक लेखापरीक्षा और प्रत्यक्ष सत्यापन डिवीजन में श्रमशक्ति की कमी

एफसीआई के आन्तरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन डिवीजन के श्रमशक्ति की संस्वीकृत कार्यबल 2006-07 में 398 से बढ़ कर 2011-12 में 447 हो गई थी। तथापि, उसी अवधि के दौरान संस्वीकृत कार्यबल के प्रति तैनात श्रमिक 131 से 215 तक रहे। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान संस्वीकृत कार्यबल के प्रति श्रमशक्ति की स्थिति तालिका 5.5 से देखी जा सकती है:

तालिका 5.5
संस्वीकृत कार्यबल के प्रति श्रमशक्ति की स्थिति

वर्ष	संस्वीकृत कार्यबल	तैनात श्रमिक	कमी	कमी (प्रतिशत में)
2006-07	398	148	250	63
2007-08	519	215	304	59
2008-09	493	163	330	67
2009-10	493	144	349	71
2010-11	451	131	320	71
2011-12	447	141	306	68

उपरोक्त से लेखापरीक्षा ने पाया कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई की आईए एवं पीवी डिवीज़न में श्रमशक्ति की काफी कमी थी जो 250 से 349 के बीच थी। छः वर्षों के दौरान संस्वीकृत कार्यबल की कमी 59 प्रतिशत और 71 प्रतिशत के बीच थी।

यह स्पष्ट है कि आन्तरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन का प्रचालन काफी हद तक अपर्याप्त था। लेखापरीक्षा कवरेज में लगातार कमी हो रही थी और बड़ी संख्या में आन्तरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन पर की गई कार्रवाही की रिपोर्टें बकाया थी। भंडार की पीवी करने में बड़ी संख्या में कमियाँ पाई गई थी। आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग में श्रमशक्ति की भारी कमी ने एफसीआई में आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली को विपरीत रूप से प्रभावित किया था। जबकि एफसीआई मुख्यालय ने पूरे ज़ोन/क्षेत्र के लिए लेखापरीक्षा योजना तैयार की थी उस पर वास्तविक कार्यान्वयन और की गई कार्रवाई एफसीआई मुख्यालय द्वारा सीधा मानीटरिंग और पर्यवेक्षण के बिना क्षेत्रीय और ज़ोनल स्तरों पर की जाती थी। इस प्रकार, ज़ोनल स्तर पर आन्तरिक लेखापरीक्षा गतिविधियों में अपेक्षित स्वतंत्रता की कमी थी।

प्रबन्धन ने बताया (दिसम्बर 2011/जुलाई 2012) कि उठाए और निपटाए गए पैराग्राफों की संवीक्षा मासिक आधार पर क्षेत्र-वार की जाती थी। इसके अलावा क्षेत्रों द्वारा महत्वपूर्ण पैराग्राफ का सार मासिक आधार पर एफसीआई मुख्यालय को प्रस्तुत किया जाता था। आईए एवं पीवी रिपोर्टों में की गई आपत्तियों की मानीटरिंग ज़ोनल स्तर पर की जाती थी। मुख्यालय द्वारा दूरस्थ डिपों पर पीवी की प्रत्यक्ष मानीटरिंग न तो संभव थी और न ही वांछनीय क्योंकि एफसीआई के कार्यलय ज़ोनल, क्षेत्रीय और ज़िला स्तर पर थे। भंडार संरक्षक के अलावा स्टाफ द्वारा पीवी करने के निर्देश पहले से ही मौजूद थे और मोटे तौर पर उनका अनुसरण किया जा रहा था।

मंत्रालय ने पुष्टि की (जनवरी 2013) कि श्रमशक्ति में कमी ने दोनों लेखापरीक्षा और पीवी कवरेज के साथ साथ लेखापरीक्षा और पीवी रिपोर्ट पर की गई कार्रवाही को भी प्रभावित किया था। लेखापरीक्षा की स्वतंत्रता को बनाए रखने के लिए, आन्तरिक लेखापरीक्षा डिवीज़न में लेखापरीक्षा अधिकारी सीधे क्षेत्र/ज़ोन में आन्तरिक लेखापरीक्षा डिवीज़न के प्रमुख को सीधे रिपोर्ट करते थे। आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य की मानीटरिंग और पर्यवेक्षण मुख्यालय से ईडी (आईए) द्वारा वार्षिक लेखापरीक्षा योजना के निष्पादन के लिए की जाती थी। संवीक्षा बैठकें/लेखापरीक्षा गतिविधियां मुख्यालय के लेखापरीक्षा डिवीज़न द्वारा मानीटर की जा रही थी।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई मुख्यालय की भूमिका केवल अस्थायी वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार करने और उसके कार्यान्वयन तक सीमित थी और उठाए गए बिन्दुओं पर अनुवर्ती कार्रवाई ज़ोनल स्तर पर की जाती थी। एफसीआई मुख्यालय के अधिकारियों का कोई प्रत्यक्ष हस्तक्षेप नहीं था। क्षेत्रों/ज़ोनों में आन्तरिक लेखापरीक्षा डिवीज़नों के स्वतंत्र प्रमुखों के अभाव में, जो वास्तव में एफसीआई मुख्यालय के ईडी (आईए) को सीधे रिपोर्ट करते जैसा कि मंत्रालय द्वारा बताया गया था लेखापरीक्षा की स्वतंत्रता अधूरी रह गई। इस प्रकार, एफसीआई द्वारा अपनाई गई आन्तरिक लेखापरीक्षा

और भौतिक सत्यापन प्रबन्धनों में मुख्यालय स्तर पर वांछित स्वतंत्रता और प्रभावी अनुवर्ती कार्रवाई तंत्र का अभाव था।

लेखापरीक्षा की सिफारिशें और मंत्रालय के उत्तर

क्रम सं.	लेखापरीक्षा की सिफारिशें	मंत्रालय का उत्तर
10	एफसीआई को श्रमशक्ति को मजबूत करने और आन्तरिक लेखापरीक्षा गतिविधियों को बढ़ाने और भंडार के भौतिक सत्यापन की कवरेज की दृष्टि से आन्तरिक नियंत्रण प्रबन्धन की समीक्षा करनी चाहिए।	स्वीकृत
11	एफसीआई को आन्तरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन गतिविधियों में स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के लिए एफसीआई मुख्यालय के पर्यवेक्षण को मजबूत बनाने पर विचार करना चाहिए।	स्वीकृत

नई दिल्ली
दिनांक : 16 अप्रैल 2013

शंकर नारायण
(शंकर नारायण)
उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
(रिपोर्ट केन्द्रीय एवं स्थानीय निकाय)

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक : 16 अप्रैल 2013

विनोद राय
(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

अनुबंध

अनुबंध - I
(कार्यकारी सार देखें)

सं. 9-3/2012-एफसी.II
भारत सरकार
उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक
वितरण मंत्रालय
खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग

कृषि भवन, नई दिल्ली
दिनांक: जनवरी 24, 2013

सेवा में

श्री जॉन के. सेलाटे
प्रधान निदेशक वाणिज्यिक लेखापरीक्षा
एवं पदेन सदस्य लेखापरीक्षा बोर्ड-IV,
प्रधान निदेशक वाणिज्यिक लेखापरीक्षा एवं पदेन
सदस्य, लेखापरीक्षा बोर्ड-IV का कार्यालय
16-20, बाराखंभा लेन, नई दिल्ली-01

संदर्भ: पत्र सं. रिपोर्ट/1-650/एमएबी- IV/पीए/एसएम/एफसीआई दिनांक 23.01.2013

विषय: "एफसीआई में खाद्यान्नों के भंडारण प्रबंधन परिचालन" पर ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा पर एग्जिट कन्फरेंस का कार्यवृत्त।

महोदय,

कृपया अपने उपर्युक्त पत्र का अवलोकन करें। 22.01.2013 को हुई एफसीआई की ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर एग्जिट कन्फरेंस के कार्यवृत्त की एक प्रति और इनके अनुशंसाओं पर मंत्रालय के जवाब सहित अद्योहस्ताक्षरी द्वारा विद्यिवत हस्ताक्षरित आपको आवश्यक कार्रवाई हेतु संलग्न है।

धन्यवाद

भवदीय

अनुलग्नक: यथोपरि

हस्ता/-

(यू.के.एस. चौहान)
संयुक्त सचिव (पीएंडएफसीआई)
दूरभाष सं. 011-2338 2512
फैक्स सं. 011-2338 9358

ई-मेल: jspolicy.fpd@nic.in

क्रम संख्या	लेखापरीक्षा की सिफारिशें	मंत्रालय का उत्तर (जनवरी 2013)
1.	लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली और अन्य कल्याण योजनाओं के दृष्टिगत भारत सरकार/एफसीआई को खाद्यानों की अधिप्राप्ति के संवर्धन और एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा सीधे अधिप्राप्ति बढ़ाने के लिए आवश्यक कदम उठाने चाहिए।	आंशिक रूप से स्वीकृत किसानों को योग्य और व्यापक कीमत सहायता कवरेज प्रदान करने के लिए मंत्रालय की नीति, राज्यों को विकेन्द्रीकृत तरीके से अधिप्राप्ति करने के लिए प्रोत्साहित करने की हैं। एफसीआई अधिप्राप्ति के संवर्धन के लिए राज्यों को जरूरी दिशानिर्देश और सहायता देना जारी रखेगी।
2.	भारत सरकार को खाद्यानों की घटक वार मात्रा सहित, उदाहरण के लिए, खाद्य सुरक्षा रिज़र्व, आपातकालीन परिस्थितियों और कीमत संतुलन इत्यादि के लिए न्यूनतम बफर मानक निर्धारित करने पर विचार करना चाहिए। भारत सरकार को केन्द्रीय पूल के खाद्य भंडार के प्रबन्धन में अधिक निश्चितता के दृष्टिगत बफर मानक के अधिकतम स्तर के निर्धारण पर भी विचार करना चाहिए।	आंशिक रूप से स्वीकृत सरकार जल्दी ही न्यूनतम बफर मानकों को संशोधित करेगी किन्तु बफर मानकों का अधिकतम स्तर निर्धारित करना अभी व्यवहार्य नहीं हैं। अतिरिक्त भंडार को भारी मात्रा में निकालने का निर्णय वर्ष दर वर्ष के आधार पर उस समय की परिस्थिति को देखते हुए लेना होगा।
3.	भारत सरकार को विभिन्न एजेंसियों द्वारा संभाले जाने वाले खाद्यान भंडारों का रखरखाव सुनिश्चित करने के लिए एकल बिन्दु जवाबदेही के लिए बफर मानकों के अन्तर्गत दिए गए स्तर पर उत्तरदायित्व सौंपना होगा।	स्वीकृत एफसीआई को पहले ही उत्तरदायित्व दिया गया है।
4.	भारत सरकार के भारी आर्थिक सहायता के भुगतान के दृष्टिगत विभिन्न राज्यों द्वारा लगाए गए सांविधिक और गैर सांविधिक प्रभारों के संदर्भ में खाद्यानों के लागत ढांचे का यौक्तिकरण तेजी से करना चाहिए।	स्वीकृत

5.	भारत सरकार/एफसीआई को एक नीतिगत दृष्टिकोण/विस्तृत लागत लाभ विश्लेषण करना चाहिए जिससे केवल बाहरी एजेंसियों पर निर्भर रहने के बजाए स्वामित्व और किराए पर भंडारण के मिश्रण पर निर्णय लिया जा सके और तदनुसार भंडारण क्षमता का संवर्धन किया जा सके।	अपेक्षित विस्तृत लागत लाभ विश्लेषण करने के लिए स्वीकार किया। तथापि, सरकार ने सिक्किम और कुछ विशेष मामलों सहित पूर्वोत्तर राज्यों को छोड़कर पहले से ही गोदामों को अल्पावधि और दीर्घावधि किराए पर लेकर भंडारण क्षमता संवर्धन का निर्णय ले लिया है।
6.	अधिप्राप्त करने वाले राज्यों से खाद्यान्नों को समय से उपभोक्ता राज्यों को देने के लिए एफसीआई की वर्तमान भंडारण क्षमता का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए जिससे एसजीएज़ को दिए अग्रनयन प्रभारों को कम किया जा सकें।	स्वीकृत
7.	पिछले पाँच वर्षों के दौरान खराब भंडारण क्षमता वृद्धि के दृष्टिगत भारत सरकार/एफसीआई को विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत (पीईजी 2008/पीईजी 2009 और एनई और अन्य राज्यों के लिए योजना) चल रही संवर्धन योजना को तेज करना होगा जिससे विभिन्न राज्यों द्वारा सामना की जा रही रूकावटों/बाधाओं पर संबंधित राज्य सरकारों के साथ परामर्श/सहयोग से काबू पाया जा सके।	स्वीकृत
8.	भारत सरकार को रेल मंत्रालय और खाद्य विभाग/एफसीआई के साथ औपचारिक तंत्र स्थापित करना चाहिए जिससे परिचालन कार्यों को कारगर बनाया जा सके। एफसीआई की आवश्यकताओं के अनुसार रैकों की आपूर्ति में रेलवे की वर्तमान प्रचालनात्मक बाधाओं को तुरन्त सम्बोधित किया जाना चाहिए।	स्वीकृत संयुक्त सचिव (पी एवं एफसीआई), एफ एवं पीडी विभाग के कार्यकारी निदेशक (ट्रैफिक परिवहन), रेल मंत्रालय और कार्यकारी निदेशक (टी) से बनी समन्वय समिति का गठन साप्ताहिक आधार पर एफसीआई और रेलवे के बीच उठने वाले विभिन्न मुद्दों पर विचार के लिए किया गया था।

9.	एफसीआई को लापता और असंयुक्त वैगनों के मेल के लिए और रेलवे के साथ वापसी के दावों के निपटान के लिए मौजूदा प्रणाली को कारगर और मजबूत बनाना चाहिए।	स्वीकृत लापता और असंयुक्त वैगनों को ढूंढने के लिए और वापसी दावों के निपटान का समाधान करने के लिए पहले से ही जोनल स्तरीय संयुक्त समितियाँ हैं।
10.	भारत सरकार/एफसीआई को वर्तमान दिशानिर्देशों की संवीक्षा करनी चाहिए और एफसीआई और राज्यों के बीच राज्य सरकारों के साथ परामर्श से पहाड़ी परिवहन आर्थिक सहायता दावों का नियमित और समय से निपटान करने के लिए अधिक प्रभावी तंत्र बनाने पर विचार करना चाहिए।	वर्तमान दिशानिर्देश एचटीएस दावों के समय पर निपटान के लिए पर्याप्त हैं तथापि, कुछ राज्यों द्वारा दावों की प्रस्तुती न करने या दावे के समर्थन में दस्तावेज प्रस्तुत न करने के कारण विलम्ब हुए हैं।
11.	एफसीआई को कार्यबल को मजबूत करने और आन्तरिक लेखापरीक्षा गतिविधियों को बढ़ाने और स्टॉक के प्रत्यक्ष सत्यापन के कवरेज की दृष्टि से आन्तरिक नियंत्रण प्रबन्धन की संवीक्षा करनी चाहिए।	स्वीकृत
12.	एफसीआई को आन्तरिक लेखापरीक्षा और प्रत्यक्ष सत्यापन गतिविधियों में स्वतंत्रता सुनिश्चित करने के लिए एफसीआई मुख्यालय के पर्यवेक्षण को मजबूत बनाने पर विचार करना चाहिए।	स्वीकृत

हस्ता:-

(जॉन के. सेलाटे)

प्रधान निदेशक वाणिज्यिक लेखापरीक्षा एवं
पदेन सदस्य लेखापरीक्षा बोर्ड-IV

हस्ता:-

(यू.के.एस. चौहान)

संयुक्त सचिव (योजना एवं एफसीआई)
खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग

अनुबंध-II
न्यूनतम बफर मानक की तुलना में केन्द्रीय पूल में खाद्यान्न
का जिसवार भण्डार
(पैरा 1.7 देखें)

तक	गेहूँ			चावल		
	वास्तविक	न्यूनतम	अधिक (+)/ कम (-)	वास्तविक	न्यूनतम	अधिक (+)/ कम(-)
01.04.2006	20.09	40.00	-19.91	136.75	122.00	14.75
01.07.2006	82.07	171.00	-88.93	111.43	98.00	13.43
01.10.2006	64.12	110.00	-45.88	59.70	52.00	7.70
01.01.2007	54.28	82.00	-27.72	119.77	118.00	1.77
01.04.2007	47.03	40.00	7.03	131.72	122.00	9.72
01.07.2007	129.26	171.00	-41.74	109.77	98.00	11.77
01.10.2007	101.21	110.00	-8.79	54.89	52.00	2.89
01.01.2008	77.12	82.00	-4.88	114.75	118.00	-3.25
01.04.2008	58.03	40.00	18.03	138.35	122.00	16.35
01.07.2008	249.12	201.00	48.12	112.49	98.00	14.49
01.10.2008	220.25	140.00	80.25	78.63	52.00	26.63
01.01.2009	182.12	112.00	70.12	175.76	138.00	37.76
01.04.2009	134.29	70.00	64.29	216.04	142.00	74.04
01.07.2009	329.22	201.00	128.22	196.16	118.00	78.16
01.10.2009	284.57	140.00	144.57	153.49	72.00	81.49
01.01.2010	230.92	112.00	118.92	243.53	138.00	105.53
01.04.2010	161.25	70.00	91.25	267.13	142.00	125.13
01.07.2010	335.84	201.00	134.84	242.66	118.00	124.66
01.10.2010	277.77	140.00	137.77	184.44	72.00	112.44
01.01.2011	215.40	112.00	103.40	255.80	138.00	117.80
01.04.2011	153.64	70.00	83.64	288.20	142.00	146.20
01.07.2011	371.49	201.00	170.49	268.57	118.00	150.57
01.10.2011	314.26	140.00	174.26	203.59	72.00	131.59
01.01.2012	256.76	112.00	144.76	297.18	138.00	159.18
01.04.2012	199.52	70.00	129.52	333.50	142.00	191.50

**न्यूनतम बफर मानक के तुलना में केन्द्रीय पूल में खाद्यान्न
(गेहूँ और चावल) का कुल भंडार**

तक	गेहूँ		चावल		वास्तविक गेहूँ और चावल	न्यूनतम गेहूँ और चावल
	वास्तविक	न्यूनतम	वास्तविक	न्यूनतम		
01.04.2006	20.09	40.00	136.75	122.00	156.84	162.00
01.07.2006	82.07	171.00	111.43	98.00	193.5	269.00
01.10.2006	64.12	110.00	59.70	52.00	123.82	162.00
01.01.2007	54.28	82.00	119.77	118.00	174.05	200.00
01.04.2007	47.03	40.00	131.72	122.00	178.75	162.00
01.07.2007	129.26	171.00	109.77	98.00	239.03	269.00
01.10.2007	101.21	110.00	54.89	52.00	156.10	162.00
01.01.2008	77.12	82.00	114.75	118.00	191.87	200.00
01.04.2008	58.03	40.00	138.35	122.00	196.38	162.00
01.07.2008	249.12	201.00	112.49	98.00	361.61	299.00
01.10.2008	220.25	140.00	78.63	52.00	298.88	192.00
01.01.2009	182.12	112.00	175.76	138.00	357.88	250.00
01.04.2009	134.29	70.00	216.04	142.00	350.33	212.00
01.07.2009	329.22	201.00	196.16	118.00	525.38	319.00
01.10.2009	284.57	140.00	153.49	72.00	438.06	212.00
01.01.2010	230.92	112.00	243.53	138.00	474.45	250.00
01.04.2010	161.25	70.00	267.13	142.00	428.38	212.00
01.07.2010	335.84	201.00	242.66	118.00	578.50	319.00
01.10.2010	277.77	140.00	184.44	72.00	462.21	212.00
01.01.2011	215.40	112.00	255.80	138.00	471.20	250.00
01.04.2011	153.64	70.00	288.20	142.00	441.84	212.00
01.07.2011	371.49	201.00	268.57	118.00	640.06	319.00
01.10.2011	314.26	140.00	203.59	72.00	517.85	212.00
01.01.2012	256.76	112.00	297.18	138.00	553.94	250.00
01.04.2012	199.52	70.00	333.50	142.00	533.02	212.00

टिप्पणी:- जीओआई ने 50 एलएमटी खाद्यान्न सुरक्षा रिजर्व सृजित किया जिसमें विद्यमान तिमाही बफर मानदण्ड से अधिक 1 जुलाई 2008 से 30 एलएमटी गेहूँ और 1 जनवरी 2009 से 20 एलएमटी चावल शामिल है।

अनुबंध - III

1. लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र-एफसीआई के संबंध में नमूना चयन (पैरा 1.13 देखें)

क्रम सं.	क्षेत्रीय कार्यालय	जिला कार्यालय	मालगोदाम की सं.
1	पंजाब	संगरूर, अमृतसर, फिरोजपुर और लुधियाना (चार)	60 में से 16 (27 प्रतिशत)
2	हरियाणा	कुरुक्षेत्र और करनाल (दो)	25 में से 6 (25 प्रतिशत)
3	आंध्र प्रदेश	काकिनाडा, टीपी गुडेम, नेल्लोर और करीमनगर (चार)	18 में से 8 (44 प्रतिशत)
4	छत्तीसगढ़	दुर्ग और रायपुर (दो)	11 में से 4 (36 प्रतिशत)
5	पश्चिम बंगाल	बर्दवान, मिदनापुर, बीरभूम, बंकुरा और जलपाईगुड़ी (पांच)	5 में से 5 (100 प्रतिशत)
6	बिहार	पटना और मिदनापुर (दो)	7 में से 4 (57 प्रतिशत)
7	केरल	कॉजीकोड और त्रिवेन्द्रम (दो)	6 में से 4 (67 प्रतिशत)
8	असम	गुवाहाटी और डीब्रूगढ़ (दो)	7 में से 4 (57 प्रतिशत)

2. राज्य सरकार की एजेंसियों के संबंध में नमूना चयन

राज्य	राज्य सरकार की एजेंसियां	में स्थित कार्यालय	माल-गोदाम की सं.
पंजाब	पंजाब स्टेट वेयर हाउसिंग कारपोरेशन (पीएसडब्ल्यूसी)	संगरूर	19 में से 5 (26 प्रतिशत)
		फिरोजपुर	11 में से 3 (27 प्रतिशत)
		लुधियाना	13 में से 4 (31 प्रतिशत)
		अमृतसर	7 में से 2 (29 प्रतिशत)
	पंजाब स्टेट सिविल सप्लाय कारपोरेशन लिमिटेड (पनसप)	संगरूर	16 में से 4 (25 प्रतिशत)
		फिरोजपुर	6 में से 2 (33 प्रतिशत)
		लुधियाना	8 में से 2 (25 प्रतिशत)
		अमृतसर	8 में से 2 (25 प्रतिशत)
हरियाणा	हरियाणा वेयरहाउसिंग कारपोरेशन (एचडब्ल्यूसी)	अंबाला	4 में से 2 (50 प्रतिशत)
		करनाल	9 में से 3 (33 प्रतिशत)
		पानीपत	6 में से 2 (33 प्रतिशत)
		यमुना नगर	4 में से 2 (50 प्रतिशत)
		कुरुक्षेत्र	9 में से 3 (33 प्रतिशत)
		कैथल	13 में से 4 (31 प्रतिशत)
		हरियाणा खाद्य एवं आपूर्ति विभाग	अंबाला
	करनाल		3 में से 2 (67 प्रतिशत)
	पानीपत		शून्य
	यमुना नगर		1 में से 1 (100 प्रतिशत)
	कुरुक्षेत्र		3 में से 2 (67 प्रतिशत)
	कैथल		2 में से 2 (100 प्रतिशत)

3. सेन्ट्रल वेयरहाउसिंग कारपोरेशन के संबंध में नमूना चयन

क्र. सं.	क्षेत्रीय कार्यालय	जिला कार्यालय	माल-गोदाम की सं.
1	पंजाब	संगरूर, अमृतसर, फिरोजपुर और लुधियाना (चार)	6 (अबोहर-I, अबोहर-II, अमृतसर बीडी, फजीलका-I और चंडीगढ़)
2	हरियाणा	कुरुक्षेत्र और करनाल (दो)	7 (कैथल, असन्ध, इन्द्री, करनाल-I, II और III, कुरुक्षेत्र और लाडवा)
3	आंध्र प्रदेश	काकीनाडा, टीपी गुडेम, नेल्लोर और कशीमनगर (चार)	5 (काकीनाडा, टीपी गुडेम, नेल्लोर, कशीमनगर-I एवं II)
4	छत्तीसगढ़	दुर्ग और रायपुर (दो)	8 (दुर्ग, भरतपारा I एवं II, रायपुर I से V)
5	पश्चिम बंगाल	बर्दवान, मिदनापुर, बीरभूम, बंकुरा और जलपाईगुडी (पांच)	10 (विष्णुपुर, बर्दवान-I एवं II, सरूल, रानीनगर, बेल्डा, सीएफएस- हलदीया, चन्द्रकोना रोड, दुर्गाचक और खरगपुर)
6	बिहार	पटना और मिदनापुर (दो)	3 (फतुहा, मोकमा और मुसल्लपुर)
7	केरल	कोज्हीकोडे और तिरुवनंतपुरम (दो)	1 (तिरुवनंतपुरम)
8	असाम	गुवाहाटी और डीब्रुगढ़ (दो)	शून्य

अनुबंध - IV

पिछली लेखापरीक्षा कवरेज (पैरा सं. 1.16 के संदर्भ में)

क्र.स.	पैरा सं. व रिपोर्ट का वर्ष	पैरो का सार	वर्तमान स्थिति/अनुवर्ती कार्रवाई
1	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.1	वैकल्पिक स्थान के लिए खाद्यान्न रेकों की दोबारा बुकिंग पर 2003-04 से 2004-05 के दौरान मन्माड और नागपुर (महाराष्ट्र) में ₹ 3.31 करोड़ का परिहार्य व्यय किया गया था, क्योंकि मूल स्थानों पर गोदामों में पर्याप्त खाली जगह नहीं थी। खाली गोदामों की जगहों और राज्यों द्वारा खाद्यान्नों के आहरण के उचित आकलन के माध्यम से इससे बचा जा सकता था।	रिकार्डों की समीक्षा के दौरान रेकों की दोबारा बुकिंग के इस तरह के उदाहरण महाराष्ट्र क्षेत्र में मन्माड व नागपुर जिला कार्यालय और बोरीवेली में भी देखे गए। दुबारा बुकिंग पर व्यय में 2006-07 में ₹ 2.38 करोड़ से 2010-11 में ₹ 10.48 करोड़ तक की वृद्धि हुई जिससे राज्य सरकार और रेलवे के साथ योजना बनाने और समन्वय की कमी का पता चलता है।
2	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.2	मार्च 2005 से, एफसीआई के रेलवे के विरुद्ध ₹ 796.45 करोड़ की राशि के दावे लंबित थे। इसमें ₹ 37.41 करोड़ की राशि माल ढुलाई वापसी के लिए दावों के 7583 मामलों शामिल थे। जो 12 से 27 वर्ष तक की अवधि से लंबित थे। रेलवे ने दावों को अस्वीकार किया और एफसीआई ने भविष्य में इस प्रकार के दावों का अनुसरण नहीं किया।	एफसीआई द्वारा किए गए दावे रेलवे के पास लम्बे समय से लंबित थे। कुछ दावों का निपटान प्रासंगिक रिकार्डों के अभाव के कारण नहीं किया जा सका। 31 मार्च, 2012 तक ₹ 58.11 करोड़ की माल ढुलाई की वापसी के लिए 10252 मामले लंबित थे।
3	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.3	2000-2005 की अवधि के दौरान, एफसीआई ने विभागीय मजदूर को समयोपरि भत्ता (ओटीए) और प्रोत्साहन राशि क्रमशः ₹ 70.81 करोड़ और ₹ 599.91 करोड़ देने के बावजूद, ₹ 51.57 करोड़ के कुल विलंब-शुल्क का भुगतान किया। वस्तुतः, इस अवधि में प्रत्येक मजदूर की प्रदत्त औसत वार्षिक प्रोत्साहन राशि ₹ 10,221 से ₹ 27,193 तक बढ़ी।	2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान प्रति वर्ष ₹ 59.52 करोड़ की औसत से विलंब/घाटा-शुल्क के कारण ₹ 357.12 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया। विलम्ब शुल्क के भुगतान ने अवधि के दौरान ₹ 22.73 करोड़ (2006-07) से ₹ 132.51 करोड़ (2011-12) की वृद्धि प्रवृत्ति दिखाई।

क्र.स.	पैरा सं. व रिपोर्ट का वर्ष	पैरो का सार	वर्तमान स्थिति/अनुवर्ती कार्रवाई
4	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा स.6.4.2	<p>आठ किलोमीटर से अधिक दूरी पर स्थित गोदामों के भाड़े के कारण संभलाई एवं परिवहन पर परिहार्य व्यय का भारग्रहण।</p> <p>i) विजयनगरम से चेपुस्मल्ली एसडब्ल्यूसी डिपो तक भण्डार के परिवहन पर ₹ 30.51 लाख का परिहार्य व्यय</p> <p>ii) एसडब्ल्यूसी कोटाबोम्मली से खाद्यान्न भण्डार के परिवहन पर ₹ 116.85 लाख का परिहार्य व्यय।</p>	<p>i) उत्तर से एसडब्ल्यूसी चेपुस्मल्ली तक के भण्डार का परिचालन केवल 2002-03 के दौरान किया गया। लेखापरीक्षा प्रेक्षण के आधार पर, एसडब्ल्यूसी चेपुस्मल्ली से भण्डार पड़ोसी जिला कार्यालय एफसीआई श्रीकाकुलम के मिल लेवी भण्डार को अपवर्तित करके रखा गया था। इस परिवर्तन के लिए, चावल मिल मालिकों को कोई अतिरिक्त परिवहन शुल्क का भुगतान नहीं किया गया था। मिल लेवी भण्डार सीधे मिल से डिपो तक वितरित किये जाते थे। परिवहन शुल्क रेलवे माल भाड़े अथवा वास्तविक परिवहन शुल्क के कम से कम करने के लिए प्रतिबंधित थे। इस प्रकार, रेल हेड से एवं इसके विलोमत भण्डार का विचलन जैसा कोई अतिरिक्त व्यय नहीं था।</p> <p>इसलिए आगे कोई टिप्पणी नहीं है।</p> <p>ii) डिपों में कोई भण्डार प्राप्त नहीं हुआ। डिपो से जुड़ी चावल मिलें लेवी चावल वितरित कर रही थी और एक बार गोदाम भर गए तो लेवी सीधे वितरण के लिए पड़ोसी डीओ एफसीआई वाईजेग को प्रत्यक्ष वितरण के लिए स्थानांतरित की गई। इस डिपों के अंदर या बाहर भण्डार के रेल परिचालन का कोई सहारा नहीं लिया गया था।</p> <p>तथापि, जनवरी 2010 से मार्च 2010 के दौरान लेवी के अंतर्गत स्वीकृत बोर्डल चावल भण्डार दूरस्थ रेल-हेड (8086.298 एमटी) के परिचालन के कारण था जिस पर ₹ 11.38 लाख का परिवहन शुल्क व्यय किया गया।</p> <p>वर्ष 2011-12 के दौरान, डिपों एवं रेल हेड के बीच भण्डार की ब्रिजिंग द्वारा कोई बोर्डल चावल भण्डार प्राप्त नहीं हुआ।</p>

क्र.स.	पैरा सं. व रिपोर्ट का वर्ष	पैरो का सार	वर्तमान स्थिति/अनुवर्ती कार्रवाई
5	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.4.3	महबूबनगर में सीडब्ल्यूसी गोदाम पर जडचेरला में सात वर्ष की गारंटी योजना (एसवाईजीएस) के विवेकहीन चयन के कारण दिसंबर 2002 और मार्च 2005 के दौरान ₹ 1.43 करोड़ का परिहार्य व्यय, जो स्थान के रूप में अधिक फायदेमंद था।	सीडब्ल्यूसी महबूबनगर डी ओ एफसीआई तारंका के तहत है और यह देखा गया कि बोर्डल चवल भण्डार 2005-06 से 2010-11 की अवधि के दौरान एसडब्ल्यूसी जडचेरला में स्वीकार किया गया और सीडब्ल्यूसी महबूबनगर में लेवी बोर्डल चवल स्टॉक स्वीकार करने में लागत लाभ की उपेक्षा करके दूरस्थ रेल - हेड के लिए ले जाया गया था। इस संबंध में 2005-06 से 2011-12 की अवधि के लिए ₹ 1.37 करोड़ अतिरिक्त व्यय था।
6	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.4.4	आवाजाही एवं स्टोरेज के लिए एफसीआई मैनुअल में निर्धारित है कि 25,000 एमटी या इससे अधिक क्षमता वाले गोदामों के पास स्वयं की रेलवे साईडिंग सुविधाएं होनी चाहिए। एसवाईजीएस के तहत 25 गोदामों को किराये पर लेने के समय इस पक्ष को समझने में असफल रहने के परिणामस्वरूप रेलवे माल शेडों के भंडार के हैंडलिंग के कारण दिसंबर 2004 तक ₹ 13.88 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।	एसवाईजीएस के तहत लगभग सभी डिपो जमा गारंटी अवधि की समाप्ति के बाद जारी किये गए। परीक्षण जाँच रिकार्ड से, यह देखा गया कि भण्डार सामान्य पीडीएस के लिए जारी किये थे। 2005-06 की अवधि से गारंटी अवधि की समाप्ति (2008-09) तक के लिए इन गैर-साईडिंग डिपों से भण्डार का रेल परिचालन, एफसीआई ने सम्भाल और दुलाई (सम्भाल ₹ 44.01 करोड़ और दुलाई ₹ 24.13 करोड़) के प्रति ₹ 68.14 करोड़ का व्यय किया। इस खर्च से बचा जा सकता था यदि एसवाईजीएस के तहत इन डिपों में रेलवे साईडिंग होती।
7	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.4.5	आन्ध्र प्रदेश (एपी) एसडब्ल्यूसी के गोदामों में रेलवे साईडिंगों के गैर-निर्माण के कारण, एफसीआई द्वारा मार्च 2005 तक रेल परिचालन के लिए रेनिगुंटा एवं जनकमपेट में इन गोदामों से खाद्यान्नों के परिवहन पर ₹ 1.53 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया गया।	एफसीआई केवल 60 प्रतिशत सीमा की दर से भण्डारण शुल्क जारी कर रही है। एफसीआई ने सितम्बर 2005 से अप्रैल 2009 की अवधि के दौरान एसडब्ल्यूसी जनकमपेट से भण्डार की परिचालन पर ₹ 18.86 लाख का अतिरिक्त व्यय किया। इस भंडार शुल्क के लिए ₹ 18.90 लाख (40 प्रतिशत) की वसूली की गई और इस प्रकार एफसीआई ने पूरी अतिरिक्त लागत वसूल की। एसडब्ल्यूसी रेनुगुंटा के संदर्भ में भंडार शुल्क बकाया 40 प्रतिशत शुल्क सहित 60 प्रतिशत तक प्रतिबंधित थी।

क्र.स.	पैरा सं. व रिपोर्ट का वर्ष	पैरो का सार	वर्तमान स्थिति/अनुवर्ती कार्रवाई
8	रिपोर्ट सं. 16/2006 का पैरा सं. 6.5.1.1	2000-04 के दौरान, एफसीआई को खाद्यान्नों के 6.37 एलएमटी के भंडारण पारगमन के कारण ₹ 556.88 करोड़ की कुल हानि हुई। खाद्यान्नों में पारगमन हानि के लिए उत्तरदायी कारक उठाईगिरी और रास्ते में चोरी, सूखा, बहुविध सम्भाल, तौल के अलग-अलग तरीके, बोरियों की कमजोर और ब्रशिंग बैग्स बनावट, आदि थे।	2006-07 से 2011-12 के दौरान, एफसीआई को 8.94 एलएमटी खाद्यान्नों की पारगमन कमी पर ₹ 1,235.02 करोड़ की कुल हानि हुई।
9	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.5.1.2	लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफसीआई ने अब तक पारगमन और स्टोरेज हानि के लिए कोई मानक निर्धारित नहीं किए थे। जिसके कारण अकुशलता और उठाईगिरी को बढ़ावा मिल सकता था। निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, तथापि, पारगमन हानि के सभी मामलों की जांच की जानी थी और जहां आवश्यक हो, ऐसी हानियों के लिए उत्तरदायी कर्मचारी/ अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जानी थी।	पारगमन और स्टोरेज हानि के लिए कोई मानदंड निर्धारित नहीं किए गए थे (मार्च 2012)।
10	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.5.1.3	एफसीआई को ₹ 842.31 करोड़ की हानि हुई जिसमें खाद्यान्नों की 8.49 एलएमटी मात्रा शामिल थी जो 2000-2004 के दौरान जारी खाद्यान्नों के कुल मात्रा की राशि का 0.33 प्रतिशत था।	2006-07 से 2011-12 के दौरान, एफसीआई को खाद्यान्नों की 8.41 एलएमटी के भंडारण की कमी पर ₹ 1,395.00 करोड़ की कुल हानि हुई।
11	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.5.1.4	एफसीआई के विभिन्न स्तरों पर जाँच में असामान्य देशी के कारण भंडारण एवं पारगमन के कारण ₹ 532.87 करोड़ राशि की हानि हुई।	1980-81 की अवधि से संबंधित ₹ 933.05 करोड़ की पारगमन और भंडारण हानि का नियमितीकरण 2006-07 के आरंभ तक लंबित था तथा मार्च 2012 के अंत तक यह ₹ 1,058.26 करोड़ तक बना रहा।

क्र.स.	पैरा सं. व रिपोर्ट का वर्ष	पैरो का सार	वर्तमान स्थिति/अनुवर्ती कार्रवाई
12	रिपोर्ट सं. 16/2006 (सिविल) का पैरा सं. 6.5.1.5	पारगमन एवं भंडारण के लिए मानदंडों का अभाव।	पारगमन एवं भण्डारण की हानि के लिए कोई मानदंड निर्धारित नहीं किए गए (मार्च 2012) थे।
13	रिपोर्ट सं.9/2009 (वाणिज्यिक) का पैरा सं. 6.1.6	स्वतंत्र स्टेशनों के रूप में अधिसूचित डीओ नॉन पोर्ट डिपो (पश्चिम बंगाल क्षेत्र)के तहत एफसीआई के स्वामित्व वाली रेलवे साइडिंग पाने में असफल होने के परिणामस्वरूप 2003-04 से 2008-09 के दौरान रेलवे को ₹ 5.19 करोड़ के साइडिंग शुल्क की परिहार्य अदायगी । खाद्यानों की खेप अंतिम बिंदु जैसे कि साइडिंग तक सीधे रूप से बुक की जा सकती थी यानि बफर प्वाइंट और साइडिंग प्रभारों की अदायगी स्वतंत्र स्टेशनों के रूप में अधिसूचित साइडिंग को प्राप्त कर टाला जा सकता था।	लेखापरीक्षा के कहने पर, एफसीआई और रेलवे द्वारा संयुक्त निरीक्षण आयोजित किया गया तथा यह देखा गया कि "दूरी के आधार" पर प्लेसमेंट करने के लिए पूरे ट्रैक का निर्माण, इंजन के लिए इस्केप लाईन के साथ संभव नहीं है।
14	रिपोर्ट सं. 24/2009-10 (वाणिज्यिक) का पैरा सं. 5.2.8	एफसीआई ने निजी गोदामों के भाड़े के कारण ₹ 1.66 करोड़ का अपव्यय हुआ जबकि जुलाई 2004 से अक्टूबर 2006 की अवधि के दौरान खाद्यान भंडार डिपों (एफएसडी) पुणे मे उनके अपने गोदामो में पर्याप्त स्थान उपलब्ध था।	यह कहा गया कि एफएसडी पुणे में रेल हेड दो प्वाइंट अनलोडिंग के लिए अधिसूचित थे। एफसीआई के पास रेल साइडिंग की उपलब्धता के साथ अन्य बिंदुओं पर सम्पूर्ण रेल को अनलोड करना और फिर रोड़ से एफसीडी पुणे तक ले जाने के इलावा और कोई विकल्प नहीं था। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि लेखापरीक्षा पैरा में जैसा कि ऊपर कहा गया है केवल अधिसूचना से पहले अपव्यय पर प्रकाश डाला गया। इस प्रकार मामले का समाधान नही हुआ।

क्र.स.	पैरा सं. व रिपोर्ट का वर्ष	पैरो का सार	वर्तमान स्थिति/अनुवर्ती कार्रवाई
15	रिपोर्ट सं. 11/2007 (वाणिज्यिक) का पैरा सं.7.2.7	गेज परिवर्तन (एमजी से बीजी) के कारण त्रिपुरा राज्य से सीधा लिंक अप्रैल 1997 से बंद कर दिया गया था। इसलिए एमजी वैगन उत्तरी राज्यों से त्रिपुरा राज्य तक सीधे बुक नहीं किए जा सके। एफसीआई ने न्यू बॉन्गार्डगाँव तक बुकिंग खेप आरम्भ की गई जोकि माल ढुलाई के टेलीस्कोप दरों का लाभ उठाए बिना ही दुबारा त्रिपुरा राज्य को बुक कर दी गई। इस प्रकार न्यू बॉन्गार्डगाव में रेकों की दोबारा बुकिंग के परिणामस्वरूप ₹ 3.73 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।	लेखापरीक्षा द्वारा मुद्दे पर प्रकाश डालने के बाद, एफसीआई ने धन वापसी के लिए रेलवे के साथ दावा दर्ज किया, तथापि रेलवे ने धन वापसी दावा अस्वीकार कर दिया क्योंकि 15 नवंबर 2006 से पहले टेलिस्कोप दर लाभ अनुमति देने का कोई प्रावधान नहीं था और दावे समयवर्जित थे।
16	रिपोर्ट सं. 9/2009 (वाणिज्यिक) का पैरा सं. 6.1.2	पंजाब में, 2003-04 से 2007-08 की अवधि के दौरान चावल में औसत भंडारण हानि 1.02 प्रतिशत थी जबकि हरियाणा क्षेत्र में जहाँ वातावरण स्थिति समान थी चावल में औसत भंडारण हानि केवल 0.33 प्रतिशत देखी गई। 2003-04 से 2007-08 के दौरान पंजाब क्षेत्र में हरियाणा क्षेत्र की तुलना में ₹ 450.65 करोड़ मूल्य की 3.23 एलएमटी अत्यधिक भंडारण हानि देखी गई थी। दो पड़ोसी क्षेत्रों में भंडारण हानि की प्रतिशतता में व्यापक बदलाव के लिए रिकार्ड में कोई कारण नहीं थे। भंडारण हानि के उच्च प्रतिशतता के मामलों में भंडार की हेराफेरी को नजरअंदाज नहीं किया जा सकता ।	मंत्रालय द्वारा भण्डारण हानि के लिए कोई मानदंड निर्धारित नहीं किए गए थे। एफसीआई बोर्ड के निदेशको ने भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद (आईसीएआर)को भण्डारण हानि मानदंडों पर व्यापक अध्ययन सौपना अनुमोदित किया।

क्र.स.	पैरा सं. व रिपोर्ट का वर्ष	पैरो का सार	वर्तमान स्थिति/अनुवर्ती कार्रवाई
17	रिपोर्ट सं. 11/2007 (वाणिज्यिक) का पैरा सं. 7.2.2	कस्टम मिल्ड राईस (सीएमआर) के लिए अन्तिम दरों के निर्धारण के दौरान, अस्थाई दरों सहित परिवहन शुल्क के तत्त्व पर विचार किए बिना चावल मिलमालिकों को परिवहन शुल्क की अनुमति दी गई थी जिसके परिणामस्वरूप 1998-99 से 2002-03 के दौरान राज्य सरकारों और इसके अभिकरणों को ₹ 406.21 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ।	वर्ष 2003-04 से केन्द्रीय पूल में पंजाब और हरियाणा की राज्य सरकारों/एजेंसियों द्वारा सुपुर्द सीएमआर के लिए भारत सरकार द्वारा निर्धारित दरे धान एवं चावल के केवल परिवहन प्रभार को दर्शाती है जोकि आठ किलोमीटर से परे की दूरी के लिए वास्तविक आधार पर जिला न्यायाधीश द्वारा निर्धारित अधिकतम दरों के अधीन होती है। आठ किलोमीटर तक धान एवं चावल के परिवहन के लिए कोई अलग परिवहन प्रभार अनुमत नहीं किए गए थे।
18	रिपोर्ट सं. 24/2009-10 (वाणिज्यिक) का पैरा सं. 5.2.2	चावल के वितरण के लिए आठ कि.मी. से अधिक का परिवहन शुल्क भारत सरकार अनुदेशों के उल्लंघन में पंजाब एवं हरियाणा क्षेत्रों में उच्च दरो पर अदायगी की गई थी जिसके परिणामस्वरूप 2004-05 और 2005-06 के दौरान ₹ 7.65 करोड़ की अत्यधिक प्रतिपूर्ति हुई।	राज्य सरकार/परिवहन अभिकरणों द्वारा आठ कि.मी. से अधिक धान के परिवहन शुल्क के लिए एफसीआई द्वारा कोई अदायगी नहीं की गई। इस संदर्भ में, आठ कि.मी. से अधिक चावल के परिवहन के लिए अदायगी, जहाँ कहीं भी मिलरों द्वारा दावा किया गया, जिला आयुक्त दरों से कम होने के कारण एफसीआई द्वारा निर्धारित दरों पर की गई।

क्र.स.	पैरा सं. व रिपोर्ट का वर्ष	पैरो का सार	वर्तमान स्थिति/अनुवर्ती कार्रवाई
19	रिपोर्ट सं. 12/2006 का पैरा सं. 7.2.1	अरुणाचल प्रदेश सरकार (जीओएपी) को ₹ 185.76 करोड़ की राशि पहाड़ी परिवहन सब्सिडी (एचटीएस) के प्रति जारी की गई थी जो कि भारत सरकार द्वारा निर्धारित अनुमत सीमा से अधिक थी। इसके परिणामस्वरूप अत्यधिक भुगतान करने के कारण निधि के रूकावट पर ₹ 20.34 करोड़ की ब्याज हानि हुई ।	<p>अगस्त 2011 में, अनुपालन लेखापरीक्षा में अरुणाचल प्रदेश सरकार को अत्यधिक भुगतान (2004-05 तक) अभी भी ₹ 39.20 करोड़ था।</p> <p>इसके बावजूद, मंत्रालय के आदेशों के तहत क्षेत्रीय कार्यालय असम द्वारा 2007-10 की अवधि के लिए ₹ 24.07 करोड़ (सितम्बर 2007) और ₹ 21.69 करोड़ (सितम्बर 2010) की तदर्थ अदायगी की गई।</p> <p>प्रबंधन ने बताया (जुलाई 2012) कि यद्यपि ₹ 39.20 करोड़ समायोजित नहीं किया गया था, अरुणाचल प्रदेश सरकार द्वारा एफसीआई को 2003-06 से संबंधित ₹ 39.38 करोड़ के लिए 2,245 बिलों को प्रस्तुत किया गया।</p> <p>2007-10 के लिए ₹ 86.56 करोड़ के एचटीएस दावों के प्रति ₹ 45.76 करोड़ का अस्थाई अग्रिम अरुणाचल प्रदेश सरकार को जारी किया गया। अतः इस आधार पर कोई अत्यधिक अदायगी और ब्याज की हानि नहीं है।</p> <p>तथापि, लेखापरीक्षा, ने देखा कि अरुणाचल प्रदेश सरकार कुल तदर्थ अदायगी एचटीएस के समायोजन के बिना ₹ 84.96 करोड़ पहुँच गई। एचटीएस की अरुणाचल प्रदेश सरकार को अप्रैल 2007 से प्रतिपूर्ति के लिए दरें भारत सरकार द्वारा जुलाई 2012 तक निर्धारित नहीं की गई थी यद्यपि मई 2007 में मुद्दे की जाँच करने के लिए एक समिति गठित की गई।</p>

अनुबंध - V
(पैरा 3.2.3 देखें)

चार महीने के लिए खाद्यान्न की आवश्यकता के प्रति उपलब्ध क्षमता

क्र. सं.	राज्य	दिनों की संख्या के लिए खाद्यान्न की आवश्यकता को पूरा करने के लिए उपलब्ध क्षमता					
		2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
1	आन्ध्र प्रदेश	279	302	296	244	260	311
2	अरुणाचल प्रदेश	57	51	63	53	61	61
3	असम	48	58	59	50	39	35
4	बिहार	42	56	57	51	54	48
5	चंडीगढ़	1210	6960	1368	1050	1480	1673
6	छत्तीसगढ़	250	472	213	168	184	176
7	दिल्ली	155	173	196	147	128	115
8	गोवा	51	150	106	82	58	49
9	गुजरात	82	163	162	113	101	98
10	हरियाणा	863	1469	1165	712	876	952
11	हिमाचल प्रदेश	19	19	17	13	12	13
12	जम्मू व कश्मीर	48	52	54	45	40	36
13	झारखंड	33	38	36	28	25	27
14	कर्नाटक	63	72	83	111	94	89
15	केरल	81	150	144	111	94	96
16	मध्य प्रदेश	61	95	81	76	92	60
17	महाराष्ट्र	102	179	155	111	114	126
18	मणिपुर	49	63	24	45	35	34
19	मेघालय	64	66	67	50	39	24
20	मिजोरम	74	41	37	42	38	43
21	नागालैण्ड	68	72	55	59	58	46
22	ओडिशा	83	112	103	93	77	74
23	पुदुचेरी	207	283	405	259	272	289
24	पंजाब	2638	6904	3032	1343	1955	2116
25	राजस्थान	118	214	205	152	190	240
26	सिक्किम	78	83	73	73	66	60
27	तमिलनाडु	51	53	66	68	62	67
28	त्रिपुरा	37	47	46	47	45	81
29	उत्तर प्रदेश	99	170	163	114	107	180
30	उत्तराखण्ड	106	146	102	130	117	93
31	पश्चिम बंगाल	61	110	107	83	77	78

अनुबंध - VI
(पैरा 3.4.4 देखें)

सीडब्ल्यूसी के पास क्षेत्र-वार उपलब्ध खाली जगह जिसे एफसीआई (मी.ट. में क्षमता) को प्रस्तावित किया गया था																	
क्षेत्र	अमदा.	वैंग.	भोपाल	भू.	चं.	चेन्नई	गुहा.	हैद.	जय.	कोची	कोल.	लख.	मु.	पु.	पटना	राय.	जोड़
माह																	
मई ,09	80,000		49,000		66,000				14,000			78,000					2,87,000
सित.,09			1,41,000	22,000				65,000	39,400			1,80,000			11,000		4,58,400
दिस ,09	25,100	45,000	1,52,200	27,000	1,45,200	15,000	6,000	1,55,500	45,500		37,300	2,58,500	52,400	37,500	13,700		10,15,900
जन ,10	25,100	42,890	1,98,656	15,600	1,50,294	21,911	14,125	1,51,000	69,000	2,371	62,707	1,88,000	1,06,783	68,000	19,212		11,35,649
फर ,10	26,000	19,600	2,03,300	41,800	1,58,150	12,600	8,500	1,18,000	92,500		25,000	1,92,000	40,600	62,200	15,400		10,15,650
मार्च.,10	59,000			19,300	1,51,850	10,000	1,500	58,900	66,000	6,000	20,750	1,82,500	34,500	55,000	20,000		6,85,300
अप्रै.,10	10,425	7,819			47,104		9,420	20,000		9,777	27,118	1,52,700	40,600	7,400	20,965		3,53,328
जु. ,10		11,000	45,600		20,000	3,000		37,500			35,500	87,600		24,000	10,700		2,74,900
अग.,10		34,000	45,900	1,300	37,500	3,000	6,351	65,000	10,500	1,406	28,250	1,41,400		34,470	10,700		4,19,777
सित.,10		31,600	88,300	3,000	55,100		8,444	1,11,000	21,200		43,203	2,11,256		44,270	5,000		6,22,373
अक्टू.,10	19,500	17,600	90,000		52,900			1,08,000	24,600	11,700	28,750	2,84,100	1,250	38,670	7,300		6,84,370
नव.10	19,500	34,860	1,26,900		59,500			1,28,300	33,400	13,000	35,850	2,93,400		28,700	8,200		7,81,610
दिस,10	21,000	49,000	1,21,700		62,500			84,300	44,000	12,000	37,400	2,63,500		34,000	8,200		7,37,600
जन,11	16,500	28,400	1,26,500	15,000	68,400		6,900	58,000	72,100	10,755	37,500	1,81,000	15,000	34,370	8,200		6,78,625
फर,11	13,500	13,600	1,39,500	12,000	61,100			28,500	79,500	7,800	31,000	1,11,000		40,370	8,200		5,46,070
मार्च'11	60,000	10,800	33,600	14,000	52,500	7,500		19,500	9,500	9,400	20,750	1,09,000		16,970	8,200		3,71,720
अप्रै'11	60,000			3,000		7,500		21,000	4,900	10,755	20,750	54,000		5,770			1,87,675
मई'11	60,000			1,600		7,500		15,000	1,800	9,700	16,100	39,600		2,370			1,53,670

सीडब्ल्यूसी के पास क्षेत्र-वार उपलब्ध खाली जगह जिसे एफसीआई (मी.ट. में क्षमता) को प्रस्तावित किया गया था

क्षेत्र	अमदा.	बैंग.	भोपाल	भू.	चं.	चेन्नई	गुहा.	हैद.	जय.	कोची	कोल.	लख.	मु.	पु.	पटना	राय.	जोड़
जुन'11	10,000		20,000			12,500		26,400	1,800	18,900	8,300	44,600		2,000			1,44,500
जु.'11	10,000		50,050			10,500		15,250	4,300	7120	9,300	52,000					1,58,520
अग.'11			73,000			7,500		70,500			8,300	49,000					2,08,300
सित.'11	10,000	11,000	84,700	10,000	10,500	10,500		31,500	13,500		8,300	52,500		12,140			2,54,640
अक्तू'11	4,500	9,700	70,000	13,500	13,500	3,000		54,800	21,800		36,800	55,000	8,500	14,140		50,500	3,55,740
नव'11	4,500	18,000	79,000	15,600	10,500	6,800		68,800	13,200	15,400	36,800	56,000		11,140	3,200	93,574	4,32,514
दिस'11		11,500	72,600	29,200	10,500	3,000		54,500	40,100	12,700	32,800	63,000	2,500	6,370	3,200	81,574	4,06,644
जन'12	4,600	12,000	1,06,800	25,200	8,500	3,000		39,700	55,200	8,000	4,800	58,000	2,500	6,370	3,200		3,37,870
फर'12	4,500	5,000	1,15,900	22,600	10,000			17,600	7,700	12,200	4,800	44,000		1,370	3,200	5,000	2,53,870
मार्च'12	4,500	4,000	5,000	32,900	10,000	30,000		11,250	2,200	13,000		59,500		9,230	3,200	5,000	1,89,780

अनुबंध - VII

(पैरा 3.4.4 देखें)

दिनांक सहित पीईजी योजना के अंतर्गत क्षमता को अंतिम रूप दिया गया

क्रम सं.	राज्य का नाम	31 मार्च 2011 तक भंडारण क्षमता को अंतिम रूप दिया गया (एमटी में)	अंतिम रूप देने की दिनांक	31 मार्च 2012 तक जोड़े गए वास्तविक भंडारण क्षमता (एमटी में)
1	आंध्र प्रदेश	36,000	30.04.2009	1,47,100
		1,91,000	26.07.2010	
		3,29,000	05.08.2010	
2	बिहार	3,00,000	22.05.2009	10,000
3	छत्तीसगढ़	2,17,000	03.03.2011	74,750
		5,000	22.05.2009	
4	गुजरात	45,000	22.05.2009	
		3,07,000	22.05.2009	
5	हरियाणा	38,80,000	12.06.2009	5,59,130
6	हिमाचल प्रदेश	1,42,550	22.06.2009	
7	जम्मू एवं कश्मीर	3,61,690	22.06.2009	10,000
8	झारखंड	1,75,000	22.05.2009	
9	केरल	15,000	30.04.2009	
10	कर्नाटक	1,00,000	30.04.2009	53,350
		1,05,000	22.01.2010	
		4,31,000	14.09.2010	
11	मध्य प्रदेश	1,40,000	24.09.2010	33,000
		2,95,000	14.09.2010	
12	महाराष्ट्र	99,500	22.05.2009	2,01,900
		7,05,000	30.08.2010	
		10,000	06.09.2010	
		15,000	03.03.2011	
13	ओडिशा	3,00,000	26.07.2010	1,32,000
14	पंजाब	51,25,000	12.06.2009	15,08,640
15	राजस्थान	2,60,000	06.09.2010	20,000
16	तमिलनाडु	30,000	12.06.2009	60,000
		3,15,000	25.05.2009	
17	उत्तर प्रदेश	15,33,000	02.08.2010	7,000
		11,48,000	06.09.2010	
18	उत्तराखंड	25,000	01.06.2010	
19	पश्चिम बंगाल	1,56,000	26.07.2010	
जोड़		1,67,97,340*		28,16,870

* 167.97 एलएमटी में से 15 एमटी का निर्माण नहीं किया जाना था इसलिए मार्च 2011 के अंततक 152.97 एलएमटी अंतिम जगह का निर्माण किया जाना था। तथापि, मार्च 2012 के अंत तक 151.96 एलएमटी की स्वीकृति की गई थी।

शब्दावली

एएएलएल	अदनि एग्री लोजिस्टिकस लिमिटेड
एएवाई	अन्त्योदय अन्न योजना
एजीटी	वार्षिक गारन्टीकृत टन भार
एपीएल	गरीबी रेखा से ऊपर
बीओओ	बनाना, निजी एवं परिचालन
बीपीएल	गरीबी रेखा से नीचे
सीएण्डएजी	भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक
सी2	खाद्यान्न के उत्पादन की भारित औसत लागत
सीएसीपी	कृषि लागत एवं कीमत के लिए कमीशन
सीएपी	कवर्ड एवं प्लिन्थ
सीसीईए	आर्थिक मामलों की मन्त्रीमण्डल समिति
सीआईपी	केन्द्रीय निर्गम कीमत
सीएमआर	सीमाशुल्क यन्त्रनिर्मित चावल
सीओपीयू	सार्वजनिक उपक्रम पर समिति
सीडब्ल्यूसी	केन्द्रीय भण्डारण निगम
डीसीपी	विकेन्द्रीकृत प्राप्ति
डीओ	जिला कार्यालय
ईडी	कार्यकारी निदेशक
एफएण्डएसडी	खाद्य एवं आपूर्ति विभाग
एफसीआई	भारतीय खाद्य निगम
एफआईएफओ	प्रथम-आवक-प्रथम-जावक
एफपीएस	उचित कीमत दुकान
जीओआई	भारत सरकार
एचएलसी	उच्च स्तर की समिति
एचटीसी	संभाल एवं परिवहन ठेकेदार
एचटीएस	पर्वत परिवहन आर्थिक सहायता
एचडब्ल्यूसी	हरियाणा भण्डार निगम
आईए	आन्तरिक लेखापरीक्षा
आईएपीवी	आन्तरिक लेखापरीक्षा एवं प्रत्यक्ष सत्यापन
आईआईएसएफएम	खाद्यान्न प्रबन्धन के लिए एकीकृत सूचना प्रणाली
आईएसआई	भारतीय सांख्यिकीय संस्थान

केएमएस	खरीफ विपणन सीजन
एलडी	अनिर्णित हर्जाने
एलएमटी	लाख मीट्रिक टन
एलपी	लिनीयर प्रोग्रामिंग
एमओयू	सहमति ज्ञापन
एमएसपी	न्यूनतम समर्थन कीमत
एमटी	मीट्रिक टन
एनसीएपी	कृषि मितव्ययिता एवं नीति अनुसंधान के लिए राष्ट्रीय केन्द्र
एनईएफ	पूर्वोत्तर सीमान्त
एनएफएसबी	राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा बिल
ओएमएसएस	खुली बाजार बिक्री योजना
ओटीए	समयोपरि समय भत्ता
ओडब्ल्यूएस	अन्य कल्याण योजनाएं
पीडीसीज	मुख्य संवितरण केन्द्र
पीडीएस	सार्वजनिक संवितरण प्रणाली
पीईजी	निजी ठेकेदार गारन्टी
पीएसडब्ल्यूसी	पंजाब राज्य भण्डारण निगम
पनसप	पंजाब सिविल आपूर्ति निगम
पीवी	प्रत्यक्ष सत्यापन
पीवीओ	प्रत्यक्ष सत्यापन अधिकारी
आरबीएस	दर शाखा प्रणाली
आरएमएस	रबि विपणन सत्र
आरओ	क्षेत्रीय कार्यालय
आरआर	रेलवे रसीद
एससीएचसी	भण्डारण एवं संभाल प्रभार
एसजीएज	राज्य सरकार की एजेंसियाँ
एसएलएमसी	वरिष्ठ स्तर की मॉनीटरिंग समिति
एसडब्ल्यूसीज	राज्य भण्डारण निगम
टीपीडीएस	लक्षित सार्वजनिक संवितरण प्रणाली
यूटी	संघ राज्य क्षेत्र
जेडसीसी	जोनल दावा कक्ष