

00040



सत्यमेव जयते

**भारतीय खाद्य निगम पर  
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक  
का प्रतिवेदन**



**संघ सरकार  
उपभोक्ता मामले, खाद्य  
एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय,  
वर्ष 2017 का प्रतिवेदन सं. 18  
(अनुपालन लेखापरीक्षा)**

**भारतीय खाद्य निगम पर  
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक  
का प्रतिवेदन**

मार्च 2016 को समाप्त वर्ष हेतु

लोक सभा एवं राज्य सभा पटल में प्रस्तुत की तारीख  
Laid on The Table of Lok Sabha And Rajya Sabha on

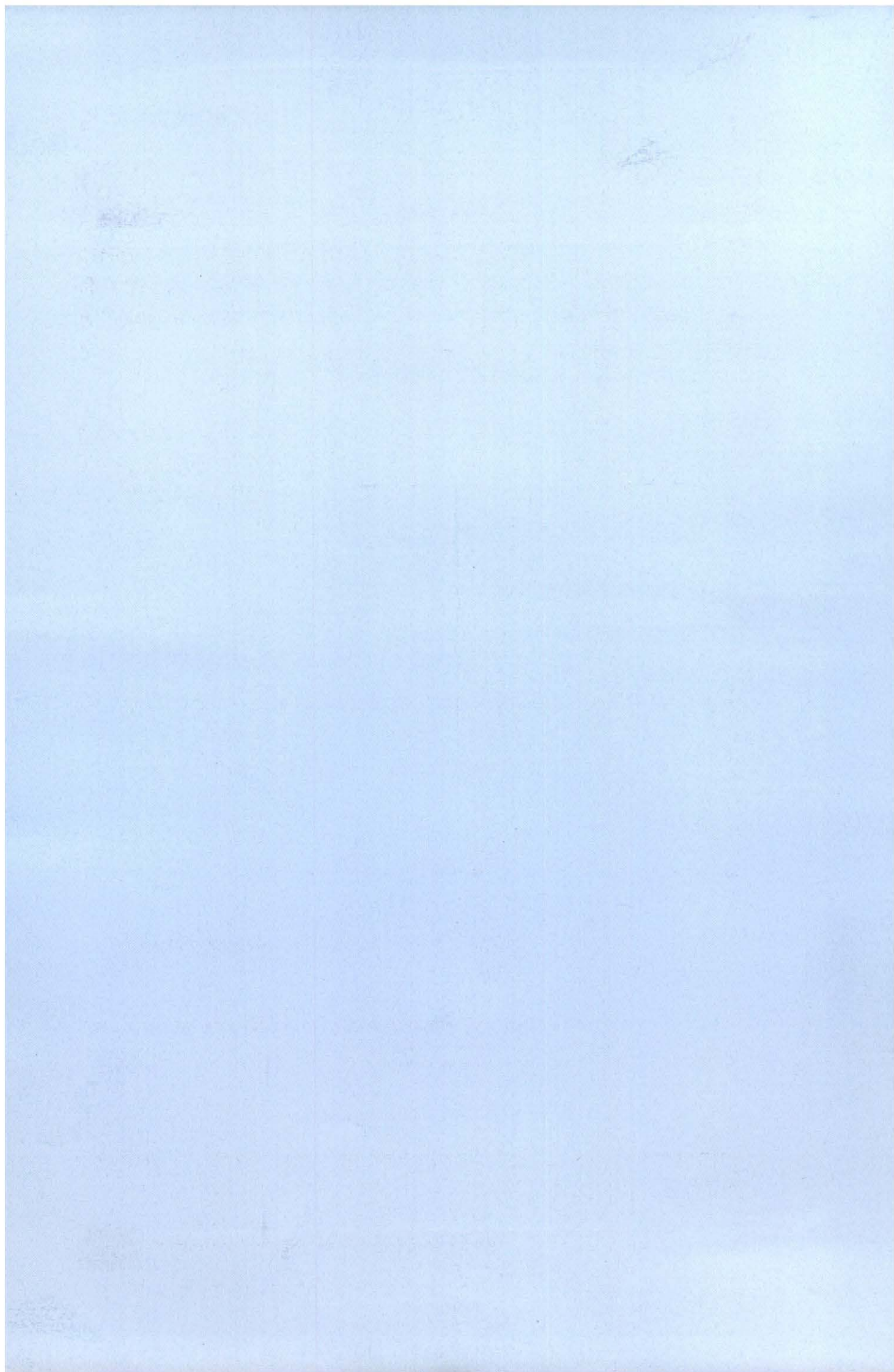
04 AUG 2017

**संघ सरकार**  
**उपभोक्ता मामले, खाद्य**  
**एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय,**  
**वर्ष 2017 का प्रतिवेदन सं. 18**  
**(अनुपालन लेखापरीक्षा)**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
41	42	43	44	45	46	47	48	49	50
51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
71	72	73	74	75	76	77	78	79	80
81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
91	92	93	94	95	96	97	98	99	100

## विषय वस्तु

अध्याय	विषय	पृष्ठ सं.
	प्राक्कथन	iii
1.	प्रस्तावना	1
2.	ऋण प्रबंधन	17
3.	श्रम प्रबंधन और प्रोत्साहन राशि का भुगतान	33
4.	पंजाब में गोदामों के निर्माण हेतु निजी उद्यमी गारंटी योजना का कार्यान्वयन	69
5.	अनुपालन लेखापरीक्षा पैराग्राफ	83
	संक्षिप्त सूची	101



## प्राक्कथन

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई), खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग, उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के अंतर्गत एक सांविधिक निगम की स्थापना प्रभावी मूल्य समर्थन प्रचालन, पूरे देश में सार्वजनिक वितरण प्रणाली से खाद्यानों का प्रचालन/बफर स्टॉक के संतोषजनक स्तर को बनाए रखने के उद्देश्यों की पूर्ति करने के लिए की गई थी।

इस प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा में शामिल तीन क्षेत्र जैसे ऋण प्रबंधन, श्रमिक प्रबंधन एवं प्रोत्साहन राशि का भुगतान तथा पंजाब में निजी उद्यमी गारंटी योजना (पीईजी) के कार्यान्वयन के परिणाम शामिल हैं। एफसीआई में इन क्षेत्रों का चयन क्रमशः उच्च लागत कार्यरत पूंजी; विभागीय श्रमिक की उच्च हैंडलिंग लागत तथा निजी भागीदारी के माध्यम से भंडारण क्षमता का वृद्धि में विलंब की वजह से किया गया था।

ऋण प्रबंधन की लेखापरीक्षा से पता चला कि बाह्य श्रोतों से प्राप्त निधियों पर ब्याज की बड़ी राशि का भुगतान एफसीआई को करना पड़ता था क्योंकि इसे भारत सरकार (जीओआई) से समय पर खाद्य अनुदान की प्रतिपूर्ति प्राप्त नहीं हो रही थी। एफसीआई भी विभिन्न मंत्रालयों, विभागों तथा राज्य सरकारों से लंबे समयावधि से बकाया बड़ी प्राप्तियों की वसूली नहीं कर सका। एफसीआई में श्रम प्रबंधन विभागीय श्रमिक की गैर-युक्तिकरण तथा परोक्षी श्रमिक के गैर-उन्मूलन जैसी कमियों से बुरी तरह प्रभावित हुआ। एफसीआई ने लागू नियमों तथा न्यायिक फैसलों/निर्देशों का उल्लंघन कर अपने श्रमिकों को बहुत अधिक अस्वीकार्य प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया। पीईजी योजना बुरी तरह से विलंबित पायी गयी और उसे कार्यान्वयन में कमियों का सामना करना पड़ा जिसका परिणाम अत्यधिक व्यय के रूप में हुआ।

इस प्रतिवेदन में अनुपालन लेखापरीक्षा से निकले पाँच पृथक पैराग्राफ (जिसमें से दो फर्जी भुगतान से संबंधित हैं) भी शामिल हैं।

मार्च 2016 के समाप्ति वर्ष पर एफसीआई के लेखा पर लेखापरीक्षा की रिपोर्ट को नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्यों, शक्तियों एवं सेवा शर्तों) अधिनियम, 1971 यथा संशोधित 1984 की धारा 19-ए के अंतर्गत सरकार को प्रस्तुत करने हेतु किया गया है।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप किया गया है।



## अवलोकन

इस प्रतिवेदन में ₹ 2,772.98 करोड़ की राशि के तीन क्षेत्रों अर्थात् ऋण प्रबंधन, श्रमिक प्रबंधन एवं प्रोत्साहन राशि का भुगतान तथा पंजाब क्षेत्र में निजी उद्यमी गारंटी (पीईजी) योजना पर विस्तृत टिप्पणियां और पाँच पृथक टिप्पणियां (जिसमें से दो ₹ 72.28 करोड़ की राशि के फर्जी भुगतान से संबंधित हैं) शामिल हैं।

वर्ष 2011-16 के दौरान एफसीआई द्वारा किया गया कुल व्यय 35 प्रतिशत बढ़कर ₹ 1,05,355 करोड़ से ₹ 1,42,487 करोड़ हो गया; एफसीआई द्वारा दावा किया गया खाद्य अनुदान 53 प्रतिशत बढ़कर वर्ष 2011-12 में ₹ 67,694 करोड़ से 2015-16 में ₹ 1,03,383 करोड़ हो गया; वर्ष 2011-16 की अवधि के दौरान एफसीआई पर ब्याज बोझ 65 प्रतिशत बढ़कर ₹ 5,227 करोड़ से ₹ 8,647 करोड़ हो गया।

लेखापरीक्षा के बताने पर लेखा में अंतर-शीर्ष समायोजन के रूप में ₹ 1,072 करोड़ तथा आंतरिक शीर्ष समायोजन के रूप में ₹ 1,976.67 करोड़ की राशि को ठीक कर दिया गया।

## प्रमुखताएं

इस प्रतिवेदन के प्रमुख निष्कर्षों का उल्लेख नीचे किया गया है:

### ऋण प्रबंधन

- एफसीआई द्वारा प्रत्येक वर्ष लिया गया अनुदान भारत सरकार से किए गए दावे से कम था, पिछले पाँच वर्षों में औसतन केवल 67 प्रतिशत ही अनुदान के दावे को भारत सरकार द्वारा जारी किया गया जिसकी वजह से वित्त के अन्य महंगे साधनों यथा नकदी ऋण (सीसी), लघु अवधि ऋण आदि से एफसीआई को उधार लेना पड़ा था जिसका परिणाम वर्ष 2011-16 के दौरान ₹ 35,701.81 करोड़ के भारी ब्याज के रूप में हुआ।

(पैराग्राफ सं. 2.3)



## 2017 का प्रतिवेदन सं. 18

- विभिन्न मंत्रालयों/विभागों तथा राज्य सरकारों से ₹ 2,897.17 करोड़ की राशि बकाया थी।

(पैराग्राफ सं. 2.4)

- प्रत्येक दो तिमाही के बाद दक्षता विश्लेषण करने के लिए उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण प्रणाली के निर्देशों का अनुपालन करने में भी एफसीआई विफल रहा। भारत सरकार द्वारा जारी किए गए अनुदान पर एफसीआई द्वारा उपयोग किए गए मासिक नकदी ऋण का कोई विश्लेषणात्मक अध्ययन नहीं किया गया।

(पैराग्राफ सं. 2.9)

- एफसीआई की जोखिम प्रबंधन नीति भी निगम की जटिल वित्तीय जरूरतों को पर्याप्त रूप से पूरी नहीं कर पाई।

(पैराग्राफ सं. 2.10)

### श्रम प्रबंधन तथा प्रोत्साहन राशि

- अधिशेष विभागीय श्रमिकों के गैर-तर्कसंगतता, डिपो में महंगे श्रमिकों की तैनाती तथा विभागीय श्रमिकों के गैर-पूलिंग के परिणाम स्वरूप ₹ 237.65 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

(पैराग्राफ सं. 3.2.1 से 3.2.3)

- अभिलेखों के अनुसार विभिन्न डिपो पर श्रमिक प्रतिदिन 105 बैग की तुलना में 998 से लेकर 1776 बैग प्रतिदिन चढ़ाई उतराई करते पाये गये। यह डिपो में परोक्षी श्रम की मौजूदगी का संकेत था जिससे कुछ श्रमिकों को बहुत ज्यादा प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया जा रहा था, यह एक ऐसी समस्या है जिससे निपटने में एफसीआई सक्षम नहीं हुआ।

(पैराग्राफ सं. 3.2.4)

- लागू कानूनों जैसे कि ग्रेच्यूटी अधिनियम, 1972 अंशदायी भविष्य निधि, उत्पादन संबंध प्रोत्साहन तथा इस मुद्दे पर माननीय उच्चतम न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन कर ₹ 435.18 करोड़ तक का अस्वीकार्य भुगतान किया गया।

(पैराग्राफ सं. 3.3.1 से 3.3.4 एवं 3.3.6)

- असंभाव्य ढेर गठन के माध्यम से संदिग्ध अतिरिक्त भुगतान (₹ 12.12 करोड़), एक गतिविधि (मानकीकरण कार्य) को दो या तीन विभिन्न गतिविधियों के रूप में (पुनर्भरण/पुनः बैग भरना तथा तोलना/ढेर लगाना), भराई कार्य का जरूरत से ज्यादा प्रमाणन, लीड दूरी का गलत प्रमाणन आदि का भी पता लगा।

(पैराग्राफ सं. 3.4.1 से 3.4.4)

- डिपो में बुकिंग सह-आउटपुट पर्ची के रख रखाव में अपूर्ण नियंत्रण भी देखा गया जिसने अनियमित कार्यप्रणाली के जोखिम को बढ़ा दिया।

(पैराग्राफ सं. 3.5.1 से 3.5.5)

#### पंजाब में गोदामों के निर्माण हेतु निजी उद्यमी गारंटी स्कीम का कार्यान्वयन

- निजी उद्यमियों को गोदामों के निर्माण हेतु संविदा देने में हुई देरी से XI योजना (2007-12) में स्कीम का नगण्य कार्यान्वयन हुआ।

(पैराग्राफ सं. 4.2.1)

- पर्याप्त मात्रा में खाद्यान राज्य सरकार की एजेंसियों/एसजीए के पास खुले क्षेत्रों में पड़ा हुआ था और इस प्रकार ₹ 700.30 करोड़ मूल्य का 4.72 लाख मीट्रिक टन गेहूँ खराब हो गया तथा लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली को जारी नहीं किए जाने योग्य घोषित कर दिया गया। इसके अलावा, काफी मात्रा में गेहूँ कवर्ड एंड चबूतरा (सीएपी)/कच्चा चबूतरा में असुरक्षित पड़े रहने के बावजूद एफसीआई द्वारा सितंबर 2012 से मार्च 2016 की अवधि के दौरान दो जिलों में छह एलएमटी क्षमता को भाड़े से हटा दिया गया।

(पैराग्राफ सं. 4.2.2)

## 2017 का प्रतिवेदन सं. 18

- चूंकि गोदामों के निर्माण के लिए अयोग्य बोलीदाताओं को संविदा प्रदान कर दिया गया, जिससे वर्ष 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान ₹ 21.04 करोड़ का अनुचित लाभ निजी उद्यमियों को दिया गया।

(पैराग्राफ सं. 4.3.1)

- रेलवे सिडिंग के बिना गोदामों को लिए जाने की वजह से वर्ष 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान ₹ 9.77 करोड़ का हैंडलिंग खर्च आया।

(पैराग्राफ सं. 4.3.2)

- पंजाब खाद्यान अधिप्राप्ति निगम लि. (PUNGRAIN) द्वारा दूरी की गलत माप और जरूरत से ज्यादा दूरी के फलस्वरूप एफसीआई को खाद्यान के परिवहन पर ₹ 8.36 करोड़ का अधिक व्यय हुआ।

(पैराग्राफ सं. 4.3.3)

### अनुपालन लेखापरीक्षा पैराग्राफ:

- i. लेखापरीक्षा के बताने पर वर्ष 2015-16 के दौरान अतिरिक्त/अनियमित भुगतान आदि से संबंधित ₹ 32.18 करोड़ तक की वसूली की गई।
- ii. हैंडलिंग कॉन्ट्रैक्टर्स को भुगतान से संबंधित स्थायी निर्देशों/नियमावली के प्रावधानों का पालन न करने की वजह से 2014-15 तक काल्पनिक कार्य हेतु हैंडलिंग कॉन्ट्रैक्टर्स को ₹ 23.02 करोड़ का अनुचित भुगतान किया गया था। बाद में प्रतिनियुक्ति आंतरिक लेखापरीक्षा और सतर्कता टीमों ने उसी कॉन्ट्रैक्टर को कुल ₹ 71.75 करोड़ का फर्जी भुगतान तथा इन फर्जी भुगतानों पर ₹ 13.39 करोड़ के ब्याज की हानि की सूचना दी।

(पैराग्राफ सं. 5.1)

- iii. उच्च दर पर भुगतान की वजह से तथा खाद्यान के परिवहन हेतु वास्तविक दूरी की जगह लंबी दूरी के बिल के लिए परिवहन कॉन्ट्रैक्टर को ₹ 14.73 लाख तथा ₹ 37.89 लाख का अतिरिक्त फर्जी भुगतान किया गया।

**(पैराग्राफ सं. 5.2)**

- iv. खरीफ विपणन मौसम (केएमएस) वर्ष 2014-15 के दौरान धान की अधिप्राप्ति तथा चावल की आपूर्ति हेतु बोरी की लागत तथा बोरी के अवमूल्यन की वजह से उत्तर प्रदेश सरकार और इसकी एजेंसी को ₹ 24.96 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया। एफसीआई की लेखा परीक्षा के बाद ₹ 2.96 करोड़ की वसूली की तथा शेष ₹ 22.00 करोड़ की वसूली अभी भी की जानी है।

**(पैराग्राफ सं. 5.3)**

- v. एफसीआई ने वर्ष 2013-14 के दौरान खुला बाजार विक्रय योजना के अंतर्गत लागत से कम दर पर गेहूँ थोक उपभोक्ताओं को बेच दिया जिससे ₹ 38.99 करोड़ तक की गैर-वसूली हुई।

**(पैराग्राफ सं. 5.4)**

- vi. एफसीआई द्वारा कर प्रलेखों के अनुचित संग्रह/रख रखाव के कारण आउटपुट मूल्य वर्धित कर का भुगतान करते समय इनपुट मूल्य वर्धित कर को समायोजित नहीं कर सका और उत्तर प्रदेश में आउटपुट मूल्य वर्धित कर की वजह से ₹ 25.01 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया। इस परिहार्य भुगतान की गैर-वापसी/समायोजन से एफसीआई द्वारा लिए गए ऋण पर ₹ 13.02 करोड़ की राशि के ब्याज की परिणामी हानि हुई।

**(पैराग्राफ सं. 5.5)**



## अध्याय-1

### प्रस्तावना

यह अध्याय भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई), के वित्तीय विवरणों की लेखापरीक्षा से प्राप्त महत्वपूर्ण निष्कर्षों तथा लेखा परीक्षा के बताने के आधार पर वसूलियों का अवलोकन प्रस्तुत करता है।

#### 1.1 एफसीआई-एक अवलोकन

एफसीआई, खाद्य निगम अधिनियम 1964 के अंतर्गत गठित भारत सरकार (जीओआई) की नितियों के कार्यान्वयन हेतु एक मुख्य एजेंसी है। एफसीआई का प्राथमिक कर्तव्य खाद्यानों की अधिप्राप्ति, भंडारण, परिचालन, परिवहन, वितरण तथा बिक्री करना है। खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग, उपभोक्ता मामलों, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के अधीन खाद्य नीति के निम्नलिखित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए कार्य करता है:

- किसानों की हितों की रक्षा हेतु प्रभावी मूल्य समर्थन;
- सार्वजनिक वितरण पद्धति (पीडीएस<sup>1</sup>) द्वारा देशभर में खाद्यानों का वितरण;
- भारतीय खाद्य सुरक्षा को सुनिश्चित करने के लिए खाद्यानों के प्रचालन और बफर स्टॉक का संतोषजनक स्तर बनाए रखना।

##### 1.1.1 संगठनात्मक ढाँचा

एफसीआई के सभी मामलों का संपूर्ण प्रबंधन अध्यक्ष तथा प्रबंध निदेशक की अगुवाई वाले 12 निदेशकों से मिलकर बने निदेशक मण्डल में निहित होता है। सभी निदेशक भारत सरकार द्वारा नियुक्त होते हैं। तथापि, वर्तमान में मण्डल (फरवरी 2017) केवल आठ<sup>2</sup> निदेशकों का है।

<sup>1</sup> उचित मूल्य की दुकान के माध्यम से राशन कार्ड धारकों को आवश्यक सामग्रियों के वितरण की पद्धति।

<sup>2</sup> वर्तमान में एफसीआई के मण्डल का प्रतिनिधित्व एक अध्यक्ष व प्रबंध निदेशक, कृषि सहकारिता एवं किसान कल्याण विभाग से एक निदेशक, एक पदेन निदेशक (केंद्रीय भंडारण निगम का प्रबंध निदेशक) तथा मध्य प्रदेश के खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता सुरक्षा विभाग से एक निदेशक, खाद्य, नागरिक आपूर्ति विभाग तथा उपभोक्ता मामले पंजाब से एक निदेशक और एक गैर-सरकारी निदेशक द्वारा किया जा रहा है।

एफ़सीआई अपने कार्यों का निष्पादन दिल्ली स्थित मुख्यालय के नियंत्रणाधीन पाँच मंडल<sup>3</sup> कार्यालयों, 25 क्षेत्रीय कार्यालयों, 169 जिला कार्यालयों तथा 1,927 डिपों के देशव्यापी नेटवर्क के माध्यम से करता है। एफ़सीआई के पास 31 मार्च 2016 तक वर्ग I से IV के 21,047 कर्मचारी तथा 47,912 मजदूर थे जो कि स्वीकृत क्षमता 36,982 तथा 57,498 का क्रमशः 57 प्रतिशत एवं 83 प्रतिशत है।

### 1.1.2 प्रचालन प्रदर्शन

एफ़सीआई की प्रचालन संबंधित गतिविधियों को व्यापक रूप से अधिप्राप्ति, भंडारण तथा वितरण के अंतर्गत वर्गीकृत किया जा सकता है।

### 1.1.3 अधिप्राप्ति

खाद्य प्रबंधन नीतियों के कार्यान्वयन हेतु भारत सरकार की मुख्य एजेन्सी होने के नाते एफ़सीआई किसानों को न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) सुनिश्चित करने तथा किफ़ायती मूल्य पर कमजोर वर्ग को खाद्यान मुहैया कराने के व्यापक उद्देश्यों सहित खाद्यानों की अधिप्राप्ति का दायित्व लेती है।

भारत सरकार की वर्तमान अधिप्राप्ति नीति के अंतर्गत विभिन्न एजेंसियों जैसे एफ़सीआई, राज्य सरकार एजेंसियां (एसजीए) तथा निजी चावल मिल-मालिकों<sup>4</sup> द्वारा केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यानों की अधिप्राप्ति की जाती हैं। कृषि लागत एवं मूल्य आयोग की अनुशंसा के आधार पर भारत सरकार प्रत्येक रबी/खरीफ फसल के मौसम के दौरान निर्धारित एमएसपी पर केन्द्रीय पूल के लिए गेहूं और धान की अधिप्राप्ति खुले आधार पर करता है। एफ़सीआई मूल्य समर्थन योजना के अंतर्गत राज्य सरकार एवं उसकी एजेंसियों द्वारा केन्द्रीय पूल के लिए अधिप्राप्त किए गए धान से प्राप्त चावल की अधिप्राप्ति भी करता है। लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) तथा अन्य कल्याणकारी योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) के अंतर्गत वितरण के लिए विकेंद्रीकृत अधिप्राप्ति (डीसीपी) योजना के तहत राज्य सरकारों द्वारा सीधे अधिप्राप्त किया गया धान और गेहूं भी केन्द्रीय पूल का हिस्सा होता है। उनकी आवश्यकता से अधिक स्टॉक एफ़सीआई द्वारा केन्द्रीय पूल के लिए ले लिया जाता है और यदि टीपीडीसी को वितरण के लिए भारत सरकार द्वारा किए गए आवंटन के विरुद्ध अधिप्राप्ति में कमी पाई जाती है, तो एफ़सीआई केन्द्रीय पूल से घाटे को पूरा करता है।

<sup>3</sup> पूर्व, उत्तर-पूर्व, उत्तर, दक्षिण, पश्चिम।

<sup>4</sup> मंत्रालय द्वारा अप्रैल 2016 के प्रभाव से लेवी चावल योजना को समाप्त कर दिया गया।

वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान खाद्यानों (गेहूं एवं चावल) का उत्पादन, मंडी आगमन तथा अधिप्राप्ति की स्थिति नीचे इस प्रकार हैं।

**तालिका 1.1: एफ़सीआई और राज्य सरकार एजेंसियों के द्वारा केन्द्रीय पूल के लिए गेहूं का वर्षवार उत्पादन, मंडी आगमन तथा अधिप्राप्ति**

लाख मीट्रिक टन (एलएमटी)

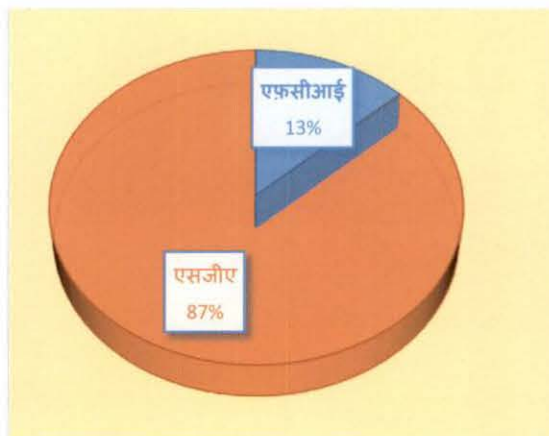
रबी विपणन-मौसम	उत्पादन	मंडी आगमन	अधिप्राप्ति		
			एफ़सीआई	एसजीएस	कुल
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)
2011-12	939.03	324.62	39.74	243.61	283.35
2012-13	948.82	404.55	49.93	331.55	381.48
2013-14	935.06	293.16	38.95	211.97	250.92
2014-15	958.49	347.22	35.33	244.90	280.23
2015-16	865.26	327.53	29.84	251.04	280.88
<b>कुल</b>	<b>4,646.66</b>	<b>1,697.08</b>	<b>193.79</b>	<b>1,283.07</b>	<b>1,476.86</b>

ऊपर की तालिका में यथा वर्णित, एफ़सीआई द्वारा गेहूं की अधिप्राप्ति वास्तविक रूप से रबी विपणन-मौसम (आरएमएस) 2012-13 में 49.93 एलएमटी की ऊँचाई से घटकर 2014-15 में 35.33 एलएमटी हो गई तथा आरएमएस 2015-16 में काफी गिरकर 29.84 एलएमटी हो गई। साथ ही उसी दौरान एसजीएस द्वारा गेहूं की अधिप्राप्ति आरएमएस 2012-13 में सबसे उच्च स्तर पर थी जो आरएमएस 2015-16 में 251.04 एलएमटी तक गिरकर नीचे आ गयी।

आरएमएस 2011-12 से 2015-16 के दौरान मंडी में आए गेहूं के अधिप्राप्ति का शेयर विभिन्न एजेन्सी द्वारा चार्ट 1.1 में दर्शाया गया है:



**चार्ट 1.1: 2011-12 से 2015-16 के दौरान केन्द्रीय पूल के लिए गेहूं की अधिप्राप्ति में एफसीआई और राज्य सरकार एजेन्सी का शेयर**



जैसा कि चार्ट 1.1 में देखा जा सकता है, वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान केन्द्रीय पूल के लिए गेहूं की अधिप्राप्ति में एफसीआई का शेयर केवल 13 प्रतिशत ही था। इस तरह, केन्द्रीय पूल के लिए गेहूं की अधिप्राप्ति में एफसीआई की भूमिका सीमित है क्योंकि एसजीए द्वारा 87 प्रतिशत खरीद की जा रही है।

धान के वर्षवार अधिप्राप्ति का ब्यौरा निम्नलिखित तालिका 1.2 में दिया गया है।:

**तालिका 1.2: एफसीआई और राज्य सरकार एजेन्सियों द्वारा केन्द्रीय पूल के लिए धान<sup>5</sup> का वर्षवार उत्पादन, मंडी आगमन तथा अधिप्राप्ति।**

(एलएमटी)

खरीफ विपणन-मौसम	उत्पादन	मंडी आगमन	अधिप्राप्ति		
			एफसीआई	एसजीए	कुल
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)
2011-12	1,043.20	375.20	91.10	259.31	350.41
2012-13	1,030.00	403.34	70.33	270.11	340.44
2013-14	1,061.90	399.32	60.30	261.30	321.60
2014-15	1,054.83	677.63	3.75	419.44	423.19
2015-16	1,033.60	521.90	12.11	329.83	341.94
<b>कुल</b>	<b>5,223.53</b>	<b>2,377.39</b>	<b>237.59</b>	<b>1,539.99</b>	<b>1,777.58</b>

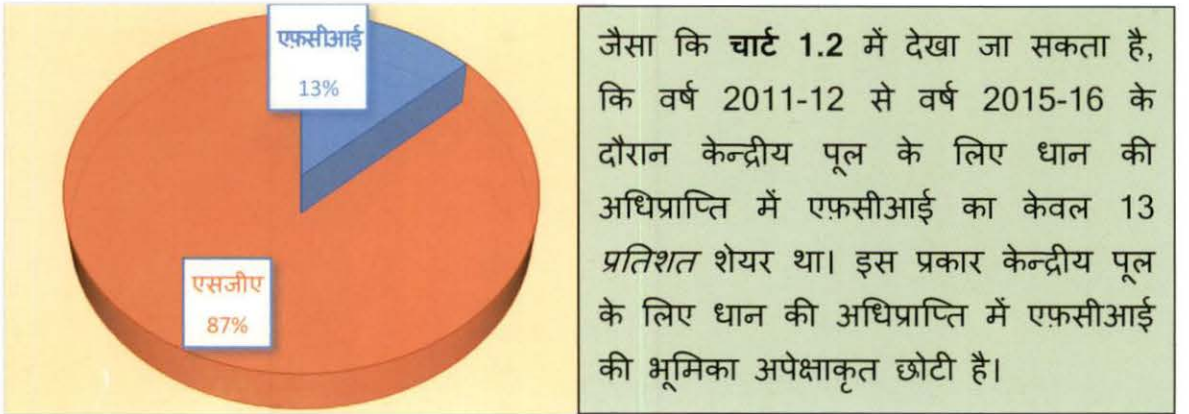
उक्त तालिका में यथा वर्णित धान का मंडी आगमन खरीफ विपणन-मौसम (केएमएस) 2011-12 से 2014-15 के दौरान 375.20 एलएमटी से 677.63 एलएमटी तक बढ़ा और वर्ष 2015-16 के दौरान 521.90 एलएमटी तक घटा। फिर भी, एफसीआई द्वारा

<sup>5</sup> चावल के संदर्भ में।

अधिप्राप्ति केएमएस 2011-12 के दौरान 91.10 एलएमटी से केएमएस 2015-16 में 12.11 एलएमटी तक काफी गिर गया। दूसरी ओर एसजीए द्वारा धान की अधिप्राप्ति केएमएस 2011-12 में 259.31 एलएमटी से केएमएस 2014-15 में 419.44 एलएमटी तक वृद्धि तथा बाद में 2015-16 में 329.83 एलएमटी तक कमी देखी गई।

केएमएस 2011-12 से केएमएस 2015-16 के दौरान विभिन्न एजेन्सियों द्वारा मंडी में पहुंचे धान से अधिप्राप्ति का शेयर निम्नलिखित चार्ट 1.2 में इंगित किया गया है:

**चार्ट 1.2: 2011-12 से 2015-16 के दौरान केन्द्रीय पूल के लिए धान की अधिप्राप्ति में एफ़सीआई तथा राज्य सरकार एजेन्सियों का शेयर**



#### 1.1.4 भंडारण

एफ़सीआई के भंडारण योजना को खाद्यानों के प्रचालन एवं बफर स्टॉक के लिए भंडारण की आवश्यकताओं को पूरा करना पड़ता है और टीपीडीएस तथा भारत सरकार द्वारा चालू की गयी विभिन्न योजनाओं की आवश्यकताओं को भी पूरा करना होता है। एफ़सीआई खाद्यानों को अपने गोदामों के साथ-साथ केन्द्रीय भंडारण निगम (सीडबल्यूसी), राज्य भंडारण निगम (एसडबल्यूसी), राज्य सरकार एजेन्सियों एवं निजी पार्टियों से भाड़े पर लिए गए गोदामों में रखता है।

एफ़सीआई के पास 357.89 एलएमटी (मार्च 2016) की कुल भंडार क्षमता सहित 1,927 भंडारण डिपो का नेटवर्क है। 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान भंडारण क्षमता (अपना तथा भाड़े पर लिया गया) तालिका 1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका 1.3: वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान एफसीआई भंडार क्षमता (अपना तथा भाड़े पर लिया गया)

(एलएमटी)

वर्ष	एफसीआई						कुल एफसीआई
	कवर्ड			कवर्ड एंड प्लिंथ (सीएपी <sup>6</sup> )			
	अपना	भाड़े पर लिया गया	कुल	अपना	भाड़े पर लिया गया	कुल	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)=(4)+(7)
2011-12	130.03	172.13	302.16	26.37	7.51	33.88	336.04
2012-13	129.96	209.95	339.91	26.37	11.07	37.44	377.35
2013-14	130.03	208.62	338.65	26.38	3.87	30.25	368.90
2014-15	127.16	202.02	329.18	26.02	1.43	27.45	356.63
2015-16	128.05	203.80	331.85	26.02	0.02	26.04	357.89

तालिका 1.3 में यथा वर्णित एफसीआई की अपनी कवर्ड और चबूतरा (सीएपी) क्षमता वर्ष 2011-12 से वर्ष 2015-16 के दौरान स्थिर रही जबकि इसकी अपनी कवर्ड क्षमता वर्ष 2011-12 में 130.03 एलएमटी से मामूली घटकर वर्ष 2015-16 में 128.05 एलएमटी देखी गई। एफसीआई द्वारा भाड़े पर लिए गए भंडारण स्थान वर्ष 2011-12 में 172.13 एलएमटी से बढ़कर वर्ष 2014-15 में 202.02 एलएमटी हो गया और मामूली उछाल के बाद वर्ष 2015-16 में 203.80 एलएमटी तक पहुँच गया।

भारत सरकार द्वारा जारी स्थायी निर्देशों के अनुसार एसजीए को इसकी अधिप्राप्ति के तुरंत बाद गेहूँ को केंद्रीय पूल को सुपूर्द किया जाना है जबतक कि एफसीआई इसे

<sup>6</sup> सीएपी खुले में आमतौर पर चबूतरा (Plinth) जो नमी तथा चूहा रोधक माना जाता है, पर खाद्यान भण्डार के लिए एक काम चलाऊ व्यवस्था है। अनाज की बोखियों को मानक आकार में लकड़ी की पट्टी पर ढेर किया जाता है। इन ढेरों (Stock) को ऊपर से तथा चारों ओर से 250 माइक्रोन निम्न घनत्व के पॉलीथीलीन शीट से ढका जाता है। खाद्यानों जैसे गेहूँ, मक्का, चना, धान एवं सोरगम को आमतौर पर 6-12 महीनों की अवधि के लिए सीएपी भंडार में रखा जाता है। एफसीआई द्वारा थैलीकृत अनाज के लिए इसका व्यापक रूप से प्रयोग किया जा रहा है।

स्वीकार्य करने में असमर्थ न हो, एवं असमर्थता के कारणों से लिखित में अवगत कराएगा। प्रत्येक वर्ष 30 जून के बाद ढुलाई प्रभार (भंडारण प्रभार तथा ब्याज) एसजीए को केवल उसी मात्रा दशा पर देय होगा जिसको एफसीआई प्रत्येक वर्ष 30 जून के पहले लेने से इंकार कर देता है, (देय होगा) उपलब्ध भंडार क्षमता में बाध्यताओं के कारण एफसीआई प्रत्येक वर्ष के जून के निर्धारित समय सीमा के अन्दर केंद्रीय पूल के लिए एसजीए द्वारा अधिप्राप्त गेहूं के स्टॉक को ले नहीं सका। इस तरह खाद्यान एसजीए के गोदामों में रखा जाना जारी रहा जिसके परिणाम स्वरूप निर्धारित सीमा के बाद रखने के लिए एसजीए को ढुलाई प्रभार के भुगतान में वर्ष 2011-12 में ₹ 1,635 करोड़ से वर्ष 2014-15 में ₹ 3,018.44 करोड़ की वृद्धि हुई।

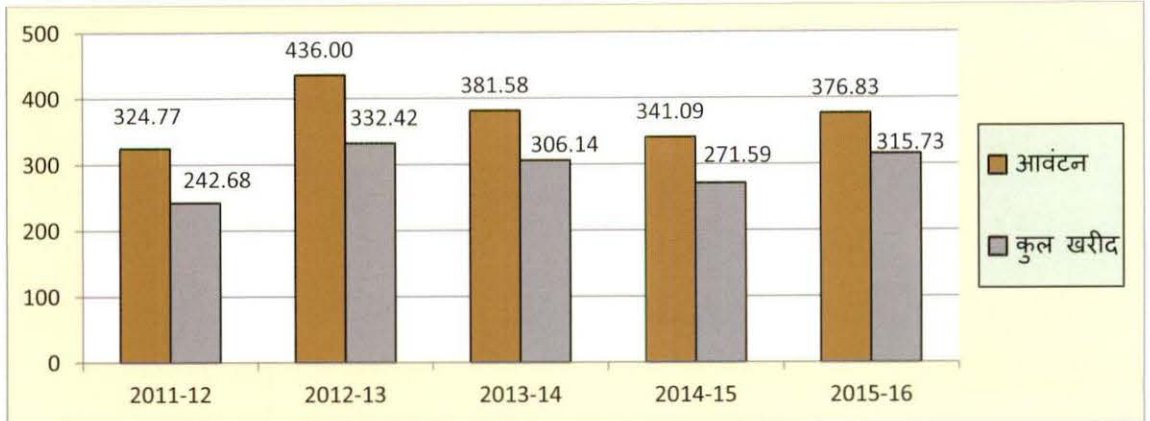
### 1.1.5 वितरण

देश की खाद्यान सुरक्षा को प्राप्त करने के उद्देश्य से एफसीआई टीपीडीएस/राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए), 2013 तथा अन्य कल्याणकारी योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) के अंतर्गत खाद्यानों का वितरण का उत्तरदायित्व भी पुरा करता है। खाद्यानों को देशभर में पहुंचाया जाता है और टीपीडीएस के अंतर्गत आगे वितरण के लिए भारत सरकार द्वारा घोषित दर पर राज्य सरकार द्वारा नामितों को जारी किया जाता है। एफसीआई, भारत सरकार के निर्देशों पर, आपूर्ति बढ़ाने तथा उसके द्वारा खुले बाजार मूल्यों को नियंत्रित करने के लिए समय-समय पर खुले बाजार में पूर्वनिर्धारित मूल्यों पर गेहूं का विक्रय भी करता है। खुला बाजार विक्रय योजना (ओएमएसएस) के अंतर्गत गैर-टीपीडीएस चैनलों के माध्यम से खुदरा विक्रय के लिए राज्य सरकारों को गेहूं और चावल भी आवंटित किए जाते हैं।

वर्ष 2011-12 से पांच वर्षों की अवधि के दौरान खाद्यानों (गेहूं और चावल) के आवंटन तथा कुल खरीद को चार्ट 1.3 व 1.4 में दर्शाया गया है:

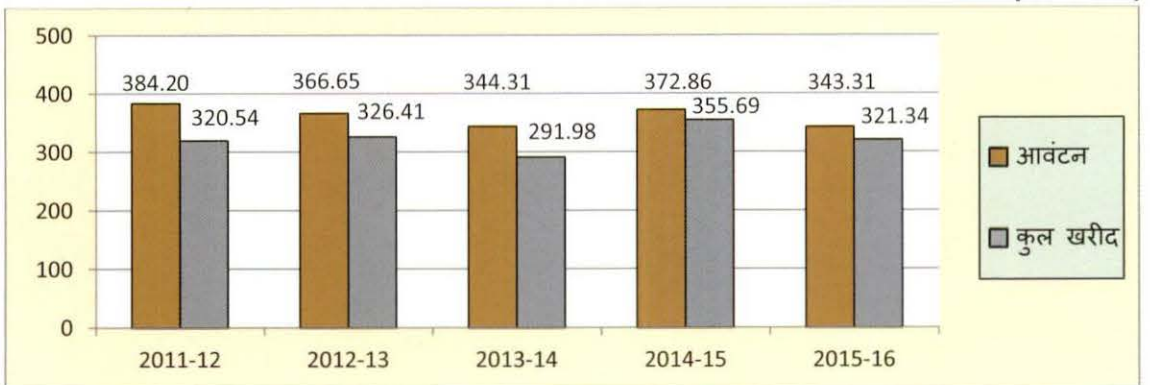
चार्ट 1.3: 2011-12 से 2015-16 के दौरान गेहूँ का आवंटन एवं कुल खरीद

(एलएमटी)



चार्ट 1.4 : वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान चावल का आवंटन एवं कुल खरीद

(एलएमटी)



उक्त चार्ट (1.3 एवं 1.4) में यथा वर्णित खाद्यानों की कुल खरीद 2011-12 से 2015-16 की अवधि में पूर्णतया संबंधित वार्षिक आवंटन के विरुद्ध लगातार कम रही। वर्ष 2015-16 की समाप्ति पर पाँच वर्षों के दौरान 1860.27 एलएमटी के गेहूँ आवंटन के विरुद्ध 1468.56 एलएमटी का उठाव किया गया था। इसी प्रकार, उसी अवधि के दौरान 1811.33 एलएमटी के आवंटित मात्रा के विरुद्ध चावल की कुल खरीद 1615.96 एलएमटी थी।

### 1.1.6 खाद्य अनुदान

भारत सरकार द्वारा खाद्य अनुदान के रूप में एफसीआई को गेहूँ एवं चावल के लिए आर्थिक लागत (आकस्मिक व्यय, प्रशासनिक ओवरहेड, हैंडलिंग, कमियां इत्यादि सहित अधिग्रहण लागत) और टीपीडीएस तथा अन्य कल्याणकारी योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) के तहत केंद्रीय निर्गम मूल्य (सीआईपी) पर बिक्री प्राप्ति के बीच के अंतर की प्रतिपूर्ति की

जाती है। इसके अतिरिक्त, खाद्य अनुदान में एफसीआई द्वारा बफर स्टॉक के ढुलाई लागत हेतु बफर अनुदान तथा एसजीए को निर्धारित समय सीमा से परे उनके द्वारा स्टॉक रखने के लिए किए गए ढुलाई प्रभार का भुगतान भी शामिल है।

मार्च 2016 की समाप्ति पर पिछले पाँच वर्षों के दौरान एफसीआई को भारत सरकार द्वारा जारी किए गए खाद्य अनुदान का ब्यौरा तालिका 1.4 में दिया गया है:

**तालिका 1.4: एफसीआई द्वारा खाद्य अनुदान के दावे, भारत सरकार द्वारा जारी किया गया अनुदान तथा 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान बकाया अनुदान का विवरण**

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	वर्ष के दौरान दावा किया गया अनुदान	वर्ष के दौरान दिया गया अनुदान			अंतिम शेष	प्रतिपूर्ति किए गए अनुदान में अंतर	वर्ष में जारी किए गए अनुदान का प्रतिशत
			वर्ष के लिए	पूर्व वर्षों के विरुद्ध	कुल			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)=(2)+(3)-(6)	(8)=(3)-(4)	(9)
2011-12	15,668.87	67,693.90	57,116.50	2,819.45	59,935.95	23,426.82	10,577.40	84.37
2012-13	23,426.82	80,306.14	48,676.02	23,308.98	71,985.00	31,747.96	31,630.12	60.61
2013-14	31,747.96	89,410.45	66,521.43	9,008.54	75,529.97	45,628.44	22,889.02	74.40
2014-15	45,628.44	1,05,016.10	61,995.35	30,000.00	91,995.35	58,649.19	43,020.75	59.03
2015-16	58,649.19	1,03,383.00	66,366.60	45,633.40	1,12,000.00	50,032.19	37,016.40	64.19

तालिका 1.4 में यथा वर्णित भारत सरकार द्वारा दिया गया खाद्य अनुदान 2011-12 से 2015-16 की पूरी अवधि में दावा किए गए अनुदान से कम था। एफसीआई द्वारा दावा किए गए अनुदान के विरुद्ध भारत सरकार द्वारा जारी किए गए अनुदान का अंतर 2011-12 के दौरान ₹ 10,577.40 करोड़ से 2015-16 के दौरान ₹ 37,016.40 करोड़ तक बढ़ गया था।

### 1.1.7 एफसीआई का गतिविधिवार व्यय

एफसीआई को अपने प्रचालनों को जारी रखने के लिए कोष में पर्याप्त राशि की आवश्यकता होती है। गतिविधिवार किए गए व्यय का विवरण तालिका 1.5 में दिया गया है:

तालिका 1.5: 2011-12 से 2015-16 के दौरान एफसीआई का गतिविधिवार व्यय

(₹ करोड़ में)

लागत	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
खरीद	87,889.00	1,01,923.27	1,03,947.79	1,06,804.12	1,16,508.53
मिलिंग शुल्क	730.00	584.21	539.24	512.79	483.73
माल भाड़ा	4,910.00	7,071.86	7,931.34	8,939.87	8,046.81
प्रशासनिक एवं अन्य खर्च <sup>7</sup> ब्याज सहित	11,826.00	14,107.65	15,605.71	17,977.81	17,447.88
<b>कुल</b>	<b>1,05,355.00</b>	<b>1,23,686.99</b>	<b>1,28,024.08</b>	<b>1,34,234.59</b>	<b>1,42,486.95</b>

उक्त तालिका में यथा वर्णित कुल व्यय 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान एक बढ़ती प्रवृत्ति को दर्शाता है। यह मुख्य रूप से ₹ 28,619.53 करोड़ अर्थात् 33 प्रतिशत की बढ़त दर्ज करते हुए अधिप्राप्ति लागत में वृद्धि के कारण हुआ। अधिप्राप्ति लागत की इस बढ़त में योगदान देनेवाला मुख्य कारण एमएसपी था जो गेहूँ के मामले में 2011-12 से 2015-16 तक 24 प्रतिशत बढ़ा। प्रशासनिक तथा अन्य खर्चों में भी 2011-12 की तुलना में 2014-15 में 52 प्रतिशत की वृद्धि हुई लेकिन बाद में हैंडलिंग खर्चों में कमी के कारण 2015-16 में तीन प्रतिशत तक की गिरावट हुई।

एफसीआई के प्रतिबन्धों/निर्गमनों के साथ-साथ अग्रिम साधनों और मंत्रालय द्वारा त्रैमासिक रूप से जारी अनुदान के माध्यम से कोष की अपनी आवश्यकताओं को पूरा करता है। तथापि यह पूरी कार्यशील पूंजी की आवश्यकता के लिए पर्याप्त नहीं है, एफसीआई वित्तीय नगद ऋण के माध्यम से धन की व्यवस्था करता है (भारतीय स्टेट बैंक के नेतृत्व में नगद ऋणसुविधा 63 बैंकों के एक सघं द्वारा प्रदान की जाती है, यह नकद ऋण सुविधा 10.01 प्रतिशत एवं 12 प्रतिशत के बीच की ब्याज दरों वाले भारत सरकार की गारंटी द्वारा सुरक्षित है) बैंकों से अल्प अवधि ऋणों तथा ऋण पत्रों को जारी करने के माध्यम से कोष का प्रबंध करता है। 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान कोषों के स्रोतों और संबंधित मामलों एवं उस पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर इस रिपोर्ट के अध्याय II में प्रकाश डाला गया है।

<sup>7</sup> प्रशासनिक एवं अन्य खर्चों में कार्यालय का भाड़ा, पावर, ईंधन व बिजली, कर्मचारी पारिश्रमिक एवं लाभ, भंडारण लागत, हैंडलिंग खर्च, अन्य खर्च, अवमूल्यन, पूर्व वर्षों (नेट) से संबंधित ब्याज एवं खर्च शामिल हैं।

## 1.2 पूर्व निष्पादन लेखापरीक्षा पर अनुवर्ति कार्रवाई

“केंद्रीय पूल के लिए धान की अधिप्राप्ति और मीलिंग” पर वर्ष 2014-15 में एक निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित की गई थी जिसे 8 दिसंबर 2015 को संसद में प्रस्तुत किया गया था। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की इस रिपोर्ट (2015 के सं 31) में 17 सिफारिशें दी गई थी। इनमें से 15 मंत्रालय द्वारा स्वीकृत की गई थी। मंत्रालय से प्राप्त अगली सूचनाओं के अनुसार इसने 11 सिफारिशों पर कार्रवाई शुरू कर दी थी। चार सिफारिशों पर अब तक कोई कार्रवाई शुरू नहीं की गई थी।

“भंडारण प्रबंधन तथा खाद्यानों के परिचालन” पर 2012-13 में एक अन्य निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित की गयी थी जिसे 7 मई 2013 को संसद में प्रस्तुत किया गया था। भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की इस रिपोर्ट (2013 के सं 7) में 12 सिफारिशें की गई थी। इनमें से नौ मंत्रालय द्वारा स्वीकृत कर ली गयी तथा दो को आंशिक रूप से स्वीकृत किया गया। मंत्रालय द्वारा अभी भी कार्रवाई की जानी है। इस रिपोर्ट के आधार पर सार्वजनिक उपक्रम पर बनी समिति ने भी 26 सिफारिशें दी जिस पर मंत्रालय ने सितम्बर 2013 और मार्च 2015 में अपने उत्तर प्रस्तुत किए; इन में से 18 सिफारिशों पर कार्रवाई शुरू की गई थी एवं आठ सिफारिशों पर कार्यवाही अभी भी की जानी बाकी है।

## 1.3 एफसीआई के वार्षिक लेखाओं की लेखापरीक्षा

भारत का नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक एफसीआई का एकमात्र लेखापरीक्षक है और एफसीआई के वित्तीय विवरणों की लेखापरीक्षा खाद्य निगम अधिनियम, 1964 की धारा 34 (2) के तहत संचालित की जाती हैं। वर्ष 2015-16 के लिए वार्षिक लेखाओं की लेखापरीक्षा के दौरान प्रबंधन ने अन्तर-शीर्ष समायोजन के रूप में ₹ 1,072 करोड़ तथा आंतरिक-शीर्ष समायोजन के रूप में ₹ 1,976.67 करोड़ की सीमा तक लेखाओं में सुधार किया।

वर्ष 2015-16 के लिए एफसीआई के वित्तीय विवरणों की लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई महत्वपूर्ण कमियों की सूची नीचे दी गई है:

- (i) दीर्घावधि ऋण को अन्य वित्तपोषणों के लिए व्यापार देय के रूप में ₹ 39.12 करोड़ के समावेश के कारण ज्यादा बताया गया था। चूंकि यह राशि अंशदायी कल्याण योजना के अंतर्गत एफसीआई कर्मचारियों की ओर से एफसीआई ने रखी



हुई थी इसलिए इसे “अन्य दीर्घ अवधि देयताओं” के नीचे वर्णित किया जाना चाहिए था। अतः ₹ 39.12 करोड़ का दीर्घ अवधि उधारों को अत्युक्तिपूर्ण कथन और अन्य दीर्घ अवधि देयताओं को न्यूनोक्तिपूर्ण कथन के रूप में इसका परिणाम हुआ।

- (ii) आयकर, उपकर एवं अन्य कर, राज्य एवं केन्द्रीय कर संग्रह/गैर-मूल्य वर्धित कर (वैट), राज्य आउटपुट टैक्स, क्रय पर वैट का टीडीएस, परिवहन पर सेवा कर तथा अन्य के कारण ठेकेदारों से वसूली योग्य ₹ 55.69 करोड़ के समावेश के कारण **व्यापार देय** को बढ़ा चढ़ाकर बताया गया। इन वैधानिक देय राशियों को “अन्य चालू देनदारियों” (Other Current Liabilities) के शीर्ष के अंतर्गत वर्णित किया जाना चाहिए था तथा इन्हे देय व्यापार के साथ नहीं मिलाया जा सकता है। इसलिए प्रत्येक को ₹ 55.69 करोड़ के व्यापार देय में अत्युक्तिपूर्ण और अन्य चालू देनदारियों में न्यूनोक्तिपूर्ण कथन के रूप में इसका परिणाम हुआ।
- (iii) सीपीएफ के भाग/अंतिम भुगतान, अंशदायी भविष्य निधि (सीपीएफ) के अंतिम भुगतान पर दिए गए ब्याज, ईपीएस को योगदान देने हेतु देनदारी, कर्मचारियों के सीपीएफ का योगदान देने हेतु देनदारी होने पर ₹ 46.67 करोड़ के समावेश के कारण **व्यापार देय** को बढ़ा चढ़ाकर बताया गया था। कर्मचारियों की बकाया राशि के कारण इन देनदारियों को “अन्य चालू देनदारियों-कर्मचारियों के लिए देनदारी” को वैधानिक बकाया राशि के अंतर्गत वर्णित किया जाना चाहिए था। इसलिए प्रत्येक को ₹ 46.67 करोड़ के व्यापार देय में अत्युक्तिपूर्ण और अन्य चालू देनदारियों में न्यूनोक्तिपूर्ण कथन के रूप में इसका परिणाम हुआ।
- (iv) जमा देय होते हुए भी ₹ 1,078.10 करोड़ का समावेश किए जाने के कारण **व्यापार देय** राशि को बढ़ा चढ़ाकर बताया गया जो की व्यापार देय भुगतान की प्रकृति के नहीं थे। ये जमा अन्य संविदात्मक दायित्वों से संबन्धित देय थे जिसे व्यापारिक भुगतानों में शामिल नहीं किया जाना था। इसे “अन्य चालू देनदारी” शीर्ष के अंतर्गत दिखाया जाना चाहिए था। इसका परिणाम ₹ 1,078.10 करोड़ तक के व्यापार देय के अत्युक्तिपूर्ण कथन से सम्बद्ध “अन्य चालू देनदारी” के न्यूनोक्तिपूर्ण कथन के रूप में हुआ।
- (v) **दीर्घावधि ऋण एवं अग्रिम राशियों** को संदिग्ध दावों में शामिल होने के कारण ₹ 228.92 करोड़ तक बढ़ा चढ़ा कर बताया गया जिसके परिणाम स्वरूप भारत सरकार द्वारा प्रतिपूर्ति योग्य खाद्यान्न पर उपभोक्ता सब्सिडी ₹ 228.92 करोड़ तक का न्यूनोक्तिपूर्ण कथन के रूप में हुआ।

- (vi) **जमा और अन्य प्राप्त राशियों** को हरियाणा क्षेत्र में देय आउटपुट कर के ऊपर भुगतान किए गए अत्यधिक इनपुट कर की वजह से हरियाणा वाणिज्य कर प्राधिकरण से वसूलीयोग्य होने के कारण ₹ 276.56 करोड़ का समावेश से बढ़ा चढ़ा कर बताया गया था जो हरियाणा मूल्य वर्धित कर अधिनियम, 2003 की धारा 20 के अंतर्गत वापस लौटा सकने योग्य नहीं था। इसके अलावा, एफसीआई की भविष्य की देनदारियों के विरुद्ध इसके समायोजन की संभावनाएं भी पीडीएस हेतु वर्तमान मूल्य प्रक्रिया में कम ही है जिसमें अधिप्राप्ति लागत उच्च है तथा विक्रय अनुदानित दर पर है। इसका परिणाम ₹ 276.56 करोड़ तक के “जमा प्राप्त राशियों” का अत्युक्तिपूर्ण कथन तथा “व्यय” का न्यूनोक्तिपूर्ण कथन के रूप में हुआ।
- (vii) **भंडार एवं अतिरिक्त** मार्च 2016 तक महानिदेशक आपूर्ति एवं निपटान (डीजीएसएंडडी) से प्राप्त बोरीयों के बिलों (29 अप्रैल 2016) के मामले में ₹ 85.56 करोड़ का समावेश किए जाने के कारण बोरीयों को बढ़ा चढ़ाकर बताया गया। क्षेत्रिय कार्यालयों को अंतर कार्यालय सामान्य खाते जारी न करने के कारण इसे बढ़ा चढ़ाकर बताया गया और व्यय को ₹ 85.56 करोड़ तक अपेक्षाकृत कम दर्शाया गया।
- (viii) वर्ष 2015-16 से संबंधित 31 मार्च 2016 के अनुसार अनियमित पारगमन की कमियों (कुल प्राप्तियाँ) के कारण **खाद्यानों पर राजस्व अनुदान** को ₹ 265.09 करोड़ तक बढ़ा चढ़ाकर बताया गया था। अनियमित कमियों पर अनुदान प्रतिपूर्ति योग्य नहीं है। इसका परिणाम प्रत्येक को ₹ 265.09 करोड़ तक के “खाद्यानों पर अनुदान” साथ ही साथ “व्यापार देय” के अत्युक्तिपूर्ण कथन के रूप में हुआ।
- (ix) **विविध आय** में शामिल राशि ₹ 433.15 करोड़ को समय बांधित होने पर देनदारियों के खाते में वापस लिखा गया। चूंकि एफसीआई ने इस संदर्भ में कोई लेखांकन नीति तैयार नहीं की थी इसलिए इन्हें लेखांकन मानक-5 के अनुसार विशिष्ट मद के रूप में प्रकट किया जाना चाहिए था। इसका परिणाम “अन्य आय” के अत्युक्तिपूर्ण कथन तथा ₹ 433.15 करोड़ तक के “विशिष्ट मद” के न्यूनोक्तिपूर्ण कथन के रूप में हुआ।
- (x) आपेक्षित वर्ष 2014-15 एवं 2015-16 के लिए लघु उत्पादकता से जुड़े प्रोत्साहन प्रावधान के रहने से ₹ 125.52 करोड़ के गैर समावेश के कारण **कर्मचारी पारिश्रमिक और लाभ** को अपेक्षाकृत कम बताया गया। इसका परिणाम

₹ 125.52 करोड़ तक के 'कर्मचारी पारिश्रमिक एवं लाभ' साथ ही साथ "चालू देनदारियाँ" के न्यूनोक्तिपूर्ण कथन के रूप में हुआ।

- (xi) भारत सरकार के निर्देशों के आधार पर एफसीआई ने देनदारियों के लिए नकद आधार पर ग्रेच्यूटी तथा अवकाश नकदीकरण की व्यवस्था की और इस संबंध में ₹ 2,960.52 करोड़ की सीमा तक की देनदारियों के न्यूनोक्तिपूर्ण कथन की गणना को लेखाओं की टिप्पणियों में दर्शाया गया था। लेखांकन मानक 15 से प्रस्थान हेतु इस हद तक दोषपूर्ण था कि इसमें अवकाश नकदीकरण तथा कार्यवाही मूल्यांकन के आधार पर टर्मिनल लाभों के लिए देनदारी पर प्रकाश नहीं डाला गया था।
- (xii) उत्पादकता के साथ प्रोत्साहन (पीएलआई) के संबंध में प्रकटीकरण इस हद तक दोषपूर्ण था कि इसने यह प्रकट नहीं किया कि लोक उद्यम विभाग से 50 प्रतिशत की कुल उच्चतम सीमा से अधिक पीएलआई लाभ में विस्तार हेतु अनुमोदन अभी भी प्राप्त किया जाना बाकी था।
- (xiii) संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना, जिसे 31 मार्च 2008 को समाप्त कर दिया गया था, के तहत जारी खाद्यानों के कारण ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार से ₹ 2,452.96 करोड़ की राशि प्राप्त किए जाने योग्य थी।

### आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली तथा निगम के व्यवसाय के आकार एवं प्रकृति के अनुरूप पर्याप्त नहीं थी और इसे लेखाओं के संकलन/तैयारी/अंतिम रूप देने के क्षेत्र में इसे मजबूती प्रदान करता है। जाँच परीक्षण के आधार पर महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे इस प्रकार दिए गए हैं:

- (i) 2009-10 से 2013-14 की अवधि से संबंधित क्रमशः रोहतक और करनाल स्थित जिला कार्यालयों के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत स्थित स्टेशनों पर उतारे गए ₹ 7.45 करोड़ एवं ₹ 9.08 करोड़ की राशि वाले बोरियों का गैर-मिलान।
- (ii) वाणिज्यिक अनुभाग (₹ 7.27 करोड़) के अभिलेखों में यथा उपस्थित तथा ट्रायल बैलेस (₹ 4.89 करोड़) के अनुसार एमडीएम योजना के तहत खाद्यानों को जारी करने के लिए विविध ऋणियों के आकड़ों का गैर-मिलान।

- (iii) वस्तुसूची में ₹ 845.17 करोड़ के पारगमन में माल, शामिल है जो अन्तर इकाई स्थानान्तरण में थे। तथापि, पारगमन में इन मालों पर सख्त निगरानी एवं नियंत्रण रखने के लिए एक मजबूत तंत्र नहीं होता है क्योंकि पारगमन में इन अन्तर इकाई स्टॉक का डिपो वस्तुसूची में आना जारी रहता है।

#### 1.4 इस रिपोर्ट में शामिल क्षेत्र

यह रिपोर्ट एफसीआई के कार्यों का संपूर्ण वृत्तांत नहीं है। लेकिन यह इसके कार्यों के तीन महत्वपूर्ण पहलुओं अर्थात् ऋण प्रबंधन, श्रम प्रबंधन व प्रोत्साहन राशि का भुगतान तथा पंजाब में निजी उद्यमी गारंटी (पीईजी) योजना का कार्यान्वयन पर प्रकाश डालती है जोकि क्रमशः दूसरे, तीसरे और चौथे अध्याय में विस्तृत जानकारी है तथा अध्याय पाँच में कुल ₹ 2,772.98 करोड़ के पाँच पृथक निष्कर्षों के साथ पाँच व्यक्तिगत टिप्पणियाँ भी शामिल है (₹ 72.28 करोड़ की राशि वाले छलपूर्ण भुगतान के दो मामलों सहित) को भी शामिल करता है। लेखापरीक्षा के निष्कर्ष नमूनो जाँच पर आधारित है और उन गंभीर मामलों के विशिष्ट रूप से दर्शाते हैं जिन पर एफसीआई द्वारा सुधारात्मक कार्रवाई, जैसा कि सिफारिशों में दिया गया है, किया जाना अपेक्षित है। ऋण प्रबंधन, श्रम प्रबंधन एवं प्रोत्साहन राशि का भुगतान तथा पाँच पृथक निष्कर्षों (फरवरी 2017) के लिए प्रबंधन का उत्तर प्राप्त किया जा चुका है। प्रबंधन के उत्तर इस रिपोर्ट में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किए गए हैं।



## अध्याय-II

### ऋण प्रबंधन

#### 2.1 प्रस्तावना

एफसीआई सीधे किसानों से एमएसपी<sup>8</sup> पर तथा विभिन्न राज्य सरकार एजेन्सियों (एसजीए) से भी खाद्यानों की अधिप्राप्ति करता है। यह एमएसपी भारत सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है और विक्रय केन्द्रीय निर्गम मूल्य (सीआईपी)<sup>9</sup> पर वसूल किया जाता है। एफसीआई को खाद्य अनुदान के रूप में आर्थिक लागत (प्रशासनिक व्यय, हैंडलिंग, कमियां, आदि सहित अधिग्रहण लागत) तथा सीआईपी पर विक्रय की वसूली के बीच के अंतर की प्रतिपूर्ति की जाती है।

मंत्रालय से प्राप्त सब्सिडी, इक्विटी तथा अर्थोपाय अग्रिमों<sup>10</sup> के द्वारा एफसीआई अपनी निधि (फंड) की आवश्यकताओं को पूरा करती है। फिर भी, यह एफसीआई के विशाल कार्यात्मक पूँजी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं है और एफसीआई खुली निविदा के माध्यम से बैंकों से नकद ऋण एवं अल्प अवधि ऋणों और ब्याज वाले बाँड को जारी कर निधियों का प्रबंध करता है।

लेखापरीक्षा में भारत सरकार द्वारा समय-समय पर धन व्यवस्था के प्रावधान और पाँच वर्षों की अवधि वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान एफसीआई द्वारा ऋण प्रबंधनो को शामिल किया है। मंत्रालय तथा एफसीआई मुख्यालय नई दिल्ली और नोएडा मंडल (उत्तर) कार्यालय के अभिलेखों की जाँच को एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालयों दिल्ली, राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश, में बाह्य लेखापरीक्षा के साथ पूरक किया गया था।

<sup>8</sup> न्यूनतम समर्थन मूल्य, किसानों की खरीद के लिए भारत सरकार द्वारा विभिन्न कृषि उत्पादन के लिए घोषित न्यूनतम मूल्य है जिससे बिक्री-संकट (distress sale) के दौरान रोका जाए।

<sup>9</sup> केन्द्रीय निर्गम मूल्य भारत सरकार द्वारा गेहूँ और चावल के लिए राज्यों और केन्द्र शामिल राज्यों को वितरण करने के लिए आर्थिक लागत से कम तय की जाती है।

<sup>10</sup> अर्थोपाय अग्रिम कार्यात्मक पूँजी आवश्यकता को पूरा करने के लिए भारत सरकार द्वारा एफसीआई को दिया गया कार्यात्मक पूँजी ऋण है। सामान्यतः यह उसी वित्त वर्ष के दौरान स्वीकृत एवं वसूला/समायोजित किया जाता है। इसका ब्याज दर 364 दिनों के औसतन राजकोष दर के समकक्ष होता है।

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

## 2.2 निधियों के स्रोत

चूंकि भारत सरकार द्वारा त्रैमासिक रूप से सब्सिडी जारी की जाती है किन्तु वह दैनिक निधि जरूरतों को पूरा करने के लिए प्राप्त नहीं है विशेषतः अधिप्राप्ति मौसम के दौरान इसलिए एफसीआई को अपने प्रचालनों को जारी रखने के लिए निधि को संग्रहित करने के लिए वैकल्पिक स्रोतों की खोज करनी पड़ी। विगत पाँच वर्षों के दौरान निधियों के मुख्य स्रोत तालिका 2.1 में दिया गया है जो इस प्रकार थे:

तालिका 2.1: कोषों के स्रोत

(₹ करोड़ में)

ब्यौरा	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
भारत सरकार द्वारा अभिदान (subscribed) की गई इक्विटी पूँजी (31 मार्च तक)	2,649.67	2,672.95	2,675.95	2,762.79	2,830
मंत्रालय (अप्रैल में) द्वारा अर्थोपाय अग्रिम	10,000	10,000	10,000	10,000	20,000 (10,000 अप्रैल 2015 में और 10,000 जनवरी 2016 में)
31 मार्च के अनुसार बैंकों से लिया गया नकद ऋण (सीसी)	44,099.55	49,770.99	51,281.31	46,427.10	50,603.03
दीर्घ अवधि बॉन्ड (31 मार्च के अनुसार)	3,915	8,914.50	16,914.50	16,121**	13,000**
31 मार्च के अनुसार लिया गया असुरक्षित अल्प अवधि ऋण	13,500	13,080	16,250	28,805	26,375
<b>कुल</b>	<b>74,164.22</b>	<b>84,438.44</b>	<b>97,121.76</b>	<b>1,04,115.89</b>	<b>1,12,808.03</b>

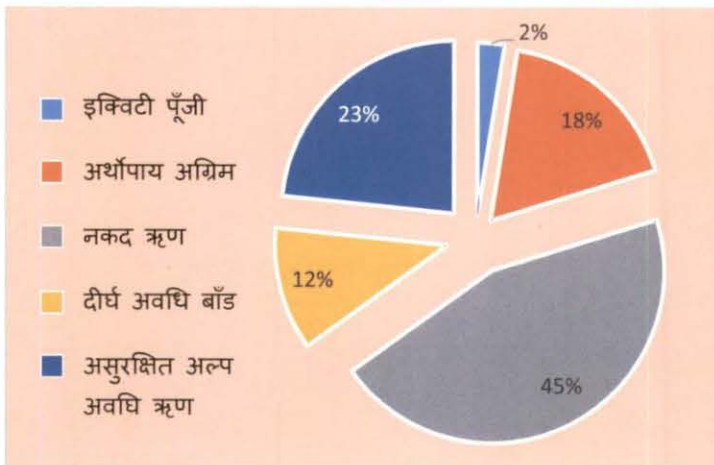
\* स्रोत: एफसीआई का वार्षिक प्रतिवेदन

\*\* बॉन्ड पूर्व के वर्षों से संबंधित है, इस वर्ष के दौरान कोई नया बॉन्ड जारी नहीं किया गया।

जैसा कि ऊपर देखा जा सकता है, वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान इक्विटी पूँजी ₹ 2,649.67 करोड़ से बढ़कर ₹ 2,830 करोड़ हो गई और 2015-16 में मंत्रालय द्वारा दिए गए अर्थोपाय अग्रिम में ₹ 20,000 करोड़ की वृद्धि हुई है।

जब कभी एफसीआई को अतिरिक्त आवश्यकता होती थी खुले निविदों के माध्यम से अल्प अवधि ऋणों को भी उठा लेती थी और अवधि ऋणों पर 9.20 प्रतिशत से लेकर 10.75 प्रतिशत के बीच ब्याज दर थी। अल्प अवधि ऋण प्राप्ति पर एफसीआई द्वारा अल्प अवधि ऋण पर ब्याज ₹ 13,500 करोड़ वर्ष 2011-12 से बढ़कर ₹ 26,375 करोड़ वर्ष 2015-16 में दिये गये। इसके अलावा, वर्ष 2012-13 एवं 2013-14 के दौरान एफसीआई ने क्रमशः ब्याज 8.62 प्रतिशत से लेकर 9.95 प्रतिशत तक ₹ 5,000 करोड़ तथा ₹ 8,000 करोड़ के दीर्घ अवधि बाँड जारी किए और 31 मार्च 2016 के अनुसार ये दीर्घ अवधि बाँड ₹ 13,000 करोड़ तक के थे।

चार्ट 2.1: कोष के स्रोत



वर्ष 2015-16 में एफसीआई के कोषों की आवश्यकता के प्रति विभिन्न स्रोतों का प्रतिशत योगदान बायीं ओर दी गई चार्ट 2.1 में वर्णित है। यह चार्ट दर्शाता है कि कोष के मुख्य भाग (80 प्रतिशत) को एफसीआई द्वारा बाह्य वित्तीय साधनों जैसे नकद ऋण, अल्प अवधि ऋणों आदि के ब्याज के माध्यम से बढ़ाया गया था।

यद्यपि नकद ऋण अल्पकालिक ऋण से ज्यादा महँगा था तथापि एफसीआई अल्प अवधि ऋण का उपयोग नहीं कर सका क्योंकि बैंक कंसॉर्टियम द्वारा पहले नकद भुगतान सीमा का प्रयोग करने तथा केवल उसके बाद अल्प अवधि ऋणों का लाभ उठाने की शर्त लागू की गई थी। इसके आलावा, बाँड को एफसीआई ने वर्ष 2013-14 के बाद जारी नहीं किया था जो वित्तपोषण के अपेक्षाकृत सस्ते स्रोत थे।

प्रबंधन ने बताया (मई 2016) कि इसके दृष्टिकोण से कंसॉर्टियम द्वारा अल्प अवधि ऋण के आहरण पर लगाई गयी शर्तें कठोर थीं और एफसीआई द्वारा इसका प्रतिवाद किया गया था। तथापि बैंकों ने दावे के साथ कहा कि एफसीआई को नकद ऋण सुविधा में वृद्धि किया जाना प्रथम-स्वभाव है अर्थात् बैंकों को एफसीआई के उपयोग हेतु कोष तैयार रखने पड़ते हैं और बताया कि नकद ऋण की अपर्याप्ता के कारण एफसीआई के लिए निधियों की आवश्यकता को प्रधान रूप से अनिवार्य किया गया था, तो एफसीआई



के लिए केवल नकद ऋण का उपयोग कर लेने के बाद ही अल्प अवधि ऋण में वृद्धि करना तर्कसंगत और युक्तिपूर्ण था।

बॉन्ड को जारी करने के मामले में, एफसीआई ने कहा कि उसके लिए सरकारी प्रत्याभूति आपेक्षित है और बॉन्ड जारी करके निधियों का संग्रहण संस्था की रेटिंग/अथवा दस्तावेज की रेटिंग पर निर्भर है। जैसा कि इसके अधिदेश में दिया गया है, एफसीआई कोई अधिशेष/मुनाफा उत्पन्न करता है इसलिए संस्था के रूप में एफसीआई के लिए अच्छी रेटिंग पाना कठिन होगा। तथापि, बॉन्ड दस्तावेज की रेटिंग सरकारी प्रत्याभूति के आधार पर संभव है, इसलिए एफसीआई ने अनेक अवसरो पर बॉन्ड जारी करने के लिए मंत्रालय से अनुरोध किया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफसीआई ने सरकारी प्रतिभूतियाँ जारी करके एवं अन्य स्रोतों के माध्यम से पर्याप्त निधियाँ प्रदान करने के लिए मंत्रालय से अनुरोध भी किया था। फिर भी, न तो मंत्रालय से कोई जवाब प्राप्त हुआ और न ही उत्तर में मंत्रालय<sup>11</sup> द्वारा एफसीआई के अनुरोध पर सहमति दी गई।

इस प्रकार, बॉन्डो को उठाने कि लिए अल्प अवधि ऋण का लाभ उठाने हेतु बैंक कंसीटियम द्वारा लगाए गए प्रतिबंधों एवं भारत सरकार की अनुमति के अभाव के कारण एफसीआई ने 10.01 प्रतिशत से लेकर 12 प्रतिशत के बीच के ब्याज दरों पर नकद ऋण के माध्यम से वित्तपोषण के अपेक्षाकृत मँहगें स्रोत का सहारा लिया जिसके परिणामस्वरूप बढ़े हुए खाद्य सब्सिडी के रूप में सरकारी खजाने पर अतिरिक्त बोझ आया।

### 2.3 सहायता अनुदान को विलंब से जारी किया जाना

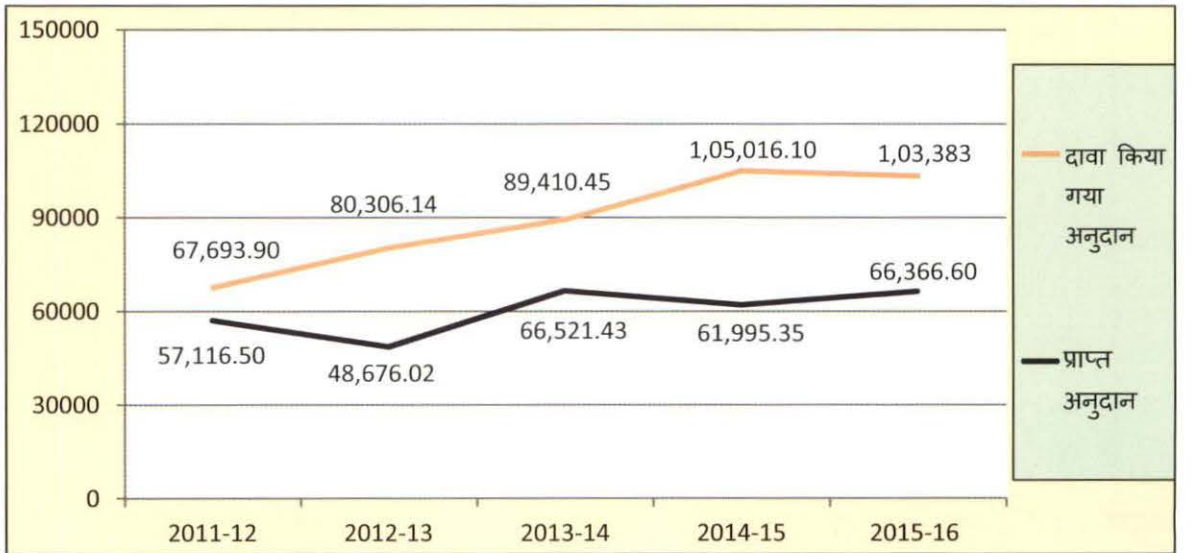
एफसीआई को अपनी गतिविधियों को पूरा करने के लिए कार्यात्मक पूँजी की पर्याप्त राशि की आवश्यकता होती है। वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान खाद्यानों की मुख्य गतिविधियों अभिप्राप्ति, संवितरण तथा अन्य प्रशासनिक लागतों पर क्रमशः ₹ 1,05,355 करोड़, ₹ 1,23,687 करोड़, ₹ 1,28,024 करोड़, ₹ 1,34,235 करोड़ तथा ₹ 1,42,487 करोड़ की लागत थी।

<sup>11</sup> 10 पत्राचारों में मंत्रालय का जवाब प्राप्त नहीं हुआ तथा एक मामले में सहमत नहीं हुआ।

एफसीआई हेतु निधियों का प्राथमिक स्रोत उपभोक्ता अनुदान (गेहूँ, चावल), मोटे अनाज पर अनुदान तथा बफर स्टॉक के ढुलाई लागत (एफसीआई द्वारा नियंत्रित बफर स्टॉक एवं राज्य सरकार/एजेन्सियों को ढुलाई प्रभार की प्रतिपूर्ति) के कारण भारत सरकार द्वारा जारी खाद्य सब्सिडी है। फिर भी, भारत सरकार द्वारा प्रत्येक वर्ष जारी सहायता अनुदान एफसीआई द्वारा दावा किए गए सहायता अनुदान से कम था। चार्ट 2.2 सहायता अनुदान के बढ़ते अंतर का वर्णन करता है जो इस प्रकार है:

चार्ट 2.2: वर्षवार भारत सरकार से दावा किया गया/प्राप्त अनुदान

(₹ करोड़ में)



जैसा कि उपर्युक्त चार्ट में देखा जा सकता है, कि वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान एफसीआई द्वारा दावा किए गए सहायता अनुदान तथा भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान के बीच हमेशा पर्याप्त अंतर रहा जिसके कारण एफसीआई को अन्य स्रोतों से उधार लेना पड़ा फलस्वरूप खजाने पर अत्यधिक ब्याज का बोझ पड़ा जिसकी चर्चा आगे के पैराग्राफों में की गई है।

प्रत्येक वर्ष एफसीआई द्वारा सहायता अनुदान के अंतिम त्रैमासिक बिल स्वीकृत बजट अनुमान<sup>12</sup> के आधार पर भारत सरकार को प्रस्तुत किए जाते हैं। भारत सरकार के निर्देशानुसार, मंत्रालय को एफसीआई को संबंधित वित्तीय वर्ष के दौरान अनुमानित

<sup>12</sup> प्रथम तिमाही बिल (जो वित्त वर्ष के प्रारंभ से पहले प्रस्तुत की जाती है) को छोड़कर निदेशक मण्डल द्वारा स्वीकृत।

2017 का प्रतिवेदन सं. 18

खाद्य अनुदान का 95 प्रतिशत जारी करना होता है तथा शेष पाँच प्रतिशत संसद को एफसीआई के लेखाओं के प्रस्तुतीकरण के बाद जारी किया जाता है। फिर भी भारत सरकार ने पिछले पाँच वर्षों के दौरान औसतन सहायता अनुदान का केवल 67 प्रतिशत ही जारी किया जिसके कारण एफसीआई को वित्तपोषण के अन्य अपेक्षाकृत मँहगें साधनों अर्थात नकद ऋण, अल्प अवधि ऋण, आदि का सहारा लेना पड़ा था। यद्यपि एफसीआई ने मंत्रालय से समय-समय पर अतिरिक्त निधियों के लिए अनुरोध किया लेकिन अनुरोध को या तो बिना किसी उत्तर के लंबित रखा गया या केवल आंशिक राशि प्राप्त हुई थी। एफसीआई ने मंत्रालय से वित्तीय संस्थान जैसे राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक (नाबार्ड) से निधि उठाने के लिए अनुमति प्रदान करने का अनुरोध (17 जून 2016) भी किया था, फिर भी मंत्रालय से अभी (फरवरी 2017) उत्तर अपेक्षित था।

वर्ष 2011-12 से वर्ष 2015-16 की अवधि के दौरान दावा किया गया/प्राप्त सहायता अनुदान की राशि तथा एफसीआई द्वारा वित्तपोषण पर खर्च हुए ब्याज को निम्नलिखित तालिका 2.2 में दर्शाया गया है:

तालिका 2.2: वित्तपोषित राशि तथा उपार्जित ब्याज

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पूर्व वर्षों से संबंधित बकाया सहायता अनुदान	वर्ष के दौरान दावा किया गया सहायता अनुदान	कुल प्राप्त सहायता अनुदान			वित्तपोषित राशि*	उपार्जित ब्याज
			पूर्ववर्ती वर्षों के विरुद्ध	वर्ष के लिए	कुल		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(7)	(8)
2011-12	15,668.87	67,693.90	2,819.45	57,116.50	59,935.95	71,514.55	5,227.16
2012-13	23,426.82	80,306.14	23,308.98	48,676.02	71,985.00	81,765.49	6,392.07
2013-14	31,747.96	89,410.45	9,008.54	66,521.43	75,529.97	94,445.81	7,190.72
2014-15	45,628.44	1,05,016.10	30,000.00	61,995.35	91,995.35	1,01,353.10	8,244.30
2015-16	58,649.19	1,03,383.00	45,633.40	66,366.60	1,12,000.00	1,09,978.03	8,647.56
						<b>कुल</b>	<b>35,701.81</b>

\*इन्विटी को छोड़कर

जैसा की ऊपरी तालिका 2.2 में देखा जा सकता है, पूर्व के वर्षों से संबंधित बकाया सहायता अनुदान वर्ष 2011-12 में ₹ 15,668.87 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2015-16 में ₹ 58,649.19 करोड़ हो गया था। यह प्रत्येक वर्ष एफसीआई को ऋणों, बाँडों आदि सहित ब्याज के माध्यम से निधियों को उठाने को अनिवार्य करते हुए भारत सरकार द्वारा कम

सहायता अनुदान जारी करने के कारण हुआ था। कम सहायता अनुदान जारी करने के परिणामस्वरूप एफसीआई पर ₹ 35,701.81 करोड़ के अतिरिक्त ब्याज का बोझ पड़ा तथा उतनी ही राशि के बराबर के खाद्य अनुदान में वृद्धि हुई। खाद्य एवं लोक वितरण विभाग में अभिलेखों के (अगले) जाँच में पता चला कि मंत्रालय ने वित्त मंत्रालय (एमओएफ) को प्रेषित अपने बजट आवश्यकताओं में एफसीआई के सहायता अनुदान हेतु मांग को विधिवत रूप से शामिल किया था परन्तु वर्ष 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान वित्त मंत्रालय (एमओएफ) द्वारा आवंटन बजट ₹ 7,348 करोड़ से ₹ 34,471 करोड़ के बीच लगातार कम अंतर के साथ था।

*एफसीआई ने कहा (जून 2016) कि एकमुश्त अग्रिम अनुदान जारी करना अधिकतर विभिन्न कारकों जैसे सरकार के राजस्व संग्रह, नकदी चलनिधि स्थिति, वित्त मंत्रालय द्वारा बजट प्रावधान एवं अन्य वित्तीय प्रतिबद्धताओं आदि पर निर्भर है।*

एफसीआई का उत्तर इंगित करता है कि खाद्य सब्सिडी के प्रति वित्त मंत्रालय (एमओएफ) द्वारा निधियों का कम आवंटन भारत सरकार के प्रतिस्पर्धात्मक वित्तीय प्राथमिकताओं के कारण है। यह एफसीआई को बाह्य स्रोतों (कार्यात्मक पूँजी के प्रति) से वित्तपोषण के लिए बाध्य करता है, इस प्रकार ब्याज का बोझ बढ़ा जिसे मौजूदा अनुदान के दावों में जोड़ा गया जिससे दावा किए जाने योग्य सहायता अनुदान में वृद्धि हुई जो कि बाद में मंत्रालय से सहायता अनुदान की राशि आगे भी कम प्राप्त हुई। यह दुष्चक्र अंततः भारत सरकार के समग्र खाद्य सब्सिडी के बोझ में वृद्धि की ओर अग्रसर होता है जिसे यदि मंत्रालय द्वारा सहायता अनुदान के दावों को समय पर जारी किया गया होता तो कम से कम बाह्य वित्तपोषणों के लिए प्रदत्त ब्याज की सीमा तक रोका जा सकता था।

#### 2.4 विभिन्न मंत्रालयों/केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (सीपीएसई) को दिए गए खाद्यानों के संबंध में बकाया राशि की गैर-वसूली/वसूली में विलंब

मंत्रालय (20 नवम्बर, 2001) के निर्देशानुसार, एफसीआई विभिन्न मंत्रालयों के कल्याण योजनाओं के अंतर्गत विभिन्न राज्य सरकारों को खाद्यान मुहैया करता है। एफसीआई संबंधित योजनाओं के अनुसार मंत्रालयों को समय-समय पर बिलों को प्रस्तुत करता है। संबंधित प्राधिकारियों द्वारा मूल बिलों एवं प्रमाणपत्र जमा करने पर भुगतान किए जाते हैं।

यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभिन्न मंत्रालयों/विभागों से ₹ 2,897.17 करोड़ बकाया था जिसने एफसीआई को बाह्य वित्तपोषण के लिए और ₹ 1,617.48 करोड़ के

परिहार्य ब्याज के बोझ का नुकसान उठाने के लिए बाध्य किया जिसका विवरण तालिका 2.3 में दिया गया है।

तालिका 2.3: मार्च 2016 तक विभिन्न मंत्रालयों/सीपीएसई से बकाया राशियों पर ब्याज का बोझ

मंत्रालय/विभाग का नाम	विवरण	राशि (₹ करोड़ में)	से लंबित	परिहार्य ब्याज (₹ करोड़ में)
ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी)	वर्ष 2000-01 से वर्ष 2007-08 की अवधि के दौरान राज्य सरकारों को राज्य सरकारों के नामित अधिकारियों से प्रमाणिक ठहराए गए कल्याण योजनाओं (संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना) के तहत जारी खाद्यानों से संबंधित देय राशियाँ।	2,452.96	2008-09	1,298.35
मानव संसाधन विकास मंत्रालय (एचआरडी)	विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा मिड.डे.मील स्कीम के बिलों का गैर-निपटान तथा दिशा-निर्देशों में निर्धारित समय सीमा के अंदर क्षेत्रीय प्रबंधकों द्वारा बिलों को जमा ना करना और एफसीआई की बकाया राशि एवं राज्य सरकारों के अभिलेखों (उत्तर-पूर्व क्षेत्र) का गैर-मिलान।	326.35	2010-11	139.59
विदेश मंत्रालय (एमईए)	विदेश मंत्रालय (एमईए) द्वारा वर्ष 2004 से वर्ष 2012 के दौरान अफगानिस्तान को बिस्कुटों की आपूर्ति के लिए विश्व खाद्य कार्यक्रम को जारी गेहूँ के निर्यात के विरुद्ध बकाया राशि।	48.32	10 वर्ष से अधिक	68.94
सीपीएसई	निपटान के लिए विवादित दावों के कारण निर्यात लाभों हेतु एमएमटीसी <sup>13</sup> , एसटीसी <sup>14</sup> तथा पीईसी <sup>15</sup> से बकाया।	69.54	1991 से	110.60
<b>कुल</b>		<b>2,897.17</b>		<b>1,617.48</b>

<sup>13</sup> मेटल्स एंड मिनरल्स ट्रेडिंग कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया।

<sup>14</sup> द स्टेट ट्रेडिंग कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड।

<sup>15</sup> द प्रोजेक्ट एंड इन्विपमेंट कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड।

प्रबंधन ने कहा (जून एवं नवम्बर 2016) कि प्रशासनिक मंत्रालय के माध्यम से ग्रामीण विकास मंत्रालय के साथ बकाया पर जोरदार तरीके से और राजी करने के साथ देखरेख जारी था और मानव संसाधन विकास मंत्रालय से बकाया के संबंध में मानव संसाधन विकास मंत्रालय तथा संबंधित एसजीए के साथ नियमित देखरेख के कारण सितम्बर 2016 तक एमडीएम योजना के अंतर्गत बकाया राशि कम होकर ₹ 291.34 करोड़ हो गई। इसके अलावा, पूर्वोत्तर सीमांत (एनईएफ) क्षेत्र के मामले में क्षेत्रीय कार्यालय असम ने बकाया राशि के आकड़ों का मिलान किया। इसमें आगे कहा गया (दिसम्बर 2016) कि विदेश मंत्रालय से बकाया राशि से संबंधित मामले का जोशपूर्ण ढंग से अनुसरण किया जा रहा था एवं नवम्बर 2016 तक ₹ 47.99 करोड़ की राशि प्राप्त करने योग्य थी। एमएमटीसी, एसटीसी तथा पीईसी से बकाया राशि के संबंध में यह बताया गया कि इन तीनों केंद्रीय पीएसयू के साथ दावों का जोशपूर्ण ढंग से अनुसरण किया जा रहा था।

हालांकि लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि मानव संसाधन विकास मंत्रालय से बकाया राशि केवल ₹ 35.01 करोड़ तक कम हो चुकी थी। तथापि ₹ 291.34 करोड़ की विशाल बकाया राशि वर्ष 2010-11 से अभी भी लंबित थी जिसे वसूल किया जाना आवश्यक था। ग्रामीण विकास मंत्रालय से बकाया राशि के मामले में बकाया राशि वर्ष 2008-09 से वही रही। विदेश मंत्रालय ने एफसीआई को सूचित किया था कि प्रासंगिक बिल अभिलेख पता लगाए जाने योग्य नहीं थे तथा एफसीआई से डुप्लिकेट बिलों को तैयार करने का अनुरोध किया गया और यह मामला अनसुलझा (फरवरी 2017) रहा।

इस प्रकार, केंद्रीय मंत्रालय और केंद्रीय पीएसयू से अपने बकाया राशि की कमी के कारण एफसीआई को अन्य स्रोतों (नकद ऋण/एसटीएल) से निधियों का प्रबंध करना पड़ा और एफसीआई ने तदनुसार समकक्ष राशि तक के सहायता अनुदान में बढ़त के साथ वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के लिए ₹ 1,617.48 करोड़ के ब्याज का परिहार्य भुगतान किया।

## 2.5 विभिन्न राज्य सरकारों को आपूर्ति किए गए खाद्यानों के संबंध में गैर-वसूली

लेखापरीक्षा ने देखा कि विभिन्न राज्य सरकारों को आपूर्ति किए गए खाद्यानों के लिए ₹ 47.54 करोड़ लंबित था जैसा कि तालिका 2.4 में दिया गया है:

तालिका 2.4: राज्य सरकारों से लंबित दावें

राज्य	लंबित राशि (₹ करोड़ में)
महाराष्ट्र	10.00
बिहार	18.44 (1979-80 से)
केरल	4.53 (1981-82 से)
असम	14.57 (1967 से अब तक)
<b>कुल</b>	<b>47.54</b>

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि बिहार क्षेत्र के साथ इस मामले का नियमित रूप से अनुसरण किया जा रहा था और इन दावों को एफसीआई के बही खाताओं में बहुत पुराने हो जाने के कारण नहीं दर्शाया गया। उसने आगे बताया कि महाराष्ट्र के मामले में, अंडर रिलेक्सड स्पेसिफिकेशन (यूआरएस) चावल के गैर-उठाव हेतु विभिन्न पार्टियों के विरुद्ध ₹ 1.38 करोड़ की राशि न्यायाधीन थी तथा शेष राशि के शीघ्र वसूली हेतु मामले का अनुसरण किया जा रहा था। केरल के संबंध में उसने बताया कि ₹ 1.44 करोड़ की राशि अंतिम निपटान के रूप में केरल सरकार से प्राप्त हुई थी। असम के संबंध में प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि ₹ 14.57 करोड़ की बकाया राशि को अशोध्य ऋण के रूप में समायोजित अथवा बड़े खाते में डाले गए लेखाओं की बहियों में नहीं दर्शाया गया था।

प्रबंधन द्वारा दिया गया उत्तर यह इंगित करता है कि असम और बिहार की राज्य सरकारों से वसूल होने वाली कुल राशि को वसूली योग्य नहीं दर्शाया गया था। अतः, यह स्पष्ट नहीं है कि एफसीआई लेख में न लिखी राशियों को ऐसे कैसे बड़े खाते में डालने का प्रस्ताव करता है जो तथ्यतः मंत्रालय से सब्सिडी का दावा करने के लिए पूर्व-आपेक्षित है। इसके अलावा, एफसीआई द्वारा राशिवार, पार्टीवार तथा वर्षवार विवरण प्रस्तुत नहीं किए गये। आपेक्षित जानकारी के अभाव में एफसीआई के दावें असत्यापित हैं।

विभिन्न राज्य सरकारों से अपनी बकाया राशि के गैर/कम प्राप्ति के कारण एफसीआई को अन्य स्रोतों (नकद ऋण/एसटीएल) से निधियों का प्रबंध करना पड़ा और उसने वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के दौरान ₹ 25.16 करोड़ के ब्याज का परिहार्य भुगतान किया।

## 2.6 भंडारण और परागमन हानि के नियमितीकरण में देरी

एफसीआई के निर्देशों (31 मई 2004) के अनुसार, वर्ष 1999-2000 तक की अवधि तक लंबित भंडारण और परागमन हानियों को शून्य स्तर पर लाया जाना अपेक्षित था तथा वर्तमान हानियों को अगले महीने में नियमित किया जाना था और किसी भी मामले में बढ़ने नहीं देना था। फिर भी, वर्ष 1990-91 से पहले के भंडारण और परागमन हानियों के मामले को नियमित करने के लिए संबंधित मंडलों/क्षेत्रों को तीन महीने की समय सीमा दी गई थी, क्योंकि ₹ 35.67 करोड़ तक की हानियाँ विभिन्न मंडलों/क्षेत्रों के अंतर्गत वर्ष 1990-91 से पहले की नियमितीकरण लंबित थी। तथापि लेखापरीक्षा ने देखा की अप्रैल 2016 तक ₹ 24.01 करोड़ की राशि (1990-91 से पूर्व की अवधि के लिए भंडारण हानि- ₹ 14.77 करोड़ तथा परागमन हानि- ₹ 9.24 करोड़) अनियमित पड़ी थी जिसे सब्सिडी के रूप में दावा नहीं किया जा सका। इसके अलावा, एफसीआई द्वारा अनियमित भंडारण और परागमन की कमी का पूरा व्योरा अलग-अलग नहीं रखा जा रहा है ताकि वह नियमित रूप से नियमित करने के लिए एक सार्थक कार्यवाई कर सकें।

*प्रबंधन ने कहा (जून 2016) कि नियमितीकरण के मामले को शीघ्रता से संचालित किया गया और ये मामले बहुत पुराने थे तथा हानि का प्रतिशत, केन्द्रों के नाम जहाँ हानियाँ हुई थी जैसी आवश्यक सूचना की कमी थी, इसलिए लंबित मामलों को खत्म करने में थोड़ा समय लगेगा।*

उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि एफसीआई के रिकॉर्डों में पुराने मामलों का भी आवश्यक विवरण शामिल नहीं है और इस प्रकार इन मामलों के नियमितीकरण की सम्भावनाएं अनिश्चित हैं।

## 2.7 निष्क्रिय निधियों पर ब्याज की हानि

एफसीआई के बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स (बीओडी) ने सीसी सुविधा के अतिरिक्त एसटीएल के जरिए ₹ 10,000 करोड़ जुटाने का प्रस्ताव मंजूर किया। सीसी सुविधा कंसोर्टियम से इस प्रस्ताव पर अपनी मंजूरी देने के लिए अनुरोध किया गया। एफसीआई के अनुरोध पर सीसी सुविधा संघ की स्थायी समिति की बैठक 3 मार्च 2011 को हुई, जिसमें एफसीआई को असुरक्षित आधार पर एसटीएल जुटाने की अनुमति दी गई। समिति ने सहमति व्यक्त की कि एफसीआई शाखाओं द्वारा मुख्य खातों में डेबिट उठाया जाएगा और ₹ 34,495 करोड़ (तब तत्कालीन सीसी सीमा) से अधिक की राशि एसटीएल खाते से



प्रत्येक दिन के अंत में चल जाएगी। बैठक में (3 मार्च 2011) एसबीआई ने स्पष्ट किया कि सीसी सीमा की अपर्याप्ता के कारण एफसीआई की निधि की आवश्यकता मुख्य रूप से जरूरी थी, इसलिए एफसीआई की सीसी सीमा समाप्त होने के बाद ही एसटीएल बढ़ाना तार्किक और सर्वोत्कृष्ट था। एसटीएल बढ़ाने की शर्तों में अन्य बातों के साथ-साथ यह भी शामिल किया गया कि प्रस्तावित एसटीएल का कार्यकाल नकद प्रवाह पर आधारित होना चाहिए तथा एफसीआई को अपने नकदी प्रवाह के आधार पर शाखाओं में राशि को बढ़ाना था।

बीओडी ने (मार्च 2011) ₹ 3,800 करोड़ का एसटीएल जुटाने के प्रस्ताव को मंजूरी दे दी। 4 मार्च 2011 को बोलियाँ आमंत्रित की गईं तथा ₹ 3,800 करोड़ का एसटीएल सात बैंकों<sup>16</sup> से लिया गया। इसी तरह एफसीआई ने (सितम्बर 2011) चार बैंकों<sup>17</sup> से ₹ 2,975 करोड़ के एसटीएल का लाभ उठाया। सीसी उच्चतम सीमा से ज्यादा निधियों की अधिक उपयोगिता के विरुद्ध सीसी खाते में आगे स्वीप करने के लिए एसटीएल की इन राशियों को एसबीआई, औद्योगिक वित्त शाखा नई दिल्ली में खोले गए एक अलग चालू खाते में (17 मार्च से 23 मार्च 2011 तथा 2 से 9 सितंबर 2011) जमा किया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि एफसीआई द्वारा ₹ 3,800 करोड़ का एसटीएल 17 मार्च 2011 से 31 मार्च 2011 तक प्राप्त किया गया। जबकि सितंबर 2011 के दौरान लिए गए ₹ 2,975 करोड़ के एसटीएल के संबंध में, ₹ 575 करोड़ की राशि 02 सितंबर 2011 को प्राप्त हुई जबकि सीसी खाते में इसका स्वीप 5 सितंबर 2011 को किया गया। एसटीएल की राशि निष्क्रिय रखने से ₹ 11.27 करोड़ (₹ 10.78 करोड़ + ₹ 0.49 करोड़) तक का परिहार्य ब्याज हुआ।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (जुलाई 2013) कि भुगतान की बहाली के तुरंत बाद आगामी तिथियों के लिए सीसी खाते की उपयोगिता पद्धति शत-प्रतिशत सटीक अनुमान नहीं था तथा किसी भी प्रोजेक्शन के साथ दो से तीन प्रतिशत का थोड़ा अंतर होना ही था और निष्क्रिय निधियों पर ब्याज की हानि को एफसीआई के बीओडी द्वारा क्रमशः अप्रैल 2011 तथा सितंबर 2011 में मंजूरी दी गई थी। प्रबंधन ने आगे उत्तर दिया (जुलाई 2014 तथा नवम्बर 2016) की उसने संकटपूर्ण निधि की स्थिति के कारण मार्च 2011 में एसटीएल का लाभ उठाया।

<sup>16</sup> फेडरल बैंक, आईडीबीआई, यूनियन बैंक ऑफ इंडिया, इंडियन बैंक, पंजाब एंड सिंध बैंक, विजया बैंक एवं सेंट्रल बैंक ऑफ इंडिया।

<sup>17</sup> फेडरल बैंक, एचडीएफसी, कॉर्पोरेशन बैंक एवं देना बैंक।

प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि वहाँ विशेषज्ञ निधि प्रभाग मौजूद है जिसे निधियों के प्राक्कलन की जिम्मेदारी सौंपी है, हालांकि समेकित निधि आवश्यकताओं को सही ढंग से प्रोजेक्ट करने के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों से लेकर एफसीआई मुख्यालय तक निधि की उपयोगिता को दैनिक प्रेषण को पक्का और विश्वसनीय प्रणाली होने का कोई प्रमाण नहीं था। परिणामस्वरूप निधि की वास्तविक आवश्यकता से बहुत पहले एसटीएल का लाभ उठा लिया गया। इसके अलावा, निबंधन एवं शर्तों के अनुसार एक सक्षम प्रावधान था कि ऋण का उपयोग एफसीआई द्वारा प्रस्ताव स्वीकृत करने की तिथि से सात दिनों के भीतर करना है। सात दिनों के अंतर को विचार करते हुए एसटीएल से प्राप्त राशि को संवितरण हेतु सर्वोत्कृष्ट योजना बनायी जानी चाहिए थी।

## 2.8 नकद ऋण पर ब्याज का अत्यधिक भुगतान

दिन के आखिर की शेष राशि के अंतरण के मामले में दैनिक आधार पर उनके क्षेत्र के अंतर्गत सभी इकाई कार्यालयों के बैंक विवरणों की निगरानी करने के लिए सहायक महाप्रबन्धक स्तर के अधिकारी को नोडल अधिकारी के रूप में नामित करने हेतु एफसीआई ने (मार्च 2015 एवं जनवरी 2016) अपने सभी मण्डल कार्यकारी निदेशकों (ईडी) को निर्देश जारी किया। एफसीआई मुख्यालय द्वारा साथ ही यह भी निर्देश जारी किए गए हैं कि मण्डल के अंतर्गत बैंक खातों के रोज के प्रचालन की निगरानी करने तथा बैंक द्वारा प्रभारित किए गए ब्याज के गणना की जांच के लिए तथा उन मामलों को रिपोर्ट करने के लिए, जहां दिन के आखिर की शेष राशि विशेषकर क्षेत्रीय कार्यालयों के बैंक खातों में जमा राशि मण्डल नकद ऋण खाता या केंद्रीय सीसी खाता में स्थानांतरित नहीं किया गया था, जिससे एफसीआई को ब्याज की हानि हुई। एफसीआई मुख्यालय द्वारा निर्देश जारी किए गए थे।

जिला कार्यालय, जयपुर (अप्रैल 2011 से मार्च 2016), नेलौर (2014-15 एवं 2015-16) तथा मण्डल कार्यालय (पूर्व) (जनवरी से मार्च 2016) के नकद ऋण खातों के बैंक विवरण के परीक्षण जांच से पता चला कि जमा राशियों को सभी तिथियों पर मण्डल/केंद्रीय सीसी खाता में स्थानांतरित नहीं किया गया था। इसी तरह की कमियाँ अन्य मण्डल/क्षेत्रीय/जिला कार्यालयों में भी देखी गईं। जेडसीसी/केंद्रीय सीसी के खाते में अन्तिम शेष राशि के दिन प्रतिदिन हस्तान्तरण के मामले में निर्देशों के गैर-अनुपालन से एफसीआई को ₹ 29 लाख का परिहार्य ब्याज का बोझ हुआ।

## 2.9 उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के निर्देशों का गैर-अनुपालन

खाद्य सब्सिडी को जारी करके ब्याज के बोझ से बचने के दृष्टिकोण के साथ, तिमाही के बजाए मासिक आधार पर एसबीआई को ब्याज भुगतान पर दक्षता विश्लेषण करने तथा भारत सरकार द्वारा जारी अनुदान से तुलना करते हुए एफ़सीआई की सीसी मासिक सीसी सीमा का विश्लेषणात्मक अध्ययन करने के लिए मंत्रालय ने एफ़सीआई को निर्देश (अगस्त, 2004) जारी किया।

हालांकि लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि भारत सरकार द्वारा जारी किए गए अनुदान का एफ़सीआई द्वारा उपयोग किए गए मासिक सीसी सीमा का न तो दक्षता विश्लेषण किया गया और न ही कोई विश्लेषणात्मक अध्ययन किया गया।

*प्रबंधन ने बताया (जून 2016) कि मंत्रालय ब्याज बचत से पूरी तरह अवगत था जो एफ़सीआई को प्राप्त होता यदि अग्रिम तिमाही रूप से जारी किया जाता तथा एफ़सीआई ने मंत्रालय को दैनिक आधार पर निधि को उपयोगिता को अपने स्तर से सूचित किया।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दक्षता विश्लेषण और विश्लेषणात्मक अध्ययन करने के संबंध में मंत्रालय के निर्देशों का पालन एफ़सीआई द्वारा नहीं किया गया था जिसे यदि कार्यान्वित किया जाता तो मात्रात्मक रूप से यह निर्धारित किया जा सकता था कि अगर एफ़सीआई द्वारा देय ब्याज के मामले में कोई बचत होती तो उसे मंत्रालय से मासिक आधार पर अनुदान प्राप्त हुआ होता। यह बढ़ते अनुदान के बोझ के मामले को सुलझाने के लिए एफ़सीआई के शिथिलतापूर्ण रवैये को दर्शाता है।

## 2.10 एफ़सीआई की जोखिम प्रबंधन नीति में अपर्याप्ता

26 सितंबर 2013 को आयोजित निदेशक मण्डल (बीओडी) की बैठक में एफ़सीआई की "जोखिम प्रबंधन नीति" को मंजूरी दी गई जिसमें कहा गया था कि एफ़सीआई अपने कार्य से जुड़े संभावित जोखिमों की पहचान करेगा तथा बिना किसी बाधा के कार्य उद्देश्य की उपलब्धि सुनिश्चित करने के लिए चालू आधार पर शामिल जोखिमों से निपटने के लिए एक जोखिम प्रबंधन रूपरेखा तैयार करने के लिए खुद प्रतिबद्ध होगा। एफ़सीआई की जोखिम प्रबंधन नीति की आवश्यकतानुरूप कार्य स्तर पर कर्मियों को शिक्षित करने तथा संवेदनशील बनाने और उनके संबंधित प्रचालन क्षेत्र में जोखिमों को सूचीबद्ध करने व कम करने का उपाय करना था।

लेखापरीक्षा ने ऐसे मामले देखे जहाँ भारत सरकार द्वारा अनुदान के अल्प प्रावधान की वजह से एसटीएल/नकद ऋण का लाभ लेने के बावजूद निधि की कमी थी। इसका परिणाम तत्कालीन जारी अधिप्राप्ति तथा स्टॉक को अधिक ग्रहण करने हेतु भुगतान जारी करने पर निषेधों के रूप में हुआ। हालांकि, यह वर्णन करने के लिए कोई विवरण उपलब्ध नहीं है कि जोखिम विशेषकर अधिप्राप्ति भुगतान को प्रभावित करने वाले चलनिधि की कमी को दूर करने के लिए निगम क्या उपाय करता है। फिर भी, कोई सूचना नहीं है कि एफ़सीआई ने जोखिम को सूचीबद्ध करने तथा कार्य प्रचालन क्षेत्र में कम करने के संबंध में कार्य स्तर के कर्मियों को संवेदनशील बनाने के लिए कदम उठाया है। यह नीति एफ़सीआई की जटिल वित्तीय जरूरतों से निपटने के लिए प्राप्त रूप से विस्तृत नहीं थी।

*प्रबंधन ने टिप्पणी को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि पूर्व में ऐसे अवसर आए थे जहाँ एफ़सीआई अपने सेवा प्रदाताओं के एसजीए एवं मिलर्स को निधियों की कमी की वजह से भुगतान स्थगित करने के लिए विवश था तथा नकदी ऋण सीमा एवं एसटीएल स्रोत समाप्त करने के बाद भी अपने सेवा प्रदाताओं को भुगतान स्थगित करने जैसी स्थिति से निपटने के लिए अन्य कोई कारगर उपाय नहीं था।*

प्रबंधन को, मात्रात्मक जोखिम विश्लेषण के आधार पर, लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के आपूर्ति चैन पर प्रतिकूल प्रभाव रखने वाले जोखिम के विरुद्ध बचाव करने के लिए निधि की अचानक कमी की वजह से अधिप्राप्ति हेतु गैर-भुगतान जैसी परिचालन को काबू करने के लिए उचित विकल्प पर विचार करना चाहिए।

## 2.11 निष्कर्ष

एफ़सीआई के कर्जदार होने का मुख्य कारण मंत्रालय द्वारा अनुदान का देरी से/अपर्याप्त रूप से जारी करना था। इसने एफ़एसआई को भारी ब्याज का बोझ अपने ऊपर लेते हुए बाह्य वित्तपोषण प्राप्त करने के लिए बाध्य किया। अनुदान अल्प/विलंब से जारी किए जाने से दुष्चक्र का निर्माण हो गया जिससे कार्यशील पूंजी हेतु ब्याज पर ली गई राशि ने दावायोग्य अनुदान को और बढ़ा दिया जिससे आखिरकार भारत सरकार के समग्र खाद्य अनुदान में परिहार्य वृद्धि हुई। इसके अलावा, कुछ केंद्रीय मंत्रालयों/केंद्रीय पीएसयू और राज्य सरकारों से पुराने बकाये की वसूली लंबित थी। फिर भी, एफ़सीआई की जोखिम प्रबंधन नीति ने निगम की जटिल वित्तीय जरूरतों को समुचित रूप से पूरा नहीं किया।

## 2.12 सिफारिशें:

हम सिफारिश करते हैं,

- (i) वित्त मंत्रालय एफ़सीआई को दिए जाने वाले खाद्य अनुदान घटक के लिए उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग को पूर्ण आवंटन समय पर कर सकता है।
- (ii) नकद ऋण सीमा खत्म करने से पहले लघु अवधि ऋण का उपयोग करने के लिए उसे अनुमति देने हेतु एफ़सीआई उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के माध्यम से संघ समूह से संपर्क कर सकता है।
- (iii) सस्ते वित्त स्रोत प्राप्त करने के लिए बाँड जारी करने हेतु गारंटी हासिल करने के लिए एफ़सीआई पुनः उपभोक्ता मामलों, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय से संपर्क कर सकता है।





## अध्याय - III

### श्रमिक प्रबंधन और प्रोत्साहन राशि का भुगतान

#### 3.1 प्रस्तावना

एफसीआई के अपने/भाड़े पर लिए गए खाद्य भंडारण डिपो (एफएसडी) में भंडारण और हैंडलिंग प्रचालन हैंडलिंग श्रमिकों के माध्यम से करवाया जाता है। इस कार्य में रेल वैगनों/ट्रकों में लदाई, रेल वैगनों/ट्रकों से उतराई, एफएसडी में बोरी का ढेर लगाना और ढेर उतारना, एफएसडी के भीतर बोरियों को इधर से उधर रखना, खुला (लूज) आनाज और मानकीकरण के साथ बोरियाँ पुनः भरना/भरना आदि शामिल हैं। एफसीआई निम्नलिखित चार प्रणालियों के अंतर्गत खाद्यान हैंडलिंग के लिए श्रमिक की तैनाती करता है:

- (i) **विभागीय श्रमिक प्रणाली:** ये मजदूर ओवर टाइम, प्रोत्साहन राशि एवं अन्य लाभों जैसे अंशदायी भविष्य निधि (सीपीएफ), ग्रेच्यूटी आदि के अलावा नियमित वेतनमान पाते हैं।
- (ii) **सीधे भुगतान श्रमिक प्रणाली (डीपीएस):** इन मजदूरों को उस दिन के लिए भी जिस दिन काम न हो एक समान मात्रानुपात दर से न्यूनतम गारंटी मजदूरी का भुगतान किया जाता है। ये एफसीआई के नियमित कर्मचारी हैं तथा सीपीएफ, ग्रेच्यूटी एवं ओवरटाइम भत्ता (ओटीए) पाते हैं।
- (iii) **काम नहीं तो वेतन नहीं प्रणाली (एनडब्ल्यूएनपी):** ये मजदूर मात्रानुपात दर कमाई अथवा दैनिक न्यूनतम मजदूरी, जो भी उस दिन के लिए ज्यादा हो जहां वह काम में लगे हैं, के हकदार हैं। इन्हें भी सीपीएफ, ग्रेच्यूटी, ओटीए इत्यादि का लाभ मिलता है।
- (iv) **संविदा श्रमिक प्रणाली:** इस प्रणाली के अंतर्गत खाद्यानों की हैंडलिंग हेतु निजी हैंडलिंग तथा परिवहन संवेदकों को डिपोवार संविदा दी जाती है।

विभागीय श्रमिक के माध्यम से हैंडलिंग प्रचालन सबसे महंगे होते हैं क्योंकि यह श्रमिक श्रेणी नियमित वेतन के अंतर्गत मजदूरी व अन्य लाभ कमाने के अलावा बहुत ज्यादा प्रोत्साहन राशि कमाते हैं।<sup>18</sup> विभागीय श्रमिक सिर्फ 145 डिपो (136 अपने तथा 9 भाड़े

<sup>18</sup> प्रति मीट्रिक टन हैंडलिंग लागत: विभागीय श्रमिक ₹ 654.00; डीपीएस ₹ 214.00; एनडब्ल्यूएनपी ₹ 85.00 ।



के डिपो) में, डीपीएस 206 डिपो में, एनडब्ल्यूएनपी 94 डिपो में तथा शेष डिपो में संविदा श्रमिक प्रणाली तैनात की गई थी। यद्यपि विभागीय श्रमिक कुल अपने/भाड़ें के एफएसडी के 9.37 प्रतिशत में ही तैनात किए गए थे, विभागीय श्रमिक के माध्यम से हैंडलिंग लागत एफसीआई में कुल हैंडलिंग लागत का 48 प्रतिशत था। वर्ष 2013-14 के दौरान कुल हैंडलिंग व्यय ₹ 3,977 करोड़ (विभागीय श्रमिक ₹ 1,899 करोड़, डीपीएस ₹ 825 करोड़, एनडब्ल्यूएनपी ₹ 39 करोड़ तथा संविदा श्रमिक ₹ 1,214 करोड़ था।)

विभागीय श्रमिक को प्रोत्साहन राशि का भुगतान तथा उच्च हैंडलिंग लागत के प्रभाव पर विचार करते हुए एफसीआई ने पूर्व में औद्योगिक लागत और मूल्य निर्धारण ब्यूरो (बीआईसीपी-1989-90), मेकेन्सी एंड कंपनी (2003), दिल्ली उत्पादक परिषद (2002), सक्सेना समिति (2005), भारतीय प्रबंधन संस्थान अहमदाबाद, प्राइस वॉटरहाउस कूपर (2013) एवं मेसर्स डेलोइट टूच टोमत्सु इंडिया प्राइवेट लिमिटेड (मेसर्स डेलोइट) (2014) के माध्यम से विभिन्न अध्ययन किये। इसके अतिरिक्त खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर संसदीय स्थायी समिति ने भी अप्रैल 2005 में इस विषय पर अनुशंसा दी थी।

विभागीय श्रमिकों से युक्त 18 एफएसडी (पश्चिम बंगाल और असम क्षेत्र से प्रत्येक में नौ) छह उच्चतम हैंडलिंग लागत एफएसडी और चार न्यूनतम हैंडलिंग लागत वाली एफएसडी के नमूना जाँच के आधार पर लेखा परीक्षा किया गया ताकि हैंडलिंग लागत और निष्क्रिय मजदूरी को कम करने के लिए एफसीआई द्वारा अपने विभागीय श्रमिकों के एफएसडी में तैनाती के लिए किए गए कार्यों का मूल्यांकन कर सके। हरियाणा, दिल्ली, मध्य प्रदेश और आंध्र प्रदेश के एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालयों के अंतर्गत 62 एफएसडी<sup>19</sup> में से बारह शीर्ष सबसे अधिक हैंडलिंग लागत वाली एफएसडी और आठ सबसे कम लागत वाली एफएसडी का लेखापरीक्षा निष्कर्ष भी इन दोनों क्षेत्रों के निष्कर्षों के पूरक थे। लेखापरीक्षा में तीन वर्षों 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि को शामिल किया है।

<sup>19</sup> 62 एफएसडी में हरियाणा क्षेत्र में विभागीय श्रमिक से युक्त 18 एफएसडी; दिल्ली क्षेत्र में 6 एफएसडी (4 विभागीय श्रमिक से युक्त एवं 2 डीपीएस श्रमिक से युक्त); मध्य प्रदेश क्षेत्र में 11 एफएसडी (6 विभागीय श्रमिक से युक्त एवं 5 डीपीएस श्रमिक से युक्त) और आंध्र प्रदेश में 27 एफएसडी (1 विभागीय श्रमिक से युक्त एवं 26 डीपीएस श्रमिक से युक्त) शामिल हैं।

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष:

## 3.2 श्रमिक प्रबंधन

## 3.2.1 अधिशेष श्रमिक के गैर तर्कसंगतता के कारण अनुत्पादक मजदूरी

एफसीआई मुख्यालय ने (नवम्बर 2007) में अपने सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को पिछले तीन सालों में औसत वार्षिक कारोबार के आधार पर विभागीय श्रमिकों की आवश्यकताओं का मूल्यांकन करने और उसी को संबंधित एफएसडी का स्वीकृत बल समझने के लिए निर्देशित किया। जो विभागीय श्रमिक के साथ कार्य कर रहे थे उनको एफएसडी में अंतर-डिपो, अंतर-जिला, अंतर-क्षेत्र और अंतर-मंडल स्थानान्तरण करके लघु/अधिक श्रमिकों का समायोजन किया जाना था। प्रति 5000 मीट्रिक टन कवर क्षमता वाले एफएसडी में चार सहायक श्रमिकों<sup>20</sup> के मानदंड का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए भी निर्देशित किया था। एफसीआई के मण्डलीय और क्षेत्रीय कार्यालयों को अधिकार दिया गया था कि लघु/अधिक श्रमिकों का समायोजन अंतर-डिपो और अंतर-क्षेत्रीय स्थानान्तरण करके करे।

हालांकि, लेखा परीक्षा ने पाया कि इस आदेश का विभिन्न राज्यों में कई एफएसडी में अनुपालन नहीं किया गया था और न ही विभागीय श्रमिक/डीपीएस के अधिशेष का समायोजन अधिशेष एफएसडी से अन्य क्षेत्रों में स्थित घाटे वाले एफएसडी में किया गया। इसके परिणामस्वरूप वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान अधिशेष श्रमिकों के गैर-समायोजन के कारण ₹ 137.99 करोड़ का अनुत्पादक मजदूरी भुगतान करना पड़ा।

इसके अलावा, लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि एफसीआई मुख्यालय और मण्डलीय कार्यालयों के द्वारा अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को बार-बार निर्देश देने के बावजूद अधिशेष सहायक श्रमिकों को तर्कसंगत बनाने और उसे चार सहायक श्रमिक प्रति 5000 मीट्रिक टन कवर क्षमता के अनुकूल बनाने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई। अधिशेष सहायक श्रमिकों को तर्कसंगत बनाने में प्रबंधन की निष्क्रियता के परिणामस्वरूप वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 33.26 करोड़ का अनुत्पादक व्यय हुआ।

<sup>20</sup> सहायक श्रमिक को खाद्य भंडारण डिपो में गोदामों/वैगन/ट्रक, बिखरे पड़े अनाजों का संग्रह आदि सहित अकुशल प्रवृत्ति के विविध कार्य का निष्पादन।

नवंबर 2015 में, बॉम्बे के माननीय उच्च न्यायालय की नागपुर बेंच ने एफसीआई हैंडलिंग लागत को कम करने के लिए अधिशेष विभागीय श्रमिक को दूसरे एफएसडी जिनके पास श्रमिक की कमी है उनको स्थानान्तरण करने के लिए निर्देशित किया। माननीय न्यायालय द्वारा निर्देश जारी करने के सात महीनों के बाद, एफसीआई ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को श्रमिक के अंतर-डिपो, अंतर-जिला अंतर-क्षेत्र, अंतर-मंडल स्थानान्तरण के माध्यम से श्रमिक बल को तर्कसंगत बनाने के लिए निर्देशित किया। हालांकि इस पहलू (फरवरी 2017) पर आगे कोई ठोस कार्यवाही नहीं की गई थी।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि एक डिपो की श्रम शक्ति अधिकतम कार्य भार के अनुपात में श्रम की आवश्यकता को प्रतिबिंबित नहीं करती है।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्वीकृत बल की गणना और लघु/अधिशेष श्रमिक का समायोजन कैसे किया जाए इस बारे में नवंबर 2007 में एफसीआई द्वारा जारी निर्देशों के आधार पर लेखापरीक्षा ने अधिशेष श्रमिक की गणना की थी। एफसीआई ने नवंबर 2007 के निर्देशों के कार्यान्वयन के लिए कोई अनुवर्ती कार्यवाही नहीं की और इसे तर्कसंगत बनाने के लिए माननीय न्यायालय के निर्देशों पर देर से केवल आदेश जारी किया, जिस पर डिपो में कोई ठोस कार्यवाही नहीं की गयी।

### 3.2.2 विभागीय श्रमिकों की अविवेकपूर्ण तैनाती

मेसर्स प्राइस वॉटरहाउस कूपर द्वारा की गई परिचालन दक्षता अध्ययन ने एफसीआई में हैंडलिंग परिचालन के लिए संविदा श्रमिक की तैनाती की अनुशंसा की क्योंकि इसने पाया कि एफसीआई में प्रचलित सभी श्रमिक प्रणाली में, संविदा श्रमिक प्रणाली सबसे किफायती थी।

कुछ डिपो जिन्हें अधिसूचित एफएसडी कहा जाता है उनमें नियमित हैंडलिंग कामगारों (विभागीय श्रमिक, डीपीएस श्रमिक और एनडब्ल्यूएनपी श्रमिक) की तैनाती अनिवार्य थी। लागत अर्थव्यवस्था को देखते हुए हैंडलिंग लागत का कम करने के लिए कम से कम गैर-अधिसूचित एफएसडी और रेलवे स्वामित्व वाले रेलवे सिडिंग पर संविदा श्रमिक की तैनाती प्रबंधन के लिए विवेकपूर्ण थी।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई ने किराए के एफएसडी<sup>21</sup> (बिहार क्षेत्र में तीन एफएसडी, असम क्षेत्र में दो एफएसडी और उत्तर प्रदेश के बस्ती में एक केंद्रीय भंडारण निगम डिपो) और चार रेलवे सिडिंग, पश्चिम बंगाल और मध्य प्रदेश प्रत्येक क्षेत्र से दो में विभागीय श्रमिक की तैनाती जारी रखी थी। वर्ष 2012-13 से 2015-16 (दिसंबर 2015 तक) में इस तैनाती की वजह से ₹ 50.98 करोड़ का अधिक व्यय हुआ था।

चूंकि, असम क्षेत्र में विभागीय श्रमिक की कमी थी, यह प्रबंधन के लिए विवेकपूर्ण था कि वे विभागीय श्रमिक को उन एफएसडी को स्थानांतरित करे जहां कमी थी, डीपीएस श्रमिक द्वारा संचालित गैर-अधिसूचित एफएसडी को रिक्त करे, रिक्त एफएसडी में संविदा श्रमिक को काम पर लगाना और बहुत कम दर पर काम का लाभ प्राप्त करने के लिए डीपीएस श्रमिक को अधिसूचित किराए के एफएसडी को स्थानान्तरण करे। हालांकि, इन एफएसडी/रेलवे सिडिंग में श्रमिकों की इष्टतम तैनाती को अनुकूलन नहीं पाया गया।

इस प्रकार विभागीय श्रमिक के अविवेकपूर्ण तैनाती के परिणामस्वरूप ₹ 50.98 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

*संविदा व्यवस्था की पुनः स्थापना और तर्कसंगतता के द्वारा डिपो/रेलवे सिडिंग में हैंडलिंग लागत को कम करने के लिए उठाए गए हालिया कदमों के बारे में विस्तार से स्पष्टीकरण (नवंबर 2016) देते हुए प्रबंधन ने कहा था कि उन्हें उन श्रमिकों जो मान्यता प्राप्त श्रमिक व्यवस्था के अंतर्गत काम कर रहे थे उन पर एकतरफा निर्णय का जोर डालने पर कानून व्यवस्था की समस्या की आशंका थी।*

प्रबंधन ने संभावित कानून व्यवस्था की समस्याओं के आधार पर एक अभ्यास जो एफसीआई के साथ-साथ भारत सरकार के हित में है, को लागू करने में अपनी असमर्थता व्यक्त की है। इस पहलू को मंत्रालय, एफसीआई और श्रमिकों की भागीदारी से अतिसक्रियता/कानूनी रूप से निपटाने की आवश्यकता है अन्यथा इसके परिणामस्वरूप वर्षों में परिहार्य व्यय की पुनरावृत्ति हो जाएगी।

<sup>21</sup> विभागीय श्रमिक के साथ किराए के एफएसडी और रेलवे सिडिंग के नाम: (बिहार - फारबिसगंज, मुंगेर तथा राघोपुर); (असम - एसडब्ल्यूसी बोंगाईगांव तथा निजी सिबसागर); (उत्तर प्रदेश - सीडब्ल्यूसी बस्ती); पश्चिम बंगाल - रेलवे सिडिंग हावड़ा तथा सूरी); (मध्य प्रदेश - रेलहेड ग्वालियर तथा सतना)।

### 3.2.3 अधिशेष विभागीय श्रमिक का गैर-पूलिंग

श्रमिक अधिष्ठापन और अन्य संबंधित मुद्दों पर व्यापक अध्ययन करने के लिए एफसीआई द्वारा लगाए गए (2014) मेसर्स डेलोइट ने, कुछ अधिसूचित एफएसडी में विभागीय श्रमिक की पूलिंग और खाली पड़े गैर-अधिसूचित एफएसडी को अनुबंध श्रमिक के साथ संचालित करने की अनुशंसा की थी। मेसर्स डेलोइट ने अनुमान लगाया कि इस अभ्यास के परिणामस्वरूप ₹ 606 करोड़ की बचत होगी। एफसीआई के निदेशक मंडल (बीओडी) द्वारा अनुशंसा स्वीकार (अप्रैल 2015) कर ली गई थी।

हालांकी, जाँच परीक्षण के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि मेसर्स डेलोइट की स्वीकृत अनुशंसा का असम, पश्चिम बंगाल और बिहार क्षेत्र में पालन नहीं किया गया था। इससे अगस्त 2015 से दिसंबर 2015 तक पाँच महीने की अवधि के दौरान ₹ 15.42 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

इस प्रकार, अधिशेष श्रमिक की पूलिंग के संबंध में स्वीकार किए गए अनुशंसा को लागू न करने के कारण एफसीआई के असम, पश्चिम बंगाल और बिहार क्षेत्र में अगस्त 2015 से दिसम्बर 2015 के दौरान ₹ 15.42 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि 226 अधिसूचित डिपो के संबंध में संविदा श्रमिक (विनियमन और उन्मूलन) अधिनियम की धारा 31 के अंतर्गत श्रम और रोजगार मंत्रालय द्वारा दी गई छूट के परिणामस्वरूप श्रमिक बल की पूलिंग/तर्कसंगतता साबित करेगा कि उक्त अधिसूचना के जारी होने के पहले विभागीय श्रमिक प्रणाली की पूलिंग के बाद खाली हुए डिपो में संविदा श्रमिक की तैनाती संभव नहीं थी।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि गैर-पूलिंग अधिसूचित डिपो के निरूपण से नहीं बल्कि पहले से निरूपित डिपो से संबंधित था जो अन्य डिपो में लगे हुए विभागीय श्रमिकों को अधिसूचित/विभागीय श्रमिकों के लिए सौंपे गए डिपो में संलग्न विभागीय श्रमिक को स्थानांतरित करके रिक्त किया जा सकता था।

### 3.2.4 परोक्षी (प्रोक्सी) श्रमिक

हालांकि एफसीआई आधिकारिक तौर पर अपने डिपो में परोक्षी श्रमिक की मौजूदगी को स्वीकार नहीं करता है, खाद्य, उपभोक्ता मामलों और सार्वजनिक वितरण संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपनी रिपोर्ट (25 अगस्त 2004) में एफसीआई में परोक्षी श्रमिकों की

मौजूदगी के बारे में बताया था। स्थायी समिति द्वारा उठाए गए प्रश्नों के उत्तर में, एफसीआई के तत्कालीन प्रबंध निदेशक ने यह भी स्वीकार किया कि एक हैंडलिंग श्रमिक के लिए एक दिन में खाद्य अनाज के 600 से 700 बोरे हैंडल करना संभव नहीं था (जैसा अक्सर एफसीआई रिकार्ड में होता है)। एफसीआई पर उच्च स्तरीय समिति ने प्रति व्यक्ति प्रोत्साहन पर अधिकतम सीमा तय करने की अनुशंसा (जनवरी 2015) की थी जो कि उसे उसके साथ सहमत कार्य से 1.25 गुना से अधिक कार्य करने की अनुमति नहीं देगा।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि गैंग की उत्पादकता में समग्र वृद्धि हुई, हालांकि काम की कुल मात्रा में वृद्धि हुई और विभागीय श्रमिकों की संख्या में समय के साथ कमी हुई। यह डिपो में परोक्षी श्रमिकों की मौजूदगी का संकेत था। कुछ संबंधित महत्वपूर्ण अवलोकन निम्नलिखित हैं:

- पश्चिम बंगाल, असम, मध्य प्रदेश, हरियाणा, दिल्ली और आंध्र प्रदेश क्षेत्रों के तहत एफएसडी के आउटपुट स्लिप्स की जाँच परीक्षण में पाया गया कि चयनित महीनों में ऐसे उदाहरण थे जहां अभिलेख दर्शाए गए हैं कि हैंडलिंग श्रमिकों ने प्रतिदिन खाद्य अनाज की 600 बोरियों से बहुत अधिक ढोया है और संबंधित क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा प्रोत्साहन और अतिरिक्त समय के लिए उच्च व्यय किया गया। उदाहरण के लिए 30 अक्टूबर 2014 को छह हैंडलिंग श्रमिकों से मिलकर बने हुए गैंग न. 15 ने नई गुवाहाटी डिपो में कार्य करते हुए प्रति श्रमिक खाद्य अनाज की 998 बोरियों से अधिक हैंडल किया (प्रति बोरी दो मिनट से कम समय) और ₹ 1,23,186 (औसतन ₹ 20,531 प्रति श्रमिक) का कुल दैनिक प्रोत्साहन अर्जित किया।
- यह भी देखा गया कि उत्तर क्षेत्र के मायापुरी, घेवरा और नरेला डिपो में कुछ हैंडलिंग श्रमिक लकवा, क्रोनिक हार्ट और किडनी रोग जैसे क्रोनिक बीमारियों से पीड़ित थे फिर भी जनवरी, 2016 से मार्च 2016 कि अवधि के दौरान प्रोत्साहन और अतिरिक्त समय से ₹ 90,836 से ₹ 3,05,311 तक अर्जित किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ऐसे कई उदाहरण थे जिनमें ज्यादा से ज्यादा 1,350 बोरीयाँ (क्षेत्रीय कार्यालय नागांव), 1,550 बोरीयाँ (एफएसडी श्रीरामपुर) और 1,776 बोरीयाँ (एफएसडी ग्वालियर) प्रतिदिन प्रति श्रमिक हैंडलिंग की गई।
- एफएसडी दिमापुर के मामले में, लेखापरीक्षा ने नोटिस किया कि श्रमिकों को असमान्य रूप से उच्च प्रोत्साहन का भुगतान किया गया। उत्तर पूर्व क्षेत्र में दिमापुर क्षेत्रीय कार्यालय के तहत, पाँच एफएसडी हैं हैं। एफएसडी दिमापुर,

## 2017 का प्रतिवेदन सं. 18

एफसीआई में हैंडलिंग कार्य विभागीय श्रमिकों के द्वारा और अन्य सभी चार एफएसडी में, हैंडलिंग कार्य संविदा श्रमिकों के द्वारा किया जाता है। विभागीय श्रमिकों और संविदा श्रमिकों कि हैंडलिंग लागत कि तुलना करने के बाद लेखापरीक्षा ने पाया कि विभागीय श्रमिक द्वारा किए गए कार्य का हैंडलिंग लागत संविदा श्रमिक द्वारा समान तरह के किए गए कार्य से असामान्य रूप से उच्चतर था। लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि अक्टूबर 2015 में, 61 श्रमिकों ने मासिक प्रोत्साहन के रूप में ₹ दो लाख से अधिक अर्जित किया और दो श्रमिकों के संबंध में मासिक प्रोत्साहन कि कमाई ₹ तीन लाख से अधिक थी। यह भी देखा गया था कि सात श्रमिकों से मिलकर बने हुए गैंग नं. 5 ने 06 अक्टूबर 2015 को 8,093 बोरियों को हैंडल किया (औसतन हैंडलिंग प्रति श्रमिक 1,156 बोरीयाँ थी)।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में पता चला कि (वर्ष 2013-14 से 2015-16 तक) दिमापुर एफएसडी में श्रमिक बल 116 से 97 तक कम हो गया लेकिन अतिरिक्त बोरी हैंडलिंग 62.90 लाख से 66.06 लाख तक बढ़ गया (वर्ष 2014-15 में 88.16 लाख के असामान्य उचाई के साथ)। विवरण निम्नलिखित तालिका 3.1 में दिया गया है:

**तालिका 3.1: श्रमिक बल और एफएसडी दिमापुर में हैंडल कि गई बोरियाँ**

वर्ष	विभागीय श्रमिकों की वास्तविक संख्या	एफसीआई मुख्यालय के मानदंडों के अनुसार श्रमिकों की आवश्यकता	कमी	कार्य दिवसों की संख्या	प्रति श्रमिक प्रतिदिन 105 बोरियों के मानदंडों के अनुसार हैंडल की गई बोरियों की संख्या	हैंडल की गई बोरियों की वास्तविक संख्या	हैंडल की गई अतिरिक्त बोरियाँ	मानदंडों के ऊपर अतिरिक्त बोरियों के हैंडलिंग से अर्जित प्रोत्साहन
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)	(6)=(2)x(5)x105	(7)	(8)=(7)-(6)	(9)
2013-14	116	322	206	296	36,05,280	98,94,884	62,89,605	1,234.55
2014-15	112	322	210	290	34,10,400	1,22,26,805	88,16,405	1,830.63
2015-16 (दिसंबर 15 तक)	97	322	225	240	24,44,400	90,50,643	66,06,243	1,337.71

उपरोक्त विसंगतिया परोक्षी श्रमिक के काम में लगे होने की संभावना का मजबूत संकेतक है, एक तथ्य जिस पर संसदीय स्थायी समिति ने भी गंभीर चिंता व्यक्त की थी।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि परोक्षी श्रमिक को रोकने के लिए विभिन्न प्रतिबंधक उपाय किये गए थे।

तथ्य बना हुआ है कि प्रति श्रमिक हैंडल कि गई बोरियों कि दर असमान्य रूप से उच्च बनी रहती है जिसके परिणामस्वरूप कुछ श्रमिकों को अत्यधिक प्रोत्साहन का भुगतान किया गया और एफसीआई को अपने डिपो में परोक्षी श्रमिकों की उपस्थिति से अभी भी निपटना है।

### 3.2.5 डिपो बंदी के दौरान मजदूरी का अनियमित भुगतान

विभागीय श्रमिकों के द्वारा हैंडलिंग संचालन की लागत संविदा श्रमिक की तुलना में बहुत अधिक थी। इसको विचार में रखते हुए, आरओ, एफसीआई, कोलकाता ने रेलवे सीडिंग श्रीरामपुर में हैंडलिंग और परिवहन कार्य के लिए एक निविदा (अगस्त 2013) जारी की। इसके परिणामस्वरूप एफसीआई श्रमिक संघ ने एफसीआई प्रबंधन को हड़ताल का नोटिस दिया और रेलवे सीडिंग श्रीरामपुर में अगस्त 2013 से अप्रैल 2015 की अवधि के दौरान रेक की कोई आवाजाही नहीं हुई। जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 की अवधि के दौरान डिपो में लगभग शून्य लेन देन हुआ और डिपो की उपयोग क्षमता भी शून्य रही। 16 महीने की लंबी अवधि के दौरान एफएसडी, श्रीरामपुर में विभागीय श्रमिकों को निष्क्रिय रखा गया था (जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 के दौरान केवल 20 अवसरों को छोड़कर जब श्रीरामपुर डिपो के श्रमिकों को रेको के उतराई के लिए एफएसडी चिनसुरा में प्रतिनियुक्त किया गया था)। श्रीरामपुर एफएसडी में तैनात विभागीय श्रमिकों को क्षेत्रीय कार्यालय/क्षेत्र/मण्डल के अंदर स्थानांतरण करके उनके लाभप्रद उपयोग के बारे में प्रबंधन द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई थी। जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 के अवधि के दौरान श्रीरामपुर डिपो के विभागीय श्रमिकों के गैर उपयोगिता के परिणामस्वरूप निष्क्रिय मजदूरी पर ₹ 5.90 करोड़ राशि का भुगतान हुआ।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 के दौरान एफसीआई श्रमिक संघ द्वारा क्षेत्रीय श्रमिक आयुक्त, कोलकाता के समक्ष औद्योगिक विवाद मुकदमा दर्ज करने के कारण किसी भी कार्य का संचालन नहीं हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि प्रबंधन हड़ताल कि अवधि के दौरान अन्य डिपो को स्थानांतरित करके श्रमिकों कि सेवा का लाभप्रद उपयोग करने में विफल रहा, लेकिन तब भी ऐसे सभी दिनों के लिये मजदूरी का भुगतान किया गया।



### 3.2.6 पर्याप्त कार्य के बिना विभागीय श्रमिकों की बुकिंग

एफसीआई में विभागीय श्रमिक किसी माह में चार या पाँच साप्ताहिक छुट्टियों के अलावा 21 दिनों के लिए न्यूनतम मजदूरी गारंटी (एमजीडब्ल्यू) और उसी माह में बाकी दिनों के लिए यदि वे ड्यूटी में रिपोर्ट करते हैं लेकिन रिपोर्टिंग के दो घंटे के अन्दर डिपो में काम की अनुपलब्धता के कारण उन्हें काम पर नहीं लगाया जाता है तो वे उपस्थिति भत्ता पाने के पात्र होते हैं। अतः गैंग को विवेकपूर्ण ढंग से केवल तभी लगाया जाना चाहिए था जब पर्याप्त कार्य अर्थात् रेक पर लादना, उतारना, इत्यादि कार्य हो, अन्यथा बुकिंग के 25-26 दिनों के अलावा बुकिंग के प्रत्येक अतिरिक्त दिन के लिए उच्चतर मूल वेतन, महँगाई भत्ता (डीए) एवं सीपीएफ का भुगतान करना पड़ता था।

पश्चिम बंगाल, असम और बिहार के क्षेत्रीय कार्यालयों में आकस्मिक आधार पर चयनित आउटपुट परीचियों की जाँच परीक्षा से लेखापरीक्षा में पाया गया कि असंख्य उदाहरण थे जहाँ या तो काम नहीं था अथवा बहुत कम काम था तब भी काम के लिए विभागीय श्रमिकों (अनुषंगी श्रमिकों सहित) के गैंग<sup>22</sup> को काम में लगाया गया था। यद्यपि डिपो प्रबंधकों को प्राप्त एवं निर्गत प्रचालनों के आधार पर श्रमिकों को काम पर लगाने की आवश्यकता के संबंध में उचित विश्लेषण करना चाहिए था लेकिन ऐसा नहीं हुआ था और उन्होंने बिना किसी काम/पर्याप्त काम के दिनों पर गैंग को काम पर लगाया।

वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान बिना किसी काम/पर्याप्त काम के विभागीय श्रमिकों की जरूरत से ज्यादा बुकिंग से निष्क्रिय मजदूरियों का परिहार्य भुगतान ₹ 3.40 करोड़ पाया गया।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए (नवम्बर 2016) प्रबंधन ने कहा कि रेक लगाना एफसीआई के नियंत्रण में नहीं था तथा रेलवे रेक को अपनी सुविधानुसार लगा रहा था। प्रबंधन का उत्तर इस तथ्य का संकेत है कि रेलवे के साथ अच्छे समन्वय एवं कुशल श्रमशक्ति योजना के द्वारा निष्क्रिय मजदूरी को कम किया जा सकता था।

<sup>22</sup> एक मानक गैंग 1 सरदार, 1 मंडल तथा 12 हैंडलिंग श्रमिकों से मिलकर बना होता है।

### 3.2.7 छोटे/विखण्डित गैंग का पूर्ण सामर्थ्य गैंग में विलयन द्वारा गैर-अनुकूलन

हैंडलिंग श्रमिकों को डिपों में खाद्यानों की बोरियों के ढेर लगाने/ढेर हटाने सहित रेलवे वैगनों, ट्रकों तथा अन्य वाहनों पर अथवा उसे लादना, उतारना आपेक्षित है। सरदार एवं मंडल हैंडलिंग कार्य नहीं करते हैं लेकिन गैंग में हैंडलिंग श्रमिकों द्वारा किए गए संपूर्ण कार्य के आधार पर प्रोत्साहन राशि पाते हैं। इस तरह, यदि गैंग में श्रमिकों की संख्या कम हो जाती है तो गैर-निष्पादक सदस्य को दिए जाने वाले प्रोत्साहन अदायगी के प्रतिशत में बढोतरी होगी जैसा कि तालिका 3.2 में वर्णित है:

तालिका 3.2: सरदार एवं मंडल सहित गैंग

गैंग की संरचना*	गैर-निष्पादक श्रमिक	निष्पादक श्रमिक	गैंग की मानक संरचना में निष्पादक श्रमिक	गैर निष्पादक श्रमिक से कुल श्रमिकों (प्रतिशत) की प्रोत्साहन राशि का न्यूनतम शेयर	मानक गैंग (प्रतिशत) अर्थात् 1 (एस)+1 (एम)+12 (एच/एल) में गैर-निष्पादक श्रमिकों की प्रोत्साहन राशि का शेयर	गैर-मानक संरचना (प्रतिशत) के कारण अतिरिक्त प्रोत्साहन राशि
1(एस)+1(एम)+12(एच/एल)	2	12	12	14.29	14.29	0.00
1(एस)+1(एम)+11(एच/एल)	2	11	12	15.38	14.29	1.10
1(एस)+1(एम)+5(एच/एल)	2	5	12	28.57	14.29	14.29

\*एस= सरदार, एम=मंडल और एच/एल=हैंडलिंग श्रमिक

एफएसडी में अधिकांश श्रमिक गैंग की क्षमता में श्रमिकों के स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति/निवर्तन/मृत्यु के कारण पिछले कुछ वर्षों में काफी गिरावट हुई एवं कोई नई भर्ती भी नहीं की गई। जिसके परिणाम स्वरूप गैंग छोटे/खंडित हो गए और इसका प्रतिकूल प्रभाव श्रमिकों की दक्षता एवं उत्पादकता पर पड़ा। अतः प्रबंधन तथा कामगारों दोनों को गैंग के विलयन की जरूरत महसूस हुई। तदनुसार, दोनों पक्षों ने इन गैंग को पूर्ण सामर्थ्य गैंग बनाने के लिए समझौता जापन (नवम्बर 2007) पर हस्ताक्षर किए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार क्षेत्रों<sup>23</sup> के 23 एफएसडी में गैंग श्रमिकों की सेवानिवृत्तियों/मृत्यु के बाद छोटे/विखंडित गैंगों का विलयन नहीं किया गया था। घटे हुए बल के साथ गैंग के प्रचालनों से उच्चतर प्रोत्साहन राशियों एवं समयोपरि मजदूरियों का भुगतान हुआ क्योंकि प्रोत्साहन राशि एवं ओटीए के भुगतान की सीधी निर्भरता श्रमिकों

<sup>23</sup> 4 क्षेत्रों में (पश्चिम बंगाल: एफएसडी श्री रामपुर, चिंसुरा, ओजेएम तथा कल्याणी); (असम: एफएसडी रामपुर); (हरियाणा: बीजी कुरुक्षेत्र); (बिहार: एफएसडी फुलवारीशरीफ, मोकामा, ब्रह्मपुरा, नारायणपुरा, चनपटिया, फारबिसगंज, कटिहार, बिल्लौरी, भागलपुर, मुंगेर, कटारीहिल्स, दरभंगा जयनगर, सहरसा, राघोपुर, मधेपुरा, छपरा) शामिल हैं।

द्वारा बोरीयों की औसत संख्या हैंडलिंग प्रतिदिन पर होती है जैसा कि तालिका 3.2 में वर्णित है। किसी गैंग में प्रत्येक हैंडलिंग श्रमिक की संख्या में कमी के साथ ही गैर-निष्पादक श्रमिक अर्थात् सरदार एवं मंडल को दिए जाने वाले प्रोत्साहन राशि का शेयर किसी मानक गैंग में उनके शेयर की तुलना में बढ़ जाता है। इसका परिणाम सरदार तथा/अथवा मंडल को अत्यधिक प्रोत्साहन राशि के व्यय के रूप में होता है। इस प्रकार, पश्चिम बंगाल, असम, बिहार तथा हरियाणा क्षेत्रों के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा छोटे/खंडित गैंग के गैर-विलयन के परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा के लिए चयनित अवधि के दौरान ₹ 3.25 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि प्रारंभ में कोर्ट के मामलों की लंबितता के कारण गैंग के विलय/पुनर्गठन नहीं किए गए थे। इस मामले पर अगस्त 2013 में अंतिम रूप से निर्णय लिया गया था और उसके तुरंत बाद ही कार्यवाही की गई थी।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अगस्त 2013 के बाद भी गैर-विलयन के असंख्य मामले थे जिसके कारण परिहार्य भुगतान हुआ।

### 3.2.8 बाँयोमीट्रिक्स तथा क्लोज्ड सरकिट टेलीविजन (सीसीटीवी) आदि का गैर-कार्यान्वयन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ऐसे असंख्य उदाहरण थे जहाँ श्रमिक प्रतिरोध के कारण एफसीआई अपने डिपो में दक्षता को बेहतर बनाने वाले प्रौद्योगिकी यथा बाँयोमीट्रिक्स, सीसीटीवी, पोर्टेबल बैग हैंडलिंग सिस्टम का कार्यान्वयन नहीं कर सका जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

#### (i) बाँयोमीट्रिक्स उपस्थिति प्रणाली का गैर-कार्यान्वयन

संसदीय स्थायी समिति ने खाद्य, उपभोक्ता मामलों तथा सार्वजनिक वितरण पर अपनी रिपोर्ट में देखा कि एफसीआई में परोक्षी श्रमिकों को हटाने के लिए समिति (2004-05 रिपोर्ट) की सिफारिशों<sup>24</sup> को गंभीरता पूर्वक नहीं लिया गया था। समिति का मत था कि

<sup>24</sup> i) प्रत्येक एवं सभी श्रमिक द्वारा आवश्यक रूप से उपस्थिति के टोकन के रूप में अपना हस्ताक्षर तथा अँगुली का छाप लगाना ii) मैकेनिकल गेट एंटी डिवाइस, अँगुली छाप सहित पंचिंग कार्ड सिस्टम की शुरुआत; iii) आयकर अधिनियम के प्रावधान के अनुसार चेक के माध्यम से सभी श्रमिकों को मजदूरी का भुगतान; करना और iv) दिवस के अंत में प्रत्येक श्रमिक द्वारा दैनिक कार्य आउटपुट पर्ची पर हस्ताक्षर करना तथा मंडल/सरदार/शेड प्रभारी द्वारा प्रतिहस्ताक्षर करना परोक्षी श्रमिक के मामले को नियंत्रित करने में कारगर होगा।

परोक्षी श्रमिकों को नियंत्रित करने के लिए कोई सार्थक कदम न उठाकर एफसीआई प्रणाली को संस्थागत बनाने की कोशिश कर रहा था। समिति ने, इसलिए, सिफारिश की कि खजाने से और निकासी रोकने के लिए उपस्थिति प्रणाली का विनियमन कर परोक्षी श्रमिक प्रणाली का उन्मूलन करना आवश्यक है।

एफसीआई ने डिपो में बाँयोमीट्रिक्स उपस्थिति प्रणाली के माध्यम से उपस्थिति प्रणाली को विनियमित करने का प्रयास किया एफसीआई के पूर्वी तथा उत्तरी-पूर्वी क्षेत्रों ने ₹ 49.20 लाख की कुल लागत से 150 बाँयोमीट्रिक्स फिंगर प्रिंटिंग उपस्थिति उपकरणों की खरीद (मार्च 2006 से जुलाई 2009 के दौरान) की और उनके नियंत्रणाधीन एफएसडी में उसे लगाया। हालांकि दस वर्षों के बाद भी श्रमिकों द्वारा प्रतिरोध के कारण प्रबंधन इस प्रणाली को प्रचालित नहीं कर सका। इसी प्रकार, नमूना जाँच परीक्षा में पाया गया कि दिल्ली क्षेत्र के अंतर्गत मायापुरी एवं शक्तिनगर क्षेत्रीय कार्यालयों के अंतर्गत एफएसडी में भी बाँयोमीट्रिक उपस्थिति प्रणाली को क्रियान्वित नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा में मध्य प्रदेश तथा आंध्र प्रदेश क्षेत्रों के आठ एफएसडी में बायोमीट्रिक उपकरणों के काम न करने, उपकरणों की गैर-सुपुर्दगी, 2जी कनेक्टिविटी के साथ गैर-संपर्क आदि जैसे कारणों से बाँयोमीट्रिक्स प्रणाली का गैर-कार्यान्वयन भी देखा गया।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि एफसीआई मुख्यालय में बाँयोमीट्रिक उपस्थिति प्रणाली को लगाया जा चुका है और दूसरे चरण में सभी मंडल कार्यालयों, क्षेत्रीय कार्यालयों, जिला कार्यालयों तथा डिपो में बाँयोमीट्रिक्स उपस्थिति प्रणाली का कार्यान्वयन किया जाएगा।*

प्रबंधन का उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि वह संसदीय स्थायी समिति द्वारा दिए गए सुझावों के दस वर्षों के बाद भी डिपो में बाँयोमीट्रिक उपस्थिति प्रणाली को पूरी तरह से कार्यान्वित नहीं कर सका।

## (ii) सीसीटीवी का गैर-कार्यान्वयन

एफसीआई के सभी अपने एफएसडी में सुरक्षा निगरानी प्रणाली में वृद्धि करने के लिए, मंत्रालय के निर्देशानुसार, एफसीआई ने सीसीटीवी कैमरा के माध्यम से निगरानी को क्रियान्वित करने का निर्णय (अगस्त 2015) में लिया। यह देखा गया कि यद्यपि ₹ 1.19 करोड़ की लागत से आंध्र प्रदेश क्षेत्र के अंतर्गत प्रयोगिक आधार पर तीन एफएसडी अर्थात् मिर्यालगुडा [जिला कार्यालय (डीओ) नीलगोंडा], हनुमान जंक्शन (डीओ विजयवाड़ा) तथा चेरलापल्ली (डीओ तारनाका) में सीसीटीवी कैमरे लगाए गए थे तथापि वे

अगस्त 2015 से काम करने की स्थिति में नहीं थे। इसके अलावा, एफसीआई ने डिपो में सीसीटीवी कार्यान्वयन के प्रभाव का कोई परिणाम विश्लेषण नहीं किया है।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि 65 डिपो में सीसीटीवी कैमरे (वर्ष 2013-14 में 58 तथा 2014-15 में 7) लगाए गए थे तथा 482 डिपो में (वर्ष 2016-17 में 457 डिपो के लिए निविदा जारी किए गए थे) में सीसीटीवी कैमरा लगाने के लिए कार्यवाही की गई थी और 25 डिपो के लिए सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति हो चुकी थी।*

उत्तर संकेत करता है कि सीसीटीवी कैमरा बहुत कम डिपो में लगाए गए थे तथा एफसीआई अब अन्य डिपो में उसे लगाने की प्रक्रिया में है। जिन डिपो, में सीसीटीवी कैमरा लगाए गए थे, उनके प्रभावी विश्लेषण के संबंध में उत्तर की अभी भी प्रतीक्षा (फरवरी 2017) थी।

### (iii) पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली

पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली एक यांत्रिक कन्वेयर प्रणाली है जिसका उपयोग वैगन/ट्रक से बोरियों को उतारने तथा ढेर लगाने में किया जाता है जिससे समय के साथ लागत की भी बचत होती है। यांत्रिक प्रणाली के विरुद्ध श्रमिक असंतोष आधार पर ₹ 78.85 लाख की लागत से क्रमशः असम, झारखंड, बिहार तथा पश्चिम बंगाल क्षेत्रों के अंतर्गत रामनगर (मार्च 2014), राँची (अगस्त 2014), फुलवारीशरीफ (मई 2014) तथा चराह (मई 2014) एफएसडी में खरीदे गए पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली का प्रयोग नहीं किया गया। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि दो एफएसडी के लिए ₹ 15.76 लाख की कुल लागत पर आंध्र प्रदेश क्षेत्र द्वारा खरीदे गए (जून/सितम्बर 2014) दो पोर्टेबल हैंडलिंग सिस्टमों (हैंडलिंग प्रचालनों हेतु) की उपयुक्तता एवं तकनीकी पहलू सुनिश्चित किए बगैर उसकी अधिप्राप्ति के कारण प्रयोग नहीं किया जा सका। इसके परिणामस्वरूप ₹ 94.61 लाख का निष्फल व्यय हुआ तथा इन डिपो को आधुनिकीकरण का कोई लाभ प्राप्त नहीं हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली विभिन्न बाधाओं जैसे उनका इतना अधिक भारी ढाँचा होने से अपर्याप्त जगह के कारण गोदामों के अंदर सुचारू रूप से स्थानांतरित होने की असमर्थता के कारण क्रियाशील नहीं थे।*

प्रबंधन का उत्तर यह संकेत करता है कि पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली पर निवेश करने के पहले कोई व्यवहार्यता अध्ययन नहीं किया गया था जिसके कारण उनके लगाए जाने पर निष्फल व्यय हुआ।

### 3.3 मौजूदा कानूनों/नियमों का उल्लंघन करके श्रमिकों को अनुचित लाभ दिया गया

#### 3.3.1 अंशदायी भविष्य निधि में अनियमित/अत्यधिक योगदान

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने दो निर्णयों<sup>25</sup> में कर्मचारी भविष्य निधि (ईपीएफ) की धारा 2(बी) के तहत "मूल मजदूरी" को परिभाषित करने के निम्नलिखित मूल सिद्धांतों को निर्धारित किया:

(अ) जहाँ पूरे बोर्ड में सभी को सार्वभौमिक रूप से, अनिवार्य रूप से तथा सामान्य रूप से मजदूरी दी जाती है, तो ऐसी पारिश्रमिक मूल मजदूरी होती हैं।

(ब) जहाँ भुगतान विशिष्ट रूप से उन लोगों, जो अवसर का उपयोग करते हैं, को दिए जाने के लिए उपलब्ध होता है वह मूल मजदूरी नहीं है। उदाहरण द्वारा समयोपरि भत्ते के संबंध में निर्णत हुआ कि यद्यपि यह सभी व्यापारिक संस्थाओं में सामान्य रूप से लागू है तथापि यह किसी एक व्यापारिक संस्था के सभी कर्मचारियों द्वारा अर्जित नहीं किया जाता है। यह रोजगार की संविदा की शर्तों के अनुरूप भी अर्जित किया जाता है लेकिन क्योंकि यह किसी व्यापारिक संस्था के सभी कर्मचारियों द्वारा अर्जित नहीं किया जा सकता है, इसलिए इसे मूल मजदूरी से अलग कर दिया गया है।

(स) इसके विपरीत, विशिष्ट प्रोत्साहन राशि अथवा कार्य के द्वारा किया गया कोई भी भुगतान मूल मजदूरी नहीं है।

(ड) किए गए अतिरिक्त कार्य के संबंध में दी गई प्रोत्साहन मजदूरी को मूल मजदूरी से अलग किया जाना है क्योंकि उनका अतिरिक्त आउटपुट की मात्रा के साथ सीधे सांठ-गाँठ और संबंध है। यह नोट किया जाये कि योगदान की कोई भी राशि विभिन्न आकस्मिक व्यय तथा अनिश्चितताओं पर आधारित नहीं हो सकती है। यह जाँच सार्वभौमिकता में से एक है।

<sup>25</sup> 'ब्रिज एंड रूफ्स क.लि. बनाम भारत संघ वाद' (11/9/1962) एवं 'टीआई साइकिल ऑफ इंडिया, अंबत्तूर बनाम एम.के. गुरुमनी एवं अन्य' (2001 (7) एसएससी 204)

एफसीआई की सेवा में संलग्न विभागीय श्रमिकों के लिए एफसीआई (अंशदायी भविष्य निधि) विनियम, वर्ष 1967 'वेतन' के अंतर्गत प्रोत्साहन राशि/ओटीए शामिल नहीं करता है। फिर भी माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों तथा 'एफसीआई (अंशदायी भविष्य निधि) विनियम, वर्ष 1967, को पूरी तरह उपेक्षा कर प्रबंधन तथा एफसीआई श्रमिक यूनियन के बीच 24 मई 1984 को समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए गए। शर्तों के अनुसार प्रबंधन ने सीपीएफ योगदान के विभागीय श्रमिकों द्वारा अर्जित प्रोत्साहन राशि को 'आमदनी' के रूप में मानने का निर्णय लिया। जैसा कि किसी विनियम, परिपत्र अथवा समझौते (किसी संगठन अथवा संस्थान द्वारा जारी अथवा निपटारा किया गया) के प्रावधान शीर्ष न्यायालय के न्यायित फैसले की अनदेखी नहीं कर सकते हैं, फिर भी एफसीआई प्रबंधन द्वारा हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन विधि एवं न्यायिक फैसले के प्रावधानों का उल्लंघन था।

नमूना जाँच परीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि पश्चिम बंगाल, असम, दिल्ली, हरियाणा, मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश तथा झारखंड<sup>26</sup> क्षेत्रों में विभागीय श्रमिकों द्वारा प्रोत्साहन राशि की कमाई को सीपीएफ गणना के उद्देश्य हेतु 'मजदूरी/आमदनी' में शामिल किया गया था और एफसीआई ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन कर अप्रैल 2012 से मार्च 2016 के दौरान न्योक्ता के अंशदान के रूप में ₹ 218.76 करोड़ का अधिक अंशदान किया।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि सांविधिक प्रावधानों से ज्यादा बेहतर लाभ का विस्तार कानूनन वैध था।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बेहतर लाभ एक चयनित दल को केवल एमओएस के आधार पर दिया गया जो कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन था। इसके अलावा, एफसीआई अपनी कार्यवाही के कानूनन वैध होने के संबंध में कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं कर सका, उसने तथ्य दिया कि एमओएस माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन नहीं कर सकता है।

<sup>26</sup> केवल झारखंड क्षेत्र के मामले में मई 2014 से नवंबर 2015 तक की अवधि

### 3.3.2 ग्रेच्युटी की गणना करते समय प्रोत्साहन राशि का अनुचित समावेशन

ग्रेच्युटी भुगतान अधिनियम 1972, के अनुसार ग्रेच्युटी किसी कर्मचारी को रोजगार की समाप्ति तथा कम से कम पाँच वर्षों की निरंतर सेवा पूरी करने पर देय होता है। मजदूरी महंगाई भत्ते सहित कर्मचारी द्वारा अर्जित किए गए कुल परिलब्धियों से बना होता है लेकिन किसी बोनस, कमीशन, गृह किराया भत्ता, समयोपरि मजदूरी तथा किसी अन्य भत्ते को शामिल नहीं करता। इसके अलावा, एफसीआई के कर्मचारियों पर लागू ग्रेच्युटी भुगतान अधिनियम के अनुसार ग्रेच्युटी की गणना के लिए केवल मूल वेतन और उस पर महंगाई भत्ते को ही मजदूरी के रूप में स्वीकार किया गया था।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ग्रेच्युटी की गणना के लिए विभागीय श्रमिकों के मामले में प्रोत्साहन राशि को मजदूरी में एक अवयव के रूप में शामिल किया गया था और विभागीय श्रमिकों को देय ग्रेच्युटी की गणना में प्रोत्साहन राशि के इस समावेशन के फलस्वरूप वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान दिल्ली, हरियाणा, मध्य प्रदेश तथा आंध्र प्रदेश में ₹ 10.99 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि सांविधिक आवश्यकता के अतिरिक्त द्विपक्षीय समझौते के माध्यम से दिया गया लाभ कानूनन वैध था तथा न्यायिक निर्णय का विषय नहीं था।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्रेच्युटी अधिनियम, 1972 का उल्लंघन करके केवल एक चयनित दल को ही अधिक लाभ दिए गए थे। इसके अतिरिक्त, एफसीआई अपनी कार्यवाही के अपने दावे का कानूनन वैध होने का कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं कर सका उसने तथ्य दिया कि एमओएस संसद के किसी अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन नहीं कर सकता है।

### 3.3.3 प्रोत्साहन राशि एवं ओटीए की गणना हेतु एचआरए अवयव का अनुचित समावेशन

एफसीआई के गोदामों/डिपो में कार्यरत विभागीय मजदूरों के लिए निर्मित (मई 1999) प्रोत्साहन राशि योजना के अनुसार विभिन्न प्रोत्साहन जैसे हैंडलिंग, ऊंचाई तथा दूरी देय थे। ये प्रोत्साहन मानदंड/वास्तविक तथ्य से अधिक आउटपुट के क्रमिक खंडों में, यथास्थिति, हैंडल किए गए, ढेर लगाए गए अथवा ढोए गए बोरियों की वास्तविक संख्या के लिए संपूर्ण मजदूरी पर देय थे। माननीय भारतीय सर्वोच्च न्यायालय ने रिट याचिका



1984 के 222 में 20 जुलाई 1990 को अपने निर्णय में न्यायमूर्ति के.के. मित्रा द्वारा यह ठहराया गया कि दिए गए मध्यस्थ पंच निर्णय के आधार पर देशभर में विभागीय श्रमिक की मजदूरी एवं अनुषंगी लाभों में समानता होना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफसीआई ने प्रोत्साहन राशि तथा ओटीए की गणना के उद्देश्य से मजदूरी में एचआरए अवयव को अनुचित रूप से शामिल किया। यह पूरी तरह अनुचित था क्योंकि प्रदर्शन संबद्ध प्रोत्साहन राशि, अवकाश नकदीकरण तथा अधिवर्षिता पर विभागीय श्रमिक को देय ग्रेच्युटी की गणना के उद्देश्य हेतु एचआरए अवयव को शामिल नहीं किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पश्चिम बंगाल, असम, दिल्ली, हरियाणा, मध्य प्रदेश तथा बिहार क्षेत्र एवं एएनजेड विभाग के अंतर्गत चयनित एफएसडी में देखा गया कि एफसीआई ने प्रोत्साहन राशि तथा ओटीए की गणना के लिए एचआरए को शामिल कर वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 118.84 करोड़ का अनुचित भुगतान किया।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि विभागीय तथा डीपीएस श्रमिकों को शॉप एंड इस्टेबलिशमेंट एक्ट के प्रावधानों को आगे बढ़ाकर श्रमिक यूनियन के साथ समझौता जापन के अनुसार, इस तथ्य पर विचार किये बिना कि क्या एफसीआई की स्थापना को उक्त अधिनियम के ओटीए प्रावधानों से संबंधित राज्य सरकार द्वारा छूट दी गई थी, ओटीए का भुगतान किया जा रहा था।*

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि वह श्रमिक यूनियन के साथ समझौते के अलावा कार्यवाही की कानूनी वैधता पर कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं कर सका था। अतः प्रोत्साहन राशि की गणना के लिए विभिन्न स्थानों पर एचआरए (10, 20 तथा 30 प्रतिशत) के विभिन्न दरों को अनुमति देने के परिणामस्वरूप एक ही काम के लिए प्रोत्साहन राशि का भिन्न-भिन्न भुगतान हुआ जो समान काम के लिए समान वेतन की अवधारणा को भी निष्फल करता है तथा माननीय सर्वोच्च न्यायालय के पूर्वोक्त निर्णय के विरुद्ध है।

### 3.3.4 हैंडलिंग श्रमिक के रूप में मंडल पर विचार नहीं किया जाना

सरदारों<sup>27</sup> तथा मंडलों<sup>28</sup> के कार्यों पर एफसीआई द्वारा जारी (मई 2002) परिपत्र के अनुसार जब डिपो में तौल करने का कोई काम न हो, तब मंडल को गैंग के अंग के रूप

<sup>27</sup> सरदार वह लीडर होता है जिसका गैंग पर पर्याप्त नियंत्रण होता है तथा जो प्रचालनों के विभिन्न चरणों का पर्यवेक्षण करता है।

<sup>28</sup> मंडल का कार्य खादयानों की बोरियों को तौलना है तथा तौल के अभाव में गैंग के हिस्से के रूप में काम करना है।

में कार्य करना चाहिए तथा हैंडलिंग श्रमिकों के कार्य निष्पादित करने चाहिए। एफएसडी में विधुतीय तौल के माध्यम से बोरियों को वजन करने की शुरुआत के साथ ही वजन करने के दौरान मंडल की आवश्यकता नहीं थी तथा एफसीआई द्वारा निर्धारित कार्यों के विवरण के अनुसार मंडल को हैंडलिंग श्रमिक के रूप में कार्य करना था। आगे, मेसर्स डेलोइट ने एफएसडी में तौल की शुरुआत को देखते हुए मंडल की भूमिका की समीक्षा हेतु सिफारिश भी की तथा उसे 8 अप्रैल 2015 को आयोजित बैठक में एफसीआई के निदेशक मंडल द्वारा स्वीकृत किया गया था।

फिर भी, यह देखा गया कि विधुतीय तौल से सुसज्जित एफएसडी में कार्यरत मंडलों को मई 2002 में जारी पत्र में परिभाषित कार्यों के अनुरूप हैंडलिंग श्रमिक नहीं समझा गया था। पटना के क्षेत्रीय कार्यालयों तथा असम, पश्चिम बंगाल, हरियाणा, दिल्ली, मध्य प्रदेश क्षेत्रों एवं दिमापुर के अंतर्गत एफएसडी में यह देखा गया कि एफसीआई ने ऐसे मंडलों को वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 58.82 करोड़ का भुगतान किया जिन्हें प्रति श्रमिक प्रोत्साहन राशि की कमाई की गणना के उद्देश्य से हैंडलिंग श्रमिक समझा जाना चाहिए था। अतः प्रबंधन द्वारा परिभाषित मंडल के कार्यों के अनुरूप मंडल को हैंडलिंग श्रमिक के रूप में न मानने के परिणामस्वरूप मंडल को प्रोत्साहन राशि का अनुचित भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि मंडल का कार्य पर्यवेक्षी प्रवृत्ति का है और मैनुअल तौल के अभाव में मंडल गैंग के अवयव के रूप में कार्य करता है तथा हैंडलिंग श्रमिकों के कार्य निष्पादित करता है जिसका यह अर्थ नहीं है कि उसे गैंग के हैंडलिंग श्रमिकों द्वारा आवश्यक आउटपुट देना है।*

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरदारों एवं मंडलों के कार्यों पर एफसीआई के परिपत्र में (13 मई 2002) स्पष्ट रूप से कहा गया था कि जब डिपो में वजन करने का कोई कार्य न हो तो, मंडल को गैंग के अवयव के रूप में कार्य तथा हैंडलिंग श्रमिकों के कार्यों को निष्पादित करना चाहिए। इस तरह, डिपो में जहाँ मैनुअल तौल का कोई काम नहीं था, में मंडल द्वारा विनिर्दिष्ट कार्य आउटपुट पर जोर न देने के परिणामस्वरूप ₹ 58.82 करोड़ का अनुचित अतिरिक्त भुगतान हुआ।

### 3.3.5 'बी' तथा 'सी' क्षेत्रों में कार्यरत डीपीएस श्रमिकों को 'ए' क्षेत्र के दरों का अनुचित भुगतान

भारत सरकार द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए श्रम एवं रोजगार मंत्रालय (एमओएलएंडई) ने औसत उपभोक्ता कीमत सूचकांक (सीपीआई) में वृद्धि के आधार पर अस्थायी मंहगाई भत्ते की दरों को समय-समय पर संशोधित करता है। तदनुसार न्यूनतम मजदूरी गारंटी को भी प्रत्येक छह महीनों में संशोधित किया जाता है। संशोधित दरें भारत सरकार द्वारा अधिसूचित क्षेत्रों अर्थात् 'ए', 'बी', 'सी'<sup>29</sup> पर आधारित होती हैं।

डीपीएस श्रमिकों को दी जानेवाली मजदूरी के संशोधन पर एफसीआई श्रमिक यूनियन द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रबंधन एवं श्रमिकों के बीच हुए समझौता जापन (अगस्त 2012) के अनुसार यह सहमति दी गई थी कि भारत सरकार द्वारा यथा अधिसूचित 'ए' क्षेत्र की न्यूनतम दैनिक मजदूरी तैनाती के स्थान के आधार पर विचार किए बिना देशभर में मूल वेतन के रूप में श्रमिकों को दिया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि देशभर में 'ए' क्षेत्रों की दर लागू करने के फलस्वरूप 'बी' क्षेत्र के एफएसडी के लिए मध्य प्रदेश तथा आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में डीपीएस श्रमिकों को दिए जाने वाले दैनिक मजदूरी में वृद्धि ₹ 44 से लेकर ₹ 56 तक तथा 'सी' क्षेत्र में एफएसडी के लिए ₹ 85 से लेकर ₹ 110 तक के बीच पहुँच गई थी। अप्रैल 2012 से मार्च 2016 तक इस वृद्धि के कारण श्रमिकों को ₹ 59.22 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था। चूँकि भारत सरकार द्वारा निर्धारित दर औसत सीपीआई पर आधारित होते हैं तथा प्रत्येक छह महीनों में संशोधित किए जाते हैं, इसलिए 'ए' क्षेत्र के दरों को देशभर में समान रूप से बढ़ाना उचित नहीं था। देशभर में 'ए' क्षेत्र के दरों को समान रूप से देने का निर्णय क्षेत्रों को 'ए', 'बी', 'सी' के रूप में अधिसूचित करने के भारत सरकार के निर्णय के शुरुआती उद्देश्य को निष्फल किया एवं ₹ 59.22 करोड़ का भुगतान पूरी तरह अनुचित था।

<sup>29</sup> (क्षेत्र 'ए' एवं क्षेत्र 'बी' के) श्रम एवं रोजगार मंत्रालय भारत सरकार की अधिसूचना सं. एसओ 131 (ई) दिनांक 13 जनवरी 2009 के अनुसार परिशिष्ट में विनिर्दिष्ट सभी स्थान समाहित हैं। इस प्रकार के क्षेत्रों में किसी नगर निगम अथवा नगर पालिका अथवा छावनी परिसर अथवा किसी विशिष्ट स्थान की अधिसूचित क्षेत्रीय समिति की परिधि से 15 कि.मी. की दूरी के भीतर सभी स्थान शामिल हैं। क्षेत्र 'सी' में परिशिष्ट के 'ए' एवं 'बी' में उल्लेख नहीं किये गए अन्य सभी स्थान समाहित होगा और जिसके लिए न्यूनतम मजदूरी अधिनियम 1948 (1948 का 11) लागू होता है।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि एफसीआई श्रमिक यूनियन ने 'ए', 'बी', 'सी' क्षेत्रों में नियुक्त डीपीएस श्रमिक के संबंध में भिन्न-भिन्न न्यूनतम दैनिक मजदूरी की स्वीकार्यता का जोरदार तरीके से विरोध किया तथा देशभर में क्षेत्र 'ए' के संबंध में भारत सरकार द्वारा अधिसूचित न्यूनतम दैनिक मजदूरी की दरों को समान रूप से लागू करने की मांग करते हुए 22 मार्च 2011 के प्रभाव से धीरे चलो/कार्य से इंकार/सीधे कार्यवाही के रूप में आन्दोलन का सहारा लिया। उसने यह भी कहा कि जब एफसीआई न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के दायरे में तथा देशभर में 'ए' क्षेत्र की दरों को समान रूप से लागू करने के अंतर्गत आया तब श्रमिक यूनियन ने अपने अत्यंत दृढ़ मोल-भाव की शक्ति के बल पर एफसीआई की न्यूनतम मजदूरी की तुलना में उच्चतर केंद्र सरकारी न्यूनतम मजदूरी का दोहरा लाभ उठाया।

स्पष्टतः, एफसीआई श्रमिक यूनियन के दृढ़ मोल-भाव की शक्ति के कारण भारत सरकार द्वारा अधिसूचित परिवर्तनशील डीए की आपेक्षित संशोधित दरों को लागू करने में असफल हुआ।

### 3.3.6 श्रमिकों को उत्पादकता से जुड़े प्रोत्साहन राशि (पीएलआई) का अनुचित भुगतान

वर्ष 2010-11 के बाद से एफसीआई में नई पीएलआई में नई पीएलआई योजना के कार्यान्वयन हेतु भारत सरकार द्वारा स्वीकृति के परिणामस्वरूप एफसीआई (अगस्त 2015) द्वारा यथास्थिति औद्योगिक मंहगाई भत्ता (आईडीए) अथवा केंद्रीय मंहगाई भत्ता (सीडीए) सहित मूल वेतन के 15 प्रतिशत के संशोधित दर पर वर्ष 2010-11 से वर्ष 2013-14 के लिए पीएलआई जारी करने का निर्णय लिया गया था। यह बोर्ड स्तर के नीचे के सभी पात्र कर्मचारियों एवं विभागीय/सीधे भुगतान प्रणाली श्रमिकों को दिया जाना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि एफसीआई में विभागीय श्रमिकों के लिए प्रोत्साहन राशि की पहले से ही योजना विद्यमान थी जिसके अनुसार निर्धारित मानदंडों<sup>30</sup> के अतिरिक्त किए गए कार्य की मात्रा के लिए प्रोत्साहन राशियों का भुगतान किया गया था। अतः विभागीय श्रमिकों को पीएलआई का भुगतान नहीं किया जाना चाहिए था क्योंकि यह उन्हीं कार्यकलापों के लिए प्रोत्साहन राशि के भुगतान को अपरिहार्य बना देगा जिन पर वर्ष के दौरान उनके द्वारा प्रोत्साहन राशि का पहले से ही लाभ उठाया जा चुका था।

<sup>30</sup> यदि कार्य आउटपुट के सामान्य मानदंड, जो हैंडलिंग के लिए 105 बोरियों, स्टैकिंग के लिए 10 बोरी ऊंचाई और लीड दूरी के मामलों में 66 फिट थी, से ज्यादा होता है तो प्रोत्साहन राशि देय है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि पश्चिम बंगाल, असम, मध्य प्रदेश तथा आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान विभागीय तथा डीपीएस श्रमिक को प्रोत्साहन राशि के भुगतान के अलावा ₹ 27.77 करोड़ तक के अस्वीकार्य पीएलआई का भुगतान किया गया था।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि प्रोत्साहन मजदूरी पीएलआई से अलग है।*

प्रबंधन का उत्तर एक ही काम के लिए विभागीय श्रमिकों को दो तरह के लाभ देने के तथ्य को सम्बोधित नहीं करता है।

### 3.3.7 ओटीए तथा एचआरए से संबंधित बकाया के लिए अनियमित पूर्वव्यापी प्रभाव से भुगतान

एफसीआई में विभागीय श्रमिकों की वेतन संरचना को 05 मई 2014 को आयोजित इस बैठक में निदेशक मंडल से स्वीकृति प्राप्त करने के बाद परिशोधित किया गया था। उक्त वेतन पुनरीक्षण को 01 जनवरी 2012 के प्रभाव से लागू किया गया था। यद्यपि निदेशक मंडल ने 16 मई 2014 को जारी अनुदेश में ओटीए तथा प्रोत्साहन राशि के बकाया के भुगतान हेतु कोई स्वीकृति नहीं दी थी तथापि इस आधार पर कि, भूतकाल में इस प्रकार के बकाया का भुगतान किया गया था, एफसीआई की विशिष्ट स्वीकृति के बिना कुछ क्षेत्रों में प्रोत्साहन राशि तथा ओटीए के बकाया का भुगतान किया गया था। बाद में निदेशक मंडल ने 01 जनवरी 2012 के प्रभाव से प्रोत्साहन राशि तथा ओटीए के बकाया का भुगतान करने के लिए कार्योत्तर मंजूरी दी थी। लेखापरीक्षा में दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के अंतर्गत दो क्षेत्रीय कार्यालयों में देखा गया कि ओटीए के बकाया के लिए विभागीय श्रमिकों को ₹ 2.17 करोड़ का भुगतान किया गया था। इसके अलावा, पुरानी पद्धतियों के आधार को छोड़कर विभागीय श्रमिकों को बकाया के भुगतान के लिए कोई औचित्य अभिलेख नहीं मिला।

इसी प्रकार, वेतन पुनरीक्षण पर परिपत्र के अनुसार आवास की सुविधा प्रदान नहीं किए गए विभागीय श्रमिकों को एफसीआई/केंद्र सरकार कर्मचारियों सहित सम मूल्य पर 10 से 30 प्रतिशत की दर पर एचआरए का भुगतान किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि पश्चिम बंगाल के अंतर्गत जेजेपी डिपो में अगस्त 2014 में 582 श्रमिकों को 01 जनवरी 2012 से 31 मई 2014 की अवधि के लिए ₹ 5.71 करोड़ के बकाया एचआरए का भुगतान किया गया था। यह भुगतान सही नहीं था क्योंकि एचआरए क्रमशः केंद्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों तथा लोक उद्यम विभाग के दिशानिर्देशों के

कार्यान्वयन के अनुसार केंद्र सरकार के कर्मचारियों तथा केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम के कर्मचारियों को भावी प्रभाव से दिया जाना था। अतः विभागीय श्रमिकों को ओटीए तथा एचआरए के बकाया के माध्यम से ₹ 7.88 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया था।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) की श्रमिक यूनियन के साथ ऐसा कोई समझौता नहीं था जिसके आधार पर मध्यस्थ अवधि हेतु ओटीए तथा प्रोत्साहन मजदूरी के बकाया के भुगतान को पूर्व में अलग रखा गया था। पिछली परिपाटी तथा पूर्वताक्रम को देखते हुए निदेशक मंडल ने अपने विवेक से 01 जनवरी 2012 के प्रभाव से विभागीय श्रमिकों को उनके मजदूरी पुनरीक्षण पर बकाया के भुगतान की स्वीकृति दी।*

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कर्मचारियों के किसी चयनित दल को केवल इस आधार पर लाभों को देना जारी रखना, कि ऐसा पूर्व में किया गया था, अनुचित वित्तीय लाभ को बढ़ाने के लिए एक वैध आधार के रूप में स्वीकृत नहीं किया जा सकता है।

### 3.3.8 प्रोत्साहन भुगतान के लिए 135 बोरी हैंडलिंग मानदंडों के गैर-कार्यान्वयन के कारण अत्यधिक प्रोत्साहन राशि का भुगतान

एफसीआई प्रबंधन तथा श्रमिक यूनियन के बीच मजदूरी पुनरीक्षण पर हुए द्विपक्षीय समझौते को अंतिम रूप दिए जाने के फलस्वरूप विभागीय श्रमिकों के संबंध में मात्रानुपाती दर प्रोत्साहन योजना में संशोधन किया गया (मई 1999) तथा 01 अप्रैल 1998 के प्रभाव से एक नई योजना की शुरुआत की गई। इस प्रोत्साहन योजना में, अन्य बातों के साथ-साथ, क्रमशः 66 किलोग्राम की बोरियों से ज्यादा तथा 66 किलोग्राम हैंडलिंग बोरियों से कम के संबंध में 70 तथा 105 बोरियों के आउटपुट के एकीकरण के लिए मानदंड शामिल थे।

खाद्यानों की प्रत्येक बोरियों को 50 किलोग्राम के आकार तक कम करने की अंतराष्ट्रीय श्रम संगठन (आईएलओ) की सिफारिश के बाद एफसीआई ने 50 किलोग्राम के बैग के मानदंड को कार्यान्वित किया। इसलिए, विभागीय श्रमिकों द्वारा 50 किलोग्राम की बोरियों की हैंडलिंग के लिए अलग हैंडलिंग मानदंड होने की आवश्यकता महसूस की गई। इस उद्देश्य हेतु विभागीय श्रमिकों के लिए प्रोत्साहन मजदूरी योजना पर सुझाव देने के लिए दिल्ली उत्पादता परिषद (डीपीसी) को अध्ययन का कार्य सौंपा गया जिसने 155 बोरी प्रति श्रमिक प्रति शिफ्ट के मानदंड का सुझाव (वर्ष 2002) दिया जिसे श्रमिक यूनियन ने स्वीकार नहीं किया। डीपीसी के निष्कर्षों के कार्यान्वयन की संभावनाएं दूढ़ने

के लिए सक्सेना समिति गठित की गई। सक्सेना समिति के निष्कर्षों के आधार पर 135 बोरी प्रति श्रमिक प्रतिदिन के मानदंड को स्वीकार कर एफसीआई द्वारा प्रोत्साहन मजदूरी योजना तैयार की गई जिसे क्षेत्रीय इकाईयों को परिचालित (दिसम्बर 2015) किया गया तथा जिसे 01 दिसंबर 2015 से लागू किया जाना था। हालांकि, यह भी क्रियान्वित नहीं किया जा सका क्योंकि श्रमिक यूनियन ने औद्योगिक विवाद खड़े कर दिए थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 1 बोरी के वजन को 66 किलोग्राम से 50 किलोग्राम में कम करवाया गया था लेकिन बोरियों की संख्या जिसकी सीमा के बाद प्रोत्साहन राशि दी जानी थी 105 बोरी प्रति श्रमिक प्रतिदिन पर अपरिवर्तित रही। अतः कम वजनी बोरियों के हैंडलिंग के कारण कुल कार्यभार यद्यपि कम हुआ लेकिन प्रोत्साहन राशि पूर्व संशोधित मानदंड पर दिया जाना जारी रहा। प्रोत्साहन राशि पर इसके प्रभाव को जानने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा 135 बोरी मानदंड के आधार पर प्रोत्साहन राशि की गणना करने के लिए एक प्रयोग किया गया था। असम क्षेत्र के अंतर्गत 3 एफएसडी तथा पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत एक डिपो में किए गए तीन महीनों के दैनिक हैंडलिंग कार्य के आधार पर यह देखा गया कि पूर्व मानदंडों को जारी रखने के कारण श्रमिकों ने 8.40 प्रतिशत उच्चतर प्रोत्साहन राशि अर्जित किया। प्राप्त कमाई में विविधता पर विचार करते हुए यह विश्लेषण पता चला कि वर्ष 2012-13 से 2015-16 के दौरान असम तथा पश्चिम बंगाल क्षेत्र में ₹ 53.85 करोड़ के प्रोत्साहन राशि के अतिरिक्त भुगतान की गणना की गई थी।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि औद्योगिक विवाद अधिनियम की धारा 33 के संचालन के कारण 15 दिसंबर 2005 को प्रसारित प्रोत्साहन राशि योजना को स्थगित रखना पड़ा था। माननीय न्यायाधिकरण ने आईडी प्रकरण सं. 195/2011 में एफसीआई के पक्ष में पंच निर्णय पारित किया तथा उसे क्रियान्वित किया गया है। मध्यस्थ अवधि के दौरान दिए गए अतिरिक्त प्रोत्साहन मजदूरी की वसूली संबंधित श्रमिकों की आयु प्रोफाइल के अनुसार जारी है।*

फिर भी, 135 बोरियों के मानदंड के आधार पर प्रोत्साहन राशि के अतिरिक्त भुगतान की वसूली की स्थिति अभी भी प्रतिकारत (फरवरी 2017) थी तथा यह असत्यापित रहती है।

### 3.4 अनियमितताओं के कारण श्रमिकों को अनुचित/अत्यधिक भुगतान

पश्चिम बंगाल, असम, दिल्ली, हरियाणा, मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश, बिहार तथा नागालैंड एवं मणिपुर क्षेत्रों के अंतर्गत चयनित एफएसडी में विभागीय श्रमिकों को प्रोत्साहन राशियों, मजदूरियों तथा ओटीए के निम्नलिखित संदिग्ध अत्यधिक भुगतान देखे गए:

#### 3.4.1 अभिलेखों में वर्णित असंभाव्य ढेर निर्माण के कारण उच्चतर प्रोत्साहन राशियां

खाद्यान के किसी मानक ढेर का निर्माण इस प्रकार किया जाता है कि तल से बोरियों के सात कतारें रहती हैं। प्रत्येक कतार में खाद्यानों की दो बोरियों की 12 इकाईयों को एक-दूसरे के लंबवत रखकर तैयार किया जाता है। ढेर की अधिकतम ऊँचाई में 24 पर्तों की मंजूरी होती है।

11 गैंग के लिए अक्टूबर 2015 हेतु एफएसडी दीमापुर में जारी किए गए 254 बुकिंग सह-आउटपुट-पर्ची की समीक्षा से पता चला कि 20 अक्टूबर 2015 को गैंग संख्या 9 और 10 उसी दिन एक ही ढेर (डी/5, शेड II) बना रहे थे।

हालांकि इन स्पष्ट अनियमितताओं को एफएसडी में शेड/डिपो प्रभारी द्वारा पकड़ा नहीं गया और तदनुसार उपर्युक्त असंभव ढेर गठन के निर्माण हेतु अस्वीकार्य प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया गया।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) की दीमापुर में जगह के अभाव के कारण 24 के स्तर से ज्यादा का ढेर गठन हो गया था। इसके अलावा, वास्तविक प्रचालन में सभी उपलब्ध ढेर सिर्फ प्राप्ति के लिए नहीं थे बल्कि निर्गम प्रचालन के तहत भी थे।*

प्रबंधन का उत्तर आपत्ति से संबन्धित नहीं है क्योंकि दो भिन्न गैंगों द्वारा एक ही दिन एक ही ढेर (डी/5) निर्माण से संबन्धित टिप्पणी का उत्तर उसने नहीं दिया है।

#### 3.4.2 पुनर्भरण/मान कार्य के गलत प्रमाणीकरण

पुनर्भरण कार्य हेतु हैंडलिंग संविदा के मॉडल निविदा प्रपत्र के भाग-II उपबंध 13 के अनुसार गोदाम के भीतर निर्धारित वजन तक खुले आनाज से बोरी भरना, और सिलना और ढेर लगाना शामिल है। इसी तरह एफसीआई द्वारा गोदामों/एफएसडी में कार्यरत विभागीय श्रमिकों हेतु बनाई गई प्रोत्साहन योजना (मई 1999) के अनुसार, मानकीकरण कार्य में बोरियों को तौल तक ले जाना और निर्धारित ऊँचाई तक ढेर लगाना अथवा वैगन



या टर्कों में लोड करना निहित है। चूंकि फिर से बैग भरने/पुनर्भरण कार्य को प्रोत्साहन राशि हेतु हैंडलिंग मानदंड के उद्देश्य हेतु मानकीकरण के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया था, इसलिए पुनर्भरण/फिर से बोरी भरने के कार्य में वजन सहित खुले आनाज से बोरियां भरना, सिलाई करना और गोदाम के भीतर ढेर लगाना शामिल है।

न्यू गुवाहाटी डिपो के मामले में जनवरी 2013, फरवरी 2014 और अप्रैल 2014 से मार्च 2015 माह के लिए आउटपुट पर्ची से लेखापरीक्षा ने पाया की उसने पुनर्भरण/फिर से बैग भरने, और भरे हुए बैग के वजन करने/ढेर लगाने को प्रोत्साहन योजना के अनुरूप पूरी गतिविधि को एक मानने के बजाए दो अलग-अलग गतिविधि मान लिया था। उसने इन्हे दो अलग-अलग कार्य मानते हुए प्रोत्साहन राशि का भुगतान भी किया था।

इसी प्रकार, वर्ष 2014-15 को समाप्त तीन वर्ष की अवधि हेतु क्षेत्रीय कार्यालय नवगांव के अंतर्गत एफएसडी होजाई और असम राज्य भंडार निगम, हैबरगांव की आउटपुट पर्ची से यह पाया गया कि डिपो प्रभारी ने मानकीकरण/पुनर्भरण/फिर से बैग भरने, धान के मानकीकृत/फिर से भरे हुए बैग का वजन करने तथा ढेर लगाने को प्रोत्साहन योजना के अनुरूप पूरी गतिविधि को एक मानने के बजाए तीन अलग-अलग कार्य मानकर गलत रूप से प्रमाणित किया।

यद्यपि फिर से भरे गए बोरियों को ढेर लगाने हेतु अलग से कोई प्रोत्साहन राशि (ऊंचाई इंसेंटिव छोड़कर) भी देय नहीं थी, किंतु, क्षेत्रीय कार्यालय गुवाहाटी और क्षेत्रीय कार्यालय नगांव ने गलत तरीके से उपर्युक्त अवधि के लिए ₹ 4.25 करोड़ के हैंडलिंग प्रोत्साहन राशि की अनुचित अनुमति प्रदान की।

### 3.4.3 पुनर्भरण कार्य का अत्यधिक प्रमाणीकरण

बुकिंग सह आउटपुट पर्ची में दर्ज बोरियों की कुल संख्या मासिक स्टॉक लेखा तथा डिपो/क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा संधारित अन्य अभिलेखों में दर्शाए गए बोरियों की संख्या से मिलान होना चाहिए। लेखापरीक्षा ने वर्ष 2012-13 से वर्ष 2014-15 की अवधि हेतु असम क्षेत्र के अंतर्गत क्षेत्रीय कार्यालय/एफएसडी द्वारा संधारित मासिक स्टॉक लेखा से बुकिंग सह आउटपुट पर्ची से दोहरा सत्यापन किया तथा पाया कि पुनर्भरण कार्य के विरुद्ध दर्शाए गए बोरियों की संख्या, जैसा कि बुकिंग सह आउटपुट पर्ची में डिपो/शेड प्रभारी द्वारा प्रमाणित किया गया था, बोरियों के लिए मासिक स्टॉक लेखा से मेल नहीं खा रहे थे। अभिलेखों के दो सेट के बीच 38.23 लाख बोरियों का अंतर था। आगे के विश्लेषण से पता चला की एफएसडी, नई गुवाहाटी, होजाई, नगांव और दुर्गापुर में

अत्यधिक प्रमाणीकरण के कारण यह हुआ था। असम और पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत डिपो/शेड प्रभारी द्वारा पुनर्भरण कार्य के इस अत्यधिक प्रमाणीकरण का परिणाम उस कार्य के लिए ₹ 7.63 करोड़ की प्रोत्साहन राशि के अत्यधिक भुगतान के रूप में हुआ जिसे किया ही नहीं गया था। ₹ 7.63 करोड़ की वसूली के लिए कोई कार्यवाही शुरू (जनवरी 2017) नहीं की गई थी।

इसके अतिरिक्त, एक अन्य लेखापरीक्षा टिप्पणी के आधार पर, नई गुवाहाटी डिपो में ₹3.30 करोड़ के अत्यधिक भुगतान के बारे में एफ़सीआई के सीएमडी ने असम क्षेत्र के महाप्रबंधक (जीएम)/ पूर्वोत्तर मंडल के कार्यकारी निदेशक को तत्काल कार्यवाई करने तथा विभागीय श्रमिकों से ₹ 3.30 करोड़ की प्रोत्साहन राशि के अत्यधिक भुगतान की वसूली करने की सलाह दी। असम क्षेत्र ने वसूली प्रक्रिया अगस्त 2016 में यानी 17 महीने बाद शुरू की; वसूली किया जाना (जनवरी 2017) अभी भी बाकी था।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि रैक्स को खाली करने के समय या निर्गम/रवानगी प्रचालन के दौरान बहुत बोरियाँ सामान्यतः कटे, फटे और खुली स्थिति में प्राप्त हुए थे जिसे मामूली मरम्मत और खुले अनाज से भरने के बाद प्रयोग किया जा रहा था जिसके लिए बोरी खाते से अलग से बोरियाँ निर्गत नहीं की गई थी। ये डिपो प्रचालन में ये बहुत सामान्य थे और इस तरह आउटपुट पर्ची में भरी हुए बोरियाँ बोरी खाता से मेल नहीं खा सकती हैं।*

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह स्पष्ट नहीं करता है कि पुनर्भरण के लिए इतनी अधिक मात्रा में ₹ 38.23 लाख बोरियाँ कैसे आवश्यक होंगी और असम के जीएम ने अनियमितताओं को स्वीकार्य कर लिया तथा इस वजह से हुए अत्यधिक भुगतान की वसूली का आदेश दे दिया।

#### 3.4.4 लीड दूरी का गलत प्रमाणीकरण

प्रोत्साहन मजदूरी की गणना करने के उद्देश्य से श्रमिकों द्वारा तय की गई लीड दूरी का सटीक आकलन सुनिश्चित करने के लिए एफ़सीआई ने कदम उठाने हेतु निर्देश (जनवरी 2014) जारी किए क्योंकि दूरी उपबंध (लीड क्लोज) का दुरुपयोग हैंडलिंग लागत को बढ़ा देगा। स्वतः प्रोत्साहन राशि की गणना हेतु उचित डिपो नक्शा, सही ढेर योजना (sound stack plan), आउटपुट पर्ची में ढेर की संख्या का उल्लेख, डिपो नक्शा के साथ आउटपुट पर्ची में उल्लेखित ढेर की स्थिति का सत्यापन, वित्तीय लेखांकन पैकेज

(एफएपी) में डिपो नक्शे की मापन दूरी प्रोत्साहन राशि के दुरुपयोग को रोकने के लिए महत्वपूर्ण आंतरिक नियंत्रण है।

अभिलेखों के नमूना जांच से पता चला कि एफएसडी झिंझीरापुल, पश्चिम बंगाल और एफएसडी नई गुवाहाटी असम क्षेत्र द्वारा लीड दूरी के गलत प्रमाणीकरण के परिणाम स्वरूप चयनित अवधि के लिए ₹ 23.82 लाख के दूरी प्रोत्साहन राशि का अत्यधिक भुगतान किया। पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय पोर्ट डिपो ने 11 नवंबर 2003 को एक परिपत्र जारी किया जिसमें अधिकतम 148 फिट की दूरी (लीड) कही गई थी जबकि लेखापरीक्षा ने कई मामलों में 166 फीट या इससे ज्यादा की अनुमति देने का मामला पाया जिसका परिणाम दूरी (लीड) प्रोत्साहन राशि के लिए मानी गई मजदूरी का 50 प्रतिशत (132-165 फीट) की अनुमति देने के स्थान पर दूरी प्रोत्साहन राशि के लिए मानी गई मजदूरी का 100 प्रतिशत (165 फीट) अनुमति दिए जाने के रूप में हुआ। इसी तरह के मामले एफएसडी गुवाहाटी में भी देखे गए।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि हैंडलिंग प्रचालन में तेजी लाने के लिए विभागीय श्रमिकों को कुछ दूरी की अनुमति देनी पड़ती है।*

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अस्वीकार्य अत्यधिक लीड दूरी की अनुमति दी जा रही थी जिसके परिणामस्वरूप श्रमिकों को अत्यधिक प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया जा रहा था।

### 3.4.5 अत्यधिक मजदूरी/समयोपरि मजदूरी/प्रोत्साहन राशि का भुगतान

- न्यूनतम मजदूरी गारंटी (एनजीडब्ल्यू) पर एफसीआई मुख्यालय के परिपत्र दिनांक 11 जून 1991 और पत्र दिनांक 30 अप्रैल 1996 के अनुसार, अगर डिपो में कोई काम नहीं हो तो अधिकतम स्वीकार्य मजदूरी एमजीडब्ल्यू का 25/26 दिन और महीने के बाकी दिनों के लिए उपस्थिति भत्ता होगा। हालांकि, यह देखा गया कि जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 (16 महीने में 20 दिन को छोड़कर जब श्रमिकों को बैंक खाली करने हेतु एफएसडी, चिंसुरा भेजा गया था) के दौरान 16 महीने की लंबी अवधि के लिए एफएसडी श्रीरामपुर में कोई लेनदेन नहीं हुआ था तथापि श्रमिकों को महीने के लगभग सभी दिन (26 से लेकर 31 दिन तक) के लिए बुक किया गया था। यह तथ्य जानते हुए कि एफएसडी श्रीरामपुर में श्रमिकों की समस्या थी क्षेत्रीय कार्यालय हुगली ने उन्हें एमजीडब्ल्यू दिनों (यानि 25/26 दिन) से ज्यादा की मजदूरी की स्वीकृति दी। इस तरह बिना आवश्यकता के विभागीय

श्रमिकों की बुकिंग का परिणाम उपर्युक्त अवधि के दौरान ₹ 37.98 लाख के अत्यधिक भुगतान के रूप में हुआ।

- बिहार और पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत मोकामा (अक्टूबर 2014) और चिंसुरा (मार्च 2015) की आउटपुट पर्ची से लेखापरीक्षा ने देखा कि बिना आवश्यकता के विभागीय श्रमिकों को समयोपरि घंटे की अनुमति दी गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.65 लाख का ओटीए भुगतान हुआ। इसी प्रकार, पर्याप्त आवश्यकता के बगैर ओवरटाइम के दौरान श्रमिकों की ज्यादा बुकिंग और कार्य पर्ची पर समय का अनुचित अभिलेखन के परिणाम स्वरूप हरियाणा क्षेत्र के अंतर्गत एफएसडी रोहतक में मई 2014 के दौरान ₹ 17.90 लाख तक के ओटीए के अत्यधिक भुगतान के रूप में हुआ।
- एफएसडी चिंसुरा से संबंधित मई 2013 माह के लिए एफएपी के माध्यम से तैयार की गई उपस्थिती सारांश रिपोर्ट तथा कमाई रिपोर्ट से पता चला कि सभी गैंग के विभागीय श्रमिक उपस्थित थे और सभी ने 31 दिनों की मजदूरी ली। हालांकि उसी महीने की आउटपुट पर्ची में यह इंगित किया कि विभागीय श्रमिक महीने के सभी दिन उपस्थित नहीं थे। यह दिखाता है कि एफएसडी, चिंसुरा के शेड प्रभारी ने प्रति व्यक्ति आउटपुट पर्ची में बढ़ोतरी करके ज्यादा प्रोत्साहन राशि की सुविधा प्रदान करने के लिए विभागीय श्रमिकों को अनुपस्थित दिखाकर भ्रामक आउटपुट पर्ची तैयार की। एफएसडी, चिंसुरा के शेड प्रभारी द्वारा आउटपुट पर्ची में हेरफेर के परिणाम स्वरूप मई 2013 माह के लिए ₹ 5.41 लाख तक की अत्यधिक हैंडलिंग प्रोत्साहन राशि का भुगतान हुआ।

*क्षेत्रीय कार्यालय हुगली के संबंध में प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि इन मुद्दों पर क्षेत्रीय कार्यालय हुगली से रिपोर्ट अपेक्षित है जो कि मांगी गयी है। बिहार क्षेत्र के अंतर्गत मोकामा डिपो के मामले में, प्रबंधन ने कहा कि कई मौकों पर बिना किसी आवश्यकता के अत्यधिक समयोपरि घंटे के लिए जरूरी वसूली की गई थी। हरियाणा क्षेत्र के मामले में प्रबंधन ने कहा कि अत्यधिक ओटीए भुगतान कि कोई घटना नहीं देखी गई।*

हरियाणा क्षेत्र के मामले में प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिलेख स्पष्ट रूप से इंगित करते हैं कि विभागीय श्रमिकों को अत्यधिक ओटीए की अनुमति दी गई थी।

### 3.4.6 एफएपी में उपस्थिति आंकड़ों की गलत प्रविष्टि

यदि किसी विभागीय श्रमिक को भुगतान रहित अवकाश के दिन बुक किया जाता है तो इसे एफपीए में 'बी' यानी भुगतान रहित अवकाश के दिन बुक किए गए, के रूप में प्रविष्टि की जानी थी, अन्यथा 'डी' यानी उपस्थिति दिवस प्रविष्टि करना था। इसके अलावा, अगर वित्तीय लेखांकन पैकेज में 'एच' (यानी अवकाश) अथवा 'डब्ल्यू' (कार्य पर) प्रविष्टि की जाती है तो विभागीय मजदूर को उन दिनों के लिए पूरी मजदूरी मिलेगी।

वर्ष 2014-15 को समाप्त तीन वर्षों की अवधि के लिए एफएपी में की गई प्रविष्टि से असम क्षेत्र के अंतर्गत होजई, ईटाचली, सेनचोवा और एएसडब्ल्यूसी, हैबरगांव के डिपो प्रभारी द्वारा प्रमाणित किए गए उपस्थिति शीट तथा बुकिंग सह आउटपुट पर्ची का लेखापरीक्षा ने दोहरा सत्यापन किया और पाया कि यद्यपि 21 मौकों पर विभागीय श्रमिक सिर्फ उपस्थिति भत्ता के हकदार थे तथापि क्षेत्रीय कार्यालय, नगांव ने एफएपी के माध्यम से भुगतान करते समय श्रमिकों को 'कार्य' (डब्ल्यू) पर अथवा 'अवकाश' (एच) पर अंकित कर दिया जिसका परिणाम उन दिनों के लिए पूरी मजदूरी के भुगतान के रूप में हुआ। क्षेत्रीय कार्यालय, नगांव द्वारा एफएपी में उपस्थिति की गलत प्रविष्टि करने के कारण विभागीय श्रमिकों को, यद्यपि भुगतान रहित अवकाश के दौरान बुक नहीं किए गए थे, उपस्थिति भत्ता के बजाए मजदूरी का भुगतान किया गया जिसके परिणाम स्वरूप ₹ 14.73 लाख की मजदूरी का अत्यधिक भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि असम क्षेत्र के अंतर्गत सभी जिला कार्यालयों को एफएपी आंकड़ों के साथ उपस्थिति और आउटपुट पर्ची का मिलान करने का निर्देश दिया गया था साथ ही, लेखापरीक्षा टिप्पणी के आधार पर वसूली का भी आदेश दिया गया था।*

प्रबंधन ने टिप्पणी को स्वीकार कर लिया था। हालांकि वसूली का विवरण प्रतिक्षित (फरवरी 2017) था।

### 3.4.7 छुट्टियों पर अनुचित तैनाती

हैंडलिंग लागत को कम करने के लिए, विभागीय श्रमिकों की न्यायसंगत तैनाती छुट्टियों के दिन तभी लगायी जानी थी जब पर्याप्त कार्य (जैसे कि रैंक कि लदाई/उतराई) था। हरियाणा क्षेत्र के अंतर्गत कुरुक्षेत्र, करनाल के जिला कार्यालय और एफएसडी रोहतक और बिहार क्षेत्र के अंतर्गत मोकामा डिपो में डिपो प्रबंधक ने बिना पर्याप्त आवश्यकता के

छुट्टियों में विभागीय श्रमिकों की तैनाती की। छुट्टियों पर विभागीय श्रमिकों की इस तैनाती से ₹ 72 लाख के ओटीए का परिहार्य भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि श्रमिक हमेशा छुट्टियों पर संभावित रैंक लगाने की पूर्व में लिखित सूचना की मांग करते हैं।*

चूंकि लेखापरीखा टिप्पणी रविवार और छुट्टियों पर गैर-रेलवे कार्य से संबंधित था इसलिए प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है।

### 3.5 बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची के संधारण में उचित नियंत्रण का अभाव

बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची एक महत्वपूर्ण दस्तावेज है क्योंकि प्रोत्साहन राशि के साथ-साथ समयोपरी मजदूरी का भुगतान विभागीय श्रमिकों को पूरी तरह बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची में दर्ज विवरणों के आधार पर किया जाता है। इसलिए प्रोत्साहन राशि और समयोपरी मजदूरी की सही से गणना हेतु बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची में उल्लेख किये जाने वाले अपेक्षित सभी विवरणों को सही-सही दर्ज करना अति आवश्यक है। हालांकि, चयनित एफएसडी के संदर्भ में बुकिंग-सह-आउटपुट पर्चियों में निम्नलिखित गम्भीर कमियाँ देखी गयीं।

#### 3.5.1 आउटपुट पर्ची पर शेड और स्टैक संख्या का उल्लेख नहीं किया जाना

नियमानुसार बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची पर स्टैक संख्या के साथ स्टैक के नक्शा का उल्लेख किया जाना है। हालांकि यह देखा गया कि नई गुवाहाटी डिपो से संबंधित समीक्षा के लिए चयनित 2,212 आउटपुट-पर्चियों में से 147 आउटपुट-पर्चियों में स्टैक संख्या का उल्लेख नहीं था। इसी प्रकार पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत एफएसडी चिनसुरा (427 आउटपुट पर्ची) और एफएसडी श्रीरामपुर (476 आउटपुट पर्ची) के किसी भी आउटपुट पर्ची में स्टैक सं./नक्शा का उल्लेख नहीं था। हरियाणा क्षेत्र के अंतर्गत चयनित माह के लिए चार एफएसडी के मामले में यह देखा गया कि 325 पर्चियों में से 276 आउटपुट पर्चियों में स्टैक संख्या का उल्लेख नहीं था जबकि किसी भी आउटपुट पर्ची में शेड संख्या का उल्लेख नहीं था। दिल्ली क्षेत्र के अंतर्गत एफएसडी मायापुरी और आंध्रप्रदेश क्षेत्र में पाँच चयनित डिपो में समीक्षा के लिए चयनित आउटपुट पर्चियों के मामले में कोई स्टैक संख्या का उल्लेख आउटपुट पर्ची में नहीं था। इसके अलावा बिहार व पश्चिम बंगाल तथा नागालैंड व मणिपुर क्षेत्र में आउटपुट पर्चियों में दर्ज बोरियों कि कुल संख्या और जिला कार्यालय/डिपो (मूवमेंट डिविशन) में संधारित अभिलेखों के बीच विसंगति देखी गई।

बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची में स्टैक संख्या के अभाव में बोरियों कि पहचान सुनिश्चित नहीं की जा सकती है और इस प्रकार स्टैक निर्गत करते समय फर्स्ट इन फर्स्ट आउट के सिद्धांत का पालन नहीं किया जा सकता है जिससे भंडार में लम्बे समय से पड़े पुराने अनाज के खराब होने का खतरा बढ़ जाएगा। इसके अलावा इस तरह के मामलों में लीड दूरी आधारित प्रोत्साहन राशि के भुगतान का सत्यापन नहीं किया जा सकता है।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि एफएसडी में उपलब्ध खाद्यानों का विवरण स्टैक लेजर और शेड लेजर में संधारित किया गया था।*

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सही-सही भुगतान करने के लिए किये गए कार्यों के दस्तवेज हासिल करने के लिए शेड और स्टैक संख्या का संविदा आउटपुट पर्ची में उल्लेख किया जाना चाहिए।

### 3.5.2 प्रोत्साहन राशि देने हेतु अहस्ताक्षरित आउटपुट पर्ची की स्वीकृति

परोक्षी श्रमिक की रोकथाम हेतु खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर स्थायी समितियों की सिफारिशों (25 अगस्त 2004) तथा एफसीआई द्वारा जारी किए गए पत्र (मार्च 2015) के अनुसार दिन की समाप्ति पर दैनिक आउटपुट पर्ची पर प्रत्येक श्रमिक द्वारा अनिवार्य रूप से हस्ताक्षर किया जाना था और सरदार/मण्डल/शेड प्रभारी द्वारा भी उस पर प्रतिहस्ताक्षर किया जाना था। हालांकि, चयनित एफएसडी<sup>31</sup> में आउटपुट पर्चियों के नमूना जांच में यह देखा गया कि किसी भी आउटपुट पर्ची पर सरदार/मण्डल/श्रमिक द्वारा हस्ताक्षर नहीं किया गया था।

प्रासंगिक हस्ताक्षरों के अभाव में श्रमिकों द्वारा किया गया कार्य अप्रमाणित रह गया। हालांकि श्रमिकों को अत्याधिक/अनुचित भुगतान के जोखिम को बढ़ाते हुए पर्ची का उपयोग भुगतान के लिए किया जा रहा था।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि सरदार/मण्डल एवं श्रमिकों द्वारा आउटपुट पर्ची पर हस्ताक्षर को यूनियन के प्रतिरोध के साथ-साथ प्रचालन कठिनाइयों की वजह से क्रियान्वित नहीं किया जा सका।*

इस तरह प्रबंधन ने स्वीकार किया कि यूनियन द्वारा प्रतिरोध करने के कारण परोक्षी श्रमिक के रोकथाम हेतु अपेक्षित प्रशासनिक कार्यवाही नहीं की जा सकी। यह एक ऐसा

<sup>31</sup> चयनित एफएसडी - पश्चिम बंगाल-5, बिहार-1, असम-5, आंध्र प्रदेश-5, मध्य प्रदेश-5, हरियाणा-5, नागालैण्ड-1 और दिल्ली-5 = कुल-32।

तथ्य है जो इस क्षेत्र में सुधारात्मक कार्यवाही हेतु अतिआवश्यक जरूरत को इंगित करता है।

### 3.5.3 बुकिंग सह-आउटपुट पर्ची एवं संबंधित भुगतान की आंतरिक लेखापरीक्षा

एफसीआई द्वारा जारी निर्देशों के अनुसार, बुकिंग-सह-आउटपुट पर्चियों एवं संबंधित भुगतानों जैसे कि प्रोत्साहन राशि, समयोपरि मजदूरी आदि की लेखापरीक्षा प्रत्येक तीन माह में की जानी थी। इस निर्देश का उद्देश्य प्रोत्साहन राशि और समयोपरि मजदूरी के भुगतान में अनियमितता/कदाचार का पता लगाना था। हालांकि, यह देखा गया कि प्रोत्साहन राशि और समयोपरि मजदूरी के भुगतान में कोई अनियमितता/कदाचार नहीं हुआ था यह सुनिश्चित करने के लिए अलग से इस तरह की कोई लेखापरीक्षा आयोजित नहीं की गई।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि एफसीआई में पूर्ण रूपेण आंतरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन अनुभाग था जो नियमित आधार पर श्रमिकों की बुकिंग पर्ची और संबंधित दस्तावेज़ सहित एफसीआई के सभी प्रचालन की लेखापरीक्षा करता है।*

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि एफसीआई उपर्युक्त टिप्पणी की पुष्टि करने के लिये कोई साक्ष्य मुहैया नहीं करा सका। इसके अलावा, क्षेत्रीय कार्यालयों की लेखापरीक्षा के दौरान प्रबंधन आउटपुट पर्चियों की कोई लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं कर सका।

### 3.5.4 आउटपुट पर्चियों पर बोरियों के प्रारंभिक शेष का उल्लेख नहीं होना

यदि डिपो मौजूदा स्टैक में और अधिक प्राप्ति को स्थान देना चाहता है तो आउटपुट पर्ची में आवश्यक रूप से बोरियों की प्रारंभिक शेष तथा स्टैक के नक्शे का उल्लेख होना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित कर सके कि बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची में उल्लेखित ऊँचाई सही है कि नहीं। हालांकि चयनित एफएसडी में आउटपुट पर्चियों की नमूना जांच से पता चला कि बोरियों के प्रारंभिक शेष तथा स्टैक्स के नक्शे का उल्लेख नहीं किया गया था।

चूंकि आउटपुट पर्ची पर स्टैक विवरण का उल्लेख नहीं था इसलिए श्रमिकों द्वारा लायी गयी नई बोरियों के नए स्टैक निर्माण के बदले पहले से मौजूद स्टैक (24 स्तर से नीचे) में बोरियों में जोड़ने का जोखिम रहता है, जो श्रमिकों को अधिक ऊँचाई के लिये प्रोत्साहन राशि का हकदार बना देता है।



प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि किसी विशिष्ट स्टैंक के प्रारंभिक शेष के साथ-साथ अंत शेष का हर दिन के निर्माण का विवरण लेजर में संधारित किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफ़सीआई ने अपने उत्तर की पुष्टि करने के लिये कोई कागजी साक्ष्य मुहैया नहीं कराया है।

### 3.5.5 अनुषंगी श्रमिकों के अनिवार्य विवरण का आउटपुट पर्ची पर उल्लेख नहीं किया जाना

खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर स्थायी समिति की सिफ़ारिशों (25 अगस्त 2004) और एफ़सीआई द्वारा पत्र (मार्च 2015) के अनुसार, अनुषंगी श्रमिकों की अनुपस्थिति और उपस्थिति को बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची पर अनिवार्य रूप से अंकित किया जाना था। हालांकि, यह पाया गया कि किसी भी आउटपुट पर्ची पर अनुषंगी श्रमिकों की उपस्थिति दर्ज नहीं की गई थी। आउटपुट पर्ची में उपस्थिति अंकित नहीं होने के कारण अनुषंगी श्रमिकों की भौतिक उपस्थिति का सत्यापन नहीं किया जा सका और यह सत्यापित करने के लिये कोई साक्ष्य नहीं था कि वे अपने संबंधित डिपो में उन दिनों वास्तव में कार्य किया या नहीं।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि डिपो में अनुषंगी श्रमिकों की भौतिक उपस्थिति प्रबंधक (डिपो/शेड प्रभारी) द्वारा सुबह में उनकी उपस्थिति और कार्यावधि के दौरान नियमित जांच करके सुनिश्चित की जा रही थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफ़सीआई अपने उत्तर को साबित करने के लिये कोई कागजी साक्ष्य मुहैया कराने में असफल रहा, और लेखापरीक्षा टिप्पणी एफ़सीआई के अभिलेखों पर आधारित थी।

### 3.5.6 उपस्थिति के भौतिक प्रमाण का संधारण नहीं किया जाना

खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर स्थायी समिति की सिफ़ारिशों (25 अगस्त 2004) के अनुसार विभागीय श्रमिकों की उपस्थिति रजिस्टर में हस्ताक्षर करके या अंगूठे का निशान लगाकर हाजिरी देनी है। हालांकि, यह पाया गया कि श्रमिकों का हस्ताक्षर/अंगूठे का निशान प्राप्त नहीं किया गया था, जैसा कि अपेक्षित था। इसके अलावा, यह भी देखा गया कि हरियाणा क्षेत्र के अंतर्गत समीक्षा की गई 325 आउटपुट पर्चियों में से सिर्फ 158 बुकिंग-सह-आउटपुट पर्चियों में समय दर्ज पाया गया। साथ ही, आउटपुट पर्चियों पर अनिवार्य गैंग आउटपुट अभिलेख और आउटपुट के समेकित आंकड़ों

का उल्लेख नहीं किया जा रहा था। आउटपुट पर्चियों पर समय दर्ज नहीं होने से समय आधारित प्रोत्साहन/ओटी भुगतान की सत्यता को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि श्रमिकों की उपस्थिति संबंधित डिपो प्रभारी द्वारा उपस्थिति रजिस्टर में उनकी प्रविष्टि करके सुनिश्चित की जा रही थी।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफसीआई ने अपने उत्तर की पुष्टि के लिए कोई कागजी साक्ष्य मुहैया नहीं कराया था। इसके अलावा, अभिलेख उस स्थिति को स्पष्ट रूप से दर्शाते हैं जो एफसीआई के उत्तर का विरोधाभासी है।

जैसा कि उपर्युक्त टिप्पणी से यह स्पष्ट है, कि आउटपुट पर्ची पर अनिवार्य विवरण जैसे कि शेड एवं स्टैक संख्या, श्रमिकों के हस्ताक्षर, श्रमिकों के विवरण, प्रारंभिक शेष आदि के संधारण में बड़ी चूक थी। हैंडलिंग ऑपरेशन पर प्रोत्साहन, ओटीए आदि से संबंधित समस्त व्यय पर इन कमियों का महत्वपूर्ण प्रभाव था क्योंकि ये आउटपुट पर्ची ही श्रमिकों द्वारा किए गए कार्य के परिमाण का एकमात्र मूल अभिलेख हैं। चूंकि आउटपुट पर्ची ही वह आधार है जिसपर श्रमिकों के भुगतान की गणना की जाती है, इसलिए श्रमिकों को किए गए प्रोत्साहन राशि/ओटीए के भुगतान की सत्यता पर गंभीर संदेह खड़ा करते हैं।

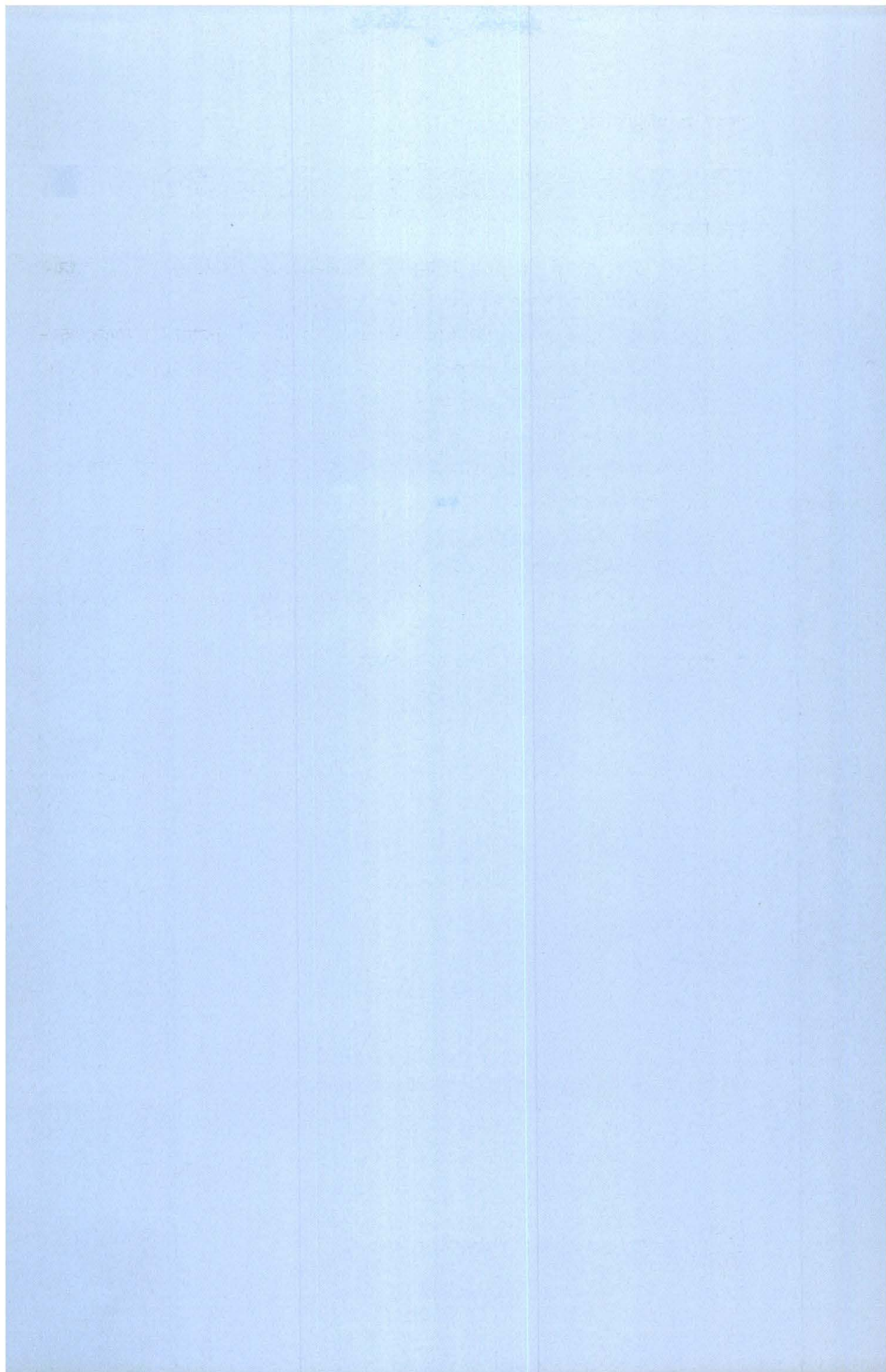
### 3.6 निष्कर्ष

एफसीआई डिपो में श्रम प्रबंधन कार्य प्रणाली, खराब प्रशासनिक नियंत्रण के साथ अपूर्ण पायी गई जिसके परिणाम स्वरूप निष्क्रिय मजदूरी का भुगतान, नियमों का उल्लंघन कर अस्वीकार्य प्रोत्साहन राशि के भुगतान के रूप में हुआ। एफसीआई डिपो में परोक्षी श्रमिकों की समस्या से निपटने में सक्षम नहीं रहा है। इसके अलावा, एफसीआई ने सीपीएफ अधिनियम, ग्रेच्युटी अधिनियम और न्यायालय के फैसलों/दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करके विभागीय श्रमिकों को बड़ी मात्रा में अस्वीकार्य प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया। साथ ही, श्रमिकों द्वारा किए गए कार्य से संबंधित प्रारंभिक अभिलेखों की तैयारी में अपूर्ण नियंत्रण ने अत्याधिक समयोपरि/प्रोत्साहन राशि भुगतान के अवांछनीय जोखिम को बढ़ा दिया।

### 3.7 सिफ़ारिशें

हम सिफ़ारिश करते हैं

- (i) कम एफ़एसडी में विभागीय श्रमिकों का संयोजन तथा संविदा श्रमिकों के माध्यम से खाली एफ़एसडी का हैंडलिंग संचालन करना।
- (ii) प्रोत्साहन राशि व अन्य वैधानिक बकायों जैसे सीपीएफ़, ग्रेच्युटी की गणना करने के लिये अपनाए गए प्रोत्साहन मानदंड तथा पद्धति मौजूदा अधिनियमों/नियमों और न्यायिक निर्देशों/निर्णयों के अनुरूप होने चाहिए।
- (iii) परोक्षी श्रमिकों के उन्मूलन के लिए कार्यवाही:
  - अ) बुकिंग सह आउटपुट पर्ची में निर्धारित विवरण का उचित प्रलेखीकरण सुनिश्चित करके।
  - ब) बाँयोमीट्रिक उपस्थिति प्रणाली और सीसीटीवी के स्थापना में तेजी लाकर।
  - स) प्रोत्साहन राशि और ओटीए के प्रति असामान्य रूप से संदिग्ध उच्च दावों के लिये वित्तीय लेखांकन पैकेज में स्वचालित रेड फ्लैग संकेतक को शामिल करके।





## अध्याय-IV

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

### 4.1 प्रस्तावना

भारत सरकार ने XI पंचवर्षीय योजना (2007-12) में निजी भागीदारी के माध्यम से खाद्य भण्डारण क्षमता में वृद्धि करने के लिए निजी उद्यमी गारंटी (पीईजी) योजना की शुरुआत की। केंद्रीय भण्डारण निगम (सीडब्ल्यूसी) तथा राज्य भण्डारण निगम (एसडब्ल्यूसी) के साथ परामर्श करके इस योजना को अंतिम रूप दिया गया। निजी भागीदारी द्वारा निर्मित किए जाने वाले परिकल्पित भण्डार क्षमता को नोडल एजेन्सियों<sup>32</sup> द्वारा एक निविदा प्रक्रिया के माध्यम से उच्चस्तरीय समिति (एचएलसी) द्वारा निर्धारित दरों पर सीडब्ल्यूसी/एसडब्ल्यूसी के माध्यम से सात तथा दस वर्षों की अवधि तक के लिए गारंटी सहित एफ़सीआई द्वारा भाड़े पर लिया जाना था।

पीईजी योजना के तहत पंजाब क्षेत्र में 49.99 लाख मीट्रिक टन (एलएमटी) की क्षमता का निर्माण किया जाना था। इस योजना के तहत निजी उद्यमियों के माध्यम से भण्डार क्षमता के निर्माण हेतु पनग्रेन<sup>33</sup> (पीयूएनजीआरएआईएन) को एक नोडल एजेन्सी के रूप में राज्य सरकार द्वारा नामित किया गया था। इस योजना के अंतर्गत गोदामों को संबंधित गोदामों के निर्माण हेतु समझौते को अंतिम रूप दिए जाने के बाद एक से दो वर्षों<sup>34</sup> की अवधि के भीतर निर्मित किया जाना था।

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

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

<sup>32</sup> निजी उद्यमी से गोदाम बनाने के लिए कार्यान्वयन एजेन्सी।

<sup>33</sup> पंजाब राज्य खाद्य अधिप्राप्ति कार्पोरेशन लिमिटेड।

<sup>34</sup> रेलवे साइडिंग के बगैर गोदाम के मामले में एक वर्ष तथा रेलवे साइडिंग सहित गोदाम हेतु दो वर्ष।

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

### लेखापरीक्षा निष्कर्ष

## 4.2 उद्देश्यों की प्राप्ति

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

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

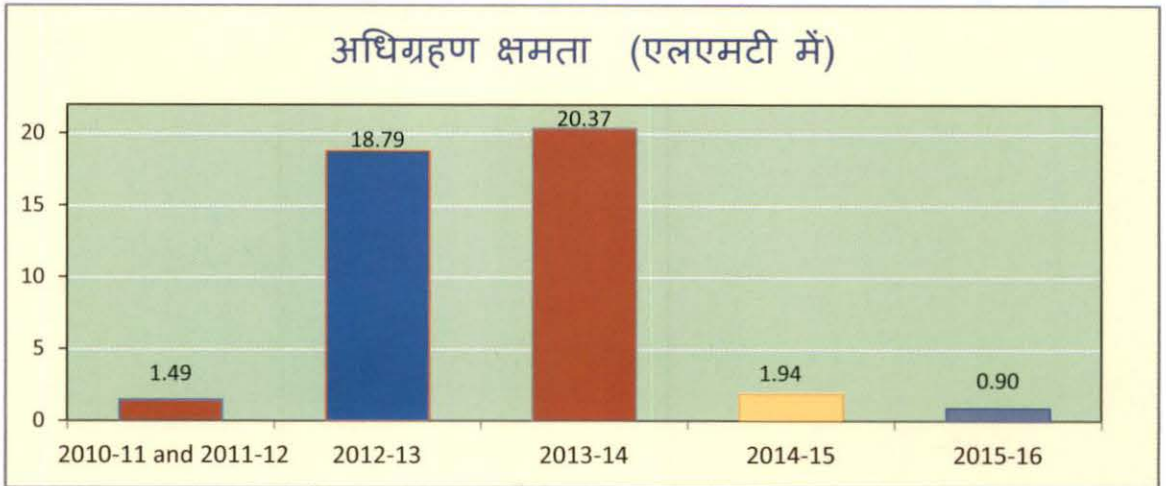
**तालिका 4.1 पीईजी योजना के तहत वर्ष 2009-10 से वर्ष 2015-16 के दौरान गोदामों के निर्माण हेतु दी गई संविदा क्षमता**

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

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

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

चार्ट 4.1: निर्मित एवं अधिग्रहण की गई भंडारण क्षमता



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

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

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

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



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

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

लेखापरीक्षा में दो चयनित जिलों संगरूर तथा फ़रीदकोट में देखा गया कि पीईजी योजना के तहत केवल 12.94 एलएमटी की क्षमता अधिकार में ली गई थी यद्यपि एफसीआई/राज्य एजेन्सियों के पास खुले/कच्चा प्लिंथ में पड़े केंद्रीय पूल गेहूं के स्टॉक आरएमएस (रबी विपणन मौसम) वर्ष 2015 (30 जून 2015) के अंत में ₹ 2,413.04 करोड़<sup>36</sup> की कीमत वाले 14.40 एलएमटी का काफी अधिक मात्रा में था। इसके अलावा, सीएपी/कच्चा प्लिंथ में असुरक्षित पड़े गेहूं की विशाल मात्रा के बावजूद इन जिलों में सितंबर 2012 से मार्च 2016 के दौरान एफसीआई ने छह एलएमटी की क्षमता को किराए पर से हटा लिया। इस तरह, इन दोनों जिलों में, एक बहुत बड़ी मात्रा मौसम की अनुकंपा पर अनारक्षित सीएपी/कच्चा प्लिंथ में पड़ी रही।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जहां एक ओर एफसीआई पीईजी योजना के तहत भंडारण क्षमता का अधिग्रहण कर रही थी वहीं दूसरी ओर केंद्रीय पूल गेहूं के स्टॉक की विशाल मात्रा को वर्षा, कृतकों, पक्षियों आदि जैसी स्थितियों के कारण खराब होने की स्थिति में डालकर सीएपी/कच्चा प्लिंथ में स्टैक किए जाने के बावजूद उसने पीएसडब्ल्यूसी<sup>37</sup> की अपनी मौजूदा किराए पर ली गई क्षमता को किराए पर से हटा दिया।

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

<sup>37</sup> पंजाब राज्य भंडारण निगम।

### 4.3 योजना का कार्यान्वयन

#### 4.3.1 अयोग्य निजी उद्यमियों को संविदाए देना

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

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

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

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

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

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

पीईजी योजना के संदर्भ में, निजी उद्यमी को रेलहेड से गोदाम की दूरी को स्पष्ट रूप से उल्लेखित करना था जिसने एचएलसी द्वारा वित्तीय बोली का मूल्यांकन करने तथा संविदा देने के महत्वपूर्ण कारक का गठन किया। अभिलेखों के अनुसार, एफसीआई के अधिकारियों की एक समिति द्वारा निरीक्षण के बाद एफसीआई द्वारा गोदामों का अधिग्रहण किया गया फिर भी, लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि 74 प्रतिशत मामलों में रेलहेड से गोदामों की वास्तविक दूरी बोली प्रलेखों में निजी उद्यमियों द्वारा उल्लेखित दूरी से अलग थी। पीईजी योजना के तहत अधिग्रहण किए गए 154 गोदामों में से 114 गोदामों के संबंध में अतिरिक्त दूरी +0.1 किलोमीटर से +7.1 किलोमीटर के बीच थी। वह समिति जिसने गोदामों के अधिग्रहण से पहले भौतिक निरीक्षण किया था उसने परिश्रमपूर्वक वास्तविक दूरी नहीं मापी थी। पनग्रेन (पीयूएनजीआरएआईएन) तथा एफसीआई द्वारा दूरी के गलत मापन के कारण एफसीआई को अत्यधिक दूरी के लिए परिवहन हेतु अधिक भुगतान करना पड़ा था तथा ₹ 8.36 करोड़<sup>38</sup> का अत्यधिक व्यय करना पड़ा जैसा कि तालिका 4.2 में दिया गया है।

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

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

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

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

#### 4.3.4 सेवा कर के भुगतान के लिए अपूर्ण खंड

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

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

<sup>39</sup> प्रत्येक गोदामों के मामलों में वास्तविक अंतर पर आधारित गणना।

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

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

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

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

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

भाग ए - गोदामों के लिए किराया

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

भाग सी - निरीक्षण शुल्क

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

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

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

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

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

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

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

हालांकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि एफ़सीआई के तीन जिला कार्यालयों<sup>40</sup> ने पनग्रेन को निरीक्षण शुल्क का भुगतान सेवा कर को बिना कम किए गोदाम किराए के 15 प्रतिशत की दर से किया था। अगस्त 2012 से मार्च 2016 के दौरान फ़रीदकोट,

<sup>40</sup> फ़रीदकोट, मोगा और संगरूर।

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

#### 4.4 परिचालन के मुद्दे

##### 4.4.1 भंडारण शुल्क और कैरी ओवर शुल्क पर परिहार्य व्यय

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

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

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

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

##### 4.4.2 आर्थिक लागत पर असमान्य भंडारण हानि की गैर-वसूली

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

तहत किराए के गोदामों के संबंध में पनग्रेन और एफसीआई के बीच समझौते का खंड 4 में प्रावधान किया गया है कि एफसीआई मानदंडों के अनुसार, यदि भंडारण हानि स्वीकार्य सीमा से अधिक है तो उसके लिए पनग्रेन जिम्मेदार होगा और एफसीआई द्वारा ऐसे अनुचित हानियों की वसूली इस पर प्रभावी की जाएगी। इसके अतिरिक्त, यह भी निर्धारित किया गया था कि उसके संरक्षण में रहते हुए छुट-पुट चोरी, चोरी या गबन की वजह से एफसीआई स्टॉक को होने वाली किसी भी क्षति के लिए पनग्रेन जिम्मेदार होगा जिसके लिए प्रासंगिक वर्ष, जिसमें इस तरह का गबन/चोरी हुए है, के आर्थिक लागत<sup>41</sup> पर उससे वसूली की जाएगी।

एफसीआई पंजाब क्षेत्र के असामान्य भंडारण क्षति<sup>42</sup> के 153 मामलों की जांच परीक्षा से वर्ष 2013-14 से वर्ष 2015-16 के दौरान पीईजी गोदामों में ₹ 45.79 करोड़ मूल्य के 1,824.84 एमटी चावल के नुकसान का पता चला जिसमें से ₹ 16.96 मूल्य के 538.66 एमटी (29.52 प्रतिशत) के असामान्य/अनुचित भंडारण हानियाँ पायी गईं। हालांकि, चूककर्ता एजेंसी से असामान्य भंडारण हानि की वजह से मानक दर<sup>43</sup> पर मात्र ₹ 13.55 करोड़ की वसूली की गई जिसका परिणाम ₹ 3.41 करोड़ तक की राशि के असामान्य भंडारण हानि की अल्प वसूली के रूप में हुई।

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

#### 4.4.3 गोदाम के अधिग्रहण में अनुपयुक्त योजना

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

<sup>41</sup> आनाज की लागत और अधिप्राप्ति आकस्मिकता = अधिग्रहण लागत; एवम् अधिग्रहण लागत और वितरण लागत= आर्थिक लागत।

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

<sup>43</sup> औसत अधिग्रहण लागत।



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

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

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

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

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

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

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

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

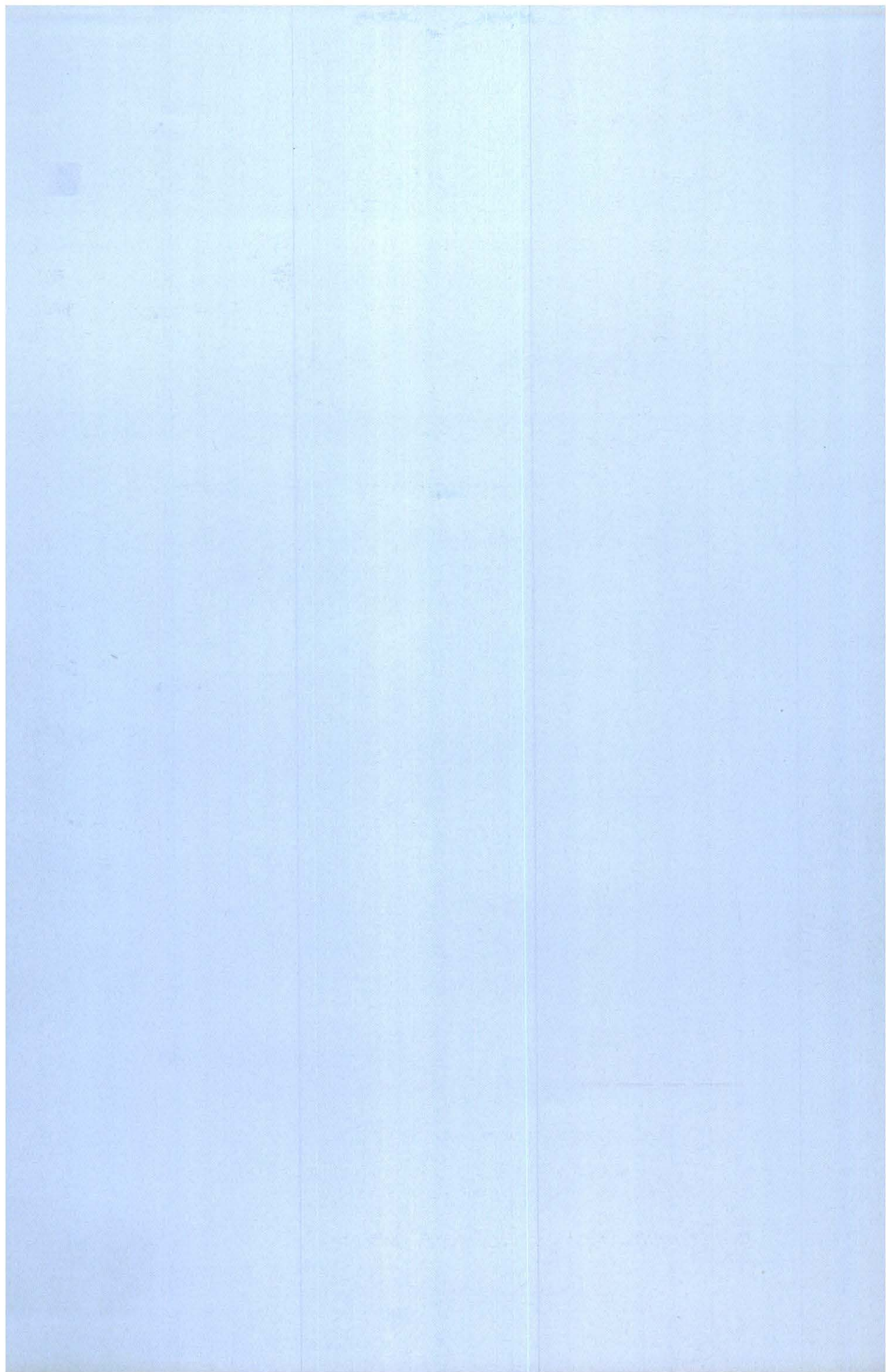
#### 4.5 निष्कर्ष

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

#### 4.6 सिफ़ारिशें

हम अनुशंसा करते हैं कि,

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





## अध्याय-V

### अनुपालन लेखापरीक्षा पैराग्राफ

भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के द्वारा जारी किए गये लेखापरीक्षा मानक में निरूपित सिद्धांतों और प्रथाओं के आधार पर लेखापरीक्षा की जाती है। लेखापरीक्षा की प्रक्रिया पूर्ण रूप से मंत्रालय/विभाग के जोखिमों के आकलन से आरंभ होती है तथा किये गये खर्चों, कार्यकलापों की गंभीरता/गतिविधियों की जटिलता, सौंपी गई वित्तीय शक्तियों का स्तर, आंतरिक नियंत्रण का मूल्यांकन तथा हितधारकों की चिंताओं पर आधारित प्रत्येक इकाई के साथ होती है। इस प्रक्रिया में पिछले वर्षों के निष्कर्षों का भी ध्यान रखा जाता है। इस जोखिम मूल्यांकन के आधार पर लेखापरीक्षा की आवृत्ति तथा सीमा तय की जाती है। ऐसे जोखिम आकलन के आधार पर एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना के द्वारा अंकेक्षण किया जाता है।

प्रत्येक यूनिट की लेखापरीक्षा की समाप्ति के पश्चात यूनिट के प्रधान को निरीक्षण प्रतिवेदन, जिसमें लेखापरीक्षा के जाँच परिणाम शामिल रहते हैं, जारी किये जाते हैं। इकाइयों से अनुरोध किया जाता है कि वे निरीक्षण प्रतिवेदन की प्राप्ति के एक माह के अन्दर लेखापरीक्षा के जाँच परिणाम के संबंध में उत्तर दे देंगे। जब भी उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा के जाँच परिणाम या तो सेटल कर दिये जाते हैं या अनुपालन के लिए आगे की कार्रवाई की सलाह दी जाती है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों के महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को प्रशासनिक मंत्रालयों/विभागों को उनकी टिप्पणियों के लिए अलग से जारी किया जाता है तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने हेतु संसाधित किया जाता है।

भारतीय खाद्य निगम में 216 लेखांकन अंकेक्षण करने योग्य इकाइयाँ हैं जिनमें से 81 इकाइयों की लेखापरीक्षण की योजना वर्ष 2015-16 के दौरान बनाई गई तथा उनका अंकेक्षण किया गया। प्रबंधन ने वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 32.18 करोड़ (107.82 प्रतिशत) की राशि की वसूली लेखापरीक्षा के आधार पर की जिसका ब्यौरा तालिका 5.1 में दिया गया है:-

तालिका 5.1: लेखापरीक्षा के आधार पर एफसीआई के द्वारा की गई वसूलियाँ

संक्षिप्त आपत्ति तथा संबंधित अवधि	वसूली की स्थिति (₹ लाख में)	
	लेखापरीक्षा के द्वारा दिखाया गया	वसूली गई राशि
उपस्थिति आधारित भत्ता प्रणाली के नहीं अपनाने के कारण मजदूरी का अतिरिक्त भुगतान	50.24	38.36
वरिष्ठ विभागीय श्रमिक के मूल वेतन के आधार पर कनिष्ठ विभागीय श्रमिक को प्रोत्साहन के भुगतान के कारण अनियमित भुगतान	70.30	11.74
स्टॉक के नीचे क्रम के कारण अनाज के लागत की गैर वसूली	97.26	90.82
वजन शुल्क की गैर वसूली	22.98	20.18
कस्टम मिल्ड चावल के परिवहन शुल्क का राज्य एजेंसियों को अधिक भुगतान	14.88	1.24
चावल मिलों से जूट की बोरियों की अवमूल्यित लागत की गैर - अवसूली	5.68	1.10
दोहरिया में अवास्तविक स्टैक योजना के साथ रिकार्डों के मिथ्याकरण के कारण प्रत्यक्ष भुगतान प्रणाली के श्रमिकों को आय का अधिक भुगतान	1.30	1.30
ठेकेदार को ब्याज मुक्त अग्रिम का अनियमित भुगतान	1.72	1.74
चावल के परिवहन पर अतिरिक्त भुगतान	3.52	3.52
आरएमएस वर्ष 2015-16 के दौरान गेहूँ के बोरों की लागत के रूप में राज्य/सरकारों/एजेंसियों को अतिरिक्त भुगतान	103.00	103.00
पुरानी सीजन की जूट की बोरियों के लिए केएमएस वर्ष 2014-15 की जूट की बोरियों की नई दर को लेने के कारण हानि	12.36	12.36
जूट की बोरियों के अवमूल्यन पर वैट का अनियमित भुगतान	6.86	6.86
राज्य सरकारों/एजेंसियों को जूट की बोरियों की कीमतों तथा सीएमआर में जूट की बोरियों के अवमूल्यन का अतिरिक्त भुगतान	313.00	296.00
राज्य एजेंसियों/मिलों के द्वारा घटिया चावल के बदले बीआरएल चावल के प्रतिस्थापन में देरी के कारण स्टैकिंग तथा वजन शुल्क की गैर वसूली	1.23	1.23
आरएमएस वर्ष 2007-09 से 2009-10 के दौरान केन्द्रीय पूल के तहत खरीदी गई गेहूँ पर भंडारण लाभ के कारण राज्य एजेंसियों को अधिक भुगतान	76.00	180.27
गेहूँ के सीधी डिलीवरी पर अस्वीकार्य खर्च के भुगतान के कारण राज्य एजेंसियों को अधिक भुगतान	9.42	15.85
पंजाब राज्य भंडारण निगम को भंडारण प्रभार का अधिक भुगतान	806.26	806.26
वर्ष 2012-13 से 2014-15 को दौरान राज्य एजेंसियों द्वारा गेहूँ की खरीद में पहले से प्रयुक्त गनी बैगों की कीमत की गैर वसूली के कारण अधिक भुगतान	266.08	266.08
केएमएस वर्ष 2005-06 तथा 2006-07 के दौरान राज्य एजेंसियों के द्वारा शिथिल विनिर्देशों के कारण सीएमआर की डिलीवरी पर अतिरिक्त भुगतान	242.08	251.77
आरएमएस वर्ष 2010-11 के दौरान गेहूँ की कम प्रत्यक्ष वितरण के संबंध में वसूली करने में मनमानी के कारण नुकसान	67.00	419.16

आरएमएस वर्ष 2007-08 के दौरान अंतिम दरों के पुनरीक्षण के कारण 241.90 लाख रुपये की गैर वसूली	241.90	266.11
आरएमएस वर्ष 2005-06 तथा 2006-07 के लिए अंतिम दरों के पुनरीक्षण के फलस्वरूप भंडारण प्रभार के अधिक भुगतान की गैर वसूली	381.41	381.41
केएमएस वर्ष 2006-07 तथा 2008-09 के दौरान सीएमआर के मानकों में शिथिलीकरण पर मूल्य कटौती की गैर वसूली के कारण अधिक भुगतान	9.24	10.81
मेसर्स कृष्णापट्टनम पोर्ट कंपनी लि. को गेहूँ के निर्यात पर हैंडलिंग प्रभार का अधिक भुगतान (आपत्ति मई-जून 2013 से संबंधित)	181.25	31.15
<b>कुल</b>	<b>2,984.97</b>	<b>3,218.32</b>

महत्वपूर्ण अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणीयाँ इस प्रकार हैं:-

### 5.1 हैंडलिंग कॉन्ट्रैक्टर को ₹ 71.75 करोड़ का धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान

हैंडलिंग कॉन्ट्रैक्टर को भुगतान से संबंधित स्थायी निर्देशो/मैनुएल के प्रावधानों के पालन करने के कारण वर्ष 2014-15 तक काल्पनिक कार्य के लिए हैंडलिंग कॉन्ट्रैक्टर को ₹ 23.02 करोड़ का अनुचित भुगतान। आंतरिक लेखापरीक्षा एवं सतर्कता टीमों के द्वारा बाद में उसी ठेकेदार को कुल ₹ 71.75 करोड़ के धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान तथा उक्त धोखाधड़ीपूर्ण भुगतानों पर ₹ 13.39 करोड़ के ब्याज की हानि होना बताया।

भारतीय खाद्य निगम के दिशानिर्देशों तथा मैनुएल के अनुसार निम्नलिखित नियंत्रण/जाँच का पालन आवश्यक है:-

- लेखाओं के अनुसार, किसी खास शीर्ष में बजट की अधिक मांग अथवा उस खास हेड में पिछले तीन वर्षों के औसत वास्तविक व्यय के 120 प्रतिशत के बराबर या अधिक रहने पर औचित्य साबित किया जाना चाहिए।
- नियंत्रक कार्यालयों के द्वारा मासिक तथा तिमाही प्रतिवेदनों से व्यय की निगरानी की जानी चाहिए।
- संविदा दिए जाने की तिथि से तीन महीने के अंदर आँचलिक अंकेक्षण दल के द्वारा संविदा की लेखापरीक्षा की जानी चाहिए।
- एक हैंडलिंग अनुबंध के अन्तर्गत एफएसडी में होने वाले प्रत्येक संचालन के लिए सभी खाद्य भंडारण डिपो (एफएसडीएस) के द्वारा एक मासिक स्टॉक एकाउंट (एमएसए) का विवरण तैयार किया जाएगा।



- ठेकेदार के द्वारा किये गये कार्य के समर्थन में कार्य की सूची, जिसमें कार्य की तिथि, गोदाम/शेड के नाम, किए गए कार्य की विशिष्टियाँ, बोरियों की संख्या/किए गए कार्य की मात्रा की जानकारी हो, बिल के समर्थन में सुपुर्द करने की आवश्यकता होगी।
- जारी किये गये कार्य स्लिप की सटीकता की जाँच के पश्चात् ही भुगतान अधिकृत किया जाना चाहिए। तथा
- क्षेत्रीय प्रबंधक को विभिन्न परिचालन स्थानों पर काल्पनिक कार्य स्लिप जारी करने की जाँच करने के लिए औचक निरीक्षण करना चाहिए।

अरुणाचल प्रदेश में जिला कार्यालय बन्दरदेवा के अंकेक्षण के समय यह पाया गया कि पूर्वोक्त निर्देशों के अनुपालन नहीं किये जाने तथा समुचित मॉनीटरिंग के अभाव में एक ठेकेदार को धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान किया गया जिसके विवरण निम्न हैं:-

- जिला कार्यालय बन्दरदेवा की परिचालन गतिविधियों 12<sup>44</sup> खाद्य भंडारगृहों में है जिसकी कुल क्षमता 23,200 एमटी है। संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान यह पाया गया कि 11 एफएसडी में खाद्यानों की हैंडलिंग का कार्य कुल ग्यारह संविदा (दिसंबर 2012 से अगस्त 2015) चार<sup>45</sup> ठेकेदारों को दिया गया था। जिला कार्यालय बंदरदेवा का वर्ष 2010-11 से वर्ष 2012-13 तक की अवधि के लिए हैंडलिंग लागत संबंधित वर्षों के लिए ₹ 1.75 करोड़, ₹ 3.85 करोड़ तथा ₹ 4.65 करोड़ था। लेखापरीक्षा के द्वारा यह पाया गया कि वर्ष 2013-14 से हैंडलिंग लागत वर्ष 2014-15 में घातांकी बढ़त दर्ज की गई जो संबंधित वर्षों के लिए क्रमशः ₹ 22.10 करोड़ तथा ₹ 26.30 करोड़ थी जो पिछली तीन वर्षों (वर्ष 2010-11 से 2012-13) की तुलना में बहुत अधिक थी। चूंकि यह वृद्धि भंडारण क्षमता में अभिवृद्धि के कारण नहीं हुई थी, अतः इस मामले में लेखापरीक्षा के द्वारा आगे की जाँच किए जाने की आवश्यकता पायी।

<sup>44</sup> एफएसडी पासिघाट, दापोरजी, जीरो, देवमाली, खारसॉंग, तेजु, रोईंग, अनीनी, सेप्पा, तवांग, भालुकपाँग और बंदरदेवा।

<sup>45</sup> मेसर्स सेही दोनई इंटरप्राइजेस (छह संविदा), मेसर्स बी.बी. इंटरप्राजेस (तीन संविदा), मेसर्स मीना ट्रेडर्स (एक संविदा) और मेसर्स पीएनपी इंटरप्राजेस।

- वर्ष 2014-15 के दौरान दस<sup>46</sup> खाद्य भंडारगृहों में 1,87,807 एमटी खाद्यान की हैंडलिंग के लिए चार ठेकेदारों को ₹ 25.69 करोड़ का भुगतान किया गया। लेखापरीक्षा के द्वारा यह पाया गया कि इन ₹ 25.69 करोड़ में से चार खाद्य भंडारगृहों में 88,541 एमटी खाद्यानों की हैंडलिंग के लिए तीन<sup>47</sup> ठेकेदारों को ₹ 1.26 करोड़ का भुगतान हुआ जबकि छह खाद्य भंडार गृहों में 99,266 एमटी खाद्यानों की हैंडलिंग के लिए एक ठेकेदार यथा मेसर्स सेही दोनई एन्टरप्राइज (मेसर्स एसडीई) को ₹ 24.43 करोड़ की भारी राशि का भुगतान किया गया। मेसर्स एसडीई को दी गई राशि ₹ 2,461 प्रति एमटी आती है जबकि अन्य ठेकेदारों को दी गयी राशि ₹ 142 प्रति एमटी आती है जो किसी ठोस आधार के बिना थी तथा धोखाधड़ी का सूचक है। मेसर्स एसडीई को ₹ 2,319 प्रति एमटी (₹ 2,461 प्रति एमटी - ₹ 142 प्रति एमटी) की अंतर दर के आधार पर करीब ₹ 23.02 करोड़<sup>48</sup> का धोखाधड़ीपूर्ण अधिक भुगतान किया गया।
- मेसर्स एसडीई के दिसंबर 2014 तथा जनवरी 2015 के अभिलेखों (चार उपलब्ध बिलों) के जाँच से एमएसए के अनुसार संचालित बैगों तथा डिपो प्रभारी के द्वारा सत्यापित कार्य स्लिप में भारी अंतर का पता चलता है जिसे सारणी 5.2 में दर्शाया गया है:-

<sup>46</sup> एफसीआई के साथ काफी पत्राचार करने के बावजूद एफएसडी भालुकपोंग के अभिलेख लेखा परीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये।

<sup>47</sup> मेसर्स बी.बी. इंटरप्राइजेस, मेसर्स, पीएनपी इंटरप्राइजेस और मेसर्स मीना ट्रेडर्स।

<sup>48</sup> आधिक्य भुगतान:- 99,266 एमटी x ₹ 2,319 प्रति एमटी = ₹ 23.02 करोड़; ₹ 2,461 प्रति एमटी - ₹ 142 प्रति एमटी = ₹ 2,319 प्रति एमटी।

सारणी 5.2: प्राप्ति एवं निर्गम का एमएसए तथा कार्य स्लिप के बीच अंतर<sup>49</sup>

(आँकड़े बैगों की संख्या में)

डिपो जहाँ मेसर्स एसडीई हैंडलिंग ठेकेदार था	प्राप्ति			निर्गम		
	डिपो प्रभारी के द्वारा सत्यापित कार्य स्लिप के अनुसार	एमएसए के अनुसार	अंतर	डिपो प्रभारी के द्वारा सत्यापित कार्य स्लिप के अनुसार	एमएसए के अनुसार	अंतर/विचलन
(1)	(2)	(3)	(4)=(2-3)	(5)	(6)	(7)=(5-6)
खरसांग	2,25,425	0	2,25,425	1,37,255	17,172	1,20,083
देवमाली	2,40,845	18,935	2,21,910	1,71,487	17,062	1,54,425
रोईंग	1,84,495	9,489	1,75,006	1,02,465	7,800	94,665
तेजू	2,66,995	17,384	2,49,611	2,07,686	25,042	1,82,644
कुल	9,17,760	45,808	8,71,952	6,18,893	67,076	5,51,817

उपर्युक्त सारणी से यह देखा जा सकता है कि जारी कार्य स्लिप तथा एमएसए के अनुसार बैगों की प्राप्ति/निर्गम के बीच भारी अंतर है। लेखापरीक्षा के द्वारा यह भी पाया गया कि हैंडलिंग प्रभार का दावा करते हुए सुपुर्द बिलों में कुल 6,18,893 बैगों को दर्शाया गया है जो वर्ष 2014-15 के पूरे वर्ष के लिए 1,89,726<sup>50</sup> बैगों के वार्षिक आवंटन से भी अधिक है। इन अतिव्ययी बिलों को जिला कार्यालय के द्वारा बिना किसी जाँच-पड़ताल एवं सत्यापन के भुगतान हेतु पास कर दिया गया जिसके परिणामस्वरूप ठेकेदार को काल्पनिक कार्य का अनुचित भुगतान हुआ।

- लेखापरीक्षा विश्लेषण से यह भी पता चला कि देवमाली, रोईंग तथा तेजू में भंडारगृहों का उच्च उपयोग 336 प्रतिशत से 915 प्रतिशत (केवल 13 दिनों में) अवास्तविक रूप से दर्शाया गया जो व्यवहारिक रूप से असंभव है। लेखापरीक्षा के द्वारा यह भी पाया गया कि डिपो प्रभारी के द्वारा किसी जाँच पड़ताल के बिना अतिव्ययी बिलों को सत्यापित किये जाने के आधार पर इन बिलों को ठेकेदार के द्वारा तैयार किया गया था।
- यह भी अवलोकित किया गया कि न सिर्फ काल्पनिक बिलों के आधार पर भुगतान किया गया अपितु छह हैंडलिंग संविदाओं के लिए मेसर्स एसडीई को अधिकांश

<sup>49</sup> बंदरदेवा डिपो के द्वारा केवल चार डिपो के ही कार्यसूची उपलब्ध कराये गये।

<sup>50</sup> आवंटन की तुलना में निर्गमित अधिक्य बोरे 6,18,893-1,89,726= 4,29,167

भुगतान अग्रिम के रूप में किया गया। चूंकि ब्याज मुक्त अग्रिम का प्रावधान नहीं था अतः इसे “ठेकेदार को अग्रिम” के रूप में न दिखाकर “हैंडलिंग व्यय” के रूप में लेखाओं में दर्शाया गया और इस प्रकार भुगतान की प्रकृति को छिपाया गया।

- लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि वर्ष 2014-15 के लिए पुनरीक्षित बजट तथा वर्ष 2015-16 के लिए मूल बजट प्रस्तुत करते समय संविदा श्रमिक हैंडलिंग व्यय हेतु मद में जिला कार्यालय बंदरदेवा के द्वारा वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 के लिए संबंधित बजट शीर्ष को कम कर क्रमशः ₹ 1.02 करोड़ तथा ₹ 1.22 करोड़ की राशि दर्शायी गई जबकि वास्तविक व्यय बहुत ज्यादा क्रमशः ₹ 22.10 करोड़ तथा ₹ 26.30 करोड़ का था। इसके अलावा जोनल कार्यालय के द्वारा वास्तविक आवश्यकता के आकलन के बिना जिला कार्यालय बंदरदेवा के कैश क्रेडिट सीमा को चरणबद्ध ढंग से ₹ 0.20 करोड़ से बढ़ाकर ₹ 0.70 करोड़ कर दिया गया था। जिसने जिला कार्यालय बंदरदेवा के अधिकारियों को उच्च मूल्य वाली धोखाधड़ी पूर्ण भुगतान करने में मदद की। आगे एफसीआई के मासिक एवं तिमाही व्यय विवरण तथा संविदा की समीक्षा से संबंधित अभिलेखों को उपलब्ध नहीं पाये गये।

एफसीआई मुख्यालय/जोनल/क्षेत्रीय कार्यालय के द्वारा जिला कार्यालय बंदरदेवा के द्वारा प्रस्तुत किए गये बजट प्रावधानों की समीक्षा वास्तविक व्यय से नहीं की गई अतः दोषी कर्मचारियों तथा मेसर्स एसडीई के द्वारा धोखाधड़ी से आरंभिक अवस्था में बचा नहीं जा सका। इसके अलावा, एफसीआई के द्वारा मासिक/तिमाही रिटर्नों की समीक्षा, एमएसए, संविदाओं की समीक्षा आदि आंतरिक नियंत्रण के कार्यान्वयन में भी कमी थी। आगे वास्तविक आवश्यकता के आकलन के बिना कैश क्रेडिट सीमा को बढ़ा दिया जाना भी अनुचित था और इस प्रकार नियंत्रक कार्यालयों के द्वारा भुगतान के पूर्व निरंतर जाँच-पड़ताल करने में विफलता तथा आंतरिक नियंत्रण के अमल में शिथीलिकरण के कारण इतना बड़ा धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान संभव हुआ।

लेखापरीक्षा के द्वारा फरवरी 2016 में, धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान का मामला प्रकाश में लाने के पश्चात, एफसीआई ने अपने आंतरिक लेखापरीक्षा टीम तथा जोनल कार्यालय सर्तकता टीम की तैनाती की। लेकिन एफसीआई की टीम दस्तावेजों के गुम हो जाने तथा जिला कार्यालय एवं खाद्य भंडारण गृहों में महत्वपूर्ण अभिलेखों/रजिस्ट्रों के रखरखाव नहीं किये जाने के कारण सभी कागजातों/सूचनाओं को प्राप्त नहीं कर सकी। इन टीमों के

द्वारा (मई 2016) में कुल ₹ 71.75 करोड़ (वर्ष 2015-16 तक) के धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान मेसर्स एसडीई को किए जाने, (जिसमें लेखापरीक्षा के द्वारा पकड़े गये ₹ 23.02 करोड़ शामिल हैं, का मामला पकड़ा गया) और जिससे इन भुगतानों पर एफसीआई को ₹ 13.39 करोड़ ब्याज की हानि सहित कुल ₹ 85.14 करोड़ की हानि हुई। प्रबंधन ने (अगस्त 2016) अपने उत्तर में ₹ 71.75 करोड़ के अधिक भुगतान की पुष्टि की तथा साथ ही साथ क्षेत्र प्रबंधक, प्रबंधक (लेखा), प्रबंधक (सामान्य) तथा अन्य दो कर्मचारियों के निलंबन तथा उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई किये जाने, कैश क्रेडिट सीमा कम किये जाने, भौतिक सत्यापन हेतु चार्टर्ड अकाउंटेंट्स/लागत एवं प्रबंध लेखाकार फर्मों को कार्य दिया जाना तथा सीबीआई गुवाहाटी के द्वारा अन्वेषण शुरू किये जाने के संबंध में सूचित किया।

प्रबंधन ने जिला कार्यालय बंदरदेवा के लापरवाह कर्मचारियों के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्रवाई आरंभ किया तथापि ₹ 85.14 करोड़ की हानि की वसूली अभी तक लंबित है (फरवरी 2017)।

मंत्रालय को इस संबंध में दिसंबर 2016 में सूचित किया गया लेकिन उत्तर अभी तक प्रतीक्षित है (फरवरी 2017)।

## 5.2 ठेकेदारों को ₹ 52.62 लाख रुपये का धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान

परिवहन ठेकेदारों को अधिक दर पर तथा खाद्यानों के परिवहन के लिए वास्तविक दूरी की अपेक्षा अधिक दूरी के बिलों के भुगतान के फलस्वरूप ₹ 14.73 लाख तथा ₹ 37.89 लाख का धोखाधड़ीपूर्ण अधिक भुगतान किया गया।

एफसीआई में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, क्षेत्रीय कार्यालय में प्राप्त होने वाले प्रत्येक बिल की जाँच पड़ताल सहायक प्रबंधक (डिपो) के स्तर के अधिकारी द्वारा किये जाने की आवश्यकता होती है। तत्पश्चात् बिलों को जिला प्रबंधक के जाँच हेतु यह सुनिश्चित करने के लिए भेजा जाता है कि कार्य के प्रत्येक मद की गणना सही तरीके से बिल में दर्शायी गयी है। अंततः यह सत्यापित करते हुए कि बिल में प्रभारित दर तर्कसंगत न्यायसंगत अनुमोदन अनुसार है बिल को भुगतान के लिए पास कर दिया जाता है। एफसीआई के जिला कार्यालय बंदरदेवा के अंकेक्षण के दौरान यह अवलोकित किया गया कि उक्त प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किये जाने के कारण निम्नलिखित मामलों में ₹ 52.62 लाख का धोखाधड़ीपूर्ण भुगतान किया गया।

(अ) एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालय, बंदरदेवा के द्वारा मेसर्स सेही दोनई एन्टरप्राइजेज (मेसर्स एसडीई) ईटानगर (ठेकेदार) को रेलहेड (आरएच) हरमट्टी से खाद्यान्न भंडारण डिपो, (एफएसडी) पासीघाट तक ₹ 14.78 प्रति एमटी प्रति किलोमीटर की दर पर खाद्यान्न/संबद्ध सामग्री के परिवहन के लिए स्पॉट कोटेसन के आधार पर सड़क परिवहन ठेकेदार (आरटीसी) नियुक्त पूर्णतः अस्थायी आधार पर तदर्थ या नियमित आधार पर आरटीसी की नियुक्ति होने तक के लिए थी।

बाद में दिसंबर 2014 में क्षेत्रीय कार्यालय ईटानगर ने तदर्थ आधार पर आरटीसी की नियुक्ति के लिए टेंडर आमंत्रित किया। इस प्रक्रिया में मौजूदा ठेकेदार सफल बोलीदाता बन गया तथा उक्त मार्ग के लिए ₹ 9.86 प्रति एमटी प्रति किमी. की दर से अतिरिक्त तीन महीने के विस्तार के साथ छह महीने की अवधि (6 मई 2015) के लिए तदर्थ आधार पर आरटीसी नियुक्त किया गया।

लेखापरीक्षा में (दिसंबर 2015) अवलोकित किया गया कि पूर्व स्पॉट संविदा (अस्थायी आधार पर) को समाप्त किये बिना ही उसी ठेकेदार को तदर्थ आधार पर नियुक्त (6 मई 2015) कर दिया गया। यद्यपि, नियुक्ति पत्र के अनुसार नये (तदर्थ) संविदा के आरंभ किये जाने की गणना ठेकेदार के द्वारा कार्यभार ग्रहण करने की तिथि से की जानी थी, यह पाया गया कि क्षेत्रीय कार्यालय में ठेकेदार के कार्यभार ग्रहण रिपोर्ट में ओवरराइटिंग तथा 11 मई 2015 की जगह 11 जून 2015 की तिथि बदलकर छेड़छाड़ किया गया। इसके अलावा ठेकेदार के द्वारा 16 मई 2015 तथा 30 मई 2015 के बीच किये गये कार्यों के लिए ₹ 14.78 एमटी टन प्रति किमी. की उच्चे दर पर बिल अधिमानित किया गया तथा क्षेत्रीय कार्यालय ने भी नये तदर्थ संविदा के ₹ 9.86 प्रति एमटी प्रति किमी. के दर पर बिल को सीमित करने की अपेक्षा पूर्व के ₹ 14.78 प्रति एमटी प्रति किमी. की दर से बिल का भुगतान कर दिया। इसके कारण ₹ 14.73 लाख का अधिक भुगतान किया गया जो कार्यभार ग्रहण रिपोर्ट की तिथि में छेड़छाड़ करने का प्रत्यक्ष परिणाम था।

(ब) एक अन्य मामले में एफसीआई ने (अक्टूबर 2014/मई 2015) में मेसर्स एसडीई तथा मेसर्स टीके एजेन्सीज को आरएच हरमट्टी से पासीघाट, दपोरीजो, धेमाजी तथा नार्थ लखीमपुर स्थित खाद्य भंडार गृहों में खाद्यान्न/संबद्ध सामानों के परिवहन के लिए नियुक्त किया। चूंकि उस समय आरएच हरमट्टी में इलेक्ट्रॉनिक नाप तौल मशीन उपलब्ध नहीं थी अतः ठेकेदारों को आरएच हरमट्टी से खाद्य भंडार डिपो, बंदरदेवा होते हुए निर्दिष्ट डिपो तक अनाज के परिवहन की अनुमति दी गई थी। आरएच हरमट्टी से खाद्य भंडार डिपो बंदरदेवा की दूरी नौ किलोमीटर थी तथा खाद्य भंडार गृह बंदरदेवा में

खाद्यानों के नाप तौल के लिए ठेकेदारों को आने तथा जाने में कुल 18 किमी. की दूरी तय करनी पड़ी।

*अतिरिक्त दूरी के लिए परिवहन लागत में कमी के उद्देश्य से क्षेत्रीय कार्यालय ने (मार्च 2015) में आरएच हरमट्टी के नजदीक एक निजी इलेक्ट्रॉनिक नाप तौल मशीन भाड़े पर लिया। अतः मार्च 2015 के पश्चात् खाद्यानों के परिवहन हेतु 18 किमी. की अतिरिक्त दूरी ठेकेदारों द्वारा तय करने की आवश्यकता नहीं थी।*

आरएच हरमट्टी से एफएसडी पासीघाट (215 किमी.), दापोरजी (356 किमी.), धेमाजी (92 किमी.), नार्थ लखीमपुर (27 किमी.) तक मार्च 2015 से अक्टूबर 2015 के दरम्यान खाद्यानों के परिवहन से संबंधित मेसर्स एसडीई तथा मेसर्स टीके एजेन्सीज के विभिन्न बिलों की जाँच से पता चला कि यद्यपि ठेकेदारों ने बिलों में वास्तविक दूरी/वास्तविक से अधिक दूरी का दावा किया था, क्षेत्रीय कार्यालय के द्वारा बिलों को पास करते समय उक्त बिलों में दूरी को बिना किसी स्पष्टीकरण के वास्तविक दूरी से नौ किमी. और उससे अधिक तक बढ़ा दिया गया। इसके परिणामस्वरूप मेसर्स एसडीई को ₹ 36.42 लाख तथा मेसर्स टीके एजेन्सी को ₹ 1.47 लाख का धोखाधड़ीपूर्ण अधिक भुगतान किया गया।

*क्षेत्रीय कार्यालय बंदरदेवा में बिलों की सटीकता की जाँच तथा नियमों के अनुपालन में कमी के कारण दोनों ही मामले घटित हुए। इसके अलावा लेखापरीक्षा में अवलोकित किया गया कि जो अधिकारी आरएच हरमट्टी के नजदीक नाप-तौल मशीन किराये पर लेने की प्रक्रिया में शामिल थे, उन्होंने यह मानकर कि ठेकेदारों द्वारा नाप-तौल हेतु एफएसडी, बंदरदेवा तक की यात्रा की गई है बढ़ाकर बिल पास किये। इसके कारण ठेकेदारों को बिना किसी स्पष्टीकरण के स्पष्ट रूप से लाभान्वित किया गया।*

लेखापरीक्षा के जाँच-परिणाम के आधार पर इस मामले की जाँच (मार्च/अप्रैल 2016) एफसीआई, आंचलिक कार्यालय गुवाहाटी के द्वारा गठित एक टीम के द्वारा की गई जिसमें लेखापरीक्षा की जाँच परिणाम के तथ्यों तथा आँकड़ों की पुष्टि की गई। उक्त समिति ने अन्वेषण के उपरान्त मेसर्स एसडीई से ₹ 51.15 लाख (₹ 14.73 लाख एवं ₹ 36.42 लाख) तथा मेसर्स टीके एजेन्सी से ₹ 1.47 लाख की वसूली करने के लिए अनुसंशा दी और उक्त समिति ने क्षेत्र प्रबंधक तथा अन्य कर्मचारियों, जो गलत नीयत से इस कार्य में शामिल थे, के विरुद्ध कठोर प्रशासनात्मक कार्रवाई किए जाने की भी अनुसंशा की। फिर भी न तो वसूली की गई और न ही इसमें शामिल कर्मचारियों के विरुद्ध कोई प्रशासनात्मक कार्रवाई की गई।

प्रबंधन के द्वारा लेखापरीक्षा की टिप्पणियों को (सितंबर 2016) मान लिया गया लेकिन उक्त राशि की वसूली अभी तक नहीं हो पाई है।

संबंधित मामले मंत्रालय को अक्टूबर 2016 में सूचित किया गया लेकिन उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2017)

### 5.3 उत्तर प्रदेश सरकार तथा उसकी एजेन्सीयों को ₹ 24.96 करोड़ का अधिक भुगतान

केएमएस वर्ष 2014-15 के दौरान धान की खरीद तथा चावल की सुपुर्दगी के लिए जूट के बोरो की कीमत तथा उसके मूल्य हास पर उत्तर प्रदेश सरकार तथा उसकी एजेन्सीयों को ₹ 24.96 करोड़ का अधिक भुगतान। लेखापरीक्षा के आधार पर ₹ 2.96 करोड़ के अधिक भुगतान की वसूली एवं बकाया ₹ 22.00 करोड़ की राशि की गैर वसूली।

भारत सरकार प्रत्येक विपणन मौसम में कस्टम मिल चावल (सीएमआर) की आपूर्ति के लिए राज्य सरकारों और उसकी एजेन्सीयों को एफसीआई के द्वारा प्रतिपूर्ति की जानेवाली रकम की दर का निर्धारण करती है। वर्ष 2014-15 के खरीफ विपणन मौसम (केएमएस) के दौरान जूट के बोरो की कीमत तथा उसके मूल्य हास की दर क्रमशः ₹ 86.46 तथा ₹ 33.99 थी।

उत्तर प्रदेश सरकार के अनुरोध पर भारत सरकार ने अपने दिनांक 06 जनवरी 2015 के पत्र द्वारा राज्य सरकार के द्वारा रबी विपणन मौसम (आरएमएस) वर्ष 2012-13, केएमएस वर्ष 2012-13 तथा आरएमएस वर्ष 2013-14 के लिए खरीदे गये अप्रयुक्त (बकाया) जूट के बोरो तथा उच्च क्षमता के पॉलिथीन (एचडीपीई)/पॉलीप्रोपाइलीन बोरो के प्रयोग की अनुमति केएमएस वर्ष 2014-15 के लिए धान की खरीद तथा चावल की डिलीवरी के लिए दी।

क्षेत्रीय कार्यालय, एफसीआई, लखनऊ की लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि पूर्व फसल वर्ष में अनुप्रयुक्त जूट के बोरो की पर्याप्त मात्रा उपलब्ध थी अतः राज्य सरकार ने वर्ष 2014-15 के खरीफ विपणन वर्ष के लिए जूट के बोरो के लिए माँग पत्र जारी नहीं किये गये। खरीफ विपणन वर्ष 2014-15 के लिए चावल की खरीद पूर्व के वर्षों में अनुप्रयुक्त जूट के बोरो में की गई थी जिसके लिए आवश्यक अनुमति भारत सरकार के द्वारा दे दी गई थी। यद्यपि यह देखा गया कि एफसीआई के द्वारा केएमएस वर्ष 2014-15 के लिए



## 2017 का प्रतिवेदन सं. 18

लागू दर के आधार पर जूट के बोरो तथा उसके मूल्य हास का भुगतान राज्य सरकार तथा उसकी एजेन्सीयों को किया गया जबकि जिन जूट के बोरो में केएमएस वर्ष 2014-15 के लिए सीएमआर की डिलीवरी की गई थी वे पूर्व के वर्षों की थी। फलस्वरूप ₹ 24.96 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने पर क्षेत्रीय कार्यालय, फैजाबाद के द्वारा सिर्फ ₹ 2.96 करोड़ की वसूली की गई। हालाँकि राज्य सरकार तथा उसकी एजेन्सीयों से ₹ 22.00 करोड़ की वसूली अभी तक नहीं की गई है।

मंत्रालय को अक्टूबर 2016 में उक्त मामले से सूचित किया गया था लेकिन उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2017)।

### 5.4 पंजाब में ओपेन मार्केट सेल स्कीम के तहत थोक उपभोक्ताओं को लागत से कम कीमत पर गेहूँ की बिक्री

वर्ष 2013-14 के दौरान ओपेन मार्केट सेल स्कीम के तहत थोक उपभोक्ताओं को भारतीय खाद्य निगम के द्वारा गेहूँ की बिक्री लागत से भी कम कीमत पर की गई जिसके फलस्वरूप ₹ 38.99 करोड़ के लागत कीमत की गैर वसूली हुई।

भारत सरकार ओपेन मार्केट सेल स्कीम (ओएमएसएस) के आधार पर घरेलू बाजार में थोक उपभोक्ताओं तथा छोटे निजी व्यापारियों के लिए एफसीआई के माध्यम से पूर्व निर्धारित कीमतों पर टेण्डर सेल के द्वारा बिक्री हेतु गेहूँ आवंटित करती है। आर्थिक मामलों की केबिनेट समिति, संबंधित विभागो/मंत्रालयों की सलाह तथा मंत्रालय के द्वारा दी गई ड्राफ्ट नोट के आधार पर ओएमएसएस के तहत गेहूँ की बिक्री के लिए आरक्षित कीमत का निर्धारण करती है। एफसीआई भारत सरकार द्वारा आवंटन तथा दिशा निर्देशों का सख्ती से पालन करते हुए ओएमएसएस के तहत गेहूँ तथा चावल की बिक्री का कार्य करती है।

मंत्रालय के निर्देशों (अगस्त 2012) के आधार पर एफसीआई की उच्च स्तरीय समिति पंजाब क्षेत्र में ओएमएसएस के तहत थोक उपभोक्ताओं/निजी व्यापारियों को एफसीआई के गोदामों से टेण्डर सेल का दर को सितंबर 2012 में सूचित किया। तत्पश्चात मंत्रालय के द्वारा पंजाब और हरियाणा में एफसीआई के गोदामों से थोक उपभोक्ताओं को बिक्री हेतु 85 एलएमटी गेहूँ तथा निजी व्यापारियों को बिक्री हेतु 10 एलएमटी गेहूँ का आवंटन

(जुलाई 2013) किया गया जो मार्च 2014 तक की जानी थी। गेहूँ की आरक्षित कीमत ₹ 1,500 प्रति क्विंटल निर्धारित की गई थी।

मंत्रालय के द्वारा (नवंबर 2016) कहा गया कि आरक्षित कीमत ₹ 1,500 प्रति क्विंटल की दर निर्धारण में अन्य तथ्यों के साथ-साथ निम्नलिखित का भी ध्यान रखा गया:-

- (i) आरक्षित कीमत निर्धारण में वर्ष 2013-14 की आर्थिक लागत ₹ 2,010.22 प्रति क्विंटल को मुद्रास्फीति होने के कारण शामिल नहीं किया।
- (ii) वर्ष 2013-14 के आरएमएस के लिए गेहूँ के न्यूनतम समर्थन मूल्य - ₹ 1,350 प्रति क्विंटल को बहुत कम होने के कारण माना नहीं गया।
- (iii) इसके अलावा, निजी व्यापारियों ने मध्य प्रदेश एवं राजस्थान में घोषित बोनस के साथ ₹ 1,500 प्रति क्विंटल की दर से गेहूँ की खरीद की थी।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि खुले बाजार में गेहूँ की बिक्री हेतु आरक्षित कीमत के निर्धारण में सिर्फ दो राज्यों मध्य प्रदेश तथा राजस्थान में प्रचलित कीमत का ही ध्यान में रखा गया जबकि घरेलू बाजार में गेहूँ की कीमत (सितंबर 2012) उत्तर प्रदेश, हरियाणा तथा बिहार में कुछ जगहों को छोड़कर अधिकतर राज्यों में ₹ 1,500 प्रति क्विंटल से अधिक थी। इस प्रकार न केवल नमूना आकार को केवल दो राज्यों तक ही सीमित रखा गया इन दो विशेष राज्यों को चुनने के कारण भी स्पष्ट नहीं थे।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि अंतर-मंत्रालयी परामर्श के उत्तर में व्यय विभाग ने खुले बाजार के लिए गेहूँ में आरक्षित मूल्य को तय करने में न्यूनतम समर्थन मूल्य तथा वैधानिक करों को ध्यान में रखने की सलाह दी थी जो कि लगभग ₹ 1,550 प्रति क्विंटल थी! आरक्षित मूल्य का निर्धारण न्यूनतम समर्थन मूल्य तथा वैधानिक करों के आधार पर करने के प्रस्ताव का न तो अभिलेखों में विशेष अस्वीकृति और न ही स्वीकृति पायी गयी। संयोग से खुले बाजार में गेहूँ की बिक्री के लिए पिछली दो योजनाओं में वैधानिक करों का तत्व आरक्षित मूल्य में शामिल किया गया था। तथापि सिर्फ वर्ष 2013-14 में राज्यवार वैधानिक करों को शामिल नहीं करते हुए आरक्षित मूल्य का निर्धारण किया गया; तथा उक्त अपवाद के लिए कोई सही स्पष्टीकरण अभिलेखों में नहीं पाया गया।

व्यय विभाग ने यह भी सुझाव दिया था कि मुद्रास्फीति संबंधी स्थितियों को शामिल करने के उद्देश्य से कीमत के बाजार मूल्य के ठीक नीचे तय करने पर विचार किया जा सकता है और प्रचलित बाजार कीमत के आधार पर आरक्षित मूल्य का निर्धारण करने के लिए एक समिति को नामित करने का प्रस्ताव भी दिया। तथापि, खुले बाजार में गेहूं की बिक्री के लिए गेहूं की आरक्षित कीमत तय करने के लिए एक समिति को नामित करने के सुझाव को मंत्रालय द्वारा इस आधार पर खारिज कर दिया गया कि राज्य के साथ-साथ विभिन्न राज्यों में काफी मूल्य भिन्नता थी।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि गेहूं के बाजार मूल्य का निर्धारण करने के लिए नमूना आकार केवल दो राज्यों में प्रचलित बाजार मूल्य तक ही सीमित था। यह निर्णय विशेष रूप से इस तथ्य के आधार पर देखा जाना चाहिए कि व्यय विभाग के सुझाव के प्रतिकार में मंत्रालय ने 20 सितंबर 2013 के अपने आंतरिक नोट में कहा था कि एक राज्य तथा विभिन्न राज्यों के बीच गेहूं की कीमतों में काफी भिन्नता है। इस प्रकार, आरक्षित मूल्य को निर्धारित करने के लिए केवल दो राज्यों के आकड़ों पर मंत्रालय की निर्भरता में स्पष्टीकरण की कमी थी। आरक्षित मूल्य की गणना के लिए मंत्रालय को कम से कम प्रमुख गेहूं उत्पादक राज्यों के बाजार मूल्य पर विचार करना चाहिए था।

इस प्रकार मंत्रालय द्वारा व्यय विभाग के सुझाव पर विचार नहीं करने से गेहूं के खुले बाजार में बिक्री की प्रक्रिया में एफसीआई द्वारा ₹ 38.99 करोड़<sup>51</sup> की राशि कि लागत (एमएसपी+वैधानिक कर) कि वसूली नहीं हुई।

#### 5.5 ₹ 25.01 करोड़ के आउटपुट मूल्य वर्धित कर का अधिक भुगतान

इनपुट मूल्य वर्धित कर से संबंधित दस्तावेजों के अनुप्रयुक्त संकलन/रखरखाव के कारण एफसीआई के द्वारा आउटपुट मूल्य वर्धित कर के भुगतान के समय इनपुट मूल्य वर्धित कर समायोजन नहीं किए जाने से ₹ 25.01 करोड़ का परिहार्य भुगतान। समायोजन/वापसी नहीं किए जाने से एफसीआई द्वारा लिए गए उधार पर परिणाम स्वरूप ₹ 13.02 करोड़ के ब्याज की हानि।

<sup>51</sup> ₹ 467 प्रति एमटी x 8.35 एलएमटी = ₹ 3899.45 लाख

₹ 467 प्रति एमटी = 10 x (₹ 1550 प्रति क्विंटल - ₹ 1,503.30 प्रति क्विंटल [औसत बिक्री वसूली])।

इनपुट टैक्स का पूर्ण क्रेडिट दिया जाता है। एफसीआई ने भी (जुलाई 2005) निर्देश जारी किया था कि इनपुट टैक्स का समायोजन राज्य के अंदर खरीदे गए स्टॉक की बिक्री पर वसूले गए आउटपुट टैक्स से किया जाए।

उत्तर प्रदेश में मूल्य वर्धित कर के भुगतान संबंधी औपचारिकताएं जून 2011 तक विकेंद्रीकृत रही हैं अर्थात् एफसीआई के प्रत्येक जिला कार्यालय (डीओ) के लिए अलग-अलग करदाता पहचान संख्या (टीआईएन) थे। 01 जुलाई 2011 से एफसीआई ने प्रचलित व्यवस्था में बदलाव का निर्णय लिया तथा केन्द्रीकृत व्यवस्था को अपनाया, जिसके लिए आवश्यक था कि उत्तर प्रदेश में एफसीआई के डीओ द्वारा करदाता पहचान संख्या का समर्पण किया जाए तथा उनके द्वारा अपने अधीन खाद्यान भंडारों का मूल्य क्षेत्रीय कार्यालय, लखनऊ के करदाता पहचान संख्या को हस्तान्तरित किया जाए। खाद्यान स्टॉक के मूल्य को स्थानांतरण को बिक्री माना गया अतः उस पर आउटपुट मूल्य वर्धित कर का आरोपण किया गया। उत्तर प्रदेश में खाद्यान स्टॉक के मूल्य वर्धित कर को एफसीआई के द्वारा इनपुट वैट से किए गए पूर्व के भुगतान से पूर्णतः समायोजित किया जाना था जिससे आउटपुट वैट पर किसी प्रकार का भुगतान नहीं किया जाना था।

अभिलेखों की जांच पड़ताल से पता चल कि उत्तर प्रदेश के सात जिला कार्यालयों<sup>52</sup> में 30 जून 2011 के अनुसार खाद्यान के भंडार को क्षेत्रीय कार्यालय, लखनऊ के करदाता संख्या को हस्तांतरित किया गया जिसके कारण ₹ 50.66 करोड़ के आउटपुट वैट का आदान हुआ। संबंधी कागजात<sup>53</sup> अनुपयुक्त संकलन जिसमें क्रेता का ब्यौरा, विवरण की मात्रा एवं मूल्य वर्धित कर भुगतान की राशि आदि रखरखाव नहीं किए जाने के कारण एफसीआई आउटपुट वैट के विरुद्ध इनपुट वैट की ₹ 25.65 करोड़ की राशि का ही दावा कर सकी। परिणामतः आउटपुट वैट से इनपुट वैट की पूरी राशि का समायोजन नहीं करने के फलस्वरूप एफसीआई को ₹ 25.01 करोड़ की राशि का परिहार्य भुगतान करना पड़ा।

<sup>52</sup> आगरा, बुलंदशहर, फैजाबाद, हापुड़, मुरादाबाद, सहारनपुर तथा वाराणसी।

<sup>53</sup> फार्म वैट XVIII (टैक्स चालान)।

लेखापरीक्षा की टिप्पणीयों स्वीकार करते समय हुए प्रबंधन द्वारा (जनवरी 2015) कहा गया कि केन्द्रीकृत व्यवस्था के आरंभ के समय इनपुट वैट की कम उपलब्धता निम्न कारणों से शुरू की गई (i) 2008 में विकेंद्रीकृत व्यवस्था के समय क्षेत्रीय कार्यालय स्तर पर उपलब्ध ₹ 31.84 करोड़ के इनपुट टैक्स क्रेडिट (आईटीसी) पर विचार नहीं किया गया (ii) कुछ जिला कार्यालयों में विकेंद्रीकृत व्यवस्था के समय उत्तर प्रदेश से बाहर के स्टॉक की बिक्री पर इनपुट टैक्स क्रेडिट को उपयोग में लाना (iii) कुछ जिला कार्यालयों में टैक्स के चालान कि अनुपलब्धता के कारण वैट रिटर्न सही तरीके से नहीं भर पाना। उपर्युक्त मुद्दों पर काबू पाने के लिए एफसीआई ने (1 जुलाई 2011) क्षेत्रीय कार्यालय स्तर पर वैट तंत्र के पुनः केन्द्रीकरण का निर्णय लिया तथा संबंधित कर प्राधिकारियों पर संशोधित रिटर्न आदि दाखिल कर अस्वीकार्य इनपुट टैक्स क्रेडिट को प्राप्त करने की उपचारात्मक कार्यवाही की जा रही हैं।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार करने योग्य नहीं है क्योंकि केन्द्रीकृत व्यवस्था की शुरुआत के समय जिला कार्यालय में उपलब्ध स्टॉक के मूल्य के अंतरण को बिक्री माना गया था तथा उसपर आउटपुट टैक्स आकर्षित हुआ जिसे उसी समय खादान्नों की समान मात्रा के मूल्य पर इनपुट टैक्स के साथ समायोजित किया जाना था। पुनः 2008 में विकेंद्रीकृत व्यवस्था के समय शुरुआती इनपुट टैक्स क्रेडिट पर विचार नहीं किया जाना या जिला कार्यालय के द्वारा उत्तर प्रदेश से बाहर के खाद्यान स्टॉक की बिक्री पर इनपुट टैक्स क्रेडिट का उपयोग करना मूल्य वर्धित कर के जुलाई 2011 में पुनः कर के समय समायोजन न कर पाने के कारण नहीं बनते। कुछ जिला कार्यालयों में टैक्स चालान की अनुपलब्धता के कारण वैट रिटर्न फ़ाइल नहीं किए जाने संबंधी प्रबंधन का उत्तर कागजातों को सही ढंग से नहीं रखे जाने की ओर इशारा करता है जिसके परिणाम स्वरूप आउटपुट वैट के ₹ 25.01 करोड़ की राशि का समायोजन इनपुट वैट के विरुद्ध नहीं हुआ।

इस प्रकार इनपुट वैट का क्रेडिट (लाभ) उठाने का दावा करने हेतु, महत्वपूर्ण कागजातों को सही ढंग से नहीं रखने के कारण, एफसीआई के द्वारा न केवल उत्तर प्रदेश के मूल्य वर्धित कर प्राधिकारियों को ₹ 25.01 करोड़ का भुगतान किया गया अपितु: निगम के द्वारा दैनिक काम काज (मार्च 2016) को जारी रखने के लिए समान रकम के क्रेडिट पर

₹ 13.02 करोड़<sup>54</sup> के ब्याज की भी हानि हुई। इसके लावा पाँच वर्ष बीत जाने के पश्चात भी एफसीआई आउटपुट टैक्स के रूप में दिये गए ₹ 25.01 करोड़ की राशि की वापसी पाने में सफल नहीं हुई।

मामले की सूचना (अक्टूबर 2016) में मंत्रालय को दी गई तथा उनके उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2017)।

नई दिल्ली  
दिनांक: 05 जून 2017



(आशुतोष शर्मा)

प्रधान निदेशक वाणिज्यिक लेखापरीक्षा  
एवं पदेन सदस्य, लेखापरीक्षा बोर्ड IV,  
नई दिल्ली

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली  
दिनांक: 06 जून 2017



(शशि कान्त शर्मा)

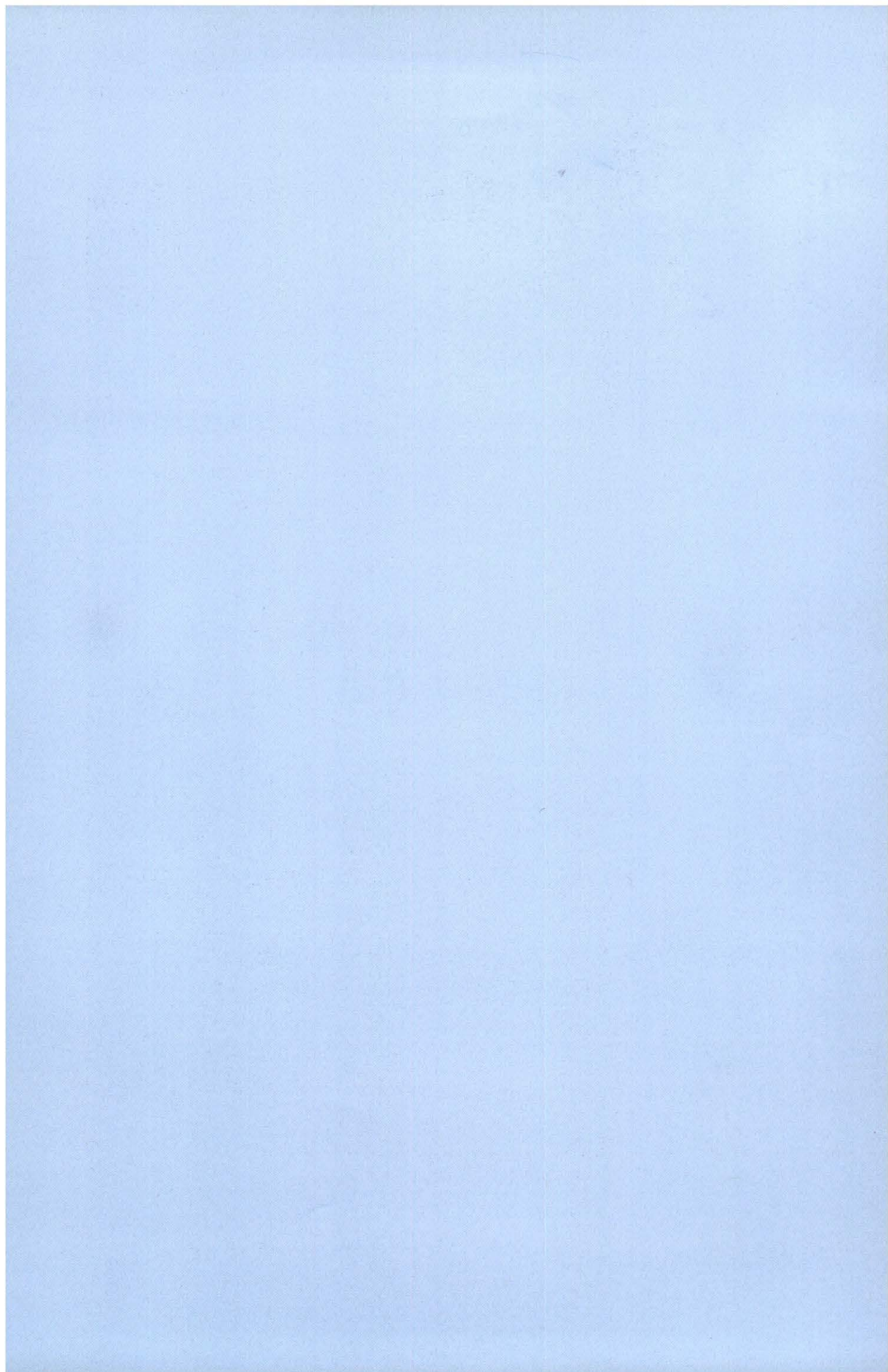
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

<sup>54</sup> एफसीआई के द्वारा लिए गए नगद ऋण सीमा पर ब्याज जुलाई 2011 से मार्च 2016 कि अवधि हेतु ₹ 25.01 करोड़ रुपये की राशि पर गणना की गई।



## संक्षिप्त सूची





## संक्षिप्त सूची

क्रम. सं.	प्रतिवेदन में प्रयुक्त पारिभाषिक शब्द	विवरण
	ए	
1	एसडब्ल्यूसी	असम राज्य भंडारण निगम
	बी	
2	बीओडी	निदेशक मंडल
	सी	
3	सीएंडएजी	भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
4	सीएपी	कवर्ड और चबूतरा
5	सीसी	नगदी ऋण
6	सीसीईए	आर्थिक मामलों की केबिनेट समिति
7	सीसीटीवी	क्लोजड सर्किट टेलीविज़न
8	सीडीए	केन्द्रीय मंहगाई भत्ता
9	सीआईपी	केन्द्रीय निर्गम मूल्य
10	सीएमडी	अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक
11	सीएमआर	कस्टम मिल्ड चावल
12	सीपीएफ़	अंशदायी भविष्य निधि
13	सीपीआई	उपभोक्ता मूल्य सूचकांक
14	सीपीएसई	केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उधम
	डी	
15	डीए	मंहगाई भत्ता
16	डीसीपी	विकेन्द्रीकृत अधिप्राप्ति
17	डीजीएसएंडडी	आपूर्ति एवं निपटान महानिदेशालय
18	डीओ	जिला कार्यालय
19	डीपीसी	दिल्ली उत्पादकता परिषद
20	डीपीएस	प्रत्यक्ष भुगतान श्रम प्रणाली

	ई	
21	ईडी	कार्यकारी निदेशक
22	ईपीएफ़	कर्मचारी भविष्य निधि
	एफ़	
23	एफ़एपी	वित्तीय लेखा पैकेज
24	एफ़सीआई	भारतीय खाद्य निगम
25	एफ़एसडी	खाद्य भंडारण गृह
	जी	
26	जीएम	महाप्रबंधक
27	जीओआई	भारत सरकार
	एच	
28	एचडीपीई	हाई डेन्सिटी पॉलिथीन
29	एचएलसी	उच्च स्तरीय समिति
30	एचआरए	मकान किराया भत्ता
	आई	
31	आईडीए	औद्योगिक महंगाई भत्ता
32	आईएलओ	औद्योगिक मजदूर संगठन
33	आईटीसी	इनपुट टैक्स क्रेडिट
	के	
34	केएम	किलोमीटर
35	केएमएस	खरीफ़ विपणन मौसम
	एल	
36	एलएमटी	लाख मीट्रिक टन
	एम	
37	एमईए	विदेश मंत्रालय
38	एमजीडब्ल्यू	न्यूनतम गारंटी मूल्य
39	एमओसीएफ़एंडपीडी	उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक विवरण मंत्रालय

40	एमओएफ़	वित्त मंत्रालय
41	एमओएचआरडी	मानव संसाधन विकास मंत्रालय
42	एमओएलएंडई	श्रम एवं रोजगार मंत्रालय
43	एमओआरडी	ग्रामीण विकास मंत्रालय
44	एमओएस	निपटान का ज़ापन
45	एमओयू	समझौता ज़ापन
46	एमएसए	मासिक स्टॉक विवरण
47	एमएसपी	न्यूनतम समर्थन मूल्य
48	एमटी	मीट्रिक टन
49	एमटीएफ़	मॉडल निविदा फार्म/प्रपत्र
	<b>एन</b>	
50	नाबार्ड	राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक
51	एनईएफ़	उत्तर पूर्व सीमान्त
52	एनएफ़एसए	राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम
53	एनडब्ल्यूएनपी	काम नहीं तो वेतन नहीं
	<b>ओ</b>	
54	ओएमएसएस	खुली बाजार विक्रय योजना
55	ओटीए	कार्योपरि भत्ता
56	ओडब्ल्यूएस	अन्य कल्याणकारी योजनाएँ
	<b>पी</b>	
57	पीडीएस	सार्वजनिक वितरण प्रणाली
58	पीई	निजी उद्दमी
59	पीईजी	निजी उद्दमी गारंटी योजना
60	पीएलआई	उत्पादकता आधारित प्रोत्साहन
61	पीएमएस	परिरक्षण, रखरखाव तथा सुरक्षा
62	पीएसयू	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम
63	पीएसडब्ल्यूसी	पंजाब राज्य भंडारण निगम
64	पनग्रेन	पंजाब राज्य खाद्यान्न अधिप्राप्ति निगम लिमिटेड

	आर	
65	आरएच	रेलहेड
66	आरएमएस	रबी विपणन मौसम
67	आरओ	क्षेत्रीय कार्यालय
68	आरटीसी	सड़क परिवहन ठेकेदार/संवेदक
एस		
69	एसबीआई	भारतीय स्टेट बैंक
70	एसडीई	मैसर्स सेही दोनई एंटरप्राइज़
71	एसजीए	राज्य सरकार एवं एजेंसियां
72	एसजीए	राज्य सरकार एवं एजेंसियां
73	एसटीएल	कम अवधि के ऋण
74	एसडब्ल्यूसी	राज्य भंडारण निगम
टी		
75	टीडीएस	श्रोत पर कर कटौती
76	टीआईएन	करदाता पहचान संख्या
77	टीपीडीएस	लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली
यू		
78	यूपी	उत्तर प्रदेश
79	यूआरएस	शिथिलता विनिर्देशों के तहत
वी		
80	वैट	मूल्य वर्धित कर प्रणाली
ज़ेड		
81	ज़ेडसीसी	आंचलिक कैश क्रेडिट
82	ज़ेडओ	आंचलिक कार्यालय

© भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक  
[www.cag.gov.in](http://www.cag.gov.in)