अध्याय VI
नशीले पदार्थों का प्रबंधन (राजस्व विभाग)

6.1 प्रस्तावना

देश में अफीम का उपयोग का 1000 एडी तक जहां इसे विभिन्न प्रकार की बीमारियों के एक उपचार के रूप में धन्वन्तरि निघन्तू जैसे प्राचीन ग्रंथों में वर्णित पाया जाता है, पता लगाया जा सकता था। सम्राट अकबर के शासनकाल (1543-1605) के दौरान अफीम की मालवा (मध्य प्रदेश) तथा मेवाड़ (राजस्थान) क्षेत्रों में बड़े पैमाने पर खेती की जाती थी। ब्रिटिश ईस्ट इंडिया कम्पनी के शासनकाल के दौरान अफीम से राजस्व का संग्रहण राजकोषीय नीति का भाग बन गया तथा बंगाल, बनारस, बिहार, मालवा ऐंजसियों जैसी विभिन्न अफीम एंजेसियों का समय के साथ गठन किया गया। 1950 से पूर्व, नशीले पदार्थ कानून के प्रशासन नामतः 1857 एवं 1878 के अधिनियम तथा खतरनाक दवा अधिनियम 1930 को प्रांतीय सरकार के साथ अधिकार प्राप्त थे। इन एंजेसियों के एकीकरण ने नवम्बर 1950 में अफीम विभाग की स्थापना की जिसे वर्तमान में मादक पदार्थों के केन्द्रीय जांच ब्यूरों (सीबीएन) के रूप में जाना जाता है। सीबीएन मुख्यालय को 1960 में शिमला से ग्वालियर स्थानांतरित किया गया।

भारत में, अफीम खसखस की खेती को केन्द्रीय नारकोटिक्स ब्यूरो द्वारा जारी एक लाइसेंस के अन्तर्गत को छोड़कर नारकोटिक्स ड्रग्स एंड साइकोट्रॉपिक पदार्थ (एनडीपीएस) अधिनियम, 1985 की धारा 8 के तहत निषिद्ध किया है। वर्तमान में, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश तथा राजस्थान नाम के परंपरागत तीन अफीम उगाने वाले चयनित राज्यों में भारत सरकार द्वारा अफीम की विधिसंगत खेती को मंजूरी दी गई है। नारकोटिक्स ड्रग्स, 1961 पर संयुक्त राष्ट्र एकल करार पर हस्ताक्षरकर्त्ता के रूप में तथा अफीम के विधिसंगत उत्पादक के रूप में, भारत का उक्त करार के तहत विनियमों का अनुपालन करना अपेक्षित है। एनडीपीएस अधिनियम 1985 को 1989 तथा 2001 में दो बार संशोधित किया गया। 21 फरवरी 2014 को पारित हुए एनडीपीएस (संशोधन) अधिनियम 2011 का लक्ष्य चिकित्सा उपयोग तथा निजी क्षेत्र

भागीदारी के लिए आवश्यक ओपिएड दवाओं की उपलब्धता को सुनिश्चित करना है।

6.2 संगठनात्मक ढ़ाचा

नारकोटिक्स आयुक्त, सीबीएन सभी परिचालन मामलों की अपर सचिव (राजस्व), नारकोटिक्स नियंत्रण डिविजन (एनसीडी), राजस्व विभाग (डीओआर) को सूचना देता है **(परिशिष्ट 26)**। प्रशासनिक, कार्मिक तथा सतर्कता संबंधी मामलों के लिए यह उत्पाद शुल्क तथा सीमा शुल्क केन्द्रीय बोर्ड के अधीन है। सीबीएन द्वारा कृषकों से संग्रहीत अफीम को सरकारी अफीम तथा अलकालोएड वर्कस (जीओएडब्ल्यू), नीमच तथा गाजीपुर जो एनसीडी (डीओआर) के तहत चीफ कंट्रोलर ऑफ फैक्ट्रीज (सीसीएफ) के नियंत्रण के अधीन है, को भेजा जाता है।

6.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

इस लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र 2010-11 से 2012-13 की अवधि के लिए रिकॉर्ड की संवीक्षा करना है। इसमें खेती, उत्पादन, कब्जा, भंडारण, बिक्री, खपत, अफीम और इसके व्युत्पादन के आयात तथा निर्यात के लिए नारकोटिक्स आयुक्त, नारकोटिक्स केन्द्रीय ब्यूरों, ग्वालियर के रिकॉर्डो तथा इसकी क्षेत्रीय संरचनाओं के साथ-साथ सरकारी अफीम तथा एलकालोएड वर्क्स (जीएओडब्ल्यू) तथा नारकोटिक्स नियंत्रण डिविजन (डीओआर) के साथ अपने संबंधों की संवीक्षा करना सम्मिलित है।

6.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा निम्नलिखित स्रोत दस्तावेजों से व्युत्पन्न मानदंड के संदर्भ में की गई:

- एनडीपीएस अधिनियम, 1985; एनडीपीएस (संशोधन) अधिनियम, 1989,2001,2011
- एनडीपीएस (नारकोटिक्स ड्रग्स तथा नशीली वस्तुओं में अवैध आवागमन का निवारण) अधिनियम, 1988
- नारकोटिक ड्रग्स तथा नशीली वस्तुओं पर राष्ट्रीय नीति

- सीबीएन गतिविधियों के विनियम हेतु वित्त मंत्रालय द्वारा तथा अपनी गतिविधियों को प्रबंधित करने के लिए सीबीएन द्वारा जारी अधिसूचना/परिपत्र/निर्देश।
- सीबीएन के परिणामी रूपरेखा दस्तावेज (राजस्व विभाग का उत्तरदायित्व केन्द्र)।
- राजस्व विभाग (डीओआर), नारकोटिक्स कट्रोल ब्यूरो (गृह मंत्रालय) की वार्षिक रिपोर्ट 2012-13।

6.5 संस्वीकृत संख्या तथा कार्यरत व्यक्ति

नारकोटिक्स केन्द्रीय ब्यूरो, ग्वालियर तथा फैक्ट्रीज के प्रमुख नियंत्रक (सामान्य कैडर) के कार्यालय की संस्वीकृत संख्या तथा कार्यरत व्यक्ति निम्नानुसार है:

क्रम संख्या	पद का नाम	संस्वीकृत संख्या		कार्यरत व्यक्ति		रिक्तियां			
		सीबीएन	सीसीएफ	सीबीएन	सीसीएफ	सीबीएन	%	सीसीएफ	%
1.	ग्रुप 'ए'	16	3	8	2	8	50	1	33
2.	ग्रुप 'बी'	57	10	49	7	8	14	3	30
3.	ग्रुप 'सी'	640	145	280	52	360	56	93	64
4.	ग्रुप 'सी' पूर्व ग्रुप 'डी '	494	77	184	31	310	63	46	60
	जोड़	**1207**	**235**	**521**	**92**	**686**		**143**	

सीबीएन तथा सीसीएफ के संगठन दोनों में काफी रिक्त पद है। सरकार रिक्त पदों को भरने के लिए एक विशेष अभियान चला सकती है ताकि एनडीपीएस अधिनियम उचित प्रकार से लागू हो।

6.6 नारकोटिक्स नियंत्रण डिविजन (डीओआर) तथा सीबीएन के कार्य तथा उत्तरदायित्व

सीबीएन के कार्य तथा उत्तरदायित्व इसकी खरीद, मात्रा तथा अफीम नियंत्रण की गुणवत्ता, औषधि निर्माताओं को लाइसेंस जारी करने, निवारक, लागू तथा नशीली वस्तुओं के निर्यात-आयात के लिए अफीम खेती के विभिन्न चरणों पर नियंत्रण से बढ़े है। सीबीएन के प्रमुख कार्य और उत्तरदायित्व को नीचे दिया गया है जबकि लेखापरीक्षा निष्कर्षों की इन तथ्यों की जांच के लिए पैराग्राफ 7 तथा 8 में संमीक्षा की गई है।

6.7 अफीम खसखस की खेती तथा नियंत्रण प्रक्रिया

नियंत्रण तंत्र को अफीम खसखस खेती से अधिक केन्द्रीय सरकार द्वारा उपयोग किया जाता है जिसे एनडीपीएस अधिनियम तथा नियम 1985 के अन्तर्गत प्रावधानों के अनुसार किया जाता है। सीबीएन द्वारा अपनाया गया वास्तविक नियंत्रण तंत्र अफीम के अंतिम संग्रहण तक लाइसेंस जारी होने की स्थिति से कृषि गतिविधियों पर सख्त नियंत्रण के लिए लक्षित है। अफीम कृषि चक्र हेतु निम्नलिखित समय-सीमा का अनुसरण किया जाता है:

1.	अफीम नीति को अंतिम रूप देना	अगस्त – सितम्बर
2.	अफीम खसखस की खेती के लिए लाइसेंस जारी करना	अक्तूबर
3.	बुवाई अवधि	अक्तूबर-नवम्बर
4.	रेंज अधिकारी द्वारा खेतों का मापन	मध्य दिसम्बर - मध्य जुलाई
5.	वरिष्ठ अधिकारी द्वारा खेतों का मापन	मध्य जनवरी – मार्च का 2 सप्ताह
6.	अफीम को चीरा लगाना एवं संग्रहण करना तथा प्रारंभिक तोल रजिस्टर की जांच करना	मध्य फरवरी –मार्च का 3 सप्ताह
7.	बिना चीरा लगाए खराब बीज के जड़ से उखाड़ना	आवेदनों की प्राप्ति पर
8.	मापन ऑपरेशन (अफीम के संग्रहण तथा प्रावधानिक विश्लेषण पर आधारित कृषकों का 90% भुगतान)	अप्रैल का 1 सप्ताह –अप्रैल अन्त
9.	सरकारी फैक्ट्री में अफीम का विश्लेषण तथा औसत खेत की संगणना हेतु रिकॉर्ड का अद्यतन तथा कृषकों के कारण शेष भुगतान	मई से जुलाई के 3 सप्ताह की समाप्ति पर

6.8 नारकोटिक ड्रग्स का निर्माण लाइसेंस जारी करना

एनडीपीएस नियम, 1985 के नियम 37 के अनुसार, अधिनियम की धारा 2 के खंड (xi) के उप-खंड (बी) के तहत अधिसूचित औषधि के निर्माता की इन नियमों के साथ संलग्न फॉर्म संख्या 3 में इस संदर्भ में केन्द्रीय सरकार द्वारा प्राधिकृत, नारकोटिक्स आयुक्त व ऐसे अन्य अधिकारी जैसा भी हो के द्वारा स्वीकृत लाइसेंस की स्थिति के तहत तथा उसके अनुसार सुरक्षा करना प्रतिबंधित है। केवल पांच हजार रूपये की फीस (13 जुलाई 2010 से) के नवीकरण हेतु इस नियम के तहत जारी प्रत्येक लाइसेंस के लिए केन्द्रीय सरकार को अग्रिम भुगतान किया जाना चाहिए।

नारकोटिक्स औषधियों का निर्माण अनुमान प्रणाली द्वारा शासित है। निर्माण लाइसेंस की अनुमति देते समय, यह सुनिश्चित किया जाता है कि प्रत्येक वर्ष

के दौरान निर्माण किए जाने हेतु औषधि की कुल स्वीकृत मात्रा प्रस्तुत रूप में भारत की अनुमानित वार्षिक आवश्यकताओं से अधिक नहीं है तथा इसके बाद अन्तर्राष्ट्रीय नारकोटिक्स नियंत्रण बोर्ड, वियना, आस्ट्रिया द्वारा दर्शाया जाता है।

सिंथेटिक निर्मित नारकोटिक्स औषधियों के लिए जारी/नवीकरण किए निर्माण लाइसेंस का वर्णन निम्नानुसार है:

वर्ष	जारी किए गए/नवीकरण किए गए विनिर्माण लाइसेंसों की सं.	वसूली गई फीस (₹ में)
2011	25	125000
2012	46	230000
2013	47	285000[16]
कुल	**118**	**590000**

6.9 निर्यात अनुज्ञप्ति तथा आयात प्रमाण-पत्र जारी करना

वर्ष 1961, 1971 तथा 1988 में औषधि पर किए तीन यूएन करार का हस्ताक्षरकर्त्ता होने के नाते, भारत ने नारकोटिक्स औषधि तथा मादक वस्तुओं और प्रिकर्सर केमिकल्स पर नियंत्रण हेतु एनडीपीएस अधिनियम, 1985 के प्रावधानों को सक्षम बनाया है। एनडीपीएस अधिनियम 1985 में अनुबंधित एनडीपीएस के अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार पर नियंत्रण के लिए सीबीएन सक्षम राष्ट्रीय प्राधिकरण का कार्य कर रहा है। ये प्रावधान इन औषधियों के आयात तथा निर्यात को प्रतिबंधित करे यदि नहीं तो नारकोटिक्स आयुक्त द्वारा एक आयात प्रमाण-पत्र अथवा निर्यात अनुज्ञप्ति जारी किया गया है।

सीबीएन नारकोटिक्स औषधियों एवं मादक वस्तुओं के निर्यात/आयात हेतु प्रमाण-पत्र जारी करता है तथा उन औषधियों के विनिर्माण हेतु उपयुक्त नारकोटिक औषधि, मादक वस्तुओं तथा केमिकल्स/वस्तुओं के साथ उपयुक्त प्रिकर्सर केमिकल्स के आयात/निर्यात हेतु 'अनापत्ति प्रमाण-पत्र' जारी करता है।

नाटकोटिक औषधि तथा मादक वस्तुओं का आयात तथा निर्यात को अनुमान प्रणाली द्वारा शासित किया जाता है। आयात प्रमाण-पत्र/निर्यात प्राधिकार को मंजूरी देते समय यह सुनश्चित किया जाता है कि विशिष्ट नारकोटिक औषधि

[16] 57 आवेदन प्राप्त किए गए जिनमें से 47 लाइसेंस जारीकिए गए तथा शेष का निपटान किया गया।

तथा मादक वस्तुओं की अनुमानित आवश्यकता भारत की आवश्यकता से अधिक नहीं है। ऐसे आयात प्रमाण-पत्र को इस शर्त पर मंजूरी दी जाती है कि आयातक आयात करने के तुरन्त बाद आयात विवरण प्रस्तुत करेगा तथा निर्यात अनुप्ति की वैद्यता में किसी प्रकार के संशोधन के साथ-साथ विस्तार को स्वीकृत नहीं किया जाएगा।

किसी भी नारकोटिक औषधि अथवा मादक वस्तुओं को एनडीपीएस नियम, 1985 के नियम 53 तथा नियम 53-ए के अधीन देश में आयातित/निर्यारित किया जा सकता है। एनडीपीएस नियम, 1985 के नियम 54 तथा 58 के अनुसार, आयात प्रमाणपत्र/निर्यात प्राधिकार जारी किया जाए अन्यथा ₹ 1000 फीस (केवल एक हजार रूपये) का भुगतान किया जाएगा।

पिछले तीन वर्षों के दौरान निर्यात अनुज्ञप्तियों तथा आयात प्रमाण-पत्रों को निम्नलिखित रूप मे नारकोटिक औषधि तथा मादक वस्तुओं के निर्यात/आयात हेतु जारी किया गया था:

वर्ष	नशीली दवाएं		मादक वस्तुएं		वसूली गई फीस
	निर्यात अनुज्ञप्ति	आयात प्रमाण-पत्र	निर्यात अनुज्ञप्ति	आयात प्रमाण-पत्र	(लाख ₹.)
2011	142	98	2090	150	24.80
2012	119	122	2182	232	26.55
2013	117	88	2059	281	25.45
कुल	378	308	6331	663	76.80

6.10 पूर्ववर्ती रसायनो के निर्यात तथा आयात हेतु अनापत्ति प्रमाण-पत्र जारी करना

प्रीकर्सर रसायनों के निर्यातकों को पूर्व-निर्यात अधिसूचना (पीईएन) सिस्टम द्वारा शासित किया जाता है। सीबीएन पीईएन सिस्टम को लेन-देन की वास्तविकता को प्रमाणित करने तथा आसन्न निर्यात को आयात करने वाले और ट्रांसशिप करने वाले देशों के सक्षम प्राधिकारी को अधिसूचित करने के लिए उपयोग करता है। ऐसी एनओसीज को निम्नलिखित स्थितियों के अधीन केन्द्रीय ब्यूरो नारकोटिक्स द्वारा स्वीकृत किया जाता है।

क. निर्यात अनुज्ञप्ति की वैद्यता में किसी भी प्रकार के संशोधन के साथ-साथ विस्तार को मंजूरी नहीं दी जाएगी।

ख. एक परेषण में पोत लदान एनओसी की वैधता के अन्दर किया जाना चाहिए।

ग. निर्यात प्रभावी होने के तुरंत बाद निर्यातकों द्वारा निर्यात विवरण प्रस्तुत करना अपेक्षित है।

2010-11 से 2012-13 की अवधि के दौरान, पूर्ववर्ती रसायनों के निर्यात/आयात हेतु जारी किये गए 'अनापत्ति प्रमाणपत्रें' की कुल संख्या एवं उगाही की गई फीस/राजस्व निम्न प्रकार है:

वर्ष	जारी किए गए एनओसी की संख्या	उगाही की गई फीस @ ₹ 560/-
2011	1551	8,68,560
2012	1343	7,52,080
2013	1469	2,29,040
कुल	4363	18,49,680

6.11 अफीम के बीजों का आयात

अफीम के बीजों का आयात निम्नलिखित शर्तों के अध्यधीन अनुमत है:

i. आयात केवल आस्ट्रेलिया, आस्ट्रिया, फ्रांस, चीन, हंगरी, नीदरलैण्ड, पॉलैण्ड, स्लोवेनिया, स्पेन, टर्की तथा चेक रिपब्लिक से ही अनुमत है;

ii. आयातक निर्यातक देश के सक्षम प्राधिकारी से एक उपयुक्त प्रमाणपत्र प्रस्तुत करेगा कि उस देश में अफीम पोस्त की कृषि अन्तर्राष्ट्रीय नशा नियंत्रण ब्यूरो की अपेक्षाओं के अनुसार अनुमत/वैध रूप से की जाती है; एवं

iii. सभी निर्यात संविदाएँ निर्यात से पहले अनिवार्य रूप से नशा आयुक्त, ग्वालियर के पास पंजीकृत होगीं।

पिछले तीन वर्षों के दौरान पोस्त बीजों के आयात के लिए पंजीकरण जारी करना निम्न प्रकार है।

वर्ष	पोस्त बीज के आयात हेतु पंजीकरण जारी करने की सं.	एमटी में पोस्त बीच का आयात	पोस्त बीच के आयात का उद्देश्य
2010-11	313	17074	व्यापार
2011-12	386	23578	व्यापार
2012-13	407	10381	व्यापार
कुल	1106	51033	व्यापार

6.12 फार्मास्यूटिकल कम्पनियों को नशीली दवाईयों के कोटे का आबन्टन

सीबीएन के वर्ष 2010 से ही उपमुक्त कम्पनियों को नशीली दवाईयों के कोटा आवंटन का कार्य प्रारंभ किया है। तदनुसार, 2011 से 2013 के वर्षों के लिए अपेक्षित विवरण नीचे निम्न दिया गया है:

क्र.सं.	दवाईयों का नाम	2011		2012		2013	
		कम्पनियों की कुल सं.	आबंटित मात्रा (किलो में)	कम्पनियों की कुल सं.	आबंटित मात्रा (किलो में)	कम्पनियों की कुल सं.	आबंटित मात्रा (किलो में)
1	कोडिन	175	68577	139	56004	118	58947.970
2	डैकसट्रो प्रोयौकसीफीन	49	176199	45	172125	34	154354.500
3	डाईफेनोक्सीलेट	21	22994	22	23356	18	17410.810
4	इथाईलमोरफीन	6	527	5	436	5	251.100
5	फेन्टानाईल	16	2.5207	15	3.40404	16	2272.433
6	ओपियम	52	4085.500	43	4579.50	51	4719.500
7	मोरफीन	20	280	21	310	19	263.670
8	ओक्सीकोडोन	4	13.520	4	6	2	0.425
9	पेथेडाईन	6	171.390	8	130	6	54.814
10	फोलकोडाईन	10	295	14	387	10	447
11	सुफेन्टानिल	0	0	0	0	0	0
12	थेबेन	7	890.650	7	841	8	1345
13	डाईहाइड्रोकोडिन	1	733	1	917	4	1005.696
14	हाईड्रोकोडोन	2	0.477	2	0.305	5	6.250
15	मेथाडोन	1	4.5	2	6.4	4	111.150
16	केनाबीस	-	-	1	44.700	0	0

प्रत्येक फार्मास्यूटिकल कंपनी के लिए ₹ 50 (पचास रूपये केवल) की संसाधन फीस जमा करना आवश्यक है। 2011 से 2013 की अवधि के दौरान संग्रहीत संशाधन फीस की राशि निम्न प्रकार है:

वर्ष	डीजी की सं. @ ₹ 50 प्रत्येक	कुल राशि (₹)
2011	552 x 50	27,600
2012	499 x 50	24,950
2013	395 x 50	25,430[17]

[17] तीन कम्पनियों ने अतिरिक्त फीस के ड्राफ्ट प्रस्तुत किए थे और इन्हें लेखा में जमा किया गया था (₹5680/)

भारत में प्रति हेक्टेयर पोस्त कृषि की अनुमानित लागत (2007) निम्न प्रकार है:

क्र.सं.	व्यय ₹ में	मध्य प्रदेश	राजस्थान	उत्तर प्रदेश
1.	भूमि राजस्व तथा कर	10	25	12
2.	खेत जोतने की लागत	500	200	560
3.	खाद की लागत	2000	1200	1000
4.	उर्वरक की लागत	800	250	300
5.	खाद एवं उर्वरक छिडकने की लागत	250	120	60
6.	खेत/जल मार्ग की तैयारी	250	70	200
7.	प्रयुक्त बीजों की लागत	260	260	300
8.	सिचाई की लागत	2000	1000	400
9.	वीडिंग आडट एवं ढीला करने की लागत	1250	1860	1500
10.	कैपसूलों की लेन्सिंग तथा अफीम का संग्रहण	2500	4500	2500
11.	फसल की कटाई एवं थ्रेसिंग की लागत	200	100	1000
12.	कोई अन्य व्यय	1000	700	500
	कुल व्यय	**11020**	**10285**	**8332**

स्रोत: रोमेश भट्टाचारजी, पूर्व नार्कोटिक्स कमिश्नर द्वारा आवश्यक दवाईयों-2007 के उत्पादन के लिए पोस्त की खेती के लाइसेंसिंग में भारत के अनुभव पर मामले का अध्ययन

भारत में किसानों को आर्थिक अभिलाभ को दर्शाते हुए अफीम की अनुमत खेती से अनुमानित आय निम्न प्रकार है (2007):

प्रति हेक्टेयर औसत पैदावार	61.21 किग्रा
कुल उत्पादन	427 एमटी
ताजी अफीम की प्रति किग्रा लागत	यूएसडी 32
सूखी अफीम की प्रति किग्रा लागत	यूएसडी 110
अफीम से प्रति परिवार औसत सकल आय	यूएसडी 1060
खेती में लगे व्यक्यतियों की सं.	72478
जीडीपी	यूएसडी 4156 ट्रीलियन
सकल लाभ	भारत सरकार को : यूएसडी 41.1 मीलियन (2000)

स्रोत: रोमेश भट्टाचारजी, पूर्व नार्कोटिक्स कमिश्नर द्वारा आवश्यक दवाईयों-2007 के उत्पादन के लिए पोस्त की खेती के लाइसेंसिंग में भारत के अनुभव पर मामले का अध्ययन

6.13 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

6.13.1 भारत में नशीले पदार्थों के प्रबंधन का निष्पादन।

नशा नियंत्रण डिविजन (डीओआर) सीबीएन तथा जीओएडब्ल्यू के माध्यम से चिकित्सीय एवं वैज्ञानिक उद्देश्यों के लिए नशीली दवाओं की उपब्धता सुरक्षित करने तथा मानवता के स्वास्थ्य तथा कल्याण के लिए नशीली दवाईयों के दुरूपयोग तथा तस्करी को रोकने तथा समाघात करने के लिए निम्लिखित के द्वारा दूरदर्शी सोच रखता है:

- चिकित्सीय तथा वैज्ञानिक उद्देश्यों के लिए नशीली दवाईयों की पर्याप्त उपलब्धता सुनिश्चित करना;
- दवाईयों की तस्करी को रोकने के लिए निष्पक्षता के साथ औषधी नियमों को लागू कराना ;
- नार्कोटिक दवाओं, मादक पदार्थों तथा अधिसूचित पूर्ववर्ती रसायने के आयात –निर्यात, उपयोग तथा विनिर्माण को विनियमित करना, नियंत्रण करना तथा निगरानी करना;
- कौशल के निरंतर अपग्रेडेशन द्वारा तथा वेहतर संगठनात्मक दक्षता हेतु आईएसओ 9001 प्राप्त करते हुए व्यवसायिक तथा समर्पित कार्यदल का निर्माण करना।

अनुपातिक वित्तीय, मानव संसाधन तथा वाद प्रबंधन सूचना प्रणाली एनसीडी (डीओआर) के उद्देश्यों के सफलता संकेतकों के साथ सहसंबंधित नहीं किये जा सके थे। यद्यपि सीबीएन के पास एक उत्तरदायित्व केन्द्र के रूप में एक परिणाम फ्रेमवर्क दस्तावेज (आरएफडी) है, एनसीडी (डीओआर) अथवा सीसीएफ (जीओएडब्ल्यू) के पास उनके उद्देश्यों को बताने तथा उनके लिए उनकी सफलता संकेतकों का मापन करने के लिए कोई आरएफडी नहीं है। सीबीएन के लिए छब्बीस कार्य रूपरेखित किये गए हैं। सीसीएफ (जीओएडब्ल्यू), एनसीडी (डीओआर) तथा सीबीईसी का सीबीएन के साथ इसके आरएफडी के अनुसार कार्यों के निष्पादन तथा सहमत परिणाम देने हेतु महत्त्वपूर्ण संबंध है। औषधि कानून को लागू करने के लिए नशा नियंत्रण ब्यूरो (एनसीवी), समान एनडीपीएस अधिनियम के तहत 1986 में स्थापित, गृह मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत एक संगठन, के साथ कोई संबंध नहीं दर्शाया

गया है एवं एनसीबी संबंधित एजेन्सियों के बीच समन्वय हेतु एक नोडल एजेन्सी के रूप में भी कार्य करता है। एनसीबी की लगभग सभी भूमिकाएँ सीबीएन की भूमिकाओं का अवलोकन करती है।

तुर्की, भारत, आस्ट्रेलिया, फ्रांस, स्पेन तथा हंगरी विश्व में अफीम पोस्त के मुख्य वैध खेतिहर हैं। नीमच तथा गाजीपुर जीओएडब्ल्यू 250 कि.ग्रा. मोरफीन का उत्पादन करते हैं। इसकी मॉग एक साल में 30000-40000 किग्रा. तक बढ़ने का अनुमान है। समान रूप से करीब 15 टन कोडिन फास्फेट का उत्पादन किया जाता है जबकि आवश्यकता 60 टन कोडिन प्रति वर्ष की है। पिछला मॉग सर्वेक्षण सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय द्वारा तेरह वर्ष पहले 2001 में किया गया था।

2012-13 के लिए अखिल भारतीय सीमाशुल्क डाटा (आईसीईएस 1.5) से पता चला कि ₹ 283.40 करोड़ के मूल्य के पोस्त बीजों, ₹ 134.57 (जॉच उद्देश्य हेतु एकल आयात) मूल्य की अफीम तथा ₹ 0.55 लाख मूल्य के कोडिन फास्टफेट का आयात किया गया था।

2012-13 के दौरान ₹ 24.05 करोड़ मूल्य के कोडिन फास्फेट, ₹ 130.71 करोड़ मूल्य की अफीम तथा ₹ 3.72 करोड़ मूल्य के पोस्त बीजों का निर्यात किया गया था। यह तदनुरूपी मदों (पोस्त बीज़) के आयात के मूल्य का केवल 55 प्रतिशत था। यह एक विशाल व्यापार कमी को दर्शाता है। व्यापार एवं मांग विश्लेषण परिदर्श्य से अफीम तथा इसके व्ययुत्पन्न की अप्रयुक्त संभावना का पता चलता है।

मंत्रालय ने बताया (मार्च 2014) कि भारत में अफीम की खेती एक सदियों पुरानी परंपरा है। चूंकि भारत 1961 के यूएन समझौते से काफी पहले से अफीम का विनिर्माण एवं निर्यात करता रहा है, इसे अपने उत्पादन का निर्यात करने की स्वतंत्रता थी। क्योंकि अफीम की खेती हजारों खेतिहरों को आजीविका उपलब्ध करा रही है एवं औषधियों के लिए प्रयोग होने वाले बहुत से अफीम युक्त एल्केलायड का स्त्रोत होने के अलावा यह सरकारी राजस्व का स्त्रोत भी है, इसलिए इसका उत्पादन जारी रखा गया था।

मंत्रालय के उत्तर को इस संदर्भ में देखा जा सकता है कि भारत में उत्पादित अफीम के 50 प्रतिशत से अधिक का निर्यात किया जाता है। भारत में अफीम व्युत्पन्न दर्द निवारक की 10 मिग्रा[18] की एक गोली की लागत लगभग यूएस डालर 0.1 है। लैटिन अमेरिका में यही लगभग दस गुना ज्यादा मंहगी है। अफीम से चिकित्सीय घटकों की पैदावार लगभग 10 प्रतिशत है। 2012-13 में ₹ 130.71 करोड़ मूल्य की अफीम का निर्यात किया गया था जिसे यदि चिकित्सीय व्युत्पन्न में रूपान्तरित किया जाता तो घातांकी रूप से उच्च आय हो सकती थी। अत: डीओआर ने विशाल राजस्व खो दिया जो प्रौद्योगिकीय तथा भारतीय औधषि विनिर्माताओं को शामिल करके सरकारी अफीम तथा एल्केलायद कार्य (जीओएडब्ल्यू) में विद्यमान मशीनरी के इष्टतम प्रयोग तथा परिष्कृत उत्पादों के उत्पादन का संवर्धन करते हुए अर्जित किया जा सकता था।

अफीम बीजों के आयात के संबंध में मंत्रालय ने बताया (मार्च 2014) कि इसकी मांग मात्रा से अधिक होती है जो देश में अफीम की अनुमत खेती के माध्यम से उत्पादित की जाती है। आगे बताया गया कि इलाहाबाद उच्च न्यायालय के निर्णय के आधार पर विभाग ने बीजों के आयात के लिए दिशानिर्देश बनाए है एवं ऐसे अनुदेश आयुक्त को भेजे गए हैं। यद्यपि 23591 हेक्टेयर क्षेत्र लाईसेन्सबद्ध था, फिर भी इसका उपयोग 49 प्रतिशत तक कम हो गया था। एनसीबी की वार्षिक रिपोर्ट से यह देखा गया था कि 7276.89 हेक्टेयर भूमि खसखस की अवैध खेती में शामिल थी जो भारत में अतिरिक्त अफीम की खेती की संभावना को दर्शाता है। खेतीहरों तथा विनिर्माताओं को प्रोत्साहित करने के लिए लांसिग प्रक्रिया तथा नीति संरचना के माध्यम से अफीम के उत्पादन का बेहतर प्रबंधन खसखस खरीदने में ₹ 283.40 करोड़ तक के मूल्यवान विदेशी विनिमय को बचाने में सहायता कर सकता है।

लेखापरीक्षा ने अनुरक्षण किया कि खसखस के उत्पादन को बढ़ाने के लिए सम्मिलित उपाय एनडीपीएस नीति प्रबंधन में किये जा सकते हैं जो यदि

[18] रोमेश भट्टाचारजी, भूतपूर्व नार्कोटिक कमिश्नर द्वारा जून 2007 में अनिवार्य दवाईयों के उत्पादन के लिए पोस्त की खेती के लाइसेंसिंग में भारत का अनुभव

आवश्यक हो तो, उपुयक्त रूप से यूएन प्राधिकारियों के समक्ष रखे जा सकते हैं।

6.13.2 अफीम नीति में अस्पष्टता

अफीम पोस्त की खेती कड़ाई से भारत सरकार द्वारा अन्तिम रूप दी गई सामान्य शर्तों के अनुसार अफीम की कुल आवश्यकता पर विचार करने के साथ-साथ अफीम उत्पाद के अवैध चैनलों के विचलन को नियंत्रित करने की अत्यन्त आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए की गई है। तद्नुसार, इन सामान्य शर्तों में एक शर्त यह भी सम्मिलित है जो प्रति हेक्टेयर अफीम उत्पाद की कतिपय न्यूनतम अर्हकारी पैदावार (एमक्यूवाई) उपलब्ध कराती है, जो अगले फसल वर्ष के दौरान लाइसेन्स हेतु योग्य होने के लिए लाईसेन्सधारक खेतिहरों द्वारा प्रस्तुत की जानी अपेक्षित है। एमक्यूवाई पर अन्तिम निर्णय करते समय, उस क्षेत्र में अफीम की प्राप्त की गई प्रति हेक्टेयर औसत पैदावार पर भी विचार किया जाता है।

लेखापरीक्षा जॉच से पता चला कि उत्तर प्रदेश राज्य औसत न्यूनतम अर्हकारी पैदावार (एमक्यूवाई) प्राप्त नहीं कर रहा था। पिछले 5 वर्षों का विवरण निम्न प्रकार है:

फसल वर्ष	**2008-09**	**2009-10**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13 (प्रावधान)**
औसत पैदावार किग्रा/हे. में (यूपी में)	40.40	42.93	43.61	35.68	41.64
किग्रा/हे. में निर्धारित न्यूनतम अर्हकारी पैदावार (यूपी में)	49.00	46.00	49.00	52.00	52.00
कमी	8.60	3.07	5.39	16.32	10.36
कमी (% में)	17.55%	6.67%	11.00%	31.38%	19.92%

उपरोक्त तालिका के अनुसार उत्तर प्रदेश राज्य पिछले 5 वर्षों के दौरान औसत न्यूनतम अर्हकारी पैदावार के 6.67 प्रतिशत से 31.38 प्रतिशत तक की रेज में कम अफीम का उत्पादन कर रहा है।

इसके अतिरिक्त, यह भी पता चला कि उत्तर प्रदेश में खेतीहरों की संख्या, जिनके खेत वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान पूरी तरह से/आंशिक रूप से नष्ट कर दिये गए थे, इस प्रकार हैं:-

फसल वर्ष	पूरी तरह से नष्ट		आंशिक रूप से नष्ट किए गए		कुल नष्ट किए गए क्षेत्र (हे.में)	जांच के बाद मापा गया कुल क्षेत्र (हे.में)	मापे गए क्षेत्र की तुलना में नष्ट किये गए क्षेत्र की प्रतिशतता
	किए गए खेतिहरों की संख्या	हेकटेएअर में क्षेत्र	खेतीहरों की सं.	हेक्टेयर में क्षेत्र			
2008-09	11	3	2	0	3	-	60.00
2009-10	944	231	44	6	237	273	86.81
2010-11	304	105	241	49	154	259	59.57
2011-12	148	55	71	19	74	102	72.08
2012-13	127	14	80	5	19	25	76.00

उत्तर प्रदेश में कम औसत पैदावार के लिए कारण संकेत करते हैं कि खेतिहर अफीम के उत्पादन में रूचि नहीं रखते बल्कि केवल खसखस के उत्पादन में रखते हैं जो उत्तर प्रदेश में नष्ट किये गए अफीम की प्रतिशतता से भी देखा जा सकता है।

यद्यपि 23591 हेक्टयेर क्षेत्र लाइसेंन्सधारक था, फिर भी उपयोग में 49 प्रतिशत की कमी हुई थी। इस प्रकार, एक ओर सरकार लाइसेन्सधारक क्षेत्र में पोस्त की खेती में 49 प्रतिशत की कमी देख रही है एवं लोकप्रिय खसखस की खेती को प्रोत्साहित करने हेतु कोई सरकारी नीति नहीं है, किसान अफीम खेती की नीति में बचाव के मार्ग का प्रयोग कर रहे हैं जिसके माध्यम से किसान चिकित्सीय उद्देश्य हेतु अफीम उपलब्ध करने के अभिप्रेत उद्देश्य को पूरा किये बिना ही अफीम की खेती करते हैं। इसे मंत्रालय के ध्यान में लाया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित है (मार्च 2014)।

6.13.3 अफीम नीति में विसंगतियाँ

तीन यूएन औषधि सम्मेलनों के साथ-साथ भारतीय संविधान के अनुच्छेद 47 के तहत भारत की बाध्यताओं को ध्यान में रखते हुए नशीली दवाएँ तथा मादक पदार्थ (एनडीपीएस) अधिनियम, 1985 बनाया गया था। भारत ने इन तीन सम्मेलनों पर हस्ताक्षर किये एवं समर्थन किया तथा औषधि के दुरूपयोग को रोकने तथा चिकित्सीय तथा वैज्ञानिक उद्देश्य हेतु उनके प्रयोग को प्रोत्साहित करने के लिए वचन दिया। यह अधिनियम चिकित्सीय अथवा

वैज्ञानिक उद्देश्य को छोड़कर, नशीली दवाओं तथा मादक पदार्थों के निर्माण, उत्पादन, व्यापार, प्रयोग इत्यादि को प्रतिबंधित करता है:

लेखापरीक्षा जॉच से निम्नलिखित कमियों का पता चला:

- उत्तर प्रदेश में, केन्द्रीय सरकार प्रत्येक वर्ष 10 जिलों में 49 क्षेत्रों को अधिसूचित करती है जहॉ अफीम की खेती अनुमत है जबकि वास्तविक खेती बाराबंकी जिले के केवल केवल 13 क्षेत्रों में पाई गई।
- उत्तर प्रदेश राज्य में अगले फसल वर्षों के लिए अफीम की 'न्यूतम अर्हकारी पैदावार (एमक्यूवाई)' अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में मॉग के आधार पर प्रस्तावित की गई, ना कि मृदा-जॉच के आधार पर।
- नये खेतीहरों को शामिल करने अथवा नये क्षेत्रों के अद्यतन/उन्नयन हेतु एनडीपीएस अधिनियम एवं अफीम नीति में कोई प्रावधान नहीं बनाया गया है।
- खेतिहरों को लाइसेन्स जारी करने से पहले कोई मृदा जॉच नहीं की गई थी।

जिला अफीम अधिकारी ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया कि खेतिहरों को लाइसेन्स जारी करने से पहले कोई मृदा जॉच नहीं की गई थी।

यद्यपि एमक्यूवाई एक विचलन-निरोधक उपाय है, पिछले दस वर्षों में इसके द्वारा रोके गए विचलनों की सीमा स्पष्ट रूप से मापी नहीं गई है। यह देश वार वैश्विक उत्पादन, व्यापार तथा अफीम की खपत प्रवृत्तियों तथा आईएनसीबी द्वारा देश कोटा निर्धारित करने के औषधि मॉग सर्वेक्षण तरीके से उत्तम रूप से व्यक्त होता है।

6.13.4 लाईसेन्स नीति के उल्लंघन के कारण खेतिहर को जारी किये गए अधिक अयोग्य लाईसेन्स

खंड 4(i) – वर्ष 2010-11 से 2012-13 तक के लिए अफीम की खेती हेतु खेतिहरों को लाईसेन्स जारी करने के संबंध में वित्त मंत्रालय (राजस्व विभाग) द्वारा जारी की गई अधिसूचनाओं का 'अधिकतम क्षेत्र' इस प्रकार निर्धारित करता है:

फसल वर्ष	अधिकतम क्षेत्र हेतु अधिसूचना का खंड 4 **(i)**
2010-11	खेतिहर जिन्होने खंड 2(i) श्रेणी के तहत 60 किग्रा/हे. एवं उससे अधिक की औसत पैदावार प्रस्तुत की है, को 50 एकड़ के लिए लाईसेन्स जारी किया जाएगा।
2011-12	खेतिहर जिन्होने खंड 2(i) श्रेणी के तहत 60 किग्रा/हे. एवं उससे अधिक की औसत पैदावार प्रस्तुत की है, को 50 एकड़ के लिए लाईसेन्स जारी किया जाएगा।
2012-13	खेतिहर जिन्होने खंड 2(i) श्रेणी के तहत 65 किग्रा/हे. एवं उससे अधिक की औसत पैदावार प्रस्तुत की है, को 15 एकड़ के लिए लाईसेन्स जारी किया जाएगा।

मध्य प्रदेश राज्य में, लेखापरीक्षा ने देखा कि उपरोक्त अधिसूचनाओं के प्रावधान के विपरीत, विभाग ने उन खेतिहरों को लाईसेंस जारी किये जिनकी औसत पैदावार 2010-11, 2011-12 में 50 एकड़[19] तथा 2012-13 में 15 एकड़ का लाईसेंस प्राप्त करने के लिए निर्धारित सीमा से कम थी जैसाकि नीचे दिया गया है:

फसल वर्ष	खेतिहरों की सं. जिनकी औसत पैदावार पिछले फसल वर्ष में 60 किग्रा./हे.अथवा अधिक थी	खेतिहरों की सं. जिनकी औसत पैदावार पिछले फसल वर्ष में 65 किग्रा./है.अथवा अधिक थी	जारी किये गए लाईसेन्स	जारी किये गए अधिक आयोग्य लाइसेन्स
2010-11	19059	---	50 एकड़ के लिए 20968	1909
2011-12	22755	---	50 एकड़ के लिए 24575	1820
2012-13	---	10273	15 एकड़ के लिए 11616	1343

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान योग्य खेतिहर के प्रति क्रमश: 1909, 1820 तथा 1343 लाईसेंस अधिक जारी किये गए थे।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे बताए जाने पर, डीओआर ने उत्तर दिया कि सूचना वार्षिक नशीले पदार्थ क्रान्फेस (एएनसी) डाटा से ली गई है, जो अस्थाई है। लाईसेंस सरकारी अफीम एवं एलकेलायड कार्य (जीओएडब्ल्यू), नीमच से प्राप्त अन्तिम विश्लेषण रिपोर्ट के आधार पर जारी किये गए हैं, और ना कि एएनसी डाटा के आधार पर। अत: कोई गलत लाईसेंस नहीं जारी किये गए थे।

[19] 100 एकड़= 1 हेक्टेयर

विभाग के उत्तर को इस संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि जीओएडब्ल्यू ने केवल अफीम की गुणवत्ता तथा अनुरूपता के लिए खेतीवार विश्लेषण रिपोर्ट जारी की थी। खेतिहरों की पैदावार की गणना संबंधित डिविजनल अफीम अधिकारी द्वारा जीओएडब्ल्यू से प्राप्त अनुरूपी रिपोर्ट के आधार पर की गई थी। अत: ऐसे डाटा को अस्थाई के रूप में नहीं माना जा सकता। इसके अतिरिक्त, ₹ 75 लाख (2009-11) के अनुग्रहणपूर्वक भुगतान का कारण एवं औचित्य भी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था।

6.13.5 खेतिहरों, उपज क्षेत्र, उपज गॉव तथा अनुरूपी गैर कर राजस्व की संख्या में निरंतर गिरावट

एनडीपीएस अधिनियम, 1985 भारत में औषधि कानून को लागू करने हेतू वैधानिक ढॉचा तैयार करता है। अधिनियम द्वारा अधिदेशाधीन नियंत्रण पद्धति के मुख्य घटक निम्नवत है:

(क) चिकित्सीय अथवा वैज्ञानिक उद्देश्य तथा सरकार द्वारा दिये गए किसी लाईसेंस, परमिट अथवा अधिकार पत्र की निबंधन एवं शर्तों के अनुसार को छोड़ कर नशीली दवाओं एवं मादक पदार्थो की खेती, उत्पादन, विनिर्माण, स्वामित्त्व, बिक्री, खरीद, परिवहन, गोदाम में रखना, खपत, अन्तर्राज्यीय संचलन, यानान्तरण एवं निर्यात तथा आयात प्रतिबंधित है (धारा8)।

(ख) केन्द्रीय सरकार नशीली दवाओं तथा मादक पदार्थों की खेती, उत्पादन, विनिर्माण, आयात, निर्यात, बिक्री, खपत, प्रयोग इत्यादि को विनियमित करने के लिए सशक्त है (धारा 9)।

इस उद्देश्य के लिए, प्रत्येक वर्ष अगले वर्ष के लिए नीति को अन्तिम रूप देने से पहले विभिन्न पहलुओं पर चर्चा करने हेतु पोस्त की खेती पर एक वार्षिक नशीली दवाएँ सम्मेलन आयोजित किया जाता है।

एनडीपीएस नियमावली, 1985 के नियम -6 के द्वारा लाईसेंस फीस की राशि निर्धारित की गई है, जो 5 नवम्बर 1994 से प्रभावी होने के लिए लागू ₹ 25.00 प्रति लाईसेंस के रूप में निर्धारित की गई है।

2010-11 से 2012-13 के दौरान मध्य प्रदेश राज्य में, गॉवों की संख्या लाईसेंस धारक खेतिहर/फसल तथा प्राप्त हुई लाईसेंस फीस नीचे दी गई है।

वर्ष	लाईसेंस धारक खेतीहर की सं.	पैदावार करने वाले खेतीहरों की सं.	लाइसेंस धारक क्षेत्र (हे.में)	पैदावार वाला क्षेत्र (हे.में)	लाइसेंस धारक/ पैदावार वाले गॉवों की सं.	वसूल किया गया लाईसेंस शुल्क @ ₹25/-
2010-11	28743	28259	13205.25	8414.06	907/906	718575
2011-12	27380	22965	13269.10	6521.73	873/872	684500
2012-13	26115	25678	3192.31	3084.05	844/842	652875

2010-11 से 2012-13 के दौरान राजस्थान राज्य में, गॉवों की संख्या लाईसेंस धारक खेतिहर/फसल तथा प्राप्त हुई लाईसेंस फीस नीचे दी गई है।

वर्ष	लाईसेंस धारक खेतीहर की सं.	पैदावार करने वाले खेतीहरों की सं.	लाइसेंस धारक क्षेत्र (हे.में)	पैदावार वाला क्षेत्र (हे.में)	लाइसेंस धारक/ पैदावार वाले गॉवों की सं.	वसूल किया गया लाईसेंस शुल्क @ ₹25/-
2010-11	24280	23925	11069.45	7998.895	903/903	607000
2011-12	21204	17521	10214.70	5541.64	744/729	530100
2012-13	20464	19954	2641.66	2529.60	711/710	511600

लेखापरीक्षा ने देखा कि:-

i. अफीम पोस्त की खेती हेतु लाईसेंसधारक क्षेत्र के संबंध में मध्य प्रदेश में पैदावार क्षेत्र वर्ष 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान क्रमश: 36.29 प्रतिशत, 50.86 प्रतिशत तथा 3.40 प्रतिशत तक कम था एवं राजस्थान राज्य में पैदावार क्षेत्र वर्ष 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान क्रमश: 27.74 प्रतिशत, 45.74 प्रतिशत तथा 4.24 प्रतिशत तक कम था।

ii. लाईसेंस धारक खेतिहरों की संख्या भी प्रत्येक वर्ष कम हुई थी जिसके परिणामस्वरूप गैर-कर राजस्व में गिरावट आई, जो मध्य प्रदेश राज्य मे तीन वर्षों मे 9.15 प्रतिशत तक कम हुआ था तथा राजस्थान राज्य में तीन वर्षों में 15.72 प्रतिशत तक कम हुआ था।

iii. तीन वर्षों अर्थात 2010-11 से 2012-13 में मध्य प्रदेश राज्य में 65 गॉव तथा राजस्थान राज्य में 193 गॉवों तक गॉवों की संख्या कम हुई थी जहॉ खेतिहर अफीम पोस्त की खेती करते हैं।

iv. एनडीपीएस तथा अफीम नीति में नये क्षेत्रों तथा नये खेतिहरों को शामिल करने के लिए कोई प्रावधान नहीं है।

v. लाईसेंस शुल्क की राशि ₹ 25 प्रति लाईसेंस निर्धारित की गई थी जो 5 नवम्बर 1994 से प्रभावी थी, जिसकी ना तो समीक्षा की गई एवं न ही उन्नयन किया गया था।

राजस्थान राज्य में, उपरोक्त मामला उप नशा आयुक्त, कोटा को सूचित किया गया था (फरवरी 2014)। विभाग ने बताया कि यह नीति संबंधी मामला है एवं मंत्रालय द्वारा निर्णय किया जाता है।

उत्तर प्रदेश राज्य में, लेखापरीक्षा ने देखा कि कवर की गई अवधि (अप्रैल, 2010 से मार्च 2013) के दौरान लाईसेंस फीस की वसूली में लगातार कमी आई है, जैसाकि नीचे वर्णित है:

फसल वर्ष	जारी किये गए लाईसेन्सों की संख्या	लाईसेंस फीस की राशि ₹
2010-11	607	15175
2011-12	276	6900
2012-13	246	6150

लाईसेंस शुल्क में लगातार कमी के लिए निम्नलिखित कारणों को उत्तरदायी ठहराया गया:

- एनडीपीएस तथा अफीम नीति में नये क्षेत्रों तथा नये खेतिहरों को शामिल करने के लिए कोई प्रावधान नहीं है।
- लाईसेंस फीस की राशि की न तो समीक्षा की गई थी और न ही 1994 से उन्नयन किया गया था।

विभाग ने यह तथ्य भी स्वीकार किया कि लाईसेंस फीस की राशि की न तो समीक्षा की गई थी और न ही 1994 से उन्नयन किया गया था।

डीओआर ने बताया (मार्च 2014) कि अफीम का खरीद मूल्य डीओआर द्वारा निर्धारित किया गया है जो अनुमानित खेती की लागत तथा खेतिहरों को प्रोत्साहित करने की आवश्यकता पर आधारित है।

6.13.6 अपेक्षित अफीम उत्पादन का प्राप्त न होना।

बिना लाईसेंस के पोस्त की खेती एनडीपीएस अधिनियम 1985 के तहत एक संज्ञेय अपराध है। प्रत्येक वर्ष, सामान्य तौर पर अगस्त/सितम्बर के महीने में राजस्व विभाग, वित्त मंत्रालय द्वारा अन्तिम रूप दिये गए दिशानिर्देशों/वार्षिक नीति के अनुसार जिला अफीम डिविजनों द्वारा लाईसेंस जारी किए जाते हैं।

अफीम की खेती के लिए लाइसेंस जारी करने हेतु मार्गदर्शन सिद्धांत निम्नलिखित है:

i. घरेलू तथा निर्यात उद्देश्यों हेतु प्रक्षेपित वार्षिक आवश्यकता।

ii. घरेलू अनुमत आवश्यकता तथा चिकित्सीय तथा वैज्ञानिक उद्देश्यों हेतु अफीम के सुरक्षित भंडार के लिए आवश्यकता एवं

iii. निर्यातों हेतु अन्तर्राष्ट्रीय वचन बद्धताएँ।

मध्य प्रदेश राज्य में, लेखापरीक्षा ने देखा कि वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए निर्यात के लिए तथा घरेलू प्रयोग हेतु अफीम की अपेक्षित/अनुमानित आवश्यकता (एक वर्ष का सुरक्षित भंडार) के साथ-साथ अफीम का उपलब्ध भंडार निम्न प्रकार है:

(70^0 सी पर एमटीएस में मात्रा)

वर्ष	घरेलू उपयोग हेतु	निर्यात के लिए	निवल आश्यकता (एक वर्ष के सुरक्षित भंडार सहित)	अफीम का उत्पादन	उत्पादन में गिरावट
2010-11	219	482	1145	1045	100
2011-12	219	806	1394	794	600
2012-13	193	437	540	371	169

वर्ष 2010-11, 2011-12 तथा 2012-13 के लिए अफीम की आवश्यकता के संबंध में अफीम के उत्पादन में क्रमश: 100 एमटी, 600 एमटी तथा 169 एमटी की कमी स्पष्ट रूप से अफीम की अनुमानित आवश्यकता/उत्पादन को प्राप्त करने में विभाग की विफलता को दर्शाती है।

मामला विभाग के ध्यान में लाया गया था, विभाग ने बताया कि (जनवरी 2014) कि अफीम के उत्पादन में गिरावट वर्ष 2010-11 में फसल में नुक्सान (पौधों में बीमारी/प्राकृतिक आपदा) के कारण फसल की कम पैदावार के कारण, वर्ष 2011-12 में भारी नुक्सान के कारण अफीम का व्यापक नष्ट करना/उखाड़ना एवं वर्ष 2012-13 में 35 एकड़ तथा 50 एकड़ के स्थान पर 10 एकड़ तथा 15 एकड़ के लिए खेतिहरों को लाईसेंस दिये जाने के परिणामस्वरूप कम पैदावार क्षेत्र होने के कारण थी।

विभाग के उत्तर को इस तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए लाइसेंसिंग नीति विभिन्न पहलुओं जैसे अफीम के घरेलू प्रयोग, निर्यात हेतु बचनबद्धता,

न्यूनतम अर्हकारी पैदावार, खेतिहरों की संख्या, गाँवों की संख्या तथा पिछले वर्ष के प्रचलन इत्यादि पर विचार करने के बाद तैयार की जाती है तथा इन सभी पहलुओं पर विचार करने के बाद भी वर्ष 2011-12 तथा 2012-13 के दौरान अफीम के उत्पादन में क्रमश: 43.04 प्रतिशत तथा 31.29 प्रतिशत की भारी गिरावट आई थी।

अफीम पोस्त फसल की स्थिति का पता लगाने तथा चिन्हित करने के लिए सीबीएन द्वारा उपग्रह चित्र का प्रयोग किया गया था तथापि, अफीम की खेती के लिए ऐसी एजेन्सियों के साथ संविदा अनुबंध के साथ उपग्रह चित्रों की शुरूआत, प्रयोग प्रबंधन से संबंधित जानकारी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

उत्पाद तथा इसके प्रयोग की संवेदनशील प्रकृति को देखते हुए अपेक्षित नियंत्रण बनाए रखते हुए नशीले एलकेलाएड से अर्क निकालने के लिए निजी उद्यमियों को शामिल करने के प्रति उठाए गए कदमों पर मंत्रालय की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मार्च 2014)।

राजस्व विभाग, वित्त मंत्रालय ने बताया (मार्च 2014) कि प्रत्येक वर्ष एमक्यूवाई को धीरे-धीरे बढ़ाना उनका प्रयास रहा है ताकि यह अफीम के अवैध मार्गों में विचलन के लिए निवारक के रूप में कार्य करे।

6.13.7 अत्यधिक वापस जुताई के कारण अफीम की फसल को हानि

केन्द्रीय सरकार द्वारा जारी की गई वार्षिक अधिसूचनाओं के साथ पठित विभाग द्वारा जारी की गई नियम –पुस्तक के भाग-।।, पैरा -131 के प्रावधानों के अनुसार अफीम पोस्त की फसल की निम्नलिखित परिस्थितियों के तहत वापस जुताई की जा सकती है:

(i) यदि खेतिहर प्राकृतिक आपदा, वर्षा, पौधों में बीमारी इत्यादि के कारण खराब हुई अफीम की फसल को जड़ से नष्ट करने हेतु आवेदन करता है।

(ii) यदि खेती क्षेत्र पोस्त की खेती हेतु लाईसेंस धारक क्षेत्र से 5 प्रतिशत की 'क्षमा योग्य सीमा' से अधिक हो जाता है: बशर्ते कि वापस जुताई विभागीय अधिकारियों के पर्यवेक्षण के अधीन हो (सरकारी अधिसूचना सं.-1- नशा नियंत्रण के जीएसआर 702 (ई) का पैरा 3(iii)।

उत्तर प्रदेश राज्य में, लेखापरीक्षा ने देखा कि मापे गए क्षेत्र की तुलना में नष्ट किये गए क्षेत्र की प्रतिशतता एक उर्ध्वमुखी प्रवृति दर्शाती है एवं उपरोक्त उक्त प्रावधानों की अवहेलना में की गई थी। बाराबंकी जिले में, नष्ट किया गया क्षेत्र 2011 में 59.57 प्रतिशत से 2013 में 75.32 प्रतिशत तक बढ़ गया था, तथा प्राकृतिक आपदा जैसे वर्षा, पौधो में बीमारी इत्यादि जैसा कोई कारण अभिलेख पर उपलब्ध नहीं था।

उपरोक्त प्रावधानों के उल्लंघन में नष्ट किये जाने से संबंधित एक निदर्शी मामला नीचे बताया गया:

बरेली जिला में, एक खेतिहर ने फसल वर्ष 2011-12 के दौरान 5 प्रतिशत की 'क्षमायोग्य सीमा' से अधिक खेती की थी तथा अपीलीय प्राधिकरण ने दिनांक 29 मार्च 2012 के अपील आदेश सं. 9/2012 के द्वारा फसल के केवल अतिरिक्त भाग की वापस जुताई का आदेश दिया था। तथापि, डीओओ ने उपरोक्त प्रावधानों तथा अपीलीय प्राधिकरण के आदेश की अवहेलना में खेतिहर की समस्त फसल की वापस जुताई की। इसके अतिरिक्त, इस तथ्य का जिला अफीम अधिकारी द्वारा जानबूझ कर 2012 की अपनी वार्षिक रिपोर्ट में उल्लेख नहीं किया गया था।

इसे लेखापरीक्षा में बताए जाने पर, यह उत्तर दिया गया था कि उक्त खेतिहर की समस्त फसल अपील आदेश पारित होने के समय तक सूख गई थी तथा वापस जुताई किसान के आवेदन पर की गई थी।

उत्तर को इस तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि फसल के समय-कार्यक्रम के अनुसार लेसिंग मार्च के मध्य तक प्रारंभ होती है तथा लेसिंग प्रारंभ होने के पश्चात वापस जुताई को नीति में कड़ाई से निषिद्ध किया गया है। इसके अतिरिक्त, उक्त कृषक के प्रपत्र सं.1 (अफीम पोस्त की खेती के लिए लाईसेंस का प्रपत्र), प्रपत्र सं. 2 (लाईसेंस जारी करना) तथा फसल को नष्ट किये जाने हेतू आवेदन लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

इस प्रकार, जिला अफीम अधिकारी की कार्रवाई ने ना केवल उपरोक्त अपीलीय आदेश के प्रावधानों का उल्लंघन किया बल्कि कमजोर आन्तरिक नियंत्रण को

भी दर्शाया, क्योंकि फसलों को नष्ट किये जाने के विवरण से संबंधित कोई उचित दस्तावेज इकाई द्वारा नहीं बनाए गए थे।

यह स्पष्ट है कि पोस्त के पौधे के समान पदार्थ जैसे तिनके, बीच तथा भूमि इत्यादि का निपटान/बिक्री राज्य उत्पाद शुल्क तंत्र के माध्यम से किया जाता है। इन नियंत्रित उत्पादों के निपटान/बिक्री की प्रक्रिया तथा दुरूपयोग को रोकने हेतु इसके समाधान को वेहतर नियंत्रण हेतु सरल एवं कारगर बनाने की आवश्यक है।

डीओआर ने उत्तर में कहा कि (मार्च 2014) उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसरण पोस्त बीजों के आयात के लिए दिशानिर्देश जारी किये जा चुके हैं तथा अनुदेश नशा आयुक्त को भेज दिए गए हैं।

उप उत्पाद के निपटान तथा इन उप-उत्पादों, यदि कोई हैं, के निपटान में लगी एजेंसी के संबंध में, डीओआर की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है (मार्च 2014)।

6.13.8 अफीम नमूना जॉच रिपोर्टों का सत्यापन न करना

एनडीपीएस अधिनियम तथा नियमावली, 1985 के प्रावधानों के अनुसार, डीओओ द्वारा संग्रहित की गई कच्ची अफीम नमूनों तथा ढ़ेर में जीओएडब्ल्यू (अफीम फैक्ट्री) को भेजी जाती है। फैक्ट्री कच्ची अफीम की जॉच करती है, गुणवत्ता ग्रेड प्रदान करती है (अच्छा/घटिया/मिलावटी/अयोग्य जैसा भी मामला हो) एवं जॉच रिपोर्ट प्रत्येक वर्ष की फसल के लिए विभाग को अग्रेषित करती है। ये रिपोर्ट अगले फसल वर्ष हेतू कृषि लाईसेंस जारी करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करती है।

उत्तर प्रदेश राज्य में, लेखापरीक्षा ने देखा कि सरकारी अफीम तथा एल्केलाड कार्य (जीओएडब्ल्यू), गाजीपुर ने 2010-11 से 2012-13 की अवधि के दौरान डीडीओज द्वारा भेजे गए अफीम के बोरों की जॉच की जैसा कि नीचे वर्णित है:

फसल वर्ष	'अच्छी अफीम के रूप में फैक्टरी को भेजे गए बोरों की सं.	फैक्टरी द्वारा 'घटिया' के रूप में उदघोषित बोरों की सं.	टिप्पणी
2011-11	341	37	कोई कारण नहीं दिया गया
2011-12	105	14	कोई कारण नहीं दिया गया
2012-13	105	29	(2.12-13 के लिए अस्थाई ऑकडा)

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि अफीम के कुछ बोरे घटिया घोषित किये गए थे परन्तु वे आधार जिस पर ये बोरे घटिया घोषित किये गए थे, लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

यह भी देखा गया था कि विभाग के पास भिन्नता, यदि कोई है, की जॉच की प्रति-जॉच करने अथवा सत्यापन करने हेतु कोई तंत्र नहीं है। मंत्रालय की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मार्च 2014)।

6.13.9 अफीम की गुणवत्ता तथा तुलाई की प्रारंभिक जॉच में तंत्र

खेतीहरों से अफीम की खरीद के समय, प्रस्तुत अफीम अलग-अलग आर्द्रता के साथ होती है। वास्तविक भार को मानकीकृत करने के लिए, खरीद केन्द्रों पर केन्द्रीय राजस्व नियंत्रण प्रयोगशाला (सीआरसीएल) से प्रतिनियुक्त रसायनज्ञों द्वारा गर्म ओवन में प्रस्तुत अफीम के नमूने की अस्थाई जॉच की जाती है। इन रसायनज्ञों द्वारा दर्शायी गई आर्द्रता मात्रा के आधार पर 70 डिग्री गाढ़ेपन पर अफीम अस्थाई 90 प्रतिशत भुगतान हेतु व्युत्पन्न की जाती है। गुणात्मक तथा मात्रात्मक दोनों रूप से, अफीम की अन्तिम जॉच सरकारी अफीम एवं एल्केलायड कार्य (जीओएडब्ल्यू) नीमच तथा गाजीपुर में की जाती है, जिसके आधार पर खेतिहरों को भुगतान की जानी वाली अन्तिम राशि निर्धारित की जाती है।

एनडीपीएस नियमावली, 1985 के नियम 15 के अनुसार जिला अफीम अधिकारी अथवा उपरोक्त के रूप में प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी को खेतिहर द्वारा पहुँचाई गई सारी अफीम की तुलाई, जॉच तथा इसकी गुणवत्ता तथा गाढ़ेपन के अनुसार वर्गीकरण संबंधित खेतिहर अथवा उसके द्वारा प्राधिकृत अन्य व्यक्ति तथा गॉव के नम्बरदार की उपस्थिति में किया जाएगा तथा जिला अफीम अधिकारी द्वारा, ऐसे रूप में से जैसा नशा आयुक्त द्वारा निर्दिष्ट किया जाए, सरकारी अफीम फैक्ट्री को अग्रेषित की जाएगी।

इसके अतिरिक्त, नियम 17 के अनुसार जब खेतिहर द्वारा जिला अफीम अधिकारी अथवा उसके स्थान पर प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी को पहुँचाई गई अफीम में किसी बाहरी पदार्थ की मिलावट किये जाने का संदेह होता है तो, इसे खेतिहर तथा संबंधित लम्बरदार की उपस्थिति में उचित रूप से सील करने के बाद अलग से सरकारी अफीम फैक्ट्री को अग्रेषित किया जाएगा।

इसके अतिरिक्त एनडीपीएस नियमावली, 1985 का नियम 24(2) स्पष्ट रूप से बताता है कि किसी अफीम के संबंध में भुगतान योग्य मूल्य, जो नियम 14 के अन्तर्गत जिला अफीम अधिकारी अथवा उसके स्थान पर प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी को पहुँचाई गई है तथा जिस पर पहले से ही मिलावटी होने का संदेह नहीं है परन्तु सरकारी अफीम फैक्ट्री में जॉच पर मिलावटी पाई गई है, ऐसी दरों, जैसाकि केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है, पर कटौती के अध्यधीन होगी।

मध्य प्रदेश राज्य में, वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए तीन जिला अफीम अधिकारियों (नीमच-1, मंदसौर-111 तथा जाऔरा-11) के अभिलेखों की नमूना जॉच के दौरान लेखापरीक्षा ने तुलाई केन्द्र पर प्रारंभिक जॉच तथा जीओएडब्ल्यू नीमच में अन्तिम जॉच के परिणामों के मध्य अन्तर देखा।

वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान, तुलाई केन्द्र पर प्राप्त हुए 25210 नमूनों में से जीओएडब्ल्यू , नीमच को 25185 नमूने अच्छे के रूप में तथा 25 नमूने संदेहास्पद के रूप में भेजे गए थे **(परिशिष्ट 27)**। जीओएडब्ल्यू, नीमच रिपोर्ट के अनुसार, 25185 अच्छे नमूनों में से, 662 नमूने या तो अच्छे नहीं पाए गए थे अथवा उनकी श्रेणी/गाढापन में दो या दो से अधिक स्तर तक अन्तर पाया गया था (444 नमूने मिलावटी घोषित किये गए तथा 218 नमूनों में श्रेणी/गाढ़ापन स्तर में दो या अधिक स्तरों तक अन्तर पाया गया था)। समान रूप से 25 संदेहास्पद नमूनों में से, 19 जीओडब्ल्यू, नीमच द्वारा अच्छे पाए गए थे।

जब मामला विभाग के संज्ञान में लाया गया था तो यह बताया गया था कि तुलाई केन्द्र पर अफीम के भार की गणना के लिए अफीम नमूनों के गाढ़ेपन के निर्धारण के विश्लेषण के लिए केन्द्रीय राजस्व नियंत्रण प्रयोगशाला (सीआरसीएल) से प्रतिनियुक्ति रसायनज्ञ द्वारा गर्म ओवन जॉच की जाती है। शुद्धता जॉच जीओएडब्ल्यू, नीमच द्वारा की गई है। अफीम की शुद्धता जॉच एक जटिल प्रक्रिया है, जिसमें लम्बा समय लगता है तथा यह संभव है कि प्रारंभिक तथा अन्तिम जॉच के परिणामों में अन्तर हो जाए।

राजस्थान राज्य में, वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए जिला अफीम अधिकारी भीलवाड़ा, कोटा तथा प्रतापगढ़ के अभिलेखों की नमूना जॉच में

लेखापरीक्षा ने तुलाई केन्द्र पर प्रारंभिक जाँच तथा जीओएडब्ल्यू, नीमच पर अन्तिम जाँच के परिणामों के बीच में अन्तर देखा **(परिशिष्ट 28)**।

वर्ष 2010-11 से 2012-13 के दौरान, तुलाई केन्द्रों पर प्राप्त हुए 35778 नमूनों में से जीओएडब्ल्यू, नीमच को 35438 नमूने अच्छे के रूप में तथा 340 नमूने संदेहास्पद के रूप में भेजे गए थे। जीओएडब्ल्यू, नीमच रिपोर्ट के अनुसार 35438 नमूनों में से 33465 नमूने पास हुए थे, 1181 नमूने घटिया/मिलावटी घोषित किये गए, गाढ़ेपन में दो श्रेणियों से अधिक के अन्तर के कारण 237 सील किए गए नमूने पास किये गए थे तथा 555 सील नमून गाढ़ेपन में दो श्रेणी के अन्तर के कारण पास किये गए थे। 340 संदेहास्पद नमूनों में से, फैक्ट्री रिपोर्ट बताती है कि 93 नमूने पास किये गए थे तथा 246 नमूने घटिया/मिलावटी पाए गए थे तथा एक मामले में फैक्ट्री का परिणाम प्रतीक्षित था।

मामला विभाग की जानकारी में लाया गया था (दिसम्बर 2013); डीओओ, कोटा ने उत्तर नहीं दिया। डीओओ, भीलवाड़ा तथा प्रतापगढ़ ने उत्तर दिया कि फैक्ट्री के साथ-साथ संग्रह केन्द्र पर अफीम की जाँच केन्द्रीय राजस्व रसायन प्रयोगशाला (सीआरसीएल) स्टाफ के रसायनज्ञ द्वारा की जाती है।

यह दर्शाया है कि संग्रहण केन्द्र पर अफीम की गुणवत्ता तथा गाढ़ेपन के संबंध में अफीम की प्रारंभिक स्तरीय जाँच मे उचित तंत्र नहीं अपनाया गया था। नम्बरदार, संग्रहण केन्द्र तथा जीओएडब्ल्यूज के स्तर पर तुलाई का कोई समाधान नहीं था।

मंत्रालय की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मार्च 2014)।

6.13.10 अफीम पोस्त के खेतिहरों से बकाया सरकारी देय राशियों की वसूली न होना

एनडीपीएस नियमावली, 1985 के नियम 20 के अनुसार, जिला अफीम अधिकारी अलग-अलग खेतिहरों द्वारा पहुँचाई गई अफीम के भार तथा गाढ़ेपन का ध्यान रखते हुए, मानक गाढ़ेपन के अनुसार ऐसी अफीम का भार निकालेगा तथा ऐसे खेतिहर को अस्थाई रूप से भुगतान की जाने वाली कीमत निर्धारित करेगा। उक्त अधिकारी इस तरह निर्धारित किए गए मूल्य के नब्बे प्रतिशत का भुगतान खेतिहर को करेगा जो यहाँ बाद में प्रावधानों के अनुसार

निर्धारित किये जाने वाला खेतिहर को भुगतान योग्य अन्तिम मूल्य के प्रति समायोजन के अध्यधीन होगा।

एनडीपीएस नियमावली, 1985 के नियम 24(2) अनुसार किसी अफीम के संबंध में भुगतान योग्य मूल्य, जो नियम 14 के अन्तर्गत जिला अफीम अधिकारी अथवा उसके स्थान पर प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी को पहुँचाई गई है तथा जिस पर पहले से ही मिलावटी होने का संदेह नहीं है परन्तु सरकारी अफीम फैक्ट्री में जॉच पर मिलावटी पाई गई है, ऐसी दरों, जैसाकि केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है, पर कटौती के अध्यधीन होगी।

इसके अतिरिक्त एनडीपीएस नियमावली, 1985 के नियम 25 के अनुसार एक विशिष्ट फसल वर्ष के लिए खेतिहर के लेखे जिला अफीम अधिकारी द्वारा अगले फसल वर्ष के लिए लाईसेंस जारी करते समय समायोजित किये जाएगें तथा कोई शेष जो खेतिहरों की ओर से बकाया रहता है, की वसूली की जाएगी तथा उनको देय किसी शेष राशि का भुगतान किया जाएगा।

एनडीपीएस अधिनियम, 1985 के नियम 25 के साथ पठित धारा 72(1) के अनुसार इस अधिनियम अथवा इसके तहत बनाए गए किसी नियम अथवा आदेश के किसी प्रावधानों के तहत केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य सरकार को भुगतान योग्य किसी प्रकार की अन्य राशि अथवा किसी लाईसेंस फीस के संबंध में, केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य सरकार, जैसा भी मामला हो, का अधिकारी,जो ऐसी राशि के भुगतान की मॉग करने के लिए सशक्त है, ऐसे व्यक्ति को देय किसी धन से ऐसी धन की राशि की कटौती कर सकता है जिससे ऐसी राशि वसूली योग्य हो अथवा देय है अथवा ऐसी राशि को ऐसे व्यक्तियों से संबंधित माल की कुर्की अथवा बिक्री के द्वारा वसूल कर सकता है तथा यदि इसकी राशि इस प्रकार वसूल नहीं की जाती है तो इसकी वसूली उस व्यक्ति अथवा उसके जमानती (यदि कोई है) से इस प्रकार की जा सकती है जैसे यह भूमि राजस्व का बकाया हो।

मध्य प्रदेश तथा राजस्थान राज्यों में, लेखापरीक्षा ने देखा कि डिवीजनल अफीम अधिकारियों (डीओओ) ने अफीम की तुलाई के समय खेतिहरों को 90 प्रतिशत मूल्य का भुगतान किया जो भुगतान योग्य अन्तिम मूल्य के

प्रति समायोजन के अध्यधीन था। जीओएडब्ल्यू नीमच द्वारा जॉच करने पर, प्राप्त अफीम मिलावटी पाई गई थी तथा घटिया अफीम के रूप में वर्गीकृत की गई जिसके कारण तुलाई के समय पर निर्धारित किये गए मूल्य से मूल्य में गिरावट आई तथा खेतिहरों को भुगतान की गई ₹ 187.31 लाख की अधिक राशि वसूली किये जाने के लिए दायी थी जो खेतिहरों से छह डीओओज द्वारा 1 से 12 वर्षों तक वसूल नहीं की गई थी। विवरण नीचे दिया गया है:-

क्र.सं.	डिवीजनल अफीम अधिकारी का नाम	खेतिहरों की सं.	राशि (₹)
1.	नीमच-I	96	9,91,293
2.	मन्दसौर -III	60	7,05,220
3.	जाऔरा -II	17	1,69,648
4.	भीलवाड़ा	37	5,18,209
5.	कोटा	745	1,62,42,787
6.	प्रतापगढ़	06	1,04,305
	कुल	**961**	**1,87,31,462**

उपरोक्त राशि एनडीपीएस अधिनियम, 1985 की धारा 72(1) के अनुसार वसूल की जा सकती है।

मध्य प्रदेश राज्य में, उपरोक्त मामला विभाग की जानकारी में लाया गया था, डीडीओ, नीमच -I, मंदसौर-III तथा जाऔरा-II ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2013) कि देय राशियों की वसूली के लिए समय-समय पर खेतिहरों को नोटिस जारी किये गए थे तथा बकाया वसूली के लिए सर्वोत्तम प्रयास किये जा रहे थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग की आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा की गई नियमित आपत्तियों के बावजूद, खेतिहरों से ₹ 18.66 लाख की राशि की बकाया वसूली 2000-01 से लंबित थी जो उक्त नियमों के प्रावधानों के तहत समायोजित/वसूल की जानी चाहिए थी।

राजस्थान राज्य में, मामला दिसम्बर 2013 में विभाग अर्थात डीओओ, भीलवाड़ा, कोटा तथा प्रतापगढ़ की जानकारी में लाया गया था। ₹ 168.65 लाख की बकाया वसूली के संबंध में उत्तर प्रतीक्षित है।

मंत्रालय से बकाया देय राशियों की गैर-वसूली, सम्मिलित किसानों की संख्या, खेतिहरों की कुल संख्या जिन्हें उस क्षेत्र में लाईसेंस जारी किये गए थे, पर

सूचना प्रतीक्षित थी (मार्च 2014)।

स्मार्ट कार्ड के प्रयोग के संदर्भ में, मंत्रालय की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मार्च 2014)।

6.13.11 खेतिहरों से अन्य को किया गया ₹ 208.39 लाख का भुगतान

एनडीपीएस नियमावली, 1985 के नियम 20 के साथ पठित धारा 9 {2 (डी)} के अनुसार, जिला अफीम अधिकारी अलग-अलग खेतिहरों द्वारा पहुँचाई गई अफीम के भार तथा गाढ़ेपन का ध्यान रखते हुए, मानक गाढ़ेपन के अनुसार ऐसी अफीम का भार निकालेगा तथा ऐसे खेतिहर को अस्थाई रूप से भुगतान की जाने वाली कीमत निर्धारित करेगा। उक्त अधिकारी इस तरह निर्धारित किऐ गए मूल्य के नब्बे प्रतिशत का भुगतान खेतिहर को करेगा जो यहाँ बाद में प्रावधानों के अनुसार निर्धारित किये जाने वाले खेतिहर को भुगतान योग्य अन्तिम मूल्य के प्रति समायोजन के अध्यधीन होगा।

मध्य प्रदेश राज्य में वर्ष 2010-11 से 2013-14 के लिए तीन जिला अफीम अधिकारियों (जाओरा ।।, मंदसौर –।।। तथा नीमच -। के अफीम भुगतान रजिस्टर की नमूना जॉच में, लेखापरीक्षा ने देखा कि उपरोक्त प्रावधान के विपरीत विभाग ने अफीम के 90 प्रतिशत मूल्य तथा इसकी शेष राशि के रूप में ₹ 151.94 लाख का भुगतान खेतिहरों के अलावा अन्य व्यक्ति को किया था जैसे पुत्र, भाई, पुत्री एवं मुखिया इत्यादि जो उपरोक्त नियमों के प्रावधानों के विरूद्ध था **(परिशिष्ट -29)**।

जब मामला विभाग की जानकारी के लाया गया था, तो इसने उत्तर दिया ''कि अफीम नियम पुस्तिका खण्ड-॥ के अनुसार, यदि कोई खेतिहर अनुपस्थित है, तो उसके लिए भुगतान नम्बरदार को अथवा नम्बरदार की जवाबदेही पर खेतिहरों द्वारा स्वयं नियुक्त किए गए विकल्प को किया जा सकता है,'' तथा अफीम की लागत की प्राप्ति न होने से संबंधित कोई शिकायत खेतिहरों से प्राप्त नहीं हुई थी तथा वर्ष 2012-13 से अफीम की लागत का ई-भुगतान के माध्यम से खेतिहर के व्यक्तिगत बैंक खाते के भुगतान किया गया था।

तथ्य यह है कि ₹ 151.94 लाख की राशि का भुगतान खेतिहरों से कोई नियुक्ति पत्र प्राप्त किये बिना ही खेतिहरो के अलावा अन्य व्यक्तियों को किया गया था।

राजस्थान राज्य में, वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए जिला अफीम अधिकारी भीलवाड़ा, कोटा तथा प्रतापगढ़ के अभिलेखों के नमूना जॉच के दौरान (अफीम भुगतान रजिस्टर) लेखापरीक्षा ने देखा कि विभाग ने फसल वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 के दौरान ₹ 56,45,300/- (क्रमश: ₹ 18,11,200+ 8,79,500+29,54,600) की अफीम राशि के लिए 90 प्रतिशत भुगतान की राशि खेतिहरों से अन्य व्यक्तियों को (परिशिष्ट 30) की थी जो उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार अनियमित है।

मामला विभाग की जानकारी में लाया गया था (दिसम्बर 2013)। डीओओ, कोटा ने उत्तर नहीं दिया। डीओओ, प्रतापगढ़ तथा भीलवाड़ा ने बताया "कि अफीम नियम पुस्तिका खण्ड-II के अनुसार, यदि कोई खेतिहर अनुपस्थित है, तो उसके लिए भुगतान नम्बरदार को अथवा नम्बरदार की जवाबदेही पर खेतिहरों द्वारा स्वयं नियुक्त किए गए विकल्प को किया जा सकता है,"

उत्तर को इस संदर्भ में देखा जा सकता है कि मूल खेतिहर ने कोई अधिकार नहीं दिया था कि किसे भुगतान किया जाना था; इसलिए भुगतान अनियमित था।

6.13.12 निपटान के लिए तैयार अन्य मादक दवाओं तथा जब्त किये गए माल, अफीम का निपटान न करना

एनडीपीएस अधिनियम, 1985 की धारा 52ए के अनुसार, केन्द्रीय सरकार किन्ही नशीली दवाओं अथवा मादक पदार्थों की खतरनाक प्रवृत्ति, चोरी के लिए उनकी अतिसंवेदनशीलता, एवजी उचित भण्डारण स्थान की बाध्यता अथवा किसी अन्य महत्वपूर्ण कारण का ध्यान रखते हुए, शासकीय राजपत्र में अधिसूचना प्रकाशित करवाकर, ऐसी नशीली दवाओं अथवा मादक पदार्थों अथवा नशीली दवाओं अथवा मादक पदार्थों की श्रेणी को विनिर्दिष्ट कर सकती है जो उनकी जब्ती के पश्चात जितनी शीघ्रता से संभव हो, ऐसे अधिकारों द्वारा एवं ऐसे ढंग से जैसा सरकार समय-समय पर यहॉ निर्दिष्ट की गई

प्रक्रिया का अनुपालन करने के पश्चात निर्धारित करे, निपटान की जाऍंगी। न्यायालय में प्रक्रिया के पूरा होने के बाद तथा यह पता लगने के पश्चात कि अभियुक्त के विरूद्ध कोई न्यायिक कार्यवाही लम्बित नहीं हैं, जब्त किए गए माल का विभाग द्वारा निपटान किया जाना है। अफीम के मामले में, माल जीओएडब्ल्यू, नीमच में जमा कराया जाना है।

राजस्थान राज्य में, वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए डीएनसी कोटा, जिला अफीम अधिकारी भीलवाड़ा, कोटा, प्रतापगढ़ तथा पी एण्ड आई सेल जयपुर (माल मालखाना रजिस्टर) के अभिलेखों की नमूना जॉच के दौरान, लेखा परीक्षा ने देखा कि विभिन्न प्रकार की मादक सामग्री जैसे अफीम (88.385 किग्रा) हेरोइन (1.420 किग्रा), पोस्त चरा (25089 किग्रा), चरस (2.250 किग्रा), गॉजा (23.950 किग्रा) भॉग (32.350 किग्रा), ब्राउन सुगर (0.700 किग्रा) पोस्त भूसा (19.500 किग्रा.) एवं अलप्रोजोलम (0.220 किग्रा) विभाग द्वारा जब्त किये जाने के पश्चात 15 से 32 वर्षो से अधिक समय से निपटान के लिए मालखाना में लम्बित पड़ी थी, जैसा **परिशिष्ट 31** में वर्णित है।

उपरोक्त मामलों में अभिलेख के अनुसार, सभी आपराधिक प्रक्रिया पूरी हो चुकी थी एवं मामलें न्यायालय द्वारा निर्णीत किये जा चुके थे। परन्तु विभाग ने मादक पदार्थों का निपटान नहीं किया तथा अफीम को जीओएडब्ल्यू नीमच में जमा नहीं कराया था।

मामला विभाग की जानकारी में लाया गया था (दिसम्बर 2013)। डीओओ, कोटा तथा भीलवाड़ा एवं पी एवं आई सेल, कोटा ने उत्तर नहीं दिया। डीओओ प्रतापगढ़ तथा पी एव आई सेल, जयपुर ने बताया कि निपटान समिति के गठन के बाद इस माल का निपटान किया जाएगा।

उत्तर तर्कसंगत नही है क्योंकि विभाग ने एक निपटान समिति गठित नहीं की तथा माल के निपटान तथा अफीम को जीओएडब्ल्यू में जमा करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की जैसा कि अधिनियम के अनुसार अपेक्षित था।

6.13.13 प्रारंभिक तुलाई रजिस्टर में अनियमितताऍं

एनडीपीएस नियमावली, 1985 के नियम 10 के अनुसार जिला अफीम अधिकारी प्रत्येक गॉव में जहॉ अफीम पोस्त की खेती अनुमत है, अफीम

पोस्त के खेतिहरों में से एक को नम्बरदार के रूप में पदनामित कर सकता है, जो ऐसी शर्तों तथा निबंधों पर ऐसे कार्यों को करेगा जो नशा आयुक्त द्वारा समय समय पर निर्दिष्ट किए जाएं।

इसके अतिरिक्त नियम 13(1) के अनुसार खेतिहर कटाई के दौरान नम्बरदार के समक्ष प्रतिदिन उसकी फसल से अफीम के प्रतिदिन के संग्रहण को तुलाई हेतु प्रस्तुत करेगा; (2) नम्बरदार ऐसी अफीम की तुलाई के लिए प्रबंध करेगा तथा उसके द्वारा बनाए जाने वाले अभिलेखों में आवश्यक प्रविष्टियॉ करेगा जैसा इस संबंध में नशा आयुक्त द्वारा निर्दिष्ट किया जा सकता है; (3) खेतिहरतथा नम्बरदार अपने हस्ताक्षर/ अंगूठे की छाप से ऐसे अभिलेखों में तारीख के साथ एक विशिष्ट दिन में तुलाई की गई अफीम की मात्रा को दर्शाती प्रविष्टियों को प्रमाणित करेंगे; (4) उचित अधिकारी नम्बरदार के अभिलेख में प्रविष्टियों के संदर्भ में खेतिहरों द्वारा संग्रहीत अफीम की तुलाई की जॉच करेगा तथा इसमें अपने निष्कर्ष दर्शायेगा जो उसके तथा नम्बरदार के द्वारा तिथि के साथ उनके हस्ताक्षर के तहत प्रमाणित होगी; (5) नम्बरदार के अभिलेख में दर्शायी गई खेतिहर द्वारा प्रस्तुत अफीम की मात्रा तथा उचित अधिकारी की जांच के दौरान उसके द्वारा पाई गई मात्रा में अन्तर की जांच उचित अधिकारी द्वारा अधिनियम की धारा 19 के तहत सजा के लिए खेतिहर का दायित्व अभिनिश्चित करने के लिए की जाएगी।

मध्य प्रदेश राज्य में, वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए तीन जिला अफीम अधिकारी (जाऔरा-II, मन्दसौर-III तथा नीमच-I) के प्रारंभिक तुलाई रजिस्टर (पीडब्ल्यूआर) तथा भुगतान रजिस्टर की नमूना जॉच में लेखापरीक्षा ने देखा की उचित अधिकारी द्वारा तुलाई की जांच करते समय अफीम की मात्रा पीडब्ल्यूआर में दर्ज की गई मात्रा की तुलना में 154 मामलों में 150 ग्रा. से 2.40 किग्रा. तक अधिक थी तथा 24 मामलों में 210 ग्रा. से 820 ग्रा. तक कम थी **(परिशिष्ट 32)**। इसके अतिरिक्त डीओओ द्वारा निरीक्षण किये गए 75 पीडब्ल्यूआर में से, 8 पीडब्ल्यूआर नम्बरदार द्वारा बंद किये गए नही पाए गए थे। तथापि, अधिनियम की धारा 19 के तहत दण्ड के लिए खेतिहर का दायित्व अभिनिश्चित करने के लिए उचित अधिकारी द्वारा भिन्नताओं के मामलों की जांच नहीं की गई थी।

राजस्थान राज्य में, वर्ष 2010-11 से 2012-13 के लिए जिला अफीम अधिकारी भीलवाड़ा, कोटा तथा प्रतापगढ़ के प्रारंभिक तुलाई रजिस्टर (पीडब्ल्यूआर) तथा भुगतान तुलाई रजिस्टर के अभिलेख की नमूना जाँच के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि पीडब्ल्यूआर में दर्ज अफीम की मात्रा में तथा तुलाई केंद्र पर खेतिहर द्वारा पहुँचाई गई मात्रा में 211 मामलों में 0.150 से 8.410 किग्रा. तक अधिक का तथा 21 मामलों में 0.160 से 0.757 किग्रा. तक कम का अन्तर था **(परिशिष्ट 33)।**

इसके अतिरिक्त, अभिलेखो की संवीक्षा में छ मामलों में अफीम के प्रतिदिन के उत्पादन की पुष्टि में नम्बरदार द्वारा किए गए हस्ताक्षर नही पाये गए थे तथा 18 मामलों में उत्पादन के अंत में नम्बरदार द्वारा पीडब्ल्यूआर बन्द नहीं किया गया था। 14 मामलों में निरीक्षक द्वारा निरीक्षण के दौरान पाई गई मात्रा की अधिकतम/ कमी को कुल मात्रा में शामिल नहीं किया गया था।

मामला विभाग की जानकारी में लाया गया था (दिसम्बर, 2013), डीओओ, कोटा ने उत्तर नहीं दिया था। डीओओ भीलवाड़ा तथा प्रतापगढ़ ने उत्तर दिया कि मात्रा में अन्तर इस तथ्य के कारण था कि नम्बरदार सामान्यत: अप्रचलित तुलाई मशीन का उपयोग करते हैं जबकि संग्रह केन्द्र पर इलैक्ट्रानिक तुलाई मशीन का उपयोग होता था। कमियों के संबंध में यह बताया गया था कि समय गुजरने के साथ (नम्बरदार स्तर से संग्रहचरण तक) कृषि उत्पादन में विद्यमान प्राकृतिक आद्रता कम हो जाती है जिससे भार में अन्तर होता है। अधिक भार के लिए विभाग ने बताया कि संग्रह केन्द्रों पर खेतिहरों को अपने निजी कन्टेनरों से विभागीय केन्टेनरों में अफीम के हस्तांतरण करने के पश्चात अपने कन्टेनरों के शेष को विभागीय कन्टेनरों में हस्तांतरित करने को कहा जाता है ताकि नशीले पदार्थों के दुरूपयोग से बचा जा सके। इसे कई बार संग्रह केन्द्र पर मापे गए अफीम के भार में वृद्धि हो जाती है। तथापि, निर्धारित भिन्नता से अधिक होने के मामलों में विभाग खेतिहरों से पूछताछ करता है तथा यदि आवश्यकता हो, तो उनके घरों की तलाशी भी ली जाती है।

6.13.14 न्यायालय मामलों का दीर्घ लम्बन

सीबीएन के परिणाम फ्रेमवर्क दस्तावेज (आरएफडी) के प्रावधानों के अनुसार, विभाग एनडीपीएस अधिनियम, 1985 के अपराधियों के प्रति मामले बुक करने, प्राधिकृत न्यायालय में शिकायत दर्ज करने तथा उनके निपटान की देखभाल करने के लिए आदेशित है।

सीबीएन की यूपी यूनिट, द्वारा अपने मुख्यालयों को भेजी गई दिसम्बर 2013 को समाप्त होने वाली तिमाही के लिए जिला/अधीनस्थ न्यायालयों में लम्बित मामलों के संबंध में तैमासिक सूचना/रिपोर्ट की संवीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि उस तिथि पर लम्बित 104 मामलों में से वर्ष 2000 से पहले की जब्ती वाले लगभग 37 मामले थे; बल्कि न तो इन 104 मामलों को फाइल करने वाली संबंधित तिथियों का उल्लेख किया गया था और न ही विभाग को इन मामलों में से किसी के निपटान/वर्तमान प्रास्थिति की जानकारी थी। मामला मंत्रालय की जानकारी में लाया गया है, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2014)।

6.13.15 पोस्त की अवैध के लिए निवारक कार्यकलाप

निवारक एवं बाध्यकारी कार्यवाही के रूप में, सीबीएन ने अवैध पोस्त खेती की उपस्थिति के लिए उपग्रह मानचित्रों का सत्यापन करने हेतु सर्वेक्षण करते समय, 2009-10 से 2011-12 के अवधि के दौरान अवैध अफीम पोस्त फसल के 2785.148 हेक्टेयर की नष्ट किया जैसा नीचे दर्शाया गया है

राज्य	नष्ट किये गये हेक्टेयर		
	2010	2011	2012
अरूणाचल प्रदेश	250.00	0.400	--
पश्चिम बंगाल	614.500	1390.600	14.168
उत्तराखण्ड	144.500	320.500	37.230
हिमाचल प्रदेश	13.250	--	--
कुल	1022.250	1711.500	51.398

स्त्रोत : अफीम पोस्त खेती पर वार्षिक नशा सम्मेलन 2012 की रिपोर्ट

औषधि कानून लागू करने के लिए एनडीपीएस अधिनियम के तहत 1986 में गृह मंत्रालय के तहत एक अन्य संगठन, नशा नियंत्रण ब्यूरो (एनसीबी) स्थापित किया गया तथा यह संबंधित एजेंसियों के बीच समन्वय के लिए एक नोडल एजेन्सी के रूप में भी कार्य करता है। एनसीबी की लगभग सभी भूमिकाएं सीबीएन की भूमिकाओं को ओवरलेप करती हैं। तथपि, गृह मंत्रालय के तहत एनसीबी ने अलग से 2011 में 14366 एकड़ (5985.93 हेक्टेयर) के तुलना में 2012 में 3098.55 एकड़ (1291.06 हेक्टेयर) में फैले हुए अफीम पोस्त को चिन्हित करने तथा नष्ट करने की सूचना दी।

लेखापरीक्षा का विचार है कि नकल विस्वरता तथा मूल्यवान संसाधनों के व्यर्थ से बचने के लिए एनडीपीएस अधिनियम, 1985 का लागू प्रबन्धन तथा समन्वय एक एजेंसी द्वारा किया जाना चाहिए।

6.14 आन्तरिक नियंत्रण लेखापरीक्षा तथा निगरानी

विभाग ने प्रत्येक वर्ष निपटान आपरेशन के पूरा होने के पश्चात अफीम के कृषि अभिलेखों की 100 प्रतिशत आन्तरिक लेखापरीक्षा करने का दावा किया। तथापि, यह विश्वास किया गया कि 100 प्रतिशत आन्तरिक लेखापरीक्षा 2009-10 में विशेष परिस्थितियों के अंतर्गत ही अनुदेशित थी। आन्तरिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट के अनुसार 2010-11 से 2012-13 की अवधि के दौरान कोई विसंगति/अनियमितता//संदिग्धता नहीं पाई गई थी। तथापि, इस लेखापरीक्षा ने अन्य बातों के साथ-साथ लाइसेंसिंग नीति के प्रावधानों की अननुपालना, स्मार्ट कार्ड अभिनिर्धारण, उपग्रह आधारित खेती प्रबन्धन तथा खेतिहरों से बकाया प्राप्य राशियों की वसूली के लिए गंभीर की कमी को बताया जो विभाग में आन्तरिक नियंत्रण के अभाव को दर्शाता है।

यह स्पष्ट नहीं था कि सीबीएन के आरएफडी की निगरानी डीओआर द्वारा किस प्रकार की जा रही है तथा डीओआर के उद्देश्यों की पूर्ति हेतु अन्य संगठनों (एनसीबी सहित) से महत्वपूर्ण् निष्पादन अपेक्षाओं का प्रबन्धन किया जाता है क्योंकि डीओआर के पास स्वयं अपने व्यापार नियमों के अनुसार एक आरएफडी नहीं है।

इसी प्रकार, राज्य उत्पाद शुल्क विभागों के साथ पोस्त के उप-उत्पाद (पोस्त भूसा, पोस्त चूरा तथा खसखस) की बिक्री/विचलन को नियंत्रित करने हेतु कोई समाधान नहीं किया गया था।

सीबीएन द्वारा आईएसओ 9001 की आवश्यकताओं का अनुपालन करने हेतु की गई कार्यवाही भी विभाग से प्रतीक्षित थी (मार्च, 2014)।

6.15 निष्कर्ष

एक प्राकृतिक संसाधन के रूप में पोस्त का नियंत्रित उपयोग पहले ही लाखों मूल्यवान विदेशी विनिमय देश में लाता है। यह भारतीय फार्मास्यूटिकल उद्योग द्वारा गंभीर दर्द से राहत के लिए प्रतिस्पर्धात्मक रूप से निर्धारित मूल्य वाली पोस्त आधारित दवाओं तथा घरेलू खपत के लिए विख्यात खसखस के उत्पादन में भी सहायता करता है। लाइसेंसीकृत पोस्त खेती के भी भारतीय किसानों के लिए महत्वपूर्ण सामाजिक-आर्थिक फायदे हैं। एक अच्छा विनियमित तथा नियमित नशा नीति फ्रेमवर्क दूरगामी वैश्विक असर के साथ इसके अवैध प्रवाह को प्रभावशाली रूप से रोक सकता है तथा फार्मास्यूटिकल तथा वैज्ञानिक प्रयोग हेतु अनुमत उत्पादन की तेज संर्वधन कर सकता है। यद्यपि, वर्षों से अफीम का उत्पादन मंदा एवं घटता जा रहा है, भारत के अफीम भण्डार के 50 प्रतिशत से ज्यादा का अभी भी निर्यात होता है। मूल्य चेन को ऊपर उठाते हुए नशीले एलकेलायड का अर्क निकालने के विनिर्माण/बिक्री तथा निर्यात में पोस्त खेती के घातांकी रूप से उच्च आर्थिक रिर्टन उपलब्ध कराने, पारंपरिक परिक्षेत्र में खसखस खरीदने में विदेशी मुद्रा बचाने, आधुनिक प्रौद्योगिकी का प्रयोग करने, वैज्ञानिक अनुसंधान प्रभावशाली प्रबन्धन संरचनाएं, वाणिज्यिक माडल तथा अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार समझौते का संभाव्य है।

खेतिहर तथा औषधि उत्पादकों के लिए एक आनुपातिक प्रोत्साहन संरचना के साथ-साथ अफीम बीजों के देशीय उत्पादन द्वारा विदेशी मुद्रा की बचत तथा अफीम आधारित तैयार दर्द निवारक रसायनों की बिक्री के माध्यम से राजस्व सृजन के दोहरे उद्देश्यों को लक्ष्य करते हुए कोई स्पष्ट नीति फ्रेमवर्क प्रतीत नहीं होता।