अध्याय - I
परिचय

भारत सरकार (जीओआई) की खाद्य प्रबंधन नीति के कार्यान्वयन हेतु और देश में खाद्यान्नों की सार्वजनिक खपत की आवश्यकता का पूरा करने की प्रक्रिया में धान/चावल की खरीद महत्वपूर्ण कारकों में से एक है। देश में बड़े स्तर पर धान/चावल और गेहूं जैसे खाद्यान्नों की खरीद, संचालन तथा भंडारण हेतु भारत सरकार ने 1964 में भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) का गठन किया। केंद्रीय स्तर पर उपभोक्ता मामलें, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग (मंत्रालय) और राज्य स्तर पर राज्य सरकारों तथा राज्य सरकार एजेंसियों (एसजीएज़) के सहयोग से एफसीआई खाद्यान्न प्रबंधन प्रचालनों के अभिन्न अंग के रूप में धान/चावल के खरीद कार्य करता है।

1.1 खाद्यान्न खरीद नीति

जीओआई की खाद्यान्न खरीद नीति के निम्नलिखित उद्देश्य हैं:-

क) लक्षित सार्वजनिक संवितरण प्रणाली (टीपीडीएस) और सरकार की अन्य कल्याण योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) की आवश्यकता को पूरा करने के लिए जिससे की सब्सिडी युक्त खाद्यान्नों गरीब एवं जरूरतमंद को आपूरित किया जाता है, और

ख) यह सुनिश्चित करने के लिए कि कृषक अपने उत्पाद के लिए लाभकारी कीमत प्राप्त करते हैं और

ग) खाद्य सुरक्षा को सुनिश्चित करने के लिए खाद्यान्नों के बफर स्टॉक बनाना।

इन उद्देश्यों को पूरा करने के लिए भारत सरकार न्यूनतम समर्थन कीमत (एमएसपी) पर भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) और राज्य सरकार/एसजीए के माध्यम से प्रत्येक वर्ष गेंहू और धान/चावल की खरीद करती है। किसानों से सीधे ही धान की खरीद करने और चावल में बदलने हेतु इसे मिल्ड कराने के अलावा पर्याप्त मात्रा को लेवी के रूप में चावल चावल मिल मालिकों के माध्यम से खरीदा जाता है जिसमें चावल मिल मालिक सीधे किसानों से धान खरीदते है, इसे चावल में बदलते है और उक्त की सुपुर्दगी एफसीआई और राज्य सरकारों/एसजीएज़ को करते है।

1.2 भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई)

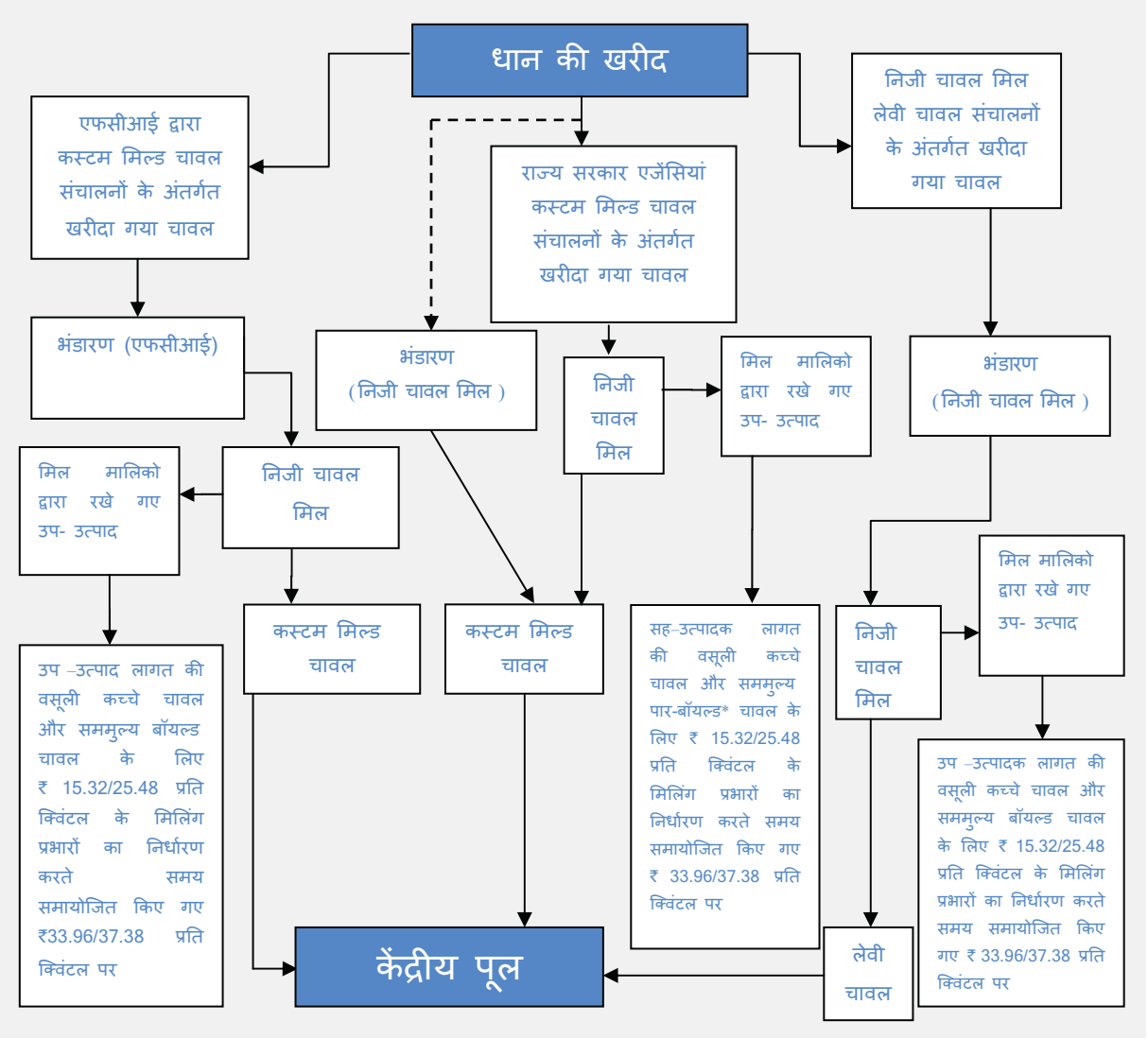
एफसीआई उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग (बाद में मंत्रालय के रूप में संदर्भित) के प्रशासनिक पर्यवेक्षण और नियंत्रण के अधीन कार्य कर रहा है जो राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं।

एफसीआई के कार्य अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक की अध्यक्षता में एक निदेशक बोर्ड द्वारा प्रबंधित किए जाते है जिसमें दो निदेशक उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय का प्रतिनिधित्व करने वाले, एक निदेशक कृषि एवं सहकारिता मंत्रालय से, एक पदेन निदेशक (केंद्रीय भंडारण निगम के प्रबंध निदेशक) तथा दो गैर-शासकीय निदेशक शामिल हैं। सभी निदेशक केंद्र सरकार द्वारा नियुक्त किए जाते है। इसके क्रिया-कलाप पांच जोनल कार्यालयों, 24 क्षेत्रीय कार्यालयों, 168 जिला कार्यालयों, तथा आदीपुर (कच्छ) गुजरात में एक बंदरगाह कार्यालय सहित नई दिल्ली के मुख्यालय के साथ देश भर में फैले नेटवर्क के माध्यम से प्रबंधित किए जाते है। एफसीआई के मुख्य कार्यों में खाद्यान्नों के खरीद खाद्यान्नों का भंडारण खाद्यान्नों का संचलन और खाद्यान्नों का वितरण और बिक्री शामिल है।

1.3 धान की खरीद और चावल की सुपुर्दगी के लिए प्रचालनात्मक रूपरेखा

सरकार ने खाद्य प्रबंधन नीति के कार्यान्वयन के लिए व्यापक प्रशासनिक तंत्र का गठन किया है। कृषि मंत्रालय और खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय भारत सरकार खाद्य प्रबंधन नीति को निरूपित और कार्यान्वित करते है। कृषि मंत्रालय, कृषि उत्पादों की कीमतों से संबंधित राष्ट्रीय नीतियों एवं कार्यक्रमों के निरूपण के लिए उत्तरदायी है। खाद्यान्नों की खरीद, प्रबंधन, भंडारण और संवितरण लक्षित टीपीडीएस, बफर स्टॉक का रख-रखाव, निर्यात एवं आयात, खाद्यान्नों के गुणवत्ता नियंत्रण एवं विनिर्देशों, खाद्यानों पर सब्सिडियों के प्रशासन आदि के संबंध में राष्ट्रीय नीतियों के निरूपण एवं कार्यान्वयन की व्यवस्था मंत्रालय द्वारा की जाती है।

धान की खरीद से लेकर एफसीआई/राज्य सरकार/एसजीएज़ और को चावल की सुपुर्दगी तक विभिन्न चरणों को दर्शाते हुए एक प्रवाह संचित्र निम्नानुसार है:



*पानी मे भीगा धान और माइल्ड स्टील सिलिडिंकल टैंक में वास्पीकृत और मीलिंग के पहले ड्रापर में सुखाया गया।

खाद्य प्रबंधन नीति के मुख्य घटकों की व्याख्या निम्नानुसार है:

न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमसीपी)

कृषि लागत एंव मूल्य आयोग (सीएसीपी)[2] कि सिफारिशों तथा राज्य सरकारों एवं विभिन्न केंद्रीय मंत्रालयों के दृष्टिकोणों के आधार पर भारत सरकार किसानों के हितों की सुरक्षा करने के लिए प्रत्येक वर्ष विभिन्न खाद्यान्नों के लिए एमएसपी को निर्धारित करती है।

[2] *सीएसीपी अपनी सिफारिशों को सरकार को कीमत निति रिपोर्ट के रूप में खरीफ फ़सल, रबी फ़सल, गन्ना, कच्चा जूट एवं कोपरा का भिन्न वर्ग में प्रस्तुत करते है।*

खाद्यान्नों की किफायती लागत

यह खाद्यान्नों की प्राप्ति लागत का जोड़ है जिसमे खरीद के प्रासंगिक व्यय, प्रशासनिक व्यय, संभाल एवं कमियां आदि शामिल है।

खरीद के प्रासंगिक व्यय

प्रथम भंडारण केन्द्र में खरीद से प्राप्ति के चरण से एफसीआई द्वारा किए गए व्ययों को खरीद के प्रासंगिक व्यय प्रभारों के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। ये व्यय धान की सीधी खरीद और मिल मालिकों तथा एसजीएज़ से चावल की खरीद पर किया गया प्रासंगिक व्यय है और इसमे सांविधिक व्यय जैसाकि मंडी प्रभार[3], खरीद कर/मूल्य वार्धित कर (वेट) और गैर सांविधिक प्रभार जैसाकि मंडी श्रमबल प्रभार (एमएलसी), संरक्षण एवं रख-रखाव प्रभार आदि शामिल है।

लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस)

इस प्रणाली के अंतर्गत, राज्यों से गरीबों की पहचान करने के लिए, उचित मूल्य दुकानों (एफपीएस) को खाद्यान्नों की सुपुर्दगी और एफपीएस स्तर पर पारदर्शी एवं जवाबदेह तरीके से इनके संवितरण के लिए विश्वसनीय व्यवस्था का निरूपण तथा कार्यान्वयन करना अपेक्षित है।

केंद्रीय निर्गम कीमत (सीआईपी)

गेंहू और चावल को संवितरण के लिए सीआईपी पर राज्य सरकारों/केंद्रशासित प्रदेश प्रशासनों को केंद्रीय पूल से भेजा जाता है। सीआईपी को उनकी किफायती लागत से कम पर निर्धारित किया जाता है।

गरीबों पर ध्यान केंद्रण करते हुए सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) की व्यवस्था और पुर्नसंरचना के बाद (लक्षित पीडीएस) दो विभिन्न सीआईपीज निर्धारित की जाती है, एक गरीबी रेखा के नीचे (बीपीएल) आने वाले परिवारों के लिए और दूसरी गरीबी रेखा से उपर (एपीएल) आने वालों के लिए। केंद्रीय सरकार इस आधार विशेष रूप से बीपीएल श्रेणी को सब्सिड़ी युक्त दरों पर खाद्यान्नों को उपलब्ध कराने के लिए सब्सिडी भार का वहन करती है।

---

[3] राज्य सरकार/एफसीआई द्वारा अधिसूचित किया गया बाजार जहां किसान खाद्यान्न को बिक्री के लिए लाते है।

बफर स्टॉक नीति

खाद्य भंडारो का रख-रखाव भारत सरकार द्वारा निम्नलिखित हेतु किया जाता है i) खाद्य सुरक्षा के लिए निर्धारित न्यूनतम बफर स्टॉक मानदंडों का पूरा करने के लिए, ii) पीडीएस/टीपीडीएस/कल्याण योजनाओं के माध्यम से आपूर्ति के लिए खाद्यान्नों के मासिक निर्गम हेतु, iii) अप्रत्याशित फसल खराबी, प्राकृतिक आपदा आदि से उत्पन्न अनपेक्षित परिस्थितियों को पूरा करने के लिए और iv) आपूर्ति को बढाने के लिए बाजार हस्तक्षेप हेतु जिससे कि खुला बाजार कीमतों को कम करने में सहायता मिले।

केंद्रीय पूल भंडार का रख-रखाव एफसीआई, राज्य सरकारों तथा एसजीएज़ द्वारा किया जाता है। गेंहू, धान और अपरिष्कृत अन्न को एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा अधिशेष रूप में खोले गए खरीद केंद्रों से खरीदा जाता है। राज्य सरकारों/एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए स्टॉक को एमएसपी और प्रासंगिक व्यय प्रभारों के भुगतान पर एफसीआई द्वारा ले लिया जाता है। मिल मालिकों द्वारा मिल्ड किए धान और इस परिणामस्वरूप उत्पादित चावल[4] की कुछ प्रतिशतता को आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 के अंतर्गत राज्य सरकारों द्वारा जारी लेवी आदेशों के तहत् एफसीआई को हस्तांतरित किया जाता है। चावल की सुपुर्दगी की प्रतिशतता राज्य-राज्य में भिन्न है।

1.4 केंद्रीय पूल के लिए धान की खरीद

भारत सरकार की मौजूदा खरीद नीति के अंतर्गत केंद्रीय पूल हेतु धान को विभिन्न एजेंसियों जैसाकि एफसीआई, एसजीए और निजी चावल मिल मालिकों द्वारा खरीदा जाता है। केंद्रीय पूल के लिए खरीद भारत सरकार द्वारा निर्धारित एमएसपी पर निरंतर स्वरूप[5] आधार पर की जाती है। विकेंद्रीकृत खरीद (डीसीपी) योजना के अंतर्गत आने वाली राज्य सरकार द्वारा खरीदा गया चावल भी केंद्रीय पूल का हिस्सा है। इस योजना के अंतर्गत डीसीपी राज्य/यूटी[6] टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के प्रति लेवी चावल सहित खाद्यान्नों की खरीद, भंडारण और प्रत्यक्ष रूप से संवितरण करते है। उनकी आवश्यकताओं से अधिक किसी अधिशेष भंडार को केंद्रीय पूल के लिए एफसीआई द्वारा ले लिया जाता है। टीपीडीएस में संवितरण हेतु भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के प्रति खरीद में किसी कमी के मामले में एफसीआई केंद्रीय पूल में से कमी को पूरा करता है।

---

[4] धान की मिलिंग से प्राप्त चावल।

[5] खरीद की कोई उपरी अधिकतम सीमा नही है, किसानों द्वारा जितना भी मंडियों में लाया जाता है उसे एफसीआई।एसजीएस द्वारा खरीदा जाता है।

[6] अंडमान निकोबार द्वीपसमूह, छत्तीसगढ़, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, ओडिसा, तमिलनाडु, उत्तराखण्ड और पश्चिम बंगाल

खरीदे गए धान की कस्टम मिलिंग

एमएसपी के आधार पर एफसीआई, राज्य सरकारों तथा एसजीएज़ और निजी चावल मिल मालिकों द्वारा केंद्रीय पूल के लिए खरीदे गए धान को चावल मिलों मे मिल्ड किया जाता है। इस कार्यकलाप को धान की कस्टम मिलिंग[7] कहा जाता है। सरकार/निजी चावल मिल मालिकों द्वारा धान की कस्टम मिलिंग के परिणामस्वरूप धान का चावल (प्राप्त चावल) में रूपांतरण और निर्दिष्ट मिलिंग प्रभारों के भुगतान पर एफसीआई को इस चावल की सुपुर्दगी की जाती है। मौजूदा व्यवस्था के अंतर्गत धान की मिलिंग सीएमआर और लेवी रूट के माध्यम से केंद्रीय पूल के लिए खरीदे गए धान हेतु है।

- **कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर)-** प्रत्येक वर्ष रबी/खरीफ विपणन अवधियों (आरएमएस/केएमएस[8]) के दौरान एसजीएज़, सहकारी समितियों आदि के साथ एफसीआई मंडियों/खरीद केंद्रों से सीधे ही धान की खरीद करता है जिसे चावल मिल मालिकों के माध्यम से चावल में रूपांतरित कर दिया जाता है और परिणामी चावल (जिसे सीएमआर के रूप में जाना जाता है) को एफसीआई को सुपुर्द कर दिया जाता है। एफसीआई द्वारा खरीदे गए धान को सर्वप्रथम इसके गोदामों में ले जाया जाता है जहां से इसे चावल में रूपांतरित करने के लिए मिल मालिकों को जारी किया जाता है। इस व्यवस्था में, एफसीआई द्वारा मिलिंग के लिए चावल मिल मालिकों को धान देने से पहले मिलर से अग्रिम में चावल प्राप्त किया जाना है। एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए धान के मामले में सामान्यत: उक्त को मिलिंग के लिए मंडी से सीधे ही मिल मालिकों के परिसरों में भेज दिया जाता है और परिणामी चावल को एफसीआई को सीधे ही सुपुर्द कर दिया जाता है। कुछ मामलों में, एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए धान को पहले उनके स्वयं के गोदामों में भंडारित किया जाता है और वहां से धान को निजी चावल मिल मालिकों को मिलिंग हेतु जारी किया जाता है।

- लेवी चावल- लेवी आदेशों के अंतर्गत किसानों से सीधे खरीदा गया और चावल मिल मालिकों द्वारा मिल्ड किए गए धान और परिणामी चावल की निर्दिष्ट प्रतिशतता की सुपुर्दगी को लेवी चावल कहा जाता है। इसे सांविधिक लेवी प्रणाली के अंतर्गत किया जाता है जिसमें आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 द्वारा दी गई शक्तियों का उपयोग करते हुए राज्य सरकारें, केंद्रीय पूल के लिए एफसीआई हेतु उनके द्वारा (किसानों से सीधे खरीदे गए

---

[7] भूसी और ब्रान परतों को हटाना और खाने योग्य सफेद चावल का उत्पादन करना जिसे पर्याप्त रूप से मिल्ड किया गया है और अशुद्धताओं से मुक्त है।

[8] रबी फसलों को अक्तूबर से दिसम्बर तक सर्दियों में बोया जाता है और अप्रैल से जून के बीच गार्मियों में काटा जाता है। खरीफ फसलों को देश के विभिन्न भागों में मानसून के शुरू होने पर बोया जाता है और इन्हे सितम्बर-अक्तूबर में काटा जाता है। उत्तरी राज्यो (पंजाब, हरियाणा आदि) जहाँ रबी सीज़न मे मुख्य फसल गेंहू है की तुलना मे अधिकतर दक्षिणी राज्यों में धान बुआई दोनों सीजन में की जाती है

धान से) परिणामी चावल की निर्दिष्ट प्रतिशतता के सुपुर्द करने के लिए निजी चावल मिल मालिकों/डीलरो को निर्देश देते हुए भारत सरकार के परामर्श से लेवी आदेश जारी करती है।

2009-10 से 2013-14 के दौरान धान के उत्पादन, मंडी आवक और खरीद निम्नानुसार थी:

तालिका 1.1:

धान का उत्पादन, मंडी आवक और खरीद (चावल के रूप में)*

(लाख मिट्रिक टन-एलएमटी)

वर्ष	भारत में धान का उत्पादन	धान की मंडी आवक	खरीद			
			एफसीआई	एसजीएज़	जोड	लेवी चावल (जोड में शामिल)
2009-10	890.90	346.39	101.73	218.61	320.34	112.64
2010-11	959.80	363.81	119.70	222.09	341.79	116.05
2011-12	1043.20	375.20	91.10	259.31	350.41	97.85
2012-13	1030.00	403.34	70.33	270.11	340.44	80.44
2013-14	1061.90	399.32	60.30	261.30	321.60	80.07

* धान का चावल में 67 *प्रतिशत* के उत्पाद अनुपात में परिवर्तित किया जाता है, तदनुसार, धान के आंकडे इस परिवर्तन अनुपात पर आधारित है।

स्रोत: कृषि मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट, मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट और एफसीआई खरीद डिवीजन

जैसाकि तालिका 1.1 से देखा जा सकता है, एफसीआई द्वारा की गई खरीद में वर्षों से गिरावट का रूझान है। मौजूदा खरीद रूपरेखा के अंतर्गत एफसीआई द्वारा धान की सीधी खरीद के माध्यम से प्राप्त हुए चावल की लागत सीएमआर प्रचालनों के अंतर्गत एसजीएज़ के माध्यम से इसके द्वारा प्राप्त किए गए चावल के प्रति तुलनात्मक रूप से कम प्रासंगिक व्ययों के कारण कम है। इस प्रकार, एफसीआई द्वारा घटती खरीद समग्र चावल खरीद और आपूर्ति पर अतिरिक्त व्यय में बदल जाती है जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार पर उच्चतर सब्सिडी भार पड़ता है।

1.5 खाद्य सब्सिडी

खाद्य सब्सिडी टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के लिए केंद्रीय निर्गम कीमतों (सीआईपीज) पर खाद्यान्नों की किफायती लागत और उनके बिक्री उदग्रहणों के बीच अंतर को पूरा करने के लिए मंत्रालय के बजट में उपलब्ध कराई जाती है। इसके अतिरिक्त, केंद्रीय सरकार भी बफर स्टॉक की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए खाद्यान्नों की खरीद करती है जिसको बनाए रखने की लागत[9] की प्रतिपूर्ति भी सब्सिडी के भाग के रूप में भारत सरकार द्वारा की जाती है।

[9] *भडांरण लागत, रख-रखाव, बीमा आदि, कम अवसर लागत और हानियां शामिल है।*

सरकार ने प्रतिष्ठा के साथ जीवनयापन करने के लिए नागरिकों हेतु उचित कीमतों पर श्रेष्ठ खाद्य की पर्याप्त मात्रा की प्राप्ति को सुनिश्चित करके खाद्य एवं पोषण सुरक्षा उपलब्ध कराने के उद्देश्य के साथ 10 सितम्बर, 2013 को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 को अधिसूचित किया था। यह अधिनियम टीपीडीएस के अंतर्गत सब्सिडी युक्त खाद्यान्नों के प्राप्त करने के लिए ग्रामीण जनसंख्या के 75 *प्रतिशत* तक और शहरी जनसंख्या के 50 *प्रतिशत* तक, इस प्रकार जनसंख्या के लगभग दो-तिहाई को कवर करते हुए, कवरेज का प्रावधान करता है।

सब्सिडी की प्रतिपूर्ति

केंद्रीय सरकार अनुमोदित लागत सिद्धांतो[10] के अनुसार इसकी ओर से किए गए खरीद परिचालनों पर राज्य सरकारों/एससीएज द्वारा किए गए समस्त व्यय की प्रतिपूर्ति करता है।

यह सब्सिडी एफसीआई को दी जाती है जोकि टीपीडीएस और अन्य कल्याण योजनाओं के अंतर्गत गेंहू और चावल की खरीद एवं आबंटन हेतु और खाद्य सुरक्षा उपाय के रूप में खाद्यान्नों के बफर स्टॉक के रख-रखाव हेतु जीओआई का मुख्य साधन है। डीसीपी की योजना के अंतर्गत राज्य विशेष आर्थिक लागत को भारत सरकार द्वारा निर्धारित किया जाता है और इस प्रकार निर्धारित की गई आर्थिक लागत और सीआईपी के बीच अंतर को खाद्य सब्सिडी के रूप में राज्य को दिया जाता है।

राज्य सरकारों को खाद्य सब्सिडी के भुगतान की मौजूदा प्रणाली के अंतर्गत खाद्य एवं सार्वजनिक संवितरण मंत्रालय सीएमआर और लेवी चावल के संबंध में सभी राज्यों से प्रस्तावों को प्राप्त करने के बाद प्रत्येक विपणन सत्र के पूर्व राज्य एजेंसियों (लेवी चावल के मामले में मिल मालिक) को भुगतान किए जाने वाले विभिन्न प्रासंगिक व्ययों को दर्शाने वाले अस्थायी लागत पत्रों को जारी करता है।

राज्य सरकारे/एसजीएज़ केंद्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद करते है जिसे या तो एफसीआई को आपूरित कर दिया जाता है या विकेंद्रीकृत प्रचालनों (डीसीपी) की योजना के अंतर्गत उनकी स्वयं की पीडीएस योजनाओं के लिए उपयोग किया जाता है। इसलिए, एफसीआई को आपूरित और डीसीपी योजना के अंतर्गत आबंटन के लिए राज्य सरकार द्वारा प्रतिधारित खाद्यान्नों के लिए पृथक लागत पत्रों की संगणना की जाती है।

राज्य सरकारें/एजेंसियां केंद्रीय पूल प्रचालनों के लिए सुपुर्दगी/उठान के संबंध में अस्थायी लागत पत्रों के आधार पर एफसीआई से अपने दावों को वरीयता देती है। डीसीपी प्रचालनों के लिए एसजीएज़ खाद्य एवं सार्वजनिक संवितरण मंत्रालय, भारत सरकार को अपने तिमाही दावें

---

[10] *खरीद के प्रासंगिक व्ययों की लागत को अंतिम रूप देने के लिए 2003 में भारत सरकार द्वारा जारी*

प्रस्तुत करते है। चूंकि, लागत पत्र अस्थायी है और लेखापरीक्षित लेखाओं के आधार पर अंतिम रूप दिए जाने के विषयाधीन है तथा राज्यों में लेखाओं को अंतिम रूप देने में हमेशा विलंब होता है, तिमाही सब्सिडी का भुगतान दावा की गई राशि पर पांच *प्रतिशत* की कटौती करने के बाद अस्थायी आधार पर किया जाता है। तिमाही की समाप्ति के बाद अस्थायी सब्सिडी के अतिरिक्त अगली तिमाही के लिए अनुमानित सब्सिडी के 90 *प्रतिशत* का भुगतान भी 'अग्रिम सब्सिडी' के रूप में अग्रिम में कर दिया जाता है। अग्रिम सब्सिडी को अगली तिमाही के दौरान किए गए राज्यों के दावे से समायोजित किया जाता है। राज्य एजेंसियों द्वारा लेखाओं को अंतिम रूप देने और उसके प्रस्तुतिकरण के बाद लागत पत्रों को भारत सरकार द्वारा अंतिम रूप दिया जाता है और राज्य सरकार को पहले ही भुगतान की गई अस्थायी सब्सिडी को राज्य के अंतिम दावों से समायोजित किया जाता है और अंतर का उचित रूप से भुगतान/समायोजन किया जाता है। इसलिए, इस प्रणाली के अंतर्गत केंद्रीय सरकार/एफसीआई की ओर से किए गए प्रचालनों पर राज्यों द्वारा व्यय की गई सभी वास्तविक लागतों की प्रतिपूर्ति भारत सरकार द्वारा की जाती है।

सब्सिडी के भुगतान के लिए समान प्रणाली एफसीआई पर लागू है। एफसीआई उपभोक्ता सब्सिडी, अर्थात पीडीएस के अंतर्गत आबंटन के उद्देश्य हेतु खाद्यान्नों की आर्थिक लागत और बिक्री मूल्य के बीच अंतर, के संबंध में तिमाही दावों को वरीयता देती है। इसके अलावा, सब्सिडी का भुगतान मौजूदा दिशानिर्देशों के अनुसार बफर स्टॉक के रख-रखाव में व्यय हुई लागत के संबंध में भी किया जाता है। अस्थायी दावों को निगम के लेखापरीक्षित लेखाओं के आधार पर अंतिम रूप दिया जाता है।

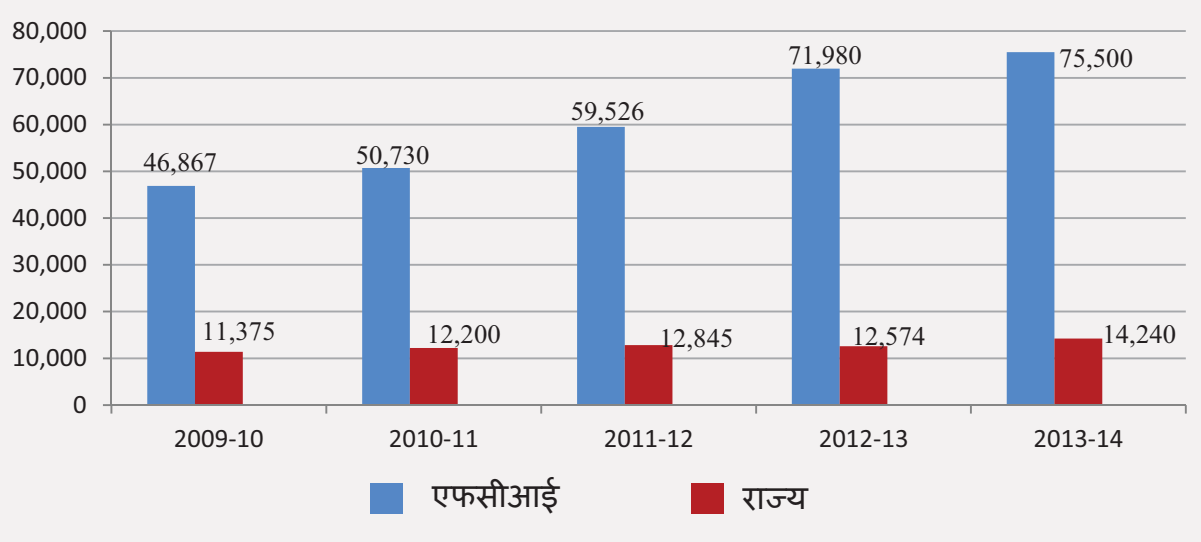
लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, छत्तीसगढ़, हरियाणा, ओडिशा, पंजाब और उत्तर प्रदेश में खरीद प्रांसगिक व्यय क्रमश: 2008-09 (आंध्र प्रदेश और तेलगांना), 2007-08, 2011-12, 2004-05, 2008-09 और 2006-07 तक ही निर्धारित हो पाये थे। इसके अलावा बिहार का लेखा 2000 से प्रतीक्षित है।

एफसीआई और डीसीपी योजना चलाने वाले राज्यों में पिछले पांच वर्षों के दौरान बफर स्टॉक के सब्सिडी युक्त खाद्यान्नों (गेंहू, चावल और मोटा अनाज) अनुरक्षण के संवितरण के लिए भुगतान की गई सब्सिडी के वर्ष-वार ब्रेक अप निम्नानुसार है:

चार्ट 1.1

एफसीआई/एसजीएज़ को भारत सरकार द्वारा भुगतान की गई खाद्य सब्सिडी

(₹ करोड़ में)



स्रोत: मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट

जैसा कि उपरोक्त चार्ट से स्पष्ट है, पिछले पांच वर्षों में खाद्य सब्सिडी में निरंतर वृद्धि हुई है, और 31 मार्च 2014 को यह ₹ 89,740 करोड़ थी।

1.6 लेखापरीक्षा का औचित्य

जीओआई टीपीडीएस के तहत चावल की आपूर्ति पर बहुत अधिक राशि खर्च करती है। जैसा कि चार्ट 1.1 से स्पष्ट है, 31 मार्च 2014 तक खाद्य सब्सिडी का बोझ ₹ 89,740 करोड़ था। धान को चावल में रूपांतरित करने के लिए मिलिंग प्रभारों को भारत के टेरिफ आयोग की सिफारिशों के आधार पर काफी पहले 2005 में भारत सरकार द्वारा निर्धारित किया गया था और तब से मिलिंग प्रभारों को संशोधित नहीं किया गया है। चावल मिल मालिक अब भी मिलिंग प्रभारों में वृद्धि के लिए कोई मांग किए बिना 2005 में निर्धारित किए गए मिलिंग प्रभारों पर मिलिंग कार्य कर रहे है हालांकि मिलिंग की लागत में महत्वपूर्ण वृद्धि हो चुकी है। मिलिंग प्रक्रिया में उत्पन्न उप उत्पादों अर्थात चावल की भूसी, टूटा चावल और भूसी की बिक्री कीमत में पर्याप्त वृद्धि हुई है, जिससे मिल मालिकों को उच्च लाभ मिलता है। यहां किसानों को न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) के भुगतान, धान हेतु मिलिंग प्रभारों में संशोधन और चावल की गैर सुपुर्दगी से संबंधित मामले भी थे। तदनुसार, यह निष्पादन लेखापरीक्षा विभिन्न चरणों पर मॉनीटरिंग तथा नियंत्रण प्रक्रियाओं की प्रभावकारिता सहित ऐसे मामलों की जांच करने के लिए की गई थी।

1.7 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह मूल्यांकन करने के लिए की गई थी कि क्या:

- लागत पत्र में मिलिंग प्रभारों सहित विभिन्न प्रासंगिक व्ययों की दरों को पारदर्शी एवं किफायती तरीके से निर्धारित किया गया था।
- मिल मालिकों के चयन की प्रणाली उचित थी चावल मिलों के साथ मंडियों का संयोजन किफायती था और चावल मिल मालिकों को धान का आबंटन प्रभाविकता से किया जाता था;
- केंद्रीय पूल के लिए खरीदे गए धान/चावल की गुणवत्ता और मात्रा को सुनिश्चित करने की प्रणाली को प्रभाविकता से कार्यान्वित किया गया था;
- मिलिंग करारों/लेवी आदेशों की निबंधन एवं शर्तों का यथावत पालन किया गया था;
- धान की खरीद, भंडारण, मिलिंग और चावल की सुपुर्दगी के चरण तक के लिए मॉनिटरिंग और समीक्षा तंत्र पर्याप्त है और प्रभाविकता से प्रचालित है।

1.8 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

यह निष्पादन लेखापरीक्षा व्यापक रूप से निम्नलिखित क्षेत्रों को कवर करती है:

- धान/चावल की खरीद, धान के आबंटन और चावल मिल मालिकों की लिकिंग के समय भारत सरकार के अनुदेशों का पालन
- चावल मिल मालिकों को धान का निर्गम और इसकी भंडारण
- कस्टम मिलिंग और एफसीआई/एसजीएज़ को चावल की सुपुर्दगी
- प्राप्त/भंडारित धान और जारी किए गए चावल का लेखाकरण
- चावल मिल मालिकों द्वारा विभिन्न विनियामक आवश्यकताओं का अनुपालन

एफसीआई के खाद्यान्न संचालन भंडारण और परिवहन भारत के सीएजी के 2013 के प्रतिवेदन सं. 7 में प्रकाशित 'भारतीय खाद्य निगम में खाद्यान्नों का भंडारण प्रबंधन और परिवहन' पर निष्पादन लेखापरीक्षा में कवर किया गया था।

1.9 लेखापरीक्षा मानदंड

इस निष्पादन को निम्नलिखित से आहरित मानदंडों के प्रति निर्धारित किया गया था:

- भारत सरकार के अनुदेश/दिशानिर्देश, राज्य सरकार के आदेश, राज्य सरकार की एजेंसियों के प्रचालनात्मक दिशानिर्देश

- चावल मिल मालिकों के साथ एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा किए गए कस्टम मिलिंग करार
- संबंधित राज्यों के लेवी आदेश
- खरीदे गए धान, मिल्ड और आपूरित चावल आदि के रिटर्न/स्टॉक लेखें
- एफसीआई, संबंधित राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पीएसयूज), खाद्य एवं सिविल आपूर्ति विभागों, राज्य सरकार एजेंसियों, सहकारी समितियों, और राज्य के अन्य संबंधित विभागों (जैसे भू राजस्व एवं परिवहन) के प्रासंगिक अभिलेख

1.10 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

प्राथमिक अध्ययन और आवश्यक जानकारी को एकत्र करने के पश्चात मंत्रालय/एफसीआई प्रबंधन के साथ एक एन्ट्री कॉन्फ्रेंस (16 मई, 2014) का आयोजन किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, उद्देश्य और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी और लेखापरीक्षा मानदंड पर सहमति दी गई थी। कार्यक्षेत्र लेखापरीक्षा गैर डीसीपी[11] राज्यों के मामले में मई 2014 से दिसम्बर 2014 और डीसीपी राज्यों[12] के मामले में सितम्बर 2014 से जनवरी 2015 के दौरान की गई थी।

यह निष्पादन लेखापरीक्षा 2009-10 से 2012-13 के दौरान धान की खरीद के आधार पर उनके जिलों[13] (विभिन्न राज्यों में) के 20 से 25 *प्रतिशत* के नमूना चयन द्वारा आंध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, हरियाणा, ओडिशा, पंजाब, तेलंगाना और उत्तर प्रदेश (ये राज्य 2012-13 में धान की कुल खरीद के लगभग 95 *प्रतिशत* के लिए जवाबदेह थे) राज्यों में की गई थी। इस चयनित राज्यों में विस्तृत जांच के लिए 17 से 25 *प्रतिशत* चावल मिलों (विभिन्न राज्यों में) पर विचार किया गया था। इसके अतिरिक्त छत्तीसगढ़ और ओडिशा राज्यों का चयन चावल के लिए विकेंद्रीकृत खरीद राज्य (डीसीपी) होने के कारण किया गया था जिसमे 25 *प्रतिशत* जिलों और 10 *प्रतिशत* मिलों का विस्तृत जांच के लिए चयन किया गया था। **(अनुबंध-I)**

चयनित राज्य के प्राधिकरणों और एफसीआई कार्यालयों के अभिलेखों की जांच के अतिरिक्त 2009-10 से 2013-14 तक पांच वर्षों की अवधि के लिए उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक संवितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक संतवितरण विभाग के प्रासंगिक अभिलेखों की भी जांच की गई थी।

---

[11] *आन्ध्र प्रदेश, बिहार, हरियाणा, पंजाब, तेलंगाना एवं उत्तर प्रदेश*

[12] *छत्तीसगढ़ एवं उड़ीसा*

[13] *एफसीआई, क्षेत्रीय/कार्यालय क्षेत्र शामिल*

ड्राफ्ट रिपोर्ट मंत्रालय को 22 जून 2015 को जारी की गई थी। मंत्रालय ने दिनांक 24 जून 2015 के पत्र द्वारा अपनी प्रतिक्रिया की सूचना दी थी। मंत्रालय/एफसीआई के साथ कृषि भवन, नई दिल्ली में 25 जून 2015 को एग्जिट कॉन्फ्रेंस हुई थी। जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्षों और सिफारिशों पर चर्चा की गई थी।

1.11 आभार

लेखापरीक्षा निष्पादन लेखापरीक्षा के विभिन्न स्तरों पर मंत्रालय, आंध्रप्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, हरियाणा, उड़ीसा, तेलगाँना तथा उत्तरप्रदेश की राज्य सरकारों तथा एफसीआई के प्रबन्धन द्वारा किए गए सहयोग एवं सहायता के लिए आभार व्यक्त करता है। लेखापरीक्षा लेखापरीक्षा आपत्तियों के लिए अपने विशिष्ट उत्तर प्रस्तुत करने में मंत्रालय द्वारा दर्शायी गई तत्परता तथा रिपोर्ट में लेखापरीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों पर प्रतिक्रियाओं की सराहना करता है।