अध्याय -V

सह-उत्पाद एवं उत्पादन अनुपात

5.1 प्रस्तावना

सीएमआर योजना के अंतर्गत एफसीआई/एसजीएज़ द्वारा खरीदे गए धान को मिलिंग करने हेतु मिलों तक भेजना तथा उत्पादित चावल को एफसीआई भण्डारण के लिए भेजना अपेक्षित है जिसके लिए परिवहन लागत एफसीआई द्वारा वहन किया जाता है। टैरिफ आयोग (2005) द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार मिलिंग द्वारा रूपांतरण के पश्चात 100 किग्रा धान से 67 किग्रा कच्चा चावल अथवा उबले चावल के मामले में 68 किग्रा अपेक्षित है। धान की रूपांतरण प्रक्रिया के दौरान निकलने वाली उपयोग सह-उत्पाद जैसे- चावल की भूसी, टूटा चावल, फॉक, (पशु के चरने के लिए प्रयुक्त धान का सह-उत्पादन) छिलके, जो बाजार मूल्य पर वसूलीयोग्य है। इनकी वसूली दरें भारत सरकार द्वारा टैरिफ आयोग (टीसी), औद्योगिक नीति और प्रोत्साहन विभाग, वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के आधार पर 2005 में निर्धारित की गई थी। इन दरों में उसके बाद से न तो कोई संशोधन किया गया और न ही सह-उत्पाद वसूली दरों में वार्षिक वृद्धि का कोई प्रावधान है। लेखापरीक्षा ने भारत सरकार के खाद्य सब्सिडी पर इन दरों के गैर-संशोधन की जांच की। इसके लिए लेखापरीक्षा ने सह-उत्पादों की बाजार दरों के साथ टैरिफ आयोग द्वारा निर्धारित दरों की तुलना की। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आपत्तियाँ आगामी पैराग्राफों में दी गई हैं।

5.1.1 मिलिंग प्रभारों/सह-उत्पादों के कटौतीयोग्य मूल्य के गैर संशोधन के परिणामस्वरूप मिलमालिकों को ₹ 3,743 करोड़ का अनुचित लाभ

मंत्रालय द्वारा टैरिफ आयोग को कच्चे चावल और उबले चावल के लिए मानक मिलिंग प्रभारों[88] के निर्धारण का अध्ययन करने के लिए कहा गया (जनवरी 2005)। देश के विभिन्न राज्यों[89] में स्थित विभिन्न चावल मिलों का विस्तृत अध्ययन करने के पश्चात् आयोग ने सितम्बर 2005 में अपनी रिपोर्ट सौंपी। आयोग की सिफारिशों को मंत्रालय द्वारा स्वीकार कर लिया गया (अक्टूबर 2005) जिसके परिणामस्वरूप कच्चे चावल की मिलिंग के लिए ₹ 15 प्रति क्विंटल और उबले चावल के लिए ₹ 25 प्रति क्विंटल का मिलिंग प्रभार निर्धारित किया गया। इन मिलिंग प्रभारों में सभी राज्यों के लिए मिल से भण्डारण बिंदु तक, मंडी/धान खरीद केंद्र से मिल तक 0-8 कि.मी. तक धान और चावल की परिवहन लागत शामिल है।

---

[88] अध्ययन के तहत शामिल राज्य में चयनित मिल-मालिको के संबंध में निर्धारित वास्तविक मूल्य के आधार पर और टैरिफ आयोग द्वारा निर्धारित तकनीकी मानकों को अपनाते हुए मानक मिलिंग लागत की गणना की गई थी।

[89] आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, हरियाणा, ओड़िसा, पंजाब, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश

टैरिफ आयोग द्वारा ये मानक मिलिंग प्रभार सह-उत्पादों[90] का मूल्य काट करके निर्धारित किए गए थे क्योंकि भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार ये सह-उत्पाद मिल मालिकों द्वारा रोक लिए जाते हैं और खुले बाजार में बेच दिए जाते हैं। इनके विभिन्न उपयोग (विशेषकर टूटा चावल और चावल का छिलका जो कि कुकिंग ऑयल बनाने में काम आता है) के कारण सभी सह-उत्पादों का वसूलीयोग्य बाजार मूल्य है। टैरिफ आयोग ने कच्चे और उबले चावल के लिए मानक मिलिंग प्रभार तय करते समय कच्चे चावल के लिए धान की मिलिंग ₹ 339.60 प्रति मी.ट. तथा उबले चावल के लिए ₹ 373.80 प्रति मी.ट. की दर पर उत्पादों द्वारा चावल का वसूलीयोग्य बाजार दर निकाला था।

इन मिलिंग प्रभारों के साथ सह-उत्पादों के कटौतीयोग्य मूल्य में 2005 से कोई संशोधन नहीं किया गया जबकि रूपांतरणयोग्य धान का चावल में बदलने से उत्पन्न सह-उत्पादों के वसूलीयोग्य मूल्य में अत्यधिक वृद्धि हुई है। यह टैरिफ आयोग की रिपोर्ट (2012) तथा त्वरित अध्ययन के बाद की रिपोर्ट (2012) में भी बताया गया था जिसमें एफसीआई और मंत्रालय के सदस्य शामिल थे।

लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि भारत सरकार ने अप्रैल 2009 में टैरिफ आयोग से मिलिंग प्रभारों के निर्धारण हेतु नए अध्ययन पर जोर दिया। हालांकि अध्ययन में शामिल 12 राज्यों[91] में से केवल चार राज्यों[92] ने प्रतिक्रिया दी। अपनी वित्तीय जानकारी देने में मिल मालिक हिचकिचाते हुए बताए गए; हरियाणा सरकार ने बताया कि आयकर प्राधिकरणों के डर के कारण मिल मालिक अपेक्षित सूचना नहीं दे रहे थे। परिणामस्वरूप, टैरिफ आयोग मिलिंग प्रभारों में वृद्धि के फार्मूले का सुझाव नहीं दे पाया।

राज्य सरकार द्वारा प्रदान की गई सूचना के आधार पर लेखापरीक्षा ने देखा कि सह-उत्पादों की बिक्री पर वसूलीयोग्य शुद्ध मूल्य न्यूनतम ₹ 10.13 मी.ट. (वर्ष 2011-12 में उत्तर प्रदेश के मामले में) और ₹ 2,226. 47 प्रति मी.ट. (वर्ष 2013-14 में आंध्र प्रदेश के मामले में) तक बढ़ गया था। लेखापरीक्षा ने विभिन्न राज्यों में मिल मालिकों द्वारा अधिक शुद्ध वसूलीयोग्य आंकड़ा इकट्ठा किया। राज्यों (आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश तथा छत्तीसगढ़) से उपलब्ध डाटा के आधार पर यह देखा गया कि इन राज्यों के चयनित जिलो में 2009-10 और 2013-14 के बीच निजी चावल मिल मालिकों द्वारा ₹ 3,743 करोड़ *(अनुबंध VIII)* को अधिक निवल उदग्रहणीय मूल्य के रूप में रोककर रखा गया था। विवरण नीचे तालिका में दिया गया है:

---

[90] धान की रूपांतरण प्रक्रिया के दौरान उपयोग सह-उत्पाद जैसे - चावल की भूसी, टूटा चावल, फॉक, छिलके निकलते हैं जो बाजार मूल्य पर वसूली योग्य है। यह सह-उत्पाद चावल मिल मालिकों द्वारा रख लिए जाते हैं।

[91] पंजाब, हरियाणा, आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, उडीसा, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल, बिहार, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड और केरल

[92] छत्तीसगढ़, तमिलनाडु, पंजाब और केरल

तालिका 5.1
2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान सह-उत्पाद से निकाले गए अधिक वसूली योग्य मूल्य दर्शाने वाला विवरण

राज्य	चयनित जिलों में खरीद (एलएमटी में)	चयनित जिलों में कुल अधिक वसूली (₹ करोड़ में)
आंध्र प्रदेश	267.47	3156.06
तेलंगाना	40.02	185.93
उत्तर प्रदेश	37.22	-9.85
छत्तीसगढ़	50.39	410.86
कुल	**395.10**	**3743.00**

अत: ₹ 3,743 करोड़ का उपरोक्त आंकड़ा न केवल मिल मालिकों को अनुचित लाभ दर्शाता है, बल्कि भारत सरकार के राजस्व में कमी और परिणामस्वरूप इसके कारण खाद्य सब्सिडी में कमी के अवसर की हानि दर्शाता है।

महत्वपूर्ण रूप से उपरोक्त ₹ 3,743 करोड़ की अधिक वसूली 2009-10 से 2013-14 के दौरान देश में कुल धान खरीद का केवल 15.81 *प्रतिशत* है। चूँकि पूरे देश का वास्तविक आंकड़ा निसंदेह रूप से और अधिक होगा, यह सिफारिश की जाती है कि सरकार मिलिंग प्रभारों को वास्तविक रूप में पुन: निर्धारित करने के लिए मिल मालिको द्वारा अधिक वसूली की कुल मात्रा सुनिश्चित करे और भारत सरकार के खजाने पर खाद्य सब्सिडी बोझ को कम करे।

सिफारिश सं. 13	**मंत्रालय का उत्तर**
भारत सरकार मिलिंग प्रभारों और उत्पादन अनुपात के पुन: निर्धारण के बारे में अध्ययन की समयबद्ध संपूर्णता के लिए टैरिफ आयोग की मिलिंग और अन्य लागतों के बारे में डाटा उपलब्ध करवाने के लिए मिलमालिकों को समझाने के लिए राज्य सरकारों के साथ विचार कर सकती है।	सिफारिश स्वीकृत है।

5.1.2 उत्पादन अनुपात में संशोधन न होने से एफसीआई की आंध्र प्रदेश क्षेत्र में ₹ 1,195.40 करोड़ मूल्य के चावल का मिलमालिकों द्वारा अतिरिक्त अवरोधन हुआ।

भारत सरकार के पूर्व अनुमोदन से आंध्र प्रदेश सरकार (जीओएपी) उद्ग्रहण चावल के प्रेषण के लिए निजी चावल मिल मालिकों पर उद्ग्रहण लगाती है। केएमएस 2009-10 से 2013-14 के लिए उद्ग्रहण *प्रतिशत* 75 *प्रतिशत* निर्धारित किया गया था।

भारत सरकार द्वारा उद्ग्राही सुपुर्दगियों के लिए देय दर संप्रेषित की जाती है और एफसीआई तदनुसार निजी चावल मिलमालिकों के बिल स्वीकार करता है। उद्ग्राही सुपुर्दगियों के लिए कच्चे चावल के लिए 67 *प्रतिशत* उत्पादन अनुपात और उबले चावल के लिए 68 *प्रतिशत* उत्पादन अनुपात की देय दरों पर स्वीकार किया जाता है।

वर्ष 2005 में, भारतीय फसल प्रसंस्करण प्रौद्योगिकी संस्थान, (आईआईसीपीटी) तंजावुर (खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन) ने पूर्व गोदावरी और पश्चिम गोदावरी जिलों (आंध्र प्रदेश के चावल के कटोरे के रूप में जाने जाने वाले) में मुख्यत: उगाये जाने वाले धान की प्रकार एमटीयू 7029 की मिलिंग जांच की। इस प्रकार के लिए उत्पादन अनुपात 72.08 *प्रतिशत* तक सूचित किया गया था और एफसीआई मुख्यालय, नई दिल्ली को रिपोर्टें भेज दी गई थी।

यद्यपि ऊपर विनिर्दिष्ट धान की मिलिंग पर प्राप्त उच्चतर उत्पादन अनुपात और लेवी रूट के अंतर्गत की गई सुपुर्दगियां को लागत शीट में एफसीआई/भारत सरकार द्वारा ध्यान में नहीं रखा गया और उच्चतर उत्पादन अनुपात के लिए आंध्र प्रदेश क्षेत्र के लिए कोई उचित समायोजन नहीं किया गया। परिणामस्वरूप इन दो जिलों के लिए अपनाया गया कम उत्पादन अनुपात निजी चावल मिलों के पक्ष में रहा जिससे उन्होनें अधिक चावल रख लिये। हालांकि धान की कुल लागत कम उत्पादन अनुपात निर्धारण के कारण निजी चावल मिलों को क्षतिपूर्ति की जाएगी, निजी चावल मिलों ने प्राप्त (उच्चतर उत्पादन के संबंध में) अधिक चावल रख कर लाभ प्राप्त किया। केएमएस 2009-10 से 2013-14 में ₹ 1,195.40 करोड़ मूल्य वाले ऐसे अधिक चावल रखे गये।

एफसीआई के आन्ध्र प्रदेश क्षेत्रीय कार्यालय ने उत्तर दिया कि भारत सरकार द्वारा उत्पादन अनुपात निर्धारित किया गया था और तदनुसार एफसीआई लेवी चावल स्वीकार कर रही है।

धान एमटीयू 7029 प्रकार के संबंध में, आईआईसीपीटी, तंजावुर ने मिलिंग जांच की और निष्कर्ष निकाला कि उत्पादन 72 प्रतिशत से अधिक है और यह एफसीआई मुख्यालय को भी सम्प्रेषित कर दिया गया था।

क्षेत्रीय कार्यालय, काकीनाड़ा (पूर्व गोदावरी) और टाडेपल्लीगुडम (पश्चिम गोदावरी) में मिल लेवी पावतियों के रूप में इस प्रकार की धान ली जाती है, अत: इन दो जिलों के संबंध में कम से कम उत्पादन अनुपात में परिवर्तन की आवश्यकता है।

इसके अतिरिक्त टैरिफ आयोग प्रतिवेदन (2005) की विगत रिपोर्ट से मिलिंग प्रौद्योगिकी में सुधार के कारण, यह महत्वपूर्ण है कि 67 *प्रतिशत* तक उत्पादन अनुपात का यह सुनिश्चित करने के लिए पुन:निर्धारण किया जाए ताकि इस संबंध में सब्सिडी को न घटाने के कारण भारत सरकार को हुई लागत से मिल मालिक अवांछनीय लाभ प्राप्त न करे।

मंत्रालय ने कहा (जून 2015) कि आईआईसीपीटी, तंजौर द्वारा एमटीयू 7029 धान पर नमूना मिलिंग अध्यन एक ही विशिष्ट प्रकार से संबंधित है और केन्द्रीय पूल के अंतर्गत धान की खरीद विभिन्न आधार पर नही की जाती है। इसके अतिरिक्त यह उत्तर दिया कि उत्तर प्रदेश जहां हाइब्रिड प्रकार को भी अध्ययन के लिए लिया जाता है सहित विभिन्न राज्यों में उत्पादन मात्रा अनुपात सुनिश्चित करने के लिए आईआईसीपीटी, तंजौर को एफसीआई द्वारा नया अध्यन नियत किया गया है।

5.1.3. पंजाब के राज्य उत्पाद शुल्क और कराधान विभाग को ₹ 6.26 करोड़ के रूप में मूल्य वर्धित कर (वैट) का गलत भुगतान

मिलमालिक और राज्य सरकार एजेंसियों के बीच मिलिंग समझौतों के अनुसार, सह-उत्पाद मिलमालिकों की संपत्ति है। यद्यपि, पंजाब के राज्य उत्पादशुल्क और कराधान विभाग में पंजाब में सभी चार[93] अनाज खरीद के जिला आहरण और संवितरण अधिकारियों एवं एफसीआई को चावल मिलमालिकों द्वारा धान के सह-उत्पाद की बिक्री पर प्राप्त हुई राशि पर वर्ष 2009-10 से वैट अदा करने हेतु अधिसूचनाएं जारी की। पंजाब उत्पाद शुल्क और कर विभाग की मांग पर, पंजाब की राज्य एजेंसियों ने चावल मिलमालिकों द्वारा धान के उपोत्पादों के विक्रय से प्राप्त आय पर वैट के रूप में ₹ 6.26 करोड़ अदा किये। इस प्रकार, धान के उपोत्पाद चावल मिलमालिकों की संपत्ति होने के बावजूद, एसजीएज़ ने वैट गलती से अदा किया जिसे चावल मिलमालिकों द्वारा अदा किया जाना चाहिए था।

---

[93] *पीएसडब्ल्यूसी, पूनसुप, पनग्रेन और पीएएफसीएल*