कार्यकारी सार

हमने लेखापरीक्षा हेतु यह विषय क्यों चुना?

भारत सरकार (जीओआई) लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के अंतर्गत चावल की आपूर्ति हेतु काफी निधि व्यय करती है। मिलिंग प्रभारों को भारत के टेरिफ आयोग की सिफारिशों के आधार पर काफी पहले 2005 में भारत सरकार द्वारा निर्धारित कियागया था और तब से मिलिंग प्रभारों को संशोधित नहीं किया गया है। तथापि 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 वृद्धि हो चुकी है। विशेष रूप से, मिलिंग प्रक्रिया में उत्पन्न उप उत्पादों अर्थात चावल की भूसी, टूटा चावल, भुसी की बिक्री कीमत में पर्याप्त वृद्धि हुई थी। किसानों को न्यूनतम समर्थन की मत (एमएसपी) के भुगतान धान के लिए मिलिंग प्रभारों के संशोधन और चावल की गैर आपूर्ति से संबंधित विषय भी थे। तदनुसार, यह निष्पादन लेखापरीक्षा विभिन्न चरणों पर मॉनीटरिंग और नियंत्रण प्रक्रियाओं की प्रभावकारिता सहित ऐसे मामलों की जांच करने के लिए की गई।

हमारे लेखापरीक्षा उद्देश्य क्या थे?

यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह मूल्याकंन 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;
- मिलमालिकों के चावल की प्रणाली उचित थी, चावल मिलों के साथ मंडियों का संयोजन किफायती था और चावल मिल मालिकों को धान का आबंटन प्रभावकारिता 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[1] आदेशों की निबंधन एवं शर्तों का यथावत पालन किया गया था; और
- धान की खरीद, भंडारण, मिलिंग और चावल की सुपुर्दगी के चरण तक के लिए मॉनिटरिंग और समीक्षा तंत्र पर्याप्त है और प्रभाविकता से प्रचालित था।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा से क्या पता चला?

इस निष्पादन लेखापरीक्षा से संबंधित मुख्य अवलोकनों के मुख्य अंश नीचे दिये गये है:-

क. धान की खरीद अवलोकन

मिल मालिक जो नियमित मंडियों से धान खरीदते हैं मंडी श्रम प्रभार (एमएलसी) की प्रतिपूर्ति के पात्र होगें। यद्यपि, खरीद खेत से/मिल बिंदु से की गई थी, भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने बिना पुष्टि किये कि क्या धान मंडी या खेत से खरीदा गया था, मिल मालिकों को अनुचित से एमएलसी की प्रतिपूर्ति की। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 के दौरान एफसीआई के बिहार, ओडिशा और आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में ₹ 194.23 करोड़ तक एमएलसी का अनियमित भुगतान किया गया।

(पैरा 2.1.1.9)

गोकक समिति की सिफारिश के अनुसार कच्चे चावल के लिए 67 *प्रतिशत* उत्पादन अनुपात निर्धारित करते समय नमी का दो से तीन *प्रतिशत* सुखा अन्तर्निहित था। हालांकि, भारत सरकार सभी राज्यों के लिए 1998 से एक प्रतिशत अतिरिक्त सूखा भत्ते की स्वीकृति दे रही है यद्यपि मांग केवल पंजाब के मिल मालिकों द्वारा उठाई गई थी। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 तक की अवधि में **₹ 952.37 करोड़** राशि की भारत सरकार आर्थिक सहायता के अतिरिक्त व्यय के साथ साथ इतनी ही राशि का मिल मालिकों को अनपेक्षित लाभ हुआ है।

(पैरा 2.1.4)

बड़ी संख्या में कमियां जैसे किसानों के भूमि धारण का अप्रमाणिकरण, किसानों के संदेहास्पद पहचान, न्यूनतम सहायता मूल्य (एमएसवी) प्रमाण पत्र, की अनुपब्धता किसानों के विवरण (बैंक खाता संख्या, गांव का नाम आदि) वाले किसानों के मामलो आंध्र प्रदेश,

[1] *लेवी आदेशों के अंतर्गत चावल मिल मालिकों द्वारा खरीदा और मिल किया गया धान तथा एफसीआई को परिणामी चावल की विशेष प्रतिशतता की आपूर्ति को लेवी चावल कहा जाता है।*

पंजाब, तेलगांना और उत्तर प्रदेश में देखे गए। **₹ 17,985.49 करोड़** एमएसपी की राशि जिसके लिए यह सुनिश्चित है कि क्या इन जरज्यों में मिल मालिकों/एसजीएज़ /एफसीआई से उनके उत्पादन हेतु वास्तव में किसानों ने कोई एमएसपी प्राप्त किया है।

(पैरा 3.2.1 एवं 3.2.2)

2010-11 और 2013-14 के दौरान पंजाब में उचित औसत गुणवत्ता (एफएक्यू) के अंतर्गत एसएजीज द्वारा **₹ 9,788.50 करोड़** मूल्य के 82.46 एलएमटी धान की मात्रा की खरीद की गई किन्तु उपभोक्ता मामले खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय द्वारा निरीक्षण के दौरान उसे विनिर्देशो से कम पाया गया था। परिणामस्वरूप, धान के लिए पंजाब में एसजीएज़ द्वारा पूरा भुगतान किया गया जबकि धान की गुणवत्ता अच्छी नहीं थी।

(पैरा 3.3.3)

पंजाब में आठ किलोमीटर की दूरी के अंदर चिन्हित मिलों के मिल-मालिक परिवहन प्रभार (क्योंकि यह कारक भी मिलिंग प्रभार में शामिल किया गया था) के हकदार नहीं थे। यद्यपि, इन मिलों के लिए धान के परिवहन पर एसजीएज़ द्वारा खर्च की गई **₹ 163.72 करोड़** राशि के समान ही चावल मिल-मालिकों को अवांछनीय प्राप्त हुआ।

(पैरा 4.1.2)

उत्तर प्रदेश, बिहार और छत्तीसगढ़ में, 14 क्विंटल से 18,00 क्विंटल तक धान/कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर) की बहुत अधिक मात्रा मोटरसाईकल, ऑटो रिक्शा, जीप, टैक्सी, ठेला (जुगाड़), कार आदि जैसे संदिग्ध परिवहन साधनों के माध्यम से ले जाई गई थी। पूर्ण रूप से इस संदिग्ध साधनों के माध्यम से ट्रांसपोटरों द्वारा प्रस्तुत किये गये झूठे दावों की संभावना दर्शाते हुए **₹ 6.58** करोड़ की राशि ले जाये गये धान के रूप में दर्शाये गये धान/सीएमआर की कुल मात्रा 5,744.09 एमटी थी।

(पैरा 4.4)

ख. धान और चावल की सुपुर्दगी की मिलिंग अवलोकन

सह उत्पादों की वसूली में काफी वृद्धि होने के बावजूद मिलिंग प्रभार 2005 से संशोधित नहीं हुए है। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2013-14 के दौरान आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, तेलंगाना और उत्तर प्रदेश में मिल मालिकों द्वारा सह-उत्पादों के विक्रय से कुल **₹ 3,743 करोड़** की अधिक वसूली की गई। इन चार राज्यों के चयनित जिलों द्वारा प्रस्तुत किये गये आंशिक डाटा से यह अधिक वसूली निकाली गई। इन चार राज्यों में इन चयनित ज़िलों में खरीदा गया धान पाँच वर्षों की अवधि के दौरान देश में खरीदे गये 2,499.37 एलएमटी के प्रति 395.10

एलएमटी था जो कुल खरीद का केवल 15.81 *प्रतिशत* है। वास्तविक आंकडे निश्चित रूप से काफी अधिक होगें, यदि भारत सरकार देश में मिल मालिकों द्वारा अधिक उद्ग्रहण की पूर्ण मात्रा को सुनश्चित करने के लिए कार्य करती है।

(पैरा 5.1.1)

पंजाब में, खरीद एजेंसियों ने केएमएस 2009-10, 2012-13 और 2013-14 के लिये चावल के वितरण/धान की लंबित मिलिंग के लिये मिल मालिकों से लागू पैनल ब्याज की वसूली नहीं की जिसके परिणामस्वरूप **₹ 159.47 करोड़** के पैनल ब्याज छोड़ने के कारण अनपेक्षित लाभ हुआ।

(पैरा 6.2)

मिल मालिकों को दिये गये धान को परिणामी चावल के रूप में वापस वितरित किया जाना होता है। इसके अतिरिक्त, मिल मालिक को केंद्रीय पूल हेतु एसजीएज़ हेतु एसजीएज़/एफसीआई के लिए लेवी चावल की सुपुर्दगी की जानी है। तथापि, लेखापरीक्षा ने बिहार, हरियाणा, ओडिशा, पंजाब, उत्तर प्रदेश और तेलंगाना के चयनित जिलों में देखा कि एफसीआई/एसजीएज़ को मिल मालिकों द्वारा ₹ 3,042.87 करोड़ की राशि का 15.89 एलएमटी धान/सीएमआर और ₹ 4,527.91 करोड़ (कुल **₹ 7,570.78 करोड़**) राशि का 23.34 एलएमटी लेवी चावल सुपुर्द नहीं किया गया।

(पैरा 6.3)

हम क्या सिफारिश करते हैं ?

1. पंजाब और हरियाणा में जारी निर्देशों के आधार पर भारत सरकार पूरे देश में बोरियों की अधिकतम उपयोगिता बढाने और इस पर कम व्यय करने के लिए प्रत्येक बोरी में धान की न्यूनतम मात्रा भरने को निर्दिष्ट करने पर विचार कर सकती है।
2. जीओआई मामले पर विशेषज्ञ तकनीकी विचार जानने के पश्चात एक *प्रतिशत* अतिरिक्त सूखा भत्ता अनुमत करने के निर्णय पर पुन: चर्चा करने पर विचार कर सकती है।
3. राज्य राजस्व की भारी राशि शामिल होने के दृष्टिगत, मंत्रालय एफसीआई को आन्ध्र प्रदेश सरकार की निजी मिल मालिकों से स्रोत पर मूल्य वृद्धित कर (वैट) की कटौती की सिफारिश को स्वीकार करने पर विचार करने को कहे ताकि वैट का समय पर संग्रहण और राजकोष में राजस्व सुनिश्चित किया जा सके।

4. मंत्रालय, एफसीआई/एसजीएज़ को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दे कि अभिरक्षा और अनुरक्षण प्रभारों तथा समिति के कमीशन का भुगतान तभी किया जाए जब इसके लिए एसजीएज़ द्वारा वास्तविक व्यय करने के दस्तावेजी साक्ष्यों का सत्यापन कर लिए जाए।

5. मंत्रालय यह सुनिश्चित करे की भारत सरकार/राज्य सरकारें पिछली विपणन अवधि में जारी निधियों के लिए उपयोगिता प्रमाणपत्रों की प्राप्ति के बाद ही नई निधियां जारी कर सकती है।

6. किसानों की प्रमाणिकता का पता लगाए बिना बड़ी संख्या में एमएसपी संबंधित भुगतानों के दृष्टिगत, यह सिफारिश की जाती हैं कि एफसीआई/एसजीएज़ किसानों के पहचान से संबंधित खातों में एमएसपी भुगतान को सीधे हस्तांतरित करने पर विचार करें।

7. कीटनाशकों और कीटनाशक दवाओं के लिए उपयोंक्त मानकों का पर्याप्त रूप से अनुपालन किए बिना टीपीडीएस अनाज की आपूर्ति से उठी जन स्वास्थ्य चिन्ताओं के दृष्टिगत एफसीआई/एसजीएज़ जांच सुविधाओं में वृद्धि करें।

8. भारत सरकार एक तंत्र बनाएं जिसमें फसलो को प्रभावित करने वाली प्रतिकूल मौसम स्थितियों के कारण फेयर एवेरेज क्वालिटी (एफएक्यू) में छूट के लाभ केवल अभीष्ट लाभार्थियों को मिले जोकि किसान है, मिल मालिक नहीं।

9. मिलिंग-पूर्व भण्डारण के अभाव के कारण धान की अत्यधिक क्षति को देखते हुए भारत सरकार/एफसीआई/राज्य सरकारे बहुमूल्य खाद्य अनाजों की क्षति के जोखिम को कम करने के लिए मिलिंग-पूर्व भण्डारण क्षमता में वृद्धि करे।

10. राज्य सरकारो/एसजीएज़ को सुनिश्चित करना चाहिए कि धान की अपेक्षित प्रतिभूति प्राप्त करने के पश्चात ही धान मिल मालिकों को दिया जाए।

11. राज्य सरकार यह सुनिश्चित करे कि पहले आठ किमी तक की दूरी वाले सभी मिलों को जोड़ा जाए और उसके बाद केवल मिलिंग क्षमता और मिल की जाने वाली धान की मात्रा को ध्यान में रखकर ही इससे अधिक दूरी पर स्थित मिलों को जोड़ा जाए।

12. धान के परिवहन के सभी संदिग्ध मामलों की संबंधित राज्य सरकार द्वारा अच्छी तरह से जांच की जानी चाहिए और भुगतान के लिए ऐसे दावों को पास करने से पूर्व एफसीआई को यथोचित श्रम करना चाहिए।

13. 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।

14. राज्य सरकारें/एसजीएज़/एफसीआई सीएमआर/लेवी चावल की सुपुर्दगी न करने के प्रति सुरक्षा लेने के लिए समानांतर सुरक्षा के रूप में चावल मिलमालिकों से बैंक गारंटी प्राप्त करने के ढंग के तंत्र पर विचार कर सकती है। इसके अतिरिक्त, यह सुपुर्द न किए गए सीएमआर/लेवी चावल के मूल्य की वसूली के लिए कानूनी कार्यवाही के उपाय पर विचार कर सकती है।

15. अधिप्राप्ति प्रासंगिक व्ययों का सुनिश्चितिकरण निर्धारित सारणी के पालन द्वारा समबद्ध तरीके से करने की आवश्यकता है।

16. पुनरावर्तन की संभावनाओं को घटाने और पुराने बनाम नये धान की जांच करने के लिए एक प्रणाली की अत्यंत आवश्यकता है। भारत सरकार मिल-मालिकों द्वारा वितरित पुराने/पुनरावर्तित चावलों की जांच के लिए प्रक्रिया विकसित करने पर विचार कर सकती हैं।

17. एफसीआई/एसजीएज़ अधिप्राप्ति के चरण में गुणवत्ता जांच के लिए श्रमशाक्ति बढ़ाने के बारे में सोचे और धान की अधिप्राप्ति मिलिंग और वितरण परिचालनों के लिए निगरानी और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की कमियों में सुधार करें।