कार्यकारी सारांश

खाद्य संरक्षा पूरी खाद्य श्रृंखला को आवृत करती है, तथा इसमें खाद्य के विनिर्माण/तैयारी, रखरखाव, परिवहन और भंडारण के चरण शामिल है जो संदूषण और भोजन से उत्पन्न बीमारियों को रोकते हैं। खाद्य संरक्षा मानकों और उनके प्रवर्तन में किसी शिथिलता से अवैध, बेईमान निर्माताओं और आपूर्तिकर्ताओं का प्रसार हो सकता है, जो सार्वजनिक स्वास्थ्य हेतु हानिकारक है। सरकारों, उत्पादकों और उपभोक्ताओं के बीच अच्छी आपसी समझ, खाद्य संरक्षा तथा कुशल और प्रभावी प्रवर्तन सुनिश्चित करने के लिए योगदान कर सकती है।

स्वतंत्रता के पश्चात्, खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम (पीएफए) 1954, विशेषतः खाद्य क्षेत्र को लक्षित करने वाले अन्य कानून/आदेशों के साथ खाद्य संरक्षा को नियंत्रित करने वाला प्राथमिक कानून था। केन्द्र और राज्य सरकारों के विभिन्न मंत्रालयों और विभागों में फैले विभिन्न मानकों और प्रवर्तन एजेंसियों एवं वर्ष-दर-वर्ष बढ़ते हुए कानूनों से उपभोक्ताओं, व्यापारियों, निवेशकों और निर्माताओं के बीच भ्रम की स्थिति उत्पन्न हुई। इन कानूनों का प्रचालन करने वाले विभिन्न प्राधिकारियों के तहत श्रमशक्ति, खाद्य प्रयोगशालाओं और अन्य संसाधनों की अपर्याप्तता से विज्ञान आधारित खाद्य मानकों के प्रभावी निर्धारण तथा उनके प्रवर्तन पर प्रभाव पड़ा। मौजूदा अधिनियमों और आदेशों को समेकित कर शामिल करने और देश में एक एकल बिंदु संदर्भ प्रणाली स्थापित करने तथा मानव उपभोग के लिए सुरक्षित और पौष्टिक भोजन की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए विज्ञान आधारित मानक निर्धारित करने तथा खाद्य उत्पादों के विनिर्माण, भंडारण, वितरण, बिक्री और आयात को विनियमित करने हेतु खाद्य संरक्षा तथा मानक प्राधिकरण (खाद्य प्राधिकरण) की स्थापना करने हेतु संसद ने खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 अधिनियमित किया। यह अधिनियम किसी भी किसान या मछुआरे या कृषि संचालन या फसलों या पशुधन या मत्स्य पालन या किसान/मछुआरे द्वारा प्रारंभिक उत्पादन स्तर पर उत्पादित फसलों के उत्पादों पर लागू नहीं होता है।

खाद्य संरक्षा पर यह निष्पादन लेखापरीक्षा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (मंत्रालय), खाद्य प्राधिकरण और दस चयनित राज्यों के खाद्य प्राधिकरणों के निष्पादन का आकलन करने के उद्देश्य के साथ की गई थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्त्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए हैः

नियामक और प्रशासनिक रूपरेखा

- अधिनियम लागू किये जाने के एक दशक बाद भी मंत्रालय और खाद्य प्राधिकरण द्वारा अभी तक विभिन्न प्रक्रियाओं, अधिनियम की विभिन्न धाराओं में विनिर्दिष्ट दिशा निर्देशों और तंत्रों को निर्धारित करने वाले विनियम बनाये जाने शेष थे।

_(पैरा 2.2)_

- खाद्य प्राधिकरण उन क्षेत्रों, जिन पर मानक निर्धारित/संशोधित किए जाने हैं, की निर्धारित समय सीमाओं के भीतर पहचान करने तथा मानकों के निर्धारण के लिए खाद्य उत्पादों के चयन के तरीके का निर्धारण करने के लिए कार्य योजनाएं बनाने में विफल रहा था। एफएसएसएआई ने कुछ खाद्य श्रेणियों के लिए मानकों के संशोधन का सुझाव देने का कार्य खाद्य कारोबार कर्ताओं (एफबीओ) के प्रतिनिधियों को सौंप दिया, जिनके सुझावों को निष्पक्ष नहीं माना जा सकता था। एफएसएसएआई ने हितधारकों की टिप्पणियों को ध्यान में न रखते हुए विनियमों और मानकों को अधिसूचित किया था। मुख्य रूप से नीतिगत दिशा निर्देशों और मानक संचालन प्रक्रियाओं (एसओपी) की अनुपस्थिति के कारण खाद्य प्राधिकरण ने संशोधनों को अधिसूचित करने में एक वर्ष से तीन वर्षों का समय लिया।

_(पैरा 2.5, 2.6 तथा 2.7)_

- सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैध घोषित उत्पाद अनुमोदन प्रणाली के तहत जारी लाइसेंसों की निगरानी तथा निरस्तीकरण करने में प्राधिकरण की विफलता के कारण असुरक्षित/असुरक्षित घोषित खाद्य पदार्थों के निर्माण/बिक्री जारी रहने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

_(पैरा 2.8)_

- एफएसएसएआई केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमोदन, पूर्व प्रकाशन और अधिसूचना (अधिनियम की धारा 92 में निहित) तथा ऐसे विनियमों तथा नियमों को संसद के समक्ष प्रस्तुत करने (धारा 93 में निहित) की प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना निरंतर निर्देश जारी कर रहा है जबकि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा ऐसी प्रक्रिया को अनिवार्य घोषित किया गया था। लेखापरीक्षा ने ऐसे कई उदाहरण पाए जहाँ एफएसएसएआई ने खाद्य प्राधिकरण और मंत्रालय की आवश्यक संस्वीकृति के बिना निर्देश जारी किए और विनियम अधिसूचित किए थे।

(पैरा 2.9, 2.10 तथा 2.11)

- केन्द्रीय सलाहकार समिति (सीएसी) द्वारा की गई कम से कम 75 *प्रतिशत* खाद्य लाइसेंस शुल्क संग्रहण को सूचना, शिक्षा और संप्रेषण (आईईसी) गतिविधियों के लिए उपयोग करने की अनुशंसा के बावजूद अधिकतर राज्यों ने इन गतिविधियों के लिए कोई बजट आबंटित नहीं किया था।

(पैरा 2.16)

लाइसेंसिंग, पंजीकरण, निरीक्षण और नमूना चयन

- एफएसएसएआई और राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकरणों ने अधिनियम के प्रवर्तन प्रबंधन तथा अपने अधिकार-क्षेत्र के अंतर्गत एफबीओ के हेतु सर्वेक्षण नहीं किए थे जबकि ऐसा करना अधिनियम के अंतर्गत आवश्यक था।

(पैरा 3.1.1)

- लेखापरीक्षा में नमूना परीक्षित 50 प्रतिशत से अधिक मामलों में, यह पाया गया कि अधूरे दस्तावेजों के आधार पर लाइसेंस जारी किए गए थे।

(पैरा 3.1.5)

- न तो एफएसएसएआई और न ही राज्य खाद्य प्राधिकरणों में जोखिम आधारित निरीक्षणों पर अभिलेखित नीतियों तथा प्रक्रियाएं मौजूद है, एवं एफएसएसएआई के पास खाद्य व्यवसाय पर राष्ट्रीय डाटाबेस नहीं है।

(पैरा 3.2)

- एफएसएसएआई द्वारा जारी गैर-अनुपालना रिपोर्ट पर सीमा शुल्क अधिकारियों द्वारा अनुवर्ती कार्यवाही तथा देश में असुरक्षित खाद्य का प्रवेश न होने देना सुनिश्चित करने में एफएसएसएआई विफल रहा।

(पैरा 3.6.3)

खाद्य एवं अभियोजन विश्लेषण

- 72 राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं में से 65, जिनके पास एफएसएसएआई एवं राज्य खाद्य संरक्षा प्राधिकरणों ने परीक्षण हेतु नमूने भेजे थे, के पास राष्ट्रीय परीक्षण और अंशशोधन प्रयोगशाला प्रत्यायन बोर्ड (एनएबीएल) प्रत्यायन नहीं था। परिणामस्वरूप, इन प्रयोगशालाओं द्वारा किये गये परीक्षण की गुणवत्ता आश्वासित नहीं की जा सकती।

(पैरा 4.3)

- यद्यपि अधिनियम में पैनलबद्ध खाद्य प्रयोगशालाओं की राजपत्रित अधिसूचना का प्रावधान है, एफएसएसएआई ने सितंबर 2011 एवं मार्च 2014 के मध्य 67 खाद्य प्रयोगशालाओं को कार्यालय आदेशों द्वारा पैनलबद्ध किया।

(पैरा 4.4.1)

- एफएसएसएआई के पास पूर्ववर्ती खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम के अंतर्गत योग्य घोषित ऐसे लोक विश्लेषकों पर कोई आंकड़े नहीं थे, जो एफएसएस अधिनियम के अंतर्गत भी कार्यरत रहे। एफएसएसएआई के पास सभी अधिसूचित पैनलबद्ध खाद्य प्रयोगशालाओं में योग्य खाद्य विश्लेषक होने के आंकड़े भी नहीं थे। लेखापरीक्षा से प्रकट हुआ कि 16 खाद्य प्रयोगशालाओं में से 15 के पास योग्य खाद्य विश्लेषक नहीं थे।

(पैरा 4.6.1)

- राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं एवं रेफरल प्रयोगशालाओं में योग्य श्रमशक्ति एवं कार्यशील खाद्य परीक्षण उपकरणों की कमी से खाद्य नमूनों का अपर्याप्त परीक्षण हुआ था।

(पैरा 4.7.1 तथा 4.7.2)

- न्याय निर्णायक अधिकारियों द्वारा मामलों के अंतिमीकरण में बहुत विलंब हुए। इसके अतिरिक्त, जुर्माना लगाये जाने के बाद भी, इसका एक उल्लेखनीय भाग वसूला नहीं जा सका।

(पैरा 4.9.1)

मानव संसाधन

- अधिनियम के लागू होने के एक दशक पश्चात् भी भर्ती विनियम तैयार करने में मंत्रालय तथा एफएसएसएआई की विफलता के परिणामस्वरूप विभिन्न स्तरों पर भारी स्टाफ कमी रही।

(पैरा 5.2 तथा 5.3)

- राज्यों में लाइसेंसिंग तथा प्रवर्तन अधिकारियों (अभिहित अधिकारियों तथा खाद्य संरक्षा अधिकारियों) की भारी कमी ने राज्यों में खाद्य संरक्षा संबंधी उपायों को गंभीर रूप से प्रभावित किया।

(पैरा 5.9)

अनुशंसाएं:

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर कुछ अनुशंसाएं निम्नानुसार दी गई है:

- *मंत्रालय/एफएसएसआई उन क्षेत्रों, जिन्हें अधिनियम में विनिर्दिष्ट किया गया है, परन्तु उन्हें अब तक लिया नहीं गया है, पर विनियमों की अधिसूचना शीघ्र कराए।*

- *एफएसएसएआई मानक निर्धारण तथा समीक्षा पर मानक संचालन प्रक्रियाएं तैयार करे तथा यह सुनिश्चित करे कि इनकी अनुपालना की जाए।*

- *एफएसएसएआई यह सुनिश्चित करे कि उत्पाद अनुमोदनों की पूर्ववर्ती प्रणाली के तहत जारी किए गए सभी लाइसेंसों की समीक्षा की जाए और वर्तमान प्रक्रिया के अनुसार जैसा उचित हो, लाइसेंस रद्द तथा पुन: जारी किये जाएं।*

- *माननीय मुंबई उच्च न्यायालय तथा माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों के परिप्रेक्ष्य में एफएसएसएआई अधिनियम की धारा 16(5) के अंतर्गत जारी सभी निर्देशों की समीक्षा करे।*

- *एफएसएसएआई और राज्य खाद्य प्राधिकरणों को अपने अधिकार-क्षेत्र में आने वाली खाद्य व्यवसाय गतिविधियों का सर्वेक्षण करना चाहिए जिससे एफबीओ का एक व्यापक व विश्वसनीय डाटाबेस तथा अधिनियम का बेहतर प्रवर्तन व संचालन सुनिश्चित हो सके।*

- *एफएसएसएआई, निरीक्षण की आवधिकता सहित जोखिम आधारित निरीक्षणों पर नीतिगत दिशानिर्देशों और प्रक्रियाओं को बनाए और अधिसूचित करे। निरीक्षण की आवधिकता निर्दिष्ट करने तथा यह सुनिश्चित करने कि आवधिकता का पालन हो, हेतु सभी राज्यों को सहमत किया जाये।*

- *मंत्रालय सभी राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं का प्रत्यायन सुनिश्चित करे और राज्य खाद्य प्रयोगशालाओं और रेफरल प्रयोगशालाओं का पूरी तरह सुसज्जित एवं कार्यात्मक रहना भी सुनिश्चित करे।*

- *मंत्रालय/एफएसएसएआई शीघ्र भर्ती विनियम अधिसूचित करने तथा रिक्तियां भरने के लिए कदम उठाए।*