अध्याय I
प्रस्तावना

1.1 एफसीआई के कार्य और उद्देश्य

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) को भारत सरकार की ओर से क्रय, भंडारण, परिचालन, परिवहन, संवितरण और खाद्यानों की बिक्री के क्रिया-कलाप के उद्देश्य से खाद्य निगम अधिनियम, 1964 के अंतर्गत निगमित किया गया था। यह उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग (मंत्रालय) के प्रशासनिक पर्यवेक्षण और नियंत्रण के अधीन एक एजेंसी है जो मुख्यतः राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। एफसीआई का लक्ष्य निम्नलिखित उद्देश्यों को पूरा करना भी है:

(i) किसानों के हितों की सुरक्षा के लिए क्रय के माध्यम से मूल्य समर्थन प्रचालन प्रदान करना;

(ii) लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस)[1] और अन्य सरकारी योजनाओं के माध्यम से समूचे देश में खाद्यानों के दक्ष तथा लागत प्रभावी परिचालन और वितरण के द्वारा समाज के कमजोर एवं गरीब वर्गों को समुचित और सुलभ मूल्य पर खाद्यान्न उपलब्ध कराना; और

(iii) राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने तथा मूल्य स्थिरीकरण के प्रचालन कार्यों के लिए खाद्यानों के प्रचालनात्मक और सुरक्षित भंडारण का संतोषजनक स्तर बनाये रखना।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

एफसीआई के कार्य अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक की अध्यक्षता में एक निदेशक मंडल द्वारा प्रबंधित किए जाते हैं जिसमें दो निदेशक उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय का प्रतिनिधित्व करने वाले, एक निदेशक कृषि एवं सहकारिता मंत्रालय से, एक पदेन निदेशक (केन्द्रीय भण्डारण निगम के प्रबंध निदेशक) तथा दो गैर-शासकीय निदेशक शामिल हैं। सभी निदेशक केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। अधिनियम मे बोर्ड में 12 निदेशकों के प्रावधान के प्रति वर्तमान में एफसीआई बोर्ड में

[1] *सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) भारत में एक खाद्य सुरक्षा प्रणाली है जिसके माध्यम से गरीबों को खाद्य तथा गैर खाद्य पदार्थों के लिए सब्सिडी दी जाती है। पीडीएस पूरे देश में विभिन्न राज्यों में स्थापित 4.89 लाख उचित दर दुकानों के एक नेटवर्क के माध्यम से कार्य करता है। 1992 तक, पीडीएस बिना किसी विशेष लक्ष्य के सभी उपभोक्ताओं को कवर कर रहा था। पीडीएस गरीबों पर केन्द्रित करते हुए लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) के रूप में 1997 में पुनः स्थापित किया गया।*

केवल सात निदेशक हैं। इसके क्रिया-कलाप पाँच जोनल कार्यालयों, 24 क्षेत्रीय कार्यालयों, 168 जिला कार्यालयों तथा आदीपुर (कच्छ), गुजरात में एक बंदरगाह कार्यालय सहित नई दिल्ली मुख्यालय के साथ देश भर में फैले नेटवर्क के माध्यम से प्रबंधित किए जाते हैं।

1.3 खाद्यान्न प्रबंधन की संरचना

भारत सरकार की एक राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली एक प्रचालनात्मक तंत्र के माध्यम से प्रचालित होती है, जिसमें न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) के द्वारा मूल्य समर्थन प्रचालन के माध्यम से खाद्यानों की खरीद, सुरक्षित भण्डारों का अनुरक्षण, खाद्य सब्सिडी व्यवस्था, तथा टीपीडीएस के माध्यम से समाज के कमजोर और गरीबी वर्गों को खाद्यानों का आबंटन और वितरण शामिल है। केन्द्रीय पूल में खाद्यानों के पर्याप्त भंडारण और परिचालन के द्वारा समय पर एवं पर्याप्त खरीद तथा पर्याप्त सुरक्षित भंडारण बनाये रखना भारत सरकार की खाद्य सुरक्षा रणनीति का केन्द्र-बिन्दु है। अतः खरीद से लेकर उपभोक्ताओं को खाद्यान्न के वितरण तक सम्पूर्ण प्रणाली में खाद्यानों का प्रबंधन और परिचालन महत्वपूर्ण कड़ियाँ हैं।

केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यानों की खरीद एफसीआई, राज्य सरकार एजसियों (एसजीएज़) तथा निजी चावल मिल मालिकों जैसी एजेंसियों द्वारा की जाती है। इसके अतिरिक्त, 10 राज्यों/संघ शासित प्रदेशों[2] जो वर्तमान में विकेंद्रीकृत खरीद (डीसीपी) योजना के अंतर्गत आते हैं, भी केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यानों की खरीद करते हैं लेकिन भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के आधार पर टीपीडीएस तथा अन्य कल्याणकारी योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) के अंतर्गत भण्डारण और वितरण करते हैं। उनकी आवश्यकताओं से अधिक कोई भी अधिशेष भण्डारण एफसीआई द्वारा किया जाता है और भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के प्रति खरीद में कोई भी कमी, एफसीआई केन्द्रीय पूल में से कमी को पूरा करती है।

खरीदे गए खाद्यान परिचालन गतिविधियों से जुड़ी एसजीएज तथा निजी चावल मिल मालिकों, उपभोक्ताओं के वितरण हेतु खरीद वाले राज्यों से उपभोग करने वाले राज्यों को परिचालित तथा विभिन्न राज्यों में सुरक्षित भण्डार के सृजन से जुड़ी एकमात्र सरकारी एजेंसी, एफसीआई द्वारा केन्द्रीय पूल में रखे जाते हैं। केन्द्रीय पूल का खाद्यान एफसीआई द्वारा देश के भिन्न-भिन्न भागों में अपनी स्वयं क्षमता तथा किराए के गोदामों, दोनों में भण्डारण किया जाता है। उपभोक्ताओं को खाद्यानों के वितरण का कार्य राज्य सरकारों द्वारा टीडीपीएस तथा ओडब्ल्यूएस के माध्यम से किए जाते हैं। खाद्यान्नों का एफसीआई तथा राज्य सरकारों के द्वारा भारत सरकार के आबंटन के आधार पर खुला बाजार बिक्री योजना (ओएमएसएस) के तहत बिक्री के माध्यम से भी निपटान किया जाता है।

[2] *प.बंगाल, मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़, उत्तराखण्ड, अंडमान और निकोवार द्वीप समूह, ओडिशा, तमिलनाडु, गुजरात, कर्नाटक तथा केरल।*

1.4 केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद

भारत सरकार की मौजूदा क्रय नीति के अंतर्गत केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यानों की खरीद विभिन्न एजेंसियों जैसे-एफसीआई, राज्य सरकार एजेंसियों (एसजीएज़) तथा निजी चावल मिल मालिकों द्वारा की जाती है। केन्द्रीय पूल हेतु गेहूँ और धान की खरीद भारत सरकार द्वारा तय न्यूनतम समर्थन मूल्य पर ओपन एंडेड आधार पर की जाती है। इसके अतिरिक्त, मूल्य समर्थन तंत्र के माध्यम से सांविधिक लेवी योजना के अंतर्गत निजी चावल मिल मालिकों से भी एफसीआई द्वारा चावल खरीदा जाता है।

केन्द्रीय पूल हेतु चावल की खरीद मुख्यतः कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर) और लेवी चावल नाम के दो रूटों के माध्यम से की जाती है। मूल्य समर्थन प्रणाली के अंतर्गत एसजीएज़, द्वारा केन्द्रीय पूल हेतु खरीदे गये धान से प्राप्त किया गया चावल सीएमआर के रूप में जाना जाता है। भारत सरकार द्वारा निर्धारित राज्य-वार लेवी मूल्यों पर संबंधित राज्य सरकारों द्वारा जारी लेवी आर्डर के अंतर्गत न्यूनतम समर्थन मूल्य पर उनके द्वारा खरीदे गये धान के प्रति निजी चावल मिल मालिकों से एफसीआई द्वारा खरीदा गया चावल लेवी राइस के रूप में जाना जाता है।

डीसीपी योजना के अधीन आने वाली राज्य सरकारों द्वारा धान एवं गेहूँ की खरीद भी केन्द्रीय पूल का भाग है। इस योजना के अंतर्गत, डीसीपी राज्य, टीपीडीएस और ओडब्लयूएस के प्रति लेवी राइस सहित खरीद, भंडारण तथा खाद्यान्नों का सीधा वितरण करते हैं। उनकी आवश्यकताओं के अलावा कोई भी अधिशेष भंडार एफसीआई द्वारा केन्द्रीय पूल हेतु किया जाता है तथा टीडीपीएस को वितरण, के लिए भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के प्रति खरीद में किसी भी कमी को एफसीआई द्वारा केन्द्रीय पूल के घाटे से पूरा किया जाता है।

वर्ष 2006-07 से 2011-12 के दौरान खाद्यान्नों (गेहूँ एवं चावल) का उत्पादन, मंडी पहुँच तथा खरीद नीचे दी गई है:

तालिका 1.1
गेहूँ का उत्पादन, मंडी पहुँच तथा खरीद लाख मी.टन (एलएमटी) में

फसल वर्ष	उत्पादन	मंडी पहुँच	खरीद				उत्पादन के प्रति मंडी पहुंच की प्रतिशतता
			एफसीआई	राज्य सरकार एजेंसियाँ		कुल	
				गैर डीसीपी राज्य	डीसीपी राज्य		
2006-07	758.10	137.01	13.43	78.39	0.49	92.31	18
2007-08	785.70	154.30	15.41	89.88	5.99	111.28	20
2008-09	806.80	244.13	52.88	126.29	47.72	226.89	30
2009-10	808.00	268.58	47.88	148.78	57.16	253.82	33
2010-11	868.74	259.47	34.19	157.18	33.76	225.13	30
2011-12	939.03	324.62	39.74	192.87	50.74	283.35	35
कुल	**4966.37**	**1388.11**	**203.53**	**793.39**	**195.86**	**1192.78**	**28**

स्रोत:एफसीआई क्रय विभाग

तालिका 1.2
धान का उत्पादन, मंडी पहुँच तथा खरीद (चावल के रूप में)

(आंकड़े-एलएमटी में)

फसल वर्ष	उत्पादन	मंडी पहुँच	खरीद					उत्पादन के प्रति मंडी पहुँच की *प्रतिशतता*
			एफ सीआई	राज्य सरकार एजेंसियाँ		लेवी	कुल	
				गैर डीसीपी राज्य	डीसीपी राज्य			
2006-07	933.50	301.05	18.51	91.52	48.71	92.32	251.06	32
2007-08	966.92	311.42	18.45	88.00	58.79	122.13	287.37	32
2008-09	991.82	382.32	18.51	105.37	80.60	136.56	341.04	39
2009-10	890.93	346.24	9.88	114.91	82.91	112.64	320.34	39
2010-11	959.80	363.80	13.09	132.04	80.81	116.05	341.99	38
2011-12	1043.22	560.12	2.84	144.44	105.48	97.65	350.41	54
कुल	**5786.19**	**2264.95**	**81.28**	**676.28**	**457.30**	**677.35**	**1892.21**	**39**

स्त्रोतः एफसीआई क्रय विभाग

1.5 खाद्यान्न का आबंटन तथा उठान

भारत सरकार टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के माध्यम से उपभोक्ताओं को संवितरण के लिए केन्द्रीय पूल से राज्य सरकारों को खाद्यानों का वितरण करती है। भारत सरकार द्वारा 1 मार्च 2000 को भारत के रजिस्ट्रार जनरल के जनसंख्या अनुमान पर आधारित योजना के 1993-94 गरीबी अनुमान के आधार पर गरीबी रेखा से नीचे जीवन-यापन करने वाले (बीपीएल), अन्त्योदय अन्न योजना (एएवाई) एवं गरीबी रेखा से ऊपर जीवन यापन करने वाले (एपीएल) या परिवार के सदस्यों की वास्तविक संख्या और राज्य सरकारों द्वारा जारी किए गये राशन कोर्डों के लिए टीपीडीएस के लिए खाद्यानों को आबंटन किया जाता है। एपीएल श्रेणी हेतु आबंटन केन्द्रीय पूल में खाद्यानों के भंडार की उपलब्धता के आधार पर किया जाता है। राज्यों और संघ शासित प्रदेशों को खाद्यानों का सम्पूर्ण आबंटन सामान्यतः केन्द्रीय पूल से खाद्यानों के उनके औसत वार्षिक उठान के आधार पर किया गया।

भारत सरकार द्वारा किए गए आबंटन के आधार पर राज्य सरकारें टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के माध्यम से उपभोक्ताओं को वितरण के लिए केन्द्रीय पूल से खाद्यान उठाती (उठान) हैं। बीपीएल, एएवाई और एपीएल के लिए खाद्यानों का वितरण लगभग 4.89 लाख उचित दर दुकानों (एफपीएस) के नेटवर्क के साथ राज्य सरकारों द्वारा टीपीडीएस के माध्यम से पूरे देश में किया जाता है। राज्य सरकारें लाभार्थियों की पहचान करने और राशन कार्ड जारी करने के लिए उत्तरदायी हैं। भारत सरकार ने मुद्रास्फीत प्रवृत्तियों से युक्त और राज्यों में भंडारण स्थान बनाने के विचार से बिक्री के माध्यम से

खुले बाजार में खाद्यानों के निपटान के लिए खुली बाजार योजना (ओएमएसएस) शुरू की (अक्तूबर 1993)।

2006-07 से 2011-12 अवधि के लिए टीपीडीएस, ओडब्ल्यूएस, ओएमएसएस इत्यादि के तहत आबंटन और उठान इस प्रकार हैः

तालिका 1.3
खाद्यान्नों का योजनावार आबंटन तथा उठान

(मात्रा एलएमटी में)

वर्ष	2006-07		2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
योजनाएं	गेहूँ											
	आ	उ	आ	उ	आ	उ	आ	उ	आ	उ	आ	उ
टीपीडीएस	145.74	102.59	118.74	105.68	144.42	96.63	213.33	139.37	222.38	173.08	259.97	187.52
ओडब्ल्यूएस	15.68	13.32	19.05	14.12	15.75	11.19	53.99	17.21	46.75	24.98	29.75	19.60
ओएमएसएस (डी)	3.90	1.02	0.00	0.09	23.78	12.34	46.52	16.41	52.70	11.55	35.05	11.85
निर्यात	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.98
डीसीपी		1.82		2.58		28.70		50.88		21.08		22.73
उप जोड़	165.32	118.75	137.79	122.47	183.95	148.86	313.84	223.87	321.83	230.69	324.77	242.68
आबंटन हेतु उठान की *प्रतिशतता*		72		89		81		71		72		75
वर्ष	**2006-07**		**2007-08**		**2008-09**		**2009-10**		**2010-11**		**2011-12**	
	चावल											
योजनाएं	आ.	उ	आ.	उ	आ.	उ	आ.	उ	आ.	उ	आ.	उ
टीपीडीएस	434.00	160.19	272.75	175.41	236.63	160.51	240.71	158.41	284.18	187.65	323.26	225.58
ओडब्ल्यूएस	41.82	38.52	34.12	29.13	38.07	25.45	55.24	34.49	58.83	33.24	44.24	27.88
ओएमएसएस (डी)	0.00	0.01	0.00	0.08	0.00	0.09	10.28	5.17	20.02	1.68	16.70	0.18
निर्यात	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
डीसीपी		49.81		47.51		60.69		78.34		77.08		66.90
उप जोड़	475.82	248.53	306.87	252.13	274.70	246.74	306.23	276.41	363.03	299.65	384.20	320.54
आबंटन हेतु उठान की *प्रतिशतता*		52		82		90		90		83		83
सकल योग	641.14	367.28	444.66	374.60	458.65	395.60	620.07	500.28	684.86	530.34	708.97	563.22

स्रोत:एफसीआई बिक्री विभाग
(आ.-आबंटन उ-उठान)

1.6 न्यूनतम समर्थन मूल्य और केन्द्रीय निर्गम मूल्य

न्यूनतम समर्थन मूल्य भारत सरकार द्वारा कृषि लागत और मूल्यों (सीएसीपी) हेतु आयोग द्वारा सिफारिश की गई दर के आधार पर निर्धारित किया जाता है जो उच्च निवेश और उत्पाद को प्रोत्साहित करने वाले विचार के साथ किसानों के लिए उनके उत्पाद पर लाभकारी मूल्यों और खेती की लागत को ध्यान में रखकर किया जाता है। न्यूनतम समर्थन मूल्य तय करते समय सीएसीपी, उत्पादन की लागत, घरेलू एवं अंतरराष्ट्रीय बाजार मूल्यों, भंडारण स्थिति, व्यापार के कृषि संदर्भ में परिवर्तन, अंतर फसलीय मूल्य समता तथा पूर्व के वर्षों में निर्धारित मूल्यों आदि पर विचार करता है। सीएसीपी द्वारा सुझाए गए मूल्यों को आर्थिक कार्य मंत्रीमंडल समिति (सीसीईए) द्वारा अनुमोदन हेतु ध्यान में रखा जाता है।

बीपीएल, एपीएल और एएवाई परिवारों को टीपीडीएस के तहत वितरण हेतु भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय निर्गम मूल्य (सीआइपी) पर केन्द्रीय पूल से राज्यों को खाद्यान्न निर्धारित मूल्यों पर जारी किया जाता है। एपीएल, बीपीएल और एएवाई के तहत निर्गम पैमाना 1 अप्रैल 2002 से संशोधित करके 35 किलोग्राम प्रति परिवार कर दिया गया था। अन्त्योदय अन्न योजना का सीआईपी दिसम्बर 2000 से चावल के लिए ₹ 3 प्रति किलोग्राम और गेहूँ के लिए ₹ 2 प्रति किलोग्राम निश्चित कर दिया गया है। बीपीएल के लिए चावल और गेहूँ के लिए सीआईपी जुलाई 2000 से क्रमशः ₹ 5.65 प्रति किलोग्राम तथा ₹ 4.15 प्रति किलोग्राम था। एपीएल के संबंध में, सामान्य तथा वर्ग "ए" के लिए जुलाई 2002 से चावल का सीआईपी क्रमशः ₹ 7.95 प्रति किलोग्राम तथा ₹ 8.30 प्रति किलोग्राम और गेहूँ के लिए ₹ 6.10 प्रति किलोग्राम रहा।

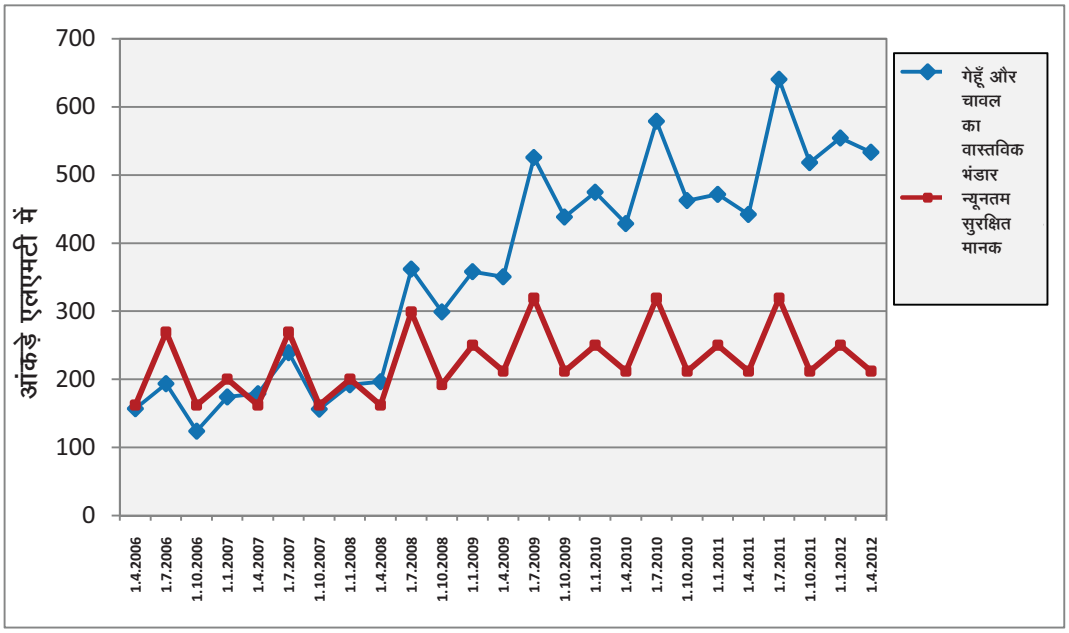
1.7 केन्द्रीय पूल में खाद्य भंडार और सुरक्षित भण्डार मानक

सुरक्षित भंडार की संकल्पना पहली बार IV पंचवर्षीय योजना (1969-74) के दौरान शुरू की गई थी। सुरक्षित भंडार आंकड़ों की समीक्षा सामान्यतः हर पाँच वर्ष के बाद की जाती है। भारत सरकार द्वारा केन्द्रीय पूल में खाद्यानों का सुरक्षित भंडार (i) खाद्य सुरक्षा हेतु निर्धारित न्यूनतम सुरक्षित भंडार प्राप्त करने, (ii) टीपीडीएस एवं ओडब्ल्यूएस के माध्यम से आपूर्ति हेतु खाद्यानों की मासिक निकासी के लिए, (iii) अप्रत्याशित फसल विफलता, प्राकृतिक आपदा इत्यादि की आपात स्थितियों से निपटने तथा (iv) आपूर्ति बढ़ाने हेतु मूल्य स्थिरीकरण अथवा बाजार हस्तक्षेप के लिए किया जाता है ताकि खुले बाजार में मूल्यों को कम किया जा सके। केन्द्रीय पूल के खाद्यान भंडार में बफर एवं प्रचालन दोनों आवश्यकताओं के लिए एफसीआई, डीसीपी राज्य तथा एसजीएज़ द्वारा किया गया भंडार शामिल है। जबकि टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के तहत जारी करने हेतु चार महीने की आवश्यकता हेतु खाद्यान प्रचालन भंडार के रूप में नामांकित किया जाता है, तथापि इसके अतिरिक्त बचा हुआ भंडार बफर भंडार के रूप में प्रयोग किया जाता है और भौतिक रूप से दोनों बफर और प्रचालन भंडार एक ही हैं और उन्हें अलग-अलग नहीं किया जा सकता।

मौजूदा बफर मानक Xवीं योजना (2002-07) के दौरान तय किए गए तथा XIवीं योजना (2007-12) के लिए संशोधन प्रक्रियाधीन है। भारत सरकार ने 50 एलएमटी खाद्य सुरक्षा रिज़र्व का सृजन किया

जिसमें मौजूदा तिमाही बफर प्रतिमानों से अधिक 1 जुलाई 2008 से 30 एलएमटी गेहूँ तथा 1 जनवरी 2009 से 20 एलएमटी चावल शामिल है। 2006-07 से 2011-12 के दौरान केन्द्रीय पूल में खाद्यानों की भंडार स्थिति की तुलना में न्यूनतम बफर प्रतिमान नीचे दर्शाया गया है ***(अनुबंध -II)***।

चार्ट 1.1
न्यूनतम बफर मानक की तुलना में केन्द्रीय पूल में खाद्यानों के भंडार की स्थिति



1.8 खाद्य सब्सिडी

गेहूँ और चावल के लिए टीपीडीएस तथा ओडब्ल्यूएस के तहत आर्थिक लागत (आकस्मिक व्यय, प्रशासनिक व्यय, रख-रखाव, कमियों, इत्यादि सहित अधिग्रहण लागत) और लागत मूल्य पर बिक्री वसूली के बीच अंतर भारत सरकार द्वारा खाद्य सब्सिडी के रूप में एफसीआई तथा डीसीपी राज्यों को प्रतिपूर्त किया जाता है। इसके अतिरिक्त, खाद्य सब्सिडी में एफसीआई द्वारा अनुरक्षित बफर भंडार की ढुलाई लागत और एसजीएज़ को निर्धारित समय-सीमा के बाद उनके द्वारा रखे गए भंडार के लिए भुगतान किया गया अग्रनयन प्रभार भी शामिल है।

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान भारत सरकार के कुल सब्सिडी (खाद्य, उर्वरक,पैट्रोलियम इत्यादि) व्यय में से, खाद्य सब्सिडी (जिसमें लेवी शुगर, खाद्य तेल इत्यादि के प्रचालन शामिल हैं) 33.42 *प्रतिशत* से 45.05 *प्रतिशत* तक थी। कुल व्यय (योजनागत एवं योजनेत्तर) के प्रति खाद्य सब्सिडी की *प्रतिशतता* 3.30 *प्रतिशत* से 4.98 *प्रतिशत* थी। पिछले छः वर्षों के दौरान कुल व्यय के प्रति कुल सब्सिडी 7.95 *प्रतिशत* से 14.69 *प्रतिशत* के बीच थी जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 1.4
खाद्य सब्सिडी, कुल सब्सिडी तथा कुल व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	वर्ष					
	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12*
कुल खाद्य सब्सिडी	24,014	31,328	43,751	58,443	63,844	72,822
अन्य सब्सिडी	33,815	39,598	85,957	71,279	1,13,903	1,45,080
कुल सब्सिडी	57,829	70,926	1,29,708	1,29,722	1,77,747	2,17,902
कुल व्यय (योजनागत एवं योजनेत्तर)	7,27,552	8,63,575	11,02,366	11,74,280	13,67,427	14,83,064
कुल सब्सिडी के प्रति खाद्य सब्सिडी की *प्रतिशतता*	41.53	44.17	33.73	45.05	35.92	33.42
कुल व्यय के प्रति खाद्य सब्सिडी की *प्रतिशतता*	3.30	3.63	3.97	4.98	4.67	4.91
कुल व्यय के प्रति कुल सब्सिडी की *प्रतिशतता*	7.95	8.21	11.77	11.05	13.00	14.69

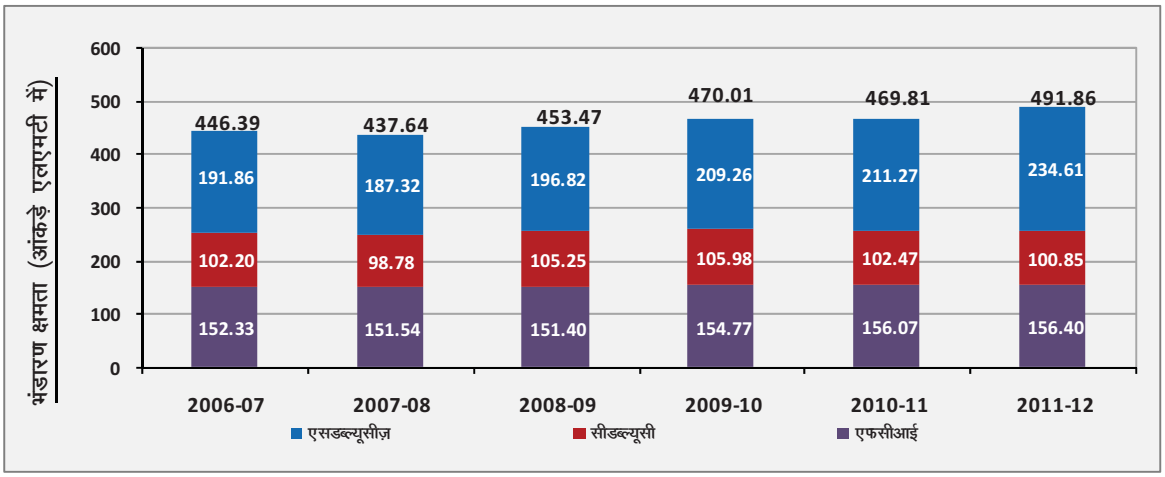
स्रोत: संघ लेखा

* अस्थायी आंकड़े

1.9 खाद्यान्नों का भंडारण

केन्द्र तथा राज्य दोनों स्तर पर सरकारी एजेंसियों के पास उपलब्ध भंडारण क्षमता का मूल रूप से टीपीडीएस तथा ओडब्ल्यूएस के लिए खाद्यानों के केन्द्रीय पूल भंडार के लिए उपयोग किया जाता है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई, सेंट्रल वेयरहाउसिंग कारपोरेशन (सीडब्ल्यूसी) तथा राज्य वेयरहाउसिंग कारपोरेशन (एसडब्ल्यूसी) की कुल भंडारण क्षमता निम्नानुसार है:

चार्ट 1.2
एफसीआई, सीडब्ल्यूसी तथा एसडब्ल्यूसीज़ की भंडारण क्षमता



1.10 खाद्यान्नों का परिचालन

केवल एफसीआई ही ऐसी एजेंसी है जिसे टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के लिए केन्द्रीय पूल खाद्यानों की खरीद और अधिशेष खाद्यान वाले राज्यों से घाटे और उपभोगी राज्यों के लिए खाद्यानों के परिचालन तथा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली के अंतर्गत विभिन्न राज्यों में सुरक्षित भंडार सौंपा गया है। खरीद वाले राज्यों में विभिन्न एजेंसियों द्वारा किए गए केन्द्रीय पूल भंडार से खाद्यानों का संचलन एफसीआई द्वारा रेल, सड़क और जल यातायात प्रणाली के माध्यम से पूरे देश में किया जाता है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान कुल परिचालन (अन्तर्राज्यीय) निम्न प्रकार था:

तालिका 1.5
रेल, सड़क तथा जलमार्ग द्वारा खाद्यानों का परिचालन

(आंकड़े लाख मि.टन में)

विवरण		2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
कुल परिचालन	रेल	203.25	203.98	204.60	249.18	279.65	303.23
	सड़क	18.45	17.81	20.57	26.65	25.64	24.54
	जलमार्ग	0	0	0	0	0	0
	कुल	**221.70**	**221.79**	**225.17**	**275.83**	**305.29**	**327.77**
उत्तर की ओर से परिचालन	बाह्य	175.02	178.09	167.37	188.54	221.23	201.01
	आंतरिक	1.58	1.94	2.14	0.81	3.32	7.49
	कुल	**176.60**	**180.03**	**169.51**	**189.35**	**224.55**	**208.50**

स्रोत: एफसीआई की मासिक निष्पादन समीक्षा रिपोट

1.11 लेखापरीक्षा का औचित्य

2006-07 में खाद्यानों की खरीद 343.37 एलएमटी से बढ़कर 2010-11 में 567.12 एलएमटी तथा 2011-12 में 633.76 एलएमटी हो गई। केन्द्रीय पूल में खाद्यानों का भंडार 1 जून 2007 को 259.27 एलएमटी से बढ़कर 1 जून 2011 को 655.95 एलएमटी हो गया, जो 1 जून 2012 को बढ़कर 824.11 एलएमटी हो गया। खाद्यानों के भंडार में ऐसी तेज वृद्धि के कारण मौजूदा भंडारण स्थान में वृद्धि आवश्यक हो गई जिसके कारण खाद्यानों का परिचालन अधिक हो गया। तथापि, एफसीआई के स्वामित्व वाली और किराये की भंडारण क्षमता 2006-07 में 252.07 एलएमटी से थोड़ा सा बढ़कर 2010-11 में 316.10 एलएमटी हो गई जो आगे 2011-12 में बढ़कर 336.04 एलएमटी हो गई। खाद्यानों के भंडार तथा मौजूदा भंडारण क्षमता के बीच बढ़ते हुए अन्तर तथा खाद्यानों के परिचालन में एफसीआई के समक्ष आने वाली बाधाओं को देखते हुए लेखापरीक्षा ने एफसीआई में भंडारण प्रबंधन एवं खाद्यानों के परिचालन की जाँच का निर्णय लिया।

1.12 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह जानने के लिए की गई थी कि क्याः

- खरीद प्रणाली, मूल्य संमर्थन प्रचालन, सुरक्षित भंडार रख-रखाव और भंडारण प्रबंधन देश में खाद्य सुरक्षा हेतु खाद्यानों का समुचित प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त थे;
- भंडारण क्षमता का अधिकतम उपयोग किया गया था;
- भारत सरकार/एफसीआई ने खाद्यानों के भंडारण के लिए परिकल्पित और दीर्घावधि आवश्यकताओं के अनुरूप भंडारण क्षमता का सृजन अथवा संवर्धन किया था;
- एफसीआई में खाद्यानों का परिचालन सबसे कुशल तरीके से किया गया था; और
- एफसीआई में आंतरिक लेखापरीक्षा की पर्याप्त व्यवस्था थी।

1.13 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2006-07 से 2011-12 तक एफसीआई तथा मंत्रालय की गतिविधियां शामिल हैं। लेखापरीक्षा में 2006-07 से 2010-11 की अवधि के लिए खरीद, भंडारण, परिचालन तथा आंतरिक नियंत्रण से संबंधित विस्तृत आंकड़ों की जाँच तथा विश्लेषण किया गया था। इसे वर्ष 2011-12 के आंकड़ों से अद्यतित किया गया था।

एक प्रारंभिक अध्ययन और पृष्ठभूमि सूचना के संग्रहण पर आधारित इकाईयों का एक यादृच्छिक नमूना लेखापरीक्षा में जाँच के लिए लिया गया था। मंत्रालय के संबंधित अभिलेखों, एफसीआई के वार्षिक लेखों तथा एफसीआई के मुख्यालय की अन्य प्रबंधन सूचना प्रणाली की समीक्षा के अतिरिक्त, एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालयों, जिला कार्यालयों और डिपों से लिए गए नमूनों का विश्लेषण किया गया। इसके अतिरिक्त, एसजीएज़ और सीडब्ल्यूसी के गोदामों में खाद्यानों के भंडारण को भी विस्तृत जाँच के लिए चुना गया जैसा कि ***अनुबंध-III*** में दर्शाया गया है।

1.14 लेखापरीक्षा मापदण्ड

निष्पादन का निर्धारण निम्नलिखित से लिए गए मापदण्डों के प्रति किया गया थाः

- खरीद मूल्य, सुरक्षित भंडारण करने तथा सब्सिडी दावे के लिए मंत्रालय तथा एफसीआई मुख्यालय द्वारा निर्धारित नीतियाँ एवं मानदण्ड।
- भंडारण, परिचालन, गुणवत्ता नियंत्रण तथा आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु प्रचालन नियमावली।
- भंडारण प्रबंधन और क्षमता उपयोग, भंडारण तथा पारगमन नुकसान और खाद्यानों की आवाजाही के लिए मंत्रालय एवं एफसीआई द्वारा जारी किये गए आदेश एवं निर्देश।
- भंडारण क्षमता के संवर्धन और निर्माण पर मंत्रालय और एफसीआई की नीतियाँ।
- एफसीआई के लिए निर्धारित निष्पादन बजट और वित्तीय एवं प्रचालनात्मक लक्ष्य।

1.15 लेखापरीक्षा पद्धति

एक प्रारंभिक अध्ययन तथा पृष्ठभूमि सूचना जुटाने के पश्चात एफसीआई प्रबंधन के साथ 2 जून 2011 को एक एंट्री कांफ्रेन्स आयोजित की गई जिसमें लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, उद्देश्यों और पद्धति पर चर्चा की गई और मापदण्ड पर सहमति हुई। जून 2011 से नवंबर 2011 के दौरान क्षेत्रीय लेखापरीक्षा की गई। लेखापरीक्षा में सीडब्ल्यूसी और एसडब्ल्यूसीज़ के चुनिंदा डिपों तथा पंजाब और हरियाणा की एसजीएज़ के साथ-साथ एफसीआई के चुनिंदा क्षेत्रीय और जिला कार्यालयों तथा डिपो के संबंधित अभिलेखों की जाँच की गई। तत्पश्चात्, दिसम्बर 2011 के दौरान तथा अगस्त 2012 से अक्तूबर 2012 तक एफसीआई तथा मंत्रालय के अभिलेखों की जाँच तथा सत्यापन किया गया। ड्राफ्ट रिपोर्ट 5 दिसम्बर 2012 को मंत्रालय को जारी कर दिया गया। मंत्रालय का उत्तर 15 जनवरी 2013 को प्राप्त हुआ। 22 जनवरी 2013 को मंत्रालय के साथ एक एक्जिट कांफ्रेंस किया गया जिसमें मंत्रालय से सिफारिश-वार उत्तर माँगा गया। लेखापरीक्षा सिफारिशों पर मंत्रालय का उत्तर/विचार 24 जनवरी 2013 को प्राप्त हुआ।

प्रबंधन और मंत्रालय का उत्तर/विचार उपयुक्त रूप से रिपोर्ट में शामिल किया गया है।

1.16 विगत लेखापरीक्षा कवरेज

एफसीआई के निष्पादन से संबंधित मुद्दों की विभिन्न सीएजी लेखापरीक्षा रिपोर्टों में पूर्व में समीक्षा की गई जो **अनुबंध-IV** में दी गई है। 19 में से 14 मामलों में उपचारी कार्यवाही अभी तक करनी है या कार्यवाही अभी तक पूरी नहीं की गई है। बाकी प्रकरणों पर वर्तमान में कोई भी कार्रवाई शेष नहीं है।

1.17 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों की आगामी अध्यायों में चर्चा की गई है जिसका विवरण निम्नवत है:

- अध्याय **II** में खाद्यान्न प्रबंधन के प्रचालनात्मक ढांचे का विश्लेषण है।
- अध्याय **III** भंडारण प्रबंधन, भंडारण क्षमता के उपयोग तथा संवर्धन के मामले में हैं।
- अध्याय **IV** में उपभोक्ताओं को वितरण के लिए खाद्यानों के परिचालन और योजना से जुड़े मुद्दों की चर्चा है।
- अध्याय **V** आंतरिक लेखापरीक्षा तथा भौतिक सत्यापन में कमियों पर प्रकाश डालता है।

1.18 आभार

निष्पादन लेखापरीक्षा के विभिन्न स्तरों पर एफसीआई के प्रबंधन और उपभोक्ता मामले, खाद्य तथा सार्वजनिक वितरण मंत्रालय द्वारा सहायता और सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करता है। रिपोर्ट में लेखापरीक्षा द्वारा की गई टिप्पणियों और सिफारिशों पर उत्तर देने में मंत्रालय द्वारा दिखाई गई तत्परता के लिए लेखापरीक्षा उनकी सराहना करती है।