

## अध्याय II

## खाद्यान्न प्रबंधन का प्रचालनात्मक ढांचा

एफसीआई वह प्रमुख एजेंसी है जिसे भण्डारण प्रबंधन और खाद्यान्नों की प्राप्ति और अधिशेष राज्यों से कमी और उपभोक्ता राज्यों में उपभोक्ताओं को अन्तिम सुपुर्दगी के लिए परिचालन और राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा प्रणाली के अंतर्गत सुरक्षित भंडार बनाने का कार्य सौंपा गया है। उपरोक्त कार्य एफसीआई द्वारा भारत सरकार, जो देश की खाद्यान्न प्रबंधन नीति चलाती है, द्वारा स्थापित प्रचालनात्मक ढांचे के अन्तर्गत किए जाते हैं। इसमें मूल्य समर्थन प्रचालनों, सुरक्षित भंडार का अनुरक्षण, खाद्य पर छूट व्यवस्था और खाद्यान्न का समाज के कमजोर और दुर्बल वर्ग को लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के माध्यम से उचित मूल्य पर नियतन और वितरण द्वारा खाद्यान्न की खरीद शामिल है। लेखापरीक्षा ने मौजूदा प्रचालनात्मक ढांचे, अर्थात् खरीद, सुरक्षित भंडार का अनुरक्षण, खाद्यान्न और खाद्य अनुदान की लागत की समीक्षा की जिससे केन्द्रीय पूल के खाद्यान्न के दक्ष प्रबंधन की सुनिश्चितता को दर्शाया जा सके।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष अगले पैराग्राफ में दिए गए हैं।

### 2.1 केन्द्रीय पूल से खाद्यान्नों की खरीद और आबंटन

एफसीआई ने राज्य सरकारों और उनकी एजेंसियों के साथ प्रत्येक सत्र के दौरान भारत सरकार द्वारा निर्धारित एमएसपी और केन्द्रीय पूल के लिए निर्धारित मानकों पर भारत सरकार की खाद्यान्न खरीद नीति के अन्तर्गत गेहूँ और धान की प्रत्यक्ष खुली खरीद की। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय पूल के लिए चावल राज्य सरकारों द्वारा निर्धारित चावल की लेवी *प्रतिशत* पर चावल मिल मालिकों पर लगाई गई सांविधिक लेवी के माध्यम से भी खरीदा जाता है। एफसीआई केन्द्रीय पूल के लिए भारत सरकार की ओर से उनके द्वारा खरीदे गए कस्टम मिल्ड राईस (सीएमआर) के रूप में धान से प्राप्त गेहूँ और चावल राज्य सरकारों और उनकी एजेंसियों से भी लेती है।

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान देश में गेहूँ और चावल का औसत उत्पादन क्रमशः 828 एलएमटी और 964 एलएमटी था (तालिका 1.1 और 1.2)। इसमें से, उसी अवधि के दौरान मण्डी में कुल औसत आवक गेहूँ के लिए 231 एलएमटी और चावल के लिए 377 एलएमटी थी जो गेहूँ के मामले में 28 *प्रतिशत*, और चावल के मामले में 39 *प्रतिशत* थी।

2006-07 में केन्द्रीय पूल के लिए कुल खाद्यान्न खरीद 343 एलएमटी थी जो 2011-12 के दौरान बढ़ कर 634 एलएमटी हो गई थी। खाद्यान्नों की खरीद 2008-09 से बढ़नी शुरू हो गई और 2008-09 से 2011-12 की अवधि के दौरान औसत खरीद (586 एलएमटी) 2006-07 से 2007-08 के दौरान 22

## 2013 की प्रतिवेदन संख्या 7

प्रतिशत से बढ़कर औसत उत्पादन (1827 एलएमटी) का 32 प्रतिशत हो गई। टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के अन्तर्गत खाद्यान्नों के वितरण के लिए, भारत सरकार केन्द्रीय पूल से खाद्यान्नों को उनके औसत वार्षिक उठान के आधार पर राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों को खाद्यान्नों का मासिक आवंटन करती है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान उक्त आवंटन के प्रति राज्यों और केन्द्र शासित प्रदेशों में खाद्यान्नों का उठान 57 प्रतिशत और 86 प्रतिशत के बीच रहा था।

खाद्यान्नों के खरीद और आवंटन पर लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर चर्चा अगले पैराग्राफों में की गई है:

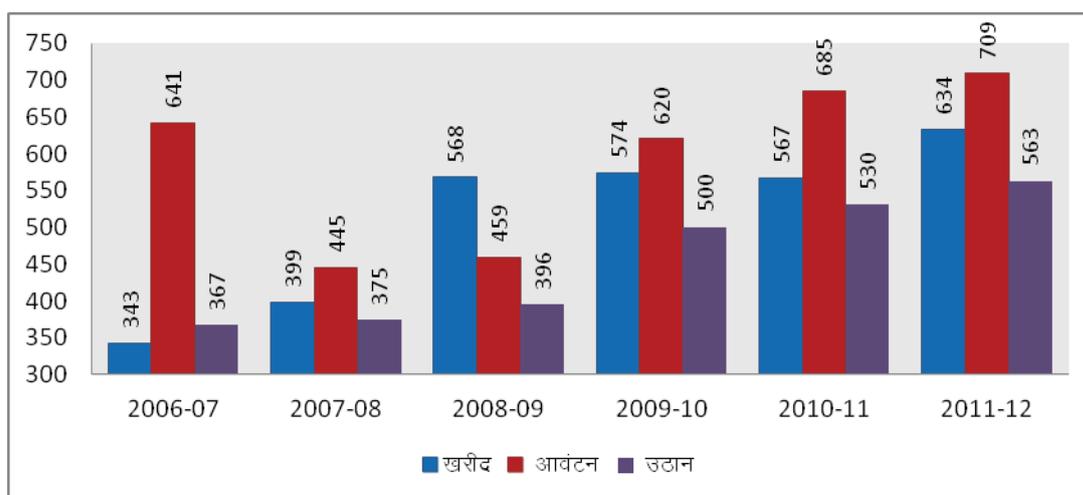
### 2.1.1 केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की खरीद और आवंटन में अन्तर

#### (क) खरीद और आवंटन-वर्तमान स्थिति

लेखापरीक्षा ने खरीद और आवंटन की मौजूदा स्थिति की जांच की और यह पाया कि:

- केन्द्रीय पूल के लिए विभिन्न एजेंसियों द्वारा 514 एलएमटी (तालिका 1.1 और 1.2) की औसत खाद्यान्न खरीद 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान टीपीडीएस, ओडब्ल्यूएस आदि के लिए भारत सरकार द्वारा किए गए 593 एलएमटी (तालिका 1.3) के औसत आवंटन से कम थी।
- 2010-11 में 567 एलएमटी और 2011-12 में 634 एलएमटी का उच्च खरीद स्तर समान अवधि के प्रति क्रमशः 685 एलएमटी और 709 एलएमटी के आवंटन स्तर से मेल नहीं खाता।
- केन्द्रीय पूल से खाद्यान्नों का उठान 2009-10 और 2010-11 के दौरान 574 एलएमटी और 567 एलएमटी के खरीद स्तर के प्रति क्रमशः 500 एलएमटी और 530 एलएमटी था। वर्ष 2011-12 में, खाद्यान्नों का उठान 634 एलएमटी कुल खरीद स्तर के प्रति 563 एलएमटी था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खरीद, आवंटन और उठान की स्थिति नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाई गई है:

चार्ट 2.1  
खाद्यान्नों की खरीद, आवंटन और उठान (एलएमटी में)



उपरोक्त लेखापरीक्षा के अनुसार टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के लिए आवंटन के प्रति अन्तर को पूरा करने के लिए खाद्यान्नों के मौजूदा खरीद स्तर को बढ़ाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त चूँकि

खाद्यान्नों की खरीद और उठान के बीच का अन्तर अधिक नहीं था अतः केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के आवंटन और सुरक्षित भंडार की उपलब्धता को बनाए रखने के लिए खाद्यान्नों की खरीद को पर्याप्त रूप से बढ़ाने की आवश्यकता है।

### (ख) खरीद और आवंटन - भविष्य के अनुमान

2011-12 से 2016-17 (बफर और ओएमएसएस के लिए आवश्यकताओं को छोड़कर) की अवधि के लिए मंत्रालय के अनुमानों (मार्च 2012) के अनुसार, 2011-12 के लिए टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस की खाद्यान्न की मांग 607 एलएमटी होगी जो 2016-17 तक 655 एलएमटी के स्तर तक बढ़ेगी जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 2.1 - खाद्यान्नों की अनुमानित आवश्यकता

(आंकड़े एलएमटी में)

वर्ष	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
अनुमानित आवश्यकता	607.40	615.50	625.00	634.70	644.60	654.60

लेखापरीक्षा ने उपरोक्त से देखा कि चूंकि पिछले दो वर्षों (2010-11 और 2011-12) के दौरान आवंटन (टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस) का स्तर पहले ही 612 एलएमटी से 657 एलएमटी<sup>3</sup> तक पहुंच चुका था, भारत सरकार द्वारा 2011-12 से 2016-17 तक खाद्यान्नों की आवश्यकता के अनुमान का निर्धारण केवल 607 एलएमटी से 655 एलएमटी किया गया है जिसका भारत सरकार द्वारा पुनरावलोकन किए जाने की आवश्यकता है।

इसके अतिरिक्त, यद्यपि 2009-10, 2010-11 और 2011-12 (चार्ट 2.1) के दौरान कुल आवंटन क्रमशः 620 एलएमटी, 685 एलएमटी और 709 एलएमटी तक पहुंच गया था, किन्तु खरीद स्तर अभी भी 574 एलएमटी, 567 एलएमटी और 634 एलएमटी के क्रम में था। यह स्पष्ट है कि मौजूदा खरीद स्तर (634 एलएमटी) भारत सरकार द्वारा अनुमानित आवंटन और भविष्य की आवश्यकता को पूरा करने में पर्याप्त रूप से सक्षम नहीं होगा।

इस प्रकार, लेखापरीक्षा ने देखा कि खाद्यान्नों की खरीद स्तर में बढ़ोतरी किए जाने की आवश्यकता है। इस उद्देश्य के लिए, यह इंगित करना प्रासंगिक है कि 2008-09 से 2011-12 की अवधि के दौरान मण्डी की आवक के प्रति खाद्यान्नों की खरीद 85 प्रतिशत तक पहुंच गई थी, जब तक मण्डी आवक देश में खाद्यान्न उत्पादन के 45 प्रतिशत के मौजूदा स्तर से अधिक नहीं होती तब तक खरीद की बढ़ोतरी की गुंजाइश सीमित होगी।

<sup>3</sup> मंत्रालय द्वारा उपलब्ध कराए गए आवंटन आकड़ों पर आधारित।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस (फरवरी 2012) के दौरान, लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सहमत होते हुए, प्रबंधन ने कहा कि कई राज्यों में मण्डी में खाद्यान्नों के आवक को दर्ज करने की उचित प्रणाली मौजूदा नहीं है। इसके अलावा, राज्यों के पास उचित मण्डियां नहीं हैं जिससे किसानों को उनका उत्पादन लाने में सुविधा हो और एफसीआई द्वारा खरीद में बढ़ोतरी हो। मण्डी में खाद्यान्न की आवक में बढ़ोतरी केवल राज्यों द्वारा मण्डी के संरचनात्मक ढांचे के निर्माण और समस्त देश में एमएसपी से भुगतान सुनिश्चित करने से सम्भव है। प्रबंधन ने इस बात पर बल दिया कि मौजूदा प्रणाली में उपरोक्त कमियों पर विचार किए जाने की आवश्यकता है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2013) कि हालांकि 2009-10 और 2010-11 के वर्षों के दौरान खाद्यान्न का आबंटन 620 एलएमटी और 685 एलएमटी था, लेकिन उक्त आवंटन के प्रति उठाव क्रमशः केवल 500 एलएमटी और 530 एलएमटी था जोकि क्रमशः लगभग 80 प्रतिशत और 77 प्रतिशत है। वर्ष 2011-12 (634 एलएमटी) और 2012-13 (17.12.2012 तक 522 एलएमटी) के लिए फसल के वर्षवार खरीद के आंकड़े लेने पर, मौजूदा खरीद का स्तर टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के तहत उठान के मौजूदा स्तर के लिए पर्याप्त होगा।

मंत्रालय ने मौजूदा स्तर से मण्डी में आवक में बढ़ोतरी की आवश्यकता से सहमत होते हुए कहा कि राज्यों को जितना सम्भव हो सके उतने स्थानों पर पर्याप्त मात्रा में मण्डी ढांचा बनाने की आवश्यकता थी और मण्डी में आवक में बढ़ोतरी के साथ बढ़ी हुई खरीद के मुद्दे पर विचार किया जाएगा।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि उठान और खाद्यान्नों की अनुमानित आवश्यकता की बढ़ती प्रवृत्ति के साथ केन्द्रीय पूल में ओएमएसएस और सुरक्षित भंडार के लिए आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के तहत वितरण के लिए खाद्यान्नों की उपलब्धता को बनाए रखने के लिए खरीद के स्तर को निरंतर आधार पर पर्याप्त रूप से बढ़ाने की आवश्यकता है।

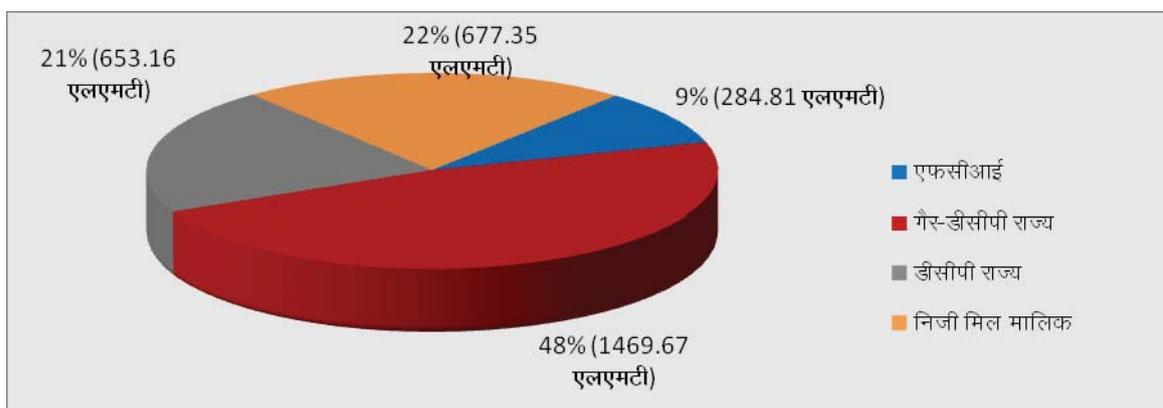
### 2.1.2 एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा कम स्तर पर खरीद

मौजूदा खरीद ढांचे के अन्तर्गत, एमएसपी के रूप में किसानों को समर्थन मूल्य उपलब्ध कराकर केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की समय पर खरीद के लिए मुख्य रूप से एफसीआई उत्तरदायी है। साथ ही, भारत सरकार ने खाद्य सब्सिडी के खर्च में कमी के रूप में बचत करने के लिए विकेन्द्रीकृत खरीद योजना (1997-98), पीडीएस और खरीद की क्षमता बढ़ाने, स्थानीय खरीद को अधिकतम बढ़ाने के माध्यम से राज्य सरकारों की सहभागिता पर अधिक बल दिया जिससे स्थानीय किसानों को एमएसपी का अधिक लाभ दिया जा सके।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की कुल खरीद में से एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा की गई प्रत्यक्ष खरीद क्रमशः केवल नौ प्रतिशत और 21 प्रतिशत थी और 70 प्रतिशत की शेष मात्रा की खरीद राज्य सरकार एजेंसियों, निजी मिलमालिकों आदि द्वारा की गई थी। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खरीद में शामिल अन्य एजेंसियों की तुलना में एफसीआई और डीसीपी द्वारा खाद्यान्नों की प्रत्यक्ष खरीद का स्तर चार्ट 2.2 में दर्शाया गया है:

### चार्ट 2.2

#### एफसीआई, गैर-डीसीपी राज्यों, डीसीपी राज्यों और निजी मिल मालिकों के मध्य खाद्यान्नों की खरीद



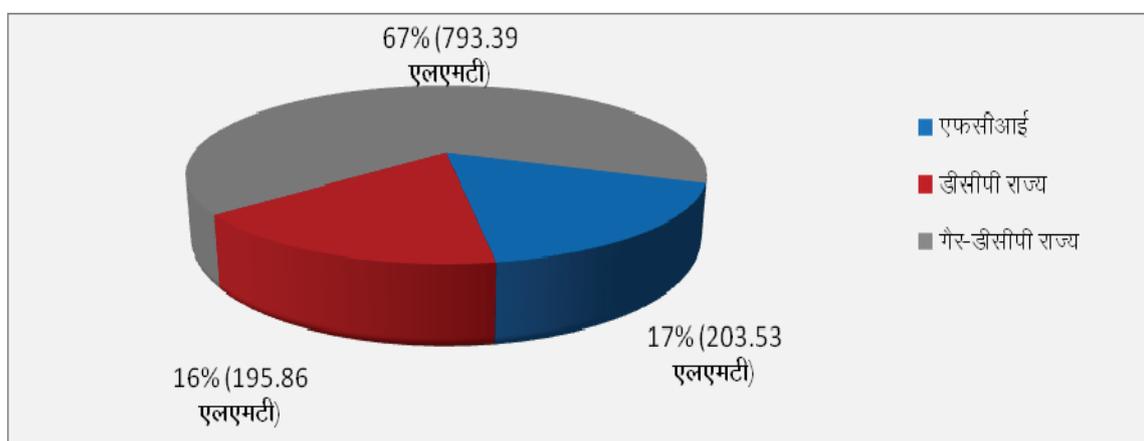
लेखापरीक्षा ने आगे एफसीआई और डीसीपी राज्यों के साथ-साथ लेवी रूट के तहत गैर-डीसीपी राज्य और निजी चावल मिलमालिकों द्वारा गेहूँ और चावल की प्रत्यक्ष खरीद का विश्लेषण किया। निष्कर्ष नीचे दर्शाए गए हैं:

#### (क) गेहूँ की खरीद

लेखापरीक्षा ने देखा कि एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा गेहूँ की प्रत्यक्ष खरीद कुल खरीद का क्रमशः केवल 17 प्रतिशत और 16 प्रतिशत थी जबकि गैर-डीसीपी राज्यों ने 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान 67 प्रतिशत खरीद की। पिछले चार वर्षों (2008-09 से 2011-12) में कुल खरीद में वृद्धि के बावजूद, एफसीआई द्वारा की गई खरीद का स्तर वास्तव में 52.88 एलएमटी से घट कर 39.74 एलएमटी हो गया। डीसीपी राज्यों में, गेहूँ की खरीद 2009-10 में 57.16 एलएमटी से घट कर 2010-11 में 33.76 एलएमटी और 2011-12 में 50.74 एलएमटी हो गई थी। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई, डीसीपी राज्यों और गैर-डीसीपी राज्यों द्वारा की गई गेहूँ की खरीद की स्थिति को नीचे चार्ट में दर्शाया गया है:

### चार्ट 2.3

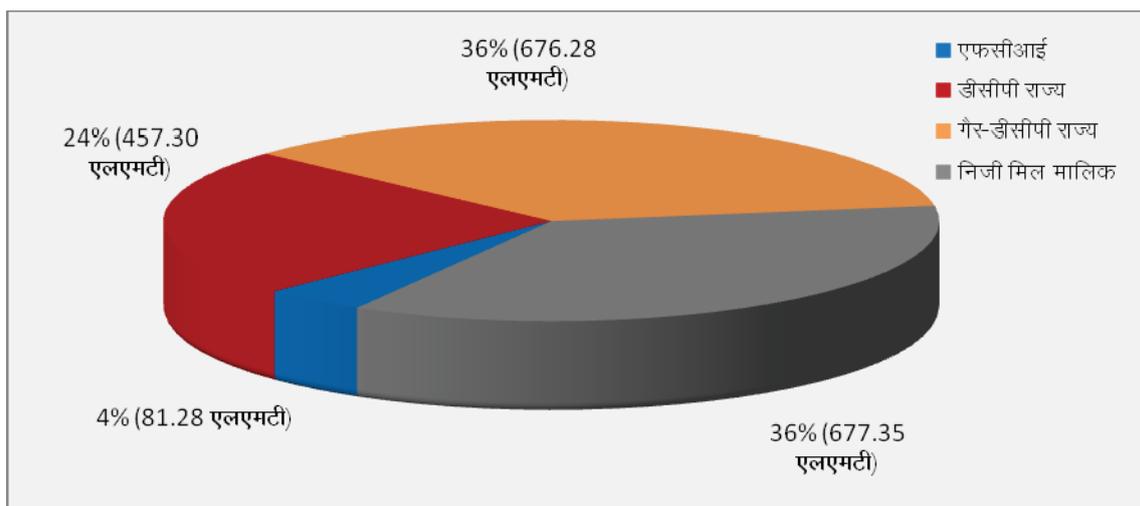
#### एफसीआई, डीसीपी राज्यों और गैर-डीसीपी राज्यों द्वारा की गई गेहूँ की खरीद



(ख) चावल की खरीद

लेखापरीक्षा ने पाया कि चावल की प्रत्यक्ष खरीद में एफसीआई की भूमिका 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान की गई कुल खरीद के चार प्रतिशत तक सीमित थी। डीसीपी राज्यों के मामले में 2008-09 से 2010-11 की अवधि के दौरान चावल की खरीद 80.60 एलएमटी और 82.91 एलएमटी के बीच स्थिर थी लेकिन 2011-12 में बढ़कर 105.48 एलएमटी हो गई। गैर-डीसीपी राज्यों द्वारा की गई चावल की खरीद 2006-07 में 91.52 एलएमटी से 2011-12 में 144.44 एलएमटी होते हुए वृद्धि की प्रवृत्ति दिखाई। कुल मिलाकर, छः वर्षों के दौरान की गई चावल की कुल खरीद में डीसीपी और गैर-डीसीपी राज्यों का योगदान क्रमशः 24 प्रतिशत और 36 प्रतिशत रहा। शेष 36 प्रतिशत निजी मिल मालिकों से लेवी रूट के माध्यम से खरीदा गया था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एफसीआई, गैर-डीसीपी राज्यों, डीसीपी राज्यों और निजी मिल मालिकों के माध्यम से की गई चावल की खरीद की स्थिति को नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाए गया है:

**चार्ट 2.4**  
**एफसीआई, गैर-डीसीपी राज्यों, डीसीपी राज्यों और निजी मिल मालिकों के मध्य की गई चावल की खरीद**



समग्र रूप से, उपरोक्त विश्लेषण से यह स्पष्ट है कि गेहूँ और चावल की प्रत्यक्ष खरीद में एफसीआई की भूमिका 2006-07 से 2011-12 (चार्ट 2.2) के दौरान की गई कुल खरीद के नौ प्रतिशत तक सीमित है। डीसीपी राज्यों के मामले में, छः वर्ष की अवधि से खरीद स्तर में कोई विशेष वृद्धि नहीं हुई। इस प्रकार, डीसीपी राज्यों ने केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की कुल खरीद में केवल 21 प्रतिशत का सहयोग दिया। इसके अतिरिक्त, कुल आवंटन में डीसीपी राज्यों का योगदान विभिन्न योजनाओं के तहत भारत सरकार द्वारा 2008-09 से 2011-12 की अवधि के दौरान किए गए कुल आवंटन के 17 प्रतिशत से 28 प्रतिशत के बीच था। 10 डीसीपी राज्यों में केन्द्रीय पूल के लिए क्षमता और वास्तविक खरीद के बीच विशिष्ट अन्तर/ बाधाओं के कारणों की पहचान करने की आवश्यकता होगी।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2011) कि खरीद की प्रमुख जिम्मेदारी राज्य सरकार द्वारा ली गई थी और एफसीआई द्वारा प्रचालित खरीद केन्द्रों की संख्या राज्य सरकारों द्वारा खोले गए खरीद केन्द्रों से कम है जो मुख्यतः खरीद केन्द्रों को प्रचालित करने के लिए अपर्याप्त स्टाफ के कारण है। प्रबंधन ने आगे कहा (जुलाई 2012) कि भारत सरकार राज्यों द्वारा बड़ी भूमिका पर जोर दे रही थी और मंत्रालय खरीद के डीसीपी मोड में राज्यों की संख्या बढ़ाने के लिए लगातार प्रयास कर रहा था और राज्यों द्वारा डीसीपी राज्यों के तहत खरीद बढ़ाने की भारत सरकार/एफसीआई द्वारा लगातार मांग की जा रही थी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2013) कि गेहूँ के मामलों में, रबी बाज़ार सत्र 2010-11 में की गई खरीद की तुलना में गैर-डीसीपी और डीसीपी राज्यों द्वारा की गई खरीद में वृद्धि के साथ-साथ एफसीआई द्वारा की गई खरीद में उक्त वृद्धि हुई है। मंत्रालय ने आगे कहा कि डीसीपी मॉडल के अन्तर्गत खरीद में बढ़ोतरी के साथ राज्यों पर बड़ी भूमिका के लिए बल दिया गया है। निगम की गतिविधि खाद्यान्न के भंडारण, संरक्षण, परिचालन और निकास पर अधिक केन्द्रित की जा रही थी।

तथापि, लेखापरीक्षा, ने पाया कि एफसीआई द्वारा खाद्यान्नों की स्वयं की गई खरीद और डीसीपी राज्यों द्वारा की गई खरीद कई वर्षों से स्थिर रही है। मौजूदा स्तर से खाद्यान्नों की खरीद में पर्याप्त रूप से वृद्धि करने और एमएसपी के रूप में किसानों के लिए मूल्य समर्थन सुनिश्चित करने के लिए एफसीआई और डीसीपी राज्यों द्वारा प्रचालित खरीद कार्य को तेज करने की आवश्यकता है।

## 2.2 केन्द्रीय पूल के खाद्यान्नों के सुरक्षित भंडार के अनुरक्षण में कमियां

केन्द्रीय पूल के खाद्यान्न भंडार में एफसीआई, डीसीपी राज्य और एसजीएज़ दोनों बफर और प्रचालनात्मक आवश्यकताओं के लिए शामिल हैं। नीति के अनुसार, बफर भंडार मुख्यतः आपात स्थितियों, अन्तर-सत्र दुर्लभता के दौरान निर्बाध आपूर्ति और बाजार में मूल्य स्थिरीकरण में खाद्य सुरक्षा प्रदान करने के लिए है जिसे हर समय बनाए रखा जाना चाहिए। भारत सरकार ने प्रत्येक तिमाही के आरम्भ में केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों (गेहूँ और चावल अलग रूप से) के भण्डारण के लिए न्यूनतम बफर मानदण्ड निर्धारित किए हैं। गेहूँ और चावल के संयुक्त मौजूदा न्यूनतम मानदण्ड 1 जनवरी को 250 एलएमटी, 1 अप्रैल और 1 अक्टूबर को 212 एलएमटी, और 1 जुलाई को 319 एलएमटी, अप्रैल 2005 में निर्धारित किए गए थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि केन्द्रीय पूल में चावल का भंडार 1 जनवरी 2008 से 31 मार्च 2008 में 3.25 एलएमटी की कमी के अलावा, 2006-07 से 2011-12 के दौरान सभी तिमाहियों में 1.77 एलएमटी और 191.50 एलएमटी के बीच न्यूनतम बफर मानदण्डों से अधिक रहा। गेहूँ के संबंध में, अप्रैल 2006-से जनवरी 2008 की तिमाहियों के दौरान भंडार 4.88 एलएमटी और 88.93 एलएमटी के बीच मानदण्डों से नीचे गिर गया। 1 अप्रैल 2008, से गेहूँ का भंडार मानदण्डों से ऊपर बढ़ गया जो 1 अप्रैल 2012 की तिमाही तक 18.03 एलएमटी और 174.26 एलएमटी के बीच रहा।

लेखापरीक्षा ने केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के सुरक्षित भंडार में निम्नलिखित कमियां देखी:

### 2.2.1 बफर मानदंडों के संशोधन में देरी

मंत्रालय खाद्य सुरक्षा के लिए निर्धारित न्यूनतम सुरक्षित भंडार को पूरा करने के लिए प्रत्येक पंचवर्षीय योजना में बफर मानदंड निश्चित करता है। XI वीं पंचवर्षीय योजना (अप्रैल 2007 से मार्च 2012) के लिए बफर मानदंडों में संशोधन के लिए सचिव (खाद्य और सार्वजनिक वितरण) की अध्यक्षता में 6ठें तकनीकी समूह को एक अध्ययन सौंपा गया (अप्रैल 2006)। इस समूह ने यह अध्ययन आगे राष्ट्रीय कृषि अर्थशास्त्र एवं नीति अनुसंधान केन्द्र (एनसीएपी) को सौंप दिया (अप्रैल 2007) जिसने अपनी अन्तिम रिपोर्ट पेश की (मार्च 2009)। तथापि, तकनीकी समूह ने XI वीं पंचवर्षीय योजना के लिए बफर मानदण्डों में संशोधन के लिए अपनी सिफारिशें प्रस्तुत नहीं की (नवम्बर 2011) जबकि ये 1 अप्रैल 2007 से देय थीं।

*मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि एनसीएपी को राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा विधेयक के संबंध में अपनी सिफारिशों में संशोधन करने के लिए कहा गया था जिसने अपनी अन्तिम रिपोर्ट सितम्बर 2011 में प्रस्तुत की। तकनीकी समूह ने रिपोर्ट पर जुलाई 2012 में विचार किया और योजना आयोग तथा एफसीआई से टिप्पणियों के लिए निवेदन किया जिन्हें अब भी प्राप्त किया जा रहा था और उनकी जांच की जा रही थी।*

### 2.2.2 न्यूनतम बफर मानको में अस्पष्टता

जैसाकि अप्रैल 2005 में नियत किया गया था, मौजूदा न्यूनतम सुरक्षित भंडार मानदण्ड वर्ष के दौरान 212 एलएमटी से 319 एलएमटी है जो खाद्य सुरक्षा के तत्वों (जैसे, आपातकाल, मूल्य स्थिरीकरण, खाद्य सुरक्षा रिजर्व, टीपीडीएस/ओडब्ल्यूएस) को स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट नहीं करते। यह खाद्य सुरक्षा के प्रत्येक तत्व के लिए सुरक्षित भंडार के उचित स्तर को भी निर्धारित नहीं करता जिसे हर समय बनाए रखा जाना चाहिए।

इसके अतिरिक्त, मानदण्ड इंगित करते हैं कि केन्द्रीय पूल में न ही प्रचालनात्मक भंडार न ही न्यूनतम सुरक्षित भंडार स्तर से ऊपर भंडार के अधिकतम और प्रबंधनीय स्तर का अनुक्षण किया गया है। वर्तमान प्रथा के अनुसार, भारत सरकार ने खाद्य भंडार को न्यूनतम मानदण्डों से ऊपर रखा है और समय-समय पर निर्यात, खुली बाजार बिक्री या राज्यों को अतिरिक्त आवंटन के माध्यम से परिसमाप्त किया है।

मौजूदा बफर मानदण्डों में स्पष्टता और पारदर्शिता की कमी के परिणामस्वरूप 2000-01 से 2007-08 के दौरान केन्द्रीय पूल में सुरक्षित भंडार में खाद्यान्नों के अनुक्षण में अनुचित निर्धारण हुआ जिसे नीचे दर्शाया गया है:

2000-01 से 2003-04 की अवधि के दौरान जब खाद्यान्नों का भंडार न्यूनतम मानदण्डों (गेहूँ के भंडार का स्तर 1 अक्टूबर 2000 को 116.00 एलएमटी न्यूनतम मानदण्ड के प्रति 268.50 एलएमटी और चावल का स्तर 1 अक्टूबर 2002 को 65 एलएमटी मानदण्ड के प्रति 157.70 एलएमटी से अधिक संचित था), भारत सरकार ने नवम्बर 2000 से फरवरी 2004 तक गेहूँ (197.10 एलएमटी) और चावल (135.30 एलएमटी) के निर्यात के माध्यम से केवल निर्धारित न्यूनतम मानदण्ड से न्यूनतम मानदण्डों और अधिक प्रचालनात्मक भंडार आवश्यकताओं पर विचार किए बिना परिसमाप्त किया।

इस प्रकार के निर्यात के कारण, 1 अक्टूबर 2003 को चावल का भंडार 65 एलएमटी के न्यूनतम मानदण्ड के प्रति 52.41 एलएमटी तक नीचे चला गया था और गेहूँ का भंडार दिसम्बर 2004 में 116 एलएमटी के मानदण्ड के प्रति 106.06 एलएमटी था। गेहूँ का भंडार आगे 84 एलएमटी के न्यूनतम मानदण्ड के प्रति फरवरी 2005 में 73.05 एलएमटी और मार्च 2005 में 57.50 एलएमटी तक कम हुआ जिसके कारण खाद्य भंडार की स्थिति में गिरावट हुई। इसके परिणामस्वरूप, भारत सरकार को 2006 के प्रारम्भ से अप्रैल 2008 तक 72.23 एलएमटी गेहूँ के आयात के माध्यम से सुरक्षित भंडार में तब तक वृद्धि करनी पड़ी जब तक कि भंडार 40 एलएमटी के न्यूनतम सुरक्षित भंडार मानदण्ड के प्रति 58.03 एलएमटी नहीं हो गया।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि न्यूनतम बफर मानदण्डों से प्रचालनात्मक भंडार आवश्यकता का अप्रथक्करण ही बफर नीति में अस्पष्टता का कारण है। इस प्रकार, टीपीडीएस/ओडब्ल्यूएस के लिए प्रचालन भंडार और खाद्य सुरक्षा के सभी तत्वों के लिए न्यूनतम बफर मानदण्डों को केन्द्रीय पूल में खाद्यान्नों के सुरक्षित भंडार को बनाने और बनाए रखने में पारदर्शिता लाने के लिए अलग से निर्धारित किया जाना चाहिए।

### 2.2.3 खाद्यान्नों के न्यूनतम बफर के अनुरक्षण के लिए एकल-बिन्दू जवाबदेही का अभाव

मौजूदा सुरक्षित भंडार नीति के तहत केन्द्रीय पूल में एफसीआई, राज्य सरकार और उनकी एजेंसियों के खाद्यान्नों का कुल भंडार सम्मिलित है। इसमें एफसीआई द्वारा अधिग्रहण नहीं किए गए खरीद राज्यों के निजी मिलमालिकों और एसजीएज के खाद्यान्नों सहित डीसीपी राज्यों के टीपीडीएस और ओडब्ल्यूएस के तहत वितरण के लिए रखा गया खाद्यान्न शामिल है। हालांकि ऐसी विभिन्न एजेंसियों द्वारा रखे गए चावल और गेहूँ के भंडार की स्थिति बफर मानदण्डों द्वारा इंगित है, लेकिन व्यवहार में केन्द्रीय पूल में इंगित भंडार केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों को रखने में कई एजेंसियों के शामिल होने के कारण दिए गए समय पर वितरण के लिए वास्तव में उपलब्ध नहीं होगा।

मौजूदा सुरक्षित भंडार नीति साधारणतः भारत सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम बफर मानदण्डों के प्रति केन्द्रीय पूल में उपलब्ध खाद्यान्नों की तिमाही भंडार की स्थिति को दर्शाती है। नीति प्रत्येक एजेंसी द्वारा रखे गए न्यूनतम भंडार स्तर को निर्दिष्ट नहीं करती और न ही उस एजेंसी की ओर संकेत करती है जो समग्र रूप से देश के लिए न्यूनतम सुरक्षित भंडार स्तर को बनाए रखने के लिए मुख्यतः जिम्मेदार हैं। हालांकि एफसीआई के प्राथमिक उद्देश्यों में से एक राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा को सुनिश्चित करने के लिए खाद्यान्नों के प्रचालन और सुरक्षित भंडार को संतोषजनक स्तर पर बनाए रखना है, तथापि 1 अप्रैल 2006 से 1 अप्रैल 2012 तक विभिन्न तिमाहियों के दौरान उसकी अभिरक्षा में उपलब्ध खाद्य भंडार 1 अक्टूबर 2009, 1 अप्रैल 2010, 1 अक्टूबर 2010, 1 अप्रैल 2011, 1 अक्टूबर 2011 और 1 अप्रैल 2012 को छोड़कर भारत सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम मानदण्डों से कम था।

इसके अतिरिक्त, मौजूदा सुरक्षित भंडार ढांचे के अन्तर्गत केन्द्रीय पूल के खाद्यान्नों के भण्डारण में बहुल एजेंसियां शामिल हैं। खाद्य सुरक्षा के लिए अनिवार्य न्यूनतम बफर मानदण्ड के अनुरक्षण की जिम्मेदारी देश के खाद्यान्नों के भंडार प्रबंधन में अच्छी जवाबदेही और पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए नोडल

एजेंसी को दी जानी चाहिए। अन्य गतिविधियां जैसे बाजार हस्तक्षेप, आपात स्थिति, खाद्यान्नों का आयात और निर्यात आदि पहले ही एकल नोडल एजेंसी अर्थात् एफसीआई को सौंपी जा चुकी है।

*लेखापरीक्षा टिप्पणियों से सहमति व्यक्त करते हुए मंत्रालय ने कहा (जनवरी 2013) कि एफसीआई ने केन्द्रीय पूल में भंडार को अपने गोदामों में रखकर या डीसीपी मोड सहित राज्य एजेंसियों के गोदामों में रखने के माध्यम से खाद्यान्नों के अनिवार्य न्यूनतम सुरक्षित भंडार के अनुसंधान का उत्तरदायित्व लिया था।*

तथापि, लेखापरीक्षा, का मत है कि यह उपयुक्त होगा यदि मंत्रालय एफसीआई के अनिवार्य सुरक्षित भंडार की एकल जवाबदेही को विशिष्टता प्रदान करते हुए लेखापरीक्षा को दिए गए उत्तर का पालन करता है।

### 2.3 खाद्यान्नों के अधिग्रहण लागत में विसंगतियां

केन्द्रीय पूल के लिए खाद्यान्नों की अधिग्रहण लागत में एमएसपी और विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा खाद्यान्नों की खरीद पर लगाए गए सांविधिक और गैर-सांविधिक शुल्क शामिल हैं। समीक्षा-अवधि ने प्रतिवर्ष एमएसपी में सतत वृद्धि देखी। एमएसपी में वृद्धि का विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा की गई खाद्यान्नों की खरीद पर लगाए गए सांविधिक प्रभारों पर प्रत्यक्ष प्रभाव है क्योंकि ये प्रभार एमएसपी की प्रतिशतता के रूप में निर्धारित किए जाते हैं। इससे खाद्यान्न की अधिग्रहण लागत में वृद्धि हुई जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा भुगतान की जाने वाली खाद्य अनुदान की मात्रा पर गहरा प्रभाव पड़ा।

एमएसपी की निर्धारण प्रक्रिया एवं सांविधिक एवं गैर-सांविधिक प्रभारों के उद्ग्रहण पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे दिये गए हैं:

#### 2.3.1 विनिर्दिष्ट मानदण्डों के बिना उत्पादन की लागत से अधिक न्यूनतम समर्थन मूल्य का निर्धारण

भारत सरकार द्वारा निर्धारित किया गया एमएसपी कृषि लागत एवं मूल्य के लिए कमीशन (सीएसीपी) द्वारा प्रस्तावित दर पर आधारित है जो कि उत्पादन की लागत एवं किसानों के लिए लाभकारी मूल्यों पर विचार करता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रत्येक फसल के लिए उत्पादन की लागत का निर्धारण करते समय, सीएसीपी ने एक निर्धारित प्रक्रिया का पालन किया। तथापि, उत्पादन की लागत के अग्र न्यूनतम समर्थन मूल्य निर्धारित करने के लिए किसी विनिर्दिष्ट मानदण्ड का पालन नहीं करने के कारण वर्ष दर वर्ष व्यापक विभिन्नता थी। उत्पादन की समग्र भारतीय भारित औसत लागत (सी2) एवं भारत सरकार द्वारा 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान निर्धारित एमएसपी का अन्तर इस प्रकार था:

तालिका 2.2  
गेहूँ के एमएसपी की तुलना में उत्पादन की औसत भारित लागत (सी2 मूल्य)

फसल वर्ष	सी 2 मूल्य (₹/क्विंटल)	एमएसपी (₹/क्विंटल)		सी 2 पर निर्धारित एमएसपी का अन्तर (₹/क्विंटल)	सी 2 पर अंतर का प्रतिशत
		सीएसीपी द्वारा प्रस्तावित एमएसपी	भारत सरकार द्वारा निर्धारित		
	(क)	(ख)	(ग)	(ग-क)	
2006-07	542	650	650+50 @	158	29
2007-08	574	700	750+100@	276	48
2008-09	624	1,000	1,000	376	60
2009-10	649	1,080	1,080	431	66
2010-11	701	1,100	1,100	399	57
2011-12	826	1,120	1,120+50@	344	42

@ अतिरिक्त प्रोत्साहन बोनस।

तालिका 2.3

धान (ग्रेड क) के एमएसपी की तुलना में उत्पादन की औसत भारित लागत (सी2 मूल्य)

फसल वर्ष	सी 2 मूल्य (₹/क्विंटल)	एमएसपी (₹/क्विंटल)		सी 2 पर निर्धारित एमएसपी का अन्तर (₹/क्विंटल)	सी 2 पर अंतर का प्रतिशत
		सीएसीपी द्वारा प्रस्तावित एमएसपी	भारत सरकार द्वारा निर्धारित		
	(क)	(ख)	(ग)	(ग-क)	
2006-07	569	600	610+40 @	81	14
2007-08	595	675	675+100 @	180	30
2008-09	619	1,050	880+50 @	311	50
2009-10	645	980	980+50@	385	60
2010-11	742	1,030	1,030	288	39
2011-12	888	1,110	1,110	222	25

@ अतिरिक्त प्रोत्साहन बोनस।

जैसा कि उपरोक्त से देखा जा सकता है, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान उत्पादन की लागत पर तय एमएसपी के मार्जिन में व्यापक अन्तर था जो गेहूँ के मामले में 29 प्रतिशत और 66 प्रतिशत के बीच तथा धान के मामले में 14 प्रतिशत एवं 60 प्रतिशत के बीच था।

सीएसीपी, कृषि एवं सहकारिता विभाग ने कहा (अगस्त 2012) कि एमएसपी प्रस्तावित करते समय वह कुछ कारकों जैसे (i) उत्पादन की लागत (ii) माँग एवं आपूर्ति (iii) बाजार मूल्यों की प्रवृत्ति (iv) किसानों द्वारा भुगतान की गई कीमत एवं प्राप्त की गई कीमत के बीच समता (v) अन्तर फसल मूल्य समता एवं (vi) औद्योगिक लागत संरचना, रहन-सहन की लागत एवं सामान्य मूल्य स्तर पर विचार करता है। देश भर में एक समान एमएसपी होने के कारण, कमीशन को मूल्य नीति तैयार करने के लिए एक अखिल भारतीय भारित औसत लागत को एक इनपुट की तरह लेना पड़ता है। चूँकि मूल्य नीति

विभिन्न कारकों के सूचित निर्णय का परिणाम थी, अतः मूल्य नीति तैयार करने में प्रत्येक कारक को कितना महत्व दिया जाना चाहिए, इसके लिए कोई यांत्रिक सूत्र नहीं हो सका।

मंत्रालय ने सीएसपी के विचारों का समर्थन किया (जनवरी 2013)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि खाद्यान्नों के उत्पादन की लागत पर एमएसपी के निर्धारण में भिन्नता थी। उत्पादन की लागत पर एमएसपी के मार्जिन में व्यापक अन्तर था एवं उत्पादन की लागत पर मार्जिन के निर्धारण के लिए कोई मानदण्ड निर्धारित नहीं किये गए थे। अतः उत्पादन की लागत पर एमएसपी पर आने की प्रक्रिया में अत्यधिक पारदर्शिता की आवश्यकता है।

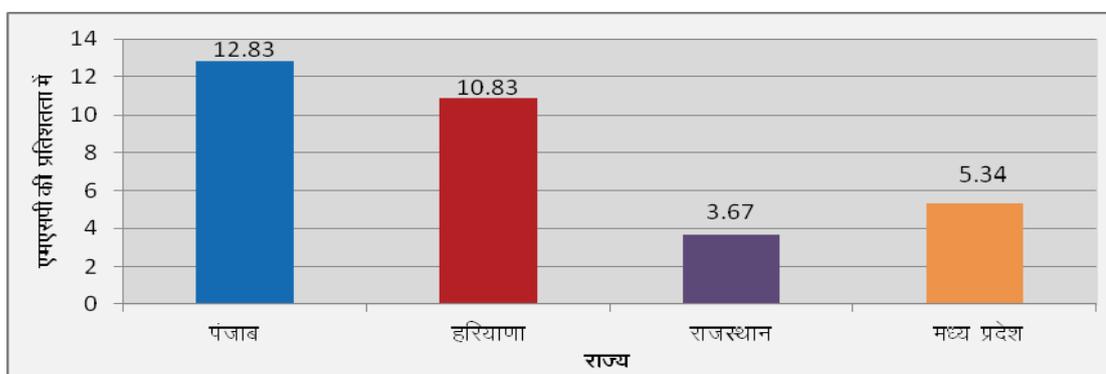
### 2.3.2 सांविधिक एवं गैर-सांविधिक प्रभारों में एकरूपता की कमी

सांविधिक प्रभारों में मण्डी प्रभार (बाजार शुल्क, दामी/ आड़तिया कमीशन, ग्रामीण विकास उपकर, नीलामी शुल्क), खरीद/व्यापार कर एवं बोरी लागत शामिल है। सांविधिक प्रभार (बोरी लागत को छोड़ कर) राज्य सरकारों द्वारा एमएसपी के एक तय प्रतिशत के रूप में लगाए गए हैं। गैर-सांविधिक प्रभारों में मण्डी श्रम, परिवहन लागत, सूखा घाटा, अभिरक्षा एवं रखरखाव प्रभार, ब्याज एवं धान के लिए मिलिंग प्रभार इत्यादि शामिल हैं। लेखापरीक्षा ने विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा लगाए दोनों प्रभारों में भारी अन्तर देखे जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

#### (i) सांविधिक प्रभार:

- गेहूँ के संबंध में अलग-अलग राज्यों के बीच सांविधिक प्रभारों में व्यापक अन्तर दिखा। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान, पंजाब में गेहूँ का औसत सांविधिक प्रभार (12.83 प्रतिशत) राजस्थान के सांविधिक प्रभारों (3.67 प्रतिशत) का तीन गुना के लगभग था एवं मध्य प्रदेश (5.34 प्रतिशत) के दो गुना से ज्यादा था। हरियाणा में, गेहूँ के औसत सांविधिक प्रभार (10.83 प्रतिशत) राजस्थान से लगभग 2.5 गुना एवं मध्य प्रदेश से दो गुना थे।

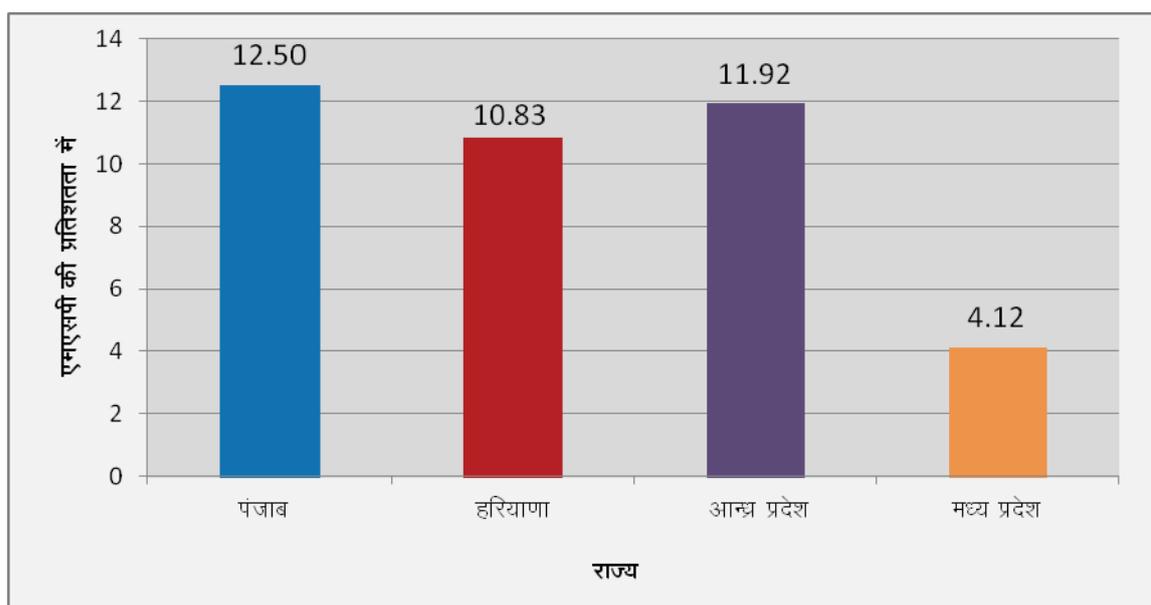
**चार्ट 2.5**  
गेहूँ के लिए औसत सांविधिक प्रभार



स्रोत: एफसीआई का निष्पादन बजट

- इसी तरह, धान के संबंध में, ऐसे प्रभारों की अधिक उद्ग्रहण पंजाब, हरियाणा एवं आंध्रप्रदेश में देखा गया था। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान पंजाब में धान के औसत सांविधिक प्रभार (12.50 प्रतिशत) मध्यप्रदेश में लगाए गए सांविधिक प्रभारों (4.12 प्रतिशत) के लगभग तीन गुना थे। हरियाणा के सांविधिक प्रभार (10.83 प्रतिशत) मध्यप्रदेश से लगभग 2.5 गुना थे। आंध्रप्रदेश के संबंध में छः वर्षों की अवधि के दौरान सांविधिक प्रभार 11.92 प्रतिशत की औसत के साथ 11.00 प्रतिशत एवं 12.50 प्रतिशत के बीच थे।

**चार्ट 2.6**  
धान के लिए औसत सांविधिक प्रभार



स्रोत: एफसीआई का निष्पादन बजट

यह मुद्दा केन्द्र सरकार (वाणिज्य) की सीएजी की 2011-12 की प्रतिवेदन संख्या 3 के पैरा संख्या 6.1.1 के तहत दर्शाया गया था, जिसमें लेखापरीक्षा ने अन्य राज्यों की तुलना में मुख्य खरीद राज्यों आंध्रप्रदेश, हरियाणा एवं पंजाब द्वारा लगाए गए संवैधानिक प्रभारों की उच्च घटनाएं इंगित की।

उपरोक्त रिपोर्ट में, सीएजी की 2006 की प्रतिवेदन संख्या 16, संघ सरकार (सिविल) निष्पादन लेखापरीक्षा, में टिप्पणी की गई एवं लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा किये गए मुद्दे का संदर्भ भी लिया गया था। अपनी कार्रवाई प्रतिवेदन में, मंत्रालय ने सूचित किया कि मुख्य सलाहकार (लागत), वित्त मंत्रालय द्वारा खरीद प्रासंगिक व्यय के निर्धारण के लिए अपनाए जाने वाले सिद्धान्तों का अध्ययन किया गया था जिसने सिफारिश की (फरवरी 2010) कि भारत सरकार संबंधित राज्य सरकारों के साथ सांविधिक प्रभारों में कमी के मुद्दे को जारी रख सकती है। अध्ययन पर आधारित सिफारिशों पर राज्य सरकारों की टिप्पणियाँ अभी भी प्रतिक्षित थीं।

प्रबंधन ने लेखापरीक्षा आपत्तियों पर सहमति व्यक्त की (जुलाई 2012) कि खाद्यान्नों की खरीद पर उच्च सांविधिक प्रभार लगाने के कारण राजकोष पर अतिरिक्त बोझ पड़ रहा था।

मंत्रालय ने, लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए कहा (जनवरी 2013) कि सांविधिक प्रभारों में कमी का मुद्दा मुख्य सलाहकार (लागत), वित्त मंत्रालय द्वारा किए गए अध्ययन के आधार पर संबंधित राज्य सरकारों के साथ उठाया जा रहा था। इसने आगे कहा कि भारत सरकार का इन प्रभारों पर कोई नियंत्रण/अधिकार नहीं था।

(ii) गैर-सांविधिक प्रभार

- 2006-07 से 2011-12 के दौरान प्रमुख खरीद राज्यों (पंजाब, हरियाण, यूपी एवं एमपी) में गेहूँ के संबंध में मंडी श्रम प्रभार ₹ 9.47 प्रति क्विंटल से ₹14.09 प्रति क्विंटल के बीच थे। तथापि, ये प्रभार इसी अवधि के दौरान राजस्थान में ₹4.69 प्रति क्विंटल से ₹9.41 प्रति क्विंटल के बीच थे। चावल के संबंध में, मध्यप्रदेश में 6.39 प्रति क्विंटल की तुलना में प्रमुख चावल खरीद राज्यों (पंजाब, हरियाणा एवं आंध्रप्रदेश) में मण्डी श्रम प्रभार 2011-12 में ₹11.05 प्रति क्विंटल से ₹13.32 प्रति क्विंटल के बीच थे।
- 2006-07 से 2011-12 के दौरान प्रमुख खरीद राज्यों (पंजाब, हरियाणा, यूपी एवं एमपी) में गेहूँ के संबंध में परिवहन एवं संभाल प्रभार ₹11.83 प्रति क्विंटल से ₹ 27.98 प्रति क्विंटल के बीच थे। तथापि, ये प्रभार उसी अवधि के दौरान राजस्थान में ₹11.56 प्रति क्विंटल से ₹17.97 प्रति क्विंटल के बीच थे।

*प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2011) कि विभिन्न प्रथाओं जैसे भौगोलिक प्रसार, श्रम एवं परिवहन की अलग-अलग दरों इत्यादि के कारण प्रासंगिक लागत में अन्तर की कुछ राशि अपरिहार्य थी परन्तु भारत सरकार से सिफारिश की कि राज्यों में गेहूँ, चावल एवं मोटे अनाज के लिए लागत शीट को अन्तिम रूप देने से पहले महत्वपूर्ण विभिन्नताओं की समीक्षा की आवश्यकता है।*

*मंत्रालय ने कहा कि (जनवरी 2013) कि गैर-सांविधिक प्रभार विभिन्न राज्यों द्वारा उठाए गए वास्तविक व्यय की प्रतिपूर्ति की तरह समझे जाते थे। वास्तविक व्यय विभिन्न स्थानीय कारकों जैसे श्रम, परिवहन, भंडारण सुविधा, खरीद की मात्रा, मिलिंग प्रभार इत्यादि पर निर्भर करता था। अतः एक राज्य द्वारा उठाए गए गैर-सांविधिक प्रभार तार्किक रूप से दूसरे द्वारा उठाए गए प्रभार के समान नहीं हो सकते थे।*

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया कि राज्य सरकारों द्वारा लगाए जाने वाले सांविधिक एवं गैर-सांविधिक दोनों ही प्रभारों में व्यापक अन्तर-राज्यीय विभिन्नताएं थीं। प्रमुख खरीद राज्यों जैसे पंजाब, हरियाणा और आंध्रप्रदेश में, 2011-12 के दौरान मध्य प्रदेश में प्रचलित 4.70 प्रतिशत की तुलना में चावल (धान) के लिए सांविधिक प्रभार एमएसपी का 12.50 प्रतिशत से ₹ 14.50 प्रतिशत तक था। इसी तरह, गैर-सांविधिक प्रभार के मामले में, 2011-12 के दौरान राजस्थान में गेहूँ के लिए मण्डी श्रम प्रभार ₹ 9.41 प्रति क्विंटल की तुलना में पंजाब, हरियाणा एवं उत्तर प्रदेश में ₹ 10.91 प्रति क्विंटल से ₹ 14.09 प्रति क्विंटल था। खाद्यान्न की अधिग्रहण लागत में अर्थपूर्ण कमी केवल तभी हो सकती है जब उच्च सांविधिक एवं गैर सांविधिक शुल्क के कारण बढ़ती हुई आर्थिक लागत (एमएसपी, पशु: खरीद खर्च एवं वितरण लागत) युक्ति संगत हो ।

### 2.3.3 खाद्यानों के अधिग्रहण पर एमएसपी एवं खरीद आकस्मिकताओं का प्रभाव

लेखापरीक्षा ने देखा कि एमएसपी में लगातार वृद्धि, बोनस के भुगतान एवं राज्य सरकारों द्वारा लगाई गई सांविधिक लेवी के कारण खाद्यान्नों की अधिग्रहण लागत में काफी वृद्धि हुई जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

- गेहूँ के लिए एमएसपी (बोनस सहित) 2006-07 में ₹ 700 प्रति क्विंटल से बढ़कर 2011-12 में ₹1,170 प्रति क्विंटल (67 प्रतिशत वृद्धि) हो गई जबकि चावल (धान) के लिए एमएसपी 2006-07 में ₹ 650 प्रति क्विंटल से बढ़कर 2011-12 में ₹ 1,110 प्रति क्विंटल (71 प्रतिशत वृद्धि) हो गई। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान एमएसपी से अधिक बोनस के भुगतान के कारण ₹ 13,715 करोड़ की अतिरिक्त राशि खर्च की गई थी।
- गेहूँ के लिए सांविधिक प्रभार कुल अधिग्रहण लागत के 12.03 प्रतिशत से 13.52 प्रतिशत के बीच थे। चावल के मामले में, ये प्रभार 11.13 प्रतिशत और 13.50 प्रतिशत के बीच थे। एफसीआई द्वारा उठाए गए सांविधिक प्रभारों की मात्रा 2006-07 में गेहूँ के लिए ₹122.81 और चावल के लिए ₹ 136.17 प्रति क्विंटल से बढ़कर 2011-12 में गेहूँ के लिए ₹180.52 प्रति क्विंटल (47 प्रतिशत की वृद्धि) एवं चावल के लिए ₹ 251.38 प्रति क्विंटल (85 प्रतिशत की वृद्धि) हो गई ।
- 2006-07 से 2011-12 तक गेहूँ के लिए गैर-सांविधिक प्रभार कुल अधिग्रहण लागत का 3.09 प्रतिशत एवं 6.31 प्रतिशत एवं चावल के लिए 5.01 प्रतिशत एवं 5.71 प्रतिशत रहा था। चावल के मामले में गैर-सांविधिक प्रभार 2006-07 में ₹ 61.65 प्रति क्विंटल से 60 प्रतिशत बढ़ कर 2011-12 में ₹ 98.62 प्रति क्विंटल हो गए।

अतः, उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि सांविधिक एवं गैर-सांविधिक प्रभारों में परिणामी वृद्धि के साथ एमएसपी में वृद्धि ने 2006-07 में गेहूँ के लिए ₹ 908.42 प्रति क्विंटल एवं चावल के लिए ₹ 1,101.60 प्रति क्विंटल से 2011-12 में गेहूँ के लिए ₹ 1,354.86 प्रति क्विंटल एवं चावल के लिए 1,862.20 प्रति क्विंटल तक अधिग्रहण लागत को बढ़ा दिया जिससे गेहूँ के मामले में 49 प्रतिशत वृद्धि एवं चावल के मामले में 69 प्रतिशत वृद्धि हुई।

लेखापरीक्षा में पाया कि चूंकि एमएसपी में साल दर साल वृद्धि, बोनस की घोषणा एवं राज्य सरकारों द्वारा लगाई गई खरीद का भारत की संचित निधि से भुगतान की जाने वाली खाद्य अनुदान की मात्रा पर व्यापक प्रभाव पड़ता है अतः भारत सरकार को खाद्यान्नों की अधिग्रहण लागत में अर्थ पूर्ण कमी के लिए लागत ढांचे को युक्तिसंगत बनाने पर विचार करना चाहिए।

## 2.4 एफसीआई के खाद्य सस्मिडी दावे

भारत सरकार एफसीआई को खाद्यान्नों की खरीद एवं वितरण एवं खाद्य सुरक्षा के उपाय के रूप में सुरक्षित भंडार बनाए रखने के लिए खाद्य अनुदान प्रदान करती है। इसके अतिरिक्त भारत सरकार

## 2013 की प्रतिवेदन संख्या 7

डीसीपी योजना के तहत राज्यों को भी खाद्य अनुदान देता है जो भारत सरकार की ओर से टीपीडीएस के तहत खाद्यान्नों की प्रत्यक्ष खरीद एवं वितरण करते हैं। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान भारत सरकार द्वारा दी गई कुल खाद्य सब्सिडी इस प्रकार है:

**तालिका 2.4**  
भारत सरकार द्वारा खाद्यान्नों पर दी गई अनुदान

वर्ष	(₹ करोड़ में)			वार्षिक वृद्धि (प्रतिशत)
	एफसीआई	राज्य	कुल	
2006-07	20,786	3,042	23,828	-
2007-08	27,760	3,500	31,260	31.19
2008-09	36,744	6,924	43,668	39.69
2009-10	46,867	11,375	58,242	33.37
2010-11	50,730	12,200	62,930	8.05
2011-12	59,526	12,845	72,371	15.00

स्रोत: खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग

### 2.4.1 एफसीआई के लम्बित अनुदान दावे

खाद्य अनुदान के दो घटक हैं (i) उपभोक्ता सब्सिडी, अर्थात् आर्थिक लागत एवं केंद्रीय निर्गम मूल्य के बीच का अन्तर एवं (ii) बफर सब्सिडी, जिसमें बफर की ढुलाई लागत एवं एफसीआई द्वारा एसजीएज को एक निर्धारित तिथि से ज्यादा खाद्यान्नों को रखने के लिए भुगतान किये गये अग्रनयन प्रभार सम्मिलित हैं। नीचे दी गई तालिका में 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान उपभोक्ता सब्सिडी एवं बफर सब्सिडी के विवरण दर्शाये गए हैं:

**तालिका 2.5**  
उपभोक्ता एवं बफर अनुदान का विवरण

(₹ करोड़ में)

मद	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
(1) बिक्री की अधिग्रहण लागत	32,681	38,279	40,215	52,904	65,623	76,415
(2) वितरण लागत	8,945	9,000	8,051	7,019	9,481	11,788
आर्थिक लागत (1+2)	41,626	47,279	48,266	59,923	75,104	88,203
(3) घटा: बिक्री वसूली	18,207	17,930	17,024	22,902	25,045	26,145
(ए) उपभोक्ता अनुदान	<b>23,419</b>	<b>29,359</b>	<b>31,242</b>	<b>37,021</b>	<b>50,059</b>	<b>62,058</b>
4) बफर की ढुलाई लागत	434	449	3,019	4,186	4,356	5,004
5) एसजीएज को भुगतान किये गए अग्रनयन प्रभार	175	243	527	1,666	1,981	1,635
(बी) बफर अनुदान (4+5)	<b>609</b>	<b>692</b>	<b>3,546</b>	<b>5,852</b>	<b>6,337</b>	<b>6,639</b>
(सी) वर्ष के लिए नियमित न की गई हानियाँ	0	0	58	98	209	266
(डी) पिछले वर्षों की नियमित की गई हानियाँ	88	17	21	66	103	178
कुल खाद्य अनुदान (ए+बी+सी+डी)	<b>24,116</b>	<b>30,068</b>	<b>34,751</b>	<b>42,841</b>	<b>56,290</b>	<b>68,609</b>
31.3.2012 तक बकाया अनुदान दावे	-	-	-	147	11,148	12,132

लेखापरीक्षा ने उपरोक्त से निष्कर्ष निकाला कि 2011-12 के अन्त तक भारत सरकार से एफसीआई के ₹ 23,427 करोड़ की खाद्य सब्सिडी के दावे लम्बित थे। इसमें से ₹147 करोड़ वर्ष 2009-10 से संबंधित थे, ₹11,148 करोड़ वर्ष 2010-11 से एवं ₹12,132 करोड़ की शेष राशि 2011-12 से संबंधित थी।

इसके अतिरिक्त, 1980-81 से 2011-12 के अवधि से संबंधित ₹ 379.58 करोड़ के नियमित न किए गए भंडारण एवं मार्गस्थ कमियां थी जिनके लिए एफसीआई द्वारा भारत सरकार से दावे नहीं किये गए थे।

### लेखापरीक्षा सिफारिशें एवं मंत्रालय की प्रतिक्रियाएं

क्रम संख्या	लेखापरीक्षा की सिफारिशें	मंत्रालय के उत्तर
1	भारत सरकार /एफसीआई को खाद्यान्नों की खरीद बढ़ाने के लिए आवश्यक कदम उठाने चाहिए एवं लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली एवं दूसरी कल्याणकारी योजनाओं के लिए बढ़ती आवश्यकता के मद्देनजर एफसीआई एवं डीसीपी राज्यों द्वारा प्रत्यक्ष खरीद में भी वृद्धि करनी चाहिए।	आंशिक रूप से स्वीकार किया गया। किसानों को कुशल एवं विशाल मूल्य समर्थन कवरेज प्रदान करने के लिए, मंत्रालय की नीति राज्यों को विकेन्द्रीकृत मोड में खरीद करने के लिए प्रोत्साहित करना है। एफसीआई खरीद को बढ़ाने में राज्यों को आवश्यक दिशानिर्देश एवं सहयोग प्रदान करना जारी रखेगा।
2	भारत सरकार को खाद्यान्नों के न्यूनतम बफर मानदण्डों को उनकी घटक वार मात्रा के साथ-साथ विचार करना चाहिए, उदाहरण के लिए खाद्यान्न सुरक्षा रिजर्व के लिए आपातकालीन परिस्थितियां एवं मूल्य स्थिरीकरण आदि। भारत सरकार की केन्द्रीय पूल के खाद्य भंडार के प्रबंधन में अधिक निश्चितता लाने के विचार के साथ बफर मानदण्डों का अधिकतम स्तर निर्धारित करने पर भी विचार करना चाहिए।	आंशिक रूप से स्वीकार किया गया। सरकार जल्द ही न्यूनतम बफर मानदण्ड संशोधित करेगी परन्तु वर्तमान में बफर मानदण्डों का अधिकतम स्तर निर्धारित करना व्यावहारिक नहीं है। अतिरिक्त भंडार को कम करने का विचार उस समय की स्थिति को देखते हुए वर्ष दर वर्ष के आधार पर लिया जा सकेगा।
3	भारत सरकार को एकल बिन्दु जवाबदेही के लिए बफर मानदण्डों के तहत निर्धारित स्तर पर खाद्यान्न भंडार की संभाल, जिनका रखरखाव विभिन्न एजेन्सियों द्वारा किया जाता है, सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी सौंप देनी चाहिए।	स्वीकार किया गया। एफसीआई को पहले ही जिम्मेदारी सौंप दी गई है।
4	भारत सरकार को भारी सब्सिडी भुगतान के मद्देनजर अलग-अलग राज्यों द्वारा लगाए जाने वाले सांविधिक एवं गैर सांविधिक शुल्कों के संदर्भ में खाद्यान्नों के लागत ढांचे के युक्तिकरण में तेजी लानी चाहिए।	स्वीकार किया गया।

