कार्यकारी सार

हमने इस मामले की जांच का निर्णय क्यों लिया?

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खाद्यानों की खरीद 343 लाख मीट्रिक टन (एलएमटी) से बढ़कर 634 एलएमटी हो गई। परिणामस्वरूप केन्द्रीय पूल में खाद्यानों का भंडार 1 जून 2007 को 259 एलएमटी से बढ़ कर 1 जून 2012 को 824 एलएमटी हो गया। खाद्यानों के भंडार में इतनी अधिक वृद्धि भण्डारण स्थान तथा खरीद वाले राज्यों से खपत वाले राज्यों को खाद्यानों के अधिक परिचालन से संबंधित मुद्दों को उठाती है। खाद्यानों के भंडार तथा उपलब्ध भण्डारण क्षमता में बढ़ते हुए अन्तर तथा खाद्यानों के परिचालन में आने वाली रूकावटों को ध्यान में रखते हुए, लेखापरीक्षा ने भारतीय खाद्य निगम में भण्डारण क्षमता तथा खाद्यानों के परिचालन की जांच का निर्णय लिया।

हमारे लेखापरीक्षा उद्देश्य क्या थे?

निष्पादन लेखापरीक्षा निम्नलिखित बातों के निर्धारण हेतु की गई थी कि क्याः

- देश में खाद्य सुरक्षा के लिए खाद्यानों का कुशल परिचालन सुनिश्चित करने के लिए उनकी खरीद, मूल्य समर्थन आपरेशन, सुरक्षित भंडार अनुरक्षण, भण्डारण प्रबंधन पर्याप्त थे;
- भण्डारण क्षमता का इष्टतम स्तर तक प्रयोग किया गया था;
- भण्डारण क्षमता का सृजन अथवा वृद्धि खाद्यानों के भण्डारण हेतु परिकल्पित तथा दीर्घावधि मांग के अनुरूप थी;
- एफसीआई में खाद्यानों का परिचालन अत्यन्त कुशल ढंग से किया गया था;
- एफसीआई में आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रबंध पर्याप्त थे।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा से क्या पता चला?

2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान खाद्यानों की 514 एलएमटी की औसत खरीद लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) तथा अन्य कल्याण योजनाओं (ओडब्ल्यूएस) के अन्तर्गत भारत सरकार द्वारा अन्य राज्यों को वितरण हेतु किए गए 593 एलएमटी के औसत आबंटन से कम थी। एफसीआई, राज्य सरकार एजेंसियों (एसजीएज़) तथा विकेन्द्रीकृत खरीद करने वाले राज्यों

(डीसीपी) द्वारा खाद्यानों की वर्तमान खरीद का स्तर, भारत सरकार द्वारा अनुमानित खाद्यानों के आबंटन तथा उनकी मांग को पर्याप्त रूप से पूरा करने में सक्षम नहीं होगा।

(पैरा 2.1.1)

भारत सरकार द्वारा निर्धारित न्यूनतम बफर प्रतिमान न्यूनतम सुरक्षित भंडार के अन्दर खाद्य सुरक्षा के अलग-अलग तत्वों (अर्थात आकस्मिकता, मूल्य स्थिरीकरण, खाद्य सुरक्षा रिज़र्व, टीपीडीएस, ओडब्ल्यूएस) का स्पष्ट रूप से वर्णन नहीं करते। वर्तमान प्रतिमान केन्द्रीय पूल तथा उसके संघटकों में अनुरक्षित किए जाने वाले भंडार के अधिकतम तथा प्रबंधनीय स्तर का भी उल्लेख नहीं करते।

(पैरा 2.2.2)

वर्तमान सुरक्षित भंडार नीति के अन्तर्गत, एफसीआई, राज्य सरकारों तथा उनकी एजेसिंयो द्वारा अनुरक्षित खाद्यानों का कुल भंडार ही केन्द्रीय पूल होता है। इस नीति में उस एजेंसी का कोई उल्लेख नहीं है जो समग्र रूप से देश के न्यूनतम सुरक्षित भंडार स्तर के अनुरक्षण हेतु मुख्य रूप से उत्तरदायी है। केन्द्रीय पूल के खाद्यान्नों के भण्डारण में कई एजेंसियां शामिल हैं जो खाद्यान्नों के प्रबंधन में जवाबदेही और पारदर्शिता को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करती हैं।

(पैरा 2.2.3)

उत्पादन की लागत के प्रति न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) के नियतन हेतु किसी विशिष्ट प्रतिमान का अनुसरण नहीं किया गया था। परिणामतः, यह देखा गया था कि उत्पादन की लागत के प्रति नियत एमएसपी का मार्जिन 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान गेहूँ के मामले में 29 प्रतिशत और 66 प्रतिशत तथा धान के मामले में 14 प्रतिशत और 60 प्रतिशत के बीच था। एमएसपी में वृद्धि का विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा खाद्यानों की खरीद पर उद्ग्रहीत सांविधिक प्रभारों पर सीधा असर था। राज्य सरकारों द्वारा प्रभारित किए जाने वाले सांविधिक तथा गैर-सांविधिक दोनों प्रभारों में काफी अन्तर्राज्यीय अन्तर थे। इस सबके परिणामस्वरूप खाद्यानों की अधिग्रहण लागत में वृद्धि हुई।

(पैरा 2.3.1, 2.3.2 तथा 2.3.3)

एफसीआई के स्वामित्व वाली भण्डारण क्षमता 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान 151 एलएमटी तथा 156 एलएमटी के बीच लगभग स्थिर रही। केन्द्रीय पूल में खाद्यानों का भंडार धीरे-धीरे बढ़कर 1 जून 2012 को 824 एलएमटी हो गया। परिणामस्वरूप एफसीआई द्वारा किराए की भण्डारण क्षमता इस अवधि के दौरान 100 एलएमटी से बढ़कर 180 एलएमटी हो गई जिससे किराया प्रभार 2006-07 में ₹ 322 करोड़ से काफी बढ़कर 2011-12 में ₹ 1,119 करोड़ हो गए। इसके अतिरिक्त, उपलब्ध भण्डारण क्षमता में रूकावटों के कारण, एफसीआई केन्द्रीय पूल के लिए राज्य सरकार एजेंसियों द्वारा खरीदे गए गेहूँ का भंडार हर वर्ष जून की निर्धारित समयावधि के अन्दर नहीं ले सकी। इसके कारण निर्धारित समयावधि से अधिक समय तक खाद्यान्न रखने के लिए राज्य सरकार एजेंसियों के अग्रनयन प्रभारों में वृद्धि हुई जो 2006-07 में ₹ 175 करोड़ से बढ़कर 2011-12 में ₹ 1,635 करोड़ हो गए।

(पैरा 3.2.1 तथा 3.2.2)

केन्द्रीय पूल भंडार की तुलना में एफसीआई के भण्डारण अन्तर में 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान धीमी वृद्धि देखी गई। 332 एलएमटी (मार्च 2012) के भण्डारण अन्तर के प्रति, भारत सरकार/एफसीआई ने विभिन्न वृद्धि कार्यक्रमों के अन्तर्गत छः वर्ष की अवधि के दौरान केवल 163 एलएमटी की क्षमता वृद्धि परिकल्पित की। इसमें से केवल 34 एलएमटी ही पूरी की गई थी (मार्च 2012)।

(पैरा 3.5)

एफसीआई ने कई मामलों में रेलवे को सम्प्रेषित अपनी मासिक परिचालन योजना में क्षेत्रीय कार्यालयों में उनके अपने ही लदान स्थलों की प्रचालनात्मक कठिनाईयों और दैनिक मांग को ध्यान में नहीं रखा। इसके साथ ही, प्रचालनात्मक कठिनाईयों के कारण, रेलवे, एफसीआई की योजना के अनुसार रैकों की आपूर्ति नहीं कर सका तथा उसने एफसीआई की तिथि-वार तथा गंतव्य स्थान-वार योजना का भी पालन नहीं किया। परिणामस्वरूप, 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान योजना के संदर्भ में रेलवे रैकों की कमी 6 प्रतिशत से 17 प्रतिशत के बीच थी।

(पैरा 4.2.1 तथा 4.2.3)

एफसीआई द्वारा की गई आन्तरिक लेखापरीक्षा तथा भौतिक सत्यापन काफी अपर्याप्त था। आन्तरिक लेखापरीक्षा विंग में मानव-शक्ति की भारी कमी के कारण एफसीआई में आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई थी। एफसीआई द्वारा अपनाई गई आन्तरिक लेखापरीक्षा तथा प्रत्यक्ष सत्यापन व्यवस्था में मुख्यालय स्तर पर अपेक्षित स्वतन्त्रता तथा प्रभावी अनुवर्ती कार्रवाई तंत्र का अभाव था।

(पैरा 5.3.4 तथा 5.4)

हम क्या सिफारिश करते हैं?

1. भारत सरकार/एफसीआई को खाद्यानों की खरीद को बढ़ाने के लिए तथा लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली तथा अन्य कल्याण योजनाओं के लिए बढ़ती हुई मांग के मद्देनज़र एफसीआई तथा डीसीपी राज्यों द्वारा सीधी खरीद को भी बढ़ाने के लिए आवश्यक कार्रवाई करनी चाहिए।
2. भारत सरकार को खाद्यानों की संघटक वार मात्रा जैसे उदाहरण के तौर पर खाद्य सुरक्षा रिज़र्व, आकस्मिक स्थितियों तथा मूल्य स्थिरिकरण आदि सहित न्यूनतम बफर प्रतिमान, नियत करने पर विचार करना चाहिए। भारत सरकार को केन्द्रीय पूल के खाद्य भंडार के प्रबंधन में अधिक निश्चितता लाने की दृष्टि से बफर प्रतिमानों का अधिकतम स्तर नियत करने पर भी विचार करना चाहिए।
3. भारत सरकार को एकल बिन्दु जवाबदेही के लिए बफर प्रतिमानों के अन्तर्गत निर्धारित स्तर पर विभिन्न एजेंसियों द्वारा संचलित खाद्यानों के भंडार का अनुरक्षण सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व सौंप देना चाहिए।

4. भारत सरकार को भारी सब्सिडी भुगतान के मद्देनज़र विभिन्न राज्यों द्वारा लगाए गए सांविधिक तथा गैर सांविधिक प्रभारों के उद्ग्रहण के संदर्भ में खाद्यानों के लागत ढांचे के युक्तिकरण में तेज़ी लानी चाहिए।

5. भारत सरकार/एफसीआई को स्वामित्व वाली तथा किराए वाली भण्डारण क्षमता के मिश्रण का निर्णय लेने के लिए एक नीतिगत दृष्टिकोण अपनाना चाहिए/एक विस्तृत लागत लाभ विश्लेषण करना चाहिए तथा केवल बाहरी एजेंसियों पर निर्भर करने के बजाए भण्डारण क्षमता को बढ़ाना चाहिए।

6. एफसीआई को राज्य सरकार एजेंसियों को दिए जाने वाले अग्रनयन प्रभारों को कम करने के लिए खरीद वाले राज्यों से खपत वाले राज्यों को खाद्यानों की समय पर निकासी के लिए विद्यमान भण्डारण क्षमता का इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करना चाहिए।

7. विगत पांच वर्षों के दौरान निराशाजनक भण्डारण क्षमता संवर्धन के मद्देनज़र, भारत सरकार/एफसीआई को संबंधित राज्य सरकारों के परामर्श/सहयोग से विभिन्न राज्यों में आने वाली कठिनाईयों को दूर करने के लिए विभिन्न कार्यक्रमों (निजी उद्यमी गारंटी योजना 2008 एवं 2009 तथा पूर्वोत्तर और अन्य राज्यों की योजनागत योजना) के अन्तर्गत चालू संवर्धन योजना में तेज़ी लानी चाहिए।

8. भारत सरकार को परिचालन गतिविधियों को कारगर बनाने के लिए रेल मंत्रालय तथा खाद्य विभाग/एफसीआई को शामिल करते हुए एक औपचारिक तंत्र स्थापित करना चाहिए। एफसीआई की मांग के अनुसार रेलवे द्वारा रैको की आपूर्ति में विद्यमान प्रचालनात्मक कठिनाईयों का शीघ्र निवारण किया जाना चाहिए।

9. एफसीआई को लापता तथा असम्बद्ध वैगनो के मिलान तथा रेलवे के प्रतिदाय दावों के निपटान की वर्तमान प्रणाली को कारगर तथा मज़बूत बनाना चाहिए।

10. एफसीआई को मानवशक्ति को मज़बूत बनाने तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा क्रियाकलापों को बढ़ाने तथा भंडार के भौतिक सत्यापन की कवरेज के मद्देनज़र आन्तरिक नियंत्रण प्रबंधों की समीक्षा करनी चाहिए।

11. एफसीआई को स्वंतत्रता सुनिश्चित करने के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा तथा भौतिक सत्यापन क्रियाकलापों के प्रति एफसीआई मुख्यालय का पर्यवेक्षण और नियंत्रण मज़बूत करने पर विचार करना चाहिए।

हमारी सिफारिशों के प्रति मंत्रालय की क्या प्रतिक्रिया थी?

मंत्रालय ने हमारे द्वारा प्रकट की गई चिन्ताओं को स्वीकार किया। हमारी सिफारिशों पर मंत्रालय की प्रतिक्रिया मोटे तौर पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा द्वारा व्यक्त विचारों के अभिसरण में थी। लेखापरीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों पर मंत्रालय के विचार ***अनुबंध-I*** में दिए गए हैं।