अध्याय-I : प्रस्तावना

1.1 विहंगावलोकन

पर्याप्त एवं सुरक्षित भोजन की उपलब्धता जीवन की निरंतरता एवं उत्तम स्वास्थ्य को बढ़ावा देने हेतु अत्यावश्यक है। हानिकारक जीवाणु, विषाणु, परजीवियों अथवा रासायनिक पदार्थों से युक्त असुरक्षित भोजन - डायरिया से लेकर कैंसर तक - 200 से अधिक बीमारियों का कारण बनता है। अनुमानत: 60 करोड़ लोग - विश्व भर में लगभग 10 में से 1 व्यक्ति - संक्रमित भोजन खाकर प्रति वर्ष बीमार पड़ते हैं और 4.20 लाख लोग मर जाते हैं। पाँच वर्ष से कम आयु के बच्चे 40 प्रतिशत खाद्य जनित रोगों का सामना करते हैं, जिनसे प्रतिवर्ष 1.25 लाख मौतें होती हैं। खाद्य संरक्षा, पोषण एवं खाद्य सुनिश्चितता एक दूसरे से जटिल रूप से जुड़े हुए हैं। असुरक्षित भोजन रोग एवं कुपोषण का दुष्चक्र बनाता है, जिससे विशेष रूप से शिशु, छोटे बच्चे, बुजुर्ग और बीमार लोग प्रभावित होते हैं[1]।

भारत की भौगोलिक, आर्थिक एवं सामाजिक विविधता के कारण, यहाँ खाद्य संरक्षा सुनिश्चित करने की चुनौती बहुत बड़ी है। खाद्य अपमिश्रण निवारण अधिनियम (पीएफए), 1954 इस दिशा में उठाया गया पहला कदम था, जिसके बाद विशेषत: खाद्य क्षेत्र को नियंत्रित करने के लिए अन्य अधिनियम/आदेश जारी किये गये, जैसे - फल उत्पाद आदेश, 1955; मांस खाद्य उत्पाद आदेश, 1973; वनस्पति तेल उत्पाद (नियंत्रण) आदेश, 1947; खाद्य तेल पैकेजिंग (विनियम) आदेश, 1998; विलायक निष्कर्षित तेल, वितैलित अवचूर्ण, एवं खाद्य आटा (नियंत्रण) आदेश, 1967; दुग्ध एवं दुग्ध उत्पाद आदेश, 1992; एवं आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का 10) के अंतर्गत जारी अन्य आदेश। वर्ष-दर-वर्ष विभिन्न मानकों सहित बदलते नियमों एवं विभिन्न मंत्रालयों/विभागों में फैली अलग-अलग प्रवर्तन संस्थाओं के सृजन से उपभोक्ताओं, निवेशकों, उत्पादकों एवं व्यापारियों में असमंजस की स्थिति उत्पन्न हो गई। श्रमशक्ति, खाद्य प्रयोगशालाओं एवं इन नियमों को संचालित

[1] विश्व स्वास्थ्य संगठन के खाद्य संरक्षा पर तथ्य पत्र (दिसम्बर 2015) से उद्धृत।

करने वाले विभिन्न प्राधिकरणों में अन्य संसाधनों की अपर्याप्तता ने भी विज्ञान आधारित खाद्य मानकों के प्रभावहीन निरूपण एवं प्रवर्तन में योगदान दिया।

मुद्दों के समाधान हेतु, सभी पूर्ववर्ती अधिनियमों एवं आदेशों को समाहित कर खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 (अधिनयम) प्रचालित किया गया। इस अधिनयम द्वारा खाद्य संबंधित सभी नियमों को समेकित किया जाना था तथा खाद्य पदार्थों हेतु विज्ञान आधारित मानक तैयार करने तथा उनके उत्पादन, भण्डारण, वितरण, विक्रय एवं आयात को विनियमित करने के लिए भारतीय खाद्य संरक्षा तथा मानक प्राधिकरण (एफएसएसएआई) की स्थापना करना था, ताकि मानवीय उपभोग हेतु सुरक्षित एवं पोषक खाद्य पदार्थ की उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके और उससे संबंधित अथवा अनुषंगी मामलों को सुलझाया जा सके। परंतु, अधिनियम, किसी किसान या मछुआरे अथवा कृषि संचालन या फसलों अथवा पशु या मत्स्यपालन अथवा खेती में प्रयुक्त या उससे उत्पन्न उत्पादनों अथवा किसी किसान/मछुआरे द्वारा प्रारंभिक स्तर पर उत्पादित फसल उत्पादों पर लागू नहीं होता है।

1.2 खाद्य प्राधिकरण के कर्तव्य एवं उत्तरदायित्व

भारत सरकार ने खाद्य प्राधिकरण को अध्यक्ष एवं 22 सदस्यों ***(अनुबंध - 1.1)*** से गठित एक निगमित निकाय के रूप में अधिसूचित किया (सितंबर 2008), जो केन्द्र सरकार (अर्थात् स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय) के अंतर्गत देशभर में खाद्य संरक्षा से संबंधित तकनीकी एवं प्रशासनिक मामलों का निर्धारण करने तथा उनपर निर्देश देने हेतु प्राधिकृत था। इन निर्देशों को अध्यक्ष एवं एफएसएसएआई के मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ)[2] के नेतृत्व में एफएसएसएआई[3] द्वारा कार्यान्वित किया जाना था। एफएसएसएआई के पाँच क्षेत्रीय कार्यालय (चैन्नई, दिल्ली, कोलकाता, गुवाहाटी एवं मुंबई) तथा दो उप-क्षेत्रीय कार्यालय (चण्डीगढ़ एवं लखनऊ)[4] हैं।

---

[2] अध्यक्ष एवं सदस्यों की तरह ही एफएसएसएआई का सीईओ केन्द्र सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है। सीईओ एफएसएसएआई का सदस्य सचिव होता है लेकिन उसके पास मतदान की शक्ति नहीं होती।

[3] पूरे प्रतिवेदन में, 'खाद्य प्राधिकरण' शब्द का अभिप्राय अधिनियम के अंतर्गत सृजित अध्यक्ष एवं सदस्यों से गठित कार्पोरेट निकाय से है; 'एफएसएसएआई' का अर्थ खाद्य प्राधिकरण के कार्यकारी स्कंध से है जिसमें अध्यक्ष, सीईओ एवं उसके अंतर्गत प्रभाग आते हैं।

[4] अप्रैल 2016 में एफएसएसएआई ने चंडीगढ़ तथा लखनऊ स्थित उप-क्षेत्रीय कार्यालयों को बंद कर दिया और उनका कार्य क्षेत्रीय कार्यालय दिल्ली को स्थानांतरित कर दिया।

अधिनियम के अंतर्गत, खाद्य निर्माण, प्रसंस्करण, वितरण, विक्रय एवं आयात के विनियमन तथा निगरानी तथा खाद्य पदार्थों से संबंधित मानकों, दिशानिर्देशों आदि को विनियमों द्वारा निर्धारित करने के लिए खाद्य प्राधिकरण प्राधिकृत है।

1.3 प्रवर्तन संरचना

खाद्य प्राधिकरण एवं राज्य[5] खाद्य प्राधिकरण अधिनियम तथा एफएसएसएआई द्वारा अधिसूचित नियमों एवं विनियमों (एफएसएसएआई द्वारा दिसंबर 2016 तक अधिसूचित विभिन्न नियमों तथा विनियमों का विवरण **अनुबंध - 1.2** में दिया गया है) के प्रवर्तन हेतु उत्तरदायी हैं। ये प्राधिकरण एफबीओ (खाद्य कारोबार कर्ता) द्वारा पूरी की जाने वाली संबंधित आवश्यकताओं की निगरानी एवं सत्यापन, एक नियंत्रण प्रणाली के अनुरक्षण, खाद्य संरक्षा एवं जोखिम पर सार्वजनिक संवाद, खाद्य संरक्षा सतर्कता एवं खाद्य कारोबार के सभी चरणों की निगरानी गतिविधियों के लिए प्राधिकृत हैं। एफएसएसएआई का सीईओ केन्द्रीय खाद्य संरक्षा आयुक्त के रूप में कार्य करता है और अधिनियम के प्रवर्तन हेतु केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकारी (सीएलए) के रूप में एक अभिहित अधिकारी (डीओ) को नियुक्त करता है। इसी प्रकार, संबंधित राज्य खाद्य आयुक्त, राज्य लाइसेंसिंग प्राधिकारी (एसएलए) के रूप में एक डीओ की नियुक्ति करता है। खाद्य संरक्षा अधिकारी (एफएसओ) डीओ की सहायता करते हैं।

1.4 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

1.4.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि:

i) अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु विनियामक एवं प्रशासनिक तंत्र मौजूद है;

ii) लाइसेंसिंग, पंजीकरण तथा नमूना चयन अधिनियम के अनुरूप परिचालित किए गये;

iii) खाद्य परीक्षण प्रयोगशाला तंत्र तथा अभियोजन प्रक्रियाएं मौजूद हैं; तथा

iv) मानव संसाधन की नियुक्ति तथा तैनाती वर्तमान निर्देशों/नियमों के अनुसार थे।

[5] इस पूरे प्रतिवेदन में, 'राज्य' शब्द में संघ शासित क्षेत्र भी शामिल है।

1.4.2 लेखापरीक्षा विषय-क्षेत्र

लेखापरीक्षा में अगस्त 2011 से मार्च 2016 की अवधि ली गई। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, एफएसएसएआई तथा इसके क्षेत्रीय एवं उप-क्षेत्रीय कार्यालय एवं नौ चयनित राज्यों तथा एक संघ शासित क्षेत्र (यूटी) में संबंधित विभागों/कार्यालयों ***(अनुबंध 1.3)*** के अभिलेखों का परीक्षण किया गया।

1.4.3 नमूना चयन की पद्धति

चयनित राज्यों में, निम्नतम दो एवं अधिकतम दस सहित, 20 प्रतिशत जिले पीपीएसडब्ल्यूओआर[6] का प्रयोग करते हुए चुने गये जिनमें नमूना आकार लाइसेंसों/पंजीकरण प्रमाण-पत्रों की कुल संख्या के बराबर लिया गया। प्रत्येक नमूना चयनित जिले में, प्रति वर्ष 40 लाइसेंस एवं 10 पंजीकरण प्रमाण-पत्र सामान्य आबादी, आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों एवं बच्चों/शिशुओं द्वारा खाद्य सामग्रियों के प्रयोग के आधार पर चुने गये। इसी मानदण्ड का प्रयोग करते हुए, केन्द्रीय लाइसेंसिंग प्राधिकरण (सीएलए), क्षेत्रीय कार्यालय एवं उप-क्षेत्रीय कार्यालय में से प्रत्येक में प्रतिवर्ष 25 लाइसेंसों का चयन किया गया। प्रत्येक नमूना चयनित जिले में, प्रति वर्ष 25 खाद्य नमूनों का चयन किया गया जो अनुरूप और गैर-अनुरूप दोनों नमूनों का मिश्रण था।

इसके अतिरिक्त**,** प्रत्येक चयनित राज्य में**,** कम से कम एक सहित 30 प्रतिशत राज्य प्रयोगशालाओं का चयन किया गया। दिल्ली, मुंबई, कोलकाता एवं चैन्नई स्थित खाद्य प्राधिकरणों के प्रत्येक क्षेत्रीय कार्यालय के अधिकार-क्षेत्र में आने वाले दो पत्तनों, जहाँ आयात/नमूनों के मामलों की संख्या अधिकतम थी, का चयन किया गया। इसके बाद, प्रति वर्ष प्रति पत्तन 50 प्रकरणों का चयन यादृच्छिक चयन के माध्यम से किया गया।

अत: नौ राज्यों एवं एक संघ शासित क्षेत्र में स्थित 53 जिलों तथा 20 राज्य प्रयोगशालाओं एवं आठ पत्तनों का चयन किया गया। नमूना चयनित राज्यों/केंद्रशासित प्रदेश तथा चयन के ब्यौरे ***अनुबंध - 1.3*** में दिये गये हैं।

[6] अप्रतिस्थापित आकार समानुपातिक संभाव्यता

1.5 लेखापरीक्षा पद्धति एवं खाद्य प्राधिकरण तथा मंत्रालय के उत्तर

निष्पादन लेखापरीक्षा का प्रारंभ स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय तथा एफएसएसएआई के अधिकारियों के साथ 03 मई 2016 को आगम सम्मेलन के साथ हुआ जिसमें लेखापरीक्षा का उद्देश्य, विषय-क्षेत्र एवं पद्धति की व्याख्या की गयी। आगम सम्मेलन राज्य स्तर पर भी किये गये।

लेखापरीक्षा दलों द्वारा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, एफएसएसएआई मुख्यालय, एफएसएसएआई के क्षेत्रीय कार्यालयों/उप-क्षेत्रीय कार्यालयों, खाद्य संरक्षा आयुक्तों एवं चयनित राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेश में जिलों तथा प्रयोगशालाओं में खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006 के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा की गई।

मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सर्वप्रथम मंत्रालय को 03 नवम्बर 2016 को जारी किया गया। प्राप्त जवाबों एवं दस्तावेजों की अग्रिम जाँच के आधार पर, मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संशोधित किया गया और उसे 16 मई 2017 को पुन: जारी किया गया। मंत्रालय के साथ निर्गम सम्मेलन दिनांक 29 जून 2017 को आयोजित किया गया जिसमें प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं अन्य मामलों पर चर्चा की गई। मंत्रालय (जनवरी 2017, मार्च 2017 एवं जून 2017) एवं राज्य खाद्य प्राधिकरणों से प्राप्त उत्तरों तथा निर्गम सम्मेलन में चर्चाओं को ध्यान में रखकर उन्हें समुचित रूप से समाहित किया गया है।

1.6 लेखापरीक्षा मानदण्ड

इस निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त हुए थे:

i) मंत्रिमंडलीय टिप्पणियाँ।

ii) खाद्य संरक्षा तथा मानक अधिनियम, 2006।

iii) खाद्य संरक्षा तथा मानक नियम तथा खाद्य संरक्षा तथा मानक विनियम, 2011।

iv) मंत्रालय तथा एफएसएसएआई द्वारा समय-समय पर अधिसूचित/जारी दिशानिर्देश एवं नियम पुस्तिकाएं।

v) संयुक्त राष्ट्र के खाद्य एवं कृषि संगठन (एफएओ) का 2006 का दस्तावेज: 'राष्ट्रीय खाद्य नियंत्रण प्रणालियों का सुदृढ़ीकरण - क्षमता निर्माण आवश्यकताओं के आकलन हेतु दिशानिर्देश'।

vi) सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 तथा समय-समय पर भारत सरकार द्वारा जारी निर्देश।

1.7 आभार

इस लेखापरीक्षा के दौरान स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, एफएसएसएआई एवं राज्य सरकारों के खाद्य प्राधिकरणों द्वारा सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभारी है।