अध्याय II

2. सरकारी कम्पनी से सम्बन्धित निष्पादन लेखापरीक्षा

2.1 बिहार राज्य खाद्य एवं असैनिक आपूर्ति निगम लिमिटेड की निष्पादन लेखापरीक्षा

बिहार में जन वितरण प्रणाली

कार्यकारी सारांश

परिचय

बिहार राज्य खाद्य एवं असैनिक आपूर्ति निगम लिमिटेड (कम्पनी) का निगमीकरण अप्रैल 1973 में हुआ। कम्पनी का क्रियाकलाप सरकारी योजना के तहत खाद्यान्नों के उठाव व उनका वितरण, न्यूनतम समर्थन मूल्य (न्यू0स0मू0) योजना के अन्तर्गत अनाजों की अधिप्राप्ति, तरल पेट्रोलियम गैस केन्द्रों का परिचालन, लेवी चीनी का वितरण और अनाजों का जेल में आपूर्ति तक विस्तारित था। वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा जिसकी अवधि 2006–11 है, में देखा गया कि कम्पनी अपनी निर्धारित प्रक्रिया के तहत कार्यों को प्रभावकारी एवं कुशलता के साथ क्रियान्वित कर रही है या नहीं एवं क्या ये निर्धारित क्रिया–विधि के अनुरूप है।

राज्य के नोडल एंजेंसी के रूप में वर्ष 2007–11 की अवधि में, गेहूँ की खरीद में इसके हिस्सेदारी का परास 14.29 प्रतिशत से 14.71 प्रतिशत के बीच तथा धान की खरीद में इसके हिस्सेदारी का परास 7.84 प्रतिशत से 10.71 प्रतिशत के बीच था। वर्ष 2006–11 की अवधि में गेहूँ एवं चावल की अधिप्राप्ति के विरूद्ध विविध योजनाओं के अन्तर्गत वितरण 99.94 प्रतिशत था।

अधिप्राप्ति

कम्पनी ने 2006–11 की अवधि में निर्धारित धान की खरीद के लक्ष्य के विरूद्ध 11.25 प्रतिशत से 87.20 प्रतिशत की अधिप्राप्ति की। गेहूँ के मामले में, वर्ष 2006–11 के लिए निर्धारित लक्ष्य के विरूद्ध अधिप्राप्ति 15.30 प्रतिशत तथा 68.56 प्रतिशत के बीच रहा। तथापि वर्ष 2010–11 की अवधि के लिए धान एवं गेहूँ की खरीद लक्ष्य के विरूद्ध अधिप्राप्ति 20 प्रतिशत से कम था। अधिप्राप्ति मौसम के आरंभ से पूर्व अधिप्राप्ति केन्द्रों तथा किसानों की पहचान के लिए कोई योजना नहीं थी। विभिन्न डी0एल0ओ0 द्वारा कम्पनी के अधिप्राप्ति क्रियाकलापों के अनुरक्षण हेतु कम्पनी द्वारा कोई व्यवस्था नहीं थी। एस0जी0आर0वाई0 के तहत अनाजों के उठाव नहीं होने के कारण डी0एल0ओ0, गया में ₹81.27 लाख की राशि अवरूद्ध रही।

भण्डारण प्रबंधन

कम्पनी के पास 387 गोदाम थे जिनकी कुल भण्डारण क्षमता 1.35 लाख एम0टी0 थी। वर्ष 2006–11 के दौरान कम्पनी ने जमुई में मात्र एक छोटा गोदाम(1000 एम0टी0 क्षमता) का निर्माण किया।

सरकार द्वारा 47000 एम0टी0 क्षमता के निर्माण के निर्णय (सितम्बर 2008) के अनुसरण में कम्पनी ने ₹ 33.48 करोड़ का प्राक्कलन उपस्थापित किया। न तो कम्पनी द्वारा इस मामले में किसी भी प्रकार की कार्यवाही हुई और न ही सरकार द्वारा भण्डारण क्षमता में वृद्धि के लिए अभी तक कोई कार्यवाही की गई। (नवम्बर 2011)।

45,250 एम0टी0 क्षमता के 44 चिह्नित क्षतिग्रस्त गोदामों को ₹ 4.32 करोड़ की मरम्मती लागत पर मरम्मती कर उपयोग में लाने के सरकार का निर्णय (जुलाई 2008) कारगर नहीं हो सका क्योंकि मरम्मती कार्य अधूरा था यद्यपि कम्पनी ने 4400 एम0टी0 क्षमता के पाँच गोदामों की मरम्मति हेतु ₹7.86 लाख निर्गत किया। शेष 39 गोदामों की मरम्मती नहीं हुई थी (नवम्बर 2011) तथा कम्पनी 45250 एम0टी0 भण्डारण क्षमता का निर्माण नहीं कर सकी थी।

अतिरिक्त 3800 एम0टी0 क्षमता के निर्माण हेतु 38 अपना क्षतिग्रस्त/अपूर्ण गोदाम की मरम्मती मार्च 2009 से लम्बित था।

वर्ष 2008–10 के दौरान दो डी0एल0ओ0 यथा भोजपुर और नालंदा द्वारा खरीदा गया 21,243 क्विंटल धान में से 16,169.06 क्विंटल धान जिसका मूल्य ₹1.47 करोड़ था, कूटे जाने के लिए मिल में 30 महीनों से पड़ा रहा जिसके परिणामस्वरूप धन अवरूद्ध हुआ तथा धान की गुणवत्ता में गिरावट आने की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता।

परिवहन एवं हथालन

कम्पनी द्वारा जिला प्रशासन के प्रभावकारी अनुसरण के अभाव में नौ डी0एल0ओ0 के मामले में मई 2011 तक परिवहन एवं हथालन शुल्क और परिणामी ब्याज हानि के मद में ₹ 20.08 करोड़ का अवरूद्धीकरण हुआ।

वर्ष 2006–08 के दौरान मधुबनी एवं अररिया में परिवहन अभिकर्ताओं द्वारा समय पर आवश्यकता के अनुरूप ट्रक नहीं उपलब्ध कराने पर 7.76 लाख क्विंटल अनाज व्यपगत हो गए जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी को ₹ 2.38 करोड़ अंशदान मार्जिन की हानि हुई तथा कम्पनी लक्षित लाभान्वितों को अनाज की आपूर्ति नहीं कर सकी।

वितरण

वर्ष 2006–11 के दौरान विविध योजनाओं के अन्तर्गत 68.72 लाख एम0टी0 खाद्यान्न के कम उठाव के कारण, कम्पनी को ₹ 203.45 करोड़ के मर्जिन मनी से वंचित रहना पड़ा।

कम्पनी में खाद्यान्न का, एक योजना से दूसरे योजना में बिना समान मात्रा के मूल योजना में वापसी किए, जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि लक्षित लाभान्वित योजना के अन्तर्गत वांछित लाभ से वंचित न हुए हों, विचलन हुआ । विचलन के परिणामस्वरूप कम्पनी को ₹ 25.74 करोड़ का लाभ हुआ तथा ₹ 25.53 करोड़ की हानि भी हुई।

कम्पनी का 3346 क्विटंल लेवी चीनी का समय पर निपटान नहीं होने के कारण ₹ 52.11 लाख की हानि उठानी पड़ी।

किशोर बालिका आहार (एन0पी0ए0जी0) योजना के तहत गया जिला में वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 में क्रमशः 85.06 प्रतिशत और 37.07 प्रतिशत लाभान्वितों को लाभ नहीं पहुँचा।

भुखमरी से बचाव हेतु प्रति पंचायत एक क्विंटल अनाज बाँटें जाने की सरकारी

योजना के कार्यान्वयन हेतु कम्पनी के कार्य–योजना के अभाव के कारण डी0एल0ओ0, नालंदा द्वारा 104 क्विंटल गेंहूँ निर्गत नहीं की जा सकी।

डी0एल0ओ0, नवादा में अप्रैल 2010 से मई 2010 के बीच एम0डी0एम0 योजना के तहत 599.60 क्विंटल चावल का निर्गमन नही हुआ जिसका योजना के क्रियान्वयन पर विपरीत प्रभाव पड़ा।

कम्पनी ने अपनी गतिविधियों को तरल पेट्रोलियम गैस (एल0पी0जी0) के वितरण से विस्तारित किया जिसके लिए कम्पनी को आई0ओ0सी0एल0 से प्रति सिलिन्डर ₹ 22.17 का मार्जिन मिल रहा था। वर्ष 2006–11 की अवधि में कम्पनी द्वारा रिफिल बेचने का वार्षिक औसत एक से कम था एवं कम्पनी के समग्र निष्पादन में अवनति हुआ तथा अंशदान मार्जिन की हानि हुई।

वित्तीय प्रबन्धन

परिचालन व्यय के वहन हेतु 2002 में अनुमोदित अंशदान मार्जिन, 2002 की तुलना में 2010–11 में परिवहन एवं हथालन लागत में भारी वृद्धि के बावजूद, नौ वर्षो से संशोधित नहीं किया गया था। वर्तमान मर्जिन ₹ 21 से ₹ 35 प्रति क्विंटल में वृद्धि (नवम्बर 2009) कर इसे ₹ 45 प्रति क्विंटल करने का प्रस्ताव अभी तक अनुमोदित नहीं हुआ था जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी वर्ष 2009–11 के दौरान ₹ 84.02 करोड़ की वसूली नहीं कर सकी। आगे कम्पनी ने सभी योजनाओ के लिए मार्जिन मनी बढ़ाने का प्रस्ताव दिया (फरवरी/मार्च 2011) जिस पर निर्णय सरकार के पास लम्बित था (नबम्बर 2011)।

चीनी की अधिप्राप्ति मूल्य तथा बिक्री मूल्य के अन्तर की प्रतिपूर्ति एफ0पी0एस0 डीलर को, सरकार द्वारा मार्जिन के अनुमोदित दर से, किया जाता है। उपभोक्ता मामले तथा जनवितरण मंत्रालय द्वारा वांछित प्रस्ताव की प्राप्ति पर मार्जिन में वार्षिक संशोधन का मानक निर्धारित है। अक्टूबर 2005 से स्वीकार्य मार्जिन में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं हुआ। यद्यपि, कम्पनी ने मूल्य समानीकरण हेतु मार्जिन बढ़ाने का प्रस्ताव दिया (दिसम्बर 2006), यह राज्य सरकार के स्तर पर लम्बित था (नबम्बर 2011)।

प्रमाणिक प्रमाण पत्रों के अभाव में एफ0सी0आई0 को प्रस्तुत सितम्बर 2006 से मार्च 2007 की अवधि का ₹ 3.43 करोड़ की राशि के विशिष्ट चीनी मार्जिन का दावा स्वीकार नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त कम्पनी द्वारा उनके डी0एल0ओ0 से उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्राप्त नहीं होने के कारण अगस्त 2009 से नवम्बर 2010 की अवधि का ₹ 68.24 करोड़ का दावा प्रस्तुत नहीं किया गया था (नवम्बर 2011)।

मानव संसाधन तथा आन्तरिक नियंत्रण

कुल कार्यरत कर्मचारी की संख्या 31.01.2011 को 1040 थी।

2006–11 के दौरान लेखा कर्मचारी एवं स0गो0प्र0 की कमी थी जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी के लेखे वर्ष 1990–91 से बकाए में थे।

कम्पनी ने लेखे और आन्तरिक लेखापरीक्षा नियमावली तैयार नहीं किए थे।

वर्ष 2009–10 तक के तैयार आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को कम्पनी के निदेशक पर्षद के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया था जिससे कम्पनी के हित के मामले में न्यूनताओं का निपटाव किया जा सके।

31 मार्च 2011 तक खाद्यान्न में कमी के लिए 257 कर्मचारी उत्तरदायी ठहराए गए थे। अनाज की कमी के मद में ब्याज सहित, कुल ₹ 29.94 करोड़ के दावे में से ₹ 5.73 करोड़ की वसूली हुई थी तथा ₹ 24.21 करोड़ की राशि वसूल की जानी थी।

व्यवसायिक क्रियाकलापों का कम्प्यूटरीकरण

कम्पनी ने अपने व्यवसायिक क्रियाकलापों को कम्प्यूटरीकृत करने का निर्णय (मार्च 2007) लिया।

कमजोर नियोजन के कारण 49 महीने व्यतीत होने के बाद भी कम्पनी के कम्प्यूटरीकरण का कार्य अपूर्ण था जिसके परिणामस्वरूप यथा विचारित ₹ 4.72 करोड़ की बचत करने के अवसर से कम्पनी वंचित रहा।

विविध

एफ0सी0आई0 के विरूद्ध जूट बोरियों के 431 बेल्स जिनका मूल्य ₹65.55 लाख था, का निपटारा एफ0सी0आई0 के द्वारा अंतिम दर का निर्धारण नहीं किए जाने के कारण, जुलाई 2009 से लम्बित था।

2006–11 के दौरान चार डी0एल0ओ0 द्वारा अधिप्राप्त 4,58,156 जूट बोरियों के विरूद्ध केवल 1,72,526 (37.66 प्रतिशत) जूट बोरियों का ही उपयोग हुआ जो इंगित करता है कि जूट बोरियों की खरीद बिना उनकी आवश्यकता आकलन के किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹87.40 लाख का निधि अवरूद्ध रहा।

निष्कर्ष एवं अनुशंसाएँ

वर्ष 2010–11 में कम्पनी द्वारा धान एवं गेहूँ अधिप्राप्ति के लक्ष्य प्राप्ति का स्तर 20 प्रतिशत से कम पर आ गया जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी को अंशदान मार्जिन की हानि होने लगी। खरीद मौसम के आरंभ से पूर्व अधिप्राप्त केन्द्रों और किसानों की पहचान कर अधिप्राप्ति स्तर को सुधारने पर कम्पनी विचार कर सकती है।

कम्पनी के भण्डारण प्रबंध में सुधार की जरूरत है, क्योंकि अतिरिक्त भण्डार के निर्माण से अतिरिक्त भण्डारण क्षमता का सृजन, अपने क्षतिग्रस्त गोदामों की मरम्मती तथा प्रयोग, सहकारी समितियों के गोदामों को किराए पर लेने की शुरूआत समीक्षा अवधि में कारगर नहीं हुई। कम्पनी अतिरिक्त भण्डारण क्षमता की प्राप्ति के लिए अपने क्रियाकलाप को बढ़ा सकती है।

परिवहन अभिकर्ताओं ने समय पर ट्रक उपलब्ध नहीं कराया, जिसके परिणामस्वरूप कम्पनी आवंटित खाद्यान्न का उठाव नहीं कर सकी, इसलिए परिवहन अभिकर्ता प्रबन्धन पर कठोर नियंत्रण रखने की जरूरत है।

एक योजना से दूसरी योजना में अनाजों के विचलन का दृष्टान्त पाया गया, जिससे योजना के लाभान्वितों को लाभ से वंचित रहना पड़ा। कम्पनी उपयुक्त नियंत्रण प्रक्रिया स्थापित कर सकती है जहाँ ऐसे विचलनों को टाला जा सके तथा अपरिहार्य विचलन की स्थिति में, क्रिया–विधि ऐसी हो जो विचलित मात्रा की भरपाई कर सके ताकि लक्षित लाभान्वितों को लाभ पहुँच सके।

अंशदान मार्जिन का संशोधन नहीं होने तथा प्रतिपूर्ति दावा का समय पर उपस्थापन नहीं होने से कम्पनी को बकाया से वंचित रहना पड़ा। कम्पनी राज्य सरकार को मार्जिन में उपयुक्त संशोधन के लिए राजी कर सकती है ताकि परिचालन लागत की भरपाई हो सके तथा इसे वैध प्रमाणपत्रों के साथ ससमय अपने दावे प्रस्तुत करना चाहिए।

1990–91 से लेखाओं को तैयार नहीं किए जाने से कम्पनी के लोक उत्तरदायित्व में कमी आती है तथा इससे कपट की सम्भावना हो सकती है। कम्पनी को लेखाओं का अद्यतन करना सुनिश्चित करना चाहिए।

2.1 परिचय

2.1.1 बिहार राज्य खाद्य एवं असैनिक आपूर्ति निगम लिमिटेड (कम्पनी) का निगमन अप्रैल 1973 में सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाली कम्पनी के रूप में कम्पनी अधिनियम, 1956 के अन्तर्गत हुआ। कम्पनी की स्थापना खाद्यान्नों की खरीद, परिवहन, भंडारण, संग्रहण एवं वितरण तथा अनाजों की अधिप्राप्ति एवं वितरण हेतु सरकार के अभिकर्त्ता के रूप में भी कार्य करने के लिए मिलों को स्थापित करने, व चावल और आटा मिलों को स्थापित करने में सहायता प्रदान करने हेतु हुआ। कम्पनी के कार्यकलाप विस्तारित हैं :

- न्यूनतम समर्थन मूल्य, जिसका निर्धारण न्यूनतम समर्थ मूल्य योजना के तहत भारतीय खाद्य निगम (एफ0सी0आई0) के बदले सरकार द्वारा किया जाता है, पर अनाजों की खरीद।
- सरकारी योजनाओं के लिए एफ0सी0आई0 से अनाजों का उठाव एवं उनका उचित मूल्य की दुकानों और अन्य अभिकर्त्ताओं द्वारा, जो जिला प्रशासन द्वारा अधिकृत हों, के माध्यम से वितरण करना।
- विभागीय भण्डारों, तरल पेट्रोलियम गैस (एल0पी0जी0) केन्द्रों, लेवी चीनी का वितरण एवं खाद्यान्न का जेलों में आपूर्ति।

बिहार राज्य पुर्नगठन अधिनियम, 2000 के अनुसार, बिहार एवं झारखण्ड के बीच कम्पनी की सम्पत्तियों एवं दायित्वों का बँटवारा किया जाना था लेकिन इसे पूर्ण नहीं किया गया (नवम्बर 2011)। परन्तु झारखण्ड राज्य में स्थित 187 गोदामों का प्रशासनिक नियंत्रण तथा कम्पनी के 352 कर्मचारियों का स्थानान्तरण (जनवरी 2011) झारखण्ड सरकार को कर दिया गया ।

राज्य के नोडल एजेन्सी के रूप में कम्पनी को राज्य में अनाजों की अधिप्राप्ति व वितरण का भार सौंपा जाता है एवं 2007–08 से 2010–11 की अवधि में कुल अधिप्राप्ति में इसकी हिस्सेदारी गेहूँ की खरीद में 14.29 तथा 14.71 प्रतिशत तथा धान की खरीद में 7.84 तथा 10.71 प्रतिशत था। 2006–11 की अवधि में गेहूँ एवं चावल अधिप्राप्ति के विरूद्ध विविध योजनाओं के तहत वितरण 99.94 प्रतिशत था।

अधिप्राप्ति पर समीक्षा का समावेश, भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (वाणिज्यिक) के वर्ष 2005–06 के प्रतिवेदन, बिहार सरकार, में किया गया जिसपर लोक उपक्रम समिति द्वारा विचार किया जाना शेष था (नवम्बर 2011)।

संगठनात्मक ढाँचा

कम्पनी का प्रबंधन राज्य सरकार द्वारा नियुक्त/नामित पाँच निदेशकों के निदेशक मण्डल में निहित था। प्रबन्ध निदेशक, जो कम्पनी के मुख्य कार्यकारी थे, को तीन मुख्य प्रबंधकों, मुख्यालय (मु0) में कम्पनी सचिव, तथा क्षेत्रों में नियुक्त 35 जिला प्रबंधकों (जि0प्र0), द्वारा सहयोग किया जाता था। जि0प्र0 को सहायक गोदाम प्रबंधक (स0गो0प्र0) द्वारा सहयोग की जाती थी। प्रबन्ध निदेशक (एम0डी0) का कार्यकाल औसत वर्ष 2006–11 के दौरान लगभग एक वर्ष था।

2.2 लेखापरीक्षा का क्षेत्र

अप्रैल से जुलाई 2011 के दौरान की गई वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा में वर्ष 2006–11 की अवधि में बिहार सरकार की विविध योजनाओं के अन्तर्गत अनाजों की अधिप्राप्ति एवं उठाव तथा उसके वितरण से संबंधित, बिहार राज्य में, कम्पनी की गतिविधियों का समावेश है। इस उद्देश्य के लिए कम्पनी के मुख्यालय एवं 35 जिला स्तरीय कार्यालयों में से नौ[1] (कुल डी0एल0ओ0 के 25 प्रतिशत से अधिक) के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। डी0एल0ओ0 का चयन उनके भौगोलिक स्थापन एवं कार्य परिमाण, जो कम्पनी के वर्ष 2010–11 तक विगत तीन वर्षों में ₹ 4848.09 करोड़ के कुल उठाव का लगभग 29 प्रतिशत था, के आधार पर किया गया।

2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करने के लिए की गई कि :

- अधिप्राप्ति, भण्डारण, परिवहन तथा एफ0पी0एस0 डीलर्स तथा अन्य अभिकर्त्ताओं के अनाज के वितरण सम्बन्धी गतिविधियाँ, कुशलतापूर्वक, प्रभावी तथा किफायती तरीके से प्रबंधित थे तथा निर्धारित क्रिया–विधि के अनुरूप थे;
- विभिन्न योजना के अन्तर्गत आवंटित खाद्यान्नों का तत्परता से उठाव हुआ, ताकि आवंटित मात्रा के व्यपगत होने से एवं मार्जिन अंशदान के घाटे को रोका जा सके;

[1] बेगुसराय, भोजपुर, दरभंगा, गया, मुजफ्फरपुर, नालंदा, नवादा, पटना एवं समस्तीपुर।

- सरकार द्वारा निर्धारित मार्जिन/कमीशन कम्पनी के प्रशासनिक व्यय के वहन के लिए पर्याप्त था;
- एक योजना के अन्तर्गत उठाव किए गए खाद्यान्न को उसी योजना में उपयोग किया गया;
- कम्पनी ने निर्धारित अवधि में प्रतिपूर्ति हेतु भारत सरकार द्वारा निर्धारित दर के अनुरूप विपत्रों को उपस्थापित किया;
- राज्य सरकार द्वारा सभी लागत तत्वों की प्रतिपूर्ति कम्पनी को एफ0सी0आई0 द्वारा प्राप्त हो गया था; तथा
- कम्पनी का आन्तरिक नियंत्रण प्रक्रिया एवं आन्तरिक लेखापरीक्षा पद्धति पर्याप्त एवं प्रभावकारी थे।

2.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा उद्देश्यों के आकलन के लिए अपनाए गए लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नवत् थे :

- विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत खाद्यान्नों की अधिप्राप्ति एवं वितरण से सम्बन्धित राज्य/केन्द्र सरकार के दिशा–निर्देश/निर्देश;
- अनाजों की अधिप्राप्ति व वितरण तथा धान कुटाई का निर्धारित लक्ष्य;
- भारत सरकार द्वारा अनाजों की अधिप्राप्ति एवं वितरण के लिए निर्धारित अनुषांगिक शुल्क;
- निदेशक पर्षद के निर्णय एवं परिपत्र इत्यादि;
- हथालन एवं परिवहन संविदा की शर्तें; तथा
- जन वितरण प्रणाली (नियंत्रण) आदेश, 2001 में निहित प्रावधान।

2.5 लेखापरीक्षा पद्धति

निम्न विधियों को मिश्रित रूप से प्रयोग में लाया गयाः

- कम्पनी के अभिलेखों की जाँच, कम्पनी के अभिलेखों से आँकड़ों का संकलन वित्तीय विवरणियाँ, निकासी आदेश (आर0ओ0) रजिस्टर, मासिक विवरणी, इत्यादि;
- अनाजों की अधिप्राप्ति एवं वितरण के लिए भारत सरकार द्वारा निर्धारित अनुषांगिक शुल्क की प्रर्याप्तता का आकलन;
- विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत खाद्यान्नों के आवंटन, उठाव एवं वितरण सम्बन्धी अभिलेखों की जाँच करना;
- निदेशक पर्षद की बैठक की कार्यसूची तथा कार्यवृत्त की जाँच;
- स्टॉक लेखे, क्रय पंजियों, मासिक विवरणियों, इत्यादि की जाँच तथा परिवहन अभिकर्ताओं (प0अ0) की नियुक्ति से सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच;
- कम्पनी द्वारा निर्धारित आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की जाँच; तथा

- प्रबंधन से विचार विमर्श।

2.6 निष्पादन लेखापरीक्षा के चरण

मई 2011 में 'प्रवेश सम्मेलन' के दौरान हमलोगों ने कम्पनी को लेखापरीक्षा उद्देश्यों से अवगत कराया।

- बाद में, लेखापरीक्षा निष्कर्षों को, कम्पनी एवं सरकार को प्रतिवेदित किया गया (अक्टूबर 2011)।
- दिसम्बर 2011 में प्रबन्धन के साथ 'निकास सम्मेलन' हुआ।
- प्रबन्धन/सरकार से उत्तर की प्राप्ति नहीं हुई।
- प्रतिवेदन अन्तिमीकरण में प्रबन्धन द्वारा प्राप्त प्रारम्भिक स्तर पर दिए गए विचारों को आवश्यकतानुसार अपनाया गया तथा समाहित किया गया।

2.7 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्न विषयों में समूहबद्ध किया गया है :

क. अधिप्राप्ति

ख. भण्डारण प्रबंधन

ग. परिवहन एवं हथालन

घ. वितरण

ङ. वित्तीय प्रबन्धन

च. मानव संसाधन प्रबंधन एवं आन्तरिक नियंत्रण

छ. व्यवसायिक क्रियाकलापों का कम्प्यूटरीकरण

ज. विविध

2.8 अधिप्राप्ति

2.8.1 लक्ष्य के विरूद्ध अनाजों की अधिप्राप्ति में कमी

कम्पनी धान एवं गेहूँ अधिप्राप्ति का वार्षिक लक्ष्य प्राप्त नहीं कर सकी

न्यूनतम समर्थित मूल्य (एम0एस0पी0) योजना के अन्तर्गत कम्पनी के लिए अनाजों की अधिप्राप्ति के लक्ष्य का निर्धारण राज्य सरकार द्वारा किया जाता है। योजना के अन्तर्गत, न्यूनतम समर्थन मूल्य पर गेहूँ एवं धान की अधिप्राप्ति किसानों से की जाती है, तथा उसके पश्चात् गेहूँ एवं चावल (कुटाई के बाद) एफ0सी0आई0 को सुपुर्द की जाती है जो अधिप्राप्ति पर कम्पनी को अनुषांगिक शुल्क की प्रतिपूर्ति करता है। क्रय केन्द्रों की स्थापना डी0एल0ओ0 द्वारा की जाती है जो किसानों से अधिप्राप्ति हेतु विज्ञापन द्वारा अधिप्राप्ति लक्ष्य की प्राप्ति, क्रय केन्द्रों के संधारण व परिचालन तथा अनाजों की गुणवत्ता हेतु एफ0सी0आई0 प्राधिकार के साथ संयुक्त जाँच इत्यादि को सुनिश्चित करता है। हमने निरीक्षण में पाया कि कम्पनी की धान की अधिप्राप्ति के लक्ष्य के विरूद्ध उपलब्धि 11.25 प्रतिशत से 87.20 प्रतिशत के बीच रही। गेहूँ के मामले में, 2006–11 की अवधि में, कम्पनी की उपलब्धि 15.30 प्रतिशत से 68.56 प्रतिशत के

बीच थी। अपितु 2010–11 की अवधि में धान एवं गेंहूँ के मामले में लक्ष्य के विरूद्ध उपलब्धि 20 प्रतिशत से कम थी **(परिशिष्ट – 7)**।

हमने निरीक्षण में पाया कि नौ[2] डी0एल0ओ0 में अधिप्राप्ति मौसम आरंभ से पूर्व अधिप्राप्ति केन्द्रों तथा किसानों की पहचान के लिए किसी भी प्रकार की योजना व्याप्त नहीं थी। गुणवत्तापूर्ण अनाजों तथा फसलों की उपलब्धता इत्यादि से संबंधित आवश्यक विवरणियों का अद्यतन नहीं किया गया था। साथ ही, विभिन्न डी0एल0ओ0 द्वारा संचालित अधिप्राप्ति क्रियाकलापों का कम्पनी द्वारा प्रभावकारी अनुश्रवण नहीं किया गया था। इस प्रकार, योजना एवं अनुश्रवण के अभाव में कम्पनी अधिप्राप्ति लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सकी।

प्रबन्धन ने बताया (सितम्बर 2011) कि लक्ष्य के विरूद्ध अधिप्राप्ति कम होने के कई कारण थे, यथा भारत सरकार द्वारा अनुषांगिक शुल्क का निर्धारण न होना, सीमित भण्डारण क्षमता, एफ0सी0आई0 द्वारा अधिप्राप्त अनाज की स्वीकृति में विलम्ब, और सरकार द्वारा भण्डारण हेतु स्वीकार्य किराया की अपर्याप्तता।

कम अधिप्राप्ति हेतु जो कारण बताए गए वे कम्पनी के नियंत्रण से परे नहीं थे तथा उन्हें बेहतर योजना एवं जिला प्रशासन/राज्य सरकार से समन्वय द्वारा संबोधित किया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने अधिप्राप्ति मौसम के अन्दर ही अनुषांगिक शुल्क का निर्धारण कर दिया था।

2.8.2 सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (एस0जी0आर0वाई0) के अन्तर्गत अनाजों के उठाव नहीं होने के कारण ₹ 81.27 लाख की निधि का अवरूद्धिकरण

एस0जी0आर0वाई0 के अन्तर्गत अनाजों के उठाव नहीं होने से ₹ 81.27 लाख की राशि अवरूद्ध रही

एस0जी0आर0वाई0 योजना के अन्तर्गत एफ0सी0आई0 ने 1,26,200 क्विंटल धान के उठाव के लिए निकासी आदेश निर्गत (मई 2006) किया था एवं तदनुसार डी0एल0ओ0, गया ने ₹ 86.45 करोड़ की राशि जमा की। डी0एल0ओ0, गया द्वारा ₹ 81.27 लाख मूल्य के 1,18,640.08 क्विंटल अनाज का उठाव छोड़कर केवल 7559.92 क्विंटल चावल का उठाव किया गया। उपरोक्त अनाज का उठाव नहीं होने के कारण योजना का उद्देश्य पूरा नहीं हो पाया तथा ₹ 81.27 लाख वसूली के लिए छः साल से लम्बित था जिससे ब्याज की परिणामी हानि हुई। इसके साथ ही यह योजना बंद हो गई थी (मार्च 2007)।

प्रबन्धन ने बताया (नवम्बर 2011) कि अनुसूचित अवधि में नियमित आवंटन के अतिरिक्त एफ0सी0आई0 गोदाम, गया से भारी मात्रा में उठाव किया जाना था। गया में स्टॉक की अप्रर्याप्तता के कारण केवल 7559.92 क्विंटल चावल का उठाव हुआ। इस विषय को सम्बन्धित अधिकारी को आवश्यक कार्यवाही हेतु प्रतिवेदित किया गया ताकि निकासी आदेश का पुर्नवैधीकरण हो सके परन्तु पुर्नवैधीकरण आदेश प्राप्त नहीं हुआ।

प्रबन्धन द्वारा दिया गया उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि अनाज की अनुपलब्धता की स्थिति में, कम्पनी को एफ0सी0आई0 में जमा अधिकाई रकम की वापसी कर लेनी चाहिए थी।

---

[2] बेगूसराय, भोजपुर, दरभंगा, गया, मुजफ्फरपुर, नालंदा, नवादा, पटना एवं समस्तीपुर।

2.9 भण्डारण प्रबंधन

2.9.1 एफ0सी0आई0 गोदाम से खाद्यान्न उठाव होने के पश्चात् कम्पनी के गोदाम में रखा जाता है। खाद्यान्न, चीनी तथा अन्य सामग्रियों के भण्डारण के लिए कम्पनी के पास बिहार के 38 जिलों में कुल 387 गोदाम (अपना–151, किराया पर–236) थे जिसकी कुल भण्डारण क्षमता 1.35 लाख एम0टी0 थी (जुलाई 2011)। वर्ष 2006–11 की अवधि में कम्पनी ने अतिरिक्त भण्डारण क्षमता हेतु मात्र 1000 एम0टी0 क्षमता के एक छोटे गोदाम का निर्माण जमुई में करवाया।

निम्न अवलोकन से कम्पनी द्वारा अतिरिक्त भण्डारण के लिए, किए गए कार्यवाही की स्थिति प्रकट होती है:

2.9.2 सरकार द्वारा आठ बाढ़ प्रभावित जिलों[3] के 80 ब्लॉकों में 47000 एम0टी0 गोदाम क्षमता[4] के निर्माण का निर्णय (सितम्बर 2008) लिया गया। गोदाम निर्माण का लागत मूल्य सरकार से मिलना था। तदनुसार, कम्पनी को निर्देशित किया गया कि वह गोदाम निर्माण से सम्बन्धित एक कार्य–योजना सरकार को सितम्बर 2008 तक प्रस्तुत करे। कम्पनी ने निर्देशों के अनुपालन में ₹ 33.48 करोड़ (भूमि लागत को छोड़कर) का प्राक्कलन प्रस्तुत किया। आगे इस पर न तो कम्पनी द्वारा कोई उत्तरोत्तर कार्यवाही की गई और न ही सरकार द्वारा अबतक भण्डारण क्षमता बढ़ाने हेतु कोई कार्यवाही की गई (नवम्बर 2011)।

प्रबन्धन ने कहा (नवम्बर 2011) कि मामला सरकार के स्तर पर लम्बित था।

2.9.3 सरकार ने निर्णय लिया (जुलाई 2008) कि कम्पनी अपने स्तर से बिहार राज्य सहकारी विपणन संघ (बिस्कोमान) के क्षतिग्रस्त गोदामों की मरम्मती पर खर्च का वहन कर उन गोदामों का उपयोग करेगी। मरम्मत पर जो भी खर्च होगा उसे बिस्कोमान को दिये जाने वाले किराये से समायोजित किया जाएगा। कम्पनी ने 20 जिलों में 44 क्षतिग्रस्त गोदामों की पहचान की जिनकी क्षमता 45250 एम0टी0 थी तथा जिनकी मरम्मती का अनुमानित लागत ₹ 4.32 करोड़ था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 10 गोदामों के लिए ₹ 34.07 लाख की मांग के विरूद्ध कम्पनी ने कुल 4400 एम0टी0 क्षमता वाले पाँच गोदामों के लिए ₹ 7.86 लाख निर्गत किया (नवम्बर 2010)। कम्पनी इन गोदामों का उपयोग नहीं कर सकी थी क्योंकि मरम्मती का कार्य अपूर्ण था (नवम्बर 2011)। 39 गोदामों के लिए मरम्मती का कार्य आरंभ नहीं हुआ था (नवम्बर 2011)। इस प्रकार लगभग तीन साल व्यतीत होने के बाद भी कम्पनी 45,250 एम0टी0 भण्डारण क्षमता का निर्माण नहीं कर सकी।

2.9.4 अतिरिक्त 3,800 एम0टी0 भण्डारण क्षमता के निर्माण हेतु प्रति गोदाम ₹ चार लाख की दर (कुल योग : ₹ 1.52 करोड़) से कम्पनी के अपने 38 क्षतिग्रस्त/अपूर्ण गोदामों की मरम्मति का कार्य मार्च 2009 से लम्बित था।

2.9.5 सरकार ने मार्च 2013 तक कम्पनी के लिए 38 जिलों में कुल 2.84 लाख एम0टी0 क्षमता के 423 गोदामों के निर्माण की स्वीकृति प्रदान की। भण्डारण क्षमता के निर्माण के लिए बजटीय सहायता में ₹ 20.78 करोड़ सरकार से तथा अनाज एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग द्वारा ₹ 186.78 करोड़ ऋण ग्रामीण आधारभूत विकास निधि (आर0आई0डी0एफ0) से सम्मिलित था। कम्पनी ने, पी0डब्लू0डी0, बिहार सरकार द्वारा

---

3 सहरसा, मधेपुरा, सुपौल, पूर्णिया, अररिया, किशनगंज, कटिहार एवं खगड़िया।

4 1000 एम0टी0 क्षमता के सात गोदाम तथा 500 एम0टी0 क्षमता के 80 गोदाम।

उपलब्ध मॉडल प्राक्कलन के आधार पर गोदाम निर्माण के लिए प्राक्कलन प्रस्तुत (जनवरी 2011) किया। कम्पनी ने कहा (नवम्बर 2011) कि आर0आई0डी0एफ0 से ₹ 157.64 करोड़ के ऋण की स्वीकृति प्राप्त हो गई थी तथा सरकार ने ₹ 49.92 करोड़ की सहायता अनुदान के रूप में देने की सहमति प्रदान कर दी थी। निर्माण कार्य जनवरी 2012 से आरम्भ होगा।

उपरोक्त के अतिरिक्त, गोदाम प्रबन्धन में निम्नलिखित अवलोकन किए गए :

- सभी चयनित जिला में अप्रैल 2006 से स्टॉक के भौतिक सत्यापन नहीं किए गए थे।
- अनाजों के निर्गमन में एफ0आई0एफ0ओ0 पद्धति का अनुपालन नहीं किया गया था।
- चयनित जिला में गोदामों में विद्युत संस्थापन नहीं था।
- डी0एल0ओ0, बेगुसराय एवं मुजफ्फरपुर में भण्डारित सामानों के परिचालन में गली (3 फिट) एवं मार्ग (5 फिट) का प्रावधान नहीं किया गया था।
- किसी भी गोदाम में, विद्युत तौल–माप प्रणाली के अभाव में, एफ0सी0आई0 से अनाजों की प्राप्ति का 100 प्रतिशत तौल नहीं किया गया था। कम्पनी ने 307 प्लेटफार्म स्केल का आदेश दिया था जिनमें से 10 स्केल की स्थापना की गई थी (नवम्बर 2011)।
- गोदामों के निरीक्षण से सम्बन्धित अभिलेख अप्राप्त थे।
- वर्ष 2006–11 की अवधि में नौ डी0एल0ओ0 में से किसी में भी रसायन, यथा एल्यूमिनियम फॉस्फेट टेबलेट, जिंक फॉस्फेट, मालाथियन, डेटामेथरिम और एल्यूमिनियम फॉसफाईड नहीं क्रय किए गए जो रोग निरोधक एवं उपचारात्मक नियंत्रण के लिए जरूरी था।
- चार डी0एल0ओ0[5] के अभिलेखों के नमूना जाँच क्रम में पाया गया कि त्रुटिपूर्ण पैकेजिंग, बाढ़ से बचाव के लिए उचित कार्रवाई का अभाव, चूहों से क्षति, क्षतिग्रस्त गोदामों में संग्रहण, इत्यादि कारणों से ₹ 24.45 लाख मूल्य के 1943 क्विंटल चावल, 1035 क्विंटल गेहूँ तथा 56 क्विंटल चीनी 2006–11 की अवधि में क्षतिग्रस्त हुए।

2.9.6 धान की मिल में कुटाई नहीं होने के कारण ₹ 1.47 करोड़ की निधि का अवरूद्धिकरण

न्यूनतम समर्थन मूल्य के अन्तर्गत खरीदे गए धान का निर्धारित अवधि में मिल में कुटाई किया जाना आवश्यक होता है ताकि धान की गुणवत्ता में गिरावट को रोका जा सके। मिलिंग अनुबंध के अन्तर्गत मिल मालिक (कुटाई करने वाला) को 67 प्रतिशत आउट–टर्न अनुपात से धान के विरूद्ध कस्टम मिल्ड् राईस (सी0एम0आर0) की आपूर्ति करनी होती है।

दो डी0एल0ओ0, भोजपुर तथा नालंदा में नमूना जाँचक्रम में पाया गया कि 2008–10 की अवधि में 21243.65 क्विंटल धान की अधिप्राप्त धान में से केवल 5074.59[6] क्विंटल

5 दरभंगा, बेगुसराय, मुजफ्फरपुर एवं नवादा।

6 भोजपुर– 895.52 क्विंटल, नालंदा– 4179.07 क्विंटल।

कुटाई के लिए भेजा गया तथा शेष 16169.06 क्विंटल धान जिनका मूल्य ₹ 1.47 करोड़ था, की कुटाई नहीं हुई जिसके परिणामस्वरूप उस सीमा तक निधि अवरूद्ध रहा। साथ ही, धान लगभग 30 महीने तक बिना कुटाई के रह गए थे (नवम्बर 2011) जिससे उनकी गुणवत्ता में ह्रास से इन्कार नहीं किया जा सकता।

2.10 परिवहन तथा हथालन

2.10.1 परिवहन तथा हथालन शुल्क ₹ 20.08 करोड़ की वसूली नहीं होना

सरकार से ₹ 20.08 करोड़ प्राप्य था

जैसा की प्रचलन में था, कम्पनी अनाजों के एफ0सी0आई0 गोदामों से अपने गोदामों में भेजने का परिवहन व्यय स्वयं वहन करती थी जिसकी प्रतिपूर्ति जिला प्रशासन द्वारा की जाती थी। यह पाया गया कि मई 2011 तक सरकार से ₹ 20.08 करोड़ की राशि प्राप्य थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नौ डी0एल0ओ0 में परिवहन एवं हथालन शुल्क की वसूली के लिए जिला प्रशासन से प्रभावकारी तरीका से उत्तरोत्तर प्रयास नहीं किया गया। परिणामस्वरूप कम्पनी की ₹ 20.08 करोड़ राशि अवरूद्ध रही तथा कम्पनी को परिणामी ब्याज की हानि हुई क्योंकि कम्पनी ओभरड्राफ्ट पर ब्याज अदा कर रही थी (नवम्बर 2011)।

2.10.2 भारतीय खाद्य निगम के गोदामों से कम्पनी के गोदामों तक खाद्यान्नों का परिवहन एवं हथालन कम्पनी द्वारा वार्षिक दरों पर संविदा के आधार पर नियुक्त परिवहन अभिकर्ताओं द्वारा की जाती थी। परिवहन अभिकर्तओं की नियुक्ति खुली निविदा के आधार पर इस उपबन्ध के साथ की जाती थी कि उनका कार्यकाल दो वर्ष के लिए बिना निविदा आमंत्रित किए बढ़ाया जा सके। दर संविदा के अभाव में, जिला प्रबन्धकों द्वारा बाजार से ट्रक किराये पर लेकर परिवहन की जाती थी जिसे 'विभागीय परिवहन' के रूप में वगीकृत किया गया था। अनाजों के परिवहन एवं हथालन में निम्नलिखित अनियमितताएँ पाई गईं:

2.10.3 उठाव के लिए प्रर्याप्त संख्या में ट्रकों की अनुपलब्धता के कारण ₹ 2.38 करोड़ की हानि

परिवहन हेतु ट्रक उपलब्ध नहीं होने के कारण 7.76 लाख क्विंटल अनाज का उठाव नहीं हुआ जिससे कम्पनी को ₹ 2.38 करोड़ की मार्जिन क्षति हुई

कम्पनी द्वारा, विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत आवंटित अनाजों का उठाव निर्धारित समय अवधि में करना होता था। अनुबंध के अनुसार, परिवहन अभिकत्ताओं को प्रयाप्त संख्या में ट्रक उपलब्ध करना होता था ताकि अनाजों का उठाव, जिनके लिए एफ0सी0आई0 आर0ओ0 जारी करता था, हो सके। नमूना जाँच में पाया गया कि डी0एल0ओ0 (मधुबनी, अररिया) द्वारा नियुक्त परिवहन अभिकर्त्ताओं ने समय पर आवश्यकता के अनुसार ट्रक उपलब्ध नहीं कराया जिसके परिणामस्वरूप 2006–08 की अवधि में 7.76 लाख क्विंटल[7] अनाज के आवंटन व्यपगत हो गए। इसके परिणामस्वरूप कम्पनी को ₹ 2.38 करोड़ के अंशदान मार्जिन की हानि हुई तथा इसके अलावा लक्षित लाभान्वितों को अनाज की आपूर्ति नहीं हुई।

प्रबन्धन ने बताया (नवम्बर 2011) कि परिवहन अभिकर्त्ताओं के प्रतिभूति जमा और बैंक गारन्टी को जब्त कर लिया गया था तथा उन्हें आगे के लेन–देन के लिए अयोग्य घोषित कर दिया गया था। एक परिवहन अभिकर्त्ता को काली सूची में भी दर्ज किया गया था।

[7] अररिया – 3.75 लाख क्विंटल, मधुबनी – 4.01 लाख क्विंटल।

2.10.4 परिवहन के लिए अनियमित भुगतान

डी0एल0ओ0 पटना में पाया गया कि परिवहन एवं हथालन व्यय के लिए एक स0गो0प्र0 को जनवरी 2008 से सितम्बर 2009 की अवधि में अग्रिम धन ₹ 1.64 करोड़ दिया गया, जिसके विरूद्ध सम्बन्धित स0गो0प्र0 द्वारा ₹ 1.53 करोड़ का समायोजन विपत्र मार्च 2010 तक प्रस्तुत किया गया था। प्रस्तुत किये गए विपत्रों में से ₹ 1.15 करोड़ का समायोजन उसकी ग्राह्यता के अनुसार किया गया था। शेष बचे रकम ₹ 11.08 लाख के लिए विपत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था। इस प्रकार शेष रकम ₹ 49 लाख का उपस्थापन/समायोजन लम्बित था (नवम्बर 2011)।

2.11 वितरण

2.11.1 केन्द्र/राज्य सरकार द्वारा विविध योजनाओं के अन्तर्गत आवंटित अनाजों का, कम्पनी एक नोडल एजेन्सी के रूप में, एफ0सी0आई0 गोदामों से उठाव करती है। कम्पनी अपने 35 डी0एल0ओ0 द्वारा खाद्यान्नों के कीमत का भुगतान, निशुल्क आपूर्ति खाद्यान्नों की कीमत को छोड़कर, एफ0सी0आई0 को करती है एवं उनसे खाद्यान्नों के उठाव एवं विभिन्न उचित मूल्य की दुकानों एवं जिला प्रशासन द्वारा अधिकृत अभिकर्ताओं को वितरण करने के लिए निर्गमन आदेश (आर0ओ0) प्राप्त करती है। हमने पाया कि 2006–11 की अवधि के दौरान :

- निःशुल्क एवं उच्च सहायता प्रदत्त योजनाओं के अन्तर्गत खाद्यान्नों का उठाव 75.40 तथा 91.32 प्रतिशत (अन्नपूर्णा), 52.23 तथा 98.93 प्रतिशत (ए0ए0आई0) और 60.07 तथा 83.29 प्रतिशत (एम0डी0एम0) के मध्य रहा जबकि सशुल्क खाद्यान्नों का उठाव 17.34 तथा 101.45 प्रतिशत (बी0पी0एल0) और 1.73 तथा 100 प्रतिशत (ए0पी0एल0) के मध्य रहा **(परिशिष्ट–8)**,

सभी योजनाओं के अन्तर्गत आवंटन के विरूद्ध अनाजों का उठाव अस्थिर था

- सभी योजनाओं के अन्तर्गत आवंटित अनाजों के विरूद्ध उठाव 2006–07 से 2010–11 की अवधि में अस्थिर रहा। उठाव नहीं किए गए अनाजों का परिमाण 2006–07 में 22.40 लाख एम0टी0 तथा 2010–11 में 5.73 लाख एम0टी0 के मध्य रहा **(परिशिष्ट–9)**,

अनाज के कमतर उठाव के कारण मार्जिन राशि के रूप में कम्पनी ₹ 203.45 करोड़ से वंचित रही

- 2006–11 की अवधि में 68.72 लाख एम0टी0 अनाज का उठाव होने से कम्पनी को ₹ 203.45 करोड़ के मार्जिन राशि से वंचित होना पड़ा **(परिशिष्ट–9)**।

प्रबन्धन ने कम उठाव का कारण एफ0सी0आई0 डीपो में अनाज की अनुपलब्धता, सीमित भण्डारण क्षमता, एफ0सी0आई0 डीपो में वे–ब्रिजों का न होना, इत्यादि बताया (सितम्बर 2011)।

प्रबन्धन द्वारा उल्लेखित कारण यथा एफ0सी0आई0 डीपो में अनाजों तथा वे–ब्रिजों की अनुपलब्धता मान्य नहीं है क्योंकि भण्डारण की समस्या का समाधान गोदामों को किराए पर लेकर, जैसा कि वर्ष 2009–10 में किया गया था, किया जा सकता था तथा सरकार के आवंटन–आदेश से यथा इंगित एफ0सी0आई0 के पास पर्याप्त अन्न भण्डार उपलब्ध रहते थे।

2.11.2 वर्ष 2006–11 की अवधि में कम्पनी ने पाँच मुख्य सरकारी योजनाओं का संचालन किया जिनमें से प्रत्येक योजना के अन्तर्गत लक्षित लाभार्थियों के लिए सरकार निर्धारित दर पर अनाज उपलब्ध कराती थी। अन्नपूर्णा, मिड डे मिल (एम0डी0एम0) तथा एस0जी0आर0वाई0 (अब समाप्त) जैसी योजनाओं के अन्तर्गत लक्षित लाभार्थियों

को मुफ्त अनाज वितरण करने के लिए एफ0सी0आई0 द्वारा कम्पनी को अनाज उपलब्ध कराया जाता था। अन्य योजनाओं यथा बी0पी0एल0, ए0पी0एल0 तथा ए0ए0वाई0 के अन्तर्गत एफ0सी0आई0 से खरीद–दर, एफ0पी0एस0 डीलर्स को बिक्री–दर एवं सरकार से दावा की जाने वाली मार्जिन की राशि में वृहद् अन्तर था। एक योजना से दूसरी योजना में अनाजों के विचलन को रोकने की कोई पद्धति नही थी।

कम्पनी ने एक योजना से दूसरे में अनाज का विचलन किया

छः डी0एल0ओ0 के मामले में वर्ष 2006–07 से 2010–11 में विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत अनाजों के वार्षिक प्राप्तियों एवं निर्गमन की जाँच में उद्घाटित हुआ कि कम्पनी द्वारा एक योजना से दूसरी योजना में खाद्यान्नों का बड़े पैमाने पर विचलन किया गया था। **परिशिष्ट–10** में एक योजना से दूसरे योजना में विचलन का विस्तृत विवरण है। 2006–11 की अवधि में ऐसे विचलन से कम्पनी को ₹ 25.74 करोड़ का लाभ हुआ जबकि ₹ 25.53 करोड़ की हानि भी हुई। कोई भी ऐसा अभिलेख नहीं था जिससे पता चले कि जिस योजना से अनाजों का विचलन हुआ उसमें उतनी ही मात्रा के अनाज की प्रतिपूर्ति की गई जिससे लक्षित लाभान्वितों को अनाजों के उपर्युक्त विचलन के फलस्वरूप किसी भी प्रकार के लाभ से वंचित नहीं होना पड़ा, इसकी पुष्टि हो सके।

2.11.3 लेवी चीनी का निपटारा नहीं होने से ₹ 52.11 लाख की हानि

कम्पनी ने अधिसूचित चीनी मिलों से सितम्बर 2006 से फरवरी 2007 की अवधि में 1,74,014 क्विंटल चीनी का उठाव किया जिसमें से 1,24,773 क्विंटल चीनी की आपूर्ति एफ0पी0एस0 डीलर्स को की गई। शेष 49,241 क्विंटल चीनी दो वर्षो से अधिक समय से पड़ा रहा तथा एफ0पी0एस0 डीलर चीनी की गुणवत्ता की खराबी के कारण उठाव करने को इच्छुक नहीं थे।

कम्पनी ने खुले बाजार में चीनी बेचने का सरकार से अनुमति प्राप्त नहीं की तथा लम्बे समय तक भण्डारण व बरसात के मौसम के कारण इनकी गुणवत्ता में गिरावट आ गई थी। 49,241 क्विंटल चीनी में से कम्पनी मात्र 45,895 क्विंटल चीनी तीन वर्ष से भी अधिक समय में मार्च 2007 से मई 2010 तक बेच सकी। परन्तु कम्पनी 3,346 क्विंटल चीनी जिसका मुल्य ₹ 52.11 लाख था का निष्पादन नही कर सकी जो चार डी0एल0ओ0 के विविध गोदामों में पड़े थे तथा मानव–उपभोग के योग्य नहीं रह गए थे।

चीनी की खराब गुणवत्ता के कारण कम्पनी को ₹ 52.11 लाख की हानि हुई

इस प्रकार, समय पर चीनी के निष्पादन में विफल होने के कारण कम्पनी को ₹ 52.11 लाख[8] की हानि उठानी पड़ी।

प्रबन्धन ने दोहराया (नवम्बर 2011) कि चीनी का निष्पादन मंद गति से हुआ क्योंकि यह बी0पी0एल0 उपभोक्ताओं के लिए था जो वित्तीय रूप से कमजोर रहने के कारण समय पर क्रय करने में असमर्थ थे। 3346 क्विंटल चीनी जो कि मानव–उपभोग के लिए उपयुक्त नहीं रह गए थे के सम्बन्ध में सरकार का निर्देश प्रतीक्षित था।

प्रबन्धन द्वारा दिया गया उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि कम्पनी लेवी चीनी का निर्धारित समय में वितरण करने में असफल हुई जिसके परिणामस्वरूप लम्बे समय से भंडार में रहने के कारण चीनी के गुणवत्ता में गिरावट आई तथा 3346 क्विंटल चीनी मानव–उपभोग के योग्य नहीं रह गए।

[8] 3346 क्विंटल x ₹ 1557.35 प्रति क्विंटल

2.11.4 किशोर बालिका पोषाहार (एन0पी0ए0जी0) योजना के उद्देश्यों की अप्राप्ति

एन0पी0ए0जी0 योजना के अन्तर्गत छः कि0ग्रा0 अनाज प्रति चिह्नित अल्पपोषित किशोर बालिका (उम्र 11 से 19 वर्ष) को निःशुल्क दिया जाना था। इस उद्देश्य के लिए, इस योजना के अन्तर्गत बी0पी0एल0 दर पर अनाज राज्य को उपलब्ध कराया जाता था। कम्पनी को ₹ 37 प्रति क्विंटल अनाज की दर से मार्जिन राशि उपलब्ध था।

एन0पी0ए0जी0 योजना के अन्तर्गत, कम्पनी वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 के लिए निर्धारित लक्ष्य का 85.06 प्रतिशत व 37.07 प्रतिशत प्राप्त नहीं कर सकी

गया जिला में, हमलोगों ने पाया कि 2007–10 के दौरान, लक्षित 36,945.60 क्विंटल आवंटित अनाज के विरूद्ध मात्र 13,491.51 क्विंटल अनाज का उठाव हुआ तथा लक्ष्य के विरूद्ध उठाव का प्रतिशत 14.94 से 63.93 के बीच था। इसके अतिरिक्त, उठाव हुए अनाज में से 11,798.46 क्विंटल का निर्गमन नहीं हुआ। इस प्रकार योजना के अन्तर्गत 2007–08 व 2008–09 में क्रमशः 85.06 प्रतिशत तथा 37.07 प्रतिशत लाभान्वितों तक अनाज नहीं पहुँचा। कम्पनी को ₹ 8.68 लाख मार्जिन मनी से भी वंचित रहना पड़ा। आगे निरीक्षण में यह भी पाया गया कि कम्पनी ने कोई भी दक्षतापूर्ण प्रणाली विकसित नहीं की थी जिससे योजना के अन्तर्गत अनाज के उठाव व वितरण हेतु राज्य सरकार प्राधिकार (सी0डी0पी0ओ0) से वांछित पुनर्निवेशन किया जा सके।कम्पनी की तरफ से पहल का अभाव था जिसके कारण 11,798.46 क्विंटल अनाज का निर्गमन नहीं हो सका क्योंकि स्टॉक निर्गमन आदेश (एस0आई0ओ0) को तैयार नहीं किया जा सका।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (नवम्बर 2011) तथा बताया कि समय की कमी के कारण अनाज की सम्पूर्ण मात्रा का समय पर उठाव नहीं किया जा सका तथा एफ0सी0आई0 प्राधिकार ने भी आर0ओ0 का पुर्नवैधीकरण नहीं किया। उन्होनें सम्बन्धित प्रोग्राम पदाधिकारी से वितरण हेतु उप आवंटन निर्गमन का अनुरोध भी किया था।

2.11.5 भुखमरी से ग्रस्त व्यक्तियों के बचाव के लिए प्राप्त अनाज का वितरण नहीं

ओ0एम0एस0एस0 के अन्तर्गत भुखमरी से बचाव के लिए कम्पनी 104 क्विंटल गेहूँ निर्गत नहीं कर सकी

कम्पनी ने राज्य सरकार से भुखमरी से बचाव के लिए बिहार के 38 जिलों में खुला बाजार विक्रय योजना (ओ0एम0एस0एस0) के अन्तर्गत प्रति पंचायत एक क्विंटल की दर से एकमुश्त 8,463 क्विंटल गेहूँ का आवंटन प्राप्त किया (जनवरी 2010)।

डी0एल0ओ0 नालंदा में हमलोगो ने पाया कि यद्यपि सम्पूर्ण 249 क्विंटल गेहूँ का उठाव किया गया था, उसमे से केवल 145 क्विंटल गेहूँ निर्गमित किए गए तथा शेष 104 क्विंटल गेहूँ का निर्गमन योजना लागू करने हेतु कार्य–योजना के अभाव मे नहीं हुआ (नवम्बर 2011)।

सम्बन्धित डी0एल0ओ0 ने बताया (नवम्बर 2011) कि 104 क्विंटल गेहूँ के निष्पादन के लिए सरकार का निर्देश प्रतीक्षित था।

2.11.6 एम0डी0एम0 योजना के अन्तर्गत अनाजों की कम आपूर्ति

एम0डी0एम0 योजना के अन्तर्गत कम्पनी को अनुमोदित अभिकर्त्ताओं के माध्यम से विभिन्न स्कूलों में निःशुल्क वितरण के लिए एफ0सी0आई0 से चावल का जिलावार आवंटन प्राप्त हुआ। डी0एल0ओ0 नवादा में अप्रैल 2010 से मई 2010 की अवधि में एफ0सी0आई0 से किए गए 8,529.98 क्विंटल चावल के उठाव के विरूद्ध केवल 7,930.32 क्विंटल चावल की आपूर्ति डी0एल0ओ0 द्वारा स्कूल में वितरण के लिए किया

गया। शेष 599.66 क्विंटल चावल की आपूर्ति नहीं की गई क्योंकि स्कूलों ने चावल की आंशिक मात्रा को लेना स्वीकार नहीं किया। कम्पनी ने स्कूल प्रशासन द्वारा आंशिक मात्रा में चावल अस्वीकार का दस्तवेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया। परिणामस्वरूप 599.60 क्विंटल चावल निर्गमित नहीं हुआ जिससे योजना के क्रियान्वयन पर विपरीत प्रभाव पड़ा।

2.11.7 तरल पेट्रोलियम गैस (एल0पी0जी0) का वितरण

खाद्यान्नों की अधिप्राप्ति एवं वितरण के अतिरिक्त कम्पनी का क्रियाकलाप तरल पेट्रोलियम गैस (एल0पी0जी0) के वितरण तक विस्तारित हुआ। डी0एल0ओ0 मुजफ्फरपुर, इण्डियन ऑयल कॉरपोरेशन लिमिटेड (आई0ओ0सी0एल0) के एक मात्र वितरक के रूप में, एल0पी0जी0 बिक्री कार्य हेतु, नवम्बर 1992 से कार्यरत था। कम्पनी को आई0ओ0सी0एल0 से प्रति सिलिन्डर ₹ 22.17 मार्जिन के मद में प्राप्त हो रहा था। आई0ओ0सी0एल0 से अनुबन्ध के अनुसार, कम्पनी को समय–समय पर निर्धारित नीतियों के अनुरूप एल0पी0जी0 का न्यूनतम बिक्री सुनिश्चित करना था। इसके अतिरिक्त कम्पनी को प्रत्येक महीने भरे हुए एल0पी0जी0 की एक न्यूनतम संख्या में उठाव करनी होती थी तथा एक न्यूनतम स्टॉक संधारित करना होता था जिससे कि ग्राहकों की आवश्यकताओं की निर्बाध पूर्ति हो सके। यद्यपि कम्पनी ने प्रत्येक महीने में सिलिन्डर उठाव की न्यूनतम संख्या तथा स्टॉक संधारण की न्यूनतम संख्या की सूचना प्रदान नहीं की।

वर्ष 2006–11 की अवधि में उपभोक्ताओं को बेचे गए रिफिल का वार्षिक औसत एक से नीचे रहा

वर्ष 2006–07 से 2010–11 की अवधि में कम्पनी में पंजीकृत उपभोक्ताओं की कुल संख्या का परास 2.08 लाख तथा 2.49 लाख एवं बेचे गए रिफिलों की संख्या का परास 1.43 लाख तथा 1.54 लाख के बीच था। इस प्रकार, इस अवधि में उपभोक्ता को बेचे गए रिफिलों की संख्या का वार्षिक औसत एक से कम था। इसके अतिरिक्त 2006–07 की तुलना में 2010–11 की अवधि में यद्यपि उपभोक्तओं की संख्या में 19.39 प्रतिशत की वृद्धि हुई, समान अवधि में बेचे गए रिफिलों की संख्या में मात्र 6.52 प्रतिशत की वृद्धि हुई। यह कम्पनी के कार्य–निष्पादन में गिरावट तथा परिणामी मार्जिन अंशदान की हानि को दर्शाता है।

अनुबन्ध के अनुसार कम्पनी को आई0ओ0सी0एल0 रिफिलिंग एवं अन्य उपकरणों की सुरक्षा के लिए आवश्यक एवं यथोचित सावधानी उठाने की आवश्यकता थी तथा सिलिन्डर भण्डारण सुविधा का संधारण करना था। हमने पाया कि उपकरणों की सुरक्षा सुनिश्चित करने में कम्पनी असफल रहा जैसा कि इस बात से स्पष्ट है कि जहाँ एल0पी0जी0 रिफिल का भण्डारण होता था, उस गोदाम से चोरी की घटनाएँ बार–बार बेरोकटोक हो रही थी तथा दिसम्बर 2006 से जून 2010 की अवधि में 289 एल0पी0जी0 सिलिन्डरों की चोरी सूचित की गई। चोरी से हानि के विरूद्ध कम्पनी को आई0ओ0सी0एल0 को ₹ 5.60 लाख की क्षतिपूर्ति भुगतान करना पड़ा जिसमें सितम्बर से नवम्बर 2006 के बीच तीन अवसरों पर कुल 110 सिलिन्डरों की चोरी की घटनाएँ शामिल हैं।

कम्पनी, सिलिन्डरों की चोरी से हानि, जैसा कि ऊपर उल्लेखित है, के विरूद्ध बीमा कम्पनी से दावा अपर्याप्त दस्तावेजों और प्रमाण के अभाव में सुनिश्चित नहीं कर सकी।

प्रबन्धन ने बताया (नवम्बर 2011) कि दोषी कर्मचारियों के खिलाफ कार्रवाई की गई थी तथा बीमा कम्पनी से दावों की वसूली के लिए आवश्यक कदम उठाए जा रहे थे (नवम्बर 2011)।

2.12 वित्तीय प्रबन्धन

2.12.1 मार्जिन दर में संशोधन न होने के कारण कम्पनी को ₹ 84.02 करोड़ की हानि

मार्जिन दर में संशोधन न होने के कारण कम्पनी ₹ 84.02 करोड़ के परिचालन लागत की प्रतिपूर्ति नहीं कर सकी

कम्पनी को विभिन्न योजनाओं को लागू करने के लिए वर्ष 2002 में राज्य सरकार द्वारा निर्धारित दर पर अंशदान मार्जिन उपलब्ध था जिससे यह परिवहन एवं हथालन लागत, गोदाम किराया, स्थापना लागत और अन्य व्यय का वहन किया जा सके। पिछले नौ वर्षों से राज्य सरकार द्वारा 2002 से चले आए दर का संशोधन नहीं किया गया था जबकि 2002 में व्याप्त लागत दर की तुलना में वर्ष 2010–11 में परिवहन एवं हथालन व्यय में (लगभग 40 प्रतिशत) तथा स्थापना व्यय में (लगभग 30 प्रतिशत) वृद्धि हुई थी। कम्पनी ने विद्यमान परिचालन लागत वहन करने के लिए मार्जिन दर जिसका परास ₹ 21 से ₹ 35 प्रति क्विंटल[9] था, से बढ़ाकर ₹ 45 प्रति क्विंटल करने का प्रस्ताव दिया (नवम्बर 2009)। संशोधन के अभाव में वर्ष 2009–11 की अवधि में कम्पनी परिचालन लागत ₹ 84.02 करोड़ **(परिशिष्ट–11)** की वसूली नहीं कर सकी। यह भी पाया गया कि बिहार की तुलना में मध्य प्रदेश में मार्जिन राशि की दर 79 प्रतिशत तथा उत्तर प्रदेश में 57 प्रतिशत अधिक थी। आगे कम्पनी ने विभिन्न योजनाओं के लिए मार्जिन दर बढ़ाकर ₹ 52.39 और ₹ 55.00 प्रति क्विंटल करने हेतु प्रस्ताव (फरवरी/मार्च 2011) प्रस्तुत किया था। सरकार द्वारा कोई निर्णय नहीं लिया गया था।

2.12.2 दावों का उचित प्रस्तुतीकरण नहीं होने के कारण ₹ 71.67 करोड़ की वसूली नहीं

कम्पनी द्वारा अधिसूचित मिलों से खरीदे गए चीनी का मूल्य तथा जिसपर वह एफ0पी0एस0 डीलर को बेचा गया, उनके अन्तर राशि की प्रतिपूर्ति ₹ 134.43 प्रति क्विंटल के थोक मार्जिन दर (अक्टूबर 2005) पर सरकार द्वारा की जाती थी। हमने पाया कि वर्ष 2006–07 से 2010–11 की अवधि में चीनी के खरीद मूल्य और विक्रय मूल्य के अन्तर में लगातार वृद्धि होने के बावजूद कम्पनी को देय संशोधित मार्जिन दर प्रभावी नहीं हुआ। हमने यह भी पाया कि उपभोक्ता मामले एवं लोक वितरण मंत्रालय ने अभीष्ट प्रस्ताव की प्राप्ति होने पर मार्जिन के वार्षिक संशोधन का नियम बनाया था परन्तु कम्पनी को देय मार्जिन अक्टूबर 2005 से अपरिवर्तित रहा। यद्यपि कम्पनी ने अधिप्राप्ति एवं बिक्री के मध्य मूल्य समानीकरण हेतु मार्जिन में अग्रेत्तर वृद्धि का प्रस्ताव उपस्थापित (दिसम्बर 2006) किया था, यह राज्य सरकार के स्तर पर लम्बित था (नवम्बर 2011)।

समुचित दावों के प्रस्तुत नहीं किए जाने के कारण ₹ 71.67 करोड़ की वसूली नहीं हो सकी

प्रबन्धन ने सूचित किया (नवम्बर 2011) कि सितम्बर 2006 से मार्च 2007 की अवधि का ₹ 3.43 करोड़ के अन्तरीय मार्जिन दावों को सरकार के माध्यम से एफ0सी0आई0 को प्रस्तुत किया गया था परन्तु इस पर पथ निर्माण विभाग से दूरी प्रमाण पत्र तथा सम्बन्धित जिला अधिकारियों से उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्राप्त न होने जैसे कारणों से कार्रवाई नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त अगस्त 2009 से नवम्बर 2010 की अवधि के लिए ₹ 68.24 करोड़ के दावों को डी0एल0ओ0 से उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्राप्त नहीं होने के कारण कम्पनी द्वारा प्रस्तुत नही किया जा सका था (नवम्बर 2011)। अन्तरीय

[9] बी0पी0एल0 (गेहूँ और चावल), अन्नपूर्णा (गेहूँ और चावल) तथा एम0डी0एम0 (चावल) – ₹ 35 प्रति क्विंटल, ए0पी0एल0 (गेहूँ) – ₹ 21 प्रति क्विंटल, ए0पी0एल0 (चावल) – ₹ 22.06 प्रति क्विंटल, ए0ए0वाई0 (गेहूँ) – ₹ 29 प्रति क्विंटल तथा ए0ए0वाई0 (चावल) – ₹ 25 प्रति क्विंटल।

मार्जिन दावों के तत्काल निपटारा के लिए इन्हें मासिक आधार पर सभी आवश्यक अभिलेखों तथा प्रमाण–पत्र के साथ प्रस्तुत किया जाना था।

इस प्रकार, आवश्यक अभिलेखों के साथ निर्धारित प्रारूप में समय पर दावा प्रस्तुत नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹ 3.43 करोड़ के दावे लम्बे समय से लम्बित थे। इसके परिणामस्वरूप कम्पनी को परिणामी ब्याज की हानि भी हुई क्योंकि कम्पनी अपनी कार्यशील पूँजी को ओभरड्राफ्ट से पूरा कर रही थी।

2.12.3 अधिप्राप्त अनाजों की सुपुर्दगी के विरूद्ध एफ0सी0आई0 से ₹ 89.07 लाख की वसूली नहीं

गेहूँ तथा सी0एम0आर0 के मद में एफ0सी0आई0 से ₹ 89.07 लाख की राशि वसूलनीय थी

अधिप्राप्त गेहूँ एवं धान की कुटाई से प्राप्त सी0एम0आर0 को एफ0सी0आई0 को सुपुर्द किया जाना था। जाँच के दौरान हमने पाया कि वर्ष 2008–10 की अवधि में एफ0सी0आई0 को सुपुर्द गेहूँ तथा चावल के विरूद्ध ₹ 89.07 लाख (पटना – ₹ 33.51 लाख और गया – ₹ 55.56 लाख) एफ0सी0आई0 से वसूली हेतु लम्बित था। वसूली हेतु समुचित अनुसरण के अभाव में दावे का निपटारा नहीं हुआ था।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा अवलोकन की पुष्टि (नवम्बर 2011) की तथा अवगत कराया की शेष रकम की वसूली हेतु कार्यवाही की गई थी।

2.12.4 अनुसरण के अभाव में एफ0सी0आई0 से ₹ 59.88 लाख अग्रिम की वसूली नहीं

उठाव नहीं किए गए अनाज के कारण ₹ 59.88 लाख की राशि अवरूद्ध रही

विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत खाद्यान्नों की निकासी आदेश के लिए कम्पनी एफ0सी0आई0 को अनाजों के लागत के विरूद्ध अग्रिम भुगतान करती है। निकासी आदेश में यथा इंगित स्टॉक का उठाव न करने/पूर्ण आपूर्ति न करने की स्थिति में, एफ0सी0आई0 या तो रकम वापस करती है या अग्रिम को आगे के महीनों में समायोजित करती है। नमूना जाँच के दौरान हमने पाया कि दो डी0एल0ओ0 (नालंदा तथा पटना) में उठाव नहीं किए गए अनाजों के विरूद्ध अग्रिम के रूप में दी गई ₹ 59.88 लाख[10] की राशि समायोजन हेतु 15 महिनों से अधिक समय से प्रभावी अनुसरण के अभाव में लम्बित (जुलाई 2011) था।

प्रबंधन ने बताया (नवम्बर 2011) कि एफ0सी0आई0 से रकम वापसी के लिए आवश्यक कदम उठाए गए थे।

2.12.5 बाढ़ राहत हेतु दिए गए अनाजों के विरूद्ध ₹ 44.92 लाख बकाए की वसूली नहीं

बाढ़ राहत के विरूद्ध प्रावधानित अनाजों के मद में ₹ 44.92 लाख के दावे असमायोजित थे

वर्ष 2008–09 के दौरान सरकार से आदेश की प्रत्याशा में जिलाधिकारी, भोजपुर ने 5,250 क्विंटल गेहूँ बधर ब्लॉक के बाढ़ प्रभावित क्षेत्र के लिए आपूर्ति करने का आदेश पारित (सितम्बर 2008) किया। बाद में, सरकार ने केवल 2625 क्विंटल गेहूँ और 2625 क्विंटल चावल आवंटित किया। 5250 क्विंटल गेहूँ, वास्तविक आपूर्ति के विरूद्ध, विपदा प्रबन्धन विभाग, पटना ने सरकारी आवंटन के अनुरूप, केवल 2625 क्विंटल गेहूँ आपूर्ति का दावा स्वीकार किया। तथापि सरकार के निर्णय (अगस्त 2008) के अनुसार कम्पनी को, 2625 क्विंटल गेहूँ के अधिक आवंटन के लिए आर्थिक दर से प्रतिपूर्ति होना था। कम्पनी ने परिवहन एवं हथालन शुल्क सहित ₹ 44.92 लाख का दावा सरकार को

[10] नालंदा – 52.16 लाख, पटना – 7.72 लाख।

प्रस्तुत किया (जनवरी 2009) जो दो वर्षो से अधिक समय से प्रतिपूर्ति के लिए लम्बित था (नवम्बर 2011)।

2.13 मानव संसाधन तथा आन्तरिक नियंत्रण

2.13.1 आन्तरिक नियंत्रण प्रबन्धन का एक तंत्र है जो यह न्यायसंगत आश्वासन देता है कि कम्पनी के उद्देश्यों की प्राप्ति मितव्ययिता, दक्षतापूर्ण एवं सुव्यवस्थित तरीके से हो रही है। इस संदर्भ में, मानव संसाधन नियोजन प्रासंगिक है जो कि संगठन में, उसके द्वारा एवं उसके बाहर व्यक्तियों के प्रवाह से सम्बन्धित है तथा श्रम की आवश्यकता व आपूर्ति तथा यह सुनिश्चित करने के लिए कि संगठन के पास, जब भी आवश्यक हो, कर्मचारियों का सही मिश्रण एवं कौशल उपलब्ध होगा से सम्बद्ध नियोजन, के समक्रमण को समाहित करता है। यह पाया गया कि कम्पनी की आन्तरिक नियंत्रण व्यवस्था निम्न प्रकार से दोषपूर्ण थी :

- कम्पनी के स्वीकृत मानव बल की संख्या तत्कालीन प्रबन्ध निदेशक द्वारा बिना निदेशक पर्षद की अनुमति से 3602 से घटाकर 948 कर दिया गया (जनवरी 2002)।

कम्पनी का आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली दोषपूर्ण था

- स्वीकृत बल के विरूद्ध, 31.1.2011 को कुल कार्यशील कर्मचारियों की संख्या 1040 था (352 कर्मचारी सहित जिनकी सेवाएँ झारखण्ड सरकार को स्थानान्तरित कर दी गई थी)।
- वर्ष 2006–11 की अवधि में लेखा कर्मचारियों और स0गो0प्र0 की कमी थी जिससे लेखे संधारण तथा कम्पनी के कार्यकलाप प्रभावित हुए। यह वर्ष 1990–91 से कम्पनी के लेखे बकाये में रहने का कारण भी बना।
- डी0एल0ओ0 के प्रेषणों के लेखे का मुख्यालय के प्रेषणों से समाधान नहीं किए गए थे।
- कम्पनी ने कोई लेखा नियमावली नहीं बनाया था। भौतिक सत्यापन तथा डी0एल0ओ0 के विभिन्न गोदामों में रखे स्टॉक का आकस्मिक जाँच नहीं कराया जा रहा था।
- आन्तरिक लेखापरीक्षा एक मूल्य निर्धारक क्रियाकलाप है जो कम्पनी के लिए एक सेवा है। इस कार्यकलाप में, अन्य बातों के साथ–साथ, लेखे व आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की पर्याप्तता व प्रभाव का परीक्षण, मूल्यांकन एवं अनुश्रवण सम्मिलित है। हमने अवलोकन किया कि कम्पनी के आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कन्ध में स्वीकृत संख्या से कम मानव शक्ति थी। आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य की भरपाई के लिए चाटर्ड एकाउन्टेंटों (सी0ए0) को काम पर लगाया जा रहा था।
- कम्पनी ने कोई आन्तरिक लेखापरीक्षा नियमावली नहीं बनायी थी।

आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को बोर्ड के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया

- वर्ष 2006–07 से 2010–11 की अवधि के आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के निदेशक पर्षद के समक्ष प्रस्तुत नहीं किए जाने के सम्बन्ध में, कम्पनी ने बताया कि यहाँ ऐसा कोई प्रचलन नहीं है। इस परिस्थिति में आन्तरिक लेखापरीक्षा के निष्कर्ष, बोर्ड को, कम्पनी के हित के मामले में न्यूनताओं के निपटाव हेतु उपलब्ध नहीं थे। इस प्रकार आन्तरिक लेखापरीक्षा विफल हो गया था।

2.13.2 कम्पनी कर्मियों के द्वारा खाद्यान्नों का गबन/चोरी/कमी

अनाजों की कमी के लिए दोषी 257 कर्मचारियों से ₹ 24.21 करोड़ की राशि वसूलनीय थी

हमने पाया कि 31 मार्च 2011 को 257 कर्मचारी (75 कर्मचारी सहित जिनकी सेवाएँ झारखण्ड को स्थानान्तरित की गई थीं) खाद्यान्नों में कमी के लिए उत्तरदायी ठहराये गये थे। ब्याज सहित कुल कमी ₹ 29.94 करोड़ में से ₹ 5.73 करोड़ की वसूली हुई थी तथा शेष ₹ 24.21 करोड़ की वसूली होनी थी (नवम्बर 2011)।

खाद्यान्नों की कमी के विरूद्ध वसूली अप्रैल 2009 के प्रभाव से एफ0सी0आई0 द्वारा निर्धारित आर्थिक दर पर प्रावधानित था। परन्तु कम्पनी द्वारा कमी के विरूद्ध वसूली के लिए कोई प्रभावकारी अनुश्रवण नहीं था। कम्पनी को 75 कर्मचारियों से जिनकी सेवाएँ झारखण्ड को, फरवरी 2011 के प्रभाव से स्थानान्तरित की गई थी, 31 जनवरी 2011 को वसूलनीय राशि ₹ 4.60 करोड़ के विरूद्ध वसूली की जानकारी नहीं थी।

डी0एल0ओ0, बेगूसराय में नमूना जाँच के दौरान पाया गया कि कमी के विरूद्ध वसूली के लिए पंजी संधारित नहीं था। यद्यपि दो डी0एल0ओ0 में प्रतिनियुक्त दो स0गो0प्र0 को खाद्यान्नों में कमी के लिए उत्तरदायी बनाया गया था, कम्पनी लोक ऋण वसूली (पी0डी0आर0) अधिनियम के अन्तर्गत ₹ 1.17 करोड़ की वसूली के लिए कार्यवाही नहीं कर सकी थी (नवम्बर 2011)।

यद्यपि कर्तव्य पालन में लापरवाही बरतने के दोषी पाये गए थे, कम्पनी ने ऐसे 153 कार्यरत कर्मचारियों की सेवाएँ, जिनका प्रतिशत 31 मार्च 2011 को कुल कार्यबल का 18 प्रतिशत था, बहाल रखीं।

प्रबन्धन ने बताया (नवम्बर 2011) कि वैसे कर्मचारी जिनकी सेवाएँ झारखण्ड को स्थानान्तरित की गई हैं, के मामले में, झारखण्ड खाद्य एवं असैनिक अपूर्ति निगम लिमिटेड को कमी/गबन के विरूद्ध ब्याज सहित वसूलनीय राशि प्रतिवेदित करना है तथा सभी डी0एल0ओ0 को वसूली के बारे में लेखा संधारित करना व मासिक प्रतिवेदन भेजने को निर्देशित किया गया है एवं लागू मामले में पी0डी0आर0 अधिनियम के अन्तर्गत कार्यवाही करने अथवा फौजदारी/असैनिक मुकदमा दायर करने को कहा गया है।

2.14 व्यवसायिक क्रियाकलापों का कम्प्यूटरीकरण

बिहार में जन वितरण प्रणाली पर केन्द्रीय सतर्कता आयोग ने अपने सौंपे प्रतिवेदन में निम्न प्रकार अवलोकित किया था :

"जन वितरण प्रणाली में भ्रष्टाचार को समाप्त करने के लिए सूचना प्रौद्योगिकी है जो मदद कर सकता है। मानव हस्तक्षेप कम से कम होना था। प्रणाली इस प्रकार विकसित की जानी थी कि एफ0सी0आई0 के गोदामों से निर्गमित खाद्यान्न तथा एफ0सी0आई0 को प्राप्त खाद्यान्नों में एकरूपता हो।" परन्तु आयोग द्वारा व्यक्त चिन्ता पर कम्पनी ने उचित ध्यान नहीं दिया।

कम्पनी ने अपने व्यवसायिक क्रियाकलापों को कम्प्यूटरीकृत करने का निर्णय (मार्च 2007) लिया जिससे इलेक्ट्रॉनिक तरीके से स्टॉक निर्गमन आदेश (एस0आई0ओ0) तैयार हो सके; प्रत्येक योजना के अन्तर्गत निधि प्राप्ति की जानकारी का सृजन हो सके; एफ0सी0आई0 से प्राप्त निकासी आदेश का साप्ताहिक विवरण तैयार हो सके; एफ0सी0आई0 डिपो से उठाव की मात्रा तथा कम्पनी के गोदामों में उनका संग्रहण का ज्ञान हो सके तथा सम्पत्ति सूची प्रबन्धन के लिए अनुश्रवण प्रणाली का विकास हो। इस उद्देश्य से, कम्पनी ने अपने मुख्यालय में बैकअप सर्वर के साथ एक सर्वर तथा कम्पनी के प्रत्येक जिला कार्यालय में एक कम्प्यूटर प्रिंटर, यू0पी0एस0, इन्टरनेट सम्बन्ध के साथ कम्प्यूटर ऑपरेटर स्थापित करने का निर्णय लिया।

उपरोक्त प्रणाली की स्थापना से कम्पनी के कार्यो में पारदर्शिता आएगी ऐसा समझा गया था। इसके अतिरिक्त तीन वर्षो में (प्रणाली के अक्टूबर 2007 में तय प्रचालन की अवधि से) ₹ 4.72 करोड़ की बचत का भी अनुमान लगाया गया था क्योंकि इस अवधि में इस प्रणाली द्वारा सृजित एस0आई0ओ0 की तैयारी में मात्र ₹ 1.37 करोड़ का व्यय होता जबकि इस कार्य को हस्तचालित तरीके से करने में ₹ 6.09 करोड़ की लागत आता।

इसके बाद कम्पनी ने मार्च 2007 में निविदा आमंत्रित किया। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित अवलोकन किए गए:

- कम्पनी ने प्रौद्योगिकीय सहायता के लिए अपने प्रशासकीय विभाग अथवा अन्य सरकारी विभाग/लोक उपक्रमों, यथा विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग, बेलट्रॉन आदि से सम्पर्क नहीं किया।
- अक्टूबर 2007 से ही इस सॉफ्टवेयर के क्रियान्वयन की शुरूआत होनी थी परन्तु लगभग 49 महीनें व्यतीत होने के बाद भी सॉफ्टवेयर की स्थापना अधूरी थी (नवम्बर 2011)।
- कम्पनी ने निविदाकार से बिना विद्युत और विद्युत जेनरेटर सुविधा को सुनिश्चित किए अनुबन्ध किया। जैसा कि अवलोकित किया गया, केवल आठ जिला कार्यालयों में फरवरी 2010 से अगस्त 2010 की अवधि में विलम्ब से वैकल्पिक शक्ति साधन उपलब्ध कराया गया (जुलाई 2011)।
- अनुबन्ध के अनुसार नामित प्रोजेक्ट कोर कमिटी ने प्रोजेक्ट योजना के अनुरूप परियोजना का अनुश्रवण नहीं किया। साथ ही कम्पनी द्वारा निविदाकार के कार्य निष्पादन तथा कार्यकलापों की नियमित समीक्षा नहीं की गई।
- भोजपुर, गया, समस्तीपुर और नालंदा में निविदाकारों के कार्यकलापों को असंतोषजनक पाया गया।

कम्प्यूटरीकरण गतिविधि विगत 49 माह से अपूर्ण थी

इस प्रकार, त्रुटिपूर्ण योजना के कारण लगभग 49 महीनें व्यतीत होने के बाद भी कम्पनी की कम्प्यूटीकरण गतिविधियाँ अपूर्ण थीं। परिणामस्वरूप कम्पनी इलेक्ट्रॉनिक तरीके से एस0आई0ओ0 के सृजन न कर सकने के कारण ₹ 4.72 करोड़ के पूर्व विचारित बचत करने के अवसर से वंचित हो गयी।

प्रबन्धन ने कम्प्यूटरीकरण प्रणाली के क्रियान्वयन में कुछ स्तर पर विलम्ब के दृष्टान्त प्रस्तुत किए तथा बताया (नवम्बर 2011) कि निविदाकार के कार्यो के निष्पादन भोजपुर, गया, समस्तीपुर और नालंदा डी0एल0ओ0 में संतोषप्रद थे।

प्रबन्धन द्वारा दिया गया उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि जवाब में सभी लेखापरीक्षा निष्कर्षो पर प्रकाश नहीं डाला गया था तथा यथा विचारित कम्पनी अभी भी इलेक्ट्रॉनिक तरीके से एस0आई0ओ0 तैयार करने में विफल थी।

2.15 विविध

जूट/गन्नी बोरियों के क्रय व उपयोग में अनियमितताएँ

अधिप्राप्ति मौसमों में अधिप्राप्त खाद्यान्नों (धान/चावल/गेहूँ) के भण्डारण के लिए जूट/गन्नी बोरियों की आवश्यकता होती है। कम्पनी ने मुख्य रूप से जूट बोरियों की खरीद एफ0सी0आई0 एवं डायरेक्टर जेनरल ऑफ सप्लाईज एण्ड डिस्पोजल

(डी0जी0एस0 एण्ड डी0), कोलकाता से करती थी। कम्पनी ने वर्ष 2006–07 से 2010–11 के दौरान डी0जी0एस0 एण्ड डी0 से ₹ 9.67 करोड़ की राशि से बोरियों के 5762 बेल्स (1 बेल = 500 बोरियाँ) का क्रय किया। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2009 में 3100 बेल के क्रय हेतु ₹ 2.94 करोड़ के अग्रिम राशि के विरूद्ध कम्पनी ने एफ0सी0आई0 से 2669 बेल्स का क्रय किया। इस प्रकार वर्ष 2006–11 की अवधि में कुल 8431 बेल्स बोरियाँ दो आपूर्तिकर्ताओं से क्रय किए गए।

यह पाया गया कि :–

- एफ0सी0आई0 द्वारा अन्तिम दर का निर्धारण न किए जाने के कारण एफ0सी0आई0 के विरूद्ध 431 बेल्स बोरियों के मूल्य ₹ 65.55 लाख के दावों का निपटान लम्बित था (सितम्बर 2011)।

- आर0एम0एस0 2009–10 तथा 2010–11 एवं के0एम0एस0 2010–11 के विरूद्ध कुल क्रय किये गये बोरियों में से ₹ 2.35 करोड़ मूल्य के 1280 बेल्स (64000 बोरियाँ) जो कुल क्रय का 22.42 प्रतिशत थे, की प्राप्तियों की सम्पुष्टि क्रमशः 2[11], 9[12] एवं 5[13] डी0एल0ओ0 से अप्राप्त थे। बोरों के उपभोग तथा स्टॉक के अन्तशेष का विवरण 35 डी0एल0ओ0 में से किसी से भी प्राप्त नहीं हुआ था। इसके अतिरिक्त जूट/गन्नी बोरियों के क्रय, वितरण एवं उपभोग की आन्तरिक लेखापरीक्षा नहीं करायी गयी थी।

जूट/गन्नी बोरियों का क्रय बिना आवश्यकता आकलन के किया गया

- वर्ष 2006–11 की अवधि के लिए चार[14] डी0एल0ओ0 में जूट बोरियों से सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच से प्रकट हुआ कि क्रय किए गए 4,58,156 जूट बोरियों के विरूद्ध केवल 1,72,526 (37.66 प्रतिशत) बोरियों का उपयोग हुआ। यह इंगित करता है कि बोरियों का क्रय बिना आवश्यकता आकलन के किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 84.70 लाख की निधि अवरूद्ध हुई।

प्रबन्धन ने बताया (अगस्त 2011) कि लेखापरीक्षा अवलोकन के आलोक में आवश्यक कार्यवाई की जा रही थी।

निष्कर्ष

कम्पनी की अधिप्राप्ति क्रियाकलापों में गिरावट का रूझान देखा गया। निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि के दौरान धान की अधिप्राप्ति का परास निर्धारित लक्ष्य के विरूद्ध 11.25 प्रतिशत से 87.20 प्रतिशत तथा गेहूँ की अधिप्राप्ति का परास निर्धारित लक्ष्य के विरूद्ध 15.30 से 68.56 प्रतिशत था। वर्ष 2010–11 की अवधि में धान एवं गेहूँ में से दोनों की अधिप्राप्ति लक्ष्य के 20 प्रतिशत से कम थी। अधिप्राप्ति केन्द्रों तथा अधिप्राप्ति मौसम के आरम्भ से पूर्व किसानों की पहचान करने हेतु योजना का अभाव, निम्नस्तरीय अधिप्राप्ति का कारण था।

भण्डारण प्रबन्धन त्रुटिपूर्ण था। कम्पनी के पास 387 गोदाम थे जिनकी भण्डारण क्षमता 1.35 लाख एम0टी0 थी। कम्पनी ने 2010–11 को समाप्त पाँच वर्षों में 1000 एम0टी0 क्षमता का मात्र एक गोदाम का निर्माण किया। कम्पनी द्वारा सरकार को प्रस्ताव दिये जाने के पश्चात सरकार द्वारा ₹ 33.48 करोड़

---

11 वैशाली एवं समस्तीपुर।

12 पटना, समस्तीपुर, मोतिहारी, छपरा, पूर्णियाँ, कटिहार, मुंगेर, भागलपुर एवं सीतामढ़ी।

13 नालन्दा, रोहतास, कैमूर, वैशाली एवं सीतामढ़ी।

14 गया, नवादा, नालन्दा एवं मुजफ्फरपुर।

का व्यय कर 47000 एम0टी0 क्षमता के निर्माण का निर्णय फलीभूत नहीं हुआ। ₹ 4.32 करोड़ की लागत से मरम्मती कर 45250 एम0टी0 क्षमता वाले 44 गोदामों के उपयोग का निर्णय सफल नहीं हुआ क्योंकि तीन वर्ष बाद भी 39 गोदामों की मरम्मती नहीं की गयी। दो डी0एल0ओ0 में ₹ 1.47 करोड़ मूल्य का धान बिना कुटाई के 30 से भी अधिक महीनों से पड़ा था।

परिवहन अभिकर्ताओं का अनुश्रवण अप्रभावी था क्योंकि उन्होंने समय पर ट्रक उपलब्ध नहीं कराया जिससे खाद्यान्नों की आवंटित मात्रा का उठाव हो सके। समय पर पर्याप्त संख्या में ट्रक उपलब्ध नहीं कराये जाने के फलस्वरूप 7.76 क्विंटल खाद्यान्न व्यपगत हो गये जिससे ₹ 2.38 करोड़ के अंशदान मार्जिन की हानि हुई।

एक योजना से दूसरी योजना में अनाजों का विचलन पाया गया। एन0पी0ए0जी0, एम0डी0एम0 एवं भुखमरी से बचाव हेतु खाद्यान्न वितरण की योजना के अन्तर्गत, लक्षित लाभार्थी वांछित लाभ से वंचित रहे।

वर्ष 2002 से नौ वर्षों में निरंतर अंशदान मार्जिन का संशोधन जिससे बढ़े हुए खाद्यान्नों पर परिवहन एवं हथालन व्यय की भरपाई हो सके, न होने से ₹ 84.02 करोड़ की हानि हुई।

पर्याप्त प्रमाणित प्रमाण पत्रों के साथ दावों को समय पर प्रस्तुत नहीं करने और उपयोगिता प्रमाण पत्रों का निर्गमन नहीं होने से, कम्पनी का ₹ 3.43 करोड़ का दावा लम्बित रहा तथा ₹ 68.24 करोड़ के दावों के उपस्थापन में विलम्ब हुआ।

प्रशिक्षित कर्मचारियों की कमी के परिणामस्वरूप कम्पनी के लेखे वर्ष 1990–91 से बकाये में थे। आन्तरिक लेखापरीक्षा और कम्प्यूटरीकरण क्रियाकलाप अपूर्ण थे।

अनुशंसाएँ

कम्पनी के लिए आवश्यक है कि:–

- अधिप्राप्ति केन्द्रों तथा किसानों को ससमय चिह्नित करें ताकि अधिप्राप्ति की मात्रा में सुधार हो,
- नये गोदामों के निर्माण तथा क्षतिग्रस्त गोदामों की मरम्मती की योजनाओं पर अमल करे जिससे खाद्यान्नों के उठाव व भण्डारण हेतु पर्याप्त भण्डारण क्षमता उपलब्ध हो सके,
- एक तंत्र की व्यवस्था हो जिससे समय पर अभिकर्ताओं द्वारा ट्रक उपलब्ध कराया जाए ताकि आवंटित खाद्यान्न के व्यपगत होने को टाला जा सके,
- अनुश्रवण तंत्र की स्थापना हो जिससे खाद्यान्नों के एक योजना से दूसरी योजना मे विचलन को रोका जा सके और लक्षित लाभार्थियों को लाभ पहुँचे,
- सरकार को मार्जिन में संशोधन के लिए राजी करे जिससे परिवहन एवं हथालन लागत की पर्याप्त भरपाई हो सके। दावों को पर्याप्त अभिलेखों के साथ ससमय प्रस्तुत किया जाना सुनिश्चित करें, तथा
- पर्याप्त कुशल कर्मचारियों को नियुक्त किया जाए ताकि लेखा बकायों को समाप्त किया जा सके तथा कम्पनी के कार्यकलापों का यथा विचारित कम्प्यूटरीकरण सुनिश्चित हो ताकि त्रुटियों में कमी सुनिश्चित हो सके।