दूसरा अध्याय

2. सरकारी कंपनी से संबंधित समीक्षा

छत्तीसगढ़ राज्य नागरिक आपूर्ति निगम लिमिटेड द्वारा सार्वजनिक वितरण प्रणाली की विभिन्न योजनाओं के तहत चावल, गेहूँ एवं शक्कर के उपार्जन, भंडारण एवं वितरण की समीक्षा

कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

भारत सरकार (जीओआई) सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) की विभिन्न योजनाओं में वितरण के लिए राज्य के लाभान्वितों की संख्या के अनुसार राज्य को योजनावार खाद्यान्नों का आबंटन जारी करती है। छत्तीसगढ़ सरकार (जीओसीजी) का खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग (विभाग) इसके आधार पर छत्तीसगढ़ राज्य नागरिक आपूर्ति निगम लिमिटेड (कम्पनी) को खाद्यान्नों के उपार्जन, भंडारण एवं जिले के लाभार्थियों को वितरण हेतु अग्रिम कार्यवाही के लिए जिलेवार आबंटन जारी करती है। कंपनी पीडीएस के लिए मुख्य अभिकरण के रूप में कार्य करती है। कंपनी का मुख्य उद्देश्य पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के तहत् खाद्यान्नों का उपार्जन, भंडारण एवं वितरण करना जिससे कि जीओआई/जीओसीजी द्वारा बनायी गयी योजनाओं के अनुसार लाभान्वितों को खाद्यान्नों की उपलब्धता सुनिश्चित हो।

विकेन्द्रीकृत उपार्जन योजना जो कि किसानों को न्यूनतम समर्थन मूल्य प्रदान करने के लिए तथा राज्य में चावल का उपार्जन, स्टाक बनाये रखने एवं चावल वितरण में मितव्ययिता बनाए रखने के लिए लागू (अप्रैल 2002) की गई थी। कंपनी द्वारा गेहूँ की खरीदी भारत सरकार द्वारा निर्धारित रियायती दर पर भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) से की जाती है तथा शक्कर की खरीदी कंपनी द्वारा भारत सरकार द्वारा निर्धारित शक्कर मिलों से निर्धारित दर पर की जाती है एवं लाभान्वितों को निर्गमित किया जाता है।

वर्ष 2008-09 से 2012-13 की अवधि के दौरान पीडीएस के तहत् भारत सरकार/छत्तीसगढ़ सरकार की विभिन्न योजनाओं के मितव्ययी, कुशल एवं प्रभावी रूप से क्रियान्वयन का आंकलन करने के लिए कंपनी के निष्पादन की समीक्षा की गई।

चावल, गेहूँ एवं शक्कर के उपार्जन की योजना

पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के तहत् वितरण के लिए चावल की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए विभाग छत्तीसगढ़ राज्य सहकारी विपणन संघ (मार्कफेड) से न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर धान खरीदती है और कंपनी को कस्टम मिल्ड राईस (सीएमआर) मार्कफेड के माध्यम से प्रदान किया जाता है। इस उद्देश्य के लिए विभाग खरीफ विपणन वर्ष के दौरान उपार्जित किये जाने वाले चावल की अनुमानित मात्रा को प्रदर्शित करते हुए सीएमआर से संबंधित नीति प्रत्येक वर्ष जारी करती है जिसका कंपनी अनुसरण करती है। गेहूँ एवं शक्कर के उपार्जन के लिए कंपनी, विभाग द्वारा दिये गये आबंटन का अनुसरण करने के लिए बाध्य है।

चावल, गेहूँ एवं शक्कर का भण्डारण एवं परिवहन

भण्डारण हानि के मापदण्ड के अभाव में वास्तविक प्रतिपूर्ति योग्य हानि के आंकड़ों को कंपनी द्वारा संधारित नहीं किया गया। राज्य भण्डारगृह निगम (एसडब्ल्यूसी)/ केन्द्रीय भण्डारगृह निगम (सीडब्ल्यूसी) के गोदामों में भंडारित स्थान की आवश्यकता का निर्धारण सही ढ़ंग से नहीं किया गया इसके कारण कंपनी, गोदामों के आरक्षण का पूर्ण उपयोग नहीं कर सकी एवं भण्डारित स्थान के उपयोग न करने के कारण ₹ 7.58 करोड़ का भुगतान हुआ। एक ही संभाग के विभिन्न आधार डिपो के परिवहन दर में अत्यधिक अन्तर था एवं पड़ोसी संभागों की दरों की तुलना करने की कोई व्यवस्था नहीं थी। कंपनी ने परिवहन ठेकेदारों से निर्धारित दर से कम दर पर शास्ति की वसूली की।

भारत सरकार/छत्तीसगढ़ सरकार की विभिन्न योजनाओं के तहत् खाद्यान्नों का वितरण

वर्ष 2009-10 एवं 2010-11 के दौरान कंपनी ने विभिन्न योजनाओं के तहत् चावल एवं गेहूँ के लिए दिये गये आबंटन के विरूद्ध कम मात्रा का वितरण किया, जिसके कारण इच्छित लाभार्थियों को इसका पूर्ण लाभ नहीं पहुँच पाया। छत्तीसगढ़ सरकार के निर्देश पर भारत सरकार के निर्देश का उल्लंघन करते हुए कंपनी ने 7.43 लाख मीट्रिक टन चावल एवं 1.91 लाख मीट्रिक टन गेहूँ का केंद्रीय योजना से राज्य की योजना (मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना) में परिवर्तित किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1975.43 करोड़ मूल्य के खाद्यान्नों का एक योजना से दूसरी योजना में परिवर्तन हुआ एवं ₹ 899.12 करोड़ का गलत दावा भारत सरकार से किया गया। कंपनी ने मध्यान्ह भोजन योजना एवं अन्य कल्याणकारी योजना के तहत् भारत सरकार के आबंटन दिये बगैर ही चावल का वितरण किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 35.78 करोड़ की प्राप्ति नहीं हुई।

वित्तीय प्रबंध

कंपनी के लेखों के अन्तिमीकरण में विलंब था जिसके कारण वह अंकेक्षित लेखे भारत सरकार को समय पर प्रस्तुत नहीं कर सकी, जिससे ₹ 760.93 करोड़ का सब्सिडी का दावा अवरूद्ध रहा। परिणामस्वरूप ₹ 186.81 करोड़ की ब्याज की हानि हुई। ₹ 1.48 करोड़ की बकाया राशि विभाग की अप्रभावी कार्यवाही के कारण उचित मूल्य दुकानों से वसूली नहीं जा सकी।

जनशक्ति का नियोजन

18 जिलों में जिला प्रबंधकों के पद का कार्य सहायक प्रबंधकों/सहायक लेखा अधिकारियों द्वारा किया गया। इस प्रकार इन सहायक प्रबंधकों/सहायक लेखाअधिकारियों के कार्य पर कोई पर्यवेक्षण नहीं था।

निगरानी और आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

विभिन्न संस्थाओं के मध्य सामंजस्य का अभाव था, जिसके कारण आधिक्य स्कन्ध का भण्डारण एवं तदोपरान्त भण्डारण शुल्क का परिहार्य व्यय हुआ। भारत सरकार/छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा आबंटित मात्रा में भिन्नता थी, जिसके कारण खाद्यान्नों का आधिक्य/कम वितरण हुआ एवं कंपनी द्वारा भारत सरकार को गलत उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया गया।

सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के अमल में लाने के कारण कंपनी में एक अच्छी निगरानी एवं आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली मौजूद है। यद्यपि विभिन्न संग्रहण बिंदु पर स्कन्ध के आकस्मिक जाँच की कोई प्रणाली नहीं है एवं कंपनी में कोई सतर्कता अनुभाग नहीं है।

निष्कर्ष

भण्डारण स्थान के उपयोग न होने एवं विभिन्न योजनाओं के तहत् खाद्यान्नों के आधिक्य/कम वितरण के मामले पाये गये। भण्डारण हानि के मापदण्ड के अभाव में वास्तविक प्रतिपूर्ति योग्य हानि के आंकड़ों को कंपनी द्वारा संधारित नहीं किया गया। भण्डारण स्थान का आरक्षण आवश्यकता से अधिक होने के कारण भण्डारण स्थान का कम उपयोग हुआ। पड़ोसी संभागों की दरों से तुलना किये बिना परिवहन ठेकों का अन्तिमीकरण किया गया जिसके परिणामस्वरूप परिवहन दरों में अत्यधिक अन्तर था। कंपनी ने परिवहन ठेकेदारों से निर्धारित दर से शास्ति की वसूली नहीं की। कंपनी ने खाद्यान्नों को केन्द्रीय योजनाओं से राज्य योजना में परिवर्तित किया। भारत सरकार के आबंटन के बिना मध्यान्ह भोजन योजना एवं अन्य कल्याणकारी योजनाओं में चावल का वितरण किया गया। लेखों के अन्तिमीकरण में विलंब के कारण भारत सरकार से सब्सिडी प्राप्त नही हुई। कंपनी ने भंडारण स्थलों की समय-समय पर आकस्मिक जाँच करने की व्यवस्था निर्धारित नहीं की।

प्रस्तावना

2.1 भारत सरकार (जीओआई) सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) की विभिन्न योजनाओं में वितरण के लिए राज्य के लाभान्वितों[1] की संख्या के अनुसार राज्य को योजनावार खाद्यान्नों[2] का आबंटन जारी करती है। छत्तीसगढ़ सरकार (जीओसीजी) का खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग (विभाग) इसके आधार पर एवं प्रत्येक जिले के लाभान्वितों की संख्या को ध्यान में रखते हुए छत्तीसगढ़ राज्य नागरिक आपूर्ति निगम लिमिटेड (कंपनी) को खाद्यान्नों के उपार्जन, भंडारण एवं जिले के लाभार्थियों को वितरण हेतु अग्रिम कार्यवाही के लिए जिलेवार[3] आबंटन जारी करता है। कंपनी पीडीएस के लिए मुख्य अभिकरण (नोडल एजेंसी) के रूप में कार्य करती है। कंपनी का मुख्य उद्देश्य पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत खाद्यान्नों का उपार्जन, भंडारण एवं वितरण करना है जिससे कि जीओआई/जीओसीजी द्वारा बनायी गयी योजनाओं के अनुसार लाभान्वितों को खाद्यान्नों की उपलब्धता सुनिश्चित हो।

चावल की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए विभाग छत्तीसगढ़ राज्य सहकारी विपणन संघ (मार्कफेड) के माध्यम से किसानों से न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर धान उपार्जन करता है और मिलर्स को मिलिंग के लिए देता है। मिलिंग उपरांत चावल कस्टम मिल्ड चावल (सीएमआर) कहलाता है जिसे कंपनी, विभाग द्वारा विकेन्द्रीकृत उपार्जन योजना (डीसीपी), जो कि किसानों को न्यूनतम समर्थन मूल्य प्रदान करने तथा राज्य में चावल का स्टाक बनाये रखने एवं डीसीपी के अन्तर्गत वितरित चावल में मितव्ययिता बनाने रखने के लिए लागू की गई (अप्रैल 2002) थी, के अधीन दिये गये आबंटन के आधार पर मार्कफेड से उपार्जित करती है। राज्य को चावल का आबंटन देने के साथ ही भारत सरकार केन्द्रीय निर्गमन दर[4] (सीआईपी) निर्धारित करती है। कंपनी द्वारा मार्कफेड से उपार्जित किये गये चावल की लागत एवं केन्द्रीय निर्गमन मूल्य के अन्तर की प्रतिपूर्ति भारत सरकार द्वारा कंपनी को की जाती है जिसे केन्द्रीय सब्सिडी कहा जाता है। यद्यपि, राज्य सरकार इसे और रियायती दर पर लाभान्वितों को निर्गमित करती है तथा केन्द्रीय निर्गमन मूल्य एवं अतिरिक्त रियायती दर के अन्तर की प्रतिपूर्ति कंपनी को की जाती है जिसे राज्य सब्सिडी कहा जाता है।

कंपनी भारत सरकार द्वारा निर्धारित रियायती दर पर भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) से गेहूँ उपार्जित करती है। यद्यपि, राज्य सरकार इसे और अतिरिक्त रियायती दर पर लाभान्वितों को निर्गमित करती है तथा एफसीआई दर और अतिरिक्त रियायती दर के अन्तर की प्रतिपूर्ति कंपनी को राज्य सरकार द्वारा राज्य सब्सिडी के रूप में की जाती है। इसी तरह, शक्कर भी कंपनी, भारत सरकार द्वारा सुनिश्चित की गई शक्कर मिलों से निर्धारित दर पर उपार्जित करती है एवं लाभान्वितों को निर्गमित करती है। कंपनी द्वारा शक्कर के उपार्जन एवं वितरण में

[1] राशनकार्डधारी, मध्यान्ह भोजन योजना के अधीन विद्यार्थी, गभर्वती महिला तथा छः माह से छः वर्ष के विद्यार्थी तथा एस सी/एस टी होस्टल के विद्यार्थी।

[2] चावल, गेहूँ और शक्कर।

[3] जिलेवार में ब्लॉकवार, उचित मूल्य दुकानवार एवं राशनकार्डधारीवार आबंटन सम्मिलित है।

[4] मूल्य जिस पर पीडीएस के अन्तर्गत लाभार्थियों को चावल निर्गमित किया जाता है।

किये गये व्यय एवं इसके विक्रय से प्राप्ति के अन्तर की प्रतिपूर्ति भारत सरकार द्वारा लेवी शुगर प्राईस इक्वीलाइजेशन फण्ड[5] से की जाती है।

कंपनी उपार्जित किये गये खाद्यान्नों को छत्तीसगढ़ राज्य भण्डारगृह निगम (एसडब्ल्यूसी) एवं केन्द्रीय भण्डारगृह निगम (सीडब्ल्यूसी) के गोदामों में भंडारित करती है जिसके लिए कंपनी भण्डारण शुल्क का भुगतान करती है। पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के अधीन लाभान्वितों को वितरित करने के लिए खाद्यान्नों को इन गोदामों से उचित मूल्य दुकानों (एफपीएस) तक परिवहन किया जाता है।

पीडीएस के अन्तर्गत खाद्यान्नों का वितरण भारत सरकार की सात योजनाओं और छत्तीसगढ़ सरकार की एक योजना में किया जाता है जिसका संक्षिप्त विवरण ***अनुलग्नक - 2.1*** में दिया गया है।

संगठन संरचना

2.2 कंपनी खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग (विभाग) के प्रशासकीय नियंत्रण में आती है जिसका प्रमुख, सचिव होता है। संचालक मण्डल (बीओडी) में दो[6] कार्यशील एवं सात[7] अकार्यशील संचालक निहित है। प्रबंध संचालक (एमडी) कंपनी का मुख्य कार्यकारी होता है जिसकी सहायता एक महाप्रबंधक, मुख्यालय का एक कंपनी सचिव एवं जिले के 27 जिला प्रबंधक विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत चावल, गेहूँ, शक्कर एवं अन्य कमोडिटी के उपार्जन, भंडारण एवं वितरण के सम्पूर्ण प्रबंधन करते है।

लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यविधि

2.3 समीक्षा में विभाग और कंपनी द्वारा 2008-09 से 2012-13 में पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के तहत चावल, गेहूँ और शक्कर का किये गये उपार्जन, संग्रहण एवं वितरण सम्मिलित है। प्रारंभिक अध्ययन एवं मौलिक जानकारी एकत्रित करने के बाद 30 अप्रैल 2013 को विभाग के सचिव एवं कंपनी के प्रबंध संचालक के साथ एक प्रवेश सम्मेलन रखा गया जिसमें लेखापरीक्षा का क्षेत्र, उद्देश्य एवं कार्यविधि पर चर्चा की गई। समीक्षा विभाग, मुख्यालय एवं कंपनी के 18 जिला कार्यालयों[8] (डीओ) में से नौ[9] जिला कार्यालयों के दस्तावेजों को सम्मिलित करते हुए मई 2013 से जून 2013 के दौरान संपादित की गई। इन जिलों का चयन आबंटन, उपार्जन एवं पीडीएस सामग्री के उठाव की अधिकतम मात्रा तथा उचित मूल्य दुकानों की संख्या को ध्यान में रखते हुए किया गया। लेखापरीक्षा आपत्तियाँ कंपनी एवं राज्य शासन को जुलाई 2013 में प्रेषित की गई एवं कंपनी का उत्तर 5 सितम्बर 2013 को प्राप्त हुआ। यद्यपि, राज्य शासन का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ

[5] लेव्ही शुगर प्राईस इक्वीलाइजेशन फण्ड एक फण्ड है जो कि यह सुनिश्चित करता है कि लेव्ही शक्कर का मूल्य पूरे देश भर में एक समान रहे।

[6] एक अध्यक्ष एवं एक प्रबंध निदेशक।

[7] प्रमुख सचिव, छत्तीसगढ़ सरकार, कृषि विभाग, सचिव, छत्तीसगढ़ सरकार, खाद्य विभाग, सचिव, छत्तीसगढ़ सरकार, वित्त विभाग, दो विधायक एवं छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा नामांकित दो अन्य सदस्य।

[8] रायपुर, महासमुन्द, दुर्ग, राजनांदगांव, बिलासपुर, जाँजगीर, रायगढ़, सरगुजा, जगदलपुर, कोरबा, दन्तेवाड़ा, कांकेर, धमतरी, बैकुंठपुर, जशपुर, नारायणपुर, बीजापुर, एवं कवर्धा तदोपरान्त, 1 जनवरी 2012 से नौ नये जिले बनाये गये।

[9] रायपुर, महासमुन्द, दुर्ग, राजनांदगांव, बिलासपुर, जांजगीर, रायगढ़, सरगुजा एवं जगदलपुर।

(सितम्बर 2013)। समीक्षा अंतिमीकरण के दौरान कंपनी द्वारा दिये गये उत्तर को ध्यान में रखा गया। लेखापरीक्षा आपत्तियों पर चर्चा करने के लिए विभाग के सचिव के साथ निर्गमन सम्मेलन 18 सितम्बर 2013 को आयोजित किया गया।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य

2.4 समीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि

i. कंपनी ने छत्तीसगढ़ सरकार की खाद्य एवं उपार्जन योजना और भारत सरकार द्वारा दिये गये आबंटन के अनुसार चावल, गेहूँ एवं शक्कर के उपार्जन, भंडारण एवं वितरण के लिए वार्षिक योजना तैयार की थी ;

ii. चावल, गेहूँ एवं शक्कर का भंडारण तथा परिवहन कुशल एवं मितव्ययी था;

iii. विभिन्न योजनाओं के तहत लक्षित वर्गों को चावल, गेहूँ एवं शक्कर का वितरण पर्याप्त एवं प्रभावी था;

iv. कंपनी का वित्तीय प्रबंधन प्रभावी एवं कुशल था;

v. कंपनी के कार्य संचालन के लिए पर्याप्त जनशक्ति उपलब्ध थी एवं जनशक्ति की कुशलतापूर्वक एवं प्रभावी रूप से तैनाती की गई;

vi. निगरानी प्रणाली, आन्तरिक नियंत्रण एवं स्कूली शिक्षा विभाग, भारतीय खाद्य निगम, राज्य भंडारगृह निगम/केन्दीय भण्डार गृह निगम और विभाग के साथ सामंजस्य प्रभावी एवं कुशल था।

लेखापरीक्षा मानदण्ड

2.5 कंपनी के निष्पादन का आंकलन करने के लिए अपनाये गये मानदण्डों को निम्नलिखित से तैयार किया गया है:

- सब्सिडी का दावा के लिए भारत सरकार एवं छत्तीसगढ़ सरकार के बीच हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन तथा भारत सरकार/छत्तीसगढ़ सरकार की योजना के दिशा निर्देश;
- छत्तीसगढ़ सरकार की खाद्य एवं उपार्जन नीति;
- भारत सरकार/छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा जारी किये गये सार्वजनिक वितरण प्रणाली (नियंत्रण) आदेश, उपार्जन का वार्षिक लक्ष्य एवं वार्षिक बजट;
- वार्षिक लेखे, भारत सरकार द्वारा कस्टम मिल्ड राईस (सीएमआर) की अनुमोदित आर्थिक लागत, विभाग, मार्कफेड, एफसीआई, स्कूली शिक्षा विभाग एवं कंपनी के मध्य सामंजस्य के लिए विभाग के दस्तावेज।

लेखपरीक्षा आपत्तियां

2.6 कंपनी द्वारा पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के तहत चावल, गेहूँ एवं शक्कर के उपार्जन, भंडारण और वितरण की समीक्षा में चावल, गेहूँ एवं शक्कर के उपार्जन, भंडारण, परिवहन एवं वितरण, वित्तीय प्रबंधन, जनशक्ति की तैनाती एवं

निगरानी तथा आन्तरिक नियंत्रण में कई विसंगतियाँ पाई गई जिसका उल्लेख उत्तरवर्ती कंडिकाओं में किया गया है।

चावल, गेहूँ एवं शक्कर के उपार्जन, भंडारण एवं वितरण के लिए योजना

2.7 पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के तहत वितरण के लिए चावल की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए विभाग किसानों से मार्कफेड के माध्यम से न्यूनतम समर्थन मूल्य (एमएसपी) पर धान खरीदता है और कंपनी को सीएमआर, मार्कफेड के माध्यम से प्रदान किया जाता है। इस उद्देश्य के लिए विभाग खरीफ विपणन वर्ष (केएमएस) के दौरान उपार्जित किये जाने वाले चावल की अनुमानित मात्रा को प्रदर्शित करते हुए सीएमआर से संबंधित नीति प्रत्येक वर्ष जारी करता है। भारत सरकार एवं राज्य सरकार के मध्य हस्ताक्षरित (दिसम्बर 2002/सितम्बर 2006) समझौता ज्ञापन पीडीएस के तहत चावल का उपार्जन एवं वितरण नियमित करता है। 2012-13 की समाप्ति के पाँच केएमएस वर्षों के दौरान चावल की अनुमानित मात्रा के उपार्जन की योजना निम्नलिखित है।

वर्ष	चावल की मात्रा (लाख मीट्रिक टन में)
2008-09	13.20
2009-10	13.00
2010-11	14.00
2011-12	13.00
2012-13	15.00

(स्त्रोतः आंकड़े कंपनी के दस्तावेजों से संकलित किए गये)

कंपनी विभाग द्वारा दिये गये आबंटन के अनुसार चावल, गेहूँ और शक्कर का उपार्जन करने के लिए बाध्य है और तदानुसार कंपनी चावल मार्कफेड से, गेहूँ भारत सरकार द्वारा निर्धारित किये गये रियायती दर पर एफसीआई से तथा शक्कर भारत सरकार द्वारा निर्दिष्ट दरों पर शक्कर मिलों से उपार्जित करती है। यद्यपि, कंपनी ने गेहूँ और शक्कर के उपार्जन के लिए कोई योजना नहीं बनाई क्योंकि वह गेहूँ (एफसीआई से) एवं शक्कर (निर्धारित मिलों से) के उपार्जन के लिए भारत सरकार द्वारा दिये गये आबंटन के आधार पर विभाग द्वारा दिये गये निर्देशों का अनुसरण करती है।

कंपनी ने जिला प्रबंधकों को जिला कलेक्टरों से विचार विमर्श कर विभाग द्वारा दिये जिलेवार आबंटन के आधार पर उपार्जित किये गये खाद्यान्न को एसडब्ल्यूसी/सीडब्ल्यूसी के गोदामों में भण्डारण स्थान के आरक्षण की योजना बनाने की अनुमति दी है। जिला प्रबन्धक विभाग द्वारा दिये गये आबंटन के आधार पर एसडब्ल्यूसी/सीडब्ल्यूसी में भंडारण स्थान का आरक्षण करती है। यद्यपि, अनियमित नियोजन के कारण कंपनी ने अपनी आवश्यकता से अधिक भण्डारण स्थान आरक्षित किया जिससे भण्डारण शुल्क का भुगतान हुआ जिसकी चर्चा उत्तरवर्ती ***कंडिका 2.14*** में की गई है।

खाद्यान्नों को गोदामों से उचित मूल्य दुकानों तक परिवहन के लिए कंपनी संभाग स्तर पर खुली निविदा द्वारा वार्षिक दर अनुबंध को अन्तिम रूप देकर निजी परिवहनकर्ताओं की नियुक्ति करती है। हमने पाया कि खाद्यान्नों के परिवहन ठेके

के समय पर अन्तिमीकरण के कारण खाद्यान्नों का परिवहन बहुत ही सुनियोजित तरीके से किया गया।

कंपनी विभाग द्वारा दिये गये आबंटन के अनुसार उचित मूल्य दुकानों को खाद्यान्न प्रदान करती है। तथा उचित मूल्य दुकान उसे पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के लाभार्थियों को वितरित करती है। कंपनी द्वारा खाद्यान्न उचित मूल्य दुकानों को सुचारू रूप से वितरित करने के लिए अलग से कोई योजना नहीं बनायी गई। विभिन्न योजनाओं के तहत खाद्यान्नों का उचित स्तर तक वितरण नहीं हुआ जिससे सुनियोजित योजना के द्वारा बचाया जा सकता था जिसकी चर्चा ***कंडिका 2.21*** में की गई है।

चावल, गेहूँ और शक्कर का आबंटन और उपार्जन

2.8 वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान चावल का आबंटन और उपार्जन का विवरण नीचे दिया गया है:

(मात्रा लाख मीट्रिक टन में)

वर्ष	भारत सरकार द्वारा चावल का आबंटन	छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा दिये गये आबंटन के आधार पर कंपनी द्वारा उपार्जित	आधिक्य/कमी (-)
2008-09	16.36	17.41	1.05
2009-10	15.18	11.74	(-)3.44
2010-11	13.84	12.19	(-)1.65
2011-12	14.83	16.78	1.95
2012-13	16.58	14.61	(-)1.97
योग	**76.79**	**72.73**	**(-)4.06**

(स्त्रोतः कंपनी द्वारा उपलब्ध करायी गयी जानकारी से संकलित)

तालिका से देखा जा सकता है कि कंपनी ने 2008-09 एवं 2011-12 में चावल के उपार्जन का लक्ष्य हासिल किया। यद्यपि, कंपनी ने 2009-10, 2010-11 एवं 2012-13 में विभाग द्वारा आबंटन कम देने के कारण चावल के उपार्जन का लक्ष्य हासिल नहीं किया।

2009-10, 2010-11 एवं 2012-13 में चावल के कम आबंटन तथा एफसीआई एवं शक्कर मिलों के पास गेहूँ एवं शक्कर की अनुपलब्धता के कारण कंपनी भारत सरकार के आबंटन के अनुसार उपार्जन नहीं कर पायी

2.9 वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान गेहूँ और शक्कर का आबंटन और उपार्जन का विवरण नीचे दिया गया है:

(मात्रा लाख मीट्रिक टन में)

वर्ष	भारत सरकार का आबंटन		उपलब्धता के आधार पर कंपनी द्वारा उपार्जित		आधिक्य/कमी (-)	
	गेहूँ	शक्कर	गेहूँ	शक्कर	गेहूँ	शक्कर
2008-09	1.39	0.54	0.38	0.49	(-) 1.01	(-) 0.05
2009-10	2.67	0.76	2.23	0.60	(-) 0.44	(-) 0.16
2010-11	3.78	0.57	3.33	0.52	(-) 0.45	(-) 0.05
2011-12	4.03	0.59	2.50	0.51	(-) 1.53	(-) 0.08
2012-13	3.02	0.60	3.06	0.53	0.04	(-) 0.07
योग	**14.89**	**3.06**	**11.50**	**2.65**	**(-) 3.39**	**(-) 0.41**

(स्त्रोतः कंपनी द्वारा उपलब्ध करायी गयी जानकारी से संकलित)

कंपनी वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान एफसीआई द्वारा गेहूँ की आपूर्ति/उपलब्ध ना करा पाने के कारण गेहूँ उपार्जन के लक्ष्य को हासिल नहीं कर

सकी। इसी तरह, कंपनी शक्कर मिलों द्वारा शक्कर की कम आपूर्ति करने के कारण शक्कर उपार्जन के लक्ष्य को हासिल नहीं कर सकी।

चावल का उपार्जन

2.10 कंपनी का जिला कार्यालय (डीओ) पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के तहत वितरण के लिए विभाग द्वारा दिये गये आबंटन के आधार पर मार्कफेड से चावल का उपार्जन करता है। यदि किसी जिला कार्यालय में चावल की कमी रहती है तो उसकी पूर्ति अन्य जिलों से अन्तरण द्वारा की जाती है।

चावल के उपार्जन की अनियमित योजना के कारण ₹ 1.25 करोड़ का परिहार्य परिवहन व्यय का भुगतान

जिला कार्यालयों के चावल के उपार्जन की नमूना जाँच में यह पाया गया कि वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान चावल उपार्जन की योजना अनियमित थी जिसके कारण परिहार्य परिवहन व्यय हुआ। नौ जिला कार्यालयों की नमूना जाँच में से दो[10] में चावल का पर्याप्त स्कन्ध उपलब्ध रहने के बावजूद अन्य जिलों से चावल का क्रय अन्तरण[11] किया गया जिसके कारण ₹ 1.25 करोड़ का परिवहन शुल्क का भुगतान हुआ जिसे ***अनुलग्नक - 2.2*** में दर्शाया गया है।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि आवश्यकता के अनुसार सभी जिलों में चावल उपार्जित नहीं किया जाता। उन जिलों में जहाँ चावल की अधिक मात्रा उपार्जित की जाती है, ऐसा अधिशेष चावल उन जिलों में जिसमें आबंटन से कम मात्रा में चावल उपार्जित किया गया है, परिवहन द्वारा स्थानांतरित किया जाता है। प्रबंधन ने और कहा कि चूँकि उपरोक्त जिलों में कम उपार्जन हुआ इसलिए अन्य जिलों से क्रय अन्तरण के माध्यम से उपार्जित किया गया।

प्रबंध का उत्तर पुष्टि करता है कि कंपनी द्वारा उपार्जन आवश्यकतानुसार नहीं किया गया। यद्यपि, उत्तर मुख्य बिन्दु जैसे कि दो जिलों में चावल का अधिशेष स्कन्ध रहने के बावजूद अन्तरण आधार पर चावल के क्रय को सम्बोधित नहीं करता।

गेहूँ और शक्कर का उपार्जन

2.11 कंपनी भारत सरकार द्वारा निर्धारित रियायती दर पर एफसीआई से गेहूँ उपार्जित करती है एवं भारत सरकार द्वारा निर्धारित दर से निर्दिष्ट शक्कर मिलों से शक्कर उपार्जित करती है। लेखापरीक्षा ने नमूना जाँच के दौरान गेहूँ एवं शक्कर के उपार्जन में कोई गंभीर अनियमितता नहीं पाई।

चावल, गेहूँ एवं शक्कर का भण्डारण एवं परिवहन

2.12 खाद्यान्न एसडब्ल्यूसी/सीडब्ल्यूसी के गोदामों में भंडारित किया जाता है तथा विभिन्न उचित मूल्य दुकान तक परिवहन ठेका करके ट्रकों के माध्यम से परिवहन किया जाता है।

[10] राजनांदगांव एवं जांजगीर।

[11] एक जिला कार्यालय द्वारा दूसरे जिला कार्यालयों से चावल की प्राप्ति को कंपनी क्रय अन्तरण कहती है।

खाद्यान्नों का भण्डारण

2.13 कंपनी चावल, गेहूँ एवं शक्कर को एसडब्ल्यूसी/सीडब्ल्यूसी के गोदामों में भंडारित करती है। भण्डारगृह (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 2007 की धारा 6(1) के अनुसार भण्डारगृह निगम खाद्यान्नों के भण्डारण के दौरान हुई हानि के लिए प्राथमिक रूप से जिम्मेदार है। भण्डारण के दौरान सूखत, लम्बी अवधि के भण्डारण, बोरो में हुकिंग से रिसाव आदि कारणों से खाद्यान्नों की मात्रा में कुछ कमी होना स्वाभाविक है। एफसीआई चावल की भण्डारण हानि के लिए एक प्रतिशत आर्द्रता एवं आनुपातिक रूप से 14 प्रतिशत से कम आर्द्रता की सूखत के लिए 0.70 प्रतिशत भार हानि का मानदण्ड का अनुसरण करती है। यद्यपि कंपनी ने एसडब्ल्यूसी और सीडब्ल्यूसी के साथ भण्डारण हानि की प्रतिपूर्ति की कंडिका सम्मिलित करते हुए कोई अनुबंध निष्पादित नहीं किया।

वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान चावल, गेहूँ एवं शक्कर की भण्डारण हानि का विस्तृत विवरण निम्नलिखित हैः

(₹ लाख में)

वर्ष	एसडब्ल्यूसी			सीडब्ल्यूसी		
	चावल	गेहूँ	शक्कर	चावल	गेहूँ	शक्कर
2008-09	1133.42	3.97	0.17	299.32	0.03	7.08
2009-10	1626.40	6.05	4.75	662.67	0.00	2.02
2010-11	2041.76	41.62	5.51	473.78	5.17	9.55
2011-12	1197.47	17.20	0.71	384.81	4.56	3.77
2012-13	2134.42	18.24	1.08	343.42	3.05	23.22
योग	**8133.47**	**87.08**	**12.22**	**2164.00**	**12.81**	**45.64**
महायोग						**10455.22**

(स्त्रोतः कंपनी द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों से संकलित)

भंडारण हानि के मानदण्ड की अनुपस्थिति के कारण, कंपनी द्वारा वास्तविक वापसी योग्य हानि के आंकड़े को संधारित नहीं किया गया साथ ही कंपनी को ₹ 104.55 करोड़ की भंडारण हानि हुई।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि खरीफ विपणन वर्ष 2002-03 से 2006-07 के लेखे के अन्तिमीकरण के बाद भण्डारण हानि की प्रतिपूर्ति का प्रस्ताव छत्तीसगढ़ सरकार को भेजा गया है, जिसके लिए छत्तीसगढ़ सरकार ने प्रतिबद्धता दी है परन्तु अभी तक कोई निर्णय नहीं लिया गया है।

तथ्य यह रहा कि एसडब्ल्यूसी/सीडब्ल्यूसी के साथ उपयुक्त अनुबंध की अनुपस्थिति, सीडब्ल्यूसी से भण्डारण हानि की वापसी के लिए प्रयासों की कमी के कारण कंपनी ने ₹ 104.55 करोड़ की वापसी योग्य भण्डारण हानि को खो दिया।

भण्डारण स्थान का उपयोग

2.14 कंपनी खाद्यान्नों एवं अन्य कमोडिटी के भण्डारण के लिए एसडब्ल्यूसी/सीडब्ल्यूसी का भण्डारण स्थान आरक्षित करती है एवं इसने सभी जिला कार्यालयों को भण्डारण क्षमता का अधिकतम उपयोग करने का निर्देश दिया (दिसम्बर 2004) है। एसडब्ल्यूसी ने भी स्पष्ट किया (अगस्त 2012) है कि

खाद्यान्न के वैज्ञानिक भण्डारण के लिए भण्डारण स्थान का 75 प्रतिशत तक उपयोग किया जाना है।

रायपुर, जगदलपुर, बिलासपुर एवं महासमुन्द जिले के भण्डारण स्थान की उपयोगिता की नमूना जाँच में हमने पाया कि वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान कंपनी ने 2263 अवसरों पर 75 प्रतिशत से अधिक भण्डारण स्थान का उपयोग किया, 354 अवसरों पर 75 प्रतिशत से कम एवं 20 अवसरों पर भण्डारण स्थान का कोई उपयोग नहीं किया। इस संबंध में यह भी दर्शाना उल्लेखनीय है कि कंपनी के भण्डारण क्षमता के अधिकतम उपयोग को सुनिश्चित करने के निर्देश (दिसम्बर 2004) के बावजूद जिला कार्यालय इसका अनुपालन करने में विफल रहे एवं अनुपालन न करने के लिए इन पर कोई कार्यवाही नहीं की गई। उपयोग न किये गये भण्डारण स्थान के लिए भुगतान किये गये भण्डारण शुल्क का विवरण नीचे दिया गया है:

(₹ लाख में)

जिला कार्यालय का नाम	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	योग
महासमुन्द	15.05	27.75	10.84	13.66	2.55	**69.85**
बिलासपुर	7.38	59.32	4.80	9.15	5.06	**85.71**
जगदलपुर	13.62	--	--	13.60	18.25	**45.47**
रायपुर	247.19	218.41	14.92	21.56	54.57	**556.65**
योग	**283.24**	**305.48**	**30.56**	**57.97**	**80.43**	**757.68**

(स्त्रोतः कंपनी द्वारा उपलबध कराये गये आंकड़ों से सकंलित)

भण्डारण स्थान के आरक्षण की आवश्यकता के आकलन में विफलता के कारण ₹ 7.58 करोड़ का परिहार्य भण्डारण शुल्क का भुगतान

इस प्रकार, कंपनी के बारम्बार निर्देशों के बावजूद जिला कार्यालय एसडब्ल्यूसी/सीडब्ल्यूसी के गोदामों की भण्डारण क्षमता के आरक्षण की आवश्यकता का आकलन करने में असफल रहे जिसके परिणामस्वरूप ₹7.58 करोड़ के भण्डारण शुल्क का परिहार्य व्यय हुआ।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि गोदामों का आरक्षण आबंटनों के आधार पर हुआ। अनेक अवसरों पर कंपनी आबंटन के अनुसार खाद्यान्न उपार्जित नहीं कर पाती, जिसके कारण आरक्षण का पूर्णरूप से उपयोग नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, एसडब्ल्यूसी न्यूनतम तीन माह की अवधि के लिए आरक्षण प्रदान करती है। यद्यपि, उपार्जन माहवार किया जाता है। प्रबंध ने पुनः कहा कि वास्तविक उपयोगिता के अनुसार एसडब्ल्यूसी के गोदामों में आरक्षण का मामला छत्तीसगढ़ सरकार के संज्ञान में लाया गया (मई 2013) है, जिससे कंपनी भण्डारण स्थान की वास्तविक उपयोगिता के अनुसार ही भण्डारण शुल्क का भुगतान कर सके। शासन स्तर पर निर्णय अभी तक लंबित है।

प्रबंध का उत्तर पुष्टि करता है कि लेखापरीक्षा द्वारा आपत्ति उठाने के बाद कंपनी द्वारा भण्डारण स्थान की वास्तविक उपयोगिता के आधार पर भण्डारण शुल्क के भुगतान का मामला छत्तीसगढ़ सरकार के संज्ञान में लाया गया।

चावल के नमूने का लेखांकन न करना

2.15 कंपनी द्वारा सीएमआर एवं लेवी चावल एसडब्ल्यूसी के गोदामों में एक मानक आकार के भार (50 किलोग्राम बोरी के साथ अधिकतम 270 क्विंटल) में स्वीकार किया जाता है। मिलर्स से चावल की प्राप्ति पर, गुणवत्ता के मानकों का

विश्लेषण के लिए प्रत्येक लाट से 500 ग्राम के तीन नमूने लिये जाते हैं। एक नमूना चावल मिलर्स को सुपुर्द किया जाता है तथा एक-एक नमूना प्राप्ति केन्द्र एवं कंपनी के सम्बन्धित जिला कार्यालयों में रखा जाता है। छत्तीसगढ़ सरकार के निर्देश (नवम्बर 2003) के अनुसार ऐसे एकत्रित किये गये नमूने को नमूना लेने की तिथि से तीन माह पश्चात् नष्ट[12] किया जाता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्देशों का उल्लंघन करते हुए कंपनी ने चावल के नमूने के लेखा के संधारण एवं उसे नष्ट करने की कोई प्रक्रिया विकसित नहीं की। इसलिए 2008-09 से 2011-12 की अवधि में चावल के नमूने के निपटान का कोई दस्तावेज नहीं रखा गया। इन दस्तावेजों के अभाव में लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि नमूना लेने की तिथि से तीन माह पश्चात् चावल के नमूने को नष्ट किया गया या नहीं। गोदामों/मुख्यालय में रखे हुए चावल के नमूने की मात्रा के उचित दस्तावेजों के अभाव में ₹ 38.37 लाख मूल्य के ऐसे चावल की हेराफेरी की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता ।

₹ 38.37 लाख के मूल्य के नमूना चावल का लेखांकन न करना

तथ्यों को स्वीकार करते हुए प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि वर्ष 2012-13 के दौरान जिला कार्यालयों (फरवरी 2012) को चावल के नमूने को डाटाबेस मे दर्ज करते हुए दस्तावेज संधारित करने के निर्देश देकर आवश्यक कार्यवाही कर ली है ।

परिवहन दर के अन्तिमीकरण की प्रणाली

2.16 कंपनी समाचार पत्रों में निविदा आमंत्रण की सूचना प्रकाशित करने के साथ ही उसे छत्तीसगढ़ सरकार को वेबसाईट पर अपलोड कर खाद्यान्नों के परिवहन की खुली निविदायें आमंत्रित करती है। तदानुसार, विभिन्न संभागों के भिन्न-भिन्न जिलों में स्थित एक आधार डिपो से दूसरे आधार डिपो तक खाद्यान्नों एवं शक्कर के परिवहन के लिए वार्षिक दरों के अन्तिमीकरण के लिए कंपनी संभाग स्तर पर (कार्य संबंधित संभाग के निवासी को प्रदान किया जाता है) खुली निविदायें आमंत्रित करती है। परिवहन की उपरोक्त प्रणाली को लम्बी दूरी का परिवहन (एलआरटी) कहा जाता है। स्थानीय क्षेत्र के अन्दर खाद्यान्न के परिवहन के लिए एलआरटी लोकल के तहत परिवहन किया जाता है। निविदा में प्राप्त दर के आधार पर एलआरटी 1 से 25 किलोमीटर लीड के लिए प्रति मीट्रिक टन प्रति किलोमीटर एवं सामान्य लीड[13] के लिए प्रति मीट्रिक टन (एमटी) की दर से कंपनी वार्षिक परिवहन दर को अन्तिम रूप देती है।

परिवहन दरों को अन्तिम रूप देते समय पड़ोसी संभागों के आधार डिपों की दरों से तुलना नहीं की जाती जिससे कि निविदाकर्ताओं से प्रभावी बातचीत करके प्रतिस्पर्धी दर प्राप्त किया जा सके एवं पूर्व वर्ष की दर के आधार पर ही परिवहन दर को अन्तिम रूप दिया जाता है। इस प्रकार, कंपनी द्वारा परिवहन दर के अन्तिमीकरण के लिए अपनाई गयी प्रक्रिया में पारदर्शिता के अभाव के कारण परिवहन दरो में बहुत अन्तर था जिसकी चर्चा नीचे की गई है ।

[12] एफसीआई द्वारा अपनायी गयी प्रक्रिया के अनुसार नमूना लेने की तिथि से तीन माह पश्चात नमूना चावल को नष्ट करना।

[13] रेलवे स्टेशन या एफसीआई के आधार डिपो से कंपनी के आधार डिपो तक खाद्यान्नों का परिवहन।

वर्ष 2008-09 से 2012-13 के लिए रायपुर एवं बिलासपुर संभाग में एलआरटी लोकल लीड हेतु प्राप्त न्यूनतम एवं अधिकतम दर का प्रति मीट्रिक टन की दर से वर्षवार विवरण नीचे तालिका में प्रदर्शित है।

(राशि ₹ में)

रायपुर संभाग	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
न्यूनतम	89 (राजनांदगांव)	111 (खरोरा)	120 (नेवरा)	132 (नेवरा)	132 (नेवरा)
अधिकतम	250 (बलौदाबाजार)	250 (बलौदाबाजार)	291 (कवर्धा)	256 (दुर्ग)	280 (बागबहरा)
दर अंतर	161	139	171	124	148
अंतर का प्रतिशत	181.00	125.23	142.50	93.94	112.12
बिलासपुर संभाग	**2008-09**	**2009-10**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**
न्यूनतम	68 (नैला)	120 (खरसिया)	140 (नैला)	133 (नैला)	145 (खरसिया)
अधिकतम	228 (बिलासपुर)	275 (बिलासपुर)	315 (पैंड्रारोड)	327 (जयरामनगर)	327 (जयरामनगर)
दर अन्तर	160	155	175	194	182
अंतर का प्रतिशत	235.29	129.17	125.00	145.86	125.52

(स्त्रोतः कंपनी द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों से संकलित)

परिवहन दरों में असामान्य भिन्नता

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि वर्ष 2008-09 से 2012 -13 के दौरान खाद्यान्न के न्यूनतम एवं अधिकतम परिवहन दर के प्रतिशतता का अन्तर रायपुर संभाग में 93.94 एवं 181.00 तथा बिलासपुर संभाग में 125.00 एवं 235.29 के बीच था।

वर्ष 2008-09 से 2012-13 के लिए रायपुर एवं बिलासपुर संभाग में एलआरटी 1 से 25 किलोमीटर लीड में प्रति मीट्रिक टन प्रति किलोमीटर दर का वर्षवार विवरण नीचे तालिका में प्रदर्शित हैः

(राशि ₹ में)

रायपुर	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
न्यूनतम	4.31 (दुर्ग)	7.48 (राजनांदगांव)	8.60 (राजनांदगांव)	9.60 (बालोद)	10.56 (नेवरा)
अधिकतम	15.3 (हथखोज)	21.00 (दुर्ग)	22.40 (हथखोज)	24.78 (हथखोज)	24.78 (हथखोज)
दर अंतर	10.99	13.52	13.80	15.18	14.22
अंतर का प्रतिशत	254.99	180.75	160.47	158.13	134.66
बिलासपुर	**2008-09**	**2009-10**	**2010-11**	**2011-12**	**2012-13**
न्यूनतम	6.40 (अकलतरा)	6.95 (खरसिया)	8.20 (खरसिया)	8.98 (खरसिया)	8.98 (खरसिया)
अधिकतम	11.75 (बिल्हा)	16.75 (नैला)	16.50 (बिलासपुर)	17.98 (बिल्हा)	17.98 (बिल्हा)
दर अंतर	5.35	9.80	8.30	9.00	9.00
अंतर का प्रतिशत	83.59	141.01	101.22	100.22	100.22

(स्त्रोतः कंपनी द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकडों से संकलित)

उपरोक्त से देखा जा सकता है कि वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान खाद्यान्न के न्यूनतम एवं अधिकमत पारिवहन दर के प्रतिशतता का अन्तर रायपुर संभाग में 134.66 एवं 254.99 तथा बिलासपुर संभाग में 83.59 एवं 141.01 के बीच था।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि निर्दिष्ट अवधि के दौरान संबंधित संभागों के आधार डिपो के निविदाकर्ताओं को निविदा प्रस्तुत करने का प्रावधान था। प्रत्येक डिपो के लिए अलग-अलग दर प्राप्त होती है एवं विभिन्न आधार डिपो के लिए एक या अधिक परिवहनकर्ताओं की नियुक्ति की जाती है। प्रत्येक आधार डिपो के लिए दरें कार्य की मात्रा, सड़क की स्थिति, पूर्व की हम्माली दरें, केन्द्रों की दूरी, प्रवेश समस्याएं, ट्रैफिक समस्याएं आदि के आधार पर प्राप्त होती है।

प्रबंध का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एक ही संभाग के विभिन्न आधार डिपो की परिवहन दरों में अत्यधिक भिन्नता थी। प्रबंध को संभाग की औसत दर को ध्यान में रखते हुए परिवहनकर्ताओं से वार्तालाप करना चाहिए था जिससे परिवहन पर अतिरिक्त व्यय से बचा जा सकता था।

निर्गमन सम्मेल्लन के दौरान विभाग के सचिव ने परिवहन ठेकों के अंतिमीकरण के समय सुधारात्मक कार्यवाही करने का आश्वासन दिया।

परिवहनकर्ताओं द्वारा खाद्यान्नों की सुपुर्दगी न करना

2.17 जब कभी परिवहनकर्ता उच्च मूल्य के खाद्यान्नों की सुपुर्दगी करने में विफल रहता है तो कंपनी सुरक्षा निधि (एसडी) को जब्त करती है एवं पुलिस में शिकायत दर्ज कराती है। परिवहन ठेका की नमूना जाँच में यह प्रकट हुआ कि कंपनी सुरक्षा निधि के लिए बहुत कम राशि निर्धारित करती है।

परिवहन कर्ताओं से पर्याप्त सुरक्षा निधि/बैंक गारंटी प्राप्त नहीं करने के कारण परिवहनकर्ताओं द्वारा खाद्यान्नों की सुपुर्दगी न करने के परिणामस्वरूप ₹ 2.87 करोड़ की हानि

2008-09 से 2012-13 की अवधि के दौरान यह देखा गया कि ₹ 2.87 करोड़ ***(अनुलग्नक - 2.3)*** के खाद्यान्न के सुपुर्दगी नहीं करने की घटना[14] घटित हुई। कंपनी ने केवल ₹ 6.00 लाख की सुरक्षानिधि जब्त किया एवं पुलिस थानों में प्रथम सूचना प्रतिवेदन दायर किया। यद्यपि, कंपनी परिवहनकर्ताओं से इसे अभी तक (सितम्बर 2013) प्राप्त नहीं कर सकी क्योंकि मामले पर विधान न्यायालय में जाँच चल रही है।

चूँकि, कंपनी परिवहनकर्ताओं द्वारा खाद्यान्नों की सुपुर्दगी न करने के मामले को जानती थी, अतः कंपनी को परिवहनकर्ताओं द्वारा गैर सुपुर्दगी को रोकने के कठोर कदम उठाना चाहिए थे। यदि कंपनी सुरक्षा निधि की राशि बढ़ाती प्रतिज्ञापत्र /बैंक गारंटी, सहवर्ती प्रतिभूति आदि लेती तो कंपनी सुरक्षा निधि या बैंक गारंटी को भुनाकर हानि की प्रतिपूर्ति कर सकती थी।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि लेखापरीक्षा द्वारा दिये गये सुझाव को भविष्य में परिवहन ठेकों के अन्तिमीकरण के समय ध्यान में रखा जायेगा।

[14] तीन परिवहनकर्ताओं द्वारा खाद्यान्नों का वितरण न करनाः
1. 01 अप्रैल 2007 से 30 जून 2008- ₹ 31.23 लाख।
2. 01 अप्रैल 2007 से 30 जून 2008- ₹ 167.85 लाख।
3. 17 फरवरी 2010 से 09 मार्च 2010- ₹ 88.41 लाख।

यद्यपि, तथ्य यह रहा कि कंपनी परिवहनकर्ताओं से पर्याप्त सुरक्षा निधि/बैंक गारंटी लेने में विफल रहने के कारण ₹ 2.87 करोड़ प्राप्त नहीं कर सकी।

परिवहन ठेका में शक्कर की कमी के लिए कम दर पर शास्ति का निर्धारण

2.18 कंपनी पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के तहत राज्य में वितरण के लिए भारत सरकार द्वारा आबंटित मात्रा एवं दर पर शक्कर कारखानों से खरीदती है। कारखानों से शक्कर रेल द्वारा राज्य के विभिन्न रेक प्वाइंट तक परिवहन की जाती है। इसके बाद शक्कर रेक प्वाइंट से राज्य के अन्दर विभिन्न स्थानों पर परिवहन की जाती है, जिसके लिए कंपनी द्वारा अलग से खुली निविदा द्वारा ढुलाई एवं परिवहन ठेका को अन्तिम रूप दिया जाता है। निविदा की नियम एवं शर्तों के अनुसार यदि शक्कर के परिवहन के दौरान कोई कमी होती है तो परिवहनकर्ता कंपनी को निम्नलिखित दर पर शास्ति का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है:

वर्ष	शक्कर का बाजार मूल्य (₹ प्रति क्विंटल)	कमी के लिए शास्ति की दर (₹ प्रति क्विंटल)	शक्कर की कमी के लिए निर्धारित शास्ति प्रति क्विंटल
2008-09	2800	2050	रू 700+ प्रति क्विंटल उपभोक्ता मूल्य जैसे कि ₹ 1350
2009-10	3000	2050	रू 700+ प्रति क्विंटल उपभोक्ता मूल्य जैसे कि ₹ 1350
2010-11	3200	2700	प्रति क्विंटल उपभोक्ता मूल्य का दुगुना जैसे कि ₹ 1350 X 2
2011-12	3400	2700	प्रति क्विंटल उपभोक्ता मूल्य का दुगुना जैसे कि ₹ 1350 X 2
2012-13	3600	2700	प्रति क्विंटल उपभोक्ता मूल्य जैसे कि ₹ 1350 X 2

(स्त्रोतः कंपनी के दस्तावेजों से संकलित)

यद्यपि कंपनी एक व्यावसायिक इकाई है इसने शक्कर की कम सुपुर्दगी पर शास्ति की दर शक्कर की बाजार दर के अनुसार नहीं रखी, जिसे उपरोक्त तालिका से सभी वर्षों में देखा जा सकता है।

शक्कर की मात्रा में कमी के लिए शास्ति की वसूली से संबंधित दस्तावेजों की जाँच में पाया गया कि बाजार दर से कम दर पर शास्ति निर्धारित करने के अलावा जिला कार्यालयों ने वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान निर्दिष्ट दर से कम दर पर शास्ति की वसूली की। 2008-09 से 2012-13 की अवधि में शास्ति की वापसी योग्य दर एवं वास्तविक रूप से वसूल की गई राशि का विस्तृत विवरण नीचे दिया गया है:

वर्ष	परिवहनकर्ता द्वारा कम सुपुर्द की गई शक्कर की मात्रा (क्विंटल में)	बाजार मूल्य/निर्दिष्ट शास्ति (₹ में)	निर्दिष्ट दर के अनुसार शास्ति (₹ में)	वास्तविक लगायी गयी शास्ति (₹ में)	निर्दिष्ट दर के अनुसार कम लगाई गयी शास्ति (₹ में)
1	2	3	4	5	6 (4-5)
2008-09	2835.45	2800/2050	5812673	4799560	1013113
2009-10	4148.82	3000/2050	8505081	7501325	1003756
2010-11	4130.18	3200/2700	11151486	10704293	447193
2011-12	4075.06	3400/2700	11002662	10888337	114325
2012-13	3941.95	3600/2700	10643265	10987510	- 344245
योग			**47115167**	**44881025**	**2234142**

(स्त्रोतः कंपनी द्वारा प्रदान किये गये आंकड़े)

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि जिला कार्यालयों ने कंपनी के निर्देश का पालन नहीं किया एवं वर्ष 2012-13 को छोड़कर जिसमें कुल वसूली अधिकतम थी कंपनी ने निर्दिष्ट दर से कम दर से वसूली की।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए प्रबंध ने कहा (जून 2013) कि वर्ष 2013-14 के लिए ₹ 4050 प्रति क्विंटल शास्ति की दर निर्धारित की।

तथ्य यह रहा कि लेखापरीक्षा की आपत्ति के आधार पर कंपनी ने 2012-13 के दौरान शास्ति को ₹ 4050 प्रति क्विंटल तक वृद्धि करने का प्रस्ताव रखा। यद्यपि, कंपनी ने शास्ति की उच्च दर की वसूली को लागू करने के बदले में 2012-13 के लिए ₹ 2700 की शास्ति की वर्तमान दर को ही चालू रखा।

पीडीएस, डाटाबेस प्रबंध और प्रणाली में सुधार का कम्प्यूटरीकरण

2.19 जैसा कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सिविल एवं वाणिज्यिक) 31 मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के लिए (प्रतिवेदन संख्या-2) के निष्पादन लेखा परीक्षा प्रतिवेदन के कंडिका 1.4 में सूचित किया गया कि पीडीएस में अधिक दक्षता एवं पारदर्शिता के लिए छत्तीसगढ़ सरकार ने विभिन्न संगठन जैसे विभाग, मार्कफेड, राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एनआईसी) एवं कंपनी को सम्मिलित करते हुए पीडीएस के कम्प्यूटरीकरण के लिए जून 2007 में परियोजना शुरू की।

भारत सरकार ने ई-प्रशासन के लिए 2008-09 में विभाग को सरकारी प्रक्रिया में रि-इंजीनियरिंग के लिए राष्ट्रीय पुरस्कार से सम्मानित किया।

समीक्षा में हमने मास्टर फाईल जिसका नाम "ट्रक चालान" जिसमें वितरण आदेश का विवरण एवं खाद्यान्नों की आवाजाही रहती है का चयन करके डाटा बेस विश्लेषण किया क्योंकि यह पूर्व के निष्पादन लेखा परीक्षा में शामिल नहीं था। डाटा के विश्लेषण से निम्नलिखित कमियाँ पायी गयीः

- ***सम्बन्धित कॉलम में यूजर_आईडी की अनुपलब्धता***

यूजर_आईडी यूजर्स[15] की विशिष्ट पहचान है जो सिस्टम तक पहुँच सकते है। जब कभी कोई भी यूजर सिस्टम में लॉग इन करता है तो उनका यूजर_आईडी केप्चर करना एवं डाटाबेस कॉलम संग्रहित करना आवश्यक रहता है ताकि सिस्टम में पहुँच को कालक्रमानुसार संधारित किया जा सके। यद्यपि, हमने "ट्रक चालान" के विश्लेषण से पाया कि यूजर_आईडी होने के बावजूद डाटाबेस के यूजर_आईडी कॉलम में " नल "/ यादृच्छिक प्रविष्टियाँ थी जो कि यह प्रदर्शित करती है कि सिस्टम द्वारा यूजर_आईडी आवश्यक रूप से कैप्चर नहीं किया जा रहा है एवं सिस्टम पर पहुँच नियंत्रण पर्याप्त नहीं था। इससे सिस्टम पर ऐसे यूजर्स जिन्हें खोजा नहीं जा सकता/अनाधिकृत यूजर्स की पहुँच हो सकती है एवं पंजीकृत यूजर्स जो सिस्टम का गलत उपयोग कर चुके है पर कंपनी को जिम्मेदारी तय करने में कठिनाई होगी।

[15] बेस डिपो में तैनात किये गये कंपनी के कर्मचारी जिन्हें सिस्टम में ट्रक चालान के निर्माण के लिए पंजीकृत किया जाता है।

प्रबंध ने कहा (सितंबर 2013) प्रत्येक वितरण केन्द्र को लॉग इन पासवर्ड दिया जाता है एवं सॉफ्टवेयर में यूजर का लॉग इन, लॉग इन दिनांक तथा समय सेव किया जाता है वितरण केन्द्र का प्रभारी ट्रक चालान की प्रविष्टियों के लिए पूरी तरह जिम्मेदार है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सिस्टम अनिवार्य रूप से यूजर_आईडी केप्चर नहीं करता है इसलिए लेखापरीक्षा ने प्रणाली के अनाधिकृत पहुँच की जाँच नहीं किया।

- ***"जारी होने की तिथि" के इनपुट पर कोई सत्यापन जाँच न होना***

ट्रक चालान_आईडी संख्या 325890, 325892 एवं 326073 से सम्बन्धित कॉलम की "जारी होने की तिथि" का विश्लेषण के दौरान यह पाया गया कि वर्ष की प्रविष्टि "2209" की गई है जो कि सही नहीं है क्योंकि सम्बन्धित वितरण आदेश का वर्ष "2009" था। यह सिस्टम इनपुट कन्ट्रोल की कमियों को सूचित करता है, जिसके परिणामस्वरूप वर्ष के दौरान जारी ट्रक चालान एवं संबंधित वर्ष में परिवहन की गई खाद्यान्नों की वास्तविक मात्रा के सम्बन्ध में गलत जानकारी है।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि कंपनी का साफ्टवेयर 2007 से संचालन में है परन्तु अनुभवी जनशक्ति के अभाव के कारण डाटा इन्ट्री ठीक ढंग से नहीं की जा सकी। वर्ष 2011-12 के दौरान कम्प्यूटर आपरेटर्स की नियुक्ति के बाद वे इसे नियंत्रित कर पा रहे हैं।

प्रबंध का उत्तर लेखापरीक्षा द्वारा बताई गई प्रणाली की कमी/अभाव को सूचित नहीं करता जो कि सॉफ्टवेयर में परिवर्तन से सम्बन्धित है।

- ***प्रविष्टियों का अस्तित्व जहाँ "जारी होने की तिथि" वितरण आदेश की तिथि (डीओ दिनांक) के पहले की थी***

प्रक्रिया के अनुसार, वितरण आदेश के आधार पर ट्रक चालान तैयार किया जाता है। इसलिए, ट्रक चालान के जारी होने की तिथि ("जारी होने की तिथि") वितरण आदेश की तिथि के बाद की होनी चाहिए थी। यद्धपि, 1564 प्रविष्टियाँ ऐसी पाई गयी जिसमें ट्रक चालान के "जारी होने की तिथि" वितरण आदेश की तिथि के पहले की थी जो कि सही नहीं थी एवं डाटाबेस तथा सिस्टम की विश्वसनीयता पर प्रश्न चिन्ह खड़ा करती है।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए प्रबंध ने कहा (सितंबर 2013) कि सॉफ्टवेयर में आवश्यक प्रावधान कर दिया गया है।

यद्यपि प्रबंध ने भविष्य में अवास्तविक प्रविष्टियों को रोकने के लिए सुधारात्मक कार्यवाही कर ली है परन्तु डाटाबेस में मौजूद अवास्तविक आंकड़ों को नहीं हटाया गया।

- ***"ट्रक चालान_आईडी" के आबंटन की पुनरावृत्ति***

आबंटन के आदेश पर खाद्यान्न की आवाजाही के लिए ट्रक चालान तैयार किया जाता है। सभी ट्रक चालानों का एक विशिष्ट "ट्रक चालान_आईडी" होता है जो कि सिस्टम द्वारा अपने आप उत्पन्न होता है एवं आबंटित खाद्यान्न की आवाजाही से

सम्बन्धित ब्यौरा ट्रक चालान_आईडी का उपयोग करके पुनः प्राप्त किया जाता है। इस संबंध में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए यह आवश्यक है कि ट्रक चालान क्रमानुसार तैयार किया जाना चाहिए एवं रद्द ट्रक चालान सिस्टम में संरक्षित किया जाना चाहिए। आईडी के विश्लेषण से यह खुलासा हुआ कि "ट्रक चालान_आईडी" क्रमानुसार आबंटित नहीं की गयी एवं दो चालानों के बीच में अत्यधिक अंतराल था।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि "ट्रक चालान_आईडी" अपने आप उत्पन्न होने वाला फील्ड है इसलिए जब कभी एक ट्रक चालान रद्द किया जाता है तो एसक्यूएल सर्वर द्वारा अगली बार अगले ट्रक चालान के लिए एक नया नम्बर दिया जाता है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि भविष्य में सन्दर्भ के लिए सिस्टम में रद्द प्रविष्टियाँ उपलब्ध रहना चाहिए। एक बार एक संख्या प्रदान की जाती है तो उसे दूसरी प्रविष्टि के लिए पुनः प्रदान नहीं करना चाहिए क्योंकि रद्द प्रविष्टियों की अनुपलब्धता फर्जी चालानों के बनाने एवं उसके संचालन तथा तदोपरान्त इसके रद्द करने की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता। इस प्रकार, सिस्टम में विश्वसनीयता का अभाव है। ट्रक चालान आईडी के मध्य अत्यधिक अन्तराल के बारे में भी प्रबंध द्वारा प्रस्तुत उत्तर कोई प्रकाश नहीं डालता।

चावल, गेहूँ एवं शक्कर का वितरण

2.20 विभाग द्वारा दिये गये आबंटन के आधार पर कंपनी उचित मूल्य दुकान को खाद्यान्न का वितरण करती है एवं तब उचित मूल्य दुकान पीडीएस की विभिन्न योजनाओं के तहत लाभान्वितों को वितरित करती है। यद्यपि, भारत सरकार द्वारा योजनावार खाद्यान्न के आबंटन की निगरानी एवं लाभान्वितों को इसके वितरण की जिम्मेदारी छत्तीसगढ़ सरकार की है एवं कंपनी का लाभान्वितों के विवरण पर सीधा कोई नियंत्रण नहीं है। विभिन्न योजनाओं के तहत खाद्यान्न के वितरण में पायी गयी कमियों की उत्तरवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है:

भारत सरकार/छत्तीसगढ़ सरकार की विभिन्न योजनाओं के तहत वितरण

2.21 भारत सरकार द्वारा दिये गये आबंटन एवं राज्य के लाभान्वितों की संख्या के आधार पर छत्तीसगढ़ सरकार जिलों को उप-आबंटन जारी करती है। तदानुसार विभाग द्वारा विभिन्न योजनाओं में चावल एवं गेहूँ के वितरण के लिए जिलेवार आबंटन जारी करती है। आबंटन के विरूद्ध वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान विभिन्न योजनाओं जैसे गरीबी रेखा के नीचे (बीपीएल), गरीबी रेखा के ऊपर (एपीएल), अन्य कल्याणकारी योजना (ओडब्ल्यूएस), मध्यान्ह भोजन (एमडीएम) पूरक पोषण आहार (पीपीए) एवं मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना (एमकेएसवाय) में चावल एवं गेहूँ[16] के वास्तविक वितरण को ***अनुलग्नक - 2.4*** में दिया गया है।

अनुलग्नक से यह देखा जा सकता है कि:

i. वर्ष 2008-09 के दौरान चावल एवं गेहूँ का बीपीएल, मध्यान्ह भोजन, पूरक पोषण आहार एवं एमकेएसवाय योजना में क्रमशः 9793.53 मीट्रिक टन,

[16] बीपीएल लाभार्थियों को ही शक्कर वितरित किया जाता है एवं 2008-09 से 2012-13 की अवधि के दौरान 5000 मीट्रिक टन तथा 16000 मीट्रिक टन के बीच कम वितरण था।

2181.34 मीट्रिक टन, 2517.33 मीट्रिक टन एवं 29809.97 मीट्रिक टन आबंटन से अधिक वितरण था तथा अन्य कल्याणकारी योजना में कोई वितरण नहीं था।

ii. वर्ष 2009-10 के दौरान चावल एवं गेहूँ का एपीएल, अन्य कल्याणकारी योजना, मध्यान्ह भोजन, पूरक पोषण आहार एवं एमकेएसवाय योजना में क्रमशः 80744.53 मीट्रिक टन, 2727.87 मीट्रिक टन, 8759.40 मीट्रिक टन, 27728.30 मीट्रिक टन, 18779.72 मीट्रिक टन का कम वितरण था।

iii. वर्ष 2010-11 के दौरान चावल एवं गेहूँ का एपीएल, बीपीएल, अंत्योदय अन्न योजना, अन्नपूर्णा योजना, अन्य कल्याणकारी योजना, पूरक पोषण आहार एवं एमकेएसवाय योजना में क्रमशः 44554.96 मीट्रिक टन, 1846.18 मीट्रिक टन, 2428.07 मीट्रिक टन, 83.11 मीट्रिक, 1841.69 मीट्रिक टन, 1555.88 मीट्रिक टन एवं 2971.93 मीट्रिक टन कम वितरण था।

iv. वर्ष 2011-12 के दौरान एमकेएसवाय में 30882.22 मीट्रिक टन अधिक वितरण हुआ वही एपीएल, बीपीएल, मध्यान्ह भोजन एवं पूरक पोषण आहार में क्रमशः 151899.01 मीट्रिक टन, 33435.13 मीट्रिक टन, 13435.53 मीट्रिक टन एवं 3130.92 मीट्रिक टन चावल एवं गेहूँ का कम वितरण था।

v. वर्ष 2012-13 के दौरान बीपीएल योजना में 4080.29 मीट्रिक टन चावल एवं गेहूँ का अधिक वितरण था वहीं एपीएल, अंत्योदय अन्न योजना, अन्य कल्याणकारी योजना एवं मध्यान्ह भोजन योजना में क्रमशः 178107.85 मीट्रिक टन, 7363.31 मीट्रिक टन, 10569.04 मीट्रिक टन एवं 19319.06 मीट्रिक टन कम वितरण हुआ।

चावल एवं गेहूँ के कम वितरण के कारण योजनाओं का पूर्ण लाभ इच्छित लाभार्थियों तक नहीं पहुँचा।

उपरोक्त स्थिति यह प्रदर्शित करती है कि वर्ष 2008-09, 2011-12 एवं 2012-13 के दौरान कंपनी ने एक तरफ तो चावल एवं गेहूँ का आबंटन से अधिक वितरण किया वही दूसरी तरफ अन्य योजनाओं में चावल एवं गेहूँ का कम/निरंक मात्रा का वितरण किया। कंपनी ने 2009-10 एवं 2010-11 में चावल एवं गेहूँ का आबंटन से कम वितरण किया। कंपनी विभाग द्वारा सूचित की गई विभिन्न योजनाओं में वितरण कार्यक्रम का अनुसरण करती है। यद्यपि लेखापरीक्षा ने देखा कि विभिन्न योजनाओं में चावल एवं गेहूँ के कम वितरण के कारण योजनाओं का लाभ इच्छित लाभार्थियों को पूर्णरूप से नहीं पहुँचा।

1077 लाभार्थियों का नमूना सर्वेक्षण भी पुष्टि करता है कि 184 लाभार्थी (148 बीपीएल एवं 36 एपीएल), जो कि सर्वेक्षण जनसंख्या का 17.08 प्रतिशत है, उनकी पात्रता के अनुसार खाद्यान्न प्राप्त नहीं कर रहे थे।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि विभाग द्वारा दिये गयें ऑन-लाईन आबंटन के आधार पर वितरण किया गया।

प्रबंध का उत्तर पुष्टि करता है कि विभाग ने भारत सरकार के आदेश का उल्लंघन किया।

भारत सरकार से केन्द्रीय योजनाओं के लिए प्राप्त खाद्यान्न का राज्य की योजना में परिवर्तन

2.22 मुख्यमंत्री खाद्यान्न योजना (एमकेएसवाय) भारत सरकार द्वारा लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) योजना[17] में छूट गये गरीब परिवारों को पीडीएस की कमोडिटी वितरण के लिए छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा अप्रैल 2007 में शुरू की गई।

भारत सरकार द्वारा इन योजनाओं में वितरित खाद्यान्न की लागत जैसे आर्थिक लागत ऋण केन्द्रीय निर्गमन मूल्य की प्रतिपूर्ति, कंपनी को दिये गये आबंटन, वितरण एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने के आधार पर करती है। भारत सरकार द्वारा यह निर्देश दिया गया है कि खाद्यान्नों का वितरण लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अधीन ही उपयोग किया जाएगा तथा वह जिस उद्देश्य के लिए दिया गया है उसके अतिरिक्त किसी अन्य उद्देश्य/योजना के लिए नहीं किया जाये।

विभिन्न योजनाओं के अधीन चावल एवं गेहूँ के वितरण एवं सब्सिडी के दावे से संबंधित अभिलेखों के परीक्षण जांच में यह देखा गया कि भारत सरकार के द्वारा वर्ष 2009-10 से 2012-13 के दौरान 371457 मीट्रिक टन गेहूँ और 882512 मीट्रिक टन चावल का तदर्थ/अतिरिक्त/विशेष आबंटन दिया गया एवं कंपनी द्वारा इन योजनाओं पर इसमें से 180287.40 मीट्रिक टन गेहूँ और 139648.65 मीट्रिक टन चावल वितरित किया तथा शेष 191169.60 मीट्रिक टन गेहूँ और 742863.35 मीट्रिक टन चावल का वितरण राज्य शासन के निर्देश पर भारत सरकार के निर्देशों की अवहेलना करते हुए राज्य शासन द्वारा प्रयोजित मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना में किया गया। कंपनी द्वारा भारत सरकार को सब्सिडी का दावा प्रस्तुत करते समय प्रस्तुत किये गये उपयोगिता प्रमाण पत्र में इसका उल्लेख नहीं किया गया कि चावल का वितरण मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना में किया गया है। गेहूँ से संबंधित सब्सिडी दावे भारत सरकार से नहीं किये गये जो कि एफसीआई से रियायती दर से लिये गये थे और एफसीआई द्वारा सब्सिडी का दावा भारत सरकार को किया जाता है।

खाद्यान्न मूल्य ₹ 1975.43 करोड़ का एक योजना से दूसरी योजना में परिवर्तन और चावल के सबंध में राशि ₹ 899.12 करोड़ का गलत सब्सिडी दावा

हमने यह पाया कि कंपनी द्वारा चावल एवं गेहूँ का किया गया उपरोक्त परिवर्तन ₹1975.43 करोड़ मूल्य का भारत सरकार के निर्देशों के विरूद्ध था, जिसके परिणाम स्वरूप खाद्यान्न का एक योजना से दूसरी योजना में परिवर्तन हुआ तथा चावल के सम्बंध में ₹ 899.12 करोड़ ***(अनुलग्नक - 2.5)*** का सब्सिडी का गलत दावा किया गया। इसके अलावा कंपनी द्वारा छत्तीसगढ़ सरकार के कहने पर[18] केन्द्र प्रायोजित योजनाओं से एमकेएसवाय में चावल एवं गेहूँ को बांटते हुए भारत सरकार के निर्देशों की अवहेलना की एवं गलत उपयोगिता प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि विभिन्न योजनाओं के तहत विभाग मासिक आबंटन जारी करता है एवं तदानुसार वितरण किया जाता है तथा भारत सरकार को

[17] लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अधीन एपीएल, बीपीएल, एएवाय, ओडब्लूएस, डब्लूबीएनपी और एमडीएम योजनाएँ आती है।

[18] एमकेएसवाय योजना के लिए छत्तीसगढ सरकार का राजपत्र दिनांक 23 फरवरी 2007 एवं छत्तीसगढ़ सरकार के विभाग के मुख्य सचिव के कार्यालय आदेश क्रमांक 986/खाद्य 2009/29 दिनांक 29 मार्च 2010।

दावा प्रस्तुत किया जाता है। एमकेएसवाय योजना छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा प्रायोजित योजना है जो कि राज्य की जनता को अतिरिक्त सुविधा प्रदान करने के लिए है न कि भारत सरकार के निर्देशों की उपेक्षा करने के लिए है। इस योजना में खाद्यान्न राज्य के गरीबी रेखा के उपर, गरीबी रेखा के नीचे एवं अन्त्योदय अन्न योजनाओं के परिवारों को रियायती दरों पर प्रदान किया जाता है जिसे खाद्यान्न का एक योजना से दूसरी योजना में परिवर्तन नहीं कहा जा सकता। इस योजना के तहत लाभान्वितों को वितरित किया गया चावल गरीबी रेखा के ऊपर/गरीबी रेखा के नीचे योजना के तहत भारत सरकार के आबंटन के अतिरिक्त था जिसे स्टेट पूल से प्राप्त किया गया। विकेन्द्रीकृत उपार्जन के तहत चावल के उपार्जन की प्रावधानिक लागत विक्रय मूल्य, भारत सरकार की सब्सिडी{आर्थिक लागत ऋण केन्द्रीय निर्गमन मूल्य (सीआईपी)} एवं राज्य शासन से सब्सिडी (सीआईपी ऋण सब्सिडी मूल्य) के रूप में वसूल होती है।

प्रबंध का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 2008-09 के दौरान विभाग ने अपने स्त्रोत से एमकेएसवाय में रियायती दर पर खाद्यान्न का वितरण किया । यद्यपि उत्तरवर्ती वर्षों में इसने केन्द्रीय योजनाओं में वितरण के लिए खाद्यान्न को एमकेएसवाय योजना में परिवर्तन किया एवं उपयोगिता प्रमाणपत्र/ सब्सिडी दावे के दस्तवेजों में कहा कि खाद्यान्न का वितरण भारत सरकार की सम्बन्धित योजनाओं में किया गया। फलस्वरूप, भारत सरकार की गरीबी रेखा के उपर, गरीबी रेखा के नीचे एवं अन्त्योदय अन्न योजना उस सीमा तक प्रभावित हुई।

भारत सरकार के आबंटन के बिना चावल का वितरण

2.23 विभाग ने कंपनी के माध्यम से अन्य कल्याणकारी योजना एवं मध्यान्ह भोजन योजना में चावल का वितरण भारत सरकार के आबंटन के बिना किया जिसका विवरण नीचे दिया गया हैः

स. क्र.	योजना का नाम	वर्ष	भारत सरकार द्वारा आबंटन (एमटी)	कंपनी द्वारा वितरण (एमटी)	आधिक्य वितरण (एमटी)	राशि (₹ करोड़ में)	छत्तीसगढ़ सरकार से प्राप्त राशि (₹ करोड़ में)	शेष (₹ करोड़ में)
1	अन्य कल्याण-कारी योजना	2009-10	-	20161.97	20161.97	26.40	-	26.40
2	मध्यान्ह भोजन	2008-09	79354.28	81835.75	2481.47	6.20	1.40	4.80
3	मध्यान्ह भोजन	2010-11	81363.90	84683.58	3319.68	6.70	2.12	4.58
				योग				35.78

(स्त्रोतः कंपनी के दस्तावेजों से संकलित)

भारत सरकार से आबंटन प्राप्त न होने पर छत्तीसगढ़ सरकार के कहने पर चावल के वितरण के बावजूद ₹ 35.78 करोड़ की प्राप्ति नहीं होना।

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि विभाग द्वारा अन्य कल्याणकारी योजना एवं मध्यान्ह भोजन की योजना में चावल के वितरण के लिए भारत सरकार के आबंटन से अधिक ऑन-लाइन आबंटन दिया। चूँकि छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा अन्य कल्याणकारी योजना एवं मध्यान्ह भोजन योजना के तहत चावल का आधिक्य आबंटन दिया गया इसलिए वह कंपनी को चावल की लागत की प्रतिपूर्ति करने के लिए उत्तरदायी है। यद्यपि, छत्तीसगढ़ सरकार ने पूर्ण राशि की प्रतिपूर्ति नहीं की

जिसके परिणामस्वरूप ₹ 35.78 करोड़ दो एवं चार वर्षों की अवधि तक छत्तीसगढ़ सरकार से अप्राप्त रही।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि अन्य कल्याणकारी योजनाओं के मामले में भारत सरकार से आबंटन प्राप्त होने की प्रत्याशा में चावल का आबंटन किया। चूँकि भारत सरकार से आबंटन प्राप्त नहीं हुआ, इसलिए कंपनी ने छत्तीसगढ़ सरकार से राशि के भुगतान के लिए निवेदन किया। प्रबंध ने पुनः कहा कि वितरण भारत सरकार के आबंटन से अधिक किया गया इसलिए कंपनी ने छत्तीसगढ़ सरकार से भुगतान के लिए निवेदन किया। यद्यपि छत्तीसगढ़ सरकार ने ₹ 39.30 करोड़ में से केवल ₹ 3.52 करोड़ का भुगतान किया था।

प्रबंध का उत्तर पुष्टि करता है कि भारत सरकार से आबंटन के बिना चावल का वितरण हुआ, जिसके परिणामस्वरूप ₹35.78 करोड़ की प्राप्ति नहीं हुई।

पीडीएस के तहत कमोडिटी के वितरण पर नमूना सर्वेक्षण का परिणाम

2.24 एक नमूना सर्वेक्षण पाँच[19] चयनित जिलों के एक शहरी एवं एक ग्रामीण ब्लॉक के लाभार्थियों के 10 प्रतिशत[20] का सर्वेक्षण यह सत्यापित करने के लिए किया गया कि पीडीएस की विभिन्न योजनाओं का लाभ वास्तविक लाभार्थियों को पहुँचा या नहीं। 598 बीपीएल एवं 479 एपीएल लाभार्थियों से मिलकर 1077 लाभार्थियों जिसमें 500 ग्रामीण एवं 577 शहरी शामिल है, को शामिल करते हुए नमूना के आधार पर सर्वेक्षण किया गया जिसे निम्नलिखित तालिका में दिखाया गया है:

जिले का नाम	स्थान का नाम	एफपीएस क्रम संख्या	लाभार्थियों की संख्या			नमूना मापदण्ड (लाभार्थियों का 10 प्रतिशत)		
			एपीएल	बीपीएल	योग	एपीएल	बीपीएल	योग
सरगुजा (अंबिकापुर)	मैनपाट (ग्रामीण ब्लॉक)	392008001	247	761	1008	25	76	101
	अंबिकापुर (शहरी ब्लॉक)	392001004	1725	456	2181	86	23	109
रायगढ	सारंगढ (ग्रामीण ब्लॉक)	412003020	284	727	1011	28	73	101
	खरसिया (शहरी ब्लॉक)	411002006	305	859	1164	31	86	117
कांकेर	कांकेर (ग्रामीण ब्लॉक)	602001008	300	663	963	30	66	96
	कांकेर (शहरी ब्लॉक)	601001005	619	432	1051	62	43	105
बस्तर (जगदलपुर)	बस्तर (ग्रामीण ब्लॉक)	452002040	249	653	902	25	65	90
	जगदलपुर (शहरी ब्लॉक)	451001019	841	178	1019	84	18	102
राजनांदगाँव	डोंगरगढ़ (ग्रामीण ब्लॉक)	422004035	716	404	1120	72	40	112
	डोंगरगाँव (शहरी ब्लॉक)	421006003	359	1082	1441	36	108	144

[19] राजनांदगांव, सरगुजा, रायगढ़, कांकेर एवं बस्तर।

[20] सरगुजा जिले के अम्बिकापुर ब्लॉक को छोड़कर जहाँ 2181 लाभार्थी उपलब्ध थे वहाँ लाभार्थियों के पाँच प्रतिशत का सर्वेक्षण किया गया।

लाभार्थियों के सर्वे में प्राप्त निष्कर्ष निम्नानुसार हैः

- राजनाँदगाँव जिले के 598 बीपीएल लाभार्थियों में से 148 लाभार्थियों {लाल बहादुर नगर (ग्रामीण) के सभी 40 लाभार्थी तथा डोंगरगाँव (शहरी ब्लॉक) के 108 लाभार्थी}ने प्रतिवेदित किया कि वे उनकी 1.300 किलोग्राम शक्कर की पात्रता के विरूद्ध क्रमशः 1.000 किलोग्राम तथा 1.200 किलोग्राम शक्कर प्राप्त किया।

  शेष 450 बीपीएल लाभार्थियों (सरगुजा व रायगढ़ जिले से 258 और कांकेर व बस्तर जिले से 192) ने प्रतिवेदित किया कि वे योजनाओं से संतुष्ट थे तथा वे उनकी पात्रता के अनुसार सभी कमोडिटी निर्धारित दर पर नियमित रूप से प्राप्त कर रहे थे।

- 479 एपीएल लाभार्थियों में से 418 लाभार्थियों ने प्रतिवेदित किया कि वे योजनाओं से संतुष्ट थे और सभी कमोडिटी उनकी पात्रता के अनुसार प्राप्त कर रहे थे। शेष 61 एपीएल लाभार्थियों का सर्वे का मुख्य निष्कर्ष निम्नानुसार हैः

  - 12 लाभार्थियों ने प्रतिवेदित किया कि वे नियमित रूप से खाद्यान्न प्राप्त नहीं कर रहे थे।
  - 24 लाभार्थियों ने प्रतिवेदित किया कि वे एफपीएस से उनकी पात्रता के अनुसार खाद्यान्न प्राप्त नहीं कर रहे थे तथा वे 5 किलोग्राम के गेहूँ की पात्रता के विरूद्ध 4 किलोग्राम गेहूँ प्राप्त कर रहे थे।
  - 16 लाभार्थियों ने प्रतिवेदित किया कि उनसे 10 किलोग्राम चावल तथा 5 किलोग्राम गेहूँ के लिए योजना के अंतर्गत निर्धारित ₹ 131 के स्थान पर ₹ 150 लिया जाता था।

वित्तीय प्रबंध

वित्तीय स्थिति तथा कार्यकारी परिणाम

2.25 कंपनी की वित्तीय स्थिति के विश्लेषण ***(अनुलग्नक - 2.6)*** में यह पाया गया कि नियोजित पूँजी 2008-09 में ₹ 277.75 करोड़ से 2011-12 में ₹ (-) 58.73 करोड़ (अनंतिम) घट गई तथा नेटवर्थ भी 2008-09 में ₹ 8.45 करोड़ से 2011-12 मे ₹ 4.06 करोड़ (अनंतिम) घट गयी। विविध देनदार[21] में ₹3.13 करोड़ शामिल था जो कि एफसीआई से मार्च 2008 से वसूली योग्य था। चूँकि एफसीआई ने घटिया किस्म के चावल की आपूर्ति के कारण कंपनी को देय राशि में से कटौती किया अतः इसके वसूली की संभावना नगण्य है।

कार्यकारी परिणामों की संवीक्षा ***(अनुलग्नक - 2.7)*** में पाया कि विक्रय का बिके माल की लागत से प्रतिशत 2008-09 में 90.69 से 2009-10 में 116.69, 2010-11 में 108.78 बढ़ गया तथा 2011-12 में 88.67 (अनंतिम) प्रतिशत घट गया जैसा कि निम्न तालिका में दर्शाया गया हैः

[21] वर्ष 2008-09 के पूर्व कंपनी एफसीआई को चावल की आपूर्ति किया करती थी। गुणवत्ता मापदण्ड पर कंपनी को देय राशि में से एफसीआई ने ₹ 3.13 करोड़ काट लिया। यद्यपि, कंपनी इस राशि को वसूली योग्य दर्शाती है।

(₹ करोड़ में)

विवरण	वर्ष			
	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
सब्सिडी को सम्मिलित करते हुए विक्रय (₹)	2662.59	2864.92	2893.44	3074.91
बिके माल की लागत (₹)	2935.89	2455.08	2659.78	3467.95
विक्रय का बिके माल की लागत से प्रतिशत	90.69	116.69	108.78	88.67

(स्त्रोतः आँकड़े वार्षिक लेखे से संकलित)

विक्रय का बिके माल की लागत से प्रतिशत में वृद्धि/कमी बिके माल की लागत तथा सब्सिडी प्राप्ति में अन्तर के कारण हुआ। कार्यकारी परिणामों की संवीक्षा में यह भी खुलासा हुआ कि सभी वर्षों में विक्रय से अधिक क्रय किया गया फलतः अधिक स्कंध पड़ा रहा तथा भण्डारण प्रभार का परिहार्य व्यय हुआ, जैसा कि पूर्व की कंडिका ***(कंडिका 2.10*** तथा ***कंडिका 2.13)*** में वर्णित है।

सब्सिडी दावा

2.26 भारत शासन एवं छत्तीसगढ़ शासन के मध्य निष्पादित (दिसंबर 2002/सितंबर 2006) समझौता ज्ञापन (एमओयू) पीडीएस के अधीन चावल का उपार्जन एवं वितरण का विनियमन करता है। एमओयू की कण्डिका 9 एवं 10 प्रावधानित करती है कि विकेंद्रीकृत उपार्जन के लिए, प्रत्येक तिमाही के प्रथम माह में सब्सिडी के त्रैमासिक दावा, लेखा परीक्षित लेखा जमा किए बिना 95 प्रतिशत केंद्रीय सब्सिडी भारत शासन द्वारा छत्तीसगढ़ सरकार को अग्रिम दी जायेगी तथा शेष पाँच प्रतिशत सब्सिडी कंपनी द्वारा उपयोगिता प्रमाण पत्र एवं अंतिम अंकेक्षित लेखे जमा करने पर तथा भारत शासन द्वारा अंतिम आर्थिक लागत के निर्धारण पर केंद्र सरकार द्वारा छत्तीसगढ़ सरकार को जारी की जाएगी। कंपनी अपने व्यय की पूर्ति के लिए बैंक से स्टॉक के बंधक के विरूद्ध बैंक से नकद साख लेती है।

2.27 कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 210 के पठित धारा 166 एवं 216 के अनुसार कंपनी के संचालक मण्डल का यह कर्तव्य है कि वित्तीय वर्ष की समाप्ति के छः माह के अंदर अंशधारकों की वार्षिक साधारण सभा में कंपनी के लेखे लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की पूरक टिप्पणी को समाहित करते हुए) के साथ रखे।

यद्यपि, कंपनी ने कंपनी अधिनियम के प्रावधानों की अवहेलना की और वर्ष 2008-09 से 2010-11 के लेखों के अन्तिमीकरण में 15 और 23 महीनों के बीच का विलंब हुआ जिसे नीचे विस्तृत रूप में दिया गया हैः

लेखा वर्ष	अंतिमीकरण के लिए देय तिथि	अंतिमीकरण की वास्तविक तिथि	देरी की अवधि महीनों में
2008-09	सितम्बर- 2009	16 अगस्त 2011	23
2009-10	सितम्बर- 2010	10 फरवरी 2012	16
2010-11	सितम्बर- 2011	20 दिसम्बर 2012	15
2011-12	सितम्बर- 2012	अभी तक अंतिमीकृत नहीं	-
2012-13	सितम्बर- 2013	अभी तक अंतिमीकृत नहीं	-

(स्त्रोतः आंकड़े कंपनी के दस्तावेजों से संकलित)

लेखों के अंतिमीकरण में विलंब के कारण, कंपनी, अपने अंकेक्षित लेखे भारत सरकार को लेखा अनुभाग में मानव शक्ति की कमी के कारण समय पर प्रस्तुत नहीं

कर सकी, जो ***कंडिका 2.30*** में वर्णित है और समय पर सब्सिडी की प्रतिपूर्ति नहीं मिली जिसकी चर्चा उत्तरवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

2.28 कंपनी की दस्तावेजों की संवीक्षा में यह पाया गया कि 2002-03 से 2012-13 की अवधि में कंपनी ने खरीफ विपणन वर्ष में ₹ 11269 करोड़ ***(अनुलग्नक 2.8)*** की डीसीपी चावल का उपार्जन किया। कंपनी ने ₹ 10705.53 करोड़ का दावा प्रस्तुत किया जो कि कुल उपार्जन का 95 प्रतिशत था जिसके विरूद्ध भारत सरकार ने केवल ₹ 10508.07 करोड़ दिया तथा शेष ₹ 197.46 करोड़ अंतिम आर्थिक लागत निर्धारण न होने के कारण आज दिनांक तक (मार्च 2013) अप्राप्त है । इसके अलावा, दावे की शेष पाँच प्रतिशत सब्सिडी राशि ₹ 563.47 करोड़ का दावा वार्षिक लेखों के अंतिमीकरण न होने के कारण नहीं बनाया जा सका तथा भारत सरकार को प्रस्तुत नहीं किया जा सका। कंपनी द्वारा वर्ष 2010-11 तक के अंकेक्षित वार्षिक लेखे भारत सरकार को प्रस्तुत किये गये (जून 2013) । इस प्रकार वार्षिक लेखों के अंतिमीकरण में विलम्ब और भारत सरकार द्वारा अन्तिम अंकेक्षित लेखों के अभाव में अंतिम आर्थिक लागत का निर्धारण न करने के परिणामस्वरूप ₹ 760.93 करोड़ की सब्सिडी की राशि अवरूद्ध हो गयी। अवरूद्ध सब्सिडी के साथ ही ₹ 186.81 करोड़[22] की ब्याज की हानि भी हुई।

वार्षिक लेखों के अन्तिमीकरण न करने के कारण ₹ 760.93 करोड़ की सब्सिडी प्राप्त न होना

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि कंपनी ने अंतिम लेखे खरीफ विपणन वर्ष 2009-10 तक भारत सरकार को माह दिसम्बर 2012 को प्रस्तुत कर दिया जबकि मार्कफेड ने जून 2013 में उसे प्रस्तुत किया। यह भी कहा गया कि भारत सरकार 2 से 3 वर्ष तक अंतिम मार्जिन का निर्धारण करने में तथा 2 वर्ष और दावों के समायोजन/भुगतान में लेती है। इस प्रकार, भारत सरकार अंतिम दावों के भुगतान में पाँच वर्ष से अधिक समय लेती है।

प्रबंधन का उत्तर पुष्टि करता है कि खरीफ विपणन वर्ष के लेखे प्रस्तुत करने में विलंब था जैसे खरीफ विपणन वर्ष 2009-10 के लेखे दिसम्बर 2012 में प्रस्तुत किये गये।

उचित मूल्य की दुकान से बकाया देय की वसूली न होना

2.29 सार्वजनिक वितरण प्रणाली के तहत लाभार्थियों को खाद्यान्न के वितरण के लिए छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा उचित मूल्य की दुकान स्थापित की गयी है। ये उचित मूल्य की दुकान विभाग के प्रत्यक्ष नियंत्रण में कार्य करती है। छत्तीसगढ़ सरकार के निर्देश (अक्टूबर 2006) के अनुसार कंपनी उचित मूल्य की दुकान को खाद्यान्न एक महीने की उधारी पर प्रदान करती है एवं उचित मूल्य की दुकान के मालिक खाद्यान्न विक्रय से प्राप्त आय को जमा कर आगामी माह के लिए आवश्यक खाद्यान्न आहरित करते हैं। इस तरह, उचित मूल्य की दुकान को किसी भी समय सिर्फ एक महीने के खाद्यान्न की कीमत की ही उधारी उपलब्ध रहेगी।

कंपनी का उचित मूल्य की दुकानों के मालिकों पर सीधा नियंत्रण नहीं है और इस तरह उचित मूल्य की दुकानों के मालिकों द्वारा विक्रय राशि के भुगतान में चूक

[22] ब्याज की गणना कंपनी द्वारा लिये गये नगद साख सीमा/ऋण के दर के आधार पर की गई है।

करने पर कंपनी इन मामलों को संबंधित जिला कलेक्टर एवं विभाग को उचित मूल्य की दुकानों के मालिकों से बकाया राशि की वसूली करने एवं उसे कंपनी को भुगतान करने के लिए कहती है। उचित मूल्य की दुकानों के मालिकों से बकाया राशि की वसूली की प्रभावी कार्यवाही करने की जिम्मेदारी विभाग की है और उस वसूली गई राशि का भुगतान कंपनी को करना है।

विभाग द्वारा अप्रभावी कार्यवाही के कारण कंपनी के ₹ 1.48 करोड़ का कोष अवरूद्ध

हमने यह पाया कि 31 मार्च 2013, को विभिन्न उचित मूल्य की दुकान मालिकों से ₹ 1.48 करोड़ की राशि वसूली योग्य थी और वसूली में विलम्ब 12 और 66 महीनों के बीच था (***अनुलग्नक - 2.9***)। कुल बकाया ₹ 1.48 करोड़ में से, ₹ 1.08 करोड़ की राशि अकेले जिला सरगुजा से संबंधित है जिसमें ₹ 0.83 करोड़ चार वर्ष से अधिक समय से बकाया है। यद्यपि, विभाग के द्वारा उचित मूल्य की दुकानों के मालिकों से बकाया राशि की वसूली हेतु प्रभावी कार्यवाही नहीं की गई जिसके परिणामस्वरूप कंपनी का ₹ 1.48 करोड़ का कोष अवरूद्ध हो गया।

प्रबंधन ने कहा (सितम्बर 2013) कि छत्तीसगढ़ सरकार के निर्देश के अनुसार उचित मूल्य की दुकान में बकाया राशि की वसूली की जिम्मेदारी खाद्य नियंत्रक/खाद्य अधिकारी/खाद्य निरीक्षक की है। कंपनी ने विभागीय सचिव से अनुरोध किया (मई 2013) कि इस संबंध में कलेक्टर/ खाद्य नियंत्रकों/खाद्य अधिकारियों को निर्देश जारी करे और उसके अनुसार, विभाग के अवर सचिव ने विभाग के निदेशक को कार्यवाही करने के लिए पत्र प्रेषित किया।

यद्यपि, तथ्य यह है कि, विभाग द्वारा पत्र जारी करने के बावजूद, उचित मूल्य की दुकानों सें ₹ 1.48 करोड़ वसूली शेष थी।

जनशक्ति की तैनाती

2.30 31 मार्च 2013 की स्थिति में कंपनी में स्वीकृत 918 पदों के विरूद्ध 852 व्यक्ति ***(अनुलग्नक - 2.10)*** कार्यरत थे।

2008-09 से 2012-13 की अवधि के दौरान जनशक्ति की स्थिति के विश्लेषण में यह पाया गया कि जिला प्रबंधक (डीएम), सहायक प्रबंधक (तकनीकी) (स.प्र. तक.) सहायक लेखा अधिकारी (स.ले.अ.), वरिष्ठ सहायकों, सहायकों एवं कनिष्ठ तकनीकी सहायक (क.त.स.) के संवर्गों में भारी कमी[23] थी। 18 जिलों में जिला प्रबंधकों की संवर्ग में भारी कमी होने के कारण जिला प्रबंधक का कार्य सहायक प्रबंधकों/सहायक लेखा अधिकारियों द्वारा संचालित किया जा रहा था।

18 जिलों में सहायक प्रबंधकों/सहायक लेखा अधिकारियों के द्वारा जिला प्रबंधकों का कार्य संचालित किया जा रहा था, जिसमें सहायक प्रबंधकों/ सहायक लेखा अधिकारियों और जिला प्रबंधकों के कर्तव्यों का अलगाव नहीं था। इस प्रकार, सहायक प्रबंधकों/सहायक लेखा अधिकारियों के कार्यों में पर्यवेक्षण का अभाव था। कंपनी में सहायक प्रबंधक (तकनीकी) पद पर तैनाती नहीं की गई थी, जिसके कारण वर्ष 2008-09 से 2010-11 के दौरान जांच किए गए खाद्यान्न के नमूने में

[23] इन छः संवर्गों में कमी का प्रतिशत क्रमशः 41.7 एवं 59.1, 60 एवं 100, 56.7 एवं 76.7,19.2 एवं 33.3, 18.6 एवं 25.6 तथा 5.6 एवं 15.5 के बीच था।

तकनीकी पर्यवेक्षण का अभाव था। लेखा अनुभाग में जनशक्ति में कमी के कारण उपयोगिता प्रमाण पत्र बनाने एवं प्रस्तुत करने, वार्षिक लेखों को बनाने इत्यादि पर अनुचित प्रभाव पड़ा जिसके कारण लेखों के अंतिमीकरण में विलम्ब और भारत सरकार/छत्तीसगढ़ सरकार से सब्सिडी विमुक्तिकरण में विलम्ब हुआ जिसे ***कंडिका 2.27 और 2.28*** में वर्णित किया गया है।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि अधिकारी/कर्मचारी सरकारी योजनाओं के सुचारू संचालन एवं क्रियान्वयन के लिए कार्यालय अवधि के बाद भी कार्य करते हैं।

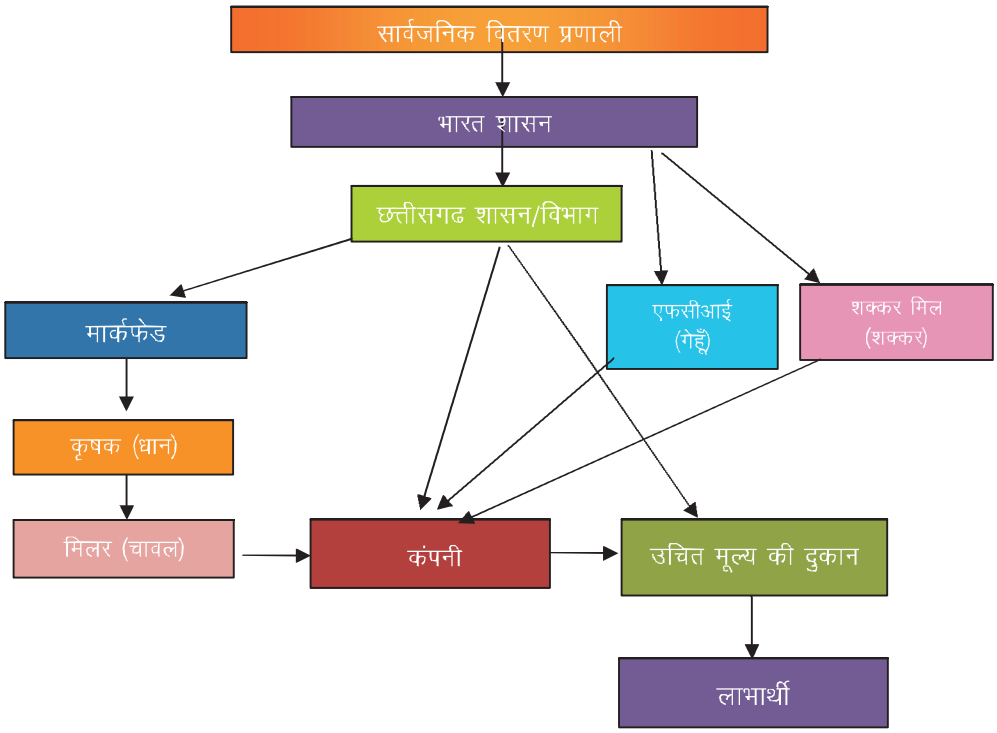
कंपनी का उत्तर लेखा अनुभाग में कर्मचारियों की कमी के बारे कुछ नहीं कहता जिससे लेखों के अंतिमीकरण एवं दावों को प्रस्तुत करने में विलंब हुआ।

निगरानी एवं आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

कंपनी, मार्कफेड, भारतीय खाद्य निगम, छत्तीसगढ़ शासन एवं भारत शासन के मध्य समन्वय की कमी

2.31 कंपनी भारत शासन/छत्तीसगढ़ शासन की विभिन्न योजनाओं के अधीन वितरण के लिए मार्कफेड से सीएमआर एवं भारतीय खाद्य निगम से अन्य खाद्यान्न क्रय करती है। चूँकि छत्तीसगढ़ शासन पीडीएस की योजनाओं का निष्पादन खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग, मार्कफेड, भारतीय खाद्य निगम तथा कंपनी के माध्यम से करता है, अतः इनके बीच उचित समन्वय होना अति आवश्यक है।

निम्नलिखित आरेख पीडीएस के कार्यान्वयन में विभिन्न संगठनों के साथ संबंध को दर्शाता है:



अभिलेखों की नमूना जाँच में विभिन्न एजेंसियों के मध्य समन्वय की कमी का खुलासा हुआ, जैसा कि अग्रलिखित हैः

- छत्तीसगढ़ शासन ने कंपनी के पास उपलब्ध स्टॉक को सुनिश्चित किए बिना खाद्यान्न का आबंटन किया जिसके कारण अधिक स्टॉक का भण्डारण हुआ फलतः परिहार्य परिवहन प्रभार हुआ, जो कि ***कंडिका 2.10*** में वर्णित है।

- भारत शासन एवं छत्तीसगढ़ शासन द्वारा आबंटित मात्रा में अंतर था, जिसके कारण खाद्यान्नों का अधिक/कम वितरण हुआ तथा कंपनी द्वारा भारत शासन को गलत उपयोगिता प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया गया, जैसा कि ***कंडिका 2.22*** में वर्णित है।

- उप-आबंटन अर्थात छत्तीसगढ़ शासन द्वारा एफपीएस को जारी आबंटन आदेश जारी करने में विलंब हुआ, जिसके कारण उपभोक्ता को खाद्यान्न वितरण में विलंब हुआ।

- विभाग ने राज्य भण्डार गृह निगम/केंद्रीय भण्डार गृह निगम के साथ भण्डारण हानि की राशि विमुक्त करने के लिए ***(कंडिका 2.13)*** छत्तीसगढ़ शासन के साथ मध्यान्ह भोजन तथा अन्य कल्याणकारी योजना में अधिक वितरण किए गए चावल की राशि विमुक्त करने के लिए ***(कंडिका 2.23)***, उचित मूल्य दुकान से बकाया राशि की वसूली ***(कंडिका 2.29)*** तथा भारत शासन से समय पर सब्सिडी प्राप्ति के लिए कंपनी तथा मार्कफेड दोनों के अंकेक्षित वार्षिक खाते ***(कंडिका 2.27)*** समय पर जमा करने के लिए निर्देशित करने के लिए प्रभावी समन्वय नहीं किया।

प्रबंध ने कहा (सितंबर 2013) कि अपरिहार्य कारणों से चावल का अधिक स्टॉक उपार्जित किया गया, भारत शासन तथा छत्तीसगढ़ शासन की आबंटित मात्रा में अंतर होने के कारण उपयोगिता प्रमाण पत्र में अंतर होने के कारण उपयोगिता प्रमाण पत्र तैयार करने में समस्या हुई तथा इस समस्या के समाधान हेतु कंपनी लगातार छत्तीसगढ़ शासन के संपर्क में हैं ।

कंपनी का उत्तर विभिन्न एजेंसियों के मध्य समन्वय में कमी को सुनिश्चित करता है विभाग ने कंपनी की अवरूद्ध राशि की विमुक्ति के लिए स्कूली शिक्षा विभाग/ छत्तीसगढ़ शासन/ भारत शासन से समन्वय नहीं किया।

निगरानी प्रणाली

2.32 छत्तीसगढ़ शासन ने उचित निगरानी के लिए पीडीएस संचालन के प्रभावी नियंत्रण के लिए सूचना प्रौद्योगिकी तकनीकि पर आधारित विभिन्न उपाय जैसे वेब आधारित सॉफ्टवेयर चालू किया, जो कि वितरण केंद्र पर विभिन्न स्त्रोतों से पीडीएस कमोडिटी की प्राप्ति एवं एफपीएस को निर्गमन के संचालन पर नियंत्रण रखता है। ट्रक डिस्पैच सूचना एफपीएस को कमोडिटी जारी करने की सूचना पंजीकृत उपयोगकर्ता को एसएमएस के माध्यम से प्रदान करता है जिसमें नागरिक अपने मोबाईल नंबर को विभाग की वेबसाईट से पंजीकृत कर सकता है तथा जब भी कोई पीडीएस कमोडिटी भण्डारगृह से एफपीएस को जारी की जाती है,

एफपीएस के लिए पंजीकृत सभी पंजीकृत मोबाईल नंबर पर एक एसएमएस भेजा जाता है। केंद्रीकृत ऑनलाईन रिएल टाईम इलेक्ट्रॉनिक पीडीएस (कोर पीडीएस) के शुभारंभ के साथ छत्तीसगढ़ देश का पहला राज्य बना जो हितग्राहियों को उनकी पसंद के अनुसार एफपीएस से खाद्यान्न लेने की सुविधा प्रदान करता है। कोर पीडीएस रायपुर, दुर्ग, राजनाँदगाँव एवं महासमुंद जिले में शुभारंभ किया गया (मार्च/दिसंबर 2012) तथा राज्य के अन्य जिलों में इसका शुभारंभ अभी किया जाना है। विभाग ने पीडीएस ट्रक की सरलता से पहचान के लिए पीडीएस कमोडिटी ले जाने वाले ट्रक को पीले रंग से पेंट करना आवश्यक बना दिया है।

आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

2.33 आन्तरिक नियंत्रण, प्रबंधन एक ऐसा उपकरण है जिससे वह यह आश्वासन प्राप्त करता है कि कंपनी के उद्देश्यों को मितव्ययी, कुशल एवं प्रभावी ढ़ंग से प्राप्त किया जा रहा है। एक अच्छी नियंत्रण प्रणाली में कंपनी के भीतर कार्यात्मक जिम्मेदारी का उचित आबंटन, संचालन के लिए उचित प्रक्रिया एवं कंपनी के विभिन्न संवर्गो के मध्य समन्वय समाहित है। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की समीक्षा में निम्नलिखित पाया गयाः

- कंपनी की आंतरिक लेखा परीक्षा आउटसोर्सिंग द्वारा चार्टर्ड लेखाकार से करवायी जाती है एवं उनके द्वारा कोई मुख्य कमियाँ नहीं पाई गयी।
- कंपनी उपार्जन केन्द्र में नमूनों के विश्लेषण के लिए कनिष्ठ तकनीकी सहायकों की नियुक्ति कर गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित करती है। यद्यपि, वर्ष 2008-09 से 2010-11 में कंपनी में किसी सहायक प्रबंधक (तकनीकी) की नियुक्ति नहीं की गई इसलिए खाद्यान्न के नमूने की जाँच पर कोई पर्यवेक्षण नहीं था।
- 18 जिलों में सहायक प्रबंधकों/सहायक लेखा अधिकारियों के द्वारा जिला प्रबंधकों का कार्य संचालित किया जा रहा है जिसके परिणामस्वरूप सहायक प्रबंधकों/सहायक लेखा अधिकारियों और जिला प्रबंधकों के कर्तव्यों का अलगाव नहीं था एवं सहायक प्रबंधकों/सहायक लेखा अधिकारियों पर कोई पर्यवेक्षण नहीं था।
- कंपनी उचित मूल्य दुकान को जारी किये गये खाद्यान्न की मात्रा का सुपुर्दगी आदेश से मिलान करती है एवं डिमांड ड्राफ्ट (डीडी) जिला कार्यालयों में प्रत्येक माह प्राप्त किये जाते है।
- कंपनी जिला कार्यालयों उपार्जन/सुपुर्दगी केन्द्र में उचित तरीके से दस्तावेज के संधारण, आवधिक रिटर्न को मुख्यालय प्रेषित करने को सुनिश्चित करती है।
- विभिन्न संग्रहण स्थलों पर स्कन्ध के आकस्मिक जाँच की कोई प्रणाली नहीं थी।
- कंपनी में कोई सतर्कता अनुभाग नहीं है।

कंपनी अधिनियम, 1956 के प्रावधानों का पालन न करना

2.34 कंपनी अधिनियम, 1956 (अधिनियम) की धारा 285 के अनुसार कंपनी के निदेशक मण्डल (बीओडी) की बैठक प्रत्येक तीन कैलेण्डर माह में कम से कम एक बार अर्थात एक कैलेण्डर वर्ष में चार बैठक होनी चाहिए। तालिका वर्ष 2008 से 2012 के दौरान निदेशक मण्डल की बैठक की संख्या को दर्शाती है।

वर्ष	बैठक की संख्या	बैठक का दिनांक
2008	1	9 अप्रैल 2008
2009	2	23 जून 2009 एवं 28 अक्टूबर 2009
2010	3	9 मार्च 2010, 25 जून 2010 एवं 29 अक्टूबर 2010
2011	2	18 फरवरी 2011 एवं 26 अगस्त 2011
2012	3	12 मार्च 2012, 12 जुलाई 2012 एवं 17 दिसम्बर 2012

(स्त्रोतः कंपनी द्वारा दी गई जानकारी)

तालिका से देखा जा सकता है कि अधिनियम की आवश्यकतानुसार निदेशक मण्डल की बैठक नहीं हुई और कंपनी बैठक आयोजित करने में असफल रही। इस प्रकार निदेशक मण्डल का कंपनी की कार्यविधि पर नियंत्रण का अभाव रहा। निदेशक मण्डल का एजेण्डा एवं कार्यवाही विवरण की संवीक्षा से यह भी पाया गया कि निदेशक मण्डल की 24 वीं एवं 26 वीं बैठक जो कि क्रमशः 23 जून 2009 एवं 9 मार्च 2010 को आयोजित हुई थी, में भण्डारण हानि के लिए मानदण्ड निर्धारण के मामले पर चर्चा की गई। इसके बाद उत्तरवर्ती बैठक में इसकी चर्चा नहीं की गई। कंपनी ने मध्यान्ह भोजन के दावे, अन्य कल्याणकारी योजना के दावे एवं एफसीआई से गेहूँ की प्राप्ति के संबंध में भी चर्चा नहीं की गई।

प्रबंध ने कहा (सितम्बर 2013) कि अपरिहार्य परिस्थितियों के कारण पर्याप्त बैठक नहीं बुलाई जा सकी एवं पर्याप्त बैठक बुलाने के प्रयास किये जायेंगे।

निष्कर्ष

समीक्षा में यह पाया गया कि विना किसी आवश्यकता के अन्य जिलों से चावल के उपार्जन एवं परिवहन के परिणामस्वरूप परिवहन शुल्क का परिहार्य भुगतान हुआ, भण्डारण स्थान का उपयोग नहीं हुआ एवं विभिन्न योजनाओं के तहत खाद्यान्नों का आधिक्य/कम वितरण हुआ। परिवहन ठेकों में एक ही संभाग में विभिन्न आधार डिपो में परिवहन दरों में अत्यधिक भिन्नता पायी गयी। भण्डारण हानि के मानदण्ड के अभाव के कारण कंपनी द्वारा वापसी योग्य हानि का डाटा संधारित नहीं किया गया। आवश्यकता से अधिक भण्डारण स्थान का आरक्षण से भण्डारण स्थान का कम उपयोग हुआ, परिणामस्वरूप भण्डारण शुल्क का परिहार्य भुगतान हुआ। परिवहन ठेकेदारों द्वारा कम शक्कर की मात्रा की सुपुर्दगी करने पर कंपनी ने शास्ति की निम्न दर निर्धारित की एवं वसूली की । सेंट्रलाइज़्ड ऑनलाईन रियल टाईम इलेक्ट्रानिक पीडीएस (कोर पीडीएस) के लागू करने से छत्तीसगढ़, लाभार्थियों को अपनी सुविधा के अनुसार उचित मूल्य दुकान का चयन करने की सुविधा देने वाला भारत में पहला राज्य बन गया। कंपनी ने खाद्यान्नों का केन्द्रीय योजनाओं से राज्य योजना में परिवर्तन किया। मध्यान्ह भोजन योजना एवं अन्य कल्याणकारी योजना में भारत सरकार के आबंटन के बिना चावल एवं गेहूँ का

वितरण हुआ। वार्षिक लेखों के अन्तिमीकरण में विलम्ब के कारण भारत सरकार से सब्सिडी प्राप्त नहीं हुई। कंपनी ने भण्डारण स्थलों की समय-समय पर आकस्मिक जाँच करने की कोई व्यवस्था निर्दिष्ट नहीं की है।

अनुशंसाएँ

कंपनी को ध्यान में रखना चाहिए किः

- विभिन्न जिलों में आवश्यकता के आधार पर खाद्यान्नों का उपार्जन हो जिससे एक जिले से दूसरे जिले में स्थानान्तरण पर अतिरिक्त परिवहन शुल्क से बचा जा सके जिसे सब्सिडी दावे में सम्मिलित कर दिया जाता है;
- एसडब्ल्यूसी/सीडब्ल्यूसी से किसी विवाद से बचने के लिए भण्डारण हानि का मानदण्ड निर्धारित करना एवं बकाया राशि को वसूल करना तथा भण्डारण स्थान की निरंक उपयोगिता/कम उपयोगिता से वचने के लिए उचित योजना से भण्डारण स्थान का आरक्षण करना;
- खाद्यान्नों की एक योजना से दूसरी योजनाओं में परिवर्तन किये बिना खाद्यान्नों को आवंटन के अनुसार वितरण करना;
- भारत सरकार से सब्सिडी की शीघ्र प्रतिपूर्ति के लिए समय पर वार्षिक लेखे को अन्तिम रूप देना; और
- आंतरिक लेखा परीक्षा अनुभाग स्थापित करके आन्तरिक नियंत्रण व्यवस्था को सुदृढ़ करना एवं अच्छी निगरानी एवं पर्यवेक्षण सुनिश्चित करने के लिए आकस्मिक जाँच की व्यवस्था स्थापित करना।