अध्याय V
आंतरिक नियंत्रण

लेखापरीक्षा उद्देश्य: आंतरिक नियंत्रण की विद्यमान पद्धति की प्रभावशीलता का आकलन करना

5 आंतरिक नियंत्रण

व्यावसायिक संगठन जैसे कि सीएसडी के लिए सख्त आंतरिक नियंत्रण तंत्र का होना बहुत ही महत्वपूर्ण है। सरकारी नियमों तथा अधिनियमों में आंतरिक नियंत्रण तंत्र जैसे लेखा-विधि, आंतरिक लेखापरीक्षा, सतर्कता और मंत्रालय एवं उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा नियंत्रण को मुहैया करवाया जाता है। सीएसडी में इन आंतरिक नियंत्रण तंत्रों की अवस्था को नीचे दर्शाया गया है।

5.1 लेखा-विधि तथा आंतरिक लेखापरीक्षा

रक्षा लेखा महानियंत्रक (सीजीडीए) प्रधान लेखा प्राधिकारी एवं रक्षा लेखा नियंत्रक (सीडीए), सीएसडी पर सीएसडी संगठन की लेखा-विधि एवं आंतरिक लेखापरीक्षा का दायित्व रहता है। डिपो की स्थानीय लेखापरीक्षा सीडीए (सीएसडी) के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत पाँच स्थानीय लेखापरीक्षा कार्यालयों द्वारा की जाती है और ये मंबई, दिल्ली, चैन्नई, बी. डी. बारी, एवं नारंगी में स्थित हैं। 1998 से सीडीए, सीएसडी के लिए आंतरिक वित्तीय सलाहकार (आयएफए) के रूप में भी कार्य करता है।

सीडीए (सीएसडी) का प्रमुख कार्य बजटीय आवंटन के अनुसार निधि की मॉनिटरिंग तथा निर्गत करना, बजटीय आबंटनों के अनुसार व्यय का नियंत्रण करना, संबंधित लेखाशीर्ष के तहत लेखाओं का संकलन तथा सीएसडी एवं डिपो की आंतरिक लेखापरीक्षा करना है एवं यह सुनिश्चित करना है कि सीएसडी के व्यवसायिक लेखों को सही तरीके से तैयार किया जाए। विद्यमान प्रणाली में देखी गई कमियों की नीचे चर्चा की जाती है:

5.1.1 सहायक वाऊचरों के बिना लेखों का संकलन

1989 में जारी संशोधित लेखापरीक्षा प्रक्रियाओं के अनुसार, सभी विक्रय प्राप्तियों को सीएफआई में जमा किया जाएगा तथा जीएम (सीएसडी) द्वारा माँग किए जाने के उपरांत सीडीए (सीएसडी) मासिक व्यय के लिए अग्रदाय के रूप में आवश्यक निधि को उपलब्ध करवाएगा। जीएम (सीएसडी) को प्रत्येक माह सीडीए (सीएसडी) को प्रासंगिक वाउचरों के साथ अग्रदाय लेखों को जमा करना

पड़ता है। तथापि, क्योंकि सीएसडी अग्रदाय खर्च हुए व्यय पर समर्थित वाउचरों/दस्तावेज़ों को नहीं भेज रहा था, सीडीए (सीएसडी) ने सितंबर 1989 में प्रकट किया कि अग्रदाय को जारी करने के अतिरिक्त उनका व्यय पर कोई नियंत्रण नहीं था क्योंकि प्राप्ति एवं भुगतानों[18] की विवरणी हमेशा बकायों में प्राप्त होती थी। यह भी बताया गया कि, सिस्टम खर्च को आबंटित बजट तथा प्राप्ति के भीतर रखने के लिए कोई भी प्रभावी इनबिल्ट जाँच को मुहैया नहीं करवाता।

हमने देखा कि, उपरोक्त शंकाओं को जाहिर करने के बावजूद, यद्यपि सीएसडी द्वारा अग्रदाय लेखा के साथ मूल भुगतान वाउचरों को जमा नहीं करवाया गया, सीडीए (सीएसडी) अग्रदाय की प्रक्रिया को कायम रखता है। यह सीडीए (सीएसडी) द्वारा प्रभावी जाँच को प्रभावित करता है जिसके परिणामस्वरूप प्राप्ति एवं भुगतान लेखा (आर एंड पी) में प्रकाशित आकड़ों के बीच एवं सीएसडी द्वारा अनुरक्षित सामान्य लेखों में लगातार बेमेल रहता है। उपरोक्त बेमेल के बावजूद, जीएम (सीएसडी) द्वारा प्रदान वार्षिक प्रमाणपत्र कि लेखा-जोखा अनुरक्षित प्रारंभिक आकड़ों के साथ सहमत होते हैं, को सीडीए (सीएसडी) द्वारा मंजूरी प्रदान की गई।

उपरोक्त कारणों पर सीडीए (सीएसडी) (फरवरी 2016) ने यह पुष्टि की, कि संशोधित लेखापरीक्षा प्रक्रियाओं के तहत जरूरी सहायक वाऊचर मासिक प्राप्ति एवं भुगतान लेखों के साथ सीएसडी प्राधिकारियों द्वारा प्रस्तुत नहीं किए जाते, जिसके परिणामस्वरूप शत प्रतिशत जाँच कर पाना संभव नहीं हो पाया। यह भी बताया गया कि चूँकि प्रमाणपत्र एक निश्चित समय सीमा के भीतर प्रदान किया जाना था, उसे वैसे ही सीजीडीए कार्यालय में जमा करने के अलावा और कोई उपाय ही नहीं था।

यह उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि, सीएसडी द्वारा संशोधित लेखा प्रक्रियाओं का अनुपालन सीडीए (सीएसडी) द्वारा ठोस रुप में करवाया जाना चाहिए था एवं गलतियों को उचित सुधारपूर्वक कार्रवाई के लिए उच्चतर प्राधिकारियों के समक्ष लाया जाना चाहिए था।

5.1.2 वार्षिक लेखों का प्रमाणन

सीएसडी के वार्षिक लेखों को सीजीडीए के समक्ष प्रस्तुत किए जाने से पहले सीडीए (सीएसडी) उनकी विस्तृत जाँच करता है। सिर्फ सीडीए (सीएसडी) की आंतरिक लेखापरीक्षा रिपोर्ट न कि सांविधिक लेखापरीक्षक रिपोर्ट वार्षिक लेखों के साथ संलग्न होती है। इस रिपोर्ट के अध्याय-IV के पैरा 4.6.1 में वर्णित वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लेखों में शुद्ध मुनाफों में अतिरंजिता की महत्वपूर्ण कमियों को निर्देशित करने के बावजूद भी, सीएसडी (मुख्यालय) एवं सीडीए (सीएसडी) ने इस मामले पर सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की । सीडीए (सीएसडी) ने ऊपर लिखित गलत आकड़ों को लेखापरीक्षित आँकड़ों के रुप में प्रमाणित किया जिसके आधार पर, डीजीएडीएस द्वारा दिए गए

[18] वर्ष के दौरान वास्तविक प्राप्ति एवं भुगतान को निर्दिष्ट करने वाले लेखा।

लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र पर विचार किए बिना, मंत्रालय ने मुनाफ़ों का वितरण करने की मंजूरी प्रदान की।

5.1.3 हितों में विवाद के परिणामस्वरूप कमज़ोर सतर्कता नियंत्रण

चूँकि सीएसडी ₹ 15,000 करोड़ के वार्षिक बजट के साथ एक व्यवसायिक संगठन है, वो वर्ष 1977 से सतर्कता कक्ष के निर्माण पर विचार कर रही है। तथापि, सीएसडी ने संयुक्त महा प्रबंधक जो खरीद की क्रियाओं को देखता है, की सतर्कता प्राधिकारी के रूप में (1997) नियुक्ति की थी। चूँकि सतर्कता प्राधिकारी के तौर पर खरीद अधिकारी सीवीसी निर्देशों का उल्लंघन करता है, मंत्रालय ने इस तरह की नियुक्ति पर सहमति प्रदान नहीं की। हमने देखा कि सीएसडी ने कोई वैकल्पिक नियुक्तियाँ नहीं सुझाई एवं इस पद पर खरीद अधिकारी की नियुक्ति को जारी रखा।

निष्कर्ष 14:

सीडीए (सीएसडी) द्वारा सहायक वाऊचरों के बिना लेखों का संकलन व्यय के ऊपर उनके नियंत्रण को कमज़ोर करता है। सीवीसी निर्देशों का उल्लंघन करते हुए सीएसडी मुख्यालय में खरीद प्राधिकारी सतर्कता अधिकारी के रूप में कार्य कर रहे थे।

5.2 स्मार्ट कार्ड को जारी करने पर नियंत्रण

यूआरसी को स्वचालित करने के लिए, इन्वैंट्री प्रबंधन को बेहतर बनाने के लिए व कैंटीन सुविधाओं का दुरूपयोग बंद करने के लिए, कैंटीन इन्वैंट्री प्रबंधन सेवाओं (सीआईएमएस) के साथ स्मार्ट कार्ड को अप्रैल 2004 में विकसित किया गया। स्मार्ट कार्ड को जारी करने के लिए एक गैर सरकारी फर्म मेसर्स स्मार्ट चिप लिमिटेड के साथ सेना मुख्यालय द्वारा अप्रैल 2004 में एक करार किया गया। स्मार्ट कार्ड के लिए आवेदन पत्रों को आवेदक के कार्यालय प्रमुख के द्वारा अभिप्रमाणित किया जाता है एवं बाद में यूआरसी के सभापति द्वारा स्क्रीनिंग एवं अभिप्रमाणित कर नए कार्ड को जारी करने के लिए मेसर्स स्मार्ट चिप लिमिटेड फर्म को अग्रेषित किया जाता है। कार्ड के लागत को लाभार्थी द्वारा वहन किया जाता है।

डीडीजीसीएस द्वारा प्रस्तुत किए गए ब्योरे के अनुसार, कुल 44.12 लाख लाभार्थियों के लिए 44.48 लाख स्मार्ट कार्डों को जारी करने के बारे में उल्लेख 2010-11 के भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की प्रतिवेदन संख्या 14 में किया गया था। इस निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान लाभार्थियों को जारी किए गए स्मार्ट कार्डों के ब्योरे की जानकारी माँगने पर यह बताया गया कि कुल लाभार्थियों की जानकारी सीएसडी निदेशालय नहीं रखता तथा तीन सेवाओं तथा दूसरे लाभार्थी विभाग में उसे संबंधित शाखा/निदेशालय में रखा जाता है। इतनी भारी लाभार्थी संख्या के लगातार बदलने के कारण इसका लेखा रखना सीएसडी निदेशालय के लिए अनिवार्य नहीं है। लाभार्थी व्यक्ति के आवेदन पर ही व्यक्तिगत तथा योग्य आश्रितों के लिए स्मार्ट कार्ड जारी किया जाता है। यह भी

बताया गया कि कुल 50,05,448 स्मार्ट कार्ड सक्रिय है। आगे यह भी बताया गया कि, सही सूचनाओं को उपलब्ध करवाने का उत्तरदायित्व व्यक्ति पर होता है एवं आवेदन की वैधता की जाँच करने का उत्तरदायित्व प्रतिहस्ताक्षरित अधिकारी तथा यूआरसी प्रबंधन पर रहता है। सीएसडी निदेशालय पर नीतियों को जारी करने की ज़िम्मेदारी होती है और गैर पात्रता लाभार्थियों द्वारा कार्ड/सुविधाओं का दुरूपयोग रोकने के लिए भी अपनी सलाह प्रदान करता है।

यह उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि, प्राधिकरण स्तर पर पर्याप्त नियंत्रण की अनुपस्थिति के कारण, स्मार्ट कार्ड की दुरूपयोगिता से सीएसडी भंडारों की चोरी को अनदेखा नहीं किया जा सकता है जैसा कि नीचे दर्शाए गए मामले से स्मार्ट कार्ड की दुरूपयोगिता के तथ्य का पता चलता है जो कि मुख्यालय दक्षिण कमान पुणे द्वारा सूचित किया गया था और जिसे डीडीजीसीएस की लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया।

मुख्यालय दक्षिण कमान (एचक्यू एससी) पुणे ने मिलिटरी इंटेलिजन्स निदेशालय को सीएसडी स्मार्ट कार्डों के हेर-फेर के जरिए सीएसडी वस्तुओं की अवैध खरीद तथा विक्रय के रॅकेट को सूचित (जुलाई 2015) किया था।

मुख्यालय दक्षिण कमान (एचक्यू एससी) पुणे ने 800 कैंटीन स्मार्ट कार्ड, 1 मास्टर कार्ड, 2 स्मार्ट कार्ड रीडर एवं कैंटीन से संबंधित सॉफ्टवेयर की 15 सीडी की भी वसूली की तथा पाया कि 16 सीएसडी सिविलियन स्टाफ, 11 सेवा कार्मिक, पाँच भूतपूर्व कर्मचारी, 8 सिविलियन दलाल तथा चार सीआईएमएस तकनीशियन इसमें शामिल थे। नए कार्ड जारी किए जाने पर इन स्मार्ट कार्ड को वास्तविक उपभोक्ताओं द्वारा जमा किया गया था। तकनीशियनों और सर्वर ऑपरेटरों ने कथित तौर पर स्मार्ट कार्ड की खरीद की पास्ट हिस्ट्री के साथ छेड़छाड़ की व कई लेनदेन के लिए कार्ड का पुनः उपयोग किया।कार्ड धारक के रॅंक की भी कार्ड की खरीद सीमा बढ़ाने हेतु छेड़छाड़ की गई थी।

लेखापरीक्षा के सवाल के उत्तर में सीएसडी निदेशालय (सितम्बर 2015) ने बताया कि यह मामला सिविल पुलिस चैन्नई की जाँच के अधीन था तथा जाँच रिपोर्ट पुलिस अधिकारियों से प्राप्त होने के बाद प्रस्तुत की जाएगी।

वर्तमान में स्मार्ट कार्ड के जरिए सीएसडी भंडारों की खरीद की विवरणी के बारे में लाभार्थियों को सूचित करने के लिए सीएसडी के पास कोई पद्धति मौजूद नहीं है। इस प्रकार की पद्धति जैसे कि दवाईयों के जारी होने के संदेश को मोबाइल फोन में भेजने को केंद्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना (सीजीएचएस) में अनुसरण किया जा रहा है।

निष्कर्ष 15

गैर इरादतन लाभार्थियों द्वारा स्मार्ट कार्ड के गलत इस्तेमाल को नियंत्रण करने के लिए सीएसडी में पद्धति की कमी थी।

5.3 स्थानीय बाज़ार के लिए सीएसडी भंडारों की चोरी

चूँकि सीएसडी द्वारा भंडारों की खरीद रक्षा कार्मिकों एवं पात्र सिविल कार्मिकों को बिक्री हेतु की जाती है एवं विक्रय मूल्य बाजार की वर्तमान दरों से काफी कम होता है, सीएसडी की वस्तुओं की सिविल बाजार में लीकेज पर निगरानी रखने की जरूरत है।

तथापि, हमने देखा कि, यद्यपि यूआरसी एवं एरिया डिपो दोनों में आंतरिक नियंत्रणों को निर्धारित किया हुआ है, तथापि तीन स्टेशनों में सीएसडी भंडारों का अपात्र कार्मिकों द्वारा आहरण हुआ एवं सिविल बाजार में उसे बेचा गया जैसे कि नीचे ब्योरेवार दर्शाया गया है:

- **सीएसडी डिपो, अहमदाबाद**: यूआरसी 43 एएससी कॉय ने जनवरी से जून 2015 तक 6 महीनों के लिए सीएसडी डिपो, अहमदाबाद से भंडारों को इकट्ठा किया जिसके लिए यूआरसी द्वारा कुछ भुगतान किया गया था और बड़ी मात्रा में भुगतान तीसरी पार्टी द्वारा किया गया था एवं यूआरसी प्रतिनिधियों के द्वारा भंडारों को इकट्ठा किया गया था। ₹ 1.83 करोड़ मूल्य के भंडारों का भुगतान चेक/डीडी द्वारा तीसरी पार्टी द्वारा किया गया था। शिकायत के आधार पर आरएम, सीएसडी डिपो के अधीन अधिकारियों के बोर्ड के द्वारा इस मामले की जांच की गई थी। अंत में, इस मुद्दे को सीबीआई द्वारा जाँच करवाने के लिए रक्षा मंत्रालय के समक्ष ले जाया गया क्योंकि तीन एजेंसियाँ यथा यूआरसी, एरिया डिपो एवं तीसरी पार्टी शामिल थीं।

- **सीएसडी डिपो, मुम्बई:** ₹ 32.42 लाख मूल्य के भंडारों को सीएसडी (मुख्यालय) के यूआरसी के कर्मचारी द्वारा 2009-10 एवं 2010-11 में एरिया डिपो से इकट्ठा किया गया एवं सिविल बाजार में बेचा गया। सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा की गई जाँच में मुबंई के एरिया डिपों के कर्मचारी एवं अधिकारियों की लापरवाही पायी गई क्योंकि भंडारों की माँग को यूआरसी द्वारा भेजा नहीं गया था और भंडारों का भुगतान भी यूआरसी कर्मचारी के अपने वैयक्तिक चेक के जरिए किया गया था।

- **सीएसडी डिपो, कोलकाता:** जीओसी बंगाल एरिया की लिखित शिकायत के आधार पर सीएसडी भंडारों की चोरी के मामलों में, सीबीआई जाँच के दौरान देखा गया कि यूआरसी एमएच पानागढ़ के नाम पर जालसाज़ी तथा नकली माँगपत्रों तथा प्राधिकार पत्रों को जारी किया गया। अप्रैल 2010 से जून 2011 के दौरान इन माँग पत्रों पर ₹ 1.56 करोड़ मूल्य के भंडार जारी हुए थे, जो यूआरसी एमएच, पानागढ़ में पहुँचे ही नहीं थे।

उपरोक्त दर्शाए गए सीएसडी भंडारों की स्थानीय मार्केट में लीकेज अप्रभावी नियंत्रण को सूचित करता है तथा विद्यमान ऐसे प्रावधान कि डिपो प्रबंधकों को यूआरसी से प्राप्त वस्तुओं की वास्तविक प्राप्ति की पुष्टि करनी चाहिए, को और सक्षम करने की आवश्यकता है।

निष्कर्ष 16:

यूआरसी प्राप्त भंडारों का डिपो द्वारा जारी भंडारों के मिलान की प्रक्रिया के पश्चात भी सीएसडी यूआरसी से भंडारों की लीकेज को नियंत्रण करने में असफल हुई।

5.4 निम्न प्राधिकारियों द्वारा प्रत्यायोजित सीमा से अधिक शक्तियों का उपयोग करना

जनवरी 2009 में रक्षा मंत्रालय ने सीएसडी में खरीदी आदेश के लिए वित्तीय शक्तियों को बढ़ाने के लिए आदेश जारी किए जिसके अनुसार 20 लाख तक की खरीदारी के लिए जीएम एवं 20 लाख से उपर तक की खरीदारी को मंजूरी प्रदान करने के लिए बीओए आदेश देगा। इसके अलावा, डिपो प्रबंधकों को, एक माह की जरूरतों को पूरा करने के लिए स्थानीय खरीदारी आदेश (एलपीओ) के साथ, अधिकृत किया जाएगा जिसमें मद की औसत 1 महीने से ज्यादा न हो।

हमने देखा कि जीएम द्वारा 20 लाख से अधिक की भी खरीदारी की गई। उसी प्रकार, डिपो प्रबंधक किसी भी तरह के वित्तीय अनुदेशों का पालन किए बिना अपने वित्तीय शक्तियों से ऊपर जाकर स्थानीय खरीद आदेश (एलपीओ) दे रहे थे। इस तरह के आदेशों का 2010-11 से 2015-16 के दौरान मूल्य ₹ 17,791.54 करोड़ (₹ 14,392.36 करोड़ जीएम के द्वारा + ₹ 3,399.18 करोड़ डिपो के द्वारा) था। ऐसे आदेशों के लिए बोओए के अनुमोदन बाद में लिए गए जो कि साधारणत: दो से आठ महीनों की देरी से लिए जा रहे थे।

सक्षम प्राधिकारी की मंजूरी के बिना खरीदारी आदेशों को रखा जाना जीएफआर के नियमों का उल्लंघन करता है जिसके अनुसार जब तक सक्षम प्राधिकारी द्वारा व्यय को मंजूरी नहीं दी जाए तब तक कोई भी प्राधिकारी व्यय नहीं कर सकता है।

सीएसडी ने बताया कि यदि प्रत्यायोजित सीमा के भीतर वस्तु आदेश को संकुचित कर दिया जाता है, तो वह उपभोक्ता संतुष्टी को प्रभावित करेगा। यह भी बताया गया कि वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजन में वृद्धि का मामला रक्षा राज्य मंत्री की सहमति के बाद कार्यकारी समीति के सम्मुख रखा गया है, जो प्रगतिशील है।

सिफारिशें:

12. सीडीए (सीएसडी) द्वारा बिना सहायक वाउचरों के लेखों का संकलन करना व्यय पर नियंत्रण को कमजोर करता है, अत: विद्यमान नीति के अनुसार सीएसडी द्वारा सहायक वाउचरों को प्रस्तुत करने की आवश्यकता है।

13. सीएसडी एक वाणिज्यिक सिद्धांतो पर चलने वाली पैन इंडिया संगठन होने के कारण, मंत्रालय को सीवीसी के दिशा-निर्देशों को मद्देनजर रखते हुए सीएसडी (मुख्यालय) में एक निष्ठावान सतर्कता अधिकारी के तहत शीघ्रता से एक ठोस निगरानी विभाग का निर्माण करना चाहिए।

14. स्मार्ट कार्डों के जारी/रद्द करने का कार्य सीएसडी निदेशालय द्वारा केंद्रीय रूप से मॉनिटर किए जाने की आवश्यकता है ताकि इस सुविधा के संभाव्य दुरूपयोग से बचा जा सके। साथ ही कार्ड के दुरूपयोग के मामलों का शीघ्र ही निपटान किया जाए ताकि यह दूसरे के लिए एक उदाहरण बन जाए।

15. सीएसडी स्मार्ट कार्ड के जरिए किए जाने वाले लेनदेन की उनके लाभार्थियों को सूचना देने के लिए एक यंत्रणा को तैयार करे ताकि जालसाज़ खरीदी के दुरूपयोग के खतरे को कम कर सके।

16. विद्यमान तंत्र जिसमें डिपो जारी भंडार का यूआरसी प्राप्त भंडार से मिलान किया जाता है, को एक स्वतंत्र एजन्सी अर्थात सीएसडी/सीएसडी निदेशालय के पुनरीक्षण द्वारा और सक्षम बनाने की आवश्यकता है।