कार्यकारी सारांश

1. निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य

कैंटीन भंडार विभाग (सीएसडी) की पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2008-09 अवधि के दौरान की गई थी एवं भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की वर्ष 2010-11 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 14 में प्रस्तुत की गई थी। इस प्रतिवेदन में महत्वपूर्ण मामलों को रेखांकित किया गया जिनमें व्यापारिक प्रचालन तथा वित्तीय प्रबंधन में विसंगतियाँ, अनुचित मूल्य निर्धारण नीतियाँ तथा अपर्याप्त भंडारण शामिल थे। लेखापरीक्षा में रिकार्डों को दिखाने की अस्वीकार्यता के कारण सीएसडी की विस्तारित शाखा के रूप में कार्य करने वाली यूनिट रन कैंटीन का मूल्यांकन नहीं किया जा सका। लोक लेखा समिति (पीएसी), ने अपनी सिफारिशें इस निष्पादन लेखापरीक्षा के आधार पर अपनी 48वीं तथा 75वीं रिपोर्ट में दी।

मंत्रालय द्वारा पीएसी तथा कार्रवाई टिप्पणी में दिए गए आश्वासनों के क्रियान्वयन की स्थिति का आकलन करने के लिए "कैंटीन भंडार विभाग" की निष्पादन लेखापरीक्षा की गई। व्यापारिक प्रचालनों, वित्तीय प्रबंधन, सीएसडी द्वारा अधिप्राप्ति तथा भंडारों की कीमत निर्धारण के अलावा, हमने सीएसडी के प्रचालनों की तुलना में यूआरसी के आंतरिक नियंत्रण की पर्याप्तता तथा उसके कार्यचालन पर भी ध्यान दिया।

2. महत्वपूर्ण निष्कर्ष

वस्तुओं की प्रस्तावना

आपूर्तिकर्ताओं के निवेदन पर सामान्यत: सीएसडी वस्तुओं को प्रस्तावित किया जाता है। तथापि, वस्तुओं को प्रस्तावित करने से पहले सीएसडी उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं तथा रूचि को जानने में असफल रही। बाज़ार सर्वेक्षण तथा गुणवत्ता जाँचे बिना तथा आयातकर्ता और प्रधान उत्पादक के बीच हुए अनुबंध की उपलब्धता को सुनिश्चित किए बिना आयातित वस्तुओं को प्रस्तावित किया गया। **(पैरा 2.1 तथा 2.1.1)**

बेस डिपो का अनार्थिक कार्यचालन

पीएसी ने सौहार्दपूर्ण समाधान तक पहुँचने के लिए इच्छा व्यक्त की थी ताकि न तो सम्पूर्ण आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन पर विपरीत प्रभाव पड़े और न ही मूल्य वर्धित कर (वॅट) के भुगतान में भारी रूकावट या विलंब हो।

हमने देखा कि डिपो का वाणिज्यिक प्रचालन अनार्थिक रूप से किया जा रहा था। ₹ 485.47 करोड़ की वॅट वापसी पर रूकावट तथा उपभोक्ताओं पर ₹ 43.89 करोड़ का अतिरिक्त बोझ बेस डिपो के ऊपर अत्यधिक निर्भरता के कारण हुआ। **(पैरा 2.2 से 2.2.3)**

इंकार का उच्च प्रतिशत

वर्ष 2010-11 से 2015-16 की अवधि के दौरान 11 एरिया डिपो में की गई संवीक्षा यह निर्दिष्ट करती है कि यूआरसी द्वारा माँगी गई वस्तुओं के इन्कार 7.17 से 25.42 प्रतिशत के बीच थे जिन्होंने उपभोक्ताओं की संतुष्टि पर प्रभाव डाला। **(पैरा 2.3.1)**

अनुचित तरीके से वस्तुओं/चीजों की कीमतों का निर्धारण करना

सीएसडी मूल्य संरचना में विभिन्न आकस्मिक प्रभारों के रूप में बीमा प्रभार, किराया प्रभार और क्लियरिंग प्रभारों को अपनी व्यय राशि से अधिक भारित कर रही थी जिससे उस हद तक दरों के लाभ में कम गिरावट आ गई। इसके अतिरिक्त, अपने मुनाफों का आकलन करते समय सीएसडी शराब के आबकारी शुल्क पर भी, जो एक स्थानीय लेवी है, लाभ को भारित कर रही थी जिसके कारण देश भर में स्थानीय लेवी को छोड़कर बिक्री की कीमतों की एकरूपता जैसा कि मूल्य निर्धारण नीति में परिकल्पित था को हासिल नहीं किया जा सका।
(पैरा 3.1 से 3.1.2)

कीमतों के संशोधन में अनियमितता के परिणामस्वरूप उपभोक्तोओं पर अतिरिक्त बोझ

सीएसडी इन्वैंट्री में रखी गई वस्तुओं की कीमत में आई भिन्नता की निगरानी के लिए कोई विशिष्ट तंत्र या प्रक्रिया का निर्धारण नहीं किया गया इसलिए आपूर्तिकर्ता कीमतों के गिरावट से प्राप्त होने वाले लाभ को सीएसडी को टालने में सफल रहा। इसके अतिरिक्त, आपूर्तिकर्ताओं द्वारा प्रस्तावित कीमत संशोधन पर अंतिम निर्णय/अनुमोदन मिलने में विलंब के कारण कीमत की गिरावट की ₹ 6.61 करोड़ राशि जिसे आपूर्तिकर्ताओं से वसूला गया, का लाभ उपभोक्ताओं तक नहीं पहुँचाया जा सका। इसी प्रकार, निश्चित माँग (एएफडी-I) वस्तुओं की एक के प्रति एक प्रतिस्थापना की स्वीकृति में विलंब के कारण, नवीनतम/संशोधित उपकरणों के साथ कीमत में आई ₹ 2.63 करोड़ की राशि गिरावट का लाभ उपभोक्ताओं के लिए उपलब्ध नहीं था।
(पैरा 3.2.1 से 3.2.3)

गुणवत्ता नियंत्रण

समग्र खाद्य प्रयोगशालाओं (सीएफएल) द्वारा ही परीक्षण को सीमित रखने के कारण एवं वस्तुओं की गुणवत्ता जाँच के लिए अतिरिक्त मान्यता प्राप्त प्रयोगशालाओं की गैर-पहचान के कारण सीएसडी निर्धारित नीति के अनुसार गुणवत्ता परीक्षण कराने में असफल रहा। पीएसी को आश्वासन देने के बावजूद निर्धारित चक्र तहत सीएसडी को आपूर्ति की गए वस्तुओं का परीक्षण नहीं हुआ। इसके अतिरिक्त, सीएसडी परीक्षण की रिपोर्टों की निगरानी तथा समयानुसार प्राप्ति को सुनिश्चित करने में भी असफल रहा जिसके परिणामस्वरूप परीक्षण का उद्देश्य ही विफल हो गया। सीएसडी द्वारा भारत के खाद्य सुरक्षा तथा मानक प्राधिकारी (एफएसएसएआय) को दिए हुए आश्वासन की वचनबद्धता कि वो अपने नियंत्रण के तहत सभी यूनिट रन कैंटीन (यूआरसी) द्वारा एफएसएसए के नियमों तथा अधिनियमों के पालन को सुनिश्चित करा रहा है, अपने आप में संदिग्ध है क्योंकि डिपो स्वयं निर्धारित गुणवत्ता जाँच को बनाए रखने में असमर्थ रहे हैं। **(पैरा 3.3 से 3.3.4)**

कैंटीन व्यापार अधिशेष से प्राप्त अनुदान सहायता की संवितरणी

यद्यपि मंत्रालय ने सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) प्रावधानों के अनुसार, प्राथमिक तौर पर सेवा कार्मिकों के कल्याण के लिए अनुदान सहायता की संवितरणी के लिए दिशा-निर्देश जारी किए थे, फिर भी दिशा-निर्देशों/जीएफआर के पालन न करने संबंधी मामलों को जैसे कि सरकारी विभागों जैसे सीएसडी, कैंटीन सेवाओं का नियंत्रण बोर्ड (बीओसीसीएस) तथा रक्षा मंत्रालय के लिए अनुदान की मंजूरी, दिशा-निर्देशों में निर्धारित उद्देश्यों के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए अनुदानों का प्रयोग, निधि का लाभ लेने हेतु लाभार्थियों द्वारा गलत प्रमाणपत्रों को जारी किया जाना, अनुप्रयुक्त अनुदान की गैर वापसी इत्यादि लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया।

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लेखों में शुद्ध मुनाफ़ा के गलत चित्रण को महानिदेशक लेखापरीक्षा, रक्षा सेवाएँ (डीजीएडीएस) द्वारा प्रदान किए गए प्रमाणपत्र में इंगित किया गया था। तथापि, मंत्रालय द्वारा संस्वीकृत कैंटीन व्यापार अधिशेष (सीटीएस) डीजीएडीएस द्वारा प्रमाणित किए गए लेखों पर आधारित नहीं थे जिसके फलस्वरूप सेवाओं को अतिरंजित सीटीएस की संवितरणी की गई।

(पैरा 4.6 तथा 4.6.1)

सीएसडी द्वारा पेंशन तथा सेवा निवृत्ति के लाभों का अप्राधिकृत भुगतान

1989 के संस्वीकृत लेखांकन प्रक्रिया का उल्लघंन करते हुए सीएसडी ने अपने कर्मचारियों को पेंशन तथा सेवा निवृत्ति की सुविधाओं का भुगतान किया तथा इन्हें 'सरकार से देय' के रूप में प्रतिबिंबित किया। इसके अतिरिक्त, सीएसडी ने कर्मचारियों से वसूल की गई जीपीएफ के अंशदान को सरकार के साथ जमा नहीं कराया बल्कि जीपीएफ के अंशदान पर ब्याज़ को 'सरकार से देय' के रूप में प्रतिबिंबित किया। **(पैरा 4.7)**

वॅट का प्रबंधन

विभिन्न राज्य सरकारों की वॅट अधिसूचनाओं के क्रियान्वयन में विसंगतियों के परिणामस्वरूप वॅट वापसी दावों के लंबे बकाए (₹ 1001.97 करोड़) के कारण सरकारी निधि में रूकावट, राज्य सरकारों द्वारा वॅट की अस्वीकृति (₹ 43.47 करोड़), गलत वॅट रिटर्न के जमा होने पर दंड तथा उचित रूप से वॅट अधिसूचना का अक्रियान्वयन (₹ 23.77 करोड़) देखा गया। इसके अतिरिक्त, सीएसडी थोक विक्रय मूल्य को आकलन करते समय वॅट राशि को शामिल करने में असफल रही जिसके परिणामस्वरूप ₹ 43.78 करोड़ का नुकसान हुआ।

(पैरा 4.8)

हितों में विवाद के परिणामस्वरूप कमज़ोर सतर्कता नियंत्रण

केंद्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में, सीएसडी मुख्यालय में खरीद अधिकारी, सतर्कता अधिकारी के रूप में कार्य कर रहा था। डिपो द्वारा जारी भंडारो की मात्रा को यूआरसी के लेखों के साथ मिलान करने के बावजूद सीएसडी यूआरसी से भंडारों के लीकेज का पता लगाने में असफल रहा।

(पैरा 5.1.3 तथा 5.3)

यूआरसी के द्वारा वॅट संबंधी मामलों में विसंगतियाँ

वॅट के क्रियान्वयन में आई कई विसंगतियाँ जैसे कि राज्य वाणिज्य कर विभाग के साथ अपंजीकरण तथा वॅट का अक्रियान्वयन, रियायती वस्तुओं पर वॅट के एकत्रीकरण को देखा गया।

(पैरा 6.2)

मात्रात्मक छूट (क्यूडी) के लेखाकरण में अनियमितताएँ

सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) के प्रावधानों का पालन किए बिना क्यूडी राशि को संस्वीकृत किया जा रहा था तथा दिशा-निर्देशों के अनुसार इसका प्रयोग नहीं किया जा रहा था जैसा कि उच्चतर फार्मेशन के लिए ₹ 29.49 करोड़ का हस्तांतरण, निधि का पूर्ण प्रयोग किए बिना प्रयुक्ति प्रमाणपत्र (यूसी) को प्रस्तुत करना तथा उनके खातों में (₹ 10.11 करोड़) अव्ययित राशि को बनाए रखना। **(पैरा 6.3 तथा 6.3.1)**

शराब के आहरण में अनियमितताएँ

20 यूआरसी में पात्रता की तुलना में शराब का अधिक आहरण जो कि 5,14,369 यूनिट तक था और ₹ 100 प्रति रम बोतल की न्यूनतम दर पर ₹ 5.14 करोड़ के मूल्य का था, को देखा गया जिसका खुले बाज़ार में अवैध रूप से विक्रय हो सकता है। **(पैरा 6.4)**

महत्वपूर्ण सिफारिशें

1. चूँकि सीएसडी 5548 वस्तुओं को धारित कर रहा है जिसमें पिछले छः वर्षों में 3035 वस्तुएँ प्रस्तावित की गई, उपभोक्ताओं की जरूरत एवं सामान की प्रसिद्धि को ध्यान में रखते हुए, नई वस्तुओं को प्रस्तावित करने के लिए एक व्यापक नीति की तत्काल आवश्यकता है।

2. अपने अनार्थिक कार्यचालन एवं संभार तंत्र तथा संचार और सूचना प्रौद्योगिकी की प्रगति को ध्यान में रखते हुए केन्द्रियकृत बेस डिपो की उपयोगिता का पुनरीक्षण करने की आवश्यकता है।

3. मंत्रालय द्वारा सीएसडी एवं यूनिट रन कैंटीनों (यूआरसी) में आपूर्ति श्रृंखला के सभी स्तरों पर गुणवत्ता नियंत्रण उपायों के प्रभावी क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए एक प्रभावी यंत्रणा बनायी जाए ताकि भारत के खाद्य सुरक्षा तथा मानक प्राधिकारी तथा अंततः उपभोक्ताओं के साथ वचनबद्धता को पूरा किया जा सके।

4. एक वाणिज्यिक संगठन होने के कारण सीएसडी को वाणिज्यिक प्रचालन करने वाले संगठनों के सदृश्य प्रकटीकरण आवश्यकताओं सहित लेखांकन नीतियों के एक समूह को अपनाना चाहिए। मंत्रालय को सीटीएस की संवितरणी की मंजूरी देने से पहले सीएसडी के वार्षिक लेखों पर सांविधिक लेखापरीक्षक द्वारा जारी किए गए लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र को विचार में लेना चाहिए।

5. क्यूडी के रूप में मुनाफे की हिस्सेदारी करने के बजाय मंत्रालय को सीएसडी (मुख्यालय) को मुनाफे की मार्जिन को कम करने के लिए निर्देश जारी करने चाहिए जिससे उसका लाभ अंततः उपभोक्ताओं को मिल सके।

6. नियमित एवं तदर्थ अनुदान सहायता की स्वीकृति को पारदर्शी करना चाहिए तथा जीएफआर में परिकल्पित ब्योरेवार प्रस्तावों के आधार पर मंज़ूरी दी जानी चाहिए। इन अनुदानों को सिर्फ लाभार्थियों के कल्याण के लिए प्रयोग करना चाहिए एवं इन अनुदानों का विचलन या दुरुपयोग करने पर मंत्रालय से पुनः मिलने वाले अनुदान के लिए उसे पाने वाले को अपात्र ठहराया जाना चाहिए।

7. रक्षा लेखा नियंत्रक, (सीएसडी) को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि पेंशन योगदान, जीपीएफ अंशदान एवं केंद्र सरकार के कर्मचारियों का समूह बीमा योजना को सरकार को जमा करना चाहिए। मंज़ूरीकृत लेखा प्रक्रियाओं के अनुसार पेंशन एवं दूसरे सेवा निवृत्ति लाभों को कोषागारों/रक्षा पेंशन वितरण कार्यालय या बैंकों के द्वारा संवितरित किया जाना चाहिए।

8. सीएसडी जो कि वाणिज्यिक सिद्धांतो पर चल रहा एक पैन इंडिया संगठन है, मंत्रालय को केंद्र सतर्कता आयोग के दिशा-निर्देश के अनुसार सीएसडी (मुख्यालय) में एक निष्ठावान सतर्कता अधिकारी सहित सतर्कता विभाग शीघ्र तैयार करने की आवश्यकता है।

9. 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 मामले का शीघ्र ही निपटान किया जाए ताकि यह दूसरे के लिए एक उदाहरण बन जाए। सीएसडी स्मार्ट कार्ड के जरिए किए जाने वाले लेनदेन की उनके लाभार्थी को सूचना देने के लिए एक तंत्र को तैयार करे ताकि जालसाज़ खरीदी के दुरूपयोग के खतरे को कम कर सके।

10. चूँकि मात्रात्मक छूट के रूप में वित्तीय सहायता, रक्षा सेवाओं द्वारा समर्थित सेवा कर्मियों की तैनाती तथा यूआरसी को नाममात्र किराया/किराया मुक्त आवास उपलब्ध करवाया जाता है, पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा में दी गई, यूआरसी को संसद की जवाबदेही व्यवस्था में लाने की सिफारिश दोहराई जाती है।

11. मंत्रालय/सीएसडी को उस यंत्रणा को मजबूत बनाना चाहिए जिसे यह सुनिश्चित किया जा सके कि प्राधिकृत तैनाती के अनुसार ही शराब को यूआरसी को विक्रय किया गया है जिससे कि सिविल मार्केट में इसके लीकेज को रोका जा सके तथा आबकारी शुल्क विभाग द्वारा स्वीकृत की गई सीमा के साथ माँग का मिलान होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, स्वीकृत तैनाती पर नहीं बल्कि वास्तविक तैनाती के आधार पर शराब से संबंधित लायसेंस लिए जाने चाहिए।