अध्याय 9 वित्तीय प्रबन्धन तथा आन्तरिक नियंत्रण

उद्देश्य 7: क्या प्रभावी वित्तीय प्रबन्धन तथा आन्तरिक नियंत्रण चाय बोर्ड में विद्यमान है।

वित्तीय प्रबन्धन

9.1 2002–11 के दौरान चाय बोर्ड द्वारा प्राप्त निधियां तथा उनके प्रति किया गया खर्च निम्नवत था:

(₹करोड़ में)

तलिका 17 प्राप्त निधियां*

वर्ष	योजनागत			जोड़ योजनागत	योजनेत्तर	जोड़
	आर्थिक सहायता	आर एण्ड डी	ऋण तथा ब्याज की वसूली/एमओसी एण्ड आई से प्राप्त ऋण			
2002-03	46.97	9.36	11.78	68.11	16.49	84.60
2003-04	30.99	14.70	10.59	56.28	15.50	71.78
2004-05	69.17	18.00	11.83	99.00	16.00	115.00
2005-06	82.88	18.38	11.37	112.63	17.15	129.78
2006-07	116.76	15.51	40.53	172.80	17.75	190.55
2007-08	96.42	14.00	22.41	132.83	18.75	151.58
2008-09	87.02	22.97	10.14	120.13	21.86	141.99
2009-10	86.51	27.32	14.20	128.03	22.22	150.25
2010-11	100.56	28.83	11.26	140.65	26.43	167.08
जोड़	**717.28**	**169.07**	**144.11**	**1030.46**	**172.15**	**1202.61**

(₹करोड़ में)

तलिका 18 वितरित निधियां/किया गया व्यय*

वर्ष	योजनागत			जोड़ योजनागत	योजनेत्तर **	जोड़
	आर्थिक सहायता	आर एण्ड डी	वितरित ऋण			
2002-03	51.68	13.88	6.78	72.34	18.20	90.54
2003-04	31.68	15.81	7.01	54.50	17.67	72.17
2004-05	68.05	18.01	3.15	89.21	17.17	106.38
2005-06	76.35	17.12	0.70	94.17	19.54	113.71
2006-07	123.91	14.60	0.55	139.06	20.43	159.49
2007-08	89.06	11.83	0.25	101.14	20.16	121.30
2008-09	102.35	25.44	0.00	127.79	33.17	160.96
2009-10	85.62	27.24	0.00	112.86	43.96	156.82
2010-11	101.77***	27.98***	0.00	129.75***	40.50***	170.25
जोड़	**730.47**	**171.91**	**18.44**	**920.82**	**230.80**	**1151.62**

** स्रोत–चाय बोर्ड के वार्षिक लेखे*

*** चाय बोर्ड द्वारा भेजी गई सूचना*

**** अनुमानित तथा लेखों के अंतिम भाग के अधीन*

वित्तीय प्रबन्धन, जनशक्ति प्रबन्धन तथा आन्तरिक नियंत्रण पर आपत्तियों पर नीचे के पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

उपकर की दरों की समीक्षा की आवश्यकता

9.2 चाय अधिनियम की धारा 25 के अनुसार भारत में उत्पादित सभी चाय पर 50 पैसा प्रति किलोग्राम अधिकतम दर पर उपकर उदग्रहित किया जाता है। संग्रहण के खर्चों को घटाने के बाद कम किया गया उपकर चाय के विकास के लिए उपयोग किया जाएगा और अधिनियम की धारा 26 के अनुसार चाय बोर्ड को दिया जाएगा। संघ सरकार वित्त लेखे में प्रदर्शित चाय पर उपकर की वर्षवार राजस्व प्राप्तियों के विश्लेषण से निम्नलिखित पता चला:

(₹करोड़ में)

तलिका–19 उपकर की वर्षवार प्राप्ति तथा वितरण

वर्ष	चाय पर उपकर की प्राप्ति *	चाय निधि को हस्तांतरित राशियां**			
		अधिशेष	वर्ष के दौरान प्राप्ति	वर्ष के दौरान वितरण	अन्त शेष
2005-06	26.43	53.00	70.00	26.58	96.42
2006-07	37.40	96.42	0.00	32.68	63.74
2007-08	30.15	63.74	0.00	49.42	14.32
2008-09	32.14	14.32	0.00	4.06	10.26
2009-10	32.68	10.26	0.00	4.06	6.20
जोड़	158.80		70.00	116.80	

*** स्रोत– संघ वित्त लेखे की विवरणी 8 ** संघ वित्त लेखे की विवरणी 13**

2005–10 के दौरान भारत में उत्पादित सभी चाय पर उपकर के रूप में ₹158.80 करोड़ की कुल राशि संग्रहित की गई थी। तथापि 2005–06 के दौरान चाय निधि को केवल ₹70 करोड़ हस्तांतरित किए गए थे। यह देखा गया था कि वित्त वर्ष 2006–07 से 2009–10 के लिए चाय पर उपकर संग्रहण के स्थान पर कोई हस्तांतरण नहीं किए गए थे।

समय समय पर लगाए गए उपकर की दरों के ब्यौरे नीचे दर्शाए गए है:

तलिका–20 समय समय पर लगाए गए उपकर की दरें

दिनांक	उपकर की दर
10 जून 1967 से	4 पैसा प्रति किलोग्राम
27 नवम्बर 1975 से	6 पैसा प्रति किलोग्राम
11 अगस्त 1978 से	8 पैसा प्रति किलोग्राम
15 अगस्त 1986 से	कुर्सियांग, कलिम्पोंग तथा दार्जिलिंग उपमण्डलों के पर्वतीय क्षेत्रों में उत्पादित चाय के लिए 8 पैसा प्रति किलोग्राम अन्य क्षेत्रों में उत्पादित चाय पर 15 पैसा प्रति किलोग्राम
1 अप्रैल 1997 से आजतक	कुर्सियांग, कलिम्पोंग तथा दार्जिलिंग उपमण्डलों के पर्वतीय क्षेत्रों में उत्पादित चाय के लिए 12 पैसा प्रति किलोग्राम अन्य क्षेत्रों में उत्पादित चाय के लिए 30 पैसा प्रति किलोग्राम

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से सुस्पष्ट है कि उपकर की दरें लगभग तीन वर्षों से 14 वर्षों से अधिक के बीच भिन्न अन्तरालों पर संशोधित की गई है। चूंकि विकास कार्यकलापों के लिए चाय बोर्ड पर संसाधन दबाव था जैसा कि पैराग्राफ 4.7 में चर्चा की गई, इसलिए उपकर की दरों के संशोधन पर अधिक नियमित अन्तराल पर मंत्रालय द्वारा विचार किया जाना चाहिए। हमने आगे देखा कि अधिकतम 50 पैसा प्रति किलोग्राम की दर पर उपकर की सीमा काफी पहले 1986 में निर्धारित की गई थी। सरकार इस निर्धारित सीमा की समीक्षा करने पर विचार करे।

वाणिज्य मंत्रालय ने मई 2011 में बताया कि उपकर को बढ़ाने का प्रस्ताव सरकार के विचाराधीन है। जहॉ तक 50 पैसा प्रति किलोग्राम के बाद उपकर की सील को बढ़ाने का संबंध है, यह बताया कि चूंकि इसके लिए चाय एक्ट में संसद के अनुमोदन से संशोधन आवश्यक था अतः इस पर एक्ट संशोधन के समय विचार किया जाएगा।

योजनेत्तर कार्यकलापों के लिए योजनागत निधियों का विपथन

9.3 वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजना नियमावली (डीएफपीआर) के नियम 10(6) के अनुसार योजनागत शीर्ष से योजनेत्तर शीर्ष को विनियोग अथवा पुनर्विनियोग केवल वित्त मंत्रालय के पूर्व अनुमोदन से किया जाना चाहिए। हमने देखा कि चाय बोर्ड ने 2002–03 से 2007–08 के दौरान योजनागत से योजनेत्तर शीर्ष को ₹48.10 करोड़ तथा योजनेत्तर से योजनागत शीर्ष को ₹32.18 करोड़ की कुल राशि विपथित की थी। तथापि ऐसे विपथन के लिए मंत्रालय का अनुमोदन अभिलेख पर दर्ज नहीं किया गया था। निम्नलिखित उदाहरणों में योजनागत निधियां का योजनेत्तर कार्यकलापो के लिए उपयोग किया गया था।

(क) भारत सरकार ने अप्रैल 1998 तक चाय बोर्ड द्वारा देय बकाया ऋण देयों के अवरोधन द्वारा आवर्ती संग्रह के सृजन का अनुमोदन किया। दिसम्बर 2001 सरकार ने संग्रह में ₹43.96 करोड़ की राशि को रोकने का अनुमोदन किया जो अन्यथा चाय बोर्ड द्वारा उनको देय थी। हमने देखा कि 2002–08 की अवधि के दौरान बोर्ड ने आवर्ती संग्रह (योजनागत शीर्ष) से ₹7.50 करोड़ चाय बोर्ड चाय निधि लेखे (टीबीएफ) (योजनेत्तर शीर्ष) को हस्तांतरित किए और आवर्ती संग्रह को अन्तरित किए जाने के लिए अभी भी बकाया ₹3.00 करोड़ का शेष छोड़ते हुए ₹4.50 करोड़ वापस वसूल किए। चाय बोर्ड/मंत्रालय ने अक्तूबर 2009 में बताया कि यह कार्यालय के दिन प्रतिदिन के व्यय को पूरा करने के लिए किया गया था।

(ख) 2003–08 के दौरान बोर्ड द्वारा अपने अनुसंधान एवं विकास लेखे से योजनेत्तर लेखे मद मे कर्मचारियो के वेतन व भत्तों का जो अनुसंधान करने से सम्बंधित नही थे, को ₹13.77 करोड़ की कुल राशि का भुगतान किया गया। तथापि कथित राशि अनुसंधान एवं विकास योजना को वापस क्रेडिट नहीं की गई थी। मंत्रालय ने कोई विशिष्ट उत्तर नहीं भेजा।

चालू लेखे में रखी गई निधियों के परिणामस्वरूप ब्याज की हानि

9.4 2002–08 की अवधि के दौरान आवर्ती संग्रह के अन्त शेष के विश्लेषण से पता चला कि ₹3.51 करोड़ से ₹19.08 करोड़ तक के बीच वार्षिक अन्त शेष चालू लेखे में पड़े थे। इसके अलावा मासिक अन्त शेष के विश्लेषण से पता चला कि चालू लेखे में निधियों को रोकने के कारण बोर्ड ने सितम्बर 2005 से मार्च 2008 तक की अवधि के दौरान ₹93.43 लाख[55] की हानि उठाई थी।

मंत्रालय ने अक्तूबर 2009 में बताया कि क्योंकि नई ऋण योजनाओं के लिए सरकार ने धन देना बन्द कर दिया था इसलिए उपलब्ध धन पहले से संस्वीकृत मामलों के वचनबद्ध भुगतान को पूरा करने के लिए और सरकारी ऋण की चुकौती के लिए रोका गया था। तथापि तथ्य यह शेष रहता है कि चालू लेखे में निधियों के रोके जाने के परिणामस्वरूप ब्याज की हानि हुई।

आन्तरिक संसाधनों की अपर्याप्त उत्पत्ति

9.5 भारत सरकार ने समय समय पर आवर्ती संग्रह बनाने जैसे कदम उठाए है ताकि सरकारी अनुदानों पर चाय बोर्ड की निर्भरता को कम किया जा सके और आत्मनिर्भरता को बढ़ाया जा सके। नवम्बर 2005 में वित्त मंत्रालय ने सभी मंत्रालयों को मार्गनिर्देश जारी किए जिसमें सरकारी बजटीय सहायता पर स्वायत निकायों की निर्भरता कम करने और बेहतर आत्म निर्भरता के उपाय के रूप में वर्ष 2006–07 के लिए अनुदान 10 प्रतिशत तक कम किए गए थे।

हमने देखा कि चाय बोर्ड मुख्यतः मंत्रालय से जारी निधियों पर निर्भर था और उनकी राजस्व उत्पादकता 2002–08 के दौरान कुल योजनेत्तर पर किए गए व्यय का 1.76 प्रतिशत था। राजस्व[56] उत्पत्ति की प्रतिशतता 2002–03 में 2.73 प्रतिशत से 2007–08 में 0.86 प्रतिशत तक कम हो गई थी।

मंत्रालय ने बताया कि बाह्य संसाधनों की उत्पत्ति में उनके अपने चाय की बिक्री काउंटरों से प्राप्तियां, विविध प्राप्तियां और अग्रिमों आदि पर ब्याज आदि भी शामिल थे। कुल मिलाकार चाय बोर्ड आन्तरिक तथा बाह्य बजटीय संसाधनों के लिए निर्धारित लक्ष्य से अधिक राजस्व उत्पन्न

[55] मसिक अन्त शेषों पर 6 प्रतिशत की दर पर साधारण ब्याज
[56] विभिन्न नियामक कार्यकलापों से अर्जित लाइसेंस/पंजीकरण फीस

करता है। लेकिन तथ्य यह है कि चाय के बिक्री मूल्य को बेची गई चाय की खरीद लागत को हिसाब में लिए बिना प्रद्रर्शित नहीं किया जा सकता है। इसके अलावा चाय बोर्ड द्वारा अर्जित ब्याज सरकार द्वारा प्रदत्त अनुदानो पर था।

आन्तरिक लेखापरीक्षा में कमजोरियां

9.6 आन्तरिक लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की जाती है कि नियमो तथा विनियमों, प्रणालियों तथा प्रक्रियाओं और लेखाकरण, वित्तीय तथा प्रशासनिक मामलों में शिखर प्रबन्धन द्वारा जारी निर्देशों का संगठन में कितना अनुपालन किया जा रहा है। एक प्रभावी आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रणाली स्थापित करना और ऐसी लेखापरीक्षा द्वारा यथा उल्लिखित कार्यचालन में कमियों के संबंध में शीघ्र उपचारी कार्रवाई करना प्रबन्धन का प्राथमिक उत्तरदायित्व है। इस संबंध में हमने देखा कि:

- 2004–05 में आन्तरिक लेखापरीक्षा करने के लिए 8 कार्मिक लगाए गए थे जो वर्ष 2007–08 में कम होकर 6 हो गए।
- आन्तरिक लेखापरीक्षा करने के लिए उपलब्ध स्टाफ के बावजूद 2005–06, 2006–07 तथा 2007–08 के दौरान चाय बोर्ड में कोई आन्तरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। इसके अलावा 15 इकाइयों में से केवल दो इकाइयों की लेखापरीक्षा वर्ष 2004–05 में की गई थी।
- आन्तरिक लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया था क्योंकि चाय बोर्ड, कुन्नूर ने 2004–05 के दौरान आन्तरिक लेखापरीक्षा द्वारा उठाई गई आपत्तियों का अनुपालन नहीं किया और पूर्व में जारी आपत्तियों के उत्तर नहीं भेजे।
- चाय बोर्ड पुरानी लेखापरीक्षा आपत्तियों की संख्या और 2003–08 की अवधि के दौरान निपटान/जोडी गई लेखापरीक्षा आपत्तियों की संख्या भी नहीं बता सका था।
- चाय बोर्ड ने आन्तरिक लेखापरीक्षा करने वाले स्टाफ सदस्यों के मार्गनिर्देश के लिए जोखिम निर्धारण, प्राथमिकीकरण और लेखापरीक्षा के लिए अवधि निर्धारित करने तथा लेखापरीक्षा आपत्तियों के संसाधन, के आधार पर लेखापरीक्षा योजना तैयार करने की प्रक्रिया के विवरण की नियमपुस्तिका तैयार नहीं की थी।

मंत्रालय ने बताया कि अध्यक्ष, चाय बोर्ड ने आन्तरिक लेखापरीक्षा में सुधार करने का पहले ही अनुमोदन कर दिया है और कि प्रत्येक देय कार्यालय इकाइयों की आन्तरिक लेखापरीक्षा दो वर्षों में एक बार की जाएगी और यथासमय लेखापरीक्षा वार्षिक रूप से की जाएगी। उन्होंने बताया कि अध्यक्ष ने सभी आन्तरिक लेखापरीक्षा आपत्तियों की एक सूची बनाने और तिमाही बैठकों के माध्यम से उनके निपटान की निगरानी को अनुमोदित किया है। उन्होंने यह भी बताया कि आन्तरिक लेखापरीक्षा नियमपुस्तिका तैयार करने के लिए भी अनुमोदन प्राप्त किया गया है।

जनशक्ति प्रबन्धन

9.7 वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय के अनुरोध पर स्टाफ निरीक्षण इकाई (एसआईयू), वित्त मंत्रालय ने अप्रैल 2003 के दौरान चाय बोर्ड की स्टाफ क्षमता का व्यापक अध्ययन किया और कार्यभार के वर्तमान स्तर पर पदों की विभिन्न श्रेणियों में चाय बोर्ड की जनशक्ति आवश्यकता का निर्धारण किया गया था। अपनी जुलाई 2003 की रिपोर्ट में एसआईयू ने 355 पदों की समाप्ति तथा 24 नए पदों के सृजन की सिफारिश की जिससे चाय बोर्ड की स्टाफ क्षमता 623 तक कम हो गई थी। तदनन्तर सितम्बर 2009 में चाय बोर्ड ने विकास निदेशालय के लिए 116 नए पदों (तकनीकी 83 गैरतकनीकी 33) की आवश्यकता निर्धारित की और अनुमोदन हेतु मंत्रालय से अनुरोध किया गया था। फैक्टरी परामर्श अधिकारियों के 22 पदों के सृजन हेतु एक अन्य प्रस्ताव अक्तूबर 2009 में चाय बोर्ड द्वारा मंत्रालय को भेजा गया था।

इस संबंध में हमने देखा कि 116 नए पदों के विरूद्ध मंत्रालय ने केवल एक पद का अनुमोदन किया था। मंत्रालय को फैक्टरी परामर्श अधिकारी के पदो ंके सृजन का अनुमोदन अभी करना था।

अपर्याप्त निगरानी

9.8 फरवरी 2002 से सितम्बर 2007 के दौरान, बोर्ड बैठकें यथा अपेक्षित 24 अवसरों पर आयोजित की गई थी। इस संबंध में हमने देखा कि तेरह बैठकों (48 प्रतिशत) में सदस्यों की उपस्थिति कुल 31 सदस्यों से बने बोर्ड में से 50 प्रतिशत से कम थी। बोर्ड बैठकों में सदस्यों की उपस्थिति की स्थिति में न केवल बोर्ड सदस्यों की रूचि तथा वचनबद्धता की कमी को दर्शाता है बल्कि इसके बोर्ड द्वारा चाय बोर्ड के कार्यकलापों की अपर्याप्त निगरानी को भी दर्शाया।

अक्तूबर 2009 में मंत्रालय ने बताया कि बोर्ड सदस्यों की उपस्थिति सुनिश्चित करना प्रशासन का कार्यक्षेत्र नहीं है। उन्होंने आगे बताया कि उपस्थिति की कम प्रतिशतता का एक सम्भावित कारण बोर्ड का देरी से गठन हो सकता है। अप्रैल 2005 से मार्च 2008 तक की अवधि दौरान बोर्ड का गठन केवल ढ़ाई वर्ष बाद किया गया था।

हमारी सिफारिशें तथा चाय बोर्ड की प्रतिक्रिया

9.9 हमने नवम्बर 2009 में सिफारिश की थी कि आन्तरिक लेखापरीक्षा संगठन के कार्यकलापों के स्तर के अनुरूप सुदृढ़ किया जाए। हमने यह भी सिफारिश की कि चाय बोर्ड दक्षतापूर्वक तथा प्रभावी रूप से अपने कार्यो तथा उत्तरदायित्वों को पूरा करने के लिए पर्याप्त तथा व्यावसायिक रूप से कुशल जनशक्ति प्रदान करने के विषय को संबोधित करे। चाय बोर्ड ने दिसम्बर 2009 में ये सिफारिशें स्वीकार कर ली और बताया कि उन्होंने अपनी आन्तरिक लेखापरीक्षा सुदृढ़ करने के लिए कदम उठाए है।

निष्कर्ष

9.10 चाय बोर्ड में वित्तीय प्रबन्धन तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा कमजोर थी क्योंकि चाय बोर्ड ने योजनेत्तर व्यय को पूरा करने के लिए समय–समय पर योजनागत से योजनेत्तर को निधियों का विपथन किया था। निधियों की आन्तरिक उत्पत्ति पर्याप्त नहीं थी और विनियमन तथा चाय के विकास की अपनी भूमिका के बावजूद चाय बोर्ड प्रत्येक कार्यकलाप के संबंध में सहायता के लिए सरकार पर पूर्णतया निर्भर था। आन्तरिक लेखापरीक्षा भी चाय बोर्ड द्वारा आरम्भ किए गए कार्यकलापों के अनुरूप सुदृढ़ नही थी।