अध्याय III

सांविधिक निगमों से सम्बन्धित निष्पादन लेखापरीक्षा

3. बिहार राज्य भण्डारण निगम की भण्डारण गतिविधियाँ

कार्यकारी सारांश

परिचय

बिहार राज्य भण्डारण निगम (निगम) की स्थापना कृषि उत्पाद (विकास एवं भण्डारण) निगम अधिनियम, 1956 के अधीन मार्च 1957 में हुई थी। 31 मार्च 2013 को निगम के पास कुल 31.99 लाख मेट्रिक टन (एम0टी0) की उपलब्ध क्षमता के 37 भण्डारण केन्द्र थे।

भण्डारण गतिविधियों में त्रुटियाँ

प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं (किसानों) को लाभ का उपार्जन नहीं होना

स्टॉकों के वैज्ञानिक भण्डारण के सम्बन्ध में किसानों को शिक्षित करने में निगम द्वारा पहल नहीं किए जाने के फलस्वरुप निगम अपने मुख्य उद्देश्य यथा प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं को भण्डारण सुविधा प्रदान करने में विफल रहा।

स्टॉक में कमी के कारण हानि

राज्य भण्डारण केन्द्रों (एस0डब्ल्यू0सी0) की नियमित भौतिक सत्यापन में त्रुटिपूर्ण अनुश्रवण के फलस्वरुप खाद्यान्नों में कमी के कारण निगम को ₹ 12.63 करोड़ की हानि हुई।

प्रथम आगत प्रथम निर्गत (फीफो) विधि का अनुपालन नहीं होना

एस0डब्ल्यू0सी0, बेतिया और एस0डब्ल्यू0सी0, रक्सौल में क्रमशः 448 एम0टी0 एवं 269 एम0टी0 चावल वर्ष 2010–11 से ही फीफो विधि नहीं अपनाए जाने के कारण निर्गत नहीं हो सका। चावल, जिसकी कुल कीमत ₹ 1.42 करोड़ थी, बदरंग, संक्रमित, अत्यधिक खण्डित एवं निर्गमन हेतु अयोग्य हो गए।

अत्यधिक क्षमता का विनियोजन

एस0डब्ल्यू0सी0, मुजफ्फरपुर में आवश्यकता से अधिक गोदामों के विनियोजन के कारण निगम कुल 98,000 एम0टी0 भण्डारण क्षमता का उपयोग नहीं कर सका जिसके फलस्वरुप भण्डारण शुल्क के मद में ₹ 0.54 करोड़ की संभाव्य हानि हुई।

भण्डारण हानि की वसूली नहीं होना

एस0डब्ल्यू0सी0, सासाराम में भण्डारण हानि की माफी हेतु भण्डारण हानि का मासिक प्रतिवेदन एफ0सी0आई0 को समर्पित नहीं किया गया था। इसके फलस्वरुप ₹ 1.05 करोड़ की राशि की वसूली नहीं हो सकी (अगस्त 2013)। अक्टूबर 2009 से फरवरी 2011 के दौरान उसी केन्द्र से 145 एम0टी0 गेंहूँ और 171 एम0टी0 चावल, जिसकी कुल कीमत ₹ 23.13 लाख थी, की अग्रेतर भण्डारण हानि हुई। निरन्तर भण्डारण हानि होने के बावजूद निगम ने न तो इसके कारणों की छानबीन की और न ही कमियों को समाप्त करने हेतु कोई पहल किया।

त्रुटिपूर्ण संरक्षणात्मक कार्रवाई

डनेज एवं अन्य धुम्रीकरण पदार्थों का उपयोग मापदण्ड से काफी कम था जो गोदामों, खाद्यान्नों एवं अन्य रखे हुए स्टॉक को हानि पहुँचा सकता है। इसके अतिरिक्त वैज्ञानिक भण्डारण के परिकल्पित उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो सकी।

टैरिफ एवं विपत्रीकरण

एफ0सी0आई0 द्वारा संशोधित विपत्रों को निर्गत नहीं करना

बढ़े हुए संशोधित दर (अप्रैल 2009 से प्रभावी) पर भण्डारण शुल्क के ₹ 3.16 करोड़ के बकाया विपत्र सात केन्द्रों द्वारा नहीं भेजा गया था (अगस्त 2013)।

इफको से संशोधित टैरिफ की वसूली नहीं होना

संशोधित दरों पर बकाया विपत्रों का निर्गमन यद्यपि निगम द्वारा किया गया था, इफको द्वारा बढ़े हुए दर को भूतलक्षी प्रभाव से लागू नहीं कर टैरिफ आदेश प्राप्ति के अगले माह से लागू किया गया था। इसके फलस्वरुप ₹ 44.04 लाख (जुलाई 2013) की वसूली निगम को नहीं हो पाई थी।

गोदामों का निर्माण

केन्द्रीय/राज्य योजना

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर0के0वी0वाई0)

सरकार ने सात स्थानों पर कुल क्षमता 50,000 हजार एम0टी0 के 10 गोदामों के निर्माण हेतु आर0के0वी0वाई0 के अन्तर्गत 2007–08 एवं 2008–09 में ₹ 26.30 करोड़ संस्वीकृत किया। तथापि, सात महीनों में पूर्ण होने की नियत अवधि के विरुद्ध केवल आठ गोदामों का निर्माण 18 से 40 महीनों के विलम्ब से पूर्ण हुआ था।

स्व–योजना के अन्तर्गत

निगम के कार्यकारिणी समिति ने दो केन्द्रों (कस्बा–6000 एम0टी0 और मुजफ्फरपुर–4310 एम0टी0) पर दो गोदामों का निर्माण अपनी निधि से कराने हेतु ₹ 6.43 करोड़ संस्वीकृत किया तथापि सात महीनों में पूर्ण होने की नियत अवधि के विरुद्ध गोदामों का निर्माण 19 से 21 महीनों के विलम्ब से पूर्ण हुआ।

वित्तीय प्रबन्धन

लेखाओं का अन्तिमीकरण नहीं होना

निगम ने अपनी वार्षिक लेखाओं का अन्तिमीकरण वर्ष 2009–10 तक ही किया है जबकि वर्ष 2010–11 से 2012–13 की अवधि हेतु लेखाओं का अन्तिमीकरण होना अभी भी शेष था। लेखाओं के अन्तिमीकरण करने में विलम्ब का परिणाम गबन सहित वित्तीय अनियमितता का जोखिम हो सकता है।

त्रुटिपूर्ण मानव–शक्ति नियोजन

31 मार्च 2013 को 493 स्वीकृत पद के विरुद्ध निगम की कार्यकारी शक्ति 206 कर्मचारी की थी जिसमें से 153 कर्मचारी वर्ग 'घ' कर्मचारी चपरासी सह सफाईकर्मी, (पी0सी0डी0ओ0), चालक इत्यादि थे। अधीक्षकों का पदस्थापन गोदाम प्रभारी के रुप में आवश्यक था, परन्तु मानव–शक्ति की अत्यधिक कमी के कारण जोखिम से भरे भण्डार गृहों का प्रभार निचले संवर्ग के कर्मी यथा 23 एस0डब्ल्यू0सी0 में सहायकों एवं 14 एस0डब्ल्यू0सी0 में पी0सी0डी0ओ0/ दफ्तरियों/ रिकॉर्ड कीपरों को दी गई। अपितु, प्रबंधन द्वारा कर्मचारियों की नियुक्ति हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

आन्तरिक नियन्त्रण

निगम के पास कार्यात्मक अथवा संचालन नियमावली नहीं है और न ही इसके पास अपनी लेखा नियमावली है। आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को, निदेशक मण्डल के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया था। 2008–13 की अवधि में 30 एवं 60 आवश्यक बैठकों के विरुद्ध अनियमित अन्तराल पर क्रमशः निदेशक मण्डल की 18 एवं कार्यकारिणी समिति की केवल 10 बैठकें आहूत की गई थीं। निगम ने प्रभावी अनुश्रवण हेतु सूचनाओं/आँकड़ों के संग्रहण, समेकितिकरण एवं विश्लेषण हेतु किसी विस्तृत प्रबन्धन सूचना प्रणाली की व्यवस्था नहीं की थी। अभिलेख पुस्तकों का भी समुचित संधारण नहीं किया गया था। अभिलेखों का संधारण भी सही तरह से नहीं किया गया था।

निष्कर्ष

निगम के पास गोदामों के निमार्ण हेतु कोई समुचित योजना नहीं थी। प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं को भण्डारण सुविधा प्रदान करने के मूल उद्देश्य की प्राप्ति में निगम विफल रहा। निगम की भण्डारण गतिविधियाँ त्रुटिपूर्ण थी चूँकि स्टॉक की चोरी, फीफो के अनुपालन नहीं होने इत्यादि कारणों से निगम को हानि हुई। इसके अतिरिक्त टैरिफ की त्रुटिपूर्ण प्रयुक्ति, त्रुटिपूर्ण विपत्रीकरण एवं प्राप्य राशियों की वसूली नहीं होने के दृष्टांत पाए गए। वित्तीय प्रबन्धन, आन्तरिक नियंत्रण एवं एम0आई0एस0 त्रुटिपूर्ण था।

अनुशंसाएँ

निगम को गोदामों के निर्माण हेतु परिप्रेक्ष्य योजना बनाना चाहिए एवं गोदामों के ससमय निर्माण को सुनिश्चित

करना चाहिए, वैज्ञानिक भण्डारण व स्टॉक के निर्गमन को सुनिश्चित करना चाहिए, समय पर विपत्र बनाना चाहिए एवं इसकी वसूली का अनुसरण करना चाहिए, नियन्त्रण पंजी को अद्यतन एवं पूर्ण रखना चाहिए, आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली को सशक्त करना चाहिए एवं एम0आई0एस0 का सुधार करना चाहिए।

(अध्याय –III)

परिचय

3.1 बिहार राज्य भण्डारण निगम (निगम) की स्थापना कृषि उत्पाद (विकास एवं भण्डारण) निगम अधिनियम, 1956 के अधीन मार्च 1957 में हुई थी। भारत सरकार ने इस अधिनियम को निरस्त कर इसे भण्डारण निगम अधिनियम, 1962 (अधिनियम) से प्रतिस्थापित किया। अधिनियम की धारा 2 (के) के प्रावधान के अंतर्गत निगम एक मानित राज्य भण्डारण निगम था। निगम का मुख्य उद्देश्य कृषि एवं अधिसूचित सामग्रियों हेतु वैज्ञानिक भण्डार सुविधाओं का प्रावधान करना एवं जमाकर्त्ताओं विशेषकर मूल उत्पादकों को उनके द्वारा भण्डारित सामग्रियों के विरुद्ध उधार प्राप्त करने में सहायता करना है।

इस उद्देश्य की पूर्ति हेतु निगम के मुख्य कार्य राज्य में अपने गोदामों और भण्डारगृहों का अधिग्रहण करना एवं उनका निर्माण करना, अपनी अथवा किराए की भण्डार–गृहों में कृषि उत्पादों, उर्वरकों एवं अधिसूचित सामग्रियों की भण्डारण सुविधा प्रदान करना, उपर्युक्त सामग्रियों की भण्डार –गृहों तक अथवा भण्डार–गृहों से ढुलाई हेतु परिवहन सुविधाओं की व्यवस्था करना था।

निगम का प्रशासनिक नियंत्रण, सहकारिता विभाग, बिहार सरकार के अन्तर्गत है। मार्च 2009 को निगम के पास 44 भण्डारण केन्द्रों पर 173 गोदाम (निगम के स्वयं के गोदामों की संख्या 74 एवं किराए के 99 गोदाम) जिसकी कुल उपलब्ध भण्डारण क्षमता 32.62 लाख मेट्रिक टन (एम0टी0) थी जो घटकर 31 मार्च 2013 को 37 भण्डारण केन्द्रों पर 31.99 लाख एम0टी0 की कुल उपलब्ध क्षमता सहित 154 गोदाम (निगम के स्वयं की 84 गोदाम एवं किराए के 70 गोदाम) हो गयी।

निगम का प्रबन्धन निदेशक–मण्डल में निहित है जिनमें अध्यक्ष एवं प्रबन्ध निदेशक, जिनकी नियुक्ति राज्य सरकार द्वारा की जाती है, को मिलाकर 11 निदेशक थे। इन निदेशकों में से पाँच निदेशकों का मनोनयन केन्द्रीय भण्डारण निगम एवं छः निदेशकों का मनोनयन राज्य सरकार द्वारा किया जाता है। निदेशक मण्डल, अपने कार्य के निष्पादन में कार्यकारिणी समिति, जिसमें अध्यक्ष, प्रबन्ध निदेशक एवं तीन निदेशक होते हैं, से सहायता प्राप्त करती है। विभिन्न कार्यात्मक अनुभाग यथा वित्त, व्यवसाय, अभियन्त्रण, तकनीकी एवं निगम के प्रमण्डलों के प्रभारी आठ प्रबन्धक, प्रबन्ध निदेशक के कार्य–निष्पादन में सहायता प्रदान करते हैं। इसके अतिरिक्त प्रत्येक केन्द्र, केन्द्राधीक्षक द्वारा संचालित होता है जो प्रमण्डलीय प्रबन्धकों द्वारा पर्यवेक्षित होते हैं और निदेशक को प्रत्यक्ष रुप से प्रतिवेदन करते हैं।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं कार्यपद्धति

3.2 31 मार्च 2005 को समाप्त हुए वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (वाणिज्यिक), बिहार सरकार के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में निगम के कार्य–कलापों की समीक्षा हुई थी एवं इन्हें सम्मिलित किया गया था। लोक उपक्रम समिति ने समीक्षा पर चर्चा की और अपनी अनुशंसाएँ 2006–07 की प्रतिवेदन संख्या 166 में दी थीं जिन्हें

राज्य विधान मंडल में फरवरी 2008 में प्रस्तुत किया गया था। लागू योग्य अनुशंसाओं का यथासंभव विचार निष्पादन लेखापरीक्षा में किया गया है।

मई से अगस्त 2013 की अवधि में सम्पन्न की गई वर्त्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा में 2008–13 की अवधि में निगम की भण्डारण क्रिया–कलापों को सम्मिलित किया गया है। निगम की 37 भण्डारण गृह केन्द्रों (31,99 लाख एम0टी0 की कुल भण्डारण क्षमता) में से 12[1] राज्य भण्डारण केन्द्रों (एस0डब्ल्यू0सी0) जिसकी कुल भण्डारण क्षमता 18,94 लाख एम0टी0 थी के साथ मुख्यालय के अभिलेखों का नमूना जाँच किया गया। एस0डब्ल्यू0सी0 का चयन रैंडम नमूना विधि अपनाकर किया गया था।

लेखापरीक्षा मानदण्ड के परिप्रेक्ष्य में लेखापरीक्षा उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु अपनाई गई कार्य प्रणाली में, प्रवेश सम्मेलन में प्रबन्धन को लेखापरीक्षा उद्देश्यों से अवगत कराना, अभिलेखों की संवीक्षा, निगम के मख्यालय एवं क्षेत्रीय कार्यालयों से संगृहित साक्ष्यों का प्रलेखन एवं विश्लेषण, बोर्ड के बैठक की कार्यसूची एवं कार्यवृत्त की जाँच एवं लेखापरीक्षा पृच्छाओं को निर्गत करना एवं प्रबन्धन के साथ वार्त्ता शामिल था।

लेखापरीक्षा परिणामों को निगम एवं राज्य सरकार को अगस्त 2013 में प्रतिवेदित किया गया एवं इस पर परिचर्चा 24 अक्टूबर 2013 को आहूत निकास सम्मेलन में की गई। निकास सम्मेलन में संयुक्त सचिव, सहकारिता विभाग, बिहार सरकार और प्रबन्ध निदेशक, बिहार राज्य भण्डारण निगम ने भाग लिया था। यद्यपि निगम का जवाब अक्टूबर 2013 में प्राप्त हुआ था, राज्य सरकार की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित (दिसम्बर 2013) थी। निष्पादन लेखापरीक्षा के अन्तिमीकरण में प्रबन्धन का जवाब एवं निकास सम्मेलन में अभिव्यक्त धारणाओं को ध्यान में रखा गया है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

3.3 निगम की निष्पादन लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए की गई थी कि क्या :

- भण्डारण क्षमता का उपयोग समुचित, प्रभावी एवं कुशलतापूर्वक किया जा रहा था;
- भण्डारण के दौरान खाद्यान्न एवं अन्य सामग्रियों की क्षति को कम करने हेतु पर्याप्त उपाय किये गये थे;
- भण्डारण सुविधा प्रदान करने हेतु निगम ने नियमित अवधि में सही विपत्रों को जारी किया था एवं भण्डारण शुल्क की वसूली टैरिफ के अनुसार किया गया था;
- भण्डारण सुविधाओं का निर्माण/सृजन किफायती एवं कुशलतापूर्वक किया गया था;
- निधियों का उचित वित्तीय प्रबन्धन विद्यमान था; एवं
- आन्तरिक नियन्त्रण पर्याप्त एवं निगम के व्यवसाय के आकार एवं प्रकृति के अनुरूप था।

[1] आरा, औरंगाबाद, बरौनी, बिहारशरीफ, बेतिया, बक्सर, गया, गुलाबबाग (पूर्णियाँ), मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, समस्तीपुर एवं सासाराम।

लेखापरीक्षा मानदण्ड

3.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य प्राप्ति के मूल्यांकन हेतु निम्नलिखित लेखापरीक्षा मानदण्ड अपनाए गये थे :

- भण्डारण कार्यकलापों से सम्बन्धित भारतीय खाद्य निगम/केन्द्रीय भण्डारण निगम द्वारा निर्गत मार्ग–दर्शिकाएँ/निर्देश;
- निदेशक मण्डल की मार्गदर्शिकाएँ/निर्देश;
- भण्डारण निगम अधिनियम, 1962, बिहार राज्य भण्डारण निगम नियमावली,1958 एवं बिहार राज्य भण्डारण निगम के सामान्य विनियमों के प्रावधान ;
- गोदामों के निर्माण हेतु संविदा प्रदान करने में अपनाई गई मानक प्रक्रिया; तथा
- शक्ति के प्रत्यायोजन के सम्बन्ध में निगम के आदेश/अनुदेश।

लेखापरीक्षा परिणाम

3.5 लेखापरीक्षा परिणामों की परिचर्चा अनुवर्त्ती कण्डिकाओं में की गई है।

भण्डारण संचालन

क्षमता का उपयोग

3.6 राज्य में भण्डारण की सुविधा निगम द्वारा स्वयं की गोदामों एवं किराए की गोदामों द्वारा प्रदान की जाती है। 31 मार्च 2013 तक निगम के पास 37 केन्द्रों पर 31.99 लाख एम0टी0 के कुल उपलब्ध क्षमता वाले 154 गोदाम (अपना : 84 एवं किराए का : 70) थे। निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि में कुल 50,310 एम0टी0 क्षमता वाले 10[2] नए गोदामों का निर्माण कर 6.11 लाख एम0टी0[3] की उपलब्ध भण्डारण क्षमता का सृजन किया। 31 मार्च 2013 तक पिछले पाँच वर्ष हेतु निगम की भण्डारण गतिविधियों का संक्षिप्त विवरण निम्न तालिका में दर्शाई गई है :

तालिका सं0 : 3.1

क्रम सं0	विवरणी	2008–09	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13
1	भण्डारण केन्द्रों की संख्या	44	42	40	40	37
2	**उपलब्ध वार्षिक क्षमता (लाख एम0टी0 में)**					
	अपना गोदाम	17.38	17.38	17.38	19.83	21.04
	किराया का गोदाम	15.24	14.35	12.64	11.18	10.95
	कुल	**32.62**	**31.73**	**30.02**	**31.01**	**31.99**
3	वार्षिक क्षमता का उपयोग (लाख एम0टी0 में)					
	अपना गोदाम	14.79	13.91	13.86	15.83	18.89

[2] छपरा (5000 एम0टी0 की दो गोदामें), फतुआ (5000 एम0टी0 की दो गोदामें), कस्बा (6000 एम0टी0 की एक गोदाम), मोहनियाँ (5000 एम0टी0 की एक गोदाम), मोतिहारी (5000 एम0टी0 की एक गोदाम), मुजफ्फरपुर (4310 एम0टी0 की एक गोदाम) एवं समस्तीपुर (5000 एम0टी0 की दो गोदामें)।

[3] 2011–12 के दौरान 2.45 लाख एम0टी0 (19.83 लाख एम0टी0 – 17.38 लाख एम0टी0) एवं 2012–13 के दौरान 3.66 लाख एम0टी0 (21.04 लाख एम0टी0 – 17.38 लाख एम0टी0), अर्थात् 2010–11 की तुलना में 6.11 लाख एम0टी0 (2.45 लाख एम0टी0 + 3.66 लाख एम0टी0) की वृद्धि।

क्रम सं0	विवरणी	2008–09	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13
	किराया का गोदाम	17.85	14.94	12.78	10.74	10.51
	कुल	**32.64**[4]	**28.85**	**26.64**	**26.57**	**29.40**
4	**क्षमता उपयोगिता की प्रतिशतता**					
	अपना गोदाम	85.10	80.03	79.75	79.83	89.78
	किराया का गोदाम	117.13	104.11	101.11	96.06	95.98
	कुल	**100**	**91**	**89**	**86**	**92**
5	उपयोगिता क्षमता में ह्रास (लाख एम0टी0 में) (2008–09 की तुलना में)	.	3.79	6.00	6.07	3.24

(स्रोत : प्रबन्धन द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट होता है कि :

- 2008–11 के अवधि के दौरान निगम की भण्डारण क्षमता 17.38 लाख एम0टी0 पर यथावत् रहा एवं 2011–12 तथा 2012–13 के दौरान इसमें आंशिक रुप से वृद्धि हुई;
- उपलब्ध क्षमता की उपयोगिता 2008–09 में 32.64 लाख एम0टी0 (100 प्रतिशत) से घटकर 2011–12 में 26.57 लाख एम0टी0 (86 प्रतिशत) हो गया और यह 2012–13 में बढ़कर 29.40 लाख एम0टी0 हो गया।

कुल औसतन क्षमता उपयोगिता सराहनीय था एवं 60 प्रतिशत की औद्योगिक प्रतिमानक से अधिक था। तथापि निगम के भण्डार–गृहों की क्षमता उपयोगिता किराए की भण्डार–गृहों से अधिक था

क्षमता उपयोगिता 60 प्रतिशत व अधिक के औद्योगिक मानक, जो संतोषजनक माना जाता है, के विरुद्ध औसत क्षमता उपयोगिता का परास 86 से 100 प्रतिशत था, जो सराहनीय था। यह भी प्रेक्षित किया गया कि निगम के अपने गोदामों की क्षमता उपयोगिता (80 से 90 प्रतिशत) किराए के गोदामों (96 से 117 प्रतिशत) से कम था। कम उपयोगिता का मुख्य कारण मुजफ्फरपुर (3000 एम0टी0), आरा (425 एम0टी0) एवं सासाराम (3250 एम0टी0) में स्थित गोदामों की मरम्मती नहीं होना था। इसके अतिरिक्त कम माँग के कारण जानकी नगर (1000 एम0टी0) में स्थित अपने गोदाम की उपयोगिता वर्ष 2011–12 तक "शून्य" था एवं मुरलीगंज (4360 एम0टी0) पर स्थित गोदामों 2008–13 की अवधि में 0.17 प्रतिशत से 18.16 प्रतिशत के बीच रहा। हमने यह प्रेक्षित किया कि केन्द्रों की क्षमता उपयोगिता बढ़ाने हेतु विपणन रणनीति का अभाव था। यह भी प्रेक्षित किया गया कि भण्डारण क्षमता की वैज्ञानिक उपयोगिता पर किसानों के शिक्षण हेतु निगम के पास कोई नीति/कार्यक्रम नहीं था।

निकास सम्मेलन के दौरान (अक्टूबर 2013), प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया।

प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं (किसानों) को लाभ का अनुपार्जन नहीं होना

3.7 निगम की स्थापना कृषि एवं अधिसूचित सामग्रियों हेतु भण्डारण सुविधा प्रदान करने एवं जमाकर्त्ताओं विशेषकर प्राथमिक उत्पादकों को उनके द्वारा भण्डारित सामग्रियों के विरुद्ध साख प्राप्त करने में सहायता प्रदान करने के मुख्य उद्देश्य से की गई थी। 31 मार्च 2013 को समाप्त हुए पाँच वर्षों हेतु संग्रहकर्त्तावार भण्डारण क्षमता की उपयोगिता का विवरणी निम्नवत् था :

[4] अनाज के ढेरों की ऊँचाई एवं गलियारों के उपयोग के फलस्वरुप क्षमता उपयोगिता उपलब्ध क्षमता के 100 प्रतिशत से अधिक था।

तालिका सं0: 3.2

(एम0टी0 लाख में)

वर्ष	थोक जमाकर्ताओं (एफ0सी0आई0 एवं खाद कम्पनियाँ)	प्राथमिक उत्पादनकर्ता (किसान)	व्यापारी (अन्य पी0एस0यू0)[5]	अन्य	कुल	कुल क्षमता की थोक जमाकर्ताओं द्वारा उपयोग की प्रतिशतता
2008–09	24.96	शून्य	3.20	4.48	32.64	76.47
2009–10	22.96	शून्य	2.60	3.29	28.85	79.58
2010–11	20.76	शून्य	2.30	3.58	26.64	77.93
2011–12	21.54	शून्य	3.13	1.90	26.57	81.07
2012–13	23.71	शून्य	3.48	2.21	29.40	80.65

(स्रोत : प्रबन्धन द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना)

भण्डारण गृह सुविधाओं का उपयोग मुख्यतः थोक जमाकर्ताओं द्वारा किया जा रहा था। प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं (कृषकों) ने निगम की भण्डारण सुविधाओं का उपयोग ही नहीं किया था

उपर्युक्त तालिका से यह ज्ञात होता है कि भण्डारण सुविधा का उपयोग मुख्यतः थोक जमाकर्ताओं द्वारा खाद्यान्न एवं खाद के भण्डारण हेतु हुआ एवं उनकी संयुक्त उपयोगिता का परास 76.47 प्रतिशत एवं 81.07 प्रतिशत (2008–13) के बीच था। प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं (किसानों) द्वारा निगम की भण्डारण सुविधा का उपयोग बिल्कुल ही नहीं किया गया था। हमने यह प्रेक्षित किया कि स्टॉक के वैज्ञानिक भण्डारण के लाभों के सन्दर्भ में किसानों के शिक्षण हेतु शिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने में न निगम ने कोई पहल किया और न ही प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं द्वारा भण्डारण सुविधा का उपयोग नहीं किए जाने के कारणों का विश्लेषण किया। अतः निगम अपने मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति में विफल रहा।

निकास सम्मेलन (अक्टूबर 2013) के दौरान, प्रबंधन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकारते हुए कहा कि प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं द्वारा उपयोगिता को प्रोत्साहित किया जाएगा।

भण्डारण गतिविधियों में त्रुटियाँ

3.8 निगम द्वारा समय–समय पर जारी किए गए दिशा–निर्देशों के अनुसार भण्डारण – गृहों के प्रबन्धन में निम्न प्रक्रियाएँ अपनाई जानी चाहिए :

- भण्डार में कमी तथा स्टॉक के ह्रास को यथासमय ज्ञात करने हेतु स्टॉक का त्रैमासिक एवं वार्षिक भौतिक सत्यापन कराना चाहिए;
- स्टॉक का निर्गमन प्रथम आगत प्रथम निर्गत (फीफो) विधि के आधार पर किया जाना चाहिए;
- भण्डारण हेतु स्थानों की बेहतर उपयोगिता को सुनिश्चित करने हेतु स्टॉक को वैज्ञानिक तरीके से स्टैक में रखा जाना चाहिए; एवं
- प्रभावी नियन्त्रण हेतु निर्दिष्ट अभिलेखों का समुचित संधारण होना चाहिए।

भण्डारण गतिविधियाँ में प्रेक्षित त्रुटियों का विवरण निम्नवत् है :

स्टॉक में कमी

3.9 निगम ने अपने स्टॉक का भौतिक सत्यापन वर्ष 2008–09, 2010–11 एवं 2011–12 के दौरान नहीं किया। यद्यपि एस0डब्ल्यू0सी0, बिहार शरीफ में 2009–10 हेतु

[5] बिहार राज्य पाठ्य–पुस्तक प्रकाशन निगम लिमिटेड एवं बिहार स्टेट बिवरेज कॉरपोरेशन लिमिटेड, इत्यादि।

स्टॉक का भौतिक सत्यापन कराया गया था तथापि कोई आधिक्य/कमी प्रतिवेदित नहीं की गई चूँकि स्टॉक गणना करने के योग्य नहीं था। हमने प्रेक्षित किया कि एफ0सी0आई0 (मार्च 2011) ने केन्द्र का निरीक्षण किया और 6063.72 एम0टी0 खाद्यान्न, जिसका मूल्य ₹ 12.63 करोड़ था, की कमी को प्रतिवेदित किया। निगम ने केन्द्र अधीक्षक के विरुद्ध एफ0आई0आर0 दर्ज किया (जुलाई 2011) और साथ ही एफ0सी0आई0 के साथ अनाज की कमी की मात्रा के सम्बन्ध में विरोध व्यक्त किया परन्तु यह एफ0सी0आई0 द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था। निगम के अदाएगी को एफ0सी0आई0 द्वारा रोक दिया गया था (अप्रैल 2011)।

अनाजों में कमी के फलस्वरुप निगम को ₹12.63 करोड़ की हानि हुई

इस प्रकार भण्डार में कमी के कारण निगम को ₹ 12.63 करोड़ की हानि उठानी पड़ी जो केन्द्रों/एस0डब्ल्यू0सी0 के सावधिक भौतिक सत्यापन नहीं करवाने के फलस्वरुप वर्षो तक प्रकट नहीं हो सका।

प्रबंधन ने प्रेक्षण को स्वीकारते हुए कहा (अक्टूबर 2013) कि मानव–शक्ति की कमी के कारण गोदामों का भौतिक सत्यापन नहीं किया जा सका। प्रबंधन ने यह भी कहा कि इस सम्बन्ध में एफ0आई0आर0 दर्ज करा दी गई है। तथापि वस्तुस्थिति यह है कि प्रबन्धन की निष्क्रियता और चूक के फलस्वरूप निगम को हानि हुई।

अनाजों अथवा स्टॉकों में कमी की अनुश्रवण हेतु अपर्याप्त प्रणाली

3.10 जुलाई 2008 में एस0डब्ल्यू0सी0 आरा के प्रभार के आदान/प्रदान के दौरान 144 एम0टी0 गेहूँ की कमी की जानकारी हुई। निगम ने जुलाई 2008 में कमी के विरुद्ध एफ0आई0आर0 दर्ज किया। विभागीय कार्रवाई भी आरम्भ की गई थी परन्तु कमी/हानि हेतु उत्तरदायित्व का निर्धारण नहीं किया गया चूँकि एक कर्मचारी अन्ततः साक्ष्य के अभाव में दोषमुक्त घोषित कर दिया गया था (फरवरी 2011) एवं एक अन्य कर्मचारी कमी/हानि की जानकारी होने से पूर्व ही सेवानिवृत (मई 2008) हो चुके थे। एफ0सी0आई0 ने इस कमी/हानि के खिलाफ ₹ 14.39 लाख की वसूली की। इस प्रकार कमी/हानि की राशि की वसूली में विफलता के फलस्वरुप निगम को ₹ 14.39 लाख की हानि हुई।

प्रबन्धन ने निकास सम्मेलन में लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया (अक्टूबर 2013)।

निगम द्वारा भण्डारों के प्रथम आगत प्रथम निर्गत (फीफो) विधि को नहीं अपनाना

भण्डारों के गोदामों से निर्गमन हेतु फीफो विधि नहीं अपनाए जाने के फलस्वरुप ₹1.42 करोड़ मुल्य का चावल खराब हो गया और निर्गत–योग्य नहीं रह गया

3.11 निगम द्वारा निर्धारित अनुदेशों के अनुसार, खाद्यान्नों का स्टॉक, जो कि एफ0सी0आई0 के द्वारा निगम के गोदामों में जमा किया जाता है, को फीफो विधि के अन्तर्गत गोदामों से निर्गत करना होता है। हमने प्रेक्षित किया कि एस0डब्ल्यू0सी0, बेतिया और एस0डब्ल्यू0सी0 रक्सौल में क्रमशः 448 एम0टी0 और 269 एम0टी0 चावल 2010–11 से ही पड़ा हुआ था जिसे गोदामों से निर्गत नहीं किया गया था। केन्द्रों द्वारा इसके उपरान्त विभिन्न चावल का भण्डार प्राप्त किया गया और इसे निर्गत भी किया गया परन्तु पुरानी स्टॉक आज तक (अगस्त 2013) गोदामों से निर्गत नहीं की गई। चावल का पुराना स्टॉक बदरंग, संक्रमित, अत्यधिक खण्डित एवं निर्गत–योग्य नहीं रह गया था। इस प्रकार ₹ 1.42[6] करोड़ मूल्य के चावल की गुणवत्ता में ह्रास हुआ एवं फीफो विधि का अनुपालन नहीं होने से ये निर्गत–योग्य नहीं रह गए। तथापि, केन्द्र प्रभारियों के खिलाफ कोई कार्रवाई नहीं की गई थी (सितम्बर 2013)।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकारते हुए कहा (अक्टूबर 2013) कि सभी केन्द्र प्रभारियों को फीफो विधि के अनुपालन हेतु निर्देश जारी कर दिए गए हैं।

[6] किफायती मूल्य पर ₹ 1,983.11 प्रति क्विंटल की दर से एफ0सी0आई0 का चावल।

अत्यधिक क्षमता का विनियोजन

3.12 खाद/उर्वरकों के भण्डारण हेतु गोदामों का विनियोजन जमाकर्त्ताओं द्वारा आरक्षित गोदामों की क्षमता पर आधारित होनी चाहिए ताकि अनारक्षित गोदाम का प्रयोग अग्रेत्तर भण्डारण हेतु हो सके।

गोदामों की क्षमता विनियोजन के फलस्वरुप ₹ 0.54 करोड़ के राजस्व की हानि हुई

हमने प्रेक्षित किया कि इण्डियन फारमर्स फर्टिलाइजर्स कॉरपोरेशन लिमिटेड (इफको) ने एस0डब्ल्यू0सी0, मुजफ्फरपुर में उर्वरकों के भण्डारण हेतु अक्टूबर 2009 से मार्च 2012 की अवधि में 5,000 एम0टी0 (अगस्त 2010 एवं सितम्बर 2010 में 6,000 एम0टी0 छोड़कर) तथा 2012–13 में 7,000 एम0टी0 हेतु स्थान आरक्षित किया। यद्यपि इफको द्वारा आरक्षित क्षमता के आधार पर अक्टूबर 2009 से मार्च 2012 की अवधि के दौरान चार गोदामों (प्रति गोदाम 1400 एम0टी0 क्षमता वाले) एवं 2012–13 के दौरान पाँच गोदामों का विनियोजन पर्याप्त था, निगम ने इफको स्टॉक के भण्डारण हेतु इफको द्वारा आरक्षण को बिना ध्यान में लिए 8400 एम0टी0 की कुल भण्डारण क्षमता वाले छः गोदामों का विनियोजन किया। हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि आवश्यकता से अधिक गोदामों के विनियोजन से निगम उक्त अवधि में 98000 एम0टी0 की कुल भण्डारण क्षमता का उपयोग नहीं कर सका जिसके फलस्वरुप भण्डारण शुल्क के मद में ₹ 0.54 करोड़ की हानि हुई।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि गोदामों का प्रयोग अन्य जमाकर्त्ताओं द्वारा भी किया जा रहा था। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अन्य जमाकर्त्ताओं द्वारा क्षमता–उपयोग से सम्बन्धित कोई भी प्रलेखी साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त केन्द्र–प्रभारी ने भी इस तथ्य की सम्पुष्टि की थी कि उपर्युक्त छः गोदामों का इफको द्वारा ही उपयोग किया जा रहा था।

प्रभार का अनुचित आदान–प्रदान

3.13 निगम के आदेश[7] के अनुसार कर्मचारी के स्थानान्तरण होने पर पूर्णरुप से प्रभार का आदान–प्रदान शीघ्र हो जाना चाहिए। हमने प्रेक्षित किया कि केन्द्र प्रभारी एस0डब्ल्यू0सी0, समस्तीपुर का स्थानान्तरण जुलाई 2012 में एस0डब्ल्यू0सी0, बक्सर हो जाने के उपरान्त भी खाद का केवल आंशिक प्रभार नए केन्द्र प्रभारी को फरवरी 2013 में दिया गया था। तथापि खाद का पूर्णरुपेण प्रभार अभी तक (सितम्बर 2013) नए प्रभारी को सौपा नहीं गया। हमने प्रेक्षित किया कि स्टॉक–पंजी के अनुसार अन्तशेष स्टॉक एवं प्रभार लिए गए स्टॉक के परिमाण में काफी अन्तर था जैसा कि नीचे दर्शाया गया है :

तालिका सं0 : 3.3

खाद के प्रकार	प्रभार देने की तिथि को स्टॉक पंजी के अनुसार स्टॉक		प्रभार प्रतिवेदन के अनुसार स्टॉक की प्राप्ति		स्टॉक जिसका प्रभार प्राप्त नहीं हुआ	
	बोरा	एम0टी0	बोरा	एम0टी0	बोरा	एम0टी0
इफको यूरिया	7941	397.05	3459	172.95	4482	224.10
डायमोनियम फॉसफेट (डी0ए0पी0)	25404	1270.20	3255	162.75	22149	1107.45
अमोनियम फॉसफेट सल्फेट (ए0पी0एस0)	7430	371.50	133	6.65	7297	364.85

[7] कार्यालय आदेश सं0 – 283 दिनांक 31 जुलाई 2012।

विलम्ब/लम्बे समय से प्रभार नहीं सौंपे जाने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरुप स्टॉक की संभाव्य चोरी, कमी अथवा भण्डारों के अपयोजन एवं निगम को होने वाली परिणामी हानि की ससमय जानकारी सुनिश्चित नहीं हो सकी।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2013) कि केन्द्र प्रभारी के विरुद्ध प्रभार नहीं सौंपने हेतु विभागीय कार्रवाई की जाएगी।

सुरक्षात्मक एंव अन्य सुविधाओं की अनुपलब्धता

3.14 स्टॉक के सुरक्षित भण्डारण एवं परिरक्षण हेतु भण्डार–गृहों में सुरक्षात्मक एवं अन्य भण्डारण सुविधाएँ नहीं प्रदान की गई थी :

- भण्डारित स्टॉक की सुरक्षा हेतु सुरक्षा की व्यवस्था;
- अग्नि से सुरक्षा हेतु अग्नि निरोधी यंत्र एवं बालू से भरी बाल्टी;
- भण्डारण गृहों में विद्युत संस्थापना/विद्युत सम्बन्ध;
- भण्डार की गई सामग्रियों के ग्रेडिंग और सैम्पलिंग हेतु सुविधाएँ; एवं
- समुचित साफ–सफाई एवं स्वस्थ वातावरण बनाए रखना।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि निगम सुरक्षात्मक विधि एवं साफ–सफाई की व्यवस्था बनाए हुए था। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपर्युक्त त्रुटियाँ लेखापरीक्षा के दौरान प्रेक्षित किए गए थे। एफ0सी0आई0 ने इसके अतिरिक्त भी निगम को समय–समय पर भण्डार गृहों पर सुरक्षात्मक उपायों एवं अन्य सुविधाओं की अनुपलब्धता सम्बन्धी सूचना देती रहती थी।

भण्डारण हानि की वसूली नहीं होना

अनाजों की कमी के मद में वसूली नहीं होने अथवा इस कमी हेतु दायित्वों के निर्धारण नहीं होने के फलस्वरुप निगम को ₹ 1.28 करोड़ की हानि

3.15 निगम के निर्देशों के अनुसार, केन्द्र प्रभारी को प्रतिमाह भण्डारण हानि[8] से सम्बन्धित प्रतिवेदन एफ0सी0आई0 को हानि की माफी हेतु समर्पित करना होता है। वैसी भण्डारण हानि जो एफ0सी0आई0 द्वारा माफ नहीं की जाती है कि वसूली केन्द्र प्रभारी से किया जाता है। हमने प्रेक्षित किया कि यद्यपि एफ0सी0आई0 को भण्डारण हानि की माफी हेतु भण्डारण हानि का कोई मासिक प्रतिवेदन समर्पित नहीं किया गया था तथापि वर्ष 2005–09 की अवधि में भण्डारण हानि के मद में केन्द्र प्रभारी द्वारा एफ0सी0आई0 की स्टॉक–पंजी से 218 एम0टी0 गेंहूँ तथा 430 एम0टी0 चावल, जिसका कुल मूल्य ₹ 1.06 करोड़ था, की मात्रा घटा ली गई। निगम ने भण्डारण हानि हेतु केन्द्र प्रभारी पर दायित्व निर्धारित किया (मई 2009) एवं उनकी सेवा से अवकाश प्राप्त होने तक (अक्टूबर 2010) मात्र ₹ 1.20 लाख की राशि की वसूली की। शेष राशि (₹1.05 करोड़) की वसूली अभी तक (अक्टूबर 2013) नहीं हो पाई थी। शेष भण्डारण हानि की वसूली हेतु सम्बन्धित कर्मचारी के अवकाश प्राप्त होने से दो वर्षों से अधिक बीत जाने के उपरान्त भी निगम द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई।

केन्द्र पर निरन्तर भण्डारण हानि होने के बावजूद निगम ने न तो इसके कारणों की छानबीन की और न ही इन कमियों को दूर करने हेतु कोई प्रयास किया। इसके फलस्वरूप इसी केन्द्र के विरुद्ध अक्टूबर 2009 से फरवरी 2011 की अवधि में 145 एम0टी0 गेंहूँ एवं 171 एम0टी0 चावल, जिसका कुल मूल्य ₹ 23.13 लाख था के अग्रेतर भण्डारण–हानि

[8] नमी के कारण अनाज के वजन में कमी।

का प्रतिवेदन हुआ। निगम ने इस हानि हेतु कोई दायित्व निर्धारित नहीं किया जिसके फलस्वरुप ₹ 23.13 लाख की हानि हुई।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि संचयन हानि से सम्बन्धित विषय–वस्तु को अपलिखित करने हेतु एफ0सी0आई0 को कहा गया है एवं यदि कोई राशि वसूली योग्य है तो इसकी वसूली सम्बन्धित केन्द्र प्रभारी से की जाएगी। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफ0सी0आई0 के साथ इस विषय–वस्तु को उठाने सम्बन्धी कोई स्वीकार्य दस्तावेजी साक्ष्य लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया एवं इसके अतिरिक्त अनुवर्त्ती हानियों के दायित्व निर्धारण हेतु निगम ने कोई भी कदम नहीं उठाया।

त्रुटिपूर्ण संरक्षणात्मक कार्रवाई

3.16 वैज्ञानिक भण्डारण प्रदान करने हेतु निगम द्वारा भण्डारित सामग्रियों को कीड़ों/चूहों आदि से सुरक्षा प्रदान करने हेतु गोदामों का धुम्रीकरण कार्य किया जाता है। यद्यपि आवधिक संरक्षणात्मक कार्रवाई हेतु डनेज एवं धुम्रीकरण सामग्रियों के उपयोग हेतु निगम के पास निर्धारित मानक थे तथापि इन सामग्रियों के उपयोग की मात्रा निर्धारित मात्रा से काफी कम था। निम्न तालिका से वर्ष 2008–13 की अवधि में उपभोज्य पदार्थ एवं धुम्रीकरण सामग्रियों का उपयोग इंगित करता है :

तालिका सं0: 3.4

क्रम सं0	विवरणी	2008–09	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13
1	एफ0सी0आई0 का आरक्षण (लाख एम0टी0 में)	12.74	14.47	15.53	17.31	19.36
2	खाद (लाख एम0टी0 में)	12.22	8.49	5.23	4.23	4.35
3	कुल आरक्षण (लाख एम0टी0 में)	24.96	22.96	20.76	21.54	23.71
4	औसत मासिक आरक्षण (लाख एम0टी0 में)	2.08	1.91	1.73	1.79	1.98
5	एफ0सी0आई0 का औसतन मासिक आरक्षण (लाख एम0टी0 में)	1.06	1.21	1.29	1.44	1.61
6	1000 एम0टी0 के कुल आरक्षण पर 80 कि0ग्रा0 की दर से डनेज के उपभोग का मानक (कि0ग्रा0)	16640	15280	13840	14360	15840
7	उपयोग की गई मात्रा (कि0ग्रा0)	8350	8570	9825	9800	7681
8	डनेज के उपभोग में कमी (कि0ग्रा0 में) वास्तविक आवश्यकता के साक्षेप	8290 (50)	6710 (44)	4015 (29)	4560 (32)	8159 (52)
9	वर्ष में दो बार सेलफोस के तीन ग्राम के तीन टैबलेट प्रति एम0टी0 5 × 9 × 2 (कि0ग्रा0)	1908	2178	2322	2592	2898
10	उपयोग की गई मात्रा (कि0ग्रा0)	398	472	277	655	200
11	वास्तविक आवश्यकता के सापेक्ष कि0ग्रा0 में कमी (प्रतिशत)	1510 (79)	1706 (78)	2045 (88)	1937 (75)	2698 (93)
12	वर्ष में तीन से चार बार 1000 एम0टी0 हेतु पाँच कि0ग्रा0 की दर से डेल्टामेथरिन के उपभोग का मानक	2120	2420	2580	2880	3220
13	उपयोग की गई मात्रा (कि0ग्रा0)	168	148	124	216	108
14	वास्तविक आवश्यकता के सापेक्ष कि0ग्रा0 में कमी (प्रतिशत)	1952 (92)	2272 (94)	2456 (95)	2664 (93)	3112 (97)

(स्रोत : प्रबन्धन द्वारा उपलब्ध कराए गए बजटीय मानदण्ड एवं आँकड़े)

डनेज एवं अन्य धुम्रीकरण सामग्रियों की उपयोगिता प्रतिमानकों से काफी कम था

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट होता है कि धुम्रीकरण कार्य काफी कम हुआ था और डनेज सामग्री के उपभोग में कमी 29 प्रतिशत और 52 प्रतिशत के परास में था, सेलफॉस का उपभोग 75 प्रतिशत और 93 प्रतिशत के परास में तथा डेल्टामेथरिन का उपभोग 92 प्रतिशत और 97 प्रतिशत के परास में था। डनेज एवं धुम्रीकरण सामग्रियों का उपभोग मानक परिमाणों से कम होने से यह खाद्यान्नों एवं अन्य भण्डारित सामग्रियों को नष्ट कर वैज्ञानिक भण्डारण के निहित उद्देश्यों को पराजित कर सकता है।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि बहुत सारे मामले में एफ0सी0आई0 ने स्वयं ही कीटनाशक की व्यवस्था की एवं कुछ मामले में निगम केन्द्रीय भण्डारण निगम (सी0डब्ल्यू0सी) से उधार पर कीटनाशक प्राप्त किया। तथापि एफ0सी0आई0 द्वारा कीटनाशक की व्यवस्था करने अथवा सी0डब्ल्यू0सी0 साम्रगी उधार पर लेने सम्बन्धी कोई भी दस्तावेजी साक्ष्य लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया। भण्डारित सामग्रियों की सुरक्षा हेतु नियमित अन्तराल पर गोदामों का धुम्रीकरण कार्य कराना निगम का दायित्व है।

टैरिफ एवं विपत्रीकरण

3.17 निगम ने अपनी भण्डारण टैरिफ के निर्धारण हेतु कोई प्रणाली प्रतिपादित नहीं किया था एवं समय–समय पर सी0डब्ल्यू0सी0 द्वारा निर्धारित भण्डारण टैरिफ का अनुसरण करता था। टैरिफ के कार्यान्वयन एवं उनके विपत्रीकरण में हमारे द्वारा प्रेक्षित अनियमितताओं का उल्लेख अधोलिखित कंडिकाओं में किया गया है :

एफ0सी0आई0 को संशोधित विपत्र निर्गत नहीं करना

संशोधित भण्डारण दरों पर बकाया विपत्रों के निर्गत नहीं करने के फलस्वरुप निगम ₹3.16 करोड के भण्डारण शुल्क की वसूली नहीं कर सका

3.18 एक वर्ष की न्यूनतम अवधि की आरक्षण हेतु एफ0सी0आई0 को लागू भण्डारण दरों का संशोधन अक्टूबर 2011 में प्रति एम0टी0 ₹ 49.00 (अप्रैल 2008 से प्रभावी) एवं सितम्बर 2012 में प्रति एम0टी0 ₹ 54.60 (अप्रैल 2009 से प्रभावी) किया गया। इस प्रकार संशोधित दरों पर आधारित विपत्र एफ0सी0आई0 को भेजना आवश्यक था। हमने प्रेक्षित किया कि भण्डारण शुल्क के मद में ₹ 3.16 करोड़ के बकाया विपत्र (अप्रैल 2008 से मार्च 2013) सात[9] केन्द्रों द्वारा निर्गत नहीं (अगस्त 2013) किए गए। संशोधित बकाया विपत्रों के निर्गत नहीं करने के फलस्वरुप न केवल ₹ 3.16 करोड़ की वसूली नहीं हो पाई बल्कि यह निगम कि आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की त्रुटियों को भी इंगित करता है।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2013) कि बकाया विपत्रों को शीघ्र निर्गत किया जाएगा।

टैरिफ के त्रुटिपूर्ण प्रयुक्ति के कारण भण्डारण शुल्क की वसूली न होना

एफ0सी0आई0 को लागू दरों पर निगम ने एफ0सी0आई0 को भण्डार शुल्क भारित नहीं किया

3.19 टैरिफ के नियमों एवं शर्तों के अनुसार यदि एफ0सी0आई0 स्टॉक को न्यूनतम एक साल तक रखती है तो निगम एफ0सी0आई0 को रियायती दर पर भण्डारण शुल्क प्रभारित करेगा। अन्य मामले में जहाँ उपयोगिता की एफ0सी0आई0 द्वारा गारण्टी नहीं है वैसी स्थिति में निजी उपभोगकर्त्ताओं को लागू दर पर एफ0सी0आई0 को भण्डारण शुल्क प्रभारित करने हेतु निगम स्वच्छंद है। हमने प्रेक्षित किया कि चार[10] एस0डब्ल्यू0सी0 के मामले में जहाँ एफ0सी0आई0 ने एक वर्ष से कम की अवधि हेतु भण्डारण स्थानों का आरक्षण (अप्रैल 2012 से अप्रैल 2013) किया था परन्तु निगम ने निजी उपभोगकर्त्ताओं पर लागू दर पर एफ0सी0आई0 को भण्डारण शुल्क भारित नहीं किया था। टैरिफ के नियमों एवं शर्तों के अनुसार विपत्र निर्गत नहीं करने के फलस्वरुप भण्डारण शुल्क के मद में ₹ 19.43 लाख का दावा प्रस्तुत करने में व उसकी वसूली में निगम विफल रहा।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि एफ0सी0आई0 ने लेखापरीक्षा में विचारित सभी वर्षों में लगातार आरक्षण प्राप्त किया था। जवाब साक्ष्य पर आधारित नहीं है क्योंकि उपर्युक्त

[9] आरा, औरंगाबाद, बरौनी, बेतिया, बिहारशरीफ, समस्तीपुर एवं सासाराम।
[10] भागलपुर, बक्सर, डेहरी–ऑन–सोन एवं सासाराम।

एस0डब्ल्यू0सी के मामले में एफ0सी0आई0 ने एक वर्ष से कम के लिए आरक्षण प्राप्त किया था एवं निगम उच्च दरों पर भण्डारण शुल्क एफ0सी0आई0 पर भारित करने में विफल रहा।

इण्डियन फार्मर्स फर्टिलाइजर को–ऑपरेटिव (इफको) लिमिटेड से संशोधित टैरिफ का वसूली न होना

निगम भूतलक्षी प्रभाव से टैरिफ के प्रयोज्यता के कुशलपूर्वक अनुसरण में विफल रहा जिसके फलस्वरुप ₹ 44.04 लाख की वसूली नहीं हो सकी

3.20 केन्द्रीय भण्डारण निगम ने खाद हेतु अपने टैरिफ को मार्च 2009 में संशोधित कर ₹ 27 प्रति एम0टी0 (नवम्बर 2008 से प्रभावी), मार्च 2011 में ₹ 29 प्रति एम0टी0 (अप्रैल 2010 से प्रभावी) एवं दिसम्बर 2011 में ₹ 31 प्रति एम0टी0 (मई 2011 से प्रभावी) किया। अतः बकाए राशि की वसूली संशोधित टैरिफ के प्रभावी होने की तिथि से होनी थी। यद्यपि निगम द्वारा संशोधित दर पर बकाया विपत्र निर्गत किया गया था परन्तु इफको द्वारा बढ़ा हुआ दर भूतलक्षी प्रभाव की अपेक्षा टैरिफ प्राप्ति के अगले माह से स्वीकार किया गया। तथापि निगम भूतलक्षी प्रभाव से टैरिफ की प्रयुक्ति के कुशलपूर्वक अनुसरण में विफल रहा जिसके फलस्वरुप ₹ 44.04 लाख की वसूली नहीं हो सकी (जुलाई 2013)।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि कथित मामले को पूर्व में ही इफको के साथ उठाया गया था। तथापि लेखापरीक्षा को बकाया के अनुसरण से सम्बन्धित कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया गया एवं वसूली अभी भी लम्बित था। चूँकि इफको नियमित एवं मुख्य जमाकर्त्ता है, इसलिए मामले के उच्च स्तर पर अनुसरण करने की आवश्यकता है ताकि भण्डारण शुल्क के मद में घटित होने वाली हानि को रोका जा सके।

गोदामों का निर्माण

3.21 निगम ने भण्डारण क्षमता बढ़ाने हेतु कोई वार्षिक योजना अथवा परिप्रेक्ष्य योजना नहीं बनाई थी एवं गोदामों का निर्माण कार्य तभी करता था जब केन्द्रीय/राजकीय योजना के अन्तर्गत कोई योजना की संस्वीकृति होती थी तथा निधि प्रदान किया जाता था। निष्पादन लेखापरीक्षा के कार्यकाल की अवधि में निगम ने राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर0के0वी0वाई0) के अंतर्गत सात केन्द्रों पर 0.50 लाख एम0टी0 क्षमता के 10[11] गोदमों का निर्माण कार्य का भार ग्रहण किया, जिसमें केवल पाँच केन्द्रों पर 0.40 लाख एम0टी0 क्षमता वाले आठ[12] गोदामों का निर्माण कार्य पूरा हुआ। उक्त अवधि में निगम ने अपने संसाधनों से 10,310 एम0टी0 क्षमता वाले दो गोदामों का निर्माण किया।

योजना के कार्यान्वयन में अवलोकित त्रुटियों का उल्लेख निम्नवत् है :

राष्ट्रीय कृषि विकास योजना (आर0के0वी0वाई0)

3.22 भारत सरकार ने वित्तीय वर्ष 2007–08 एवं 2008–09 में आर0के0वी0वाई0 के अन्तर्गत क्रमशः पाँच[13] केन्द्रों पर 40,000 एम0टी0 की कुल क्षमता वाले आठ गोदामों के निमार्ण हेतु ₹ 20 करोड़ (₹ 2.50 करोड़ प्रति 5,000 एम0टी0 गोदाम की दर से) एवं दो

---

[11] छपरा (2×5000 एम0टी0), फतुआ (2×5000 एम0टी0), मोहनियाँ (5000 एम0टी0), मोतिहारी (5000 एम0टी0), समस्तीपुर (2×5000 एम0टी0), आरा (5000 एम0टी0) एवं सासाराम (5000 एम0टी0)।

[12] छपरा (2×5000 एम0टी0), फतुआ (2×5000 एम0टी0), मोहनियाँ (5000 एम0टी0), मोतिहारी (5000 एम0टी0) एवं समस्तीपुर (2×5000 एम0टी0)।

[13] छपरा (10,000 एम0टी0), फतुआ (10,000 एम0टी0), मोहनियाँ (5000 एम0टी0), मोतिहारी (5000 एम0टी0) एवं समस्तीपुर (10,000 एम0टी0)।

स्थलों [14] पर 10,000 एम0टी0 क्षमता वाले दो गोदामों के निर्माण हेतु ₹ 6.30 करोड़ (₹ 3.15 करोड़ प्रति 5,000 एम0टी0 की दर से) संस्वीकृत किया। सरकार ने आठ गोदामों के निर्माण हेतु ₹ 19.29 करोड़ (अप्रैल 2008) एवं ₹ 0.71 करोड़ (जून 2009) तथा दो गोदामों हेतु ₹ 3.03 करोड़(नवम्बर 2009) एवं ₹ 3.26 करोड़ (मार्च 2013) की राशि विमुक्त किया। निगम ने जनवरी 2009 से जून 2012 के दौरान प्रत्येक स्थल पर उपर्युक्त 10 गोदामों के निर्माण हेतु चार विभिन्न कार्यादेश निर्गत किए। तथापि, केवल आठ गोदामों का निर्माण ही सात माह के पूर्ण होने की नियत अवधि के विरुद्ध 18 से 40 महीने के विलम्ब से पूर्ण हुआ था (सितम्बर 2013)।

कार्यादेश प्रदान करने में समन्वय नहीं होने के कारण कार्य निष्पादन में विलम्ब हुआ जिसके कारण ₹ 5.32 करोड़ के राजस्व की संभाव्य हानि हुई

हमने प्रेक्षित किया कि गोदामों के निर्माण में विलम्ब के मुख्य कारण एक ही कार्य हेतु चार पृथक् कार्यादेश निर्गत करना, कार्यादेश प्रदान करने में समन्वयन का अभाव एवं संवेदकों द्वारा कार्य के कार्यान्वयन में विलम्ब थे। गोदामों के निर्माण कार्य के विलम्ब के फलस्वरुप भण्डारण शुल्क के मद में ₹ 5.32 करोड़ राजस्व की संभाव्य हानि फलित हुई (परियोजनाओं का विवरण ***परिशिष्ट–7*** में दर्शाया गया है)।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि निर्माण में विलम्ब का कारण पूर्व–अभियंत्रिक, पूर्वगठित संरचनात्मक स्टील भवनों के छत के कार्य–संविदा निर्गत करने में विलम्ब, संसदीय/राज्य चुनाव, मोतिहारी केन्द्र के मामले में न्यायलय में मुकादमा एवं फतुआ केन्द्र में उच्च विभव तार का हटाना था। तथापि हमने प्रेक्षित किया कि कार्यादेश प्रदान करने में नियोजन का अभाव था चूँकि एकल कार्य को चार विभिन्न कार्यों में बाँटा गया था।

निकास सम्मेलन में प्रबन्धन ने स्वीकार (अक्टूबर 2013) करते हुए कहा कि नियोजन में त्रुटियों के कारण गोदामों के निर्माण में विलम्ब हुआ।

आरा एवं सासाराम में शेष दो अपूर्ण गोदामों (***परिशिष्ट–7*** में क्रम सं0–6 एवं 7) के मामले में हमने प्रेक्षित किया कि असैनिक एवं छत–कार्य के आंशिक कार्य पूर्ण करने के उपरान्त संवेदकों द्वारा गोदामों का निर्माण कार्य निधि के अभाव में बन्द कर दिया गया था (दिसम्बर 2011)। यद्यपि निगम ने शेष निधि की विमुक्ति हेतु मामला सरकार के समक्ष उठाया था (अगस्त 2009) तथापि यह निधि जनवरी 2013 में ही प्राप्त हुई। इसी दौरान निगम ने मौजूदा अनुबन्ध को निरस्त करने का निर्णय लिया (अक्टूबर 2012) एवं शेष कार्य हेतु संशोधित प्राक्कलन तैयार किया। मूल राशि की अपेक्षा शेष कार्य का प्राक्कलन ₹ 25.58 लाख से बढ़ गया था। शेष कार्य हेतु कार्यादेश प्रदान करने की प्रक्रिया जारी थी (सितम्बर 2013)।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण पर कोई मंतव्य नहीं दिया।

स्व–निधि से गोदामों का निर्माण

सात महीनों में पूर्ण होने की नियत अवधि के विरुद्ध गोदामों का निर्माण कार्य 19 से 21 महीनों के विलम्ब से पूर्ण हुआ

3.23 निगम की कार्यकारिणी परिषद् ने अपनी निधि से दो केन्द्रों (कसबा – 6,000 एम0टी0, मुजफ्फरपुर – 4,310 एम0टी0) पर दो गोदामों के निर्माण हेतु ₹ 6.43 करोड़ की राशि संस्वीकृत (मार्च 2010) की। निगम ने उपर्युक्त चर्चित गोदामों के निर्माण हेतु प्रत्येक केन्द्र पर चार विभिन्न कार्यादेश निर्गत (मार्च 2010 से अगस्त 2011) किए। तथापि सात महीनों में पूर्ण होने की नियत अवधि के विरुद्ध गोदामों का निर्माण कार्य 19 से 21 महीने के विलम्ब से पूर्ण हुआ।

[14] आरा (5,000 एम0टी0) एवं सासाराम (5,000 एम0टी0)।

हमने प्रेक्षित किया कि गोदामों के निर्माण में विलम्ब के मुख्य कारण एक ही कार्य के लिए चार विभिन्न कार्यादेश जारी करना, विभिन्न कार्यादेशों में सम्न्वय का अभाव एवं संवेदकों द्वारा कार्य के कार्यान्वयन में विलम्ब थे। अतः गोदामों के विलम्ब से पूर्ण होने के कारण निगम को भण्डारण शुल्क के मद में राजस्व से वंचित होना पड़ा।

निकास सम्मेलन में प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि नियोजन में त्रुटियों के कारण विलम्ब हुआ।

प्राईवेट एन्ट्रेप्रीन्यूर्स गारण्टी (पी0ई0जी0) – 2008 योजना का कार्यान्वयन

3.24 भारत सरकार की उपभोक्ता मामले एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय ने एफ0सी0आई0 की भण्डारण आवश्यकता पूरी करने के उद्देश्य से गोदामों के निर्माण हेतु प्राईवेट एन्ट्रेप्रीन्यूर्स गारण्टी – 2008 (पी0ई0जी0– 2008) योजना तैयार किया। यह योजना अन्य बातों के साथ–साथ एफ0सी0आई0 की उच्च स्तरीय समिति (समिति) द्वारा तय किए गए स्थलों पर राजस्व साझेदारी आधार पर केन्द्रीय भण्डारण निगम/राज्य भण्डारण निगम के माध्यम से निजी सहभागिता द्वारा गोदामों का निर्माण परिकल्पित करता था।

बिहार राज्य में भण्डारण क्षमता की वृद्धि के उद्देश्य से एफ0सी0आई0 ने पी0ई0जी0 – 2008 के अन्तर्गत तीन लाख एम0टी0 क्षमता वाले गोदामों के निर्माण हेतु स्वीकृति प्रदान (मई 2009) की। फरवरी 2011 में निगम ने निविदा आमंत्रित किया एवं 10 स्थलों[15] पर 1.55 लाख एम0टी0 क्षमता हेतु समिति ने दर अनुमोदित किया (जून 2011 से फरवरी 2013) किया। हमने प्रेक्षित किया कि निगम में केवल पाँच स्थलों (क्षमता – 70,000 एम0टी0) पर निजी उद्यमियों में चार से 12 महीने के विलम्ब से अनुबन्ध किया। शेष स्थलों पर जिला प्राधिकरण द्वारा निर्गत अनापत्ति प्रमाण–पत्र के अभाव में अनुबन्ध होना लम्बित (सितम्बर 2013) था। पी0ई0जी0 – 2008 के अन्तर्गत स्थलों, उनकी क्षमता एवं उनके निर्माण की अद्यतन स्थिति की विवरणी ***परिशिष्ट– 8*** में दी गई है।

इस प्रकार अनुबन्ध में विलम्ब एवं उद्यमियों के साथ समुचित समन्वय के माध्यम से नियत समय पर निर्माण कार्यो को पूर्ण करने में निगम की विफलता के कारण क्षमता में कोई भी वृद्धि नहीं हुई थी (सितम्बर 2013)। इसके फलस्वरुप क्षमता वृद्धि के निहित उद्देश्य एवं राजस्व की प्राप्ति नहीं हो सकी।

प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए कहा (अक्टूबर 2013) कि मोतिहारी स्थित गोदाम अक्टूबर 2013 में पूर्ण हो गई थी एवं जमुई स्थित गोदाम के निर्माण हेतु अनुबन्ध निरस्त कर दिया गया तथा शेष पाँच जगहों पर निर्माण कार्य मार्च 2014 तक पूर्ण हो जाएगी।

वित्तीय प्रबन्धन

वित्तीय स्थिति

3.25 31 मार्च 2013 को समाप्त हुए अन्तिम पाँच वर्षों हेतु निगम की आय एवं व्यय की संक्षिप्त स्थिति निम्न तालिका में दर्शित है :

[15] जून 2011 में बेगूसराय, गोपालगंज एवं खगड़िया, अगस्त 2011 में बेतिया, जमुई, मोतिहारी एवं सिवान तथा फरवरी 2013 में आरा, औरंगाबाद एवं सासाराम।

तालिका सं0 : 3.5

(₹ करोड़ में)

विवरणी	2008–09	2009–10	2010–11[16] (औपबंधिक)	2011–12 (औपबंधिक)
भण्डारण शुल्क	8.69	9.31	9.33	12.37
अन्य आय	47.29	50.74	56.56	57.88
कुल	**55.98**	**60.05**	**65.89**	**70.25**
स्थापना व्यय	5.00	4.96	6.53	8.14
अन्य व्यय	48.51	52.23	58.47	61.87
कुल	**53.51**	**57.19**	**65.00**	**70.01**
टैक्स के पूर्व लाभ (+)/हानि (–)	2.47	2.86	0.89	0.24

उपर्युक्त तालिका से यह दर्शित होता है कि निगम के लाभ में प्रबल गिरावट हुआ और यह 2008–09 में ₹ 2.47 करोड़ से गिरकर 2011–12 में ₹ 0.24 करोड़ हो गया। लाभ में कमी होने के मुख्य कारण यथा लेखापरीक्षा में विश्लेषित देनदारों[17] से बकाए का अपलेखन एवं एस0डब्ल्यू0सी0, बिहारशरीफ (कंडिका 3.9 में उल्लेखित) के विरुद्ध भण्डारों की कमी के मद में घटित हानियों का लेखाओं में प्रावधान थे।

हमने प्रेक्षित किया कि निगम ने हाथलन, परिवहन एवं भण्डारण शुल्क के मद में अपने प्राप्त राशियों की वसूली हेतु प्रभावी कदम नहीं उठाया था। निम्नलिखित दृष्टांत अवलोकित किए गए :

- जनवरी 2012 से अगस्त 2012 की अवधि हेतु निगम द्वारा एफ0सी0आई0 की ओर से भुगतेय ₹ 1.29 करोड़ का हाथलन एवं परिवहन विपत्र, जिसमें ₹ 9.56 लाख का पर्यवेक्षण शुल्क सम्मिलित है, एफ0सी0आई0 द्वारा विपत्रों के प्रमाणीकरण न होने के कारण इनकी प्रतिपूर्ति हेतु एफ0सी0आई0 को समर्पित नही किया गया था;
- एस0डब्ल्यू0सी0, आरा में 2008–13 की अवधि हेतु 425 एम0टी0 क्षमता के एक गोदाम के भण्डारण शुल्क के विरुद्ध ₹ 11.99 लाख का विपत्र जिला चुनाव अधिकारी, आरा को जुलाई 2013 तक निर्गत नहीं किया गया था;
- बाढ़ राहत कार्य हेतु परिवहन एवं हाथलन के मद में निर्गत ₹ 1.95 करोड़ के विपत्रों में से पाँच वर्षों से अधिक अक्टूबर 2013 तक ₹ 1.60 करोड़ की राशि एफ0सी0आई0 से प्राप्य था।

निकास सम्मेलन (अक्टूबर 2013) में प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया।

लेखाओं का अन्तिमीकरण नहीं करना

3.26 भण्डारण अधिनियम, 1962 की कण्डिका 31(10) के अनुसार निगम की वार्षिक लेखाएँ, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सहित वित्तीय वर्ष समाप्त होने के छः माह के अन्दर निगम की वार्षिक सामान्य बैठक में प्रस्तुत करना होता है। हमने पाया कि निगम ने केवल 2009–10 तक ही अपनी वार्षिक लेखों को अन्तिमीकृत किया था एवं 2010–11 से 2012–13 की लेखाओं का अन्तिमीकरण होना शेष (सितम्बर 2013) था। इन

[16] वित्तीय वर्ष 2010–11 एवं 2011–12 हेतु आँकड़े औपबन्धिक है। वित्तीय वर्ष 2012–13 हेतु आँकड़े उपलब्ध नहीं थे।

[17] 2008–09 में ₹ 3.78 करोड़ एवं 2009–10 में ₹ 2.12 करोड़।

परिस्थितियों में यह निर्धारित नहीं किया जा सका कि क्या निवेशों एवं व्ययों का समुचित तरीके से लेखांकन हुआ एवं निवेश किए गए निधियों के निहित उद्देश्यों की प्राप्ति हुई थी। अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन के अतिरिक्त लेखाओं के अन्तिमीकरण में विलम्ब के फलस्वरुप गबन सहित वित्तीय अनियमितताओं का जोखिम हो सकता है।

रोकड़–पंजी का अनुपयुक्त संधारण

3.27 बिहार राज्य भण्डारण निगम नियमावली, 1958 के नियम 13(V) यह निर्दिष्ट करता है कि सभी मौद्रिक संव्यवहार को, जब भी वे घटित होती हैं, रोकड़–पंजी में प्रविष्ट की जाएँगी एवं इसको निगम द्वारा इस निमित्त प्राधिकृत अधिकारी द्वारा अभिप्रमाणित किया जाएगा। रोकड़–पंजी प्रतिदिन बन्द की जाएगी एवं प्रबन्ध निदेशक अथवा प्राधिकृत अधिकारी रोकड़–पंजी एवं हाथ में रोकड़ सत्यापन कर उसके अनुरुप प्रमाण–पत्र पर दिनांक देते हुए अपना हस्ताक्षर करेंगे। हमने प्रेक्षित किया कि नियम में यथा परिकल्पित प्रावधान के अनुरूप रोकड़ पंजी का संधारण नहीं किया जा रहा था। मौद्रिक लेन–देन घटित होने पर उनको रोकड़–पंजी में यथासमय दर्ज नहीं किया जा रहा था। यथा आवश्यक, प्राधिकृत व्यक्ति अथवा प्रबन्ध निदेशक द्वारा इसे न तो अभिप्रमाणित किया गया था और न ही सत्यापित किया गया।

प्रबन्धन ने कहा (अक्टूबर 2013) कि दिन प्रतिदिन के लेन–देन का लेखांकन कम्प्यूटरीकृत टैली सॉफ्टवेयर द्वारा किया जाता है। तथापि जवाब मौन था उपर्युक्त प्रावधान के उल्लंघन के मामले में जो स्पष्ट उल्लेख करता है कि प्रबन्ध निदेशक अथवा अधिकृत पदाधिकारी रोकड़ बही व हाथ–में–रोकड़ का सत्यापन करेंगे तथा इस प्रभाव का प्रमाणक हस्ताक्षर व तिथि द्वारा अंकित करेंगे।

वास्तविक समय सकल समाधान (आर0टी0जी0एस0) के द्वारा प्राप्त भुगतान का मिलान नहीं करना

3.28 भण्डारण शुल्क निगम के आय का मुख्य स्रोत है। निगम, एफ0सी0आई0 से भण्डारण शुल्क का भुगतान जून 2011 से आर0टी0जी0एस0[18] के माध्यम से प्राप्त कर रहा है। यद्यपि एफ0सी0आई0 निगम के बैंक खातों में भुगतान कर देता था, निगम ने एफ0सी0आई0 द्वारा भुगतानों का मिलान केन्द्रों के भण्डारण विपत्र से नहीं किया। हमने प्रेक्षित किया कि आर0टी0जी0एस0 के माध्यम से प्राप्त भुगतानों का मुख्यालय में संधारण की गई राजस्व पंजी से मिलान हेतु निगम के पास कोई निर्धारित प्रक्रिया/रूपात्मकता व्याप्त नहीं था। इसके परिणामस्वरूप केन्द्र–वार दावा की गई राशियों एवं प्राप्त भुगतानों का मिलान निगम द्वारा नहीं किया गया। भण्डारण शुल्कों का केन्द्र–वार/विपत्रवार विवरणी की अनुपलब्धता निगम की निम्न वित्तीय नियन्त्रण को इंगित करता था।

प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर, 2013) कि सभी भण्डारणगृह इस प्रकार का रिकॉर्ड रखता था और भण्डारणगृह स्तर पर आर0टी0जी0एस0 द्वारा एफ0सी0आई0 से प्राप्त भण्डारण शुल्क की प्राप्ति प्रविष्ट और मिलान किया गया था। यह भी कहा गया कि मुख्यालय स्तर पर मेमोरेण्डम लेखा रखने की पद्धति अपनाई जा रही थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि केन्द्र–वार दावा किया हुआ राशि और भुगतान प्राप्ति का मिलान न भण्डार–गृह स्तर पर और न ही मुख्यालय स्तर पर होता था।

[18] निधियों के स्थानान्तरण हेतु प्रणाली जहाँ मुद्राओं का स्थानान्तरण एक बैंक से दूसरे बैंक में वास्तविक समय तथा सकल आधार पर होता है।

मानव–शक्ति नियोजन में त्रुटियाँ

3.29 मानव–शक्ति नियोजन में संस्था में मानव संसाधन का पर्याप्त एवं कुशल उपभोग एवं विशिष्ट कार्यों के अनुरुप सक्षम व्यक्तियों की नियुक्ति सम्मिलित है। वर्ष 2012–13 को समाप्त विगत पाँच वर्ष तक निगम के कर्मचारियों की विस्तृत स्थिति नीचे सारणीबद्ध है :

तालिका सं0 : 3.6

श्रेणी	संस्वीकृत पद	मानव की स्थिति (31 मार्च तक)				
		2009	2010	2011	2012	2013
श्रेणी 'क' अर्थात कार्यकारी अभियन्ता, प्रमण्डलीय प्रबन्धक, अधीक्षक इत्यादि	60	3	3	3	3	3
श्रेणी 'ख' अर्थात सहायक, लेखापाल	143	55	59	58	55	50
श्रेणी 'ग' अर्थात पी0सी0डी0ओ0[19] चालक, इत्यादि	290	181	186	179	168	153
कुल	**493**	**239**	**248**	**240**	**226**	**206**

31 मार्च 2013 को 493 स्वीकृत पदों के विरुद्ध निगम की वास्तविक उपलब्ध मानव–शक्ति केवल 206 थी। इस सम्बन्ध में हमने प्रेक्षित किया कि :

- संस्वीकृत पदों का निर्धारण पिछली बार 1991 में किया गया था एवं उसके उपरान्त कोई निर्धारण नहीं किया गया।
- प्रबन्धकीय और अन्य पदों पर मानव–शक्ति का घोर अभाव था। केन्द्र प्रभारी हेतु आवश्यक अधीक्षकों के अभाव में 23 एस0डब्ल्यू0सी0 में सहायकों एवं 14 एस0डब्ल्यू0सी0 में पी0सी0डी0ओ0 / दफ्तरी (रिकॉर्ड–कीपरों) को जोखिम भरे भण्डार–गृहों का प्रभार दिए गए थे। यद्यपि उक्त अवधि में वास्तविक कर्मचारियों की संख्या 239 से घटकर 206 हो गई थी तथापि प्रबन्धन ने कर्मचारियों की नियुक्ति हेतु कोई कार्रवाई नहीं की थी।

एस0डब्ल्यू0सी0 के गोदामों में केन्द्र प्रभारी के रूप में अधीक्षकों की नियुक्ति आवश्यक थी। अपितु, हमलोगों ने यह पाया कि मानव–शक्ति के निरन्तर अभाव के कारण निम्न संवर्ग के कर्मचारियों[20] को प्रभारी–अधीक्षक के रूप में नियुक्ति की गई जिसके फलस्वरुप नियन्त्रण पंजियों का निम्न–स्तरीय संधारण हो रहा था जैसा कि उपर्युक्त कंडिका 3.30 में वर्णित है।

प्रबन्धन ने लेखापृच्छा को स्वीकारते हुए कहा (अक्टूबर 2013) कि विभिन्न रिक्त पदों पर नियुक्ति की प्रक्रिया प्रगति में थे।

आन्तरिक नियन्त्रण

3.30 आन्तरिक नियन्त्रण एक प्रबन्धकीय साधन है जिसका उपयोग यह आश्वासन प्राप्त करने हेतु किया जाता है कि प्रबंधकीय संचालन कुशल, प्रभावी और व्यवस्थित तरीके से किया जा रहा है। निगम के आन्तरिक नियंत्रण प्रक्रिया निगम के व्यवसाय के आकार और क्रियाकलापों के अनुरुप नहीं था जैसा की नीचे उल्लेखित है :

---

19 चपरासी सह सफाईकर्मी।

20 सहायक, पी0सी0डी0ओ0, दफ्तरी एवं रिकॉर्ड कीपर।

- निगम ने कोई संचालन या कार्यात्मक नियमावली नहीं बनाई थी और न ही इसके पास अपनी लेखा नियमावली थी;

- निगम ने स्टॉक की त्रैमासिक भौतिक सत्यापन (पी0भी0) स्थानीय कर्मचारियों द्वारा और वार्षिक सत्यापन अन्तर प्रमण्डलीय कर्मचारियों द्वारा करना निर्धारित किया था। निगम की निष्पादन समीक्षा, जो वर्ष 2004–05 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (वाणिज्यिक) में प्रतिवेदित हुआ था, पर कोपु द्वारा परिचर्चा (जुलाई 2006) के क्रम में निगम ने आश्वस्त किया था कि भण्डार–गृहों का मासिक भौतिक सत्यापन कराया जाएगा। लेखापरीक्षा में देखा गया कि कोपु को आश्वासन देने के बाद भी मासिक और त्रैमासिक भौतिक सत्यापन नहीं किए गए थे। वर्ष 2009–10 एवं 2012–13 के आलावा स्टॉकों का वार्षिक सत्यापन नहीं किया गया था। इसके अतिक्ति वर्ष 2009–10 एवं 2012–13 में स्टॉकों का वार्षिक सत्यापन केवल आंशिक रुप से हुआ था चूँकि स्टॉकों का एक विस्तृत खेप का सत्यापन नहीं हो सका था। चूँकि इनका समुचित तरीके से भण्डारण नहीं हुआ था जिसके फलस्वरुप इनकी गणना सम्भव नहीं थी। यह भौतिक सत्यापन की सत्यता एवं प्रभाविता पर प्रश्नचिन्ह् लगाता है। दुरुस्त भौतिक सत्यापन प्रणाली के अभाव में बिहार शरीफ, आरा एवं सासाराम भण्डारगृह केन्द्रों पर भंडार में कमियों के मामले उजागर हुए थे (कंडिका 3.9, 3.10 एवं 3.15)। यह स्थिति निरन्तर कमजोर एवं गैर–संचालन आन्तरिक नियन्त्रणों, जिनके कारण अधिक हानियों के जोखिम की सम्भावना थी, को इंगित करता है जिसके प्रति प्रबन्धन संवेदनशील नहीं था;

- निगम के विनियमों[21] के अनुसार निदेशक मण्डल एवं कार्यकारिणी समिति की बैठकें क्रमशः त्रैमासिक एवं मासिक होनी थी। हमने प्रेक्षित किया कि 2008–13 की अवधि में बैठक के सम्बन्ध में प्रावधानित विनियम के उल्लंघन में आवश्यक निदेशक मण्डल की 30 एवं कार्यकारिणी समिति की 60 बैठकों के विरुद्ध क्रमशः मात्र 18 एवं 10 बैठकें अनियमित अन्तराल पर आहूत की गईं;

- निगम ने प्रभावी अनुश्रवण हेतु विविध प्रकार की सूचनाओं/आँकड़ों के संग्रहण, समेकितिकरण एवं विश्लेषण हेतु किसी विस्तृत प्रबंधन सूचना प्रणाली की स्थापना नहीं की थी। तथापि भण्डारण केन्द्र प्रत्येक माह कस्टम प्रतिवेदन[22] एवं लाभ–हानि लेखा निगमीय कार्यालय को सम्प्रेषित कर रहे थे पर इन प्रतिवेदनों में भण्डारण हानियाँ से सम्बन्धी सूचनाओं का उल्लेख नहीं था। प्रमण्डलीय कार्यालय, निगम कार्यालय को आवधिक प्रतिवेदनों/विवरणी सम्प्रेषित नहीं कर रहा था। एक प्रभावकारी प्रबन्धन सूचना प्रणाली के अभाव में प्रबन्धन भण्डार गृह केन्द्रों के बेहतर, प्रभावी एवं लाभप्रदत्ता में सुधार हेतु तत्पर, प्रभावकारी और समयोचित निर्णय लेने की स्थिति में नहीं था;

- यद्यपि तकनीकी पंजी, डनेज पंजी, भण्डार–उपचार पंजी, निरीक्षण पंजी, गोदाम–वार भण्डार पंजी, स्टॉक पंजी, विपत्र पंजी इत्यादि का संधारण करना निगम के दिशा–निर्देशों के अनुसार आवश्यक है तथापि एस0डब्ल्यू0सी0 की नमूना जाँच में ये अधूरे/अद्यतन नहीं पाए गए।

आन्तरिक लेखापरीक्षा

3.31 निगम ने कोई आन्तरिक लेखापरीक्षा नियमावली नहीं बनाई थी। यद्यपि निगम के पास आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कन्ध था पर मानव–शक्ति की नियुक्ति नहीं करने के

[21] बिहार राज्य भण्डारण निगम सामान्य विनियमों का अध्याय – II।
[22] एक मासिक प्रतिवेदन जिसमें केन्द्र को उपभोक्ता–वार स्टॉक स्थिति को प्रतिवेदित किया जाता है।

कारण यह स्कन्ध संचालन में नहीं था। निगम के लेखा तैयार करने एवं वार्षिक लेखाओं के आन्तरिक लेखापरीक्षा का कार्य सनदी लेखाकार को दिया गया था। आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन निदेशक–मण्डल के समक्ष समीक्षा एवं निगम हित के क्षेत्र में कमियों के समाधान एवं निर्देश जारी करने हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था। इस प्रकार, आन्तरिक लेखापरीक्षा उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हो सकी थी।

निष्कर्ष

निगम के पास गोदामों के निर्माण हेतु समुचित योजना नहीं थी। गोदामों के निर्माण में विलम्ब हुआ था जिसके फलस्वरुप संभाव्य राजस्व की हानि हुई। जिला प्राधिकरणों से अनापत्ति प्रमाण–पत्र के अभाव में प्राईवेट एन्ट्रेप्रेन्यूर्स गारण्टी योजना के अन्तर्गत भण्डारण क्षमता की वृद्धि नहीं हो सकी। कृषकों को स्टॉक के वैज्ञानिक भण्डारण से होनेवाले लाभ सम्बन्धी शिक्षण देने में निगम द्वारा पहल नहीं करने के फलस्वरुप निगम प्राथमिक उत्पादनकर्त्ताओं (किसानों) को भण्डारण सुविधा प्रदान करने के मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति नहीं कर सका। निगम की भण्डारण गतिविधियाँ त्रुटिपूर्ण थी क्योंकि स्टॉक की चोरी, स्टॉक निर्गमन हेतु निर्धारित फीफो विधि का अनुपालन नहीं होना, इत्यादि के कारण निगम को हानि हुई। भण्डार–गृहों में समुचित सुरक्षा उपाय एवं सुविधाओं का अभाव था। धुम्रीकरण सामग्रियों का कम उपयोग हुआ था जिसके कारण वैज्ञानिक भण्डारण के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हो सकी। त्रुटिपूर्ण टैरिफ प्रयुक्ति व विपत्रीकरण एवं प्राप्य राशियों की वसूली नहीं होने के कई दृष्टांत पाए गए। वित्तीय अभिलेखों, भुगतानों के मिलान न होना, इत्यादि के सम्बन्ध में निगम का वित्तीय प्रबन्धन एवं नियन्त्रण त्रुटिपूर्ण था। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली भी त्रुटिपूर्ण था।

अनुशंसाएँ

निगम को :

- **गोदामों के निर्माण हेतु परिप्रेक्ष्य योजना बनाना चाहिए;**
- **राजस्व सृजन के लिए भण्डारण क्षमता में वृद्धि, गोदामों के निर्माण कार्य को ससमय पूर्ण कर सुनिश्चित करना चाहिए;**
- **हानियों को रोकने हेतु वैज्ञानिक भण्डारण, निर्धारित विधियों के अनुसार भण्डारों का निर्गमन एवं गोदामों का समुचित संचालन सुनिश्चित करना चाहिए;**
- **प्रयोज्य टैरिफ को अक्षरशः लागू करना चाहिए, ससमय विपत्र जारी करना चाहिए एवं उसके विरुद्ध राजस्व हानियों को रोकने हेतु वसूली करनी चाहिए;**
- **नियन्त्रण पंजी को पूर्ण एवं अद्यतन रखना चाहिए; एवं**
- **आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली को मजबूत करना चाहिए एवं प्रबन्धन सूचना प्रणाली का सुधार करना चाहिए।**