अध्याय – I
परिचय

1 परिचय

द्वितीय विश्व युद्ध की शुरूआत के साथ, सरकार ने कैंटीन सेवाओं को अपने अधीन करते हुए 1 जुलाई 1942 में उसकी स्थापना की जिसे 1948 में कैंटीन भंडार विभाग (सीएसडी) के रूप में पुनर्नामित किया गया। चूंकि ठेकेदारों द्वारा खुदरा व्यापार चलाया जा रहा था, यूनिट या फार्मेशन द्वारा ठेकेदारों से कैंटीन के दायित्वों को अपने अधीन लेने के लिए तीनों सेवाओं द्वारा संयुक्त रूप से इस मुद्दे को लिया गया जिससे कि, सैनिकों के कल्याण के लिए यूनिट/फार्मेशन के अंदर ही कैंटीन भंडारो के विक्रय से मिलने वाले मुनाफे को बरकरार रखा जा सके। सरकार द्वारा प्रस्ताव को सहमति प्रदान की गई और इस तरह यूनिट द्वारा संचालित कैंटीन (यूआरसी) की संकल्पना अस्तित्व में आई। सीएसडी से प्राप्त होने वाली निधि को भारत की समेकित निधि (सीएफआई) के साथ विलय के पश्चात सीएसडी 1 अप्रैल 1977 से रक्षा मंत्रालय (एमओडी) के अधीन एक सुसज्जित संगठन बन गया।

अपने वित्तीय दायित्वों को पूरा करने के लिए, सीएसडी रक्षा मंत्रालय से विभिन्न 'शीर्षों' के तहत प्रत्येक वित्तीय वर्ष में बजट आबंटन प्राप्त करती है तथा साप्ताहिक आधार पर रक्षा लेखा नियंत्रक (सीडीए), सीएसडी के द्वारा निधि को निर्गमित किया जाता है। दैनिक आधार पर एरिया डिपो द्वारा सीएसडी की विक्रय प्राप्ति को सीएफआई में जमा किया जाता है। व्यवसायिक कार्यों एवं प्रशासन के लिए व्यय करने हेतु डिपो को समर्थ बनाने के लिए सीडीए (सीएसडी) द्वारा मुहैया करवाई गई निधि में से डिपो प्रबंधक को आवश्यकता अनुसार पेशगी प्रदान की जाती है। पिछले छः वर्षों के दौरान आबंटित तथा व्यय हुई राशि का सारांश नीचे तालिका 1 में ब्योरेवार दिया गया है:

तालिका 1: पिछले छः वर्षों के दौरान सीएसडी को आबंटित एवं व्यय की गई राशि का ब्योरा **(₹ करोड़ में)**

वर्ष	बजट आकलन (बी ई)	संशोधित आकलन (आर ई)	संशोधित विनियोजन (एम ए)	वास्तविक व्यय (ए ई)	अव्यय प्रावधान (एमए-एई)
2010-11	8568.85	8570.03	8581.03	8198.51	382.52
2011-12	8573.92	10466.18	10366.81	10327.55	39.26
2012-13	11509.41	10795.23	10791.01	10769.65	21.36
2013-14	11910.88	12336.07	12336.07	12291.54	44.53
2014-15	11256.49	14255.92	14252.55	14203.83	48.72
2015-16	14306.06	17386.28	14232.90	14215.87	17.03

"सशस्त्र सेवा सेवार्थ" के सिद्धांत अनुसार सेवा कार्मिकों, रक्षा सिविलियनों तथा अन्य लाभार्थियों[1] को बाज़ार दर की तुलना में सस्ते दर पर गुणवत्ता युक्त उपभोक्ता वस्तुओं को मुहैया करवाना ही

[1] **अन्य लाभार्थी:** तटरक्षक बल, रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन, बार्डर रोड संगठन एवं असम राइफल्स।

सीएसडी का कार्य है। 4167 यूनिट रन कैंटीन (यूआरसी), जिसमें कुछ बिल्कुल दूरस्थ क्षेत्रों में स्थित हैं, के नेटवर्क के द्वारा सीएसडी अपने सभी लाभार्थियों की माँग को पूरा करता है। मार्च 2016 तक सीएसडी में सूचीबद्ध उपभोक्ता वस्तुओं की संख्या 5548 थीं। वर्ष 2015-16 के दौरान सीएसडी का विक्रय ₹ 15781.37 करोड़ हुआ था।

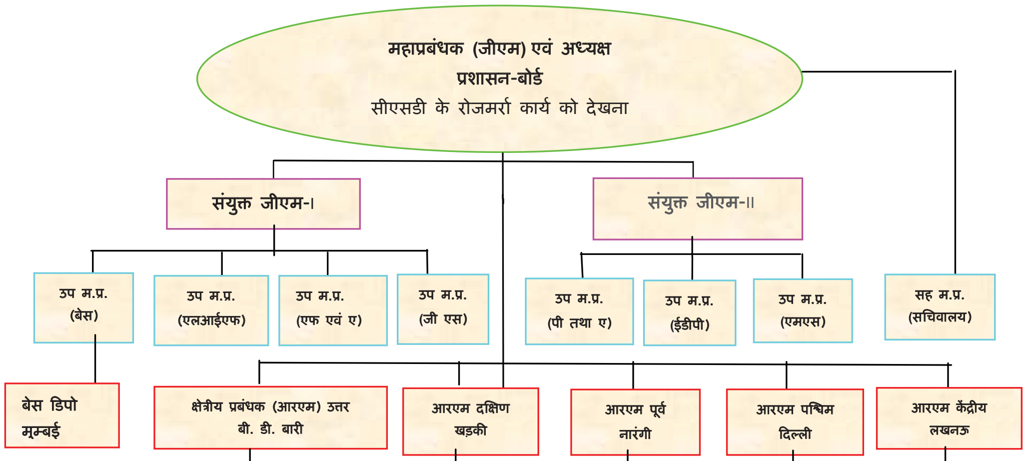
1.1 संगठनात्मक संरचना

संगठन के शीर्ष में एक नियंत्रण बोर्ड, कैन्टीन सेवाएँ (बीओसीसीएस) है, जिसके सभापति रक्षा मंत्री होते हैं। बीओसीसीएस सीएसडी के लिए समग्र नीतियों को बनाती है और मुनाफों के संवितरण के लिए सरकार को सलाह देती है। बोर्ड को एक कार्यकारी समिति द्वारा सहायता प्रदान की जाती है जो हर तिमाही में सीएसडी के प्रकार्य की समीक्षा करती है।

सीएसडी का प्रबंधन प्रशासन बोर्ड (बीओए) के हाथों में निहित होता है, जिसमें सभापति के रूप में महाप्रबंधक (जीएम) एवं रक्षा मंत्रालय (वित्तीय), सेना मुख्यालय (क्वार्टर मास्टर जनरल (क्यूएमजी) शाखा), वायु सेना एवं नौसेना के प्रतिनिधि इसके सदस्य होते हैं।

महाप्रबंधक सीएसडी के दैनिक प्रबंधन के लिए जिम्मेवार होते हैं एवं क्यूएमजी के जरिए बीओसीसीएस को वे रिपोर्ट करते हैं। सीएसडी का संचालन मुंबई स्थित उसके मुख्य कार्यालय, पाँच मंडलीय (आंचलिक) कार्यालयों एवं पूरे देश में फैले हुए 34 एरिया डिपो तथा मुबंई स्थित बेस डिपो द्वारा होता है जिन्हें चार्ट-1 में दिखाया गया है:

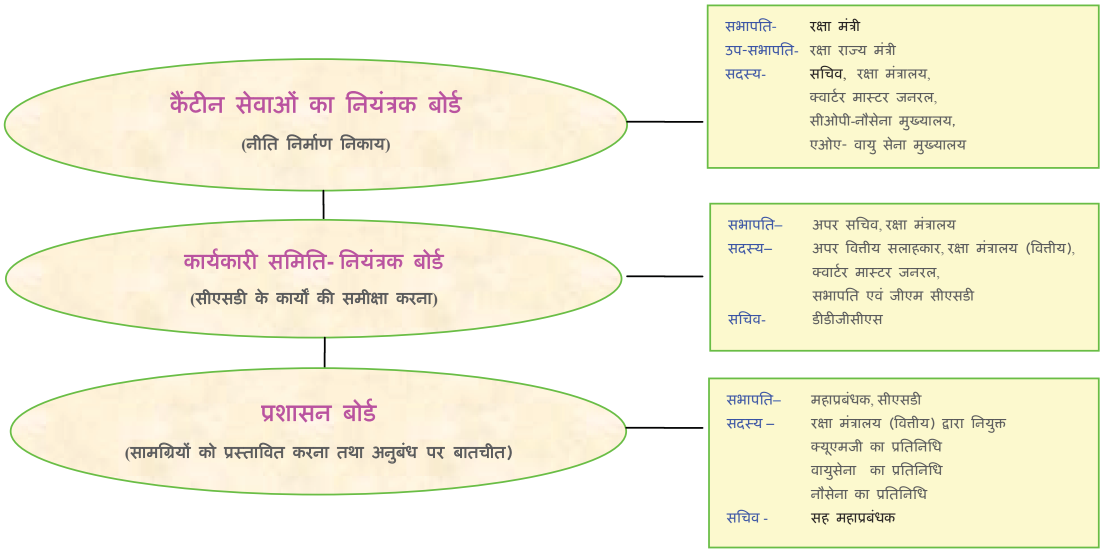
चार्ट 1: सीएसडी की संगठनात्मक संरचना



एरिया डिपो	एरिया डिपो	एरिया डिपो	एरिया डिपो	एरिया डिपो
बी.डी.बारी	खड़की	नारंगी	दिल्ली छावनी	लखनऊ
जालंधर	बैंगलोर	मिसामारी	अंबाला	आगरा
श्रीनगर	सिकन्द्राबाद	मसीमपुर	जयपुर	बरेली
उधमपुर	मुंबई	दीमापुर	अहमदाबाद	मेरठ
भटिंडा	विशाखापटनम	कोलकाता	बिकानेर	देहरादून
लेह	पोर्ट ब्लेयर	बाघडोगरा	जबलपुर	रामगढ़
पठानकोट	कोची			
हिसार	चैन्नई			

सीएसडी द्वारा बनाई जाने वाली नीतियों तथा उसकी कार्यपद्धति के पुनरीक्षण को तीन स्तरीय समितियों की संरचना के माध्यम से प्रबंधित किया जाता है। इन समितियों के कार्य, दायित्व एवं बनावट को नीचे चार्ट 2 के द्वारा सार रूप में दर्शाया गया है:

चार्ट 2: समितियों के कार्य, दायित्व तथा बनावट



1.2 सीएसडी का व्यापार संचालन एवं नेटवर्क

उपभोक्ता वस्तुओं जिन्हें सामान्य भंडार (जीएस) सामग्री, शराब, खाद्यान्न व निश्चित माँग[2] (एएफडी) के रूप में वर्गीकृत किया गया है, बाजार के सर्वेक्षण के बाद तथा बीओए द्वारा अनुमोदन के पश्चात सीएसडी की इन्वेंट्री सूची में शामिल किया जाता है। सीएसडी संबंधित विक्रेताओं से अनुमोदित की गई वस्तुओं की खरीद करता है। भंडारों को बेस डिपो, मुंबई एवं 34 एरिया डिपो में ग्रहण किया जाता है। यूआरसी के नेटवर्क के माध्यम से लाभार्थियों को वस्तु बेची जाती है, जो माँगपत्र के द्वारा अपने संलग्न एरिया डिपो से वस्तुओं को प्राप्त करता है। मंत्रालय/सेना फार्मेशन द्वारा निर्धारित की गई नीतियों पर यूआरसी की कार्यविधि चलती है।

1.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

जुलाई 2015 से नवंबर 2015 के बीच रक्षा मंत्रालय, बीओसीसीएस, नई दिल्ली, सीएसडी (मुख्यालय), मुंबई, बेस डिपो मुंबई, तीन क्षेत्रीय प्रबंधकों (आरएम) के कार्यालय जो बी डी बारी, लखनऊ एवं दिल्ली में स्थित है एवं 34 एरिया डिपो में से 11[3] चयनित डिपो में वर्ष 2010-11 से 2014-15 के दौरान होने वाले लेनदेन को आवरित करते हुए लेखापरीक्षा निष्पादन किया गया। विक्रय की मात्रा एवं भौगोलिक अवस्था के आधार पर एरिया डिपो का चयन किया गया जिससे

[2] उन सामग्रियों की खरीदी जिसकी उपभोक्ताओं से प्राप्त निश्चित माँग के बाद की जाती है।
[3] बाघडोगरा, बैंगलोर, बिकानेर, बी डी बारी, दिल्ली, हिसार, जबलपुर, जलंधर, खड़की, लखनऊ एवं मसीमपुर।

प्रतिनिधि रूपीय नमूने को आवरित किया जा सके। 7 अत्यधिक बड़े, 1 बड़े, 2 मध्य एवं 1 छोटे डिपो का चयन लेखापरीक्षा के लिए किया गया। मात्रात्मक छूट[4] (क्यू डी) प्राप्ति[5] के आधार पर उपर्युक्त डिपो पर आश्रित 1354 यूआरसी में से 37 यूआरसी **(अनुलग्नक 'ए')** की भी लेखापरीक्षा की गई। वर्ष 2015-16 के आकड़ों को शामिल किया गया एवं मार्च 2016 तक रिपोर्ट को अद्यतन किया गया। यद्यपि 2010-11 से 2015-16 की अवधि के लेनदेन को लेखापरीक्षा के तहत आवरित किया गया, लेखापरीक्षा के अधीन आवरित अवधि के दौरान पिछली अवधि से संबंधित वॅट मामले जिनमें दण्डात्मक प्रभारों का भुगतान तथा प्रतिदाय प्राप्त हुआ था, को भी इस रिपोर्ट में शामिल किया गया है।

1.4 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य इस बात का आकलन करना था कि क्या:

- व्यवसाय प्रचालनों को दक्षतापूर्वक एवं प्रभावी तरीकों से प्रबंधित किया गया था;
- बाजार दरों की तुलना में कम मूल्य से उपभोक्ताओं की पर्याप्त मांगों को ध्यान में रखते हुए अच्छी गुणवत्ता युक्त वस्तुएँ सेवा कार्मिकों को उपलब्ध करवायी जा रही थीं;
- वित्तीय एवं लेखाकरण नियमों, मानकों एवं पद्धतियों के अनुसार सीएसडी का वित्तीय प्रचालन कार्य किया जा रहा था;
- आंतरिक नियंत्रण की विद्यमान पद्धति प्रभावी थी;
- सीएसडी के विस्तारित रूप में मौजूद यूनिट रन कैंटीन सीएसडी के सिद्धांत को हासिल करने में मददगार थीं;

इसके अलावा, पीएसी की स्वीकृत सिफ़ारिशों के अनुपालन की जाँच करने के उद्देश्य से भी यह निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी और यह सिफ़ारिशें भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के 2010-11 के प्रतिवेदन संख्या-14 के आधार पर की गई थीं तथा जिसे मार्च 2013 में पीएसी ने स्वीकार किया था।

1.5 लेखापरीक्षा के मापदंड

निष्पादन के मूल्यांकन के लिए लेखापरीक्षा के मापदंड, सीएसडी भंडार नियमपुस्तिका, सीएसडी खरीद प्रक्रिया, सीएसडी मूल्य नीति एवं यूआरसी नियम पुस्तिका से लिए गए थे। रक्षा मंत्रालय (एमओडी) द्वारा निर्धारित दिशा-निर्देशों तथा सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर) के तहत सहायता अनुदानों के रूप में कैंटीन व्यापार अधिशेष एवं मात्रात्मक छूट के संवितरण की जाँच की गई।

[4] मात्रात्मक छूट (क्यू डी) सीएसडी द्वारा मुक्त भंडारों के रूप में यूआरसी को उपलब्ध करवाई गई व्यापार से संबंधित प्रोत्साहन है तथा इसे पिछले वर्ष में यूआरसी द्वारा खरीदी गई कुल भंडारों की प्रतिशतता के रूप में परिकलित किया जाता है।

[5] >₹ 100 लाख (75 प्रतिशत*), ₹ 50-100 लाख (25 प्रतिशत*), ₹ 25-50 लाख (10 प्रतिशत*) एवं <₹ 25 लाख (1 प्रतिशत*)

* लेखापरीक्षा किया गया।

1.6 लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली

24 अगस्त 2015 को एण्ट्री सम्मेलन के साथ लेखापरीक्षा निष्पादन की शुरूआत की गई जिसे क्यूएमजी (एएचक्यू) के सभापतित्व के अधीन रक्षा मंत्रालय के प्रतिनिधियों के साथ किया गया, जहाँ लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली की चर्चा की गई एवं मापदंडों पर सम्मति प्रदान की गई। लेखापरीक्षा मापदंडों के अनुसार निष्पादन का आकलन करने के लिए लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र के तहत चयनित किए गए यूनिटों में विस्तृत लेखापरीक्षा को संचालित किया गया। फील्ड लेखापरीक्षा में अभिलेखों की जाँच, प्रोफार्मा के माध्यम से सूचनाओं का संग्रहण, लेखापरीक्षा टिप्पणियों को जारी करना एवं इसके उत्तर शामिल थे। क्यूएमजी, सेना मुख्यालय की अध्यक्षता में 27 जून 2016 को एक्ज़िट सम्मेलन हुआ जिसमें इस रिपोर्ट में लाए गए महत्वपूर्ण पहलूओं/मुद्दों पर चर्चा की गई थी। तत्पश्चात्, इस रिपोर्ट को 31 मार्च 2016 को समाप्त होने वाली अवधि तक अद्यतन किया गया था।

सीएसडी प्रबंधन द्वारा हमारी लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर दिए गए उत्तर को रिपोर्ट तैयार करते समय विचार में लिया गया। तथापि, मंत्रालय द्वारा उत्तर प्रतीक्षित था (नवंबर 2016)।

1.7 आभार

लेखापरीक्षा निष्पादन के दौरान रक्षा मंत्रालय, बीओसीसीएस, सीएसडी के साथ-साथ चयनित यूआरसी के अधिकारियों द्वारा दिए गए सहयोग के लिए उनके प्रति आभार व्यक्त किया जाता है।