अध्याय VI
यूनिट रन कैंटीन की लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा उद्देश्य: सीएसडी के विस्तारित रूप में मौजूद यूनिट रन कैंटीन सीएसडी के सिद्धांत को हासिल करने में मददगार होने का आकलन करना।

6 यूनिट रन कैंटीन (यूआरसी) की लेखापरीक्षा

यूनिट रन कैंटीन सीएसडी एवं इसके उपभोक्ताओं के बीच एक माध्यम का कार्य करती है। सीएसडी उपभोक्ताओं की संतुष्टी का स्तर यूआरसी के कार्यों के ऊपर भारी मात्रा पर निर्भर करता है। पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, यूआरसी के दस्तावेजों को लेखापरीक्षा हेतु देने को इस बात पर मना किया गया कि यूआरसी एक रेजिमेंटल यूनिट है एवं गैर-सरकारी निधियों से इसका चलन होता है। चूँकि, काफी मात्रा में लोक निधि से यूआरसी को चलाने हेतु निधि को हस्तांतरित किया जाता है, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने सुझाव दिया था कि रक्षा मंत्रालय यूआरसी को एकीकृत जवाबदेही व्यवस्था में लाने हेतु तत्काल कदम उठाए जो कि भारत के समेकित निधि द्वारा निधिबध्द सभी प्रचालनों पर लागू होते है। अपनी 48वीं एवं 75वीं रिपोर्ट में लोक लेखा समिति ने सुझाव दिया कि यूआरसी को सरकार से मिलने वाली धन-संबंधी सुविधाओं जैसे कि सुलभ ऋण, मात्रात्मक छूट, मुफ्त भूमि, यूआरसी के लिए सेवा कार्मिकों की नियुक्ति इत्यादि को ध्यान में रखते हुए एवं यूआरसी सरकारी/अर्ध सरकारी संगठन की तरह होने के कारण, यूआरसी के संचालनों में पारदर्शिता सुनिश्चित करने हेतु सर्वोच्च लेखापरीक्षक द्वारा यूआरसी की लेखापरीक्षा की जानी चाहिए। कार्रवाई टिप्पणी में जबकि मंत्रालय ने भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा मात्रात्मक छूटों के लेखापरीक्षा के लिए सहमति प्रदान की एवं सभी यूआरसी के लिए मात्रात्मक छूट को उपयोग एंव वितरण के लिए निर्देशों को निर्धारित किया, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा यूआरसी के समस्त कार्यों की लेखापरीक्षा पर निर्णय एवं एकीकृत जवाबदेही व्यवस्था के तहत इन लेखों को लाने की प्रक्रिया अभी भी विचाराधीन थी (मार्च 2016)।

तदनुसार, निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, 11 चयनित किए गए एरिया डिपो पर आश्रित 37 यूआरसी को लेखापरीक्षा के लिए प्रस्तावित किया गया एवं इनसे संबंधित ब्योरे सीएसडी (मुख्यालय) मुबंई एवं डीडीजीसीएस से माँगे गए। 37 यूआरसी में 2 यूआरसी (मुख्यालय दक्षिण कमान पुणे एवं एएफ चाकेरी) ने आवश्यक ब्योरे यह बताते हुए नहीं प्रस्तुत किए कि उच्चतर प्राधिकारियों से स्पष्टीकरण माँगा गया है, जिसे प्राप्त करते ही ब्योरे को प्रस्तुत कर दिया जाएगा जो कि अभी भी प्रतीक्षित है (नवंबर 2016)। 2015-16 के लिए एएचक्यू द्वारा अनुदेश तथा

लेखापरीक्षा के लगातार निवेदनों के बावजूद छः[19] यूआरसी अपेक्षित दस्तावेज़ों को प्रस्तुत करने में असफल रहीं।

कुछ यूआरसी के द्वारा प्रस्तुत किए गए दस्तावेज़ और आकड़ों का लेखापरीक्षा विश्लेषण भंडारों की कीमतों में अनियमितताएँ, राज्य सरकार के साथ वॅट के लिए यूआरसी का पंजीकरण, वॅट लेवी, एवं इकट्ठा किए गए वॅट को जमा करवाना, शांतिपूर्ण क्षेत्र में स्थित यूआरसी में रक्षा सेवा कार्मिकों की तैनाती व यूआरसी के लिए आवास के प्रभारों के गैर भुगतान इत्यादि उद्घाटित करता है जिसकी आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

6.1 मूल्य निर्धारण के मुद्दे - अधिक लाभ मार्जिन को भारित करना

यूआरसी थोक कीमतों पर एरिया डिपो से भंडारों को ग्रहण करती है एवं खुदरा कीमतों पर उपभोक्ताओं को बेचा जाता है। सरकार द्वारा निर्धारित मूल्य नीतियों के अनुसार सीएसडी (मुख्यालय) थोक एवं खुदरा कीमतों को तय करता है और मूल्यों की सूची छमाही में जनवरी एवं जुलाई में प्रकाशित की जाती है। इसके उपरांत कीमतों में की गई संशोधनों को सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा जारी किए गए विक्रय मूल्य परिपत्रों द्वारा सूचित किया जाता है जो कि डिपो स्तर पर क्रियान्वित होते है। सीएसडी (मुख्यालय) वस्तु आधारित 0 से 10 प्रतिशत तक के मुनाफ़े के मार्जिन को निर्धारित खुदरा दरों में शामिल करता है। स्थानीय करों, चुंगी इत्यादि को छोड़कर सभी वस्तुओं की खुदरा विक्री दर पूरे देश में एकसमान होनी चाहिए।

हमने देखा कि 37 चयनित यूआरसी में से 29 ने परीक्षण के दौरान जाँची वस्तुओं पर निर्धारित सीमा से अधिक प्रभार लगाया था जैसा कि **अनुलग्नक 'ई'** में ब्योरेवार दर्शाया गया है।

इस लाभ के अतिरिक्त प्रभार के परिणामस्वरूप खुदरा दरों में वृद्धि तथा अंतर आया, जिसके फलस्वरूप उपभोक्ताओं पर अतिरिक्त बोझ पड़ा और यूआरसी के मुनाफों में बढ़ोतरी हुई। लाभ प्रतिशत के विभिन्न समूहों में कुछ उदाहरणगत मामलों को लेखापरीक्षा आवरित विभिन्न यूआरसी में देखा गया जैसा कि नीचे तालिका 20 में दर्शाया जा रहा है:

तालिका 20: यूआरसी में देखे गए कीमत अंतर **(आकड़े ₹ में)**

यूनिट रन कैंटीन/ वस्तु	खुदरा दर[20] सीएसडी मुख्यालय	खुदरा दर यूआरसी	खुदरा दर सीएसडी मुख्यालय	खुदरा दर यूआरसी
साबुन एवं डिटर्जेंट	**9501 – नो मोर टियर्स शैम्पू**		**9324 – टाइड डिटर्जेंट**	
सुदर्शन चक्र भोपाल	91.58	93.36	68.96	70.30
एच क्यू सीसी लखनऊ	89.82	91.30	67.63	68.75
7 एफ अस्पताल कानपुर	89.82	91.56	67.63	68.94
आयुध निर्माणी इलाहाबाद	89.82	91.56	67.63	68.94

[19] मुख्यालय दक्षिण कमान पुणे, सीएमई दापोडी, मुख्यालय 21 कॉर्प्स चकरा, एमपी सब एरिया भोपाल, आयुध डिपो इलाहाबाद एवं एएफ चाकेरी

[20] खुदरा दर सीएसडी (मुख्यालय) के विभिन्न अवधि से संबंधित होने के कारण विभिन्न है।

नई दिल्ली की ई इन सी शाखा	88.05	89.76	67.63	68.94
चाय	**86138 –रेड लेबेल बूक बॉन्ड चाय**		**86141 – ताजमहल चाय**	
एच क्यू सीसी लखनऊ	127.52	132.19	77.51	80.35
7 एफ कानपुर	127.52	132.57	77.51	80.58
नई दिल्ली की ई इन सी शाखा	128.98	131.53	88.38	90.13
डीजी एनसीसी नई दिल्ली	128.98	130.25	76.28	77.03
वज्र स्टेशन कैंटीन	117.28	119.60	84.07	85.74
कलाई घड़ियाँ	**61529 - टाईटन 1092**		**61514 – टाईटन क्वार्टज 954**	
एच क्यू सीसी लखनऊ	1105.07	1134.32	1442.54	1480.72
7 एफ कानपुर	1105.07	1105.07	एनए	एनए
आयुध निर्माणी इलाहाबाद	1105.07	1137.57	1146.74	1180.46
डीजी एनसीसी नई दिल्ली	1105.07	1137.57	1273.22	1273.22
आईएनएस शिवाजी लोनावला	1002.35	1031.84	1273.22	1310.66
कैडबरी चॉक्लेट्स	**85204 – कैडबरी डैरी मिल्क**		**85216 – नैस्ले मंच**	
स्टेशन कैंटीन दिल्ली क्षेत्र	6.91	7.26	7.01	7.36
7 एफ कानपुर	एनए	एनए	7.01	7.36
आयुध निर्माणी इलाहाबाद	एनए	एनए	7.01	7.36
नई दिल्ली की ई इन सी शाखा	7.15	7.51	7.01	7.36
वज्र गोल्डन लायन	7.55	7.93	7.37	7.74

कुल वित्तीय निहितार्थ एवं उपभोक्ताओं से इकट्ठा की गई अतिरिक्त राशि जिसमें वॅट शामिल है, की गणना नहीं की जा सकी क्योंकि क्यूडी के अलावा लेखापरीक्षा को और कोई दस्तावेज उपलब्ध नहीं करवाए गए।

यद्यपि, सीएसडी निदेशालय (जुलाई 2016) ने यूआरसी के मूल्य यंत्रणा के नियंत्रण में आई असफलता पर कोई भी टिप्पणी प्रस्तावित नहीं की, तथापि यह बताया गया कि सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा निर्धारित की गई खुदरा कीमतों को अनुसरण करने के लिए यूआरसी को आवश्यक निर्देश जारी किए गए है एवं यूआरसी के सीआईएमएस सॉफ्टवेयर में आवश्यक परिवर्तनों को किया जा रहा है जिससे कि यूआरसी में इस तरह के मामले उत्पन्न न हों।

तथापि हमने देखा कि सीएसडी निदेशालय द्वारा इन निर्देशों के क्रियान्वयन को देखने के लिए किसी भी तरह की यंत्रणा को अपनाया नहीं गया था।

6.2 यूआरसी के द्वारा वॅट संबंधी मामलों में विसंगतियाँ

राज्य सरकार द्वारा 2005 के प्रभाव से वॅट का क्रियान्वयन यूआरसी द्वारा विक्रय के लिए लागू है। यूआरसी के द्वारा प्रस्तावित ब्योरो की संवीक्षा से कुछ यूआरसी के द्वारा वॅट के क्रियान्वयन में आई विसंगतियों जैसे कि बिक्री कर विभाग के साथ अपंजीकरण, राज्य सरकार के वॅट का जमा न किया जाना, गलत प्रभार आदि का पता चलता है जैसा कि तालिका 21 में दर्शाया गया है-

तालिका 21: यूआरसी द्वारा वॅट के क्रियान्वयन में विसंगतियों के ब्योरें

क्र सं..	यूआरसी	राज्य	विसंगतियों का स्वरूप
1	एएससी केंद्र बैंगलोर	कर्नाटक	लेखापरीक्षा में आवरित की गई अवधि दौरान (2010-11 से 2014-15 तक) उपभोक्ताओं से एकत्रित ₹ 19.54 लाख वॅट को सरकार के पास जमा न करना।
2	एचक्यू के तथा के उपक्षेत्र	कर्नाटक	जुलाई 2015 से पूर्व वॅट को क्रियान्वित नहीं किया गया।
3	ईएसएम कराड	महाराष्ट्र	विक्रय कर विभाग (जुलाई 2016) के साथ पंजीकृत न होना तथा उपभोक्ताओं से वॅट एकत्रित न करना।
4	सीएमई दापोडी		
5	आईएनएस शिवाजी	महाराष्ट्र	विक्रय कर विभाग के साथ पंजीकरण न होने के बावजूद 2005-2012 के दौरान यूआरसी ने ₹ 10.50 लाख वॅट एकत्रित किया तथा इसे रेजिमेंटल निधि में जमा किया गया।
6	यूआरसी(9 संख्या)	दिल्ली	कुछ छूट दी गई वस्तुओं पर वॅट का प्रभार।

जवाब में, सीएसडी निदेशालय ने बताया (जुलाई 2016) कि, सभी संबंधित मुख्यालयों एवं यूआरसी को आवश्यक अनुदेश जारी किए गए है कि, इकट्ठा किए गए वॅट को राज्य सरकार को जमा करना अनिवार्य है। एक्झिट कॉन्फरन्स में इस बात का आश्वासन दिया गया कि यूआरसी द्वारा जमा की गई वॅट को आवधिक निरीक्षण के दौरान मॉनिटर किया जाएगा।

6.3 मात्रात्मक छूट के लेखाकरण में अनियमितताएँ

मात्रात्मक छूट (क्यू डी) व्यापार से संबंधित प्रोत्साहन छूट है, जिसे यूआरसी को सीएसडी द्वारा फ्री भंडारों के रूप में उपलब्ध करवाई जाती है एवं इसकी गणना पिछले वर्ष यूआरसी द्वारा खरीदे कुल भंडार के प्रतिशत से की जाती है। जिन वस्तुओं पर सीएसडी द्वारा 6 प्रतिशत या उससे ऊपर का लाभ भारित किया जाता है उन पर 4.5 प्रतिशत की दर से क्यूडी का भुगतान किया जाता है और जिन वस्तुओं पर मात्र 5 प्रतिशत का मुनाफ़ा मार्जिन सीएसडी प्रभारित करता है उन पर 3.5 प्रतिशत की दर से क्यूडी का भुगतान किया जाता है।

पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की सिफारिशों के आधार पर, मंत्रालय ने मार्च 2012 में तत्काल प्रभाव से सभी यूआरसी द्वारा क्यूडी के वितरण एवं उपयोग को क्रियान्वित करने के लिए निर्देशों को जारी किया। मार्च 2014 में इन निर्देशों को जीएफआर के प्रावधानों के अनुरूप करने के लिए संशोधित किया गया। वर्ष के अंत तक प्रयोग में न लाई गई राशि को सरकार को वापिस करना होता है।

लेखापरीक्षा के लिए चयनित 37 यूआरसी से मिले प्रमाणों के अनुसार मात्रात्मक छूट (₹ 39.60 करोड़) के प्रयोग में मंत्रालय द्वारा जारी निर्देशों के संदर्भ में निम्नलिखित विसंगतियाँ आई।

6.3.1 उच्चतर फार्मेशन को मात्रात्मक छूट का अनियमित हस्तान्तरण तथा यूआरसी द्वारा गलत प्रयुक्ति प्रमाणपत्र

क्यूड़ी के प्रयोग हेतु मंत्रालय द्वारा जारी निर्देशों के अनुसार, क्यूड़ी की निकासी से संबंधित प्रयुक्ति प्रमाणपत्र (यूसी), जो कि चार्टर्ड अकॉउंटेट द्वारा प्रमाणित किया गया हो, को अगले वर्ष की मात्रात्मक छूट को जारी करने से पहले एरिया डिपो में जमा करवा देना चाहिए। एरिया डिपो सीएसडी (मुख्यालय) के जरिए बीओसीसीएस को समेकित यूसी को जमा करेगा। क्यू डी की अनुप्रयुक्त राशि को सरकार को वापस कर दिया जाएगा। तथापि, हमने देखा कि आगामी वर्षों के लिए क्यूड़ी को प्राप्त करने हेतु, उसका वास्तविक प्रयोग किए बिना यूआरसी ने क्यूड़ी का प्रयुक्ति प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया। प्रस्तुत किए गए गलत प्रयुक्ति प्रमाणपत्र के मामलों को नीचे रेखांकित किया गया है:

- "सीएसडी क्यूड़ी" के रूप में एक अलग खाते को अनुरक्षित करना चाहिए जहां क्यूड़ी राशि को जमा करना चाहिए। यह राशि कल्याणकारी कार्यों के लिए एवं यूआरसी की आधारभूत संरचना के विकास की जरूरतों को पूरा करने के लिए, कार्यशील पूँजी, व्यापार की हानियों इत्यादि के लिए प्रयोग में लाई जानी चाहिए। तथापि, हमने देखा कि वर्ष 2012-13 से 2015-16 के दौरान, 21 यूआरसी द्वारा क्यूड़ी के रूप में ₹ 77.03 करोड़ को ग्रहण किया गया जिसमें से ₹ 29.49 करोड़ को उच्चतर फार्मेशन के लिए हस्तांतरित किया गया जैसा कि **अनुलग्नक 'एफ'** में वर्णित किया गया है। यह हस्तांतरण इन 21 यूआरसी द्वारा कुल प्राप्त क्यूड़ी के 2.17 प्रतिशत से 70.55 प्रतिशत तक बनता है। उच्चतर फार्मेशन को निधि के हस्तांतरण को संबंधित यूआरसी द्वारा प्रयुक्ति प्रमाणपत्र में प्रयुक्त हुए के रूप में प्रमाणित किया गया है, जो कि दिशा-निर्देशों का उल्लंघन है।

  उत्तर में, मुख्यालय दिल्ली क्षेत्र एवं ओडी इलाहाबाद ने बताया कि उच्चतर मुख्यालयों से प्राप्त दिशा-निर्देशों के अनुसार मुख्यालय फार्मेशन के लिए क्यूड़ी का कुछ भाग अग्रेषित किया गया। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह यूआरसी को कल्याणकारी कार्यों के लिए दी गई क्यूड़ी की मंजूरी के विरूध्द है।

- यद्यपि रु 5.62 करोड़ की राशि 4 यूआरसी के लेखों में जमा थी, इसके बावजूद क्यूड़ी के पूर्णत: इस्तेमाल का प्रमाण प्रस्तुत किया गया था जैसा कि **अनुलग्नक 'जी'** में ब्योरेवार दर्शाया गया है।

  यूआरसी के लेखों में बकायों के बावजूद क्यूड़ी के 100 प्रतिशत इस्तेमाल का गलत प्रमाणपत्र एवं अनुप्रयुक्त ₹ 5.62 करोड़ की राशि को जमा किए बिना आगे के वर्षों के लिए क्यूड़ी की माँग करना सरकार द्वारा जारी दिशा-निर्देशों का उल्लंघन है।

- 4 यूआरसी ने मात्रात्मक छूट की अनुप्रयुक्त राशि जो कि ₹ 1.26 करोड़ **(अनुलग्नक 'एच')** थी, को वापस नहीं किया। यूआरसी द्वारा रखी गई शेष राशि एरिया डिपो को प्रस्तुत उनके यूसी में प्रतिबिंबित होती है। प्रत्यक्षत: आगामी वर्षों की मात्रात्मक छूट को जारी करने से पहले यूआरसी से प्रत्यर्पणीय राशि की निगरानी के अपने उत्तरदायित्व पर एरिया डिपो भी असफल रहा।

- मात्रात्मक छूट की संस्वीकृति अनुसार, वर्ष के अंत में यदि कोई राशि यूआरसी द्वारा अनुप्रयुक्त रही तो उसे सरकार को वापस करना पड़ता है। तथापि हमने देखा कि मार्च 2015 के अंत में 17 यूआरसी ने ₹ 6.32 करोड़ की अंतिम शेष राशि को अग्रेनीत किया। इसी प्रकार, मार्च 2016 के अंत में, 15 यूआरसी ने सरकार को ₹ 3.03 करोड़ की राशि को वापस न करते हुए उसे आगे बढ़ा दिया, जो यूआरसी के दिशा-निर्देशों के अपालन को इंगित करता है।

- हमने देखा कि तीन यूआरसी, एचक्यू के एंड के उप एरिया, बैंगलोर, आईएनएस शिवाजी, लोनावला एवं यूआरसी एचक्यू एससी पुणे ने क्यूडी के रूप में प्राप्त राशि को फिक्ज़ड डिपॉजिट के तौर पर बैंकों में विनियोजित किया। ₹ 19.82 लाख की राशि को ब्याज़ के रूप में 2013-15 के दौरान अर्जित किया गया जो कि मंजूरी के आशय का उल्लंघन करता है। अर्जित किए गए ब्याज़ के मामले की चर्चा इस प्रतिवेदन के अध्याय IV के पैरा 4.6 में की गई है।

इस मामले पर सीएसडी के निदेशालय ने बताया (जुलाई 2016) कि, सभी संबंधित मुख्यालयों/यूआरसी के लिए अप्रयुक्त राशि को सरकार के पास जमा करवाने के लिए आवश्यक अनुदेशों को जारी कर दिया जाएगा। यह भी बताया गया कि क्यूडी को चालू खाते में जमा करवा दिया जाएगा एवं इस से ब्याज़ उत्पन्न नहीं होगा।

यह उत्तर निर्धारित अनुदेशों/दिशा-निर्देशों की अनुपालना की निगरानी के लिए नियंत्रण तंत्र की अनुपस्थिति का परिचायक है। क्योंकि लेखा परीक्षा साल के अंत में अप्रयुक्त क्यूडी की वापसी पर जोर देती है, यह उत्तर कि क्यूडी चालू खाते में जमा किया जाएगा प्रासंगिक नहीं है।

6.3.2 विभिन्न अनाधिकृत कार्यों के लिए मात्रात्मक छूट से व्यय करना

मंत्रालय द्वारा जारी निर्देशों के अनुसार, क्यूडी को सैनिकों के विभिन्न कल्याणकारी कार्यों के लिए नीचे तालिका 22 में दर्शाए अनुपात के अनुसार प्रयोग में लाया जा सकता है:

तालिका 22: मंत्रालय द्वारा प्रकाशित दिशा-निर्देशों के अनुसार कल्याणकारी कार्यों की विवरणी

1	उच्च माध्यमिक स्तर तक लाभार्थियों के योग्य बच्चों को छात्रवृत्ति	12%
2	सेवाओं द्वारा संचालित प्राधिकृत विद्यालयों तथा अस्पतालों के अनुदान के लिए	10%
3	सेवाओं द्वारा चलाए जाने वाले वरिष्ठ नागरिक आवासों के सहयोग के लिए	3%
4	सैनिकों/आश्रित कर्मियों तथा उनके परिवारों के लिए कल्याणकारी योजना/गतिविधियाँ	55%
5	यूनिट/फार्मेशन/स्थापना में खेल/खेलों से संबंधित गतिविधियाँ/सुविधाएँ	15%
6	प्राकृतिक आपदाओं द्वारा प्रभावित लाभार्थियों तथा उनके ऊपर आश्रित को सहायता	5%

हमने देखा कि विभिन्न अनाधिकृत कार्यों जैसे कि एमआई कमरों के जोड़/बदलाव, बस/एम्बुलेंसों की खरीद, मौजूदा एम्बुलेंसों के संशोधन हेतु, अतिथि कमरों का रखरखाव, एवं यूनिट के दूसरे विविध कार्यों के लिए ₹ 1.97 करोड़ को 6 यूआरसी द्वारा व्यय किया गया। जब सरकार द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार यूनिट के यह कार्य प्राधिकृत है, हमने पाया कि इन कार्यों का सीएफए की अनुमति और सामान्य रास्ते द्वारा प्रक्षेपण से बचने के लिए क्यूडी से प्रावधान किया गया।

सीएसडी निदेशालय (जुलाई 2016) ने आश्वासन दिया कि मंत्रालय द्वारा इस विषय से संबंधित निर्धारित दिशा-निर्देशों को पालन करने के पुन: अनुदेश दिए जाएगें। यह उत्तर क्रियान्वयन के उल्लघंन के बारे में जवाब नहीं देता है। चूँकि इन सभी परिसम्पतियों को नियमित रूप से अनुरक्षण तथा कनस्यूमेबल जैसे कि ईंधन इत्यादि की आवश्यकता पड़ती है, इन्हें संबंधित यूनिट के शांतिपूर्ण संस्थापन तथा युद्ध संस्थापन के खाते में लिया जाए तथा भविष्य में ऐसे उल्लघंनों को आगामी क्यूडी में अधिक कटौतियों के जरिए प्रारंभ से ही कम किया जाए।

6.4 अधिकृत मात्रा से अधिक शराब का आहरण किया जाना

2008-09 में की गई सीएसडी की पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, यूआरसी द्वारा अत्यधिक मात्रा में शराब के आहरण को देखा गया। दिसम्बर 2011 में पीएसी को प्रस्तुत मंत्रालय की कार्रवाई टिप्पणी में बताया गया कि विविध उपायों जैसा कि यूआरसी की क्षमता अनुसार शराब माँगपत्र की पेशकश, स्मार्ट कार्ड के जरिए शराब का विक्रय तथा दोषी कार्मियों के खिलाफ की गई सख्त अनुशासनात्मक कार्रवाई, इत्यादि के सहारे सिविलियन मार्केट में शराब के रिसाव को रोकने के लिए प्रभावी नियंत्रण लाया जा रहा था।

तथापि, इन आश्वासनों के बावजूद भी, अत्यधिक मात्रा में शराब का आहरण किया जाना जारी रहा जैसा कि यूआरसी द्वारा प्रस्तुत ब्योरे से यह देखा गया कि 35 यूआरसी में से 20 में अधिकृत मात्रा से अधिक शराब खरीदी जाती थी। इस तरह की अधिक खरीदी शराब की मात्रा नवंबर 2013 से जनवरी 2014, नवंबर 2014 से जनवरी 2015 एवं नवम्बर 2015 से जनवरी 2016 के दौरान 5,14,369 बनती है। यदि शराब की ₹ 100/-[21] प्रति यूनिट न्यूनतम मूल कीमत भी ली जाए तो ऐसे अत्यधिक आहरित शराब की कुल लागत ₹ 5.14 करोड़ बनती है।

[21] एक बोतल रम की कीमत

हमने यह भी देखा कि सेवा कार्मिकों की तैनाती क्षमता के आधार पर यूआरसी आबकारी शुल्क विभाग से शराब का लायसेंस प्राप्त करते हैं जो अधिकतम आहरण सीमा को तय करती है। इस परमिट की एक प्रति माँगपत्र तथा प्रमाणपत्र की सत्यता जाँचने के लिए डिपो के पास उपलब्ध नहीं होती।

चूँकि सेवा कार्मिकों को सिर्फ उनके अधिकृतता आधार की शराब जारी की जाती है, इस बात की भारी संभावना है कि अधिक खरीदी गई शराब को खुले बाजार या अप्राधिकृत लोगों को बेच दिया जाए जैसा कि नीचे दिए गए मामले से साबित हो जाता है।

सिविल बाजार में रक्षा कर्मियों के लिए शराब को अवैध तरीके से दिल्ली में बेचने की शिकायतों की कोर्ट ऑफ इन्कवायरी की जाँच से यह पता चला कि पात्रता से अधिक 1,55,502 मात्रा में शराब खरीदी गई एवं इसमें से 97,432 मात्रा शराब फरवरी से अप्रैल 2011 के दौरान अप्राधिकृत कार्मिकों को बेची गई। इस मामले को बेहतर जानने के लिए, वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान यूआरसी को अधिकृत व जारी की गई शराब का ब्योरा माँगा गया जिसे प्रस्तुत किया जाना बाकी था (नवंबर 2016)।

अपनी प्रतिक्रिया में सीएसडी निदेशालय (जुलाई 2016) ने आश्वासन दिया कि सभी संबंधित मुख्यालयों एवं यूआरसी में आवश्यक अनुदेशों को जारी किया जाएगा। इसके अतिरिरक्त स्वीकृत तैनाती पर नहीं बल्कि वास्तविक तैनाती के आधार पर शराब से संबंधित लायसेंस लिया जाना चाहिए।

6.5 यूआरसी में सेवा कार्मिकों की तैनाती

यूआरसी में सेवा कार्मिकों की तैनाती के बारे में सीएसडी के निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा की गई टिप्पणी को ध्यान में रखते हुए, पीएसी ने अपने 75वीं रिपोर्ट में बताया कि प्रतिबंधित/अशांत/बागी जैसे प्रभावित क्षेत्रों में यूआरसी को चलाने के लिए सेवा कार्मिकों की तैनाती को उचित समझा जा सकता है, परंतु सामान्य/शांतिपूर्ण क्षेत्रों में स्थापित यूआरसी में उनकी प्रतिनियुक्ति/सेवा जो कि पूर्णकालीन होती है, इस तथ्य के विरूध्द है कि सैनिकों का प्राथमिक कार्य देश की सीमाओं की रक्षा करना है। प्रतिक्रिया में, कार्रवाई टिप्पणी में मंत्रालय ने स्पष्ट किया कि सेवा कार्मिकों को बागी प्रभावित क्षेत्रों में/ जहाज पर/ संवेदनशील प्रतिस्थापनों जैसे कि फार्वर्ड एयरबेस इत्यादि क्षेत्र की यूआरसी में सुरक्षा कारणों की वजह से तैनात किया जाता है।

तथापि, इस पुनरीक्षण में हमने देखा कि 35 यूआरसी जो कि शांतिपूर्ण क्षेत्रों में स्थित है, में से 15 यूआरसी में सेवा कार्मिकों की रोटेशन पर तैनाती की जा रही है जैसा कि **अनुलग्नक 'आई'** में दर्शाया गया है।

यूआरसी के दैनिक कार्यों के लिए सेवा कार्मिकों की तैनाती दिसंबर 2011 में मंत्रालय द्वारा पीएसी को दी गई आश्वासन का ही उल्लघंन नहीं करती है बल्कि उनके मुख्य लड़नेवाले कार्यों के साथ भी समझौता करती है। क्योंकि यूआरसी को चलाना एक रेजिमेंटल कर्तव्य है एवं क्यूडी द्वारा भुगतान किए गए कार्मिकों द्वारा हीं संचालित होना चाहिए, रेजिमेंटल/वाणिज्यिक कार्यों के लिए यूआरसी में सेवारत अधिकारियों/कार्मिकों की तैनाती सरकारी स्रोतों का विचलन था एवं इसलिए यह ठीक नहीं था।

लेखापरीक्षा की टिप्पणी पर उत्तर देते हुए सीएसडी निदेशालय ने बताया (जुलाई 2016) कि उन यूआरसी में जहाँ भी सेवा कार्मिक कार्यरत हैं, अपने प्राथमिक कार्य के साथ इन कार्यों को करने की अनुमति दी गई है जोकि बागी/आतंकवाद प्रभावित इलाकों में स्थित है एवं नौसेना के जहाजों पर तैनात हैं। यह उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि उपरोक्त बताए गए मामले शांतिपूर्ण क्षेत्र में स्थापित यूआरसी के हैं एवं 4-13 जेसीओं/ओआर की तैनाती यह सूचित करती है कि उन्हें विशेष तौर पर यूआरसी के लिए तैनात किया गया है जिसकी वजह से मुख्य लड़ाकू कार्य के साथ समझौता करना पड़ रहा है।

6.6 यूआरसी द्वारा आवासों के किरायों का भुगतान न करना

सरकार द्वारा यूआरसी को धन संबंधी सुविधाओं जैसे कि सुलभ ऋण, किराया मुक्त सरकारी आवास से संबंधित विषयों पर पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा की प्रतिक्रिया में कार्रवाई टिप्पणी में बताया गया था कि यूआरसी अपने मुनाफ़ों से निर्धारित की गई दरों पर किराया तथा अन्य प्रभार अदा करता है।

तथापि, पुनरीक्षण में आवरित यूआरसी द्वारा प्रस्तुत किए गए आकड़ों के विश्लेषण से स्पष्ट होता है कि 35 में से आठ यूआरसी जो मुख्यतौर पर राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (एनसीआर) में थे, सरकारी आवासों का उपयोग किए जाने के बावजूद किराया और अन्य प्रभार जमा नहीं कर रहे थे जैसा कि नीचे तालिका 23 से प्रतिबिंबित हो जाता है:

तालिका 23: यूआरसी द्वारा बिना किराया दिए उपयोग किए आवास का क्षेत्र को निर्दिष्ट करने वाली विवरणी

क्र. सं.	यूआरसी	उपयोग की गई जगह (स्कॉयर फूट)
1	डीएसओआई, धौंला कुँआ	14428
2	राज राइफल्स रेजिमेंट केंद्र	15000
3	डीजी एनसीसी	23758
4	भारतीय कोस्ट गार्ड दिल्ली	451.92
5	सीएएमएस	3871
6	आईएनएस शिवाजी	53800
7	कोबरा कैंटीन	168017
8	वॅटरेन कैंटीन दुनदाहेरे गुड़गाँव	7938

इसी प्रकार, आईएनसीएस मुम्बई द्वारा प्रभारित किरायों के गैर-भुगतान की पीसीडीए, पुणे द्वारा जून 1997 की अपनी रिपोर्ट में भी टिप्पणी की गई एवं मामले को अभी तक हल नहीं किया गया था (दिसंबर 2015)। इस प्रकार, उपरोक्त से प्रमाणित होता है कि एटीएन में प्रस्तुत की गई सूचना गलत थी।

इसके अतिरिक्त कुछ यूआरसी में अधिकृत क्षेत्र से संदर्भित किरायों के भुगतान में आई विसंगतियों को भी देखा गया जैसा कि नीचे तालिका 24 में ब्योरेवार दर्शाया गया है:

तालिका 24: यूआरसी द्वारा किराया भुगतान तथा अपने अधीन रखे क्षेत्र के ब्योरें

क्र.सं.	यूआरसी के नाम	अधिकृत क्षेत्र एसक्यूएम	मासिक औसत भुगतान किया गया किराया (₹)	प्रति एसक्यूएम दर (₹)
1	एफ रेस कोर्स, दिल्ली	86398	1,483	0.02
2	मुख्यालय दिल्ली एरिया स्टेशन; दिल्ली	24000	3,969	0.17
3	एएफ डब्ल्यू एसी दिल्ली	972	45,650	46.97
4	एएफ कोमेरो कॉम्पलेक्स दिल्ली	1755	1,02,550	58.43
5	मुख्यालय सीसी लखनऊ	25297	27,920	1.10
6	वज्र स्टेशन कैंटीन जलंधर	2321	46,508	20.04
7	स्टेशन कैंटीन कानपुर	400	8597	21.49
8	गोल्डन पाम बैंगलोर	5543	76536	13.81

यूआरसी द्वारा भुगतान किया गया औसत किराया ₹ 0.02 से ₹ 58.43 प्रति स्कवॉयर मीटर की रेंज में था तथा एक ही स्टेशन जैसे कि दिल्ली में भुगतान किया गया किराया भी असमान था जो किरायों के निर्धारण में विसंगतियों को सूचित करता है। सेना अभियंता सेवाएँ द्वारा निर्धारित दिल्ली स्टेशन के लिए प्रति एसक्यूएम ₹ 18.87 की किराया दरों को लेते हुए वर्ष 2010-11 से 2015-16 के दौरान दो यूआरसी (क्रमांक सं. 1 एवं 2, तालिका 24) द्वारा किरायों में भुगतान की कमी ₹14.96 करोड़ पाई गई जिसके परिणामस्वरूप सरकारी राजकोष में हानि तथा रेजिमेंटल निधि में बढ़ोतरी हुई।

इसके अतिरिक्त, आवास संबंधी मापण (एसओए) 2009 के अनुसार, उन युनिटों में जहाँ यूनिट की संख्या 1000 अन्य रैंक (ओआर) से संबंधित संस्थानों के लिए 240 एसक्यूएम को अधिकृत किया गया है। एसओए के अंतर्गत यूआरसी, ओआर संस्थान का एक भाग है। उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि यूआरसी संपूर्ण संस्थान के लिए निर्धारित एरिया से लगभग 360 गुना अधिक क्षेत्र धारण किए हुए थे।

लेखापरीक्षा टिप्पणी पर उत्तर देते हुए, सीएसडी निदेशालय ने बताया (जुलाई 2016) कि अधिकृत इमारत के लिए, सरकारी मानदंडों के अनुसार, यूआरसी किरायों एवं प्रभारों का भुगतान करते हैं

तथा एमईएस/सीपीडब्ल्यूडी जहाँ कही भी लागू हो, बिल बनाते हैं तथा समय पर बकाया राशि का भुगतान करने के लिए निर्देश जारी किए जा रहे थे।

क्योंकि यूआरसी द्वारा स्वयं किराए के गैर-भुगतान के ब्योरे को लेखापरीक्षा को सूचित किया था, प्रस्तुत उत्तर तथ्यों के अनुरूप नहीं था।

निष्कर्ष 17:

सीएसडी (मुख्यालय) द्वारा निर्धारित की गई दरों से भिन्न दरों पर यूआरसी वस्तुओं का विक्रय कर रहे थे तथा राज्य सरकार की वॅट अधिसूचना को क्रियान्वित करने में असफल रहे। यूआरसी द्वारा शराब का आहरण अधिकृत मात्रा से अधिक किया गया, पीएसी को दिए गए आश्वासन के विरूध्द, नाममात्र किराया/किराया मुक्त आवास का लाभ लिया तथा शांतिपूर्ण इलाकों में स्थित यूआरसी के कार्यों के लिए सेवा कार्मिकों की तैनाती की गई। इससे सूचित होता है कि सीएसडी का यूआरसी के कार्यों पर नियंत्रण नहीं है जो उपभोक्ताओं तथा सीएसडी के बीच एक श्रृंखला के रूप में कार्यरत है। यद्यपि यूआरसी के कार्यचालन के लिए दिशा- निर्देश को सीएसडी निदेशालय द्वारा कथित रूप में जारी किया गया, पर इसके पालन की जाँच करने के लिए कोई यंत्रणा अस्तित्व में नहीं है। परिणामस्वरूप, सीएसडी द्वारा उपभोक्ताओं को कम दर पर गुणवत्तायुक्त वस्तुओं को उपलब्ध करवाए जाने का उद्देश्य विफल होता है। यूआरसी एक स्वतंत्र संस्था नहीं है क्योंकि वह अकेले सीएसडी के बिना कार्य नहीं कर सकती एवं सीएसडी से प्राप्त वस्तुओं के अतिरिक्त अन्य वस्तुओं का विक्रय नहीं करती है। अत:, यह दावा कि यूआरसी सीएसडी की एक विस्तारित शाखा के रूप में नहीं है तर्कसंगत नहीं है।

सिफारिशें

17. क्योंकि क्यूडी के रूप में वित्तीय सहायता, रक्षा सेवाओं द्वारा समर्थित सेवा कार्मिकों की तैनाती तथा यूआरसी को नाममात्र किराया/किराया मुक्त आवास उपलब्ध करवाया जाता है, पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा की सिफारिश जिसमें यूआरसी को संसद की जवाबदेही व्यवस्था के तहत लाने की बात पुन: दोहराई जाती है।

18. चूँकि यूआरसी सीएसडी की एक विस्तृत भुजा है एवं इसके उद्देश्यों की प्राप्ति में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है, सीएसडी को यूआरसी की आंतरिक लेखापरीक्षा/निरीक्षण जैसे पद्धति को लाना चाहिए जिससे कि इस आश्वासन पर पहुँचा जा सके कि मंजूरीकृत दरों पर यूआरसी वस्तुओं को विक्रय कर रही है।

19. मंत्रालय/सीएसडी को यह सुनिश्चित करने के लिए यंत्रणा को मजबूत बनाना चाहिए ताकि प्राधिकृत तैनाती के अनुसार ही शराब का यूआरसी में विक्रय हो जिससे कि सिविल मार्केट

में इसके लीकेज को रोका जा सके तथा आबकारी शुल्क विभाग द्वारा अनुमोदित 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।

20. यूआरसी के लिए आवश्यक क्षेत्र, जिसमें पार्किंग क्षेत्र भी शामिल है, को विशिष्ट रूप से आवास संबंधी मापण (एसओए) में स्पष्ट किया जाना चाहिए।

नई दिल्ली **(पराग प्रकाश)**
दिनांकः 26 दिसम्बर 2016 **महानिदेशक लेखापरीक्षा, रक्षा सेवाएँ**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(शशि कान्त शर्मा)**
दिनांकः 26 दिसम्बर 2016 **भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक**