

## अध्याय V: उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय

### भारतीय खाद्य निगम

#### 5.1 गेहूँ का निर्यात

गेहूँ के निर्यात हेतु निविदाओं को अन्तिम रूप देते समय, भारतीय खाद्य निगम ने विभिन्न पत्तनों पर प्रस्तावित दरों की तुलना नहीं की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 13.75 करोड़ तक कम वसूली हुई। निगम ने पत्तनों पर स्टॉक का ढेर लगाने तथा निर्यात न किया गया शेष स्टॉक विभिन्न डिपूओं को वापिस परिवाहित करने के कारण ₹ 20.67 करोड़ का परिहार्य व्यय वहन किया। गलत खण्ड लागू करने के कारण प्रबन्धन एवं परिवहन (एचएण्डटी) ठेकेदारों को भी ₹ 6.22 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया था। निकासी एवं सम्भलाई एजेन्टों (सीएचएज) को भी उनके कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत आने वाले परन्तु सीएचएज द्वारा न किये गए कार्य के लिए ₹ 8.01 करोड़ का अनुचित भुगतान किया गया था समय पर तथा प्रबलता से दावों को जारी रखने में विफलता के परिणामस्वरूप केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सीपीएसयूज) से ₹ 20.09 करोड़ के सेवा कर प्रतिदाय की प्राप्ति नहीं हुई।

##### 5.1.1 प्रस्तावना

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) की स्थापना खाद्य नीति के उद्देश्यों की पूर्ति यथा (क) किसानों के हितों की रक्षा के लिए प्रभावशाली मूल्य समर्थन संचालन, (ख) सार्वजनिक वितरण प्रणाली के लिए समस्त देश में खाद्यानों का वितरण एवं (ग) राष्ट्र की खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए बफर स्टॉक तथा संचालन के संतोषजनक स्तरों को बनाए रखने के लिए खाद्य निगम अधिनियम, 1964 के अन्तर्गत की गई थी।

एफसीआई द्वारा खाद्यान के लिए भण्डारण स्थान की समस्याओं का सामना करने तथा स्टॉक के बफर स्टॉक प्रतिमानों से कहीं अधिक होने पर विचार करते हुए आर्थिक मामलों की केबीनेट समिति (सीसीईए) ने निम्नलिखित का अनुमोदन (3 जुलाई 2012) किया:-

- केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (सीपीएसयूज) यथा स्टेट ट्रेडिंग कार्पोरेशन आफ इण्डिया लिमिटेड (एसटीसी), प्रोजेक्ट्स एण्ड इक्विपमेन्ट कार्पोरेशन लिमिटेड (पीईसी) तथा मिनरल्स एण्ड मेटल्स ट्रेडिंग कार्पोरेशन लिमिटेड (एमएमटीसी) के

माध्यम से एफसीआई के केन्द्रीय पूल स्टॉक से 20 लाख मीट्रिक टन (एमटीज) गेहू का निर्यात।

- निर्यात के तौर तरीकों जैसे निविदानुसार निर्यात मूल्य निर्धारित करने, परिचालन, सीपीएसयूज से एफसीआई को समय पर भुगतान तथा दैनन्दिन आधार पर उत्पन्न होने वाली अन्य आवश्यकताओं से संबंधित अन्य संचालनात्मक मुद्दों पर निर्णय करने के लिए प्राधिकृत एक सशक्त समिति का गठन।
- एफसीआई के लिए आर्थिक लागत तथा निर्यातक सीपीएसयूज से वास्तविक पतन खर्चों तथा 2.5 प्रतिशत की दर से उनके कमीशन की कटौती के पश्चात इसकी वसूली के बीच अन्तर के रूप में गिने गए निर्यात के कारण सरकार द्वारा एफसीआई को हानि की प्रतिपूर्ति जिसके लिए बजट अनुमान के अतिरिक्त अतिरिक्त निधियाँ उपलब्ध कराई जाएंगी।

सीसीईए के अनुमोदन के अनुसार, गेहू का निर्यात दो चरणों में किया गया था। चरण-I के दौरान (सितम्बर 2012 से जुलाई 2013) निर्यात के लिए 20 लाख एमटी का अनुमोदन किया गया था जिसे बाद में, 45 लाख एमटी तक और बढ़ाया गया था। चरण-II के दौरान (दिसम्बर 2013 से मई 2014) 20 लाख एमटी का अनुमोदन किया गया था। निर्यात हेतु अनुमोदित 65 लाख एमटी गेहू में से, दोनों चरणों के दौरान 57.98 लाख एमटी का निर्यात किया गया था जिसमें से पश्चिमी क्षेत्र में स्थित चार पतनों ने 30.59 लाख एमटी का निर्यात किया था, जो कुल निर्यात का 52.76 प्रतिशत बनता है जैसा नीचे दर्शाया गया है:

पतन का नाम	निर्यातित मात्रा (लाख एमटी)	मूल्य (₹ करोड़ में)	सम्बन्धित सीपीएसयू
काण्डला	11.28	1934.16	पीईसी
मुन्द्रा	14.66	2518.01	एसटीसी
पीपावाव	3.90	661.94	एमएमटीसी
गोवा	0.75	125.94	एमएमटीसी
<b>जोड़</b>	<b>30.59</b>	<b>5240.05</b>	

चूंकि इन पश्चिमी क्षेत्रों में पतनों के माध्यम से 50 प्रतिशत से अधिक निर्यात किया गया था, मई 2015 से जुलाई 2015 तक पश्चिम क्षेत्र में एफसीआई द्वारा गेहू के निर्यात की लेखापरीक्षा की गई थी। इस लेखापरीक्षा के अन्तर्गत 2012-13 से 2013-14 (जो 30 जून 2014 तक बढ़ाई गई) तक की अवधि कवर की गई थी। महत्वपूर्ण निष्कर्ष इस प्रकार है:

## 5.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 5.1.2.1 निविदा प्रक्रिया में कमियाँ

**(क) एनआईटी के पश्चात अहर्ता पूर्ण मानदण्ड परिवर्तित किया गया जिसके परिणामस्वरूप प्रतिस्पर्धा सीमित हो गई**

पीपावाव पत्तन पर तदर्थ प्रबन्धन एवं परिवहन (एचएण्डटी) ठेकेदारों की नियुक्ति हेतु एक निविदा 11 जुलाई 2012 को बुलाई गई थी। एफसीआई द्वारा 14 जुलाई 2012 को अतिरिक्त खण्ड 'संभावित बोलीदाताओं के पास संबंधित पत्तन प्राधिकरण से उनके पत्तन परिसर में एचएण्डटी संचालन करने के लिए सहमति पत्र होना चाहिए' के साथ एक शुद्धिपत्र जारी किया। ऐसा इसलिए किया गया था क्योंकि पत्तन प्राधिकरण, मैसर्स एपीएम टर्मिनल्स, पीपावाव (औपचारिक रूप से गुजरात पीपावाव पोर्ट लिमिटेड-जीपीपीएल) ने पीपावाव पत्तन के पास पंजीकृत 6 कार्गो प्रबन्धन एजेन्सियों की एक सूची प्रस्तुत की थी तथा बल दिया था कि एफसीआई को इन छह एजेन्सियों अथवा जो उनके पास पंजीकरण करा सकते हों, तक बोली को समिति करना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि जीपीपीएल द्वारा पत्तन प्राधिकरणों से सहमति पत्र की शर्त पर बल नहीं दिया गया था, तथापि इसे शुद्धिपत्र में शामिल किया गया था तथा चार एजेन्सियों को पत्तन प्राधिकरणों से सहमति पत्र प्रस्तुत न करने के कारण अयोग्य घोषित कर दिया गया था। अतः पाँच पार्टियों में से स्वयं पत्तन प्राधिकरण (जीपीपीएल) ही 275 प्रतिशत एएसओआर<sup>1</sup> की उद्धरत दर पर एक मात्र योग्य पार्टी थी, जबकि जून 2012 में गुजरात क्षेत्र में सभी डिपो की औसत दर 139 प्रतिशत एएसओआर थी। इसके परिणामस्वरूप पीपावाव पत्तन से निर्यातित कुल मात्रा पर ₹ 4.52 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। अतः अतिरिक्त शर्त शामिल करने के कारण पत्तन प्राधिकरण को छोड़कर सभी पार्टियाँ अयोग्य हो गई थीं तथा संविदा एकल पार्टी को प्रदान की गई थी।

प्रबन्धन ने उत्तर दिया कि चूंकि समय मूल तत्त्व था तथा प्रबन्ध कोई समय गवाँए बिना युद्धस्तर पर किये जाने थे, इसलिए सभी औपचारिकतां सात दिन के समय में पूरी करने का निर्णय लिया गया था। इसके अतिरिक्त, चूंकि निजी पत्तनों ने पत्तन परिसरों में सुरक्षा तथा संचालनों के दक्ष कार्यान्वयन सम्बन्धी चिन्ताएँ व्यक्त की थी, इसलिए केवल पंजीकृत ठेकेदारों अथवा उनकी प्राधिकृत एजेन्सियों को निविदा प्रस्तुत करने की अनुमति दी गई थी तथा अतिरिक्त खण्ड के द्वारा किसी पार्टी को कोई लाभ नहीं पहुँचाया गया था।

<sup>1</sup> दर की उक्त सूची

प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एफसीआई द्वारा डाले गए अतिरिक्त खण्ड ने पंजीकृत बोलीदाताओं को भी बाहर कर दिया था तथा केवल पत्तन प्राधिकरण एकमात्र बोलीदाता बन गया था।

**(ख) केंद्रीय सर्तकता आयोग के दिशानिर्देशों का उल्लंघन करने में निविदा के प्रस्तुतिकरण हेतु अपर्याप्त समय अनुमत किया गया**

सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुसार अभिलिखित आपात स्थितियों के मामले को छोड़कर विज्ञापित/वैश्विक निविदाओं के मामले में चार से छह सप्ताह तथा सीमित निविदाओं के मामले में तीन से चार सप्ताह का पर्याप्त समय अनुमत किया जाता है।

सशक्त समिति (ईसी) ने दिनांक 7 जुलाई 2012 को अपनी बैठक में निविदा अवधि तीन सप्ताह रखने तथा सीवीसी को कारणों के विषय में लिखित में सूचित करने का निर्णय लिया। लेखापरीक्षा ने देखा कि ₹ 1149.57 करोड़ मूल्य की छह निविदाओं में, निविदा अवधि में दो सप्ताह से चार सप्ताह का अन्तर था। इन छह मामलों में से ₹ 490.28 करोड़ मूल्य के तीन मामलों में, निविदा अवधि सीवीसी दिशानिर्देशों के साथ साथ ईसी निर्णय का स्पष्ट उल्लंघन करते हुए तीन सप्ताह से कम थी। इसके अतिरिक्त, विचलन के विषय में सीवीसी को लिखित में सूचित करने अथवा इन मामलों में अपेक्षित अनुमोदन प्राप्त करने संबंधी कोई अभिलेख नहीं था।

**5.1.2.2 पत्तन संचालनों में अदक्षताएँ**

**(क) विभिन्न पत्तनों पर प्रस्तावित दरों की तुलना न करना**

गेहूँ के निर्यात के दौरान निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुसार, सीपीएसयूज को विदेशी क्रेताओं से निविदाएँ आमंत्रित करनी थीं तथा अनुमोदन हेतु सशक्त समिति को प्रस्तुत करनी थी। सशक्त समिति निविदा को अनुमोदित करने के लिए प्राधिकृत थी। प्राप्त हुई निविदाओं के विवरणों की समीक्षा से यह देखा गया था कि तीन मामलों<sup>1</sup> के संबंध में, सशक्त समिति ने पत्तनों की प्रस्तावित दरों की अन्य पत्तनों से प्राप्त दरों के साथ तुलना की थी। समिति के निर्देशों के अनुसार, सीपीएसयूज ने एच I बोलीदाता के साथ बातचीत की थी जो अन्य पत्तनों के उच्चतर दरों से मिलान करने के लिए सहमत था। तथापि, नौ मामलों में, सशक्त समिति न तो ऐसी कोई तुलना की एवं न ही दरों को बढ़ाने के लिए

---

<sup>1</sup> एमएमटीसी द्वारा आमंत्रित तीन निविदाएँ थी (क) काकीनाडा पत्तन, 75,000 एमटी हेतु निविदा, (ख) पीपावाव पत्तन से 10,00,000 एमटी की पुनर्निविदा तथा (ग) मोरमुगाँव पत्तन से 40,000 एमटी की पुनर्निविदा।

कोई प्रयास किया जबकि प्रस्तावित मूल्य समान तिथि को अन्य पत्तनों की तुलना में न्यूनतम था। दरों की तुलना न करने के परिणामस्वरूप ₹13.75 करोड़ की कम वसूली हुई थी।

हानि की गणना पर निर्यात मूल्य के प्रभाव के संदर्भ में सीसीईए की टिप्पणी में वाणिज्य मंत्रालय द्वारा व्यक्त की चिन्ताओं के संबंध में उपभोक्ता मामले, खाद्य तथा सार्वजनिक विवरण मंत्रालय (एमओसीएएफ एण्ड पीडी) ने आश्वासन दिया कि सशक्त समिति की बैठकों के दौरान एफसीआई के विचारों पर बल दिया जाएगा। तथापि, यह देखा गया था कि एफसीआई एवं खाद्य विभाग सशक्त समिति के सदस्य थे, तथापि सशक्त समिति की बैठकों में विभिन्न पत्तनों पर दरों में अन्तर का मुद्दा नहीं उठाया गया था।

**(ख) निजी पत्तनों पर निकासी एवं सम्भलाई एजेंटों (सीएचएज) द्वारा उच्चतर दर प्रभारित की गई थी**

मैसर्ज ऋषि शिपिंग (पीईसी द्वारा काण्डला पत्तन हेतु नियुक्त सीएचए) ने अपनी सेवाओं के लिए 40,000 एमटी की क्षमता वाले पोतों के लिए ₹ 530 प्रति एमटी तथा अपेक्षाकृत छोटे पोतों के लिए ₹ 505 प्रति एमटी को समग्र दर प्रभारित की थी। इन दरों में लागू होने योग्य सभी कर, दरें तथा शुल्क शामिल थे। इसकी तुलना में मुन्द्रा पोर्ट एण्ड सेज लिमिटेड (एमपीसेज) तथा गुजरात पीपावाव पोर्ट लिमिटेड के संघ ने मुन्द्रा एवं पीपावाव पत्तन पर अपनी सेवाओं के लिए सेवा कर जमा ₹ 40 प्रति एमटी के घाट शुल्क तथा घाट शुल्क पर सेवाकर सहित ₹590 प्रति एमटी की समग्र समेकित दर प्रभारित की थी।

यद्यपि सभी सीएचए एजेंट समान कार्य कर रहे थे, तथापि मुन्द्रा एवं पीपावाव निजी पत्तनों पर सीएचए ने अपनी सेवाओं के लिए मैसर्ज ऋषि शिपिंग द्वारा प्रभारित की तुलना में उच्चतर दरें प्रभारित की थीं। उच्चतर दरों पर प्रबन्धन प्रभारों के अतिरिक्त, सीएचए ने दो निजी पत्तनों पर सेवा कर की दर जमा ₹ 40 प्रति एमटी से घाट शुल्क भी प्रभारित किया था। उच्चतर दरें प्रभारित करने के लिए अभिलेख पर कोई कारण नहीं था।

सीएचएज द्वारा मुन्द्रा एवं पीपावाव के निजी पत्तनों पर काण्डला में सीएचए की तुलना में उच्चतर दरें प्रभारित करने के परिणामस्वरूप 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान गेहूँ के निर्यात में ₹ 18.15 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने देखा कि घाट शुल्क केवल तभी देय था जब माल समय छूट<sup>1</sup> की समाप्ति के पश्चात हटाया गया हो। अनुप्रयोज्यता पर ध्यान न देते हुए सभी संव्यवहारों पर घाट शुल्क लागू करने के परिणामस्वरूप पीपावाव एवं मुन्द्रा पत्तन के सीएचए को ₹ 8.28 करोड़ (₹ 44.94<sup>2</sup> x 1729156 एमटी + ₹ 40 x 127452 एमटी) का अनुचित लाभ हुआ।

प्रबन्धन ने बताया कि सीपीएसयू के सीएचएज द्वारा प्रभारित दरों पर प्रश्न चिन्ह लगाने की एफसीआई की कोई भूमिका नहीं है तथा जो भी पत्तन प्रभार प्रभारित किये गए थे, एफसीआई को उन्हें अनुमत करना पड़ा तथा विभिन्न स्थानों पर दरों में अन्तर होना ही था।

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिनांक 25 जून 2012 की सीसीईए टिप्पणी के मद्देनजर मूल्य निर्धारण करते समय एफसीआई के मतों पर विचार किया जाना था। इसके अलावा, चूंकि व्यय में वृद्धि के परिणामस्वरूप अतिरिक्त सबसिडी भार बढ़ता है, एफसीआई को अपने हितों की रक्षा के लिए सशक्त समिति की बैठकों में इस मुद्दे को उठाना चाहिए।

**(ग) एफसीआई द्वारा निविदाओं को अन्तिम रूप दिये जाने से पहले स्टॉक जमा करने तथा इसे वापस विभिन्न डिपों को भेजने के लिए एचएण्डटी के भुगतान के कारण ₹20.67 करोड़ का परिहार्य व्यय**

निर्यात के चरण I तथा चरण II की पूर्णता के पश्चात गेहूँ के प्रेषण से संबंधित अभिलेखों की समीक्षा में यह देखा गया था कि सीपीएसयूज द्वारा निर्यात दायित्व पूरे/प्राप्त न करने के कारण परिहार्य व्यय वहन किया गया था। अतः, शेष गेहूँ का स्टॉक जिसे चरण I तथा चरण II के दौरान निर्यात नहीं किया जा सका था, को ₹ 20.67 करोड़ खर्च करके गुजरात में विभिन्न डिपों को पहुँचाया गया था।

मुन्द्रा पत्तन पर चरण II के दौरान संचित हुए स्टॉक के संबंध में, प्रबन्धन ने बताया कि यह स्वच्छ कार्गो की प्रायोगिक परियोजना के निरस्तीकरण तथा निविदाओं का अनुमोदन न होने के कारण था तथा स्टॉक के गुणवत्तात्मक जोखिम पर विचार करते हुए, सक्षम प्राधिकारी ने उक्त स्टॉक को विभिन्न गंतव्यों तक पहुँचाने का निर्देश दिया तथा एचएण्डटी परिचालन का व्यय एफसीआई द्वारा वहन किया गया था।

<sup>1</sup> प्राधिकारी की सम्पत्ति से माल को हटाने के लिए अनुमत समय

<sup>2</sup> घाट शुल्क ₹40 जमा 12.36 प्रतिशत की दर से सेवा कर

प्रबन्धन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीपीएसयूज द्वारा निर्यात दायित्वों की पूर्ति/प्राप्ति न करने के परिणामस्वरूप ₹ 20.67 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ तथा एफसीआई ने हानि वहन की।

### 5.1.2.3 निगरानी में कमियाँ

#### (क) गलत खण्ड लागू करने के कारण ₹6.22 करोड़ का अधिक भुगतान

एफसीआई ने वैगनों से उतराई, ट्रकों में लदान, रेलवे मालशेड/साइडिंग से गोदामों तक परिवहन, ट्रकों से उतराई तथा गोदामों में क्रमबद्ध ढेर लगाने के लिए मैसर्ज अदाणी पोर्ट एण्ड सेज लि. को मुन्द्रा पत्तन पर तथा मैसर्ज जीपीपीएल को पीपावाव पत्तन पर एचएण्डटी ठेकेदार के रूप में नियुक्त किया। निविदा के अनुसार गेहूँ के प्रबन्धन एवं परिवहन के भुगतान के लिए संबंधित खण्ड नीचे दिया गया है जो इस प्रकार है:-

**खण्ड 6** “खाद्यान्न की बोरियों को ट्रकों के माध्यम से रेलवे साइडिंग से समान परिसर में 200 मीटर से अधिक दूरी पर स्थित गोदाम तक अथवा विलोमतः ले जाने के लिए जिसमें ट्रकों से उतारने एवं लादने का कार्य भी शामिल है”।

**खण्ड सं. 7 अथवा खण्ड सं. 2** “एक गोदाम से दूसरे गोदाम/रेलहेड अथवा किसी अन्य स्थान अथवा विलोमतः तक ट्रकों द्वारा खाद्यान्न की बोरियों को पहुँचाने के लिए” के साथ खण्ड 1 (बी) “वैगनों/ट्रको अथवा किसी अन्य परिवहन वाहन के लिए खाद्यान्न की बोरियों की उतराई तथा सीधे ही ट्रकों पर लदान के लिए”।

चूंकि एफसीआई गोदाम तथा उनकी रेलवे साइडिंग एक ही परिसर में थीं, सीएचएज को भुगतान निविदा के खण्ड 6 के द्वारा विनियमित किया जाना चाहिए था। तथापि, यह देखा गया था कि एफसीआई ने खण्ड सं. 6 के स्थान पर खण्ड सं. 1(बी) के साथ खण्ड सं. 7 अथवा 2 लागू किया था। अतः पहुँचाई गई 9.37 एलएमटी मात्रा पर, एफसीआई ने गलत खण्ड लागू करने के कारण ₹ 6.22 करोड़ (937000 एमटी \* ₹ 66.38) का अधिक भुगतान किया था।

प्रबन्धन ने उत्तर दिया कि रेल साइडिंग वाले गोदाम तथा एक रेलहेड से कार्य कर रहे गोदाम/गैर रेलवे साइडिंग गोदाम अलग अलग थे तथा पत्तन परिसर एवं गोदाम परिसर को आपस में अदला-बदली नहीं करनी चाहिए।

प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि क्षेत्रीय कार्यालय अहमदाबाद तथा जोनल कार्यालय (मुम्बई) ने खण्ड 6 के अन्तर्गत भुगतान किये जाने की सिफारिशें (दिसम्बर 2012) की थीं। इसके अतिरिक्त, एमटीएफ में शब्द ‘समान परिसर’ के लिए किसी

स्पष्टीकरण की अनुपस्थिति में, एफसीआई को अपने वित्तीय हितों की रक्षा के लिए खण्ड 6 के अन्तर्गत निर्यात संचालनों का भुगतान करना चाहिए।

**(ख) निर्यात के चरण I तथा II के संबंध में पीएसयूज से दावा प्राप्य**

लम्बित दावों की समीक्षा पर, यह देखा गया था कि एफसीआई बहियों के अनुसार एसटीसी, पीईसी तथा एमएमटीसी से ₹ 17.19 करोड़ की राशि लम्बित थी। लम्बित दावों की और जांच से पता चला कि:

एसटीसी ने 12 सितम्बर 2014 को ₹ 10.92 करोड़ की राशि माफ की थी परन्तु दावों का विस्तृत ब्रेक अप प्रस्तुत नहीं किया था। परिणामस्वरूप, ये दावे अभी भी निगम की बहियों में लम्बित दावों के रूप में दर्शाये जा रहे थे, जबकि राशि की प्राप्ति की तिथि से 10 महीने बीत चुके थे। यद्यपि एफसीआई ने समायोजित किये जाने के लिए दावों का ब्रेक अप उपलब्ध कराने के बारे में एसटीसी को अनुस्मरण कराया है, तथापि लेखापरीक्षा की तिथि तक (जुलाई 2015) एसटीसी द्वारा यह उपलब्ध नहीं कराया गया था तथा दावे अनसुलझे पड़े थे।

यह देखा गया था कि सीपीएसयूज ने दिशानिर्देशों/प्रक्रियाओं के अनुसार एफसीआई को पूरी बिक्री प्राप्ति का भुगतान नहीं किया था तथा एक वर्ष से अधिक समय बीत जाने तथा एफसीआई द्वारा अनुस्मारकों के बाद भी 31 मार्च 2015 (एसटीसी से ₹ 7.99 करोड़ तथा पीईसी से ₹ 1.33 करोड़), तक ₹ 9.32 करोड़ की राशि बकाया थी।

31 मार्च 2015 को ₹ 2.08 करोड़ की ब्याज राशि सीपीएसयूज से वसूली योग्य थी।

प्रबन्धन ने बताया कि ब्याज की गणना तथा दावा एसटीसी द्वारा प्रेषित की गई ₹ 10.92 करोड़ की राशि के विभाजन की प्राप्ति के पश्चात बोरी की बिक्री प्राप्ति के विलम्बित प्रेषण पर किया जाएगा। एफसीआई को बिक्री प्राप्ति तथा उन पर ब्याज की वसूली को सक्रियता से जारी रखने की आवश्यकता है।

**(ग) सीपीएसयूज से ₹20.09 करोड़ के सेवा कर प्रतिदाय की प्राप्ति न होना**

व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार ने दिनांक 29 जून 2012 की अधिसूचना सं. 41/2012- सेवा कर द्वारा माल के निर्यातक द्वारा प्राप्त तथा माल के निर्यात हेतु प्रयुक्त कर योग्य सेवाओं पर सेवा कर की छूट प्रदान की थी। अधिसूचना का परन्तुक आगे निर्धारित करता है कि छूट भुगतान किये गए सेवा कर के प्रतिदाय के माध्यम से प्रदान की जाएगी तथा माल के निर्यात हेतु प्रयुक्त निर्दिष्ट सेवाओं पर भुगतान किये गए सेवाकर की छूट हेतु दावा उक्त माल के निर्यात की तिथि से एक वर्ष के अन्दर दर्ज



कराया जाएगा। सेवा कर पर छूट निर्यातकों द्वारा प्रतिदाय के रूप में दावा की जानी थी (सीपीएसयूज)।

यह देखा गया था कि एसटीसी से अन्य प्रभारों पर ₹ 0.45 करोड़ के सेवा कर की प्राप्ति की सूचना के अलावा, गेहूँ के निर्यात पर सेवा कर का कोई प्रतिदाय प्राप्त नहीं हुआ था तथा ₹ 20.09 करोड़ का कुल सेवा कर 31 मार्च 2015 तक देय था। इसके अतिरिक्त, यद्यपि सीपीएसयूज के चरण I तथा II के संबंध में कुल सेवा कर प्रतिदाय प्राप्य ₹ 20.09 करोड़ था, तथापि एफसीआई ने सीपीएसयू से केवल ₹ 5.71 करोड़ का दावा किया था अर्थात् सीएचएज की सेवाओं को छोड़कर केवल अन्य सेवाओं से संबंधित प्रतिदाय दावे। एफसीआई ने लेखापरीक्षा द्वारा दर्शाये जाने के पश्चात ही जुलाई 2015 में सीएचएज से संबंधित सेवा कर प्रतिदाय के संबंध में ₹ 15.95 करोड़ (एसटीसी ₹ 9.52 करोड़ + पीईसी ₹ 6.43 करोड़) का दावा किया था।

यह भी देखा गया था कि एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, अहमदाबाद ने 16 दिसम्बर 2013 अर्थात् एक वर्ष से अधिक समय के विलम्ब के पश्चात ही पीएसयूज को सेवा कर विभाग से सेवा कर के प्रतिदाय का दावा करते हुए पत्र भेजे थे। एसटीसी ने आश्वासन दिया (9 जुलाई 2014) कि वे सेवा कर विभाग के पास प्रतिदाय का दावा दर्ज कराएँगे तथा यह प्राप्त होते ही राशि एफसीआई को भेज देंगे। इसके अतिरिक्त, अन्य किसी भी सीपीएसयूज ने चरण II निर्यात पूरा होने के बाद भी सेवा कर के प्रतिदाय का दावा नहीं किया था। अतः नियमित रूप से अनुवर्ती कार्यवाही न करने के परिणामस्वरूप दावा दर्ज कराने में विलम्ब हुआ। प्रबन्धन ने बताया कि दावे जारी रखे जा रहे हैं परन्तु ये अभी तक सीपीएसयूज से प्राप्त नहीं हुए थे।

**(घ) एमएमटीसी द्वारा ₹60.99 करोड़ की निर्यात बिक्री वसूली रोक कर रखना**

पीपावाव पत्तन से अन्तिम पोत लदान (7 मई 2014) के संबंध में एमएमटीसी ने निर्यात से ₹ 80.11 करोड़ वसूल किये थे परन्तु ₹ 5.72 करोड़ राशि के अपने व्यय तथा कमीशन काटने के पश्चात एफसीआई को केवल ₹ 13.40 करोड़ भेजे थे, इसने एफसीआई से 1991 से संबंधित बहुत पुराने देय प्राप्यों के संबंध में समायोजन के रूप में वसूल राशि में से ₹ 60.99 करोड़ अपने पास रोक लिए थे (₹ 24.99 करोड़ मूल धन जमा ₹ 36 करोड़ ब्याज राशि)। एक वर्ष से अधिक समय पश्चात भी, एफसीआई द्वारा विविध पत्राचार के बावजूद 31 मार्च 2015 तक एमएमटीसी ने न तो रोकी गई राशि भेजी एवं न ही विलम्बित भुगतान पर एफसीआई द्वारा दावा किये गए ₹ 5.72 करोड़ के ब्याज का भुगतान किया।

वर्तमान निर्यात संव्यवहार के संदर्भ में एफसीआई तथा एमएमटीसी के बीच किसी अनुबन्ध/एमओयू के अभाव में, उक्त राशि की वसूली के अवसर दूरस्थ थे।

**(ड.) त्वरित लदान छूट की कम प्राप्ति**

जहाज पर लदान के दौरान, यदि चार्टर दर्शायी गई समय सीमा से पहले लदान पूरा कर लेता है/कार्य निपटा लेता है, तो यह पूर्व-सहमत दर पर स्वामियों से त्वरित लदान छूट का दावा कर सकता है तथा यदि यह विफल होता है तो जहाज के स्वामी द्वारा चार्टर पर विलम्ब शुल्क लगाया जाएगा। एफसीआई एचक्यू दिशानिर्देशों के अनुसार (24 सितम्बर 2012) अर्जित त्वरित लदान छूट प्राप्ति के एक कार्यदिवस के अन्दर एफसीआई को हस्तांतरित की जानी थी जिसमें विफल होने पर सीपीएसयूज एफसीआई की नकद क्रेडिट दर पर विलम्बित अवधि के लिए ब्याज का भुगतान करने के उत्तरदायी थे।

निर्यात कार्य के दौरान ₹ 4.13 करोड़ की त्वरित लदान छूट अर्जित की गई थी तथा ₹ 10.54 लाख का विलम्ब शुल्क वहन किया गया था। त्वरित लदान छूट तथा विलम्ब शुल्क के मामले में, यह देखा गया था कि:

- (i) मुन्द्रा पत्तन से निर्यात के संबंध में चरण-I के दौरान 13 पोतों तथा चरण-II के दौरान एक पोत से संबंधित कोई सूचना/विवरण उपलब्ध नहीं थे। सूचना के अभाव में यह पता नहीं लगाया जा सका कि त्वरित लदान छूट अर्जित की गई थी या विलम्ब शुल्क वहन किया गया था।
- (ii) दिनांक 24 सितम्बर 2012 के एफसीआई एचक्यू दिशानिर्देश स्पष्ट रूप से बताते हैं कि निजी पत्तन विलम्ब शुल्क वहन करने के लिए उत्तरदायी होंगे तथा एफसीआई किसी विलम्ब शुल्क के लिए जिम्मेदार नहीं होगा, त्वरित लदान छूट, यदि कोई है, एफसीआई को हस्तांतरित की जाएगी। लेखापरीक्षा ने देखा कि मुन्द्रा के लिए एफसीआई ने विलम्ब शुल्क के रूप में ₹ 10.54 लाख वहन किये थे। विलम्ब शुल्क के प्रति ₹ 10.54 लाख की यह कटौती सही नहीं है तथा एफसीआई को इसकी वसूली की माँग करनी चाहिए। लेखापरीक्षा द्वारा दर्शाये जाने पर, एफसीआई ने ₹ 10.54 लाख के लिए एक दावा दर्ज किया (जुलाई 2015)।
- (iii) 22वीं उप समिति बैठक के अनुसार (18 दिसम्बर 2012) मुन्द्रा पत्तन के मामले को छोड़कर जहाँ यह 50:50 आधार पर साझा की जानी थी कुल त्वरित लदान छूट एफसीआई को हस्तांतरित की जानी थी। प्रबन्धन ने बताया कि निजी पत्तनों अवसंरचना तथा संचालनों की तुलना सरकारी पत्तनों से नहीं की जा सकती थी।

तथापि, मुन्द्रा पत्तन के साथ अलग व्यवहार करने के लिए प्रबन्धन द्वारा कोई विशिष्ट कारण नहीं बताए गए थे।

एफसीआई द्वारा पत्तन प्राधिकरण से त्वरित लदान छूट के साथ साथ विलम्ब शुल्क की तेजी से वसूली करने के लिए प्रयास किये जाने की आवश्यकता है।

**(च) पोत लदान के निरस्तीकरण के कारण ₹4.46 करोड़ की हानि**

(i) 20 दिसम्बर 2012 को आयोजित एफसीआई की 352<sup>वीं</sup> बोर्ड बैठक में मुन्द्रा पत्तन पर निर्यात के लिए गेहूँ की सफाई/उन्नयन हेतु एक प्रायोगिक परियोजना अनुमोदित की गई थी। एसटीसी को 21 जनवरी 2013 से 5 मार्च 2013 की पोत लदान अवधि के साथ यूएसडी 323.05 की दर पर मुन्द्रा पत्तन से 50,000 एमटी साफ कारगो का निर्यात सौंपा गया था। यह कार्य करने के लिए एसटीसी ने अपने सीएचए मैसर्ज अदाणी पोर्ट एण्ड सेज लि. (एपीसेज) को सफाई एजेंट के रूप में नियुक्त किया। एफसीआई ने इस उद्देश्य के लिए एसटीसी को 26,092.710 एमटी गेहूँ की आपूर्ति की। चूंकि 25,000 एमटी के पहले पोत लदान के संबंध में संविदा किये गए भौतिक पैरामीटर पूरे नहीं किये जा सके थे, क्रेता द्वारा नुकसान के लिए दावे से बचने के लिए पोत लदान अवधि की समाप्ति तक साख पत्र (एलसी) खोलने के लिए क्रेता को नहीं कहा गया था।

15 जुलाई 2013 की शिपमेंट की आखिरी तिथि के साथ क्रेता द्वारा एलसी निर्धारित शिपमेंट अवधि के चार महीने बाद खोली गई थी। एपीसेज निर्धारित अवधि के अन्दर कार्गो को हटाने में विफल रहा और एलसी को विस्तारित करने का निवेदन क्रेता द्वारा स्वीकार नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप निविदा को निरस्त करना पड़ा। यद्यपि एपीसेज (एसटीसी का सीएचए) विनिर्दिष्ट स्तर तक गेहूँ की सफाई पूरी नहीं कर सका, फिर भी किसी पर भी कोई देयता निर्धारित नहीं की गई थी। एसटीसी ने समिति को बताया (4 अक्टूबर 2013) कि सफाई परियोजना प्राप्त नहीं की जा सकी और समिति को आश्वासन दिया गया कि या तो एफसीआई या एसटीसी पर क्रेता से कोई देयता नहीं होगी और इस संबंध में क्रेता से शीघ्र ही लिखित पुष्टिकरण प्रत्याशित है। तथापि, लिखित पुष्टिकरण प्राप्त नहीं किया गया और एफसीआई द्वारा भी मामले का आगे अनुसरण नहीं किया गया था। चूंकि एसटीसी अपेक्षित निर्यात विनिर्देशन प्राप्त नहीं कर सका, इसलिए 20,806 एमटी गेहूँ यूएसडी 300.40 एमटी की कम दर पर निर्यात किया गया था। अतः साफ गेहूँ के आदेश के निरसन के कारण ₹ 2.83<sup>1</sup> करोड़ की राशि छोड़नी पड़ी थी।

<sup>1</sup> यूएसडी 323.05-300.40=यूएसडी 22.65 \* ₹60\* 20806.

लेखापरीक्षा ने पाया कि सफाई एलसी खोलने के बाद ही प्रारंभ की गई थी जबकि एफसीआई द्वारा स्टॉक समय पर लाया गया था। विलम्ब के परिणामस्वरूप गेहूं की सफाई पूर्ण नहीं हो सकी जैसा कि एसटीसी द्वारा शिपमेंट की तिथि से पहले आश्वासन दिया गया था जिसके परिणामस्वरूप आदेश को निरस्त करना पड़ा और एफसीआई को ₹ 2.83 करोड़ तक की हानि हुई थी।

(ii) साफ स्टॉक की 4295.788 एमटी की मात्रा को गुजरात क्षेत्र में रेल द्वारा एफसीआई के विभिन्न केन्द्रों को सार्वजनिक संवितरण हेतु प्रेषित किया गया था और साफ कार्गो का 990.922 एमटी मात्रा एसटीसी के पास ही पडी रही जिसके बारे में नौ महीने के अन्तराल के बाद बताया गया जिसके परिणामस्वरूप कार्गो को अस्वीकार कर दिया गया क्योंकि यह मानव उपभोग के लिए अनुपयुक्त हो गया था। एफसीआई ने अपने दिनांक 21 अगस्त 2014 के पत्र द्वारा ओपन मार्केट बिक्री योजना दर पर एसटीसी पर ₹ 1.63 करोड़ का दावा किया और आगे 2 फरवरी 2015 को अनुस्मारक दिया। तथापि, इस संबंध में एसटीसी से कोई प्रतिक्रिया नहीं की गई थी।

अतः एफसीआई की कुल हानि ₹ 4.46 करोड़ (₹ 1.63 करोड़ जमा ₹ 2.83 करोड़) निकाली गई जिसके प्रति एफसीआई ने अपने हित की रक्षा करने के लिए सशक्त समिति के साथ मामला उठाने के बजाय एसटीसी के साथ केवल ₹ 1.63 करोड़ के दावे को दर्ज किया।

**(छ) दर में कटौती के बिना सीएचए के कार्यक्षेत्र में कमी के कारण ₹5.01 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ**

कांडला पोर्ट (ऋषि शिपिंग) मुन्द्रा पोर्ट (मुन्द्रा पोर्ट एवं सेज लि. (एमपीसेज) का संघ) और पीपावाव पोर्ट (गुजरात पीपावाव पोर्ट लि.) पर क्रमशः पीईसी, एसटीसी और एमएमटीसी को निकासी और संभलाई एजेंट (सीएचए) नियुक्त किए गए थे।

एफसीसी मुख्यालय के निर्देशों के अनुसार, एफसीआई को चरण-I के दौरान सीपीएसयूज को गेहूं का स्टॉक आगे शिपमेंट के लिए एफसीआई के पहचाने गए पोर्ट पर पोर्ट टारुन गोदाम में और चरण-II के दौरान एफसीआई के सम्भलाई और परिवहन ठेकेदार के माध्यम से सीपीएसयू के नामित गोदामों पर देना था। तथापि, यह प्रबन्ध पीपावाव पोर्ट के मामले में लागू नहीं था जहाँ पूरा कार्य रेकों की उतराई से शुरू हो कर एमएमटीसी द्वारा किया जाना था।

चरण-II के दौरान (2013-14), एफसीआई ने मुंद्रा और कांडला पोर्टों के माध्यम से 7.50 एलएमटी का निर्यात किया और सीपीएसयूज/सीएचएज के स्टॉक सुपुर्द करने के लिए संभलाई और परिवहन प्रभारों के लिए ₹ 11.66 करोड़ का व्यय किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि चरण-II के दौरान (एफसीआई गोदाम से उठाने और सीएचए के गोदाम तक परिवहन जो कि पहले चरण के दौरान सीएचए के कार्यक्षेत्र में था, चरण-II में एफसीआई द्वारा किया गया था), पीईसी और एसटीसी द्वारा क्रमशः कांडला और मुंद्रा पोर्ट पर नई निविदा की मांग किए बिना सीएचए के लिए समान दरें जारी रही।

अतः सीएचए के कार्य क्षेत्र में परिवहन पर दर में कटौती न करने के परिणामस्वरूप सीएचए को अनुचित लाभ मिला और ₹ 5.01 करोड़ तक का अतिरिक्त व्यय हुआ। (एफसीआई द्वारा कांडला और मुंद्रा पोर्ट पर वहन किया गया परिवहन व्यय क्रमशः ₹ 2.07 करोड़ और ₹ 2.94 करोड़ था)।

**(ज) कार्य, जो उनके कार्यक्षेत्र में शामिल था के लिए सीएचए को ₹ 8.01 करोड़ का भुगतान किन्तु जो वास्तव में एफसीआई द्वारा किया गया था।**

मुंद्रा और पीपावाव पोर्ट के लिए सीएचए के साथ सीपीएसयूज द्वारा किए गए करार के अनुसार सीएचए, एफसीआई पोर्ट गोदामों से गेहूँ के स्टॉक को उठाने के लिए उत्तरदायी थे ताकि अपने स्वयं के मजदूरों के प्रबन्धन द्वारा गेहूँ के लदान के लिए परिचालन किया जा सके।

पोर्टों पर एफसीआई गोदामों में स्टॉक के प्रबन्धन के लिए, एफसीआई ने कांडला पोर्ट पर एच एवं टी कांटेक्टर, खाजा ट्रेवल सर्विस/जे एंटरप्राइसेस (16 जुलाई 2013 से), मुंद्रा पोर्ट पर मै, एमपीसेज और पीपावाव पोर्ट पर मै. पीपावाव को नियुक्त किया। कीमत बोली खण्ड XIX की मद 1(बी) के अनुसार वैगन/ट्रकों से खाद्यान बैगों की उतराई या किसी अन्य परिवहन वाहन इत्यादि के लिए और ट्रकों या किसी अन्य वाहनों पर सीधे लदान इत्यादि के लिए ₹ 24 प्रति एमटी (उद्दत और सहमत एसओआर सहित) की पृथक दर लागू थी।

जैसा कि उप समिति बैठक (10 अक्टूबर 2012) में निर्णय लिया गया था कि चरण-I के दौरान गेहूँ के निर्यात के लिए एचएवंटी ठेकेदारों के माध्यम से एफसीआई गोदाम के बजाय स्टॉक रेल शीर्ष से सीधे सीपीएसयू को जारी किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि एफसीआई ने एचएवंटी ठेकेदारों के माध्यम से संभलाई कार्य किया था, जो कि

सीपीएसयूज द्वारा नियुक्त सीएचए की उत्तरदायित्व था, किन्तु सीएचए को पूरे प्रभारों की प्रतिपूर्ति/भुगतान किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 8.01 करोड़ तक का अतिरिक्त भुगतान हुआ और सीएचए को अनुचित लाभ हुआ।

आगे यह पाया गया कि 39<sup>वीं</sup> उप समिति की बैठक (12 जुलाई 2013) के अनुसार सीपीएसयूज को एक प्रमाण पत्र उपलब्ध करना अपेक्षित था कि सभी कार्य जैसा कि निविदा में दर्शाया गया है, को पोर्ट पर सीएचए द्वारा किया गया था ताकि यह पता लगाया जा सके भुगतान उनके द्वारा किए गए वास्तविक कार्यों के प्रति किया गया था। तथापि, सीपीएसयूज द्वारा ऐसा कोई प्रमाण पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था जबकि एफसीआई ने ₹ 8.01 करोड़ का पूरा भुगतान किया था।

प्रबन्धन ने कहा कि रेलहेड पर खाद्यानों को उठाने का कार्य सीएचए का नहीं था उन्हें रेलहेड से खाद्यान तक उठाने के लिए विवश नहीं किया जा सकता और एफसीआई मुख्यालय द्वारा बताए गए और उप समिति द्वारा समर्थित कर्तव्य के नीतिगत ढांचे में कोई विचलन नहीं था।

प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि प्रक्रिया के अनुसार सीपीएसयूज को अपने सीएचए के माध्यम से एफसीआई गोदामों से स्टॉक लेना पड़ता था। अतः रेलहेड पर सीधी डिलीवरी के मामले में, सीपीएसयूज को अपने सीएचए के माध्यम से उसकी डिलीवरी लेनी चाहिए। एफसीआई मुख्यालय द्वारा बताया गया निर्यात नीति ढांचा न तो सीएचए के साथ करार में किए गए परिवर्तन के बारे में उल्लेख करता है ताकि उपरोक्त कार्य क्षेत्र को अनुरूप बनाया जा सके न ही वह खाद्यानों की डिलीवरी के लिए उप समिति के निर्णय को शामिल करता है।

**(झ) सीपीएसयूज को प्रदत्त कमिशन पर ₹ 10.93 करोड़ के टीडीएस की कटौती न करना**

आय कर अधिनियम 1961 की धारा 194 एच के अनुसार, निर्धारित समय में, प्रेषक/प्रमुख को कमिशन आय की राशि पर कटौती योग्य कर (10 प्रतिशत की दर पर) को केन्द्र सरकार को जमा करवाना होगा। सीपीएसयूज पोर्ट व्यय और अपनी कमिशन की कटौती करने के बाद निर्यात बिक्री आय को एफसीआई को जमा करवाते हैं। प्रेषित/एजेंट द्वारा कमिशन रखने के रूप में से प्रेषक/प्रधान को उसके द्वारा प्रलक्षित भुगतान होता है, इसलिए कमिशन की राशि से स्रोत पर कर की कटौती आवश्यक है। तथापि, किसी टीडीएस का भुगतान नहीं किया गया था। तदनुसार आय कर अधिनियम की धारा 194 एच में, शब्द 'ट्रेड कमिशन' को 'ट्रेड मार्जिन' से बदला गया था और एफसीआई ने तर्क दिया कि टीडीएस ट्रेड मार्जिन पर लागू नहीं हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सनदी लेखाकार फर्म से प्राप्त हुए मत के आधार पर एफसीआई और सीपीएसयूज के बीच संबंध विक्रेता और क्रेता का है (और प्रधान और एजेंट का नहीं) क्योंकि गेहूं के निर्यात के क्रेडिट बिक्री बीजक निगम द्वारा तैयार और सीपीएसयूज को जारी किए गए थे जिसमें एफसीआई ने उनकी कमिशन के रूप में सीपीएसयूज को प्रदत्त राशि से ₹ 10.93 करोड़ की टीडीएस की राशि की कटौती नहीं की थी।

इस संबंध में यह पाया कि निम्नलिखित कारणों के कारण एफसीआई और एसटीसी/पीईसी/एमएमटीसी के बीच का संबंध प्रधान और एजेंट का था और विक्रेता और क्रेता का नहीं था:

- 1) सीपीएसयूज को निर्यात प्रचालन को सुविधाजनक बनाने के लिए निर्यात एजेंसियों के रूप में नियुक्त किया गया था अर्थात एक एजेंट के रूप में विक्रेता और संभावी क्रेता को साथ लाना जिसके लिए पीएसयू द्वारा लाभ नहीं लिया जा रहा था किन्तु उन्हें ट्रेडिंग कमिशन का भगतान किया जाएगा।
- 2) एफसीआई ने सीपीएसयूज के साथ 'बिक्री करार' (माल-बिक्री अधिनियम के अनुसार) नहीं किया था और बिक्री को निर्यात बिक्री के रूप में बुक किया था और स्वदेशी बिक्री के रूप में नहीं।
- 3) स्टॉक को सीपीएसयूज के माध्यम से जारी किया जाना था तथा सीपीएसयू को बेचा नहीं जाना था और सीपीएसयूज को 0.25 प्रतिशत की हानि का निपटान करने की अनुमति दी गई। यदि स्टॉक को सीपीएसयूज को बेचा गया होता तो सीपीएसयूज को जारी स्टॉक पर हानि के निपटान का प्रश्न ही नहीं उठता।
- 4) बिक्री बीजक को सीपीएसयूज को स्टॉक जारी करने पर नहीं अपितु पोत तथा शिपिंग ठेके की क्षमता के आधार पर सीपीएसयू के साथ विचार-विमर्श करके पोत के पहुंचने पर उद्भूत किया गया था।
- 5) सीपीएसयूज के पास पड़े हुए बिना निर्यात के स्टॉक को प्रत्यक्ष रूप से एफसीआई स्टॉक से लिया गया तथा सीपीएसयूज से बिक्री रिटर्न के रूप में नहीं दर्शाया गया।

चूंकि एफसीआई तथा सीपीएसयूज (एसटीसी, पीईसी एवं एमएमटीसी) के बीच सम्बंध प्रमुख तथा एजेंट के बीच सम्बंध जैसा था इसलिए एफसीआई सीपीएसयूज से टीडीएस घटाने तथा इसे केन्द्र सरकार के खातों में जमा करने के लिए उत्तरदायी था।

प्रबंधन ने उत्तर दिया कि व्यापार मार्जिन पर कोई टीडीएस लागू नहीं था। प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एफसीआई तथा सीपीएसयूज के बीच सम्बंध स्पष्ट रूप से प्रमुख तथा एजेंट के बीच सम्बंध जैसा था तथा इसलिए एफसीआई भुगतान किए गए कमीशन पर टीडीएस घटाने तथा इसे सरकार को भेजने के लिए उत्तरदायी था। इस प्रकार सीपीएसयूज को भुगतान किए गए व्यापार कमीशन पर ₹ 10.93 करोड़ की टीडीएस राशि को न काटने के परिणामस्वरूप सरकार को हानि हुई।

### **निष्कर्ष**

एफसीआई द्वारा गेहूं के निर्यात में अधिक कमियां तथा अनियमितताएं देखी गईं। निर्यात प्रचालनों के लिए सीपीएसयूज तथा एफसीआई के बीच पृथक करार/समझौता ज्ञापन नहीं किया गया था यद्यपि एफसीआई तथा खाद्य विभाग सशक्त समिति के सदस्य थे फिर भी एफसीआई ने विदेशी क्रेताओं से निविदा आमंत्रित/मूल्यांकित करने के लिए बैठक में उचित मुद्दों को उठाकर अपने हित की रक्षा नहीं की जिसके कारण अतिरिक्त व्यय हुआ। इसके अलावा, कांडला पोर्ट के सीएचए की तुलना में मुन्द्रा तथा पीपावाव के निजी पोर्टों पर सीएचए द्वारा उच्चतर दरें प्रभारित की गई थीं। इसके अतिरिक्त, निजी पार्टियों/सीएचएज के अनुचित लाभों का विस्तार किया गया जिसके परिणामस्वरूप एफसीआई को हानि हुई। सीवीसी दिशा-निर्देशों के उल्लंघन में निविदा अवधि दो सप्ताह से चार सप्ताह तक भिन्न थी। सीपीएसयूज से सेवा कर प्रतिदाय का दावा करने में विलम्ब था तथा एफसीआई एवं एमएमटीसी के बीच किसी करार/समझौता ज्ञापन के अभाव में एमएमटीसी द्वारा रोक कर रखी गई निर्यात बिक्री के लाभ की वसूली करने के अवसर दूरस्थ थे।

मामला मंत्रालय को नवम्बर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।



## 5.2 वित्तीय लेखांकन पैकेज के क्रियान्वयन पर आईटी लेखापरीक्षा

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने प्रायोगिक स्थानों द्वारा उनकी संतुष्टि व्यक्त किए बिना ही एफएपी प्रारंभ किया तथा टीसीएस को ₹ 12.53 करोड़ का पूरा भुगतान जारी किया गया था निगम ने नेटवर्किंग तथा हार्डवेयर पर ₹ 4.92 करोड़ का व्यर्थ व्यय किया। इसके अतिरिक्त, एफसीआई ने ऑरकल ने एफएसी के मालसूची माड्यूल का प्रयोग करने के बजाए एक पूर्णतया अलग साफ्टवेयर लागू करने के लिए ₹ 200.78 करोड़ संस्वीकृत किये। दोषपूर्ण निर्माण के कारण एफएपी के माध्यम से वित्तीय विवरण सृजित नहीं किये जा सके तथा ये दस्ती रूप से तैयार किये जा रहे थे। एफएपी के मॉड्यूलों में उपयुक्त प्रमाणीकरण, सुरक्षा प्रावधानों तथा संसाधन नियंत्रणों की कमी थी जिसके कारण गलत आउटपुट अविश्वसनीय डाटा तथा अधिक भुगतान हुआ।

### 5.2.1 प्रस्तावना

भारतीय खाद्यनिगम (एफसीआई) पांच क्षेत्रीय कार्यालयों (जेडओज), 25 स्थानीय कार्यालयों (आरओज) तथा 169 जिला कार्यालयों (डीओज) के माध्यम से कार्य करता है। 26 जुलाई 2005 को आयोजित बैठक में एफसीआई के निदेशक मण्डल ने एफसीआई के वित्तीय लेखांकन का कम्प्यूटीकरण करने के लिए वित्तीय लेखांकन पैकेज (एफएपी) लागू करने का अनुमोदन किया। एफसीआई के वित्तीय डिवीजन ने डाटा कन्सलटैन्सी सर्विसेज (टीसीएस) के सहयोग से एफएपी ऑरकल इन्टरप्राइज रिसार्स प्लानिंग (ईआरपी) लागू किया। एफसीआई ने एफएपी के निर्माण एवं कार्यान्वयन हेतु टीसीएस के साथ एक संविदा (नवम्बर 2006) की। संविदा में ₹ 3.01 करोड़ की लागत पर चार वर्षों की अनुरक्षण सहायता की शामिल थी। वित्तीय लेखांकन पैकेज के मुख्य माड्यूल थे (क) वित्तीय लेखांकन (ख) नकदी प्रबंधन (ग) बजटींग एवं लागत निर्धारण (घ) वेतन चिट्ठा तथा (ङ) अंशदायी भविष्य निधि (सीपीएफ) न्यास लेखांकन।

एफसीआई के दिसम्बर 2015 तक उक्त संविदा के प्रति टीसीएस को ₹ 12.53 करोड़ (साफ्टवेयर की लागत तथा अन्य राजस्व व्यय) का भुगतान जारी किया। परियोजना को लागू करने की लक्षित तिथि से एक वर्ष थी अर्थात् 24 नवम्बर 2006। एफसीआई 31 मार्च 2013 तक एफएपी के लक्षित साथ हस्त्य रूप से बही खाता रख रहा था।

## 5.2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 5.2.2.1 एफएपी का परियोजना प्रबन्धन एवं कार्यान्वयन

#### (क) प्रायोगिक स्थानों से पूर्णता प्रमाणपत्र प्राप्त हुए बिना परियोजना प्रारंभ करना

परियोजना का कार्यान्वयन दो चरणों अर्थात् चरण I तथा चरण II में किया जाना था। चरण I कार्यान्वयन एफसीआई मुख्यालय, पांच जोनल कार्यालयों, पांच क्षेत्रीय कार्यालयों तथा पांच जिला कार्यालयों में प्रायोगिक स्थानों पर होना था। तत्पश्चात बचे हुए स्थानों के लिए चरण II के रूप में प्रारंभ किया जाना था। निविदा में संबंधित खण्ड के अनुसार, प्रायोगिक स्थानों से पूर्णता प्रमाणपत्र की तिथि परियोजना की गो लाईव/पूर्णता के रूप में मानी जानी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि किसी भी प्रायोगिक स्थान से एफएपी की पूर्णता यद्यपि के लिए प्रमाणपत्र नहीं दिये गए थे, तथापि 1 अक्टूबर 2010 से एफएपी (वेतन चिट्ठा मॉड्यूल) प्रबंधन किया गया था तथा फरवरी, 2014 में प्रबंधन द्वारा टीसीएस को एफएपी के लिए “ गो लाईव” प्रमाणपत्र 01 दिसम्बर 2013 से लागू जारी किया गया था।

इस प्रकार, पायलट स्थानों से समापन प्रमाणपत्र की संविदात्मक शर्त को पूरा न करने के बावजूद एफसीआई/टीसीएस ने पैकेज निकाला और टीसीएस को ₹ 12.53 करोड़ का पूरा भुगतान किया था।

प्रबंधन ने स्वीकार किया कि वहाँ पर पायलट स्थानों से कोई औपचारिक समापन नहीं हुआ था और कहा (फरवरी 2016) कि की गई प्रगति को ध्यान में रखते हुए और एफएपी भी वांछित परिणामों को देने के लिए तैयार था इसलिए एफएपी को निकालने के लिए निर्णय लिया गया था।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूंकि पायलट स्थानों से उनकी संतुष्टि व्यक्त किए बिना कि क्या एफएपी ने उनकी उपयोगकर्ता आवश्यकताओं को पूर्ण किया है, टीसीएस को पूरा भुगतान किया गया था।

#### (ख) नेटवर्किंग एवं हार्डवेयर पर ₹4.92 करोड़ का निष्फल व्यय

(i) 07 जनवरी 2005 को हुई बैठक के कार्यवृत्त के अनुसार, जिला स्तर तक की परियोजना के लिए एनआईसी को भारत संचार निगम लिमिटेड (बीएसएनएल)<sup>1</sup> द्वारा ₹ चार करोड़ की लागत पर वरचुअल प्राइवेट नेटवर्क (वीपीएन) सम्बद्धता मुहैया कराना

<sup>1</sup> वीपीएन एक नेटवर्क प्रौद्योगिकी है जो एक सार्वजनिक नेटवर्क जैसे कि इंटरनेट या एक सेवा प्रदाता द्वारा स्वाधिकृत एक निजी नेटवर्क के ऊपर एक सुरक्षित नेटवर्क कनेक्शन सृजित करता है।

था। एनआईसी की सिफारिशों के अनुपालन में एफसीआई ने बैंडविथ उपयोग प्रभारों और हार्डवेयर मर्दों के प्रति बीएसएनएल (मार्च 2005) को ₹ 4.02 करोड़ का भुगतान निर्मुक्त किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जिला कार्यालयों को वीपीएन कनेक्टिविटी नहीं दी गई थी जो कि एफएपी परियोजना के मुख्य अन्त छोर प्रयोक्ता थे। इस प्रकार, जिला कार्यालयों को अव्यवस्थित और अप्रबंधित ढंग से अन्य स्रोतों जैसे डाटा कार्ड सेवाएँ और व्यक्तिगत ब्रॉडबैंड सेवाएँ पर निर्भर होने के लिए दबाव डाला गया था जिसके परिणामस्वरूप जिला कार्यालयों और केन्द्रीय सर्वर के बीच विलम्बित संचार हुआ था। इसके कारण ₹ 4.02 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि आईआईएसएफएम, एफएपी एवं अन्य एप्लीकेशन में इंटरनेट के बढ़े हुए ट्रैफिक उपयोग के परिणामस्वरूप धीमी कनेक्टिविटी हुई है। इसलिए, एनआईसी की सलाह के अनुसार और एफसीआई के अध्यक्ष और प्रबन्धकीय निदेशक के अनुमोदन के बाद बीएसएनएल को वीपीएन बन्द कर देने का अनुरोध किया गया।

उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं चूंकि प्रबंधन ने बढ़े हुए इंटरनेट ट्रैफिक का प्रबन्ध कराने के लिए वीपीएन कनेक्टिविटी के उन्नयन पर विचार नहीं किया था, बल्कि इसने वीपीएन कनेक्टिविटी को बंद करने का चयन किया जिसके परिणामस्वरूप जिला कार्यालयों/डिपो और एफसीआई मुख्यालय के बीच संचारण अव्यवस्थित और असुरक्षित ढंग<sup>1</sup> से हुआ था।

(ii) निविदा के खंड 7.3 में अनुबंध किया गया है कि 'संविदा देने की तिथि से 12 महीनों के अंदर डाटाबेस सहित सभी एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के पूर्ण डिलीवरी कार्यान्वयन और रोलआउट के लिए टीसीएस जिम्मेदार है'। इस प्रकार, परियोजना को दिसम्बर 2007 तक पूरा किया जाना था। लेखापरीक्षा ने देखा कि एफसीआई प्रबंधन समय पर टीसीएस को आवश्यक हार्डवेयर और सर्वर उपलब्ध नहीं करा सका जिससे परियोजना के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ। आगे, लेखों के बकाया (दो से तीन वर्षों के) के निपटान के लिए कार्यबल के उपयोग, समर्पित श्रमबल की कमी और पायलट स्थानों पर विलम्ब के कारण भी एफएपी के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ था। अंत में 01 दिसम्बर 2013 से प्रभावी टीसीएस को समापन प्रमाणपत्र जारी किया गया था (फरवरी 2014)। इस प्रकार, परियोजना के कार्यान्वयन में छह वर्षों का अत्यधिक विलम्ब हुआ था। इस विलम्ब के कारण ₹ 89.90 लाख (एक उत्पादन सर्वर और विकास सर्वर) की लागत पर अधिप्राप्त

---

<sup>1</sup> लैन बिना सूचना आउटलेट्स, जैक पैनल, उपकरण रैक आदि हैं। स्विचिस अप्रबंधित हैं और विभिन्न ब्राण्ड के हैं और अधिकतर एससीआई जिला कार्यालयों के पास अलग अलग ब्रॉडबैंड कनेक्शन हैं।

किया गया (2008) सर्वर पुराना हो गया था जिसे बदलने की आवश्यकता थी जिसके परिणामस्वरूप सर्वरों को उप-इष्टतम उपयोग हुआ था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि एफएपी के लिए खरीदे गए सर्वर को एफएपी कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों के दौरान विभिन्न गतिविधियों के लिए प्रयुक्त किया गया था और कभी भी निष्क्रिय या अनुपयुक्त नहीं रहा था और यह कि सर्वर उनके कार्यकाल से अधिक टिके रहे थे और बदलने की आवश्यकता थी।

प्रबंधन के उत्तर ने इस तथ्य को संबोधित नहीं किया कि सर्वर जो कि एफएपी के लिए 2008 में खरीदा गया था छह वर्ष के विलम्ब के कारण उनके इच्छित उपयोग में नहीं लाया जा सका था, जिस समय सर्वर पुराना हो गया था।

#### 5.2.2.2 एफएपी में समावेशित न की गई महत्वपूर्ण कार्यात्मक आवश्यकताएं

##### (क) वित्तीय लेखांकन पैकेज सहित स्टॉक लेखांकन का गैर-एकीकरण

खाद्यान्न प्रबंधन के लिए एकीकृत सूचना प्रणाली (आईआईएसएफएम) का अनुमोदन राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एनआईसी) द्वारा एफसीआई में एक ऑनलाइन एमआईएस संस्थापित करने के लिए ₹ 97.66 करोड़ की कुल लागत पर किया गया था। जो किसी भी समय दिए गए बिन्दु पर किसी भी खाद्य भण्डारण डिपो में स्टॉक स्थिति दर्शाएगा। आईआईएसएफएम में स्टॉक डाटा प्रविष्टि डिपों में खाद्यान्नों के संव्यवहारों<sup>1</sup> के ब्यौरे पर आधारित थी। तथापि, अपूर्ण कार्यान्वयन, कनेक्टिविटी की अनुपस्थिति, अविश्वसनीय डाटा और प्रणाली अभिकल्प में विभिन्न कमियों को कारण एफसीआई ने आईआईएसएफएम को स्थगन करके (अगस्त 2010) रखा था जिसके परिणामस्वरूप आईआईएसएफएम के कार्यान्वयन पर ₹ 97.66 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ था। परियोजना के वांछित उद्देश्यों की अनुपलब्धिको सीएजी लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 3 वर्ष 2011-12 में उजागर किया गया था।

एफसीआई के निदेशक मंडल ने निर्णय लिया (23 सितम्बर 2005) कि वर्तमान आईआईएसएफएम के साथ एफएपी को पर्याप्त इंटरफेस सहित मुहैया कराया जाना था। डाटा प्रवाह को स्टॉक संव्यवहार जैसे कि प्राप्तियों, निर्गमों, पारगमन हानियों, भण्डारण हानियों, इंटर विविध परिवर्तन, डाउन ग्रेडेशन के कारण हानियों आदि के संबंध में होना था ताकि ऐसे डाटा प्रवाह को हस्त्य रूप से पुनः प्रविष्ट करने की आवश्यकता नहीं होगी। इसके

---

<sup>1</sup> स्टॉक संव्यवहार जैसे कि टुक वार प्राप्ति, निर्गम, परिवहन हानियों, भण्डारण हानियों, इंटर विविध बदलाव, डाउन ग्रेडेशन के कारण हानि आदि।

अलावा, माल सूची प्रबंधन के लिए एफएपी के साथ आईआईएसएफएम का एकीकरण भी टीसीएस के साथ संविदा में भी परिकल्पित किया गया था।

तथापि, यह देखा गया था कि संविदा की निबंधन एवं शर्तों के उल्लंघन में स्टॉक लेखांकन वाले एफएपी के इंटरफेस के लिए टीसीएस द्वारा कोई प्रावधान नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप विभिन्न डिपो कार्यालयों द्वारा भेजी गई मासिक स्टॉक लेखा विवरण से एफएपी में प्रविष्टियों को हस्त्य रूप से किया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में इस आपत्ति पर कोई टिप्पणी नहीं की थी।

**(ख)** लेखापरीक्षा में आगे यह देखा गया था कि टीसीएस ने यह प्रस्तावित किया था कि एफएपी का ओरेकल इन्वेन्टरी मॉड्यूल डिपो स्तर पर इन्वेन्टरी संव्यवहारों की देखभाल कर सकता था। तथापि, एफसीआई के निदेशक मंडल ने एफएपी में पहले से विद्यमान ओरेकल इन्वेन्टरी मॉड्यूल के कार्यान्वयन की संभाव्यताओं को अनदेखा करते हुए एक पूर्ण रूप से विभिन्न परियोजना नामतः डिपो ऑनलाइन पर ₹ 200.78 करोड़ की राशि का संस्वीकृति (08 अप्रैल 2015) दी थी। इस प्रकार, एफएपी में पहले से उपलब्ध ओरेकल इन्वेन्टरी मॉड्यूल को उपयोग में लाने के बजाय जो कि एफसीआई के वित्तीय डिवीजन द्वारा कार्यान्वित किया गया था, प्रबंधन ने एक पूर्णतया भिन्न परियोजना (डिपो ऑनलाइन) को कार्यान्वित करने के लिए महत्वपूर्ण लागत पर हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर खरीदने का निर्णय लिया। यह एफसीआई के आईटी और वित्तीय डिवीजन के बीच समन्वय के अभाव को दर्शाता है जिसके परिणामस्वरूप संगठनात्मक संसाधनों का गैर-इष्टतम उपयोग और पर्याप्त अतिरिक्त व्यय हुआ।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि जहाँ तक वर्तमान ओरेकल इन्वेन्टरी के उपयोग की संभाव्यता का संबंध है, वहाँ एक खुली निविदा होने के नाते, मेसर्स ओरेकल भी चयन प्रक्रिया में भाग लेने के लिए भी मुक्त था। तथापि, उनसे ऐसी कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई थी। जहाँ तक डिपो ऑनलाइन परियोजना के लिए हार्डवेयर की खरीद की अतिरिक्त लागत का संबंध है वहाँ इसमें से अधिकतर की आपूर्ति डिपो को की जा रही थी जहाँ ऐसे हार्डवेयर उपलब्ध नहीं थे। अतः कार्यान्वित ओरेकल के समाधान के मामले में भी अतिरिक्त लागत का व्यय किया जाता।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि इसने टीसीएस द्वारा प्रस्तावित एफएपी में पहले से उपलब्ध ओरेकल इन्वेन्टरी मॉड्यूल के उपयोग पर विचार नहीं किया था और इसके बजाए डिपो ऑनलाइन परियोजना के लिए ₹ 200.78 करोड़ के अतिरिक्त व्यय के लिए स्वयं को प्रतिबद्ध किया था। इसके अलावा हार्डवेयर की लागत के संबंध में, एफसीआई ने हार्डवेयर की उपयोगिता पर विचार किए बिना जिसकी आपूर्ति आईआईएसएफएम

परियोजना के तहत डिपो में की गई थी, समान उपयोग के लिए अतिरिक्त हार्डवेयर की खरीद को मंजूरी दी गई थी।

**(ग) एफएपी में वित्तीय विवरणों की बनाने के लिए त्रुटिपूर्ण कस्टोमाइजेशन**

टीसीएस द्वारा ₹ 21.84 करोड़ की कुल लागत पर (हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर सहित) विकसित ईआरपी एप्लीकेशन कम्पनी अधिनियम 2013 की आवश्यकता के अनुसार वित्तीय विवरणों का नहीं बना था जिसके कारण वित्तीय लेखांकन पैकेज के कार्यान्वयन का मुख्य उद्देश्य विफल रहे थे। वार्षिक वित्तीय विवरणों को वास्तविक रूप में एफसीआई द्वारा हाथ से बनाए गए। आगे, बैंक मिलान विवरण बनाने के लिए निर्मित कार्य का उपयोग एफसीआई द्वारा नहीं किया गया।

प्रबंधन ने स्वीकार किया और कहा (फरवरी 2016) कि एफएपी के माध्यम से उपरोक्त रिपोर्ट बनाने का कार्य परीक्षण के अन्तर्गत था। प्रबंधन ने आगे कहा कि क्षेत्रीय कार्यालयों को एफएपी के माध्यम से बैंक मिलान विवरण बनाने के निर्देश दिए गए थे।

इस प्रकार, कार्यान्वयन और ₹ 21.84 करोड़ का व्यय करने के पाँच वर्ष<sup>4</sup> बाद भी एफसीआई में कार्यान्वित प्रणाली में अधिकांश वांछित उद्देश्यों की कमी महसूस की गई।

**5.2.2.3 कार्यक्रम परिवर्तन नियंत्रण एसकू लेखा और एफएपी परियोजना के स्रोत कोड के ऊपर गैर प्राधिकरण**

निविदा दस्तावेज के खंड 7.10 में अन्य बातों के साथ-साथ अनुबंध किया गया है कि सॉफ्टवेयर सोर्स कोड (कॉम्पैक्ट डिस्क में) ठेकेदार द्वारा खोले गए और प्रदत्त बैंक (लॉकर) के एसकू लेखों में रखे जायेंगे। एफसीआई के पास लॉकर को खोलने के लिए एक पक्षीय अधिकार होगा और आवश्यक प्राधिकरण ठेकेदार द्वारा संबंधित बैंक से एफसीआई को मुहैया कराया जाना है ताकि एफसीआई प्रचालन अवरूद्ध ना हो।

यह देखा गया था कि एफसीआई का एफएपी परियोजना के एसकू लेखा और स्रोत कोड के ऊपर कोई प्राधिकरण नहीं था

इसने एफसीआई को किसी भी परिवर्तन प्रबंधन के लिए टीसीएस के ऊपर पूर्णतः निर्भर कर दिया था और विक्रेता के साथ विवाद/असहमति की दशा में एफएपी प्रचालन की निरंतरता को असुरक्षित बना दिया था।

---

<sup>4</sup> एफएपी का पेरोल मॉड्यूल अक्टूबर 2010 में प्रारंभ हुआ था।

#### 5.2.2.4 बाहरी एजेंसी द्वारा एफएपी का गैर मूल्यांकन

किसी भी आईटी एप्लीकेशन जैसे कि प्रणाली आवश्यकता विनिर्देशन दस्तावेज के विकास के लिए अपेक्षित दस्तावेजों में से एक भी परियोजना की डिजाइनिंग और कार्यान्वयन से पूर्व विक्रेता द्वारा भी बनाया नहीं गया था। अंतराल विश्लेषण के रूप में केवल एक दस्तावेज कार्यान्वयन एजेंसी (टीसीएस) द्वारा बनाया गया था। मूल दस्तावेजों जैसे एसआरएस के गैर रखरखाव के परिणामस्वरूप, एफसीआई और उपभोक्ता मामले मंत्रालय के बीच वर्ष 2012-13 के लिए एमओयू की शर्तों में बाह्य एजेंसी द्वारा एफएपी की लेखापरीक्षा और मूल्यांकन को बाह्य एजेंसी अर्थात: मानक परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन पत्र निदेशालय (एसटीक्यूसी) इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग भारत सरकार आईटी के क्षेत्र में गुणवत्ता आश्वासन सेवाएँ प्रदान करने वाला एक सम्बद्ध कार्यालय) ने मना कर दिया था। एजेंसी द्वारा मना करने का उद्धृत कारण सैम्पल डाटा के साथ सॉफ्टवेयर आवश्यकता, कार्य प्रवाही, एप्लीकेशन के वेधीकरण नियम और पहुँच का स्पष्ट रूप से उल्लेख करते हुए यूजर मनुअल सहित एसआरएस के लिए अपेक्षित न्यूनतम प्रलेखन का अभाव था।

इस प्रकार, एसआरएस दस्तावेज और यूजर मेनुअल्स और एफएपी के संबंधित दस्तावेजीकरण की अनुपस्थिति में एक स्वतंत्र तृतीय दल द्वारा परियोजना का मूल्यांकन कभी नहीं किया गया था। इस प्रकार, एफएपी की सुरक्षा, स्थिरता और गुणवत्ता आश्वासन हमेशा अप्रमाणित रहा।

प्रबंधन ने पुष्टि की (फरवरी 2016) की एसटीक्यूसी ने इस आधार पर मना कर दिया था कि एसआरएस दस्तावेजीकरण के बिना मूल्यांकन संभव नहीं होगा। आगे कहा की प्रणाली लेखापरीक्षा के लिए निविदा आमंत्रित की गई थी और मेसर्स जेकेएनपी एवं एसोसिएट्स को 15 दिसम्बर 2015 को दी गई थी और प्रणाली लेखापरीक्षा प्रगति के अन्तर्गत थी।

उत्तर इस तथ्य का सूचक है कि टीसीएस ने प्रणाली दस्तावेजीकरण से संबंधित अपने संविदात्मक बाध्यता को पूर्ण नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप प्रणाली लेखापरीक्षित हुए बिना रही। प्रत्यक्षतः प्रणाली दस्तावेजीकरण की अनुपस्थिति ने प्रणाली के प्रमाणीकरण को बाधित किया था।

### 5.2.2.5 अपर्याप्त आपदा बहाली और कारबार निरंतरता योजना के कारण विघटन और डाटा हानि

यह सुनिश्चित करने के लिए कि लिए गए बैकअप आपदा की दशा में बहाली करने योग्य है, आपदा पूर्ति बहाली और कारबार निरंतरता में नियमित बैकअप, बैकअप का स्टोरेज और आवधिक वसूली प्रेरण अभ्यास शामिल हैं।

एफएपी का बैकअप डाटा डाटाबेस प्रशासक द्वारा स्टोरेज एरिया नेटवर्क (एसएएन-2) पर लिया गया था और वह एनआईसी द्वारा टेप ड्राइव में कॉपी किया गया था। एफएपी सर्वर का बैकअप केन्द्रिकृत रूप से लिया गया था और टेप ड्राइव को एनआईसी, हैदराबाद में रखा गया था। तथापि, यह देखा गया था कि जून 2013 के माह के दौरान, केवल एक वर्तमान सर्वर 22 दिनों (08 जून 2013 से 29 जून 2013) तक खराब हुआ था और संव्यवहार डाटा खो चुका था। चूँकि बैकअप एफसीआई द्वारा पुनः प्राप्त नहीं किया जा सका, इसलिए खोए हुए डाटा को हस्त्य रूप से पुनः प्राप्त किया गया था।

लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि न तो आपदा बहाली सर्वर संस्थापित किया गया था ना ही कोई भी बहाली अभ्यास का अनुकरण किया गया था।

प्रबंधन ने बैकअप पुनः प्रतिष्ठित करने में असफलता को स्वीकार किया (फरवरी 2016) और कहा कि डाटा सेंटर और आपदा बहाली साइट के लिए नये सर्वर के संस्थापन के लिए आवश्यक कार्रवाई प्रगतिशील है और जुलाई 2016 तक पूरा हो जाएगा।

इस प्रकार, आपदा बहाली सर्वर की अनुपस्थिति में टेपड्राइव पर डाटा का स्टोरेज मुख्य खराबी की दशा में सम्पूर्ण डाटाबेस को जोखिम में डालता है। यह एक एफएपी के लिए एक अस्वीकार्य जोखिम है जो कि ₹1,36,561.13 करोड़<sup>1</sup> प्रति वर्ष तक के मूल्य के सव्यवहारों को संसाधित करता है।

### 5.2.2.6 एफएपी में अपर्याप्त सुरक्षा प्रावधान

(क) यूजर एक ही साथ एक से अधिक कम्प्यूटर (लैन या स्टैंडअलोन) द्वारा एफएपी में लॉग इन कर सकते हैं। इस कमी ने प्रणाली को अप्राधिकृत पहुँच से असुरक्षित बना दिया है।

---

<sup>1</sup> 2014-15 वर्ष के लिए एफसीआई का बिक्री और खरीद संव्यवहार



प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि बहुल सेशन पर प्रतिबंध का मूल्यांकन किया जा रहा है। इस प्रकार असुरक्षाएं समाधान हुए बिना रही।

(ख) उपयोगकर्ताओं के लॉगइन ब्यौरे जैसे कि लॉगइन दिनांक/समय, आईपी अड्रेस आदि का विवरण देने वाली कोई लॉग फाइलें सिस्टम में रखी नहीं गई थी। इस खूफिया नियंत्रण कमी ने पहले से अपर्याप्त निवारक नियंत्रणों (जैसा कि 2.6.1 में है) को संयोजित किया और लैखाकन प्रणाली का एक मुख्य सुरक्षा को असुरक्षित किया है। यह भी देखा गया था कि जिला कार्यालय एफसीआई तडेपल्लीगुदेम पर आउटसोर्स किया गया कार्मिक स्टाफ एफएपी में संव्यवहार प्रविन्टि करने में कार्यरत था जिसके कारण सुरक्षा जोखिम एवं कर्तव्यों के पृथक्करण के सिद्धांतों का उल्लंघन हुआ था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि संव्यवहार के इतिहास का रिकार्ड सिस्टम में उपलब्ध है। आगे, स्टाफ की आउटसोर्सिंग के संबंध में इसने कहा कि क्षेत्रीय कार्यालयों को यूजर आईडीज के साझा नहीं करने के एफसीआई मुख्यालय के अनुदेशों का सख्ती से अनुपालन करने की सलाह दी गई है।

उपयोगकर्ताओं के लॉगइन ब्यौरो के संबंध में प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि इसने उपयोगकर्ताओं के लॉग फाइल ब्यौरो में कमियो का समाधान नहीं किया था, बल्कि यह केवल संव्यवहारों के इतिहास के रिकॉर्ड से संबंधित था जो कि इस मामले में सुसंगत नहीं था।

(ग) ऐसे दृष्टांत थे जहाँ लेखा अनुभाग के सारे स्टाफ को वही यूजर आईडी एवं पासवर्ड प्रयुक्त करते हुए पाया गया था और इसके फलस्वरूप सिस्टम की सुरक्षा से समझौता किया जा रहा था और किसी दुरुपयोग की दशा में जिम्मेदारी नियत करने में भी कठिनाई उत्पन्न कर रहा था। लेखापरीक्षा ने देखा कि आरओ रायपुर में तीन सहायक पदों के लिए एक यूजर आईडी बनाया गया था और तीन प्रबंधन के पद के लिए एक सुपर यूजर आईडी बनाया गया था। इसने दर्शाया कि आईडी अन्य उपयोगकर्ताओं और सुपर उपयोगकर्ताओं के साथ साझा किया जा रहा था। गुजरात क्षेत्र में लेखा अनुभाग में कार्य कर रहे कर्मचारियों से अधिक संख्या यूजर आईडीज की थी। उपयोगकर्ताओं की संख्या की तुलना में अधिक यूजर आईडीज का अस्तित्व दर्शाता है कि कर्मचारी जिनका संस्थानांतरण हो गया है/सेवानिवृत्त हो गये हैं के लिए बनाये गये यूजर आईडीज अब भी सक्रिय थे और निष्क्रिय नहीं किए गए थे। प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि क्षेत्रीय कार्यालयों को यूजर आईडी को साझा नहीं करने के मुख्यालय के अनुदेश का सख्ती से अनुपालन करने की सलाह दी गई थी।

मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि अनुदेश जारी करने के अलावा इसने यूजर आईडी साझा करने को रोकने के लिए कोई ठोस कदम नहीं उठाए थे।

### 5.2.3 एफएपी के विभिन्न मॉड्यूलों में कमियाँ

एफएपी के दो मुख्य घटक वित्तीय लेखांकन मॉड्यूल और पेट्रोल मॉड्यूल हैं। लेखापरीक्षा ने बैकएंड<sup>1</sup> पर परीक्षण डाटा विधि और चालु क्वेरियों द्वारा प्रोग्रामिंग लॉजिक और कारबार नियमों की मैपिंग की पर्याप्तता की जाँच की थी। मुख्य आपत्तिया नीचे दी गई हैं:-

#### 5.2.3.1 वित्तीय लेखांकन मॉड्यूल

एफएपी के पास एक वित्तीय लेखांकन मॉड्यूल है जो कि एप्लीकेशन के कार्यान्वयन के लिए सबसे महत्वपूर्ण है। इस मॉड्यूल के इनपुट में खाद्यान्नों के वित्तीय संव्यवहारों से संबंधित प्रविष्टियां शामिल हैं। आउटपुट सामान्य खाता बही, खरीद दैनिक-बही, बिक्री दैनिक-बही ट्रायल बैलेंस आदि के रूप में है। लेखापरीक्षा में देखी गई कमियों का विवरण नीचे दिया गया है:

- (i) कम्पनी अधिनियम 2013 के उल्लंघन में मूल्यहास की गणना के लिए तर्क को गलत ढंग से प्रणाली में समनुरूपित किया गया था जिससे परिसम्पत्ति का शेष उपयोगी कार्यकाल जो कि अप्रैल 2014 से पहले खरीदी गई थी के बजाए एप्लीकेशन के मूल्यहास की गणना परिसम्पत्ति के पर उपयोगी कार्यकाल (01 अप्रैल 2014 से) पर की गई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि मूल्यहास की गणना की पुरानी पद्धति (रिटन डाउन मूल्य) और नई पद्धति (01 अप्रैल 2014 से परिसम्पत्ति की पूर्ण उपयोगी कार्यकाल पर मूल्यहास) के बीच ₹ 33.99 करोड़ का अंतर था। आकस्मिक रूप से प्रारंभ से और अप्रैल 2014 से पूर्व अधिग्रहित सभी परिसम्पत्तियों की अधिग्रहण तिथि प्रणाली में अप्रैल 2013 के रूप में दर्शायी गई थी। प्रणाली में परिसम्पत्तियों के डाटा की परंपरागत अधिग्रहण की अनुपस्थिति के कारण सही मूल्यहास परिमाणन बाधित हुआ है।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि मामला लेखांकन नीति और मैनुअल प्रणाली में परंपरागत डाटा की उपलब्धता के संबंध में है।

---

<sup>1</sup> बैकएंड एक कम्प्यूटर प्रोग्राम है (जैसे कि सर्वर सॉफ्टवेयर) जो कि हमेशा पृष्ठभूमि में रहता है या बैंक रूप में स्थित सर्वर पर रहता है।

प्रबंधन को इस प्रकार, एक सटीक स्थिति बताने के लिए सही ढंग से मूल्यहास की गणना करने के लिए इसके एफएपी डाटाबेस में एफसीआई की परिसम्पत्तियों की सही अधिग्रहण तिथि की प्रविष्ट करने की आवश्यकता है।

(ii) प्रणाली में नगद क्रेडिट सीमा (सीसी) का संबंधित जिलों की अनुमोदित नगद क्रेडिट सीमा के साथ कोई सह संबंध नहीं पाया गया था यह देखा गया था कि प्रणाली में जिलों की वास्तविक नगद क्रेडिट सीमा से अधिक राशि स्वीकार की थी। यह अपूर्णता न केवल प्रणाली द्वारा अधिक भुगतान के संसाधन के जोखिम से भरी हुई है बल्कि इसके परिणामस्वरूप चल रहे अधिक भुगतान के मामले एफसीआई मुख्यालय में प्रबंधन स्तर पर भी अनदेखे रहे।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि सीसी सीमाएं उस दिन के दौरान बैंकों के लिए संव्यवहारों के निपटान के लिए दैनिक आनुमानिक सीमाएं हैं और एफएपी द्वारा सीसी सीमाओं तक की राशि के निपटान के लिए बैंकों पर कोई नियंत्रण नहीं रखा जा सकता।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूंकि इसने संबंधित जिलों की सीसी सीमा के भुगतान की राशि को रोकने के लिए प्रणाली में निमित्त नियंत्रण की अनुपस्थिति के मामले का समाधान नहीं किया था जो कि प्रणाली द्वारा अधिक भुगतान से संसाधन के जोखिम की स्थिति बनाता है।

(iii) संबंधित निर्मुक्त आदेश (आरओ) मात्रा के प्रति खाद्यान्नों की जारी मात्रा की वैधता के लिए एप्लीकेशन में प्रावधान की कमी थी। यह खाद्यान्नों के गैर-प्राधिकृत मामले के लिए भुगतान के संसाधन के जोखिम को बनाने के अलावा उनके संबंधित प्राधिकरणों के प्रति खाद्यान्नों की क्षेत्रीय स्तर लिफ्टिंग की किसी भी निगरानी को अशक्त बनाता है। इसके अलावा, बिक्री संव्यवहारों के संसाधनों के दौरान बनाए जा रहे बीजक न तो उनको योजना<sup>1</sup> का हवाला दे रहे थे जिसके तहत स्टॉक जारी किए गए थे, न तो संबंधित डिपो में स्टॉक स्तरों के साथ लिंक कर रहे थे। इसके अलावा, प्रत्येक योजना के लिए लागू दरें एफएपी में लिंक नहीं पाई गई थी इसने गलत वाठरों के सृजन का जोखिम पैदा किया और ऐसे डाटा को एमआईएस के सीमित उपयोग और प्रबंधन द्वारा निर्णय लेने के लिए बना दिया।

---

<sup>1</sup> विभिन्न योजनाएँ जैसे कि गरीबी रेखा के नीचे, गरीबी रेखा के ऊपर, खुला बाजार बिक्री आदि।

(iv) किसी विशेष खाद्यान्न से प्रति क्विंटल दर से लिंक करते हुए प्राप्त/जारी किए गए खाद्यान्न की मात्रा से देय/प्राप्त करने योग्य राशि की गणना की सुविधा प्रणाली में नहीं की। इस प्रकार दे/प्राप्त करने योग्य निवल राशि की गणना हस्त रूप से करनी पड़ी और तब इसे मानव त्रुटि के उन्मुख बनाते हुए और गलत बीजक सृजन का जोखिम बनाते हुए और उसका भुगतान करते हुए प्रणाली में फीड किया।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि उपरोक्त मामलों (iii और iv) के समाधान के लिए आईटी डिवीजन द्वारा पृथक निर्मुक्त आदेश मॉड्यूल, डिपो ऑनलाइन मॉड्यूल और खरीद मॉड्यूल कार्यान्वित किए जा रहे हैं। इस प्रकार कमियाँ समाधान हुए बिना रही।

(v) अनिवार्य कार्य जैसे कि सेवा कर दरें वैट दरें मानक दरें आदि की गणना एप्लीकेशन में समानुरूप नहीं थी और मानव त्रुटि के उन्मुख बनाते हुए हस्त रूप से इनकी गणना करना जारी रखा।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि लेखा बही में सेवा कर के लिए कोई पृथक लेखांकन नहीं किया गया चूँकि दरें राज्य दर राज्य भिन्न हैं। इस प्रकार राशि की क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा हस्त्य रूप से गणना की जा रही थी।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है चूँकि सेवा कर, वैट, मानक दरें आदि अनिवार्य कार्य थे जिन्हें मानव त्रुटि से बचने के लिए एप्लीकेशन में ऑटो समनुरूप करने की आवश्यकता है।

(vi) एप्लीकेशन में एकल चैक द्वारा वास्तविक समय एकल निपटान (आरटीजीएस) द्वारा एक से अधिक दल को विभिन्न भुगतानों के मिलान करने के लिए प्रावधान नहीं किया गया था वैसे तो, ऐसे भुगतानों के मिलान की मैनुअल हस्तक्षेप की आवश्यकता थी जिसके कारण इसे मानव त्रुटि के उन्मुख बनाने के अतिरिक्त प्रक्रियात्मक कार्यों में अनुचित विलम्ब हुआ था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2016) में प्रणाली के माध्यम से बैच भुगतान के एक परिशिष्ट को प्रस्तुत किया तथापि वे प्रणाली द्वारा किए गए दल-वार मिलान का कोई प्रमाण उपलब्ध नहीं करा सके।

(vii) एफसीआई के कारोबार नियमों के अनुसार एक लेन-देन सुपर यूजर द्वारा अनुमोदन होने के पश्चात संसाधित किया जाता है। सुपर यूजर द्वारा मात्र अनुमोदन के बाद ही यूजर द्वारा लेन-देन संसाधित किया जा सकता है तथा

भुगतान के लिए रोकड़िया द्वारा इसे आगे पारित किया जाता है। तथापि, यूजर के लिए यह जानने के लिए कोई प्रणाली नहीं है कि अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया गया लेन-देन सुपर यूजर द्वारा अनुमोदित किया गया है क्योंकि एक लेन-देन के अनुमोदन के समय पर कोई फीडबैक/तत्पर सृजित नहीं होता। ऐसे सभी लेन-देन तब तक लंबित बीजको के रूप में दिखाए जाते हैं जब तक उन्हें यूजर द्वारा बीजक के खोलने के द्वारा या उस पक्ष द्वारा, जिसका भुगतान देय है, स्मरण कराए जाने पर जांच नहीं की जाती है। इसने भुगतान में अनुचित विलम्ब उत्पन्न किया। 05 नवम्बर 2015 को ₹ 214.36 करोड़ राशि के 38,698 लेन-देन थे जिन्हें अनुमोदन के लिए लंबित दर्शाया गया था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि सुपर यूजर लेन-देन का अनुमोदन कर देता है जब उसे सत्यापन तथा अनुमोदन के लिए प्रत्यक्ष वाउचर प्राप्त होता है तथा उससे बीजक खोलकर इसे सत्यापित करने की अपेक्षा की जाती है। प्रबंधन का उत्तर फीडबैक/तत्पर जो बीजक अनुमोदन के लिए प्रणाली द्वारा सृजित नहीं किया गया था, पर लेखापरीक्षा आपत्ति को संबोधित नहीं करता।

### 5.2.3.2 वेतन चिट्ठा माइयूल

इस माइयूल के इनपुटों में कर्मचारी वेतन तथा अवकाश डाटा से संबंधित प्रविष्टियां शामिल हैं। आऊटपुट वेतन पर्ची, फार्म-16, अंशदान भविष्य निधि रिपोर्ट इत्यादि के रूप में है। लेखापरीक्षा में देखी गई कमियों का ब्यौरा निम्नलिखित है:

- (i) एफसीआई नियमों के अनुसार वार्षिक वेतन वृद्धि का भुगतान प्रत्येक वर्ष 01 जनवरी को किया जाएगा। नियम स्थिति नए भर्ती कर्मचारी के लिए वार्षिक वेतन वृद्धि के भुगतान के लिए पात्र सेवा मानदंड पर मौन है। इसलिए संगठन मूल नियमावली तथा अनुपूरक नियमावली (एफआरएसआर) में निर्धारित नियम स्थिति का पालन करेगा जो बताता है कि वार्षिक वेतन वृद्धि का भुगतान केवल सेवा के पात्र छह महीनों की पूर्णता के पश्चात किया जा सकता है। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि नए भर्ती कर्मचारियों की वार्षिक वेतन वृद्धि का भुगतान सेवा के पात्र छह महीनों की गैर-पूर्णता के बावजूद प्रणाली द्वारा किया गया। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि इस त्रुटिपूर्ण संसाधन नियंत्रण के कारण ₹ 3.46 करोड़ राशि की वेतन वृद्धियों के कारण अधिक भुगतान एफसीआई द्वारा जनवरी 2011 से मार्च 2015 तक किया गया था जो सहायक ग्रेड, प्रबंधक तथा सहायक महाप्रबंधक स्तर पर कार्यभार ग्रहण किए गए नए भर्ती

कर्मचारियों से संबंधित था। चूंकि कमी का परिशोधन अभी भी बाकी था इसलिए इसके परिणामस्वरूप निरंतर अधिक भुगतान होगा।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि वार्षिक वेतन वृद्धि को एफएपी में एफसीआई (स्टाफ) विनियमावली 1971 के विनियम 86 के अनुसार, जहाँ वेतन वृद्धि की तिथि 01 जनवरी है, सही तरीके से लागू किया गया है। तथापि, उत्तर एफआरएसआर में वेतन वृद्धि के भुगतान के लिए यथा निर्धारित छह महीने के सेवा के पात्रता मानदंड पर पूर्णतया मौन है।

(ii) यद्यपि अनुप्रयोग कर्मचारियों के फार्म-16 के सृजन के लिए सुविधा उपलब्ध कराता था, फिर भी यह अनुप्रयोग द्वारा कर गणना के गलत संसाधन के कारण उपयोग में नहीं लाया जा सका। यह देखा गया कि 2547 कर्मचारियों के लिए ₹ 28.48 करोड़ की राशि को आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 89 (वेतन के बकाया पर छूट हेतु अभिप्रेत) के अन्तर्गत कर छूट के रूप में दर्शाया गया जबकि कर्मचारियों द्वारा कोई एरियर प्राप्त नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, फार्म-16 हाथ से तैयार किया गया जो कार्य के दोहरीकरण का कारण बना। संसाधन तर्क सिस्टम के माध्यम से सटीक फार्म-16 के सृजन के लिए परिशोधित नहीं किया गया है।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि धारा 89 के अन्तर्गत छूट की वास्तविक राशि 35 अभिलेखों के लिए ₹ 13,66,496, थी। प्रबंधन का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इसका उत्तर केवल उन कर्मचारियों को दी गई छूट से संदर्भित है जिन्होंने बाहरी बचत की है जबकि लेखापरीक्षा ने उन सभी कर्मचारियों के अभिलेखों पर ध्यान दिया है, जिन्हें आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 89 के अन्तर्गत उनके फार्म-16 में छूट दी गई थी।

(iii) व्यावसायिक कर कार्यक्रम में व्यष्टियों के पैन विवरणों की प्रविष्टि के लिए कोई प्रावधान नहीं था, जहां ऐसा कर उद्ग्राह्य था। इसके कारण कर विवरणी फाईल करने के समय पर एक अलग शीट हस्तय रूप से तैयार की गई थी। इसने प्रणाली को मानवीय हस्तक्षेप पर निर्भर बना दिया तथा ये मानवीय भूल के लिए अधोमुख था।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2016) कि व्यावसायिक कर कार्यक्रम की कोई आवश्यकता किसी भी क्षेत्रीय कार्यालयों से प्राप्त हुई नहीं थी। उत्तर गलत है क्योंकि एफसीआई कर्मचारियों द्वारा व्यावसायिक कर विभिन्न राज्यों जैसे ओडिशा, पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र इत्यादि में अदा किया गया।

- (iv) स्टॉक/नकद/स्पेयर्स इत्यादि की कमी/गबन के कारण कर्मचारियों से वेतन चिट्ठा मांड्यूल के माध्यम से प्रभावी कोई वसूली भेजी नहीं जा रही थी यद्यपि संबंधित दावा एफएपी की अनुसूची है। उसके स्थान पर, वसूली विविध आय में जमा हो रही थी तथा इस प्रकार से, दावें वर्तमान प्रणाली में असमायोजित रहे। इसके परिणामस्वरूप बहीखाते में आंकड़ों को गलत दर्शाया गया। 5 नवम्बर 2015 को ₹ 31.69 करोड़ की वसूली की राशि विविध आय के रूप में गलत दिखाई गई।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि विविध आय में ली गई वसूलियों की सीमा के ऐसे दावों के समायोजन के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों को अब निर्देश जारी किए गए हैं।

प्रबंधन का उत्तर एफएपी में संबंधित दावा अनुसूची के माध्यम से वसूली के गैर-अनुमार्गण की लेखापरीक्षा आपत्ति की चर्चा नहीं करता तथा केवल किए जाने वाले समायोजन से संदर्भित था।

- (v) मोड्यूल में कर्मचारी के क्रेडिट में उपलब्ध अवकाश की सीमा तक संस्वीकृत अवकाश की संख्या को सीमित करने के लिए एक वैधीकरण जांच की कमी थी क्योंकि अवकाश ब्यौरा हस्तय रूप से बनाया गया था। प्रणाली का वेतन चिट्ठा मोड्यूल पुरुष कर्मचारियों को भी बच्चे की देखभाल के लिए अवकाश तथा महिला कर्मचारियों को पितृत्व अवकाश अनुमत करता हुआ पाया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि 19 पुरुष कर्मचारियों तथा दो महिला कर्मचारियों को क्रमशः बच्चे की देखभाल तथा पितृत्व अवकाश प्रदान किया गया था। यह वर्तमान अवकाश नियमों का स्पष्ट उल्लंघन था।

प्रबंधन ने स्वीकार किया (फरवरी 2016) कि अवकाश अभिलेखों को हस्तय रूप से बनाया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, पुरुष कर्मचारी को बच्चे की देखभाल अवकाश तथा महिला कर्मचारी को पितृत्व अवकाश की प्रविष्टि के संबंध में, वेतन चिट्ठा मांड्यूल में परिशोधन कर दिया गया था।

प्रबंधन का उत्तर इस तरह की घटनाओं को रोकने के लिए प्रणाली में वैधीकरण नियन्त्रण की अनुपस्थिति पर लेखापरीक्षा आपत्ति का समाधान नहीं करता।

- (vi) एफसीआई विनियमों के अनुसार यदि कोई कर्मचारी जो 1 जनवरी को अवकाश पर था (आकस्मिक अवकाश के अतिरिक्त) उसकी वार्षिक वेतन वृद्धि को दिया नहीं जाना है। तथापि प्रणाली में इस नियम को लागू करने के लिए कोई निर्मित

नियन्त्रण नहीं था। लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि 1211 कर्मचारियों का अवकाश वेतन 1 जनवरी 2015 को उनके अवकाश पर होने पर भी जारी कर दिया गया।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि यदि कर्मचारी अवकाश पर हैं तो मेंटेन डाईरेक्ट पेट्रोल (एमडीपी) के माध्यम से विभेदक वेतन वृद्धि की वसूली के लिए प्रावधान है। प्रत्यक्ष रूप से, प्रणाली में कोई निवारण नियन्त्रण नहीं है तथा ये पश्च लेन देन समायोजनों/वसूली पर निर्भर है।

(vii) माइयूल में सेनानिवृत्त होने वाले कर्मचारियों की उनके रोजगार/वेतन चिट्ठा डाटा के आधार पर उपदान की राशि की गणना करने की सुविधा का अभाव है तथा इसका हस्त्य रूप से गणना किया जाना जारी है तथा तब कम्प्यूटराईज्ड प्रणाली में भरा जाना इसे मानवीय गलती की ओर उन्मुख बना देता है तथा गलत भुगतानों का जोखिम उत्पन्न करता है। इसी प्रकार माइयूल में कर्मचारियों को दिए जाने वाले वेतन के बकाया के लिए महीना वार ब्यौरो की गणना करने की कोई सुविधा नहीं है, बकाया पत्रों को अब भी हस्त्य रूप में तैया किरया जा रहा था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि उपदान की प्रविष्टि प्रणाली में हस्त्य संस्वीकृति आदेश के बाद की गई थी।

प्रबंधन का उत्तर उपदान की स्वगणना तथा प्रणाली द्वारा बकाया पत्र की अनुपस्थिति के विषय पर मौन है।

(viii) वर्तमान एफसीआई नियमों के अनुसार कोई विशिष्ट कार्य भता (एसडीए) कर्मचारियों को देय था जो एक दिए गए महीने में 15 दिनों से अधिक के अवकाश पर थे। तथापि यह देखा गया कि प्रणाली में अंतर्निहित नियंत्रण के अभाव में, प्रणाली ने एसडीए उन कर्मचारियों को भी अनुमत कर दिया, जो 15 दिनों से अधिक के अवकाश पर थे। उसके बाद ऐसे अधिक भुगतान के लिए कटौती हस्त्य रूप से की गई थी। अंतर्निहित नियंत्रण प्रणाली के अभाव में, अधिक भुगतान से इन्कार नहीं किया जा सकता।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि एक कर्मचारी जो 15 दिनों से अधिक के लिए अवकाश पर था, को एसडीए अनुमत न करने के लिए ऐसी कोई शर्त नहीं है।



प्रबंधन का उत्तर गलत है क्योंकि एफसीआई परिपत्र दिनांक 21 अगस्त 1991 स्पष्ट रूप से बताता है कि विशेष कार्य भत्ता (एसडीए) उन कर्मचारियों को देय नहीं है जो एक बार में 15 दिनों से अधिक के लिए अवकाश पर थे।

- (ix) कर्मचारियों/मजदूरों के लिए मूल वेतन में वेतन वृद्धि देने के लिए न्यूनतम सक्षम प्राधिकारी, क्षेत्रीय प्रबंधक है। तथापि, यह ध्यान में आया था कि जिला स्तर पर सहायक/प्रबंधक के लॉगइन प्रत्यय-पत्र का उपयोग करके वेतन वृद्धि दी जा सकती है। इसके अलावा, एफएपी के वेतन चिट्ठा के माध्यम से वेतन वृद्धि जारी करते समय ऐसे कार्यों के लिए उच्चतर प्रबंधन का प्रमाणीकरण अपेक्षित नहीं था। ऐसी वेतन वृद्धियों को एक अनाधिकृत प्रकार से जारी करने के अतिरिक्त यह कार्यप्रणाली कर्मचारियों को गलत वेतन वृद्धियां देने का जोखिम भी उत्पन्न करती है।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि प्रणाली में वेतन वृद्धि कार्मिक डिवीजन से प्रशासनिक आदेश प्राप्त करने के बाद ही प्रविष्ट की जाती है तथा यह स्वीकार किया कि यह एफएपी में मानव संसाधन प्रबंधन प्रणाली मोड्यूल की गैर-उपलब्धता के कारण एक ऑफलाईन प्रक्रिया है।

### 5.2.3.3 डाटा में विसंगतियां

डाटा में असंगतियों तथा विसंगतियों के ब्यौरे निम्नानुसार है:

- (i) एफसीआई के पूर्वी जोन में ट्रायल बैलेंस के आंकड़ों तथा एफएपी के माध्यम से सृजित अनुसूचियों के आंकड़ों के बीच ₹ 1,019.81 लाख का अन्तर था। लेखापरीक्षा द्वारा बताए जाने के बाद एफसीआई द्वारा प्रधान बहीखाता माड्यूल के माध्यम से परिशोधन प्रविष्टि पारित करते हुए विसंगति समायोजित की गई थी। तथापि, सुधारात्मक कार्रवाई के लिए एफसीआई द्वारा अंतरों के कारण का विश्लेषण नहीं किया गया।
- (ii) लिगेसी 31 मार्च 2013 से पूर्व अवधि से संबंधित देनदारों तथा लेनदारों के लिए कालवार विश्लेषण रिक्थ डाटा की गलत पोर्टिंग के कारण सृजित नहीं किया जा सका था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि लिगेसी डाटा 01 अप्रैल 2013 को प्रारंभिक शेष के रूप में लिया गया था। इस लिए 31 मार्च 2013 को पुराने बीजकों के लिए कालवार विश्लेषण उपलब्ध नहीं था।

प्रबंधन का उत्तर स्वयं सुझाव देता है कि प्रणाली के क्रियान्वयन स्तर पर डाटा प्रविष्टि के दौरान लिगेसी डॉटा वर्ष वार प्रविष्ट नही किया गया था, जिसके परिणाम स्वरूप उपर्युक्त विसंगतियां हुई थी।

(iii) सामान्यतया लेखा प्रविष्टियां या तो लेखा प्रसियोग्य या लेखा देय माइयूल के माध्यम से की जाती है जबकि ऐसी प्रविष्टियां भी संबंधित लेखा शीर्ष से संबंधित अनुसूचियों में भी स्वतः अभिग्रहण तथा दर्शायी जाती है। तथापि, जर्नल मोइयूल के माध्यम से की गई लेखा प्रविष्टियां संबंधित अनुसूचियों में दर्शायी नहीं गई थी। लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि 5 नवम्बर 2015 को ₹ 38,106.00 करोड़ राशि की ऐसी 87,833 प्रविष्टियां हुई थी। अतः प्रधान बहीखाता प्रविष्टियों के लिए अनुसूची में समान आंकडों की अनुपस्थिति लेखापरीक्षा ट्रेल को प्रबंधन सूचना प्रणाली के लिए अनुरेखण तथा प्रमाणित करने के लिए दोषपूर्ण बना देती है।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि 15 दिसम्बर 2004 के एफसीआई के परिपत्र संख्या 932/लेखा में इंगित सीमाओं के अनुसार विभिन्न स्तरों के अधिकारियों द्वारा उच्च मूल्य जर्नल प्रविष्टियों (₹ एक करोड़ से अधिक) के लिए अपेक्षित प्राधिकरण के लिए सक्षम प्राधिकारियों के दस्तावेज प्राधिकरण को दिखाने के लिए कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। इस प्रकार के दस्तावेजीकरण की अनुपस्थिति में लेखापरीक्षा में यह सत्यापित नहीं किया जा सकता था कि उपर्युक्त प्रावधानों का अनुपालन किया जा रहा था।

प्रबंधन ने स्वीकार किया तथा बताया (फरवरी 2016) कि निर्धारित राशि के ऊपर सभी जेईज का कार्योत्तर अनुमोदन प्राप्त करने के लिए एक परिपत्र क्षेत्रीय कार्यालयों को जारी किया गया था।

#### 5.2.4 अनुप्रयोग में व्यापार के नियमों का ढाँचा तैयार न करना

एक कम्प्यूटराईज्ड अनुप्रयोग में एक संगठन के व्यापार के नियमों के सफलतापूर्वक केचर के लिए यह आवश्यक है कि उन्हें साफ्टवेयर में कूट बद्ध (प्राधिकृत बीपीआर<sup>1</sup> के अनुसरण में, यदि कोई है तो) किया जा सके। व्यापार के नियमों के मैपिंग में असंगतियां निम्नलिखित हैं:

(i) लेखा (1631<sup>2</sup>) एफएपी शीर्ष पर संग्रहित, जमा तथा समायोजित उत्पादन कर का स्पष्ट रिफ्लेक्शन ट्रायल शेष से अभिनिश्चित नहीं किया जा सकता था जो

<sup>1</sup> कारबार प्रकिया पुनः अभियांत्रिकी

<sup>2</sup> एफएपी में आऊटपुट कर के लेखा शीर्ष

कम्प्यूटराईजेशन से पूर्व लेखा शीर्ष (5.136 ए, 5.136 बी तथा 5.136 सी<sup>1</sup>) के हस्त्य के अन्तर्गत दर्शाया गया था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि बहु लेखाशीर्ष अपेक्षित नहीं थे क्योंकि यह उचित नहीं पाया गया था।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखाशीर्ष 5.136 श्रृंखला के एकल लेखा शीर्ष 1631-उत्पादन कर (एफएपी में) में विलय के कारण, संग्रहित, जमा तथा समायोजित उत्पादन कर का स्पष्ट रिफ्लेक्शन ट्रायल शेष से अभिनिश्चित नहीं किया जा सकता है।

(ii) एफएपी के माध्यम से उत्पन्न स्टॉक बहीखाता सारांश (एसएलएस) में मानक दरों और खाद्यान्न की मात्रा की मापन इकाई पर अंतिम स्टॉक मूल्यनिर्धारण का कोई विकल्प नहीं था। इसके अलावा, एसएलएस में पारगमन में माल के केचर ब्यौरों का कोई विकल्प नहीं था। इस प्रकार उपर्युक्त की अनुपस्थिति ने लेखापरीक्षा ट्रेल को एफएपी में अपूर्ण एमआईएस के कारण दोषपूर्ण बना दिया।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि अन्तिम स्टॉक औसत अधिग्रहण मूल्य पर मूल्यांकित किया जाता है तथा पारगमन में माल के लिए कोई लेखाशीर्ष अपेक्षित नहीं है क्योंकि पारगमन में कोई लेखा प्रविष्टि पारित नहीं की गई है।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि पारगमन में अंत स्टॉक तथा माल एक हस्त्य प्रणाली के माध्यम से मूल्यांकित किया जाता रहा तथा एफएपी में प्रविष्ट डाटा से नहीं किया गया।

(iii) व्यापार प्राप्य तथा देय व्यापार के लिए माइयूल इन्टरलिक नहीं थे। इसलिए, कस्टोमाइज्ड रिपोर्ट जैसे एकल आपूर्तिकर्ता/ग्राहक के प्रति बकाया के विवरणों को उत्पन्न करने का कोई विकल्प नहीं था तथा प्रबंधन के लिए एक महत्वपूर्ण इनपुट इस असंगति के कारण लापता पाया गया था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2016) कि नेट ऑफ रिपोर्ट प्राप्य माइयूल में एक एकल पूर्तिकर्ता/ग्राहक के प्रति बकाया अभिनिश्चित करने के लिए उपलब्ध है।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा तर्क व्यापार प्राप्य तथा व्यापार देय नेट ऑफ रिपोर्ट के विषय में है, न कि प्रबंधन द्वारा उल्लिखित रिपोर्ट के विषय में जो केवल व्यापार प्राप्य माइयूल के लिए नेट ऑफ रिपोर्ट है।

---

<sup>1</sup> कम्प्यूटराईजेशन से पूर्व आऊटपुट कर के लिए लेखा का हस्त्य शीर्ष

### निष्कर्ष

एफएपी को एक उद्यम व्यापक प्रणाली के रूप में एफसीआई के वित्त, ट्रेजरी, माल सूची तथा इसकी सभी इकाईयों में वेतन चिट्ठा सर्वत्र स्वचालित तथा एकीकृत करने के लिए परिकल्पित किया गया था। तथापि, ₹ 21.84 करोड़ (हार्डवेयर तथा साफ्टवेयर सहित) खर्च करने के बाद भी, यह देखा गया कि कम्पनी अधिनियम, 2013 की आवश्यकता के अनुसार प्रणाली वित्तीय विवरण उत्पन्न करने में असमर्थ है। इसके अतिरिक्त, परियोजना प्रबंधन कई असंगतियों से प्रभावित है जैसे कि प्रणाली दस्तावेजीकरण का अभाव, अपर्याप्त आपदा वसूली तथा व्यापार निरंतरता योजना।

मुख्य माइग्रूलों (लेखा तथा वेतन चिट्ठा) के कार्यक्रम तर्क में बहुसंख्य असंगतियां पाई गई थीं। जिसके परिणामस्वरूप गलत आऊटपुट तथा अविश्वसनीय डाटा का सृजन हुआ। एफसीआई के कई व्यापार नियम एफएपी में ढाँचागत नहीं हुए हैं, इसलिए एक एमआईएस के रूप में इसकी उपयोगिता को सीमित कर दिया है।

इसके अतिरिक्त, एफएपी प्रणाली में ऑरेकल मालसूची माइग्रूल का उपयोग करने के बजाय, एफसीआई प्रबंधन ने 'डिपो ऑनलाईन' एक पूर्णतया भिन्न परियोजना पर अन्य ₹ 200.78 करोड़ खर्च करने का निर्णय लिया, जिसे एफएपी के साथ जोड़ा तथा एकीकृत किया जाएगा।

मामला मंत्रालय को दिसम्बर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

### 5.3 नामांकन आधार पर गोदाम के निर्माणकार्य का कार्य देना

भारतीय खाद्य निगम ने केन्द्रीय सतर्कता आयोग द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के उल्लंघन में नामांकन आधार पर और उनकी तकनीकी विशेषज्ञता और क्षमता के निर्धारण में यथोचित परिश्रमिता किए बिना असम राज्य वेयरहाऊसिंग निगम को एक गोदाम के निर्माण कार्य का कार्य सौंपा। बाद में, एफसीआई ने असम राज्य वेयरहाऊसिंग निगम द्वारा गैर निष्पादन के कारण ठेका समाप्त कर दिया और अन्य एजेंसी को कार्य सौंप दिया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 21.27 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

भारत के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय<sup>1</sup> को संदर्भित करते समय केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) दिशानिर्देशों (जुलाई 2007) में कहा गया है कि किसी भी सरकारी एजेंसी द्वारा

<sup>1</sup> नगर निगम मेरठ बनाम ए1 फहीम मीट एक्सपोर्ट प्राइवेट लिमिटेड (एसएलपी (सिविल) 2006 की स. 10174 से प्राप्त)

ठेका देने के लिए निविदाकरण प्रक्रिया या सार्वजनिक नीलामी एक मूल आवश्यकता है क्योंकि अन्य कोई तरीका, विशेष रूप से नामांकन के आधार पर ठेका देना संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होगा, जो सभी पार्टियों को समानता के अधिकार सहित गुणवत्ता की गारंटी देता है। तथापि, असाधारण और अपवादात्मक मामलों में, उदाहरण के लिए सरकार द्वारा घोषित प्राकृतिक आपदाओं और आकस्मिकताओं के दौरान, जहां केवल एकल स्रोत से अधिप्राप्ति संभव है, जहां आपूर्तिकर्ता या ठेकेदार के पास माल और सेवाओं के संबंध में विशिष्ट अधिकार हैं और कोई उचित विकल्प या स्थानापन्न मौजूद है, जहां नीलामी कई दिनों तक हुई किन्तु कोई बोलीदाता नहीं था या प्रस्तावित बोली काफी कम थी इत्यादि, तो इस सामान्य नियम से विचलन हो सकता है और ऐसा ठेका 'निजी बातचीत' के माध्यम से दिया जा सकता है। सीवीसी के उपरोक्त दिशानिर्देशों में आगे निर्धारित है कि स्थिति की अपरिहार्यता के बदले केवल बोर्ड की कार्योत्तर मंजूरी नामांकन आधार पर ठेका देने के लिए पर्याप्त नहीं थी।

एफसीआई के कार्यकारी निदेशक {पूर्वोत्तर (एनई) जोन} गुवाहाटी ने ₹ 34.86 करोड़ की अनुमानित लागत पर चांगसरी, गुवाहाटी में 50,000 मीट्रिक टन (एमटी) क्षमता के गोदाम के निर्माण के कार्य के लिए असम राज्य वेयरहाऊसिंग निगम (एएसडब्ल्यूसी) के साथ एक करार किया (दिसम्बर 2009)। कार्य बिना खुली निविदा की प्रक्रिया का अनुसरण किए बिना नामांकन आधार पर दिया गया था। तथापि, एफसीआई के जोनल कार्यालय ने नामांकन आधार पर निर्माण कार्य देने के लिए कोई कारण दर्ज नहीं किया, जिसमें कार्य देने के लिए कोई न्यायसंगत, असाधारण और अपवादात्मक परिस्थितियों को उजागर नहीं किया गया था। इसके अलावा, कार्यकारी निदेशक (एनई जोन) द्वारा दिया गया कार्य उसे सौंपी गई शक्तियों से परे था किन्तु इसे बाद में एफसीआई के अध्यक्ष और प्रबन्धन निदेशक (सीएमडी) द्वारा मंजूरी दी गई थी (जून 2010)। नामांकन आधार पर कार्य देने की आवश्यकता की स्थिति की अपरिहार्यता स्थापित करने में किसी न्यायसंगतता के अभाव में एफसीआई, सीएमडी द्वारा दी गई मंजूरी भी सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं थी।

इस कार्य के निष्पादन के दौरान, एफसीआई ने गोदाम के निर्माण के लिए प्रारंभिक अग्रिम के रूप में एएसडब्ल्यूसी के पास ₹2.75 करोड़ की राशि जमा कार्रवाई (मार्च 2010) जिसे एएसडब्ल्यूसी द्वारा अग्रिम की प्राप्ति से दो वर्षों के अन्दर अर्थात् मार्च 2012 तक पूरा करना था। तथापि, दो वर्षों की अवधि के दौरान एएसडब्ल्यूसी द्वारा किए गए कार्य का मूल्य केवल ₹ 2.56 करोड़ था। चूंकि कार्य स्वीकृत समय के अन्दर पूरा नहीं किया गया था इसलिए एफसीआई ने एएसडब्ल्यू को सूचित किया (जुलाई 2012) कि निर्माण कार्य निष्पादित करने के लिए क्षमता की कमी के कारण, करार का नवीकरण

नहीं किया जाएगा और इसलिए करार की शर्तों के अनुसार एएसडब्ल्यूसी को सौंपे गए कार्य को वापिस लिया गया था (जुलाई 2012)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई ने एएसडब्ल्यूसी के साथ करार को समाप्त करने के लिए कार्य निष्पादन में तकनीकी अक्षमता को मुख्य कारण बताया था (जुलाई 2012) क्योंकि उसने व्यवसायिक तरीके से परियोजना के पर्यवेक्षण हेतु योग्य इंजीनियरों की अपेक्षित संख्या से पूरा नहीं किया था और वह कार्य की मात्रा, गणना हेतु कार्यप्रणाली और परियोजना के संरचनात्मक डिजाइन से भी परिचित नहीं था। यह एफसीआई मुख्यालय को ईडी (एनई जोन) द्वारा जनवरी 2010 की पूर्व सूचना के बिल्कुल विपरीत था जिसमें यह कहा गया था कि एएसडब्ल्यूसी के पास अपना इंजीनियरिंग सैल था जहां पर्याप्त इंजीनियर उपलब्ध थे और एएसडब्ल्यूसी द्वारा निर्मित गोदाम की डिजाइन विशिष्टता एफसीआई आकार के अनुसार थी। इस प्रकार एएसडब्ल्यूसी को ठेका देते समय एफसीआई द्वारा बताए गए तथ्यों में स्पष्ट विरोधाभास और ठेका समाप्त करने के समय से यह स्पष्ट है कि एफसीआई (एनई जोन) ने निर्माण कार्य के निष्पादन में एएसडब्ल्यूसी की तकनीकी विशेषज्ञता और क्षमता के निर्धारण में यथोचित परिश्रमिता नहीं की थी।

तत्पश्चात्, एफसीआई ने बकाया निर्माण कार्य करने के लिए केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से रुचि-प्रकटन आमंत्रित किया (नवम्बर 2012) और ₹53.57 करोड़ की अनुमानित लागत पर शेष कार्य की समाप्ति के लिए राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम लिमिटेड (एनबीसीसी) के साथ एक करार किया (मार्च 2013) जिसके परिणामस्वरूप ₹ 21.27 करोड़<sup>1</sup> का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ। एफसीआई ने एएसडब्ल्यूसी के अधूरे कार्य सहित निर्माण स्थल दो वर्षों में कार्य पूर्ण करने अर्थात् जुलाई 2015 तक एनबीसीसी को सौंपा (जुलाई 2013)। एनबीसीसी ने केवल 39170 एमटी क्षमता का निर्मित गोदाम एफसीआई को सौंपा और शेष 21 प्रतिशत निर्माण कार्य अभी पूरा होना था (जनवरी 2016)।

इस प्रकार एएसडब्ल्यूसी को नामांकन आधार पर उनकी क्षमता का मूल्यांकन किए बिना निर्माण कार्य देने के परिणामस्वरूप न केवल सीवीसी दिशानिर्देशों का उल्लंघन हुआ किन्तु एएसडब्ल्यूसी द्वारा कार्य की अपूर्णता के कारण बाद में करार की समाप्ति भी हुई। तदन्तर, अन्य एजेंसी को शेष कार्य पुनः सौंपने के परिणामस्वरूप कार्य की पूर्णता में

---

<sup>1</sup> अनुमान लागत में वृद्धि = संशोधित अनुमान- (मूल अनुमान-किए गए कार्य का मूल्य)  
= ₹53.57 करोड़- (₹34.86 करोड़- ₹2.56 करोड़) = ₹21.27 करोड़

तीन वर्षों से अधिक के विलम्ब के अलावा ₹ 21.27 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी/नवम्बर 2015) कि पूर्वोक्त क्षेत्र में सार्वजनिक वितरण प्रणाली के लिए बफर स्टॉक के लिए भंडारण क्षमता के सृजन की अत्यावश्यकता थी। कार्य एसडब्ल्यूसी जैसी एक सरकारी एजेंसी को सौंपा गया था जिसे नामांकन आधार पर कार्य देना नहीं कहा जा सकता और सीवीसी दिशानिर्देश उन मामलों पर लागू नहीं थे जहां कार्य केन्द्र/राज्य सरकार, केन्द्रीय/राज्य साक्षेड को सौंपे गए थे, जो सीवीसी दिशानिर्देशों का अनुसरण कर केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (सीपीडब्ल्यूडी) की निर्धारित दरों पर कार्य निष्पादन करते हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह कारण कार्य देने के समय दर्ज नहीं किए गए थे और ऐसा प्रतीत होता है कि यह लेखापरीक्षा द्वारा मामला उठाए जाने के पश्चात का विचार है, अत्यावश्यकता का मामला भी अमान्य है क्योंकि पांच वर्ष बीत चुके हैं और गोदाम उपयोग हेतु अभी पूरी तरह से निर्मित नहीं किया गया है। इसके अलावा, सीवीसी दिशानिर्देश उन मामलों में कोई छूट प्रदान नहीं करता है, जहां कार्य केन्द्र/राज्य सरकार, केन्द्र/राज्य साक्षेड को सौंपा जाता है और जो सीपीडब्ल्यूडी निर्धारित दरों पर कार्य निष्पादन करते हैं।

मामला मंत्रालय को अक्टूबर 2015 में बताया गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

#### **5.4 परिवहन ठेकेदारों को अनुचित लाभ**

भारत सरकार ने फरवरी 2010 में खाद्यान्नों के परिवहन पर सेवा कर के भार से छूट दी थी। तथापि, भारतीय खाद्य निगम के गुवाहाटी और शिलांग के क्षेत्रीय कार्यालयों ने अक्टूबर 2012 के अपने मुख्यालय के निर्देशों के उल्लंघन में सेवा कर के घटक सहित खाद्यान्नों के परिवहन हेतु निविदा आमंत्रित की। इसके परिणामस्वरूप परिवहकों को ₹ 13.18 करोड़ के सेवाकर के घटक का परिहार्य भुगतान हुआ।

सेवा कर नियमावली, 1994 के नियम 2(i) (डी) के साथ पठित वित्त अधिनियम 1994 की धारा 68(2) के अनुसार, परिवहन ठेके की सेवा के प्राप्तकर्ता को सेवा कर प्राधिकरण के पास कर योग्य सेवा लागत पर सेवा कर जमा कराना अपेक्षित है।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) मुख्यालय ने अपने क्षेत्रीय कार्यालय को माडल निविदा फार्म (एमटीएफ) में एक शर्त शामिल करने के निर्देश दिए (मार्च 2008) कि सभी निविदाकर्ताओं (खाद्यान्न/चीनी के परिवहन के लिए) को सभी करो, शुल्कों, उपकरणों

इत्यादि सहित दरें उदृत करना अपेक्षित है। फलस्वरूप, खाद्यानों/चीनी के परिवहन के लिए परिवहन ठेकेदारों द्वारा उदृत दर में सेवा की दरों और सेवा पर करों के किसी द्विभाजन के माल भाडा (प्रति मीट्रिक टन प्रति किलो मीटर) और मालभाडा के करयोग्य भाग पर सेवा कर शामिल था। क्षेत्रीय कार्यालयों ने सेवा कर प्राधिकरण (भारत सरकार) के पास इसे जमा कराने के लिए सकल बिल राशि से सेवा कर की कटौती के बाद परिवहन ठेकेदारों को भुगतान जारी किया।

भारत सरकार ने दिनांक 27 फरवरी 2010 की अपनी अधिसूचना द्वारा खाद्यानों के परिवहन के लिए एक माल परिवहन एजेंसी द्वारा प्रदान सेवा के लिए सेवा कर भार से छूट प्रदान की। छूट के कारण सेवा कर में परिवर्तन और ठेके में सेवा और सेवा कर के लिए पृथक दरों के अभाव से उठे मामलों के स्पष्टीकरण के लिए एफसीआई पश्चिम बंगाल क्षेत्रीय कार्यालय और एफसीआई केरल क्षेत्रीय कार्यालय ने मामला एफसीआई मुख्यालय को संदर्भित किया (मार्च/नवम्बर 2010)। मामलों की जांच एफसीआई मुख्यालय के वित्त विधिक और ठेका विंगों द्वारा की गई थी और यह चर्चा की गई कि 27 फरवरी 2010 के बाद से खाद्यानों के परिवहन पर कोई सेवा कर नहीं था, एफसीआई को सड़क परिवहन ठेकेदारों को सेवा कर राशि के भुगतान द्वारा समृद्ध नहीं बनाना चाहिए। एफसीआई मुख्यालय ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देश दिए (अप्रैल 2011) कि सड़क परिवहन ठेकेदारों को उनकी कुल बिल राशि से सेवा कर की अनुपातिक राशि की कटौती के बाद भुगतान किया जाए।

इसके अलावा, अक्टूबर 2012 में एफसीआई मुख्यालय ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को सेवा कर पर दिशानिर्देश नोट परिचालित किया जिसमें यह स्पष्ट किया गया था कि भविष्य के ठेकों में सेवा कर को छोड़ कर दरों की मांग जारी की जा सकती है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई मुख्यालय के उपरोक्त निर्देशों के उल्लंघन में, गुवाहाटी<sup>1</sup> और शिलांग<sup>2</sup> के क्षेत्रीय कार्यालयों ने सेवा कर सहित खाद्यानों/चीनी के परिवहन के लिए निविदाएं आमंत्रित करना जारी रखा। चूंकि खाद्यानों और चीनी के परिवहन के लिए सामान्य ठेके थे, परिवहन ठेकेदारों को चीनी के मामलों में उनके बिलों से सेवा कर की राशि की कटौती के बाद भुगतान किया गया था। जबकि, खाद्यानों के परिवहन के मामले में, भुगतान ठेकेदारों द्वारा उनके द्वारा उदृत दरों पर जारी किया गया था जिसमें सेवा कर का घटक शामिल था जो चीनी के परिवहन के मामले में लागू था

---

<sup>1</sup> गुवाहाटी के क्षेत्रीय कार्यालय के अन्तर्गत नौ एरिया कार्यालय नामतः बोंगईगांव, कोकराझार, नागांव, सिलचर, जोरहाट, डिब्रूगढ़ तेजपुर, नोर्थ लखीमपुर और गुवाहाटी

<sup>2</sup> शिलांग के क्षेत्रीय कार्यालय के अन्तर्गत तीन एरिया कार्यालय नामतः शिलांग, आईज़ोल और अगरतला



क्योंकि निविदा शर्तों में विनिर्दिष्ट था कि उद्दत दरों में सभी कर शामिल होने चाहिए। अतः परिवहकों को खाद्यानों के परिवहन के कार्य पर सेवा कर के भार से छूट के बावजूद सेवा कर घटक सहित अनुचित रूप से भुगतान किया गया था। अतः नवम्बर 2012 से मार्च 2015 के दौरान खाद्यानों के परिवहन बिलों से सेवाकर की अस्वीकार्य घटक की कटौती न करने के कारण इन दो क्षेत्रों में अक्टूबर 2012 के बाद अन्तिम रूप दिए गए ठेकों के संबंध में एफसीआई ने ₹13.18 करोड़ की परिहार्य हानि वहन की।

एफसीआई पूर्वोत्तर जोनल कार्यालय प्रबन्धन ने कहा (फरवरी 2014) कि एमटीएफ के अनुसार सभी शामिल दरों को स्वीकार करने की ठेकागत देयताओं के कारण भुगतान जारी किए गए थे। उन्होंने आगे कहा कि वह एमटीएफ के संशोधन के लिए एफसीआई मुख्यालय को प्रस्ताव देंगे।

प्रबन्धन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एफसीआई मुख्यालय ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को उनके सकल बिल में से सेवा कर की आनुपातिक राशि की कटौती के बाद ठेकेदारों को भुगतान जारी करने के निर्देश जारी किए (अप्रैल 2011) और आगे सेवा कर को छोड़ कर दरों की मांग के लिए निविदाएं आमंत्रित करने के निर्देश दिये (अक्टूबर 2012)। अतः निविदा शर्तें एफसीआई मुख्यालय के निर्देशों (अक्टूबर 2012) के अनुरूप नहीं थी और एफसीआई के दो क्षेत्रों में ठेकेदारों को सेवा कर घटक से जारी किए जाने के परिणामस्वरूप ठेकेदारों को परिवहन का अनुचित लाभ मिला।

इस प्रकार एफसीआई के गुवाहाटी और शिलांग के क्षेत्रीय कार्यालयों में खाद्यानों के परिवहन के लिए सेवा कर सहित निविदाएं जारी करना एफसीआई मुख्यालय के निर्देशों के उल्लंघन में था और सेवा कर के घटक की कटौती के बिना परिवहन ठेकेदारों को भुगतान जारी करने के परिणामस्वरूप ₹ 13.18 करोड़ की परिहार्य हानि हुई।

मामला मंत्रालय को दिसम्बर 2015 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।

### **5.5 खाद्यानों के परिवहन पर अतिरिक्त व्यय**

भारतीय खाद्य निगम ने कल्याण माल शेड के समीपवर्ती स्थान के बजाय भिवंडी में रेलवे के तुर्भे माल शेड और उसके आसपास से अपने खाद्य भंडारण गोदाम में खाद्यानों के परिवहन पर ₹ 11.22 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

भारतीय खाद्य निगम (एफसीआई) ने प्रारंभिक सर्वेक्षण (अगस्त 2009) और स्थल दौरे (सितम्बर 2009) के आधार पर भिवंडी (महाराष्ट्र) में और आसपास अपने गोदामों में खाद्यानों के मितव्ययी परिवहन के लिए रेलवे कल्याण माल शेड (केजीएस) को उपयोग

करने का निर्णय लिया। तदनुसार, एफसीआई ने केजीएस से भिवांडी में अपने खाद्य भंडार गोदाम में खाद्यानों की सम्भलाई और परिवहन के लिए ठेका दिया (अक्टूबर 2009)।

जनवरी 2010 के दौरान केजीएस में दो रेलवे रैकों को रखने और खाद्यानों की उतराई के समय एफसीआई ने ₹ 12.01 लाख के विलम्ब शुल्क<sup>1</sup> और ₹ 15.47 लाख के गोदी शुल्क<sup>2</sup> का व्यय किया। खाद्यानों की उतराई और परिवहन में विलम्ब के कारण एफसीआई ने केजीएस पर किए गए विलम्ब शुल्क और गोदी शुल्क पर किए गए व्यय जांच और यह पता लगाने के लिए कि किस हद तक यह प्रभार ठेकेदार के कारण हुए हैं एक समिति का गठन किया (25 जनवरी 2010)। समिति ने अपनी रिपोर्ट (30 जनवरी 2010) में बताया कि ठेकेदार ने न तो रेलवे रैकों से खाद्यानों की उतराई के लिए पर्याप्त मजदूर लगाए न ही खाद्यानों के अनुवर्ती लदान और परिवहन के लिए पर्याप्त संख्या में लोडर और ट्रक प्रदान किए। समिति ने आगे कहा कि उस समय वहां एक सीमेंट रैक बिना उतराई के था जिससे खाद्यानों की उतराई प्रभावित हुई और यह शंका भी व्यक्त की कि केजीएस में नियमित रूप से सीमेंट और अन्य केमिकल वाले रैकों को रखने से सीमेंट, केमिकल पाउडर का संचयन हुआ और प्लेटफार्म पर धूल एक नियमित घटना थी। तत्पश्चात रेलवे द्वारा तिरपाल की आपूर्ति न करने, प्लेटफार्म साफ न करने, प्लेटफार्म पर पर्याप्त जगह के बिना रैकों को रखने, कार्मिकों के बीच व्यस्तता और केजीएस में भारी ट्रकों के प्रवेश पर पुलिस की पाबंदियों के कारण एफसीआई ने केजीएस से सम्भलाई प्रचालन रोक दिया (अप्रैल 2010)। तब से भिवांडी क्षेत्र को खाद्यान तुर्भे माल शेड (टीजीएस) के माध्यम से भेजा जाता है जिससे खाद्यानों के परिवहन पर अतिरिक्त व्यय हुआ क्योंकि खाद्यान परिवहन दूरी केजीएस की तुलना में 24 किमी तक बढ़ गई थी। इससे अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के दौरान ₹ 11.22 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

एफसीआई ने बताया (मई 2014) कि लेखापरीक्षा ने केवल परिवहन लागत की बचत पर ध्यान दिया लेकिन खाद्यानों के मूल्य पर विचार नहीं किया जो दूषित हो सकते थे और मानव खपत के लिए अनुपयुक्त हो सकते थे और इस प्रकार केजीएस के बजाय टीजीएस को उपयोग करने का निर्णय श्रमबल और समाज के व्यापक हित में अच्छा था। प्रबन्धन ने आगे बताया (जनवरी 2015) कि केजीएस में प्रयोगात्मक आधार पर रैकों की संभलाई

---

<sup>1</sup> फ्री समय की समाप्ति के बाद किसी रोलिंग स्टॉक के अवरोधन के लिए रेलवे द्वारा लगाया जाने वाला प्रभार, यदि कोई हो तो, ऐसे अवरोधन के लिए स्वीकृत है।

<sup>2</sup> फ्री समय की समाप्ति के बाद रेलवे में माल न हटाने के लिए माल पर रेलवे द्वारा ऐसे हटाए जाने पर लगाए जाने वाले प्रभार।

में एफसीआई के बुरे अनुभव के कारण उसे आगे उपयोग नहीं किया गया था। तथापि, एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, महाराष्ट्र को एफसीआई मुख्यालय द्वारा आसपास के क्षेत्रों में आपूर्ति के लिए टीजीएस के बजाय केजीएस में प्रचालन प्रारंभ करने के लिए वयवहार्यता का पुनः मूल्यांकन करने के निर्देश दिए गए थे। मंत्रालय ने जनवरी 2015 के प्रबंधन के उत्तर का समर्थन किया (अप्रैल 2015) और कहा कि एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय, महाराष्ट्र ने केजीएस में मै. एनएसएस लेजिस्टिक्स और आपरेशन्स को तदर्थ सम्भलाई के लिए ठेका प्रदान किया (मार्च 2015) जो जल्दी ही प्रारंभ होना प्रत्याशित है।

स्पष्ट रूप से प्रबन्धन के दोनों उत्तर विरोधाभासी प्रकृति के हैं जिसमें पहले उत्तर में स्पष्ट है कि केजीएस दूषण के डर से अनुपयुक्त था जबकि दूसरा उत्तर कहता है कि एफसीआई केजीएस के प्रचालन पुनः प्रारंभ करने संभावना खोज रहा है। तथ्य यह है कि केजीएस में रेलवे रेको को रखने के समय उतराई और खाद्यानों के परिवहन में विलम्ब मुख्य रूप से ठेकेदार द्वारा घटिया लाजिस्टिक्स प्रदान करने के कारण था। केजीएस से प्रचालन रोकने का एफसीआई का निर्णय केवल दो रेकों के प्रचालन पर आधारित था जो तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एफसीआई/आरओ महाराष्ट्र ने कहा (जुलाई 2015) कि पिछले पांच वर्षों के दौरान केजीएस में खाद्यानों के दूषण का सामना नहीं करना पड़ा। इसके अतिरिक्त, केजीएस से सम्भलाई प्रचालन रोकने का निर्णय लेने से पहले एफसीआई की रेलवे और पुलिस अधिकारियों के साथ कोई रचनात्मक चर्चा नहीं हुई।

इस प्रकार मामलों का समाधान करने के प्रयास किए बिना केजीएस से खाद्यानों के परिवहन को रोकने के निर्णय के परिणामस्वरूप भिवांडी क्षेत्र में गोदामों में खाद्यानों के परिवहन के लिए दूरी में वृद्धि के कारण परिवहन पर अतिरिक्त व्यय के रूप में आवर्ती हानि के अलावा ₹ 11.22 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।