अध्याय–3

3. सांविधिक निगम से संबंधित समीक्षा

3. मध्यप्रदेश वेयरहाउसिंग एवं लॉजिस्टिक्स निगम के कार्यकलापों की समीक्षा

कार्यपालन सारांश

प्रस्तावना

मध्यप्रदेश वेयरहाउसिंग एवं लॉजिस्टिक्स निगम (निगम) का गठन 31 मार्च 2003 को हुआ था। निगम का मुख्य कार्य कृषि उत्पादों, उवर्रक, नमक, बोरो की गाठें इत्यादि के भण्डारण हेतु अधोसंरचना का निर्माण करना, गोदाम से माल की निकासी तथा किसानों एवं निजी पार्टियों को कीटनाशक सेवाएं उपलब्ध कराना है । मध्यप्रदेश स्टेट सिविल सप्लाईज कॉरपोरेशन द्वारा विकेन्द्रीकृत खरीद योजना (डी.सी.पी.) के तहत उपार्जित किये गये खाद्यान्नों के भण्डारण करने हेतु निगम भण्डारण सुविधा उपलब्ध कराने के लिये नोडल एजेन्सी है ।

31 मार्च 2013 की स्थिति के अनुसार, निगम राज्य में उपलब्ध 97.50 लाख मैट्रिक टन की कुल भण्डारण क्षमता के विरूद्ध पूरे राज्य में फैले 275 केन्द्रों पर कुल 54.73 लाख मीट्रिक टन की भण्डारण क्षमता के 2887 गोदाम थे निगम के कार्यकलापो की समीक्षा से निम्नलिखित कमियाँ दर्शित हुई है।

नियोजन

आगामी वर्षो के कार्यकलापों को अच्छी तरह से करने के लिये निगम ने वर्ष 2008–09 से 2012–13 के लिये राज्य सरकार के साथ सहमति ज्ञापन, प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में हस्ताक्षरित किये, जिससे सहमति ज्ञापन किये जाने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

भूमि की आवश्यकता को राज्य सरकार के साथ हुए सहमति ज्ञापन में पर्याप्त आग्रिम रूप से सम्मलित नहीं करने से निगम, भूमि की अनुपलब्धता के कारण, छिन्दवाड़ा खंडवा, सीहोर और सिवनी में गोदामों का निर्माण नहीं कर सका ।

निगम ने भण्डारण क्षमता में अपनी हिस्सेदारी बढ़ाने के लिये कोई भी दीर्घकालिक योजना तैयार नहीं की । निगम ने अपनी भण्डारण क्षमता वर्ष 2008–09 में 11.41 लाख मीट्रिक टन से वर्ष 2012–13 में 14.81 लाख मीट्रिक टन तक बढ़ाई लेकिन उसका हिस्सा सीमन्तिक रूप से वर्ष 2008–09 में 15.83 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2012–13 में 15.18 प्रतिशत रह गयी।

गोदामों का निर्माण

धन की उपलब्धता के बावजूद वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान 31,70,790 लाख मीट्रिक टन के भण्डारण क्षमता के लक्ष्य के विरूद्ध निगम ने केवल 6,53,350 मीट्रिक टन भण्डारण क्षमता का निर्माण किया ।

निविदाओं की वैधता अवधि के भीतर अनुबंध निष्पादित करने में निगम की विफलता के परिणामस्वरूप बाद में कार्य सौपने पर ₹ 1.28 करोड़ के अधिक मूल्य पर निविदायें प्रदान की गई ।

परिवर्तनीय कैंप और प्री इंजीनियरिंग गोदामों के निर्माण पूर्ण होने में विलम्ब के कारण निगम गोदाम हेतु लागू भण्डारण शुल्क ₹ 49 प्रति मीट्रिक टन के स्थान पर केप हेतु लागू ₹ 24 प्रति मीट्रिक टन की दर से दावा कर सकी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 8.86 करोड़ के संभावित राजस्व की हानि हुई ।

गोदामों की उपयोगिता

वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान समग्र लक्ष्य के विरूद्ध स्वयं के गोदामों एवं संयुक्त उद्यमों के गोदामों की उपयोगिता कम रही । निगम द्वारा चार शाखाओं में स्वयं एवं किराये के गोदामों में शेष भण्डारण क्षमता की उपलब्धता के बावजूद संयुक्त उद्यमों वाले गोदाम में खाद्यान्नों का भण्डारण किया गया, जिससे निगम को ₹ 25.69 लाख के राजस्व की हानि हुई ।

खाद्यान्न का भण्डारण

वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान निगम द्वारा निर्दिष्ट भण्डारण लाभ न प्राप्त करने तथा स्कन्ध के क्षतिग्रस्त होने के कारण ₹ 91.50 करोड़ मूल्य की हानि की गणना की गई लेकिन निगम ने उसके कारणों का ना तो विश्लेषण किया और ना हीं उपचारात्मक कार्यवाही की ।

निगम द्वारा बिना किसी क्षेत्र परिक्षण के वृहद पैमाने पर नये किस्म के मल्टी लेयर्ड क्रॉस फिल्म केप कव्हर के उपयोग का निर्णय लिया गया । निगम को उच्च कीमत के नये कैप कव्हर खरीदने के कारण ₹ 2.72 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करना पडा ।

निगम को केन्द्रीय भण्डार निगम/भारतीय खाद्य निगम द्वारा निर्धारित मानकों की तुलना में अधिक वजन के पौलिथिन कैप कव्हर खरीदने के कारण ₹ 44.00 लाख का परिहार्य व्यय वहन करना पडा ।

वित्तीय/बजटीय प्रबंधन

11 निर्माण कार्यो के संबंध में वास्तविक निष्पादित मात्रा अनुमोदित मात्रा को पार कर गई तथा ₹ 4.57 करोड़ के अधिक मात्रा का भुगतान ठेकेदार को सक्षम अधिकारी के अनुमोदन के बिना ही किया गया । 10 निर्माण कार्यो के संबंध में ₹ 3.79 करोड़ अतिरिक्त मदों में व्यय किये गये कार्य का भुगतान सक्षम अधिकारी के अनुमोदन के बिना ही किया गया ।

मानव संसाधन प्रबंधन

निगम के सभी समुहों में स्वीकृत पदो के विरूद्ध कर्मचारियों/अधिकारियों की कमी थी ।

निगरानी और आन्तरिक नियंत्रण तंत्र

निगम के कार्यो की समीक्षा के लिये गठित कार्यकारी समिति की बैठक निर्धारित आवृत्ति के अनुसार आयोजित नहीं की गई ।

निगम ने ₹ 5.34 करोड़ के कम्प्युटर सिस्टम को उसकी स्थापना (मार्च 2008) के बाद के सितम्बर 2013 तक उसके साफ्टवेयर में समस्याओं का समाधान ना करने के कारण उपयोग नहीं किया ।

भूमि के पट्टा विलेखों का समय पर नवीकरण सुनिश्चित करने के लिये निगम द्वारा कोई निगरानी प्रणाली विकसित नहीं की गई ।

प्रस्तावना

3.1 मध्यप्रदेश राज्य सरकार के आदेश[1] दिनांक 26 मार्च 2003 के अंतर्गत मध्यप्रदेश वेयरहाउसिंग लौजिस्टिकस कॉरपोरेशन का गठन 31 मार्च 2003 को किया गया ।

निगम के मुख्य कार्यो में अन्य बातों के साथ–साथ निर्माण के माध्यम से अधोसरंचना का निर्माण, कृषि उत्पादों, दालों, तिलहन मसाले, खाद, नमक, बोरो की गाठो के भण्डारण हेतु

[1] पूर्व के मध्य प्रदेश राज्य भण्डार निगम जिसकी स्थापना, कृषि उत्पाद (विकास एवं भण्डारण) निगम अधिनियम 1956 जो कि भण्डार निगम अधिनियम, 1962 द्वारा प्रतिस्थापित के अंतर्गत की गई थी, ने अपने कार्य 31 मार्च 2003 से बंद कर दिये ।

निजी गोदाम मालिकों के साथ किराये पर गोदाम लेने तथा संयुक्त उद्यमों से अनुबंध करना, गोदाम लेने, माल की निकासी तथा किसानों एवं निजी पार्टियों को कीटनाशक सेवाएँ उपलब्ध कराना है । निगम, केन्दीय भण्डार निगम एवं राज्य सरकार के लिये ज्ञापित उद्देश्य[2] के लिये एजेन्ट के रूप में भी कार्य करता है । निगम, मध्यप्रदेश स्टेट सिविल सप्लाईज कॉरपोरेशन को विकेन्द्रीकृत खरीद योजना के तहत उर्पाजित किये गये खद्यान्नों के भण्डारण करने हेतु भण्डारण सुविधा उपलब्ध कराने के लिये नोडल एजेन्सी है ।

31 मार्च 2013 की स्थिति के अनुसार, निगम राज्य में उपलब्ध 97.50[3] लाख मीट्रिक टन की कुल भण्डारण क्षमता के विरूद्ध पूरे राज्य में फैले 275 केन्दों पर कुल 54.74[4] लाख मीट्रिक टन की भण्डारण क्षमता के 2887[5] गोदाम थे ।

संगठनात्मक संरचना

3.2 निगम का प्रबंधन 11 संचालकों (एक अध्यक्ष एवं एक प्रबंध संचालक सहित) से युक्त संचालक मंडल में निहित है ।

संचालकों में से पाँच का नामांकन केन्द्रीय भण्डार निगम द्वारा किया जाता है जिन में से एक भारतीय स्टेट बैंक के परामर्श से तथा कम से कम एक गैर सरकारी समूह से नियुक्त किया जाता है तथा पाँच संचालकों की नियुक्ति राज्य सरकार करती है । प्रबंध संचालक की नियुक्ति केंन्द्रीय भण्डार निगम को सूचित करते हुए सभी संचालकों की सहमति से मध्य प्रदेश सरकार करती है । मण्डल का प्रमुख अध्यक्ष होता है और दैनिक कार्यकलाप प्रबंध संचालक द्वारा संचालित किए जाते हैं जिसमें, सचिव, महाप्रबंधक (कार्मिक), महाप्रबंधक (लेखा), महाप्रबंधक (वाणिज्यिक), मुख्य अभियंता, वैज्ञानिक भण्डारण अधिकारी तथा महाप्रबंधक (वसूली) सहायता करते है । निगम की राज्य में आठ[6] क्षेत्रीय कार्यालय है जिसके प्रमुख क्षेत्रीय प्रबंधक होते है तथा 275 केन्द्र है जिसके प्रमुख शाखा प्रबंधक होते है। संगठनात्मक चार्ट ***परिशिष्ट 3.1*** के अनुसार है ।

लेखापरीक्षा के उद्देश्य

3.3 समीक्षा इस धारणा के साथ आयोजित की गई है कि यह सुनिश्चित हो सके किः

- जमीन के अधिग्रहण का नियोजन एवं गोदाम का निर्माण राज्य सरकार के साथ हुए सहमति ज्ञापन एवं राज्य के भण्डारण आवश्यकता के अनुसार हुआ था ।
- गोदामों का निर्माण मितव्ययी एवं कुशलता से किया गया था ।
- भण्डारण क्षमता का सर्वोतम उपयोग किया गया था ।
- वित्तीय प्रबंधन/बजटीय प्रबंधन कुशल एवं प्रभावी था, और
- निगरानी और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली पर्याप्त थी ।

[2] कृषि उत्पाद, बीज, खाद, उरर्वक, कृषि उपकरणों एवं ज्ञापित वस्तुओं के क्रय– विक्रय भण्डारण एवं वितरण के लिये निगम केन्द्रीय भण्डार निगम एवं राज्य सरकार के एजेन्ट के रूप में कार्य करती है ।

[3] इसमें निगमः 14.81 लाख मीट्रिक टन, मार्कफ्रेडः 7.07 लाख मीट्रिक टन, केन्द्रीय भण्डार निगमः 4.76 लाख मीट्रिक टन, भारतीय निगमः 3.64 लाख मीट्रिक टन, अन्य संस्थागत गोदामः 14.09 लाख मीट्रिक टन, एवं निजी समुदायः 53.13 लाख मीट्रिक टन सम्मलित है ।

[4] स्वंमः 14.81 लाख मीट्रिक टन, किरायाः 6.24 लाख मीट्रिक टन एवं संयुक्त उद्यम के तहतः 33.68 लाख मीट्रिक टन ।

[5] स्वंमः 1028, किरायाः 432 एवं संयुक्त उद्यम के तहतः 1427

[6] भोपाल, नर्मदापुरम (अगस्त 2012 से), इन्दौर, जबलपुर, उज्जैन, सागर, रीवा एवं ग्वालियर

लेखापरीक्षा मापदण्ड

3.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड के स्त्रोत थेः

- निगम द्वारा राज्य सरकार से हर साल हस्ताक्षर किये गये सहमति ज्ञापन;
- भूमि के क्रय एवं गोदामों के निर्माण एवं उसके उपयोग हेतु मध्यप्रदेश राज्य सरकार/भारतीय खाद्य निगम/संचालक मण्डल एवं मण्डल की उपसमिति द्वारा दिये दिशानिर्देश एवं निर्देश;
- नाबार्ड द्वारा ग्रामीण अधोसंरचना विकास निधि (आर आई डी एफ) के तहत गोदाम के निर्माण एवं उपयोग के लिये जारी किये गये दिशानिर्देश;
- भण्डार निगम अधिनियम, 1962 के प्रावधान;
- वेयरहाउसिंग (विकास एवं विनियमन) अधिनियम 2007 के प्रावधान तथा वेयरहाउसिंग डेवलपमेन्ट एण्ड रेगुलेरटी अथौरिटी के नियम विनियमों एवं दिशानिर्देश;
- वाह्यनियम एंड अंर्तनियम, शक्तियों का प्रत्यायोजन, मध्यप्रदेश लोक निर्माण विभाग नियमावली, भर्ती और जनशक्ति नीति/मानदण्ड, लेखे मैनुअल, तकनीकी मैनुअल और केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग मैनुअल (निगम द्वारा अपनाई) ।

लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

3.5 मध्यप्रदेश वेयरहाउसिंग एवं लौजिस्टिक्स कॉरपोरेशन के कार्यकलापों पर अंतिम बार समीक्षा 31 मार्च 2007 को समाप्त वर्ष के लिये भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन (वाणिज्यिक) मध्यप्रदेश सरकार में शामिल को गई थी । सरकारी उपक्रमों संबंधी समिति (कोपू) ने नवम्बर 2010 में समीक्षा पर चर्चा की थी जिसपर उनकी सिफारिशे प्रतिरक्षित है (नवम्बर 2013)।

वतर्मान समीक्षा मई से अगस्त 2013 तक के दौरान की गई । आठ क्षेत्रीय कार्यालय में से छः[7] क्षेत्रीय कार्यालय एवं मुख्यालय तथा 275 शाखाओं में 14[8] शाखाओं जिनका चयन तात्कालिक बानगी अपनाते हुए किया गया की विस्तृत जॉच की गई ।

1 मई 2013 को विभाग के अतिरिक्त मुख्य सचिव एवं प्रबंध संचालक के साथ प्रविष्टि सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं पद्धति से अवगत कराया गया ।

लेखापरीक्षा पद्धति के संदर्भ में लेखापरीक्षा के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिये अपनाई गई लेखापरीक्षा मापदण्ड के तहत संचालक मण्डल के बैठकों के मिनटस्, उपसमिति के प्रतिवेदन, गोदाम निर्माण से संबंधित अभिलेख, किराये, संयुक्त उद्यम एवं अन्य योजनाओं के समझौतो की जॉच की गई ।

निगम एवं विभाग ने क्रमशः दिसम्बर 2013 एवं जनवरी 2014 में प्रारूप समीक्षा पर अपने जवाब दिये । लेखापरीक्षा के निष्कर्षो पर चर्चा हेतु वहिर्गमन सम्मेलन 3 जनवरी 2014 को आयोजित की गई । सरकार एवं निगम द्वारा व्यक्त किये गये विचार उपयुक्त रूप से समीक्षा में सम्मिलित किये गये है ।

[7] भोपाल, ग्वालियर, होशंगाबाद, जबलपुर, सागर एवं इन्दौर
[8] विदिशा, नसरूल्लागंज, आष्टा, सेवड़ा, गोहद, श्योपुर, इन्दौर, बड़वाह, छिन्दवाड़ा, नरसिंहपुर, बाबई, पिपरिया, बॉदा एवं बीना

राज्य सरकार के साथ सहमति ज्ञापन संबंधित वित्तीय वर्ष के अंत में हस्ताक्षरित किए गए

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्ष को आगे के कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

नियोजन

मध्यप्रदेश सरकार के साथ सहमति ज्ञापन

3.6 राज्य के हर सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को प्रतिवर्ष आगामी वर्ष के प्रस्तावित गतिविधियों का ब्यौरा सहित सहमति ज्ञापन मध्यप्रदेश सरकार के साथ निष्पादित करना होता है। अतः सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को प्रसांगिक वर्ष के प्रारंभ में ही सहमति ज्ञापन हस्ताक्षरित किये जाने की आवश्यकता है । जो सहमति ज्ञापन निगम ने मध्यप्रदेश सरकार के साथ निष्पादित की है उसमें निर्माण का अनुमान वर्ष के दौरान भण्डारण क्षमता हेतु अनुबंध, नगद/निधि प्रवाह, भण्डारण क्षमता के उपयोग के लिये रोड मैप एवं कारोबार आदि शामिल है । लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2008–09, 2009–10, 2010–11, 2011–12 एवं 2012–13 के दौरान सहमति ज्ञापन क्रमशः 25 फरवरी 2009, 15 फरवरी 2010, 25 फरवरी 2011, 24 दिसम्बर 2011 एवं 1 जनवरी 2013 को जो कि प्रत्येक संबंधित वित्तीय वर्ष के अंत में हस्ताक्षरित किये गये जबकि उसे प्रत्येक वर्ष के शुरू में किये जाने की आवश्यकता थी । सहमति ज्ञापन को सम्पादित करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ ।

सरकार ने बताया (जनवरी 2014) कि निगम प्रारूप सहमति ज्ञापन वित्तीय वर्ष के प्रारंभ में ही तैयार किया जाता है जिसे राज्य सरकार के साथ परस्पर सहमति से पुनरिक्षित किया जाता है । उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि सहमति ज्ञापन वर्ष के शुरू में अंतिम रूप नहीं दिया गया था ।

निर्माण कार्यों के लिये भूमि की उपलब्धता

3.7 राज्य सरकार के साथ सहमति ज्ञापन निष्पादित करते समय निगम वर्ष के दौरान पूर्ण करने हेतु प्रस्तावित गोदामों की संख्या एवमं उसकी क्षमता को निर्दिष्ट करता है । इस प्रकार सहमति ज्ञापन में निर्धारित लक्ष्यों को सुनिश्चित करने के लिये सरकार से भूमि प्राप्त करने की कार्यवाही की योजना अग्रिम रूप से बनाई जानी चाहिए ।

हमने देखा कि वर्ष 2009–10 में निगम छिन्दवाडा, खण्डवा एवं सिहोर में प्रस्तावित गोदामों के कार्य को राज्य सरकार द्वारा भूमि उपलब्ध न कराये जाने के कारण शुरू नहीं कर सका (अगस्त 2013) । इस प्रकार सहमति ज्ञापन में लक्ष्य निर्धारित करने एवं उसे वर्ष के अंत में हस्ताक्षरित करने के कारण अवास्तविक रहा एवं सरकार के उपार्जित योजना हेतु भण्डारण सुविधा उपलब्ध कराने की आवश्यकता को पूरा नहीं कर सका ।

भण्डारण क्षमता का विस्तार

3.8 राज्य सरकार वर्ष के दौरान विकेन्द्रीकृत उपार्जन के तहत उपार्जित होने वाले खाद्यान्न की संभावित मात्रा का निर्धारण कर भण्डारण हेतु भण्डारण क्षमता की व्यवस्था के लिये निगम को सूचित करती है। भण्डारण क्षमता की आवश्यकता को पूरा करने के लिये निगम तथा भण्डारण क्षमता के विस्तार के लिये निजी पार्टियों को किराये पर गोदाम लेने एवं

संयुक्त उद्यम समझौते स्वंम के गोदाम बनाकर तथा कैप[9] का निर्माण हेतु राज्य सरकार से सहमति ज्ञापन हस्ताक्षरित करती है ।

निगम ने अपनी भण्डारण क्षमता को बढाने हेतु कोई दीर्घकालीन योजना नहीं बनाई ।

निगम के पास राज्य की भण्डारण आवश्यकताओं को पूर्ण करने के लिये कोई दीर्घकालिक योजना नहीं थी। भण्डारण वृद्धि योजना सहमति ज्ञापन तक ही सीमित थी । वर्ष 2008–09 में निगम की स्वयं की भण्डारण क्षमता 11.41 लाख मीट्रिक टन थी जो कि 2012–13 में बढ़ कर 14.81 लाख मीट्रिक टन हो गई लेकिन राज्य की कुल भण्डारण क्षमता में उसकी हिस्सेदारी 2008–09 में 15.83 प्रतिशत से घटकर 2012–13 में 15.18 प्रतिशत हो गई । राज्य की कुल भण्डारण क्षमता में 2008–09 से 2012–13 के दौरान हुए 25.42 लाख मीट्रिक टन (97.50 लाख मीट्रिक टन – 72.08 लाख मीट्रिक टन) निजी पार्टी द्वारा की गई थी (कुल वृद्धि का 80 प्रतिशत) तथा निगम द्वारा सिर्फ 3.40 लाख मीट्रिक की वृद्धि की गई थी । इस अवधि के दौरान खाद्यान्नों का उत्पादन 2008–09 में 2.29 मिलियन टन से बढ़ कर 2012–13 में 3.92 मिलियन टन हो गया ।

राज्य सरकार ने बताया (जनवरी 2014), की विकेंद्रीकृत उपार्जन के तहत उपार्जित खाद्यान्नों के आवश्यक भण्डारण क्षमता हेतु निगम संस्थागत तथा निजी पार्टियों के संयुक्त उद्यम समझौता करता है । तथ्य यथावत है कि निगम का क्षमता वृद्धि निजी पार्टियों की तुलना में धीमी थी ।

गोदाम का निर्माण

निगम के पास दो तरह के गोदाम है अर्थात पारम्परिक गोदाम[10] तथा प्री–इंजीनियरिंग गोदाम[11] इन गोदामों के अतिरिक्त निगम मध्य प्रदेश स्टेट सिविल सप्लाइज कॉपोरेशन द्वारा विकेन्द्रीकृत उपार्जन के तरह उपार्जित खद्यान्नों के भण्डारण हेतु भण्डारण स्थल की कमी की स्थिति में केप[12] का उपयोग करता है ।

गोदाम के निर्माण के माध्यम से भण्डारण क्षमता का विस्तार

3.9 निधि की उपलब्धता के बावजूद वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान निगम ने भण्डारणक्षमता के 259 निर्माण कार्य (31,70,790 मीट्रिक टन) के लक्ष्य के विरूद्ध केवल 19 पारम्परिक गोदाम (67850 मीट्रिक टन), नौ[13] प्री–इंजीनियरिंग गोदाम (36,900 मीट्रिक टन) सात[14] परिवर्तनीय कैप[15] (1,43,200 मीट्रिक टन) तथा 22 अस्थाई सीमेन्ट निर्मित कैप (4,05,400 मीट्रिक टन) का निर्माण किया । निगम ने धीमी प्रगति के कारणों का विश्लेषण नहीं किया ।

---

[9] कैप रेत के बोरो (कच्चा कैप) अथवा सीमेन्ट का बना (पक्का कैप) 30 सेमी. से 45 सेमी. की ऊचाई का प्लेटफार्म होता है जिसे कि खाद्यान्न भण्डारण हेतु एक सीजन के लिए उपयोग किया जाता है ।

[10] एवमं के आधार पर बने हुए गोदाम जिसमें ट्रस के स्तर तक दीवाल एवम् उसके ऊपर शीट से कवर किया जाता है ।

[11] खंभों के आधार पर बनाए गए गोदाम जिन्हे दो फेज़ में पूरा किया जाता है प्रथम फेज में 10 फुट तक ईटों की दीवाल बनाई जाती है एवम् दूसरे फेस में फेक्ट्री में तैयार किए गए ढाचें को खंभों पर स्थापित कर बचे हुए कार्य को पूरा किया जाता है ।

[12] नौ गोदाम जो कि केवल 10 फीट की उचाई तक निर्मित थे (बिना छत के) को कैप के रूप में प्रयोग किया गया इस लिए इस आंकडे को कार्य प्रगति के रूप में माना गया है ।

[13] सारे नौ गोदाम का निर्माण दस फीट की लम्बाई तक ही (बिना छत के) किया गया और उनका केप में इस्तेमाल किया गया अतः उपरोक्त आंकड़ों को वर्क इन प्रोग्रेस माना गया ।

[14] सीहोर (2000 मे.ट.) सुलतानपुर (1600 मे.ट.) सुलतानपुर (34000 मे.ट.) पावरखेड़ा (10000 मे.ट.) सिवनी (25000 मे.ट.) और पावर खेड़ा ब (20000 मे.ट.)

[15] चबूतरे जिसमें खंभे होते है जिससे कि इस बाद में गोदाम में परिवर्तित किया जा सके इस चबूतरे जा सके इस चबूतरे का उपयोग भण्डारण हेतु किया जाता है ।

2008–09 से 2012–13 के दौरान निगम द्वारा निर्माण कार्य के लक्ष्य की गैर उपलब्धि के कारणः

- 116 स्थानों पर 13.57 लाख मीट्रिक टन की भण्डारण क्षमता के लिए रेत की बोरी से निर्मित अस्थाई कैप (कच्चा कैप) का निर्माण किया जिसके परिणामस्वरूप राज्य के खजाने पर अतिरिक्त बोझ पडा तथा जिसे सरकार द्वारा वहन किया गया ।

- सरकार की भण्डारण आश्यकताओं को पूर्ण करने के लिये निजी पार्टियों से संयुक्त उद्यम की व्यवस्था के तहत क्षमता किराये[16] पर ली ।

- कनवर्टेबल केप एवं प्री–इंजीनियरिंग गोदामों को पूर्ण गोदाम में परिवर्तन को पूर्ण न करने के कारण निगम को संभावित राजस्व से वंचित होना पडा जिसकी चर्चा कंडिका 3.12 में की गई है ।

विभिन्न गोदाम के निर्माण में पाई गई कमियो की चर्चा आगे की कंडिकाओं में की गई है ।

वैधता अवधि के भीतर गोदाम के निर्माण हेतु किये गये टेन्डर को अंतिम रूप नहीं देना

3.10 मानक निविदा दस्तावेज़ की धारा 4.7 के अनुसार निविदा को अंतिम रूप देने के बाद निगम को बोली खोलने के बाद 120 दिनों के अन्दर ठेकेदार के साथ अनुबंध निष्पादित कर लेना चाहिए । अगर ऐसा न किया जाये तो बोली लगाने वाला कार्य को स्वीकार्य करने से मना कर सकता है ।

वेधता अवधि में निष्पादित ना करने के कारण ₹1.28 करोड़ का अतिरिक्त व्यय

अभिलेखों की नमूना जॉच के दौरान हमने पाया कि निगम ने नवम्बर 2010 से जनवरी 2011 के दौरान पाँच गोदामों[17] के निर्माण हेतु टेन्डर बुलाया परन्तु निम्न बोली लगाने वालो के साथ वैधता अवधि में अनुबंध निष्पादित कर निविदाओं को अंतिम रूप नहीं दिया गया लेखा परीक्षा की टेन्डर की वैधता अवधि में निष्पादित नहीं करने का कारण दस्तावेजो में नहीं मिला। निगम द्वारा सितम्बर 2012 में उन्ही कार्यो को पुनः निविदा करने पर प्राप्त दर ₹ 1.28 करोड़ से अधिक थी तथा निगम ने ऊची दरों पर ही निविदा निष्पादित की । निगम की वैधता अवधि में समझौता निष्पादित न करने के कारण ₹1.28 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ ।

सरकार ने बताया (जनवरी 2014) की तकनीकी स्टाफ अन्यकार्य में संलग्न होने और कैप के निर्माण में निधि का उपयोग होने के कारण गोदाम का निर्माण बाद में किये जाने का निर्णय लिया गया ।

उत्तर तर्क संगत नहीं है क्योंकि निगम इस बात को जानता था कि उसके तकनीकी स्टाफ दिसम्बर/जनवरी से मई तक विकेन्द्रीकृत उपार्जन से संबंधित निर्माण/भण्डारण कार्य गतिविधि में लगे रहेगे इसलिए टेन्डर का आंमत्रण ऐसे समय में सुनिश्चित किया जाना चाहिए जिससे उसे वैधता अवधि में निष्पादित किया जा सके । आगे निगम के पास निधि की कोई कमी नहीं थी उसके पास पर्याप्त धन थे जो सावधि जमा में निवेशित थे ।

[16] निगम द्वारा किराए पर ली गई भण्डारण क्षमता वर्ष 2008–09 से वर्ष 2012–13 के बीच 2.45 लाख मीट्रिक टन से 6.24 लाख मीट्रिक टन के बीच रही ।

[17] राजगढ़ (1000 मे.ट.), गोहद(4800 मे.ट.), मुरैना (3600 मे.ट.), रतलाम (3600 मे.ट.), एवं मंदसौर (3600 मे.ट.)

परिवर्तनीय कैप के निर्माण में विलम्ब

3.11 निगम ने 2008–09 से 2012–13 के दौरान दो चरणों में परिवर्तनीय कैप के निर्माण की अवधारणा को अपनाया । प्रथम चरण में पिलर सहित पिलंथ एंड नीव निर्माण जिसे आगामी मौसम में कैप के रूप में भण्डारण हेतु उपयोग किया जा सके । द्वितीय चरण में प्रथम चरण में निर्मित कैप पर दिवाल का निर्माण एवं छत डालकर उसे पारम्परिक गोदाम के रूप में पूर्ण करना था । निगम ने 2008–09 से 20012–13 के दौरान 31,70,790 मिट्रिक टन भण्डारण क्षमता के वृद्धि की योजना बनाई परन्तु परिवर्तनीय कैप का परम्परागत गोदाम में बदलने हेतु कोई विशेष लक्ष्य तय नहीं किए ।

हमने देखा कि मई 2010 से जनवरी 2012 के दौरान सात परिवर्तनीय कैप के निर्माण हेतु कार्य आदेश जारी किये जिसका निर्माण तीन माह के अंदर किया जाना था। कार्य जून 2011 से दिसम्बर 12 के दौरान निश्चित पूर्णताः अवधि से सात से 29 माह के विलम्ब से पूर्ण हुआ । इनमें से छः कैप को पारम्परिक गोदाम में परिवर्तन हेतु टेन्डरों को अक्टूबर 2012 से मई 2013 के बीच अंतिम रूप दिये गये। द्वितीय चरण के कार्य पूर्णता हेतु अनुसूचित समय कार्य आदेश देने से छः माह के भीतर था । सभी कार्य प्रगति पर थे (दिसम्बर 2013) इस प्रकार परिवर्तनीय कैप के द्वितीय चरण के भी निर्माण कार्य एक माह से आठ माह तक की देरी से थे । परिणामस्वरूप निगम को अतिरिक्त भण्डारण शुल्क लगाना पड़ा जैसा आगे के कंडिका में चर्चा की गई है ।

एक कैप यथा सीहोर जिसकी 20000 मीट्रिक टन क्षमता सम्मिलित थी उसके द्वितीय चरण के टेन्डर को अभी तक अंतिम रूप नहीं दिया गया है (दिसम्बर 2013)

प्री इंजीनियरिंग गोदाम के निर्माण में विलम्ब

3.12 प्री इंजीनियरिंग गोदाम के निर्माण का कार्य कम समय में निर्माण कार्य पूर्ण होना एवं कम रख रखाव लागत के दृष्टि से लिया गया था (मई 2009) । प्री इंजीनियरिंग गोदाम के निर्माण के दो चरण थे । पिलन्थ, नीव एवं 10 फीट उँचाई तथा दीवार के निर्माण हेतु (चरण I) एवं फैक्ट्री में निर्मित स्टील एंड फैब्रीकेटेड संरचना के 10 फीट के उँचाई के ऊपर छत का निर्माण (चरण II) हेतु अलग–अलग कार्य आदेश निगम द्वारा दिये गये । 2008–09 से 2012–13 के दौरान निगम ने 14 प्री इंजीनियरिंग गोदाम के निर्माण की योजना बनाई (मई 2009)।

हमने देखा कि अक्टूबर 2009 से जून 2010 के दौरान निगम 14 प्री इंजीनियरिंग गोदाम के प्रथम चरण हेतु कार्य आदेश जारी किये, जिसमें से नौ[18] प्री इंजीनियरिंग गोदाम अगस्त 2010 से अप्रैल 2012 के दौरान पूर्ण हुए । इन नौ गोदाम के निर्माण के अनुसूचित समय तीन माह के बाद तीन माह से 25 माह का विलम्ब हुआ जबकि एक गोदाम जिसे अक्टूबर 2010 में पूर्ण होना था का कार्य जारी है । शेष चार गोदामों का कार्य भूमि की अनुपलब्धता के कारण शुरू नहीं किया जा सका (दिसम्बर 2013)।

तीन गोदामों के द्वितीय चरण के कार्य जिसे जून 2013 में पूर्ण होता था का कार्य अभी भी जारी है तथा तीन गोदाम के टेन्डर को अभी तक अंतिम रूप नहीं दिया गया है । शेष चार गोदामों के द्वितीय चरण के टेन्डर प्रक्रिया अभी शुरू नहीं हुई है (दिसम्बर 2013) इस प्रकार निगम लेखापरीक्षा अवधि के अंतर्गत आगे पाँच सालो में एक भी प्री इंजीनियरिंग गोदाम के निर्माण पूर्ण करने में असमर्थ रहा और प्री इंजीनियरिंग गोदाम के निर्माण से 65200 मीट्रिक टन की क्षमता के प्रत्याशित निर्माण का लक्ष्य पा न सका ।

[18] सनावाद (3600 मे.ट.), सिहोरा रोड (1800 मे.ट.), कटनी (5400 मे.ट.), बालाघाट (5400 मे.ट.), सिंगरोली (5400 मे.ट.), सिवनी (5400 मे.ट.), बरेछा (3600 मे.ट.) मक्सी, करोंद (4000 मे.ट.)

गोदामों के निर्माण कार्य पूर्ण होने में देरी के कारण निगम को ₹ 8.86 करोड़ के संभावित राजस्व की हानि हुई ।

वर्ष 2011–12 एंड 2012–13 के दौरान कैप और गोदाम का भण्डारण शुल्क क्रमशः ₹ 24 एवं 49 प्रति मीट्रिक टन प्रतिमाह था । हमने देखा कि परिवर्तनीय कैप एंड प्रीइजीनियरिंग गोदामों के द्वितीय चरण के कार्य पूर्ण न हो सकने के कारण निगम गोदाम के लिये लागू भण्डारण शुल्क के बदले कैप के लिये लागू भण्डारण शुल्क का ही दावा कर सका । जिसके परिणाामस्वरूप निगम वर्ष 2011–12 एवं 2012–13 के दौरान ₹ 8.86 करोड़ रूपये के संभावित राजस्व से वंचित रहा ***(परिशिष्ट 3.2)***

सरकार ने कहा (जनवरी 2014) कि अर्पूण परिवर्तनीय गोदाम एंड प्री इजीनियरिंग गोदाम को कैप के रूप में भण्डारण हेतु उपयोग कर रही है । उन्होने आगे कहा कि परिवर्तनीय कैप के गोदाम में परिवर्तन हेतु कार्यवाही शुरू की जा चुकी है । परन्तु जवाब निर्माण कार्य के विलम्ब के संबंध में चुप है ।

निर्माण कार्य पूर्ण होने में विलम्ब पर कम दण्ड राशि का अधिरोपण/कोई अधिरोपण ना होना।

3.13 निगम द्वारा गोदामों तथा केप के निर्माण कार्य ठेकेदारों को टेण्डर प्रक्रिया द्वारा प्रदान किये गये । अनुबंध की शर्तो के अनुसार ठेकेदार को अनुबंध में वर्णित काम खत्म करने की समय सीमा का सख्ती से पालन करना था । अनुबंध की नियम और शर्तो के अनुसार कार्य को समय पर खत्म न करने या विलम्ब से करने पर दण्ड राशि का प्रावधान था जोकि 25 लाख से ऊपर के कार्य हेतु अनुबंध राशि का 1/16 प्रतिशत प्रत्येक हफ्ते की देरी के हिसाब से था और अधिकतम अनुबंध राशि का छः प्रतिशत तक था ।

निर्माण कार्य पूर्ण होने में विलम्ब पर ₹ 1.23 करोड़ की कम दण्ड राशि अधिरोपित की गई ।

वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान गोदाम व केप के 57 निर्माण कार्ये में से 41 निर्माण कार्यो की नस्तीयों नमूना जॉच से यह ज्ञात हुआ की 24 निर्माण कार्यो में एक माह से लेकर 21 माह तक का विलंब कार्य पूर्ण होने में हुआ । निगम द्वारा ₹ 25 लाख के ऊपर के निर्माण कार्यो पर दण्ड राशि की कम दर पर अधिरोपित किया गया । जिससे निगम द्वारा ₹ 1.23 करोड़ की कम राशि दण्ड अधिरोपित किया गया जैसा कि ***परिशिष्ट 3.3*** में दर्शाया गया है ।

ठेकेदार द्वारा कार्य विलम्ब के निम्न कारण बताये गए जैसे कि अत्याधिक वर्षा होना, पानी की कमी, कार्यस्थल पर भारी परिवहन की आवाजाही होना एवं उच्च पारेषण लाइन का कार्यस्थल से जाना । निगम द्वारा ठेकेदारों के इन कारणों को स्वीकार कर कम दर से दण्डराशि को अधिरोपित किया गया । निगम द्वारा उपरोक्त कारणों को स्वीकार किया जाना उचित प्रतीत नहीं होता है क्योंकि ठेकेदार का टेन्डर प्रक्रिया में सम्मलित होना ही उपरोक्त कारणों से पूर्ण अवगत होना दर्शाता है व कार्य खत्म करने की निर्धारित तारीख स्वीकार करते समय ही इन कारणों को संज्ञान में लेना था । जिसके परिणमस्वरूप गोदामों और कैप का विलम्ब से निर्माण होने के कारण निगम को गोदामों को किराये पर लेना पड़ा जिसके कारण निगम को ₹ 21.15 करोड़ की संभावित आय की हानि हुई ।

राज्य सरकार द्वारा कथन दिया गया की निर्माण अवधि की समय सीमा में विस्तार उन कारणों से दिया गया जो की ठेकेदारों के नियंत्रण में नहीं थे । वह ₹ 29.76 लाख की दण्डराशि भी अधिरोपित की गयी जिसमें विलम्ब ठेकेदार के कारण था ।

उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि अनुबंध में यह पहले से ही साफ कर दिया गया था की कार्य के निष्पादन में कोई भी विलम्ब के लिए ठेकेदार जिम्मेदार होगा व विलम्ब अवधि के लिये दण्ड राशि भी अधिरोपित की जाएगी ।

3.14 कैप से संबंधित निर्माण कार्य

2008–09 से 2012–13 की अवधि के दौरान निगम द्वारा 15 लाख मे.ट. क्षमता के सात कनवर्टेबल कैप व 116 अस्थाई कैप का निर्माण कार्य ठेकेदार के माध्यम से कराया गया। अस्थाई कैप के निर्माण के मद में निगम द्वारा खर्च की गयी राशि को राज्य शासन द्वारा व्ययपूर्ति की गयी । कनवर्टेबल कैप और अस्थाई कैप का निर्माण गतिविधियों से संबंधित 19 प्रकरणों[19] की नस्तियों की नमूना जॉच निम्न अनियमितता नजर में आई ।

- भवन निर्माण की SOR के सामान्य नोट 17.1 एवं 6.7 के अनुसार प्लेन सीमेन्ट कंक्रिट[20] (PCCM-10) और रेनफोर्समेन्ट सीमेंट कंक्रिट[21] (RCCM-10) का भुगतान संतोषजनक गुणवत्ता प्रतिवेदन प्राप्त होने के बाद ही किया जाना चाहिए । वह 25 लाख से ऊपर के निर्माण कार्य ठेके में ठेकेदार को निर्माण स्थल पर एक परीक्षण केन्द्र की स्थापना करनी होती है। निर्माण कार्यो से संबंधित गुणवत्ता प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किए गये जैसे कि होने चाहिए थे । अतः आठ निर्माण कार्यो (***परिशिष्ट 3.4***) की सीमेन्ट कंक्रिट/रवफोर्सद सीमेन्ट कंक्रिट की गुणवत्ता के संबंध आश्वस्त करना मुश्किल है। साथ नियमानुसार इन कार्य स्थलों पर नियम द्वारा परिक्षण केन्द्र भी स्थापित नहीं किया गया ।

- स्वीकृत मानचित्र एवं डिजाइन, स्वीकृत प्राक्कलन साइट आर्डर बुक (सीमेन्ट खपत कंक्रिट इत्यादि) सीमेन्ट, रेत व ईट की खपत से संबंधित जॉच प्रतिवेदन और आठ निर्माण कार्यो में निगम द्वारा सीमेन्ट खपत रजिस्टर मेन्टेन नहीं किया गया । इन दस्तावेजों की अनुपस्थिति में निर्माण कार्य की गुणवत्ता एंव विशिष्टताओ के संबंध में आश्वस्त कर पाना मुमकिन नहीं है ।

शासन ने अपने उत्तर में कथन किया (जनवरी 2014) की निर्माण कार्य में इस्तेमाल किये जाने वाली सामग्री का सरकारी संस्थाओं में परीक्षण किया गया और कुछ प्रकरणों में ठेकेदार द्वारा कार्यस्थल पर परीक्षण केन्द्र भी स्थापित किए गये । साथ ही साम्रगी खपत रजिस्टर, साइट आर्डर बुक, और सीमेन्ट रजिस्टर भी कार्य स्थल पर मौजूद रहते है । प्रबधंन का उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि उक्त संबंध में कोई भी सबूत पेश नहीं किये गये जिससे यह साबित हो परीक्षण केन्द्र की स्थापना की गयी और सामग्री खपत रजिस्टर स्थल पर मौजूद था उन निर्माण कार्यो के संबंध में जिनकी नमूना जॉच की गयी ।

सी.पी.डब्ल्यू.डी.की विशिष्टाताओ के पैरा 2.11.6 के अनुसार साइट इंजीनियर को समतलीय कार्य मापने के लिए फिल्ड लेवल बुक को मेन्टेन करना था । जबकि निगम द्वारा कार्यस्थल पर कनवर्टेबल कैप एवं अस्थाइ केप के समतल कार्य एवं खुदाई कार्य से संबंधि फिल्ड लेवल बुक संबंधी मेन्टेन नहीं की गयी फिल्ड लेवल बुक की गैर मौजूदगी में नियम द्वारा निर्माण कार्य में उपयोग की गयी सामग्री की मात्रा का सही आकलन करना नामुमकीन है ।

अस्थाई[22] कैप के निर्माण कार्य में बुनियाद की भराई कार्य में निगम द्वारा मुरम/कोपरा[23] का इस्तेमाल किया गया । जबकि पाँच कनवर्टेबल कैप और अस्थाई कैप[24] के बुनियाद

[19] 1,2 अस्थाई पक्के केप एवं 7 परिवर्तनीय कैप

[20] M–10 में, सीमेन्ट, रेत और गिट्टी के बीच 1:3:6 की अनुपात होता है ।

[21] M–10 में, कंक्रीट, सीमेन्ट, रेत और गिट्टी को 1:1:5:3 के अनुपात में मिलाया जाता है ।

[22] सुलतानपुर में 34000 (मे.ट.) और 20000 (मे.ट.) के अस्थाई के निर्माण में ।

[23] मध्यप्रदेश लोक निर्माण विभाग का मद क्र. 2.26 जो कि पिलंथ की क्रशर स्टोन से भराई जो कि 20 से.मी. की गइराई से अधिक न हो व पुरी तरह ड्रेसिंग भी ।

[24] 20,000 (मे.ट.) और 10,000 (मे.ट.) कनविर्टिबल कैप पावरखेड़ा में 20,000 (मे.ट.) का अस्थाई सिमेंटित कैप उर्मथा में । 25,000 (मे.ट.) का अस्थाई सिमेटित केप मछेरकला में और 10,000 (मे.ट.) का अस्थाई सिमेंटित केप केसला में।

भराई कार्य में निगम द्वारा मुरम/कोपरा के स्थान पर क्रशर स्टोन डस्ट का इस्तेमाल किया गया। जबकि क्रशर स्टोन डस्ट[25] (530 प्रति क्युबिक मीटर) मुरम (337 प्रति क्युबिक मीटर) से महंगी थी । क्रशर स्टोन डस्ट का बुनियाद के भराई कार्य में इस्तेमाल से निगम राशि ₹1.03 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा ।

सस्ते सामानों के स्थान पर मँहगे सामानो का उपयोग करने के परिणामस्वरूप ₹ 1. 78 करोड़ अधिक खर्च हुए।

आगे 17 कनर्वटिबल और अस्थाई केप[26] के निर्माण कार्य में निगम द्वारा सतहीकरण में (M-7-5)[27] जो कि आई.एस.कोड. 607, 1971 के अनुसार भारतीय खाद्य निगम एवं केन्द्रीय वेयरहाऊसिंग निगम द्वारा इस्तेमाल किया जाता है । सस्ती सामग्री के स्थान पर महंगी सामग्री के इस्तेमाल से निगम को राशि ₹ 74.15 लाख का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा ।

राज्य शासन ने अपने उत्तर (जनवरी 2014) में स्पष्ट किया की आई.एस. 456:2000 के अनुसार काकींट का न्यूनतम माने स्तर (M-10)[28] है । उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि (M-7.5) काकींट का इस्तेमाल भारतीय खाद्य, निगम एवं केन्दीय वेयरहाऊसिंग निगम द्वारा किया जाता है । आगे आई.एस. 456 एक सामान्य विशिष्टाएं है जबकि आई.एस. 607 विशिष्टाएं केवल वेयरहाऊसिंग के निर्माण से संबंधित है ।

3.15 कुल अतिरिक्त भण्डारण क्षमता 4,70,800 मैट्रिक टन, जिसमें नौ पारंपरिक गोदाम[29], 11 कनवर्टेबल कैपों का निर्माण तथा तीन कनवर्टेबल कैपों को गोदामों में रूपान्तरण शामिल था और जिसका ₹ 99.90 करोड़ की लागत से निर्माण मार्च 2013 तक पूर्ण किया जाना था, बढ़ाने के लिये राज्य सरकार[30] के जरिए निगम ने नाबार्ड से ऋण के लिए आवेदन (फरवरी 2012) किया । नाबार्ड द्वारा 20 मार्च 2012 को ₹ 94.90 करोड़ का ऋण स्वीकृत किया गया एवं बकाया राशि ₹ 5.00 करोड़ का योगदान राज्य सरकार के द्वारा किया जाना था । नाबार्ड ने राज्य सरकार को ऋण की राशि मंजूर की जिसे कि विभागीय बजट के माध्यम से निगम को दिया गया । व्यय उपरांत ही ऋण की किस्त नाबार्ड द्वारा प्रतिपूर्ति स्वरूप जारी की जानी थी ।

धीमी गति के कारण, कुल 23 निर्माण कार्यों में से केवल 8 ही निर्धारित समयावधि में पूर्ण हुए ।

संबंधित दस्तावेजों की जॉच के दौरान हमने पाया कि कुल 23 निर्माण कार्यो में से सिर्फ आठ निर्माण कार्य ही पूर्ण हुए । जून 2013 में शेष 15 कार्य अपूर्ण थे। नाबार्ड द्वारा ऋण स्वीकृत किए जाने के 15 महीने उपरान्त भी, इन अपूर्ण कार्यो मे से सात निर्माण कार्य 50 प्रतिशत से ज्यादा पूर्ण थे और आठ निर्माण कार्य, 50 प्रतिशत से भी कम पूर्ण थे । अतः निर्माण कार्यो के पूर्ण होने में देरी के कारण नाबार्ड सहायता की शर्तो के अनुसार 3,37,300 मेट्रिक टन की अतिरिक्त भण्डारण क्षमता का निर्माण नहीं हो पाया ।

---

[25] मध्यप्रदेश लोक निर्माण विभाग का मद क्र. 2.26 जो कि पिलंथ की क्रशर स्टोन से भराई जो कि 20 से.मी. की गइराई से अधिक न हो व पुरी तरह ड्रेसिंग भी ।

[26] आठ कनवर्टेबल केप उर्मधा (15000 मे.ट.), देववटिया (20,000 मे.ट.), पावरखेड़ा (10000 मे.ट.), सिहोर (20,000 मे.ट.), और बम्होरी (20,000 मे.ट.), सुलतानपुर (10,000 मे.ट.), नबम्बर 2013 तक अपूर्ण, पावरखेड़ा (अ) ही नौ अस्थाई कैप केसला–अ (10,000 मे.ट.), केसला–ब(10,000 मे.ट.), मछेरकला (15,000 मे.ट.), खेड़ा (20,000 मे.ट.), इछावर–ब (10,000 मे.ट.), इछावर–अ (10,000 मे.ट.), मछेरकला (15,000 मे.ट.), औरी बरखेड़ा (27000 मे.ट.) में ।

[27] एम–7.5 (1 हिस्सा सीमेंट, 5 हिस्सा रेत, 10 हिस्सा गिट्टी)

[28] एम–10 (1 हिस्सा सीमेंट, 3 हिस्सा रेत, 6 हिस्सा गिट्टी)

[29] इसमें भारतीय खाद्य निगम द्वारा गारण्टी प्राप्त निजी उद्यम गोदाम योजना के अधीन बन रहे छह गोदाम शामिल है ।

[30] इस प्रकार में राज्य सरकार के द्वारा गारण्टी दी गई है ।

गोदामों की उपयोगिता

विभिन्न श्रेणियों के गोदामों की भण्डारण क्षमता की उपयोगिता

3.16 राज्य सरकार द्वारा सूचित विकेन्द्रीकृत उपार्जन के ऑकड़ों के आधार पर निगम सहमति ज्ञापन में विभिन्न श्रेणियों के गोदामों के लिए उपयोगिता स्तर के लक्ष्य निर्धारित करती है।

सहमति ज्ञापन के अनुसार निगम के स्वनिर्मित, किराये के एवं संयुक्त उद्यम के गोदामों के लिये लक्षित औसतन भण्डारण क्षमता एवं वास्तविक औसतन भण्डारण क्षमता तालिका 3.1 में दी गई है ।

तालिका 3.1

(भण्डारण क्षमताः मेट्रिक टन में)

क्रमांक	विवरण	2008–09	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13
	निगम की शाखाऐं	237	256	258	271	275
क	**स्वनिर्मित गोदामों की संख्या**	**985**	**993**	**1015**	**1018**	**1028**
1	उपलब्ध औसतन भण्डारण क्षमता	11.41	11.67	11.87	13.11	14.81
2	उपयोग की गई औसतन भण्डारण क्षमता	7.88	8.35	9.00	10.20	11.64
3	स्वनिर्मित भण्डारण क्षमता का उपयोगिता प्रतिशत	69	72	76	78	79
ख	**किराऐ की गोदामों की संख्या**	**320**	**338**	**424**	**526**	**432**
1	वर्ष के दौरान किराए पर ली गई औसतन भण्डारण क्षमता	2.56	2.45	5.03	6.12	6.24
2	वर्ष के दौरान उपयोग की गई किराए की औसतन भण्डारण क्षमता	2.26	1.99	4.24	5.31	5.41
3	किराए की भण्डारण क्षमता का उपयोगिता प्रतिशत	88	81	84	87	87
ग	**संयुक्त उद्यम गोदामों की संख्या**	**-**	**334**	**638**	**1013**	**1427**
1	संयुक्त उद्यम श्रेणी में उपलब्ध औसतन भण्डारण क्षमता	-	6.39	12.60	17.30	33.68
2	उपयोग की गई औसतन भण्डारण क्षमता	-	4.71	10.45	13.31	28.66
3	संयुक्त उद्यम भण्डारण क्षमता का उपयोगिता प्रतिशत	-	74	83	77	85
	सभी तीन प्रकार की भण्डारण क्षमता के लिए (स्वनिर्मित/किराए की/संयुक्त उद्यम)					
	औसतन भण्डारण क्षमता	13.97	20.51	29.50	36.53	54.73
	औसतन उपयोगिता[31]	11.81	16.88	25.35	29.66	46.31
	उपयोग में ली गई भण्डारण क्षमता का प्रतिशत	85	82	86	81	85
	सहमति पत्र के अनुसार लक्षित उपयोगिता भण्डारण क्षमता (प्रतिशत में)	85	87	85	87	87

स्त्रोतः प्रबंधन द्वारा प्रदत्त आंकड़े (संबंधित वित्तीय वर्ष के 31 मार्च की स्थिति) (कैप की भण्डारण क्षमता को शामिल नहीं किया गया अतः आंकडे निगम की मुद्रित वार्षिक प्रतिवेदनों से मेल नहीं खाते) एवं आवधिक भण्डारण उपयोगिता विवरण–पत्र ।

[31] इसमें आरक्षित भण्डारण क्षमता भी शामिल है
(2008–09 में 1.67 लाख मीट्रिक टन)
(2009–10 में 1.83 लाख मीट्रिक टन)
(2010–11 में 1.66 लाख मीट्रिक टन)
(2011–12 में 0.84 लाख मीट्रिक टन)
(2012–13 में 0.60 लाख मीट्रिक टन)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि किराए की क्षमता के बेहतर उपयोगिता के कारण निगम द्वारा वर्ष 2008–09 एवं वर्ष 2010–11 के दौरान लक्षित कुल भण्डारण उपयोगिता हासिल की गई एवं वर्ष 2009–10, 2011–12, एवं 2012–13 के दौरान भी मामूली कमी पाई गई । हालाकि, स्वनिर्मित गोदाम एवं संयुक्त उद्यम गोदामों की श्रेणी में उपयोगिता प्रत्येक वर्ष सहमति पत्र में दर्शाई गई कुल लक्षित भण्डारण उपयोगिता से कम थी ।

निगम की वर्ष 2008–09 में 237 शाखाओं एवं वर्ष 2012–13 में 275 शाखाओं के स्वनिर्मित गोदामों के भण्डारण क्षमता उपयोगिता से संबंधित अभिलेखों की जॉच के दौरान निम्नांकित कमियाँ प्रकाश में आई ।

स्वयं के एवं संयुक्त उद्यम गोदामेां के संदर्भ में उपयोगिता लक्ष्य को निगम कभी भी हासिल ना कर सका ।

- वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान 17 से 25 शाखाओं की भण्डारण क्षमता की उपयोगिता 50 प्रतिशत से कम रही और 71 से 100 शाखाओं की भण्डारण क्षमता की उपयेगिता 70 प्रतिशत से कम रही ।
- परित्याग के कारण दो शाखाओं[32] के स्वनिर्मित गोदामों को कभी भी उपयोग में नहीं लाया गया और इनकी भण्डारण क्षमता को निगम की कुल उपलब्ध भण्डारण क्षमता से भी नहीं हटाया गया ।
- हमने यह भी पाया कि संयुक्त उद्यम के गोदामों की तुलना में स्वनिर्मित स्वंय किराए के गोदामों की भण्डारण क्षमता के कम उपयोग के कारण निगम को राजस्व की हानि हुई जैसा कि अनुगामी पैराग्राफ में उल्लेख किया गया है ।

राज्य सरकार का कथन (जनवरी 2014) है कि विकेन्द्रीकृत उपार्जन में उपार्जित खाद्यान्न के भण्डारण के लिए निगम ने एक नोडल ऐजेन्सी के रूप में कार्य किया । अतः निगम को गोदामों में खाद्यान्न भण्डारण के लिए स्थान रिक्त रखना पडता था । उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सभी पाँच वर्षो में स्वंय के गोदामों की वास्तविक भण्डारण उपयोगिता लक्षित उपयोगिता से कम थी अतः स्वनिर्मित गोदामों के बेहतर उपयोगिता की गुजाइश थी और इस प्रकार निगम किराए के गोदामों पर हुए व्यय को कम कर सकता था ।

स्वनिर्मित गोदामों के बजाए किराए के/संयुक्त उद्यम के गोदामों में भण्डारण करने से हानि

3.17 निगम की नीति के अनुसार भण्डारण के लिए सर्वप्रथम प्राथमिकता स्वनिर्मित गोदामों को, फिर किराए के गोदामों को और अंत में संयुक्त उद्यम गोदामों को देना चाहिए । और भण्डारित खाद्यान्न की डिलेवरी के समय प्राथमिकता इसके उल्टे क्रम में होनी चाहिए ।

किराए के गोदामों के संबंध में एक निश्चित मासिक प्रभार गोदाम मालिक को दिया जाना होता है और जिसका भण्डारण की उपयोगिता स्तर से कोई लेना देना नहीं होता । जबकि संयुक्त उद्यम के गोदामों के संबंध में गोदाम के भण्डारण उपयोग से प्राप्त राशि को एक पूर्व निर्धारित अनुपात में संयुक्त उद्यम भागीदारों के साथ साझा किया जाता है । अतः निगम को खाद्यान्न भण्डारण में स्वनिर्मित स्वयं के गोदाम एवं किराये के गोदामों को प्राथमिकता देनी चाहिए ।

हमने लेखों की जांच में पाया कि चार[33] शाखाओं पर स्वनिर्मित स्वंय के गोदामों एवं किराए के गोदामों में 77 मेट्रिक टन से 7101 मेट्रिक टन भण्डारण क्षमता रिक्त होने के बावजूद भी निगम द्वारा खाद्यान्न को संयुक्त उद्यम गोदाम में रखा गया । यदि संयुक्त उद्यम गोदाम के

[32] निगम के क्षेत्रीय कार्यालय इन्दौर के अधीन घाटा विल्लोद एवं काठीवाड़ा शाखा

[33] पाण्डुर्ना, छिदंवाड़ा, सेवढ़ा एवं गाडरवारा

स्थान पर स्वनिर्मित और किराए के गोदामों की भण्डारण क्षमता का उपयोग किया गया होता तो निगम ₹ 25.69 लाख की राजस्व हानि से बच सकता था ।

राज्य सरकार का कथन (जनवरी 2014) है कि आगामी उपार्जन मौसम में खाली भण्डारण क्षमता की उपलब्धता को सुनिश्चित करने के लिए निगम ने स्वनिर्मित गोदामों से भण्डारित खाद्यान्न की डिलेवरी पहले दी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निगम ने स्वयं के भण्डारण निकासी की निर्धारित नीति का अनुसरण नहीं किया और स्वनिर्मित गोदाम में स्थान रिक्त होने के बावजूद संयुक्त उद्यम गोदामों के भण्डारण करने से राजस्व की क्षति हुई ।

खाद्यान्न का भण्डारण

खाद्यान्न के क्षतिग्रस्त होने के कारण भण्डारण लाभ एंव भण्डारण हानि:

निर्धारित भण्डारण लाभ ना प्राप्त कर पाने के कारण एवम् खाधान्न क्षतिग्रस्त होने से हानिके कारण नागरिक आपूर्ति निगम के द्वारा ₹ 10.92 करोड़ रोके गए ।

3.18 विकेन्द्रीकृत उपार्जन के अंतर्गत विभिन्न ऐजेन्सियों द्वारा उपार्जित खाद्यान्न को निगम के गोदामों में भण्डारित किया जाता है । भारत सरकार के खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले के मंत्रालय द्वारा जारी (अक्टूबर 2003) आदेशों अनुसार यदि भण्डारित गेहूँ वर्ष के 30 जून उपरांत उपार्जन ऐजेन्सी को सुपुर्द किया जाता है तो नमी के अवशोषण के कारण केपों/खुले गोदामों में भण्डारित गेहूँ पर 0.7 प्रतिशत एंव बंद गोदामों में भण्डारित गेहूँ पर एक प्रतिशत भण्डारण लाभ दिया जाना होता है । मध्यप्रदेश कृषि वेयरहाऊस अधिनियम 1947 के चेप्टर तीन के उपखण्ड–9 के तहत निगम को भण्डारित अनाज का रख–रखाव इस प्रकार करना होता है जैसा कि साधारण विवेक वाला एक आदमी अपने गोदाम जमा में अनाज का ध्यान रखता है ।

वर्ष 2008–09 से वर्ष 2012–13 के दौरान सभी आठ क्षेत्रीय कार्यालयों की नमूना जांच के दौरान पाया गया कि बंद गोदामों में वांछित एक प्रतिशत भण्डारण लाभ में 0.01 प्रतिशत से एक प्रतिशत भण्डारण लाभ की कमी थी उसी प्रकार, कैपों/खुले गोदामों में भण्डारित खाद्यान्न के संबंध में 0.70 प्रतिशत के वांछित भण्डारण लाभ में 0.01 प्रतिशत से 0.70 प्रतिशत की कमी थी ***(परिशिष्ट 3.5)***। इस प्रकार समीक्षा अवधि में निर्दिष्ट भण्डारण लाभ प्राप्त ना होने के कारण ₹ 57.58 करोड़[34] की हानि हुई । निगम के द्वारा वांछित भण्डारण लाभ न प्राप्त होने के कारणों का विश्लेषण नहीं किया गया ।

उसी प्रकार, यह भी पाया गया कि समीक्षा अवधि में जल संग्रहण के कारण, अपर्याप्त भण्डारण सुविधा एवं समय पर धूमीकरण ना किया जाने के कारण ₹ 33.92 करोड़ कीमत का खाद्यान्न क्षतिग्रस्त हुआ ।

अपर्याप्त वांछित भण्डारण लाभ (नमी के अवशोषण के कारण) एवं खाद्यान्न के क्षतिग्रस्त होने के कारण वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान मध्यप्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम ने भण्डारण देयकों में से ₹ 10.92 करोड़ रोक लिए ।

इस पर राज्य सरकार का कथन (जनवरी 2014) है कि मध्यप्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम के साथ की गई एक साझा राज्य बैठक में यह निर्णय लिया गया था कि नागरिक आपूर्ति निगम वांछित भण्डारण लाभ प्राप्त न होने एंव खाद्यान्न के क्षतिग्रस्त होने की राशि को भण्डारण देयकों से नहीं रोकी जावेगी ।

कथन में वांछित भण्डारण लाभ प्राप्त ना होने एवं खाद्यान्न के क्षतिग्रस्त होने के कारण उल्लेख नहीं किए । दोनों निगम एक ही प्रशासनिक विभाग (खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं

[34] हानि =निर्दिष्ट भण्डारण लाभ में कमी की मात्राxखाद्यान्न लिए लागू कीमत

उपभोक्ता संरक्षण विभाग, मध्यप्रदेश शासन) के अंतर्गत होने एवं वांछित भण्डारण लाभ में कमी तथा खाद्यान्न क्षतिग्रस्त होने के कारणों की जाँच उपरांत भुगतान के मामले को हल किया जाना चाहिए था ।

खाद्यान्न के भण्डारण हेतु स्टेक संरचना के नए पैटर्न को अपनाना

3.19 बढ़ते उत्पादन के कारण खाद्यान्न भण्डारण की बढ़ती समस्या के ध्यानगत भारतीय खाद्य निगम ने एक स्टैक में 150 एम टी के स्थान पर 181 एम टी खाद्यान्न भण्डारित करने की पद्धति का प्रयोग स्वरूप अपनाया । संतुष्टि प्रदायक परिणाम आने पर भारतीय खाद्य निगम ने (21 अप्रैल 2010) एक स्टैक में 181 एम टी खाद्यान्न भण्डारित करने की इस पद्धति को अपनाने हेतु अपने सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को निर्देशित किया ।

नए प्रकार के कैप कवर्स को अपनाने के अदूरदर्शी निर्णय के कारण ₹ 4.22 करोड़ की हानि ।

इस संबंध में हमने पाया कि हालांकि भारतीय खाद्य निगम ने अप्रैल 2010 में अपने सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को एक स्टैक में 181 एम टी खाद्यान्न भण्डारण हेतु निर्देशित किया था परन्तु निगम ने भण्डारण हेतु उपलब्ध स्थान के बेहतर उपयोग हेतु इस अवधारणा को नहीं अपनाया ।

इस संबंध में विभाग (जनवरी 2014) का कथन है कि निगम को इस नई अवधारणा के बारे में फरवरी 2012 में ही पता चला । उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि फरवरी 2012 में इस अवधारण की जानकारी होने के बावजूद भी एक स्टैक में 181 एम टी के स्थान पर 150 एम टी खाद्यान्न भण्डारण की पुरानी व्यवस्था में बदलाव नहीं किया परिणामस्वरूप प्रतिवर्ष अस्थाई कैपों के निर्माण पर गैर–जरूरी व्यय करना पडा ।

नए प्रकार के कैप कवर को अपनाना

3.20 वर्ष 2011–12 तक निगम कम घनत्व वाली पोलीथीन–ब्लेक पोलीथीन[35] को कैप कवर के रूप में उपयोग कर रहा था । मध्यप्रदेश राज्य सहकारिता विपणन संघ(मार्कफेड) से प्रतिक्रिया के आधार पर निगम ने कुल आवश्यक 13000 कैप कवर्स के विरूद्ध 9000 मल्टी लेयर्ड क्रोस–लेमीनेटेड फिल्म कैप कवर्स[36] के उपयोग हेतु योजना बनाई । निगम ने एक निजी फर्म मेसर्स सुप्रीम इण्डस्ट्रीज लिमिटेड को प्रति कैप कवर ₹ 9791 के हिसाब से 5000 मल्टी लेयर्ड क्रोस लेमीनेटेड फिल्म कैप कवर्स एवं मार्कफेड को उसी प्रकार के 4000 कैप कवर्स ₹ 10,151.71 प्रति कैप कवर के हिसाब से क्रय हेतु ओदश जारी किया ।

इस संबंध में हमने पाया किः

1. मार्कफेड को क्रयादेश जारी किए जाने (अप्रैल 2012) से पूर्व ही निगम को निजी फर्म से दरें प्राप्त चुकी थी । अतः मार्कफेड को उच्चतर दर पर आदेश देने का कोई औचित्य नहीं था जबकि मार्कफेड भी उसी फर्म से कैप कव्हर खरीद रहा था, इसके परिणामस्वरूप ₹ 14.43 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ ।

2. वर्ष 2012–13 में ₹ 4.45 करोड़ मूल्य के 4550 कैप कवर्स आधी एवं वर्षा के कारण खराब हो गए । इस संबंध में निजी फर्म से एवं मार्कफेड से क्रय किए कैप कवर्स को अलग–अलग रिकार्ड संधारण ना करने के कारण किस पार्टी के कितने कैप कवर्स क्षतिग्रस्त हुए पहचाना ना जा सका । निगम ने मार्कफेड को पूरा भुगतान

[35] आकार – 32'x21'x17'

[36] आकार – 32'x21'x18'

कर सुप्रीम इण्डस्ट्रीज के ₹ 2.95 करोड़ रोक लिए । कैप कवर्स के क्षतिग्रस्त होने के कारण ₹ 3.88 करोड़ का खाद्यान्न भी क्षतिग्रस्त हुआ ।

3. क्रय अनुबंध के अनुसार, कैप कवर्स की एक वर्ष की गारण्टी थी। निगम ने क्षतिग्रस्त कैप कवर्स को बदलवाने हेतु कोई प्रयास नहीं किया बजाय इसके क्षतिग्रस्त कैप कवर्स को निजी फर्म से सुधरवा लिया ।

4. इन कैप कवर्स का आकार, मानक आकार से बड़ा होने के कारण निगम को ₹ 36.20 लाख[37] का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा ।

5. पूर्व में उपयोग की जा रही कम घनत्व वाली पालीथीन के लागत से नई मल्टी लेयर्ड क्रोस लेमीनेटेड कवर्स खरीदने को तुलना की जाये तो ₹ 2.21 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ ।

अतः प्रथम वर्ष में बिना क्षेत्र परीक्षण के वृद्ध स्तर पर मल्टी लेयर्ड कैप कव्हर के उपयोग का निर्णय लेने के कारण कैप क्वहर के खरीद पर ₹2.72 करोड़ का अधिक व्यय होने के अलवा निगम को खाद्यान्नों के खराब होने के कारण ₹3.88 करोड़ की हानि हुई ।

विभाग का कथन है (जनवरी 2014) कि राज्य सरकार से प्राप्त निर्देशों के अनुपालन में ही निगम ने ये मल्टी लेयर्ड क्रोस लेमीनेटेड कवर्स उपयोग किए थे एवं प्रबंधन में आगे बताया की कवर्स पूर्व में उपयोग किए जा रहे कम घनत्व वाले पोलीथीन से ज्यादा टिकाऊ थे । एवं कम वजन (32Kg) होने के कारण, कैप कवर्स को कैप के निचले हिस्से में दबाने के लिये बडे आकार के कवर्स खरीदे गए । उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निगम ने इन नए मल्टी लेयर्ड क्रॉस लेमिनेटेड कैप कवर्स को उच्च मूल्य पर खरीदने के अलावा उसके उपयोग की उपयुक्तता की जांच स्थानों पर उपयोग करने के बजाए ज्यादातर स्थानों पर प्रयोग के तौर पर उपयोग किया ।

केप्स के लिए कम घनत्व वाली पोलीथीन काली पोलीथीन की खरीद

3.21 भारतीय खाद्य निगम द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार, प्रत्येक कम घनत्व वाली पोलीथीन – काली पोलीथीन का वजन 52किलोग्राम होना चाहिए । निगम द्वारा वर्ष 2008–09 से वर्ष 2010–11 के दौरान ये कैप कवर्स 48किलोग्राम वजन के मध्यप्रदेश लघु उद्योग निगम के माध्यम से खरीदे गए । हालाकि वर्ष 2011–12 एवं वर्ष 2012–13 के दौरान निगम ने ये केप कवर्स मानक आकार[38] से अधिक वजन के खरीदे । वर्ष 2011–12 एवं 2012–13 में खरीदे गए कम घनत्व वाले पोलीथीन कवर्स–काले पोलीथीन कवर्स का ब्यौरा तालिका 3.2 में दर्शाया गया है ।

[37] मल्टी लेयर्ड कैप का आकार =2x18(32+21)+(32x21)=2580 घन फीट
एल.डी.पी.ई.कवर का आकार =2x17(32+21)+(32x21)=2474 घन फीट
आकार का अन्तर =2580-2474=106 घन फीट
अधिक भुगतान =106x(9791/2580)x9000 केप कवर्स = ₹36.20 लाख

[38] आकार 32′x 21′ x17′

तलिका 3.2

क्र.	वर्ष	खरीदे गए कैप कवर्स की संख्या	औसत दर (प्रति इकाई)	अतिरिक्त व्यय (राशि[39] ₹ में)
1	2011-12	5500	7627	2288100
2	2012-13	5510	7027	2111933
	कुल	**11010**		**4400033**

इन पोलीथीन कवर्स की कीमत का निर्धारण इनके वजन के समानुपातिक होता है । अतः भारतीय खाद्य निगम द्वारा निर्धारित मानक वजन से ज्यादा वजन के कैप कवर्स खरीदने के कारण निगम को 44 लाख का परिहार्य व्यय करना पड़ा जैसा कि अपर तालिका क्रमांक 3.2 में दर्शाया गया है ।

राज्य सरकार का कथन (जनवरी 2014) है कि मध्यप्रदेश लघु उद्योग निगम के दर अनुबंध पर आपूर्तिकर्ता द्वारा ज्यादा वजन के कवर्स प्रदाय किए गए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योकि, निगम ने मध्यप्रदेश लघु उद्योग निगम को क्रय आदेश जारी करते समय कैप कवर्स का मानक वजन उल्लेखित नहीं किया था परिणामस्वरूप ज्यादा वजन के कैप कवर्स खरीदे गए एवं अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ ।

वित्तीय/बजटीय प्रबंधन

3.22 निगम के पिछले वर्षो की वित्तीय स्थिति एवं कार्यशील परिणामों को क्रमशः ***परिशिष्ट 3.6 एवं परिशिष्ट 3.7*** में दर्शाया गया है । निगम की कुल आय वर्ष 2008–09 में ₹ 48.97 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2012–13 में ₹ 220.82 करोड़ हो गई । ह्रास एवं भू–प्रब्याजी पश्चात् कर पूर्व लाभ 31 मार्च 2009 को ₹ 8.37 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2013 को ₹ 72.39 करोड़ हो गया । वर्ष 2008–09 से वर्ष 2012–13 की वित्तीय स्थिति एवं कार्यशील परिणामों की समीक्षा से निम्नाकित निष्कर्ष प्रकाश में आए :–

- निगम की निवेशित पूंजी 31 मार्च 2009 से ₹ 109.03 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2013 को ₹ 295.37 करोड़ हो गई । वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान आय प्रति पूंजी निवेश ₹ 0.45 से ₹ 0.89 के बीच रही ।
- निगम के व्यय का निगम की आय से अनुपात वर्ष 2008–09 में 73 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2012–13 में 63 प्रतिशत हो गई ।
- भण्डारण से प्राप्त प्रति मेट्रिक टन आय 2008–09 में ₹ 350.54 से बढ़कर वर्ष 2012–13 में ₹ 403.39 हो गई ।

वित्तीय नियंत्रण से संबंधित मुद्दे पर अगले पेराग्राफों में चर्चा की गई है ।

मध्यप्रदेश निर्माण विभाग के मेन्युअल के पेराग्राफ 2.130 एवं 2.131 के अनुसार, जब किसी निर्माण कार्य के संबंध में किया गया व्यय, उसके अनुमोदित अनुमानित व्यय से 10 प्रतिशत अधिक होने को होता है तो इस संबंध में सक्षम अधिकारी को पुनरीक्षित अनुमान अनुमोदन हेतु प्रस्तुत किया जाना होता है । इसमें आगे उल्लेखित है कि किसी निर्माणधीन कार्य के संबंध में यदि विस्तारीकरण आवश्यक है तो अनुमोदन अधिकारी को पूरक अनुमान प्रस्तुत किया जाना चाहिए ।

[39] (औसत दर/55) x3 किग्रा.x कुल खरीदी गई मात्रा

हमने पाया कि 11 निर्माण कार्यों[40] में उपयोग की गई मात्रा अनुमोदित मात्रा से 10 प्रतिशत से अधिक थी एवं इन प्रकरणों में बिना सक्षम अधिकारी की अनुमति के ₹4.57 करोड़ का भुगतान हुआ । ***(परिशिष्ट –3.4)*** हमने आगे पाया कि 10 निर्माण कार्यों[41] के संबंध में अतिरिक्त मदों के निर्माण कार्यों में बिना सक्षम अधिकारी के अनुमोदन के ₹ 3.79 करोड़ का भुगतान किया गया । ***(परिशिष्ट–3.4)***

राज्य सरकार का कथन है (जनवरी 2014) अतिरिक्त मदों में निर्माण कार्य साइट पर आवश्यकतानुसार किए गए एवं अनुमानित मात्रा के 10 प्रतिशत से ज्यादा नहीं थे । उत्तर स्वीकार्य योग्य नहीं है क्योंकि बिना सक्षम अधिकारी की अनुमति के अतिरिक्त मात्रा निष्पादित नहीं की जा सकती ।

मानव संसाधन प्रबंधन

3.23 01 अप्रैल 2008 एवं 31 मार्च 2013 की स्थिति में स्वीकृत जनशक्ति एवं वास्तविक जनशक्ति को तालिका 3.3 में दर्शाया गया है ।

तालिका 3.3

क्रमांक	वर्ग	01.04.2008 की स्थिति			31.03.2013 की स्थिति		
		स्वीकृत जनशक्ति	वास्तविक जनशक्ति	अधिक्य(+) / कमी (-)	स्वीकृत जनशक्ति	वास्तविक जनशक्ति	अधिक्य(+) / कमी (-)
1.	श्रेणी-I[42]	13	2	(-)11	13	3	(-)10
2.	श्रेणी-II[43]	35	13	(-)22	35	22	(-)13
3.	श्रेणी-III[44]	698	581	(-)117	693	566	(-)127
कुल		746	596	(-)150	741	591	(-)150

स्त्रोतः निगम प्रबंधन द्वारा प्रदाय जानकारी

बिना सक्षम अधिकारी की अनुमति के अतिरिक्त मदो एवं अतिरिक्त सामग्री के विरूद्ध ठेकेदार को भुगतान ।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि निगम में सभी श्रेणियों के अधिकारी/कर्मचारियों में स्वीकृत जनशक्ति के विरूद्ध कमी रही थी । यह भी देखा जा सकता है कि निगम के क्रियाकलापों में वृद्धि हुई पर स्वीकृत जनशक्ति में कोई अर्थपूर्ण परिवर्तन नहीं हुआ है । 31 मार्च 2013 की स्थिति में श्रेणी–I एवं श्रेणी–II कैडर में क्रमशः 10(77 प्रतिशत) एवं 13 (37प्रतिशत) व्यक्तियों की कमी थी जो प्रदर्शित करता है कि प्रमुख प्रबंधन नियंत्रण कमजोर है एवं

हमने यह भी पाया कि :

- निगम द्वारा स्टाफिंग स्वरूप के लिय अपनाये (जुलाई 1986) दिशा निर्देश के अनुसार, प्रत्येक शाखा/वेयरहाउसिंग केन्द्र, जिसकी भण्डारण क्षमता 10000 मीट्रिक टन से ज्यादा है, का प्रमुख वरि. सहायक प्रबंधक/अधीक्षक/प्रबंधक होना चाहिए । वर्ष 2012–13 में निगम

[40] सात कनवर्टीबल कैप एवं चार अस्थाई पक्के कैप

[41] तीन कनवर्टीबल कैप एवं सात अस्थाई पक्के कैप

[42] सचिव, मुख्य अभियन्ता, महाप्रबंधक (लेखा), महाप्रबंधक (वाणिज्यक), महाप्रबंधक (कार्मिक), महाप्रबंधक (लेखापरीक्षा), महाप्रबंधक (तकनीकी), कार्यपालन यंत्री, उपमहाप्रबंधक (लेखा), उपमहाप्रबंधक (तकनीकी), उपमहाप्रबंधक (सामान्य)

[43] जोनल अभियन्ता, सहायक महाप्रबंधक (लेखा), सहायक महाप्रबंधक (तकनिकी), सहायक महाप्रबंधक (सामान्य), प्रबंधक (तकनिकी), प्रबंधक (विधि), प्रबंधक (लेखा), प्रबंधक (सामान्य), प्रबंधक (सूचना प्रणाली)

[44] संयुक्त प्रबंधक (तकनीकी), संयुक्त प्रबंधक (सामान्य), संयुक्त प्रबंधक (विधि), संयुक्त प्रबंधक (लेखा), कनिष्ट यंत्री, स्टेनोग्राफर, स्टेना–टंकण, ट्रेसर, आतरिक लेखापरीक्षक, वरिष्ठ गुण नियंत्रक सहायक, कनिष्ट गुण नियंत्रक सहायक, सहायक लेखाकार, वरिष्ठ सहायक, सहायक, कनिष्ठ सहायक (लेखा), कनिष्ट सहायक सामान्य, चालक

स्टाफ की कमी के कारण भण्डारित गेंहूँ का धूम्रीकरण ना हो पाने के कारण ₹16.72 करोड़ कीमत का खाद्यान्न नष्ट

की 131 शाखाओं की भण्डारण क्षमता 10000 मीट्रिक टन से अधिक थी (75 शाखाओं की 25000 मीट्रिक टन से अधिक) लेकिन सिर्फ 3 शाखाओं के प्रमुख वरि. सहायक प्रबंधक/अधीक्षक/प्रबंधक थे । शेष 128 शाखाओं के प्रमुख कनिष्ठ अधीक्षक/संयुक्त प्रबंधक थे।

- तकनीकी कर्मचारियों की कमी के कारण भण्डारित खाद्यान्न का धूम्रीकरण ना हो सकने से वर्ष 2010–11[45] में पिपरिया शाखा में मध्यप्रदेश राज्य नागरिक आपूर्ति निगम के भण्डारित 101100 मीट्रिक टन गेहूँ में से 51452.092 मीट्रिक टन गेहू, जिसकी कीमत ₹16.72 करोड़ थी, खराब हो गया ।

निगरानी एवं आंतरिक नियंत्रण तंत्र

3.24 निगम की आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा है जिसमें की सिर्फ चार कर्मचारी/अधिकारी है और यह निगम के आकार, क्रियाकलापों की प्रकृति एवं शाखाओं की संख्या के अनुरूप नहीं है। हमने यह भी पाया कि आतंरिक लेखापरीक्षा शाखा के कर्मचारी/अधिकारियों को वार्षिक लेखा तैयार करने में भी लगाया गया । निगम की आंतरिक लेखापरीक्षा सनदी लेखाकारों द्वारा कराई जाती है । आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/भौतिक सत्यापनों की संक्षेपिका निगम के निर्देशक मण्डल को परीक्षण एवं निर्णय–निर्माण हेतु प्रस्तुत नहीं की गई।

कार्यकारी समिति की बैठक

3.25 मध्यप्रदेश राज्य भण्डारण निगम विनियम के नियमन 3(1) एवं वेयरहाउसिंग कॉपोरेशन अधिनियम, 1962 की धारा 42 के अधीन निगम के क्रियाकलापों की समीक्षा के लिय प्रत्येक माह में एक बार कार्यकारी समिति की बैठक बुलाई जानी चाहिए थी । वर्ष 1958 मे निगम की स्थापना से लेकर वर्ष 2007 तक ये बैठके नहीं बुलाई गई । यह मुद्दा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (वाणिज्यक) 1999–2000 मध्यप्रदेश सरकार में प्रकाश में लाया गया था । प्रबंधन ने कार्यकारी सीमित की बैठके नियमानुसार किए जाने के लिए कोपू को आश्वस्त किया (सितम्बर 2004) था ।

हमने पाया कि कोपू को आश्वस्त किऐ जाने के बावजूद भी वर्ष 2008–09 से 2011–12 की अवधि में सिर्फ छह बैठके सम्पन्न की गई जबकि 2012–13 में कोई भी बैठक सम्पन्न नहीं हुई । अतः निगम में निगरानी प्रणाली कमजोर है।

निगरानी तंत्र में कमी

कम्प्यूटर साफ्टवेयर में आई परेशानी के निराकरण न किए जाने के कारण ₹ 5.34 करोड़ के कम्प्यूटर्स निर्दिष्ट उद्देश्य को पूरा ना कर सके ।

3.26 भारतीय खाद्य निगम ने प्रत्येक वेयरहाउसिंग केन्द्र पर प्रत्येक दिन के अंत में उपलब्ध भण्डारित खाद्यान्न की मात्रा जानने के उद्देश्य से खाद्यान्न प्रबंधन के लिए एकीकृत सूचना प्रणाली के अंतर्गत फरवरी एवं मार्च 2008 में राष्ट्रीय सूचना केन्द्र के जरिए 179 शाखाओं/क्षेत्रीय कार्यालयों पर ₹ 5.34 करोड़ कीमत के कम्प्यूटर्स (हार्डवेयर एवं साफ्टवेयर) स्थापित किए गए। भारतीय खाद्य निगम एवं निगम के बीच समझौते (अक्टूबर 2007) के अनुसार कम्प्यूटर साफ्टवेयर/हार्डवेयर में आई किसी भी परेशानी को राष्ट्रीय सूचना केन्द्र के माध्यम से निराकरण किए जाने की जिम्मेदारी निगम की थी।

हमने पाया कि साफ्टवेयर में आई डाटा इन्ट्री से संबंधित किसी तकनीकी परेशानी के कारण भारतीय खाद्य निगम द्वारा प्रदत्त कम्प्यूटर्स कभी भी निर्दिष्टि उद्देश्य हेतु उपयोग ना किए जा सके । निगम ने साफ्टवेयर में आई तकनीकी परेशानी के निराकरण हेतु राष्ट्रीय सूचना केन्द्र अथवा किसी निजी, संस्था से कोई समाधान नहीं किया । अतः प्रबंध

[45] खुले में भण्डारित : 11400 मी.ट. एवं बंद गोदामों में भण्डारित : 93000 मी.ट.

की निष्क्रियता के कारण, मार्च 2008 में प्रदाय ₹ 5.34 करोड़ कीमत के कम्प्यूटर्स निदिष्ट उद्देश्य हेतु कमी भी उपयोग नहीं किए जा सके । इस प्रकार प्रतिदिन भण्डारित खाद्यान्न की मात्रा की निगरानी का उद्देश्य पूर्ण नहीं किया जा सका ।

राज्य सरकार का कथन (जनवरी 2014) है कि कार्यालयीन कामकाज के लिए इन कम्प्यूटर्स का उपयोग किया गया एवं डाटा इन्ट्री आपरेटर्स को आवश्यक प्रशिक्षण उपरान्त 179 स्थानों में से 138 स्थानों पर सितम्बर 2013 से डाटाइन्ट्री कार्य शुरू किया जा चुका है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन कम्प्यूटर्स का उपयोग खाद्यान्न प्रबंधन के लिए एकीकृत सूचना प्रणाली में किया जाना था जो कि मार्च 2008 से प्राप्त कम्प्यूटर्स में साफ्टवेयर संबंधी परेशानी के निराकरण ना किए जाने के कारण सितम्बर 2013 तक प्रारंभ नहीं किया जा सका ।

निर्दिष्ट आद्रता लाभ (moisture gain) की प्राप्ति की निगरानी ना किया जाना

3.27 भारत सरकार के उपभोक्ता मामले, खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण मंत्रालय, द्वारा जारी (अक्टूबर 2003) निर्देशानुसार भण्डारित खाद्यान्न, जो कि 30 जून के बाद उपार्जन ऐजेन्सी द्वारा उठाया जाता है, तो आद्रता लाभ, बंद गोदाम एवं कैप/खुले गोदामों में भण्डारित खाद्यान्न पर एक प्रतिशत एवं 0.70 प्रतिशत क्रमशः भण्डारण लाभ उपार्जन ऐजेन्सी को दिया जाना है । हालाकि वर्ष 2008–09 से 2012–13 की अवधि में प्राप्त भण्डारण लाभ बहुत ही कम रहा, निगम द्वारा आद्रता लाभ के कारण प्राप्त निर्दिष्ट भण्डारण लाभ प्राप्त न किए जाने के कारणों का विश्लेषण नहीं किया ।

लीज पर प्राप्त भूमि के नवीनीकरण की निगरानी

3.28 निगम राज्य सरकार से भू–अधिग्रहण करता है । अधिग्रहित भूमि के संबंध में निगम को पट्टा (lease deed) कराना होता है और पट्टे की अवधि समापन पर पट्टे का नवीनीकरण कराना होता है। समय पर भूमि–पट्टे के नवीनीकरण को सुनिश्चित करने के लिए निगम द्वारा कोई भी निगरानी प्रणाली नहीं विकासित की गई । इस संबंध में, हमने निम्नलिखित कमियाँ पाईः–

- मार्च 2008 को 19 भूमि के पट्टे की अवधि समाप्त हो चुकी थी जिन्हे नवीनीकरण किया जाना था । 2008–09 से 2012–13 की अवधि में 48 अन्य भूमि पट्टों की अवधि नवीनीकरण हेतु बकाया हो चुकी थी । परन्तु निगम द्वारा इन भूमियों के पट्टो के नवीनीकरण हेतु कोई भी कदम नहीं उठाया गया ।

- आठ में से चार क्षेत्रीय कार्यालयों की 102 स्थानों पर भूमि के संबंध में पट्टा अभिलेख निष्पादित नहीं किया गया । दो प्रकरणों में, भूमि 50 से भी ज्यादा वर्षो से निगम के पास है । शेष चार क्षेत्रीय कार्यालयों से इस संबंध में जानकारी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई ।

निगम का पंजीकरण

3.29 वेयरहाऊसिंग (विकास और विनियमन) अधिनियम, 2007 की धारा–3 के अनुसार कोई भी तब तक वेयरहाऊसिंग व्यापार प्रारंभ या सम्पन्न नहीं करेगा जब तक कि वह संबंधित वेयरहाऊस या वेयरहाऊसों के संबंध में वेयरहाऊसिंग विकास एवं विनियमन प्राधिकरण से पंजीकरण नहीं कराता । इस अधिनियम के लागू (अक्टूबर 2007) होने से पहले जो व्यक्ति

वेयरहाऊसिंग व्यवसाय संचालित कर रहे है उन्हे भी अधिनियम के लागू होने की दिनांक से 30 दिवस की अवधि मे पंजीकरण के लिए आवेदन करना था ।

हमने पाया कि निगम ने अब तक वेयरहाऊसिंग गतिविधियों के संचालन हेतु अधिनियम के अधीन पंजीकरण हेतु आवेदन नहीं किया है ।

गोदाम का किराए पर लिया जाना

3.30 संबंधित क्षेत्रीय प्रबंधक से आवश्यक अनुमति प्राप्त किए बिना ही शाखा प्रबंधक तेन्दुखेडा ने एक निजी गोदाम जो कि पहले से ही चना दाल से भरा हुआ था, को किराए पर लिया (फरवरी 2010) ।

क्षेत्रीय प्रबंधक द्वारा नियंत्रण एवं निगरानी में कमी के कारण गोदाम को अनियमित तरीके से किराए पर लिया गया ।

हमने पाया कि मार्च 2010 एवं जून 2010 में किए गए गोदाम के भौतिक सत्यापन प्रतिवेदन से भी क्षेत्रीय प्रबंधक को इस गोदाम का किराए पर लिए जाने का तथ्य संज्ञान में नहीं आया । यह क्षेत्रीय प्रबंधक के नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण में कमी को दर्शाता है । बाद में इस गोदाम में रखे माल जो कि किराए पर लेते समय से ही रखा हुआ था, के एवज में शाखा प्रबंधक द्वारा अनियमित तरीके से जमा पर्ची का जारी किए जाने के अलावा, भण्डारित चनादाल की मात्रा में कमी एवं क्षतिग्रस्त होने का मामला प्रकाश में आया ।

सरकार का कथन है (जनवरी 2014) कि निगम में निरीक्षण एवं पर्यवेक्षण हेतु पर्याप्त एवं प्रभावशाली प्रणाली है परन्तु कभी कभार कर्मचारियों की लापरवाही से इस प्रकार की घटनाए हो जाती है एवं जिसके लिए संबंधित कर्मचारियों के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही शुरू की गई है । उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि क्षेत्रीय प्रबंधक अपनी पर्यवेक्षण संबंधी जिम्मेदारियों का निर्वाहन करते हुए गोदाम को किराए पर लेने की जानकारी संज्ञान में लाने में असफल रहा ।

निष्कर्ष

निगम ने स्वयं की भण्डारण क्षमता को बढ़ाने के लिए कोई भी दीर्घकालीन योजना तैयार नहीं की । निगम द्वारा राज्य सरकार के साथ सहमति ज्ञापन, जिसमें कि भूमि की आवश्यकता भी शामिल थी, संबंधित वित्तीय वर्ष के लिए पर्याप्त पहले नहीं किए गए जिस कारण गोदामों के निर्माण में बाधा आई । निगम की स्वनिर्मित भण्डारण क्षमता तो बढ़ी पर राज्य की कुल भण्डारण क्षमता में इसकी हिस्सेदारी सीमान्तिक रूप से घट गई ।

पर्याप्त धन की उपलब्धता के बावजूद, लक्षित अतिरिक्त भण्डारण क्षमता के निर्माण के विरूद्ध गोदामों के वास्तविक निर्माण कार्य बहुत ही कम रहे । वैधता अवधि में टेण्डर को अंतिम रूप न दिए जाने के कारण निगम को गोदामों के निर्माण कार्य ऊँची दरों पर कराना पड़ा । कंवर्टेबल कैप और प्री–इंजीनियरिंग गोदामों का निर्माण कार्य समय पर पूरा ना होने के कारण संभावित राजस्व की क्षति हुई ।

स्वनिर्मित एवं संयुक्त उद्यम गोदामों के भण्डारण क्षमता का उपयोग कुल लक्षित उपयोगिता से कम रहा । स्वनिर्मित एवं किराए की भण्डारण क्षमता में स्थान उपलब्धता के बावजूद भी संयुक्त उद्यम गोदामों में भण्डारण के कारण निगम को राजस्व का नुकसान हुआ । भण्डारित खाद्यान्नों पर भण्डारण लाभ प्राप्त न करने तथा उसके की क्षति के कारणों का विश्लेषण निगम द्वारा नहीं किया गया और ना ही इसके लिए कोई उपचारात्मक कार्यवाही की गई । बजाय कुछ स्थानों पर प्रयोग के तौर पर नए प्रकार के कैप कवर उपयोग करने

के निगम ने बहुतायत में केप कवरों को उच्च कीमतों पर खरीदा एवं तुलनात्मक रूप से भारी पौलिथिन केप कवर खरीदे जाने के कारण अतिरिक्त व्यय करना पड़ा ।

सक्षम अधिकारी के अनुमोदन बिना अतिरिक्त मद का निर्माण कार्य किया गया एवं अनुमोदित मात्रा से ज्यादा मात्रा का उपयोग के लिए ठेकेदार को भुगतान किया गया । निगम में प्रत्येक वर्ग में अनुमोदित कार्यशक्ति के विरूद्ध कर्मचारियों/अधिकारियों संख्या की कमी पाई गई ।

आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा का आकार निगम की गतिविधियों की प्रकृति, शाखाओं की संख्या एवं निगम के आकार के अनुरूप नहीं था । निगम के क्रियाकलापों की समीक्षा हेतु कार्यपालन समिति की बैठक निर्धारित समयावधि उपरांत सम्पन्न नहीं हुई । साफ्टवेयर में परेशानी का निराकरण ना किए जाने के कारण कम्प्यूटरों का निगरानी हेतु उपयोग नहीं किया जा सका । भूमि लीज दस्तावेजों के समय पर नवीनीकरण सुनिश्चित करने के लिए कोई निगरानी प्रणाली निगम द्वारा नहीं अपनाई गई ।

अनुशंसाएं

निगम को चाहिए किः–

- गोदामों के निर्माण के लिए प्रभावी ढ़ंग से योजना बनाने एवं लागू करने के लिए राज्य सरकार के साथ सहमति ज्ञापन पत्र संबंधित वित्तीय वर्ष से पहले ही हस्ताक्षर करें ।
- भण्डारण क्षमता को समय–बद्ध तरीके से बढ़ाने के लिए गोदामों के निर्माण में आ रही परेशानियों को चिन्हित करे एवं निपटाए,
- राजस्व के नुकसान को बचाने के लिए निगम के स्वनिर्मित गोदाम एवं किराये के गोदामों को ज्यादा से ज्यादा उपयोग किया जावे,
- निर्दिष्ट भण्डारण लाभ ना प्राप्त होने एवं खाद्यान्न की क्षति होने के कारणों का विश्लेषण किया जावे एवं उसके लिए उपचारात्मक कार्यवाही की जावे एवं,
- समय पर कार्यपालन समिति की सभा की जावे आंतरिक लेखापरीक्षा समूह को सुदृढ़ करना सुनिश्चित करके निगरानी प्रणाली एवं आंतरिक नियंत्रण को सुदृढ़ किया जावे ।