प्रेस विज्ञप्ति

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का कार्यालय

नई दिल्ली

07 अगस्त **2018**

2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 8 - संघ सरकार (रक्षा सेवाएँ), आयुध फैक्ट्रियां संसद में प्रस्तुत

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन 2018 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 8 – संघ सरकार (रक्षा सेवाएं), आयुध फैक्ट्रियां संसद के दोनों सदनों में आज प्रस्तुत किया गया।

यह रिपोर्ट रक्षा उत्पाद विभाग, रक्षा मंत्रालय के अंदर आयुध फैक्ट्री संगठन से संबंधित मार्च-2017 को समाप्त वर्ष के लिए विनिमय लेखापरीक्षा के परिणाम से संबंधित है।

रिपोर्ट में महत्वपूर्ण निष्कर्ष जो कि विशिष्ट रूप से लेखा परीक्षा में पाए गए है, नीचे संक्षेप में दिखाए गए है-

आयुध निर्माणी बोर्ड का प्रदर्शन

आयुध निर्माणी बोर्ड ने वर्ष 2016-17 में राजस्व व्यय एवं पूंजीगत व्यय के लिए बजट अनुदान से ₹16,758 करोड़ एवं ₹715 करोड़ प्राप्त किए जिसमें क्रमशः ₹16,403 करोड़ एवं ₹717 करोड़ रूपये खर्च किए गए।

वर्ष 2016-17 के दौरान, इन फैक्ट्रियों में उत्पादन लागत ₹20,037 करोड़ थी वो पिछले वर्ष की तुलना में 10 प्रतिशत ज्यादा थी। भंडार एवं श्रम का उत्पादन लागत में 56 प्रतिशत एवं 11 प्रतिशत एवं उपरिव्यय (अप्रत्यक्ष लागत) का उत्पादन लागत में 31 प्रतिशत का योगदान था। उपरिव्यय के प्रमुख अवयव पर्यवेक्षण प्रभार एवं अप्रत्यक्ष श्रम लागत हैं जिनका सम्मिलित योगदान कुल मिलाकर 2012-13 से 2016-17 के दौरान कुल उपरिव्यय लागत का 62-65 प्रतिशत था।

ओ.एफ.बी. ने अलग-अलग माँगकर्ताओं को 2016-17 में ₹20,876 करोड़ की सामग्री (पिछले वर्ष से 12 प्रतिशत अधिक) की आपूर्ति की। भारतीय थल सेना, आयुध फैक्ट्रियों के उत्पादन का प्रमुख माँगकर्ता है, जो कुल निर्गम के लगभग 80 प्रतिशत का उपभोग करता है। फिर भी, फैक्ट्रियों ने वर्ष 2016-17 में मदों के केवल 43 प्रतिशत लक्ष्य को ही प्राप्त किया था ।

वर्ष 2016-17 में ओ.एफ.बी. के पास ₹13,758 करोड़ का भंडार था, जो उत्पादन लागत का 69 प्रतिशत था। 31 मार्च 2017 तक स्टोर इन हैंड ₹7,113 करोड़ था, जो कुल भंडारण का 52 प्रतिशत था एवं जिसमें ₹1,026 करोड़ के निष्क्रिय भंडार भी शामिल थे। डब्लू.आई.पी. (अपूर्ण मदों का शॉप फ्लोर में पड़े रहना) कुल भंडारण का 30 प्रतिशत है जो आयुध फैक्ट्रियों के लिए चिंता का विषय है।

(अध्याय I)

गोलाबारूद एवं विस्फोटक का उत्पादन करने वाले फैक्ट्रियों में गुणवत्ता प्रबंधन

उपयोग में अचूकता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने तथा प्रयोक्ताओं की सुरक्षा व सन्तुष्टि के लिए आयुध एवं गोलाबारूद की गुणवत्ता अति आवश्यक है। गुणवत्ता प्रबंधन एक बहुस्तरीय ढ़ांचे के माध्यम से सुनिश्चित किया जाता है जिसमें आयुध फैक्ट्रियों (ओ.एफ.) द्वारा गुणवत्ता नियंत्रण तथा सैन्य बलों को निर्गम के पूर्व गुणवत्ता आश्वासन महानिदेशालय (डी.जी.क्यू.ए.) द्वारा गुणवत्ता आश्वासन (नमूनों व अंतिम जाँच माध्यम से निगरानी) शामिल है।

ऑडिट में वर्ष 2013-14 से 2016-17 के लिए, आयुध फैक्ट्री बोर्ड (ओ.एफ.बी.), गुणवत्ता आश्वासन कंट्रोलेरेट (सी.क्यू.ए.) (गोला बारूद), किरकी एवं पाँच आयुध फैक्ट्रियों व उनके संलग्न सिनियर क्वालिटी एशोरेन्स ईस्टेब्लिश्मेंट (एम.क्यू.ए.ई.) में पाँच उच्च क्षमता गोला बारूद एवं उसके प्रमुख संघटको के प्रबंधन संबंधित प्रदर्शन के निष्पादन को शामिल किया । प्रमुख लेखा परीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित हैं -

- **इनपुट सामग्री की गुणवत्ता जाँच**

इनपुट सामग्री के फैक्ट्री में प्राप्त होने के पश्चात निरीक्षण हेतु निर्धारित 15 दिनों की अवधि में केवल 36 प्रतिशत इनपुट सामग्रियों की जाँच 15 दिनों के अंदर की गई। इनपुट सामग्रियों के संबंध में कुछ महत्वपूर्ण जांच या तो नही की गई या निर्धारित सीमा तक नहीं की गयी थी। इससे तैयार उत्पादों की गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा जिसके कारण रिटर्न फॉर रेक्टीफिकेशन (आर.एफ.आर.) और अस्वीकृति के मामले सामने आए।

- **विनिर्माण प्रक्रम का गुणवत्ता नियंत्रण एवं गुणवत्ता आश्वासन**

प्रक्रिया अनुसूची के अपर्याप्त अनुपालन के साथ साथ किए गए जाँच के अपर्याप्त प्रलेखन के परिणाम स्वरूप आवर्ती आर.एफ.आर./अस्वीकृतियां हुई। ऑडिट में चुने गए पाँच में से तीन प्रकार के गोला-बारूदों की, जिनका मूल्य ₹146 करोड़ था, अस्वीकृति हुई।

हितधारकों के मध्य गुणवत्ता संबंधी आंकड़ों/दस्तावेजों को साझा करने के लिए नेटवर्क क्वालिटी डाटाबेस मैनेजमेंट सिस्टम को मार्च 2012 तक कार्यान्वित किया जाना था। विविध कारणों से इसका कार्यान्वयन निश्चित शेड्यूल से बहुत पीछे था।

- **गुणवत्ता सुधार के लिए प्रयोक्ता प्रतिपुष्टि तथा अन्य संरचनाएँ**

प्रयोक्ता स्तर पर दुघर्टनाओं/विफलताओं की दोष जांच में असामान्य विलम्ब देखा गया। वर्ष 2013-17 के दौरान समापन किये गए 65 प्रतिशत मामलों में रिपोर्ट के समापन के लिए निर्धारित 210 दिन से अधिक व एक मामले में 3727 दिनों तक का समय लिया गया।

डी.जी.क्यू.ए., सेना एवं आयुध फैक्ट्रियों के मध्य दोष जांच और अन्य गुणवत्ता के मामलों पर आयोजित त्रैमासिक पुनरीक्षा बैठकें प्रभावी नही पायी गयीं क्योंकि आवर्ती विलंब के बावजूद कोई उत्तरदायित्व तय नही हुआ था।

प्रयोक्ता को जारी करने के पहले भारी मात्रा में अस्वीकृति की स्थिति में फैक्ट्री एवं एस.क्यू.ए.ई. के द्वारा अस्वीकृति का संयुक्त जांच किया जाना था, जिसे पूरा करने के लिए औसतन 616 दिन का समय लगा और तीन से 62 महीनों के विलम्ब के बावजूद कई मामलों के निष्कर्ष प्राप्त ही नहीं हुए।

फैक्ट्रियों में डी.जी.क्यू.ए.,सी.क्यू.ए., फैक्ट्री, प्रयोक्ता एवं डी.आर.डी.ओ. के प्रतिनिधि के साथ मिलकर ऑल्टरेशन कमिटी गठित की जो कि उत्पाद सुधार (दोष जांच के पश्चात चिन्हित परिवर्तनों सहित) के क्षेत्रों की पहचान कर सके। ऑल्टरेशन कमिटी की कार्यप्रणाली प्रभावी नही थी क्योंकि कमिटी को भेजे गए मामलों में समय पर समाधान नही मिल पाया।

- **गुणवत्ता नीति**

मई 2017 तक मंत्रालय द्वारा कोई अभिलेखित व्यापक गुणवत्ता नीति विद्यमान नही थी। इसके स्थान पर, मंत्रालय/ओ.एफ.बी. द्वारा कई भागों में आदेश/अनुदेश जारी किए गए। विद्यमान गुणवत्ता ढांचे में सामंजस्य का अभाव था तथा हितधारकों के मध्य दायित्व एवं प्राधिकार के उपयुक्त वितरण के लिए समन्वय स्थापित नही हो सका था।

(अध्याय-11)

आयुध फैक्ट्रियों में पैराशूट का उत्पादन

आयुध पैराशूट फैक्ट्री कानपुर (ओ.पी.एफ.) सशस्त्र बलों के लिए विभिन्न प्रकार के पैराशूट बनाती है। उपयोगकर्ताओं के लिए पैराशूट की आवश्यकता, मानव वहन, आपूर्ति गिराने, विमान से पायलटों के आपातकालीन बचाव, निरस्त उड़ान और विमानों की लैंडिंग रन को कम करने में उनके रणनीतिक उपयोग आदि के लिए काफी महत्वपूर्ण है।

ओ.पी.एफ. और ओ.एफ.बी. में 2012-13 से 2016-17 के लिए लेखापरीक्षा, थल सेना और वायु सेना के 11 चयनित पैराशूट के उत्पादन के लिए यह पता लगाने के लिए आयोजित की गई थी कि क्या ओ.एफ.बी. ने उपयोगकर्ताओं को समय पर और उनकी आवश्यकताओं के अनुसार गुणवत्तापूर्ण पैराशूट की आपूर्ति की। लेखापरीक्षा के परिणाम संक्षेप में निम्नवत है:

उत्पादन नियोजन में कमियां थी, जैसे - लक्ष्य तय करने की बैठकें आयोजित करने में दो से पांच महीने की देरी, वस्तु-वार उत्पादन क्षमता की पहचान नही करना और यथार्थवादी लक्ष्य तय करने के लिए बैठकों में उत्पादन की बाधाओं/क्षमताओं में कमी को उजागर नही करना। गुणवत्ता वाले धात्विक संघटकों/कपड़ों और सीमित विक्रेता होने की वजह से लक्ष्य को प्राप्त करने में ओ.पी.एफ. की अक्षमता के कारण लक्ष्यों को वर्ष के मध्य में नियमित रूप से घटाते हुए संशोधित किया गया था।

विश्लेषित किये गए 49 मामलों में से, 2012-13 से 2016-17 के दौरान ओ.पी.एफ. ने केवल पांच मामलों में उत्पादन लक्ष्य प्राप्त किया। यह कमी मुख्य रूप से इनपुट सामग्री की देरी से खरीद एवं प्राप्ति, सीमित विक्रेता आधार एवं ड्राइंग/विनिर्देशन के मुद्दों को हल करने में देरी की वजह से हुई। परिणामस्वरूप, मार्च/अप्रैल 2017 तक नौ पैराशूट आइटमों के लिए आदेश उल्लेखनीय रूप से बकाया थे। उपयोगकर्ताओं को उनके भण्डार में सात पैराशूट आइटम के लिए अधिकृत धारिता के विरुद्ध 33 से 100 प्रतिशत तक की कमी का सामना करना पड़ा ।

ड्राइंग/विनिर्देशन की प्राप्ति में देरी, ओ.पी.एफ. द्वारा वैधता परीक्षण के लिए प्रारंभिक खेप की देरी से आपूर्ति एवं एचडी प्लेटफार्म सिस्टम के लिए सिस्टर फैक्ट्रियों में उत्पादन बाधाओं के कारण, थल सेना एवं नौ सेना के लिए 2000 एवं 2009 में रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी.आर.डी.ओ) द्वारा विकसित दो प्रकार के हैवी ड्राप (एच.डी.) पैराशूटों का थोक उत्पादन शुरू नहीं किया जा सका। 2006 में डी.आर.डी.ओ. द्वारा विकसित काम्बैट फ्री फाल पैराशूट के वैधता परीक्षणों में सेना द्वारा पाई गई घातक त्रुटियों एवं ओ.पी.एफ. तथा डी.आर.डी.ओ. द्वारा गुणवत्ता की समस्याओं को न सुलझाने के कारण थल सेना की मांग को पूरा नहीं किया जा सका।

(पैराग्राफ -3.1)

आयुध फैक्ट्रियों में पिनाका रॉकेट का उत्पादन

पिनाका, भारतीय सेना के लिए, शस्त्र अनुसन्धान एवं विकास स्थापना (ए.आर.डी.ई.) द्वारा विकसित एक बहु बैरल रॉकेट लांचर प्रणाली है। पिनाका रॉकेट का उत्पादन आयुध फैक्ट्रियों द्वारा 2007-08 में शुरू किया गया ।

ऑडिट में पाया गया कि ए.आर.डी.ई. द्वारा पिनाका रॉकेट के तकनीकी दस्तावेजों को अभी तक अंतिम रूप देना एवं ऑथोरिटी होल्डिंग सील्ड पाटिर्कुलर (ए.एच.एस.पी.) रोल को कंट्रोलेरेट ऑफ क्वालिटी एश्यूरेन्स (अरमामेंट) को हस्तांतरण करना बाकी था। आगे, मार्च 2011 तथा जुलाई 2016 के बीच पिनाका रॉकेट का प्रूफ फायरिंग के दौरान अत्यधिक न्यून आयाम, रॉकेट का फटना, प्रोपेलेंट के खंड का प्रज्वलन आदि जैसी गंभीर गुणवत्ता समस्याएँ देखी गयीं। ए.आर.डी.ई. ने जुलाई 2016 से पिनाका रॉकेट

का उत्पादन रोक दिया तथा इसके पश्चात दो बार फेल्यर एनालिसिस बोर्ड (एफ.ए.बी.) का गठन किया गया था (जुलाई 2016 तथा अप्रैल 2017)। तथापि, एफ.ए.बी. अपने प्रतिवेदनों में, पिनाका रॉकेट के निर्माण में वास्तविक समस्या को पहचान करने में विफल रहे।

इस प्रकार, मार्च 2017 तक दस वर्ष पूर्ण होने के बाद भी पिनाका रॉकेट का उत्पादन अभी तक स्थापित नही हो सका। उत्पादन एवं सेना को रॉकेट निर्गमित करने पर रोक के कारण, ₹478 करोड़ मूल्य का भंडार, जुलाई 2017 तक ओ.एफ. चंदा में पड़े हुए थे। पिनाका के अप्रयुक्त भंडार का उपयोग ए.आर.डी.ई. के आगे के निर्देशों पर निर्भर है।

(पैराग्राफ 3.2)

आयुध फैक्ट्रियों के बीच स्टोर इन ट्रांज़िट (एस.आई.टी.)

सहयोगी फैक्ट्रियों से भंडार प्राप्ति के बाद कन्साईनर फैक्ट्री के बुक में चार्ज में नहीं लिए जाने के कारण स्टोर इन ट्रांजिट (एस.आई.टी.) उत्पन्न होती है। आयुध फैक्ट्री संगठन में ₹682 करोड़ (मार्च 2013) से ₹944 करोड़ (मार्च 2017) एस.आई.टी. की वृद्धि हुई, जो कि इंटर फैक्ट्री डिमांड (आई.एफ.डी.) मदों के उत्पादन लागत का 15 प्रतिशत था ।

छः आयुध फैक्ट्रियों, जिनमें अधिकतम एस.आई.टी. थी, की लेखापरीक्षा में यह प्रकट हुआ कि सहयोगी फैक्ट्रियों से प्राप्त भंडारों के निरीक्षण और लेखांकन के लिए निर्धारित मानदंडो और समय-सीमा का पालन नहीं करने के परिणाम स्वरूप स्टोर इन ट्रांज़िट (एस.आई.टी.) का संचयन हुआ है। स्टोर इन ट्रांज़िट (एस.आई.टी.) के लिए जिम्मेदार प्रमुख खामियाँ यह थी:

- अत्यधिक देरी /सहयोगी फैक्ट्रियों से प्राप्त स्टोरों के निरीक्षण का पूरा नहीं होना; निरीक्षण में ख़ारिज किए गए स्टोरों पर निर्णय का लंबित होना;
- भंडार का कम मात्रा में प्राप्त होना या आई.एफ.डी. मे सटिक रूप से प्रविष्टि नहीं करना;
- कन्साईनी कारखानों के लेखा कार्यालय द्वारा वाउचरो का गैर मिलान; एवं
- लेखा को जोड़ने में/प्रविष्टि करने मे त्रुटि के कारण वस्तुओं का एस.आई.टी. के तहत फर्जी धारण होना।

वार्षिक लक्ष्यों के विरूद्ध उत्पादन में कमी करने वाले कारकों में एस.आई.टी. का संचयन एक कारण है| समय-समय पर अंतर-फैक्ट्री मिलान और एस.आई.टी. के भौतिक सत्यापन के लिए कोई तंत्र उपलब्ध नहीं था| समयबद्ध निकासी के लिए फैक्ट्री स्तर पर कोई प्रभावी निगरानी नहीं थी; चयनित फैक्ट्रियों में सबसे पुराना लंबित मामला 2005-06 का है|

(पैराग्राफ 3.3)

आयुध फैक्ट्री इटारसी में नाइट्रो ग्लिसरीन प्लांट की गैर-कमिशनिंग

ठेकेदार द्वारा नए नाइट्रो ग्लिसरीन प्लांट को शुरू करने में अत्यधिक देरी के बावजूद, अनुबंधित प्रावधान के अनुसार आयुध फैक्ट्री इटारसी प्लांट को अस्वीकार करने और प्लांट को ठेकेदार की लागत पर प्रतिस्थापित करने के लिए ठेकेदार को बाध्य करने में विफल रहा। इसके परिणामस्वरूप ₹34.43 करोड़ का अतिरिक्त निवेश हुआ और नाइट्रो ग्लिसरीन के फैक्ट्री की उत्पादन क्षमता में कमी आई, जबकि मौजूदा नाइट्रो ग्लिसरीन प्लांट पहले से ही अपने जीवन काल से अधिक अवधि तक चल चुका था एवं इसे कलपुर्जो की भारी कमी का सामना करना पड़ रहा था

(पैराग्राफ 3.4)

बायलर हाउस का उपयोग न करने के कारण ₹14.30 करोड़ की निधि का अवरुद्ध होना

बाई-मॉडलर चार्ज सिस्टम (बी.एम.सी.एस.) प्लांट को स्थगित रखने और उसके बाद मेसर्स इजरायल मिलिट्री इंडस्ट्रीज (आई.एम.आई) इजरायल के साथ अनुबंध को रद्द करने के मंत्रालय के जुन 2009 के फैसले के बावजूद आयुध फैक्ट्री नालंदा द्वारा आई.एम.आई. के विनिर्देश अनुसार, बी.एम.सी.एस. प्लांट के लिए भाप को तैयार करने वाले बायलर हाउस का निर्माण किया गया। निर्माण कार्य नवंबर-2012 में पूर्ण हुआ एवं तब से बायलर हाउस निष्क्रिय पड़ा रहा, जिसके परिणाम स्वरूप ₹14.30 करोड़ की निधि अवरूद्ध हो गई।

(पैराग्राफ 3.5)