कार्यकारी सारांश

पृष्ठभूमि

सेवाओं की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए वस्त्रादिक मदों (जी.एस. एवं सी.) तथा सामान्य भंडार के उत्पादन में आयुध फैक्ट्री बोर्ड कोलकाता (ओ.एफ.बी.) एवं आयुध उपस्कर समूह मुख्यालय कानपुर (ओ.ई.एफ.एच.क्यू) के नियंत्रण के अंतर्गत आयुध उपस्कर समूह (ओ.ई.एफ.जी.) की पाँच (फैक्ट्रियाँ) संलग्न हैं। इन मदों की मुख्य प्राप्तकर्ता (लगभग 77 प्रतिशत) थल सेना है।

ओ.ई.एफ.जी. में संसाधनों के अल्प उपयोग, उत्पादन के कार्य-निष्पादन में कमी, भंडार एवं मशीनरी की अधिप्राप्ति में दोष, अदक्ष उत्पादन नियोजन आदि के बारे में भारत के नियंत्रक-महालेखा परीक्षक के पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उल्लेख किया गया था। 1999-2004 की अवधि के लिए इन फैक्ट्रियों का कार्य-निष्पादन, फरवरी-जून 2004 के दौरान पुनरीक्षित किया गया इसके परिणामों को भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के 2005 के प्रतिवेदन संख्या 06 के पैरा 8.2 में समाविष्ट किया गया है। उत्पादन योजना, क्षमता का उपयोग, थल सेना (उत्पादनों के मुख्य प्राप्तकर्ता) को सही समय पर विशिष्ट गुण्वत्ता के जी.एस. एवं सी. उत्पादन को निर्गमित करने तथा उत्पादन आदि के क्षेत्र को केन्द्र-बिन्दु बनाकर जनवरी-जुलाई 2011 के दौरान हमारे द्वारा नये सिरे से ओ.ई.एफ.जी. का कार्य-निष्पादन पुनरीक्षित किया गया। वर्ष 2011-12 के लिए, जहां भी इस प्रतिवेदन में उल्लिखित है, अप्रैल 2013 के बाद में डाटा संग्रहित किया गया था।

वर्ष 2008-12 के दौरान इन फैक्ट्रियों की कार्य-निष्पादन लेखापरीक्षा, योजना से लेकर उसे कार्यान्वित करने तक की प्रणालीगत कमियों को दर्शाता है।

मूल निष्कर्ष

1. वार्षिक उत्पादन लक्ष्य के निर्धारण में दोष/त्रुटि

लक्ष्य की वैभिन्यता एवं फैक्ट्रियों की क्षमता, वार्षिक उत्पादन लक्ष्य के निर्धारण में विलंब तथा फैक्ट्रियों द्वारा एक पक्षीय स्तर पर लक्ष्य को न्यून करना जैसी कमियों के साथ विद्यमान थी जिसके परिणामस्वरूप सेना को मदों की आपूर्ति में चूक हुई।

(अध्याय -III)

2. अधिप्राप्ति मानकों का उल्लंघन

ओ.एफ.बी का सामग्री प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति नियमपुस्तक (एम एम पी एम) के पैराग्राफ 3.1.1, 3.7.7, 4.6.1 तथा अनुलग्नक- 47 में अधिप्राप्ति मानकों, प्रक्रिया आदि का वर्णन है। हमने देखा की 2008-11 के दौरान एम एम पी एम में विद्यमान इन प्रावधानों का उल्लंघन कर भंडार की अधिप्राप्ति के कारण ₹165.54 करोड़ की कीमत के भंडार का अतिप्रावधान हुआ। इसी प्रकार निर्धारित प्रावधान के विरूद्ध खुली निविदा जाँच (ओ.टी.ई.) के द्वारा निर्धारित एम एम पी एम में 20 प्रतिशत खरीद के प्रति, चार फैक्ट्रियों ने इनका उल्लंघन करते हुए ओ.टी.ई. के द्वारा केवल चार से दस प्रतिशत खरीद की। ओ.टी.ई. के स्थान पर सीमित निविदा जाँच (एल.टी.ई.) पर निर्भरता के कारण, 40 आपूर्ति आदेशों के माध्यम से 14 मदों की अधिप्राप्ति में ₹12.31 करोड़ का अतिरिक्त व्यय पाया गया। इसके अतिरिक्त, ओ.एफ.बी. के निर्देशों का उल्लंघन करते हुए (अप्रैल 2007) ओ.एफ.बी. द्वारा निर्धारित अंतिम खरीद दर से आठ प्रतिशत अधिक दर की औचित्यपूर्ण सीमा का उल्लंधन करते हुए भी ₹94.33 करोड़ मूल्य के 107 आपूर्ति आदेश ओ.ई.एफ.जी. द्वारा प्रस्तुत किए गये। इससे यह स्पष्ट होता है कि, फैक्ट्रियों द्वारा आदेशों को प्रस्तुत करने के पहले मूल्य की उपयुक्तता सुनिश्चित नहीं की गयी थी।

जुलाई 2007 के ओ.एफ.बी के निर्देश के अनुरूप आपूर्तिकर्ताओं के गठजोड़ को समाप्त करने में विफलता के कारण विभिन्न आपूर्तिकर्ताओं से 102 आदेशों के द्वारा ₹33.91 करोड़ मूल्य के भंडार की अधिप्राप्ति एक समान दरों पर की गई।

एम.एम पी. एम. में दिये गये विशिष्ट समय-सीमा की तुलना में पांच फैक्ट्रियों द्वारा 2008-12 में दिए गये 11689 आदेशों में से, ₹430.63 करोड़ के 4117 आदेशों के प्रस्तुतीकरण में भारी विलंब (1441 दिनों तक) हुआ।

(अध्याय -IV)

3. मदों के उत्पादन तथा सेना को निर्गम में चूक

208 में से 116 मामलों में जी.एस. एवं सी. मदों के उत्पादन एवं सेना को निर्गम में, कमी की प्रतिशतता 21 से 100 प्रतिशत के मध्य रही। 2008-12 के दौरान प्रत्येक वर्ष में विश्लेषित 52 मदों में से, 34 से 41 मदों के संबंध में, कमी का मूल्य ₹1147.13 करोड़ रहा। इसके अतिरिक्त, अगले वर्ष में अवधि उपरांत उत्पादित व निर्गमित मदों का मूल्य ₹493.08 करोड़ रहा। कार्य को वाहय स्रोतों से कराने के बावजूद, जी.एस. एवं

सी. मदों के निर्गम, में स्थानिक चूक तथा कई मामलों में लक्ष्य के एक पक्षीय न्यूनीकरण से, सेना को गंभीर स्थिति का सामना करना पड़ा। ओई.ई.एफ.जी., अर्ध सैनिक बलों की आवश्यकताओं को पूरा करने में भी विफल रहा, क्योंकि 2008-12 के दौरान जी.एस. एवं सी. मदों की उनकी आवश्यकता (₹1068.36 करोड़) का केवल 2.62 प्रतिशत से कम भाग ही पूरा कर सका।

(अध्याय -V)

4. संसाधनों का अल्प उपयोग

2008-12 में उपलब्ध मानक श्रम घंटो का पूर्ण उपयोग न होने पर भी, फैक्ट्री प्रबंधन ने औद्योगिक कर्मचारियों को ₹48.68 करोड़ समयोपरि भुगतान की अनुमति प्रदान की। इसके अतिरिक्त, 2011-12 में उजरती कार्य लाभ के रूप में, फैक्ट्रियों ने आई ई को ₹10.91 करोड़ की अतिरिक्त अदायगी की। मशीनों के एकल शिफ्ट उपयोग के कारण, क्षमता का अल्प उपयोग हुआ जो की 45 से 69 प्रतिशत के मध्य था।

(अध्याय -VI)

5. निम्न स्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण एवं उत्पादों का आश्वासन

स्थापित मदों के संबंध में भी गुणवत्ता आश्वासन स्तर पर फैक्ट्रियों द्वारा अकुशल उत्पादन तथा अपर्याप्त गुणवत्ता नियंत्रण 'सुधार हेतु वापसी' (आर.एफ.आर.) के बढ़ोतरी का कारण बना। 2008-12 के दौरान 31 मदों के संबंध में, 266 में से 72 मामलों में, यह देखा गया कि आर.एफ.आर. की उच्च दर 20 प्रतिशत से अधिक और 100 प्रतिशत तक थी। 2009-11 के दौरान दो फैक्ट्रियों में, ₹ 11.66 करोड़ के पांच मदों की अंतिम रूप से अस्वीकृति हुई। नियमित उपभोक्ता परिवादों के अतिरिक्त, हमने प्रयोक्ता के स्तर पर ₹ 10.42 करोड़ के अस्वीकृति के पाँच मामलों को पाया, जबकि वे सभी गुणवत्ता आश्वासन एजेन्सियों द्वारा निरीक्षण में स्वीकृत कर दी गई थी।

(अध्याय -VII)

6. मांगकर्ताओं को उत्पाद को जारी करने में आवर्ती हानि

मांगकर्ताओं को मदों के निर्गमन में 2008-12 के दौरान, ओ.एफ.बी. के अनुपयुक्त मूल्य निर्धारण प्रणाली और फैक्ट्रियों द्वारा अप्रभावी लागत नियंत्रण के कारण, चार फैक्ट्रियों में आवर्ती हानियाँ हुई। 2008-12 के दौरान, ओ.ई.एफ.जी. को, ₹226.09 करोड़ की शुद्ध हानि का सामना करना पड़ा। इसके अतिरिक्त, अन्य फैक्ट्री की तुलना में, एक फैक्ट्री में, सामान्य मदों की उत्पादन लागत अधिक होने के कारण, 16 मामलों में ₹105.47 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। ओ.ई.एफ.जी. का प्रति वर्ष केवल छः प्रतिशत का

उत्पादन अंश था, जबकि 2008-12 के दौरान आयुध फैक्ट्री संगठन का प्रत्यक्ष श्रम लागत, 16 से 18 प्रतिशत तक था।

अपने अतिशय मूल्य के कारण, ओ.ई.एफ.जी. अपने उत्पादनों के लिए संभाव्य विपणन क्षेत्र स्थापित नहीं कर पा रहा था।

(अध्याय -VIII)

7. अप्रभावी आंतरिक नियंत्रण और अनुश्रवण

ओ.ई.एफ. एच. क्यू द्वारा फैक्ट्रियों में अपर्याप्त आंतरिक नियंत्रण एवं उचित अनुश्रवण के अभाव के साथ-साथ अप्रभावी अनुश्रवण एवं दिशानिर्देश के कारण, समाप्त/अनुपस्थित अधिपत्र के श्रम प्रभारों को दर्ज करने में अनियमितता, अस्वीकृतियों/ रद्दी से व्युत्पन्न हानियों का अविनमियतीकरण एवं बिना सामग्री/ अधिक सामग्री के आहरण से निर्माण हुआ। ओ ई एफ जी के कार्यों पर उच्च स्तरीय प्रबंधन द्वारा किया गया अनुश्रवण भी अपर्याप्त था।

(अध्याय -IX)

संस्तुतियाँ

- ***मंत्रालय को सुनिश्चित करना चाहिए कि, सेना और ओ.एफ.बी. निकटवर्ती समन्वय के साथ, ओ.ई.एफ.जी. की क्षमता और सेना की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए, उत्पादन के लक्ष्य को निर्धारित करें। ओ.एफ.बी. को लक्ष्य निर्धारण बैठक के पूर्व ही, सेना के प्रत्येक मद के लिए अपनी उत्पादन क्षमता के बारे में जानकारी प्रदान करना चाहिए।***

- ***फैक्ट्रियों को अधिप्राप्ति के लिए, आवश्यक समय देने के लिए मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि, सेना तथा ओ.एफ.बी. लक्ष्य निर्धारण बैठक का आयोजन सही समय पर करें ।***

- ***ओ.एफ.बी. को सुनिश्चित करना चाहिए, कि फैक्ट्रियाँ अधिक अधिप्राप्ति से बचने के लिए विश्वसनीय एवं विशुद्ध प्रावधान हेतु, भंडार की शुद्ध आवश्यकता के आकलन में, निर्धारित नियमों/दिशानिर्देशों का अनुपालन करें।***

- ***ई-अधिप्राप्ति प्रणाली को सभी फैक्ट्रियों में दक्षता से लागू करना चाहिए तथा सभी फैक्ट्रियों को सामंजस्यपूर्ण डॉटाबेस अनुरक्षित करना चाहिए।***

- *ओ एफ बी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि गठजोड़ीकरण से बचने के लिए जुलाई **2007** के ओ एफ बी के दिशानिर्देशों का अधिप्राप्ति एजेन्सियों को कड़े रूप से पालन करना चाहिये।*

- *यथार्थपरक उत्पादन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए, मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि ओ.ई.एफ.जी., विवेक पूर्ण उत्पादन और अधिप्राप्ति योजना को व्यवस्थापित करें।*

- *यह सुनिश्चित करने के लिए एक पद्धति विकसित किया जाना चाहिए कि, आयुध फैक्ट्रियों के लेखे में, क्रेडिट के साथ-साथ थल सेना के लेखे से डेविट तभी हो, जब परेषिती थल सेना द्वारा, उनके डिपो द्वारा भंडार स्वीकृत एवं परीक्षित हो जाय जिससे अवधि उपरांत निर्गमन का दोषपूर्ण लेखाकंन समाप्त हो सके।*

- *दरों की उपयुक्तता सुनिश्चित करने के लिए, एक तकनीक को निर्मित कर और कार्यों के वाह्यस्त्रोतीकरण को कम करने के लिए समर्पित क्षमता का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित कर ओ.एफ.बी. को वाहय स्त्रोतो से कार्य की नीति को व्यवस्थित करना चाहिए।*

- *ओ.एफ.बी. को ओ. ई. एफ एच. क्यू में एक डाटाबेस तैयार करना चाहिये जो कार्यों के वाह्यस्त्रोतीकरण के लिए उचित तथा नवीनतम दरों के साथ हो और जिसे सभी फैक्ट्रियों द्वारा उपभोग किया जा सके।*

- *ओ.एफ.बी. को सुनिश्चित करना चाहिए कि, फैक्ट्रियाँ अपने उत्पादन क्रिया-कलापों का दक्षतापूर्ण नियोजन करे, कार्यभार आवश्यकताओं के अनुरूप अपनी श्रमशक्ति को सही दिशा में विवेकपूर्ण तरीके से तैनात करें तथा कार्य के लिए समयोपरि भुगतान पर निर्भरता के पूर्व उपलब्ध एस.एम.एच. का पूर्ण रूप से उपयोग करें।*

- *मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिये की ओ.एफ.बी. निश्चित किये गये आउटपुट एस एम एच के ऊपर अतिरिक्त **25** प्रतिशत छोड़कर उजरती कार्य लाभ का भुगतान करने के लिये सही प्रणाली का पालन करे।*

- *क्षमता उपयोग तथा उत्पादकता को बढ़ाने के लिए ओ.एफ.बी. को फैक्ट्रियों में युगल शिफ्ट कार्य को कार्यरूप में लाने का प्रयास करना चाहिए।*

- *उचित पहचान के बाद सभी अधिक/अप्रचलित/अनुपयोगी/रद्दी को निस्तारित करने के लिए ओ.एफ.बी. को विभिन्न फैक्ट्रियों में सामग्री भंडारण की सामयिक पुनरीक्षा की प्रणाली को स्थापित करने का प्रयास करना चाहिए।*

- *ओ.एफ.बी. को इस बात को अवश्य सुनिश्चित करना चाहिए कि फैक्ट्रियाँ इनपुट सामग्रियों के निरीक्षण के लिए निर्धारित मानको को कर्मठता से परिपालित करें।*

- *ओ.एफ.बी. को फैक्ट्रियों के स्वतंत्र गुणवत्ता नियंत्रण कर्मचारी द्वारा आवश्यक शत-प्रतिशत पूर्व-निरीक्षण करवाना सुनिश्चित करना चाहिए।*

- *मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि उत्पादनों पर कड़े रूप से मूल्य नियंत्रण को लागू करने के लिए विश्वसनीय मूल्य-डाटा जारी करना चाहिये।*

- *मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए, कि ओ.एफ.बी. तथा फैक्ट्रियाँ, सभी संबंधित क्रिया-कलापों के लेखांकन और अभिलेखीकरण तथा मुख्य रूप से नियोजन एवं उत्पादन जैसे क्षेत्रों में, अपने आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण प्रणाली को मजबूत करे।*

- *ओ.ई.एफ.जी. द्वारा एक विस्तृत एवं प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली विकसित किया जाना चाहिए जिससे बिना सामग्री अथवा अधिक सामग्री के आहरण से निर्माण तथा श्रम प्रभारों को दर्ज करने में होने वाली अनियमितताओं से बचा जा सके।*