अध्याय IX: आन्तरिक नियन्त्रण

लेखा परीक्षा उद्देश्य

क्या वर्तमान आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली पर्याप्त एवं प्रभावी थी।

लेखा परीक्षा मानदण्ड के स्रोत

- *ओ.एफ.बी. की बैठकों के कार्यवृत्त; एवं*
- *प्रबन्धन सूचना प्रणाली।*

9.1 सामान्य

सख्त आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति की मौजूदगी और अनुपालन से कार्य संचालन एवं वित्तीय मामलों में अनियमितता व त्रुटियों का जोखिम कम होता है तथा यह लेखांकन, वित्तीय रिपोर्टिंग एवं फैक्ट्री के संचालन में समग्र दक्षता से संबंधित मामलों में आश्वासन प्रदान करता है। ओ.ई.एफ.जी. में वर्तमान नियंत्रण के महत्वपूर्ण पहलू निम्नवत हैं।

- फैक्ट्रियों के महाप्रबन्धकों, ओ.ई.एफ. एच क्यू(मुख्यालय) एवं ओ.एफ.बी. द्वारा कार्य-कलापों का अनुश्रवण एवं पुनरीक्षा;
- प्रबन्धन सूचना पद्धति ;
- आन्तरिक लेखा परीक्षा; एवं
- सतर्कता

अध्याय III से VIII में दर्शाये गए कमजोरियों के अतिरिक्त ओ.ई.एफ.जी. में अन्य पर्याप्त नियंत्रण खामियां अधोलिखित हैं।

9.2 विनिर्माण सम्बन्धी नियंत्रण विफलता

डी ए डी ओएम के पैराग्राफ 601 को आयुध फैक्ट्रियां मानक अनुमान तैयार करने की आवश्यकता होती है जिसमें निर्माण प्रक्रिया में अपरिहार्य अस्वीकृति की अनुमेयता सहित, किसी मद की निश्चित मात्रा के निर्माण हेतु आवश्यक सामग्री की मात्रा तथा श्रम-घंटों का विवरण दिया होता है। डी ए डी ओएम के पैराग्राफ 621 के अनुमान के अनुसार और आदेशित मात्रा के लिए, महा प्रबन्धकों को मदों के निर्माण के लिए सम्बन्धित उत्पादन कारखाना को "निर्माण एवं सामग्री अधिपत्र" जारी करने की आवश्यकता होती है जिसके आधार पर श्रम और सामग्री आहरित की जाती है। इस अधिपत्र को छः महीने की अवधि के भीतर कार्यान्वित एवं समाप्त होने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त डी ए डी ओएम का पैराग्राफ 57 मानक अनुमानों के साथ अधिपत्र

किसी भी विशेष कार्य अथवा बैच में, श्रम एवं सामग्री के उपयोग पर नियंत्रण के लिए प्रमुख माध्यम का कार्य करता है।

हमने ओ.ई.एफ.जी में इन नियंत्रणों की विफलता देखी परिणामतः श्रम एवं सामग्री दर्ज करने में अनियमितता, निरस्तीकरण छिपाना, एवं हानियों का अविनियमितीकरण आदि अनियमितताएं हुईं। इन कमियों के महत्वपूर्ण बिन्दुओं पर अग्रिम पैरा-ग्राफों में चर्चा की गई है।

9.2.1 श्रम प्रभारों को अनियमित रूप से दर्ज करना

हमने पाया कि 2008-09, 2009-10, एवं 2011-12 के दौरान ओ.सी.एफ.एस, ओ.सी.एफ.ए तथा ओ.ई. एफ.एच और 2008-09 एवं 2009-10 में ओ.ई. एफ.सी तथा ओ.पी.एफ में,अधिपत्र के समाप्त हो जाने के बाद भी श्रम एवं समानुपातिक उपरिव्यय की प्रविष्टि अनियमित रूप से की जाती रही, जिसका सारांश तालिका-39 में दर्शाया गया है।

तालिका-39: श्रम एवं उपरिव्यय की अतिरिक्त प्रविष्टि

फैक्ट्री	समाप्त अधिपत्रों की संख्या	अधिपत्रों की समाप्ति के बाद व्ययों की प्रविष्टि (₹ करोड़ में)		
		श्रम	श्रम के समानुपातिक उपरिव्यय	योग
ओ.ई. एफ.सी	375	4.11	6.37	10.48
ओ.सी.एफ.एस	664	2.94	4.25	7.19
ओ.सी.एफ.ए	139	7.10 (उपरिव्यय सहित)	ब्रेक-अप उपलब्ध नहीं	7.10
ओ.पी.एफ	47	0.48	0.73	1.21
ओ.ई. एफ.एच	21	0.36	0.61	0.97
योग	**1246**			**26.95**

6 समाप्त अधिपत्रों में कुल ₹26.95 करोड़ की अतिरिक्त श्रम एवं उपरिव्ययों की प्रविष्टि की गई, जिससे आन्तरिक नियन्त्रण तकनीक की विफलता एवं कम्प्यूटर प्रणाली द्वारा अधिपत्रों की समाप्ति के बाद भी, मात्रा से अधिक सामग्री की प्रविष्टि की अनुमति दी तथा इस प्रणाली अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी अधिकारीगण इस त्रुटी को पहचानने में विफल रहे। ओ.पी.एफ. के लेखा कार्यालय (ए.ओ.) ने (जनवरी 2011) इस अनियमितता को चिन्हित करते हुए महाप्रबंधक से इन मामलों का परीक्षण तथा इस प्रकार के अनियमित अभ्यास का कारण बताने का निवेदन किया। किन्तु महाप्रबन्धक ने न तो इसका परीक्षण किया न ही इस अनियमित अभ्यास को बन्द करने के लिए की गई किसी सुधारात्मक कार्यवाही का अभिलेख रखा।

श्रम एवं उपरिव्यय प्रभारों को न्यायोचित्य स्पष्ट करते हुए मंत्रालय ने कहा कि नियोजन, उत्पादन एवं नियंत्रण (पी. पी. सी.) प्रणाली यह अनुमति नहीं देती कि अधिकृत मात्रा से अधिक श्रम/फैक्ट्री में उपरिव्यय की जाए तथा अतः समाप्ति के बाद पर दुबारा प्रविष्टि की अनुमति नहीं दी गई। यह अभिमत स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अधिपत्रों की समाप्ति के बाद की गई अनियमित प्रविष्टि के समर्थन में, लेखा परीक्षा के साक्ष्यों से मंत्रालय का अभिमत अप्रमाणिक हो जाता है।

लेखा कार्यालय के अभिलेखों से ज्ञात होता है कि ओ.सी.एफ.एस. ने 599 अवास्तविक निर्माण अधिपत्रों के प्रति उजरती कामगारों को 14.70 लाख एस. एम. एच. के लिए ₹17.45 करोड़ का भुगतान किया (मई-सितंबर 2010)। ओ.सी.एफ.एस के लेखा कार्यालय द्वारा बार-बार यह बिन्दु उठाने पर भी फैक्ट्री प्रबन्धन द्वारा इस गलती को ठीक करने की न तो सुधारात्मक और न ही उजरती कामगारों (पी डब्लू) को दिए गए अधिक भुगतान को वसूल करने हेतु कोई कार्रवाई की गई।

उजरती कामगारों को किए गए भुगतान को न्यायोचित सिद्ध करते हुए मंत्रालय ने कहा कि यदा-कदा वर्तमान माह का उजरती कार्य (पी डब्लू) भुगतान, पुराने अधिपत्रों के अतिरिक्त, महीने के प्रारम्भ में शुरू किए गए अधिपत्रों में प्रतिबिम्बित हो जाता है।

उत्तर मंत्रालय की गंभीरता को प्रतिबिम्बित नहीं करता क्योंकि ओ.सी.एफ.एस. के लेखा कार्यालय द्वारा बार - बार यह बिन्दु उठाने पर भी अवास्तविक अधिपत्रों के प्रति उजरती कार्य (पी डब्लू) मजदूरी का भुगतान जारी रखा गया। एक गम्भीर मामला होने के कारण यह आवश्यक है कि ओ.एफ.बी. /फैक्ट्रियों द्वारा इस का गहन परीक्षण/अन्वेषण किया जाए जिससे लगातार जारी रहने वाली अनियमितता का उत्तरदायित्व सुनिश्चित किया जा सके।

9.2.2 अधिक अथवा बिना सामग्री आहरण के निर्माण

फैक्ट्री मानक अनुमान के अनुसार सामग्री आहरित कर किसी मद का निर्माण करती है, जिसमें अपरिहार्य अस्वीकृति (यू ए आर) की अनुमेयता सहित मद की निश्चित मात्रा के निर्माण के लिए आवश्यक सामग्री की मात्रा दी गई होती है। अभिलेखों की एक नमूना जाँच के दौरान कतिपय मदों में अधिक और कुछ में, बगैर सामग्री आहरण के ही मदों के निर्माण के उदाहरण सामने आए। ऐसे कुछ मामलों के विवरण पर निम्नवत चर्चा की गई है।

- ओ.ई.एफ.सी. में ₹4.60 करोड़ मूल्य की तीन मदों (दो प्रकार के वस्त्र एवं एल्यूमिनियम मिश्रित ट्यूब) में टेंट 4 एम. बनाने के लिए, अधिपत्र में अधिकृत मात्रा से अधिक आहरण किया गया, जब कि इसे अधिपत्रों (संख्या में 29) में प्रदर्शित नहीं किया गया।

- ओ.सी.एफ.एस. ने चार निर्माण अधिपत्रों के द्वारा निर्मित होने वाली 21,621 कमीजों (पीवी डीडी ओजी) और 1000 कोटों (ईसीसी) का निर्माण, कतिपय निवेश्य सामग्री का आहरण किए बगैर ही कर दिया और मार्च 2011 में थल सेना को जारी भी कर दिया जो कि प्रयोगात्मक रूप से असम्भव है।

- ओ.सी.एफ.एस. ने 12 अधिपत्रों के प्रति अप्रैल, नवम्बर 2011 और मार्च 2012 में, सामग्री आहरण के बगैर ही 4883 बैरक कम्बलों (प्राकृतिक धूसर) का निर्माण कर दिया एवं मार्च 2012 में थल सेना को निर्गमित भी कर दिया।

मंत्रालय/ओ.एफ.बी. का उत्तर तथा हमारी अभ्युक्ति तालिका-40 में दी गई है।

तालिका-40: मंत्रालय/ओ.एफ.बी. का उत्तर तथा लेखा परीक्षा अभ्युक्ति

मंत्रालय/ओ.एफ.बी. का उत्तर	लेखा परीक्षा अभ्युक्ति
ओ.ई.एफ.सी. में अधिक आहरित सामग्री, टेंटों के कम मात्रा के अधिपत्रों में, अन्तरण वाउचरों के द्वारा अन्तरित कर दी गई थी।	अधिपत्रों के बन्द होने के पूर्व अथवा पश्चात् तैयार किए गए वाउचरों का कोई भी विवरण लेखा परीक्षा को नहीं उपलब्ध कराया गया। अपितु अन्तरण वाउचर क्रमिक समायोजन हेतु प्रयुक्त हुए। अतः सामग्री नियंत्रण की कमी से उत्पन्न सामग्री के अधिक आहरण को किसी भी तरह न्याय संगत नहीं ठहराया जा सकता।
ओ.सी.एफ.एस. में कमीज पीडब्लू पीवी डीडी ओजी सम्बन्धी 3 अधिपत्र वर्ष 2011-12 के अपूर्ण अधिपत्रों में प्रदर्शित हो गए थे। अन्य अधिपत्रों के प्रति उपलब्ध निर्मित घटकों को अनुभागीय डी-नोट से आहरित किया गया था और उल्लिखित अधिपत्रों में उनका प्रयोग कर लिया गया था। कोट ईसीसी सम्बन्धी अधिपत्र निर्गम वाउचरों के मूल्यांकन/ एवं प्रेषण संचालन कार्य 2011-12 हेतु अभी भी शेष हैं।	उत्तर स्वतः सूचित करता है कि लक्षित वर्ष 2010-11 में वास्तव में सभी मदें निर्मित ही नहीं की गईं। किन्तु उन्हें उत्पादन लागत एवं निर्गम मूल्य में वृद्धि हेतु (सामग्री आहरण के बिना ही) विनिर्मित एवं निर्गमित प्रदर्शित कर दिया गया।

9.2.3 हानियों का अविनियमितीकरण

दो फैक्ट्रियों में हमारे सामने ऐसे भी दृष्टांत उपस्थित हुए जिनमें अस्वीकृति के कारण हानि, रद्दियों का अनुश्रवण न होना, जैसी स्थितियों का अभिलेखीकरण तक नहीं हुआ,

जिससे निर्माणी प्रबंधन एवं लेखा कार्यालय का अपर्याप्त आन्तरिक नियंत्रण स्पष्ट प्रतीत होता है ऐसे कुछ प्रकरणों की आगे चर्चा की जा रही हैः

- आयुध पैराशूट फैक्ट्री (ओ.पी.एफ.) में भारी ऊनी खाकी पुरूषों के लिए मोजों के अनुमान में अपरिहार्य अस्वीकृति (यू.ए.आर.) का कोई प्रावधान नहीं पाया गया। वर्ष 2008-11 के दौरान हमारे परीक्षण ने यह दर्शाया कि ₹23.36 लाख की लागत के 8,500 कि.ग्रा. अप्रयोज्य ऊनी मोजों को उत्पादन कार्यशाला द्वारा निस्तारण हेतु वापस कर यदि ऊन को निर्माण प्रक्रिया में अप्रयोज्य घोषित न कर दिया गया होता तो एक मोजे के निर्माण हेतु अपेक्षित 0.1729 कि.ग्रा. की औसत आवश्यकता के आधार पर, ₹56.54 लाख लागत के 49,161 मोजे तैयार किए जा सकते थे।

- अप्रैल 2008 से दिसम्बर 2010 के दौरान, आयुध पैराशूट फैक्ट्री (ओ.पी.एफ.) द्वारा जारी प्रतिवेदन के पास 2538.38 कि.ग्रा. लागत के अनुसार जारी स्वीकृत की मात्रा के प्रति 9000 कि.ग्रा. सूत का रद्दी पड़ा हुआ था। अतः ₹21 लाख मूल्य का 6461.62 कि.ग्रा. सूत प्रधिकृत सीमा से अधिक रद्दी घोषित हुआ। अधिक रद्दीकरण की कारणों को ज्ञात करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गई।

- ओ.सी.एफ.एस. 450 बुनावटी (+ 50/-25) सूत का व्यापार से अधिप्राप्त कर कबंल का निर्माण करती है। 2006-07 के दौरान सूत (₹4.79 करोड़ लागत के) की अधिक खपत के मामले सामने आए। वर्ष 2007 मे की गई एक तथ्यान्वेषण जाँच (एफ.एफ.आई.) में पाया गया कि त्रुटिपूर्ण सामग्री अनुमान तथा अधिक वजनी कंबलों के निर्माण की वजह से 5.81 लाख कि.ग्रा. सूत कम हो गया। तथ्यान्वेषण जाँच दल के वर्ष 2007 में 425$\pm$ 25 की गणना में सूत अधिप्राप्ति की सिफारिश के बावजूद भी, फैक्ट्री ने (10 प्रतिशत) अधिक सूत का प्रावधान किया। बाद में 2009-11 के दौरान सूत के अधिक प्रावधान के कारण ₹11.95 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

मंत्रालय ने कहा कि ओ सी एफ एस में आंतरिक नियंत्रण में कोई विफलता नहीं हुई तथा कंबल के मामले में प्राधिकृत मात्रा से अधिक कोई भी सामग्री आहरित नहीं की गई। उन्होंने आगे बताया कि 2.62 लाख कि ग्रा सूत की कमी के नियमितीकरण हेतु हानि विवरण पर लेखा कार्यालय की सहमति प्रतीक्षित थी। तथापि, मंत्रालय ने एफ एफ आई तथा फैक्ट्री प्रबंधन द्वारा आकलित वास्तविक हानि में भिन्नता का कारण स्पष्ट नहीं किया।

9.3 उच्चतम स्तर के प्रबन्धन एवं मंत्रालय द्वारा अनुश्रवण

ओ.एफ.बी के कार्यक्रम को संचालित करने के नियम यह दर्शाते हैं कि बोर्ड चौदह दिनों में एक बार बैठक करें परंतु सभापति को यह सुविधा उपलब्ध होगी कि जब भी आवश्यक हो वे बैठक बुला सकते है। फैक्ट्रियों का प्रभावी एवं सक्षम संचालन आयुध निर्माणी बोर्ड के दक्ष अनुश्रवण पर निर्भर करता है। सभी फैक्ट्रियों के विभिन्न कार्यकलापों पर चर्चा करने के लिए प्रत्येक माह में एक बार ओ.एफ.बी की बैठक आयोजित की गई। जैसा की इस प्रतिवेदन में दर्शाया गया है कि आयुध उपस्कर फैक्ट्री समूह (ओ ई एफ जी) विद्यमान कमियों, जैसे, अयथोचित लक्ष्य निर्धारण, सामग्री का प्रावधान करते समय आवश्यकताओं का दोषपूर्ण मूल्यांकन, नैराश्यपूर्ण उत्पादन, निष्पादन क्षमता अल्प उपयोग, अनौचित्य बाह्य स्रोतीकरण, विश्वसनीय गुणवत्ता नियंत्रण तकनीक की कमी, प्रभावी मूल्याकंन की कमी, और लागत नियंत्रण के आभाव से ग्रस्त थी। परिणाम स्वरूप निर्गमों में बृहत हानियाँ हुई। इस स्थिति से थल सेना डिपूओं में सामान्य भण्डारों एवं वस्त्रादिक (जी एस एण्ड सी) की आपूर्ति व्यवस्था दुष्प्रभावित हुई। हमने देखा कि इन विद्यमान कमियों के बावजूद, 2008-12 के दौरान आयोजित 49 बैठकों में, एक को छोड़ ओ एफ बी द्वारा किसी में भी इन कमियों पर विचार नहीं किया गया तथा इन फैक्ट्रियों के संचालन की कमियों को दूर करने के लिए सुधारात्मक उपाय नहीं सुझाए गए, जिससे गुणात्मकता एवं मात्रात्मकता से सेना को जी.एस. एवं सी. मदों की समयवद्ध आपूर्ति सुनिश्चित की जा सके तथा फैक्ट्रियों को वित्तीय रूप से सक्षम बनाया जा सके। अतः उच्च स्तरीय प्रबंधन पर अनुश्रवण का स्तर अपर्याप्त था।

9.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

निष्प्रभावी आन्तरिक नियंत्रण की वजह से बन्द/अवास्तविक अधिपत्रों में श्रम प्रभारों की प्रविष्टि, परिसज्जित मदों के उत्पादन के लिए अधिकृत सीमा से अधिक/कम इनपुट सामग्री का आहरण एवं निर्माण प्रक्रिया में अधिक रद्दि की उत्पत्ति, हुई। पुनश्च फैक्ट्रियों के दक्षता पूर्ण संचालन हेतु, लेखांकन, वित्तीय प्रतिवेदन एवं फैक्ट्रियों द्वारा उत्पादन आदि के मूल्य-डाटा के लिए फैक्ट्री प्रबन्धन/आयुध फैक्ट्री बोर्ड (ओ एफ बी) में कोई जांच प्रणाली अस्तित्व में नहीं थीं। ओ ई एफ जी में उच्च स्तरीय प्रबंधन के कार्यों पर किया गया अनुश्रवण भी अपर्याप्त था।

संस्तुति 17

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।

संस्तुति 18

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