

अध्याय VII : आयुध फैक्ट्री संगठन

7.1 आयुध फैक्ट्री बोर्ड का कार्य निष्पादन

7.1.1 प्रस्तावना

7.1.1.1 आयुध फैक्ट्रियाँ भारत के रक्षा उद्योग का सबसे पुराना और बड़ा संगठन हैं, जिनका इतिहास वर्ष 1787 से प्रारम्भ होता है जब इशापुर में एक बंदूक फैक्ट्री की स्थापना हुई थी जिसने 1791 में उत्पादन प्रारम्भ किया। पाँच प्रचालन समूहों में विभक्त (तालिका-25) कुल 41 फैक्ट्रियाँ कार्यरत हैं (नालंदा एवं कोरवा में स्थित दो फैक्ट्रियों सहित, जो परियोजना स्तर पर हैं) जो रक्षा सेवाओं के लिए हर प्रकार के शस्त्र, गोलाबारूद, हथियार, शस्त्रसज्जित एवं पैदल युद्धक वाहन तथा पैराशूट सहित वस्त्र मर्दों का उत्पादन करती हैं। वे आयुध फैक्ट्री बोर्ड के अंतर्गत कार्य करती हैं जो भारत सरकार के रक्षा मंत्रालय के रक्षा उत्पादन विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन होता है।

तालिका- 25

प्रचालन समूह	फैक्ट्रियों की संख्या
गोला बारूद एवं विस्फोटक	11
शस्त्र वाहन एवं उपस्कर	11
सामग्री एवं संघटक	8
शस्त्रसज्जित वाहन	6
आयुध उपस्कर समूह	5
योग	41
स्रोत: आयुध फैक्ट्रियों का वार्षिक लेखा-2015-16	

7.1.1.2 बोर्ड के उद्देश्य निम्नवत हैं:

- सशस्त्र बलों को अच्छी गुणवत्ता के शस्त्र, गोलाबारूद, टैंक तथा उपस्कर की आपूर्ति करना;
- गुणवत्ता सुधारने के लिए उत्पादन सुविधाओं का आधुनिकीकरण करना;
- तकनीक अंतरण एवं आंतरिक अनुसंधान एवं विकास के माध्यम से अद्यतन तकनीक को समाहित करना; तथा
- प्रयोक्ताओं की आवश्यकता पूरी करना तथा उपभोक्ता सेवा का विस्तार करना।

7.1.1.3 परियोजना स्तर की दो आयुध फैक्ट्रियों की स्थिति

आयुध फैक्ट्री परियोजना नालंदा, भारत सरकार, रक्षा मंत्रालय द्वारा ₹941.13 करोड़ की प्रारम्भिक लागत से, जो बाद में (फरवरी 2009) बढ़कर ₹2160.51 करोड़ हो गयी, एक नई प्रोपेलेंट फैक्ट्री के रूप में स्वीकृत की गयी थी (नवंबर 2001) जिसमें 155 मिमी गोलाबारूद के लिए प्रतिवर्ष 2 लाख बाई-मॉड्यूलर चार्ज सिस्टम

(बी.एम.सी.एस) का निर्माण होना था। परियोजना को नवंबर 2005 में पूर्ण होना था एवं समापन के योजनागत तिथि (पी.डी.सी) को संशोधित कर मार्च 2019 कर दिया गया। 31 मार्च 2016 तक संयंत्र एवं मशीनरी तथा सिविल कार्यों पर मुख्यतः ₹245 करोड़ एवं ₹423 करोड़ व्यय किया जा चुका था। 31 मार्च 2016 तक परियोजना के लिए कुल ₹668 करोड़ का खर्च किया जा चुका था।

आयुध फैक्ट्री परियोजना कोरवा, भारत सरकार, रक्षा मंत्रालय द्वारा ₹408 करोड़ के अनुमानित निवेश से प्रतिवर्ष 45,000 कार्बाइन के निर्माण के लिए स्वीकृत की गयी थी (अक्टूबर 2007)। परियोजना पर क्रियान्वयन पूर्ण होने की अवधि प्रारम्भ में अक्टूबर 2010 निश्चित की गयी जिसे बाद में संशोधित कर मार्च 2017 कर दिया गया। 31 मार्च 2016 तक बोर्ड ने मुख्यतः संयंत्र एवं मशीनरी तथा सिविल कार्यों के लिए ₹124 करोड़ और ₹152 करोड़ खर्च किया था। 31 मार्च 2016 तक परियोजना के लिए कुल ₹276 करोड़ का खर्च किया जा चुका था।

इन दो परियोजनाओं पर ₹944 करोड़ के व्यय के पश्चात भी किसी भी परियोजना से बोर्ड को कोई भी लाभ उपार्जित नहीं हुआ।

7.1.1.4 2015-16 के दौरान बोर्ड के निष्पादन पर हमारे विश्लेषण में, उपर्युक्त उद्देश्यों के प्रति यथावश्यक इस तथ्य को समाहित किया गया है।

7.1.2 आयुध फैक्ट्री बोर्ड का निष्पादन

2011-16 के दौरान पाँच वर्षों में, बोर्ड में प्रबंधन के प्रमुख क्षेत्रों के आंकड़ों को संक्षेप में तालिका 26²⁶ में दर्शाया गया है। प्रचालन समूहों के विवरण को व्यवस्थित रूप से अनुलग्नक-XI में दिखाया गया है।

तालिका-26

(₹ करोड़ में)

	वर्ष					2015-16 एवं 2014-15 के मध्य अंतर (%)
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	
I वित्तीय निष्पादन						
राजस्व व्यय						
1 बजट अनुमान (बी.ई.)	11,640	13,013	13,856	14,317	14,706	3
2 अंतिम अनुदान	12,332	11,821	12,954	13,617	14,750	8
3 वास्तविक राजस्व व्यय (अंतिम अनुदान के प्रति % में उपयोग)	12,141 (98)	11,936 (101)	12,834 (99)	12,832 (94)	14,133 (96)	10
4 आधिक्य(+)/बचत (-) (3)-(2)	(-) 191	(+) 115	(-) 120	(-) 785	(-) 617	21

²⁶ आवश्यकतानुसार तालिका के अंकों में पुनःसमायोजन किया गया है।

2017 की प्रतिवेदन संख्या 15 (रक्षा सेवाएं)

	वर्ष					
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2015-16 एवं 2014-15 के मध्य अंतर (%)
5 राजस्व प्राप्तियाँ ²⁷	12,876	12,553	12,001	12,001	13,712	14
6 मांगकर्ताओं को निर्गम की लागत	16,147	16,181	15,783	16,380	18,457	13
7 मांगकर्ताओं को निर्गम का मूल्य	17,273	17,119	16,122	16,664	18,624	12
8 लाभ (7) - (6)	1,126	938	339	284	167	(-) 41
पूँजीगत व्यय						
9 बजट अनुमान	400	400	436	1,207	760	(-) 37
10 अंतिम अनुदान	293	357	466	765	687	(-) 10
11 पूँजीगत व्यय (वास्तविक)	279	349	465	746	680	(-) 9
12 आधिक्य(+)/बचत (-)(11)-(10)	(-) 14	(-) 8	(-) 1	(-) 19	(-) 7	63
II उत्पादन लागत: संघटक						
13 भंडार की लागत	10,070	9,746	9,303	9,269	10,555	14
14 श्रम लागत	1,490	1,617	1,705	1,959	2,040	4
15 अन्य लागत यथा प्रत्यक्ष व्यय	159	216	239	274	298	9
16 उपरिव्यय	4,214	4,393	4,389	4,973	5,401	9
17 उत्पादन लागत का योग	15,933	15,972	15,636	16,475	18,294	11
18 उत्पादन लागत के % के रूप में उपरिव्यय (16/17*100)	26	28	28	30	30	0
19 उत्पादन लागत के % के रूप में श्रम लागत (14/17*100)	09	10	11	12	11	(-) 8
III सामग्री						
20 उपलब्ध भंडार	5,336	5,604	5,588	5,906	6,739	14
21 जारी कार्य (डब्ल्यू.आई.पी.)	2,551	2,999	3,538	3,817	4,146	9
22 पारगमन भंडार	538	682	854	887	988	11
23 तैयार सामान/संघटक	1,212	1,206	1,305	1,698	1,535	(-) 10
24 कुल सामग्री	9,637	10,491	11,285	12,308	13,408	10
25 उत्पादन लागत के % के रूप में सामग्री	60	66	72	75	73	(-) 3
26 उत्पादन लागत के % के रूप में जारी कार्य	16	19	22	23	23	0
IV श्रम एवं मशीनें						
27 प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों की संख्या (डी.आई.ई.)	46,568	47,166	46,206	44,464	43,002	(-) 3
28 डी.आई.ई. का पर्यवेक्षण अधिकारियों से अनुपात	1.41:1	1.46 : 1	1.5 : 1	1.5 : 1	1.4 : 1	(-) 7
29 प्रति कर्मचारी उत्पादन (₹ हजार में)	1,674	1,682	1,680	1,821	2,059	13

²⁷ थलसेना, वायुसेना, नौसेना एवं अन्य रक्षा विभाग को आपूर्ति के प्रति प्राप्तियों को रक्षा सेवाओं के विनियोजन लेखे में 2013-14 तक प्रधान शीर्ष 2079 के लघु शीर्ष 901 से 904 के अंतर्गत 'कटौती' के रूप में दर्शाया जाता है।

	वर्ष					
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2015-16 एवं 2014-15 के मध्य अंतर (%)
30 श्रम घंटों का उपयोग (%)	127	129	127	127	127	0
31 उपलब्ध मशीन घंटे (लाख घंटों में)	1,577	1,603	1,203	1,001	1,155	15
32 मशीन घंटों का उपयोग (%)	78	76	73	75	78	4
V निर्गम: मांगकर्ता-वार						
33 थलसेना	10,027	9,609	8,609	9,098	10,202	12
34 वायुसेना एवं नौसेना	433	433	539	562	719	28
35 अन्य रक्षा विभाग	192	138	147	164	221	35
36 केन्द्रीय अर्धसैनिक पुलिस बल (गृह मंत्रालय)	826	831	782	650	571	(-) 12
37 निर्यात सहित सिविल व्यापार	913	963	1,046	889	1,032	16
38 आई.एफ.डी. आपूर्ति ²⁸	4,883	5,145	4,999	5,301	5,879	11
39 कुल निर्गम	17,274	17,119	16,122	16,664	18,624	12
VI अनुसंधान एवं विकास						
40 अनुसंधान एवं विकास पर व्यय	36	48	43	56	88	57
41 कुल राजस्व व्यय के % के रूप में अनुसंधान एवं विकास पर व्यय	0.30	0.40	0.34	0.44	0.62	41

स्रोत: ओ.एफ.बी. का बजट एवं व्यय विवरण तथा आयुध फैक्ट्रियों का वार्षिक लेखा

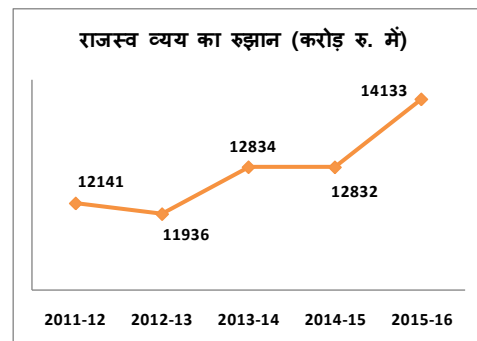
तालिका 26 में दिये गए आंकड़ों के रुझान पर हमारा विश्लेषण आगे के पैराग्राफों में दिया गया है।

बजट तैयार करना

7.1.2.1 राजस्व व्यय

आयुध फैक्ट्री बोर्ड (बोर्ड) अपने चालू खर्चों अर्थात्, राजस्व व्यय को पूरा करने के लिए रक्षा मंत्रालय का अनुदान संख्या 26 के अंतर्गत बजट अनुदान प्राप्त करता है। 2015-16 में कुल अनुदान ₹14,750 करोड़ था। इन व्ययों को प्रधान शीर्ष 2079- रक्षा सेवाएँ- आयुध फैक्ट्रियाँ के अंतर्गत दर्ज किया जाता है तथा रक्षा स्थापनाओं को निर्गम के एवज में प्राप्त वसूलियों को प्रधान शीर्ष 2079 के अधीन लघु शीर्ष 901 से 904 के अंतर्गत कटौती के रूप में दर्शाया जाता है। असैन्य स्थापनाओं व खुले बाज़ार में उत्पादों की बिक्री अथवा निर्यात के बदले

चार्ट: 6



²⁸ आई.एफ.डी.: अंतर फैक्ट्री मांग, जब सहयोगी फैक्ट्रियाँ अन्य फैक्ट्रियों के भंडार की मांग को पूरा करती हैं।

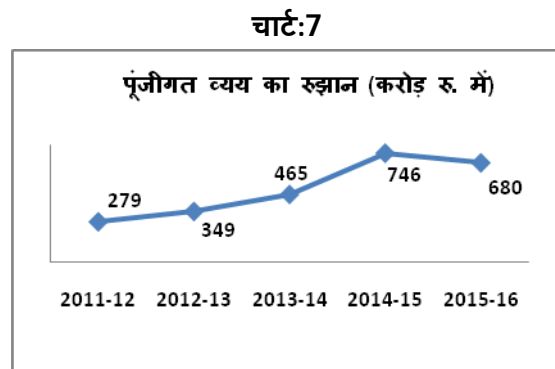
हुई प्राप्तियों को एक अन्य प्रधान शीर्ष 0079 में दर्ज किया जाता है, जिसे भारत की समेकित निधि में जमा किया जाता है।

भंडारों पर व्यय: ₹6,520 करोड़ जो कि 2014-15 की अपेक्षा 2015-16 में 15 प्रतिशत से वृद्धित कुल राजस्व व्यय के 46 प्रतिशत को प्रदर्शित करता था।

7.1.2.2 पूंजीगत व्यय

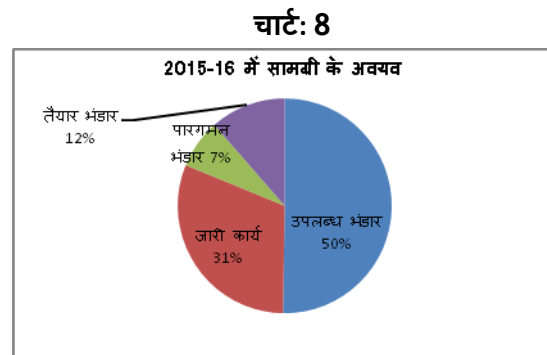
बोर्ड पूंजीगत व्यय के लिए भी बजट सहयोग प्राप्त करता है (प्रधान शीर्ष 4076-पूंजीगत परिव्यय- रक्षा सेवाएँ- 04- आयुध फैक्ट्रियाँ) जिसे नवीन पूंजी अनुदान (एन.सी.) भी कहा जाता है। यह अनुदान संयंत्र एवं मशीनरी की अधिप्राप्ति सहित नयी परियोजनाओं पर होने वाले व्यय को पूरा करने के लिए प्रदान किया जाता है, जिसके लिए 2015-16 में ₹680 करोड़ व्यय किए गए। इसके अतिरिक्त राजस्व अनुदान²⁹ से वार्षिक अंतरण द्वारा सृजित एक अलग कोष जिसे नवीकरण एवं प्रतिस्थापन कोष (आर.आर. कोष) कहा जाता है, 31 मार्च 2016 तक ₹115 करोड़ की शेष राशि बची हुई थी।

पिछले कई वर्षों में, एन. सी. अनुदान के तहत पूंजीगत व्यय, आयुध फैक्ट्री बोर्ड के कुल व्यय का मात्र तीन से पाँच प्रतिशत रहा है। यद्यपि पिछले वर्ष की तुलना में 2015-16 के दौरान नौ प्रतिशत की कमी देखी गयी, 2013-14 के आंकड़ों की तुलना में 2015-16 के दौरान पूंजीगत व्यय में 46 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गयी (चार्ट-7)। गोलाबारूद एवं विस्फोटक (ए. एवं ई.) समूह में सबसे अधिक पूंजीगत अधिप्राप्ति की गयी जो कुल पूंजीगत व्यय का 31 प्रतिशत थी।



7.1.2.3 भंडारण

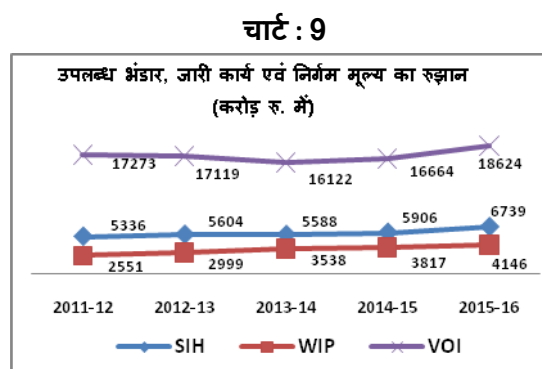
फैक्ट्रियों में भंडार की मात्रा 2011-12 के ₹9,637 करोड़ की तुलना में 39 प्रतिशत बढ़कर 2015-16 में ₹13,408 करोड़ हो गयी। तथापि, 2014-15 की तुलना में 2015-16 के दौरान भंडारण में 10 प्रतिशत की मामूली वृद्धि हुई।



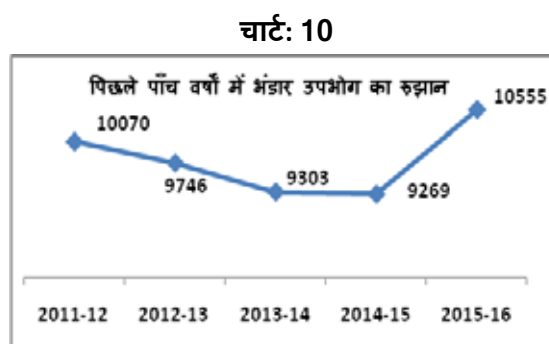
²⁹ आर.आर.अनुदान के लिए राजस्व अनुदान (प्रधान शीर्ष 2027) से प्रतिवर्ष अंतरित होने वाली धनराशि, संयंत्र एवं मशीनरी के वार्षिक अवमूल्यन एवं वार्षिक प्रतिस्थापन के लिए व्यय के बराबर होती है।

भंडारण का स्तर 2015-16 के उत्पादन लागत का 73 प्रतिशत था जो कि काफी अधिक था तथा यह उपलब्ध सामग्री का बिलकुल आधा था (चार्ट-8)।

उपलब्ध भंडार अर्थात निर्माण के लिए अधिप्राप्त किन्तु बोर्ड की फैक्ट्रियों द्वारा एक वर्ष के अंदर प्रयुक्त न होने वाले भंडार में पिछले पाँच वर्षों, 2011-16 के दौरान वृद्धि का रुझान रहा। इस अवधि के दौरान जारी कार्य (निर्माण की अर्धनिर्मित अवस्था में पड़े मद) में भी वृद्धि का रुझान रहा (चार्ट-9)।

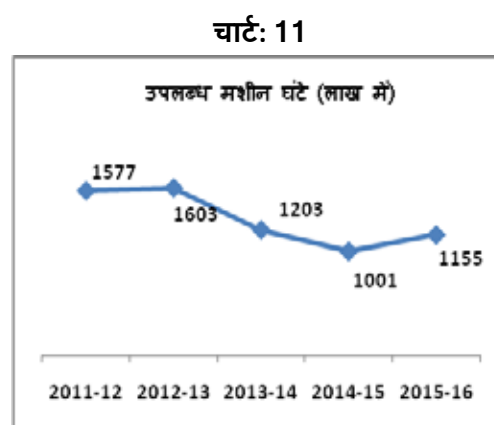


सामग्री के अत्यधिक भंडारण के कई कारक हैं। मार्च 2010 में, बोर्ड ने फैक्ट्रियों को क्रमबद्ध प्रदाय³⁰ सहित अगले तीन वर्ष तक की आवश्यकता को पूरा करने के लिए अधिप्राप्ति हेतु प्राधिकृत किया। इसके कारण 2011 से सामग्री के भंडारण में अधिक वृद्धि हुई (चार्ट-10)।



7.1.2.4 मशीनों का उपयोग

2015-16 में श्रम घंटों का उपयोग जहां 127 प्रतिशत बताया गया, मशीन घंटों का उपयोग मात्र 78 प्रतिशत रहा। 2015-16 में उपलब्ध मशीन घंटे पिछले वर्ष से बढ़ जाने के बावजूद भी 2011-16 की अवधि में गिरावट आई (चार्ट-11)। मशीनों के खराब रहने की अवधि में वृद्धि अथवा पुरानी एवं बेकार मशीनों के अकार्यशील घोषित होने के साथ-साथ नयी मशीनों की अधिप्राप्ति न होना, इस कमी का कारण माना जा सकता है। इस संबंध में,



³⁰ यह निर्णय "मूल्य परिवर्तन उपबंध सहित (व्यापार से अधिप्राप्ति के लिए) अगले तीन वर्ष तक की आवश्यकता (2 वर्ष+50 प्रतिशत विकल्प उपबंध) के प्रति मांग के आधार पर आई.एफ.डी. मर्दों सहित इनपुट सामग्री की अधिप्राप्ति के लिए था तथा क्रमबद्ध प्रदाय, बजट आबंटन एवं भंडार की कार्यशील अवधि की पुष्टि के लिए था।"

अस्थापित संयंत्र एवं मशीनों अर्थात्, मशीनें जो क्रय की गयी हैं किन्तु कार्य के लिए स्थापित नहीं की गई, की स्थिति महत्वपूर्ण हो जाती है। ₹512 करोड़ मूल्य की कुल 438 मशीनें फैक्ट्रियों में अस्थापित पड़ी थी (मार्च 2016) तथा कुल अस्थापित मशीनों का 62 प्रतिशत भाग शस्त्र, वाहन एवं उपस्कर समूह एवं गोलाबारूद एवं विस्फोटक समूह की फैक्ट्रियों में थीं।

7.1.2.5 उत्पादन लक्ष्य को पूरा करने की योग्यता

फैक्ट्रियों के लिए उत्पादन लक्ष्य बोर्ड द्वारा रक्षा बलों के परामर्श से तय किया जाता है। अंतिम उत्पाद एवं फीडर फैक्ट्रियों को ये लक्ष्य प्रदान किए जाते हैं जो बाद में बोर्ड द्वारा फैक्ट्रियों को सूचित

तालिका - 27

(संख्या में)			
वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धि	कमी की प्रतिशतता
2011-12	547	195	64
2012-13	529	205	61
2013-14	382	163	57
2014-15	693	251	64
2015-16	580	194	67

किए जाते हैं। लक्ष्य तय करते समय सैन्य बलों द्वारा दर्शाई गयी आवश्यकता तथा फैक्ट्रियों की उत्पादन क्षमता का ध्यान रखा जाता है। यह देखा गया कि (तालिका-27) प्रदत्त कार्यभार (लक्ष्य) में 16 प्रतिशत की कमी के बावजूद, फैक्ट्रियां लक्ष्य पूरा करने में असमर्थ रहीं। 2015-16 में फैक्ट्रियों ने मात्र 33 प्रतिशत लक्ष्य को पूरा किया।

स्रोत: बोर्ड का लक्ष्य एवं उपलब्धि प्रतिवेदन

7.1.2.6 उत्पादन लागत

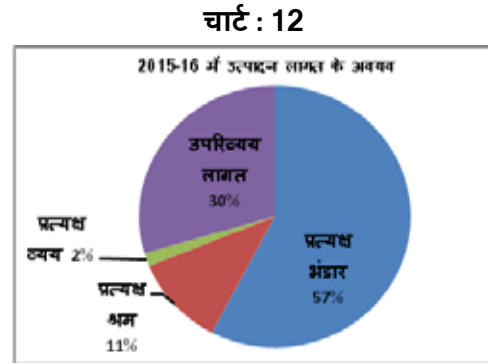
आयुध फैक्ट्रियों के उत्पादन लागत में प्रत्यक्ष सामग्री, प्रत्यक्ष श्रम एवं उपरिव्यय सम्मिलित होता है। 2015-16 के दौरान उत्पादन लागत ₹18,294 करोड़ था जो 2014-15 की अपेक्षा 11 प्रतिशत अधिक था। उत्पादन लागत में वृद्धि के मुख्य कारण निम्नलिखित हैं:

- 2014-15 में 1120 प्रधान मर्दों का उत्पादन हुआ जबकि 2015-16 में कुल 1,292 प्रधान मर्दों का उत्पादन हुआ।
- आठ आयुध फैक्ट्रियों³¹ में विगत वर्ष की अपेक्षा ₹1657 करोड़ की कुल वृद्धि हुई। इनमें से, छह³² प्रधान मर्दों के कारण उत्पादन लागत में ₹651 करोड़ की वृद्धि हुई।

³¹ ओ.एफ. खमरिया, एच.वी.एफ. अवाडी, ओ.एफ. चांदा, ओ.एफ. अंबाझरी, ओ.एफ. बोलंगीर, जी.सी.एफ. जबलपुर, जी.एस.एफ. काशीपुर एवं ओ.सी.एफ. शाहजहाँपुर

³² राउंड 84 एम.एम. एच.ई.ए.टी. 551 देशज, पिनाका रॉकेट (पी.एफ.), रॉकेट 84 एम.एम. टी.पी.टी., बी.एम.पी.-II (ओ.ई.), कारतूस 5.56 एम.एम. बॉल, शेल 155 एम.एम. बॉल, एच.ई. एम. 144

आयुध फैक्ट्री बोर्ड के उत्पादन लागत का 57 प्रतिशत भाग भंडार का होता है। उत्पादन लागत का 30 प्रतिशत भाग उपरिव्यय है जो कि आयुध फैक्ट्री बोर्ड में बहुत अधिक है जैसा कि चार्ट-12 में दर्शाया गया है। लागत के अवयव प्रचालन समूहों के अनुसार परिवर्तित होते हैं (अनुलग्नक-XI) जैसे शस्त्र सज्जित वाहन समूह एवं गोला बारूद एवं विस्फोटक (ए. एवं ई.) समूह अधिक सामग्री का उपयोग करते हैं। आयुध उपस्कर समूह की फैक्ट्रियाँ, जो वस्त्र एवं सामान्य उपयोग के मर्दों का निर्माण करती हैं, में अन्य फैक्ट्रियों की अपेक्षा श्रम का अधिक उपयोग हुआ।



7.1.2.7 उपरिव्यय की उच्च लागत

उत्पादन लागत का 30 प्रतिशत भाग उपरिव्यय लागत का था। उच्च उपरिव्यय का कारण उस श्रमशक्ति पर अधिक लागत का निवेश है जो सीधे उत्पादन से संबद्ध नहीं है। बोर्ड की कुछ सबसे पुरानी फैक्ट्रियों वाले सामग्री एवं संघटक समूह में उपरिव्यय का स्तर सबसे उच्च था: नियत उपरिव्यय एवं परिवर्तनीय उपरिव्यय क्रमशः 26 एवं 9 प्रतिशत अर्थात् उत्पादन लागत का कुल 35 प्रतिशत भाग उपरिव्यय था।

आयुध फैक्ट्रियों में प्रभारित उपरिव्यय में अप्रत्यक्ष श्रम लागत, अप्रत्यक्ष भंडार, पर्यवेक्षण, विद्युत, परिवहन, मूल्य-ह्रास इत्यादि सम्मिलित होते हैं। 2011-16 की अवधि के दौरान, प्रतिवर्ष औसत उपरिव्यय प्रभार ₹4674 करोड़ था जो आयुध फैक्ट्री संगठन के औसत वार्षिक उत्पादन लागत (₹16462 करोड़) का लगभग 28 प्रतिशत था (तालिका-28)। 2011-12 से 2015-16 के दौरान कुल उपरिव्यय लागत का 60 से 70 प्रतिशत भाग पर्यवेक्षण प्रभार तथा अप्रत्यक्ष श्रम लागत का था, जो उपरिव्यय के प्रमुख अवयव हैं।

तालिका-28

(₹ करोड़ में)

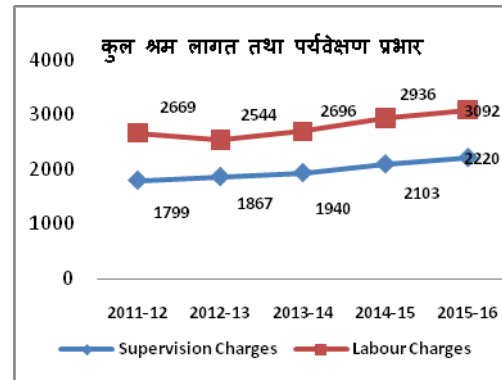
वर्ष	उत्पादन लागत (सी.ओ.पी)	उपरिव्यय लागत / उत्पादन लागत पर प्रतिशतता	पर्यवेक्षण प्रभार/ उपरिव्यय पर प्रतिशतता	अप्रत्यक्ष श्रम लागत/ उपरिव्यय पर प्रतिशतता
2011-12	15,933	4,214 (26%)	1,799 (43%)	1,149 (27%)
2012-13	15,972	4,393 (28%)	1,867 (42%)	913 (21%)

वर्ष	उत्पादन लागत (सी.ओ.पी)	उपरिव्यय लागत / उत्पादन लागत पर प्रतिशतता	पर्यवेक्षण प्रभार/ उपरिव्यय पर प्रतिशतता	अप्रत्यक्ष श्रम लागत/ उपरिव्यय पर प्रतिशतता
2013-14	15,637	4,389 (28%)	1,940 (44%)	940 (21%)
2014-15	16,476	4,973 (30%)	2,103 (42%)	954 (19%)
2015-16	18,294	5,401 (30%)	2,220 (41%)	1,024 (19%)
योग	82,312	23,370	9,929	4,980
औसत	16,462	4,674 (28%)	1,986 (42%)	996 (21%)

तालिका-28 में फैक्ट्रियों के 2011-12 से 2015-16 तक के आंकड़े दिये गए हैं। उपरिव्यय के प्रमुख अवयवों के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि उच्च पर्यवेक्षण प्रभार (41 से 44 प्रतिशत) तथा अप्रत्यक्ष श्रम प्रभार (19 से 27 प्रतिशत) के कारण उपरिव्यय अधिक था।

औद्योगिक कर्मचारियों (आई.ई.) की संख्या की तुलना में अधिक पर्यवेक्षण कर्मचारियों की उपलब्धता, नयी सी.एन.सी. मशीनों के कार्यरत होने के बावजूद अप्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों की संख्या में कटौती न करना, गृहव्यवस्था, अनुरक्षण, भंडार अनुरक्षण एवं सामग्री रखरखाव का कार्य व्यापार से कराना तथा अप्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों को उजरती कार्य लाभ के अनियमित भुगतान आदि के कारण पर्यवेक्षण प्रभार तथा अप्रत्यक्ष श्रम प्रभार अधिक था।

चार्ट: 13



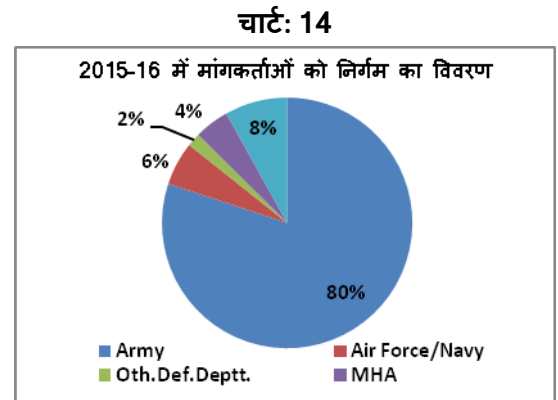
हमने पाया कि 2011-16 की अवधि के दौरान आयुध फैक्ट्री संगठन में पर्यवेक्षण लागत (चार्ट-13) 23 प्रतिशत बढ़ गया। वास्तव में, हर 2 औद्योगिक कर्मचारियों पर एक पर्यवेक्षक था। 2011-16 के दौरान, कुल श्रम लागत पर पर्यवेक्षण लागत का प्रतिशत 67 से 73 था। समूह 'ख' संवर्ग के संवर्ग पुनर्गठन पर गठित एक समिति ने सितंबर 2012 में अपनी संस्तुतियों के साथ एक रिपोर्ट प्रस्तुत की थी जिससे अन्य बातों के साथ उच्च पर्यवेक्षण लागत को संबोधित किया जा सकता था; बोर्ड ने यह प्रतिवेदन मंत्रालय को प्रेषित कर दिया था (अक्टूबर 2013) जिस पर जुलाई 2016 तक मंत्रालय द्वारा निर्णय लिया जाना शेष था।

अप्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारी, सामग्री के रखरखाव एवं परिवहन, गृह-व्यवस्था, उपस्करों की मरम्मत एवं अनुरक्षण, भंडार अनुरक्षण इत्यादि कामों में संलग्न होते हैं जिसे सीधे किसी विशिष्ट उत्पाद पर प्रभारित नहीं किया जा सकता, इसलिए उनपर होने वाले व्यय को उपरिव्यय³³ कहा जाता है।

हमने पाया कि अप्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों की संख्या स्थिर रही यथा, नयी सी.एन.सी. मशीनों के कार्यरत होने तथा गृह व्यवस्था का वाहयश्रोतिकरण, अनुरक्षण, भंडार अनुरक्षण एवं सामग्री रखरखाव का कार्य व्यापार से कराने के बावजूद, 2011-12 से 2015-16 के दौरान प्रत्येक 100 प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों पर अप्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों की संख्या 36 बनी रही। परिणामस्वरूप, बोर्ड ने अप्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों पर औसत रूप से प्रतिवर्ष ₹996 करोड़ व्यय किया जो 2011-12 से 2015-16 के दौरान उपरिव्यय का 21 प्रतिशत था।

7.1.2.8 निर्गम का मूल्य: टर्न-ओवर

निर्मित मदों की संख्या में ओ.एफ.बी. द्वारा तय निर्गम मूल्य का गुणा करके निर्गम के मूल्य की गणना की जाती है। निर्गम का मूल्य 2014-15 के ₹16,664 करोड़ से 12 प्रतिशत बढ़कर 2015-16 में ₹18,624 करोड़ हो गया। 2015-16 में गृह मंत्रालय (एम.एच.ए.) को निर्गम ₹79 करोड़ घट गया (2014-15 के ₹650 करोड़ से 2015-16 में ₹571 करोड़)। 2015-16 में निर्यात के प्रमुख मद मारीशस को निर्यात किए गए।



2015-16 के दौरान कुल निर्गम के 80 प्रतिशत के साथ आयुध फैक्ट्रियों के उत्पादों का प्रमुख मांगकर्ता थल सेना है (चार्ट-14) तथा आठ प्रतिशत के साथ दूसरे स्थान पर सिविल व्यापार एवं निर्यात है।

पिछले तीन वर्षों के रुझान के आधार पर वर्ष के प्रारम्भ में ओ.एफ.बी. द्वारा निर्गम मूल्य निर्धारित किया जाता है। ओ.एफ.बी. मांगकर्ताओं की विभिन्न श्रेणियों के आधार पर विभिन्न मूल्यांकन नीतियों का अनुपालन करता है। रक्षा मांगकर्ताओं को निर्गम लागत के आधार पर किया जाता है अर्थात्, उनपर लाभ को प्रभारित नहीं किया जाता है। 2014-15 के ₹161 करोड़ के आधिक्य के प्रति 2015-16 में थलसेना को निर्गम में ₹128 करोड़ की हानि हुई।

³³ तब उपरिव्यय को श्रम लागत के अनुपात में उत्पादों के मध्य वितरित किया जाता है।

तालिका-29

(₹ करोड़ में)	
मांगकर्ता	आधिक्य (+) / घाटा (-)
थल सेना	(-) 128
नौ सेना , वायु सेना एवं अन्य रक्षा विभाग	(+) 37
रक्षा	(-) 91
रक्षा - इतर (गृह मंत्रालय एवं अन्य)	(+) 31
कुल	(-) 60
आई.एफ.डी.	(+) 227
कुल आधिक्य	(+) 167
स्रोत: 2015-16 के वार्षिक लेखाओ की समीक्षा	

इनपुट भंडार के लिए आयुध फैक्ट्रियाँ मुख्यतः सहयोगी फैक्ट्रियों पर निर्भर करती हैं, ऐसे निर्गम को अंतर फैक्ट्री मांग (आई.एफ.डी.) निर्गम कहा जाता है। 2014-15 में आई.एफ.डी. निर्गम पर ₹83 करोड़ की हानि के प्रति 2015-16 में आई.एफ.डी. निर्गम सहित कुल ₹227 करोड़ का आधिक्य दर्ज हुआ (तालिका-29)। यह मुख्यतः 2015-16 में आई.एफ.डी. मदों के निर्गम मूल्य में वृद्धि के कारण हुआ। आई.एफ.डी. निर्गम में लाभ प्रभारित करने से संयोजक फैक्ट्रियों में उत्पादन लागत अनावश्यक रूप से बढ़ जाता है। यद्यपि, 2015-16 में कुल रक्षा निर्गम में ₹91 करोड़ की हानि दर्ज की गयी, उनके निर्गम में हुई हानि, आई.एफ.डी. फैक्ट्रियों के आधिक्य से समायोजित हो गयी।

मांगकर्ताओं को निर्गमित मदों तथा आई.एफ.डी. मदों के निर्गम मूल्य में मध्यावधि सुधार की आवश्यकता प्रतीत होती है जिससे आई.एफ.डी. निर्गम में बढ़ते आधिक्य को व रक्षा क्षेत्र में हानि को कम किया जा सके तथा असैन्य क्षेत्र से आधिक्य प्राप्त किया जा सके।

7.1.3 हमारी लेखापरीक्षा प्रक्रिया

हमारी लेखापरीक्षा प्रक्रिया, संगठन द्वारा समग्र रूप से एवं इकाई के स्तर पर, किए गए व्यय, कार्यकलापों की जटिलता एवं दुरुहता, प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के स्तर, समग्र रूप से आंतरिक नियंत्रण के आकलन तथा संबद्ध लोगों की आवश्यकताओं के आधार पर जोखिम आकलन से प्रारम्भ होती है। इस प्रक्रिया में पिछले लेखापरीक्षा परिणामों को भी ध्यान में रखा जाता है। जोखिम आकलन के

आधार पर, लेखापरीक्षा की आवृत्ति एवं सीमा निर्धारित की जाती है। ऐसे जोखिम आकलन के आधार पर लेखापरीक्षा संपादित करने के लिए एक लेखापरीक्षा योजना तैयार की जाती है।

प्रत्येक इकाई की लेखापरीक्षा के समाप्त होने के पश्चात, इकाई के प्रमुख को स्थानीय लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (एल.टी.ए.आर) जारी किया जाता है जिसमें लेखापरीक्षा परिणाम निहित होते हैं। इकाईयों को स्थानीय लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्राप्त होने के एक माह के अंदर उत्तर प्रस्तुत करने का अनुरोध किया जाता है। जब उत्तर प्राप्त हो जाता है, लेखापरीक्षा मामलों को या तो निस्तारित कर दिया जाता है अथवा आगे अनुपालन हेतु कार्रवाई की सलाह दी जाती है। इन स्थानीय लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा आपत्तियों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रक्रमित किया जाता है जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाता है। 2015-16 के दौरान, 3910 पार्टी दिवसों में कुल नौ इकाईयों की लेखापरीक्षा संपादित की गयी। हमारी लेखापरीक्षा योजना में यह सुनिश्चित किया गया कि सबसे महत्वपूर्ण इकाईयां, जिनमें अधिक जोखिम है, उपलब्ध श्रम संसाधनों के साथ उनकी लेखापरीक्षा संपादित की जाय।

2015-16 के दौरान हमने 487 एल.टी.ए.आर. पैराग्राफ जारी किए। इसके अतिरिक्त, 1 अप्रैल 2015 तक, 1319 एल.टी.ए.आर. पैराग्राफ बकाया थे। 2015-16 के दौरान, 538 पैराग्राफ निस्तारित किए गए। 31 मार्च 2016 को, कुल 1268 एल.टी.ए.आर. पैराग्राफ बकाया थे जिनका विवरण निम्नवत है:

तालिका - 30

आयु	बकाया पैराग्राफों की संख्या
1 वर्ष तक	454
1 वर्ष से अधिक एवं 2 वर्ष से कम	319
2 वर्ष से अधिक एवं 5 वर्ष से कम	399
5 वर्ष से अधिक	96
योग	1268

मंत्रालय/बोर्ड को पुराने बकाया पैराग्राफों के शीघ्र निस्तारण के लिए उपयुक्त कार्रवाई करनी चाहिए।

7.1.4 लेखापरीक्षा के कहने पर वसूलियां

लेखापरीक्षा के कहने पर, आयुध उपस्कर निर्माणी, कानपुर ने छावनी परिषद कानपुर को किए गए सेवा प्रभारों के अधिक भुगतान के प्रति ₹2.36 करोड़ का समायोजन करा लिया और आयुध निर्माणी खमारिया ने अपने घरेलू उपभोक्ताओं से कम वसूले गए जल प्रभारों के प्रति ₹0.45 करोड़ की वसूली की थी।

7.2 आयुध फैक्टरियों में आयात अनुबंध का प्रबंधन

7.2.1 प्रस्तावना

₹53,976 करोड़ के कुल बजट में से (2012-16) आयुध फैक्टरियों ने भंडारों के अधिप्राप्ति पर ₹23,888 करोड़ एवं मशीनरी के अधिप्राप्ति पर ₹3,093 करोड़ खर्च किया। कुल मिलाकर ये अधिप्राप्तियाँ कुल व्यय के 50 प्रतिशत के लिए उत्तरदाई थीं। इनमें से ₹5840 करोड़ और ₹987 करोड़ की कीमत के भंडार और संयंत्र एवं मशीनरी जो कि मुख्य रूप से 24 तथा 32 प्रतिशत को निर्मित करते हैं; उनकी अधिप्राप्ति आयात द्वारा हुई।

प्रौद्योगिकी के स्थानांतरण के अनुबंध एवं उनसे युक्त आपूर्ति अनुबंध आयुध फैक्ट्री बोर्ड के स्वदेशीकरण प्रयत्नों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। इस परिप्रेक्ष्य में आयातित अनुबंधों का प्रबंधन न केवल अनुबंधित मदों के समयानुसार आपूर्ति को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक होता है बल्कि आयुध फैक्टरियों के स्वदेशी उत्पादन क्षमता को बढ़ाने में भी बहुत महत्वपूर्ण है।

7.2.1.1 वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन एवं आपूर्ति आदेशों का नेतृत्व करने वाले चरण

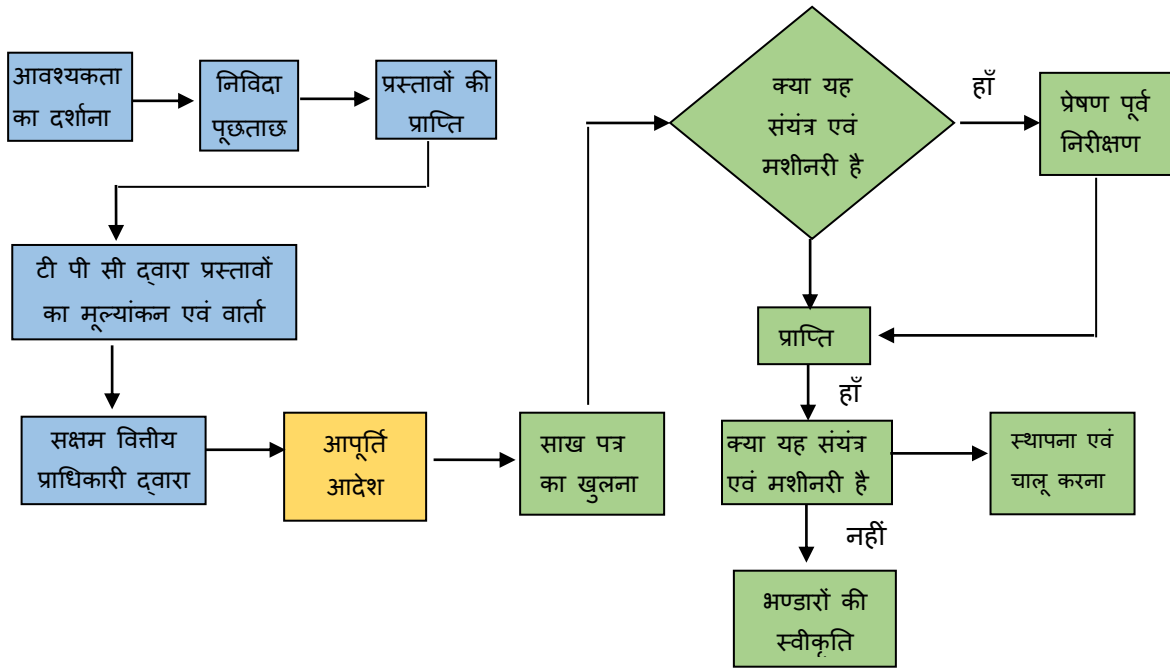
फैक्टरियों के महाप्रबंधकों को भंडारों के लिए ₹50 करोड़ एवं संयंत्र एवं मशीनरी के लिए ₹25 करोड़ तक वित्तीय शक्तियों को प्रत्यायोजित किया गया है। एकल निविदा/स्वामित्व मदों की स्थिति में शक्तियाँ ₹1 करोड़ तक ही सीमित हैं। आयुध फैक्ट्री बोर्ड को अधिप्राप्ति के लिए पूर्ण वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन किया गया है। केवल ₹3 करोड़ के मूल्य से अधिक ओ.ई.एम.³⁴ से एकल निविदा अधिप्राप्तिओं के मामलों में मंत्रालय के अनुमोदन के लिए निर्दिष्ट किया जाएगा।

भंडारों का आयात मुख्य रूप से ओ.ई.एम से प्रौद्योगिकी के स्थानांतरण के अंतर्गत उन मदों के संदर्भ में किया जाता है जिनका स्वदेशीकरण होना अभी भी बाकी है। उसी रूप में ये अन्य उपलब्ध स्रोत के बिना स्वामित्व मद हैं। अभी तक बोर्ड को इन अधिप्राप्तिओं के लिए पूर्ण शक्तियाँ प्रत्यायोजित नहीं की गई हैं।

निम्नलिखित चार्ट 15 में भंडारों/ संयंत्र एवं मशीनरी के अनुबंधों तथा रसीद को प्रस्तुत करने की आवश्यकता के प्रक्षेपण से कालानुक्रमिक रूप से व्याख्यायित किया गया है:

³⁴ रूसी ओ.ई.एम. के अलावा मेसर्स आर.ओ.ई. जहाँ के बोर्ड के सभापति को टी-90 टैंकों के लिए उत्पादन संबल के अलावा जो कि ₹20 करोड़ तक सीमित हैं, को पूरी शक्तियाँ प्राप्त होती हैं।

चार्ट: 15- अधिप्राप्ति के चरण



इस प्रतिवेदन में सरकार के सर्वोत्कृष्ट रुचियों की पूर्ति करने का संचालन, निबटान एवं प्रारूप तैयार किया गया तथा आयातित अनुबंध वर्तमान नियमों के साथ अनुवर्ती हैं या नहीं, इसके पुनरीक्षा का परिणाम निहित है। 2012-15³⁵ के दौरान पाँच आयुध फैक्टरियों³⁶ के बारे में हमने ₹805 करोड़ मूल्य के चयनित 28 आयातित अनुबंधों को सम्पन्न किया। इन 28 अनुबंधों में से 11 संयंत्र एवं मशीनरी के बारे में थे तथा बचे हुये 17 अनुबंध भंडारों की आपूर्ति के लिए थे। हमने दोनों चरणों पर इन अनुबंधों का परीक्षण किया: अनुबंध से पूर्व (अनुबंध के हस्ताक्षरित होने तक) और अनुबंध से पश्चात (सुपुर्दगी/ प्रवर्तन) प्रबंधन। लेखा परीक्षा परीक्षण के परिणाम नीचे दिये गए हैं:

7.2.2 अनुबंध से पूर्व प्रबंधन

7.2.2.1 अधिप्राप्ति में विलंब

बोर्ड का डिपरापति नियम पुस्तक 2010 (ओ.एफ.बी.पी.एम) व्यावसायिक प्रस्तावों के शुरू होने की तिथि से आपूर्ति आदेश (एस.ओ) के नियोजन के लिए निम्नलिखित समय सीमा निर्धारित करता है:

³⁵ 2015-16 के दौरान समाप्त अनुबंधों को 2015-16 के आगे अनुबंधनात्मक क्रियाकलापों के पश्चात के अतिच्छादन के विस्तृत परीक्षण के लिए प्रतिदर्श नहीं किया गया था।

³⁶ फैक्टरियाँ इंजन फैक्ट्री आवडी (भंडार), भारी वाहन फैक्ट्री आवडी (संयंत्र एवं मशीनरी), फील्ड गण फैक्ट्री कानपुर (संयंत्र एवं मशीनरी), आप्टो इलेक्ट्रानिक्स फैक्ट्री देहरादून (भंडार) तथा गन एवं शेल फैक्ट्री काशीपुर (भंडार) हैं।

- महाप्रबंधक के वित्तीय शक्तियों में पड़ने वाले अधिप्राप्ति के मामले में छह सप्ताह
- बोर्ड के वित्तीय शक्तियों में पड़ने वाले अधिप्राप्ति के मामले में 11 सप्ताह
- मंत्रालय के वित्तीय शक्तियों में पड़ने वाले अधिप्राप्ति के मामले में 17 सप्ताह,

निम्नलिखित तालिका-31 में इंगित किए जाने के अनुसार व्यावसायिक प्रस्तावों के शुरू होने की तिथि से एस.ओ. के नियोजन में लिए गए समय का हमने विश्लेषण किया:

तालिका-31: एस.ओ. के नियोजन में लिए गए समय का विश्लेषण

क्रम सं.	स्वीकृतिदाता प्राधिकारी	नियोजित एस.ओ. की संख्या			योग
		निर्धारित अवधि के भीतर	24 हफ्तों तक निर्धारित अवधि के आगे	24 हफ्तों के आगे	
1	म.प्र, आ.फै.	1	12	6	19
2	आ.फै. बोर्ड	1	2	3	6
3	रक्षा मंत्रालय	0	0	3	3
योग		2	14	12	28

जैसा की ऊपर देखा जा सकता है, 28 अनुबंधों में से निर्धारित समय के भीतर केवल दो मामले (7 प्रतिशत) के आपूर्ति आदेशों को प्रस्तुत किया गया था। फैक्टरियों ने मामलों के 43 प्रतिशत में 24 हफ्तों से अधिक का समय लिया। इसके अतिरिक्त जहाँ आदेश रक्षा मंत्रालय के प्रत्यायोजित शक्तियों के अधीन था वहाँ 17 हफ्तों के निर्धारित अवधि के भीतर किसी भी एस.ओ. को प्रस्तुत नहीं किया जा सकता था। विलंब मुख्य रूप से प्रक्रियात्मक कारणों से हुआ।

7.2.2.2 आपूर्तिकर्ताओं के साथ परक्रामण

ओ.एफ.बी.पी.एम. निविदा क्रय समिति (टी.पी.सी) यथोचित के गठन द्वारा निविदाकरण के गुण के बावजूद भी जब मूल्यांकित विचारपूर्ण मूल्य के संदर्भ के साथ उसके मूल्य को प्रखर समझा जाता है अथवा एकल निविदा की परिस्थितियों के मामले में मुख्य रूप से व्यावसायिक परक्रामण को सम्पन्न करने की शर्त रखता है तथा बोर्ड की वित्तीय शक्ति के आगे अधिप्राप्ति के मामले में सभापति/ बोर्ड के अंतर्गत टी.पी.सी. व्यावसायिक परक्रामण करेगा। यह खंड रक्षा मंत्रालय के मई 2007³⁷ के निर्देश के साथ वैमनस्य रखता है जिसमें यह दर्शाया गया है कि जो

³⁷ कालीजिएट कमिटी ने "बोर्ड द्वारा अनुमोदन के लिए प्राप्त प्रस्तावों में सम्मिलित तकनीकी मामलों के सही रूप में समझ एवं स्पष्टीकरण प्राप्त करने के लिए" लिए गए समय में कटौती की। समिति में छह सदस्य हैं जिसमें अपर वित्त सलाहकार, रक्षा मंत्रालय शामिल हैं। समय- सीमा को भी तय कर लिया गया था: समिति को प्रस्ताव के प्राप्ति के 30 दिनों के भीतर सक्षम प्राधिकारी को अपना निर्णय देना था; अन्य 25 दिनों में सक्षम प्राधिकारी को प्रस्ताव प्रस्तुत करना था। सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदन के लिए कोई समय- सीमा तय नहीं की गई थी।

मामले बोर्ड की क्षमता के बाहर होंगे, उनका निर्णय उनके द्वारा निर्मित कालीजिएट समिति द्वारा लिया जाएगा।

लेखा परीक्षा में परीक्षित 28 अनुबंधों में से परक्रामणों को प्रतिदर्श के 50 प्रतिशत का प्रतिनिधित्व करने वाले 14 अनुबंधों के संदर्भ में सम्पन्न किया गया था। हमने यह देखा कि एल.पी.आर पर प्रस्तावित दरें तब भी पाँच प्रतिशत से भी कम थी जब व्यावसायिक परक्रामण सम्पन्न किया गया था जिससे लेखा परीक्षा संवीक्षा ने यह उजागर किया कि “विचारपूर्ण मूल्य” किससे बना है, यह बताने वाला कोई विशेष नियम नहीं है तथा एल.पी.आर पर 25 प्रतिशत से अधिक प्रस्तावित दरें होने के बाद भी कोई परक्रामण सम्पन्न नहीं किया गया था। इस प्रकार के दो मामलों का विवरण नीचे किया जा रहा है:

- गन एवं शेल फैक्ट्री (जी.एस.एफ) काशीपुर को अंतिम क्रय दर (एल.पी.आर) पर 4.5 प्रतिशत द्वारा जो कि एस.ई.के.के इकाई दर 60480 से अधिक था, 84 एम.एम. राकेट लॉचर मार्क-III के 2081 बैरल जमावड़ा के आपूर्ति के लिए अपने टी.ई. (जनवरी 2014) के विपरीत मेसर्स एफ.एफ.वी.स्वीडेन (ओ.ई.एम) से एक पेयसताव प्राप्त (जनवरी 2014) किया। हमने यह देखा कि जी.एस.एफ. ने ओ.एफ.बी.पी.एम. के निर्धारित 17 हफ्तों के समय- सीमा के बावजूद भी व्यावसायिक प्रस्तावों के प्राप्ति से 15 महीनों के समाप्ति के बावजूद भी मार्च 2015 में ही आदेश सम्पन्न किया जा सका। तदनुरूप स्वीकृति के लिए मंत्रालय को अपने संस्तुतियों को देने में कालीजिएट समिति द्वारा लिए गए 26 हफ्तों के कारण असामान्य विलंब की उत्पत्ति हुई। विदेशी फर्म द्वारा उल्लिखित मूल्य के स्पष्टीकरण से संबन्धित तर्क का मुख्य बिन्दु तथा 2.4 प्रतिशत होने पर एस.ई.के. के 59298 के इकाई दर को नीचे लाते हुये विदेशी फर्म के साथ बोर्ड द्वारा किए गए परक्रामण (जून 2014) के बावजूद भी एल.पी.आर से अधिक था। परिणामस्वरूप कालीजिएट समिति ने बोर्ड को स्वीकृति देते (मार्च 2015) हुये मंत्रालय में एस.ई.के. 59298 के यथोचित परक्रामण दर जो समाप्त हुआ था, उसे माना (दिसंबर 2014)। मंत्रालय द्वारा स्वीकृति देने में विलंब के परिणामस्वरूप जी.एस.एफ. को 2014-15 के दौरान भंडार समाप्त होने का सामना करना पड़ा तथा 2015-16 के दौरान 84 एम.एम. राकेट लॉचर अस्त्र- शस्त्र के 1800 संख्या के आपूर्ति के लक्ष्य को प्राप्त करने में असफल रहा। 2015-16 के दौरान भी जी.एस.एफ. 1800 के लक्ष्य के लिए 84 एम.एम. राकेट लॉचर अस्त्र- शस्त्रों के केवल 1189 संख्या की आपूर्ति कर सका; और

- अपने टी.ई. (फरवरी 2014) के लिए आप्टो इलेक्ट्रॉनिक फैक्ट्री (ओ.एल.एफ.), देहरादून ने अंतिम आपूर्ति आदेश (जुलाई 2013) से दर 29 प्रतिशत अधिक होने के बावजूद भी किसी परक्रामण के बिना यू.एस.डी. 183746 के प्रस्तावित दर पर आदेश के नियोजन (अगस्त 2014) के परिणामस्वरूप सूक्ष्मदर्शी साइट्स के स्पेयर के लिए मेसर्स रोसोबोरोनएक्सपोर्ट रशिया (टी-90 टैंकों के लिए ओ.ई.एम) से प्रस्ताव प्राप्त (मार्च 2014) किया। इसके पश्चात दूसरे टी.ई. (जून 2014) के जाँच करने के क्रय के लिए मेसर्स रोसोबोरोनएक्सपोर्ट रशिया ने यू.एस.डी. 194458 को प्रस्तुत किया जो कि एल.पी.आर. से पाँच प्रतिशत अधिक था। इस बार ओ.एल.एफ. ने परक्रामण सम्पन्न किया जिसके लिए मेसर्स रोसोबोरोनएक्सपोर्ट रशिया ने सीमांत रूप से हास कर यू.एस.डी. 193457 कर दिया और तदनुसार फरवरी 2015 में आदेश प्रस्तुत किया। अगस्त 2014 में क्रय में उच्च बढ़ोतरी की स्वीकृति के कारण आदेश (फरवरी 2015) के लिए बाद के खरीददारों पर बुरा असर पड़ा।

7.2.2.3 निर्णीत हर्जाना के हास के लिए प्रक्रिया से संबन्धित स्पष्टता में कमी

अनुबंधों के शर्तों के अंतर्गत फैक्ट्रियों द्वारा माल के प्रेषण को आपूर्तिकर्ता से अधिसूचना के प्राप्ति से अग्रिम में (30-45 दिनों के अनुक्रम में) अविकल्पी साख-पत्र को खोले जाने की आवश्यकता है। ऐसी कोई विशेष परिस्थिति नहीं है जहाँ सुपर्दगी में विलंब के लिए निर्णीत हर्जाना (एल.डी) के निवल रकम के लिए या जहाँ कहीं भी प्रयोज्य हो, गुणवत्ता के आधार पर सामग्री के लिए समायोजन के पश्चात, जो कि स्वीकार्य नहीं है, तब साख- पत्र को खोला जाएगा।

परिणामस्वरूप प्रत्येक फैक्ट्री में भिन्नता है। विलंबित माल के लिए साख- पत्र को खोलते समय ई.एफ.ए. ने निर्णीत हर्जाना के कारण भुगतानों में कटौती की। दूसरे तरफ जी.एस.एफ. ने साख-पत्र में पूरा भुगतान विमोचित किया तथा इसके बाद फर्म से निर्णीत हर्जाना के भुगतान के लिए अलग से एक मांग प्रस्तुत किया।

7.2.2.4 आपूर्ति आदेशों में 'निर्णीत हरजाने अनुबंध का समावेशन न होना

माँगपत्र मदों के विलंबित आपूर्ति के लिए ओ.एफ.बी.पी.एम. द्वारा निर्णीत हर्जाना (एल.डी) को वसूल करने को उत्तेजित करने के बावजूद भी हमने देखा कि टी-72 टैंकों के लिए ओ.ई.एम. से उत्पाद अवलंबित मदों के अधिप्राप्ति के लिए दो आपूर्ति आदेशों में दोनों वास्तविक टी.ओ.टी. एवं टी.ओ.टी. के अंतर्गत अतिरिक्त अनुबंधों के आरोपित एल.डी. के लिए कोई अनुबंध नहीं था, इनके बहाने एल.डी. अनुबंध को सम्मिलित करता है। इसके फलस्वरूप यद्यपि इन दो आदेशों के लिए आपूर्ति विलंबित थीं, ओ.ई.एम. से ₹1.3 करोड़ एल.डी. की वसूली नहीं की जा सकी।

7.2.3 अनुबंध के पश्चात प्रबंधन

लेखा परीक्षा में परीक्षित 28 आयतित आदेशों में से 22 आदेशों में निर्धारित समय- सारणी में विलंब पाया गया था जो कि प्रतिदर्श आदेशों के 79 प्रतिशत को निर्मित करता है। तालिका-32 में इंगित किए गए के अनुसार विलंब दो से 17 महीनों के बीच हुये। संयंत्र एवं मशीनरी के लिए पाँच आदेशों में से आपूर्तिकर्ताओं द्वारा अभी भी सुपुर्दगी किया जाना बाकी था।

तालिका-32: सुपुर्दगी में विलंब

विलंब	आदेशों की संख्या
<3 महीने	5
3-6 महीने	6
>6 महीने	10

कुल 22 दृष्टांतों के विलंबित प्राप्ति में से छह: मामलों में विलंब फैक्ट्री द्वारा (नीचे के पैरा 7.2.3.1 में चर्चित) विलंबित प्रेषण से पूर्व निरीक्षण (पी.डी.आई) के कारण हुआ और दो मामलों में फैक्ट्री द्वारा साख-पत्र को खोले जाने में विलंब के कारण हुआ।

बचे हुए 9 विलंबित सुपुर्दगी के संदर्भ में जो कि आपूर्तिकर्ता के कारण हुआ, ₹2.09 करोड़ के मूल्य के 5 मामलों के संबंध में निर्णीत हर्जाने (एल.डी) को उद्धरित नहीं किया गया।

7.2.3.1 फैक्ट्रियों द्वारा प्रेषण पूर्व निरीक्षण को सम्पन्न करने में विलंब

संयंत्र एवं मशीनरी (पी एवं एम) के अधिप्राप्ति पर अनुबंध में प्रेषण से पूर्व निरीक्षण (पी.डी.आई) के प्रावधान अंतर्विष्ट होते हैं जिससे मशीनरी के प्रेषण के पहले फैक्ट्री स्वयं को संतुष्ट करने के लिए आपूर्तिकर्ताओं के परिसर में एक दल प्रतिनियुक्त करता है जिससे की वह आपूर्ति आदेश में निहित विशिष्टकरण को प्राप्त कर सके।

हमने पाया कि लेखा परीक्षा प्रतिदर्श में पी. एवं एम. के लिए 11 अनुबंधों में से 6 में पी.डी.आई. में विलंब हुआ, विलंब 8 हफ्तों से 28 हफ्तों तक था। निम्नलिखित तालिका-33 में एफ.जी.के. में प्रेषण पूर्व दल के प्रतिनियुक्ति और विलंबित नियुक्ति का प्रभाव दर्शाया गया है:-

तालिका-33: पी.डी.आई. में विलंब का प्रभाव

	गाइडवेज सी.एन.सी. लाथ मशीन	क्षैतिजीय मशीनिंग केंद्र	सी.एन.सी. प्रेसिशन क्षैतिजीय बोरिंग एवं मिलिंग मशीन
अनुबंध की तिथि	जुलाई 2012	दिसंबर 2012	फरवरी 2013
सुपुर्दगी की नियत तिथि	सितंबर 2013	दिसंबर 2013	मार्च 2014
पी.डी.आई. के लिए आग्रह	मई 2013	जून 2013	दिसंबर 2013
पी.डी.आई. दल का अनुमोदन			
महाप्रबंधक द्वारा	अगस्त 2013	अक्टूबर 2013	जनवरी 2014

	गाइडवेज सी.एन.सी. लाथ मशीन	क्षैतिजीय मशीनिंग केंद्र	सी.एन.सी. प्रेसिशन क्षैतिजीय बोरिंग एवं मिलिंग मशीन
बोर्ड द्वारा	अक्टूबर 2013	नवंबर 2013	जनवरी 2014
मंत्रालय द्वारा	नवंबर 2013	जनवरी 2014	मई 2014
पी.डी.आई. दल की प्रतिनियुक्ति	दिसंबर 2013	फरवरी 2014	मई 2014
विस्तारण पर टी.पी.सी. का निर्णय	जनवरी 2014	दिसंबर 2013	अप्रैल 2014
सुपुर्दगी की वास्तविक तिथि	अप्रैल 2014	मई 2014	जुलाई 2014

अगर फैक्ट्री पी.डी.आई. के लिए अग्रिम में आग्रह पी.डी.आई. दल को सौंपती तो आपूर्ति आदेश के नियोजन के पश्चात विलंब को टाला जा सकता था।

7.2.3.2 गुणवत्ता मामले

ओ.एफ.बी. का अधिप्राप्ति नियम पुस्तक त्रुटि या कमियों के क्षेत्र में गुणवत्ता दावे और गुणात्मक असंगति के क्षेत्र में यदि मदों को अस्वीकार कर दिया जाता है तो विदेशी आपूर्तिकर्ताओं के साथ गुणवत्ता दावे के प्रस्तुतीकरण के संबंध में फैक्ट्रियों द्वारा अनुगमन किए जाने वाले प्रक्रियाओं को नियंत्रित करता है। दूसरी बातों के साथ- साथ यह माल के प्रतिग्रहण और संयुक्त प्राप्ति निरीक्षण के समापन पर 45 दिनों के भीतर संयुक्त प्राप्ति निरीक्षण के दौरान देखे गए गुणवत्ता में त्रुटियों या कमियों के लिए गुणवत्ता दावे को प्रस्तुत करने का अनुबंध करता है। साधारणतया आपूर्ति आदेशों में एक अनुबंध निहित रहता था जो गुणवत्ता दावे के प्राप्ति के 90/100 दिनों के भीतर त्रुटिपूर्ण सामग्री को प्रतिस्थापित या संशोधित करने के लिए आपूर्तिकर्ता को संगठित करता है।

परंतु फैक्ट्रियाँ इन परिस्थितियों को लागू करने में असफल रहीं और गुणवत्ता दावे या तो फैक्ट्री द्वारा विलंबित की जा रही थीं या नीचे दिये गए विस्तृत सूचना के अनुसार संबोधित नहीं की गईं:

(i) आयुध फैक्ट्री द्वारा गुणवत्ता दावे में विलंब

गन एवं शेल फैक्ट्री काशीपुर ने ₹117 करोड़ के कुल मूल्य के 2300 बैरलों के लिए मेसर्स एफ.एफ.बी, स्वीडेन (ओ.ई.एम) पर एक आपूर्ति आदेश प्रस्तुत (सितंबर 2012) किया। अप्रैल 2013- दिसंबर 2014 तक चरणानुसार बैरलों की सुपुर्दगी की जानी थी। जुलाई 2013 और सितंबर 2013 में 200 बैरलों का प्रथम प्रेषित माल प्राप्त किया गया जिनमें से भिन्न कमियों³⁸ के कारण 25 बैरलों को अस्वीकार किया गया।

³⁸ निर्दिष्ट से अधिक रा मूल्य, राइफलिंग के प्रारम्भ पर कमवार बढ़ाने एवं कमवार घटाने के तकनीकी विशिष्टकरण और परिमाण आरेखन में निर्दिष्ट मानदंड की प्राप्ति न होना, कोष्ठ के भीतर देखा गया जंग, खरोच के निशान, फायरिंग पिन होल के बाईं तरफ न्यूनता, आदि

नियम पुस्तक में निर्धारित संयुक्त प्राप्ति निरीक्षण³⁹ को धारित करने के 45 दिनों के भीतर अधिमानित गुणवत्ता दावे के नियत किए गए अवधि के लिए फैक्ट्री ने ऐसा करने के लिए अत्यधिक समय लिया जैसा कि तालिका-34 में दर्शाया गया है:

तालिका-34: बैरलों के आपूर्ति के लिए मेसर्स एफ़.एफ़.वी, स्वीडेन पर गुणवत्ता दावे के लिए जी.एस.एफ़, काशीपुर द्वारा लिया गया समय

भंडार के प्राप्ति की तिथि	गुणवत्ता दावे की तिथि	बैरलों की संख्या	दावे के लिए लिया गया समय (महीने)
12.09.2013	19.09.2014	25	12
12.09.13 to 17.07.14	10.01.2015	121	6 to 16
19.07.13 to 11.09.14	16.01.2015	136	4 to 16
17.07.14	23.02.2015	4	7
25.02.15	11.03.2015	6	-
05.12.13 to 17.03.15	26.05.2015	5	2 to 16
11.09.14 to 22.06.15	17.07.2015	10	1 to 10
19.07.13 to 17.07.14	25.11.2015	3	16 to 28

चूँकि फैक्ट्री ने सामग्री के प्राप्ति के थोक में 310 बैरलों के लिए गुणवत्ता दावे को उठाया, ओ.ई.एम. ने अस्वीकृत बैरलों के प्रतिस्थापन के रूप में नया भंडार भेजा। सभी में फरवरी 2015-अप्रैल 2015 के दौरान 294 बैरलों का प्रतिस्थापन प्राप्त कर लिया गया था; अक्टूबर 2016 तक बचे हुए ₹72 लाख मूल्य के 16 बैरलों का प्रतिस्थापन अभी भी बाकी था। ओ.ई.एम. द्वारा परिणामी विलंबित प्रतिस्थापन और गुणवत्ता दावे को संदर्भित करते हुये इसे इस रूप में देखा जाना चाहिए कि 2013-14 और 2014-15 के दौरान 84 एम.एम. राकेट लॉचर मार्क-III अस्त्र-शस्त्र के उत्पादन में 66.34 और 48.83 प्रतिशत के कमी को जी.एस.एफ़. ने पंजीकृत किया।

(ii) आपूर्तिकर्ताओं द्वारा गुणवत्ता दावे को विश्लेषित करने में विलंब

इंजन फैक्ट्री, आवडी ने मेसर्स केरामेटल (फर्म) को फैक्ट्री द्वारा प्रतिदर्शों को स्वीकृति देने के तीन महीनों के भीतर थोक आपूर्ति और अनुबंध की तिथि से तीन महीनों के भीतर 120 सुपर्दगी वाल्व के प्रतिदर्श परिमाण की आपूर्ति के लिए पूर्वापेक्षा के साथ यूरो 34423 के कुल मूल्य के 3009 संख्या के सुपर्दगी वाल्व के लिए आदेश प्रस्तुत (अक्टूबर 2013) किया। स्थानांतरण समस्याओं के कारण प्रतिदर्श के आपूर्ति में विलंब हुआ तथा अंत में अक्टूबर 2014 में प्राप्त किया गया जिसे निरीक्षण में दोषमुक्त पाया गया। मई 2015 में फैक्ट्री द्वारा 2889 सुपर्दगी वाल्व थोक आपूर्ति में प्राप्त किया गया था जिसके लिए वाहय सज्जा तथा खुरदरेपन में कमियों के कारण ₹19 लाख मूल्य के 2275 सुपर्दगी वाल्व को अस्वीकार (अक्टूबर 2015)

³⁹ टी.ओ.टी. से बद्ध आपूर्ति आदेशों में या 84 एम.एम. राकेट लॉचर के लिए वास्तविक टी.ओ.टी. में संयुक्त प्राप्ति निरीक्षण का अनुबंध शामिल नहीं था।

किया गया। फैक्ट्री ने अस्वीकृत भंडारों के प्रतिस्थापन के लिए पूर्वापेक्षित 45 दिनों के विपरीत चार महीनों के पश्चात अक्टूबर 2015 में फार्म पर गुणवत्ता दावे को संदर्भित किया, जो कि अभी तक प्रतीक्षित था। अनुबंध के शर्तों के अंतर्गत आपूर्तिकर्ता को गुणवत्ता दावे के 90 दिनों के भीतर बिना मूल्य के अस्वीकृत सामग्री को प्रतिस्थापित करना था।

इसी दौरान फैक्ट्री ने ₹38 लाख के कुल अनुबंध मूल्य के फर्म पर सुपर्दगी वाल्व के खरीद के लिए अन्य आपूर्ति आदेश प्रस्तुत (जून 2014) किया। इस आपूर्ति आदेश के मामले में भी प्रतिदर्शों को स्वीकार (सितंबर 2014) किया, थोक में दोषमुक्त पाया गया (नवंबर 2014); और 1 आपूर्ति आदेश में पाये जाने वाले उन्हीं कमियों के कारण थोक आपूर्ति को अस्वीकार (अक्टूबर 2015) किया गया। दिसंबर 2016 तक अक्टूबर 2015 में संदर्भित गुणवत्ता दावे निपटान के लिए अभी भी प्रतीक्षा कर रहे थे।

फैक्ट्री ने एक उल्लेखित किया कि फर्म ने एक दूसरे के संबंध में पाँच संशोधित वाल्वों के एक प्रतिदर्श को प्रस्तुत (मई 2016) किया जो कि गुणवत्ता नियंत्रण अनुभाग में निरीक्षण की प्रतीक्षा कर रहा था।

इसी के साथ फैक्ट्री ने ब्लाक क्रैंक केस के 80 संख्याओं के लिए फर्म पर अन्य आदेश प्रस्तुत (जून 2014) किया जिसके लिए उसे जून- नवंबर 2015 के दौरान तीन माल प्रेषण में आपूर्ति प्राप्त हुआ। इनमें से सितंबर 2015 और फरवरी 2016 में फैक्ट्री द्वारा जून 2015 और नवंबर 2015 में दो माल प्रेषणों के अंतर्गत प्राप्त ₹95 लाख के मूल्य के 17 ब्लाक क्रैंक केसों को अस्वीकार⁴⁰ किया गया। इन्हीं महीनों में प्रस्तुत किए गए गुणवत्ता दावे निशुल्क प्रतिस्थापना (दिसंबर 2016) की भी प्रतीक्षा कर रहे थे।

सभी में 90 से 100 दिनों के दिये गए समय- सीमा के लिए सात महीनों से 10 महीनों (सितंबर 2016) के बीच की अवधि के लिए चार मामलों में ₹2.24 करोड़ कीमत के गुणवत्ता दावे निपटान के लिए विचाराधीन थे।

7.2.4. निष्कर्ष

आयुध फैक्ट्रियाँ संयंत्र एवं मशीनरियों के एवं उसके भंडारों के अत्यंत महत्वपूर्ण भागों का आयात किया। 2012-15 के दौरान पाँच फैक्ट्रियों द्वारा सम्पन्न किया गया चयनित आयतित अनुबंधों के लेखा परीक्षा परीक्षण ने यह उजागर किया कि

⁴⁰ ब्लो होल्स एवं छिद्रित/ छेद के चिह्न, सिलिन्डर लाइनर सिटिंग बोर एवं रेस बोर वहन करते हुये क्रैंक शाफ्ट में देखे गए सोपान चिह्न और दृष्टि में क्षति, बोर का वहन करते हुये क्रैंक शाफ्ट में प्राप्त नहीं किया गया विमितीय अतिक्रमण तथा वाह्य खुरदरापन और अधिक लंबोतरा देखा गया

अनुबंध से पूर्व के साथ- साथ अनुबंध के पश्चात के चरणों में अनुबंधों के प्रबंधन में कमियाँ थीं।

लेखा परीक्षा में यह पाया गया कि परक्रामण एवं पूर्वापेक्षित समय- सारणी के भीतर प्रस्तावित 28 परीक्षण जांच किए गए आपूर्ति आदेशों में से केवल 2 आपूर्ति आदेशों का अनुमोदन लेने में असंगत समय लिया गया था। परक्रामण एवं अनुमोदन में लिए गए समय में ह्रास के उद्देश्य से मंत्रालय द्वारा निर्देशित कालीजिएट समिति के गठन के लिए प्रावधान को अधिप्राप्ति नियम पुस्तक में सम्मिलित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त दो आदेशों में लागत अनुमान के साथ 'निर्णीत हर्जाने' के अनुबंध से संबन्धित उसे समावेशित न करने के कारण फैक्टरियों को आपूर्तिकर्ताओं से भंडारों के सही समय में सुपुर्दगी प्रचलित न कर पाने पर उन्हें कमजोर प्रतिपादित किया गया।

2 से 17 महीनों तक किए गए आपूर्ति में भी विलंब हुआ: आठ मामलों में फैक्टरियों द्वारा एल.सी. को खोलने/ पी.डी.आई. को सम्पन्न करने में विलंब हुआ तथा बचे हुये मामलों में आपूर्तिकर्ताओं के कारण हुआ। हमने दोनों सात से दस महीनों तक निपटान के लिए बचे हुये ₹2.24 करोड़ की कीमत के गुणवत्ता दावे के परिणामस्वरूप आपूर्तिकर्ताओं द्वारा उसी के अनुवर्ती विश्लेषण और फैक्टरियों द्वारा गुणवत्ता दावे के संदर्भ में हुये विलंब के घटनाओं को देखा। ओ.एफ.बी. गुणवत्ता दावे के लिए विलंब के साथ- साथ विलंबित आपूर्ति के लिए एल.डी. के एक प्रावधान को सम्मिलित कर विचार- विमर्श कर सकता है।

इस विषय को रक्षा मंत्रालय/ आयुध फैक्ट्री बोर्ड के सुपुर्द (नवंबर 2016) किया गया; उनका उत्तर प्रतिक्षित था (जनवरी 2017)।

7.3 सी.एन.सी. मशीनों के चलन के बाद श्रम अनुमानों में संशोधन न करना एवं उजरती कार्य लाभ का गलत भुगतान

7.3.1 प्रस्तावना

निर्माणी में निर्मित प्रत्येक मद की प्रति उत्पादन लागत का अनुमान, आयुध फैक्ट्रियों में योजना, कार्यान्वयन एवं उत्पादन की देखरेख के लिए एक महत्वपूर्ण कुंजी है। इसमें सामग्री की खपत (सामग्री अनुमान), श्रम लागत (श्रम अनुमान) के अनुमान होते हैं एवं स्वीकार्य अस्वीकृति एवं अपव्यय के लिए कारक भी होते हैं।

आयुध फैक्ट्री में संयंत्र एवं मशीनरी की अधिप्राप्ति हेतु नियम पुस्तिका कहती है कि संयंत्र एवं मशीनरी की खरीद के प्रत्येक प्रस्ताव के लिए एक वापसी का आंतरिक दर (आई.आर.आर.⁴¹ अथवा मशीन के लगने से हुई बचत पर आधारित एक लागत-लाभ विश्लेषण किया जाना चाहिए। नई मशीनों की शुरुआत पर फैक्ट्रियों को उचित समय एवं गति का अध्ययन करना चाहिए जिसके आधार पर श्रम अनुमानों का संशोधन⁴² करना चाहिए (बोर्ड के अप्रैल 2004 के निर्देश)।

सी.एन.सी.⁴³ मशीनों के चलन से काफी लाभ⁴⁴ होता है क्योंकि सी.एन.सी. मशीनें उत्पादन लागतों एवं निरीक्षण समय में कमी के साथ कम श्रम-घंटे लेती हैं। एक बार प्रोग्राम किए जाने के बाद वे निरीक्षण समय घटाने के बावजूद (100 प्रतिशत जाँच की आवश्यकता नहीं रह जाती है) बार-बार मर्दों के उत्पादन में सक्षम होती हैं।

बोर्ड पिछले कुछ दशकों से सी.एन.सी. मशीनों का आवर्ती संयोजन कर रहा है। स्वचलीकरण के लाभों को सबसे अच्छे तरीके से निर्माण अनुमानों के संशोधनों द्वारा मापा जा सकता है; इसलिए, बोर्ड ने नए संयंत्र एवं मशीनरी के प्रचलन पर एक समय व गति अध्ययन के द्वारा संशोधन का आग्रह किया।

यह लेखापरीक्षा अप्रैल से जुलाई 2015 के बीच, सी.एन.सी. मशीनों की खरीद के पश्चात श्रम अनुमानों के संशोधन एवं इसका उजरती कार्य लाभ एवं वाहयश्रोतिकरण के भुगतान पर प्रभाव के परीक्षण के लिए की गई; श्रम योजना: चार फैक्ट्रियों यथा

⁴¹ आई.आर.आर. गणना ₹50 लाख से ऊपर की खरीद के लिए की जाती है जोकि 2015 में बढ़ाकर ₹2 करोड़ कर दी गई। इस सीमा से नीचे खरीद के लिए लागत-लाभ विश्लेषण किया जाता है।

⁴² सी.एन.सी. मशीनों के चलन में आने के कारण मानक श्रम घंटों में कटौती के द्वारा संशोधन किए जाने की आवश्यकता थी।

⁴³ कंप्यूटर न्यूमेरिकली कंट्रोलड मशीनें, माइक्रोइलेक्ट्रानिक्स आधारित प्रौद्योगिकी पर आधारित होती हैं। इसमें कंप्यूटर सहाय्यिक अभिकल्प एवं आलेखन (सी.ए.डी.), कंप्यूटर सहाय्यिक उत्पादन (सी.ए.एम.), लचीला उत्पादन प्रणाली (एफ.एम.एस.) भी होते हैं।

⁴⁴ हमारे केंद्रीय उत्पादन प्रौद्योगिकी संस्था (सी.एम.टी.आई.) से संपर्क (जून 2015) एवं भारत फोर्ज लिमिटेड (बी.एफ.एल.), पुणे (जुलाई 2015) के दौर से सी.एन.सी. मशीनों के चालू किए जाने से कई फायदों के बारे में सुनिश्चित हुआ।

आयुध फैक्ट्री खमरिया (ओ.एफ.के.), गोलाबारूद फैक्ट्री किरकी (ए.एफ.के.), आयुध उपस्कर फैक्ट्री कानपुर (ओ.ई.एफ.सी.) एवं धातु एवं इस्पात फैक्ट्री ईशापुर एम.एस.एफ.) में 2012-13 से 2014-15 की अवधि में (जहाँ तक संभव हो मार्च 2016 तक उद्दिनांकित) श्रम योजना में उपलब्ध एस.एम.एच. एवं लक्षित एस.एम.एच. का प्रतिवेदन, जिसमें उच्च श्रम लागतों की घटनाएं थीं। अनुमानों के विस्तृत परीक्षणों के लिए हमने प्रत्येक चुनी हुई फैक्ट्री से पाँच लेते हुए, 20 मुख्य मर्दों का चुनाव किया।

7.3.2 श्रम अनुमानों में संशोधन न करना

2010-11 एवं 2014-15 के बीच, चार चयनित फैक्ट्रियों में चुनी गई 20 मर्दों के निर्माण के लिए ₹39.10 करोड़ की लागत से 45 सी.एन.सी. मशीनें खरीदी और लगाई गईं। 45 नई सी.एन.सी. मशीनों के लगने के बाद 33 श्रम अनुमानों में संशोधन की आवश्यकता थी। फिर भी, हमने पाया कि बोर्ड के द्वारा निर्देश जारी किए जाने के बावजूद भी किसी भी फैक्ट्री ने नई मशीनों के लगने के बाद समय एवं गति का अध्ययन नहीं किया। परिणामस्वरूप, किसी भी चयनित मद के संदर्भ में समय एवं गति के अध्ययन पर आधारित श्रम अनुमानों का संशोधन नहीं किया गया। यद्यपि, आठ मामलों में नई मशीनों के साइकिल टाइम के आधार पर श्रम अनुमानों में संशोधन किया गया। 25 मामलों (76 प्रतिशत) में श्रम अनुमानों में संशोधन नहीं किया गया। नीचे तालिका-35 में फैक्ट्रीवार विवरण प्रदर्शित किया गया है:

तालिका-35: श्रम अनुमानों में संशोधन न करना

फैक्ट्री	लगाई गई मशीनों की संख्या	समय एवं गति अध्ययन के अनुसार संशोधित किए जाने वाले अनुमानों की संख्या	साइकिल टाइम के अनुसार संशोधित अनुमानों की संख्या	संशोधित न किए गए कुल अनुमानों की संख्या
ए.एफ.के.	15	6 ⁴⁵	2	4 ⁴⁶
ओ.एफ.के.	7	8 ⁴⁷	2	6
एम.एस.एफ.	10	6	4	2 ⁴⁸
ओ.ई.एफ.सी.	13	13	0	13
कुल योग	45	33	8	25

⁴⁵ एक जैसे अनुमानों के लिए विभिन्न/एक जैसी प्रक्रियाओं के लिए कई मशीनें लगी हुई थीं।

⁴⁶ अनुमान सं. 12,886 (दो प्रक्रियाओं में लगी दो मशीनें) केवल एक प्रक्रिया के लिए संशोधित किया गया।

⁴⁷ दो मशीनों के लिए चार अनुमान लिए गए थे।

⁴⁸ केवल अपरिहार्य अस्वीकृति (यू.ए.आर.) प्रतिशत संशोधित किया गया एवं श्रम अनुमान नहीं संशोधित किया गया।

बोर्ड की इंजीनियरिंग डिवीजन ने फैक्ट्रियों से 15 मार्च 2015 की समय सीमा के साथ अनुमानों के संशोधन द्वारा बचत पर एकत्रित आंकड़ों की माँग की (फरवरी 2015), जो फैक्ट्रियों द्वारा अबतक उपलब्ध नहीं कराया गया (मार्च 2016)।

फरवरी 2016 में, लेखापरीक्षा की आख्याओं का पालन करते हुए बोर्ड ने सभी फैक्ट्रियों को अनुमानित आई.आर.आर/लागत लाभ विश्लेषण के संदर्भ में सामग्री एवं श्रम अनुमानों को संशोधित करने का निर्देश दिया। यह भी कहा गया कि नए संयंत्र एवं मशीनरी हेतु अनुमोदन पहले से ही लगी हुई मशीनों के लिए अनुमानों के संशोधन से मिलाया जाएगा। मार्च 2016 में सचिव (रक्षा उत्पादन) ने आगे सटीक श्रम बचत को सुनिश्चित करने के लिए वैज्ञानिक प्रक्रिया को अपनाने की जरूरत एवं यह सुनिश्चित करने कि अनुमानों के संशोधन का मौजूदा तंत्र सुगठित है, पर जोर दिया।

अनुमानों के संशोधन न करने के कारणों के बारे में प्रारूप लेखापरीक्षा पैराग्राफ के जवाब में मंत्रालय ने कहा (अगस्त 2016) कि:

- तब से अनुमानों में आवश्यक कमी की जा चुकी थी। (एम.एस.एफ.)
- नई लगाई गई मशीनों के साइकिल टाइम में कमी न करने के कारण छः अनुमानों का संशोधन नहीं किया गया। (ओ.एफ.के.)
- केस गेजिंग एवं लेड स्वेजिंग मशीन के अनुमानों को मिलाया गया, जो लाइक टू लाइक बेसिस पर बदले गए और इसलिए संशोधन की आवश्यकता नहीं थी। (ए.एफ.के.)
- अनुमानों का पुनरीक्षण किया जाएगा एवं तदनुसार कार्यवाही की जाएगी। अतिरिक्त प्रक्रियाओं के संबंध में, उनकी बुद्धि संगत व्याख्या की जा रही थी। (ओ.ई.एफ.सी.)

अनुमानों के और अधिक सत्यापन से यह ज्ञात हुआ कि:

- ओ.एफ.के. में, प्रासंगिक मशीनों से संबंधित अनुमानों के अंतिम संशोधन की तिथि की सीमा 1983 एवं 2004 के बीच थी। नई मशीनें 2011 एवं 2014 के बीच खरीदी गई थीं। इसके अतिरिक्त, फैक्ट्री प्रबंधन ने जुलाई 2015/अप्रैल 2016 में एक लेखापरीक्षा प्रश्न का उत्तर देते हुए स्वीकार किया था कि एक मशीन में बारम्बार खराबी की वजह से आवर्ती गुणवत्ता समस्या के कारण एवं दूसरी मशीन में संघटकों के परीक्षण न हो पाने के कारण दो मशीनों⁴⁹ के अनुमानों में संशोधन नहीं किया गया।

⁴⁹ मशीन रजिस्टर्ड नंबर 10503 एवं 10519 से संबंधित।

- ए.एफ.के. में, खरीदी गई नई मशीनों के निर्धारित परिणाम/ क्षमता उच्च थी एवं इसलिए श्रम अनुमानों में पुनरीक्षण की आवश्यकता थी।
- ओ.ई.एफ.सी. में अनुमानों का संशोधन किया जा रहा था एवं अभी भी अनुमोदित किया जाना बाकी था।
- ओ.ई.एफ. कानपुर में 13 में से एक भी अनुमान संशोधित नहीं किया गया जिसे संशोधित किया जाना चाहिए था। हमने, ओ.ई.एफ. कानपुर में अतिरिक्त प्रक्रियाओं की घटनाएं नोटिस की, जहाँ शार्ट प्लेन वीक्स पोली एवं विसकस डोप डाइड, बैग स्लीपिंग एम.के-4, हीटर स्पेस ऑयल बर्निंग एवं टेंट इक्स्टेंडेबल फ्रेम सपोर्ट 4 एम के प्रचुर मात्रा में निर्माण के लिए बहुत सारी प्रक्रियाओं के लिए नई मशीनें निर्माणी में लगाई गई। यद्यपि अनुमानों में संशोधन नहीं किए गए एवं फैक्ट्री ने इन मदों के निर्माण की अतिरिक्त क्रियाओं में श्रम लगाना जारी रखा।

7.3.3 एम.एस.एफ, ईशापुर में उजरती कार्य लाभ (पी.डब्ल्यू.पी.) का देय से अधिक भुगतान

किसी मद के लिए परिणामी मानक श्रम घंटे (एस.एम.एच.), एक इकाई मद के उत्पादन के लिए आवश्यक अनुमानित एस.एम.एच. एवं किसी महीने में निर्मित मदों की संख्या का गुणनफल होता है। निवेशी एस.एम.एच, प्रत्येक औद्योगिक श्रमिक (आई.ई) के द्वारा एक महीने में वास्तविक उपस्थिति घंटों का समुच्चय होता है। उजरती कार्य लाभ (पी.डब्ल्यू.पी) किसी श्रमिक की कुशलता की माप होती है (1.25 के कारक से गुणन द्वारा) एवं इसकी इस प्रकार गणना की जाती है:

$$\text{पी.डब्ल्यू.पी. प्रतिशतता} = [(1.25 * \text{परिणामी एस.एम.एच.} - \text{निवेशी एस.एम.एच.}) / \text{निवेशी एस.एम.एच.}] * 100.$$

हमने एम.एस.एफ. में पाँच उत्पादनशालाओं का चुनाव किया और एक महीने के दौरान निर्मित प्रत्येक मद के लिए शाला-वार परिणामी एस.एम.एच का मापन किया और इसकी शाला द्वारा एक महीने के लिए प्रतिवेदित परिणामी एस.एम.एच. से तुलना की। यह तीन वर्षों 2012-15 के लिए किया गया।

हमने पाया कि तीन शालाओं (गन मशीन शॉप, टूल रूम शॉप एवं न्यू गन फोर्जिंग शॉप) के 102⁵⁰ में से 99 उदाहरणों में (97 प्रतिशत) वास्तविक परिणामी एस.एम.एच., निवेशी एस.एम.एच. से कम था। इसलिए, इन महीनों में पी.डब्ल्यू.पी.

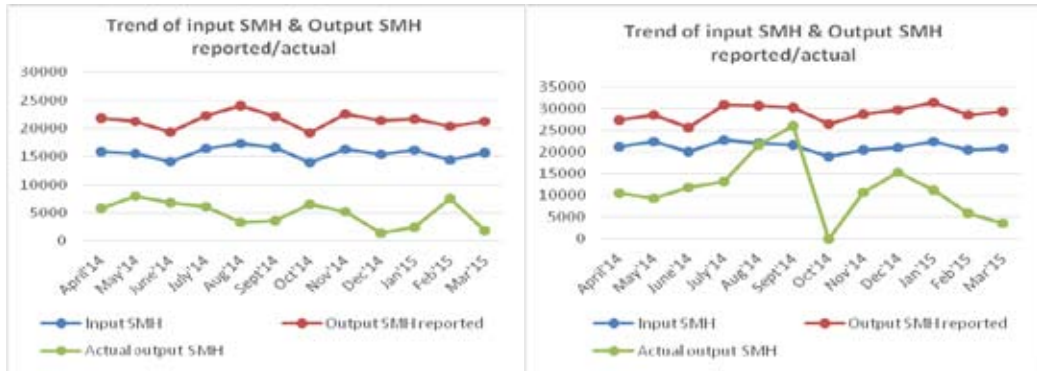
⁵⁰ ऐसे उदाहरणों की संख्या 108 (12 महीने * 3 उत्पादन शालाएं * 3 वर्ष) थी। छ: उदाहरणों के लिए (प्रत्येक शाला के लिए अक्टूबर एवं नवम्बर 2012) आंकड़े उपलब्ध नहीं थे।

देय⁵¹ नहीं था। तथापि, परिणामी एस.एम.एच. को बढ़ाकर इन महीनों में समेकित रूप से ₹2.60 करोड़ की पी.डब्ल्यू.पी. का भुगतान किया गया।

चार्ट-16 और **चार्ट-17** में 2014-15 में गन मशीन शॉप (जी.एम.एस) एवं टूल रूम शॉप (टी.आर.एस) में प्रतिवेदित परिणामी एस.एम.एच, निवेशी एस.एम.एच. से अधिक दर्शाते हुए प्रवाह दर्शाया गया है, यद्यपि वास्तविक परिणामी एस.एम.एच, निवेशी एस.एम.एच. से कम था।

चार्ट -16: जी.एम.एस.

चार्ट -17: टी.आर.एस.



मंत्रालय ने कहा (मार्च 2016) कि एम.एस.एफ. में निवेशी एवं परिणामी घंटों में कोई अंतर नहीं था एवं जी.एम.एस. सेक्शन के लिए कई मिश्रित उत्पादों की बड़ी संख्या के कारण, परिणाम किसी एक महीने में उत्पादित किसी भी विशेष मद के आधार पर नहीं मापा जा सकता।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि हमने परिणामी एस.एम.एच. के फैक्ट्री प्रबंधन द्वारा प्रेषित (जुलाई 2015) प्रत्येक मद के माह/अनुभाग-वार उत्पादन आंकड़े के संदर्भ में गणना की। तत्पश्चात किए गए सत्यापन (मार्च 2016) के दौरान फैक्ट्री अपने निवेशी एस.एम.एच. की तुलना में उच्चतर परिणामी एस.एम.एच. के दावे के समर्थन में संबंधित अनुभागों का मद-वार दैनिक उत्पादन प्रतिवेदन नहीं भेज सकी।

7.3.4 अप्रत्यक्ष श्रमिकों को पी.डब्ल्यू.पी. का भुगतान

नियम पुस्तिका⁵², के अनुसार, कार्य के किसी एक भाग/प्रक्रिया के लिए उजरती कार्य दरों का निर्धारण तभी तर्क संगत है यदि वह विशेष कार्य मापन योग्य हो अर्थात आवेष्टित कार्य का आयतन एवं प्रकृति का तर्क संगत अनुमान किया जा सके। तदनुसार, अप्रत्यक्ष सेवाओं, मरम्मत कार्य इत्यादि के लिए सामान्य रूप से उजरती

⁵¹ परिणामी एस.एम.एच. में 1.25 के कारक के गुणन के कारण, पी.डब्ल्यू.पी. तीन मौकों पर देय था: जी.एम.एस. के लिए अप्रैल 2012 में 11 प्रतिशत एवं टी.आर.एस. के लिए: अगस्त 2014 एवं सितम्बर 2014 में क्रमशः 23 एवं 50 प्रतिशत।

⁵² डीएडी ओएम भाग -VI (खण्ड-1) का पैरा 231

कार्य दरें निर्धारित नहीं की जा सकती, जो दैनिक कार्य के आधार पर किया जाना चाहिए। इस प्रकार अप्रत्यक्ष श्रमिकों, अनुत्पादक/सेवा अनुभागों इत्यादि को पी.डब्ल्यू.पी. देय नहीं है। जबकि नियम पुस्तक इस प्रकार के अनुभाग के उजरती कर्मचारियों द्वारा अर्जित किए गए पी.डब्ल्यू.पी.के 50 प्रतिशत को सीमित उत्पादन अनुभागों के "प्रोत्साहन बोनस"⁵³ के रख- रखाव कर्मचारियों⁵⁴ के भुगतान को निर्धारित करता है।

तालिका-36: अप्रत्यक्ष कार्य के लिए आबंटित एसएमएच

फैक्ट्री	वर्ष	बुक किया गया एस.एम.एच. (लाख घंटों में)	पी.डब्ल्यू.पी. का भुगतान (₹लाख में)
ओ.एफ.के.	2012-13	4.31	44.84
	2013-14	4.35	42.01
	2014-15	5.40	84.75
एम.एस.एफ.	2012-13	1.20	9.82
	2013-14	0.76	5.88
	2014-15	0.46	6.84
ओ.ई.एफ.सी.	2012-13	0.05	0.56
	2013-14	0.0001	0.01
	2014-15	0.01	0.19
ए.एफ.के.	2012-13	0.87	8.00
	2013-14	1.22	11.24
	2014-15	0.80	13.03

हमने पाया कि प्रतिदर्श फैक्ट्रियों ने उजरती-कार्य घंटों को 01 एवं 02 श्रेणियों में आबंटित किया जो अप्रत्यक्ष कार्य आदेशों के लिए बना है (तालिका-36)। इनमें से कुछ कार्यों में आमंत्रण पत्रों, सेवा पुस्तिकाओं, अवकाश खातों की छपाई, गायन प्रतियोगिताओं के लिए स्मृति चिन्ह, कचरा हटाना, विभिन्न अनुभागों से कबाड़ उठाना इत्यादि शामिल थे जिनका उत्पादन से कोई संबंध नहीं था और जिसे नियम पुस्तिका के प्रावधानों के अनुसार उजरती कार्यों में आबंटित नहीं किया जाना चाहिए। हमने यह भी पाया कि ओ.ई.एफ.सी. ने उन्हें, जो स्टोर इश्यू (अप्रैल 2012-मार्च 2015), स्टोर स्टॉक (अप्रैल-अगस्त 2012) एवं आर एवं डी अनुभाग (अप्रैल 2012-अप्रैल 2014) अर्थात् अनुत्पादक अनुभागों में तैनात थे, ₹86.59 लाख के पी.डब्ल्यू.पी. का भुगतान किया। इसी प्रकार, ओ.एफ.के. ने अनुत्पादक कार्यों जैसे निरीक्षण, पर्यवेक्षण, गोदाम रख-रखाव, अंतरवर्ती आर एवं डी इत्यादि में लगे हुए अप्रत्यक्ष आई.ई को ₹1.58 करोड़ पी.डब्ल्यू.पी. का भुगतान किया।

⁵³ डीएडी ओएम भाग -VI (खण्ड-I) का पैरा 155

⁵⁴ पूरे फैक्ट्री में उजरती कर्मचारियों द्वारा अर्जित औसत पी.डब्ल्यू.पी. को 50 प्रतिशत पर प्रोत्साहन बोनस का भुगतान उन रख- रखाव कर्मचारियों को किया जाता है जो उत्पादन अनुभाग से जुड़े हुये नहीं हैं।

अवलोकनों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा (अगस्त 2016) कि एम.एस.एफ. के छपाई कारखाने के कर्मचारियों को उस समय से प्रत्यक्ष उत्पादन कार्यों में लगा दिया गया है एवं तब से ओ.ई.एफ.सी. में केयर एण्ड कस्टडी के सापेक्ष उजरती कार्य आबंटन बंद कर दिया गया था।

7.3.5 उपलब्ध एस.एम.एच. का कम-प्रतिवेदन

हमने 2012-15 के दौरान प्रतिदर्श फैक्ट्रियों में लक्षित एस.एम.एच. एवं उपलब्ध एस.एम.एच. का विश्लेषण किया और अवलोकन किया कि फैक्ट्रियों ने 10 में से आठ उदाहरणों में गलत एस.एम.एच./ आई.ई. वर्ष नियामकों को लगाते हुए उपलब्ध एस.एम.एच. का कम-प्रतिवेदन दिया। दो मामलों में, उपलब्ध एस.एम.एच. का अधिक-प्रतिवेदन था। 2012-13 में तय एस.एम.एच. 2691.36 के सापेक्ष फैक्ट्रियों द्वारा लगाए गए एस.एम.एच. प्रति आई.ई. प्रति वर्ष की सीमा 2348 से 2831 थी। 2013-14 से 2014-15 में फैक्ट्रियों ने तय 3019.68 घंटे के सापेक्ष एस.एम.एच. प्रति आई.ई. प्रति वर्ष 2391 से 2859 की सीमा में लगाए। ए.एफ. किरकी में कम प्रतिवेदन की सीमा 22 प्रतिशत तक थी जैसा कि नीचे तालिका-37 में दिखाया गया है:

तालिका-37: लक्षित एस.एम.एच. की तुलना में उपलब्ध एस.एम.एच.

वर्ष	लक्षित एस.एम.एच.	मानकों के अनुसार उपलब्ध एस.एम.एच.	प्रतिवेदित उपलब्ध एस.एम.एच.
(लाख घंटे)			
गोलाबारूद फैक्ट्री किरकी			
2012-13	109.19	83.30	72.68
2013-14	93.31	88.87	70.38
2014-15	92.59	88.99	69.81
आयुध फैक्ट्री खमरिया			
2012-13	99.69	79.80	83.93
2013-14	101.66	86.73	82.11
2014-15	107.35	104.48	82.45
धातु एवं इस्पात फैक्ट्री ईशापुर			
2012-13	29.60	28.58	29.65
2013-14	30.08	29.86	27.72
2014-15	29.00	28.26	25.30
आयुध उपस्कर फैक्ट्री कानपुर			
2012-13	107.62	61.39	लागू नहीं
2013-14	96.91	68.49	लागू नहीं
2014-15	90.44	67.04	55.68

तथ्यों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा (अगस्त 2016) कि एक बार उपलब्ध एस.एम.एच. के लिए मानकों की विवेक संगत व्याख्या हो जाए उसके पश्चात सभी फैक्ट्रियाँ उपलब्ध एस.एम.एच. की गणना के लिए उसी का उपयोग करेंगी।

बोर्ड ने सभी महाप्रबंधकों को उपलब्ध एस.एम.एच. प्रति आई.ई. प्रति वर्ष के लिए 2947 घंटों के एक समान मानक का पालन करने का निर्देश जारी किया (जून 2016)।

7.3.6 लक्षित एस.एम.एच. का अधिक अनुमान

हमने दो मामलों में एक मद के प्रति इकाई उत्पादन के लिए अनुमानित श्रम घंटों को बढ़ाकर लक्षित एस.एम.एच. के अधिक अनुमान के उदाहरणों को नोटिस किया, जैसा कि नीचे प्रदर्शित किया गया है:

- धातु एवं इस्पात फैक्ट्री, ईशापुर ने 2014-15 में अलग मदों के लिए अनुमानों में दिए गए अनुमोदित एस.एम.एच. की तुलना में अनुमानित श्रम घंटों की उच्चतर माप का उपयोग किया जिससे लक्षित एस.एम.एच. के अधिक अनुमान का परिणाम निकला जैसा कि नीचे तालिका-38 में प्रदर्शित किया गया है:

तालिका-38: एम.एस.एफ. ईशापुर द्वारा प्रदर्शित अधिक लक्षित एस.एम.एच.

मद	प्रति इकाई उत्पादन के लिए अनुमानित श्रम घंटे		2014-15 के लिए उत्पादन लक्ष्य	अधिक लक्षित एस.एम.एच.
	2013-14 के लिए	2014-15 के लिए		
	(i)	(ii)	(iii)	((ii)-(i))*(iii)
स्टील रॉड 32 एम.एम. डाय	0.79	0.85502	1,15,014	7,478
ब्रास प्रेसिंग ब्लैक्स	0.77	0.77782	75,289	589
प्री-फार्म ब्लैक फार पिनाका	75.26	77.24778	3,000	5,963
कोल्ड स्वेजिंग बैरल ब्लैक	119.79	200.52588	107	8,639
टी.ए पिन	10.58	14.11343	12,000	42,401
टी-72 केसिंग	675.24	675.26719	150	4
फोर्जिंग फार सिलेंडर	31.88	86.68712	50	2,740
योग				67,814

- इसी प्रकार ओ.एफ. खमरिया ने 2013-14 में अनुमोदित अनुमानों की तुलना में उच्चतर श्रम अनुमानों का उपयोग किया जिससे सात मदों के लिए लक्षित एस.एम.एच. का 1.10 लाख एस.एम.एच. का अधिक अनुमान हुआ।

मंत्रालय ने एम.एस.एफ. के लिए कहा कि वहां आँकड़ों के संकलन में गलती हुई एवं ओ.एफ.के. के लिए अनुमानों का ऊपर की तरफ संशोधन की आवश्यकता परीक्षण, सामग्री की जाँच एवं वास्तविक आवश्यकता के कारण हुई।

ओ.एफ.के. के संबंध में उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बोर्ड से एस.एम.एच. के ऊपर की तरफ संशोधन के लिए अनुमोदन नहीं लिया गया जैसा कि नियम पुस्तिका⁵⁵ के अनुसार आवश्यक है।

7.3.7 अनुमानों में बिना तत्संबंधी कमी किए हुए प्रक्रियाओं का वाहयश्रोतिकरण

रक्षा लेखा विभाग कार्यालय नियम पुस्तिका भाग-VI के अनुसार, सेवा सहायता के लिए प्रस्ताव स्वीकार करने से पहले, संबंधित उत्पाद के लिए मूल अनुमान में प्राधिकृत श्रम शक्ति हटाने एवं अनुमान में वाहयश्रोतिकृत की हुई सामग्री के आहरण के प्राधिकार को शामिल करना सुनिश्चित करने के पश्चात एक अलग अनुमान तैयार किया जाता है।

हमने पाया कि जबकि फैक्ट्रियाँ अनुमानों में शामिल कार्यों/ प्रक्रियाओं का वाहयश्रोतिकरण कर रही थीं, परिणामी एस.एम.एच. की गणना करते समय वाहयश्रोतिकृत की हुई प्रक्रियाओं से संबंधित एस.एम.एच. को घटाया नहीं गया। इससे तीन वर्षों की अवधि में (2012-13 से 2014-15) चुने हुए प्रतिदर्श मदों (तालिका-39) के मामले में आई.ई को ₹10.94 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ।

तालिका-39: वाहयश्रोतिकृत की हुई प्रक्रियाओं के लिए उजरती श्रमिकों को भुगतान

फैक्ट्री	कार्य की मदें	वाहयश्रोतिकृतअनुबंधों का मूल्य (₹ करोड़ में)	वाहयश्रोतिकृत की गई प्रक्रियाओं से संबंधित एस.एम.एच.	उजरती श्रमिकों को अधिक भुगतान (₹ करोड़ में)
ए.एफ.के.	स्टोर से उत्पादन शाला तक सामग्री का परिवहन एवं उतारना	0.93	1,82,792	2.30
ओ.ई.एफ.सी.	स्टोर को हटाना, चढ़ाना एवं एकत्रित करना	8.76	5,18,026	8.64

मंत्रालय ने (अगस्त 2016) कहा कि:

- वाहयश्रोतिकृत की हुई प्रक्रियाओं के संदर्भ में तब से अनुमानों में कमी प्रभावी हो गई है (ए.एफ.के.);
- अनुमानों को विवेक संगत पूर्ण बनाया जा रहा है जो कार्य जल्दी ही पूरा हो जाएगा (ओ.ई.एफ.सी.) ।

⁵⁵ डीएडी ओएम भाग -VI खण्ड-I का पैरा 109

7.3.8 निष्कर्ष

बोर्ड ने फैक्ट्रियों को सी.एन.सी. मशीन लगाने के पश्चात श्रम अनुमानों में संशोधन का निर्देश दिया है। अनुमान, उत्पादन की प्रत्येक मद के लिए इकाई श्रम लागत की मात्रा का निर्धारण करते हैं और श्रम योजना, परिनियोजन एवं लागतों पर नियंत्रण के लिए साँचे की तरह कार्य करते हैं। लेकिन परीक्षण किए गए प्रतिदर्श के दो-तिहाई मामलों में फैक्ट्रियों ने श्रम अनुमानों का संशोधन नहीं किया।

फैक्ट्रियों ने लक्ष्यों को पूरा करने के लिए बोर्ड के द्वारा निर्धारित मानकों से हटते हुए आवश्यक श्रम घंटों (एस.एम.एच) का अधिक-अनुमान लगाया एवं उपलब्ध एस.एम.एच. का कम अनुमान लगाया। फैक्ट्रियों में श्रम योजना में इस हद तक कमी थी कि लक्षित एस.एम.एच. एवं उपलब्ध एस.एम.एच. के आँकड़े विश्वास योग्य नहीं रह गए। एम.एस.एफ. ईशापुर में, वास्तविक परिणामी एस.एम.एच. प्रतिवेदित एस.एम.एच. से कम था जिससे प्रत्यक्ष औद्योगिक श्रमिकों को उजरती कार्य लाभ (पी.डब्ल्यू.पी) का अधिक भुगतान हुआ। इसके अतिरिक्त, अप्रत्यक्ष श्रमिकों (पी.डब्ल्यू.पी के लिए योग्य नहीं) को पी.डब्ल्यू.पी. के भुगतानों को भी नोटिस किया।

हमने पाया कि वाहयश्रोतिकरण के बावजूद, अंतरवर्ती आई.ई को अनुमानों के आधार पर भुगतान किया गया जिससे वाहयश्रोतिकृत एलीमेंट (एस.एम.एच. के रूप में) घटाया नहीं गया था।

7.3.9 संस्तुतियां

- ❖ बोर्ड को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि जब भी नए संयंत्र एवं मशीनरी लगाए जाएं, फैक्ट्रियाँ सभी उत्पादों के श्रम अनुमानों का उत्पादन का पहला चक्र पूर्ण होने के तुरंत पश्चात संशोधन करें।
- ❖ बोर्ड को, फैक्ट्रियों को उपलब्ध एवं लक्षित एस.एम.एच. की गणना के लिए तय मानकों का पालन करने के लिए निर्देश जारी करना चाहिए।
- ❖ बोर्ड को आई.ई को अधिक भुगतान से बचने के उद्देश्य से फैक्ट्रियों को वाहयश्रोतिकृत की हुई प्रक्रियाओं को अनुमानों में से घटाने का निर्देश जारी करना चाहिए। अप्रत्यक्ष श्रमिकों को पी.डब्ल्यू.पी. के भुगतान की प्रथा सिवाय उस मामले के जहां वे प्रत्यक्ष आई.ई. की तरह उत्पादन के क्रियाकलापों में लगे हुए हों, बंद की जानी चाहिए।

7.4 निर्माण अधिपत्रों का प्रबंधन

7.4.1 प्रस्तावना

अधिपत्र, आयुध फैक्ट्री प्रबंधन द्वारा उत्पादन कारखानों को जारी एक प्राधिकार होता है जिसके आधार पर दिये गए कार्य को संपादित किया जाता है। अधिपत्र, फैक्ट्री के नियोजन अनुभाग द्वारा उत्पादन कारखाने को प्रदान किया जाता है जिसमें उत्पादन की प्राधिकृत मात्रा दी गयी होती है। अधिपत्र दो भागों में तैयार किया जाता है, यथा, सामग्री अधिपत्र⁵⁶ एवं निर्माण अधिपत्र, जिसमें से प्रत्येक के माध्यम से क्रमशः सामग्री का आहरण तथा उत्पादन के लिए श्रम का आवंटन प्राधिकृत किया जाता है। 'निर्माण अधिपत्र' फैक्ट्री को आवंटित कार्य को पूरा करने के लिए कारखानों हेतु एक प्राधिकार होता है। अधिपत्र के श्रम वाले भाग में अनुमानों के आधार पर आदेशित मात्रा के निर्माण हेतु आवश्यक प्राधिकृत मानक श्रम घंटों (एस.एम.एच.) का अभिलेखन किया जाता है।

7.4.1.1 अधिपत्र खोलना व बंद करना

नियमपुस्तक⁵⁷ के अनुसार पूंजीगत कार्यों के अतिरिक्त अन्य कार्यों के लिए अधिपत्रों की सामान्य अवधि छह माह की होती है तथा उत्पादन को छह माह⁵⁸ के अंदर पूर्ण करना होता है। अतएव, अधिपत्रों को केवल छह माह के लिए खोला जाता है। यथावश्यक, अधिपत्रों को आगे चालू रखने के लिए अवधि विस्तार हेतु बोर्ड की पूर्वानुमति आवश्यक होती है। नियमपुस्तक में यह प्रावधान भी है कि यदि कोई बड़ा कार्य आदेश है तो उसे छोटे हिस्सों में बांटकर प्रत्येक हिस्से के लिए अलग-अलग अधिपत्र जारी किया जा सकता है जिससे कि उत्पादन पूर्ण हो सके तथा अधिपत्र को विहित छह माह की अवधि के अंदर बंद किया जा सके। निर्माण प्रक्रिया के दौरान पाये गए दोषयुक्त सामानों की प्रतिपूर्ति के लिए प्रतिस्थापन अधिपत्र जारी किया जाता है।

7.4.1.2 अधिपत्रों के खुले रहने के जोखिम

अधिपत्रों के छह माह से अधिक अवधि तक खुले रहने की दशा में निम्नलिखित त्रुटियों का जोखिम रहता है:

⁵⁶ सामग्री अधिपत्र के मामलों को पूर्व में 'आयुध फैक्ट्रियों में सामग्री प्रबंधन' विषय पर प्रकाशित प्रतिवेदन (2014 का प्रतिवेदन संख्या 35 का पैराग्राफ 8.2) में समाहित किया गया है।

⁵⁷ रक्षा लेखा विभाग नियम पुस्तक-VI का पैरा 619-ए एवं 620

⁵⁸ शास्त्रसज्जित वाहन, आयुध एवं तोपगाड़ी संघटकों के लिए जारी अधिपत्रों को बिना बोर्ड को संदर्भित किए एक वर्ष तक के लिए जारी किया जा सकता है।

- इसके कारण फैक्ट्रियों को, पूर्वसमापन, अस्वीकृति, अथवा असफल उत्पादन के कारण अर्ध निर्मित मर्दों को नियमित किए बिना 'जारी कार्य' के रूप में रखने की सुविधा मिल जाती है।
- जब एक उत्पाद के लिए कई अधिपत्र खोले जाते हैं (आदेशित मात्रा को पूरा करने के लिए), खुले अधिपत्रों के कारण अस्वीकृतियों को अधिपत्रों के मध्य वितरित करके सामान्य अस्वीकृति की सीमा के अंतर्गत रखने अथवा आहरित अधिक सामग्री या श्रम को अंतरण वाउचर (टी.वी.) के माध्यम से अन्य अधिपत्रों में वितरित करने का अवसर मिल जाता है।
- जब तक अधिपत्र बंद नहीं किया जाता तब तक उत्पादन लागत निश्चित नहीं किया जा सकता। अतः फैक्ट्रियों को पता नहीं चलता कि उन्हें उत्पादन में हानि हो रही है, इस कारण उन्हें समय से सुधारात्मक कदम उठाने का अवसर नहीं मिल पाता है।

नियमपुस्तक के अनुसार, उत्पादन के दौरान अपसामान्य/अनियमित परिस्थितियों के बारे में समय पर उपचारात्मक उपाय हेतु फैक्ट्री प्रबंधन को सूचित करने के लिए फैक्ट्री के लेखा कार्यालय (ए.ओ.) को मूल दस्तावेजों को देखने, लागत का सटीक और आलोचनात्मक विश्लेषण करने की आवश्यकता होती है जिससे कि वे विलंबित अभिलेखन, सामग्री आहरण के पूर्व अग्रिम श्रम भुगतान, सामग्री का अधिक आहरण, शिथिल अनुमान तथा उत्पादन समाप्त होने के बाद भी अधिपत्रों के समय से बंद न होने जैसी अपसामान्यताओं/अनियमितताओं का पता लगा सकें।

इन अधिपत्रों का विस्तृत विश्लेषण 'उत्पादन लागत एवं कार्यकलापों की सतत पुनरीक्षा' नामक त्रैमासिक प्रतिवेदन में समाहित किया जाता है तथा बोर्ड स्तर पर आगे की कार्रवाई हेतु कार्यालय प्रधान नियंत्रक लेखा (पी.सी.ए.)(फैक्ट्रियाँ) को भेजा जाता है।

चार फैक्ट्रियों यथा, आयुध फैक्ट्री खमरिया (ओ.एफ.के.), गोला बारूद फैक्ट्री किरकी (ए.एफ.के.), आयुध उपस्कर फैक्ट्री कानपुर (ओ.ई.एफ.सी.) तथा धातु एवं इस्पात फैक्ट्री ईशापुर (एम.एस.एफ.) में 2012-13 से 2014-15 के दौरान जारी निर्माण अधिपत्रों के प्रबंधन की जांच के लिए इस लेखापरीक्षा को संपादित किया गया। अधिपत्रों की विस्तृत जांच के लिए हमने 20 प्रधान मर्दों का चयन किया जिनमें प्रत्येक चयनित फैक्ट्री के पाँच मर्द शामिल थे।

लेखापरीक्षा परिणाम

7.4.2. अधिपत्रों का समय से समापन न करना तथा इसका प्रभाव

हमने पाया कि 2012-13 से 2014-15 के दौरान, पाँच अवसरों को छोड़कर, बोर्ड मीटिंग में बकाया अधिपत्रों की स्थिति की पुनरीक्षा नियमित रूप से नहीं की गयी। सभी फैक्ट्रियों में भारी संख्या में बकाया अधिपत्रों (30 सितंबर 2012 को 14,594) को देखते हुए, बोर्ड ने 2011-12 तक जारी सभी बकाया अधिपत्रों को दिसंबर 2013 तक चरणबद्ध तरीके से बंद करने का निर्णय लिया (नवंबर 2012)। इसके पश्चात आयोजित बोर्ड मीटिंग (जुलाई एवं नवंबर 2013) में, बोर्ड ने एक नित्यकर्म की भांति केवल स्थिति को नोट किया व प्रचालन समूह के सदस्यों को, फैक्ट्रियों से प्राथमिकता के आधार पर पुराने अधिपत्रों को बंद कराने का अनुरोध किया किन्तु बोर्ड द्वारा नवंबर 2012 में लिए गए पूर्व के निर्णय पर फैक्ट्रियों द्वारा की गयी अनुवर्ती कार्रवाई में प्रकट कमियों पर कोई कार्रवाई/टिप्पणी नहीं की गयी। कार्यालय प्रधान नियंत्रक लेखा (फैक्ट्रियाँ) ने उत्पादन लागत एवं उत्पादन कार्यकलापों की सतत पुनरीक्षा पर फैक्ट्रियों के लेखा कार्यालय द्वारा प्रेषित तिमाही प्रतिवेदन की पुनरीक्षा की; तथापि उन्होंने बोर्ड को आगे की उपचारात्मक कार्रवाई के लिए, विभिन्न अधिपत्रों के संबंध में अपसामान्य/अनियमित लक्षणों पर टिप्पणी सहित समेकित स्थिति रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की।

चूंकि बोर्ड तथा फैक्ट्री दोनों स्तर पर, बकाया अधिपत्रों की पुनरीक्षा प्रणाली प्रभावी नहीं थी, 2012-15 की अवधि के दौरान समस्त फैक्ट्रियों में बकाया अधिपत्रों की संख्या 69 प्रतिशत बढ़ गयी। मार्च 2015 को, ऐसे खुले अधिपत्रों की संख्या 24,706 तक पहुँच गयी जिसमें 1999-2000 तक की अवधि के अधिपत्र शामिल थे। सभी फैक्ट्रियों में बकाया अधिपत्रों की संख्या का वर्ष-वार विवरण **अनुलग्नक-XII** में दिया गया है।

जहाँ तक लेखापरीक्षा के लिए चयनित फैक्ट्रियों का संबंध है, हमने पाया कि चार प्रतिदर्श फैक्ट्रियों में 2012-13 एवं 2014-15 के मध्य जारी तथा लेखापरीक्षा के प्रतिदर्श 693 अधिपत्रों⁵⁹ में से केवल 189 (27 प्रतिशत) अधिपत्र छह माह की अवधि के दौरान बंद किए गए। जबकि शेष अधिपत्रों में से 403 (80 प्रतिशत) विहित अवधि के पश्चात बंद किए गए, 101 अधिपत्र (15 प्रतिशत) अभी भी खुले हुए थे तथा उन्हें बंद करना शेष था (मार्च 2015)। चूंकि ये अधिपत्र छह माह से अधिक अवधि तक खुले थे, अतः इसके लिए बोर्ड की अनुमति प्राप्त की जानी चाहिए थी। विहित अवधि के अंदर बंद न किए गए अधिपत्रों का फैक्ट्री-वार विवरण निम्नलिखित **तालिका-40** में दिया गया है:

⁵⁹ चयनित 20 मदों के लिए अप्रैल 2012 से मार्च 2015 (749) के मध्य जारी अधिपत्रों की कुल संख्या- पिछले छह माह के दौरान जारी अधिपत्र (56)=693

तालिका-40: अधिपत्रों के बंद करने में विलंब का आयु-वार विश्लेषण

(अंक संख्या में)

फैक्ट्री	चयनित मदों के लिए जारी अधिपत्र	छह माह के अंदर बंद किए गए अधिपत्र	छह माह से 18 माह के मध्य बंद किए गए अधिपत्र	18 एवं 36 माह मध्य बंद किए गए अधिपत्र	31/03/15 को बंद करने के लिए शेष अधिपत्र	
					छह माह से अधिक पुराने	बंद करने के लिए शेष नहीं
ओ.एफ.के.	50	10	33	7	0	0
एम.एस.एफ.	146	81	47	6	4	8
ओ.ई.एफ.सी.	305	52	139	4	78	32
ए.एफ.के.	248	46	99	68	19	16
योग	(749-56) =693	189	318	85	101	56

मंत्रालय ने अधिपत्रों के छह माह से अधिक समय तक खुले रहने के निम्नलिखित कारण बताए (अगस्त 2016):

- कुछ अधिपत्रों के प्रति निर्माण हानि को नियमित करने में लगा समय;
- प्रूफ परीक्षण तथा आगे प्रूफ असफलता की जांच सहित गुणवत्ता जांच में लगा समय।

दिये गए कारणों के बावजूद, चूंकि प्रत्येक अधिपत्र को बंद करने के लिए छह माह की अवधि का निर्धारण करने में, ऐसे सभी तथ्यों पर विचार किया जाता है, बोर्ड की अनुमति के बिना अधिपत्रों को छह माह से अधिक अवधि तह खुला रखना अनियमित है।

7.4.2.1. खुले अधिपत्रों के प्रति अधिक श्रम दर्ज किया जाना

निम्नलिखित मामलों के अध्ययन से फैक्ट्रियों द्वारा खुले अधिपत्रों के प्रति अस्वीकृतियों के अंतरण व अधिक श्रम दर्ज करने के तरीकों के बारे में जानकारी प्राप्त होती है।

मामला 1: धातु एवं इस्पात फैक्ट्री, इशापुर

30 एम.एम. कारतूस खोलों (सारथ) का उत्पादन: अपसामान्य हानियों को नियंत्रित करने के लिए उपचारात्मक उपाय करने में अनिच्छा

फैक्ट्री ने 38,092 नग 30 एम.एम. (सारथ) कारतूस खोलों के निर्माण के लिए अगस्त 2012 में अधिपत्र (संख्या 8410/0) जारी किया। किन्तु 13 प्रतिशत (4,952

कारतूस खोल) की “सामान्य” अस्वीकृति सीमा⁶⁰ के प्रति उत्पादन का 38 प्रतिशत (14,565 कारतूस खोल) प्रूफ परीक्षण के दौरान अस्वीकृत हो गए। ₹1.54 करोड़ मूल्य के 9,613 कारतूस खोलों की अपसामान्य अस्वीकृति अधिपत्र के प्रति हानि थी जिसे नियमित किया जाना था।

तथापि, अपसामान्य अस्वीकृति के कारणों का विश्लेषण करने तथा सुधारात्मक उपाय करने के बजाय फैक्ट्री ने, नवंबर 2013 में, 12,351.32 एस.एम.एच. (10,000 कारतूस खोलों के निर्माण के लिए आवश्यक) अन्य दो अधिपत्रों (8796/0 एवं 8743/0) में अंतरित कर दिया जिनमें अस्वीकृति कम थी तथा अनुमेय सीमा के अंतर्गत थी। यद्यपि, अधिपत्र (8410/0) में से नए अधिपत्र में सामग्री का अंतरण नहीं किया गया। ऐसा करने के कारण, सभी तीन अधिपत्रों में अस्वीकृति का स्तर निर्मित मात्रा के 13 प्रतिशत की “सामान्य” सीमा के अंतर्गत बना रहा। इस प्रकार अधिपत्रों में हेर-फेर करके अधिपत्र संख्या 8410/0 में अत्यधिक अस्वीकृति के कारण ₹1.54 करोड़ की हानि को समायोजित कर लिया गया। दो श्रम अंतरण वाउचर (टी.वी.) तैयार करने की आवश्यकता के लिए कोई भी कारण नहीं बताया गया। इसके अतिरिक्त, लागत कार्ड में 23,527 कारतूस खोलों की स्वीकृत मात्रा के साथ बंद अधिपत्र संख्या 8410/0 के प्रति 14,565 अस्वीकृत कारतूस खोलों के मूल्य के बराबर अधिक सामग्री दर्ज होने से उत्पादन लागत प्रभावित हुआ।

साथ ही, नियम पुस्तक के अनुसार उजरती कार्य लाभ (पी.डब्ल्यू.पी.) का भुगतान केवल उन्हीं मर्दों के लिए किया जा सकता है जो जांच में स्वीकृत किए जा चुके हैं। किन्तु इस मामले में, अस्वीकृति सहित, सम्पूर्ण उत्पादित मात्रा के लिए उजरती कार्य लाभ का भुगतान किया गया जिसके कारण ₹12.90 लाख का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

मंत्रालय ने कहा (अगस्त 2016) कि परीक्षण एक लंबे समय तक चलने वाली प्रक्रिया है और उसके परिणाम के प्राप्त होने के पूर्व औद्योगिक कर्मचारियों (आई.ई.) को भुगतान करना होता है एवं उजरती कार्य पत्रक में लागत दर्ज करना होता है। जब लाट बाद में प्रूफ परीक्षण में अस्वीकृत हो गया, तो श्रम वेतन को अदेय सुनिश्चित करने के लिए 10,000 अस्वीकृत खोलों के लिए लगे एस.एम.एच. को अन्य अधिपत्रों में अंतरित कर दिया गया। नए अधिपत्र (8796/0) में, 10,000 खोलों का एक अन्य लाट निर्मित किया गया जहां उजरती कार्य पत्रक में कोई श्रम दर्ज नहीं किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि नियमों के अनुसार न तो किसी अधिपत्र को छह माह से अधिक अवधि तक खुला रखा जा सकता है और न ही अस्वीकृत मर्दों के लिए उजरती कार्य लाभ का भुगतान किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, अंतरण वाउचर (टी.वी.) अस्वीकृति को अधिपत्रों के मध्य वितरित करने के लिए तैयार नहीं किया

⁶⁰ अपरिहार्य अस्वीकृति के रूप में परिभाषित - यू.ए.आर.

जाता क्योंकि निर्माण के दौरान अस्वीकृति की स्थितियों को प्रतिस्थापन अधिपत्रों के माध्यम से निस्तारित किया जाता है। अपसामान्य अस्वीकृतियों को छुपाने एवं गलतियों से सबक लेने व उसे सुधारने से बचने की यह प्रवृत्ति अत्यंत दुर्भाग्यपूर्ण है।

मामला 2: गोला बारूद फैक्ट्री, किरकी

फ्यूज डी ए 5 ए का उत्पादन: अधिपत्र संख्या 1110030000, 1220030000

2011-12 से 2014-15 के दौरान उत्पादन के प्रति, 51 एम.एम. उच्च विस्फोटक बम (एच.ई.) के लिए आवश्यक फ्यूज डी ए 5 ए के कुल 41 अस्वीकृत लाट फैक्ट्री के पास पड़े हुए थे, जिसके लिए वरिष्ठ गुणता आश्वासन स्थापना (एस.क्यू.ए.ई.) से अंतिम स्वीकृति प्रतीक्षित थी (सितंबर 2015)। फैक्ट्री ने मूल अधिपत्र में लेन-देन का नियमितीकरण नहीं किया बल्कि उत्पादों के श्रम व सामग्री दोनों लागत को, जो कि प्रारम्भ में अस्वीकृत हो गए थे, को, मूल अधिपत्र में अपसामान्य अस्वीकृति दर्ज करने से बचने के लिए, समापन के समय अन्य अधिपत्र में अंतरित कर दिया।

मंत्रालय ने कहा कि (अगस्त 2016) मूल अधिपत्र का छह माह के अंदर पूर्वसमापन किया जाना था इसलिए दर्ज श्रम लागत सहित आहरित अधिक सामग्री (अर्धनिर्मित स्थिति में) को नए अधिपत्र में अंतरित कर दिया गया।

उत्तर से साफ स्पष्ट है कि ओ.एफ.बी./मंत्रालय ने अपना ध्यान निर्माण/कार्यकुशलता संबंधी कमियों को तकनीकी रूप से समायोजित करने में अधिक केन्द्रित किया बजाय सुधारात्मक उपाय करने के, जिससे कि भविष्य में अस्वीकृतियों को कम करके उपयुक्त स्तर पर रखा जा सके।

मामला 3: आयुध फैक्ट्री खमरिया

30 एम.एम. नौसेना गोलाबारूद के लिंक बेल्ट का उत्पादन: अधिपत्र संख्या एम.0020

फैक्ट्री ने मई 2011 में 50,000 नग 30 एम.एम. नौसेना गोलाबारूद के लिंक बेल्ट के निर्माण के लिए अधिपत्र जारी किया। किन्तु आदेशित मात्रा के निर्माण के पश्चात, यह देखा गया कि 4,817 एस.एम.एच. (₹2.21 लाख) अधिक दर्ज किया गया और इसलिए उसे अंतरण वाउचर (टी.वी.) के माध्यम से एक अन्य अधिपत्र (संख्या पी.0010) में अंतरित कर दिया गया (नवंबर 2013) जो कि 40 एम.एम. एल/70 गोलाबारूद के लिए अप्रैल 2013 में जारी किया गया था। अधिपत्र को 30 माह तक खुला रखकर एस.एम.एच. के अंतरण को समायोजित किया गया। चूंकि ऐसे अंतरण केवल एकसमान मर्दों के लिए ही किए जा सकते हैं, इसलिए विषयांकित मामले में ओ.एफ.के. द्वारा किया गया अंतरण अनाधिकृत था।

आपत्तियों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा कि 2013 में एक जांच बोर्ड का गठन किया गया तथा श्रम घंटों के एक अधिपत्र से दूसरे अधिपत्र में त्रुटिपूर्ण तरीके से दर्ज करने तथा भविष्य में संबन्धित गड़बड़ियों से बचने के लिए उत्तरदायित्व निर्धारित किया गया।

7.4.3 अंतरण वाउचर जारी करना

नियम पुस्तक⁶¹ में उपलब्ध प्रावधानों के अनुसार, श्रम की अशुद्ध प्रविष्टि को ठीक करने, गलतियों का सुधार करने, तथा आदेश जिसके लिए श्रम का वास्तव में उपयोग किया गया, को कम करके, तथा जिस आदेश के लिए श्रम का आहरण हुआ, को वृद्धित करके, एक कार्य आदेश से अन्य कार्य आदेश में व्यय के अंतरण हेतु अंतरण वाउचर (टी.वी.)⁶² तैयार व प्रयुक्त किया जा सकता है। इसके प्रयोग की जांच हेतु आंतरिक नियंत्रण के रूप में, सहायक कार्य प्रबन्धक द्वारा इसे तैयार करने की आवश्यकता संबंधी प्रविष्टि, प्रमाणपत्र सहित दर्ज होनी चाहिए तथा उसे लेखा कार्यालय को प्रेषित किया जाना चाहिए। अंतरण वाउचर पहले लागत अनुभाग में पंजीकृत होते हैं फिर जांच व अधिपत्र पर दर्ज करने के लिए सामग्री व श्रम अनुभाग में भेजे जाते हैं, तत्पश्चात मूल्यांकित अंतरण वाउचर उपरिव्यय प्रभार समाहित करने के लिए लागत अनुभाग को वापस कर दिये जाते हैं। इसके पश्चात वितरण पत्रक सहित अंतरण वाउचर का सारांश तैयार करने के लिए इलेक्ट्रॉनिक डाटा प्रोसेसिंग (ई.डी.पी.) अनुभाग को भेजे जाते हैं जो वापसी के बाद लागत पैकेज के माध्यम से लागत कार्ड में दर्ज किए जाते हैं।

हमने प्रतिदर्श फैक्ट्रियों में अंतरण वाउचर के उपयोग तथा इसके उपयोग के लिए उपलब्ध नियंत्रणों के अनुपालन की जांच की। हमने पाया कि:

- आयुध फैक्ट्री खमरिया ने 2012-13 एवं 2014-15 के मध्य बिना कोई कारण बताए ₹91 करोड़ मूल्य के (सामग्री ₹89.91 करोड़ + श्रम ₹0.65 करोड़) 1,380 अंतरण वाउचर तैयार किए। हमने यह भी पाया कि जिस अधिपत्र से अंतरण किया गया उसे कम करके तथा जिसमें अंतरित किया गया उसे बढ़ाकर संबन्धित लागत कार्ड⁶³ में इनका लेखांकन नहीं किया गया। अतः न

⁶¹ डी.ए.डी.ओ.एम. भाग VI का पैरा 626 (ए)

⁶² सामग्री के मामले में यदि एक आदेश के प्रति सामग्री का आहरण किया गया तथा अपरिहार्य कारणों से दूसरे आदेश के प्रति उपयोग किया गया, संबन्धित ए.डब्ल्यू.एम. वह आदेश जिसके लिए श्रम का वास्तव में उपयोग किया गया, को कम करके तथा जिस आदेश के लिए श्रम का आहरण हुआ को वृद्धित करके एक अंतरण वाउचर तैयार करता है।

⁶³ जब श्रम घंटों को एक अधिपत्र से दूसरे अधिपत्र में अंतरित किया जाता है, उपरिव्यय को भी अंतरित करना पड़ता है क्योंकि उपरिव्यय श्रम लागत के प्रतिशत के रूप में प्रभारित होते हैं। अंतरण वाउचर के सारांश के आधार पर, अंतरण वाउचर की प्रविष्टि लागत कार्ड में की जाती है।

केवल अंतरण वाउचर जारी करने के नियमों का उल्लंघन हुआ बल्कि इस प्रकार के लेखांकन से मदों के उत्पादन लागत पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

- 2012-13 से 2014-15 के दौरान ओ.ई.एफ. कानपुर द्वारा बिना कोई कारण दर्ज किए 2,662 अंतरण वाउचर तैयार किए गए। इनमें अलग-अलग सीरीज के कार्य आदेशों⁶⁴ के मध्य 4211.26 एस.एम.एच. के अंतरण के 74 अंतरण वाउचर सम्मिलित थे। इसके अतिरिक्त, फैक्ट्री द्वारा दो ऐसे अंतरण वाउचर तैयार किए गए जिनमें श्रम ऐसे अधिपत्रों को अंतरित किए गए जो अस्तित्व में ही नहीं थे।
- ओ.ई.एफ. कानपुर ने अंतरण वाउचर तैयार कर ₹65.79 करोड़ मूल्य के 39.43 लाख एस.एम.एच. का अंतरण किया जो प्राधिकृत एस.एम.एच. से अधिक आहरित किया गया था। हमने पाया कि मूल लागत कार्ड को तदनुसार कम नहीं किया गया।
- एम.एस.एफ. ईशापुर व आयुध फैक्ट्री खमरिया में प्रत्यक्ष कार्य आदेश सीरीज (अर्थात्, उत्पादन के अंतिम स्तर पर निर्मित मद तथा पूर्ण होने के पश्चात सीधे मांगकर्ताओं को निर्गमित होने वाले) से संघटक कार्य आदेश सीरीज (जिनपर निर्माण कार्य प्रारम्भ किए जाने की आवश्यकता होती है) तथा विलोमतः विभिन्न मदों के अंतरण के लिए 16 अंतरण वाउचर तैयार किए गए (2012-13 से 2014-15)। इससे यह संदेह उत्पन्न होता है कि मद गुणवत्ता परीक्षण में अस्वीकृत हुए थे तथा इसीलिए श्रम घंटे अंतरित किए गए।
- ए.एफ. किरकी ने कारखाने के सहायक कार्य प्रबन्धक के सत्यापन के बिना 1,368 अंतरण वाउचर तैयार किया।

मंत्रालय ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अपने उत्तर में कहा कि अंतरण वाउचर का उपयोग कम करने तथा नियमानुसार उपयुक्त कारण दर्ज करने के लिए अनुदेश जारी किए गए हैं (फरवरी 2016)। आगे कहा गया कि बोर्ड, फैक्ट्रियों के अनुपालन प्रतिवेदन का अनुश्रवण करेगा।

7.4.4 अधिपत्रों पर अपर्याप्त नियंत्रण

अंतरण वाउचर के उपयोग के साथ-साथ हमने ऐसी भी अनियमितताएँ देखीं जो उत्पादन पर आंतरिक नियंत्रण की कमी को दर्शाते हैं। संक्षिप्त विवरण निम्नवत है:

- 2012-13 से 2014-15 के दौरान ओ.ई.एफ. कानपुर ने 87 अधिपत्रों के प्रति ₹3.80 करोड़ का श्रम लागत दर्ज किया जो बंद किए जा चुके थे। यद्यपि

⁶⁴ थलसेना, सहयोगी फैक्ट्री तथा फैक्ट्री के स्वयं के स्टॉक हेतु निर्गम के मद से संबन्धित कार्य आदेश से विभागीय सीरीज से संबन्धित कार्य आदेशों को

मंत्रालय ने इसे भूलवश हुई गलती कहा, तथापि मामला अति गंभीर है तथा आंतरिक नियंत्रण में चूक की ओर इंगित करता है।

- बिना सामग्री के आहरण के निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया जा सकता। ए.एफ.के. एवं ओ.ई.एफ.सी. में, 2012-15 के दौरान, बिना सामग्री का आहरण किए ₹61.50 करोड़ श्रम के रूप में दर्ज करने के पश्चात 1249 अधिपत्रों का समापन किया गया। इसके अतिरिक्त, ए.एफ.के. द्वारा 2012 के पश्चात जारी 22 अधिपत्र, ₹1.70 करोड़ का श्रम दर्ज करके खुले रखे गए जबकि कोई सामग्री आहरित नहीं की गयी।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (अगस्त 2016) कि कारखानों की बचत एवं अन्य अधिपत्रों से अर्धनिर्मित सामग्री के अंतरण द्वारा सामग्री अहरित करके अधिपत्रों को पूर्ण किया गया।

सामग्री पर श्रम के स्थापित 1:5.4 के अनुपात (2012-15 के दौरान औसत) को ध्यान में रखते हुए उत्तर से इस बात का संकेत मिलता है कि ₹341.28 करोड़ की सामग्री फैक्ट्री में बिना लेखांकन के पड़ी हुई थी जिसे ₹63.20 करोड़ के श्रम को संलग्न करके उपयोग किया हुआ बताया गया।

- ओ.एफ. खमरिया में हमने निर्मित मर्दों की लाट तारीख/जांच टिप्पणी के ऐसे 11 मामले देखे जो कि अधिपत्र जारी होने के पूर्व जारी किए गए; 14 ऐसे मामले देखे जिनमें मद/लाट के जांच में स्वीकृत होने के पश्चात श्रम दर्ज किया गया।

मंत्रालय ने कहा (अगस्त 2016) कि ऐसे मामले अन्य मांगकर्ताओं द्वारा त्वरित आवश्यकता प्रदर्शित करने तथा उनसे धनराशि की उपलब्धता की स्थिति में सामने आए जब स्वीकृत लाट इन मांगकर्ताओं को अंतरित कर दिये गए तथा तदनुसार आनुपातिक सामग्री और श्रम उपयुक्त कार्य आदेश के प्रति अधिपत्रों को अंतरित कर दिये गए।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि अधिपत्र खोलने के पूर्व तैयार मर्दों का निर्गम तथा किसी विशिष्ट अधिपत्र के प्रति तैयार मर्दों के परीक्षण में स्वीकृति के पश्चात श्रम का दर्ज किया जाना अधिपत्र प्रबंधन पर नियम पुस्तक के प्रावधानों का माखौल बनाने के समान है।

7.4.5 निष्कर्ष

अधिपत्रों को खोलने के छह माह की अवधि के अंदर बंद करना होता है। अनावश्यक रूप से लंबी अवधि तक अधिपत्रों को खुला रखने से अनाधिकृत समायोजन का जोखिम बना रहता है। खुले अधिपत्रों से फैक्ट्रियों को अधिपत्रों के मध्य अस्वीकृतियों

को वितरित करने (सामान्य अस्वीकृति सीमा के अंदर रखने के लिए) अथवा अंतरण वाउचर के माध्यम से अहरित अधिक श्रम अथवा सामग्री को अन्य अधिपत्रों में अंतरित करने का अवसर मिल जाता है। फैक्ट्रियों में संबन्धित आंतरिक नियंत्रणों का अनुपालन किए बिना अंतरण वाउचर का उपयोग किया गया।

7.4.6 संस्तुतियाँ

- ❖ अधिपत्रों की निर्धारित आयु का वृहद स्तर पर अनुपालन न करने की स्थिति को देखते हुए अधिपत्रों की मानक आयु पर विचार किए जाने की आवश्यकता है। प्रत्येक अधिपत्र के लिए छह माह की एकसमान अवधि तय करने के बजाय फैक्ट्रियों को प्रत्येक अधिपत्र की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए उसकी आयु निर्धारित करना चाहिए। अनावश्यक रूप से लंबी अवधि तक अधिपत्रों को खुला रखने से बचने की आवश्यकता है।
- ❖ अंतरण वाउचर का उपयोग उपायुक्त समायोजन के लिए ही किया जाना चाहिए। अपसामान्य अस्वीकृतियों को छुपाने के लिए इनका उपयोग नहीं किया जाना चाहिए।
- ❖ अपसामान्य हानियों के मामलों की जांच की जानी चाहिए तथा प्रणाली की कमियों के सुधार एवं लापरवाही अथवा उपेक्षा के मामलों का निस्तारण किया जाना चाहिए।

7.5 दोषयुक्त रेडिएटर्स की अधिप्राप्ति

भारी वाहन फैक्ट्री अवाडी ने, टी-90 में संयोजित होने वाले टैंकों के रेडिएटर्स के लिए एक ऐसी फर्म को आदेश प्रस्तुत किया जिसे आवश्यक रेडिएटर्स के निर्माण का कोई पूर्व अनुभव नहीं था। फैक्ट्री ने, ₹2.78 करोड़ मूल्य के रेडिएटर, जो कि निर्धारित तकनीकी आवश्यकता को पूरा नहीं करते थे, को स्वीकृत कर लिया जिसके कारण टी-90 टैंक, जिनमें ये रेडिएटर संयोजित थे, थलसेना द्वारा अस्वीकृत कर दिये गए।

2006-07 एवं 2009-10 के मध्य कई चरणों में 300 नग टी- 90 टैंकों⁶⁵ (टैंक) की थलसेना की मांग (नवंबर 2004) को पूरा करने के लिए भारी वाहन फैक्ट्री अवाडी (एच.वी.एफ.) ने 102 रेडिएटर्स सहित रैंक⁶⁶ (रेडिएटर्स) की अधिप्राप्ति हेतु एक निविदा सूचना जारी की (मई 2005)। एच.वी.एफ. को चार फर्मों⁶⁷ से प्रस्ताव प्राप्त हुए। इन फर्मों की क्षमता सत्यापन के आकलन के लिए गठित एक तकनीकी समिति ने सूचित किया (मई 2006) कि केवल मुंबई स्थित फर्म 'बी' के पास इस प्रकार के रेडिएटर्स के निर्माण के लिए अनुभव तथा क्षमता उपलब्ध है तथा उसने युद्धक वाहन अनुसंधान एवं विकास स्थापना, अवाडी (सी.वी.आर.डी.ई.) के लिए उसी डिजाइन एवं आकार के रेडिएटर को विकसित कर लिये थे।

तथापि, हमने देखा कि एच.वी.एफ. की निविदा क्रय समिति-1 (टी.पी.सी.- 1) ने, तकनीकी समिति की रिपोर्ट की उपेक्षा करते हुए कि फर्म 'ए' के पास ऐसे रेडिएटर्स के निर्माण का अनुभव नहीं था तथा फर्म ऐसे रेडिएटर्स के निर्माण लिए सुविधाओं का सृजन कर रही थी जिनका उत्पादन अक्टूबर 2006 तक प्रारम्भ होने की अपेक्षा थी, लागत के आधार पर⁶⁸, गुडगाँव स्थित फर्म 'ए' को आदेश प्रस्तुत करने की अनुशंसा की (जून 2006)।

निविदा क्रय समिति-1 की अनुशंसा के आधार पर एच.वी.एफ. ने फर्म 'ए' को ₹2.28 करोड़ की लागत से 102 रेडिएटर्स के लिए आपूर्ति आदेश प्रस्तुत किया (जुलाई 2006) जिसका सम्पूर्ण प्रदाय विविध चरणों में मार्च 2008 तक पूर्ण होना था, जिसका विवरण निम्नवत है:

⁶⁵ एच.वी.एफ. में टी- 90 टैंकों (टैंक) का देशज उत्पादन, मेसर्स रोसोबोरोनएक्सपोर्ट, रूस से प्राप्त तकनीक हस्तांतरण (फरवरी 2001) पर आधारित है।

⁶⁶ यह रेडिएटर परंपरागत ट्यूब प्रकार के विपरीत प्लेट एवं बार प्रकार का होता है जो अभिकल्प संख्या 188.31.082एस.बी.-1 के अनुरूप होता है तथा जिसमें वाटर कूलर तथा संरचित ढांचानुमा बनावट के अंदर आयल कूलर अवस्थित रहता है।

⁶⁷ मे0 परफेक्ट रेडिएटर्स एवं आयल कूलर्स प्रायवेट लिमिटेड, गुडगाँव अब मे0 लायड इलेक्ट्रिक एवं इंजीनियरिंग लिमिटेड (फर्म 'ए'), मे0 टेकसंस लिमिटेड, मुंबई (फर्म 'बी'), मे0 अपोलो हीट एक्सचेंजर्स प्रायवेट लिमिटेड, ठाणे (फर्म 'सी') एवं मे0 हलगोना रेडिएटर्स प्रायवेट लिमिटेड, बेंगलुरु (फर्म 'डी')।

⁶⁸ फर्म 'बी' के ₹3.79 करोड़ के प्रति फर्म 'ए' ने ₹2.28 करोड़ उद्धृत किए थे।

- थोक उत्पादन स्वीकृति (बी.पी.सी.) के लिए छह माह (जनवरी 2007) के अंदर पायलट नमूने के रूप में दो रेडिएटर्स
- छह माह के अंदर 50 रेडिएटर्स का पहला बैच तथा बी.पी.सी. के 12 माह के अंदर 50 रेडिएटर्स का दूसरा बैच

एच.वी.एफ. ने जून 2007 अर्थात, नियत तारीख के पाँच माह के बाद रेडिएटर का केवल एक पायलट नमूना प्राप्त किया। टैंक में संयोजित रेडिएटर के पायलट नमूने के निष्पादन के आधार पर एच.वी.एफ. ने, फर्म द्वारा रेडिएटर के संयोजन, कच्चे माल इत्यादि से संबंधित कुछ कमियों को दूर करने की शर्तों के साथ जनवरी 2008 में रेडिएटर के निर्माण के लिए थोक उत्पादन स्वीकृति प्रदान कर दी।

मार्च 2008 तक 102 रेडिएटर्स की आपूर्ति की नियत तारीख के प्रति, फर्म ने फरवरी 2009 से जुलाई 2010 के मध्य 65 रेडिएटर्स की आपूर्ति की तथा उसके पश्चात दिसंबर 2012 तक एक भी रेडिएटर की आपूर्ति नहीं की। इस बीच, अक्टूबर 2012 में, एच.वी.एफ. ने, जुलाई 2006 के आपूर्ति आदेश के विकल्प उपबंध के अंतर्गत 19 रेडिएटर्स की अतिरिक्त मात्रा के लिए आदेश प्रस्तुत करने का निर्णय लिया जिससे सम्पूर्ण मात्रा 102 से बढ़कर 121 रेडिएटर (₹2.80 करोड़) की हो गयी जिसकी प्रदाय तिथि अक्टूबर 2013 थी। चूंकि 102 रेडिएटर्स की मूल मात्रा की भी आपूर्ति नियत अवधि में नहीं हो सकी थी, प्रदाय अवधि, परिसमापन क्षति (एल.डी.) सहित फरवरी 2014 तक बढ़ा दी गयी। आपूर्ति जून 2014 तक पूर्ण कर ली गयी तथा अक्टूबर 2014 तक फर्म को एल.डी. की कटौती के पश्चात ₹2.58 करोड़ का भुगतान कर दिया गया।

हमने पाया कि मार्च 2013 तक, फर्म द्वारा आपूर्ति रेडिएटर्स से संयोजित 61 टी-90 टैंक, 31 मार्च 2013 तक थलसेना को निर्गमित कर दिये गए थे। तथापि, एच.वी.एफ. द्वारा उत्पादित तथा इन रेडिएटर्स से संयोजित टी-90 टैंक के फैक्ट्री परीक्षण (2012) एवं संयुक्त प्राप्ति जांच (जे.आर.आई.)(अप्रैल/मई 2013) के दौरान सी.क्यू.ए.⁶⁹(एच.वी.) ने देखा कि 4 से 8 किमी की छोटी दूरी में भी कूलेंट का तापमान 120° सेल्सियस तक बढ़ गया था। सी.क्यू.ए. की जांच के आधार पर, एच.वी.एफ. ने अभिकल्प एवं विशिष्टताओं में कुछ भिन्नता पायीं जो थोक उत्पादन स्वीकृति के पूर्व फिटमेंट परीक्षण के दौरान प्रकाश में नहीं आया। फैक्ट्री ने रेडिएटर्स को सुधार के लिए फर्म को वापस कर दिये। तथापि, सुधारे गए रेडिएटर्स के निष्पादन मूल्यांकन के दौरान भी, तापमान के 120° सेल्सियस तक बढ़ जाने की समस्या पुनः दृष्टिगत हुई। उपर्युक्त के कारण, जून से सितंबर 2014 की अवधि के दौरान एच.वी.एफ. एवं सी.क्यू.ए. द्वारा संयुक्त रूप से संघटक स्तर तथा अन्य स्तर के

⁶⁹ गुणवत्ता आश्वासन नियंत्रणालय, (भारी वाहन), महानिदेशक गुणवत्ता आश्वासन के अंतर्गत एक गुणवत्ता आश्वासन स्थापना।

परीक्षण किए गए जिसमें निर्माण प्रक्रम, सामग्री एवं गुणवत्ता आश्वासन से संबन्धित विसंगतियाँ पायी गईं, जिनका समाधान फर्म द्वारा किया जाना था। तथापि, इसके बाद अक्टूबर 2014 में हुए, टी-90 टैंकों के संयुक्त प्राप्ति जांच (जे.आर.आई.) में भी तापमान के 120° सेल्सियस तक बढ़ जाने की समस्या बनी रही। विस्तृत विश्लेषण के आधार पर, सी.क्यू.ए. ने इस बात की पुष्टि की कि रेडिएटर्स अभिकल्प एवं विशिष्टताओं के अनुसार निर्धारित तकनीकी आवश्यकताओं को पूरा नहीं करते थे, इसलिए स्वीकार्य नहीं थे।

फर्म द्वारा आपूर्ति रेडिएटर्स की अस्वीकार्यता एवं उसके कारण टी-90 टैंकों के निर्गम में विलंब को देखते हुए, थलसेना मुख्यालय (एम.जी.ओ. ब्रांच) ने बहुविध दृष्टिकोण अपनाने अर्थात्, आपाती आधार पर मूल उपस्कर निर्माता (ओ.ई.एम.) से आयात के माध्यम से रेडिएटर्स की अधिप्राप्ति करने तथा आयातित रेडिएटर के अभिकल्प के आधार पर रेडिएटर्स के देशज उत्पादन में शीघ्रता करने का निर्णय किया (नवंबर 2014)। इसके पश्चात एच.वी.एफ. 31 मार्च 2017 तक चरणबद्ध तरीके से अपने पास उपलब्ध 93 टी-90 टैंकों तथा उसके पश्चात थलसेना यूनिटों के पास रखे 61 टैंकों के अनुपयोगी रेडिएटर्स का प्रतिस्थापन कराने के लिए सहमत हो गयी (सितंबर 2015)।

तदनुसार, एच.वी.एफ. ने 69.40 लाख यू.एस. डालर की लागत से 93 रेडिएटर्स के आयात के लिए मूल उपस्कर निर्माता (ओ.ई.एम.) के साथ संविदा की (मार्च 2016) जिसकी आपूर्ति दिसंबर 2016 तक पूर्ण होनी थी। 93 रेडिएटर्स में से 45 रेडिएटर्स दिसंबर 2016 तक प्राप्त हो गए थे।

दिसंबर 2016 तक, एच.वी.एफ. के पास उपलब्ध 93 टी-90 टैंकों में से 42 टैंकों के रेडिएटर्स, आयातित रेडिएटर्स से बदल कर थलसेना को निर्गमित कर दिये गए थे।

हमने यह भी पाया कि जिस दौरान गुणवत्ता आश्वासन स्थापना के साथ गुणवत्ता संबंधी कमियों पर चर्चा चल रही थी उसी दौरान एच.वी.एफ. ने ₹1.27 करोड़ की लागत से फर्म 'ए' को 29 रेडिएटर्स का एक अन्य आदेश प्रस्तुत कर दिया (जुलाई 2013) जिसमें से एल.डी. की कटौती के पश्चात ₹20 लाख के भुगतान के प्रति पाँच रेडिएटर्स प्राप्त हो गए थे (जून 2016)।

अतः एक ऐसी फर्म को क्रय आदेश प्रस्तुत करने से, जिसे आवश्यक रेडिएटर के निर्माण का कोई पूर्व अनुभव नहीं था, आपूर्ति में लगभग छह वर्षों का विलंब हुआ। तत्पश्चात फर्म से रेडिएटर्स के दोषों का सुधार कराने में एच.वी.एफ. की विफलता के कारण इन रेडिएटर्स से संयोजित टी-90 टैंकों को थलसेना ने अस्वीकृत कर दिया। परिणामस्वरूप, न केवल एच.वी.एफ. द्वारा 126 देशज रेडिएटर्स की अधिप्राप्ति पर किया गया ₹2.78 करोड़ का सम्पूर्ण व्यय निरर्थक सिद्ध हुआ बल्कि थलसेना को

टी-90 टैंकों के निर्गम में अपसामान्य विलंब हुआ जिससे सशस्त्र बलों के सामरिक तत्परता पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

आयुध फैक्ट्री बोर्ड (ओ.एफ.बी.)/मंत्रालय ने कहा (अप्रैल 2016/अक्टूबर 2016) कि (i) फर्म 'ए' को इस आधार पर आदेश प्रदान किया गया था कि फर्म 'ए' एलुमिनियम रेडिएटर्स के निर्माण के लिए सुविधाओं का सृजन कर रही थी तथा अक्टूबर 2016 से व्यावसायिक उत्पादन प्रारम्भ होने की अपेक्षा थी (ii) फैक्ट्री ने थोक उत्पादन स्वीकृति देने में कोई गलती नहीं की थी क्योंकि विभिन्न परीक्षणों में संतोषजनक परिणाम के बाद ही निष्पादन परीक्षण के लिए रेडिएटर के पायलट नमूने को टी-90 टैंकों में संयोजित किया गया था एवं पायलट नमूने से संयोजित टी-90 टैंक ने बिना किसी असामान्यता के 498 किमी की दूरी तय की थी तथा फर्म को थोक उत्पादन स्वीकृति इस शर्त के साथ दी गयी थी कि थोक उत्पादन के समय विविध कमियों को दूर कर लिया जाए। (iii) टैंकों का निर्गमन अभिकल्प में दोष के कारण नहीं बल्कि बेहतर अभिकल्प वाले आयातित रेडिएटर्स के संयोजन के थलसेना के आग्रह के कारण रोका गया था।

निम्नलिखित कारणों से ओ.एफ.बी./मंत्रालय का उत्तर संतोषजनक नहीं है:

- एच.वी.एफ. ने दो रेडिएटर्स के पायलट नमूने के प्रति एक रेडिएटर के पायलट नमूने के निष्पादन के आधार पर थोक उत्पादन स्वीकृति प्रदान कर दी थी, इस प्रकार आपूर्ति आदेश की शर्तों का उल्लंघन किया गया।
- रेडिएटर्स के संयोजन, कच्चे माल आदि से संबन्धित कुछ दोषों को दूर करने की शर्त पर थोक उत्पादन स्वीकृति प्रदान की गयी थी। चूंकि इस फर्म को कोई पूर्व अनुभव नहीं था अतः यह अपेक्षित था कि थोक उत्पादन स्वीकृति, इस बात का पक्का आश्वासन मिलने के बाद ही प्रदान की जाती कि पायलट नमूने के परीक्षण के दौरान पाये गए सभी दोषों का निराकरण कर लिया गया है।
- सी.क्यू.ए. ने कहा था (नवंबर 2014) कि निर्माण, सामग्री एवं गुणवत्ता आश्वासन से संबन्धित उपलब्ध मानदंडों को पूरा न करने के कारण फर्म द्वारा आपूर्त रेडिएटर्स निर्धारित तकनीकी आवश्यकता को पूरा नहीं करते थे। एक गुणवत्ता आश्वासन स्थापना द्वारा उठाई गयी ऐसी आपत्तियों से भी एच.वी.एफ. द्वारा थोक उत्पादन स्वीकृति के पूर्व पायलट नमूने पर किए गए परीक्षण पर संदेह उत्पन्न होता है।

7.6 अपूर्ण अन्वेषण में विलंब के कारण खाली फ्यूज ए-670 एम के अस्वीकृति के लिए ₹31.32 करोड़ की परिहार्य हानि

2008-09 से दो फैक्ट्रियों में खाली फ्यूज ए-670 एम के उत्पादन में बारंबार असफलता के बावजूद भी ओ.एफ.बोर्ड ने अप्रैल 2014 में ही संयुक्त दल का गठन किया जो जुलाई 2016 में अपनी सिफारिशें प्रस्तुत कर सकता था। इस दौरान उत्पादन जारी रहा और जुलाई 2016 तक दो फैक्ट्रियों में ₹31.32 करोड़ मूल्य के खाली फ्यूज ए-670 एम अस्वीकृत रूप में पड़े रहे।

तकनीक अंतरण (टी.ओ.टी) पर आधारित 1985 से आयुध फैक्ट्रियों में 30 एम.एम. बी.एम.पी-॥⁷⁰ गोलाबारूद में प्रयुक्त एक यांत्रिक फ्यूज, फ्यूज ए-670 एम का उत्पादन किया जा रहा है। आयुध फैक्ट्री अंबाझरी (ओ.एफ.ए.जे) और गन एवं शेल फैक्ट्री काशीपुर (जी.एस.एफ) में खाली फ्यूज ए-670 एम (फ्यूज) का उत्पादन किया जाता है; आयुध फैक्ट्री खमरिया (ओ.एफ.के) और आयुध फैक्ट्री बडमल (ओ.एफ.बी.एल) में फ्यूज को भरा जाता है एवं गोलाबारूद को इकट्ठा किया जाता है।

2002-07 के दौरान ₹18.31 करोड़ मूल्य के फ्यूज ए-670 के दोनों खाली और भरे हुये ढेर के संबंध में अस्वीकृति का उल्लेख 2008 के प्रतिवेदन सं. पी.ए. 4 के पैराग्राफ 4.7.5.1 (बी) (vii) (रक्षा सेवाएँ) में किया गया था। लेखा परीक्षा को स्वीकार करते समय मंत्रालय ने अपने एक्शन टेकेन नोट में यह उल्लेख (मार्च 2010) किया कि भविष्य में फ्यूज ए-670 एम के उत्पादन में हानि को रखाने के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

आगे की कार्रवाई के लेखा परीक्षा में (मई 2016) हमने पाया कि गुणवत्ता के पहलुओं पर ध्यान दिये बिना ही उत्पाद जारी रहा और अपरिपक्व कार्य पद्धति; ब्लाईंड्स; तथा निर्धारित से कम होते हुये आत्म नाश का समय जैसे प्रूफ कार्य निष्पादन में असंगति के कारण क्रमशः ओ.एफ.ए.जे. और जी.एस.एफ. में 2008-16⁷¹ के दौरान ₹31.32 करोड़ मूल्य के फ्यूज के 34 ढेर और 23 ढेर को अस्वीकार कर दिया गया था।

हमने पाया कि 2008-16 में निरंतर अस्वीकृतियों के बावजूद भी फ्यूज की असफलता के लिए कारणों में जांच-पड़ताल के लिए कार्रवाई को आरंभ करने के लिए पाँच वर्षों का समय लिया। सभी संबन्धित फैक्ट्रियों एवं उनके गुणवत्ता आश्वासन

⁷⁰ भूतपूर्व यू.एस.एस.आर, रूस का बाएवाया मशीना पखोटा-॥ (वास्तविक उपस्कर उत्पादकर्ता)

⁷¹ भरे हुये फ्यूजों की अस्वीकृति कम थी: ओ.एफ.बी.एल में 2011-16 में उत्पादित कुल 56 ढेर में से दो ढेरों को अस्वीकार कर दिया गया। 2011-16 के दौरान ओ.एफ.के. में केवल एक ढेर को अस्वीकार किया गया।

स्थापनाओं के सदस्यों द्वारा गठित अप्रैल 2014⁷² में अपर महाप्रबंधक/ ओ.एफ.के. के अध्यक्षता के अंतर्गत एक संयुक्त दल का निर्माण किया गया था। जुलाई 2016 में अतिरिक्त दो वर्षों के पश्चात संयुक्त दल ने अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जिसमें स्पाइरल, सेफ्टी लाक एसेम्बली (एस.एल.ए)⁷³ एवं कैप-0541 ए में गुणवत्ता कमियों को अस्वीकृति के संभावित कारण को स्वीकार किया गया। हमने पाया कि पहले के लेखा परीक्षा प्रतिवेदन में इंगित फ्यूज के अस्वीकार होने का संभावित कारण अस्वीकृति के कारण जैसा ही था।

फ्यूज का गुणवत्ता रुझान जो कि बहुत पहले से फ्यूज ए-670 एम के उत्पादन को हानि पहुंचा रहे थे, उन्होंने भरे हुये गोलाबारूद के उत्पादन को भी प्रतिकूल रूप से प्रभावित किया था। पिछले पाँच वर्षों (2011-16) में फ्यूज एवं गोलाबारूद के लक्ष्यों को प्राप्त करने में कमी को नीचे तालिकाबद्ध किया गया है:

तालिका-41

वर्ष	फ्यूज में कमी (खाली)		गोलाबारूद में कमी	
	लक्ष्य के प्रतिशत के रूप में	कमी का मूल्य (₹ करोड़ में)	लक्ष्य के प्रतिशत के रूप में	कमी का मूल्य (₹करोड़ में)
2011-12	16	2.34	26	21.83
2012-13	51	9.50	15	13.94
2013-14	63	13.82	83	242.78
2014-15	72	13.15	55	71.14
2015-16	56	10.87	89	326.02

इस दौरान ओ.एफ.ए.जे. और जी.एस.एफ. ने खाली फ्यूज की आपूर्ति में कमी के कारण विदेशी फर्म द्वारा संविदात्मक शर्तों के स्वीकार न करने के आधार पर जिसे निरस्त किया जाना था उसे सेवाओं के लिए गोलाबारूद के मांग को पूरा करने के लिए ₹35.19 करोड़ की लागत पर फ्यूज के 3.82 लाख नग का ओ.एफ.के. ने आयातित कार्रवाई आरंभ किया।

इसके अतिरिक्त हमने विश्लेषित किया कि संयुक्त दल सिफारिशों (जुलाई 2016) के आधार पर अंतर्वर्ती एस.एल.ए. के साथ उत्पादित 15 ढेरों के प्रूफ फायरिंग ने लांग प्रूफ रेंज खमरिया में संतोषजनक परिणाम दिया था। गुणवत्ता आश्वासन नियंत्रक (गोलाबारूद) पुणे ने अंतर्वर्ती उत्पादित एस.एल.ए. और स्पाइरल के प्रतिस्थापन के परिणामस्वरूप फ्यूज के कार्य पद्धति को सुनिश्चित करने के लिए महाप्रबंधक के

⁷² ओ.एफ.ए.जे. ने रक्षा सहचारी, मास्को को ओ.एफ.ए.जे. में हार्डवेयर के उत्पादन के एक लेखा परीक्षा उत्पादन प्रक्रिया सम्पन्न कराने तथा ओ.ई.एम. के द्वारा ओ.एफ.के. में भरने एवं इकट्ठा करने का भी आग्रह किया। परंतु जुलाई 2016 तक ओ.ई.एम. से कोई भी उत्तर प्राप्त नहीं किया गया था।

⁷³ एस.एल.ए. एक यांत्रिक यंत्र है जिसमें प्रज्वलन के लिए प्रकाश को गुजरने के लिए क्लिप खुल जाता है।

परीक्षण को संचालित करने के लिए तैयार (जुलाई 2016) हुआ। यद्यपि नवंबर 2016 तक महाप्रबंधक के परीक्षण को संचालित करना अभी भी बाकी था।

अतः 2008-09 से दो फैक्ट्रियों में खाली फ्यूज़ ए-670 एम के उत्पादन में निरंतर असफलता के बावजूद भी ओ.एफ.बोर्ड ने अप्रैल 2014 में ही संयुक्त दल का गठन किया जो जुलाई 2016 में अपनी सिफारिशें प्रस्तुत कर सकता था। इस दौरान उत्पादन जारी रहा और जुलाई 2016 तक दो फैक्ट्रियों में ₹31.32 करोड़ मूल्य के खाली फ्यूज़ ए-670 एम अस्वीकृत रूप में पड़े रहे। इसके अतिरिक्त असफलता के लिए असल कारणों को पहचानने में और जांच-पड़ताल को आरंभ करने में विलंबों के साथ ओ.एफ.बी. द्वारा फ्यूज़ ए-670 एमके उत्पादन में गुणवत्ता रुझानों को पहचानने में अक्षमता के कारण भारतीय सेना को सूक्ष्म गोलाबारूद को जारी करने में कमी आई।

इस विषय को रक्षा मंत्रालय/ आयुध फैक्ट्री बोर्ड के सुपुर्द (नवंबर 2016) किया गया; उनका उत्तर प्रतिक्षित था (जनवरी 2017)।

7.7 पूर्ववर्ती अस्वीकृति के यथार्थ कारणों को निरूपित करने में विफलता के कारण परिहार्य अस्वीकरण

अस्वीकृति के यथार्थ कारणों के सही पहचान में आयुध निर्माणियां एवं गुणवत्ता गारंटी अधिष्ठान की विफलता के परिणामस्वरूप 2013-16 के दौरान ₹10.02 करोड़ मूल्य के अनेको 105एम.एम.एच.ई. उपकरण का लगातार अस्वीकरण।

आयुध निर्माणियाँ तैयार किए गए युद्धोपकरण की गुणवत्ता की सुनिश्चितता के लिए उत्तरदायी होता है जबकि फैक्ट्री परिसर में तैनात वरिष्ठ गुणवत्ता गारंटी अधिष्ठान समग्र रूप से गुणवत्ता गारंटी प्रदान करता है। अनेको अस्वीकरण एवं दुर्घटनाओं के समय, कारणों का पता लगाने के लिए समय पर क्षति जाँच⁷⁴ करने की जरूरत होती है जो अस्वीकृत लॉट को उपयोग लायक बनाने के लिए उपचारी कार्यवाही करता है एवं ऐसे परिमाण भविष्य में उनके पुनरावृत्ति को रोकता है।

105 एम.एम. आई.एफ.जी.एच.ई. युद्ध उपकरण में मसाले आयुध निर्माणी बडमाल (ओ.एफ.बी.एल.) एवं आयुध निर्माणी चंदा (ओ.एफ.सी.एच.) में भरे⁷⁵ जाते हैं। दोनो ही भर्ती फैक्ट्रियाँ इसी व्यवसाय पर तथा आयुध निर्माणी कानपुर खाली सेल के निर्माण पर निर्भर करता है।

⁷⁴ 2011-12 में ओ.एफ. ए.जे. ने 105 एम.एम. एच.ई. उपकरण के लिए खाली सेल का उत्पादन बंद कर दिया

⁷⁵ उपकरण के मजल ब्रेक दहन गैस के विस्फोट को पुनःनिर्देशित एवं नियंत्रित करता है जो प्रक्षेप्य के प्रस्थान का अनुसरण करता है।

2010-11 के दौरान, मजल ब्रेक में खराबी आने के कारण ईटारसी (सी.पी.ई.) में ओ.एफ.बी.एल. के द्वारा निर्मित भरे हुए 105 एम.एम. एच.ई. युद्धोपकरण की जाँच के दौरान केन्द्रीय जाँच अधिष्ठान के द्वारा चार दुर्घटनाएँ रिपोर्ट किए गए। दुर्घटनाओं की जाँच के लिए फैक्ट्रियों, फैक्ट्री परिसर में स्थापित एस.क्यू.ए.ई., गुणवत्ता गारंटी नियंत्रक (उपकरण) (सी.क्यू.ए.डब्लू/डब्लू) एवं जाँच अधिष्ठान के प्रतिनिधियों के साथ मिलकर एक टास्क फोर्स का गठन (2011) किया गया।

टास्क फोर्स ने दुर्घटनाओं का कारण पता लगाने में दो वर्ष (फरवरी 2013) लगा दिए एवं यह बताया कि ड्राईविंग बैंड⁷⁶ के अंदर नाले में जंग का लगना, ड्राईविंग बैंड में आयामी अंतर एवं आयामी संतुलन (फायरिंग के समय बैरल में सेल का संतुलन) में कमियाँ ही इन दुर्घटनाओं का कारण थी। ड्राईविंग बैंड को सेल में दबाने से पहले इसकी फास्फेटिंग करना(जंग को हटाने हेतु), ड्राईविंग बैंड नाले की सफाई के स्टेज में प्रक्रिया नियंत्रण, बैंड दबाने से पहले नर्लिंग जाँच इत्यादि उपचारी बिन्दू थे। सेल के आयामी संतुलन के लिए एक अतिरिक्त नियंत्रण बिन्दू की भी सिफारिश की गई।

टास्क फोर्स के द्वारा सिफारिश किए गए उपचारी बिन्दूओं को लागू नहीं किया गया क्योंकि यह प्रक्रिया कार्यक्रम(निर्माण प्रक्रिया) में परिवर्तन के लिए आवश्यक था जिसके लिए गुणवत्ता गारंटी नियंत्रक (उपकरण) (सी.क्यू.ए./ए.) ने अपनी मंजूरी नहीं दी। इसके बदले सी.क्यू.ए./ए. ने ओ.ई.एम. के डिजाइन के आधार पर आयुध निर्माणियों को कार्यप्रणालियों का अनुकरण करने के लिए कहा। इस प्रकार उपकरणों के अस्वीकरण के यथार्थ कारण नहीं सुलझाए जा सके।

इस बीच 105 एम.एम. एच.ई. उपकरण ओ.ई.एम. के पहले डिजाइन के आधार पर ही लगातार निर्मित होते रहे। हमलोगों ने जुलाई-2013-जुलाई 2015 के दौरान ओ.एफ.बी.एल. में निर्मित ₹10.02 करोड़ मूल्य 105 एम.एम. उपकरण के 8009 संख्या के सेल के चार लॉट पाए जो मजल ब्रेक में खराबी एवं राउंडस के असामयिक कार्यपद्धति के कारण सी.पी.ई., ईटारसी की जाँच के दौरान दुर्घटनाओं में शामिल थे।

सी.क्यू.ए./ए. ने पता लगाया (नवंबर 2015) कि सेल के निर्माण में कुछ निश्चित खामियाँ थी एवं फ्यूजेज या तो खाली स्टेज में थे या भरे हुए स्टेज में। इसके अतिरिक्त उन्होंने इस पर भी प्रकाश डाला कि जाँच अधिष्ठान में इतनी बड़ी संख्या में दुर्घटनाएँ न केवल दुर्लभ उपकरणों को नुकसान पहुँचाती हैं बल्कि लोगों के जीवन के लिए भी खतरनाक हैं एवं इसमें सुधार के लिए शीघ्र ही कदम उठाए जाने जरूरी हैं।

बड़ी संख्याओं में दुर्घटनाओं के संबंध में, सी.क्यू.ए./ए. (नवंबर 2015) ने आयुध निर्माणी बोर्ड को ओ.एफ.बी. के संरक्षण में एक विफलता समीक्षा बोर्ड के गठन का निर्देश दिया जिसमें संबंधित फैक्ट्रियाँ, दुर्घटनाओं के कारणों के अध्ययन एवं पहचान

⁷⁶ ड्राईविंग बैंड धातु के बने होते हैं जो सेल निकाय के मध्य में दबाए जाते हैं।

के लिए एस.क्यू.ए.ई. के प्रतिनिधि शामिल होते एवं भविष्य में खराब उपकरणों के उत्पादन को रोक पाते। इसके अनुसार बोर्ड ने (दिसंबर-2015) ओ.एफ.बी.एल. को दुर्घटनाओं के कारणों एवं इसके छोटे बिन्दुओं के अध्ययन एवं इसके उपचारी बिंदुओं को अपनाने के लिए एफ.आर.बी. के गठन का निर्देश दिया।

ओ.एफ.बी.एल. में गठित एफ.आर.बी. ने (जनवरी-2016) जाँच कर खामियों के सही कारणों का पता लगाया एवं अपनी रिपोर्ट जुलाई 2016 में प्रस्तुत की। फिर भी, एफ.आर.बी. अस्वीकरण के सही कारणों का पता नहीं लगा पाया लेकिन यह सलाह दी कि एक अल्पकालिक उपाय के तहत अगले कुछ लाट्स की शत प्रतिशत एक्स-रे की जाए।

लेखा परीक्षा में इसे दिखाए जाने के बाद, ओ.एफ.बी.एल. ने बताया कि टास्क फोर्स के द्वारा किए गए महत्वपूर्ण सिफारिश ओ.एफ.बी.एल. के संबंध में नहीं किए गए थे जिस कारण इन उपचारी सिफारिशों को ओ.एफ.बी.एल. में शामिल नहीं किया गया।

अतः जुलाई 2013-जुलाई 2015 के दौरान सी.पी.ई, इटारसी में जब प्रूफ फायरिंग में यह घटनाएँ दोबारा से घट रही थीं, ओ.एफ.बी. के साथ-साथ क्यू.ए.ई. को समस्या का निरूपण करना एवं प्रभावात्मक कार्रवाइयों को करना अभी भी बाकी था।

इस विषय को रक्षा मंत्रालय/ आयुध फैक्ट्री बोर्ड के सुपुर्द (दिसंबर 2016) किया गया; उनका उत्तर प्रतिक्षित था (जनवरी 2017)।

7.8 मंहगी मशीनों की परिहार्य अधिप्राप्ति

लक्ष्यों को प्राप्त करने के वर्तमान क्षमता के बावजूद राइफल फैक्ट्री इशापुर द्वारा ₹9.32 करोड़ के कुल लागत के दो सामग्री से लैस किए हुये सी.एन.सी. मशीनों की खरीददारी की गई। विशेष उद्देश्य उपकरण की प्राप्ति के लिए (अप्रैल 2016 तक) जुलाई 2014 से एक सामग्री से लैस मशीन क्रियान्वित नहीं रही और दो अव्यवों के उत्पादन में लगे हुये अन्य मशीन के उपयोग का पूर्वक्षण काफी कम दर पर व्यवसाय से इन अव्यवों के अधिप्राप्ति के संबंध में भी निराशाजनक है।

राइफल फैक्ट्री इशापुर (आर.एफ.आई) 5.56 एम.एम. भारतीय लघु शस्त्र प्रणाली राइफल का उत्पादन करती है। हथियार के तीन अव्यव अर्थात् ब्रीच ब्लाक, पाल हैमर एवं एक्सट्रैक्टर का उत्पादन दो उत्पादन अनुभागों: सी.एन.सी- II एवं लघु अव्यव (एस.सी) अनुभाग के 36 मशीनों में होता है। एक साथ 2010-11 के दौरान सी.एन.सी- II अनुभाग में ब्रीच ब्लाक के 87,100 नग के उत्पादन में मशीनें क्षमता को सप्लाई करती हैं। इसके अतिरिक्त उपस्थित श्रोतों के साथ फैक्ट्री मुख्यतः 99,309 और 1,49,469 पाल हैमर एवं एक्सट्रैक्टर का उत्पादन करने में समर्थ थीं।

फैक्ट्री ने 60,000 नग प्रतिवर्ष से 80,000 प्रतिवर्ष तक 5.56 एम.एम. राइफलों की क्षमता को बढ़ाने के लिए तीन अव्यवों के उत्पादन के लिए नवीनीकरण एवं प्रतिस्थापन अनुदान के अंतर्गत दो सी.एन.सी मशीनों के साथ जो समय से अधिक टिक चुके थे, विभिन्न अनुभागों⁷⁷ के चार लैथ मशीनों को प्रतिस्थापित करने की मांग को प्रक्षेपित (मई 2010) किया।

14.51 लाख सी.एच.एफ. के एक राशि के लिए दो सामग्री से लैस सी.एन.सी मशीनिंग केन्द्रों के लिए एक विदेशी फर्म पर फैक्ट्री ने एक आदेश प्रस्तुत किया (मई 2012) एवं आयुध फैक्ट्री बोर्ड ने स्वीकृति प्रदान की (दिसंबर 2010)। प्रेषण पूर्व निरीक्षण दल के संरचना में निरंतर परिवर्तन के कारण जिन मशीनों की सुपुर्दगी फरवरी 2013 में अधिसूचित की गई थी, उन्हें बढ़ाकर जून 2013 कर दिया गया। फैक्ट्री ने अगस्त 2013 में ₹9.32 करोड़ के मूल्य के मशीन की प्राप्ति की जिन्हें जनवरी 2014 में विदेशी फर्म द्वारा सी.एन.सी-॥ एवं एस.सी. अनुभाग में निर्मित तथा स्थापित किया गया।

अधिप्राप्त की गई मशीनें सामग्री से लैस मशीनें थीं जिन्हें उत्पादककर्ता द्वारा सामग्री से लैस किए जाने के लिए विशिष्ट गतिविधियों के लिए ही उनका प्रयोग किया जा सकता था। हमने देखा कि स्थापित होने के पश्चात मई 2014 और दिसंबर 2014 के बीच भिन्न अवसरों पर दो मशीनें खराब हो गईं तथा उत्पादककर्ता द्वारा मध्यवर्तन के पश्चात (दिसंबर 2014) एस.सी. अनुभाग में स्थापित केवल एक मशीन को कार्यान्वित किया जा सका। सी.एन.सी-॥ अनुभाग में स्थापित दूसरी मशीन जुलाई 2014 से क्रियाशील नहीं थी क्योंकि ब्रीच ब्लाक के उत्पादन के लिए मशीन के सही रूप से क्रियाशीलता के लिए फर्म द्वारा अनुशंसित विशिष्ट उपकरणों को ना तो अंतर्वर्ती विकसित किया जा सका और न ही व्यवसाय द्वारा अधिप्राप्त किया जा सका।

मार्च 2015 में फैक्ट्री ने व्यवसाय से पाल हैमर एवं एक्सट्रैक्टर को अधिप्राप्त करने का निर्णय लिया चूंकि व्यवसाय लागत की तुलना में इन अव्यवों का अंतर्वर्ती उत्पादन लागत किफायती नहीं था। तदनुसार फैक्ट्री ने 2015-16 के दौरान व्यवसाय से 30000 एवं 62067 नग पाल हैमर और एक्सट्रैक्टर की अधिप्राप्ति की चूंकि इसके परिणामस्वरूप उत्पादन लागत में ह्रास के साथ- साथ अव्यवों/उत्पादों की गुणवत्ता में बढ़ोत्तरी हुई।

अतः दो सी.एन.सी. मशीनों की अधिप्राप्ति दोषपूर्ण थी क्योंकि फैक्ट्री के पास भविष्यवाद संबंधी लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए मौजूदा क्षमता थी और इसके साथ ही राइफलों के अव्यवों के उत्पादन के लिए इन मशीनों का प्रयोग नहीं किया जा रहा था।

⁷⁷ एल.सी. (दो मशीनें), एम.एम. एवं एम. (प्रति एक)

लेखा परीक्षा में जांच-पड़ताल किए जाने पर आयुध फैक्ट्री बोर्ड ने उल्लेख किया कि (अप्रैल 2016) मशीनों की अधिप्राप्ति चार निराकृत लैस मशीनों के प्रतिस्थापन के लिए की गई थी जो उन्नत तकनीक के साथ नई मशीनों को प्रतिष्ठापित करने के उद्देश्य के समान थी जो कि भविष्यवादी बोझ के साथ उत्पादककर्ता में भी वृद्धि कर सकता है। यह भी उल्लेख किया गया था कि अवस्थित क्षमता को प्रयोग में लाने के लिए नए विकसित हथियारों के लिए अव्यवों के उत्पादन के लिए नई मशीनों का भी प्रयोग किया जा रहा है।

बोर्ड के तर्क युक्तियुक्त नहीं हैं चूंकि:

- उत्पादन अनुभागों: सी.एन.सी-॥ एवं एस.सी. अनुभागों के पास पहले से ही 5.56 राइफल प्रतिवर्ष के 80,000 नग के भविष्यवादी मांग को पूरा करने के लिए ब्रीच ब्लाक, पाल हैमर एवं एक्सट्रैक्टर को उत्पादित करने की क्षमता थी और इसीलिए फैक्ट्री में अतिरिक्त क्षमता की आवश्यकता नहीं थी;
- अंतर्वर्ती उत्पादन लागत की तुलना में अव्यवों का व्यवसाय लागत (एक्सट्रैक्टर एवं पाल हैमर) सी.एन.सी. मशीनों के लिए मांग के प्रतिस्थापन के समय में मूल्यांकित नहीं की गई थी चूंकि ये अव्यव व्यवसाय स्रोतों से कम दर पर उपलब्ध हैं;
- संयंत्र एवं मशीनरी के लिए अधिप्राप्ति नियमपुस्तक के उल्लंघन में पुरानी मशीनों को नई मशीनों की स्थापना के 34 महीने पहले निपटा (मार्च 2011) दिया गया था जो यह दर्शाता है कि पुरानी मशीनों का निपटान तभी किया जाना चाहिए जब उनकी प्रतिस्थापनाओं की प्राप्ति की जा सके;
- 2012-13 से 5.56 एम.एम. राइफल के लिए मांग अविरल गिरता रहा क्योंकि सेना का मांग संतृप्त किया हुआ है एवं;
- नए विकसित हथियारों के लिए अव्यवों के उत्पादन के लिए नई मशीनों का उपयोग संभव नहीं था चूंकि नई मशीनें साधारण उद्देश्य की मशीनें नहीं थी बल्कि सामग्री से लैस स्थिति के अंतर्गत, विशिष्ट अव्यवों के उत्पादन के लिए ही अभिकल्पित की गई थी।

अतः लक्ष्यों को प्राप्त करने के अवस्थित क्षमता के होने के बावजूद भी राइफल फैक्ट्री इशापुर द्वारा ₹9.32 करोड़ के कुल लागत के दो सामग्री से लैस सी.एन.सी. मशीनों की अधिप्राप्ति की गई थी। विशिष्ट उद्देश्य उपकरणों की प्राप्ति के लिए (अप्रैल 2016 तक) जुलाई 2014 से एक सामग्री से लैस मशीन क्रियाशील नहीं रही और काफी कम दर पर व्यवसाय से इन अव्यवों की अधिप्राप्ति को ध्यान में रखते हुये अन्य दो अव्यवों के उत्पादन में लगे हुये अन्य मशीन के उपयोग की संभावना भी निराशाजनक है।

7.9 टैंक टी - 72 के बी.एल.टी. रूपांतर के उत्पादन में विलंब

मांगपत्र के अनुसार, 2012-17 के दौरान चरणबद्ध रूप में एच.वी.एफ. आवडी से टी-72 ब्रिज लेइंग टैंकों (बी.एल.टी.) के रूपांतरों की आपूर्ति पूर्वनिर्धारित थी। बुनियादी ढाँचे की परियोजना की पूर्णता में देरी एवं टी-72 बी.एल.टी. की मुहरबंद डिजाइन में बार-बार किए जाने वाले परिवर्तनों के कारण एच.वी.एफ., टी-72 बी.एल.टी. रूपांतरों का उत्पादन अब तक शुरू नहीं कर सका एवं इसलिए क्वचित रेजीमेंटों के प्रगामी टैंक स्तंभ इस सीमा तक अपूर्ण रहे।

एक क्वचित रेजीमेंट के प्रगामी टैंक स्तंभ में हथियारों सहित लड़ाकू टैंक एवं इसके रूपांतर अर्थात वह टैंक जो मुख्य टैंक को सहायक सेवाएं उपलब्ध कराते हैं, होते हैं। इन रूपांतरों में ब्रिज लेइंग टैंक⁷⁸ (बीएलटी) भी शामिल होते हैं जो मुख्य टैंकों के प्रचालन को संभव करने के लिए नहरों एवं अन्य बाधाओं के उपर अत्यल्प समय में पुल बनाने में उपयोग किए जाते हैं। भारतीय सेना के पास पुराने टी-55 टैंकों के साथ बी.एल.टी. हैं, जिनकी आयु पूरी हो चुकी है।



1993 में टी-72 टैंकों के स्वदेशीकरण के साथ एवं तत्संबंधी रूपांतरों के उन्नयन की जरूरत को संज्ञान में लेते हुए थल सेना ने टी-72 टैंकों के 381⁷⁹ रूपांतरों की आवश्यकता बताई (2007), जिसमें 147 बी.एल.टी. रूपांतर शामिल थे। इस हेतु आयुध निर्माणी बोर्ड (बोर्ड) ने इस आवश्यकता को पूरी करने के लिए अपने बुनियादी ढाँचे में सुधार की आवश्यकता महसूस की एवं बी.एल.टी. के उत्पादन के लिए नई मशीनरी एवं उपकरणों की खरीद की। तदनुसार बोर्ड ने 2009 में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार की, जिसमें अन्य बातों के साथ बी.एल.टी. के चरणबद्ध रूप से सभी प्रक्रियाओं के अंतिम रूप से समापन की ओर की जटिल समयबद्धता को सुनिश्चित किया गया। रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी.आर.डी.ओ.) के अंतर्गत काम्बैट वाहन अनुसंधान एवं विकास संस्थान (सी.वी.आर.डी.ई.), आवडी, बी.एल.टी. रूपांतर के डिजाइन एवं विकास के लिए उत्तरदायी संस्था थी। मंत्रालय ने फरवरी 2010 में थल सेना के लिए 135 बी.एल.टी.⁸⁰ हेतु 2012-17 के दौरान चरणबद्ध आपूर्ति के लिए बोर्ड को एक

⁷⁸ बी.एल.टी. आवश्यक रूप से नियंत्रण प्रणाली या टारैट के बिना एक टैंक है परंतु चेसिस के साथ जुड़ा हुआ एक सेतु बंधन प्रणाली है। बी.एल.टी के वाहक वाहन को सेतु बंधन प्रणाली को फिट करने एवं हाइड्रोलिक प्रणालियों के साथ सुसज्जित करने के लिए संशोधित किया गया है।

⁷⁹ 147 बी.एल.टी., ट्राल्स के लिए 160 टैंक एवं 74 फ्लेल्स।

⁸⁰ डी.आर.डी.ओ. द्वारा 2006-07 में सीमित श्रेणी उत्पादन के अंतर्गत 12 बी.एल.टी. थल सेना को भेजे गए।

माँगपत्र जारी किया। अगस्त 2010 में रक्षा मंत्रालय द्वारा भारी वाहन फैक्ट्री, आवडी (एच.वी.एफ.) में कुल ₹280⁸¹ करोड़ की लागत से उत्पादन सुविधाओं के निर्माण के लिए संस्तुति दी गई, जिसमें ₹199 करोड़ की मशीनरी एवं उपकरण भी शामिल थे। सितम्बर 2016 तक सिविल कार्य सहित ₹190 करोड़ का व्यय किया जा चुका था।

हमने देखा कि थल सेना के लिए 135 बी.एल.टी. के निर्माण एवं आपूर्ति की परियोजना बहुत पीछे चल रही थी। यह देरी मुख्य रूप से फैक्ट्री द्वारा मशीनरी एवं उपकरणों की मंद गति से की गई खरीद के कारण एवं सी.वी.आर.डी.ई. द्वारा डिजाइन तय न किए जाने के कारण थी, जिससे ₹280 करोड़ की परियोजना के उद्देश्यों की प्राप्ति में असफलता प्राप्त हुई। देरी की वजह के मुद्दों पर आगे चर्चा की गई है:

- **मशीनरी एवं उपकरण की विलंबकारी अधिप्राप्ति**

डी.पी.आर. के अनुसार मशीनरी जैसे कि सी.एन.सी. टर्न मिल सेंटर, बोरिंग एवं मिलिंग मशीन, गियर शेपिंग मशीन, लेजर कटिंग मशीन इत्यादि एवं उपकरण जैसे कि फोर्कलिफ्ट, ड्रिलिंग मशीन, वेल्डिंग मशीन, बैटरी आपरेटेड ट्रक, क्रेन इत्यादि के लिए नियोजन का आदेश अगस्त 2011 तक पूर्ण कर लिए जाने की आवश्यकता थी एवं फरवरी 2013 तक उनको चालू कर लिए जाने की आवश्यकता थी। इस बीच फैक्ट्री को जून-सितम्बर 2011 में मुहरबंद डिजाइन प्राप्त हुए।

इस प्रकार अनुबंध किए जाने के पूर्व एवं पश्चात के दोनों निर्णय चरणों में विलंब हुआ। हमने पाया कि फैक्ट्री निर्धारित समय के अंदर आदेश जारी नहीं कर सकी एवं मशीनरी एवं उपकरण के लिए आदेश सितम्बर 2016 में भी जारी किए गए। आगे यह भी देखा गया कि अगस्त 2011 के निश्चित समय के भीतर फैक्ट्री द्वारा एक भी आदेश जारी नहीं किया गया। यहाँ तक कि सितम्बर 2016 में अर्थात् लक्षित समय के पाँच वर्ष के पश्चात एक जटिल (टोरसियन बार के उत्पादन के लिए सी.एन.सी. मशीन) मशीन सहित चार मर्दों के लिए आदेश स्थापित करना अभी तक बाकी था।

आपूर्ति आदेश को स्थापित करने में विलंब आपूर्तिकर्ता द्वारा आपूर्ति के क्रियान्वयन में विलंब के द्वारा आगे संयोजित की गई। कुल आवश्यक 101 मशीनरी एवं उपकरणों में से 50 प्रतिदर्श के हमारे परीक्षण से यह ज्ञात हुआ कि आदेश⁸² स्थापित किए जाने में औसतन 26 महीनों (11 एवं 46 महीनों के बीच की सीमा में) का विलंब हुआ, जो कि मुख्यतः विक्रेताओं के साथ मोल-भाव करने एवं निविदाओं के तकनीकी मूल्यांकन के लिए लिए गए अतिरिक्त समय के कारण थी।

⁸¹ मंत्रालय की संस्तुति (अगस्त 2010) बी.एल.टी. एवं टैंकों के ट्राल के लिए थी। बी.एल.टी परियोजना के लिए अलग से कोई मूल्यांकन उपलब्ध नहीं था।

⁸² संस्तुति के पश्चात आदेश स्थापित किए जाने की छः महीने की निर्धारित समय सीमा के संदर्भ में।

अनुबंध-पश्चात के चरण में, 14 मशीनों एवं उपकरणों की प्राप्ति में दो से 15 महीनों का विलंब हुआ। हमने पाया कि ये विलंब, फैक्ट्री द्वारा प्रेषण पूर्व निरीक्षण (पी.डी.आई.) दल की प्रतिनियुक्ति में किए गए विलंब एवं पी.डी.आई. दल द्वारा सुझाए गए संशोधनों को आपूर्तिकर्ता द्वारा नहीं पूरा किए जाने के कारण हुई। इसके अतिरिक्त आपूर्तिकर्ता द्वारा 12 मशीनें चालू किए जाने में 2 से 14 महीनों⁸³ का विलंब किया गया।

मंत्रालय ने व्यक्त (जून 2016) किया कि आयातित मशीनों के नौवहन के लिए जलयानों की अनुपलब्धता एवं निधि की कमी, कार्यभार की अधिकता के कारण पी.डी.आई. दलों की प्रतिनियुक्ति करने में विलंब ई-अधिप्राप्ति प्रणाली में प्रारम्भिक कठिनाई, मशीन के विशिष्टकरण के प्रेमिंग में विलंब के कारण मशीनों/ उपकरणों के चालू होने एवं प्राप्ति, अधिप्राप्ति के लिए अधिक समय लिया गया था।

मंत्रालय का दावा हालांकि स्वीकार्य नहीं है, जैसा कि इसके बजाए हमने यह पाया कि विलंब निविदाओं के तकनीकी मूल्यांकन एवं आपूर्तिकर्ताओं से मोल-भाव करने में लिए गए असाधारण समय के कारण संयोजित हो गई। इसके अतिरिक्त पी.डी.आई. दलों की प्रतिनियुक्ति में मार्गावरोध, मशीन विशिष्टकरण तय करने एवं अन्य संभार-तंत्र की व्यवस्थाओं की बाधाएं परियोजना की कुशल योजना एवं अधिप्राप्ति कार्यों द्वारा दूर की जा सकती थी।

अतः मशीनरी एवं उपकरणों की अधिप्राप्ति का कार्य ढीला-ढाला रहा जो मुख्यतः आदेश स्थापित किए जाने एवं उपकरणों को चालू किए जाने में भी विलंब के कारण हुआ। परिणामतः बोर्ड सितम्बर 2016 तक भी बी.एल.टी. का उत्पादन एवं आपूर्ति की शुरुआत नहीं कर सका।

- **मुहर बंद डिजाइन एवं आरेख में बारम्बार परिवर्तन**

भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक की 2014 की प्रतिवेदन संख्या 35 में डिजाइनों में किए जाने वाले बारम्बार परिवर्तनों में के बारे में उल्लेख किया गया था जिससे टैंक (एम.बी.टी. अर्जुन) के विकास में विलंब हुआ। मंत्रालय ने पब्लिक एकाउंट कमेटी (पी.ए.सी.) की नई विकसित मर्दों के डिजाइन तय करने के प्रक्रम/ तंत्र के बारे में प्रश्नावली के उत्तर (दिसम्बर 2015) में कहा कि आकृति-संबंधी प्रबंधन तंत्र पूर्णरूप से रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी.आर.डी.ओ.) के पास है और विकसित किया हुआ उत्पाद व्यापक रूप से माँग-पत्र प्रस्तुत करने से पहले उपभोक्ता के पूर्ण रूप से संचालन संबंधी संतुष्टि के लिए सामान्य परीक्षण का मूल्यांकन है। यह स्पष्ट किया गया कि विन्यास परीक्षण मूल्यांकन के पश्चात तय

⁸³ आपूर्ति आदेशों में मशीनों को चालू किए जाने कि लिए विशेष समयगत ढाँचे की अनुपस्थिति में मशीनों को चालू करने का समय छः महीनें का लिया गया जैसाकि पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में अंगीकृत किया गया है।

किए जाने हैं एवं केवल बहुत विशेष परिवर्तनों के लिए मौजूदा “प्रत्यावर्तन समिति” तंत्र के माध्यम से अनुरोध किया जा सकता है। प्रत्यावर्तन समिति के फैक्ट्री, सी.क्यू.ए., डी.आर.डी.ओ., उपभोक्ता सदस्य स्थापित मर्दों के थोक उत्पादन के दौरान उत्पादन प्रक्रिया एवं कच्चे मालों में परिवर्तनों/ उन्नयन के सुझाव के लिए उत्तरदाई होते हैं, जब कभी भी गुणवत्ता समस्या के कारण आवश्यक हो।

मंत्रालय द्वारा पी.ए.सी. के सामने प्रक्रिया स्पष्ट करने के बावजूद हमने देखा कि जबकि एच.वी.एफ को मुहर बंद डिजाइन आरेख⁸⁴ जून-सितम्बर 2011 में उपलब्ध कराई गई, आरेखों में संशोधन (यथा हल निर्माण, रेडियेटर्स के संदर्भ में महत्वपूर्ण संशोधन) सितम्बर 2016 तक जारी रहे। इन सब में डी.आर.डी.ओ. एवं गुणवत्ता आश्वासक नियंत्रक (भारी वाहन) [सी.क्यू.ए.(एच.वी.ए.)] द्वारा मार्च 2013 तक अनुमोदित आरेखों में से 757 संशोधित किए गए।

यहाँ तक कि दिसम्बर 2014 के अंत तक, कुछ संयोजनों/संघटकों के आरेखों में संशोधन किया गया। इसके बारे में एच.वी.एफ. द्वारा उत्पादन पुनरीक्षण बैठक (मार्च 2013) में प्रतिवेदित किया गया कि डी.आर.डी.ओ. बिना संभरक अनुभागों को बताए उत्पादन शॉप में डिजाइनों में संशोधन कर रहा था। डिजाइनों में इन परिवर्तनों से न केवल खरीदे गए या बनाए गए संघटकों एवं यंत्रों में अंतर आ गया बल्कि पुरानी डिजाइनों के आधार पर जारी किए गए आपूर्ति आदेशों के निरस्तीकरण के कारण वित्तीय प्रभाव भी पड़ा। मंत्रालय ने आगे बताया (नवम्बर 2015) कि डी.आर.डी.ओ. द्वारा समय-समय पर किए जाने वाले संशोधनों के कारण मुहरबंद आरेखों की प्राप्ति में देरी हुई एवं मुहरबंद आरेखों में संशोधन अभी भी प्राप्त किए जा रहे थे।

मुहरबंद डिजाइनों में किए जाने वाले बारंबार परिवर्तनों के कारणों के बारे में एक लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में सी.क्यू.ए. (भारी वाहन), आवडी ने बताया (जनवरी 2015) कि डी.आर.डी.ओ. द्वारा यह संशोधन उत्पादन बाधाओं के कारण आवश्यक उन्नयन हेतु जारी किए गए एवं इसलिए आरेख तय नहीं किए जा सके।

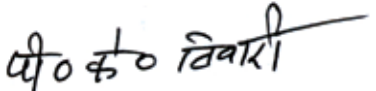
मंत्रालय जून 2016 में लेखापरीक्षा दावे से सहमत हुआ एवं कहा कि सी.वी.आर.डी.ई. द्वारा आरेखों में लगातार संशोधनों एवं डिजाइन/ निरीक्षण प्रणाली विज्ञान/ परिमार्जन से संबंधित बड़े मुद्दों को सुलझाने में लगे समय के कारण बी.एल.टी. उत्पादन की प्रगति की गति धीमी हो गई।

⁸⁴ डिजाइन आरेख विकासकर्ता डी.आर.डी.ओ. द्वारा एक मुहरबंद लिफाफे में महानिदेशक गुणवत्ता आश्वासन के प्रतिनिधि अर्थात् गुणवत्ता आश्वासक नियंत्रक (भारी वाहन) [सी.क्यू.ए.(एच.वी.ए.)] को दिया जाना था।

निष्कर्ष

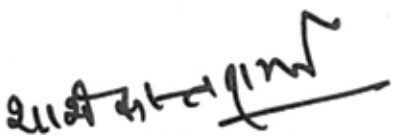
बी.एल.टी. रूपांतरों का उत्पादन दो जगहों पर बाधित हुआ। पाँच वर्ष से अधिक समय के थोक उत्पादन चरण के दौरान मुहरबंद डिजाइन के संशोधन का मुद्दा सुलझाने में सभी पक्षों के बीच प्रभावी समन्वय की कमी के कारण उत्पादन में देरी हुई। यह फैक्ट्री द्वारा मशीनरी एवं उपकरणों की खरीद एवं चालू किए जाने में हुये विलंब के कारण और जटिल हो गई। इन कारणों ने थल सेना की कवचित रेजीमेंट को पुराने टी-55 टैंकों पर लगे बी.एल.टी. की तत्कालीन उपस्थिति के स्थान पर अग्रिम टैंक स्तंभों की महत्वपूर्ण क्षमता से महरूम रखा।

नई दिल्ली
दिनांक: 23 मार्च 2017


(प्रवीण कुमार तिवारी)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
रक्षा सेवाएँ

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 24 मार्च 2017


(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक