

अध्याय IV: भंडार की अधिप्राप्ति

लेखापरीक्षा का उद्देश्य

क्या फैक्ट्रियों ने उत्पादन आवश्यकता के अनुसार दक्षता एवं मितव्ययिता से आवश्यक भंडार की अधिप्राप्ति की।

लेखापरीक्षा मानदंड का स्रोत

- रक्षा अधिप्राप्ति नियम पुस्तक ;
- ओ.एफ.बी. की सामग्री प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति नियम पुस्तक (2005); एवं
- सामान्य वित्तीय नियमावली।

4.1 सामान्य

पारस्परिक सहमति से निश्चित उत्पादन लक्ष्य को अंतिम रूप देने के पश्चात, ओ.एफ.बी., प्रत्येक वित्त वर्ष के प्रारंभ के पूर्व, संबंधित फैक्ट्रियों को निर्माण क्रियाकलापों के निष्पादन हेतु उसे संप्रेषित करता है। उसके पश्चात प्रत्येक फैक्ट्री, लक्ष्य के आधार पर उत्पादन योजना तैयार करती है तथा उस वर्ष के लिए अंतिम उत्पादों के निर्माण हेतु आवश्यक इनपुट सामग्री की अधिप्राप्ति तथा प्रावधान प्रारंभ करती है।

आयुध फैक्ट्रियों की अधिप्राप्ति प्रक्रिया एवं प्रथाओं की कमियों पर वर्ष 2007 की निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 19 में टिप्पणी की गई थी। मंत्रालय ने अपनी कार्रवाई टिप्पणी (दिसंबर 2008) में कहा कि ओ.एफ.बी. ने भंडार की आवश्यकता को अंतिम रूप देने में व्यवहारिक कठिनाईयों तथा अधिप्राप्ति की कमियों को समाप्त करने के लिए कई सुधारात्मक कार्रवाई की है जैसा कि **अनुलग्नक- I** में दर्शाया गया है।

तथापि, हमने देखा कि सामग्री नियोजन एवं अधिप्राप्ति, भंडार की आवश्यकता के आकलन, निविदा औपचारिकताओं इत्यादि के क्षेत्रों में प्रणालीगत कमियाँ अब भी विद्यमान हैं, जैसा कि आगे के पैराग्राफों में वर्णित किया गया है।

4.1.1 तालिका 6 में 2008-12 के दौरान फैक्ट्री-वार प्रस्तुत आपूर्ति आदेशों तथा हमारे द्वारा परीक्षित आदेशों के प्रतिदर्श को दर्शाया गया है।

तालिका-6: प्रस्तुत एवं परीक्षित आदेश

(मूल्य करोड़ ₹ में)

फैक्ट्री	प्रस्तुत आदेश		परीक्षित आदेश	
	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य
ओ.ई.एफ.सी.	3572	591.05	299	255.94
ओ.सी.एफ.एस.	1987	392.67	163	176.54
ओ.पी.एफ.	3073	178.67	280	53.57
ओ.सी.एफ.ए.	1731	207.26	136	120.31
ओ.ई.एफ.एच.	1326	145.61	88	35.44
योग	11689	1515.26	966	641.80

* नोट: आदेश जो रु. एक लाख से कम राशि के थे, उन्हें प्रतिदर्श चयनित नहीं किया गया है।

4.2 भंडार का अधिक प्रावधान

हमने सामग्री प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति नियमपुस्तक (2005) (एम एम पी एम) के पैराग्राफ 3.1.1 तथा 3.7.7 के अनुसार फैक्ट्रियों को अगले वर्ष की प्रथम तिमाही के लिए 25 प्रतिशत अतिरिक्त मात्रा सहित आगामी वर्ष के लिए अंतिम उत्पाद के वार्षिक उत्पादन लक्ष्य के आधार पर इनपुट सामग्रियों के लिए प्रावधान प्रक्रिया प्रारंभ करने की आवश्यकता है। उपलब्ध भंडार, प्राप्य सामग्री तथा जारी कार्य को ध्यान में रखते हुये भंडारों की शुद्ध आवश्यकता का आकलन किया जाना चाहिए।

हमने 2008-11 से संबंधित प्राक्कलन के संदर्भ के साथ भंडारों के प्रावधानों के 810 मामलों को परीक्षित किया तथा यह पाया कि 679 मामलों में, पाँच फैक्ट्रियों के सामग्री नियंत्रण कार्यालय (एम.सी.ओ.) ने, विद्यमान अधिप्राप्ति मानकों के विरुद्ध एक विशिष्ट वर्ष के लिए भंडार की शुद्ध आवश्यकता का आकलन, विगत वर्ष की आवश्यकता व 'विविध/अतिरिक्त आवश्यकता' के साथ-साथ वर्तमानकालिक वर्ष की मांग के आधार पर किया। इस प्रकार 'विविध/अतिरिक्त आवश्यकता' के योग से आवश्यकता के दोषपूर्ण आकलन को फैक्ट्रियों के लेखा कार्यालयों द्वारा भी पुनरीक्षित एवं स्वीकृत किया गया। निविदा क्रय समिति (टी.पी.सी.) ने भी अपनी अनुशंसाओं को आवश्यकता के दोषपूर्ण आकलन के उचित जाँच एवं सत्यापन के बिना ही अंतिम रूप दे दिया। इसके कारण वर्ष 2008-11 के दौरान ₹165.54 करोड़ के भंडार का अधिक प्रावधान हुआ जैसा कि तालिका-7 में दर्शाया गया है।

तालिका-7: भंडार के अधिक प्रावधान का विवरण

(₹ करोड़ में)

फैक्ट्री का नाम	मामलों की संख्या	अधिक प्रावधान का कारण	अधिक प्रावधान का कुल मूल्य
ओ.पी.एफ.	4	विगत वर्ष की आवश्यकता का समावेश	1.72
	1	आवश्यकता से अधिक अतिरिक्त अधिप्राप्ति	0.51
ओ.ई.एफ.सी.	13	विगत वर्ष की आवश्यकता का समावेश	75.34
	478	2 प्रतिशत विविध आवश्यकता का समावेश	7.31
ओ.सी.एफ.एस.	40	4/10 प्रतिशत विविध आवश्यकता का समावेश	60.86
	3	विगत वर्ष की आवश्यकता का समावेश	8.10
ओ.सी.एफ.ए.	31	1 प्रतिशत विविध आवश्यकता का समावेश	0.78
	6	विगत वर्ष की आवश्यकता का समावेश	9.57
ओ.ई.एफ.एच.	103	0.75 से 2 प्रतिशत विविध आवश्यकता का यू.ए.आर. ⁵ के रूप में समावेश	1.35
योग	679		165.54

मंत्रालय की प्रतिक्रिया तथा हमारी टिप्पणी तालिका-8 में दी गई है।

तालिका-8: मंत्रालय की प्रतिक्रिया एवं लेखापरीक्षा की टिप्पणी

मंत्रालय की प्रतिक्रिया	लेखापरीक्षा टिप्पणी
<ul style="list-style-type: none"> कारखानों के सुचारु रूप से कार्य करने के लिए विविध आवश्यकता का समावेश दीर्घकाल से तथा अनुमान अपरिहार्य अस्वीकृति (यू.ए.आर.) परीक्षण मात्रा इत्यादि के प्रति, प्रथा में था, तथापि इस प्रथा को 2010-11 से बंद कर दिया गया। (ओ. ई. एफ. सी. एवं ओ. सी. एफ. एस) विगत वर्ष की आवश्यकता को समाविष्ट किया गया किंतु विभिन्न आपूर्ति आदेशों से प्राप्तियों एवं विगत वर्ष की आवश्यकता के प्रति प्रस्तुत आदेशों के प्रति प्राप्त सामग्रियों को मात्रा से घटा कर वास्तविक आवश्यकता का आकलन किया गया, अतः कोई अति प्रावधान नहीं हुआ। (ओ. ई. एफ. सी.) 	<ul style="list-style-type: none"> विशेष प्रावधान के लिए शुद्ध आवश्यकता की गणना हेतु विविध आवश्यकता का समावेश एम.एम.पी.एम. (2005) के प्रावधानों के विरुद्ध है। आगे, मंत्रालय का यह दावा कि 2010-11 से यह प्रथा बंद हो चुकी है, वास्तव में गलत है, क्योंकि ओ.सी.एफ.एस. एवं ओ.ई.एफ.सी. में, 2010-11 के दौरान भी इसी प्रथा का पालन किया गया है। इसके अलावा, सामग्री अनुमान में ही अपरिहार्य अस्वीकृति (यू.ए.आर.) का प्रतिशत समाविष्ट था। अतः ओ.ई.एफ.सी. तथा ओ.सी.एफ.एस द्वारा अपरिहार्य अस्वीकृति (यू.ए.आर.) के लिए पुनः अधिक आवश्यकता का आकलन किए जाने का औचित्य नहीं था। विशेष प्रावधान के लिये शुद्ध आवश्यकता की गणना हेतु विगत वर्ष की आवश्यकता का समावेश भी एम.एम.पी.एम. (2005) के प्रावधानों के विरुद्ध है।

⁵ अपरिहार्य अस्वीकृति

4.3 निविदा खोलने की प्रक्रिया की अवहेलना

4.3.1 स्थान गत तुलनात्मक विवरण का तैयार न किया जाना

सामग्री प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति नियम पुस्तक (एम.एम.पी.एम) का पैराग्राफ 6.14 निर्धारित प्रारूप में प्राप्त निविदा को खोलने के उपरांत प्राप्त उद्धरणों का एक सारांश यथा 'स्थानगत तुलनात्मक विवरण' (एस सी एस) जो कि निविदा खोलने वाले अधिकारी द्वारा हस्ताक्षरित होता है, तैयार करने की आवश्यकता के लिए अनुबद्ध होता है।

हमने पाया कि एम एम पी एम का उल्लंघन करते हुए 2008-11 के दौरान हमारे द्वारा परीक्षित 658 आपूर्ति आदेशों के संबंध में ओ.पी.एफ., ओ.ई.एफ.सी. तथा ओ.सी.एफ.एस. ने एस.सी.एस. तैयार नहीं किया था। इससे निविदाओं के मूल्यांकन एवं आपूर्तिकर्ताओं की छटनी में पारदर्शिता का अभाव प्रदर्शित होता है।

मंत्रालय/ओ.एफ.बी. ने (मई/अप्रैल 2012) में कहा कि ओ.पी.एफ. एवं ओ.सी.एफ.एस. में आन लाइन प्रणाली स्थापित होने के पश्चात एस.सी.एस. तैयार किया गया था किंतु ओ.ई.एफ.सी. में इसे लागू नहीं किया गया जो कि इलेक्ट्रॉनिक निविदा प्रक्रमण के प्रारंभ के साथ प्रणाली द्वारा स्वयं समाहित कर लिया जाएगा। तथापि उत्तर में यह स्पष्ट नहीं किया गया कि 2008-11 के दौरान एस.सी.एस. क्यों नहीं तैयार किया गया।

4.3.2 फर्मों के प्रतिनिधियों की उपस्थिति में पारदर्शिता का अभाव

एम.एम.पी.एम. के पैराग्राफ 6.12 अनुसार विशिष्ट तिथि व समय पर निविदा प्रस्तुत करने वाले फर्म के केवल प्राधिकृत प्रतिनिधियों की उपस्थिति में ही महाप्रबंधक द्वारा नामित एक क्रय अधिकारी एवं एक अन्य अधिकारी द्वारा निविदा खोली जानी चाहिए। रक्षा अधिप्राप्ति नियमपुस्तक (डी पी एम), 2005 के पैराग्राफ 4.7(एच) तथा सीवीसी के दिशानिर्देश (7 जनवरी 2003) में यह भी वर्णित है कि किसी विशिष्ट निविदा जांच में एक अभिकर्ता दो आपूर्तिकर्ताओं का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता और न ही उनके एवज में उद्धरण प्रस्तुत कर सकता है और अगर इस प्रकार के उद्धरण प्राप्त होते हैं तो उन्हें अस्वीकृत कर दिया जाना चाहिये।

फिर भी, हमने पाया कि ओ.सी.एफ.एस. तथा ओ.ई.एफ.सी. ने फर्मों के नामों का विवरण अनुरक्षित नहीं किया और न ही प्रतिभागी फर्मों से प्रधिकार-पत्र प्राप्त किए गए। इसके अतिरिक्त हमने यह पाया कि ओ.ई.एफ.सी. में एक ही व्यक्ति को कई मौकों पर

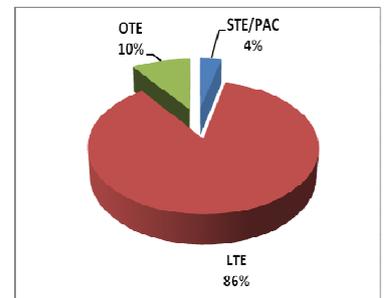
उसी टी.ई. के प्रति दो या अधिक फर्मों का प्रतिनिधित्व करते पाया गया, जो कि सी.वी.सी. के दिशानिर्देशों के विरुद्ध है तथा रक्षा अधिप्राप्ति नियम पुस्तक (डी.पी.एम) में दिया गया है कि किसी निविदा सूचना में एक अभिकर्ता दो आपूर्तिकर्ताओं का प्रतिनिधित्व या उनकी ओर से उद्धरण प्रस्तुत नहीं कर सकता तथा यदि ऐसे उद्धरण प्राप्त होते हैं तो अस्वीकृत कर दिया जाना चाहिए।

मंत्रालय ने दावा किया कि ओ.सी.एफ.एस. ने फर्मों के प्रतिनिधियों की उपस्थिति का अभिलेख अनुरक्षित किया तथा इलेक्ट्रॉनिक निविदाकरण के पश्चात इस पक्ष पर ओ.ई.एफ.सी. द्वारा पर्याप्त ध्यान दिया जायेगा। मंत्रालय ने कहा कि ओ.ई.एफ.सी. प्रतिनिधियों की प्रतिनियुक्ति के बारे में प्रश्न नहीं पूछ सकता था क्योंकि निविदा को खोलने में किसी व्यक्ति को प्रस्तुति के लिए नियुक्ति करना फर्म का प्राधिकार था। इसका उत्तर तथ्यात्मक रूप से सही नहीं है क्योंकि हमारे द्वारा परीक्षित ओ.सी.एफ.एस. के संबंधित रजिस्टर्ड फर्मों की उपस्थिति एवं उनके हस्ताक्षर के विवरण का कोई उल्लेख नहीं था। आगे, एक ही, टी.ई. के प्रति दो या अधिक फर्मों द्वारा एक ही प्रतिनिधि की नियुक्ति की स्वीकार्यता के बारे में मंत्रालय का तर्क, सी.वी.सी. के निर्देश के विरुद्ध है।

4.4 खुली निविदा जाँच के स्थान पर सीमित एवं एकल निविदा जाँच द्वारा अधिप्राप्ति

एम.एम.पी.एम के पैरा 4.6.1 के अनुसार, वार्षिक आदेशित मात्रा के 80 प्रतिशत की अधिप्राप्ति स्थापित स्रोतों से सीमित निविदा जाँच (एल.टी.ई.) के माध्यम से तथा 20 प्रतिशत भाग स्रोत विकास के लिए खुली निविदा जाँच (ओ.टी.ई.) के माध्यम से की जानी चाहिये।

हमने 2008-12 के दौरान पाँच फैक्ट्रियों द्वारा प्रस्तुत 11689 आपूर्ति आदेशों का परीक्षण किया तथा पाया कि एम एम पी एम के विपरीत मात्र 4 से 10 प्रतिशत आदेश ओ.सी.एफ.एस. के स्थान पर, जिसने 20 प्रतिशत प्राप्त किया था, ओ.टी.ई. के माध्यम से निष्पादित किए गए



जबकि 88 से 91 प्रतिशत आदेश एल.टी.ई. के प्रति ओ.पी.एफ.,ओ.ई.एफ.सी. एवं ओ.सी.एफ.ए. द्वारा प्रस्तुत किए गए जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:-

तालिका-9: निविदा जांचों का विवरण

(संख्या में)

फैक्ट्री	आपूर्ति आदेश	अधिप्राप्ति का माध्यम		
		एस.टी.ई./पी.ए.सी.	एल.टी.ई.	ओ.टी.ई.
ओ.पी.एफ	3073	60 (1.95%)	2754 (89.62%)	259 (8.43%)
ओ.ई.एफ.सी.	3572	96 (2.69%)	3159 (88.44%)	317 (8.87%)
ओ.सी.एफ.एस	1987	70 (3.52%)	1527 (76.85%)	390 (19.63%)
ओ.ई.एफ.एच	1326	116 (8.75%)	1074 (81.00%)	136 (10.25%)
ओ.सी.एफ.ए.	1731	82 (4.74%)	1582 (91.39%)	67 (3.87%)
योग	11689	424 (3.63%)	10096 (86.37%)	1169 (10%)

फैक्ट्रियों ने एल.टी.ई. के माध्यम से अधिप्राप्ति को प्रमुखता दी इसलिए ओ.टी.ई. की तुलना में 2008-11 के दौरान प्रस्तुत आपूर्ति आदेशों के एक परीक्षण जांच ने यह दर्शाया कि परीक्षित 40 आपूर्ति आदेशों में समाहित 14 मदों की अधिप्राप्ति के लिए उन्हें ₹12.31 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा। ओ.एफ.बी./मंत्रालय का फैक्ट्री-वार प्रत्युत्तर, तालिका-10 में प्रदर्शित है।

तालिका-10: फैक्ट्री-वार मंत्रालय/ओ.एफ.बी. की प्रतिक्रिया

फैक्ट्री	मंत्रालय/ओ.एफ.बी. की प्रतिक्रिया
ओ.पी.एफ	ओ.टी.ई.के माध्यम से अनजान विक्रेताओं से निविदा जाँच आमंत्रित करके, विशिष्ट सामग्रियों के लिए गुणवत्ता से समझौता नहीं किया जा सकता।
ओ.ई.एफ.सी.	कम मूल्य के भंडार के लिए स्रोत विकास हेतु 20 प्रतिशत ओ.टी.ई. जारी नहीं किए गए, क्योंकि ओ.टी.ई. महंगा एवं अधिक समय लेने वाला होता है। 2010 के नयी अधिप्राप्ति नियम पुस्तक के अनुसार आवश्यक मात्रा के 50 प्रतिशत के लिए और स्रोत विकास हेतु ओ.टी.ई. प्रस्तुत किए जा रहे हैं।
ओ.सी.एफ.एस	मुख्य रूप से कम मात्रा एवं मूल्य की अप्रत्यक्ष मदों के लिए एल.टी.ई. जारी किए गए। एल.टी.ई. की तुलना में ओ.टी.ई. में कम दर का प्राप्त होना कोई स्थापित तथ्य नहीं था।
ओ.ई.एफ.एच	‘ ए ’ श्रेणी के मदों के लिए 80 प्रतिशत एल.टी.ई तथा 20 प्रतिशत ओ.टी.ई. जारी किए गए।
ओ.सी.एफ.ए.	ओ.एफ.बी. के एम.एम.पी.एम. 2005 के अनुसार दिशानिर्देशों का अनुपालन किया गया।

इसके अतिरिक्त, अगर बाधाये थीं जैसा की ओ.टी.ई. द्वारा निविदाकरण में दर्शाया गया है, तो इसपर ध्यान देना चाहिये था। तथ्य यहि रहता है कि एम.एम.पी.एम. में निर्धारित 80: 20 के अनुपात के विपरीत 88 से 91 प्रतिशत अधिप्राप्ति ओ.पी.एफ.,

ओ.ई.एफ.सी. एवं ओ.सी.एफ.ए. के द्वारा एल.टी.ई. के माध्यम से की गई, जो कि अधिप्राप्ति में लागत के जोखिम प्रभावत्मक एवं पारदर्शिता के अभाव से युक्त था।

4.5 आदेशों के प्रस्तुतीकरण में अधिक विलंब

एम.एम.पी.एम. के अनुलग्नक- 47 अनुसार महाप्रबंधकों की शक्तियों के अंतर्गत आने वाले मामलों में, 'भंडार पालक अनुपलब्धता शीट (एस.एच.आई.एस.)'⁶ तैयार करने से लेकर चयनित फर्मों को आदेश प्रस्तुत करने तक अधिप्राप्ति की प्रक्रिया पूर्ण करने के लिए एल.टी.ई. के मामले में 15 सप्ताह (105 दिन) तथा ओ.टी.ई. के मामले में 19 सप्ताह (133 दिन) की अवधि प्रदान की गई है।

हमने देखा कि 2008-12 के दौरान प्रस्तुत कुल आपूर्ति आदेशों का 35 प्रतिशत, निर्धारित अवधि से एम एम पी एम में अधिक समय बाद प्रस्तुत किया गया जिसका विवरण तालिका-11 में दिया गया है:-

तालिका-11: आपूर्ति आदेशों के प्रस्तुतीकरण में लगे समय का विवरण

(मूल्य करोड़ ₹)

फैक्ट्री	कुल आपूर्ति आदेश		विलम्ब से प्रस्तुत आदेश		लिया गया समय (दिनों में)
	संख्या	मूल्य	संख्या	मूल्य	
ओ.पी.एफ.	3073	178.67	1107	66.41	134 to 1441
ओ.ई.एफ.सी.	3572	591.05	1230	130.60	134 to 890
ओ.सी.एफ.एस	1987	392.67	761	131.01	135 to 1428
ओ.सी.एफ.ए.	1731	207.26	536	52.32	134 to 1049
ओ.ई.एफ.एच	1326	145.61	483	50.29	134 to 1053
योग	11689	1515.26	4117	430.63	

इसके कारण उत्पादन योजना के अनुसार इनपुट सामग्री का स्थापन नहीं हुआ, जो अंततः उत्पादन तथा सेवाओं को उनके निर्गम में कमी/विलंब का कारण बना जैसा कि आगे के अध्याय-V में चर्चा की गई है।

मंत्रालय ने, ओ.ई.एफ.एच. के संबंध में ₹10 लाख से अधिक के मामलों को, ओ.ई.एफ. एच.क्यू (मुख्यालय) के नामित सदस्य / वित्त की स्वीकृति, टी.पी.सी. सदस्यों की अनुपलब्धता, टी.ई.सी. एवं टी.पी.सी. बैठकों का अलग-अलग आयोजन, मूल्य के मोल-भाव अथवा नए विक्रेताओं की क्षमता के सत्यापन को, आदेशों के

⁶ एस.एच.आई. एस. में कुल आवश्यकता, उपलब्ध स्टॉक एवं देयता, शुद्ध आवश्यकता आदि का विवरण दिया होता है।

विलंबित प्रस्तुतीकरण का कारण बताया। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अधिप्राप्ति प्रक्रिया की सभी जटिलताओं को ध्यान में रखते हुए आंतरिक समयावधि को निश्चित किया गया है। अतः उपयुक्त नियोजन तथा विभिन्न स्कंधों के मध्य समन्वय के माध्यम से, इस चूक से बचा जा सकता था।

4.6 पूर्व क्रय दर (एल.पी.आर.) से आठ प्रतिशत अधिक से उच्च दर पर भंडारों की अधिप्राप्ति

मूल्य की उपयुक्तता को सुनिश्चित करने के लिए मंत्रालय की सलाह (दिसंबर 2006) के अनुसार ओ.एफ.बी. ने सभी महाप्रबंधकों को मूल्य नियंत्रित रखने के लिए, तथा मूल्य वृद्धि को रोकने के लिए पूर्व क्रय दर (एल.पी.आर.) के आठ प्रतिशत के भीतर रखने का निर्देश दिया (अप्रैल 2007 में)। महाप्रबंधकों को, ऐसे मामले, जहां मूल्य वृद्धि आठ प्रतिशत से अधिक है, के संबंध में बाजार सूचकांक, आधारित धातु मूल्य वृद्धि आदि के संदर्भ में विस्तृत औचित्य सहित मासिक प्रतिवेदन, सदस्य/प्रचालन डिवीजन को प्रेषित करने का भी निर्देश दिया गया।

हमने 2008-11 के दौरान प्रस्तुत आपूर्ति आदेशों को परीक्षित करके यह पाया कि पाँच फैक्ट्रियों द्वारा ₹94.33 करोड़ मूल्य के 107 क्रय आदेश, 21 से 146 प्रतिशत तक, एल.पी.आर. से अधिक दरों पर प्रस्तुत किए गए। यद्यपि, इन मामलों में, प्राधिकृत सीमा से ₹22 करोड़ से अधिक की व्यय वृद्धि संलग्न थी, किसी भी महाप्रबंधक ने अति. डी.जी.ओ.एफ., ओ.ई.एफ. एच.क्यू (मुख्यालय) कानपुर को विस्तृत औचित्य सहित प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया। ओ.एफ.बी. ने भी मंत्रालय की सलाह के अनुसार मूल्य उपयुक्तता सुनिश्चित करने के लिए एल.पी.आर. के आठ प्रतिशत अधिक दर पर महाप्रबंधक द्वारा प्रस्तुत आदेशों का सर्वेक्षण नहीं किया।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने कहा कि प्रमुख वस्त्रादिक कच्चे मालों के मूल्य सूचकांक 30 से 50 प्रतिशत बढ़ गये थे। अतः इस स्तर पर, इस आठ प्रतिशत मूल्य पर पुनर्विचार की आवश्यकता थी तथा मानक सूचकांकों को संलग्न कर उपयुक्त मूल्य परिवर्धन सूत्र को प्रमुखता से प्रतिस्थापित करने की आवश्यकता थी। यह तर्क स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि आठ प्रतिशत से अधिक वृद्धि की व्याख्या कर महाप्रबंधकों द्वारा अति. महाप्रबंधक (ओ.एफ.) को सूचित किया जाना चाहिए था। यदि मंत्रालय आठ प्रतिशत की निर्धारित सीमा को बढ़ाने की आवश्यकता अनुभव कर रहा था तो उपयुक्त औचित्य सहित उसपर कार्रवाई की जानी चाहिए थी।

4.7 गठजोड़ निर्माण

भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के 2007 के प्रतिवेदन संख्या 19 के पैराग्राफ 4.2.2 में गठजोड़ के निर्माण का उल्लेख किया गया है।

मंत्रालय ने दिसम्बर 2008 के अपने ए टी एन में यह बताया की जुलाई 2007 से प्रभावी निविदा में गठजोड़ रोधी के धारा के परिचय के बाद गठजोड़ निर्माण के दृष्टांत अतिशीघ्र नीचे गिर गये। इनपुट सामग्रियों के आपूर्तिकर्ताओं द्वारा गठजोड़ निर्माण को अनदेखा करने के लिए ओ. एफ़. बी. ने (जुलाई 2007) सभी फ़ैक्ट्रियों के महाप्रबंधकों को निविदा रचनाओं (टी. ई.) में निम्नलिखित शर्तों के समावेशन का निर्देश दिया:

- सभी फ़र्म गठजोड़ करने से बचें क्योंकि यह प्रतिस्पर्धा अधिनियम 2002 के अंतर्गत एक अपराध है;
- फ़ैक्ट्रियाँ स्थापित फ़र्मों का नाम, स्वीकृत स्रोतों की सूची से हटाने अथवा उनपर फ़ैक्ट्रियों द्वारा निर्धारित अवधि के लिए स्पर्धा करने पर रोक लगाने का अधिकार सुरक्षित रखती है;
- स्वीकृत फ़र्मों द्वारा गठजोड़ कर एक समान दरें प्रस्तुत करने की दशा में फ़ैक्ट्रियाँ, शेष फ़र्मों की उपेक्षा करते हुए किसी एक अथवा अधिक फ़र्मों को आदेश प्रदान करने का अधिकार सुरक्षित रखती हैं। तथापि फ़र्म का चयन, ओ एफ़ बी के मानक प्रचालन प्रक्रिया (एस. ओ. पी.) के अनुसार एक विक्रेता वर्गीकरण प्रणाली के माध्यम से निर्धारित फ़र्मों के पूर्वनियत क्रमीकरण पर आधारित होगा।
एस ओ पी के अनुसार विक्रेताओं का क्रम, विक्रेताओं को पहले प्रस्तुत आदेशों के प्रति, क्रमशः 60,25,10 एवं 5 के वेटेज घटक सहित गुणवत्ता,प्रदायः मूल्य एवं सेवा मानदंडों पर आधारित होना चाहिए; तथा
- फ़ैक्ट्रियाँ दो या तीन फ़र्मों को आदेश प्रस्तुत करने का अधिकार सुरक्षित रखती हैं जहां निविदा की मात्रा रैंक-1 (आर-1), रैंक-2 (आर-2) अथवा आर-1, आर-2 एवं रैंक-3 फ़र्मों के मध्य क्रमशः 60:40 अथवा 50:30:20 के अनुपात में वितरित की जाएगी।

हमने यह पाया की कोई भी विक्रेता सीमांकन प्रक्रिया नहीं चलाई गई थी। हमने 85 टी. ई.के प्रति फ़र्मों के उद्धरणों तथा 2008-12 के लिए निविदा क्रय समिति की बैठकों के कार्यवृत्त की जांच की और पाया कि 33 मामलों में दो या अधिक फ़र्मों ने एक समान दरें उद्धृत की। जबकि गठजोड़ निर्माण के इस साक्ष्य के बावजूद ओ एफ़ ई जी ने

गठजोड़ वाले प्रस्तावों को अस्वीकृत नहीं किया जैसा कि ओ एफ बी के जुलाई 2007 के निर्देशों के अनुसार आवश्यक था। इसके बजाय उन्होंने एम एम पी एम एवं एस ओ पी के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए विभिन्न फर्मों को, आवश्यक विक्रेता रेटिंग किए बिना ही 33 टी. ई. के प्रति ₹33.91 करोड़ मूल्य के ओ ई एफ जी के 102 आपूर्ति आदेश प्रस्तुत किए जैसा कि नीचे वर्णन किया गया है:

- ओ पी एफ ने निविदा मात्रा को बराबर वितरण करके विभिन्न फर्मों, जिन्होंने एक समान दरें उद्धृत की थीं, को 10 टी ई के प्रति ₹6.57 करोड़ मूल्य के 26 आदेश प्रस्तुत किए।
- ओ सी एफ ए, ओ सी एफ एस एवं ओ ई एफ एच में 11 टी ई के प्रति ₹14.03 करोड़ मूल्य के 40 आदेश, एक समान दरें उद्धृत करने वाली फर्मों के मध्य या तो बराबर वितरित कर दिए गए या 60:40 अथवा 50:30:20 के अनुपात में वितरित किए गए।

ओ ई एफ सी में 12 टी ई के प्रति ₹13.31 करोड़ मूल्य के 36 आदेश विभिन्न फर्मों को प्रस्तुत किए गए जहां दो या अधिक फर्मों ने एल-1, एल-2 तथा एल-3 दरें उद्धृत की थीं। अतः आदेश, फर्मों के मध्य 50:30:20 अथवा 60:40 के अनुपात में वितरित किए गए।

ओ.एफ.बी. ने कहा कि (अप्रैल 2012) विक्रेता रेटिंग प्रणाली को लागू कर दिया गया था तथा उसका अनुपालन किया जा रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जुलाई 2007 में विक्रेता रेटिंग प्रणाली के लागू होने के पश्चात केवल ओ.सी.एफ.ए. ने तीन वर्ष बाद अर्थात् जुलाई 2010, से प्रणाली का अनुपालन किया जबकि ओ.ई.एफ.जी. के अंतर्गत अन्य चार फ़ैक्ट्रीओं ने ओ एफ बी के जुलाई 2007 के दिशानिर्देशों का अनुपालन नहीं किया। इसके अतिरिक्त गठजोड़ निर्माण से प्रभावी तरीके से निपटने के लिए मद-बार विक्रेता रेटिंग प्रणाली हेतु ओ.एफ.बी. के दिशानिर्देशों (जुलाई 2007) का अनुपालन करने में अन्य चार फ़ैक्ट्रीओं की विफलता के बारे में, उत्तर में कोई चर्चा नहीं की गई है।

हमारे द्वारा दिखाये गये 102 मामलों में जहां गठजोड़ विद्यमान था, ना ही संबंधित फ़ैक्ट्री ने कोई जांच की और न ही ओ एफ बी ने संबंधित फ़ैक्ट्रीओं से कोई स्पष्टीकरण मांगा। परिणामस्वरूप, सर्वोत्तम मितव्ययी एवं स्पर्धात्मक प्रस्तावों की प्राप्ति को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

4.8 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

अधिप्राप्ति प्रक्रिया को व्यवस्थित करने के लिए ओ.एफ.बी./मंत्रालय द्वारा समय-समय पर दिशानिर्देशों के जारी होने के बावजूद, भंडार का अति-प्रावधान, भंडार की अधिप्राप्ति में पारदर्शिता का आभाव, ओ.टी.ई. के स्थान पर एल.टी.ई. के माध्यम से उच्च दर पर अधिप्राप्ति तथा एल.पी.आर. के आठ प्रतिशत से अधिक उच्च दर पर अधिप्राप्ति, आदेशों का विलंबित प्रस्तुतीकरण, विक्रेता वर्गीकरण प्रणाली का अपालन जैसे दोष अब भी विद्यमान थे। पूर्व की लेखापरीक्षा टिप्पणियों एवं मंत्रालय के ए टी एन के बावजूद, ओ.एफ.बी. विक्रेताओं के मध्य निर्मित गठजोड़ को समाप्त करने में विफल रहा।

संस्तुति 3

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

संस्तुति 4

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

संस्तुति 5

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