

अध्याय VII: आयुध निर्माणी संगठन

7.1 आयुध निर्माणी बोर्ड की दक्षता

7.1.1 प्रस्तावना

7.1.1.1 भारत में सबसे पुराना और संगठन के रूप में रक्षा औद्योगिक का इतिहास वर्ष 1787 से रहा है। 41 निर्माणियाँ⁵⁹ पाँच प्रचालन गुप्तों (तालिका - 27) में विभाजित हैं और रक्षा सेवाओं के लिए कई प्रकार के हथियारों, गोला बारूद, बख्तरबंद वाहनों और वस्त्र मदों के साथ ही पैराशूट उपलब्ध करती हैं। जो भारत सरकार के रक्षा मंत्रालय के रक्षा उत्पादन विभाग द्वारा नियंत्रित आयुध निर्माणी संगठन (आ0 नि0 बो0) के अन्तर्गत कार्य करती हैं एक अध्यक्ष अन्य आठ सदस्यों⁶⁰ को मिलाकर एक बोर्ड का गठन होता है

तालिका - 27

प्रचालन गुप्त	निर्माणियों की संख्या
गोला बारूद और बिस्फोटक	10
हथियार, वाहन, और उपस्कर	10
सामाग्री और कलपुर्जे	8
बख्तरबंद वाहन	6
आयुध उपस्कर समूह	5
कुल	39
<i>स्रोत : आयुध निर्माणियों का वार्षिक लेखा 2013-14</i>	

7.1.1.2 आयुध निर्माणी संगठन⁶¹ का उद्देश्य:-

- सशस्त्र बलों को हथियार, गोला बारूद, टैंक और उपकरणों की गुणवत्ता आपूर्ति
- उत्पादन सुविधाओं की गुणवत्ता में सुधार एवं आधुनिकीकरण
- नवीनतम प्रौद्योगिकी को तकनीकी हस्तान्तरण⁶² के तहत घरेलू अनुसंधान और विकास को अपनाना
- ग्राहक की संतुष्टि एवं उपभोक्ता के आधार का विस्तार

⁵⁹ दो आयुध निर्माणी नालंदा और कोरवा निर्माणधीन हैं। दोनों आयुध निर्माणी में उत्पादन की तिथि प्रचलन में शेष निर्माणधीन में विलंब के कारण अनिश्चित हैं।

⁶⁰ अपर सचिव पद के सदस्य हैं : वित्त कार्मिक, नियोजन सामाग्री प्रावधान, वाहनो और उपस्कर, गोला बारूद और विस्फोटक, बख्तर बंद वाहनो (अवाड़ी) आयुध उपस्कर (कानपुर)

⁶¹ प्रतिपादित मिशन तथा आयुध निर्माणी बोर्ड का संकल्पना वक्तव्य

⁶² रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन या उपस्कर कलपुर्जे, मूल उत्पादक से प्रौद्योगिकी हस्तांतरण, संविदाओं के माध्यम से खरीद

7.1.1.3 इसके आयुध निर्माणी बोर्ड से ऊपर रक्षा उत्पादन और खरीद पर सरकार की नीति, सूचीबद्ध निम्नलिखित उद्देश्यों को पूर्ति को लागू करने के साथ यह होगी:-

- यह सुनिश्चित करना की अनुमोदित की गयी आवश्यकता सशस्त्र बलों के लिए शीघ्र खरीददारी, उपलब्ध क्षमताओं का उपयोग इष्टतम द्वारा निर्धारित समय सीमा के अंदर मांगी आबंटित बजटीय संसाधन का पारदर्शी उपयोग
- मूलतः आत्म निर्भरता प्राप्त करने के लिए खरीद डिजाइन, विकास और उत्पादन सेना उपस्कर / हथियार प्रणालियों/ प्लेटफॉर्म की आवश्यकता रक्षा के लिए उत्पादन में यथा शीघ्र ही एक समय सीमा ।
- लघु और मध्यम उद्यमों में स्वदेशी उत्पादन की संभावनाओं को बढ़ाना

7.1.1.4 उपरोक्त दिये गए उद्देश्यों से असंगत (विषय)आयुध निर्माणी बोर्ड का निष्पादन का विश्लेषण 2013-14 के दौरान था ।

7.1.2 आयुध निर्माणी बोर्ड का निष्पादन

नीचे तालिका- 28 में आयुध निर्माणी बोर्ड के मूल क्षेत्र में प्रबंधन के ऊपर तीन वर्ष 2013-14 का डाटा संक्षिप्त में दिया है । अनुलग्नक-XV में अलग अलग समूहों के प्रचालन का ब्यौरा दिया गया है ।

तालिका-28

(₹ करोड़ में)

		वर्ष			
		2011-12	2012-13	2013-14	अंतर 2011-14 (प्रतिशत)
I वित्तीय निष्पादन					
1	राजस्व खर्च	12141	11936	12834	6
2	राजस्व खर्च के उपयोग (प्रतिशत में)	97	99	98	1
3	राजस्व प्राप्ति	12876	12553	12001	(-) 7
4	बजट राजस्व (कम / ज्यादा)	735	617	(-)833 ⁶³	(-) 213

⁶³ यद्धपी आयुध निर्माणी बोर्ड का विनियोजन लेखा वर्ष 2013 -14 में ₹ 833 करोड़ का घाटा दिखाया गया था । आयुध निर्माणी बोर्ड के वर्ष 2013 -14 के लागत लेखा में उत्पादित मर्दों की बिक्री से लाभ ₹407 करोड़ दर्शाया गया था । यह इसलिए की नगद का वास्तविक लेन देन विनियोजन लेखाओं में हुआ था। जो वर्ष के दौरान वास्तविक बिक्री के आधार पर लाभ, जो माँगकर्ता से प्राप्त हुआ और जारी की गयी मर्दों आयुध निर्माणियों द्वारा उत्पादित, लागत लेखा दर्शाता है । लागत निर्माणियों द्वारा उत्पादित मर्दों एवं जारी तक का लागत खर्च समाहित है । जो लागत दर्शाया गया वह या तो पिछले वर्ष या फिर चालू वर्ष की थी।

		वर्ष			
		2011-12	2012-13	2013-14	अंतर 2011-14 (प्रतिशत)
5	उत्पादन की लागत (सी ओ पी)	15934	15973	15637	(-) 2
6	निर्गम का मूल्य	17273	17119	16122	(-) 7
7	लाभ	1339	1146	485	(-) 64
8	पूँजीगत व्यय	279	349	465	67
9	बजट उपयोग (प्रतिशत में) पूँजीगत व्यय	93	87	100	7
II उत्पादन लागत :- कलपुर्जे					
10	भंडार की कीमत	10070	9746	9303	(-) 8
11	श्रम की कीमत	1490	1617	1705	14
12	उपरिव्यय	4214	4393	4389	4
13	अन्य लागत अर्थात् प्रत्यक्ष व्यय	159	216	239	50
14	उत्पादन लागत का प्रतिशत के रूप में उपरिव्यय (12/5*100)	26	28	28	8
15	उत्पादन लागत का प्रतिशत के रूप में (11/5*100)	9	10	11	22
III भंडार सूची					
16	उपलब्ध भंडार (एस. आई. एच)	5336	5604	5588	5
17	प्रगति में कार्य (डब्ल्यू. आई. पी.)	2551	2999	3538	39
18	भंडार आवागमन में (एस. आई. टी)	538	682	854	59
19	तैयार सामान / कलपुर्जे	1212	1206	1305	8
20	उत्पादन लागत का प्रतिशत भंडार सूची के रूप में	60	66	72	20
21	उत्पादन लागत का प्रतिशत कार्य प्रगति के रूप में	16	19	22	38
IV श्रम एवं मशीनरी					
22	प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारी की संख्या	46568	47166	46206	(-)1
23	अनुपात प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारी : पर्यवेक्षक अधिकारी	1.41:1	1.46:1	1.5:1	
24	उत्पादकता (उत्पादन प्रति कर्मचारी)	1674490	1682000	1679736	स्थिर
25	श्रम घंटों का उपयोग (प्रतिशत में)	127	129	127	शून्य
26	मशीन घंटा उपलब्ध (लाख में)	1577	1603	1203	(-) 24
27	मशीन घंटा का उपयोग (प्रतिशत में)	78	76	73	(-) 6
V निर्गम : माँगकर्ता अनुसार					
28	थल सेना	10027	9609	8609	(-) 14
29	वायु सेना / नौ सेना	433	433	539	24
30	अन्य रक्षा प्रतिष्ठान	192	138	147	(-) 23

		वर्ष			
		2011-12	2012-13	2013-14	अंतर 2011-14 (प्रतिशत)
31	केन्द्रीय अर्धसैनिक बल संगठन (गृह मंत्रालय)	826	831	782	(-) 53
32	सिविल ट्रेड / निर्यात सहित	913	963	1046	15
VI अनुसंधान और विकास (आर एण्ड डी)					
33	अनुसंधान और विकास में व्यय	36	48	43	19
34	कुल राजस्व व्यय का प्रतिशत अनुसंधान और विकास के ऊपर	0.30	0.40	0.34	13

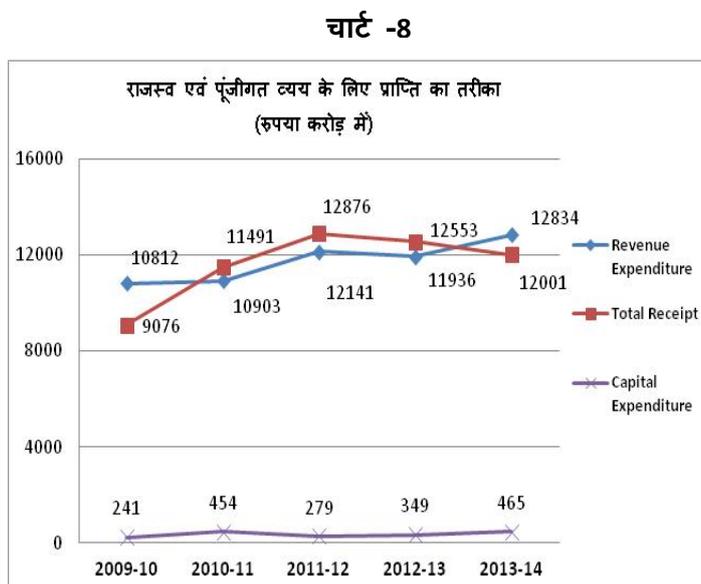
स्रोत : बजट और खर्च विवरण आ. नि. बोर्ड और वार्षिक लेखा आयुध निर्माणियों का

7.1.3 वित्तीय निष्पादन

चार्ट - 8 में प्राप्ति और खर्च का तरीका का विश्लेषण

राजस्व व्यय एवं प्राप्ति

राजस्व प्राप्ति और व्यय आयुध निर्माणी बोर्ड वर्ष को लेखा शीर्ष 2079 के अंतर्गत बजटीय आवंटन चालू खर्च को पूरा करने के लिए प्राप्त हुआ था अर्थात् राजस्व व्यय के लिए वर्ष 2013 -14 का अनुदान ₹12834 करोड़ था।



यह देखा गया कि रक्षा

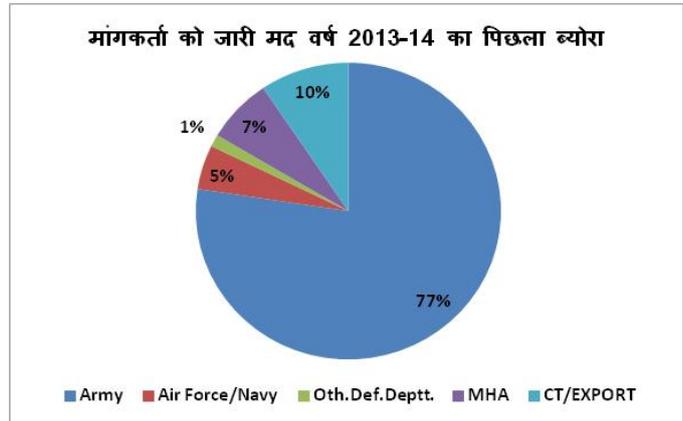
स्थापनाओं के लिए निर्गम में भी वही लेखा शीर्ष 2079 व्यय कि बुकिंग और प्राप्ति⁶⁴ के लिए भी। अन्य दूसरा शीर्ष 0079 गैर-रक्षा स्थापनाओं से अलग यानि (प्रादेशिक पुलिस) निर्यात या सिविल ट्रेड में उत्पादित माल / समान को बेचने में उपयोग किया जाता है। आयुध निर्माणी बोर्ड कि अनुमानित वृद्धि उत्पादन लागत कि प्राप्ति के लिए लागत मूल्य के लिए, मूल्य निर्धारित करते समय आठ प्रतिशत

⁶⁴ बोर्ड ने अपने सभी राजस्व व्यय लेखा शीर्ष 2079 में डेबिट करता है। रक्षा स्थापनाओं को निर्गम के समय यह (-) डेबिट खाता है।

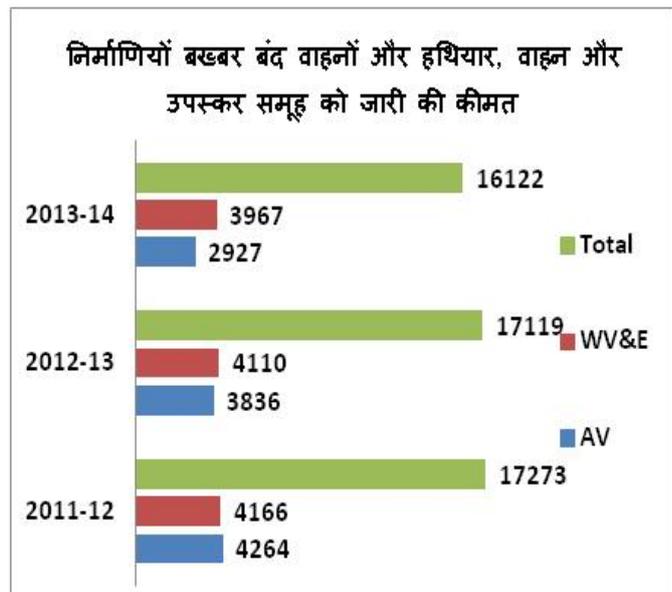
को आधार बनाकर समग्र रूप से ज़ोर और इस बात को बनाए रखने के लिए कि न्यूनतम है।

चाट -9

अधिकतम उत्पादन करने के बाद और वर्ष 2011-12 में निर्गम, इन वर्षों में वर्ष 2011-14 में निर्गम मूल्य में सात प्रतिशत कि गिरावट दर्ज़ की गयी थी। जो कि परिणाम लाभांश गिरकर वर्ष 2011-13 में ₹1339 करोड़ से ₹1146 करोड़ वर्ष 2012-13 में, ₹485 करोड़ वर्ष 2013-14 में रहा (वर्ष 2011-14 तक 64 प्रतिशत था) ।



थल सेना आयुध निर्माणियों के उत्पाद के माँगकर्ता के रूप में प्रमुख है, वर्ष 2013-14 के दौरान कुल जारी कि जायी मदों का 77 प्रतिशत दर्ज़ किया गया दूसरे स्थान में सिविल ट्रेड एवं निर्यात जिसका दस प्रतिशत रहा । वर्ष 2011-14 के दौरान थल सेना के जारी मूल्य में सात प्रतिशत गिरावट रही जो मुख्यतः इस दौरान थल सेना को जारी मूल्य में 14 प्रतिशत कटौती के कारण थी और गिरावट का कारण मुख्यतः केन्द्रीय अर्धसैनिक बलों को जारी मदों के कारण हुआ था जो माँगकर्ता के रूप में इस दौरान दूसरे स्थान में था ।



दो प्रचालन समूहों में डब्ल्यू वी एण्ड डी (हथियार, वाहन एवं उपस्कर) और ए वी (बख्तरबंद वाहनों) का उत्पादन आयुध निर्माणी बोर्ड में दर्ज़ लेखा 42 प्रतिशत जो वर्ष 2011-14 के दौरान 14 प्रतिशत उत्पादन में गिरावट दर्ज़ की गयी जिसका मुख्य कारण एम बी टी अर्जुन के उत्पादन को रोकना क्योंकि थल सेना द्वारा माँगों को

रोकना और टी-90 टैंक कम जारी होना था । उत्पादन निष्पादन प्रचालन समूहों से बातचीत की विस्तृत व्याख्या पैराग्राफ 7.1.4 में दी गयी है।

हमारी 10 निर्माणियों को लेखा परीक्षा में पाया गया कि अग्रिम निर्गम वाउचर के रूप में निष्पादन में निरंतर प्रवृत्ति अतिशयोक्ति कि पूर्ण कथन कि रही । निर्माणियाँ “अग्रिम निर्गम वाउचर” तैयार करती है जब भी आर्मी से भुगतान के लिए माँग की पेशकश की जाती है, बगैर वास्तविक भंडार के निर्गम के बगैर निर्माणियाँ अग्रिम निर्गम वाउचर तैयार करती है। इस अभ्यास के लक्ष्य के खिलाफ प्रदर्शन बढ़ सकता है आदेश के लिए पीछा अटेंडेंट जोखिम लेखांकन गलतियों और उत्पादन के आँकड़े अर्थात राजस्व प्राप्तियों का और कार्य प्रगति में की विकृतिमान की उत्पादन लागत की मुद्रास्फीति में विकृति के साथ आता है। इस तरह का अभ्यास निष्पादन को बढ़ाचढ़ाकर लक्ष्य के विरुद्ध बताने वाला है जो लेखाओं की गलती में सहवर्ती जोखिम और उत्पादन आँकड़ों में विकृति उत्पादन लागत और राजस्व की प्राप्ति में गलती और कार्य प्रगति में कुरूपता का कारण है । खतरे को ध्यान में रखते हुए रक्षा लेखा महानियंत्रक नई दिल्ली ने अक्टूबर 2007 में नियंत्रक वित्त एवं लेखा (निर्माणियाँ)⁶⁵ को अनुदेशित किया था की बगैर प्रेषण वौरण के ऐसे अग्रिम निर्गम वाउचर को स्वीकार न किया जाये। जैसा की तालिका- 29 में दर्शाया गया है कि निर्देशों के बावजूद भी वर्ष 2013-14 में इस तरह के अभ्यास करते हुए पाया गया इन निर्माणियों में आ नि बडमल, इटारसी, आयुध वस्त्र निर्माणी शाहजहाँपुर और आयुध पैराशूट निर्माणी कानपुर का सबसे उच्च रहा ।

तालिका - 29

(₹ करोड़ में)

निर्माणी	अग्रिम वाउचर कि कीमत 2013-14 में	कुल निर्गम 2013-14 में	कुल निर्गम का प्रतिशत अग्रिम निर्गम वाउचर के रूप में
निर्माणियों का रासायनिक समूह :- विस्फोटक और गोला बारूद समूह			
आ. नि. इटारसी	60	234	26
आ. नि. भंडारा	15	241	6
उच्च विस्फोटक निर्माणी किरकी	6	145	4
आ. नि. बडमल	128	667	19
निर्माणियों का हथियार समूह:-			
आ. नि. तिरची	22	160	14
फील्ड गन निर्माणी कानपुर	8	250	3
गन एंड शैल निर्माणी काशीपुर	8	523	2

⁶⁵ नियंत्रक वित्त एवं लेखा (निर्माणियाँ) प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) कोलकाता के अंतर्गत निर्माणियों के समूह के रूप में क्षेत्रीय आधार पर कार्यरत है।

निर्माणी	अग्रिम वाउचर कि कीमत 2013-14 में	कुल निर्गम 2013-14 में	कुल निर्गम का प्रतिशत अग्रिम निर्गम वाउचर के रूप में
बखतरबंद वाहन :- बखतरबंद वाहन समूह			
आयुध निर्माणी मेढक	9	534	2
आयुध उपस्कर :- आयुध उपस्कर समूह			
आयुध वस्त्र निर्माणी शाहजहाँपुर	58	351	17
आयुध पैराशूट निर्माणी कानपुर	34	166	20

स्रोत : आयुध निर्माणियों का वार्षिक लेखा 2013-14

इसी प्रकार का निष्कर्ष हमारी अनुपालन लेखा परीक्षा के दौरान भी ध्यान में लाये गये थे कि मदों का बगैर उत्पादन किये मद को जारी दिखाया गया था, यह भी पाया गया था कि 4221 किलोग्राम काँपर निकल एलाय ट्यूब लागत ₹55.5 लाख आ.नि. कटनी वर्ष 2013-14 के जारी किया दिखाया गया था यद्यपि निर्माणी द्वारा स्वयं स्वीकार किया गया था कि मद का उत्पादन वर्ष 2013-14 में बिलेट हीटर/ एक्सट्रक्शन प्रेस में समस्या होने के कारण उत्पादन नहीं हुआ था। अतः जारी की गयी मद की लागत उत्पादन लेखा लागत में आयुध निर्माणी कटनी द्वारा बढ़ा चढ़ा कर दर्शायी गयी थी।

जबकि आयुध निर्माणी बोर्ड द्वारा इस तरह की गलती की पुनरावृत्ति भविष्य में न हो के लिए लेखा परीक्षा आपत्ति को दर्ज किया गया था। और प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियों) कोलकाता ने भी इसका जिक्र किया था और शाखा लेखा कार्यालयों को आदेशित भी किया था कि बगैर प्रेषण विवरण के इस प्रकार से जारी किए गए वाउचर को स्वीकार न करें। तथापि इस तथ्य के वावजूद परीक्षा संयुक्त को नजर अन्दाज किया क्योंकि न तो आ.नि. बोर्ड द्वारा और ना ही प्र.नि.ले. (निर्माणियां) कोलकाता द्वारा बगैर वास्तविक उत्पादन का प्रेषण किये वगैर जारी किया और लेखांकित करने, इस गलत अभ्यास को वादा करने के लिए कोई भी उचित कार्यवाही नहीं की गई।

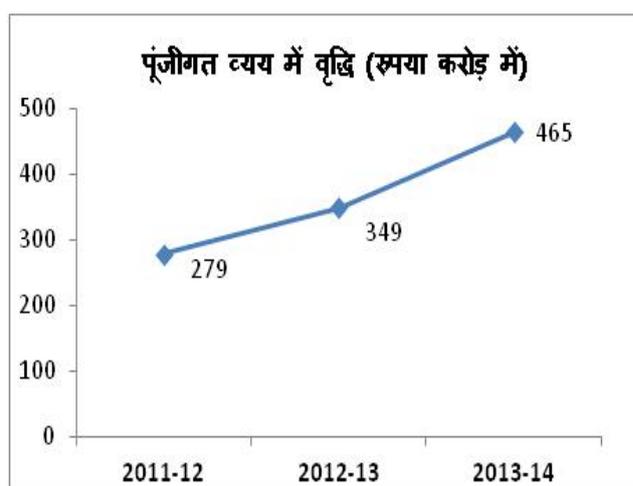
राजस्व व्यय में थोड़ी सी कमी दर्ज की गई जो 2 प्रतिशत 2012-13 में थी जोकि 2013-14 में आठ प्रतिशत हो गई। कुल राजस्व खर्च का 41 प्रतिशत भंडार खर्च का गठन था। वर्ष 2013-14 में 36 प्रतिशत निर्माण खर्च का गठन था। वर्ष 2013-14 के दौरान दो घटकों के साथ 83 प्रतिशत कुल राजस्व व्यय को लेखांकित किया गया था। दोनो घटकों में वृद्धि 2013-14 में 5 प्रतिशत रही, इसके बावजूद भी वर्ष के दौरान उत्पादन में गिरावट रही जो यह दर्शाता है कि कच्चे माल के परिवर्तन दर में गिरावट और जारी करने में थी। इस पर प्रत्यक्ष प्रभाव माल सूची पर पड़ा। कार्य में प्रगति बढ़कर वर्ष 2013-14 में 39 प्रतिशत थी जो वर्ष 2011-12 में स्तर से ऊँचा था। भंडार सूची का विश्लेषण का विस्तृत विवरण अगले पैरा 7.1.5 में है।

पूँजीगत खर्च

आयुध निर्माणी बोर्ड को पूँजीगत व्यय (मुख्य शीर्ष 4076) को बजटीय सहायता भी प्राप्त होती है जो नया पूँजीगत अनुदान के रूप में भी जाना जाता है। यह अनुदान नई परियोजनाओं पर व्यय को पूरा करने के लिए जिसमें संयन्त्र एवं मशीनों की खरीददारी में वर्ष 2013-14 में ₹465 करोड़ व्यय किये थे। इसके अतिरिक्त एक पृथक निधि नवीनीकरण और प्रतिस्थापनाओं (आर. आर. फण्ड) जो पुरानी मशीनरियों को नवीनीकरण प्रतिस्थापनाओं को बदलने के लिए निधि नाम से जाना जाता है। वर्तमान में ₹117 करोड़ की निधि को सृजित राजस्व अनुदान⁶⁶ से वार्षिक स्थानान्तरण द्वारा किया जाता है।

चार्ट -10

नए पूँजीगत अनुदान के अंतर्गत पूँजीगत व्यय का प्रतिनिधित्व आयुध निर्माणी बोर्ड के सम्पूर्ण वर्ष के व्यय का दो से तीन प्रतिशत था। पूँजी गत व्यय में 67 प्रतिशत की वृद्धि वर्ष 2011-12 से वर्ष 2013-14 में हुई। (चार्ट-10), यद्यपि दो बड़ी परियोजनाओं⁶⁷ की धीमी प्रगति वर्ष 2011-14 में मंत्रालय द्वारा बड़ा हस्तक्षेप की आवश्यक बताया गया था।



7.1.4 उत्पादन से लक्ष्य को प्राप्त करना आयुध निर्माणी बोर्ड उत्पादन योजना निर्माणियों के आधार पर

- बलों द्वारा आवश्यकताओं की रूप रेखा

वर्ष 2011 से थल सेना हथियारों की आवश्यकतानुसार एक अनुमानित आधार है। पंचवर्षीय (रोल-आन) प्लान तैयार करती है। इस तरह का अभ्यास अभी वायु सेना और नौ सेना द्वारा अपनाया जाना वांछनीय है। और अभी भी आवश्यकताओं का आधार

⁶⁶ रकम का स्थानान्तरण राजस्व अनुदान (मुख्य शीर्ष 2027) से नवीनीकरण एवं प्रतिस्थापना निधि के लिए वार्षिक प्लान्ट एण्ड मशीनरी का वार्षिक क्षय के बराबर और वार्षिक प्रतिस्थापना के लगभग (रफ) व्यय के बराबर होता है।

⁶⁷ चल रही परियोजनाओं की स्थापना आ.नि. नालंदा परियोजनाओं और आयुध निर्माणी कोरवा नवम्बर 2001 और अक्टूबर 2007 में ₹2160 करोड़ और ₹408 करोड़ पूँजीगत परियोजना के साथ स्वीकृति प्रदान की गयी थी। सितम्बर 2014 को ₹818 करोड़ दोनो परियोजनाओं पर व्यय हो चुका था।

वार्षिक माँग ही है। यद्यपि आयुध निर्माणी बोर्ड कम्पनी की माँग के आधार जो रक्षा बलों द्वारा प्रस्तुत माँग पर उत्पादन योजना बनाता है।

• **उत्पादन के लिए निर्माणियों की क्षमता:**

फीडर निर्माणी की उत्पादन क्षमता और एसेम्बली निर्माणी की क्षमता यह है कि उत्पादित मद को असेम्बली के बाद अन्तिम रूप से जारी करना, दोनों की क्षमता को मिलाकर आ.नि. बोर्ड का असेसमेन्ट निर्माणियों की क्षमता के आधार पर रक्षा बलों की जरूरत को पूरा करने के लिए लक्ष्य निर्धारित करता है।

उत्पादन लक्ष्य आयुध निर्माणी बोर्ड रक्षा बलों से सलाह के बाद निर्धारित करता है। और यह लक्ष्य निर्माणियों को अन्तिम उत्पादों और फीडर निर्माणियों को सूचित किया जाता है जो आयुध निर्माणी बोर्ड द्वारा निर्माणियों तक पहुँचाया जाता है।

हमारा विश्लेषण प्रमुख मदों पर (जो सीधे तौर पर फोर्स को जारी किया जाता है) सम्पूर्ण प्रचालन समूहों पर पाया कि एक ही प्रकार के उत्पाद के कारण माँग पर गिरावट दर्ज भी की गई जो आयुध निर्माणी बोर्ड को हाल के वर्षों में सबसे बड़ी चुनौती के रूप में मिली। **तालिका-30** में परिणाम संक्षिप्त में दर्शाया है, प्रमुख रूप में बख्तर बंद वाहनों समूहों एवं हथियार समूह प्रभावित हुए हैं। गोला बारूद समूहों में कुछ मदों की माँग एक जैसी रही जो गोला बारूद का पुराना समूह के रूप में प्रभावित नहीं हुआ जैसे कि 84 मि.मी. एच ई ए टी, 551, 130 मि.मी. आर वी सी, 84 मि.मी. टार्गेट प्रैक्टिस ट्रेसर (टी पी टी) राकेट और नई मद पिनाका राकेट के सम्बन्ध में। लेकिन पुराने सदियों से चले आ रहे हथियार के लिए गोला बारूद की माँग में लगातार कम हो रही है।

तालिका-30

मद	2011-12	2012-13	2013-14	भिन्नता ओवर 2011-14
बख्तर बंद समूह				
टी-90 भीष्म (इंड)	75	85	35	(-)53
एम.बी.टी.अर्जुन	14	9	0	(-)100
इंजिन बी 46-6 (ओ.एस) टी.- 72 अजय के लिए	100	100	60	(-)40
बी.एम.पी. (ओ.ई.)	75	75	60	(-)20
बी.एम.पी. (ओ.एच.)	40	40	36	(-)10
हथियार वाहन और उपस्कर समूह				
84 मि.मी. राकेट लांचर	1789	589	1000	(-)44
राईफल्स 5.56 मि.मी. इंसास	60000	18733	0	(-)100
पीस्टल आटो 9 मि.मी.	5000	2093	1000	(-)80

मद	2011-12	2012-13	2013-14	भिन्नता ओवर 2011-14
81मि.मी. मोर्टर	471	338	25	(-)95
105 मि.मी. एल.एफ.जी	50	55	30	(-)40
गोला बारूद और विस्फोटक समूह				
84 एम.एम, एच ई ए टी 551	7000	7000	7000	0
130 मि.मी. आर.बी.सी.	132000	140000	140000	(+)6
रॉकेट पिनाका पी.एफ.	1000	1000	1000	0
रॉकेट 84 मि.मी. टी.पी.टी.	350000	400000	400000	(+)14
81 मि.मी. मोर्टर एच.ई.	650000	650000	635000	(-)2
130 मि.मी. एफ वी सी	20000	10000	12000	40(-)
120 मि.मी. एफ एस ए पी डी एस	5000	5000	4000	20(-)
84 मि.मी. इल्यूमीनेटिंग	45000	40000	40000	11(-)
81 मि.मी. मोर्टर इल्यूमीनेटिंग	50000	40000	40000	20(-)
51 मि.मी. इल्यूमीनेटिंग	30000	23000	19000	37(-)
105 मि.मी. आई एफ जी इल्यूमीनेटिंग	5000	4000	4000	20(-)
120 मि.मी. इल्यूमीनेटिंग	2500	2000	2000	20(-)
105 मि.मी. आई एफ जी एच ई एस एच चार्ज	15000	0	0	100(-)
माइन ए पी एन एम 14	400000	300000	170000	58(-)
माइन ए/टी के सं. 1ए/2ए	50000	17000	16000	68(-)
आयुध उपस्कर समूह				
जैकेट कम्बैट आर्मी लोगो	550000	575000	667500	(+) 21
ट्राऊजर कम्बैट आर्मी लोगो	550000	575000	667500	(+) 21
बूट हाई एंकल डीवीसी	400000	280000	300000	(-) 25
कोट कम्बैट आर्मी लोगो	115000	130000	160000	(+) 39
शर्ट मेन अनगोला ड्रैब	372929	325000	264634	(-) 29
ब्लैकेट बैरक एन जी	390000	250000	90000	(-) 77
कैप एफ एस डीसरीपटीव विद आर्मी लोगो	350000	208000	145773	(-) 58
फलाई आऊटर	20299	13050	13600	(-) 33
शर्ट प्लेन वेव पी.वी.डी.डी खाकी	450000	280000	400000	(-) 11
जैकेट वीड चीटर	54000	24735	28766	(-) 47

स्रोत: मंत्रालय का डाटावेस जो आ.नि.बोर्ड से माँग की है ।

आयुध निर्माणी बोर्ड का उत्पादन निष्पादन प्रतिवेदन समस्त आयुध निर्माणी की उपलब्धि प्राप्ति और लक्ष्य को समेकन (तालिका-31) में हैं। निर्धारित कार्यभार (लक्ष्य) में 30 प्रतिशत की कमी के बावजूद वर्ष 2013-14 में लक्ष्य की उपलब्धि 57 प्रतिशत केवल जो निर्माणियों के लक्ष्य की प्राप्ति में लगातार गिरावट को दर्शाती है।

तालिका-31

वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धि	गिरावट का प्रतिशत
2011-12	547	195	64
2012-13	529	205	61
2013-14	382	163	57

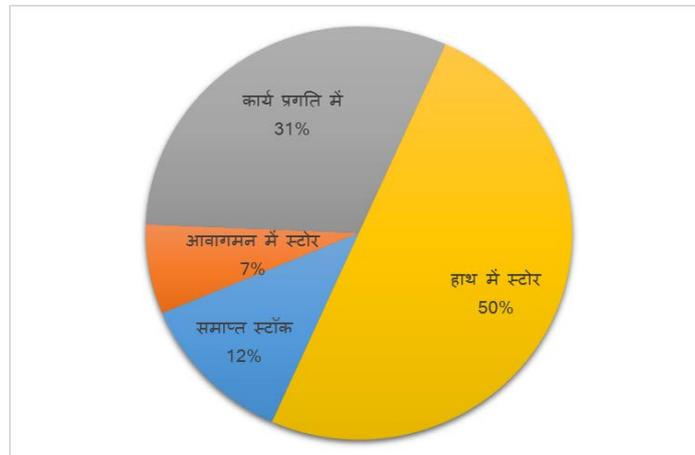
स्रोत: आ. नि. बोर्ड को उत्पादन निष्पादन प्रतिवेदन वर्ष 2013-14 के लिए

7.1.5 माल सूची

माल सूची निर्माणियों में वर्ष 2013-14 में ₹11285 करोड थी जो वर्ष 2012-13 की अपेक्षा माल सूची में मामूली वृद्धि आठ प्रतिशत दर्ज की गयी थी। वृद्धि के प्रतिशत का कारण उत्पादन में वृद्धि और उत्पादन लागत दोनों में वृद्धि रही। जो वर्ष 2011-12 में 60 प्रतिशत संग्रह से अपेक्षाकृत बढ़कर वर्ष 2013-14 में 72 प्रतिशत था। निर्माणी में माल सूची में संग्रह उच्च वृद्धि का कारण निधि का आवेदन और अधिक माल संग्रह का होना अद्यक्षता के अभ्यास को दर्शाता है।

चार्ट-11

वर्ष 2013-14 में माल सूची का कल पुर्जे



उपलब्ध भंडार

उपलब्ध भंडार (एस आई एच या कच्चे माल का भंडार) ₹5588 करोड था। माल सूची संग्रह का 50 प्रतिशत लेखांकित था वर्ष 2012-13 की तुलना में घटकर वर्ष 2013-14 में ₹16 करोड रह गया था। हमारी माल सूची प्रबंधन पर लेखा परीक्षा वर्ष 2010-13 में प्रदर्शित नौ निर्माणियों का उपलब्ध भंडार 95 प्रतिशत था। जो अनुमोदित सीमा से अधिक था और यह कि पाँच तिहाई उपलब्ध भंडार को गैर सक्रिय हो चुका था जो चालू वर्ष के दौरान फिलहाल उपयोग में नहीं लाया गया था। खरीदारी करने के लिए विनियमावली द्वारा अनुमोदित सीमा चार महीने या छ; महीने खपत के अनुसार होनी चाहिए थी या फिर निर्माणी के प्रकृति के ऊपर जबकि निर्देश निर्माणियों प्रावण के वर्षों के लिए (50 प्रतिशत अधिक विकल्प खंड) जरूरत को पूरा करने के लिए पूर्ति आदेश जारी करने की अनुमति देता है। एक सुदृढ माल पहुंचाने की व्यवस्था के अनुसार बजट आवंटन और स्टोर की शेल्फ लाईफ के लिए परिकल्पित है साथ ही अच्छी तरह से निर्धारित सीमा के स्तर को बनाये रखने के लिए, लेकिन निर्माणियों के उच्च भंडारण को धारण का मौजूदा माहौल में पाँच निर्माणियों⁶⁸ के साथ यह पाया गया कि 31 मार्च 2014 तक अधिक भंडारण 147 दिन से 190 दिन तक के लिए था। एक तरफ निर्माणियों में उत्पादन के लिए निर्धारित समय में भंडार को खरीद में असमर्थता थी दूसरी तरफ भंडार का अधिक धारण जो पूँजी को अवरूद्ध करता है। आयुध निर्माणी बोर्ड को इस मुद्दे पर उच्च प्राथमिकता के लिए प्रकाश डालना चाहिए।

आयुध निर्माणी बोर्ड ने कहा (अगस्त 2015) कि आयुध निर्माणी बोर्ड की बैठक में (27 फरवरी 2015) लिए गए निर्णय के संबंध में सभी निर्माणियों को मार्च 2014 की संपत्ति सूची धारिता की तुलना में 2015-16 के दौरान संपत्ति सूची धारिता को मूल्य के संदर्भ में 15 प्रतिशत तक कम करने का निर्देश दिया गया था।

समाप्त घटकों और भंडारण

समाप्त घटक 2013-14 में बढ़कर ₹48 करोड (पाँच प्रतिशत था) दिन के अनुसार समाप्त घटक का माल सूची का भंडारण कीमत वर्ष 2013-14 में बढ़कर पिछले वर्ष की तुलना में 20 दिनों का था। समाप्त भंडार का भंडारण बढ़कर ₹51 करोड था और जिसका परिणाम भंडारण शर्तों की दिनों के अनुसार उपयोग बढ़कर वर्ष 2012-13 तीन दिन से वर्ष 2013-14 में पाँच दिन का हो गया था ।

प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियों) अगस्त 2015 में कहा था कि शाखा लेखा कार्यालय को निर्देश दिये जा चुके हैं कि निर्माणी प्रबंधन में इस विषय को उठाए कि

⁶⁸ आयुध निर्माणी कटनी, आयुध निर्माणी चान्दा, आयुध निर्माणी भुसावल, गन एण्ड शैल निर्माणी काशीपुर और आयुध निर्माणी तिरची

घटकों के भंडार में आरामदायक स्थिति को बनाए रखें। समस्त घटकों के भंडार की वर्तमान स्थिति अभी तक अपेक्षित थी।

पारगमन में सामान

निर्माणियों के बीच पारगमन में सामान आ. नि. बोर्ड के लिए सब को मिलाकर बढ़कर ₹171 करोड़ (25 प्रतिशत) पिछले वर्ष की तुलना में वर्ष 2013-14 में था। पारागमन की कीमत आयुध निर्माणी चान्दा की (₹ 252 करोड़) आयुध निर्माणी बोलंगगिरि (₹141 करोड़) भारी वाहन निर्माणी अवाडी (₹95 करोड़) आयुध निर्माणी बोर्ड में कुल कीमत पारागमन में सामान की थी, संगठित रूप से 30 प्रतिशत, 16 प्रतिशत और 11 प्रतिशत थी।

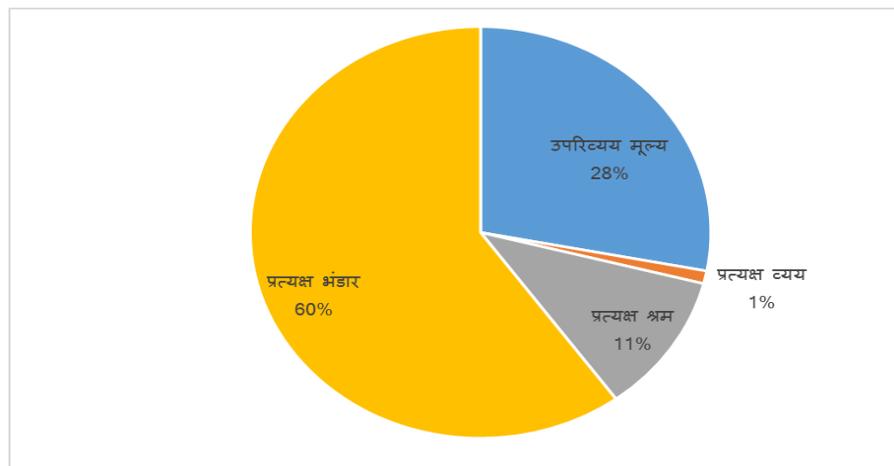
प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) कोलकाता के कथनानुसार पारागमन में सामान "अत्याधिक बाकी" का कारण निर्माणियों के उत्पादित सामान की अस्वीकृति समकक्ष निर्माणियों द्वारा सामान में कमी या असमानता सुनिश्चित परिमाण के अनुसार न होने के कारण रहा। प्रति उत्तर में गौणता थी कि पारागमन में सामान के लिए क्या उचित कदम उठाए गये हैं ताकि इस तरह की ज्यादा घटनाओं को समस्त निर्माणियों के पुनर्निर्माण और कम से कम किया जा सके

7.1.6 उत्पादन लागत

भंडार लेखा आयुध निर्माणी बोर्ड में उत्पादन लागत का 60 प्रतिशत था। उपरिव्यय उत्पादन लागत को 28 प्रतिशत आयुध निर्माणी बोर्ड में कुछ में अधिक जैसा कि चार्ट-12 में चित्रित किया गया है।

चार्ट-12

उत्पादन लागत का संयोजन 2013-14 में



वर्ष 2013-14 के दौरान उत्पादन लागत (₹15637) करोड लगभग सामान्य थी, 2011-14 के अनुरूप ज्यों का त्यों था जबकि उत्पादन में हास के बावजूद उत्पादन की इकाई मद की लागत में बढ़ोतरी पायी गयी। लागत का संयोजन में समस्त आपरेटिंग ग्रुप (अनुलग्नक -XV) के साथ बख्तरबंद वाहनों समूह और गोला बारूद एवं विस्फोटक समूह सबसे अधिक माल की खपत में उत्तेजना पायी गयी।

हमने पाया कि उच्च लागत कार्य की तीव्रता पर ऊपरिव्यय जो कि उत्पादन के लिए प्रत्यक्ष रूप से लागू नहीं होता है। परिणाम स्वरूप उत्पादन के क्षय के बावजूद पूरा वर्ष ऊपरिव्यय को बढ़ते हुए रूप में दर्शाया गया है। आयुध निर्माणी बोर्ड के सामग्री एवं कलपुर्जे समूह कुछ सबसे पुरानी निर्माणियों जिनका उत्पादन स्तर या कम उत्पादन होने के बावजूद ऊपरिव्यय को स्तर उच्च से उच्चतर दर्शाया गया है। स्थिर ऊपरिव्यय और अस्थिर ऊपरिव्यय क्रम से 27 प्रतिशत और 11 प्रतिशत जो कुल उत्पादन लागत को ऊपरिव्यय 38 प्रतिशत था। हमारा विश्लेषण दर्शाता है कि निर्माणियों के हथियार समूह का स्थिर ऊपरिव्यय उच्च था।

उत्पाद के निर्गम मूल्य निर्धारण की प्रथा वर्ष के प्रारम्भ में पिछले तीन वर्षों में प्रचलन के आधार पर किया जा सकता है जिसमें लागत में प्रभावी नियंत्रण जैसे लागत में असमान्य उतार-चढ़ाव, तथापि इस मामले निर्माणियों को दो नियंत्रण; स्थानीय लेखा कार्यालय द्वारा वर्तमान समीक्षा और तिमाही वित्तीय समीक्षा के द्वारा ढाँचागत कमी की कमजोरी के चलते परिणाम स्वरूप उत्पाद का निर्गम लागत वर्ष में उत्पादन लागत से सम्बंध नहीं पाया गया उतार-चढ़ाव वर्ष के शुरूवात में लाभ/ हानि का कारण बनता है।

आयुध निर्माणियों के लिए यह प्रतिस्पर्धा कि उत्पादन लागत के ऊपर प्रभावी नियंत्रण का अभ्यास करना होगा जो वर्तमान में बहुत अधिक है। आयुध निर्माणियों को प्रतिस्पर्धा के लिए उत्पादन लागत के ऊपर काफी प्रभावी नियंत्रण स्थापित करना होगा जो कि वर्तमान में बहुत उच्च है। वर्तमान संरचना और नियंत्रण पर यह नियंत्रण प्रभावी नहीं है।

आयुध निर्माणी बोर्ड को नई प्रतिस्पर्धा में योग्यता को पाने के लिए प्रभावी हो जब रक्षा प्रतिष्ठान में खुली प्रतिस्पर्धा हो।

7.1.7 हमारी लेखा परीक्षा प्रक्रिया

हमारी लेखा परीक्षा प्रक्रिया की शुरुआत संगठन के समग्र रूप के जोखिम मुल्यांकन के आधार पर प्रत्येक इकाई व्यय की जटिलता और गतिविधियों के स्तर वित्तीय शक्तियों को प्रत्योजित की समग्र आंतरिक नियंत्रण और स्टेक चिंताओं का मूल्यांकन, पिछली लेखा परीक्षा निष्कर्षों पर भी विचार किया जाता है। खतरा ऑकलन के आधार पर आवृत्ति और लेखा परीक्षा का विस्तार सुनिश्चित होता है। एक

वार्षिक योजना (वटेर को आकलन करने का आधार लेखा परीक्षा करने के लिए तैयार किया जाता है।

प्रत्येक इकाई की लेखा परीक्षा की समाप्ति के बाद स्थानीय नमूना लेखा परीक्षा प्रतिवेदन इकाई के मुखिया को लेखा परीक्षा निष्कर्षों के लिए जारी किया जाता है। इस आशय के साथ की इकाई स्थानीय नमूना लेखा परीक्षा प्रतिवेदन को प्राप्त करने के बाद एक महीने के अंदर लेखा परीक्षा निष्कर्षों को उत्तर प्रेषित करें जैसे प्रति उत्तर प्राप्त होता है लेखा परीक्षा निष्कर्षों को निस्तारित कर दिया जाता है या फिर अनुपालन हेतु अगली कार्यवाही करने की सलाह दी जाती है। महत्वपूर्ण लेखा परीक्षा आपत्तियों स्थानीय नमूना लेखा परीक्षा प्रतिवेदन के अलावा निकल कर सामने आती है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत भारत के राष्ट्रपति को लेखा परीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित करने के लिए प्रस्तुत किया जाता है। वर्ष 2013-14 में 4008 पार्टी दिनों के द्वारा 42 इकाइयों की लेखा परीक्षा की गयी थी। हमारी लेखा परीक्षा योजना यह सुनिश्चित करती है की सबसे अधिक संवेदनशील इकाई जिसमें सबसे अधिक जोखिम है उपलब्ध जनशक्ति संसाधनों के भीतर पूरा करते हैं।

वर्ष 2013-14 के दौरान 36 स्थानीय नमूना लेखा परीक्षा प्रतिवेदन जारी किया था जिसमें 377 पैराग्राफ शामिल थे। इसके अतिरिक्त 1 अप्रैल 2013 को 516 स्थानीय नमूना लेखा परीक्षा प्रतिवेदन जिसमें 1727 पैराग्राफ थे बकाया थे। नियमित रूप से इकाइयों के सम्पर्क से 65 स्थानीय नमूना लेखा परीक्षा प्रतिवेदन जिसमें 476 पैराग्राफ के सम्बंध में संतोषजनक प्रतिक्रिया मिली थी 31 मार्च 2014 को स्थिति 487 स्थानीय नमूना लेखा परीक्षा प्रतिवेदन जिसमें 1628 पैराग्राफ थे जिसके लिए हम इकाई अगली प्रतिक्रिया का इंतजार कर रहे हैं।

यह प्रतिवेदन (आ. नि. बोर्ड के) 7 मामलों को प्रकाशित किया है जो व्यक्ति क्रमों के हैं जो लेखा परीक्षा से उजागर हुये हैं जिसमें निधि को पर्याप्त ठोस रकम शामिल थी। साथ ही हमने जो एक रसायनिक समूह और दूसरी निर्माणियों के हथियार समूह की दक्षता लेखा परीक्षा का परिणाम है।

7.2 हथियार विनिर्माण निर्माणियों का उत्पादन

कार्यकारी सारांश

आयुध निर्माणी (बोर्ड) लघु शस्त्रों के निर्माता के रूप में, जिसकी प्रभावशाली उपस्थिति है, के लिए पहचाना जाता है। छह शस्त्र निर्माणी निर्माणियों तदैव राइफल निर्माणी, ईशापुर (आर एफ आई), लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर (एस ए एफ), गन एवं शेल निर्माणी (जी एस एफ), आयुध निर्माणी, त्रिची (ओ एफ टी), फील्ड गन निर्माणी (एफ जी के) एवं गन कैरिज निर्माणी (जी सी एफ) ने वर्ष 2011-12 से 2013-14 के बीच ₹5278 करोड़ की कुल उत्पादन लागत से बोर्ड की कुल उत्पादन लागत का 11 प्रतिशत का योगदान किया।

महत्वपूर्ण निष्कर्ष

आयुध निर्माणियों में हथियारों का उत्पादन मुख्य रूप से थल सेना की जरूरतों को पूरा करने के लिए है; इसी तरह से थल सेना को भी आयुध निर्माणियों पर पूर्ण भरोसा है। गृह मंत्रालय भी केंद्रीय अर्द्ध सैनिक बलों के लिए हथियार खरीदता है, लेकिन यह निर्माणियों से हथियारों की बिक्री का एक छोटा भाग ही है। इतने सीमित ग्राहक वर्ग के साथ, थल सेना की आवश्यकताएं, निर्माणियों के प्रदर्शन हेतु संधान प्रस्तर है। थल सेना की सतत योजना 2011-12 से 2015-16 जिसमें अगले पांच वर्षों की संभावित जरूरतें प्रदर्शित होती हैं, को बोर्ड की लघु अवधि योजना में जोड़ दिया गया है। सतत योजनाओं में यद्यपि कुछ ही रणनीतिक मदों को समेटा गया किन्तु वर्ष के बीच में आवश्यकताओं में किए गए संशोधनों, जिसने बोर्ड द्वारा अपनी क्षमता बढ़ाने या विविधता बढ़ाने की योजनाओं को अवरूद्ध किया, ने अनिश्चितता बढ़ाई। 2011-12 से 2013-14 के दौरान, बोर्ड ने ग्राहकों द्वारा पेश की गई आवश्यकताओं से कम के लक्ष्य तय किए। बोर्ड ने निर्माणियों को लक्ष्य तीन महीने पूर्व ही बता दिए थे, किन्तु वर्ष के मध्य में कई बार संशोधन किए गए जिसमें 3 से 14 तक प्रतिदर्श मदें थीं, यह विघटनात्मक हैं एवं एक स्वस्थ उदाहरण प्रस्तुत नहीं करती।

निर्माणियों ने वर्ष 2013-14 में उपरोक्त 38 उदाहरणों में (51 प्रतिशत) उत्पादन लक्ष्य के 80 प्रतिशत एवं अधिक तक का स्तर प्राप्त किया। किन्तु 21 उदाहरणों में (28 प्रतिशत), लक्ष्य की प्राप्ति 60 प्रतिशत से कम थी। कुल मिलाकर, 75 उदाहरणों में से 16 में माँग कर्ताओं की आवश्यकताएं पूरी तरह से पूरी की गईं। वर्ष 2011-12 से 2013-14 के बीच कुछ चुने हुए हथियारों के निर्गम में आई कमी की कुल कीमत, संशोधित लक्ष्य की अपेक्षा में ₹1479 करोड़ थी। निर्माणियों में निवेशित भण्डार की अधिप्राप्ति में होने वाली देरी इस कमी का सर्वप्रमुख कारण थी। हालाँकि, अग्रिम

प्राप्ति वाउचर अर्थात् वास्तविक रूप में भण्डार जारी किए बिना मदों को जारी दिखाने की प्रवृत्ति ने लक्ष्यों की प्राप्ति में स्फीति एवं खातों में हेर-फेर के खतरों को बढ़ाया है। निर्माणियों ने इस प्रवृत्ति को इस आधार पर न्यायोचित ठहराया कि यह मदें मुख्यतः परिवहन के साधनों की कमी की वजह से रूकीं।

भण्डारों की खरीद में देर एक प्रमुख वजह थी, जिसने निर्माणियों द्वारा लक्ष्यों की पूर्ण प्राप्ति को सीमित कर दिया। छह में से तीन निर्माणियों ने वर्ष 2011-12 से 2013-14 के बीच अपने आपूर्ति आदेशों को 60-70 प्रतिशत भण्डारों तक की खरीद की आवश्यकताओं को जानने के पाँच महीने के अंदर जारी कर दिया। शेष निर्माणियाँ कुल आपूर्ति आदेशों के 3 से 52 प्रतिशत मामलों में निर्धारित समय सीमा का पालन कर सकीं। व्यापारिक फर्मों से खरीद में होने वाली देरी, सहयोगी निर्माणियों द्वारा उच्च कैलीवर के हथियारों की बैरल के निर्माण हेतु आवश्यक फोर्जिंग की जरूरत को पूरा कर पाने में असफलता की एक और वजह थी। 51 प्रतिशत मामलों में निर्माणियों ने भण्डारों की गुणवत्ता नियंत्रण को निर्धारित 15 दिनों में पूर्ण कर लिया। फील्ड गन निर्माणी, कानपुर एवं गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर ने 63 प्रतिशत से अधिक मामलों में 15 दिनों की सीमा से अधिक, सबसे ज्यादा समय लिया। यह उत्पादों (फोर्जिंग) की कठिन गुणवत्ता की जरूरतों की वजह से था, यद्यपि बोर्ड ने यह स्वीकार किया कि अवरोध बिन्दुओं को रोकने के लिए नजदीकी निरीक्षण आवश्यक था। सभी निर्माणियों ने प्रत्यक्ष औद्योगिक श्रमिकों को दिए जाने वाले उजरती कार्य लाभ की अधिकता प्रतिवेदत की, जो कि लक्ष्यों की प्राप्ति के अनुरूप नहीं थी एवं जिसके पुनरावलोकन की आवश्यकता है।

निर्माणियों में बहुस्तरीय गुणवत्ता जांच की सुगठित व्यवस्था है, जिसमें निर्माणी का अपना गुणवत्ता नियंत्रण (क्यू सी) अनुभाग एवं प्रत्येक निर्माणी से जुड़ा हुआ वरिष्ठ गुणवत्ता आश्वासन स्थापना (एस क्यू ए ई) है। किन्तु गुणवत्ता समस्याओं से निर्माणियों की लागत पर प्रभाव, लक्ष्यों की प्राप्ति एवं सबसे ऊपर बोर्ड एवं इसके उत्पादों की प्रतिष्ठा को प्रभावित किया है। बड़ी मदों (राइफल 5.56 मि.मी.) के परिपेक्ष्य में आंतरिक गुणवत्ता नियंत्रण, लेखापरीक्षा में नमूना जाँच के दौरान अपर्याप्त पाई गई। कुछ निश्चित उत्पादों जैसे कि 5.56 मि.मी. राइफल, 7.62 मि.मी. मैग, 30 मि.मी. तोप एवं टी-90 की अतिरिक्त बैरलों के संदर्भ में वरिष्ठ गुणवत्ता आश्वासन स्थापना द्वारा 'सुधार हेतु वापसी' (यद्यपि स्वीकृत प्रक्रिया में आवश्यक नहीं) एवं अस्वीकृति की घटनाएं उच्च थीं। कमियाँ जैसे कि गेज माप में विभिन्नताएं निर्माणी के गुणवत्ता नियंत्रण (क्यू.सी.) के निरीक्षण क्षेत्र में आती हैं, जो पकड़ी न जा सकी तथा एस क्यू ए ई द्वारा बाद के चरणों में पकड़ी गई।

उत्पादों की निर्गम दर को पिछले तीन वर्षों के चलन के आधार पर, वर्ष की शुरुआत में ही तय करने की प्रवृत्ति उस ढाँचे में, जिसमें लागत नियंत्रण प्रभावी हो एवं

विशेषतः उपरिव्ययों में उतार-चढ़ाव नियंत्रित हो, में तो चल सकती है। ऐसा हालाँकि निर्माणियों के मामलों में नहीं था। निर्माणियों का हथियार निर्माता समूह उच्च उपरिव्ययों, विशेष रूप से स्थाई उपरिव्ययों पर कार्य करता है। उत्पादों पर होने वाले ऊपरी खर्चों का संविभाजन कुछ उत्पादों पर इसको चढ़ाना, उन्हें अलाभकर बनाना, अतार्किक था। आयुध निर्माणियाँ सामान्तः लागत नियंत्रण एवं कमी की बिना अधिक परवाह किए उन पर की गई माँगों को पूरा करने में केन्द्रित रहती हैं। प्रतियोगिता की अनुपस्थिति एवं उच्च लागत के आयातों ने माँगकर्ताओं के पास निश्चित कोषों की उपलब्धता ने एक साथ मिलकर एक ऐसी परिस्थिति पैदा की, जिसमें सशस्त्र बलों ने उच्च निर्गम दरों की परवाह किए बिना बोर्ड के उत्पादों की स्वीकार किया।

बोर्ड ने 2007-08 से 2011-12 के बीच सशस्त्र बलों को 'धन की अधिक मूल्य के साथ विशिष्ट तकनीक को समयानुसार आपूर्ति' के लिए दृश्य योजना तैयार की। दृश्य योजना का स्वप्न, निर्णय लेने एवं नई मर्दों के विकास में देरी के कारण कार्यान्वयन प्रभावित होने की वजह से, सच्चाई में परिणित न हो सका। अब जब कि बोर्ड ने परिवर्ती समांतराल के लिए कोई योजना तैयार नहीं की थी, वातावरण काफी सीमा तक बदल गया था। थल सेना ने (2013) 15 वर्षों के समय को लेकर एक दीर्घ कालीन समेकित दृश्य योजना (एल टी आई पी पी) तैयार की, किन्तु इसे बोर्ड को नहीं दिया। इसलिए, बोर्ड को अपने आप को एक महत्वपूर्ण खिलाड़ी के तौर पर स्थापित करने के लिए अभी भी एक योजना तैयार करनी थी। स्वदेशीकरण के लक्ष्य की प्राप्ति के लिए रक्षा खरीद प्रक्रिया 2013 को अनुमोदित कर दिया गया किन्तु इसमें बोर्ड को अन्य निर्माताओं से प्रतियोगिता करनी थी।

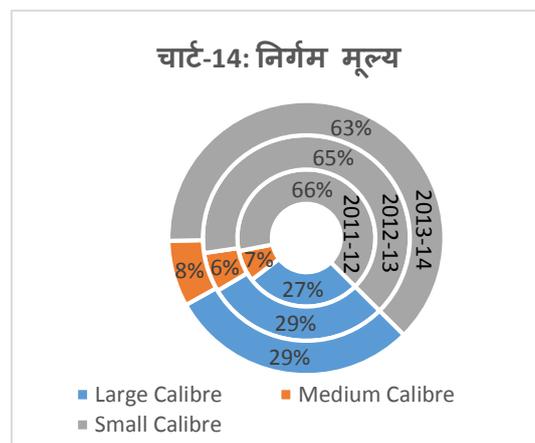
लघु शस्त्र निर्माणियों के सामने मांग कर्ताओं द्वारा माँग में कमी एवं गुणवत्ता समस्या, इसके नए उत्पादनों के लिए ग्राहकों की ठंडी प्रतिक्रिया एवं नई पीढ़ी की कार्बाइनों के विकास एवं परीक्षणों में देरी जैसी बहुआयामी चुनौतियाँ थीं। मध्यम कैलीबर के हथियारों की बढ़ती माँग पुष्टि के लिए एक अच्छी निशानी है। उच्च कैलीबर रेंज (81 मि.मी. मोर्टर, 105 मि.मी. एल एफ जी) में पारंपरिक हथियारों के जखीरे में गिरावट आ रही है। इसके अतिरिक्त, स्वदेशीकरण में देरी एवं कुछ निश्चित संयोजनों के आयात पर निरंतर विश्वास ने निर्माणियों के सामने माँग पूरी करने में एक चुनौती प्रस्तुत की है।

7.2.1 परिचय

7.2.1.1 कार्यकारी समूह

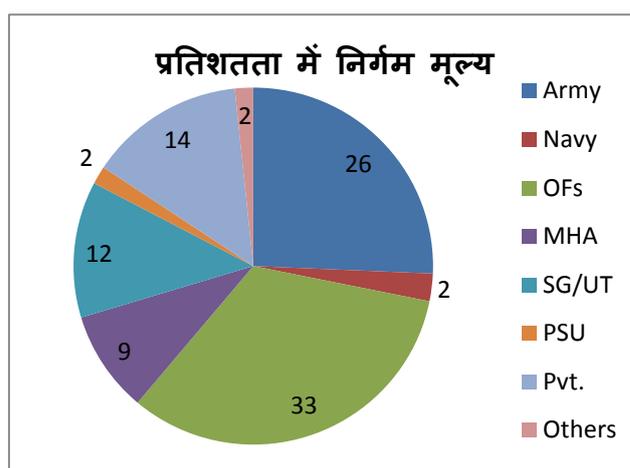
आयुध निर्माणियाँ उत्पादन आधारित पाँच कार्यकारी समूहों में बाँटी गई हैं। हथियार उत्पादक निर्माणियाँ हथियार, वाहन तथा उपस्कर (डब्लू वी एवं ई) समूह के अंतर्गत आती हैं। इस समूह का आयुध निर्माणी बोर्ड (बोर्ड) के वर्ष 2011-12 से 2013-14 के

बीच किए गए कुल उत्पादन मूल्य में 23 प्रतिशत का हिस्सा था। छह हथियार उत्पादक निर्माणियाँ यथा राइफल निर्माणी, ईशापुर (आर एफ आई)लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर (एस ए एफ.), गन एवं शेल निर्माणी, काशीपुर (जी एस एफ), आयुध निर्माणी, त्रिची (ओ एफ टी), फील्ड गन निर्माणी, कानपुर (एफ जी के) एवं गन कैरिज निर्माणी (जी सी एफ) ने वर्ष 2011-12 से वर्ष 2013-14 के बीच ₹5278 करोड़ की कुल उत्पादन लागत कर 11 प्रतिशत का योगदान दिया।



यह उत्पादन मुख्य रूप से सशस्त्र बलों एवं गृह मंत्रालय⁶⁹ (एम.एच.ए.) की जरूरतों को पूरा करते हैं। यह निर्माणियाँ हथियार हिस्सों जैसे बैरल एवं आयुधों को सहयोगी निर्माणियों में क्वचित एवं लड़ाकू वाहनों में संयोजन करने हेतु भी आपूर्ति करती है। 2011-12 से 2013-14 के बीच छह हथियार उत्पादक निर्माणियाँ द्वारा जारी उत्पादों की कीमत लगभग ₹5722 करोड़⁷⁰ थी। मॉगकर्तार विवरण हथियार उत्पादक निर्माणियों द्वारा निर्गम मूल्य का चार्ट-13 में दर्शाया गया है।

चार्ट -13



सशस्त्र बल हथियारों के लिए लगभग पूर्णतः बोर्ड पर निर्भर है। वर्ष 2011-12 से 2013-14 के बीच हथियारों का आयात लगभग ₹245 करोड़⁷¹ तक था। इन हथियारों

⁶⁹ गृह मंत्रालय द्वारा खरीदे गए हथियार केन्द्रीय अर्धसैनिक बलों एवं राज्य पुलिस को जारी किए जाते हैं।

⁷⁰ निर्गम मूल्य एवं उत्पादन लागत के अंतर से लाभ प्रदर्शित होता है।

⁷¹ आयातों में मुख्य रूप से सब मशीन गन, साइलेंसर के साथ माइक्रो यू.जेड.आई.9 मि.मी.पिस्टल, गलील स्नाइपर राइफल, 7.62 मि.मी. (थलसेना) ए.के. 103 राइफल, 9 मि.मी. पी. फाइव ए.थ्री राइफल्स, आई.एल.-38 (नौ सेना) के लिए के.एच.-35

को बैरल बोर के आकार के आधार पर लघु शस्त्रों, मध्यम कैलीबर बड़े कैलीबर में बाँटा गया है। बोर्ड ने मुख्य रूप से लघु शस्त्रों की आपूर्ति की (2011-12 से 2013-14 के बीच कुल निर्गम मूल्य का 65 प्रतिशत) जहाँ उत्पादन धीरे-धीरे गिर रहा है एवं अधिक मंहगे एवं गहन तकनीक वाले बड़े कैलीबर के हथियारों का हिस्सा बढ़ता जा रहा है। (चार्ट-14) तथापि, गिरावट के बावजूद 5.56 मि.मी. इन्सास राइफल का बोर्ड के लघु शस्त्रों के जखीरे में मुख्य स्थान है।

7.2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

बोर्ड के सदस्य (हथियार, वाहन तथा उपस्कर) इस परिचालन समूह द्वारा नीति निर्माण, योजना एवं पर्यवेक्षण के लिए उत्तरदायी हैं। निर्माणियों, महाप्रबंधकों द्वारा संचालित की जाती हैं। निर्माणियों में आंतरिक गुणवत्ता नियंत्रण निर्माणी के अतिरिक्त/संयुक्त महाप्रबंधकों की देखरेख में होता है।

गुणवत्ता आश्वासन महानिदेशालय (डी जी क्यू ए) जो कि बोर्ड से स्वतंत्र है, उत्पादों की गुणवत्ता हेतु आश्वासन देता है। यह अपना कार्य निर्माणियों में अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से करती है। प्रधान लेखा नियंत्रक (निर्माणियाँ), कोलकाता (पी सी ए (फै.)) समेकित वार्षिक लेखा, लागत नियंत्रण के साथ वित्त पर सलाहकार भूमिका के लिए उत्तरदायित्व प्रत्येक निर्माणी में मौजूद स्थानीय कार्यालयों (एल ए ओ) के माध्यम से पूर्ण करती है।

7.2.1.3 हमने यह लेखा परीक्षा क्यों की?

हथियार उत्पादक निर्माणियों की सशस्त्र बलों एवं गृह मंत्रालय को रणनीतिक हथियारों को उपलब्ध कराने में महत्वपूर्ण भूमिका के परिपेक्ष्य में हमने उत्पादन योजना, निष्पादन, गुणवत्ता एवं लागत नियंत्रण पर केन्द्रित व्यापक लेखापरीक्षा निश्चित की जो कि प्रबंधन के लिए मूल्य संवर्धन करेगी एवं सरकार तथा संसद में नीति निर्माण के लिए आवश्यक जानकारी उपलब्ध कराएगी।

7.2.1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं लेखापरीक्षण लिए गए सैंपल

हमारी लेखापरीक्षा में छह हथियार उत्पादक निर्माणियों का तीन वर्षों 2011-12 से 2013-14 के दौरान प्रदर्शन लिया गया। हम इन लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर; बोर्ड एवं छह निर्माणियों⁷² जबलपुर एवं ईशापुर स्थित गुणवत्ता आश्वासन नियंत्रणालय (हथियार एवं लघु शस्त्र) एवं इन निर्माणियों से जुड़े हुए वरिष्ठ गुणवत्ता आश्वासन

⁷² राइफल निर्माणी, ईशापुर, लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर, गन एवं शेल निर्माणी, काशीपुर, आयुध निर्माणी, त्रिची, फील्ड गन निर्माणी, कानपुर एवं गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर।

स्थापना के अभिलेखों की लेखापरीक्षा के द्वारा पहुँचे हैं। 2014-15 से सम्बंधित जानकारी आवश्यकतानुसार शामिल की गई है।

हमने ₹2860 करोड़ की उत्पादन लागत वाले 25⁷³ हथियार मर्दों को चुना जो कि कुल मिलाकर 2011-12 से 2013-14 के बीच छह निर्माणियों की उत्पादन श्रंखला के 68 हथियार मर्दों की कुल उत्पादन लागत (₹3618 करोड़) का 79 प्रतिशत हिस्सा है। यह चुनाव सशस्त्र/अर्धसैनिक बलों द्वारा मर्दों के रणनीतिक उपयोग, ग्राहक आधार की वैभिन्नता तथा उत्पादन लागत के आधार पर किया गया था। परीक्षण हेतु चुने गए सैम्पलों का विवरण अनुलग्नक XVI में दिया गया है।

7.2.1.5 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

हमारी लेखापरीक्षा का उद्देश्य बोर्ड की उसके ग्राहकों मुख्यतः सशस्त्र बलों को उच्च गुणवत्ता के उत्पादों को समय पर उपलब्ध कराने की क्षमता के बारे में एक अभिमत बनाना था। हमारी लेखापरीक्षा का वृहद उद्देश्य, जो कि इस लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर के लिए तैयार किया गया था, इस बारे में आश्वासन प्राप्त करना था कि:

- बोर्ड ने वार्षिक उत्पादन लक्ष्य मांगकर्ताओं की जरूरतों एवं निर्माणियों की क्षमताओं के आधार पर निर्धारित किए थे तथा निर्माणियों द्वारा ये लक्ष्य समय पर प्राप्त कर लिए गए थे;
- निर्माणियाँ अपनी उत्पादन योजना को समय से लागू करने के लिए अपने साधनों को सुव्यवस्थित तरीके से उपयोग करने में सक्षम थीं;
- मजबूत गुणवत्ता नियंत्रक कदमों से मांगकर्ताओं को उच्च गुणवत्ता के हथियारों को समयानुसार आपूर्ति सुनिश्चित की गई;
- निर्माणियों ने निधियों के उपयोग के साथ-साथ उत्पादन लागत एवं लागतों की आपूर्ति पर नजदीकी निगाह रखने के लिए नियंत्रणों की स्थापना की तथा
- आयातों पर अपनी निर्भरता को कम करने के उद्देश्य से, निर्माणियाँ सशस्त्र बलों की सापेक्ष जरूरतों को पूरा करने के लिए तैयार थीं।

7.2.1.6 लेखापरीक्षा मानदण्ड

हमने निम्नलिखित प्रलेखों को, लेखापरीक्षा उद्देश्यों को सुनिश्चित करने हेतु के लिए चिन्हित किया:

⁷³ लघु शस्त्र: 12 मर्द, मध्यम कैलिबर: 3 मर्द, उच्च कैलिबर: 10 मर्द।

- ❖ बोर्ड का प्रोक्योरमेंट मैनुअल 2010 (ओ.एफ.बी.पी.एम), .स्टैण्डर्ड आपरेटिंग प्रोसीजर एव डी.जी.ओ.एफ. प्रोसीजर मैनुअल;
- ❖ बोर्ड की मासिक बोर्ड मीटिंग का कार्यवृत्त;
- ❖ रक्षा गुणवत्ता आश्वासन संगठन का स्टैण्डिंग आर्डर (तकनीकी);
- ❖ रक्षा लेखा विभाग का आफिस मैनुअल भाग VI (डी.ए.डी.ओ.एम.) एवं
- ❖ मंत्रालय एवं बोर्ड द्वारा जारी की गई नीतियों/अनुदेश।

7.2.1.7 लेखापरीक्षा वर्गीकरण

बोर्ड एवं चार हथियार उत्पादक निर्माणियों में एक प्रारंभिक अध्ययन के पश्चात अगस्त, 2014 में एक प्रविष्टि बैठक आयोजित की गयी थी, जहाँ कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं लेखा परीक्षा वर्गीकरण पर सहमति बनी थी। जुलाई, 2014 से दिसम्बर 2014 के बीच विस्तार हेतु जैसा कि पैरा 7.1.7 में दिया गया है, चुनी हुई इकायों में विस्तृत लेखापरीक्षा की गई ताकि लेखापरीक्षा मानदण्डों के सापेक्षा निष्पादन का मूल्यांकन किया जा सके। फील्ड लेखापरीक्षा में अभिलेखों का परीक्षण, आडिट मेमो एवं प्रश्नावलियों को उपयोग किए जाने वाले कम्प्यूटराइज्ड पैकेजों से प्राप्त किए गए डाटा का भी विश्लेषण किया।

फरवरी, 2015 में प्रतिवेदन प्रारूप, मंत्रालय एवं बोर्ड को जारी किया गया एवं मई, 2015 में बोर्ड के साथ समापन बैठक में इस पर विचार-विमर्श किया गया। जबकि बोर्ड ने अपना जवाब मई, 2015 में दे दिया, तथापि मंत्रालय से उत्तर निर्धारित छह सप्ताह बीत जाने के बाद भी प्रतीक्षित (सितम्बर, 2015) था। बोर्ड का उत्तर एवं इक्विजट कांफ्रेंस के दौरान किए गए विचार-विमर्श को, प्रतिवेदन प्रारूप में की गई सिफारिशें भी बोर्ड द्वारा अपने उत्तरों में स्वीकार कर ली गई थी।

7.2.1.8 आभार

हम बोर्ड के अध्यक्ष, बोर्ड के हथियार,वाहन एवं उपस्कर विभाग के सदस्य, निर्माणियों के वरिष्ठ महाप्रबंधको/महाप्रबंधकों एवं लेखा अधिकारियों एवं छह हथियार उत्पादक निर्माणियों में अवस्थित वरिष्ठ गुणवत्ता आश्वासन स्थापनाओं के द्वारा प्राप्त सहयोग का आभार व्यक्त करते हैं। उनके द्वारा प्राप्त इनपुट ने हमें लेखापरीक्षा के लिए योजना बनाने में एवं एक प्रतिवेदन तैयार करने में मदद दी, जिससे हम आशा करते हैं कि बोर्ड एवं निर्माणियों की कार्यप्रणाली में मूल्य वृद्धि होगी।

इस प्रतिवेदन में उपयोग किए गए शब्द संक्षेपों की एक सूची एवं शब्दों की शब्दावली क्रमशः परिशिष्ट-I एवं परिशिष्ट-II में दी गई है।

लेखापरीक्षा निषकर्ष

7.2.2 मॉगकर्ताओं की मांग पूरा करने की ओर

लेखापरीक्षा उद्देश्य 1: बोर्ड ने मॉगकर्ताओं की मांग एवं निर्माणियों की क्षमता के आधार पर निर्माणियों के लिए वार्षिक उत्पादन लक्ष्य तय किए एवं निर्माणियों द्वारा लक्ष्य समय पर प्राप्त किए गए।

7.2.2.1 ग्राहकों की आवश्यकताओं के संदर्भ में लक्ष्य निर्धारण

निर्माणियों में उत्पादित हथियार मदों के लिए थल सेना मुख्य मॉगकर्ता है। 'पंचवर्षीय सतत खरीद योजना' (2011-12 से 2015-16) का विचार फरवरी, 2011 में आया, जो थल सेना की बहुवर्षीय जरूरतों⁷⁴ की परियोजना है। हालांकि, यह थल सेना द्वारा प्राप्त निश्चित मॉगपत्र⁷⁵ है जो बोर्ड द्वारा निर्माणियों के लिए उत्पादन लक्ष्यों को तय करने का आधार बनाते हैं।

गृह मंत्रालय, जो अर्धसैनिक बलों के लिए हथियार खरीदता है; के लिए लक्ष्य पूर्ववर्ती वर्ष के नवम्बर/दिसम्बर में होने वाली वार्षिक लक्ष्य निर्धारण अधिवेशन में तय किए जाते हैं। 2010 में पहली बार एक सतत योजना प्राप्त हुआ, जोकि हालांकि, केवल एक प्रतीकात्मक इच्छा सूची थी।

नौ सेना की जरूरतें उत्पादन (2011-12 से 2013-14 के बीच कुल निर्गम मूल्य का 2 प्रतिशत) का एक छोटा हिस्सा बनाती है। नौ सेना द्वारा जारी वार्षिक मॉगपत्र, बोर्ड⁷⁶ द्वारा लक्ष्य निर्धारण के लिए इकलौता माध्यम है। लेखापरीक्षा को बोर्ड द्वारा यह सूचित किया गया कि निजी मॉगकर्ताओं के लिए उत्पादन लक्ष्य, मांग पर आधारित होती है, किन्तु प्रकृति में इसके परिवर्तनशील होने के कारण इसे अभिलेखित नहीं किया जाता।

⁷⁴ यह योजना, अपशिष्टों के प्रवाह की प्रवृत्ति पर आधारित न्यूनतम आवश्यक जरूरतों को दर्शाती हैं।

⁷⁵ मॉगपत्र एक निश्चित आदेश होता है। तकनीकी अनुदेश (महा निदेशक, आयुध सेवाएं, तकनीकी अनुदेश 307 जो वर्ग 'अ' भण्डारों के प्रबंध पुनरीक्षण को संचालित करता है) अपेक्षा करते हैं कि थल सेना प्रतिवर्ष नवम्बर में उपलब्ध भण्डारों एवं निर्माणियों पर जारी पुराने मॉगपत्रों पर लम्बित आपूर्तियों के सापेक्ष अपनी वार्षिक मांग को अनुमानित करने के लिए एक वार्षिक प्रबंध पुनरीक्षण करे

⁷⁶ ए.के. 630 गन को एक बड़ा मद होने के कारण छोड़कर, जिसके लिए नौ सेना ने दिसम्बर 2011 में कुल मांग प्रस्तुत की।

अपने विशेष बोर्ड अधिवेशन (जुलाई 2011/अगस्त 2012) में बोर्ड ने ग्राहको द्वारा दीर्घकालीन ठोस मार्गों प्रस्तुत किए जाने की जरूरतों पर विचार किया, जिससे उत्पादन हेतु पर्याप्त समय मिल सके। थल सेना की हथियार प्रणालियों के दीर्घकालीन प्रवेश/निष्कासन योजना पर आधारित, हथियारों के सतत माँगपत्र पर विचार करने के लिए, यह मुद्दा विशेष रूप से थल सेना के साथ उठाया गया, जिससे बोर्ड थल सेना की माँग के अनुरूप अपनी आधुनिकीकरण एवं क्षमता वृद्धि योजना में सामंजस्य बिठा सकेगा।

7.2.2.2 ग्राहकों की माँगों का प्रस्तुतीकरण

थल सेना की बहुवर्षीय सतत योजना ने बोर्ड की उत्पादन योजना में मदद की। यद्यपि, सतत योजना में माँगों का प्रस्तुतीकरण 'अनंतिम' एवं थल सेना द्वारा किए जाने वाले वार्षिक प्रबंध पुनरीक्षण के पश्चात सामने आई वास्तविक जरूरतों पर आधारित बढ़ी आवश्यकताओं के अनुरूप परिवर्तनीय था। इसके अनुसार, थल सेना को बढ़ी हुई आवश्यकताओं के लिए अनुपूरक माँगपत्र की योजना बनानी थी। हमने पाया कि थल सेना की सतत योजना में, निर्माणी द्वारा थल सेना के लिए बनाई जाने वाली मर्दों में केवल 13 से 21 हथियार आते थे। शेष उत्पादों की माँग, अभी भी थल सेना द्वारा माँगपत्रों के माध्यम से बताई जा रही थी।

थल सेना को सीधे जारी की गई एवं हमारी लेखापरीक्षा में सैंपल के रूप में ली गई 11 मर्दों में से, सतत योजना में केवल 8 रणनीतिक मर्दें थी; शेष 3 मर्दें वह थीं जिन्होंने उत्पादन⁷⁷ में अनिश्चितता का सामना किया था। इस सम्बंध में, हमने पाया कि:

- चार मर्दों यथा 5.56 मि.मी. राइफल, 105 मि.मी.लाइट फील्ड गन, 40 मि.मी. यू बी जी एल एवं 9 मि.मी. पिस्टल के परिपेक्ष्य में निर्माणियों (आर एफ आई, एस ए एफ, ओ एफ टी एवं जी सी एफ) ने वर्ष 2011-12 से 2013-14 के बीच, बोर्ड के पास 1 अप्रैल 2011 को लंबित थल सेना के माँगपत्रों को निबटाने के लिए उन मर्दों का उत्पादन किया। तत्पश्चात, बोर्ड ने 2011-12 से 2013-14 के दौरान थल सेना की सतत योजना के संदर्भ में लक्ष्यों को सार्थक रूप से संशोधित नहीं किया। तथापि, थल सेना की 5.56 मि.मी. राइफल (फिक्स्ड बट) एवं 9 मि.मी. पिस्टल की माँग में कमी आई और 2013-14 में यह शून्य हो गई;

⁷⁷ इन मर्दों में 5.56 मि.मी. राइफल-फोल्डेबल बट, 5.56 मि.मी. लाइट गन मशीन एवं 7.62 मि.मी. गन मशीन थी। 5.56 मि.मी.लाइट गन मशीन एवं 7.62 मि.मी. मीडियम गन मशीन का उत्पादन लंबे समय के लिए रोक दिया गया एवं 2012-14 के दौरान पुनः चालू हुआ। थल सेना द्वारा 5.56 मि.मी. राइफल-फोल्डेबल बट के वृहद उत्पादन की अनुमति अक्टूबर, 2012 में दी गई।

- अन्य चार मर्दों यथा 81 मि.मी. मोर्टार, 84 मि.मी. राकेट लांचर एम.के.-III, स्पेयर बैरल (टी-72 टैंक) एवं स्पेयर बैरल (टी-90 टैंक) के परिपेक्ष्य में थल सेना ने 2011-12 से 2013-14 के दौरान (अनुलग्नक-XVI-ए) अपनी सतत योजना में दर्शाई गई मात्रा की तुलना में वार्षिक मॉग 80 से 172 प्रतिशत तब बढ़ा दी। तथापि, इन मर्दों से संबंधित आठ में से पाँच मॉगपत्र थल सेना द्वारा इसी समयांतराल में वर्ष की शुरुआत में प्राप्त हुए। किंतु बोर्ड ने निर्माणियों (जी.सी.एफ. एवं जी.एस.एफ.) को दिये गए लक्ष्यों को ऊपर की ओर संशोधित नहीं किया, जो पहले ही क्षमता की कमी का सामना कर रही थी;
- कुल मिलाकर, 2011-14 के दौरान (अनुलग्नक-XVII-ए) 31 में से 23 मौकों पर (11 मर्दें) लक्ष्यों को थल सेना की मॉग से कम पर तय किया गया।

हमने पाया कि गृह मंत्रालय के मामले में भी, वर्ष 2011-12 से 2013-14 के लिए लक्ष्य निर्धारण अधिवेशन में तय किए गए एवं बोर्ड द्वारा स्वीकृति किए गए लक्ष्य, 83 प्रतिशत मौकों पर (छह मर्दों) लक्ष्य निर्धारण बैठक (दिसम्बर 2010, नवम्बर 2011 एवं नवम्बर 2012) के दौरान लक्ष्यों में हुई कटौती के कारण सतत योजना से बहुत अलग थे। विशेषतः, बोर्ड ने 2013-14 में तीन मर्दों (5.56 मि.मी. राइफल, एल.एम.जी. एवं 9 मि.मी.कार्बाइन) में लक्ष्यों में कटौती का लक्ष्य निर्धारण अधिवेशन के दौरान विरोध किया (नवम्बर 2012), क्योंकि इसका परिणाम लघु शस्त्र उत्पादक निर्माणियों की निष्क्रियता होगा। बोर्ड ने (जुलाई/अगस्त 2012 में) गृह मंत्रालय से लक्ष्य निर्धारण अधिवेशन (नवम्बर 2011) में 9 मि.मी.पिस्टल मर्दों एवं कार्बाइन (2012-13) के लिए दिए गए लक्ष्यों की तुलना में गृह मंत्रालय द्वारा कम/शून्य निधि जारी करने के बारे में भी गंभीर चिंता व्यक्त की। सशस्त्र बलों के मामले में, आपूर्ति के बदले में भुगतान बुक एडजस्टमेंट के द्वारा किया जाता है और इसलिए आपूर्ति समय निर्धारण करते समय यह कोई महत्वपूर्ण विषय नहीं है। किन्तु ऐसा, यद्यपि, गृह मंत्रालय के मामले में नहीं है, जहाँ भुगतान में देरी या अप्राप्ति एक संकटपूर्ण घटक है, जो निर्माणियों को लक्ष्यों के सापेक्ष आपूर्तियों का नियत समय परिवर्तित करने या स्वयं लक्ष्यों को संशोधित करने के लिए मजबूर करता है।

बोर्ड ने कहा कि सतत योजना के अंतर्गत दर्शाई गई मात्राएं उनके अनुरूप मॉगपत्रों से मेल नहीं खाती तथा दीर्घकालीन मॉगों की अनुपस्थिति में, निर्माणियाँ रणनीतिक रूप से आधुनिकीकरण या अपनी उपलब्ध क्षमता का विविधता के साथ अनुकूलतम उपयोग की योजना नहीं बना सकतीं। यह सभी घटक, ग्राहकों की समय पर रणनीतिक जरूरतों को पूरा करने की क्षमता को प्रभावित करते हैं।

7.2.2.3 क्षमता के सापेक्ष लक्ष्य निर्धारण

बोर्ड ग्राहकों के माँगपत्रों एवं निर्माणियों की उत्पादन क्षमता को ध्यान में रखते हुए निर्माणियों के लिए वार्षिक लक्ष्य तय करता है और उन्हें सूचित करता है। माँगकर्ताओं की जरूरतों, निर्माणियों में उत्पादन क्षमता⁷⁸ एवं वार्षिक लक्ष्यों के सहसंबंध से निम्नलिखित उद्घाटन हुए:

- जब भी लक्ष्य निर्धारण क्षमता से अधिक किया गया, निर्माणियाँ लक्ष्य प्राप्ति में असफल हुईं। यह 17 मर्दों के परिपेक्ष्य में 31 मौकों पर हुआ, जहाँ संचयी कमी 2011-14 के बीच 16 मर्दों में थी (टी-72 की स्पेयर बैरल को छोड़कर)। यह कमी 5 से 71 प्रतिशत की सीमा में थी;
- बोर्ड ने 25 सैंपल ली गई मर्दों में से 17⁷⁹ के मामले में निर्माणियों की क्षमता, माँगकर्ताओं की जरूरतों⁸⁰ की अपेक्षा कम होने के कारण क्षमता में कमी का सामना किया(अनुलग्नक-XVII 'ए' एवं अनुलग्नक-XVII 'बी')। इनमें से कुछ रणनीतिक हथियार थे, जैसा कि तालिका-32 में दिखया गया है।

तालिका-32

हथियार का नाम	हथियार का महत्वपूर्ण उपयोग
40 मि.मी. अंडर बैरल ग्रेनेड लांचर	थल सेना के सैनिकों द्वारा राइफल एवं ग्रेनेड लांचर द्वारा गोली दागने एवं ग्रेनेड चलाने के लिए इन्सास राइफल में फिट।
टी-90 आर्डनेंस/स्पेयर बैरल टी-90	भारतीय सेना की कवचित रेजीमेन्ट के द्वारा उपयोग किए जाने वाले टी-90 टैंक की मुख्य युद्धक सामग्री।
ए.के.-630 गन	मुख्य युद्धक सामग्री में छह संकेन्द्रित 30 मि.मी. की गन बैरल थी, जो भारतीय नौसेना के युद्धक पोतों में लगी थीं एवं एयरक्राफ्ट रोधी एवं मिसाइल-रोधी रक्षा के लिए उपयोग की जाती थी।
105 मि.मी. एल.एफ.जी.	भारतीय थल सेना की पैदल सेना रेजीमेन्ट के लिए उपयोग की जाने वाली हल्की मैदानी तोप
84 मि.मी. आर.एल. एम.के.-III	एंटी टैंक हथियार के रूप में उपयोग की जाती है, किन्तु कवचित पर्सनल कैरियर, मशीन गन पोस्टों एवं खुले में सैनिकों पर प्रहार करने के लिए उपयोगी।
81 मि.मी. मोर्टार	हल्का हथियार, जो गृह युद्ध के किसी भी चरण में तेज, सटीक एवं भारी गोलाबारी, पहाड़ी सहित किसी भी क्षेत्र में कर सकता है।

⁷⁸ बोर्ड के निर्देशों (मई 2010) के अंतर्गत दो समितियों ने उत्पादक निर्माणियों की चुने हुए हथियारों के लिए उत्पाद अनुसार क्षमता आँकी (अगस्त 2010) किन्तु तत्पश्चात छह सैंपल निर्माणियों में से पाँच में क्षमता आंकलन नहीं किया गया। लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर ने निर्माणी में उपलब्ध श्रमशक्ति को ध्यान में रखते हुए क्षमता को कम आँका। हमने अपने विश्लेषण के लिए, क्षमता पर बोर्ड द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ों का उपयोग किया है।

⁷⁹ राइफल 5.56 मि.मी. (फिक्सड एवं फोल्डेबल बट), राइफल 7.62 मि.मी., गन मशीन, 7.62 मि.मी., पिस्टल ऑटो 9 मि.मी., 40 मि.मी. यू बी जी एल, ए के 630 गन, 105 मि.मी. एल एम जी, टी-72 एवं टी-90 की स्पेयर बैरल, 81 मि.मी. मोर्टार, 84 मि.मी. आर एल, 0.32" पिस्टल, टी-90 आर्डनेंस, 5.56 मि.मी. एल एम जी, 127 मि.मी. प्रहारी एवं 127 मि.मी. ए.डी. गन।

⁸⁰ पुराने माँगपत्रों के सापेक्ष बकाया को लेते हुए।

- लक्ष्य ग्राहकों की जरूरतों विशेषतः उन मदों में जिसमें निर्माणी को उत्पादन में समस्या थी, जैसा 5.56 मि.मी. लाइट मशीन गन (2011-12 से 2012-13), जिसमें उत्पादन 10 वर्षों की रूकावट के पश्चात पुनः शुरू हुआ था, से कम निर्धारित किए गए थे। इसी तरह से, 2011-12 से 2012-13 के दौरान स्पेयर बैरल टी-72 के लिए लक्ष्य, फोर्जिंग प्राप्त करने में समस्याओं एवं टी-90 बैरलों की जरूरतों को दी जाने प्राथमिकताओं के कारण, क्षमता से कम निर्धारित किए गए थे। यद्यपि लेखापरीक्षा को इस संबंध में माँगकर्ताओं से किए गए किसी पत्रव्यवहार या लक्ष्य निर्धारण से सम्बन्धित किसी भी अभिलेख में क्षमता में कमी या उत्पादन में किसी समस्या का जिक्र नहीं पाया। यह भी पाया गया कि गृह मंत्रालय की तुलना में थल सेना के मामले में उसी समय पर ग्राहक माँगपत्र एवं लक्ष्यों में अंतर था। इनमें कुछ मदें 5.56 मि.मी. राइफल फिक्स्ड बट एवं फोल्डेबल बट, 81 मि.मी. मोर्टार, 5.56 मि.मी. एल एम जी. एवं 9 मि.मी. पिस्टल ऑटो थी।

लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार करते हुए, बोर्ड ने कुछ निश्चित मदों जैसे 7.62 मि.मी. मैग, जहाँ उत्पादन 12 वर्षों (1999-2000 से 2010-11) के अवरोध के पश्चात् शुरू हुआ था या 84 मि.मी. आर.एल. जहाँ विदेशी सहयोगी की बैरल उपलब्ध कराने की क्षमता सीमित थी, के लिए विशेष सीमाओं को रेखांकित (मई 2015) किया। बोर्ड का उत्तर, बोर्ड की लक्ष्य निर्धारण अधिवेशन के दौरान क्षमता में कमी, उत्पादन समस्याओं को अभिलेखित करने और उसे माँगकर्ताओं को सूचित करने में कमी पर मौन था।

7.2.2.4 क्षमता संवर्धन

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि हथियार उत्पादक निर्माणियाँ हथियारों की सीमा के परे वार्षिक माँगपत्रों की माँग पूरा करने में क्षमता में कमी का सामना कर रही थी (अनुलग्नक-XVII 'ए')। यद्यपि बोर्ड के अध्यक्ष ने अपने विशेष बोर्ड अधिवेशन (अगस्त 2012) में यह सूचित किया कि बोर्ड ने केवल लार्ज कैलीबर के हथियारों (एल.सी.डब्ल्यू)⁸¹ की क्षमता वृद्धि का कार्य अपने हाथों में लिया है जहाँ क्षमता सतत योजना (2011-12 से 2015-16) में दर्शाई गई वर्तमान एवं भविष्य की माँग की अपेक्षा कम है एवं बोर्ड ने क्षमता संबंधी आंकड़े लेखापरीक्षा को प्रेषित किए।

मार्च, 2012 में एल सी डब्ल्यू के लिए क्षमता वृद्धि का प्रस्ताव चार निर्माणियों में कुल 377 करोड़ की लागत तथा मार्च, 2015 की समाप्ति तिथि के साथ स्वीकृत किया गया। ये चार निर्माणियाँ मेटल एंड स्टील निर्माणी ईशापुर, फील्ड गन निर्माणी कानपुर, आर्डनेस निर्माणी कानपुर एवं गन कैरिज निर्माणी जबलपुर थी। दिसम्बर 2014 तक, केवल ₹47 करोड़ रुपये (स्वीकृत लागत का 12 प्रतिशत) आवश्यक 47

⁸¹ टी-90 आर्डनेस, टी-72/टी-90 की स्पेयर बैरल, 130/155 मि.मी. अपगनिंग एवं 155 मि.मी. गन

प्रतिशत उपस्करों की खरीद आदेशों पर खर्च किए गए थे, क्योंकि आवश्यक 11 सिविल कार्यों में से आठ अभी भी टेंडर चरण में थे।

सिविल कार्य पूरा होने में हुई देरी एवं मशीनों की खरीद में हुई देरी को स्वीकार करते हुए बोर्ड ने कहा (मई 2015) कि एल सी डब्ल्यू परियोजना थल सेना की 155/52 कैलीबर टोड गन पर अंतिम निर्णय से जुड़ा है, जिसके लिए चुनाव प्रक्रिया अभी भी थल सेना ने पूरी नहीं की है।

यह दावा स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एल.सी.डब्ल्यू. परियोजना केवल एल.सी.डब्ल्यू. परियोजना के कार्यक्षेत्र में अन्य मर्दों जैसे टी-90 आर्डनेंस, टी-72/टी-90 स्पेयर बैरल, 130/155 मि.मी. अपगनिंग, 155 मि.मी. (45 कैलीबर) गन आदि से ही नहीं जुड़ी हुई है। बोर्ड का उत्तर इन दो मर्दों, जो कि नियमित उत्पादन में है, की क्षमता संबंधन में हुई देरी के कारणों पर मौन था।

7.2.2.5 निर्माणियों को लक्ष्यों की सूचना

अनुलग्नक-1 के साथ पैरा 5.5.2 बोर्ड का प्रोक्योरमेंट मैनुअल, 2010 के अनुसार निवेशी माल की खरीद प्रक्रिया के लिए आवश्यक समय छह माह, जो मंत्रालय की शक्ति के अंदर खरीद हेतु अधिकतम समय है। इसलिए निर्माणियों को लक्ष्य उत्पादन वर्ष के कम से कम छह माह पहले मिल जाने चाहिए (पूर्वर्ती वर्ष के सितंबर माह तक)। तत्पश्चात उपभोक्ता द्वारा जारी मॉगपत्र, लक्ष्यों के मध्यावधि संशोधन के बाद निर्माणियों की उपलब्ध क्षमता के अनुसार लड़खड़ाते हुए पूरे किए जाते हैं।

हमने, यद्यपि, यह पाया कि वर्ष भर निर्माणियों को बोर्ड से समय पर सूचना नहीं मिल पाती है। बोर्ड द्वारा निर्माणियों को लक्ष्यों की सूचना देने में दो से तीन महीने की देरी (पूर्वर्ती वर्ष के नवम्बर-दिसम्बर तक) हुई। 2011-12 से 2013-14 के दौरान उत्पादन वर्ष में लक्ष्यों के बाद में भी 3 से 14 मर्दों तक संशोधन किया गया ((तालिका-33) किंतु लक्ष्यों के मध्यावधि संशोधन से 11 मर्दों का उत्पादन प्रभावित हुआ जैसा कि बाद के पैराग्राफ में बताया गया है।

हमने लक्ष्यों के संशोधन के कारणों का और ज्यादा विश्लेषण किया। 2011-12 में, थल सेना से सतत योजना जो पहली बार

(तालिका -33: एक एवं वर्ष में मूल संशोधित लक्ष्यों की तुलना

वर्ष	संशोधनों की प्रकृति	मर्दों की संख्या
2011-12	लक्ष्य में वृद्धि	5
	लक्ष्य में कमी	9
	यथा स्थिति	11
	योग	25
2012-13	लक्ष्य में वृद्धि	1
	लक्ष्य में कमी	2
	यथा स्थिति	22
	योग	25
2013-14	लक्ष्य में वृद्धि	7
	लक्ष्य में कमी	1
	यथा स्थिति	17
	योग	25

स्रोत: लक्ष्य के संबंध में ओ.एफ.बी. के पत्र

फरवरी, 2011 में प्रचलन में आई, प्राप्त होने पर संशोधन किए गए थे; सतत योजना ने मॉर्गों का मानचित्र प्रस्तुत किया जो कि जो वर्ष के लिए प्राप्त हुए वार्षिक मांगपत्र से भिन्न रहता था। संशोधनों से लक्ष्यों में वृद्धि पाँच बार एवं कमी नौ बार की गई। 2012-13 में बोर्ड द्वारा किए गए लक्ष्य संशोधन कम थे जिसमें एक मद् (84 मि.मी. राकेट लॉचर) के लिए लक्ष्य की वृद्धि जो कि थल सेना एवं गृह मंत्रालय की मॉर्गों में वृद्धि के कारण एवं दो मद् (9 मि.मी. पिस्टल ऑटो, 9 मि.मी. कार्बाइन) के लिए लक्ष्य की कमी थी। 2013-14 में, लक्ष्य वर्ष के मध्य में सात बार बढ़ाए गए जिसमें हमने पाया यह उपभोक्ता से प्राप्त मांगपत्रों के मध्य-वर्ष में संशोधनों कारण नहीं थे। राइफल 7.62 मि.मी. के लिए लक्ष्य संबंधित निर्माणियों के अनुरोध पर बढ़ाए गए थे एवं 40 मि.मी. यू जी बी एल के लिए यह पर्याप्त मांगपत्रों की उपलब्धता के कारण एवं ओ.एफ. त्रिची के स्वस्थ उत्पादन प्रवाह के कारण लक्ष्य वृद्धि हुई। शेष पाँच मद्⁸² के लिए, निर्माणियों के लक्ष्यों में वृद्धि की सूचना देते समय कोई विशेष कारण नहीं अभिलेखित किया गया।

आगे **अनुलग्नक-XVII‘ए’** एवं **अनुलग्नक-XVII‘बी’** से हमने यह पाया कि ऊपरी संशोधनों के 13 मौकों से 11 मौकों (11 मद्) के परिपेक्ष्य में निर्माणियाँ लक्ष्य प्राप्त न कर सकीं; पाँच मौकों⁸³ पर व मूल लक्ष्य प्राप्ति में केवल चार मौकों पर मदद की लेकिन आठ अन्य अवसरों⁸⁴ पर निर्माणियाँ लक्ष्य में कमी के बावजूद लक्ष्य प्राप्त न कर सकी।

बोर्ड ने लक्ष्यों में संशोधन (मई 2015) को ग्राहकों की मॉर्गों में परिवर्तन की वजह से जरूरी बताते हुए न्यायोचित ठहराया, जोकि हमारी विश्लेषण में हमेशा ऐसा नहीं था, जो ऊपर भी बताया गया है।

7.2.2.6 लक्ष्यों की प्राप्ति

तालिका-34 में 2011-14 के दौरान बोर्ड द्वारा निर्धारित लक्ष्यों के सापेक्ष निर्माणियों का उत्पादन प्रदर्शन दर्शाया गया है। अधिक विवरण **अनुलग्नक-XVII ‘ए’** एवं **अनुलग्नक-XVII ‘बी’** में दिया गया है।

⁸² 5.56 मि.मी. राइफल फिक्सड बट, एल.एम.जी. 5.56 मि.मी., पिस्टल आटो 9 मि.मी., कार्बाइन 9 मि.मी., 12.7 मि.मी. प्रहरी।

⁸³ 5.56 मि.मी. राइफल (फिक्सड बट), राइफल 7.62 मि.मी., पिस्टल आटो 9 मि.मी., 12.7 मि.मी. प्रहरी, 84 मि.मी. राकेट लॉचर एम.के.-III।

⁸⁴ 5.56 मि.मी. एल.एफ.जी., पिस्टल 9 एम.एम, कार्बाइन 9 एम.एम, 12.7 मि.मी. प्रहरी, 84 मि.मी. राकेट लॉचर, ए.के. 630 गन, टी-90 आर्डनेंस, नई बैरल की ओवरहॉल।

तालिका-34: वर्षवार उत्पादन प्रदर्शन

वर्ष	संशोधित लक्ष्यों का प्रतिशत में उत्पादन: मर्दों की संख्या						मर्दों की कुल संख्या	कमी की कीमत (₹ करोड़ में)
	≥ 100	99-80	79-60	59-40	39-20	<20		
2011-12	8	8	4	2	2	1	25	199
2012-13	4	10	5	3	3	0	25	495
2013-14	4	4	7	4	5	1	25	785
योग	16	22	16	9	10	2	75	1479

जैसा कि तालिका में देखा गया है कि 2011-14 में निर्माणियों ने 38 अवसरों पर (51 प्रतिशत) औसतन 80 प्रतिशत तथा और अधिक के स्तर तक उत्पादन लक्ष्य प्राप्त किए। निर्माणियों ने वर्ष 2011-12 में अपना सबसे अच्छा प्रदर्शन किया जहाँ उन्होंने 2013-14 की आठ मर्दों के (32 प्रतिशत) की अपेक्षा 16 मर्दों (64 प्रतिशत) में 80 प्रतिशत तथा अधिक के लक्ष्य प्राप्त किए। 2012-13 एवं 2013-14 में शत-प्रतिशत लक्ष्यों की प्राप्ति वाले उत्पादों की संख्या कम होकर चार तक आ गई। यद्यपि, 37 अवसरों पर (49 प्रतिशत), 22 मर्दों⁸⁵ के उत्पादन/आपूर्ति में 21 से 100 प्रतिशत तक की कमी आयी थी। संशोधित लक्ष्यों के सापेक्ष चुने हुए हथियारों को जारी करने की कमी की कुल कीमत 2011-14 में ₹1479 करोड़ थी जो 2011-12 की मुख्यतः छह मर्दों⁸⁶ के उत्पादन/आपूर्ति में कमी की तुलना में 294 प्रतिशत ज्यादा थी (₹586 करोड़)।

2011-12 से 2013-14 अवसरों पर लक्ष्य प्राप्ति थल सेना की मॉर्गों से कम थी, जिस पर पैरा 7.2.2.2 में विचार किया गया था। 13 अवसरों (आठ मर्दों) पर उत्पादन, मॉर्गपत्र के सापेक्ष 60 प्रतिशत या उससे अधिक किया गया। उत्पादन लक्ष्य प्राप्ति, थल सेना की मॉर्गों से 2011-12 एवं 2012-13 में 5.56 मि.मी. राइफल (फोल्डेबल बट), 2011-12 से 2013-14 में गन मशीन 7.62 मि.मी., 2011-12 एवं 2012-13 में 40 मि.मी. यू बी जी एल, 2011-12 एवं 2012-13 में 81 मि.मी. मोर्टार एवं 2011-12 से 2013-14 में टी-90 स्पेयर बैरल के मामले में काफी कम

⁸⁵ 5.56 मि.मी. राइफल (फोल्डेबल बट), 5.56 मि.मी. राइफल (फिक्स्ड बट), 5.56 मि.मी.एल एम जी, गन मशीन 7.62 मि.मी., राइफल 7.62 मि.मी., पिस्टल ऑटो 9 मि.मी., कार्बाइन 9 मि.मी., 40 मि.मी. यू बी जी एल, ए.के.630 गन, 81 मि.मी. मोर्टार, 84 मि.मी. राकेट लॉचर, 12.7 मि.मी., ए डी गन, फील्ड गन एसेम्बली के टी.90 टैंक, स्पेयर बैरल टी-72, स्पेयर बैरल टी-90, टी-90 आर्डनेंस, पुरानी बैरलों की ओवरहाल, नई बैरलों की ओवरहाल, 105 मि.मी. एल एफ जी आर्डनेंस, 0.32" स्पोर्टिंग राइफल, 105 मि.मी. एल एफ जी के साथ सी डू एस

⁸⁶ 84 मि.मी. राकेट लॉचर-2188 नं.237 करोड़, 5.56 मि.मी. फिक्स्ड राइफल, बट-28740 नं.103 करोड़, 105 मि.मी. एल एफ जी-41 नं.107 करोड़, 12.7 मि.मी. प्रहरी-100-29 करोड़, 5.56 मि.मी. एल एम जी 4671 नं.26 करोड़, ए के 630 गन-2 नं.14 करोड़।

था। यहाँ तक कि 15 मामलों (नौ मर्दों) के बोर्ड के लक्ष्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं किए जा सके, यथा 5.56 मि.मी. फोल्डेबल बट (2011-12 एवं 2012-13), 5.56 मि.मी. एल एम जी (2013-14), गन मशीन 7.62 मि.मी. (2012-13 एवं 2013-14), 40 मि.मी. यू जी बी एल (2011-12 एवं 2012-13), 81 मि.मी. मोर्टार (2012-13), 105 मि.मी. एल एफ जी (2012-13 एवं 2013-14), 84 मि.मी. राकेट लॉचर (2012-13 एवं 2013-14), स्पेयर बैरल टी-72 (2013-14) एवं स्पेयर बैरल टी-90 (2012-13 एवं 2013-14)।

हमने प्रत्येक निर्माणी के मुख्य हथियार मर्दों के सापेक्ष उत्पादन प्रदर्शन का विश्लेषण किया, जिसका परिणाम **अनुलग्नक-XVIII 'ए'** में दर्शाया गया है। इनपुट भंडारों की प्राप्ति में देरी, निर्माणियों में अवधि- पश्चात आपूर्ति का एक मुख्य कारण थी जैसा की **अनुलग्नक-XVIII 'बी'** में दर्शाया गया है। यह मुद्दा लेखापरीक्षा उद्देश्य 2 के पैरा 7.2.3 में और ज्यादा विश्लेषित किया गया है।

लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार करते समय, बोर्ड ने कहा (मई 2015) कि वे बाधाओं के बावजूद अपने उपलब्ध स्रोतों के साथ उपभोक्ताओं की उन्नत हथियारों की माँग को पूरा करने के लिए अपना पूरा प्रयास कर रहे हैं। इससे यह बात पता चली कि भौतिक रूप से लक्ष्यों को प्राप्त करने में सीमाएं उपभोक्ताओं से संपर्क के पश्चात प्राथमिकताओं में परिवर्तन के कारण था न कि समय पर सभी उत्पादों के लिए आवश्यक भण्डारों की व्यवस्था में बाधा के कारण। गृह मंत्रालय के संदर्भ में, बजट सीमाएं एक बाधा थीं। समापन बैठक के दौरान बोर्ड ने इंगित किया कि सीमाओं के बावजूद इसने 2014-15 में हथियारों को जारी करने में ₹400 करोड़ की वृद्धि दर्ज की।

यह दावा स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि गृह मंत्रालय से भुगतान की प्राप्ति में हुई देरी से हटकर आवश्यक भण्डारों की खरीद में भी काफी देरी हुई। समापन बैठक के दौरान, बोर्ड ने आश्वासन दिया कि निर्माणियों को इस संबंध में कठोर संदेश दे दिया गया है। हमने यह भी पाया कि लक्ष्यों के सापेक्ष निर्माणियों का प्रदर्शन पर नजर रखने हेतु बोर्ड द्वारा किया जाने वाला आंतरिक नियंत्रण अपर्याप्त था जैसा कि पैरा 7.2.2.8 में आगे विस्तार से चर्चा की गयी है।

7.2.2.7 उत्पादन आंकड़ों की विश्वसनीयता

रक्षा लेखा विभाग के ऑफिस मैनुअल-भाग IV (डी ए डी ओ एम) के पैरा 668 एवं 670 के अनुसार, निर्मित मर्दे निरीक्षण के पश्चात स्वीकार की जाती है, तत्पश्चात स्वीकृत मर्दे उत्पादन लेजर में प्रभार में ली जाती है। इसके पश्चात, वे मर्दे जब प्रोडक्शन इश्यू वाउचर के द्वारा ओ एफ बी की तय मूल्य सूची के अनुसार मांगकर्ता को जारी की जाती है और तदनुसार सेनाओं के शीर्ष से डेविट कर दिया जाता है।

यद्यपि, यह देखा गया है कि निर्माणियाँ 'अग्रिम इश्यू वाउचर' तैयार करती हैं जिसे वे थल सेना को बिना वास्तविक रूप में भण्डारों को जारी किए भुगतान के लिए माँग जारी कर देते हैं। लेखा अनियमितताओं (लेखाओं में अवास्तविक लाभ, उत्पादन लागत एवं जारी कार्यों से छेड़छाड़, निर्गम मूल्य एवं निर्माण शीर्ष के अंतर्गत बुक किए गए वास्तविक खर्चों में अंतर) एवं उत्पादन आँकड़ों से छेड़छाड़ को संज्ञान में लेते हुए महानिदेशक, रक्षा लेखा (सी जी डी ए), नई दिल्ली ने अक्टूबर 2007 में सभी नियंत्रक, वित्त एवं लेखा (निर्माणियाँ)⁸⁷ को प्रेषण विवरण के बिना अग्रिम इश्यू वाउचर को स्वीकार न करने का निर्देश दिया।

इस मुद्दे पर हमने वर्ष 2013 की अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 30 के पैरा 6.1.4.1 पर टिप्पणी की थी। मंत्रालय ने अपने कार्रवाई टिप्पणी (ए टी एन) में कहा (मार्च 2015) कि मासिक/त्रैमासिक योजना की तुलना में मद-वार/निर्माणी-वार उत्पादन एवं आपूर्ति पर नजदीकी निगाह रखी जा रही है एवं इस तरह की घटनाओं की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए पूर्ण प्रयास किए जा रहे हैं। इसके बावजूद, हमने पाया कि चुनी हुई मदों के लिए छह निर्माणियों में से चार में इस तरह की प्रवृत्ति जारी थी। 2011-14 के दौरान ₹222 करोड़ के अग्रिम वाउचर तैयार किए गए जो इन निर्माणियों की कुल आपूर्ति का 10 प्रतिशत है, जैसा कि नीचे तालिका-35 में विवरण दिया गया है:

तालिका-35: अग्रिम वाउचरों की निर्माणी वार कीमत

निर्माणी	अग्रिम वाउचरों की कीमत (₹ करोड़ में)			
	2011-12	2012-13	2013-14	योग
गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर	79	57	0	136
आयुध निर्माणी, त्रिची	14	33	22	70
फील्ड गन निर्माणी, कानपुर	0	0.5	8	8
गन एवं शेल निर्माणी, कोशीपुर	0	0	8	8
कुल अवधि पश्चात आपूर्ति	93	91	38	222
आपूर्ति की कुल कीमत (चार निर्माणियाँ)	838	763	697	2298
अवधि पश्चात आपूर्ति का कुल आपूर्ति की तुलना में प्रतिशत	11	12	5	10

(स्रोत: उत्पादन इश्यू वाउचर एवं संबंधित गेट पास के आंकड़े)

⁸⁷ नियंत्रक वित्त एवं लेखा (निर्माणियाँ) क्षेत्रीय आधार पर निर्माणियों के समूह के लिए पी.सी.ए. (निर्माणियाँ), कोलकाता के अंतर्गत कार्य करता है।

2011-12 एवं 2012-13 में गन कैरेज निर्माणी, जबलपुर में अग्रिम वाउचर घटनाएं सबसे ज्यादा थीं। निर्माणी ने 2011-12 में सबसे ज्यादा कीमत की आपूर्ति (₹385 करोड़) प्रतिवेदित की जो कि स्फीतित ऑकड़ों में लक्ष्य प्राप्ति का 21 प्रतिशत था और जो 2012-13 में थोड़ा सा गिरकर 19 प्रतिशत तक आया।

बोर्ड ने कहा कि वाउचर केवल भण्डारों के पूर्ण निर्माण एवं गुणवत्ता आश्वासन स्थापना द्वारा निरीक्षण नोट जारी किए जाने के बाद तैयार किए जाते हैं। यद्यपि भण्डारों के प्रेषण में प्रत्येक मामले में पूर्ण प्रेषण को सुनिश्चित करते हुए मितव्ययिता रखने के कारण से देर हो सकती है। किन्तु प्राप्त तथ्य, बोर्ड के दावे का वर्ष 2012-13 के लक्ष्य के संदर्भ में सत्यापन नहीं करते, आर्डनेन्स निर्माणी, त्रिची एवं गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर ने 12.7 मि.मी. गन एवं स्पेयर बैरल टी-90 ने नवम्बर, 2013 तक माँगकर्ताओं को माल प्रेषित किया, यद्यपि यह मर्च मार्च 2013 में जारी दिखाई गयी थी।

बोर्ड ने लेखापरीक्षा को समापन बैठक में आश्वासन दिया (मई 2015) कि इस मुद्दे को गंभीरता से लिया गया है एवं 2014-15 कोई अवधि-पश्चात आपूर्ति नहीं है

7.2.2.8 लक्ष्यों की प्राप्ति पर आंतरिक नियंत्रण

निर्माणी का योजना अनुभाग उत्पादन योजना तैयार करता है एवं उसकी उत्पादन गति पर नजर रखता है। अनुभाग उत्पादों को दैनिक आधार पर जारी करने के ऑकड़े एकत्र करते हैं और निर्माणी बोर्ड को मासिक उत्पादन निष्पादन प्रतिवेदन भेजती है। निर्माणी में मासिक उत्पादन पुनरीक्षण बैठक में नियंत्रण का एक और स्तर है। इस मीटिंग में महाप्रबन्धक, उत्पादन शाप एवं योजना अनुभाग के प्रमुखों की उपस्थिति होती है। बोर्ड के प्रोसीजर मैनुअल का पैराग्राफ 4032 कहता है कि निर्माणियों को उत्पादन में देरी के कारणों एवं मांगकर्ताओं को उत्पादों की आपूर्ति तथा निर्माणी द्वारा देरी के कारणों को समाप्त करने के लिए उठाए गए कदमों को बोर्ड को प्रतिवेदित करना चाहिए। हमने पाया कि बैठकें आयोजित की गईं; मासिक प्रतिवेदन भी तैयार किए गए एवं बोर्ड को भेजे गए। लेकिन पाँच निर्माणियों (आयुध निर्माणी, त्रिची को छोड़कर) उत्पादन की मुख्य बाधाओं को प्रतिवेदित नहीं किया और इसके बजाय केवल उत्पादन एवं मर्चों को जारी करने के ऑकड़े भेजे।

मंत्रालय के फरवरी, 1979 के आदेश के अनुसार, बोर्ड उत्पादन कार्यक्रम समेकित योजना, देख-रेख एवं कार्यान्वयन उनके कार्यकारी समूहों द्वारा एवं बोर्ड स्तर पर मासिक बोर्ड की बैठकों द्वारा करता है। बोर्ड के प्रोसीजर मैनुअल का पैरा 4039 यह भी कहता है कि बोर्ड को उन सभी मामलों में जहाँ आपूर्ति कार्यक्रम का प्रबंधन नहीं किया गया है या नहीं किए जाने की संभावना है, उचित कार्यवाही करने के लिए निर्माणियों के मासिक प्रगति प्रतिवेदन का परीक्षण करना चाहिए। अपने, यद्यपि,

यह पाया कि बोर्ड ने नियमित तरीके से निर्माणियों के महाप्रबंधको को उत्पादन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए पूर्ण प्रयास करने के लिए निर्देशित किया। यहाँ तक कि बोर्ड की मासिक बैठकों के कार्यवृत्तों में उत्पादन बनाए रखने के लिए किसी भी प्रकार इसका थोड़ा भी विचार नहीं किया गया।

बोर्ड ने कहा कि उत्पादन हेतु आवश्यक सामग्री की उपलब्धता की बाधा एवं उत्पादन में अन्य कोई भी बाधा निर्माणियों द्वारा बोर्ड को भेजी गई मासिक प्रतिवेदनों द्वारा प्रतिवेदित किया गया। किंतु हमने पाया कि निर्माणी की प्रत्येक वर्ष (2011-12 से 2013-14) मार्च की उत्पादन निष्पादन/प्रगति प्रतिवेदन में विशेष जानकारी नहीं थी, जहाँ केवल आयुध निर्माणी, त्रिची ने उत्पादन में आने वाली बाधाओं के बारे में मददार विशेष जानकारी रेखांकित की। इसके अतिरिक्त, प्रतिवेदन प्रक्रिया के एक नियमित अभ्यास में होने के कारण, निर्माणियां, अग्रिम इश्यू वाउचर तैयार करने की अनियमितता को रोकने में प्रभावी नहीं हो पाई।

निष्कर्ष

थल सेना का सतत प्लान 2011-12 एवं 2015-16 जिसमें अगले पाँच वर्षों की माँगों का प्रस्तुतीकरण था, एक अच्छी शुरुआत थी जिसने बोर्ड को लघु अवधि की योजना बनाने में मदद की। यद्यपि, थल सेना से प्राप्त माँगपत्र थल सेना की सतत योजना से मेल नहीं खाते थे। गृह मंत्रालय, हथियारों का एक महत्वपूर्ण खरीदार, ने 2010 में एक सतत योजना प्रस्तुत की। किंतु इसकी माँगें वार्षिक लक्ष्य निर्धारण बैठक में काफी सीमित हो गईं।

50 प्रतिशत मदों के लिए थल सेना ने अपने बाद के माँगपत्रों में सतत प्लान की माँगों के प्रस्तुतीकरण से काफी मात्रा में परिवर्तन कर दिया। 60 प्रतिशत माँगपत्र उत्पादन वर्ष की शुरुआत के पश्चात प्राप्त हुए थे। किंतु बोर्ड ने निर्माणियों को पहले से दिए गए लक्ष्यों को संशोधित नहीं किया।

68 प्रतिशत मदों के मामले में, बोर्ड को क्षमता की कमी का सामना कर रहा था एवं इसलिए इसने ज्यादातर मदों के लिए थल सेना की आवश्यकताओं से कम के लक्ष्य निर्धारित किए गए। यद्यपि बोर्ड ने मार्च, 2015 तक की अवधि समापन हेतु केवल उच्च कैलीबर के हथियारों के लिए क्षमता संवर्धन परियोजना (₹377 करोड़) हाथ में ली। यह परियोजना अगस्त, 2015 तक भी पूर्ण नहीं हो सकी।

बोर्ड ने उत्पादन हेतु आवश्यक सामग्री की खरीद प्रक्रिया के लिए आवश्यक छह माह के सापेक्ष निर्माणियों को अग्रिम योजना बनाने के लिए केवल तीन माह का समय देते हुए मूल लक्ष्य पूर्ववर्ती वर्ष के नवम्बर/दिसम्बर में उपलब्ध कराए। यह लक्ष्य भी वर्ष के मध्य में संशोधित कर दिए गए जिससे उत्पादन प्रभावित हुआ।

2011-12 से 2013-14 के दौरान 8 से 16 मर्दों के लिए निर्माणी ने लक्ष्य 80 प्रतिशत से अधिक प्राप्त किए। किन्तु 5 से 10 मर्दों के लिए लक्ष्य प्राप्ति 60 प्रतिशत से कम थी। उत्पादन हेतु आवश्यक सामग्री की प्राप्ति में देरी सभी निर्माणियों में लक्ष्य प्राप्ति में कमी हेतु सर्वप्रमुख कारण है। चार से आठ मर्दों (75 में से 16 अवसरों पर) के लिए मांगकर्ताओं की मांगे निर्धारित लक्ष्य के परिपेक्ष्य में पूर्ण रूप से पूरी की गई।

चार निर्माणियों में बिना वास्तविक आपूर्ति जारी किए अग्रिम वाउचर बनाने की गलत प्रवृत्ति इसको रोकने के स्पष्ट आदेशों के बावजूद जारी रही।

संस्तुति 1: मंत्रालय, थल सेना एवं गृह मंत्रालय की हथियारों की दीर्घ अवधि की जरूरतों पर व्यापक एवं दृढ़ वचन बद्धता के लिए बोर्ड द्वारा किए जाने वाले प्रयासों का समर्थन कर सकता है।

संस्तुति 2: बोर्ड द्वारा उत्पादन वर्ष के मध्य में लक्ष्यों को संशोधित करने की प्रवृत्ति विघटनकारी है एवं केवल विशेष परिस्थितियों में की जानी चाहिए।

संस्तुति 3: मंत्रालय को निर्माणियों द्वारा अग्रिम इश्यू वाउचर जारी करने की प्रवृत्ति को रोकने के लिए प्रभावी कदम उठाने चाहिए जिससे लेखाओं एवं उत्पादन आँकड़ों में फेरबदल से बचा जा सके।

संस्तुतियों पर लेखापरीक्षित संस्था का उत्तर

बोर्ड ने संस्तुतियों को स्वीकार किया।

7.2.3 उत्पादन हेतु संसाधनों को व्यवस्थित करना

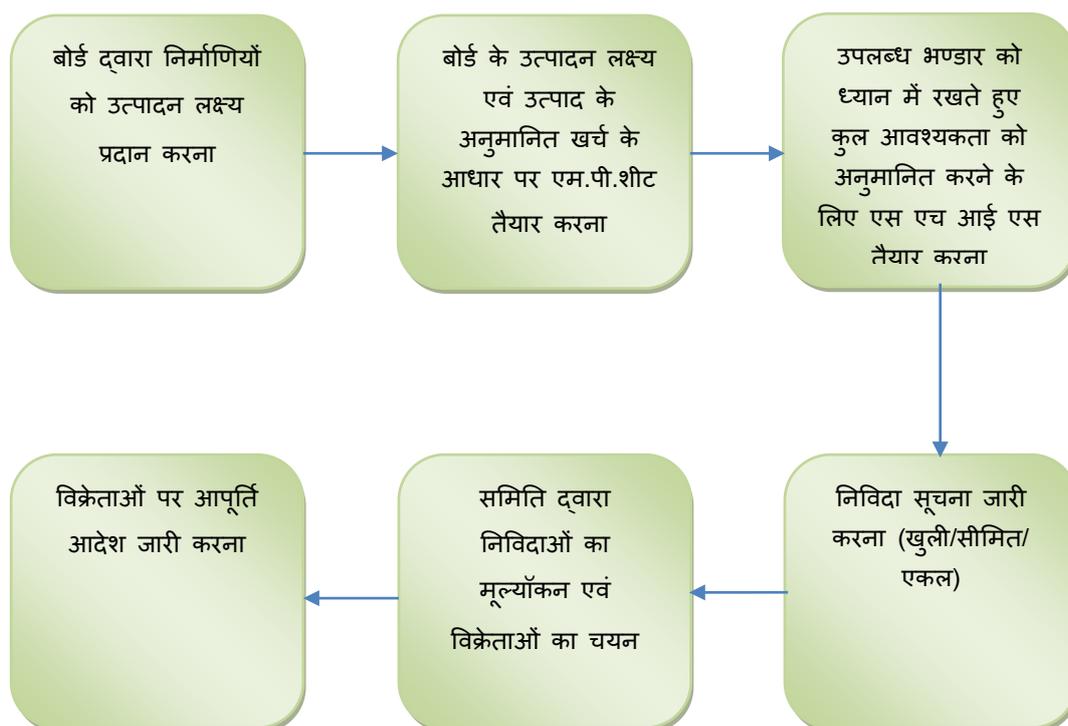
लेखापरीक्षा उद्देश्य 2: निर्माणियां अपनी उत्पादन योजना को लागू करने के लिए अपने संसाधनों को समय पर सुव्यवस्थित करने में सक्षम थीं।

बोर्ड से लक्ष्यों की प्राप्ति के पश्चात प्रत्येक निर्माणी अपनी उत्पादन योजना तैयार करती है। उत्पादन के लिए लगाने जाने वाले संसाधन इसकी मूल आवश्यकताएं हैं: सामग्री, श्रमिक एवं मशीन। यह महत्वपूर्ण है कि बताई गई गुणवत्ता की सामग्री समय पर खरीदी जाएं एवं श्रमिक एवं मशीनों का अनुकूलतम उपयोग किया जाए।

7.2.3.1 सामग्री की खरीद में समयानुकूलता

मैनूअल के प्रावधानों⁸⁸ के अनुसार, बोर्ड द्वारा उपलब्ध कराए गए लक्ष्यों पर आधारित, निर्माणियों को सामग्री नियोजन शीट (एम पी एस) की जरूरत पड़ती है, जिससे प्रत्येक उत्पाद के लिए आवश्यक सामग्री की खरीद मात्रा का पता चलता है। एम पी एस, सामग्री नियंत्रक अधिकारी को भेजी जाती है, जो योजना अनुभाग द्वारा खरीद के अनुभाग को वैधानिकता प्रदान करने के लिए सामग्री धारक आयोजना शीट (एस एच आई एस) जारी करता है। एस एच आई एस, भण्डार प्रावधान अनुभाग द्वारा खरीद प्रक्रिया प्रारंभ करने के लिए आधार तैयार करता है।

चार्ट-15: खरीद का फ्लो चार्ट



संभावित आपूर्तिकर्ताओं से निविदाएं मांगने के लिए निविदा सूचना जारी की जाती है। निविदा मूल्यांकन/खरीद समिति द्वारा संभावित आपूर्तिकर्ताओं से प्राप्त निविदाओं के मूल्यांकन के पश्चात सक्षम प्राधिकारी चुने हुए विक्रेताओं पर आपूर्ति आदेश जारी करने का निर्णय लेते हैं। खरीद का यह फ्लो चार्ट, चार्ट-15 में दिया गया है।

7.2.3.2 व्यापारिक स्रोतों से अधिप्राप्ति

बोर्ड का प्रोक्योरमेंट मैनूअल 2010 (ओ.एफ.बी.पी.एम.) का पैरा 2.6.1 कहता है कि खरीद प्रक्रिया की श्रृंखला में प्रत्येक व्यक्ति एक निश्चित समयांतराल में कार्रवाई

⁸⁸ रक्षा लेखा विभाग कार्यालय मैनूअल भाग-VI का पैरा 348 एवं 349, बोर्ड का प्रोसीजर मैनूअल 2010 का पैरा 4.5.1, 4.6.1, 4.15.5, 4.15.6, 5.2.1

करने के लिए जिम्मेदार है जिससे माँगकर्ताओं की आवश्यकताएं समय पर पूरी की जा सकें। इसी अनुसार, सामग्री धारक आयोजना शीट (एस एच आई एस)⁸⁹ की तैयारी के पश्चात, निविदा सूचना जारी करने की निर्धारित समय सीमा⁹⁰ दो सप्ताह है। सीमित निविदा सूचना एवं खुली निविदा सूचना के लिए, खरीद प्रक्रिया को पूरी करने के लिए एस एच आई एस की शुरुआत से लेकर आपूर्ति आदेश⁹¹ जारी करने तक क्रमशः 15 एवं 19 सप्ताह (लगभग पाँच सप्ताह) दिए गए हैं। इन मानदण्डों के सापेक्ष, हमने सैंपल निर्माणियों में 2011-12 से 2013-14 के दौरान अधिप्राप्ति में समयानुकूलता का परीक्षण किया। परीक्षण के परिणाम **अनुलग्नक - XIV 'ए'** में दिए गए हैं। अनुलग्नक से यह अवलोकित किया गया कि:

- सभी चुनी हुई छह निर्माणियों ने निविदा सूचना को जारी करने में निर्धारित चार सप्ताह के समय से बहुत ज्यादा समय (1 से 8 महीने और ज्यादा) लिया: 2011-12 से 2013-14 के दौरान पाँच निर्माणियों (आर एफ आई, एस ए एफ, जी सी एफ एवं एफ जी के) ने 45 से 94 प्रतिशत निविदा सूचनाएं देर से जारी कीं।
- आपूर्ति आदेश जारी करने (निविदा की प्राप्ति के पश्चात) की समय सीमा तीन निर्माणियों: राइफल निर्माणी, ईशापुर, स्माल आर्म्स निर्माणी, कानपुर एवं गन एवं शेल निर्माणी, काशीपुर में केवल 60-70 प्रतिशत आपूर्ति आदेशों में पूरी की जा सकी। गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर एवं फील्ड गन निर्माणी, कानपुर, जिनके उत्पाद (टी-90 टैंकों के लिए गन असेम्बली एवं 105 मि.मी. एल एफ जी) मुख्यतः संयोजक निर्माणियों⁹² के लिए संघटक बनाते हैं, ने क्रमशः 97 प्रतिशत एवं 48 प्रतिशत आपूर्ति आदेशों को जारी करने में काफी देरी की। जबकि आयुध निर्माणी, त्रिची ने 69 प्रतिशत आदेशों को जारी करने में पाँच माह से ज्यादा का समय लिया, गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर ने 68 प्रतिशत आदेशों को जारी करने में आठ महीने से ज्यादा का समय लिया।

इसके पश्चात यह भी देखा गया कि तीन निर्माणियों ने 59 आदेशों को जारी करने में इतना समय लिया कि वांछित प्रक्रिया भी पूरी की जा चुकी थी एवं एक विक्रेता की निविदा क्रय समिति (**तालिका-36**) के द्वारा संस्तुति की जा चुकी थी। इस संबंध में आयुध निर्माणी, त्रिची विशेष ढीली थी।

⁸⁹ एस एच आई एस से कुल माँग, उपलब्ध भण्डार एवं बकाया, शुद्ध माँग आदि का पता चलता है।

⁹⁰ अनुलग्नक-1 को ओ एफ बी पी एम के पैरा 2.6.1 के साथ पढ़ा जाय।

⁹¹ वे आदेश जो निर्माणी के महाप्रबंधक की शक्ति के अंतर्गत आते हैं।

⁹² हेवी वेहिकल निर्माणी, आवडी टी-90 टैंकों को संयोजित करती हैं, जिनके लिए गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर आपूर्ति करती हैं। गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर गन संयोजित करती हैं, जिसके लिए ऑर्डनेंस/बैरल, फील्ड गन निर्माणी, कानपुर आपूर्ति करती हैं।

तालिका-36: टी पी सी आदेश के पश्चात आदेशों को जारी करना

टी पी सी अनुमोदन के पश्चात आपूर्ति आदेश जारी करने में लिया गया समय (दिनों में)	आदेशों की संख्या			
	जी सी एफ	आर एफ आई	ओ एफ टी	योग
15 तक	9	7	8	24
15 से 30	6	1	4	11
30से 90	4	1	14	19
>90 दिन	1	0	4	5
कुल योग	20	9	30	59

(स्रोत: आपूर्ति आदेशों का डाटाबेस)

निर्माणियों की खरीद एवं आपूर्ति आदेशों को अंतिम रूप देने की धीमी प्रक्रिया ने उत्पादन लक्ष्य प्राप्त करने को बुरी तरह प्रभावित किया। संबंधित घटकों की धीमी अधिप्राप्ति से जुड़े अंतिम उत्पादन में कमी के दर्शनीय मामले नीचे तालिका-37 में दिया गया है:

तालिका-37: संघटकों की धीमी अधिप्राप्ति एवं हथियारों के उत्पादन में कमी

संघटकों के नाम	आदेश जारी करने में लिया गया समय (दिनों में)	अंतिम उत्पादन का नाम (निर्माणी)	उत्पादन में कमी (प्रतिशत में)
रिटर्न स्प्रिंग, कांटेक्टर असेम्बली इलेक्ट्रिक ट्रिगर असेम्बली	306, 252, 183	30 मि.मी. कैन्नन (ओ.एफ.टी.)	17 (2011-12) 20 (2012-13)
बैरल इक्सटेंशन	174	40 मि.मी. यू.जी.बी.एल. (ओ.एफ.टी.)	36 (2011-12) 13 (2012-13)
स्टील राउन्ड 38 मि.मी. डायमीटर	154	7.62 मि.मी.राइफल (ओ.एफ.टी.)	22 (2011-12)
फोल्डेबल बठ, ग्रिन, गार्ड हैंड असेम्बली.	210, 180, 210	5.56 राइफल फोल्डेबल (आर.एफ.आई.)	62 (2011-12) 22 (2013-14)
लैनयार्ड, इक्सट्रैक्टर, हैमर, ट्रिगर लॉकिंग पीस, कैच मैगजीन	570, 600, 420, 390, 510, 210	पिस्टल ऑटो 9 मि.मी. (आर.एफ.आई.)	11 (2012-13) 48 (2013-14)

(स्रोत:आपूर्ति आदेश डाटाबेस एवं निर्माणियों का उत्पादन निष्पादन प्रतिवेदन)

निर्माणियों ने (एफ.जी.के., आर.एफ.आई. एवं एस.ए.एफ.) ने इस देरी का कारण विक्रेताओं की कम संख्या, मोल-तोल करने में लगा समय, श्रम शक्ति की कमी, लक्ष्यों में बारम्बार परिवर्तन, "असामान्य" दरों की प्राप्ति के कारण निविदाओं का पतन, विक्रेताओं की ई-प्रोक्योरमेंट सिस्टम से अनभिज्ञता, विक्रेताओं की क्षमता प्रमाणन में लगी देर इत्यादि को बताया। किंतु विक्रेता के चुनाव के बाद भी आदेश

जारी करने में हुई देरी के आँकड़े निर्माणियों की अक्षमता का प्रभावी संकेत है, जिसे पहचान सुधारा जाएगा।

बोर्ड ने अपने उत्तर (मई 2015) में कहा कि:

- खुली निविदा सूचना वाले मामलों में, प्रोक्योरमेंट मैनुअल में दी गई खरीद प्रक्रिया की सीमाओं के कारण बहुत समय लगा। सीमित निविदा सूचना वाले मामलों में यह देरी, पहले प्रयास में अकेले जवाब/जवाब प्राप्ति न होने के कारण हुई;
- यदि निविदा प्रक्रिया से क्षमता प्रमाणन की प्रक्रिया को अलग कर दिया जाए तो ओ.एफ.टी. के मामलों में आपूर्ति आदेश जारी करने में लगने वाला समय काफी कम हो जाएगा। इसके अतिरिक्त, कुछ निर्माणियों में वित्त सदस्यों की अनुपलब्धता की समस्या ने भी दिक्कतें पैदा कीं;
- निविदा सूचना जारी करने एवं आपूर्ति आदेशों को जारी करने में लगा समय कम करने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं; एवं
- अधिप्राप्ति में हुई देरी से लक्ष्यों की प्राप्ति पर कोई वास्तविक प्रभाव नहीं पड़ा।

सामग्री की देरी से अधिप्राप्ति का कोई प्रभाव न पड़ने का बोर्ड का दावा, इसकी अपनी स्वीकारोक्ति (लक्ष्य प्राप्ति पर लेखापरीक्षा उद्देश्य 1 के सापेक्ष) कि उत्पादन हेतु आवश्यक सामग्री की व्यवस्था भी उत्पादन में एक बाधा थी, के विरुद्ध था।

समापन बैठक (मई 2015) के दौरान, इन मुद्दों पर विस्तर से चर्चा की गई। निर्माणियाँ एल.टी.ई. पर काफी अधिक भरोसा करती हैं एवं निविदा सूचना को जारी करने में हुई देरी एवं क्रय समिति में विक्रेता के चुनाव के बाद आपूर्ति आदेश जारी करना, नियमों की सीमा होने के बजाय नियमों को लागू करने में कमजोरी के कारण हैं। बोर्ड ने बोर्ड अध्ययन के इस मामले में जाँच के आदेश के द्वारा, आदेश जारी करने में ढिलाई को गम्भीरता से लिया।

7.2.3.3 सहयोगी निर्माणियों से अधिप्राप्ति

व्यापारिक फर्मों से उत्पादन के लिए आवश्यक सामग्री की अधिप्राप्ति से अलग, हथियार निर्माता निर्माणियाँ सहयोगी निर्माणियों से भी संघटक मांगती हैं। टी-72/टी-90 बैरलों के उत्पादन के लिए फील्डगन निर्माणी, कानपुर एवं आयुध निर्माणी, कानपुर मेटल एवं स्टील निर्माणी, ईशापुर से विभिन्न फोर्जिंग मंगाती हैं। इसी प्रकार, गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर गनों के उत्पादन के लिए आयुध निर्माणी, कानपुर एवं फील्डगन निर्माणी, कानपुर पर भरोसा करती है।

यह देखा गया कि उच्च कैलीबर के हथियारों: 105 मि.मी. फील्ड गन, टी-72 एवं टी-90 गनों के लिए बैरलों का उत्पादन, मेटल एवं स्टील निर्माणी, ईशापुर में मेटल फोर्जिंग (विशेष रूप से विकसित "प्री-यूल्ड ट्रायल" फोर्जिंग) के लिए एनीलिंग फर्नेस की क्षमता न होने के कारण प्रभावित हुआ। यह क्षमता केवल 330 बैरल पी.वाई.टी./फोर्जिंग के लिए थी, जबकि 2011-12 से 2013-14 के बीच बैरलों की कुल मांग औसतन 490 थी। इसके अतिरिक्त, इस निर्माणी की क्षमता संबंधी बाधाएं इलेक्ट्रो स्लैग रिमेल्टिंग (ई.एस.आर.)⁹³ स्लैगों (इनपुट स्टील) को फोर्जिंग में बदलने में भी थी। इसलिए, निर्माणी ने एक रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम यथा एम.आई.डी.एच.ए.एन.आई. पर भी आदेश जारी किया। सभी उच्च कैलीबर की बैरलों के लिए 5592 एम.टी.; ई.एस.आर. स्लैग की वार्षिक मांग के सापेक्ष उपलब्ध क्षमता (एम.आई.डी.एच.ए.एन.आई. की क्षमता को जोड़कर) केवल 3000 एम.टी. थी। परिणाम स्वरूप, बैरलों के उत्पादन के लिए मेटल एवं स्टील निर्माणी, ईशापुर से फील्ड गन निर्माणी, कानपुर एवं आयुध निर्माणी, कानपुर को फोर्जिंग की आपूर्ति आवश्यकता से कम थी। इससे, फील्ड गन निर्माणी, कानपुर से गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर होने वाली बैरलों की आपूर्ति कम हो गई, जैसा कि **अनुलग्नक-XIX बी** में विवरण दिया गया है।

बोर्ड ने कहा (मई 2015) कि उच्च कैलीबर बैरलों के इनपुट की व्यवस्था करने में बाधाएं, थल सेना द्वारा टी-72 बैरलों की मांग बढ़ने के कारण हुई, यद्यपि उच्च कैलीबर के हथियारों की थल सेना की सभी जरूरतें पूरी की जा रही हैं।

यह दावा स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि थल सेना की उच्च कैलीबर के हथियारों की मांग पूरी नहीं की जा सकी, क्योंकि टी-72 स्पेयर बैरल (2013-14), टी-90 स्पेयर बैरल (2012-13 एवं 2013-14), 105 मि.मी. एल.एफ.जी. (2012-13 एवं 2013-14) के उत्पादन में कमी थी, जिसको पैराग्राफ 7.2.2.6. में चर्चा की गई है।

7.2.3.4 उत्पादन हेतु आवश्यक सामग्री का निरीक्षण

उत्पादन हेतु आवश्यक सामग्री की गुणवत्ता नियंत्रण हथियारों की आवश्यक विशिष्ट को सुनिश्चित करने के लिए अत्यंत आवश्यक है। बोर्ड का स्टैंडर्ड ऑपरेटिंग प्रोसीजर का पैराग्राफ 1.4 कहता है कि सभी सामग्रियों की उनकी निर्माणियों में प्राप्ति के पश्चात स्वीकृति के लिए 15 दिन के अंदर निरीक्षण हो जाना चाहिए। यह देखा गया है कि 51 प्रतिशत अवसरों पर, निर्माणियों ने सामग्रियों की गुणवत्ता नियंत्रण का कार्य 15 दिन के अंदर कर लिया (**अनुलग्नक XIX-सी**)। जैसा कि अनुलग्नक में देखा जा सकता है कि 27 प्रतिशत अवसरों पर, उन्होंने सामग्रियों के निरीक्षण के लिए 16 से 30 दिन लिए। यहाँ यह नोट करने योग्य हैं कि 8775 अवसरों (22

⁹³ इलेक्ट्रो स्लैग रिमेल्टिंग (ई.एस.आर.) प्रक्रिया स्टील एवं विभिन्न, सुपर-एलॉय को पुनः पिघलाने एवं शुद्ध करके उच्च-गुणवत्ता के इनगॉट का उत्पादन किया जाता है।

प्रतिशत) ऐसे थे, जहाँ लिया गया समय एक माह से ज्यादा था। फील्ड गन निर्माणी, कानपुर एवं गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर ने 63 प्रतिशत मौकों पर 15 दिन की समय को पार करते हुए सबसे ज्यादा समय लगाने का प्रतिवेदन दिया।

फील्ड गन निर्माणी, कानपुर ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि (अक्टूबर 2014) कि 15 दिनों की समय सीमा के अतिरिक्त लगा समय टी-72 एवं टी-90 बैरलों की फोर्जिंग एवं उनके संघटकों पर अल्ट्रासोनिक टेस्टिंग (बैरलों में बुलबुलों/दरारों को पता करने के लिए), कभी-कभी दो बार, की आवश्यकता के कारण था।

उत्पादन हेतु आवश्यक सामग्री का निरीक्षण एवं प्रभार लेने में हुई देरी अन्य निर्माणियों में (सितम्बर-अक्टूबर 2014) इन कारणों से थीं:

- जॉच प्रमाणपत्रों, प्रेषण-पूर्व निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं आपूर्तिकर्ता से गारंटी प्रमाणपत्र की देरी से प्राप्ति (एस.ए.एफ.);
- निरीक्षण के लिए सीमित ढाँचा एवं उत्पादन शॉपों के मशीनी परीक्षणों में देरी (ओ.एफ.टी.);
- 84 मि.मी. राकेट लॉचर एवं ए.के. 630 गन के इनपुट मैटीरियल के लिए औसत निरीक्षण समय क्रमशः 29 एवं 32 दिन थे जो कि निर्माणी का अंतिम स्वीकृत के लिए निरीक्षण पूर्ण होने के पश्चात डी.जी.क्यू.ए. अथॉरिटी द्वारा की जा रही गुणवत्ता आश्वासन एवं निगरानी के कारण थी (जी.एस.एफ.);
- बाहरी प्रयोगशालाओं से जॉच प्रतिवेदन की देरी से प्राप्ति, जॉच के लिए सैंपल सामग्री की अनापूर्ति एवं कुछ जटिल मदों के परीक्षण में डी.जी.क्यू.ए. अथॉरिटी द्वारा लिया गया समय (जी.सी.एफ.)।

बोर्ड को इनपुट सामग्री के निरीक्षण में विभिन्न निर्माणियों के सामने आ रही विशेष व्यावहारिक बाधाओं का संज्ञान लेने की जरूरत है।

इनपुट सामग्री के निरीक्षण में हुई देरी को कारण बतलाते हुए, बोर्ड ने कहा कि लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए बिंदुओं को नोट कर लिया गया है तथा निर्माणियों को स्टैंडर्ड ऑपरेटिंग प्रोसीजर में दिए गये मानकों का पालन करने का निर्देश दे दिया गया है।

7.2.3.5 अधिप्राप्तियों का आंतरिक नियंत्रण एवं देख-रेख

इन निर्माणियों में एवं बोर्ड स्तर पर अधिप्राप्तियों के आंतरिक नियंत्रण एवं देख-रेख प्रक्रिया का अवलोकन किया गया और पाया कि:

- पाँच निर्माणियों (एस.ए.एफ., एफ.जी.के., जी.सी.एफ., आर.एफ.आई. एवं जी.एस.एफ.) ने सामग्री प्राप्ति पर्ची (एम.आई.एस.) बनाने की एवं प्रबंध सूचना

तंत्र के माध्यम से इनपुट सामग्री के निरीक्षण के पश्चात इसके वाउचर में परिवर्तन की प्रगति पर निगाह रखी। किन्तु भण्डारों की समय पर प्राप्ति एवं निरीक्षण के लिए अन्य कोई भी आवधिक प्रतिवेदन एवं विवरणी नहीं बनाई गई। निविदा सूचनाओं एवं आदेशों को समयानुसार जारी करने के लिए कोई भी व्यवस्थागत पुनरीक्षण भी नहीं किया गया। 2011-12 से 2013-14 के बीच निर्माणी प्रबंध एवं आंतरिक लेखापरीक्षा की तदर्थ समिति की प्राप्ति एवं निरीक्षण का मुद्दा नहीं आया। इसी प्रकार, राइफल निर्माणी, ईशापुर को छोड़कर निर्माणी प्रबंधन एवं लेखा कार्यालय के बीच यूनिट स्तर की बैठक के दौरान भी इन मुद्दों पर कभी चर्चा नहीं हुई।

- निर्माणियों द्वारा अपने स्तर पर उपलब्ध सामग्री पर निगाह रखने के लिए बोर्ड ने कोई तंत्र नहीं बनाया है न ही 2012-13 तक दिए गए उत्पादन लक्ष्यों के परिपेक्ष्य में भण्डारों की अधिप्राप्ति की प्रगति पर निर्माणियों द्वारा बोर्ड को कोई अवधिक प्रतिवेदन एवं विवरणी भेजने की कोई प्रक्रिया थी। तत्पश्चात, निर्माणियों को 2013-14 के लिए उत्पादन लक्ष्य भेजते समय बोर्ड ने निर्माणी प्रबंधन को सामग्री के निरीक्षण में निर्माणियों द्वारा हो रही असाधारण देरी के बावजूद बोर्ड की मासिक बैठकों में इस समस्या को दूर करने के लिए कभी चर्चा नहीं हुई।

बोर्ड ने कहा बहुत सारे कदम उठाए गए हैं। उदाहरणार्थ, लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर के महाप्रबंधक की अध्यक्षता में एक साप्ताहिक इनपुट सामग्री पुनरीक्षण बैठक आयोजित की गई थी। फील्ड गन निर्माणी, कानपुर में पूरी अधिप्राप्ति प्रक्रिया ऑनलाइन सुव्यवस्थित कर दी गई। आयुध निर्माणी, त्रिची ने दावा किया (अगस्त, 2014) कि अवरोधी मर्दों का दिन-प्रतिदिन पुनरीक्षण किया जा रहा है।

यह दावा स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सभी चुनी हुई निर्माणियों ने, भण्डार की समय पर प्राप्ति एवं निरीक्षण पर नजर रखने के लिए आवधिक प्रतिवेदन तैयार नहीं किए और न ही उन्होंने समय पर निविदा सूचना एवं आदेश जारी के प्रतिवेदन तैयार किए। बोर्ड का उत्तर, बोर्ड के स्तर पर निगाह रखने में अक्षमता पर मौन था।

7.2.3.6 श्रमशक्ति का उपयोग

उत्पादन लक्ष्यों को पूरा करने एवं मांगकर्ताओं को गुणवत्ता पूरक उत्पादों की समय पर आपूर्ति करने की लागत को न्यूनतम रखने में निर्माणियों की उत्पादकता सुनिश्चित करने में श्रमशक्ति एवं मशीनों का अनुकूलतम एवं प्रभावी उपयोगिता आवश्यक है।

प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारी⁹⁴ (आई.ई.) प्रत्येक उत्पादनशाला में कार्यभार पर आधारित उत्पादन में लगे हुए हैं। प्रत्येक माह के लिए उपलब्ध मानक श्रम-घंटे (एस.एम.एच.), उत्पादन में लगे हुए प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों के माह में 25 दिनों में प्रतिदिन 8 घंटे की दर से निकाला जाता है। आउटपुट एस.एम.एच., माह के दौरान तैयार किए गए प्रत्येक मद की कुल मात्रा के आधार पर एवं सभी मदों के लिए आवश्यक एस.एम.एच. लेबर इस्टीमेट के आधार पर सुनिश्चित किया जाता है। उजरती कामगारों को प्रोत्साहन के रूप में उजरती कार्य लाभ दिया जाता है जो उनके इनपुट एस.एम.एच. की तुलना में वास्तविक आउटपुट एस.एम.एच. पर आधारित होता है। उजरती कार्य लाभ की, इनपुट एस.एम.एच. के ऊपर आउटपुट एस.एम.एच. की अधिकता की प्रतिशतता के रूप में गणना⁹⁵ की जाती है।

हमने परीक्षण किया कि किस प्रकार निर्माणियों ने, बोर्ड द्वारा भेजे गए उपलब्ध एस.एम.एच. व आउटपुट एस.एम.एच. के अॉकड़ों के आधार पर चुनी गई निर्माणियों में 2013-14 के सैंपल अवधि में उत्पादन गतिविधियों के लिए प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों को प्रभावी रूप से उपयोग किया। इसके अनुसार हमने प्रत्यक्ष औद्योगिक श्रमिकों की आवश्यकताओं पर अनुमान हेतु बोर्ड द्वारा उपयोग किए गए निम्न दो मानकों के सापेक्ष निर्माणी-वार एवं महीने-वार वास्तविक आउटपुट एस.एम.एच.(अनुलग्नक-XX-ए एवं बी) के लिए रूपरेखा तैयार की:

- 10 प्रतिशत अनुपस्थिति के साथ उपलब्ध श्रम-घंटे; एवं
- 10 प्रतिशत अनुपस्थिति एवं 50 प्रतिशत उजरती कार्य लाभ के साथ उपलब्ध श्रम-घंटे।

हमने पाया कि सभी निर्माणियों ने प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों को उजरती कार्य लाभ देने के अधिक अवसरों को प्रतिवेदित किया। इन चार निर्माणियों में आउटपुट एस.एम.एच. ने, 2013-14 के कई महीनों में 50 प्रतिशत उजरती कार्य लाभ के साथ अधिकतम आउटपुट एस.एम.एच. की उचित सीमा पार कर ली; आर.एफ.आई.-आठ बार, ओ.एफ.टी.-छह बार, एस.ए.एफ.-ग्यारह बार, फील्ड गन निर्माणी, कानपुर-चार बार। हमने श्रम शक्ति के उपयोग एवं उत्पादन के बीच संबंध स्थापित करने के उद्देश्य से 2013-14 के पूरे 12 महीनों में उत्पादन के प्रवाह एवं आपूर्ति को चार्ट (अनुलग्नक-XX-बी) में प्रस्तुत किया। पर्याप्त श्रमिक उपलब्धता एवं आउटपुट एस.एम.एच. के बावजूद, इन निर्माणियों ने 2013-14 के दौरान 13 मदों के उत्पादन (लक्ष्य के सापेक्ष) में उसे 81 प्रतिशत तक की कमी दर्ज की, जैसा कि पैरा 7.2.2.6 में चर्चा की गई है। लगातार 50 प्रतिशत एवं अधिक के उजरती कार्य लाभ का उच्च

⁹⁴ मशीन व सामग्री को लेते हुए उत्पादन प्रक्रिया में प्रत्यक्ष रूप से लगे श्रमिक।

⁹⁵ उजरती काम लाभ प्रतिशतता= ((आउटपुट एस एम एच- इनपुट एस एम एच)/इनपुट एस एम एच)x 100

प्रवाह यह संकेत करता है कि लेबर इस्टीमेट स्फीतित थे, जिससे उत्पादन की लागत प्रभावित हुई।

बोर्ड ने कहा कि प्रमाणित औद्योगिक इंजीनियरिंग तरीकों से बनाई गई लेबर इस्टीमेट अधिक नहीं थी। उच्च उजरती कार्य उपार्जन के लिए किसी विशेष कार्यक्रम में लम्बे समय तक लगे रहने वाले कर्मचारी की निपुणता इसका एक कारण थी। किसी भी मामले में, कोई उत्पादन में कमी नहीं थी और निर्माणियों ने अपने सभी निर्धारित लक्ष्य पूरे किये।

बोर्ड का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि 2013-14 में आर.एफ.आई., एस.ए.एफ., एफ.जी.के. एवं ओ.एफ.टी. में लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी (13 मर्दों में तीन से 81 प्रतिशत की सीमा में) प्रतिवेदत की थी। लगातार 50 प्रतिशत या अधिक की दर से उच्च उजरती कार्य लाभ का प्रवाह स्फीतित लेबर इस्टीमेट का मजबूत संकेतक है, जिसके पुनरीक्षण की आवश्यकता है क्योंकि यह अंतिम रूप से उत्पादन लागत में वृद्धि करता है।

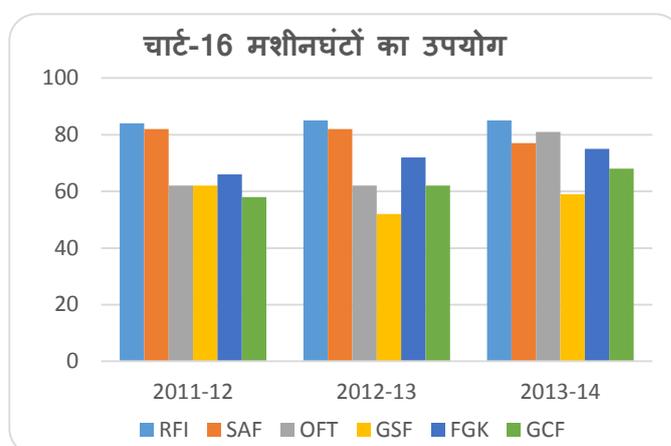
7.2.3.7 मशीन घण्टों का उपयोग

फरवरी, 1979 के मंत्रालय के आदेश के अनुसार, आयुध निर्माणियों को अपनी मौजूदा क्षमता का कम से कम 80 प्रतिशत उपयोग करना होता है। यद्यपी बोर्ड ने बिना मंत्रालय की मंजूरी के मैनुअल फार प्रोक्योरमेंट ऑफ प्लांट एवं मशीनरी को संशोधित (अगस्त, 2013) कर दिया। मैनुअल के पैरा 3.2 में उल्लिखित है कि मशीन एवं श्रमशक्ति दोनों की 80 प्रतिशत दक्षता अर्थात कुल मिलाकर 64 प्रतिशत किया गया है।

छः निर्माणियों में 2011-12 से 2013-14 के दौरान कुल मशीन-घण्टों की उपलब्धता के सापेक्ष मशीन

घण्टों का उपयोग चार्ट-16 में दिया गया है। मशीन-घण्टों के उपयोग का लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर (82 से 77%) एवं गन एवं शेल निर्माणी, काशीपुर (62 से 59%) में गिरावट का प्रवाह, जबकि ऑर्डनेंस निर्माणी, त्रिची (62 से 81%), फील्ड

गन निर्माणी, कानपुर (66 से 75%) एवं गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर (58 से 68%) में चढ़ाव का प्रवाह था। 2011-12 से 2013-14 के दौरान, राइफल निर्माणी



ईशापुर में मशीन-घण्टों का उपयोग 85 प्रतिशत के स्तर पर लगभग स्थिर था। तीन निर्माणियों (आर.एफ.आई-3, एस.ए.एफ.-2 एवं ओ.एफ.टी.-1) में केवल 6 से 18 अवसरों पर मशीन-घण्टों के उपयोग का 80 प्रतिशत एवं अधिक का पाया गया था।

निष्कर्ष

भण्डारो की अधिप्राप्ति में हुई देरी ने निर्माणियों द्वारा बोर्ड से प्राप्त लक्ष्यों को पूर्ति को प्रभावित किया। छः निर्माणियों में से तीन ने 2011-12 से 2013-14 में अपने आपूर्ति आदेशों के 60 से 70 प्रतिशत को भण्डारो की आवश्यकता को महसूस करने के पाँच महीनों के अंदर जारी कर दिया। शेष निर्माणियाँ 3 से 52 प्रतिशत आपूर्ति आदेशों को समय पर जारी कर सकीं। गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर ने 67 प्रतिशत आदेशों पर आपूर्ति आदेश जारी करने में आठ महीने से ज्यादा का समय लिया। ऑर्डनेस निर्माणी, त्रिची ने 69 प्रतिशत अवसरों पर आपूर्ति आदेश जारी करने में देरी की। फील्ड गन निर्माणी, कानपुर में उच्च कैलीबर के हथियारों की बैरल के निर्माण के लिए फोर्जिंग की आवश्यकता पूरी करने में एक सहयोगी निर्माणी की अक्षमता एवं व्यापारिक स्रोतों से अधिप्राप्ति की अक्षमता ने मिलकर समस्या बढ़ाई।

हमने पाया कि निर्माणियाँ 40 से 63 प्रतिशत मौकों पर 15 दिनों में निर्धारित समय में भण्डारों की गुणवत्ता नियंत्रण का कार्य पूरा नहीं कर सकीं। यहाँ भी ध्यान देने योग्य है कि 22 प्रतिशत मौकों पर निरीक्षण के लिए लिया गया समय एक से तीन माह और ज्यादा था।

सभी निर्माणियों ने उच्च उजरती-कार्य लाभ प्रतिवेदित किया। सर्वाधिक उपलब्ध श्रम घण्टों की सीमा से बढ़कर एवं इन घण्टों में इसकी नियामक आउटपुट के 1.5 गुना श्रम के योगदान के प्रतिवेदन के साथ, पूरे नमूना लेखा परीक्षित वर्ष (2013-14) में उत्पादन, अपने लक्ष्य पूरे न कर सका। यह संकेत करता है कि उत्पादन में लेबर इस्टीमेट स्फीतित हैं जो उच्च उजरती-कार्य लाभ भुगतानों के लिए अवसर प्रदान करते हैं।

संस्तुति 4: बोर्ड, अधिप्राप्ति एवं भण्डारों के निरीक्षण में होने वाली ढिलाई का संज्ञान ले सकता है। आपूर्ति आदेशों को जारी करने में एक प्राप्त करने योग्य मानक बनाने के लिए निर्धारित पाँच माह के समय का पुनरीक्षण किया जा सकता है।

संस्तुतियों पर लेखापरीक्षित संस्था की प्रतिक्रिया

बोर्ड ने संस्तुतियों को स्वीकार कर लिया। हमें सूचना दी गई (मई 2015) कि बोर्ड ने खरीद की दृष्टि से कठिनाई से मिलने वाले विशेष मर्दों की अधिप्राप्ति, दीर्घकालीन

अवधि का संविदाओं को जारी करने का अधिकार एवं अधिप्राप्ति प्रक्रिया को व्यवस्थित करने के लिए विशेष प्रबंध करने के लिए मंत्रालय से संपर्क किया।

7.2.4 गुणवत्ता नियंत्रण एवं गुणवत्ता आश्वासन

लेखापरीक्षा उद्देश्य 3: कठिन गुणवत्ता नियंत्रण उपायों ने मांगकर्ताओं को उत्तम हथियारों की समय पर आपूर्ति को सुनिश्चित किया।

7.2.4.1 गुणवत्ता नियंत्रण एवं आश्वासन ढाँचा

हथियारों की गुणवत्ता सर्वोपरि है, क्योंकि यह इसको उपयोग करने वाले सिपाही की सुरक्षा एवं विशेष रूप से फायरिंग में सटीकता की संभावना सुनिश्चित करती है। हमने इस संबंध में बोर्ड के प्रदर्शन विशेष रूप से गुणवत्ता नियंत्रण के संदर्भ में आंतरिक नियंत्रण का परीक्षण किया।

आयुध निर्माणियां, मांगकर्ताओं को अंतिम उत्पाद जारी करने से पहले गुणवत्ता आश्वासन की एक बहुस्तरीय प्रणाली का उपयोग करती हैं। इसका पहला स्तर निर्माणी का गुणवत्ता नियंत्रण (क्यू.सी.) अनुभाग है। इसका दूसरा स्तर प्रत्येक निर्माणी से जुड़ा हुआ वरिष्ठ गुणवत्ता आश्वासन स्थापना (एस.क्यू.ए.ई.) है, जो गुणवत्ता आश्वासन महानिदेशालय का प्रतिनिधित्व करता है।

निर्माणी का क्यू.सी. अनुभाग, इनपुट सामग्री में संघटको का प्राप्ति के पश्चात निरीक्षण एवं स्वीकृति करता है, यह निर्माण प्रक्रिया के दौरान बनाए गए नियंत्रक बिंदुओं पर जांच करता है। डी.जी.क्यू.ए. के स्टैंडिंग आर्डर टेक्निकल भाग-II के पैरा 14 (डी) में डी.जी.क्यू.ए. को गुणवत्ता आश्वासन के लिए भेजने से पहले निर्माणियों द्वारा तैयार उत्पादों के शत प्रतिशत गुणवत्ता नियंत्रण जाँचों का उल्लेख है। निर्माणी का यह क्यू.सी., डी.जी.क्यू.ए. के गुणवत्ता आश्वासन में निरीक्षण के लिए या तो मदों को स्वीकृत करता है या 'सुधार हेतु वापसी'(आर.एफ.आर.) करता है, जिसके द्वारा निर्माणी की उत्पादन शाला क्यू.सी. द्वारा बताए गए बिन्दुओं में सुधार करती है। यद्यपि बोर्ड ने पुष्टि की (मई 2015) कि जटिल मदों/संघटको के लिए क्यू.सी. शत प्रतिशत जाँच की जाती है।

डी.जी.क्यू.ए. तैयार उत्पादों⁹⁶ को मांगकर्ताओं को जारी करने से पूर्व सैंपल के आधार पर निरीक्षण द्वारा गुणवत्ता के लिए आश्वासन देता है। डी.जी.क्यू.ए. को उत्पादों या तो 'स्वीकृत' या 'अस्वीकृत' करना होता है। डी.जी.क्यू.ए. के स्टैंडिंग आर्डर (दिसंबर 2010) के अंतर्गत, डी.जी.क्यू.ए. को उत्पादों को या तो 'स्वीकृत' अथवा 'अस्वीकृत' करना होता है। डी.जी.क्यू.ए. के स्टैंडिंग आर्डर (दिसंबर, 2010) के अंतर्गत, डी.जी.क्यू.ए. द्वारा निरीक्षण के अंतिम चरण में 'सुधार हेतु वापसी' (आर.एफ.आर.)

⁹⁶डी.जी.क्यू.ए. टेस्ट के अलावा

नहीं करनी चाहिए, क्योंकि आर.एफ.आर. करना निर्माणी के क्यू.सी. की जिम्मेदारी है।

निर्माणी ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि क्यू.सी. सामान्यतः मर्दों के दृष्टिक परीक्षण एवं मापों की नाप तक ही सीमित हैं। हथियारों की फायरिंग द्वारा वास्तविक परीक्षण केवल क्यू.ए. में की जाती है एवं क्यू.ए. में आर.एफ.आर, यद्यपि व्यवस्था में नहीं हैं, अपरिहार्य है।

डी.जी.क्यू.ए. गुणवत्ता सुधार हेतु सहायक कदमों को उठाने के लिए भविष्य के लिए 'गुणवत्ता सुधार नोट' भी जारी करता है। यह उत्पादन शाला में (उत्पादन के दौरान) नियंत्रक बिंदुओं पर निरीक्षण के आधार पर या अंतिम उत्पाद के निरीक्षण के दौरान जारी किए जाते हैं। निर्माणियों से इन नोटों को लागू करने में एस.क्यू.ए.ई. को फीड बैक उपलब्ध कराने की अपेक्षा की जाती है।

यद्यपि गुणवत्ता नियंत्रण एवं आश्वासन के लिए निर्माणियों में एक बहुस्तरीय ढांचा निर्मित एवं पूर्णतः स्थापित है। बोर्ड ने निर्माणियों के गुणवत्ता निरीक्षण के लिए कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की, डी.जी.क्यू.ए. ने भी अंतिम उत्पादों के गुणवत्ता नियंत्रण द्वारा निरीक्षण के लिए समय सीमा तय नहीं की। हमारे सैंपल विश्लेषण से यह पता चला कि ज्यादातर निर्माणियों में गुणवत्ता जाँचे प्रत्येक स्तर पर: क्यू.सी. एवं क्यू.ए. में 15 से 30 दिनों के अंदर पूरी कर ली जाती हैं।

7.2.4.2 निर्माणियों द्वारा गुणवत्ता नियंत्रण

संघटकों एवं पूर्ण हथियार दोनों के लिए निर्माणी के गुणवत्ता नियंत्रण अनुभाग को शत-प्रतिशत निरीक्षण करने की आवश्यकता होती है। संघटकों के लिए, गुणवत्ता लेखापरीक्षा योजना (क्यू.ए.पी.) के अनुसार निरीक्षण के विभिन्न चरण सामग्री सत्यापन, विभिन्न नियंत्रण बिंदुओं एवं निगरानी बिंदुओं पर नापों की जांच, दरार जांच, कठोरता/प्रोटेक्टिव फिनिश की जांच होती हैं। इसी प्रकार, पूर्ण हथियार के लिए, संयोजन चरण के निरीक्षण प्रोटेक्टिव फिनिश के सत्यापन सभी संघटक के समान रंग संयोजन, क्षति, मापों की नाप, सेफ्टी फॉयर एवं अन्य तकनीकी प्राचलों⁹⁷ के निरीक्षण किए जाते हैं तथा तदनुसार राइफल संयोजन परीक्षण अभिलेख (आर.ए.वी.आर.) बनाए जाते हैं।

2012-13 एवं 2013-14 के दौरान महीनों⁹⁸ के लिए हमने गुणवत्ता नियंत्रण क्रियाओं का इन संदर्भों में परीक्षण किया:

⁹⁷ट्रिगर पुल, कवर फिटमेंट, विभिन्न मार्गों/संघटकों का कार्य

⁹⁸पूर्ण हथियार (राइफल 5.56 मि.मी.) के लिए जून-जुलाई 2014 एवं जनवरी-मार्च 2013 तथा 2014 में आर.एफ.आई. में ब्रीच ब्लाक /एस.ए.एफ. में 7.62 मि.मी. मैग के लिए अगस्त-अक्टूबर 2012

- **5.56 मि.मी. राइफल (फिक्स बट)** पूर्ण हथियार एवं इसका एक मुख्य संघटक यथा ब्रीच ब्लॉक, राइफल निर्माणी ईशापुर में एवं
- **7.62 मि.मी. मैग-** लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर में इसके संघटक यथा ब्लॉक फ्रंट के साथ पूर्ण हथियार।

हमारे परीक्षण के परिणाम निम्नवत हैं:

- संघटको यथा राइफल 5.56 मि.मी. के ब्रीच ब्लॉक के लिए निर्माणी के निरीक्षण नोट (जनवरी से मार्च 2013 एवं 2014) की संवीक्षा से यह पता चला कि जब संघटको की मापन जांच के लिए आवश्यक नियंत्रक बिन्दुओं का निरीक्षण निर्माणी के क्यू.सी. अनुभाग द्वारा किए जाते थे, निगरानी बिन्दुओं पर की जाने वाली मापन जांच नहीं की जाती थी। हमने पाया कि मापन विभिन्नताओं के कारण 2011-12, 2012-13 और 2013-14 में क्रमशः 1909, 1398 और 1177 ब्रीच ब्लॉक क्यू ए चरण के दौरान अस्वीकृत घोषित कर दिये गए, यद्यपि क्यू.सी. अनुभाग ने नियंत्रक बिन्दुओं पर मापन जांच की थी।
- निर्माणी प्रबंधन ने लेखापरीक्षा को सूचित किया (सितम्बर, 2015) कि निर्माणी के क्यू.सी. अनुभाग द्वारा पूर्ण हथियार (दृष्टिक निरीक्षण सहित) का शत प्रतिशत निरीक्षण/ जांच किया गया। यद्यपि, निर्माणी प्रबंधन अपने दावे के समर्थन में 2012-13 और 2013-14 के जांच पत्रक प्रस्तुत नहीं कर सका। इन्हें एक वर्ष के पश्चात नष्ट करने का, प्रतिवेदन दिया गया। यह निर्माणी (आर.एफ.आई.) के सर्वोच्च क्वालिटी मैनुअल के प्रावधानों के विपरीत था, जिसमें यह उल्लिखित है कि उत्पादों के मापन एवं निगरानी से संबन्धित सभी दस्तावेज़ उत्पादन अनुभाग एवं संबन्धित क्यू. सी. को दो वर्ष की अवधि के लिए रखना चाहिए। निर्माणी प्रबंधन ने माह जून एवं जुलाई, 2014 के लिए केवल 323 जांच पत्रकों (आर. ए. वी. आर.) को भेजा जो विभिन्न मानकों के अंतर्गत जांच की सीमा को इंगित करता है।

उन जांच पत्रकों की संवीक्षा में हमने पाया कि निरीक्षण के मानकों (यथा प्रोटेक्टिव फिनिश, संघटकों का रंग संयोजन, सेफ्टी फायर, बैरल बोर का माप निरीक्षण इत्यादि) को क्वालिटी आडिट प्लान के निरीक्षण कार्यक्रम के जांच पत्रकों में शामिल नहीं किया गया। इससे यह संकेत मिलता है कि सभी निर्धारित मानकों के 100 प्रतिशत जाँचों को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक क्यू.सी. प्लान को उचित तरीके से जांच पत्रकों में शामिल नहीं किया गया।

- ब्लॉक फ्रंट (संघटक) एवं पूर्ण हथियार (7.62 मि.मी. मैग) के लिए क्यू.सी. प्लान, लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर ने तैयार नहीं किया। संघटको एवं पूर्ण

हथियार के परिप्रेक्ष्य में विभिन्न मानको के लिए सभी मानको के सापेक्ष शत प्रतिशत निरीक्षण सुनिश्चित करने के लिए जांच पत्रक तैयार नहीं किए गए। निर्माणी ने निर्धारित मानकों के सापेक्ष जांचो का विवरण अभिलेखित किए बिना केवल दैनिक कार्य पंजिका, केवल स्वीकृति दर्ज करने तक निरीक्षण नोट, आर.एफ.आर. एवं संघटको तथा पूर्ण हथियार की अस्वीकृति को अनुरक्षित किया। अतः, 2011-2012 से 2013-2014 के दौरान, आर.एफ.आर. (52 प्रतिशत) एवं अस्वीकृत (53 प्रतिशत) की उच्च दरों जैसा कि एस.क्यू.ए.ई. द्वारा क्यू.सी. निरीक्षण के पश्चात घोषित किया गया, के वावजूद लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर में क्यू.सी. अपर्याप्त था, जैसा कि पैरा 7.2.4.3 में चर्चा की गई है।

7.2.4.3 गुणवत्ता आश्वासन में निर्णय: आर.एफ.आर. एवं अंतिम अस्वीकृति

यद्यपि सुधार हेतु वापसी (आर.एफ.आर.) एवं अंतिम अस्वीकृति पर निर्णय लेना निर्माणी के क्यू.सी. अनुभाग की जिम्मेदारी है, यह निर्णय हथियार मदों के लिए वरिष्ठ गुणवत्ता आश्वासन स्थापना (एस.क्यू.ए.ई.) के द्वारा लिया जा रहा था, जो कि इस के प्राधिकार में नहीं है जैसा कि पैरा 7.2.4.1 में बताया गया था।

हमने सभी छह निर्माणियों में एस.क्यू.ए.ई. द्वारा आर.एफ.आर. के उदाहरण, एस.क्यू.ए.ई. एवं मांगकर्ताओं द्वारा की गई अस्वीकृति एवं गुणवत्ता सुधार नोटों को लागू करने का परीक्षण किया। बोर्ड ने मदों के विभिन्न वर्गों के सापेक्ष आर.एफ.आर. का स्वीकृति स्तर निर्धारित नहीं किया। चूंकि आर.एफ.आर. अंतिम उत्पादों को मांगकर्ताओं को जारी करने में देरी करता है, सुधार की लागत बढ़ाता है। संघटको एवं अंतिम उत्पादों के लिए विशिष्टियों का मानकीकरण, संघटकों की प्राप्ति के समय गुणवत्ता जाँचे आदि वे कदम हैं, जिससे आर.एफ.आर. की घटनाएँ कम हो सकती हैं खासतौर से स्थापित मदों की। राइफल निर्माणी, ईशापुर, लघु शस्त्र निर्माणी कानपुर एवं आयुध निर्माणी, त्रिची की एक स्थापित मद 5.56 मि.मी. राइफल की केस स्टडी **अनुलग्नक-XXI** बोर्ड द्वारा सामना की जा रही गुणवत्ता समस्या की अंतर्दृष्टि प्रस्तुत करती है।

5.56 मि.मी. राइफल के अतिरिक्त, सभी निर्माणी में निर्माण की सभी बड़ी मदों में कमियां पाई गई, जिसमें लघु शस्त्र, निर्माणी कानपुर में आर.एफ.आर. एवं अस्वीकृति की अधिक घटनाएं मुख्य रूप से 7.62 मि.मी. मशीन गन एवं 5.56 मि.मी. एल.एम.जी. की थी। आर.एफ.आर. एवं अस्वीकृति की घटनाओं के साथ कारणों का निर्माणी-वार/मद-वार विवरण **अनुलग्नक- XXII** में इंगित किया गया है। 13 मदों में आर.एफ.आर. अस्वीकृति की आर.एफ.आर. अस्वीकृति की कुल कीमत 2011-12 से 2013-14 के दौरान क्रमशः ₹390 करोड़ एवं ₹145 करोड़ थी।

2011-12 से 2013-14 के दौरान 7.62 मि.मी. मशीन गन (मैग) में आर.एफ.आर. (52 प्रतिशत) एवं अस्वीकृति (53 प्रतिशत), 30 मि.मी. तोप में आर.एफ.आर. (34 प्रतिशत) एवं आयुध निर्माणी त्रिची में एअर डिफेंस गन में (100 प्रतिशत) तथा 84 मि.मी. राकेट लांचर मार्क- III श्रेणी में आर.एफ.आर. (19 से 66 प्रतिशत) विशेष नोट करने योग्य थे।

समापन बैठक के दौरान, लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि यद्यपि एस.क्यू.ए.ई. के दस्तावेजों में 7.62 मि.मी. मैग को अस्वीकृत कहा गया है, तथापि वे वास्तव में निर्माणी को वापस कर दिए गए थे जिसकी कमियों को दूर करके थल सेना को जारी कर दिया। यद्यपि, इसका हमें कोई दस्तावेजी प्रमाण नहीं प्राप्त हुआ, जो कि मांगा गया था (जून, 2015)

देरी के कारण लक्ष्यों की पूर्ति न हो पाने के अतिरिक्त, 5.56 मि.मी. राइफल, 5.56 मि.मी. एल.एम.जी., 7.62 मि.मी. मैग एवं 9 एम.एम पिस्टल की प्रूफ टेस्टिंग में बार-बार टेस्टिंग की वजह से अधिक गोलियों⁹⁹ के खर्च के कारण ₹7 करोड़ का अधिक खर्च हुआ। इसके अलावा, एस.क्यू.ए.ई. के गुणवत्ता निरीक्षण नोटों के जरिए फील्ड गन निर्माणी कानपुर द्वारा निर्मित ओवर हॉल सहित टी-72 टैंक, टी-90 आर्डनेंस एवं 105 मि.मी. लाइट गन आयुध में मापन अंतर इंगित किए जो निर्माणी के गुणवत्ता नियंत्रण अनुभाग द्वारा पकड़े जाने चाहिए थे, अपर्याप्त गुणवत्ता नियंत्रण का एक संकेत है।

लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार करते हुए, बोर्ड ने कहा (मई 2015) कि:

- आर.एफ.आर. मर्दों में कमियाँ मामूली एवं अवास्तविक थे एवं उन्होंने हथियारों के कार्य को प्रभावित नहीं किया। एस.क्यू.ए.ई. द्वारा आर.एफ.आर. घोषित किए गए हथियारों में थोड़ी समायोजन की कमी थी जो लगातार फायरिंग की वजह से थी।
- एस.ए.एफ. में अस्वीकृति के संबंध में, ज्यादातर हथियारों की मरम्मत हो गई एवं उन्हें पुनः भेजा गया, जिसमें से कुछ अंतिम रूप से अस्वीकृत हथियार ड्रिल उद्देश्यों के लिए परिवर्तित कर दिए गए।
- उपभोक्ताओं द्वारा प्रतिवेदित कमियां/ समस्याएं पुराने हथियारों के लगातार उपयोग के वजह से थी एवं कभी-कभी ये उपभोक्ताओं द्वारा हथियारों के अनुचित उपयोग/अनुचित रख-रखाव की वजह से हुई थी।

⁹⁹एस.क्यू.ए.ई. निर्धारित मानदण्डों के अनुसार गोलियों से हथियारों की प्रूफ फायरिंग करता है, जिसके आधार पर इसे स्वीकार किया जाता है।

बोर्ड का उत्तर, आर.एफ.आर. की अधिक घटनाओं को न्यायोचित नहीं ठहरा पाया एवं 7.62 मि.मी. मैग, 30 मि.मी. तोप, 12.7 मि.मी. ए.डी. गन एवं 84 मि.मी. राकेट लांचर की अस्वीकृतियाँ जिसकी वजह से मरम्मत कार्य करने के बाद इन हथियारों को जारी करने में देरी हुई। बोर्ड ने, यद्यपि, आश्वासन दिया कि आर.एफ.आर. एवं अस्वीकृति का बोर्ड के गुणवत्ता लेखापरीक्षा समूह (क्यू.ए.जी.) द्वारा विस्तार में विश्लेषण किया जाएगा। यह उत्तर उस विशेष समयावधि को इंगित नहीं करता, जिसमें क्यू.ए.जी. अपना कार्य पूरा करेगा एवं सुधार के कदमों को लागू करने के लिए संस्तुतियाँ देगा।

7.2.4.4 हथियारों की विचलन के साथ स्वीकृति

हमने पाया कि एस.क्यू.ए.ई. ने डिजाइन, सामग्री, सेवा की क्षमता/कार्य, सुरक्षा इत्यादि को प्रभावित किए बिना निर्माण के दौरान अत्यल्प विचलनों के साथ हथियारों को स्वीकार किया। 2011-12 से 2013-14 के दौरान गन कैरिज निर्माणी जबलपुर को जारी करने के लिए, फील्ड गन निर्माणी कानपुर में अवस्थित एस.क्यू.ए.ई. ने 'उत्पादन विचलन' के साथ ₹38 करोड़ के 84 हथियार (34 प्रतिशत)¹⁰⁰ स्वीकार किए। लेखापरीक्षा आपत्ति के उत्तर में, फील्ड गन निर्माणी, कानपुर ने कहा (अक्टूबर 2014) कि ये विचलन सूक्ष्म थे जो 'गन की कार्यात्मक परिवर्तनीयता एवं सुरक्षा को प्रभावित नहीं करेगा'।

इसी प्रकार, एस.क्यू.ए.ई. (लघु शस्त्र) कानपुर ने लघु शस्त्र निर्माणी कानपुर द्वारा उत्पादित ₹27.00 करोड़ की कीमत की 592 मशीन गन 7.62 मि.मी. (71 प्रतिशत) बिना विशेष फायरिंग दर 900 से 1000 राउंड प्रति मिनट प्राप्त किए, जारी करने के लिए स्वीकृत किए। एस.क्यू.ए.ई. (लघु शस्त्र) ने लेखापरीक्षा को सूचित किया (सितंबर 2014) कि इस प्रकार के विचलन बोर्ड अध्यक्ष एवं मंत्रालय के हस्ताक्षर के बाद नवंबर 2009 से स्वीकृत कर लिया गया है।

2011-12 के दौरान गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर ने भी 105 मि.मी. एल.एफ.जी. (क्रेडल, सेडल, वाल्व, रॉड, ब्रेकेट इत्यादि) एवं टी-90 गन (क्रेडल एसेम्बली, स्लीव) के विभिन्न संघटक विचलन के साथ स्वीकार किया।

हमने यह नोट किया कि थल सेना ने भी बोर्ड एवं मंत्रालय के सामने गुणवत्ता संबंधी चिंताये रखी थी (मई 2012)। यह महसूस किया गया कि 'बोर्ड से प्राप्त आपूर्तियों पर अधिक निर्भरता' को देखते हुए इस मुद्दे से प्राथकिमता के साथ निपटना चाहिए। थल सेना ने नोट किया (मई 2012) कि 'उपकरणों में होने वाली संख्या, आवृत्ति तथा कमियों की प्रकृति एक गंभीर चिंता का विषय है एवं यह मैदान में उपभोक्ता के आत्म विश्वास का हास कर रहा है'। बिना किसी के उत्तरदायित्व

¹⁰⁰2011-14 के दौरान जारी किए गए 250 हथियारों (105 मि.मी. एल.एफ.जी., टी-72 ओवरहाल एवं टी-90 आर्डनेन्स) में से

एवं जिम्मेदार अधिकारियों को बिना किसी सजा के कारण, इस बेचैनी को दूर करने के लिए तुरंत प्रभावी कदमों को उठाये जाने की आवश्यकता है।

बोर्ड ने थल सेना की आपत्ति पर अपना कोई उत्तर नहीं दिया।

7.2.4.5 गुणवत्ता पर आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी

तकनीकी एवं प्रशासनिक मुद्दों को सुलझाने के लिए निर्माणियों के महा प्रबंधक एवं गुणवत्ता आश्वासन स्थापना के मुखिया के बीच गुणवत्ता नियंत्रण एवं गुणवत्ता आश्वासन की प्रभावी निगरानी के लिए मासिक पारस्परिक बैठक आवश्यक¹⁰¹ है। डी.जी.क्यू.ए. स्टैंडिंग आर्डर (टेक्निकल) के पैरा 30 से 32 के अनुसार, अतिरिक्त नियंत्रण के लिए क्यू.ए. स्थापनाओं को गुणवत्ता आश्वासन अवरोधों एवं अधिक अस्वीकृतियों पर अपना प्रतिवेदन निम्नवत भेजने की जरूरत होती है:

- एस.क्यू.ए.ई. द्वारा अधिक अस्वीकृतियों के मामले एवं ऐसी अस्वीकृतियों के कारण ए.एच.एस.पी.¹⁰² एवं डी.जी.क्यू.ए. को भेजने होते हैं; एवं
- अस्वीकृतियों/अवरोधों के मामलों की निर्माणियों या निर्माणियों तथा डी.जी.क्यू.ए. की गुणवत्ता आश्वासन स्थापना द्वारा संयुक्त रूप से तुरंत छानबीन की जानी चाहिए तथा इसकी आवृत्ति को रोकने के लिए तुरंत प्रभावी कदम उठाये जाने चाहिए। यद्यपि ऐसी छानबीनों के लिए कोई निश्चित समयावधि नहीं दी गई है।

हमने पाया कि निर्माणियों अपने एस.क्यू.ए.ई. के साथ नियमित रूप से बैठकें आयोजित कर रही थीं जिससे आर.एफ.आर., अस्वीकृति, प्रूफ में गोलियों का खर्च इत्यादि के विवरण संबंधी मासिक प्रतिवेदन भी तैयार होता था। लेखापरीक्षा विश्लेषण में 5.56 मि.मी. राईफलों, 5.56 मि.मी. एल.एम.जी., 7.62 मैग जैसी मर्दों की अधिक अस्वीकृति भी दिखाई गई थी। किन्तु अस्वीकृतियों पर छानबीनों का प्रतिवेदन उपलब्ध नहीं था; न ही वहाँ ए.एच.एस.पी. तथा डी.जी.क्यू.ए. को ऐसी अस्वीकृतियों संबंधी सूचना से संबंधित दस्तावेज थे।

समिति/टीम का निर्माण

2008 में, मंत्रालय ने निर्माणी के महाप्रबंधक एवं डी.जी.क्यू.ए. के प्रतिनिधियों तथा उपभोक्ताओं को लेकर एक परिवर्तन समिति बनाने के लिए निर्देश जारी किए जो डिजाइन में संभावित सुधारों की पहचान के लिए जिम्मेदार होगी। निर्देशों के वावजूद,

¹⁰¹रक्षा गुणवत्ता आश्वासन संगठन (2010) के लिए स्टैंडिंग आर्डर (टेक्निकल) का पैरा 26

¹⁰² अथोरिटी होल्डिंग सील्ड पार्टिकुलर्स जैसे लघु शस्त्र एवं हथियार के लिए रक्षा गुणवत्ता आश्वासन संगठन (2010) ।

लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर में मार्च 2014 तक परिवर्तन समिति नहीं बनाई गई। 2011-12 से 2013-14 की अवधि में आर्डनेन्स निर्माणी त्रिची तथा गन एवं शेल निर्माणी काशीपुर में परिवर्तन समिति की कोई बैठक नहीं हुई। गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर के संदर्भ में मार्च 2012 एवं मार्च 2014 में ऐसी केवल दो बैठकें हुईं। परिवर्तन समिति की बैठकों में फील्ड गन निर्माणी कानपुर द्वारा कुछ महत्वपूर्ण मुद्दे¹⁰³ नहीं लिए गये थे।

व्यवस्था के आधार पर गुणवत्ता चिंताओं को दूर करने के लिए, मंत्रालय ने बोर्ड एवं डी.जी.क्यू.ए. को उपभोक्ताओं, गुणवत्ता आश्वासन ऐजेंसियों, डी.आर.डी.ओ. तथा उत्पादन ऐजेंसियों को लेकर गुणवत्ता आश्वासन की प्रभाविकता एवं गुणवत्ता नियंत्रण अभ्यासों के पुनरीक्षण के लिए अधिकारियों की एक टीम गठित करने का आदेश दिया (अक्टूबर 2013)। इस टीम से गुणवत्ता आश्वासन एवं गुणवत्ता नियंत्रण अभ्यासों में सुधारों पर विचार करने हेतु प्रत्येक निर्माणी के लिए एक वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करने की अपेक्षा थी। सितंबर 2014 तक निर्माणियों में यह तंत्र तैयार नहीं हो सका। यह कमियां उच्च स्तर पर प्रबंधन द्वारा गुणवत्ता नियंत्रण एवं गुणवत्ता आश्वासन की निगरानी में कमियों का संकेत करती है।

बोर्ड ने कहा कि विभिन्न स्तरों पर उठाई गई गुणवत्ता संबंधी आपत्तियों की निरीक्षकों की मासिक सम्पर्क बैठक में चर्चा की गई और इस प्रक्रिया में सुधारात्मक कदम लागू किए गए तथा डिजाइनों एवं निरीक्षण के तरीकों में आवश्यक कोई भी संशोधन/परिवर्तन भी लागू किए गए। बोर्ड ने इसमें जोड़ा कि निर्माणियों में पहले से ही परिवर्तन समिति बनी हुई है एवं उम्मीद के मुताबिक बैठकें हो रही हैं। लेकिन लेखापरीक्षा ने देखा कि लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर में परिवर्तन समिति नहीं बनाई गई; आयुध निर्माणी, त्रिची तथा गन एवं शेल निर्माणी, काशीपुर ने इस तरह से बनी समिति की 2011-12 से 2013-14 के बीच कोई बैठक नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय के आदेशानुसार (अक्टूबर 2013) गुणवत्ता आश्वासन /गुणवत्ता नियंत्रण की प्रभाविकता के पुनरीक्षण के लिए सभी दावेदारों की एक टीम बनाने के मामले में उत्तर मौन है।

निष्कर्ष

निर्माणियों में निर्माणी के अपने गुणवत्ता नियंत्रण (क्यू.सी.) अनुभाग एवं निर्माणियों में अवस्थित वरिष्ठ गुणवत्ता आश्वासन स्थापनाओं (एस.क्यू.ए.ई.) को मिलाकर गुणवत्ता जाँचों की एक बहुस्तरीय व्यवस्था है। लेकिन गुणवत्ता समस्याओं ने निर्माणियों को लागत पर प्रभाव, लक्ष्यों की प्राप्ति एवं सबसे ऊपर, बोर्ड एवं उसके

¹⁰³मुद्दे जैसे कि 105 मि.मी. एल.एफ.जी. की 669 गनों की बिना 4500 राउंड की निर्धारित फायरिंग पूर्ण किए समय पूर्व अवसान।

उत्पादों की प्रतिष्ठा को घेर लिया। एस.क्यू.ए.ई. द्वारा "सुधारों हेतु वापसी" (यद्यपि ऐसा निर्धारित प्रक्रिया में आवश्यक नहीं है, एस.क्यू.ए.ई. एक खराब हथियार को सुधार हेतु निर्माणी को वापस करता है) की घटनाएं एवं कुछ निश्चित उत्पादों जैसे 5.56 मि.मी. राइफल, 7.62 मि.मी. मैग, 30 मि.मी. तोप तथा टी-90 स्पेयर बैरल पर अस्वीकृतियाँ अधिक थीं। एस.क्यू.ए.ई. द्वारा इसके गुणवत्ता निरीक्षण नोटों में पहले बताई गई कमियों की पुनरावृत्ति इन नोटों पर अपर्याप्त ध्यान दिये जाने की ओर संकेत करती है। कमियाँ जैसे कि मापों में वैभिन्नता निर्माणी क्यू.सी. के निरीक्षण क्षेत्र के अंतर्गत आती हैं, जो पकड़ी नहीं जा सकीं एवं एस.क्यू.ए.ई. द्वारा बाद के चरणों में पकड़ी गईं। हथियारों की इन कमियों के चलते उपभोक्ता, थल सेना ने अपनी मैदानी इकाइयों के विश्वास में की कमी पाई। निर्माणियाँ, एस.क्यू.ए.ई. द्वारा बताई गई कमियों को 'सूक्ष्म' एवं 'अवास्तविक निर्णय' की तरह मानती हैं। कुछ कमियाँ उपभोक्ताओं, थल सेना/गृह मंत्रालय द्वारा खराब रखरखाव का परिणाम मानी जाती हैं। दूसरी ओर, सामान्य विचार यह है कि आयुध निर्माणियों में खराब गुणवत्ता के हथियार बनाए जाते हैं। यह जनता के हित में नहीं है कि इसके नागरिक यह सोचें कि इसके सशस्त्र बलों को गुणवत्ता समस्याओं वाले हथियार दिए जाते हैं।

संस्तुति 5: बोर्ड हथियारों में बड़ी मदों को, एस.क्यू.ए.ई. एवं उपभोक्ताओं द्वारा बताई गई गंभीर, बड़ी एवं छोटी खराबियों¹⁰⁴ में बाँट सकता है एवं गुणवत्ता नियंत्रण को मजबूत करने तथा निर्माणियों की जिम्मेदारी बढ़ाने के लिए गुणवत्ता समस्याओं को दूर करने हेतु प्लॉट एवं मशीनरी के आधुनिकीकरण सहित छोटी एवं मध्य अवधि की रणनीतियाँ तैयार कर सकता है।

संस्तुति 6: "सुधारों हेतु वापसी" को रोकने के सम्बंध में डी.जी.क्यू.ए. को अपनी नीति पर पुर्नविचार करना चाहिए जिसका इसकी इकाइयों में पालन नहीं किया जा रहा है। ऐसा मामला जिसमें "सुधारों हेतु वापसी" डी.जी.क्यू.ए. द्वारा स्वीकार्य हो बोर्ड को स्थापित एवं नई मदों के लिए अलग स्तरों पर "सुधारों हेतु वापसी" के लिए स्वीकृति सीमा तय करनी चाहिए।

संस्तुतियों पर लेखापरीक्षित संस्था का उत्तर

बोर्ड ने संस्तुतियों को स्वीकार किया।

¹⁰⁴ **गंभीर खराबियाँ:** वह खराबी जो विश्लेषण, निर्णय एवं अनुभाव के आधार पर बताती है कि यह रखरखाव करने वाले व्यक्तियों के लिए खतरनाक या असुरक्षित परिस्थितियाँ पैदा कर सकती हैं या उत्पाद पर निर्भर होने अथवा किसी बड़े अंतिम उत्पाद के कार्य निष्पादन को प्रभावित कर सकता है।

बड़ी खराबियाँ: गंभीर खराबियों से हटकर वो खराबियाँ जो असफलता का परिणाम दे सकती हैं अथवा निश्चित उद्देश्य के लिए मद को उपयोग करने की क्षमता को कम कर सकती हैं।

छोटी खराबियाँ: स्थापित विशिष्टियों से वह विचलन जो उत्पाद के उपयोग/कार्य को थोड़ा प्रभावित कर सकती हैं।

7.2.5 वित्तीय प्रबन्धन

लेखापरीक्षा उद्देश्य 4: निर्माणियों ने निधियों के उपयोग एवं उत्पादन की लागत तथा लागत की प्रतिपूर्ति पर नजदीक निगाह करने के लिए नियंत्रण तैयार किए।

7.2.5.1 बजट निधियों का उपयोग

खाते, प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) कोलकाता द्वारा तैयार किए जाते हैं। प्रत्येक निर्माणी का स्थानीय लेखा कार्यालय (एल.ए.ओ.) मासिक खाते तैयार करता है जो समेकन के लिए सीधे प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) कोलकाता भेजे जाते हैं। यह खाते भारत की संचित निधि से बजट निर्धारण पर विनियोग खाते में समायोजित कर दिए जाते हैं।

बोर्ड अपने प्रतिदिन के खर्चों अर्थात् राजस्व खर्चों को पूरा करने के लिए बजट अनुदान प्राप्त करता है। रक्षा स्थापनाओं¹⁰⁵ के उत्पादों के विक्रय से प्राप्त होने वाली प्राप्तियाँ क्रेडिट के रूप में बुक की जाती हैं। बोर्ड को अपनी लागत, मॉगकर्ताओं को उत्पादों के विक्रय द्वारा प्राप्त करने की अनुमति है। इन सभी तीन वर्षों (तालिका-38) में छह हथियार उत्पादक निर्माणियों के संचालन से खाते कुल लाभ में थे।

तालिका-38: बजट अनुमान एवं वास्तविक व्यय/आय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	व्यय			आय			कुल बजट सहायता (वास्तविक)
	बजट अनुमान	वास्तविक	अंतर (प्रतिशत)	बजट अनुमान	वास्तविक	अंतर (प्रतिशत)	
1	2	3	4	5	6	7	8 (3-6)
2011-12	1632	1768	8	2079	1919	-8	-151
2012-13	1823	1758	-4	2258	1885	-17	-127
2013-14	2133	1957	-8	2543	2031	-20	-74
योग	5588	5483	-2	6880	5835	-15	-352

(स्रोत: बोर्ड के बजट अनुभाग द्वारा भेजा गया बजट उपयोग का तथ्य कथन)

जैसा कि ऊपर की तालिका से देखा जा सकता है कि बोर्ड अपने व्ययों के अनुमान में काफी हद तक वास्तविकता के नजदीक था क्योंकि वास्तविक और अनुमानों के बीच अन्तर दस प्रतिशत से कम था। यद्यपि 2011-12 से 2013-14 के बीच वास्तविक आय, निर्माणियों की लक्ष्य प्राप्ति करने की अक्षमता के कारण अनुमानित आय से

¹⁰⁵ रक्षा स्थापनाओं की विक्रियों के सापेक्ष प्राप्तियों को दूसरे लेखों में अभिलेखित किया जाता है (गृह मंत्रालय, राज्य, निजी एवं निर्यात)।

8-20 प्रतिशत कम थी। जैसा कि पैरा 7.2.2.6 में चर्चा की गई है कि वास्तविक उत्पादन, लक्ष्य से 49 प्रतिशत मामलों में 21-100 प्रतिशत कम था। आगे जैसा कि पैरा 7.2.2.7 में चर्चा की गई है यदि अग्रिम इश्यू वाउचर¹⁰⁶ को भी ध्यान दिया जाय तो 2011-12 से 2013-14 के बीच वास्तविक आय ₹222 करोड़ कम थी। परिणामस्वरूप उसी अवधि में वास्तविक एवं अनुमानित आय का अंतर 12 से 22 प्रतिशत ज्यादा होगा।

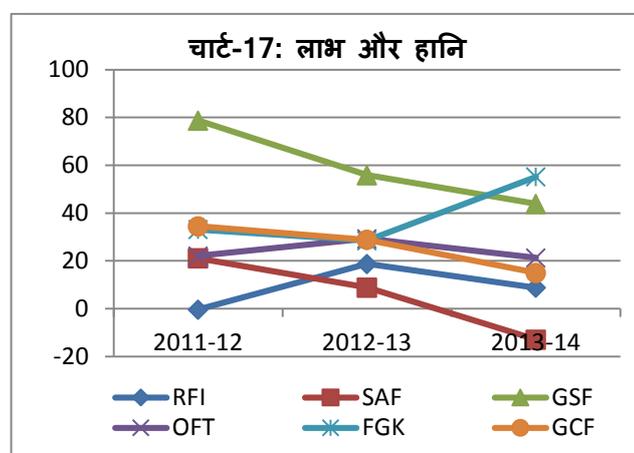
7.2.5.2 लाभ एवं हानि का विश्लेषण

विनियोग खातों के अतिरिक्त बोर्ड समेकित वार्षिक खाते ही तैयार करता है जो लागत खाते हैं एवं जो निर्माणियों के उत्पादों की लागत एवं कीमत निर्धारित करता है। निर्माणियों से अपनी लागत, सशस्त्र बलों को विक्रय द्वारा वसूल करने की आशा की जाती है।

बोर्ड की मूल्य निर्धारण नीति के अनुसार, वर्तमान वर्ष के लिए मूल्य पिछले तीन वर्षों के दौरान उत्पादन की लागत तथा सामग्री, श्रम एवं ऊपरी व्ययों के आधार पर तय किए जाते हैं। मंत्रालय ने ओ.एफ.बी. को वार्षिक मूल्य वृद्धि को इसे कम से कम रखने के साथ सभी आधारों पर आठ प्रतिशत तक बढ़ाने की अनुमति दी (मार्च 1994)। उत्पादों को जारी करने का मूल्य वर्ष की शुरुआत में मूल्य निर्धारण समिति¹⁰⁷ द्वारा तय किया जाता है। बोर्ड के अनुमोदन के पश्चात मूल्य निर्धारण सूची जारी की जाती है जिसमें थल सेना का वह प्रतिनिधित्व भी होता है जिसे बोर्ड की बैठक में निमंत्रित किया जाता है। चूंकि मूल्य उत्पादन की शुरुआत के पूर्व ही तय कर लिए जाते हैं, यह वास्तविक लागत से अधिक या कम हो सकते हैं जिससे क्रमशः लाभ अथवा हानि हो सकती है जैसा कि बाद के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

हमने छह निर्माणियों में चुने हुए उत्पादों के लिए उत्पादन, उत्पादन लागत तथा निर्धारित मूल्यों में प्रवाह का विश्लेषण किया। कुल मिलाकर छह निर्माणियों ने 2011-12 में राईफल निर्माणी, ईशापुर (₹ 40 लाख) तथा 2013-14 में लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर(₹13 करोड़) की हानियों को छोड़कर प्रतिवर्ष लाभ

अर्जित किया। यद्यपि 2011-12 से 2013-14 की अवधि में छह निर्माणियों ने कुल



¹⁰⁶ निर्माणियाँ मर्दों को जारी करना दिखाती हैं जबकि यह मर्दें निर्माणी गेट के बाहर नहीं निकल पाती हैं।

¹⁰⁷ इस समिति में वित्त नियंत्रक, संचालन खण्ड के निदेशक, निर्माणी के महाप्रबंधक का प्रतिनिधि, निर्माणी का स्थानीय लेखा कार्यालय एवं संयुक्त नियंत्रक वित्त।

मिलाकर ₹491 करोड़ का लाभ अर्जित किया। चार्ट-17 में छह निर्माणियों में लाभ/हानि के प्रवाह को दर्शाया गया है। जैसा कि चार्ट में दिखाया गया है कि 2011-12 से 2013-14 के बीच लघु शस्त्र निर्माणी, गन तथा शेल निर्माणी एवं गन कैरिज निर्माणी के लाभ में लगातार गिरावट आ रही थी। लाभ/हानि में निर्माणी-वार प्रवाह का विस्तृत विश्लेषण अनुलग्नक-XXIII में किया गया है। लाभ एवं हानि के निर्माणी-वार कारणों का सारांश नीचे दिया गया है:

- प्रधान हथियार मर्दों (7.62 मि.मी. मैग तथा 9 मि.मी. कार्बाइन) में श्रम लागत (21 से 25 प्रतिशत) तथा ऊपरी व्ययों (55 से 63 प्रतिशत) में वृद्धि के कारण लघु शस्त्र निर्माणी का लाभ ₹21 करोड़ (2011-12) से घटकर 2012-13 में ₹9 करोड़ तथा 2013-14 में ₹13 करोड़ की हानि हुई जबकि बोर्ड द्वारा निर्धारित मूल्य¹⁰⁸ 2012-13 के ऊपर 2013-14 में आठ प्रतिशत मूल्य वृद्धि न होने की वजह से अनुमानित/वास्तविक लागत से कम थे। वास्तव में, व्यापारिक प्रतिष्ठानों से खरीदे गए संघटकों की तुलना में निर्माणी में निर्मित संघटकों की श्रम लागत अधिक होने के कारण, 2011-12 से 2013-14 की अवधि में 7.62 मि.मी. मैग की श्रम लागत का उत्पादन सामग्री की 399 से 466 प्रतिशत थी;
- राइफल निर्माणी, ईशापुर में, 2013-14 में गृह मंत्रालय को 5.56 राइफलों (फोल्डेबल एवं फिक्स्ड बट) तथा 9 मि.मी. पिस्टल जारी करने में 35 से 81 प्रतिशत की आई कमी के कारण लाभ ₹19 करोड़ (2012-13) से घटकर ₹9 करोड़ (2013-14) हो गया;
- गन एवं शेल निर्माणी, काशीपुर ने 2011-12 की अपेक्षा 2013-14 में 0.32” पिस्टल को सिविल मॉगकर्ताओं को अधिक खरीद मूल्य पर जारी कर एवं लागत मूल्य में आठ प्रतिशत की कमी द्वारा इन तीन वर्षों में लगभग ₹179 करोड़ का लाभ अर्जित किया। यद्यपि 2013-14 में नौ सेना को ए.के.- 630 गन जारी करने में हुई हानि के कारण लाभ में दश प्रतिशत की कमी आई। ऐसा अनुमानित एवं वास्तविक लागतों में 11 एवं 21 प्रतिशत की वृद्धि होने के बावजूद निर्गम मूल्य 2013-14 में संशोधित न किए जाने के कारण हुआ;
- गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर में, 2011-12 की अपेक्षा 2013-14 में, थल सेना को आपूर्ति किए जाने वाले 105 मि.मी. एल.एफ.जी., टी-72/टी-90 की स्पेयर बैरल, संशोधित कवच आपूर्ति करने में हुई भारी हानि के कारण लाभ ₹35 करोड़ से घटकर ₹15 करोड़ हो गया। ऐसा उत्पादन लागत में 15 से 22 प्रतिशत की भारी वृद्धि एवं सहयोगी निर्माणियों को अन्य मर्दें जारी करने में

¹⁰⁸ 7.62 मि.मी. मैग के लिए, निर्गम मूल्य-₹337154.; अनुमानित लागत ₹490654.; वास्तविक लागत ₹527082।

हुई हानि के कारण हुआ। 2013-14 में इस लागत वृद्धि का मुख्य कारण टी-90 की स्पेयर बैरल तथा 105 मि.मी. एल.एफ.जी. की श्रम लागत में क्रमशः 21 एवं 33 प्रतिशत की वृद्धि तथा 2012-13 की अपेक्षा टी-72 की स्पेयर बैरल की निर्माण सामग्री की लागत में 24 प्रतिशत की वृद्धि थे;

- आर्डनेंस निर्माणी, त्रिची में, मुख्य रूप से 30 मि.मी. तोप की उत्पादन लागत में 49 प्रतिशत की वृद्धि के कारण हुए भारी नुकसान (₹4 करोड़) की वजह से 2013-14 में लाभ में 27 प्रतिशत की कमी आयी। ऐसा इस कारण हुआ क्योंकि 2012-13 की अपेक्षा 2013-14 में निर्गम मूल्य में हुई आठ प्रतिशत की वृद्धि, क्रमशः ऊपरी व्ययों में हुई 75 प्रतिशत एवं श्रम लागत में हुई 49 प्रतिशत की वृद्धि से मेल नहीं खाते;
- फील्ड गन निर्माणी, कानपुर में, सिविल ट्रेड में 0.32" रिवाल्वर की बिक्री में हुई वृद्धि (2013-14 में हुए लाभ का 40 प्रतिशत) तथा भारतीय नौ सेना को जारी करने के लिए रशियन एंटी-सबमैरीन रॉकेट गाइडेड बम्ब 60 (आर.जी.बी. 60) के स्वदेशी संस्करण के उत्पादन में वृद्धि के कारण लाभ ₹33 करोड़ (2011-12) से बढ़कर ₹55 करोड़ (2013-14) हो गया।

लेखापरीक्षा आपत्ति को नोट करते समय बोर्ड ने कहा कि बोर्ड द्वारा अपनाई गई मूल्य निर्धारण नीति ने सशस्त्र बलों से उत्पादन की कीमत प्राप्त करने में सम्पूर्णता के आधार पर अंतिम उत्पाद पर आठ प्रतिशत के अन्दर लाभ को सुनिश्चित किया है। यद्यपि यह उत्तर लागत एवं निर्गम मूल्यों के बीच के अंतर को कम कर उत्पादों को प्रतियोगी बनाने के लिए उठाये जाने वाले कदमों के बारे में मौन था। बोर्ड ने आश्वासन दिया कि निर्गम मूल्यों के सभी प्रमुख मामलों का परीक्षण किया जा रहा है तथा दो से तीन वर्षों के अन्दर यह मूल्य वास्तविक रूप से संशोधित कर दिए जायेंगे।

7.2.5.3 उत्पाद लागत में उपरिव्यय

जैसा कि पैरा 7.2.5.2 में चर्चा की गई है, उच्च उपरिव्ययों के कारण उत्पादन लागत में वृद्धि हुई एवं लाभों में कमी आई। हमने उच्च उपरिव्ययों के कारणों का और अधिक विश्लेषण किया।

उत्पादन लागत पर प्रभारित उपरिव्ययों में अप्रत्यक्ष श्रम लागत, अप्रत्यक्ष भण्डार, पर्यवेक्षण, परिवहन, विद्युत, अवमूल्यन इत्यादि शामिल हैं। डी.ए.डी. ओ.एम. भाग-VI के पैरा 541 से 549 के अनुसार, निर्माणी की प्रत्येक उत्पादन शाला की अनुभाग

बजट समिति¹⁰⁹ आगामी वर्ष के उत्पादन कार्यक्रमों में होने वाले संभावित परिवर्तनों पर विचार करने के बाद, पूर्ववर्ती वर्ष के वास्तविक उपरिव्ययों तथा वर्तमान वर्ष के प्रत्यक्ष श्रम अनुमानों पर उपरिव्ययों के संविभाजन की दर के आधार पर अनुमान करता है। सम्पूर्ण निर्माणी के लिए उपरिव्ययों की दर प्राप्त करने के लिए सभी उत्पादन शालाओं के अनुमानों को समेकित किया जाता है। 'केन्द्रीय बजट समिति¹¹⁰', परिवर्तनीय उपरिव्यय दर के निर्धारण में शामिल सभी कारकों यथा अनुमानित प्रत्यक्ष श्रम-घंटों, अनुमानित प्रत्यक्ष सामग्री, परिवर्तनीय प्रभारों इत्यादि का अनुमान लगाती है।

हमने चुनी हुई निर्माणियों में उत्पादन लागत के प्रवाह का परीक्षण किया और पाया कि चार निर्माणियाँ (एफ.जी.के., एस.ए.एफ., ओ.एफ.टी. तथा आर.एफ.आई.) ऊँचे उपरिव्ययों विशेषतः स्थाई उपरिव्ययों पर कार्य करते हैं। तालिका-39 में सभी निर्माणियों का 2013-14 के लिए डाटा उपलब्ध कराया गया है, 2011-12 एवं 2012-13 में प्रवाह 2013-14 से अधिक अलग नहीं था। उपरिव्ययों के मुख्य तत्वों के विश्लेषण से यह पता चला कि ऊँचे उपरिव्ययों के लिए उच्च पर्यवेक्षण प्रभार तथा अप्रत्यक्ष श्रम प्रभार (48 से 73 प्रतिशत) मुख्य रूप से जिम्मेदार थे।

तालिका-39: उत्पादन लागत में उपरिव्यय (2013-14)

विवरण	एफ.जी.के.	एस.ए.एफ.	ओ.एफ.टी.	आर.एफ.आई.
उपरिव्यय, उत्पादन लागत की प्रतिशतता में	47	55	50	59
स्थायी उपरिव्यय, कुल उपरिव्ययों की प्रतिशतता में	63	25	78	69
पर्यवेक्षण प्रभार, कुल उपरिव्ययों की प्रतिशतता में	34	45	48	33
अप्रत्यक्ष श्रम प्रभार, कुल उपरिव्ययों की प्रतिशतता में	20	21	25	14

(स्रोत: आर्डनेंस निर्माणी संगठन का वार्षिक लेखा)

हमने यह देखा कि उत्पादों की सीमा के परे स्थाई उपरिव्यय एवं उनके समावेशनों का प्रवाह अनियमित था। तीन चुनी हुई मर्दों की लागत आँकड़ों का विश्लेषण उन मर्दों की स्थाई उपरिव्ययों के संविभाजन में असंगत प्रवाह का संकेत करता है, जैसा कि तालिका-40 में विवरण दिया गया है।

¹⁰⁹ इस समिति में किस उत्पादन शाला के डिविजनल ऑफीसर, मुखिया तथा स्थानीय लेखा अधिकारी (एल.ए.ओ.) होते हैं।

¹¹⁰ इस समिति में महाप्रबन्धक एवं निर्माणी के चुने हुए कार्य प्रबन्धक तथा एल.ए.ओ. शामिल होते हैं।

तालिका-40: स्थाई उपरिव्ययों का संविभाजन

मर्दे	40मि.मी. यू.जी.बी.एल.	30मि.मी. तोप	12.7 मि.मी. ए.डी.
उत्पादन की इकाई लागत (₹)			
2011-12	29473	2932107	1186996
2012-13	51745	2529893	830962
2013-14	55557	3765225	893376
स्थायी उपरिव्यय प्रति इकाई (₹)			
2011-12	7504	1096199	554576
2012-13	18667	938545	399062
2013-14	16210	1523754	463332
जारी मात्रा (संख्या)			
2011-12	2538	82	76
2012-13	4001	84	40
2013-14	7000	72	60
कुल उत्पादन लागत में परिवर्तन/ओ.एफ., त्रिची में स्थाई उपरिव्यय (₹ करोड में)			
	2012-13	2013-14	कमी की प्रतिशतता
कुल उत्पादन लागत	167.80	166.60	-
कुल स्थाई उपरिव्यय	70.80	64.30	9

तालिका के विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि:

- 2011-12 से 2013-14 के मध्य 40 मि.मी. यू.जी.बी.एल. को उत्पादन लगभग तीन गुना बढ़ गया। प्रति इकाई स्थाई उपरिव्यय 2011-12 की अपेक्षा 2012-13 में 149 प्रतिशत बढ़ गये, यद्यपी (अ) निर्माणी के कुल स्थाई उपरिव्यय केवल 8 प्रतिशत बढ़े (ब) इसी अवधि में यू.बी.जी.एल. का उत्पादन 58 प्रतिशत बढ़ गया। यू.बी.जी.एल. पर स्थाई उपरिव्यय का प्रवाह निर्माणी के स्थाई उपरिव्ययों के प्रवाह से मेल नहीं खाता। उत्पादन में वृद्धि के साथ प्रति इकाई लागत, विशेष रूप से स्थाई उपरिव्ययों में बड़ी मात्रा में बढ़ जायेगा, इसलिए इसे नीचे आना चाहिए। 2011-12 की अपेक्षा 2013-14 में 40 मि.मी. यू.बी.जी.एल. के उत्पादन में 176 प्रतिशत की वृद्धि हुई, इसी अवधि में इस मद की प्रति इकाई उत्पादन लागत में 89 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

- 2012-13 के आंकड़ों की अपेक्षा 2013-14 में निर्माणी के कुल स्थाई उपरिव्यय 09 प्रतिशत घटे किंतु इसी अवधि में 30 मि.मी. तोप की प्रति इकाई स्थाई उपरिव्यय आनुपातित रूप से 62 प्रतिशत बढ़ गये।
- 2012-13 की अपेक्षा 2013-14 में 12.7 मि.मी. एयर डिफेंस (ए.डी.) गन की प्रति इकाई स्थाई लागत 16 प्रतिशत बढ़ गई यद्यपि इसी अवधि में उत्पादन लागत 40 से 60 प्रतिशत बढ़ गया और इससे ज्यादा महत्वपूर्ण यह है कि इसी अवधि में निर्माणी की कुल स्थाई लागत 09 प्रतिशत घट गई।

लेखापरीक्षा आपत्तियों को नोट करते हुए, बोर्ड ने आगे स्पष्ट किया कि आर्डनेंस निर्माणियों में उपरिव्यय वार वेस्टेज रिजर्व क्षमता (जो ज्यादातर निष्क्रिय रहती है), इस्टेट/अस्पताल/स्कूल पर सामाजिक खर्च, उच्च श्रम मजदूरी तथा पर्यवेक्षण लागत इत्यादि के कारण अधिक है और यह आश्वस्त किया की निर्माणियों को उनके उपरिव्यय नियंत्रित करने के लिए निर्देश जारी कर दिए गए हैं क्योंकि ये हथियारों के कुल निर्गम मूल्य को प्रभावित कर रहे हैं।

यह उत्तर यद्यपि उत्पादों की सीमा के परे उपरिव्ययो के असंगत संविभाजन पर मौन था।

7.2.5.4 आंतरिक नियंत्रण

प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) के पर्यवेक्षण में स्थानीय लेखा कार्यालय (एल.ए.ओ.) निर्माणी प्रबंधन की लागत में कमी हेतु सुधारात्मक कदम उठाने में सहायता हेतु उत्पादन के पुनरीक्षण के लिए जिम्मेदार है। डी.ए.डी. ओ.एम. भाग - VI के पैरा 635 तथा 637 के अनुसार, एल.ए.ओ. से चालू निर्माण वारंट¹¹¹ में अनुमानित लागत एवं वास्तविक व्यय के बीच अधिक अंतर वाले मामलों की पहचान एवं इसे सुधारात्मक कदमों हेतु निर्माणी प्रबंधन की जानकारी में लाने हेतु उत्पादन लागत के त्रैमासिक संगामी पुनरीक्षण की अपेक्षा की जाती है।

उत्पादन लागत के संगामी पुनरीक्षण से हटकर, डी.ए.डी. ओ.एम. पार्ट-VI का पैरा 1026 एल.ए.ओ. को अन्य निवेशों में से निर्गम मूल्यों, संचयी व्ययों, तत्व-वार उत्पादन लागत इत्यादि पर पिछले त्रैमास एवं पूर्ववर्ती वर्ष की उसी अवधि के तुलनात्मक आंकड़ों के साथ त्रैमासिक वित्त पुनरीक्षण (क्यू.एफ.आर.) प्रतिवेदन तैयार करने को कहता है। प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) से सभी निर्माणियों का प्रतिवेदन संवीक्षा, विश्लेषण तथा समेकन के पश्चात मूल्यांकन के लिए बोर्ड एवं महा नियंत्रक रक्षा लेखा (सी.जी.डी.ए.) को भेजने की अपेक्षा की जाती है।

¹¹¹ वारंट, उत्पादन शाला को एक उत्पाद के निर्माण हेतु निर्माणी के महाप्रबंधक द्वारा दिया जाने वाला एक प्राधिकार है।

वास्तविक अभ्यास में प्रक्रियाओं में बहुत बाधाओं का सामना पड़ता है जिसकी नीचे चर्चा की गई है:

- अनुभाग/उत्पादन शाला बजट समिति के प्रतिबद्ध कार्यों एवं इसके पुनरीक्षण का या तो अभ्यास नहीं किया गया या वे अलग-अलग हथियार मर्दों के उपरिव्ययों को निर्धारित एवं सुनिश्चित करने में अप्रभावी थे जैसा कि पैरा 7.2.5.2 में चर्चा की गई है। उदाहरणार्थ, 2012-13 एवं 2013-14 में आर्डनेंस निर्माणी त्रिची में उत्पादन शाला बजट एवं केन्द्रीय बजट समिति की बैठके नहीं हुईं। जब हुईं, यह उद्देश्य की प्राप्ति में असफल हुईं क्योंकि अनुमानित लागत से 10 प्रतिशत की अधिकता वाले अंतरों का पुनरीक्षण सितंबर 2009 के पश्चात नहीं किया गया।
- चुनी हुई निर्माणियों द्वारा उत्पादन लागत एवं उत्पादन क्रियाओं का संगामी पुनरीक्षण व्यवस्थित तरीकों से नहीं किया गया क्योंकि कास्ट कार्ड समय पर नहीं बंद किए गए। यद्यपि दो निर्माणियों (एफ.जी.के. एवं एस.ए.एफ.) ने दावा किया कि एल.ए.ओ. ने संगामी पुनरीक्षण किया था, वे कोई दस्तावेजी प्रमाण नहीं उपलब्ध करा सके। इसके बावजूद बोर्ड ने निर्माणियों के विरुद्ध लागत की संगामी पुनरीक्षण कराने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की और न ही इसने बढ़ती लागत के विरुद्ध अपनी बैठकों में सुधारात्मक कदमों को उठाने के लिए उत्पादन-वार लागत के प्रवाह का पुनरीक्षण किया;
- क्यू.एफ.आर. प्रतिवेदन, प्रधान निदेशक लेखा (निर्माणियाँ) द्वारा न ही विश्लेषित की गई और न ही बोर्ड और सी.जी.डी.ए. को प्रेषित किया गया। यहाँ तक कि बोर्ड ने भी क्यू.एफ.आर. प्रतिवेदन को अपने सामने प्रस्तुत करने के लिए जोर नहीं दिया। परिणामस्वरूप, कीमतों को नियंत्रित करने के लिए क्यू.एफ.आर. पर वह ध्यान नहीं दिया गया जो दिया जाना चाहिए था।

उपरिव्ययों के उतार-चढ़ाव एवं गलत संविभाजन तथा उत्पादन लागत अथवा मूल्य नियंत्रण पर पहुँचने के लिए लागत आंकड़ों की विश्वसनीयता लागत अभिलेखन की सम्पूर्णता को सुनिश्चित नहीं करती है। आयुध निर्माणियां सशस्त्र बलों के लिए एकमात्र उत्पादन इकाई होने के कारण अपने ऊपर रखी गई मॉर्गों को पूरी करने में सामान्यतः अधिक केन्द्रित होती हैं, लेकिन लागत नियंत्रण अथवा कटौती के लिए कोई प्रभावी कसरत नहीं की गई है। दूसरी ओर सशस्त्र बलों से सुनिश्चित निधि की उपलब्धता ने उन्हें निश्चित मर्दों के लिए ऊँचे निर्गम मूल्यों के बावजूद बोर्ड के उत्पादों को स्वीकार करने के लिए प्रेरित किया। इस प्रकार, तुलनात्मक उत्पादों के लिए किसी मानक की अनुपस्थिति से बोर्ड के सामने मूल्यों की कटौती का कोई दबाव नहीं था।

बोर्ड ने कहा कि उपरिच्ययों के स्थाईकरण की पुनरीक्षण के लिए अनुभाग बजट समितियाँ बनाई गई थीं एवं निर्माणियाँ लागत के सम्पूर्ण नियंत्रण के लिए एल.ए.ओं. के साथ नजदीकी संपर्क में थी। इसने आगे कहा कि आयात लागतों की तुलना में निर्माणियों के उत्पादन लागत में प्रभावी थे।

बोर्ड का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुभाग बजट समितियों में प्रभाविकता की कमी तथा लागत के संगामी पुनरीक्षण में असफलता से हुई अप्रभावी लागत नियंत्रण के कारण 2011-12 से 2013-14 की अवधि में छह निर्माणियों में लागतों में वृद्धि तथा लाभों में ₹ 189 करोड़ से घटाकर ₹131 करोड़ तक कमी आयी।

निष्कर्ष

उत्पादों की निर्गम दर को पिछले तीन वर्षों के चलन के आधार पर, वर्ष की शुरुआत में ही तय करने की प्रवृत्ति उस ढाँचे में, जिसमें लागत नियंत्रण प्रभावी हो एवं विशेषतः उपरिखर्च में उतार-चढ़ाव नियंत्रित हो, में तो चल सकती है। ऐसा हलाँकि निर्माणियों के मामलों में नहीं था।

निर्माणियों का हथियार निर्माता समूह उच्च ऊपरी खर्चों, विशेष रूप से निश्चित ऊपरी खर्चों पर कार्य करता है। उत्पादों पर होने वाले ऊपरी खर्चों का संविभाजन कुछ उत्पादों पर इसको चढ़ाना, उन्हें अलाभकर बनाना, अतार्किक था। आयुध निर्माणियाँ सामान्तः लागत नियंत्रण एवं कमी की बिना अधिक परवाह किए उनपर की गई मॉर्गों को पूरा करने में केन्द्रित रहती हैं। सशस्त्र बलों को उन्हें मिलने वाली सुनिश्चित निधि की उपलब्धता ने उच्च निर्गम मूल्यों की चिंता किए बगैर उन्हें बोर्ड से मिलने वाली उत्पादों को स्वीकार करने के लिए मजबूर किया है।

मूल्य निर्धारण समिति की बैठकों में सशस्त्र बलों के प्रतिनिधित्व की उपस्थिति एक अच्छी शुरुआत थी, लेकिन तुलनात्मक उत्पादों में मानकों की कमी के कारण ग्राहकों से मेलजोल में समझौता कर लिया गया।

संस्तुति 7: विश्वसनीय लागत आँकड़ों के एकत्रीकरण तथा समेकन तथा उत्पाद सीमाओं के परे लागत का प्रभावी संविभाजन सुनिश्चित करने के लिए बोर्ड लागत संरचना को मजबूत कर सकता है। लागत नियंत्रण के लिए अनुमानित एवं वास्तविक लागतों के आवधिक पुनरीक्षण की संरचना को संचालित किया जाना चाहिए।

लेखा परीक्षित संस्था का संस्तुतियों पर उत्तर

बोर्ड ने संस्तुतियों को स्वीकार किया।

7.2.6 भविष्य के लिए योजना

लेखापरीक्षा उद्देश्य 5: निर्माणियां, आयातों पर निर्भरता को घटाकर सशस्त्र बलों की परिपेक्ष्य आवश्यकताओं को पूरा करने के उद्देश्य तैयार थीं।

7.2.6.1 बोर्ड की दृश्य योजना

बोर्ड ने 2000 में पहली दृश्य योजना तैयार की जिसके बाद 2007-08 से 2011-12 के बीच दूसरी योजना बनी जो कि XIवीं पंचवर्षीय योजना के साथ चल रही थी। 2007-08 से 2011-12 के बीच दृश्य योजना में तेजी से बदलते भारतीय रक्षा तंत्र के लिए निवेशित धन पर अधिक वापसी के साथ विशिष्ट हथियारों की समय पर आपूर्ति की बोर्ड से अपेक्षाओं को पहचाना गया। उत्पादन के वर्तमान स्तर एवं 2011-12 के अंत तक प्राप्त किए जा सकने वाले उत्पादन स्तर को इंगित करते हुए बनाई गई दृश्य योजना, सशस्त्र बलों तथा गृह मंत्रालय से संपर्क के पश्चात रोक ली गई।

बोर्ड ने इसके बाद 2013 से शुरू होने वाली अवधि के लिए योजना तैयार नहीं की। इस बीच, 15 वर्ष के समय को लेकर थल सेना ने दीर्घ अवधि समेकित दृश्य योजना (एल.टी.आई.पी.पी.) तैयार की (2013), किन्तु इसे बारम्बार निवेदनों के बावजूद बोर्ड को नहीं भेजा गया। एल.टी.आई.पी.पी. तथा 2012 के बाद की दृश्य योजना की अनुपस्थिति में, एल.टी.आई.पी.पी. में सूचीबद्ध रणनीतिक हथियारों की मदों के उत्पादन हेतु मास्टर प्लान बनाने के लिए अपने को मजबूत स्थिति में लाना बाकी था। डिफेंस प्रोक्योरमेंट प्रोसीजर 2013 में स्वदेशीकरण के उद्देश्यों, जिसमें बोर्ड को अन्य निर्माताओं से प्रतियोगिता करनी पड़े, को पूरा करने का अनुमोदन किया गया। लेखापरीक्षा में ली गई अवधि (2011-12 से 2013-14) के पश्चात पिछले एक वर्ष में रक्षा क्षेत्र में 49 प्रतिशत एफ.डी.आई. तथा नई सरकार की 'मेक इन इंडिया' की नीति के कारण नई चुनौतियाँ आई हैं जो बोर्ड को प्रभावित करेंगी।

इस अध्याय के अगले पैराग्राफों में हमारा विश्लेषण बोर्ड की 2007-08 से 2011-12 के लिए दृश्य योजना एवं रक्षा क्षेत्र में आए नए बदलावों पर है।

7.2.6.2 दृश्य योजना का कार्यान्वयन

दृश्य योजना में, बोर्ड ने हथियारों की तीन वर्गों: लघु शस्त्र, मध्यम कैलीबर तथा उच्च कैलीबर के हथियारों के लिए अनुमान प्रस्तुत किए गए। दृश्य योजना में इंगित किए गए मानकों के सापेक्ष 12 मदों के विकास की स्थिति का अनुलग्नक XXIV में विश्लेषण एवं चर्चा की गई है।

जैसा कि अनुलग्नक से देखा जा सकता है, विकास एवं नई बड़ी मदों के नियमित उत्पादन की मुख्य बाधाएं निम्नवत हैं:

- 2008-09 में 5.56 मि.मी. कार्बाइन (प्रोटेक्टिव) के उत्पादन की आशा के विरुद्ध, बोर्ड एवं डी.आर.डी.ओ. द्वारा उत्पाद के विकास में की गई देरी तथा परीक्षणों में पाई गई कमियों के कारण उत्पादन अभी भी शुरू होना था।
- तकनीकी हस्तांतरण (टी.ओ.टी.) के अंतर्गत 5.56 मि.मी. कार्बाइन (क्लोस क्वार्टर बैटल) का उत्पादन, थल सेना द्वारा तय वर्ष (2009-10) में तकनीकी हस्तांतरण के साथ आयात के लिए कार्बाइन के चुनाव में देरी के कारण अभी भी होना बाकी था।
- 30 मि.मी. आटोमेटिक ग्रेनेड लांचिंग सिस्टम (ए.जी.एस.) का उत्पादन, तय समय सीमा (2010-11) की तुलना में विभिन्न परीक्षणों में नोटिस की गई समस्याओं, डिजाइन में परिवर्तनों तथा प्रूफ ट्रायल के लिए गोला-बारूद की अनुपलब्धता के कारण क्षमता परीक्षण में देरी के कारण अभी भी सुव्यवस्थित करना बाकी था।
- 155 मि.मी. (45 कैलिबर) गन 'धनुष' के उत्पादन की समय सीमा (2010-11) की तुलना में, 2012 में विकसित की गई यह गन अभी भी पुष्टि हेतु परीक्षणों में थी तथा थोक उत्पादन के लिए स्वीकृति का अभी इंतजार था (मई 2015)
- एक इजराइली फर्म मेसर्स सोल्टम के साथ 130 मि.मी. का 150 मि.मी. में अपगनिंग का उत्पादन, तय समय सीमा (2010-11) में मेसर्स सोल्टम पर लगे प्रतिबन्ध तथा विकास एवं परीक्षणों में देरी के कारण शुरू नहीं हो सका।
- 5.56 मि.मी. राईफल (फोर्डींग बट) का उत्पादन की समय सीमा (2008-09) की तुलना में देरी से विकास (2012) के कारण 8454 राईफलों की आपूर्ति के पश्चात थल सेना का मांग पत्र (2006) को समय पूर्व बन्द कर दिया गया। थल सेना से आगे कोई मांग नहीं प्राप्त हुई।

इस विश्लेषण से यह पता चला कि नई मर्दों के विकास एवं उत्पादन के लिए बोर्ड की दृश्य योजना में तय की गई समय सीमा विकास में हुई देरियों के कारण वास्तविकता में परिवर्तित नहीं हो सकी, उपभोक्ताओं द्वारा मांगों को अंतिम रूप देने एवं परीक्षण में देरियों, जटिल संघटकों की डिजाइन के लिए टी.ओ.टी. की अपूर्णता/अनुपलब्धता के कारण देरियाँ हुईं जिनसे वार्षिक आयातों पर निर्भरता बढ़ी।

7.2.6.3 चुनौतियाँ एवं अवसर

प्रत्येक हथियार निर्माता निर्माणी के सामने आने वाली चुनौतियाँ एवं अवसरों के बारे में **अनुलग्नक- XXVI** में चर्चा की गई है। यह विश्लेषण निर्माणियों के लिए सशस्त्र बलों को विशेष हथियारों से लैस करने की मुख्य भूमिका के लिए प्रासंगिक रहने के लिए अनुमान लगाने में सहायता करने के लिए है।

जैसा कि अनुलग्नक से देखा जा सकता है, लघु शस्त्र निर्माणियाँ बहुत सारी चुनौतियों का सामना कर रही थी। बोर्ड इंसास राइफलों (फोल्डेबल बट) के आधुनिक संस्करण के लिए पर्याप्त आदेश प्राप्त करने में सफल नहीं हुआ जैसा कि पैरा 7.2.6.2. में चर्चा की गई है, थल सेना से की जाने वाली माँग में आई गिरावट के कारण राइफल निर्माणी, ईशापुर तथा लघु शस्त्र निर्माणी, कानपुर ने मुख्य मर्दों (5.56 मि.मी. राइफलों, 9 मि.मी. पिस्टल) के उत्पादन में गिरावट का सामना किया जैसा कि पैरा 7.2.2.2. में चर्चा की गई।

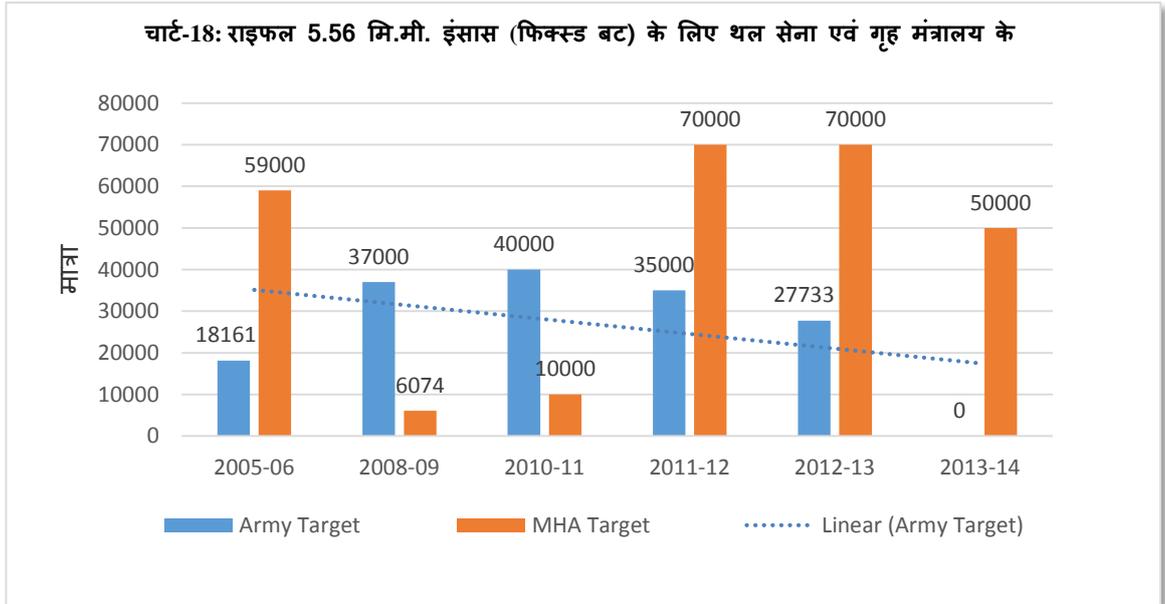
जैसा कि बोर्ड, लघु शस्त्र समूह की निर्माणियों के महा प्रबंधकों, गृह मंत्रालय की हुई बैठक (जनवरी 2013) में चर्चा की गई थी, सतत योजना के परिपेक्ष्य में इन्हें लघु शस्त्रों के लिए अपनी माँगें बढ़ाने के लिए प्रभावित किया गया ताकि थल सेना की लघु शस्त्रों की घटती माँग को ध्यान में रखते हुए निर्माणियों पर कार्यभार बढ़ाया जा सके। इसके अतिरिक्त गृह मंत्रालय द्वारा ग्लाक पिस्टल तथा ए.के.-47 राइफलों के नियमित आयात को देखते हुए बोर्ड ने गृह मंत्रालय से इन हथियारों को तकनीकी हस्तांतरण के अनुबन्ध के साथ आयात करने का आग्रह किया जो बोर्ड की इसके स्वदेशी निर्माण में मदद कर सकता था। यद्यपि बोर्ड के दृश्य प्लान में ग्लाक पिस्टल तथा ए.के.-47 राइफलों का विदेशी फर्म से टी.ओ.टी. के साथ विकास, पहले नहीं सोचा गया था।

बोर्ड ने उपभोक्ता आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए उत्पाद के संशोधन एवं नए हथियारों के विकास के लिए लघु शस्त्र समूह की निर्माणियों (आर.एफ.आई., ओ.एफ.टी. तथा एस.ए.एफ.) को आर. एवं डी. प्रोजेक्ट हाथ में लेने के लिए निर्देशित किया है। राइफल निर्माणी, ईशापुर के एक मामले के अध्ययन में, नए उत्पादों के विकास के साथ बदलते व्यापारिक परिदृश्य को देखते हुए निर्माणी ने अपने को परिवर्तित करने का उदाहरण प्रस्तुत किया है।

राइफल निर्माणी, ईशापुर के मामले का अध्ययन: बदलते समय के अनुसार अनुकूलन

राइफल निर्माणी, ईशापुर के अपने उत्पाद हैं: राइफल 5.56 मि.मी. (फिक्स्ड एवं फोल्डेबल बट), पिस्टल 9 मि.मी. (थल सेना/गृह मंत्रालय मर्दें) एवं 0.315" स्पोर्टिंग राइफल (सिविल मद)। बीतते हुए वर्षों के साथ निर्माणी ने और न आदेश प्राप्त न होने के कारण सशस्त्र बलों से माँग में लगातार गिरावट को देखा है। चार्ट-18, 2013-14 में थल सेना¹¹² से कोई माँग न होने से 5.56 मि.मी. राइफल फिक्स्ड बट के उत्पादन में प्रवाह का विश्लेषण प्रस्तुत करता है, वर्तमान उत्पादन पूरी तरह से एम एच ए के लिए था।

¹¹² थल सेना के पास राइफलों का अतिरिक्त भण्डार है तथा थल सेना मुख्यालय इंसास राइफलों को मल्टी रोल एसाल्ट राइफल (एम.आर.ए.आर.) से परिवर्तन का प्रयास कर रहा है।



राइफल निर्माणी, ईशापुर में गृह मंत्रालय की जरूरतों को पूरा करने के लिए निम्नलिखित उत्पादों (तालिका-41) को विकसित करने के लिए प्रयास आरंभ कर दिए जबकि गृह मंत्रालय से अभी इस बारे में स्पष्ट आदेश प्राप्त नहीं हुए थे।

तालिका-41: आर.एफ.आई. द्वारा विकसित उत्पाद (लक्ष्य के सापेक्ष उत्पादन/आपूर्ति)

क्र.सं.	उत्पाद	वर्ष	लक्ष्य	उत्पादन	आपूर्ति	टिप्पणी
1.	12 बोर पंप एक्शन शाट गन	2012-13	4000	4025	4007	
		2013-14	13000	10807	10807	
		2014-15	6058	5826	3630	
2.	टियर गैस गन	2013-14	3500	299	173	जनवरी 2014 में थोक उत्पादन के लिए अनुमति प्राप्ति हुई
		2014-15	10919	7546	6316	
3.	एंटी-रायट गन	2013-14	4000	1998	1998	राज्य पुलिस से भुगतान नहीं प्राप्त हुआ
		2014-15	10000	1242	1129	भुगतान की प्राप्ति में बाधा
4.	0.32" पिस्टल	2013-14	2000	650	0	निजी मॉगकर्ताओं से कम भुगतान के कारण उत्पादन में कमी आयी
		2014-15	12000	3653	1853	
5.	7.62 मि.मी. स्नाइपर	2014-15	15	0	0	सामग्री खरीद प्रक्रिया जारी
6.	7.62 मि.मी. एसाल्ट राइफल (घातक)	2015-16	30000			केन्द्रीय सशस्त्र बलों के द्वारा परीक्षण जारी

(स्रोत: राइफल निर्माणी, ईशापुर का पत्र दिनांक 10-01-2015)

तत्पश्चात राइफल 5.56 मि.मी. एक्स-कैलीबर को राइफल 5.56 मि.मी. के स्थानापन्न के तौर पर विकसित किया गया है और इसे गृह मंत्रालय तथा राज्य पुलिस को सफलतापूर्वक प्रदर्शित किया गया है। यद्यपि गृह मंत्रालय से अधिक मात्रा में आदेश प्राप्त नहीं हुए थे।

इस प्रकार, राइफल निर्माणी, ईशापुर द्वारा नई उत्पाद श्रृंखला के विकास के साथ इसे उपभोक्ता से इस बदलते परिदृश्य में अधिक मात्रा में आदेश प्राप्त करने के लिए प्रयास करने चाहिए।

गन एवं शेल निर्माणी, काशीपुर तथा गन कैरिज निर्माणी, जबलपुर में निर्मित हाई कैलीबर रेंज के हथियारों में यह देखा गया कि 81 मि.मी. मोर्टार तथा 105 मि.मी. फील्ड गन जैसे स्थापित उत्पादों की माँग में कमी आयी जैसाकि **अनुलग्नक-XVII-ए** में इंगित किया गया है। यद्यपि 2011-12 से 2013-14 के दौरान उच्च कैलीबर के हथियारों जैसे 84 मि.मी. रॉकेट लॉचर मार्क- III, ए.के. 630 गन, टी-90 आयुध तथा टी-72/टी-90 की स्पेयर बैरल की माँग का प्रवाह बढ़त की ओर था जैसा कि **अनुलग्नक-XVII-ए** एवं **अनुलग्नक-XVII-बी** में चर्चा की गई है। अपूर्ण टी.ओ.टी. समझौतों ने निर्माणियों को ए.के.-630 गनों तथा 84 मि.मी. रॉकेट लॉचर मार्क- III के जटिल संयोजनों के वार्षिक आयातों को निर्भर रहने के लिए मजबूर करते हुए स्वदेशीकरण के स्तरों को प्रभावित किया कि जैसा कि **अनुलग्नक-XXIV** एवं **अनुलग्नक -XXV** में चर्चा की गई है।

फील्ड गन निर्माणी, कानपुर तथा आयुध निर्माणी, कानपुर ने मेटल एवं स्टील निर्माणी, ईशापुर में फोर्जिंग की अपर्याप्त क्षमता के कारण, उच्च कैलीबर के हथियारों के उत्पादन में क्षमता में कमी का सामना किया गया जैसा कि पैरा 7.2.3.3 में चर्चा की गई है। अन्य महत्वपूर्ण हाई कैलीबर हथियारों जैसे 105 मि.मी. गन के संदर्भ में बोर्ड ने 114 स्वदेशी 105 मि.मी. (45 कैलीबर) धनुष गनों के लिए एक मॉगपत्र प्राप्त किया, किन्तु थल सेना से थोक उत्पादन की अनुमति प्रतीक्षित थी (मई 2015)।

आयातों (ए.के.-630 गन, 84 मि.मी.रॉकेट लॉचर) पर निर्भरता कम कर स्वदेशी विकल्पों को विकसित करने की बोर्ड की क्षमता, 105 मि.मी. (45 कैलीबर) धनुष गनों के थोक उत्पादन की अनुमति प्राप्ति कर, गुणवत्ता एवं क्षमता अवरोधों को दूर कर दोनों उच्च कैलीबर गनों में बोर्ड के भविष्य को तय करेंगे। यह आयुध निर्माणियों में सभी वर्गों के हथियारों पर लागू होता है। यद्यपि बोर्ड का भविष्य मुख्य रूप से सभी दावेदारों यथा सशस्त्र बलों, डी.आर.डी.ओ. तथा बोर्ड की तकनीकी उन्नत तथा हथियारों के स्वदेशी विकास के लिए सभी के बीच उचित सहयोग पर निर्भर करेगा।

लेखापरीक्षा आपतियों को स्वीकार करते हुए बोर्ड ने कहा:

- अर्न्तवर्ती आर एवं डी एवं डी.आर.डी.ओ. अथवा टी.ओ.टी. द्वारा नये उत्पादों के विकास/उत्पादन के द्वारा वे लघु शस्त्र निर्माणी के लिए अधिक कार्य-भर प्राप्त करने हेतु कठिन प्रयास कर रहे थे। नई पीढ़ी के हथियार जैसे एम.आर.ए.आर.(5.56 मि.मी. एवं 7.62 मि.मी.), एल.एम.जी. 7.62 मि.मी. तथा सी.क्यू.बी. कार्बाइन टी.ओ.टी. के लिए थल सेना द्वारा चुनाव की प्रक्रिया में थे;
- बोर्ड 155x52 टोड गन के उत्पादन के लिए टी.ओ.टी. का प्राप्तकर्ता होगा तथा 155x52 कैलीबर माउंटेड गन के लिए थल सेना के अनुरोध के लिए प्रतियोगिता करेगा।

बोर्ड के दृश्य योजना 2007-12 में प्रदर्शित मील के पत्थर एवं आशाओं को पूरा करने के लिए बोर्ड के प्रयास गुणवत्ता एवं समयानुकूलता दोनों दृष्टियों से उत्साहजनक नहीं थे जैसा कि पैरा 7.2.6.2 में चर्चा की गई है। बोर्ड ने उपभोक्ताओं से बिन निश्चित आदेश प्राप्त किए लघु शस्त्रों के विकास के लिए भी प्रयास किए। नए उत्पादों के विकास में वांछित परिणामों को प्राप्त करने के लिए, निर्माणी की उत्तरजीविका के लिए पक्के आदेशों को प्राप्त करने के लिए उपभोक्ता को सहमत किया जाना चाहिए।

निष्कर्ष

बोर्ड ने सशस्त्र बलों को 'निवेशित धन पर अधिक वापसी के साथ विशिष्ट हथियारों की समय पर आपूर्ति' के साथ एक दृश्य योजना 2007-12 तैयार की। दृश्य योजना का स्वप्न इसे लागू करने में नई मर्दों के विकास में हुई देरी के कारण वास्तविकता में परिवर्तित नहीं हो सकी।

बोर्ड ने भी इसके बाद के समय के लिए कोई योजना तैयार नहीं की, वातावरण बहुत परिवर्तित हो चुका है। थल सेना ने, 15 वर्ष के समय को लेकर दीर्घ अवधि समेकित दृश्य योजना (एल.टी.आई.पी.पी.) तैयार की, जिसके लिए बोर्ड को स्वयं को एक महत्वपूर्ण खिलाड़ी के रूप में स्थापित करने के लिए एक योजना तैयार करनी थी। डिफेंस प्रोक्योरमेंट प्रोसीजर 2013 में स्वदेशीकरण के उद्देश्यों, जिसमें बोर्ड को अन्य निर्माताओं से प्रतियोगिता करनी पड़े, को पूरा करने का अनुमोदन किया गया।

लघु शस्त्र निर्माणी, मांग कर्ताओं से मांग में कमी तथा गुणवत्ता समस्याओं जैसे कि इसके नये उत्पादों के लिए ग्राहकों से ठंडा जवाब; नयी पीढ़ी की कारबाइनों के लिए परियोजनाओं में देरी जैसी बहुमुखी चुनौतियों का सामना कर रही थी। उच्च कैलीबर रेंज के पारंपरिक हथियार जैसे 81 मि.मी. मोर्टार, 105 मि.मी. एल.एफ.जी. गिरावट

का सामना कर रहे थे। इसके अतिरिक्त स्वदेशीकरण में देरी एवं कुछ निश्चित संयोजनों के आयात पर लगातार निर्भरता ने निर्माणियों के सामने मांग पूरी करने की चुनौती पेश की। दूसरी ओर, नयी परियोजनाओं जैसे 'धनुष' एवं 105 मि.मी. गनों के संस्करणों ने भरोसा दिया।

संस्तुति 8: बोर्ड अपनी दृश्य योजना, सशस्त्र बलों, डी.आर.डी.ओ., डी.जी.क्यू.ए., गृह मंत्रालय तथा निजी क्षेत्रों के सहयोगियों सहित दावेदारों से चर्चा के बाद तैयार कर सकता है।

संस्तुति 9: सशस्त्र बलों, केन्द्रीय अर्द्धसैनिक बलों तथा राज्य पुलिस संगठनों में हथियारों की खरीद के लिए मंत्रालय, स्वदेशीकरण को अधिकतम करने, प्रयासों के दोहराव को कम करने तथा ऐसी तकनीकों के विकास के लिए जो अंतर-संचालनता की अनुमति दे एवं निर्माण में मितव्ययिता के मापदण्डों को उपलब्ध कराए, विभिन्न दावेदारों को लेकर एक बहु-मंत्रालयी संस्था का ढाँचा तैयार कर सकती है।

संस्तुतियों पर लेखापरीक्षित संस्था का उत्तर

बोर्ड ने कहा कि वे गृह मंत्रालय एवं राज्य पुलिस संगठन से उनकी दीर्घकालीन आवश्यकताओं को सुनिश्चित करने के लिए अपनी ओर से प्रयास कर रहे हैं। लेखापरीक्षा द्वारा उठाई गई उचित एवं संतुलित आपत्तियों को स्वीकार किया गया एवं और लागू करने तथा सुधारात्मक कदमों के कई बिन्दुओं को नोट किया गया।

7.3 रसायन निर्माता निर्माणियों का कार्य निष्पादन

कार्यकारी सारांश

आयुध निर्माणियाँ पाँच उत्पादन आधारित प्रचालन समूहों में वर्गीकृत हैं। रासायनिक समूह की निर्माणियाँ शस्त्र एवं विस्फोटक (ए एंड ई) प्रचालन समूह के अंतर्गत एक उप-समूह में आती हैं। 2011-12 से 2013-14 के दौरान इस समूह का उत्पादन व्यय कुल उत्पादन व्यय का 35 प्रतिशत था। 2011-12 से 2013-14 के दौरान चार रसायन निर्माता निर्माणियों यथा आयुध निर्माणी भंडारा (ओ एफ बी ए), कार्डाइट निर्माणी अरुवंकाडु (सी एफ ए), आयुध निर्माणी इटारसी (ओ एफ आई) एवं उच्च विस्फोटक निर्माणी किरकी (एच ई एफ) का औसत वार्षिक उत्पादन लागत ₹755 करोड़ था, जो कि बोर्ड के कुल उत्पादन लागत का लगभग पाँच प्रतिशत था।

इन निर्माणियों द्वारा निर्मित प्रोपेलेंट तथा विस्फोटक प्राथमिक रूप से सहयोगी निर्माणियों की आवश्यकताओं की पूर्ति करते हैं (इसलिए इन्हें अंतर-निर्माणी मांग निर्माणियाँ कहा जाता है) जिससे सशस्त्र सेनाओं व गृह मंत्रालय (एम एच ए) जैसे मांगकर्ताओं को पूर्ण निर्मित गोलाबारूद आपूर्ति किए जा सकें।

मूल निष्कर्ष

पाँच वर्षों की आवश्यकता को दर्शाने वाले थल सेना के क्रमिक माँगपत्र से बोर्ड को नियोजन में सहायता मिलती है। आवश्यकता में बदलाव, मुख्यतः कमी किए जाने पर भी बोर्ड द्वारा रासायनिक निर्माणियों को पहले से दिये गए लक्ष्य पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा।

निर्माणियों के वार्षिक लक्ष्य में बोर्ड द्वारा अधिकांश उत्पादों के संबंध में, वर्ष के मध्य में की गयी वृद्धि के अधिकतर मामलों में, लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि निर्माणियाँ पहले से दिये गए लक्ष्य को ही पूरा करने में अक्षम थीं।

रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों को प्रतिवर्ष जनवरी तक अपना लक्ष्य पूरा करना होता है किन्तु निर्माणियाँ इस प्रावधान का पालन करने में अक्षम रहीं जिसके कारण गोलाबारूद फिलिंग निर्माणियों की उत्पादन व्यवस्था प्रभावित हुई। तीन निर्माणियों में वास्तविक निर्गम के बिना अग्रिम वाउचर तैयार किया जाता रहा। बोर्ड में लक्ष्य के प्रति उत्पादन के अनुश्रवण पर आंतरिक नियंत्रण भी एक नित्यक्रम बनकर रह गया जिससे उसका प्रभाव कम हुआ।

एक तिहाई भाग की अधिप्राप्ति के लिए आपूर्ति आदेश प्रस्तुत करने के संबंध में बोर्ड द्वारा निश्चित समयावधि का पालन करने में निर्माणियाँ विफल रहीं। आगे, यदि भंडार के प्रदाय में लगे समय को विभक्त किया जाय तो उत्पादन वर्ष का अधिकांश

भाग अधिप्राप्ति में ही लग गया। अधिप्राप्ति में विलंब के कारण निर्माणियाँ उत्पादन में समरूपता नहीं रख पायीं जिसके कारण वर्ष के अंतिम चरण में उत्पादन बहुत बढ़ गया। निर्माणियों द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार श्रम उत्पादकता अधिक हो गयी जिसका लक्ष्य के प्रति निष्पादन से कोई संबंध नहीं था।

गुणवत्ता नियंत्रण जांच में अस्वीकृतियाँ हुईं एवं प्रूफ स्थापना में अत्यधिक समय व्यय किया गया जिसके कारण लक्ष्य प्राप्ति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। निर्माणियों में तकनीकी कर्मचारियों की कमी एवं निर्माणियों व एस क्यू ए ई के मध्य अपर्याप्त समन्वय की स्थिति देखी गयी। निर्माणियों में स्वतंत्र प्रूफ रेंज की अनुपलब्धता के कारण गतिज प्रूफ के निष्पादन में विलंब हुआ; दिसंबर 2008 में एक परियोजना को परित्यक्त कर दिया गया पर उसका कोई विकल्प प्रस्तुत नहीं किया गया।

संयंत्र एवं मशीनरी की अधिप्राप्ति में विलंब के कारण रासायनिक गुप की निर्माणियों में पूंजी बजट का उपयोग नहीं किया जा सका। निर्माणियों में उपरिव्यय अधिक था जिसके कारण उत्पादन लागत बढ़ गया। पिछले तीन वर्षों के रुझान के आधार पर वर्ष के प्रारम्भ में उत्पादों का निर्गम मूल्य निश्चित करने की व्यवस्था तब कारगर हो सकती थी जब लागत में अपसामान्य उतार-चढ़ाव पर निकट अनुश्रवण के लिए लागत नियंत्रण प्रणाली प्रभावी होती। तथापि, निर्माणियों के मामले में यह संभव नहीं था जहाँ दो प्रकार के नियंत्रण विद्यमान थे; कारखाना बजट समिति एवं त्रैमासिक वित्तीय पुनरीक्षण, जिनका ढांचागत विसंगतियों से कोई लेना देना नहीं था। परिणामस्वरूप, वर्ष के दौरान किसी उत्पाद के निर्गम मूल्य का उसके उत्पादन लागत से कोई संबंध नहीं था जिसके कारण लाभ/हानि में काफी उतार-चढ़ाव पाया गया।

सशस्त्र सेनाओं के लिए एकमात्र उत्पादन इकाई होने के कारण आयुध निर्माणियों से लागत नियंत्रण एवं कमी पर ध्यान दिये बिना उनपर प्रस्तुत मांगों की पूर्ति की अपेक्षा की जाती है।

पर्यावरण प्रबंधन प्रणाली प्रमाणन आई एस ओ 14001: 2004, जो सभी चयनित निर्माणियों के पास उपलब्ध है, के अनुपालन के लिए निर्माणियों ने एक पर्यावरण प्रबंधन नियम पुस्तक तैयार किया है। किन्तु निर्माणियों ने विशिष्ट पर्यावरण जोखिमों को चिन्हित नहीं किया या प्रगामी जोखिम न्यूनीकरण उपायों के लिए व्यापक योजना तैयार नहीं की। सभी निर्माणियों में पर्यावरण साधनों पर धन का निवेश कम था। पुनः उपयोग, सुरक्षित निस्तारण तथा कचरे का उपयोग ऐसे क्षेत्र हैं जिन पर निर्माणियों को ध्यान देने की ज़रूरत है, विशेषकर विस्फोटक कचरे के निस्तारण के संबंध में।

दुर्घटनाओं का सामान्य रुझान, विशेष रूप से आयुध निर्माणी इटारसी में, कर्मचारियों को सुरक्षा संबंधी प्रशिक्षण प्रदान करने में विफलता की ओर इंगित करता है। निर्माणियों ने ऊर्जा संरक्षण के लिए व्यवस्थाएं की हैं तथा ऊर्जा की बचत के बारे में

जानकारी दी है, परंतु ऊर्जा लेखापरीक्षा के भारी संख्या में लंबित अनुशंसाओं में भविष्य की महत्वपूर्ण बचतों की ओर निर्दिष्ट किया गया है जिनपर धन के निवेश की आवश्यकता होगी।

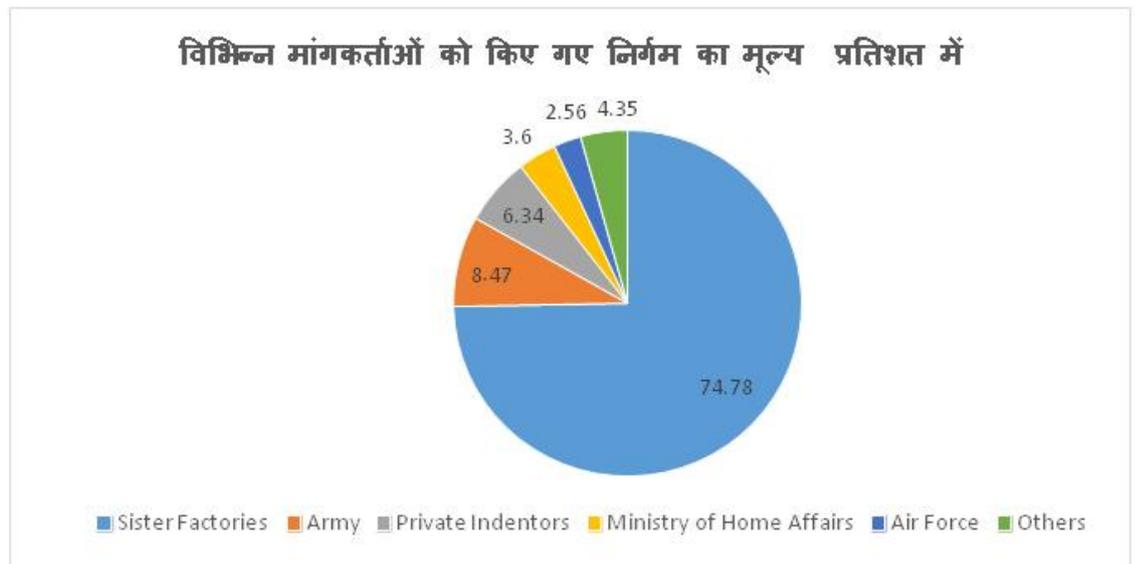
7.3.1 भूमिका

7.3.1.1 प्रचालन समूह

आयुध निर्माणियाँ पाँच उत्पादन आधारित प्रचालन समूहों में वर्गीकृत हैं। रासायनिक समूह की निर्माणियाँ शस्त्र एवं विस्फोटक (ए एंड ई) प्रचालन समूह के अंतर्गत एक उप-समूह में आती हैं। 2011-12 से 2013-14 के दौरान इस समूह का उत्पादन व्यय, कुल उत्पादन व्यय का 35 प्रतिशत था। 2011-12 से 2013-14 के दौरान चार रसायन निर्माता निर्माणियों यथा, आयुध निर्माणी भंडारा (ओ एफ बी ए), कार्डाइट निर्माणी अरुंकाडु (सी एफ ए), आयुध निर्माणी इटारसी (ओ एफ आई) एवं उच्च विस्फोटक निर्माणी किरकी (एच ई एफ) का औसत वार्षिक उत्पादन लागत ₹755 करोड़ था जो कि बोर्ड के कुल उत्पादन लागत का लगभग पाँच प्रतिशत था।

इन निर्माणियों द्वारा निर्मित प्रोपेलेंट तथा विस्फोटक प्राथमिक रूप से सहयोगी निर्माणियों की आवश्यकताओं की पूर्ति करते हैं (इसलिए इन्हें अंतर-निर्माणी मांग निर्माणियाँ कहा जाता है) जिससे सशस्त्र सेनाओं व गृह मंत्रालय (एम एच ए) जैसे मांगकर्ताओं को पूर्ण निर्मित गोलाबारूद आपूर्त किए जा सके। 2011-14 के दौरान चार रसायन उत्पादक निर्माणियों का निर्गम मूल्य ₹ 2174 करोड़ एवं वार्षिक निर्गम औसत ₹725 करोड़ था। रासायनिक निर्माणियों द्वारा किए गए निर्गम का मांगकर्ता-वार वितरण चार्ट 19 में दिखाया गया है।

चार्ट-19



7.3.1.2 संगठनात्मक ढांचा

इस प्रचालन समूह के लिए नीति निर्धारण, नियोजन एवं पर्यवेक्षण के लिए, बोर्ड का सदस्य (गोलाबारूद एवं विस्फोटक) उत्तरदायी होता है। निर्माणियों के प्रमुख महाप्रबंधक होते हैं। निर्माणियों में आंतरिक गुणवत्ता नियंत्रण का कार्य गुणवत्ता नियंत्रण अनुभाग द्वारा किया जाता है जिसके प्रमुख निर्माणियों के अपर/संयुक्त महाप्रबंधक होते हैं।

बोर्ड से स्वतंत्र महानिदेशक, गुणता आश्वासन (डी जी क्यू ए) उत्पादों का गुणवत्ता आश्वासन सुनिश्चित करता है। वह निर्माणियों में अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से अपना कार्य संपादित करता है। प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) कोलकाता, समेकित लेखाओं के संकलन व लागत नियंत्रण के साथ वित्तीय मामलों पर सलाह देने का कार्य भी करता है। प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) प्रत्येक निर्माणी में स्थित लेखा कार्यालय के माध्यम से कार्य करता है।

7.3.1.3 हमने यह लेखापरीक्षा क्यों संपादित की ?

फिलिंग निर्माणियों में प्रयुक्त भंडार का 76 प्रतिशत भाग आई एफ डी भंडार का होता है। आई एफ डी निर्माणियों का निष्पादन क्रमिक रूप से फिलिंग निर्माणियों के निष्पादन पर प्रभाव डालता है। अतः आई एफ डी निर्माणियों की पुनरीक्षण के महत्व को ध्यान में रखते हुए हमने अनुभव किया कि उत्पादन नियोजन, निष्पादन, गुणवत्ता, लागत नियंत्रण एवं पर्यावरण के क्षेत्रों पर ध्यान केन्द्रित करते हुए व्यापक समावेशन से प्रबंधन में सहायता मिलेगी तथा सरकार व संसद में नीति निर्धारण के लिए सामग्री उपलब्ध रहेगी।

रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों की लेखापरीक्षा के निष्कर्ष, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के 2008 के कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 4 के अध्याय III में दिये गये हैं जिसके प्रति रक्षा मंत्रालय (मंत्रालय) ने निम्नलिखित आश्वासन दिये:

वार्षिक उत्पादन लक्ष्य का निर्धारण

- “गोलाबारूद एवं विस्फोटक निर्माता निर्माणियों की उत्पादन क्षमता के अधिकतम उपयोग को ध्यान में रखते हुए लक्ष्य निर्धारण हेतु एक सुव्यवस्थित प्रणाली पर कार्य जारी है। रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों में क्षमता उत्पाद विशिष्ट है। साधारण शब्दों में कहें तो वैकल्पिक उपयोग सीमित है।”

लक्ष्य प्राप्ति में मशीनरी का उपयोग

- “गोलाबारूद मर्दों के लिए क्रमिक मांग प्रस्तुत की जाती है जिससे दीर्घावधि की आवश्यकता प्रदर्शित होती है। इससे संयंत्र व मशीनरी के अधिकतम उपयोग हेतु नियोजन में सहयोग मिलेगा।”

लागत नियंत्रण एवं मूल्य निर्धारण

- “निर्माणियों को मूल्य निर्धारण के दौरान समग्र उपरिव्यय तक सीमित रहने और उसे कम करने की सलाह दी गयी है। रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों में मूल्य निर्धारण का स्तर इस प्रकार रखने का प्रयास किया जाएगा कि लागत की वसूली वर्ष के दौरान ही सुनिश्चित की जा सके।”

पर्यावरण एवं सुरक्षा नियमों का अनुपालन

- “सभी निर्माणियों में अग्नि, विस्फोटक एवं पर्यावरण सुरक्षा केंद्र नई दिल्ली (सी एफ ई ई एस) एवं क्षेत्रीय सुरक्षा नियंत्रक पुणे (आर सी एस) द्वारा किए जाने वाले आवधिक सुरक्षा जांच के लिए सुविधा उपलब्ध करने की सलाह दी गई है। तथापि, अपवाद के मामलों में जहां विचलन की स्थिति उत्पन्न होती है, बोर्ड आवश्यकता पड़ने पर तत्काल कार्रवाई करता है तथा घटनाओं की पुनरावृत्ति रोकने का प्रयास करता है। निर्माणी स्तर पर ऐसे सभी मामलों को देखने के लिए सुरक्षा नियंत्रक के अधीन विशेषज्ञों का एक पृथक कार्यालय होता है।”

हमने मंत्रालय द्वारा संसद को दिये गए आश्वासनों के प्रभाव की पुनरीक्षण करने का निर्णय किया।

7.3.1.4 लेखापरीक्षा की संभावना एवं लेखापरीक्षित प्रतिदर्श

हमारी लेखापरीक्षा में 2011-12 से 2013-14 तक, तीन वर्षों के दौरान चार निर्माणियों के निष्पादन को शामिल किया गया। बोर्ड एवं चार निर्माणियों¹¹³, गुणता आश्वासन नियंत्रणालय (सैन्य विस्फोटक) पुणे, किरकी, भंडारा, इटारसी एवं अरुवंकाडु में अवस्थित गुणता आश्वासन स्थापना के अभिलेखों के प्रतिदर्श जांच के पश्चात हमारे लेखापरीक्षा निष्कर्ष सामने आए।

हमने चार निर्माणियों में 2011-12 से 2013-14 के दौरान 52 रासायनिक/प्रोपेलेंट मर्दों जिनकी उत्पादन लागत ₹1729 करोड़ थी, तथा जो कुल उत्पादन लागत (₹2266 करोड़) का 76 प्रतिशत था, को चयनित किया। चयन, उत्पादन लागत एवं

¹¹³ कार्डाइट निर्माणी अरुवंकाडु, उच्च विस्फोटक निर्माणी किरकी, आयुध निर्माणी भंडारा एवं आयुध निर्माणी इटारसी

मांगकर्ताओं, मुख्यतः सहयोगी निर्माणियों द्वारा मदों के सामरिक उपयोग पर आधारित था। जांच के लिए चयनित प्रतिदर्शों का विवरण अनुलग्नक XXVII में दिया गया है।

7.3.1.5 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य बोर्ड का अपने ग्राहकों को समय पर सही गुणवत्ता के उत्पाद उपलब्ध करने की योग्यता पर मत प्रकट करना था। लेखापरीक्षा के इस उद्देश्य को पूरा करने के लिए निर्मित प्रमुख उद्देश्यों का ध्येय यह आश्वासन प्राप्त करना था कि:

- बोर्ड ने मांगकर्ताओं की आवश्यकता व निर्माणियों की क्षमता के आधार पर निर्माणियों के लिए उत्पादन लक्ष्य निर्धारित किया तथा निर्माणियों द्वारा लक्ष्य समय पर पूर्ण किया गया;
- निर्माणियाँ उत्पादन योजना पर कार्यान्वयन हेतु अपने संसाधनों को व्यवस्थित करने व उपयोग करने में सक्षम थीं;
- सशक्त गुणवत्ता नियंत्रण उपायों से मांगकर्ताओं को अच्छी गुणवत्ता के विस्फोटक/प्रोपेलेंट का समय से निर्गम सुनिश्चित किया जा सका;
- निर्माणियों ने कोष का उपयोग करने तथा उत्पादन में लागत नियंत्रण रखने के लिए ज़रूरी प्रयास किए, एवं
- निर्माणियों ने जोखिम आकलन के आधार पर बोर्ड की सशक्त पर्यावरण नीति व प्रक्रियाओं का अनुपालन किया।

7.3.1.6 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों पर आश्वासन हेतु मानदंड तय करने के लिए निम्नांकित साधनों को चिन्हित किया गया:

- अधिप्राप्ति नियमपुस्तक 2010, सामग्री प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति नियमपुस्तक 2005, आयुध निर्माणी बोर्ड की मानक प्रचालन प्रक्रिया;
- वायु (प्रदूषण नियंत्रण एवं रोकथाम) अधिनियम 1981 तथा जल (प्रदूषण नियंत्रण एवं रोकथाम) अधिनियम 1974;
- भारतीय मानक ब्यूरो द्वारा स्वीकृत आई एस ओ 14001: 2004 'पर्यावरण प्रबंधन प्रणाली -उपयोग के दिशानिर्देश के साथ आवश्यकता'; एवं
- भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2008 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 4 पर कार्रवाई टिप्पणी में संसद को दिये गए आश्वासन।

7.3.1.7 लेखापरीक्षा कार्यविधि

अगस्त 2014 में आयोजित एक आरंभ बैठक के दौरान लेखापरीक्षा के उद्देश्यों व कार्यविधि पर बोर्ड के साथ चर्चा की गई तथा लेखापरीक्षा के क्षेत्रों पर सहमति हुई। लेखापरीक्षा मानदंड के प्रति निष्पादन के मूल्यांकन हेतु अगस्त-अक्टूबर 2014 की अवधि के दौरान उपर्युक्त पैरा 7.3.1.4 में दर्शाई गई चयनित इकाइयों में विस्तृत लेखापरीक्षा संपादित की गई। निर्माणियों की लेखापरीक्षा में दस्तावेजों की जांच व लेखापरीक्षा ज्ञापन एवं प्रश्नावली जारी कर सूचनाओं का संकलन किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान निर्माणियों में उपयोग किए जा रहे कंप्यूटरीकृत पैकेज से प्राप्त आकड़ों को भी विश्लेषित किया गया।

दिसंबर 2014 में मंत्रालय व बोर्ड को प्रारूप प्रतिवेदन सौंप दिया गया तथा जून 2015 में बोर्ड के साथ आयोजित 'समापन बैठक' में उस पर चर्चा की गई। यद्यपि बोर्ड ने जून 2015 में अपनी प्रतिक्रिया प्रस्तुत कर दी थी, पर उत्तर प्रस्तुत करने की छह सप्ताह की निर्धारित अवधि बीत जाने के बाद भी मंत्रालय का उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2015)। प्रतिवेदन को अंतिम रूप देते समय बोर्ड के उत्तर तथा 'समापन बैठक' के दौरान हुए विचार-विमर्श को दृष्टिगत रखा गया। यथासंभव बोर्ड व निर्माणियों की उत्तम व्यवस्थाओं को भी प्रकाश में लाया गया।

7.3.1.8 आभार

बोर्ड के अध्यक्ष, बोर्ड में गोलाबारूद एवं विस्फोटक समूह के सदस्य, निर्माणियों के वरिष्ठ महाप्रबंधक/महाप्रबंधक एवं लेखा अधिकारी तथा चारो रसायन निर्माता निर्माणियों में उपस्थित गुणता आश्वासन स्थापनाओं द्वारा प्रदत्त सहयोग के लिए हम आभार व्यक्त करते हैं। उनके द्वारा प्रदत्त सूचनाओं से लेखापरीक्षा के नियोजन व क्रियान्वयन में सहयोग मिला जिससे अनुशंसाएँ प्रस्तुत की जा सकीं जो बोर्ड व रक्षा मंत्रालय के स्तर पर प्रबंधन में सहायक सिद्ध होंगी।

इस प्रतिवेदन में प्रयुक्त शब्द-संक्षेप व पदों की सूची क्रमशः परिशिष्ट III व IV में दी गयी हैं।

7.3.2 मांगकर्ताओं की आवश्यकताओं की पूर्ति

लेखापरीक्षा उद्देश्य 1: बोर्ड ने मांगकर्ताओं की आवश्यकता व निर्माणियों की क्षमता के आधार पर निर्माणियों के लिए उत्पादन लक्ष्य निर्धारित किया तथा निर्माणियों द्वारा लक्ष्य समय पर पूर्ण किया गया।

7.3.2.1 ग्राहकों की आवश्यकता के संदर्भ में लक्ष्य निर्धारण

वर्ष के आरंभ के पूर्व बोर्ड को स्थिर मांगपत्र की आवश्यकता होती है जिनके आधार पर रासायनिक निर्माणियों के लिए लक्ष्य निर्धारित किए जाते हैं जिससे निर्माणियों को उत्पादन हेतु पर्याप्त समय मिल सके। वर्ष 2008 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या पी ए 4 के अध्याय III के पैरा 3.7.1 पर तैयार कार्रवाई टिप्पणी (ए टी एन) में मंत्रालय ने संसद को आश्वासन दिया था कि “विस्फोटक निर्माता निर्माणियों की उत्पादन क्षमता के अधिकतम उपयोग को ध्यान में रखते हुए लक्ष्य निर्धारण हेतु एक सुव्यवस्थित प्रणाली पर कार्य चल रहा है”। इस आश्वासन से, लेखापरीक्षा उद्देश्य के प्रति हमारी लेखापरीक्षा के मानदंड तय हुए।

गोलाबारूद मर्दों के लिए थल सेना प्रमुख मांगकर्ता है जिसके लिए रासायनिक ग्रुप की निर्माणियाँ प्रदायक का कार्य करती हैं। ‘पंचवर्षीय क्रमिक अधिप्राप्ति माँगपत्र’ (2009-10 से 2013-14) की अवधारणा जनवरी 2010 में प्रवर्तित हुई जिसमें थल सेना की बहुवर्षीय आवश्यकता¹¹⁴ को दिखाया गया। थल सेना ने इस तरह की बहुवर्षीय मांग केवल गोलाबारूद के मामले में ही प्रस्तुत की।

विगत वर्ष के नवंबर/दिसंबर में आयोजित वार्षिक लक्ष्य निर्धारण बैठक के माध्यम से गृह मंत्रालय, जो कि अर्धसैनिक बलों के लिए गोलाबारूद एवं विस्फोटक की अधिप्राप्ति करता है, के लिए लक्ष्य का निर्धारण किया जाता है। अप्रैल 2010 में बोर्ड द्वारा पहली बार क्रमिक योजना प्राप्त की गई किन्तु वह भी संभावित इच्छित मर्दों की ही सूची है। वायु सेना, जिसकी आवश्यकता उत्पादन श्रृंखला का बहुत लघु भाग¹¹⁵ है, अपनी आवश्यकता वार्षिक माँगपत्र के माध्यम से ही प्रदान करता है।

7.3.2.2 ग्राहकों की आवश्यकता में संशोधन: वार्षिक तथा बहुवर्षीय संभाव्य आवश्यकता/मांग

यह देखा गया कि थल सेना, जनवरी 2010 में प्रस्तुत क्रमिक माँगपत्र में दर्शाई गयी आवश्यकता पर केवल 2013-14 को छोड़कर पूरी तरह कायम रहा। परिणामस्वरूप, बोर्ड के पास 2011-12 से 2012-13 के वर्षों के लिए थल सेना की स्थिर मांग उपलब्ध थी। 2013-14 में थल सेना ने अपनी आवश्यकता, अधिकांशतः मांग को कम करने के लिए संशोधित किया। किन्तु बोर्ड द्वारा निर्माणियों को पहले से दिया गया लक्ष्य, थल सेना के संशोधन के बावजूद संशोधित नहीं किया गया।

ऐसी स्थिति गृह मंत्रालय के साथ नहीं थी जिसने अपने अप्रैल 2010 के क्रमिक योजना के संदर्भ में वार्षिक आवश्यकता को कई बार संशोधित किया। परंतु संशोधित

¹¹⁴ इस योजना में छीजन उत्पत्ति के रुझान के आधार पर न्यूनतम अपरिहार्य आवश्यकता को दिखाया जाता है।

¹¹⁵ 2011-14 के दौरान रासायनिक निर्माणियों के कुल निर्गम मूल्य का तीन प्रतिशत।

वार्षिक आवश्यकता के बारे में बोर्ड को सूचित किया गया जिससे उत्पादन कार्यक्रम पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की संभावना नहीं थी।

7.3.2.3 क्षमता के संदर्भ में लक्ष्य निर्धारण

मांगकर्ताओं की मांग के अतिरिक्त, बोर्ड को लक्ष्य निर्धारित करते समय निर्माणियों में उपलब्ध क्षमता तथा उत्पादन में आने वाले व्यवधानों को भी ध्यान में रखना पड़ता है।¹¹⁶ लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया कि निर्माणियों ने उत्पादन हेतु उत्पाद आधारित क्षमता का आकलन किया,¹¹⁷ यद्यपि इसे समय-समय पर बोर्ड को सूचित नहीं किया जा रहा था। प्रतिदर्श उत्पादों के संबंध में, तीन निर्माणियों में सूचित क्षमता के साथ, लक्ष्य के संबंध को तालिका 42 में दर्शाया गया है (कार्डाइट निर्माणी अरुवकाडु को छोड़कर जिसने उत्पादों के मध्य क्षमता का विभाजन नहीं किया था)।

तालिका 42: क्षमता के संबंध में लक्ष्य

वर्ष	क्षमता के प्रतिशत के रूप में लक्ष्य					योग
	मामलों की संख्या ¹¹⁸					
	< 20	21-50	51- 80	81-100	>100	
2011-12	4	5	3	2	5	19
2012-13	4	4	3	2	6	19
2013-14	2	10	3	0	4	19
योग	10	19	9	4	15	57
मार्च तक 100 प्रतिशत लक्ष्य पूर्ण होने के मामलों की संख्या	4	7	2	1	3	

(स्रोत: (i) ओ एफ आई, ओ एफ बी ए, तथा एच ई एफ के अभिलेखों में उपलब्ध संयंत्र क्षमता एवं (ii) मार्च का मासिक उपलब्धि प्रतिवेदन)

51 प्रतिशत मर्दों के लिए क्षमता के 50 प्रतिशत से कम लक्ष्य निर्धारित किया गया। तथापि लक्ष्य की प्राप्ति का इस बात से कोई संबंध नहीं था कि लक्ष्य क्षमता के अनुरूप थे। ऐसे मामलों में भी जहां लक्ष्य क्षमता से अधिक निर्धारित किए गए थे, इन लक्ष्यों के प्रति उपलब्धि वैसी ही थी जैसी कि अन्य श्रेणियों में, जहां क्षमता से कम लक्ष्य निर्धारित किए गए थे (तालिका 42)।

¹¹⁶बोर्ड के सामग्री प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति नियम पुस्तक 2005 (एम एम पी एम) का पैरा 3.7.3

¹¹⁷ गोलाबारूद एवं विस्फोटक दोनों ग्रुप की निर्माणियों के लिए आवश्यकता (भविष्य) एवं उपलब्ध क्षमता के विश्लेषण हेतु श्री बी एन सिंह, वरिष्ठ महाप्रबंधक गोलाबारूद निर्माणी किरकी, की अध्यक्षता में एक सात सदस्यीय समिति का गठन किया गया (अप्रैल 2010)। दिसंबर 2010 में बोर्ड को प्रस्तुत प्रतिवेदन में कुछ उत्पादों के लिए क्षमता वृद्धि की सिफारिश की गयी। प्रतिवेदन पर कार्यान्वयन अभी शेष था।

¹¹⁸ एक मशीन एक से अधिक उत्पादों के लिए प्रयोग की जा सकती है इसलिए तालिका में मर्दों की संख्या न लेकर मामलों की संख्या को लिया गया है।

उत्तर में बोर्ड ने कहा कि संयंत्र की क्षमता एवं उत्पादन की क्षमता में 1:1 का अनुपात कायम नहीं रखा जा सकता क्योंकि कई प्रोपेलेंट का प्रक्रम एक ही होता है जिससे अनेक प्रकार के उत्पादों के निर्माण के लिए संशोधनों का एक ही सेट उपयोग किया जाता है। अतः एक मद के उत्पादन की क्षमता, उसी प्रकार के अन्य उत्पादों के उत्पादन की मात्रा से प्रभावित होती है।

बोर्ड का उत्तर, लक्ष्य एवं उपलब्ध क्षमता के मध्य तारतम्य न होने संबंधी लेखापरीक्षा की आपत्ति की, पुष्टि करता है। समापन बैठक (जून 2015) में, बोर्ड इस बात से सहमत था कि रासायनिक निर्माणियाँ संयंत्र एवं मशीनरी की उपलब्धता से सीमित नहीं थीं बल्कि लक्ष्य की प्राप्ति, निर्माण हेतु सामग्री की समय से उपलब्धता पर अधिक निर्भर करती थी।

7.3.2.4 निर्माणियों को लक्ष्य के बारे में सूचना: वार्षिक लक्ष्य व संशोधन

बोर्ड के अधिप्राप्ति नियम पुस्तक के अनुलग्नक-1 व पैरा 5.5.2 के अनुसार, उत्पादन कार्यक्रम¹¹⁹ के छह माह पूर्व निर्माणियों को लक्ष्य की सूचना प्रदान करनी होती है। अन्य प्रचालन समूहों को मार्च के अंत तक अपना लक्ष्य पूरा करना होता है, इसके विपरीत रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों को प्रतिवर्ष जनवरी तक लक्ष्य पूर्ण करना होता है। यह, इस बात को सुनिश्चित करने के लिए किया जाता है कि फिलिंग निर्माणियों को (जहां गोलाबारूद का संयोजन किया जाता है) थल सेना /अन्य मांगकर्ताओं की आवश्यकता को मार्च तक पूरा करने के लिए दो माह का समय मिल जाय।

बोर्ड ने पिछले वर्ष के जनवरी माह में निर्माणियों को वार्षिक लक्ष्य के बारे में सूचित किया; यद्यपि इन लक्ष्यों को उत्पादन वर्ष के दौरान संशोधित किया गया। उदाहरण के लिए, अप्रैल 2011- मार्च 2012 का मूल लक्ष्य मई 2011 में संशोधित किया

¹¹⁹ बोर्ड द्वारा निर्धारित लक्ष्य के अतिरिक्त, रासायनिक ग्रुप की निर्माणियाँ गोलाबारूद फिलिंग निर्माणियों से अंतर निर्माणी मांग भी प्राप्त करती हैं। उच्च विस्फोटक निर्माणी, किरकी ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि उन्होंने फिलिंग निर्माणियों से द्विवर्षीय मांग प्राप्त की। यह देखा गया कि बोर्ड द्वारा दिया गया लक्ष्य, गोलाबारूद निर्माणियों द्वारा सूचित मांग से मेल नहीं खाता था। उच्च विस्फोटक निर्माणी, किरकी में टी एन टी का उत्पादन एक उदाहरण है। 2012-13 में निर्माणी ने बोर्ड को सूचित किया कि फिलिंग निर्माणियों के पास टी एन टी का पर्याप्त स्टॉक है और वे सामग्री ग्रहण नहीं कर रही हैं, जिसके कारण एच ई एफ में टी एन टी का भंडारण, मैगजीन भंडारण की विस्फोटक सीमा अर्थात् बोर्ड द्वारा दी गई सीमा से अधिक हो गया है। बोर्ड ने उत्तर में कहा कि समान्यतया, एच ई एफ को टी एन टी का लक्ष्य, मांगकर्ताओं द्वारा दिये गए गोलाबारूद के लक्ष्य के आधार पर आकलित किया जाता है, जो फिलिंग निर्माणियों के अगले वित्त वर्ष के अप्रैल माह में टी एन टी के उपलब्ध स्टॉक के बारे में सूचित करने के पश्चात पुनरीक्षित किया जाता है। अतः रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों के लक्ष्य निर्धारण के दौरान फिलिंग निर्माणियों के अंतिम स्टॉक की स्थिति को ध्यान में रखना आवश्यक है। इसके लिए लक्ष्य का निर्धारण, गोला बारूद निर्माणियों से विचार-विमर्श करने के पश्चात किया जाना चाहिए।

गया। 2012-13 के दौरान, मई 2012 में संशोधन किया गया। 2013-14 में, बोर्ड द्वारा पिछले वर्षों की तुलना में तीन माह पूर्व अर्थात् अक्टूबर 2012 में, लक्ष्य के बारे में सूचित किया गया, यद्यपि बाद में मई 2013 में लक्ष्य को संशोधित किया गया। चूंकि बोर्ड द्वारा लक्ष्य की प्राप्ति में मांग की स्थिरता एक महत्वपूर्ण घटक है, वर्ष के मध्य में संशोधन से भंडार के प्रावधान में समस्या आती है जो अंततः उत्पादन पर बुरा प्रभाव डालता है।

हर वर्ष प्रतिदर्श उत्पाद श्रृंखला के मामले में औसत रूप से 66 प्रतिशत संशोधन किए गए (तालिका 43)। 2011-12 से 2012-13 के दौरान, 62 मामलों (43 प्रतिशत) में लक्ष्य को बढ़ाया गया, 33 मामलों (23 प्रतिशत) में कम किया गया, जबकि शेष 50 मामलों (34 प्रतिशत) में यथा स्थिति कायम रही। लक्ष्य वृद्धि के 62 मामलों में से 44 मामलों में, निर्माणियाँ लक्षित मात्रा प्राप्त नहीं कर सकीं। 17 मामलों में, निर्माणियाँ मूल लक्ष्य को भी पूरा नहीं कर सकीं (अनुलग्नक-XXVIII)। लक्ष्य में कमी के 23 मामलों में, निर्माणियों ने लक्ष्य पूरा किया किन्तु 12 अन्य ऐसे मामले आए जहां लक्ष्य में कमी के बावजूद निर्माणियाँ उन्हें पूरा नहीं कर सकीं।

तालिका 43: वर्ष के दौरान मूल एवं संशोधित लक्ष्य की तुलना

वर्ष	संशोधन की प्रकृति	ओ एफ बी ए	ओ एफ आई	एच ई एफ ¹²⁰	सी एफ ए	योग
2011-12	लक्ष्य में वृद्धि (संख्या)	14	7	3	8	32
	लक्ष्य में कमी (संख्या)	1	1	1	0	3
	यथास्थिति (संख्या)	4	4	4	1	13
	योग	19	12	8	9	48
2012-13	लक्ष्य में वृद्धि (संख्या)	0	4	3	5	12
	लक्ष्य में कमी (संख्या)	5	2	0	2	9
	यथास्थिति (संख्या)	14	7	5	2	28
	योग	19	13	8	9	49 ¹²¹
2013-14	लक्ष्य में वृद्धि (संख्या)	9	4	3	2	18
	लक्ष्य में कमी (संख्या)	7	5	3	6	21
	यथास्थिति (संख्या)	3	3	2	1	9
	योग	19	12	8	9	48

(स्रोत: 2011-12 से 2013-14 के दौरान आयुध निर्माणी बोर्ड द्वारा आयुध निर्माणियों को सूचित लक्ष्य से निष्कर्षित)

¹²⁰इसके अतिरिक्त, छह मद इनिशिएटर्स थे जिनके लिए लक्ष्य एच ई एफ ने, बोर्ड के बजाय गोलाबारूद निर्माणी किरकी से प्राप्त किया था। इन मदों को तालिका में शामिल नहीं किया गया है।

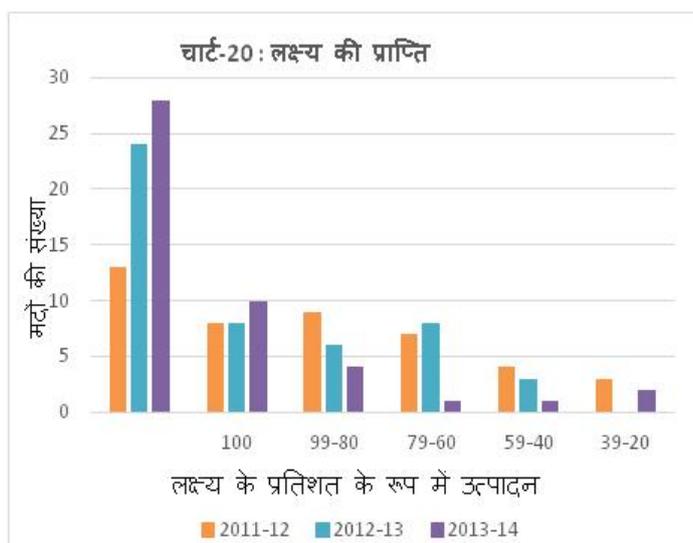
¹²¹ 2012-13 में ओ एफ इटारसी को एक अतिरिक्त मद का लक्ष्य दिया गया।

2011-12 से 2013-14 के दौरान, मूल लक्ष्यों में बदलाव के प्रमुख कारण निम्नलिखित थे: (i) अप्रैल 2011 में सभी संबन्धित निर्माणियों से विस्फोटक एवं प्रोपेलेंट के वास्तविक स्टॉक की पुनरीक्षण; एवं (ii) 2013-14 के दौरान, फिलिंग निर्माणियों में संघटकों की सीमित उपलब्धता। 2012-13 के दौरान मूल लक्ष्य में संशोधन का कोई कारण नहीं बताया गया।

बोर्ड ने कहा कि, मांगकर्ताओं द्वारा संशोधन किए जाने के कारण ये बदलाव आवश्यक थे। परंतु यह तथ्य बोर्ड द्वारा पूर्व में दिये गये कारण से मेल नहीं खाता। बोर्ड में संशोधन के मामले अत्यधिक थे। इस संशोधनों का थल सेना की आवश्यकता में हुए बदलाव से कोई संबंध नहीं था। बोर्ड में, वर्ष के दौरान, संशोधन कर लक्ष्य को बढ़ाने का कोई विशिष्ट आधार उपलब्ध नहीं था और कई मामलों में निर्माणियां वर्ष के लिए तय, मूल लक्ष्य को भी पूरा नहीं कर सकीं। समापन बैठक के दौरान बोर्ड ने लेखापरीक्षा की आपत्ति को स्वीकार किया कि वर्ष के मध्य में लक्ष्य में वृद्धि/ कमी करने से भंडार के प्रावधान पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

7.3.2.5 लक्ष्य की प्राप्ति

2013-14 में, मार्च के अंत तक, 83 प्रतिशत उत्पादों के मामले में, 2011-12 के 48 प्रतिशत की तुलना में लक्ष्य का 80 प्रतिशत भाग पूरा कर लिया गया था। समग्र रूप से, 2011-12 2013-14 के दौरान, 10 मद् लक्ष्य प्राप्ति दर के निचले आयाम से 60 प्रतिशत एवं अधिक का आयाम प्राप्त कर सके (चार्ट 20)। किन्तु रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों को



अपना उत्पादन लक्ष्य जनवरी तक पूरा करना होता है जिससे गोलाबारूद फिलिंग निर्माणियां मार्च तक अपना लक्ष्य पूरा कर सकें। प्रतिवर्ष लक्ष्य की सूचना देते समय बोर्ड ने जनवरी की समय सीमा पर जोर दिया।

प्रभाव के आकलन के लिए, जनवरी व मार्च को अंतिम सीमा मानते हुए, कुछ मूल उत्पादों पर लक्ष्य की प्राप्ति के संदर्भ में निर्माणियों के निष्पादन की तुलना की गई, जिसके परिणाम तालिका 44 में दिये गए हैं। (आगे का विवरण अनुलग्नक XXVIII में दिया गया है)

तालिका 44: जनवरी व मार्च तक लक्ष्य प्राप्ति की प्रतिशतता

मद	लक्ष्य प्राप्ति का प्रतिशत					
	2011-2012		2012-2013		2013-2014	
	जनवरी 2012	मार्च 2012	जनवरी 2013	मार्च 2013	जनवरी 2014	मार्च 2014
आयुध निर्माणी भंडारा						
एन जी बी 204	100	100	36	85	77	100
एन जी बी 221	53	60	51	59	95	100
एन जी बी 241	42	60	61	100	91	100
आर डी एक्स/टी एन टी 60:40 ए	17	24	33	47	57	100
आर डी एक्स/टी एन टी 60:40 B	22	31	37	50	46	89
आर डी एक्स/डब्ल्यू ए एक्स 88:12	41	54	40	51	71	91
आर डी एक्स/डब्ल्यू ए एक्स 95:5	0	0	34	39	58	86
आयुध निर्माणी इटारसी						
पिनाका	74	94	47	71	46	78
बाल पाउडर 5.56 मि.मी.	72	94	63	86	83	100
बाल पाउडर 7.62 मि.मी.	58	80	51	74	69	100
उच्च विस्फोटक निर्माणी किरकी						
टी एन टी	69	92	45	66	96	100
कार्डाइट निर्माणी अरुंकाडु						
130 मि.मी. आर वी सी	61	100	69	100	74	83
105 मि.मी. आई एफ जी एन सी	80	100	61	78	68	99

(स्रोत: निर्माणियों का जनवरी और मार्च का उपलब्धि प्रतिवेदन)

तालिका 44 दर्शाता है कि निर्माणियाँ प्रत्येक वर्ष जनवरी तक लक्ष्य पूरा करने में विफल रहीं। निर्माणियों ने लक्ष्य की पूर्ति में विफलता के लिए निम्नलिखित कारण भी बताए:

- जब नए उत्पाद का उत्पादन आरंभ होता है तो उसके विकास में समय लगता है। जैसे आकाश प्रोपेलेंट: आयुध निर्माणी इटारसी एवं 81 मि.मी. व 120 मि.मी. गोलाबारूद के लिए अगमेंटेड चार्जस: उच्च विस्फोटक निर्माणी, किरकी;
- महानिदेशक गुणता आश्वासन स्थापना (डी जी क्यू ए ई) के प्रतिनिधि के रूप में, प्रत्येक निर्माणी में संलग्न, गुणता आश्वासन स्थापना द्वारा गुणवत्ता जांच में लगने वाला समय;

- प्रोपेलेंट के प्रूफ परीक्षण में विलंब।

अधिप्राप्ति एवं प्रूफ परीक्षण में लगने वाले अधिक समय के बारे में, आगे के पैराग्राफों 7.3.3, 7.3.4 व 7.3.5 में चर्चा की गई है। नए उत्पादों के उत्पादन में आने वाली बाधाओं के संबंध में, निर्माणियों को उत्पाद के थोक उत्पादन स्वीकृति के पूर्व, प्रथम लाट के प्रूफ जांच में सफल हो जाने के पश्चात, लक्ष्य प्रदान किए जाते हैं। अतः विकास में लगने वाले समय को एक घटक नहीं माना जा सकता।

7.3.2.6 उत्पादन में कमी का प्रभाव

कमी का, फिलिंग निर्माणियों के थल सेना के माँगपत्रों की पूर्ति पर पड़ने वाले प्रभाव का आकलन किया गया। कमी का, फिलिंग निर्माणियों को रसायनों के निर्गम में विलंब, के प्रभाव का सीधा संबंध स्थापित करना कठिन है क्योंकि गोलाबारूद में कई संघटक होते हैं, प्रोपेलेंट जिसका एक भाग है, हालांकि महत्वपूर्ण भाग है। तथापि कुछ मर्दों पर फिलिंग निर्माणियों द्वारा इसका सीधा संबंध बताया गया। जैसे आयुध निर्माणी, चांदा व आयुध निर्माणी, बदमल में, ऐसे संदर्भ देखे गए जब निर्माणियों ने कार्डाइट निर्माणी अरुंकाडु को सूचित किया कि प्रोपेलेंट कि समय पर आपूर्ति न होने के कारण उत्पादन बंद हो गया है। रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों द्वारा, प्रतिवर्ष जनवरी तक आपूर्ति सुनिश्चित करने में अयोग्यता के कारण बोर्ड द्वारा गोलाबारूद के माँगपत्रों को पूरा करने की प्रक्रिया पर बुरा प्रभाव पड़ा¹²² (तालिका-45)।

तालिका 45: उत्पादन में चूक के कारण फिलिंग निर्माणियों पर पड़ने वाला प्रभाव

रासायनिक मद	वर्ष	निर्माणी	रासायनिक निर्माणी के उत्पादन में कमी	गोलाबारूद से संबंध	फिलिंग निर्माणी	गोलाबारूद के निर्गम में कमी
प्रोपेलेंट 40 मि.मी. पी एफ एफ सी	2012-13	ओ एफ भंडारा	73 प्रतिशत	कारतूस 40 मि.मी. पी एफ एफ सी	ओ एफ के	51 प्रतिशत
आर डी एक्स/टी एन टी 60:40 ए & बी	2012-13	ओ एफ भंडारा	64 प्रतिशत	125 मि.मी. एच ई	ओ एफ बी एल	81 प्रतिशत
पिनाका प्रोपेलेंट	2012-13	ओ एफ इटारसी	53 प्रतिशत	पिनाका (पी एफ)	ओ एफ सी एच	57 प्रतिशत

(स्रोत : ओ एफ भंडारा, ओ एफ इटारसी, ओ एफ के, ओ एफ बी एल एवं ओ एफ सी एच का 2012-13 का उपलब्धि प्रतिवेदन)

¹²² 1:1 का अनुपात स्थापित करना कठिन है, क्योंकि गोलाबारूद में कई संघटक होते हैं, प्रोपेलेंट जिसका एक भाग है, हालांकि महत्वपूर्ण भाग है।

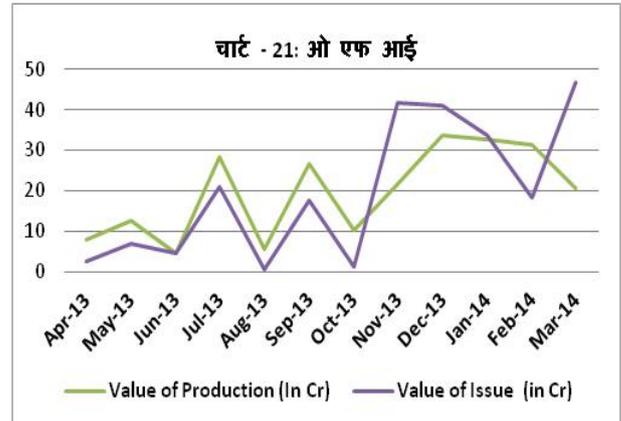
उत्तर में, बोर्ड ने कहा कि (जून 2015) निर्माणियों को लक्ष्य, अगले 12 महीनों की अवधि में पूरा करने के लिए दिया जाता है तथा प्रति वर्ष जनवरी में, आपूर्त करने के लिए प्रोपेलेंट की आपूर्ति 10 माह में पूरा करने हेतु दबाव बनाना संभव नहीं है। समापन बैठक के दौरान निर्माणियों ने यह बात स्वीकार किया कि यदि रासायनिक निर्माणियों के लिए, उत्पादन वर्ष जनवरी से दिसंबर माना जाय तो इस समस्या से बचा जा सकता है।

वर्तमान व्यवस्था से, फिलिंग निर्माणियों के निष्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है, इसलिए रासायनिक ग्रुप की निर्माणियों के लिए इसे बेहतर किया जाना चाहिए, जिससे कि वे जनवरी माह में समाप्त होने वाले 12 माह के उत्पादन कार्यक्रम के आधार पर कार्य कर सकें। समापन बैठक के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा प्रस्तावित किया गया कि इन निर्माणियों को द्विवर्षीय लक्ष्य प्रदान किया जा सकता है। थल सेना द्वारा दीर्घ अवधि की आवश्यकता (2014-15 से 2018-19) प्रस्तुत किए जाने कि स्थिति में, कार्यक्रम में ऐसा बदलाव किया जा सकता है। बोर्ड ने इन प्रस्तावों को स्वीकार किया।

7.3.2.7 अंतिम तिमाही में उत्पादन का चरम

उत्पादन के रुझान को देखने पर जात हुआ कि निर्माणियों में केवल अंतिम तिमाही:

जनवरी-मार्च के दौरान उत्पादन चरम पर होता है। अतः जैसा कि आवश्यक है, निर्माणियाँ जनवरी तक लक्ष्य को पूरा करने में अक्षम हैं। चार्ट 21 में, 2013-14 के दौरान, आयुध निर्माणी इटारसी के रुझान को दर्शाया गया है।¹²³ रक्षा मंत्रालय ने देखा (जुलाई 2012) कि उत्पादन को अंतिम तिमाही तक विस्तारित करना ज़रूरी नहीं था। आगे, मंत्रालय ने निदेश दिया कि "उत्पादन का मूल्य जहाँ तक संभव हो, चारो तिमाहियों में बराबर होना चाहिए।"



बोर्ड ने अंतिम तिमाही में तैयार उत्पादों के अधिकतम निर्गम को स्वीकार किया, और कहा कि इस क्षेत्र में निष्पादन में सुधार के लिए गंभीर प्रयास किए जा रहे हैं।

¹²³ उत्पादन के रुझान को प्रदर्शित करने के लिए 2013-14 का चयन पूर्व प्रथा के अनुसार किया गया। 2011-12 से 2013-14 की लेखापरीक्षा अवधि के दौरान आयुध निर्माणी इटारसी में यह उत्पादन का सबसे अच्छा वर्ष था।

7.3.2.8 उत्पादन आंकड़ों की विश्वसनीयता

रक्षा लेखापरीक्षा विभाग के नियमपुस्तक भाग VI (डी ए डी ओ एम) के पैरा 668 एवं 670 के अनुसार, जांच में स्वीकृत निर्मित मद, मांगकर्ताओं को उत्पादन निर्गम वाउचर के माध्यम से निर्गमित किए जाते हैं तथा निर्गम का कुल मूल्य संबन्धित सेवा शीर्ष¹²⁴ के नामे किया जाता है।

तथापि, यह देखा गया कि निर्माणियों ने 'अग्रिम निर्गम वाउचर' तैयार किया जिसमें उन्होंने बिना वास्तविक निर्गम के थल सेना से भुगतान के लिए मांग प्रस्तुत की। लेखागत अनियमितताओं¹²⁵ व उत्पादन आंकड़ों में हेर-फेर को ध्यान में रखते हुए, महानियंत्रक रक्षा लेखा (सी जी डी ए), नई दिल्ली ने सभी नियंत्रक वित्त एवं लेखा (निर्माणियाँ)¹²⁶ को अक्टूबर 2007 में अनुदेश दिया कि वे बिना प्रेषण विवरण के अग्रिम निर्गम वाउचर को स्वीकार न करें।

हमने 2013 के अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 30 के पैरा 6.1.4.1 में, इस विषय पर टिप्पणी की है। मंत्रालय ने, अपनी कार्रवाई टिप्पणी में (मार्च 2015) कहा कि ऐसी स्थिति से बचने के लिए नियोजन, उत्पादन एवं निर्गम पर सघन अनुश्रवण सुनिश्चित किया जा रहा है। इसके बावजूद, यह देखा गया कि चयनित मदों के लिए, चार में से तीन निर्माणियों में यह व्यवस्था अब भी विद्यमान थी। 2011-14 के दौरान ₹141 करोड़ के अग्रिम वाउचर तैयार किए गए, जो कि कुल निर्गम का औसतन 8 प्रतिशत था (तालिका 46)।

तालिका 46: निर्माणी-वार अग्रिम वाउचरों का मूल्य

निर्माणी	अग्रिम वाउचरों का मूल्य (₹ करोड़ में)			
	2011-12	2012-13	2013-14	योग
ओ एफ आई	3.3	12.6	59.9	75.8
ओ एफ बी ए	17.7	19.4	15.4	52.5
एच ई एफ	4.1	2.6	5.8	12.5
योग	25.1	34.6	81.1	140.8
निर्गम का कुल मूल्य	573.7	531.0	621.3	1726.1
कुल निर्गम पर अग्रिम वाउचरों का प्रतिशत	4.4	6.5	13.1	8.2

(स्रोत: ओ एफ आई, ओ एफ बी ए एवं एच ई एफ के निर्गम वाउचर)

¹²⁴ बोर्ड अपने सारे राजस्व व्यय को लेखा शीर्ष 2079 के नामे करता है। रक्षा स्थापना को निर्गम के समय लेखे में (-) डेबिट होता है और साथ ही सेवा शीर्ष 2076 के नामे किया जाता है।

¹²⁵ लेखे में छद्म लाभ का दर्ज होना, उत्पादन लागत एवं जारी कार्य के आंकड़ों में हेर-फेर, निर्गम का मूल्य एवं निर्माण शीर्ष के अंतर्गत दर्ज वास्तविक व्यय के मध्य असमानता आदि।

¹²⁶ नियंत्रक, वित्त एवं लेखा (निर्माणियाँ), क्षेत्रीय आधार पर एक समूह की निर्माणियों के लिए पी सी ए (निर्माणियाँ) के अंतर्गत कार्य करता है।

2013-14 में, आयुध निर्माणी इटारसी में, अग्रिम वाउचर तैयार करने के मामले सर्वाधिक थे जो 2012-13 के स्तर से लगभग 4.8 गुना थे। 2011-14 के दौरान, इस निर्माणी का रुझान, तालिका-47 में दिखाया गया है। निर्माणी ने 2013-14 में, उत्पादन में काफी सुधार किया किन्तु उपलब्धियों के 25 प्रतिशत से अधिक भाग के आंकड़ों में स्फीति दृश्य है, जैसा कि तालिका-47 में दिखाया गया है।

तालिका-47 : कुल निर्गम के प्रतिशत के रूप में अवधि पश्चात उत्पादित मदों का विवरण

वर्ष	अग्रिम वाउचरों का मूल्य	कुल निर्गम	कुल निर्गम के प्रतिशत के रूप में अग्रिम वाउचर
2011-12	3.3	234.1	1.4
2012-13	12.6	226.4	5.6
2013-14	60	235.0	25.5

बोर्ड ने कहा कि यह परिवहन में विलंब व विभिन्न स्तरों पर दस्तावेजीकरण की आवश्यकता को ध्यान में रखकर किया गया। इसीलिए निर्गम वाउचर, संभावित विलंब को दृष्टिगत रखते हुए प्रक्रमित किए गए। तथापि, अग्रिम वाउचर के निर्गम की व्यवस्था के साथ संलग्न जोखिम को देखते हुए यह ज़ोर दिया जाता है कि ऊपर दिये गए सी जी डी ए के अनुदेशों का पालन किया जाए।

7.3.2.9 लक्ष्य की प्राप्ति पर आंतरिक नियंत्रण

निर्माणी का नियोजन अनुभाग उत्पादन कार्यक्रम तैयार करता है तथा उसे उत्पादन की प्रक्रिया का अनुश्रवण करना होता है। अनुभाग, दैनिक आधार पर उत्पादों के निर्गम के आंकड़े एकत्रित करता है तथा उसके आधार पर, निर्माणी, बोर्ड को मासिक निष्पादन प्रतिवेदन भेजती है। निर्माणी में, मासिक उत्पादन पुनरीक्षण बैठक, नियंत्रण का एक और माध्यम है। इस बैठक में महाप्रबंधक, उत्पादन कारखानों के प्रमुख तथा नियोजन अनुभाग के प्रमुख शामिल होते हैं।

बोर्ड के, प्रक्रिया नियम पुस्तक के पैरा 4032 में उल्लेख है कि, निर्माणियों को उत्पादन एवं मांगकर्ताओं को निर्गम में, विलंब के कारण एवं उसके निदान के लिए की गई कार्रवाई के बारे में बोर्ड को सूचित करते रहना चाहिए। हमने पाया, कि बैठकें आयोजित होती हैं व मासिक प्रतिवेदन भी तैयार किए व भेजे जाते हैं, किन्तु निर्माणियाँ बोर्ड को उत्पादन में आने वाली बाधाओं से अवगत नहीं करातीं, बल्कि उसके स्थान पर मात्र, उत्पादन की स्थिति एवं मदों के निर्गम की स्थिति संबंधी आंकड़े प्रेषित कर दिये जाते हैं।

मंत्रालय के, फरवरी 1979 के आदेश के अनुसार, बोर्ड स्तर पर, मासिक बोर्ड बैठक के माध्यम से तथा संबन्धित प्रचालन समूह के माध्यम से, बोर्ड, समग्र रूप से नियोजन, अनुश्रवण एवं उत्पादन कार्यक्रम के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। बोर्ड के, प्रक्रिया नियम पुस्तक के पैरा 4039 में यह भी उल्लेख है कि, बोर्ड को, सभी मामलों में, जहां प्रदाय कार्यक्रम का अनुपालन नहीं हो रहा है, अथवा उसकी संभावना नहीं है, के प्रति उपयुक्त कार्रवाई की गयी है, यह सुनिश्चित करने के लिए, निर्माणियों के मासिक प्रगति प्रतिवेदन की जांच करना आवश्यक है। फिर भी, लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया कि, बोर्ड ने एक निश्चित प्रारूप के अनुसार, मासिक उत्पादन रिपोर्ट के आधार पर, निर्माणियों के महाप्रबंधकों को सामान्य रूप से मासिक पत्र भेजे, जिसमें उत्पादन बढ़ाने के संबंध में कोई विशिष्ट अनुदेश नहीं थे। पत्र की आवधिकता इसे निष्प्रभावी सिद्ध कर सकती है, जब तक इसमें निर्माणियों के अनुरूप कुछ विशिष्ट अनुदेश समाविष्ट नहीं होंगे। वर्तमान रूप में इसके साथ, नित्यक्रम प्रकृति की रिपोर्ट होने का जोखिम है जिससे कमजोर आंतरिक नियंत्रण की स्थिति निर्मित होगी। यहाँ तक कि, बोर्ड की तिमाही बैठक के कार्यवृत्त में भी, अवरुद्ध उत्पादन पर किसी चर्चा का संकेत नहीं मिलता है। अग्रिम निर्गम वाउचरों की व्यवस्था का जारी रहना भी, बोर्ड के स्तर पर, निर्माणियों के उत्पादन निष्पादन के अपर्याप्त अनुश्रवण की ओर इंगित करता है।

निष्कर्ष

थल सेना की क्रमिक पंचवर्षीय आवश्यकता को प्रदर्शित करने वाले माँगपत्र से बोर्ड को नियोजन में सहूलियत हुई। आवश्यकता में बदलाव, मुख्यतः कमी होने से रासायनिक निर्माणियों को बोर्ड द्वारा पहले से प्रदत्त उत्पादन लक्ष्य पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा। अधिकांश उत्पादों के संबंध में, बोर्ड द्वारा निर्माणियों को दिये गए वार्षिक लक्ष्य में वर्ष के दौरान वृद्धि करने से, कई मामलों में लक्ष्य हासिल नहीं किया जा सका क्योंकि निर्माणियाँ, मूल लक्ष्य को ही हासिल करने में सक्षम नहीं थी।

रासायनिक गुप की निर्माणियों को, प्रतिवर्ष जनवरी तक अपना लक्ष्य पूरा करना होता है किन्तु निर्माणियाँ इस व्यवस्था का पालन करने में विफल रहीं जिसके कारण गोलाबारूद फिलिंग निर्माणियों का उत्पादन कार्यक्रम प्रभावित हुआ। वास्तविक भौतिक निर्गम के बिना अग्रिम वाउचर तैयार करने की प्रथा तीन निर्माणियों में जारी रही। लक्ष्य के प्रति उत्पादन का अनुश्रवण करने के संबंध में बोर्ड में आंतरिक नियंत्रण, एक नित्यक्रम हो गया, जिससे उसका प्रभाव कम हुआ।

संस्तुति 1: बोर्ड को प्रतिवर्ष मई/जून में, लक्ष्य में संशोधन की व्यवस्था पर पुनर्विचार करना चाहिए तथा इसके स्थान पर एक उपयुक्त लक्ष्य प्रदान करने की प्रणाली की शुरुआत करनी चाहिए, इस प्रकार निर्माणियों द्वारा लक्ष्य पूर्ण करने की संभावना अधिक होगी।

संस्तुति 2: निर्माणियों द्वारा भेजे जाने वाली मासिक प्रतिवेदन, अलग तरीके से तैयार की जानी चाहिए जिसमें उत्पादन में आने वाली बाधाओं का स्पष्ट उल्लेख किया जाना चाहिए। महानिदेशक, आयुध निर्माणियाँ द्वारा महाप्रबंधकों को भेजे जाने वाले पत्र की अवधिकता पर पुनर्विचार होना चाहिए तथा इसे निर्माणियों द्वारा सूचित विशिष्ट व्यवधानों पर केन्द्रित करके और भी प्रभावी किया जाना चाहिए।

7.3.3 उत्पादन के लिए संसाधनों का व्यवस्थापन

लेखापरीक्षा उद्देश्य 2: निर्माणियाँ उत्पादन योजना पर क्रियान्वयन के लिए अपने संसाधनों का व्यवस्थापन करने में सक्षम थीं।

7.3.3.1 सामान्य

बोर्ड से लक्ष्य प्राप्त होने के पश्चात, प्रत्येक निर्माणी उत्पादन योजना तैयार करती है। यह महत्वपूर्ण है कि विहित गुणवत्ता के भंडार, समय पर अधिप्राप्त किए जाएँ तथा श्रम व मशीनों का अधिकतम उपयोग किया जाए।

7.3.3.2 भंडार की समय से अधिप्राप्ति

भंडार की अधिप्राप्ति के लिए, समय सीमा संबंधी दिशानिर्देश एवं अधिप्राप्ति की प्रक्रिया का फ़्लो चार्ट शस्त्र निर्माता निर्माणियों के समूह के समान ही है, जैसा कि पैरा 7.2.3.1 एवं 7.2.3.2 में उल्लेख किया गया है।

हमने 2011-12 से 2013-14 के दौरान, उपर्युक्त मानदंडों के प्रति, चयनित निर्माणियों द्वारा अधिप्राप्ति में समयबद्धता की जांच की। जांच के परिणाम निम्नवत हैं:

निविदा सूचना जारी करना

- केवल 14 प्रतिशत मामलों में ही एक महीने के अंदर निविदा पूछताछ जारी की गई थी। 42 प्रतिशत मामलों में 1-2 महीने, 21 प्रतिशत के संबंध में 1-2 महीने और 566 मामलों में छह महीने से अधिक समय लिया गया, जो ऐसे मामलों का 13 प्रतिशत बनता था। **अनुलग्नक-XXIX** इसका ब्योरा दिया गया है।

आपूर्ति आदेश प्रस्तुत करना

- कुल प्रकरणों के 35 प्रतिशत के मामले में, निर्माणियों ने 26 सप्ताह (182 दिन) से अधिक का समय लगाया। 2011-14 के दौरान, 65 प्रतिशत प्रकरणों के मामले में 180 दिन से कम का समय; 20 प्रतिशत प्रकरणों के मामले में

181-240 दिन तथा 15 प्रतिशत प्रकरणों के मामले में 241 दिन से अधिक का समय लगा। विवरण **अनुलग्नक-XXX** में दिया गया है। 2013-14 में, आयुध निर्माणी भंडारा में, 55 प्रतिशत मामलों में, आपूर्ति आदेश प्रस्तुत करने में छह माह से अधिक का समय लगा।

निर्माणियों ने कहा कि विलंब, प्रक्रियात्मक अवश्यकताओं के कारण हुआ, जिनमें काफी समय लगता है तथा यह विशेषकर उन्ही मामलों में हुआ, जिनमें निविदा के प्रति, प्रतिभागियों की संख्या कम थी, अथवा जहां फ़र्मों के साथ वार्ता करने व संस्वीकृति प्राप्त करने में देरी हुई।

विलंब के कारण उत्पादन कार्यक्रम में बाधा उत्पन्न हुई, इसलिए बोर्ड को प्राधिकृत प्रक्रियाओं को समय से पूर्ण करने पर ज़ोर देना चाहिये। विलंब के कारणों की पहचान हेतु प्रक्रियाओं की पुनरीक्षण की जानी चाहिये।

इनपुट सामग्री की जांच

- निर्माणियों ने, 87 प्रतिशत प्रकरणों में, 15 दिन की सीमा के अनुपालन के बारे में सूचित किया (**अनुलग्नक-XXXI**)। अन्य 10 प्रतिशत मामलों में, 16-30 दिन अर्थात् एक माह से कम का समय लगा, परंतु एक प्रतिशत प्रकरणों में, भंडार के स्वीकृत होने में दो माह से अधिक का समय लगा।

लेखापरीक्षा के विश्लेषण में ज्ञात हुआ कि दो तिहाई अधिप्राप्ति में, आपूर्ति आदेश प्रस्तुत करने की प्रक्रियाएं पूर्ण करने में औसत रूप से लगभग 6.5 माह का समय लगा। मद की वास्तविक प्राप्ति, प्रदाय कार्यक्रम पर निर्भर करता है, जो मद की प्रकृति तथा आपूर्ति आदेश की मात्रा के अनुसार परिवर्तित होता है।

7.3.3.3 श्रमशक्ति का उपयोग

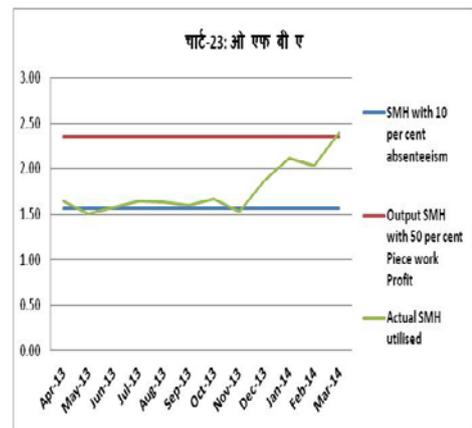
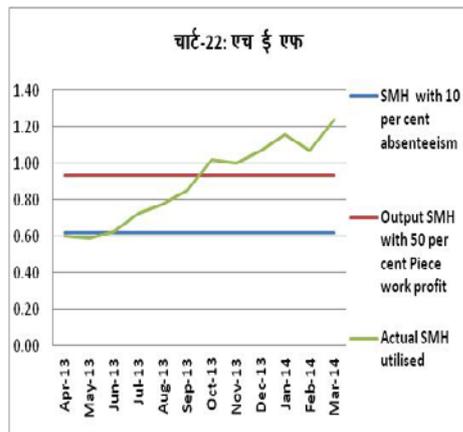
निर्माणियों में उत्पादकता सुनिश्चित करने के लिए श्रमशक्ति एवं मशीनरी का अधिकतम व प्रभावी उपयोग आवश्यक है जिससे उत्पादन लक्ष्य को प्राप्त किया जा सके तथा कम लागत पर मांगकर्ताओं को अच्छी गुणवत्ता के उत्पाद समय से प्रदत्त किए जा सकें। प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारी¹²⁷ (आई ई) प्रत्येक उत्पादनशाला में, कार्यभार के आधार पर उत्पादन कार्य में संलग्न होते हैं। प्रत्येक माह के लिए मानक श्रम घंटों की गणना, माह में 8 घंटे प्रतिदिन की दर से 25 दिन तक उत्पादन कार्य में संलग्न औद्योगिक कर्मचारियों की संख्या के आधार पर, की जाती है। आउटपुट एस एम एच, माह के दौरान प्रत्येक मद की कुल मात्रा तथा श्रम अनुमान के अनुसार सभी मदों के लिए आवश्यक एस एम एच के आधार पर निश्चित किया जाता है।

¹²⁷ मशीनों व सामग्री के साथ उत्पादन कार्य में संलग्न प्रत्यक्ष श्रम

उजरती कामगारों को, उनके इनपुट एस एम एच की तुलना में वास्तविक आउटपुट एस एम एच के अनुसार, प्रोत्साहन के रूप में उजरती कार्य लाभ प्रदान किया जाता है। उजरती कार्य लाभ की गणना,¹²⁸ इनपुट एस एम एच पर, आउटपुट एस एम एच के आधिक्य के प्रतिशत के रूप में की जाती है।

बोर्ड द्वारा उपलब्ध एस एम एच एवं आउटपुट एस एम एच के संबंध में दिये गए आंकड़ों के आधार पर हमने यह पड़ताल की, कि चयनित निर्माणियों में 2013-14 की प्रतिदर्श अवधि के लिए उत्पादन कार्यों हेतु निर्माणियों द्वारा प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों को कितने प्रभावी ढंग से व्यवस्थित किया गया। तदनुसार, प्रत्यक्ष औद्योगिक कर्मचारियों की आवश्यकता के आकलन के लिए, बोर्ड द्वारा अपनाए जाने वाले निम्नलिखित दो मानकों के प्रति, हमने निर्माणी-वार एवं माह-वार, वास्तविक आउटपुट एस एम एच की रूपरेखा तैयार की (चार्ट 22 से 23 एवं अनुलग्नक XXXII)।

- 10 प्रतिशत अनुपस्थिति के साथ उपलब्ध श्रम घंटे
- 10 प्रतिशत अनुपस्थिति एवं 50 प्रतिशत उजरती कार्य लाभ के साथ उपलब्ध श्रम घंटे



हमने पाया कि ओ एफ बी ए के अतिरिक्त सभी चार निर्माणियों ने, कुछ सीमा तक, औद्योगिक कर्मचारियों की उच्च उत्पादकता दर्शायी। यह सभी महीनों में 100 प्रतिशत से अधिक रहा (ओ एफ आई में दो महीनों को छोड़कर) जबकि एच ई एफ ने, मार्च 2014 में 200 प्रतिशत दक्षता दर्शायी। रुझान निम्नवत थे:

¹²⁸ उजरती कार्य लाभ प्रतिशतता = {(आउटपुट एस एम एच - इनपुट एस एम एच / इनपुट एस एम एच) * 100}

तालिका 48: 2013-14 में प्रत्यक्ष श्रम की उत्पादकता

2013-14 में निष्पादन	एच ई एफ	सी एफ ए	ओ एफ आई	ओ एफ बी ए
महीनों की संख्या जब उत्पादकता 150 प्रतिशत या अधिक थी	6	7	3	1
उत्पादों की प्रतिशतता जब मार्च तक उत्पादन लक्ष्य का 100 प्रतिशत	88	78	70	42
लक्ष्य का 99-60 प्रतिशत	12	22	20	42
लक्ष्य के 60 प्रतिशत से कम	-	-	10	16
उत्पादन लागत (₹ करोड़ में)	161	158	253	257
प्रत्यक्ष कामगारों की संख्या	345	980	648	871

(स्रोत: वर्ष 2013-14 के लिए निर्माणियों का उजरती कार्य लाभ विवरण, वार्षिक उत्पादन लेखा तथा प्रत्यक्ष श्रम विवरण)

उत्पादन की न्यूनतम मात्रा के साथ, दो निर्माणियों एच ई एफ एवं सी एफ ए ने, लक्ष्य के सातवें-आठवें और तीन चौथाई भाग में, 100 प्रतिशत प्राप्त करने के लिए, अर्धवर्ष में 150 प्रतिशत व अधिक तथा शेष अर्धवर्ष के दौरान 100-150 प्रतिशत उत्पादकता दिखाई। इसका तात्पर्य यह है, कि प्रत्येक कामगार के अपनी क्षमता के 1.5 गुनी क्षमता से उत्पादकता करने के बाद भी, निर्माणी अपने 100 प्रतिशत लक्ष्य को पूरा करने में सक्षम नहीं थी। चार निर्माणियों में से इन दो निर्माणियों का उत्पादन न्यूनतम था।

उत्पादन लागत, प्रत्यक्ष श्रम की संख्या एवं दिखाई गयी दक्षता में समन्वय न के बराबर था। उत्पादन लक्ष्य का 78 प्रतिशत भाग पूरा करने के लिए, चार निर्माणियों में अधिकतम श्रम शक्ति के साथ, (लगभग उसी उत्पादन मूल्य के साथ एच ई एफ का 2.8 गुना) वर्ष के सात महीनों के लिए, सी एफ ए ने 150 प्रतिशत उत्पादकता दिखाई। उत्तरवर्ती विश्लेषण (पैराग्राफ 7.3.3.4) में ज्ञात हुआ कि 2013-14 में यह उपलब्धि, मशीनों के 60 प्रतिशत उपयोग के साथ थी, इस कारण सी एफ ए ने 2011-13 में मशीनों के 100 प्रतिशत उपयोग से 40 प्रतिशत कम उपयोग प्रदर्शित किया। इससे यह सिद्ध होता है कि उत्पादन में श्रम अनुमान वास्तविक¹²⁹ नहीं थे जिसके कारण, अधिक उजरती कार्य लाभ भुगतान की स्थिति निर्मित हुई।

बोर्ड ने उत्तर दिया कि, निर्माणी में पूर्व प्रचलित समयोपरि व्यवस्था पर निर्भरता के कारण एस एम एच में भिन्नता हुई, जिस पर क्रमिक रूप से, निर्माणी के वर्ष विशेष

¹²⁹उदाहरण के लिए, यदि 150 यूनिट के लिए वास्तव में 100 घंटे आवश्यक हैं तथा अनुमान, 150 यूनिट के लिए 200 घंटे तक स्फीतित हो जाता है। जब 150 यूनिट का वास्तविक उत्पादन 100 घंटे में पूरा हो जाता है तो शेष 100 घंटे (200-100) की गणना उजरती कार्य लाभ के रूप में की जाती है।

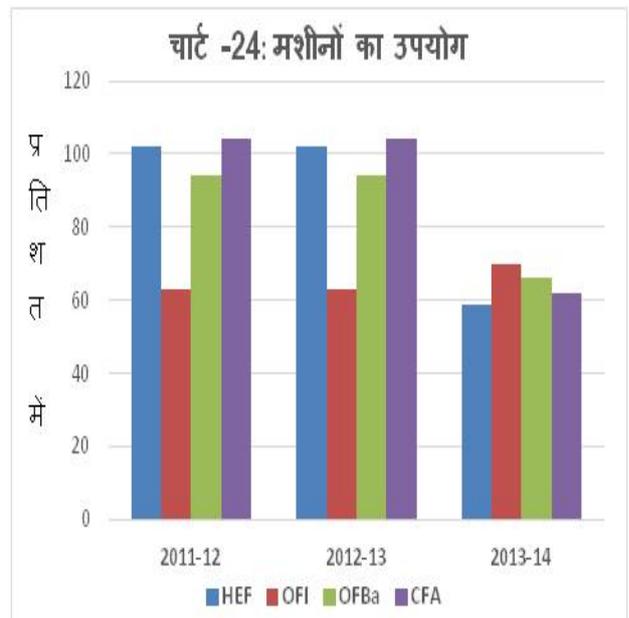
के लक्ष्य के आधार पर, निर्णय लिया गया तथा वह ऊपर दिखाये गए आंकड़ों से मेल नहीं खाता था। तथापि, बोर्ड ने अपने तर्क के समर्थन में, उपर्युक्त दृष्टान्तों से संबन्धित विशिष्ट आंकड़े उपलब्ध नहीं कराए।

7.3.3.4 मशीनों का उपयोग

2008 के प्रतिवेदन संख्या पी ए 4 के अध्याय III में, संयंत्र व मशीनरी के अल्प-उपयोग से संबन्धित लेखापरीक्षा पैराग्राफ 3.7.8.1 के उत्तर में, रक्षा मंत्रालय ने, अपनी कार्रवाई टिप्पणी में संसद को आश्वस्त किया था कि, गोलाबारूद के लिए योजनागत माँगपत्र से दीर्घकालिक नियोजन में सुविधा के कारण संयंत्र व मशीनरी के उचित एवं अधिकतम उपयोग में सहायता मिलेगी।

मंत्रालय के, फरवरी 1979 के आदेश के अनुसार, आयुध निर्माणियों को अपनी स्थापित क्षमता का कम से कम 80 प्रतिशत, उपयोग करना आवश्यक है। तथापि, बोर्ड ने मंत्रालय की स्वीकृति के बिना, संयंत्र एवं मशीनरी की अधिप्राप्ति के नियम पुस्तक को संशोधित कर दिया (अगस्त 2013)। नियम पुस्तक के पैराग्राफ 3.2 में, मशीन व श्रमशक्ति दोनों की 80 प्रतिशत दक्षता अर्थात्, समग्र रूप से 64 प्रतिशत दक्षता¹³⁰ के आधार पर क्षमता के आकलन के संबंध में उल्लेख है।

2011-12 से 2013-14 के दौरान, चार रसायन निर्माता निर्माणियों में कुल मशीन घंटों की उपलब्धता के प्रति उनके उपयोग का विवरण चार्ट -24 में दिया गया है। सभी चार निर्माणियों में, 2011-12 से 2012-13, दो वर्षों के दौरान मशीन घंटों का उपयोग स्थिर रहा जो 2013-14 में कम हो गया। एच ई एफ एवं सी एफ ए ने 2011-12 से 2012-13 में क्रमशः 102 व 104 प्रतिशत उपयोग दिखाया व 2013-14 में क्रमशः 59 से 62 प्रतिशत, जबकि ओ एफ भंडारा में यह 2011-13 के 94 प्रतिशत से घटकर 2013-14 में 66 प्रतिशत हो गया। ओ एफ इटारसी में मशीन घंटों का उपयोग 63-70 प्रतिशत के आयाम में लगभग स्थिर रहा।



¹³⁰ श्रमशक्ति व मशीन, दोनों के लिए, 80 प्रतिशत दक्षता पर 64 प्रतिशत आकलित किया जाता है= $80\% \times 80\% = 64$ प्रतिशत

निष्कर्ष

एक तिहाई अधिप्राप्ति के मामलों में, निर्माणियाँ आपूर्ति आदेश प्रस्तुत करने के लिए बोर्ड द्वारा प्राधिकृत समय सीमा का पालन करने में विफल रहीं। आगे, यदि भंडार के प्रदाय में लगने वाले समय को विभाजित किया जाय, तो उत्पादन वर्ष का अधिकांश भाग अधिप्राप्ति में ही लग गया। अधिप्राप्ति में विलंब के कारण, निर्माणियाँ उत्पादन का एक समान प्रवाह कायम नहीं रख सकीं और वर्षान्त में उत्पादन चरम पर देखा गया। निर्माणियाँ द्वारा दर्शाई गयी श्रम उत्पादकता उच्च रही तथा लक्ष्य के प्रति निष्पादन से उसका कोई संबंध नहीं था।

7.3.4 गुणवत्ता नियंत्रण एवं गुणता आश्वासन

लेखापरीक्षा उद्देश्य 3: मजबूत गुणवत्ता नियंत्रण उपायों से मांगकर्ताओं को अच्छी गुणवत्ता के विस्फोटक/प्रोपेलेंट समय से निर्गमित किए जा सकें।

7.3.4.1 गुणवत्ता नियंत्रण एवं गुणता आश्वासन

विस्फोटक/प्रोपेलेंट की गुणवत्ता अति महत्वपूर्ण है क्योंकि वांछित लक्ष्य पर वार करते समय यह गोलाबारूद की प्रभावात्मकता सुनिश्चित करता है। निर्माणी का बहुस्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण तथा महानिदेशक गुणता आश्वासन (डी जी क्यू ए) द्वारा गुणवत्ता आश्वासन की प्रणाली, शस्त्र समूह की निर्माणियों के समान ही है जैसा कि पैरा 7.2.4.1 में चर्चा की गयी है।

लेखापरीक्षा के दौरान, दो निर्माणियों (एच ई एफ व ओ एफ बी ए) में, दो प्रतिदर्श मर्दों (टी एन टी एवं एन सी-1066) के संबंध में, चयनित तीन माह की अवधि के लिए, गुणवत्ता नियंत्रण प्रणाली की जांच की गयी तथा मानक प्रचालन प्रक्रिया (एस ओ पी) में प्राधिकृत प्रक्रिया से कोई विचलन नहीं पाया गया।

7.3.4.2 क्यू सी एवं क्यू ए के मध्य समन्वय

दोषमुक्त उत्पादों के निर्माण एवं मांगकर्ताओं को उनका निर्गम सुनिश्चित करने के लिए निर्माणी व एस क्यू ए स्थापनाओं के मध्य समन्वय आवश्यक है। हमने पाया कि आयुध निर्माणी भंडारा ने 2011-12 से 2013-14 के दौरान, 14 माह तक, एस क्यू ए ई के साथ कोई मासिक बैठक नहीं की जो कि नियमों के अनुसार आवश्यक है। हमने आगे देखा कि, 2011-12 से 2013-14 के दौरान आयुध निर्माणी भंडारा द्वारा ₹ 12.70 करोड़ मूल्य के प्रोपेलेंट, डी जी क्यू ए द्वारा क्लाइमेटिक हट परीक्षण (अनुलग्नक-XXXIII) में अस्वीकृत कर दिये गए। निर्माणी प्रबंधन ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि क्लाइमेटिक हट परीक्षण के बारे में डी जी क्यू ए द्वारा उनसे संपर्क किए बिना एकपक्षीय निर्णय लिया गया। निर्माणी ने आगे कहा कि अस्वीकृत

लाटों के निस्तारण के लिए आवश्यक कार्रवाई की जा रही है। इससे, प्रूफ जांच के मानकों के बारे में डी जी क्यू ए एवं निर्माणी के मध्य सूचनाओं के आदान-प्रदान व समन्वय की कमी के विषय में पता चलता है।

बोर्ड ने कहा (जून 2015) कि निर्माणी के पास उपलब्ध अभिलेखों से पता चलता है कि 2011-12 से 2013-14 के दौरान बैठकें नियमित रूप से आयोजित की गईं। उन्होंने आगे कहा कि क्लाइमेटिक हट परीक्षण के लिए सी क्यू ए द्वारा ज़ोर दिया गया न कि स्थानीय एस क्यू ए ई द्वारा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा को प्रस्तुत अभिलेखों के अनुसार, 2011-12 से 2013-14 के दौरान कोई बैठक आयोजित नहीं की गई। आगे, सील्ड विवरण धारक प्राधिकारी (ए एच एस पी) होने के कारण, प्रूफ के दौरान होने वाले परीक्षणों के विषय में, सी क्यू ए का निर्णय अंतिम होता है।

7.3.4.3 गुणवत्ता जांच में लगने वाला समय

बोर्ड ने, निर्माणी द्वारा गुणवत्ता जांच हेतु कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की। गुणवत्ता नियंत्रण पर निर्माणी द्वारा प्रदत्त आंकड़ों से ज्ञात होता है कि निर्माणी में गुणवत्ता जाँचों में औसत रूप से 15-30 दिन का समय लगा।

एस क्यू ए ई द्वारा स्वीकृति के लिए 15-30 दिन का अतिरिक्त समय लगता है। हमने एस क्यू ए ई के स्तर पर विलंब के अनोखे दृष्टांत देखे, जिसमें 45 दिनों से अधिक का समय लगा: एस क्यू ए ई द्वारा, ओ एफ भंडारा में 2013-14 में निर्मित हेक्सोलाइट-बी के चार लाटों की स्वीकृति में, 61-90 दिन का समय लगाया गया।

बोर्ड ने कहा कि गुणवत्ता संबंधी कार्य एक ही एजेंसी को प्रदान करने से विलंब को कम करने में सहायता मिलेगी। वर्तमान व्यवस्था में, कई एजेंसियों के एकल प्रशासनिक नियंत्रण में न होने के कारण उत्तरदायित्व विस्तारित हैं। बोर्ड ने आगे कहा कि अनेक यूनिटों में एस क्यू ए ई भी कम कर्मचारियों के साथ कार्य कर रहे हैं जो कई अवसरों पर विलंब का कारण बनता है।

हमने प्रूफ स्थापना में अत्यधिक विलंब के मामले भी देखे। 2011-14 में, ओ एफ भंडारा में, चुने हुए प्रोपेलेंट के संबंध में, विलंब के प्रकरण **अनुलग्नक-XXXIV** में दिये गए हैं। निर्माणी द्वारा उत्पादित एन जी बी 204 के 54 प्रतिशत लाटों के प्रूफ परीक्षण में 60 दिन से अधिक का समय लगा।

गुणवत्ता जांच को समय से पूरा करने के लिए, दिसंबर 2008 में आयुध निर्माणियों के लिए, ₹85 करोड़ की लागत से, बेतूल में एक स्वतंत्र प्रूफ रेंज की स्थापना की परियोजना स्वीकृत की गयी। एक बार इसके स्थापित हो जाने के पश्चात, प्रूफ

स्थापना में विलंब को स्वीकार्य सीमा तक लाया जा सकता है। किन्तु बेतूल में भूमि की अनुपलब्धता के कारण, स्वतंत्र प्रूफ रेंज अब तक स्थापित नहीं किया जा सका।

समापन बैठक में, बोर्ड ने कहा कि, निर्माणियों को, गतिज परीक्षण के लिए एक स्वतंत्र प्रूफ स्थापना की आवश्यकता है, जिसके लिए भूमि की आवश्यकता विचारणीय है। उन्होंने आगे कहा कि, विद्यमान प्रूफ रेंजों (पी एक्स इ बालासोर व सी पी इ इटारसी) से गुणवत्ता जांच को समय से पूरा करने के लिए किसी एक प्रूफ रेंज पर बोर्ड का प्रशासनिक नियंत्रण होना चाहिए या कम से कम उसका महत्वपूर्ण साझीदार होना चाहिए। तथापि, इस मामले पर अभी तक कोई निर्णय नहीं लिया जा सका है।

7.3.4.4 अस्वीकृति

हमने देखा कि एच ई एफ में, 2011-12 2013-14 के दौरान, कोई अस्वीकृति नहीं हुई, जबकि सी एफ ए में, अस्वीकृति के मामले, विचलन सीमा के अंतर्गत थे। ओ एफ आई (अनुलग्नक-XXXV) में, 2012-13 में, अस्वीकृति के छह मामले प्रकाश में आए, जिनमें से एक, 105 मि.मी. आई एफ जी एन सी (फील्ड गन में प्रयुक्त नाइट्रो-सेलुलोस पर आधारित एकल बेस्ड प्रोपेलेंट) से संबन्धित था, जो काफी महत्वपूर्ण था तथा वर्ष के दौरान उत्पादित प्रोपेलेंट का 40 प्रतिशत था। इन दृष्टांतों का विवरण अनुलग्नक-XXXV में दिया गया है। पिनाका प्रोपेलेंट को छोड़कर, ये मद, लंबे समय से, निर्माणी के उत्पाद सूची का हिस्सा रहे हैं (आठ नए उत्पाद नहीं हैं) तथा वे थल सेना की अधिक मांग वाले गोलाबारूद में प्रयुक्त होते हैं। अस्वीकृतियों व दुर्घटनाओं (पैराग्राफ 7.6.3) के संदर्भ में ओ एफ आई का खराब निष्पादन श्रम की अकुशलता की ओर इंगित करता है जिस पर बोर्ड द्वारा ध्यान दिये जाने की ज़रूरत है।

बोर्ड ने समापन बैठक (जून 2015) में कहा कि जो उत्पाद ओ एफ आई में अस्वीकृत हुए थे, वे अंततः दोबारा प्रक्रमित किए गए, जांच में स्वीकृत हुए तथा एस क्यू ए ई द्वारा गुणता आश्वासन जांच में स्वीकृति के पश्चात मांगकर्ताओं को निर्गमित किए गए। फिर भी, अस्वीकृति से, उत्पादों के निर्गम कार्यक्रम में व्यवधान उत्पन्न होता है तथा श्रमशक्ति का अधिक उपयोग होता है, जिसे वर्तमान उत्पादन में लाभकर तरीके से प्रयुक्त किया जा सकता था।

निष्कर्ष

गुणवत्ता नियंत्रण में अस्वीकृतियाँ हुईं तथा प्रूफ स्थापना में असामान्य विलंब हुआ जिसके कारण लक्ष्य के प्रति उपलब्धि पर व्यापक प्रभाव पड़ा।

निर्माणियों के लिए स्वतंत्र प्रूफ रेंज की अनुपलब्धता के कारण गतिज प्रूफ के सम्पादन में विलंब हुआ; दिसंबर 2008 में स्वीकृत एक परियोजना को परित्यक्त कर दिया गया तथा उसका कोई विकल्प प्रस्तुत नहीं किया गया।

संस्तुति 3: आयुध निर्माणियों के लिए एक स्वतंत्र प्रूफ रेंज की स्थापना की परियोजना, पूर्णता की निश्चित तारीख के साथ, शीघ्र कार्यान्वित की जानी चाहिए तथा अन्य विद्यमान रेंजों में बोर्ड को बेहतर साझीदार की स्थिति प्रदान की जानी चाहिए।

7.3.5 वित्तीय प्रबंधन

लेखापरीक्षा उद्देश्य 4: निर्माणियों ने कोष के उपयोग तथा उत्पादन में लागत नियंत्रण के लिए पर्याप्त प्रयास किए।

2008 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या पी ए 4 के अध्याय III के पैराग्राफ 3.7.1 पर कार्रवाई टिप्पणी (ए टी एन) में, मंत्रालय ने संसद को आश्वस्त किया था कि, "निर्माणियों को, मूल्य निर्धारण के दौरान तय किए गए समग्र उपरिव्यय का परिपालन करने तथा आगे, उसे कम करने की सलाह दी गयी है। रासायनिक गुप की निर्माणियों में मूल्य स्तर इस प्रकार रखने का प्रयास किया जाएगा कि लागत की वसूली वर्ष के दौरान हो सके।" इस आश्वासन को मानदंड के रूप में लेते हुए, इस लेखापरीक्षा उद्देश्य पर विश्लेषण किया गया।

7.3.5.1 बजट कोष का उपयोग

लेखे, प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) कोलकाता द्वारा तैयार किए जाते हैं। प्रत्येक निर्माणी में स्थित लेखा कार्यालय (एल ए ओ) मासिक लेखे का संकलन करता है, जो सीधे प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) के पास समेकित किए जाने के लिए प्रेषित कर दिये जाते हैं। इन लेखाओं को, भारत की समेकित निधि से आवंटित बजट के उपयोग पर, विनियोजन लेखे में समन्वित किया जाता है।

बोर्ड, अपने सतत व्यय अर्थात्, राजस्व व्यय को पूरा करने के लिए बजट अनुदान प्राप्त करता है। रक्षा स्थापनाओं¹³¹ को उत्पादों के विक्रय सहित सभी प्राप्तियों को क्रेडिट के रूप में दर्ज किया जाता है। बोर्ड को, मांगकर्ताओं को उत्पादों के विक्रय से अपनी लागत वसूल करने का अधिकार है। 2013-14 को छोड़कर, रसायन निर्माता निर्माणियों (तालिका 49) के प्रचालन से, लेखाओं में शुद्ध आधिक्य था।

¹³¹ अन्य लेखा शीर्ष⁽²⁾ 0079 में, गैर रक्षा स्थापनाओं (राज्य पुलिस), खुले बाज़ार अथवा निर्यात से उत्पादों के विक्रय की प्राप्तियों को दर्ज किया जाता है।

तालिका 49: बजट अनुमान एवं वास्तविक व्यय/आय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	व्यय			आय			शुद्ध बजट सहयोग (वास्तविक)
	बजट अनुमान	वास्तविक	भिन्नता (प्रतिशत)	बजट अनुमान	वास्तविक	भिन्नता (प्रतिशत)	
1	2	3	4	5	6	7	8 (3-6)
2011-12	629	698	(+) 11	777	733	(-) 06	(-) 35
2012-13	736	688	(-) 07	750	701	(-) 07	(-) 13
2013-14	781	784	(+) 03	803	781	(-) 03	(+) 03
योग	2146	2169	(+)1	2331	2215	(-) 05	(-) 46

(स्रोत: बोर्ड के बजट अनुभाग द्वारा प्रस्तुत बजट उपयोग का विवरण)

जैसा कि तालिका-49 से स्पष्ट है कि बोर्ड, वास्तविक एवं 10 प्रतिशत के अंदर की भिन्नता के अंतर के साथ, व्यय के अनुमान में बहुत यथार्थ था। निर्माणी के स्तर पर, हमने ऐसी भिन्नताएँ देखीं कि निर्माणियों के मध्य समयबद्ध पुनर्विनियोजन से, बोर्ड को अपना व्यय, बजट अनुमानों के आस-पास रखने में सहायता मिली। आगे, जैसा कि पैरा 7.3.2.8 में वर्णित है, यदि अग्रिम निर्गम वाउचर को लेखाओं में सम्मिलित किया जाता तो, 2011-12 से 2013-14 के दौरान, वास्तविक आय को ₹141 करोड़ कम किया जा सकता था। परिणामस्वरूप, अनुमानित एवं वास्तविक आय के मध्य भिन्नता, उसी अवधि के दौरान, नौ से 13 प्रतिशत के मध्य होती।

बोर्ड पूंजीगत व्यय के लिए भी बजट सहयोग प्राप्त करता है, जो संयंत्र एवं मशीनरी की अधिप्राप्ति सहित नयी परियोजनाओं पर व्यय की पूर्ति करता है। हमने देखा कि पूंजीगत परियोजनाओं के प्रति मांगे गए व प्राप्त किए गए बजट अनुदान का उपयोग नहीं किया गया। एच ई एफ का एक मामला इसका उदाहरण है, जहां 2011-14 के दौरान, टी एन टी (ट्राइ-नाइट्रो टोलीन) का उत्पादन लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका। किन्तु, टी एन टी के निर्माण हेतु आवश्यक ट्राइ-नाइट्रो टोलीन/डीनाइट्रेशन एवं सल्फ्यूरिक एसिड सांद्रता संयंत्र के लिए निधि, 2011-12 से 2013-14 के दौरान किसी भी वर्ष में आहरित नहीं की गई। निर्माणी ने कुल मिलाकर, ₹119 करोड़¹³² की अपनी आवश्यकता के प्रति, ₹9.5 करोड़ प्राप्त किया। अनुलग्नक-XXXVI में, अधिप्राप्ति में हुए विलंब को दर्शाया गया है, जिसके कारण निधि का उपयोग नहीं किया जा सका। उसी प्रकार, सी एफ ए में, नाइट्रो सेलुलोस, नाइट्रो ग्लिसरीन तथा डी-सिलटिंग संयंत्र के लिए दिखाई गयी आवश्यकता के प्रति, बोर्ड द्वारा निर्माणी को 2011-14 के दौरान आवंटित ₹266 करोड़ का केवल लघु भाग (₹15 करोड़) ही व्यय किया जा सका।

बोर्ड ने उत्तर दिया कि संयंत्र एवं मशीनरी की अधिप्राप्ति के लिए कोष की संभावित आवश्यकता का अनुपयोग मुख्यतः विस्फोटक परियोजनाओं के लिए आवश्यक संयंत्र

¹³² आर एवं आर, पी एवं एम एवं पूंजीगत कार्य शीर्ष के अंतर्गत समग्र आवंटन

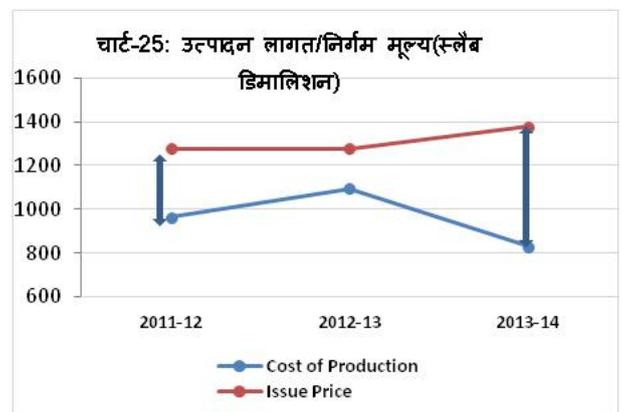
एवं मशीनरी के वैश्विक आपूर्तिकर्ताओं की सीमित संख्या के कारण था जो इन तकनीकों को प्रदत्त करने में विक्रेताओं के अनिच्छा से और वृद्धित हो गया। यह तथ्य फिर भी यथावत है कि बोर्ड को कोष के प्रभावी उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए उपाय करने चाहिए।

7.3.5.2 हानि एवं लाभ का विश्लेषण

विनियोजन लेखे के अतिरिक्त, बोर्ड समेकित वार्षिक लेखे भी तैयार करता है जो कि लागत लेखे होते हैं, जो निर्माणियों के मध्य, उत्पादों के लागत नियतन एवं मूल्यांकन के लिए दिशनिर्देश प्रदान करते हैं। निर्माणियों से, मांगकर्ताओं को विक्रय से उत्पादन लागत की वसूली की अपेक्षा की जाती है।

बोर्ड के मूल्यांकन नीति के अनुसार, पिछले तीन वर्षों के वास्तविक उत्पादन लागत एवं वर्तमान वर्ष के लिए सामग्री, श्रम व उपरिव्यय के रुझान के आधार पर मूल्य निश्चित किए जाते हैं। मंत्रालय ने बोर्ड को वार्षिक मूल्य वृद्धि, समग्र आधार पर आठ प्रतिशत तक सीमित रखने की अनुमति प्रदान की (मार्च 1994) व उसे न्यूनतम स्तर पर रखने पर ज़ोर दिया। उत्पाद का निर्गम मूल्य, वर्ष के प्रारम्भ में मूल्य नियतन समिति¹³³ द्वारा किया जाता है। मूल्य सूची, थल सेना के प्रतिनिधियों के साथ आयोजित बैठक, जिन्हे बोर्ड द्वारा आमंत्रित किया जाता है, के पश्चात, बोर्ड की स्वीकृति से जारी की जाती है। चूंकि, निर्गम मूल्य, उत्पादन के प्रारम्भ के पूर्व निश्चित किया जाता है, यह वास्तविक लागत से अधिक या कम हो सकता है, जिससे क्रमशः लाभ या हानि दर्ज की जा सकती है, जैसा कि आगे के पैरा ग्राफों में चर्चा की गयी है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि निर्माणियाँ आई एफ डी निर्गम में हानि वहन कर रहीं थीं तथा मांगकर्ताओं को सीधे निर्गमित मदों में लाभ अर्जित कर रहीं थीं। 2011-12 में, ₹7 करोड़ के लाभ में (प्रतिदर्श मद) आई एफ डी निर्गम में हानि हुई: 2012-13 एवं 2013-14 के दौरान क्रमशः ₹34 करोड़ एवं ₹23 करोड़ की हानि हुई। दूसरी ओर, 2011-12 से 2013-14 के दौरान सभी वर्षों में, प्रत्यक्ष मांगकर्ताओं को निर्गम से लाभ हुआ। उदाहरण के लिए, स्लैब डिमालिसन, एच ई एफ, किरकी द्वारा एम एच ए को सीधे निर्गमित होने वाला एक उत्पाद है, जहां

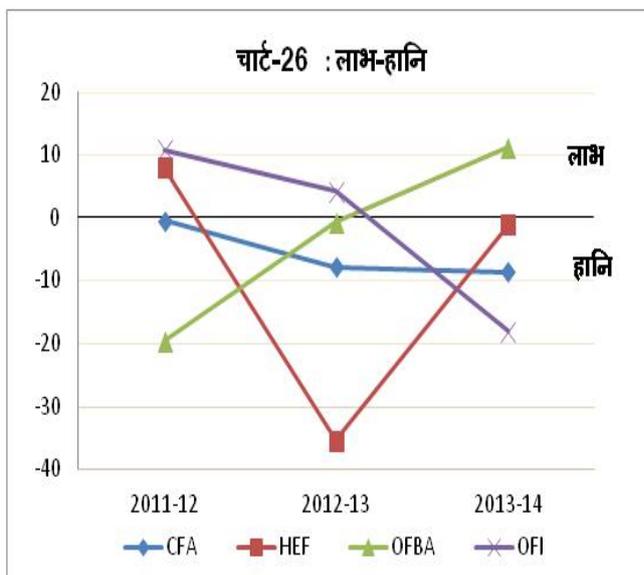


¹³³ समिति में नियंत्रक वित्त, प्रचालन समूह के निदेशक, निर्माणी के महाप्रबंधक द्वारा नामित अधिकारी, निर्माणी का स्थानीय लेखा कार्यालय तथा संयुक्त नियंत्रक, वित्त शामिल होते हैं।

2011-12 से 2013-14 की अवधि में, 2013-14 में उत्पादन में कमी के बावजूद, निर्गम मूल्य तेज़ी से बढ़ा (चार्ट 25)।

7.3.5.3 उत्पादन लागत का रुझान

हमने चार निर्माणियों में चयनित उत्पादों के उत्पादन का रुझान, उत्पादन लागत तथा निर्गम मूल्य का विश्लेषण किया। समग्र रूप से सभी चार निर्माणियों ने हर वर्ष (149) हानि¹³⁴ वहन किया जो कि 2011-14 की अवधि में कुल मिलाकर ₹58 करोड़ था। चार्ट-26 में, चार निर्माणियों में हानि/लाभ का रुझान दिखाया गया है, जिससे तीन वर्षों में, लाभ/हानि में भारी उतार-चढ़ाव प्रदर्शित होता है। विवरण अनुलग्नक XXXVII में दिया गया है।



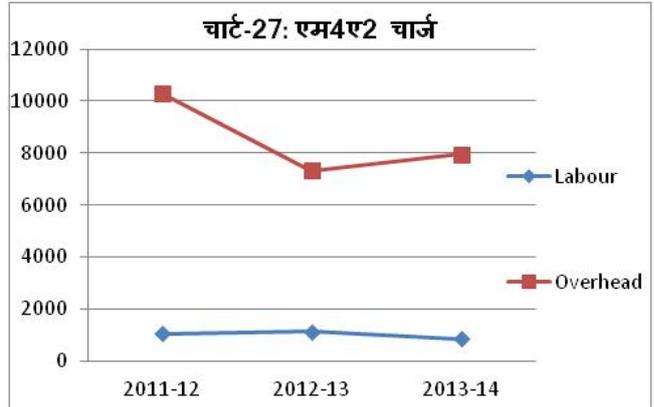
2011-12 से 2013-14 के तीन वर्षों के दौरान निर्माणियों में गतिहीनता दिखाई; ओ एफ भंडारा (2013-14 में उत्पादन लागत में 24 प्रतिशत की वृद्धि) एवं ओ एफ इटारसी (2013-14 में 16 प्रतिशत की वृद्धि) इसके अपवाद थे। यदि स्फीति के अनुसार सूचीबद्ध किया जाय तो ओ एफ भंडारा एवं ओ एफ इटारसी में 2013-14 के दौरान, उत्पादन में क्रमशः 13 प्रतिशत व 7 प्रतिशत की वृद्धि दृष्टिगत होगी। एच ई एफ में यह, उनके मुख्य उत्पाद, टी एन टी के उत्पादन में कमी के कारण, कम हो गया। उत्पादन में कमी के कारण, उत्पादन लागत के प्रतिशत के रूप में नियत उपरिव्यय कम हुआ। सभी निर्माणियों में, उपरिव्यय, उत्पादन लागत का 50 प्रतिशत रहा, जो कि उच्च था। ओ एफ भंडारा केवल एक अपवाद था, जहां 2011-12 में उत्पादन लागत के 73 प्रतिशत उपरिव्यय से, 2013-14 में घटकर 53 प्रतिशत हो गया।

7.3.5.4 उपरिव्यय का रुझान

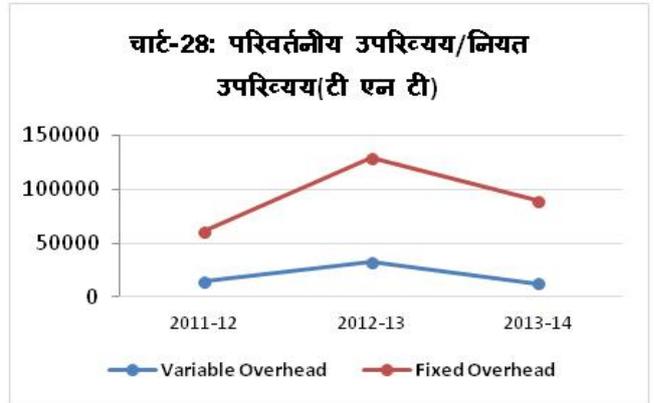
उपरिव्यय के प्रमुख घटकों पर हमारे विश्लेषण से निम्नलिखित तथ्य सामने आए:

¹³⁴निर्माणियों में लागत लेखे में हानि दर्ज़ थी यद्यपि विनियोजन लेखे में अधिकता अभिलिखित थी क्योंकि लागत लेखे उपार्जन आधार पर तैयार किए जाते हैं तथा उसमें नकद रहित मद, जैसे निर्गम के प्रति अग्रिम प्राप्त तथा भंडार के लिए भुगतान किए गए अग्रिम आदि शामिल होते हैं। वर्ष के अंत में, दोनों लेखाओं का, प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) द्वारा समाधान किया जाता है।

- डी ए डी ओ एम भाग VI के पैरा 541 से 549 के अनुसार, निर्माणी में कुल उपरिव्यय, उत्पादों में उत्पाद पर निवेश किए गए प्रत्यक्ष श्रम लागत की प्रतिशतता के रूप में वितरित होते हैं। किन्तु हमने पाया कि प्रत्यक्ष श्रम एवं उपरिव्यय में कोई संबंध नहीं था। 2013-14 में ओ एफ भंडारा में, एम4ए2 चार्ज के उत्पादन में, श्रम एवं उपरिव्यय लागत पर **चार्ट-27**, इस विसंगति को दर्शाता है, जिससे लागत दर्ज करने की प्रक्रिया पर प्रश्न चिन्ह लगता है।



- उत्पादन लागत तथा उपरिव्यय में असामान्य रुझान के कारण उत्पादों के निर्गम में हानि हुई। उदाहरण के लिए, एच ई एफ ने, टी एन टी (सामान्य) के उत्पादन में हर वर्ष हानि वहन किया: 2011-12 में ₹8 करोड़,



2012-13 में ₹27 करोड़, 2013-14 में ₹10 करोड़ (**चार्ट 28**)। प्रणाली में अदक्षता तथा किसी उत्पाद के निर्गम मूल्य में वृद्धि की संभावना न होने, जो कि विस्फोटकों के विविध प्रकारों के लिए एक आधार है, के कारण उत्पादन लागत में वृद्धि, टी एन टी के उत्पादन में हानि का कारण बनी।

समापन बैठक के दौरान बोर्ड ने कहा कि, असामान्य तथा उच्च उपरिव्यय का आंशिक कारण, सामाजिक लागतों जैसे सम्पदा/अस्पताल/स्कूल पर व्यय का आवंटन हो सकता है जबकि ऐसे व्यय उत्पादन से असम्बद्ध होते हैं। तथापि, उपरिव्यय की अधिकता की स्थिति को नियंत्रित करने के लिए की गयी कार्रवाई पर उत्तर मौन था।

7.3.5.5 आंतरिक नियंत्रण

प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) के सम्पूर्ण पर्यवेक्षण में, स्थानीय लेखा कार्यालय (एल ए ओ), लागत कम करने के लिए, सुधारात्मक कदम उठाने हेतु निर्माणी प्रबंधन की सहायता के लिए, उत्पादन लागत की पुनरीक्षण हेतु उत्तरदायी है। डी ए डी ओ

एम भाग VI के पैरा 635 एवं 637 के अनुसार, चालू निर्माण अधिपत्र¹³⁵ में, दर्ज अनुमानित लागत एवं वास्तविक व्यय के मध्य महत्वपूर्ण विभिन्नताओं के मामलों की पहचान करने तथा सुधारात्मक उपायों हेतु निर्माणी प्रबंधन की जानकारी में लाने के लिए, एल ए ओ को उत्पादन लागत की सतत रूप से तिमाही पुनरीक्षण संपादित करनी होती है। उत्पादन लागत एवं उत्पादन कार्यकलापों की सतत पुनरीक्षण के अतिरिक्त, डी ए डी ओ एम भाग VI के पैरा 1026 के अनुसार, एल ए ओ को, पिछले वर्ष की संबन्धित अवधि एवं पिछली तिमाही के तुलनात्मक आंकड़ों के साथ अन्य इनपुट, निर्गम के मूल्य, प्रगामी व्यय, अवयव-वार उत्पादन लागत, व्यय का विश्लेषण इत्यादि पर तिमाही वित्तीय पुनरीक्षण (क्यू एफ आर) प्रतिवेदन तैयार करना होता है। प्रधान नियंत्रक लेखा (निर्माणियाँ) को, बोर्ड एवं महा नियंत्रक रक्षा लेखा (सी जी डी ए) को स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करने के लिए, सभी निर्माणियों के प्रतिवेदनों को संपरीक्षित, विश्लेषित एवं समेकित करना होता है।

वास्तविक निष्पादन में, प्रक्रियाओं में अनेक व्यवधान उपस्थित होते हैं, जिनपर नीचे चर्चा की गयी है:

- उत्पादन लागत पर निकट दृष्टि रखने के लिए, शॉप बजट समिति एवं इसकी पुनरीक्षण ऐसी प्रक्रियाएं हैं, जिन पर या तो कार्य नहीं किया जा रहा है या फिर वे निष्प्रभावी हो चुकी हैं।
- एल ए ओ द्वारा उत्पादन लागत एवं उत्पादन कार्यकलापों की तिमाही सतत पुनरीक्षण, आंतरिक लेखापरीक्षा की भांति था जिसमें उत्पादन के कई पक्षों को समाविष्ट करने वाले सात उद्देश्य थे, जिसमें से “चालू अधिपत्र में हुए व्यय द्वारा प्रकट अनुमानित एवं वास्तविक के मध्य महत्वपूर्ण भिन्नताओं के मामले” की पहचान, सात उद्देश्यों में से एक था।
- तिमाही वित्तीय पुनरीक्षण, अनुमान से लागत की भिन्नता के असामान्य रुझान तथा उतार-चढ़ाव के कारणों, यदि कोई हो, को चिन्हित नहीं करता। परिणामस्वरूप, यह लागत पर प्रभावी नियंत्रण नहीं सुनिश्चित कर सकता। पुनरीक्षणों को बोर्ड की सामान्य निकाय बैठक में प्रस्तुत नहीं किया गया और न ही बोर्ड के सामान्य निकाय ने इसके प्रस्तुतीकरण के लिए निदेश दिया। फलस्वरूप, तिमाही वित्तीय पुनरीक्षण, जिससे लागत नियंत्रण की अपेक्षा की जाती थी, पर किसी का ध्यान केन्द्रित नहीं हुआ।
- उपरिव्यय में भारी भिन्नता, लागत लेखांकन की सत्यता तथा लागत अथवा मूल्यांकन नियंत्रण की विश्वसनीयता हेतु आधार निर्मित करने के लिए लेखाओं से अपेक्षित आश्वासन पर संदेह उत्पन्न करता है।

¹³⁵ अधिपत्र, निर्माणी के महाप्रबंधक द्वारा उत्पादन शॉप को किसी उत्पाद के उत्पादन के लिए दिया गया प्राधिकार है।

- सशस्त्र बलों के लिए एकमात्र उत्पादन इकाई होने के कारण, आयुध निर्माणियों को लागत नियंत्रण एवं लागत में कमी पर ध्यान दिये बिना, उन पर प्रस्तुत मांग को पूरा करने की अपेक्षा की जाती है।

बोर्ड ने उत्तर दिया कि पिछले तीन वर्षों के वास्तविक उत्पादन लागत तथा उस वर्ष के अनुमानित उत्पादन लागत, जिस वर्ष पुनरीक्षण संपादित की गयी है, के आधार पर उत्पादन वर्ष के प्रारम्भ के पूर्व लागत के आकलन के लिए यह प्राधिकृत प्रक्रिया है। भिन्नताएं, कई कारणों, जैसे स्रोत, बाजार का रुझान, एक अवधि के दौरान आदेशित मात्रा इत्यादि के कारण प्रकट होती हैं। भिन्नताओं को समाप्त कर, निर्गम मूल्य इस प्रकार निश्चित किया जाता है कि लागत की भरपाई हो सके। स्फीति को दृष्टिगत रखने के लिए, निर्गम मूल्य में वृद्धि को सामान्यतया आठ प्रतिशत तक सीमित रखा जाता है। बोर्ड ने यह भी स्पष्ट किया कि मुख्य रूप से सेवाओं के लिए बजट निर्धारण में सुविधा देने तथा मांगों के नियोजन हेतु, अग्रिम रूप से निर्गम मूल्य निश्चित किए जाते हैं। पूर्व-निर्धारित लागत निर्माण लागत के समान नहीं हो सकता। एल ए ओ द्वारा सतत रूप से पुनरीक्षण करने से, उत्पादन एवं मध्यावधि संशोधन पर तटस्थ सामग्री प्राप्त होती है।

बोर्ड का उत्तर, लागत नियंत्रण व कमी के मूल विषय का समाधान नहीं करता। पर्याप्त लागत नियंत्रण उपायों के बिना, विगत वर्षों के आधार पर उत्पादन लागत का अनुमान तय करने से, निश्चित रूप से लागत में वृद्धि होगी। इस बात पर जोर दिया जाता है कि उत्पादन लागत एवं निर्गम मूल्य के मध्य उतार-चढ़ाव असामान्य न हो। स्थानीय लेखा कार्यालय द्वारा सतत पुनरीक्षण अपर्याप्त थी तथा लेखापरीक्षा में निर्दिष्ट कई व्यवधानों से, लागत नियंत्रण के मामले पर निर्माणी प्रबंधन के साथ सार्थक रूप से संलग्न होने के लेखा स्कन्ध की क्षमता की सीमा दृष्टिगत होती है।

निष्कर्ष

निर्माणियों ने उच्च उपरिव्यय के साथ कार्य किया जिससे उत्पादन लागत में वृद्धि हुई। पिछले तीन वर्षों के रुझान के आधार पर वर्ष के प्रारम्भ में उत्पादों का मूल्य निर्धारित करने की व्यवस्था, ऐसी प्रणाली में कारगर होती जिसमें लागत में असामान्य उतार-चढ़ाव के निकट अनुश्रवण हेतु, लागत नियंत्रण प्रभावी होती। किन्तु ऐसी स्थिति निर्माणियों के साथ नहीं थी जहां दो नियंत्रण: शॉप बजट समिति तथा तिमाही वित्तीय पुनरीक्षण विद्यमान थे, जो ढांचागत कमियों से युक्त थे तथा व्यवस्था में पर्याप्त हस्तक्षेप करने में सक्षम नहीं थे। सशस्त्र बलों के लिए एकमात्र उत्पादन इकाई होने के कारण, आयुध निर्माणियों को लागत नियंत्रण एवं लागत में कमी पर ध्यान दिये बिना, उन पर प्रस्तुत मांग को पूरा करने की अपेक्षा की जाती है।

संस्तुति 4: शॉप बजट समिति को पुनःप्रवर्तित किया जा सकता है जिससे यह उत्पादन लागत पर निकट नियंत्रण रखने में सहायक हो सके।

7.3.6 पर्यावरण संबंधी मामले

लेखापरीक्षा उद्देश्य 5: निर्माणियों ने जोखिम आकलन के आधार पर, बोर्ड के पूर्ण पर्यावरण नीति के आधार पर सक्षम व्यवस्था व प्रक्रिया का प्रवर्तन किया।

7.3.6.1 सामान्य

रासायनिक निर्माणियाँ, विभिन्न निर्माण प्रक्रमों के इनपुट एवं आउटपुट के रूप में अनेक प्रकार के रसायनों एवं विस्फोटक पदार्थों का उपयोग करती हैं। निर्माणियाँ खतरनाक कचरा, अपगामी पदार्थ एवं खतरनाक गैसों का भी निस्सरण करती हैं जो पर्यावरण के तीन प्रमुख घटकों: वायु, जल व मृदा पर हानिकारक प्रभाव डाल सकते हैं। प्रदूषण कम करने तथा रसायनों व विस्फोटकों को सुरक्षित ढंग से उपयोग करने व भंडारित करने के लिए, निर्माणियों को राज्य/केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के नियमों तथा सुरक्षा पर वैधानिक नियमों व नियमावलियों का कड़ाई से पालन करना आवश्यक है।

2008 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या पी ए 4 के अध्याय III के पैराग्राफ 3.7.1 पर प्रस्तुत कार्रवाई टिप्पणी (ए टी एन) में मंत्रालय ने संसद को आश्वस्त किया था कि “सभी निर्माणियों में अग्नि, विस्फोटक एवं पर्यावरण सुरक्षा केंद्र नई दिल्ली (सी एफ ई ई एस) एवं क्षेत्रीय सुरक्षा नियंत्रक पुणे (आर सी एस) द्वारा किए जाने वाले आवधिक सुरक्षा जांच के लिए सुविधा उपलब्ध करने की सलाह दी गई है। तथापि, अपवाद के मामलों में जहां विचलन की स्थिति उत्पन्न होती है, बोर्ड आवश्यकता पड़ने पर तत्काल कार्रवाई करता है तथा घटनाओं की पुनरावृत्ति रोकने का प्रयास करता है। निर्माणी स्तर पर ऐसे सभी मामलों को देखने के लिए सुरक्षा नियंत्रक के अधीन विशेषज्ञों का एक पृथक कार्यालय होता है।”

इस आश्वासन से इस लेखापरीक्षा उद्देश्य के प्रति हमारी जांच के लिए मानदंड निर्मित हुआ।

7.3.6.2 पर्यावरणीय उपाय: नियोजन एवं कार्यान्वयन

नियोजन

बोर्ड में पर्यावरणीय मामलों के लिए, कोलकाता स्थित मुख्यालय में पदस्थ सुरक्षा नियंत्रक, नोडल कार्यालय है। बोर्ड ने पर्यावरण नीति तैयार नहीं की जिससे पर्यावरण योजना को दिशानिर्देश प्राप्त हो सके। फिर भी, पर्यावरण प्रबंधन प्रणाली प्रमाणन आई एस ओ 14001: 2004, जो सभी चयनित निर्माणियों के पास उपलब्ध है, के

अनुपालन के लिए निर्माणियों ने एक पर्यावरण प्रबंधन नियम पुस्तक तैयार किया है। किन्तु, उन्होंने विशिष्ट जोखिमों को चिन्हित नहीं किया अथवा प्रगामी जोखिम न्यूनीकरण उपायों के लिए सापेक्ष योजना तैयार नहीं की। आगे, हमने निम्नलिखित कमियाँ देखीं:

- यद्यपि निर्माणियों ने प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के दिशानिर्देशों का अनुपालन किया, नियम पुस्तक में सभी लागू कानूनी आवश्यकताओं को समग्र रूप से समाविष्ट नहीं किया गया (अनुलग्नक XXXVIII)।
- निर्माणियों ने पर्यावरणीय उद्देश्यों एवं लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए बहुवर्षीय या वार्षिक योजना¹³⁶ तैयार नहीं की। निर्माणियों द्वारा पर्यावरण के क्षेत्र में किए गए उपाय खंडित रूप में थे तथा चिन्हित लक्ष्यों अथवा सापेक्ष योजना द्वारा निर्दिष्ट नहीं थे।

कार्यान्वयन

निर्माणियों ने पर्यावरणीय जोखिमों को कम करने के लिए कई उपाय किए थे। तथापि, अनेक कमियाँ विद्यमान थीं, जो संक्षेप में निम्नवत हैं:

- उच्च विस्फोटक निर्माणी, किरकी में इलेक्ट्रोस्टैटिक स्क्रबर प्रिसीपीटेटर्स, बैग फिल्टर स्थापित नहीं किए गए थे।
- उच्च विस्फोटक निर्माणी, किरकी को छोड़कर संयंत्रों से परिशोधित अपगामी की जांच करके उसे खुले नाले/ड्रेन में निस्तारित कर दिया जाता है। जल अपगामी को निर्माणी प्रांगण के बाहर निस्तारित करना राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड की स्वीकृति के विरुद्ध है। निर्माणियों ने संसाधित जल का पुनः उपयोग के तरीके नहीं अपनाए बल्कि इसके स्थान पर 2011-12 से 2013-14 के दौरान बागवानी के उद्देश्य से तथा फायर ब्रिगेड के लिए शुद्ध जल की खरीद पर ₹3.20 करोड़ व्यय किया।
- निर्माणियों ने ठोस कचरे व खतरनाक कचरे के निस्तारण के लिए कई विक्रेताओं के साथ संविदा करार किया। तथापि यह सुनिश्चित करने के लिए कि पर्यावरण के लिए कोई जोखिम नहीं है, ठेकेदारों द्वारा निस्तारण का वास्तविक तरीका नहीं बताया गया।

समापन बैठक के दौरान, प्रत्येक रासायनिक निर्माणी के लिए लागू विशिष्ट पर्यावरणीय जोखिमों की पहचान करने संबंधी लेखापरीक्षा संस्तुतियों पर अनुपालन के लिए तथा प्रगामी जोखिम न्यूनीकरण उपायों के लिए सापेक्ष योजना बनाने के लिए

¹³⁶ इसमें (i) संबन्धित कार्यों एवं संगठन के स्तरों पर लक्ष्यों व उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए दायित्व के पद (ii) साधन एवं समय सीमा जिसके अंदर उसे प्राप्त किया जाना था।

बोर्ड सहमत था। किन्तु इस प्रकार के अनुपालन के लिए लेखापरीक्षा को कोई समय सीमा नहीं सूचित की गयी।

आगे यह देखा गया कि एच ई एफ, ओ एफ बी ए तथा सी एफ ए ने, एस पी बी द्वारा दी जाने वाली छूट (₹19.74 लाख) प्राप्त नहीं की, जो सीवेज/ट्रेड अपगामी के उपचार हेतु संयंत्र स्थापित करने वाली यूनिटों को प्रदान की जाती है, क्योंकि जल (प्रदूषण नियंत्रण एवं रोकथाम) उपकर अधिनियम 1977 के खंड 7 के अनुसार एस पी सी बी को औद्योगिक एवं घरेलू अपगामी पर विश्लेषणात्मक प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया जबकि उन्होंने प्रदूषण न्यूनीकरण उपाय के रूप में, सीवेज/ट्रेड अपगामी के उपचार हेतु संयंत्र की स्थापना कर ली थी।

7.3.6.3 निर्माणियों द्वारा प्रचालन में सुरक्षा उपायों पर कार्यान्वयन

कैलेंडर वर्ष 2011 से 2013 तक, निर्माणियों ने कुल 71 दुर्घटनाओं के बारे में सूचित किया (एच ई एफ में हुए एक को छोड़कर सभी बड़ी दुर्घटनाएँ) (तालिका 50)। अधिकांश बड़ी दुर्घटनाएँ¹³⁷ दोषपूर्ण संयंत्र एवं

तालिका-50: आयुध निर्माणियों में दुर्घटनाओं की संख्या

निर्माणी	दुर्घटनाओं की संख्या
सी एफ ए	2
ओ एफ आई	35
ओ एफ बी ए	32
एच ई एफ	2
योग	71

मशीनरी तथा असुरक्षित परिस्थितियों (28 दुर्घटनाएँ जो कि कुल दुर्घटनाओं का 39 प्रतिशत) के कारण थीं। सभी निर्माणियों द्वारा गठित जांच बोर्ड ने दुर्घटनाओं के कारण पर्यावरण पर पड़ने वाले प्रभाव का आकलन नहीं किया। दुर्घटनाओं के बारे में राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड को सूचित नहीं किया गया।

स्रोत: निर्माणियों द्वारा बोर्ड को प्रस्तुत पर्यावरण लेखापरीक्षा विवरण

7.3.6.4 पर्यावरण मामलों पर आंतरिक नियंत्रण

पर्यावरणीय मामलों पर निर्माणियों में आंतरिक नियंत्रण छह स्तरों पर किया जाता है। वे (I) निर्माणी द्वारा संपादित मासिक सुरक्षा लेखापरीक्षा (II) सहयोगी निर्माणी द्वारा संपादित छमाही सुरक्षा लेखापरीक्षा (III) क्षेत्रीय सुरक्षा नियंत्रक द्वारा वार्षिक सुरक्षा लेखापरीक्षा (IV) क्षेत्रीय विद्युत निरीक्षक द्वारा छमाही विद्युत सुरक्षा लेखापरीक्षा (V) एस क्यू ए ई द्वारा मासिक सुरक्षा एवं निगरानी लेखापरीक्षा तथा (VI) सी एफ एफ ई ई एस द्वारा अग्नि, पर्यावरण व विस्फोटक सुरक्षा लेखापरीक्षा। निर्माणियों ने कोलकाता स्थित सुरक्षा नियंत्रक को विस्तृत मासिक सुरक्षा प्रतिवेदन भी प्रेषित किया। उसकी प्रति आर सी एस¹³⁸ एवं एस पी सी बी को भी प्रदान की

¹³⁷ 12 अन्य दुर्घटनाएँ जो कि कुल दुर्घटनाओं का 17 प्रतिशत थीं, सड़क दुर्घटनाएँ थीं।

¹³⁸ चेन्नई, कानपुर, पुणे, एवं अंबाझरी में स्थित चार क्षेत्रीय सुरक्षा नियंत्रक।

गयी। प्रतिवेदन, पर्यावरण घटकों सहित मुख्यतः सुरक्षा आवश्यकताओं पर केन्द्रित था।

हमने पाया कि 2011-14 के दौरान, स्तर I से III एवं VI की लेखापरीक्षा, निर्माणियों में संपादित की गयी, स्तर IV की लेखापरीक्षा केवल 2012 एवं 2013 में एच ई एफ को छोड़कर सभी निर्माणियों में संपादित की गयी। स्तर V की लेखापरीक्षा 2011 में किसी भी निर्माणी में नहीं की गयी किन्तु ओ एफ बी ए को छोड़कर 2012 एवं 2013 में संपादित हुई।

7.3.6.5 ऊर्जा संरक्षण

मंत्रालय के अनुदेश के अनुसार (फरवरी 2006), बोर्ड ने, मई 2007 में, विद्युत ऊर्जा के उपयोग में मितव्ययिता बरतने के लिए, द्विस्तरीय ऊर्जा लेखापरीक्षा संपादित करने हेतु सभी रासायनिक निर्माणियों को दिशा निर्देश जारी किया। द्विस्तरीय ऊर्जा लेखापरीक्षा में, आंतरिक संसाधनों द्वारा वार्षिक लेखापरीक्षा तथा पाँच वर्ष में एक बार अधिकृत वाह्य ऊर्जा लेखापरीक्षक द्वारा वाह्य प्रामाणिक ऊर्जा लेखापरीक्षा समाविष्ट होते हैं। आयुध निर्माणी भंडारा तथा आयुध निर्माणी इटारसी ने क्रमशः मार्च 2010 एवं मई 2010/मई 2013 के आपूर्ति आदेश के प्रति प्रामाणिक वाह्य लेखापरीक्षा संपादित कराई, उन्होंने 2011-14 में, आंतरिक संसाधनों के माध्यम से स्तर-I की लेखापरीक्षा नहीं कराई।

निर्माणियों ने, ऊर्जा लेखापरीक्षा के माध्यम से प्राप्त अनुशंसाओं में निहित दिशानिर्देश के अनुसार, ऊर्जा संरक्षण के लिए

उपायों पर कार्यान्वयन प्रारम्भ करने के बारे में सूचित किया। निर्माणियों ने छोटे उपायों द्वारा महत्वपूर्ण बचतों के बारे में जानकारी दी। ओ एफ बी ए ने जल एवं ऊर्जा संरक्षण के उपाय ¹³⁹

तालिका-51: ऊर्जा लेखापरीक्षा की संस्तुतियों की संख्या

निर्माणी	संस्तुतियों की संख्या			कुल लागत (₹लाख में)
	योग	कार्यान्वित	लंबित	
ओ एफ बी ए	11	4	7	83
एच ई एफ	4	2	2	52
ओ एफ आई	37	9	28	उपलब्ध नहीं

(स्रोतः ऊर्जा लेखापरीक्षक द्वारा प्रस्तुत ऊर्जा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन)

किए। उसी प्रकार, एच ई एफ ने 2013-14 के दौरान ईंधन की खपत में ₹715 लाख की बचत दिखाई। तथापि, निर्माणियों में लेखापरीक्षा की कई संस्तुतियों पर क्रियान्वयन लंबित था जैसा कि तालिका 51 में दर्शाया गया है। भविष्य में,

¹³⁹अल्प प्रयुक्त 660 टी आर(रेफिजरेशन का टन) पुराने आर एक्स प्लांट के शीतक यूनिट का बंद होना, निर्माणी में प्रकाश उत्पन्न करने वाले डायोड स्ट्रीट लाइटिंग की स्थापना तथा लीकेज कम करना आदि।

महत्वपूर्ण बचतों के लिए लंबित संस्तुतियों पर कार्य हेतु निवेश की आवश्यकता होगी।

7.3.6.6: पर्यावरण उपायों में निर्माणियों द्वारा निवेश

निर्माणियों ने 2011-12 से 2013-14 में पर्यावरण के मामलों पर ₹11 करोड़ व्यय किया जो कि कुल व्यय का मात्र 0.6 प्रतिशत था। एच ई एफ ने 2011-12 में ₹14 लाख खर्च किया तत्पश्चात 2012-14 में कोई निवेश नहीं किया गया। विगत दिनों में हुई ऊर्जा की बचत, आसानी से उपलब्ध साधनों के दोहन से हुई तथा पर्यावरण के क्षेत्र में कोई महत्वपूर्ण निवेश नहीं किया गया (तालिका-52)। निर्माणियों में अपगामी उपचार संयंत्र एक दशक से अधिक पुराने हैं यद्यपि कार्यशील हैं। कुछ पर्यावरणीय उपाय, उदाहरण के लिए, जो वायु प्रदूषण से संबन्धित हैं, संयंत्र एवं मशीनरी के समन्वित भाग हैं। पर्यावरणीय उपायों पर कम निवेश को इस तथ्य के साथ देखा जाना

तालिका-52: कुल व्यय पर पर्यावरण नियंत्रण पर किया गया व्यय			
निर्माणी	2011-14 में व्यय (₹करोड़ में)		
	योग (i)	पर्यावरण पर (ii)	(i) के प्रतिशत के रूप में (ii)
सी एफ ए	461	6.3	1.4
एच ई एफ	429	0.1	-
ओ एफ बी ए	609	4.4	0.7
ओ एफ आई	670	0	0
योग	2169	11	0.5
<i>(स्रोत :- 2011-14 के दौरान उपरिव्यय खर्च का सारांश)</i>			

चाहिए कि उत्पाद प्रोफाइल में बदलाव हुआ है। ऊर्जा लेखापरीक्षा की बहुत सी संस्तुतियाँ लंबित हैं तथा पर्यावरणीय मुद्दों पर ध्यान दिये जाने से सुधार के बहुत से क्षेत्र दृष्टिगत होंगे जिसमें सतत निवेश की आवश्यकता होगी।

बोर्ड ने कहा कि रासायनिक ग्रुप की निर्माणियाँ, ऊर्जा संरक्षण के क्षेत्र में लगातार प्रयास कर रही हैं। पर्यावरण पर पड़ने वाले प्रभाव को कम करने के लिए, बड़े स्तर पर परंपरागत फ़िलामेंट-आधारित बल्ब सी एफ एल से बदले गए हैं तथा फरनेस आयल, भाप, विद्युत कारक इत्यादि के क्षेत्र में भी बचत सुनिश्चित की गयी है। विद्युत की खपत कम करने के उपाय किए जा रहे हैं। सौर ऊर्जा के दोहन के प्रयास भी किए जा रहे हैं। बोर्ड ने समापन बैठक में कहा कि कुछ संयंत्र एवं मशीनरी में पर्यावरण रक्षक तकनीक सहित निवेश किया जा रहा है। इन उपायों के बावजूद, पर्यावरण सुरक्षा पर और अधिक निवेश की आवश्यकता पर ज़ोर दिया जाता है।

समापन बैठक (जून 2015) के दौरान, बोर्ड ने कहा कि पर्यावरणीय उपायों पर निवेश दृश्य नहीं होता क्योंकि यह संयंत्र एवं मशीनरी की अधिप्राप्ति में ही समन्वित होता

है। तथापि, लेखापरीक्षा के मत के अनुसार कोष के निवेश से समर्थित मध्य/दीर्घ अवधि की योजना के प्रवर्तन की आवश्यकता है।

निष्कर्ष

पर्यावरण प्रबंधन प्रणाली प्रमाणन आई एस ओ 14001: 2004, जो सभी चयनित निर्माणियों के पास उपलब्ध है, के अनुपालन के लिए निर्माणियों ने एक पर्यावरण प्रबंधन नियम पुस्तक तैयार किया है। किन्तु, उन्होंने विशिष्ट जोखिमों को चिन्हित नहीं किया अथवा प्रगामी जोखिम न्यूनीकरण उपायों के लिए सापेक्ष योजना तैयार नहीं की। सभी निर्माणियों में पर्यावरण साधनों पर धन का निवेश कम था। पुनः उपयोग, सुरक्षित निस्तारण तथा कचरे का उपयोग ऐसे क्षेत्र हैं जिन पर निर्माणियों को ध्यान देने की ज़रूरत है, विशेषकर विस्फोटक कचरे के निस्तारण के संबंध में।

दुर्घटनाओं का सामान्य रुझान, विशेष रूप से आयुध निर्माणी इटारसी में, कर्मचारियों को सुरक्षा संबंधी प्रशिक्षण प्रदान करने में विफलता की ओर इंगित करता है। निर्माणियों ने ऊर्जा संरक्षण के लिए व्यवस्थाएं की हैं तथा ऊर्जा की बचत के बारे में जानकारी दी है, परंतु ऊर्जा लेखापरीक्षा के भारी संख्या में लंबित अनुशंसाओं में भविष्य की महत्वपूर्ण बचतों की ओर निर्दिष्ट किया गया है जिन पर धन के निवेश की आवश्यकता होगी।

संस्तुति 5: पर्यावरण प्रबंधन के लिए, निर्माणियों में, इसके कार्यान्वयन हेतु आवश्यक निधियों के आकलन सहित, एक समन्वित तथा नियोजित व्यवस्था तैयार किया जाना चाहिए जिससे बोर्ड द्वारा पर्यावरण के क्षेत्र में निवेश को बढ़ाया जा सके।

नियोजन

7.4 निर्यात आदेशों के विरुद्ध संविदात्मक शर्तों की अनापूर्ति के कारण ₹1.37 करोड़ की हानि

एक भारतीय फर्म द्वारा अग्नि नियंत्रण प्रणाली के अनापूर्ति एवं कवच (कवच का अंश) प्रणाली के विकास में गिरावट के कारण एक निर्यात आदेश के विरुद्ध कवच प्रणाली के सुपुर्दगी में आयुध निर्माणी बोर्ड ने विलंब किया। परिणामस्वरूप विदेशी फर्म ने बोर्ड के बिल में से ₹1.37 करोड़ के जुर्माने की कटौती की।

समायोजन¹⁴⁰ शर्त के साथ मेसर्स फिंकइंटियारी (फर्म) इटली के साथ अप्रैल 2008 एवं मार्च 2009 में रक्षा मंत्रालय (एम.ओ.डी) ने भारतीय नौ सेना के लिए दो फ्लीट टैंकरों को प्राप्त करने के लिए दो संविदाओं को निश्चित किया। भारतीय नौ सेना को आपूर्ति तथा फर्म द्वारा फ्लीट टैंकरों पर फिट करने के लिए आयुध निर्माणी बोर्ड (बोर्ड) से समायोजन शर्त के अंतर्गत ए.के- 630 एम बंदूकों (बंदूक) एवं कवच मोड- II प्रणाली¹⁴¹ (कवच) की खरीददारी फर्म को करनी थी।

फर्म ने अक्टूबर तथा नवंबर 2009 में बोर्ड पर आठ बंदूकों तथा कवच के दो जोड़ों का दो आदेश दिया था। एक कवच प्रणाली की सुपुर्दगी की आवश्यकता 21 जून 2010 तक थी जो कि आगे बढ़ाकर 26 फरवरी 2011 की गई और फिर दोबारा अप्रैल 2011 की गई। बोर्ड द्वारा कवच के सुपुर्दगी में विलंबों के लिए संविदा ने एक जुर्माने¹⁴² की शर्त लगाई; बंदूकों की आपूर्ति के लिए संविदा में इस प्रकार की कोई शर्त नहीं थी।

समायोजन शर्त के अंतर्गत प्राप्त आदेश को पूरा करने के लिए बोर्ड ने गन एण्ड शेल निर्माणी काशीपुर (जी.एस.एफ) को बंदूक के उत्पादन तथा सुपुर्दगी का कार्य सौंपा। जबकि मशीन टूल प्रोटोटाइप निर्माणी अंबरनाथ (एम.पी.एफ) को फर्म को कवच के उत्पादन एवं सुपुर्दगी का कार्यभार दिया गया। कवच के तीन उप- प्रणाली हैं जैसे (I) एम.पी.एफ द्वारा लॉंचर का उत्पादन (II) मेसर्स किलोसकर इलेक्ट्रिक, बेंगलुरु से

¹⁴⁰ भारतीय शर्तों से संविदात्मक मूल्य के कम से कम 30 प्रतिशत के चीजों के अधिप्राप्ति के लिए ₹300 करोड़ तथा उससे अधिक के विदेशी एकमुश्त क्रय के मामले में विदेशी आपूर्तिकर्ताओं की आवश्यकता है।

¹⁴¹ कवच प्रणाली फ्लीट टैंकर के जहाज पर शस्त्रीकरण का एक अंश है जो कि आने वाले गोलों के विरुद्ध टैंकर के प्रतिरक्षा में सहायता करता है और इस प्रकार से टैंकर के रक्षात्मक बचाव में सहयोग करता है।

¹⁴² जुर्माने की गणना @0.5 प्रतिशत प्रति सप्ताह पर की गई थी जो कि अधिकतम रूप से आदेश के सम्पूर्ण राशि का पांच प्रतिशत थी।

विद्युतीय उप- प्रणाली की खरीददारी एवं (III) मेसर्स एस.ए.एम.ई.ई.आर.¹⁴³, चेन्नई से अग्नि नियंत्रक प्रणाली (एफ.सी.एस) की अधिप्राप्ति। सम्पूर्ण कवच के उत्पादन एवं आपूर्ति के लिए एम.पी.फ में इन तीन उप- प्रणालियों को इकट्ठा करने की आवश्यकता थी।

इस संबंध में लेखा परीक्षा ने यह देखा कि:

- जब फर्म ने आदेशों को प्रस्तुत किया तब तीन उप- प्रणालियों के संयोजन के लिए एम.पी.एफ के लिए एक नया मद होने पर भी कवच के उत्पादन प्रक्रिया को स्थापित करना बाकी था। जबकि ओ.एफ.बी के सभापति द्वारा अनुमोदित तथा 25 फरवरी 2009 के उनके नोट में इंगित किए जाने के अनुरूप बढ़ते हुये निर्यात किए हुये मात्रा को रखने के लिए बोर्ड द्वारा आदेश को स्वीकार किया गया था।
- फर्म ने बोर्ड को आदेश प्रस्तुत करने की अनिच्छा प्रकट (फरवरी 2009) की थी क्योंकि बोर्ड ने आपूर्ति के कार्यक्षेत्र के तकनीकी विस्तृत विशिष्टिकरण को उपलब्ध नहीं कराया था।
- प्रोप्रीटरी आर्टिकल सर्टिफिकेट मद होने के बावजूद भी एकल निविदा के आधार पर एफ.एस.सी के अधिप्राप्ति के लिए एस.ए.एम.ई.ई.आर को आपूर्ति आदेश प्रस्तुत (जून 2010) तथा उसे अंतिम रूप देने के लिए आदेश की प्राप्ति (अक्टूबर 2009) के तिथि से अनुमानित एम.पी.एफ तथा बोर्ड ने एक साथ करीब आठ महीने लिए।
- आदेशानुसार एस.ए.एम.ई.ई.आर को एफ.एस.सी की सुपुर्दगी 15 मई 2011 तक करनी थी। जबकि एस.ए.एम.ई.ई.आर सुपुर्दगी नियत समय के अनुसार नहीं कर पाया तथा नियत सुपुर्दगी तिथि के एक वर्ष बीत जाने के पश्चात उसने उत्पादन की परिमितता को कारण दर्शाते हुये (जून 2012 में) अपनी प्रतिबद्धता को पूरा न कर पाने की अक्षमता व्यक्त की।
- परिणामस्वरूप बोर्ड ने भारतीय नौसेना को बिना एफ.एस.सी के केवल एक कवच प्रणाली की सुपुर्दगी (मार्च 2013) कर पायी। दो वर्षों के पश्चात ही बोर्ड को एस.ए.एम.ई.ई.आर. से एफ.एस.सी की प्राप्ति (मार्च 2015) हुई।

कवच के जत्थों के लिए नियत सुपुर्दगी के समय में ना पूरा कर पाने की बोर्ड की विफलता के परिणामस्वरूप फर्म ने बंदूकों की आपूर्ति करने के विरुद्ध बोर्ड के भुगतान से ₹1.37 करोड़ के जुर्माने की कटौती की।

¹⁴³ सोसाइटी आफ अपलाइड माइक्रोवेव इलेक्ट्रॉनिक्स एण्ड इंजीनियरिंग रिसर्च, संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अंतर्गत एक रिसर्च एवं संवर्धन संगठन।

विलंबित सुपुर्दगी तथा परिणामतः जुर्माने की कटौती पर लेखा परीक्षा के अनुमानों को स्वीकार करते समय बोर्ड ने यह व्यक्त (अप्रैल 2015) किया कि जब फर्म ने यह आदेश प्रस्तुत किया तब एम.पी.एफ में कवच प्रणाली के लिए उत्पादन प्रक्रिया पूर्ण रूप से स्थापित थी एवं व्यवसाय अव्यवों/ उप जमावड़ों के आपूर्ति के लिए स्रोतों की भी स्थापना हो चुकी थी। कवच के विलंबित सुपुर्दगी के मुख्य कारण के रूप में अंतिम उत्पाद के उपादानों के निरीक्षण में लिया गया अत्यधिक समय तथा एफ़.एस.सी के विकास में विलंब के लिए एस.ए.एम.ई.ई.,आर द्वारा सामना किया गया श्रमशक्ति की असहजता थी।

बोर्ड का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि (I) बोर्ड एवं फर्म दोनों ने यह स्वीकार (जून तथा सितंबर 2012) किया है कि फर्म से आदेश को स्वीकार करते समय एम.पी.एफ ने कवच को विकसित नहीं किया था। जबकि बोर्ड से तकनीकी विशिष्टिकरण के अनुपलब्धता के कारण फर्म द्वारा अपनी अनिच्छा व्यक्त (फरवरी 2009) करने के बावजूद भी बोर्ड ने उनके निर्यातित मात्रा को बढ़ाए रखते हुये फर्म से आदेश को स्वीकार किया; (II) एफ़.एस.सी के आपूर्ति के लिए एकल निविदा के आधार पर एस.ए.एम.ई.ई.,आर पर आदेश प्रस्तुत करने के लिए एम.पी.एफ तथा बोर्ड ने एक साथ करीब आठ महीने लिया।

अतः एम.पी.एफ में अन्य दो उप- प्रणालियों के साथ लांचर तथा उसके जमावड़े के लिए उत्पादन प्रक्रिया को स्थापित किए बिना ही कवच प्रणाली के लिए आदेश को स्वीकार करने के साथ- साथ एम.पी.एफ को एफ़.एस.सी के सुपुर्दगी में कमी के साथ एस.ए.एम.ई.ई.,आर पर एफ़.एस.सी के लिए आदेश के प्रस्तुतीकरण में विलंब के परिणामस्वरूप एफ़.एस.सी के बिना ही फर्म को कवच की विलंबित सुपुर्दगी तथा ₹1.37 करोड़ की हानि का सामना करना पड़ा।

इस विषय को मार्च 2015 में मंत्रालय को सौंप दिया गया; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2015)।

मशीनों/भंडारों की अधिप्राप्ति

7.5 भंडारण टैकों की अनुचित अधिप्राप्ति

हाई एक्सप्लोसिव निर्माणी किरकी द्वारा ₹1.08 करोड़ के कुल लागत पर चार भंडारण टैकों की अधिप्राप्ति अनुचित थी चूंकि निर्माणी के पास पहले से ही पर्याप्त क्षमता थी।

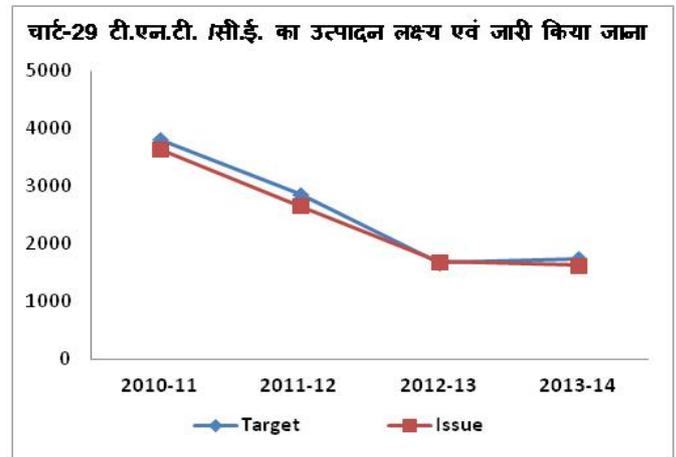
हाई एक्सप्लोसिव निर्माणी किरकी (निर्माणी) ट्राई नाइट्रो टोल्यून (टी.एन.टी) एवं कंपोसिट एक्सप्लोसिक्स (सी.ई) का उत्पादन करती है जिसके लिए प्रभावशाली

नाइट्रिक एसिड एक उपादान है। इस एसिड का भंडारण एल्युमिनियम के टैंकों में किया जाता है। 2012 में निर्माणी ने ग्यारह¹⁴⁴ टैंकों को जिसमें प्रत्येक की प्रयोग में लाये जाने की क्षमता 70 टन¹⁴⁵ थी, को प्राप्त किया जिसमें से चार को प्रतिस्थापित करने की आवश्यकता थी। सभी में निर्माणी किसी भी दिन को 490 टन¹⁴⁶ तक के एसिड भंडार कर सकती थी।

जून 2012 में आयुध निर्माणी बोर्ड (बोर्ड) ने चार पुराने भंडारण प्लांटों को प्रतिस्थापित करने के लिए निर्माणी के चार भंडारण टैंकों का क्रय करने के प्रस्ताव को अनुमोदित किया। टैंकों के लिए संरचनापूर्ण सामग्री की आपूर्ति की प्राप्ति ₹1.08 करोड़ के कुल लागत पर सितंबर 2013 तक हुई; मार्च 2015 तक ये सब संरचना/मूल संचालन के अंतर्गत थे।

हमने यह पाया (सितंबर 2014) कि निर्माणी में ट्राई नाइट्रो टोल्यून एवं कंपोसिट एक्सप्लोसिक्स के उत्पादन एवं जारी होना एक निरंतर निम्न प्रचलन को दर्शाता है।

पाँच वर्षों की अवधि में 55 प्रतिशत ट्राई नाइट्रो टोल्यून को जारी करने में हास हुआ है: 2010-14 जबकि उसी अवधि के दौरान 54 प्रतिशत से कंपोसिट एक्सप्लोसिक्स का हास हुआ। 2010-11 के अधिकतम उत्पादन लक्ष्यों के दौरान भी प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड के लिए भंडारण क्षमता



की आवश्यकता 345 टन से अधिक नहीं हुई। 490 टनों के लिए सात प्रचलित टैंकों की एक संयोजित क्षमता थी जो कि उत्पादन स्तरों को प्राप्त करने के लिए पर्याप्त थी। यहाँ तक की प्रत्येक महीने में प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड के केवल 400 टन के संदेहात्मक आपूर्ति के उल्लिखित विक्रेता के साथ निर्माणी ने अधिप्राप्ति की। 2012-14 के 24 महीनों में से पाँच अवसरों पर केवल 350 टन के मासिक आपूर्ति को पूरा करने के साथ प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड की वास्तविक आपूर्ति कहीं कम थी। औसतानुसार 2013-14 में निर्माणी में मासिक योगफल 145 टन था, जो कि मूलतः

¹⁴⁴ 2008 में प्रथम चरण में 3 टैंकों को प्रतिस्थापित किया गया, 2012 में द्वितीय चरण में चार टैंकों को प्रतिस्थापित किया गया तथा बचे हुये चार टैंकों के लिए वर्तमान लेखा परीक्षा पैराग्राफ संबंधित है।

¹⁴⁵ प्रत्येक भंडारण टैंक 400 से.मी. की ऊंचाई पर भरने के साथ प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड के 50 क्युबिक मीटर के भंडारण की क्षमता रखता है। रसायनों के अतिप्रवाह से बचाने के लिए 375 से.मी. की ऊंचाई तक ही टैंकों को भरा जाता है। अतः प्रत्येक भंडारण टैंक 70 टन प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड का भंडार कर सकता है।

¹⁴⁶ 70 टन क्षमता के साथ 7 टैंक, अतः $7 \times 70 = 490$ टन

2011-12 में 250 टन से घट गया था। इसके अतिरिक्त प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड के बिन-कार्ड की संवीक्षा ने यह उजागर किया कि विक्रेता ने दैनंदिन के आधार पर एसिड की आपूर्ति की तथा कुछ ही दिनों के भीतर उत्पादन में खपत के लिए आपूर्ति किए गए एसिड को तुरंत ही निकाल लिया जा रहा था।

हमने यह निष्कर्ष निकाला कि ₹1.08 करोड़ की लागत पर बचे हुये चार टैंकों के प्रतिस्थापना के लिए चार टैंकों का क्रय अनुचित था।

उत्तर में बोर्ड ने निम्नांकित को दर्शाते (मार्च 2015) हुये चार भंडारण टैंकों के अधिप्राप्ति को उचित बताया:

- नवीनीकरण एवं प्रतिस्थापन योजना के अंतर्गत सुरक्षा एवं युद्ध क्षमता को ध्यान में रखते हुये 39 दिनों के निरंतर उत्पादन के प्रत्येक के 70.5 टन की भंडारण क्षमता के लिए ग्यारह टैंकों का निर्माण किया गया।
- युद्ध परिस्थिति का सामना करने के लिए बनाए गए बचे हुये 40 प्रतिशत क्षमता के साथ बोर्ड के लक्ष्य पर आधारित 60 प्रतिशत प्लांट क्षमता पर निर्माणी ट्राई नाइट्रो टोल्यून का उत्पादन करती रही। अतएव टी.एन.टी प्लांट के पूर्ण क्षमता को प्राप्त करने के लिए 11 प्रयोज्य टैंकों को संधृत रखना था।
- व्यवसाय से प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड की अधिप्राप्ति की जा रही थी तथा प्रत्येक दिन 24 घंटे के लिए टी.एन.टी प्लांट निरंतर कार्यरत था एवं उत्पादन में हानि से बचाने के लिए सभी सहयोगी सामग्री के अबाधित आपूर्ति को बनाए रखने की आवश्यकता थी।
- वर्ष 2011-12 के लिए टी.एन.टी तथा सी.ई के उत्पादन के लक्ष्य को ध्यान में रखते हुये चार दोषित टैंकों का प्रतिस्थापन आवश्यक था।

मंत्रालय ने बोर्ड के मत का समर्थन (जुलाई 2015) किया।

चार भंडारण टैंकों के प्रतिस्थापना के लिए बोर्ड/मंत्रालय का स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं था चूंकि प्लांट एवं मशीनरी के अधिप्राप्ति के लिए बोर्ड के नियमावली के पैराग्राफ 2.3.1 में यह साफ दर्शाया गया है कि निर्माणी को निम्न के आधार पर अपनी भावी योजना निश्चित कर लेनी चाहिए (क) बचे हुये निर्माणियों के मामले में उपभोक्ता के आवश्यकता का प्रक्षेपण तथा (ख) अव्यव उत्पादित करने वाले निर्माणियों के मामले में अंतर निर्माणी मांग। भावी उत्पादन भार के आधार पर निर्माणी वार्षिक नवीनीकरण एवं प्रतिस्थापना योजना तैयार करेगी। 2586.40 टन (2014-15) तथा 3813.95 टन (2010-11) के बीच अनुक्रमित 2010-16 के दौरान निर्माणी को दिये गए टी.एन.टी एवं सी.ई के वार्षिक उत्पादन लक्ष्य को देखते हुये प्रति माह 223 टन एवं 333 टन के बीच अनुक्रमित प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड की आवश्यकता हुई।

इसी कारण से वर्ष 2010-11 से 2015-16 के वित्तीय वर्ष के लिए मासिक/वार्षिक उत्पादन लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए चार और टैंकों के नए अधिप्राप्ति कार्य को सम्पन्न करते समय निर्माणी में उपलब्ध सात टैंक कहीं ज्यादा पर्याप्त थे। यहाँ तक की प्रत्येक माह 333 टन प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड के 2010-11 में उत्पादन के लिए लक्ष्यों के उच्चतम दरों को ध्यान में रखने के बाद भी अवस्थित सात टैंक प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड को भंडार करने के लिए कहीं ज्यादा पर्याप्त थे।

अतः उत्पादन में प्रभावशाली नाइट्रिक एसिड के लिए पर्याप्त भंडारण क्षमता एवं एक गिरती मांग के बावजूद भी निर्माणी द्वारा ₹1.08 करोड़ की कुल लागत पर चार भंडारण टैंकों की अधिप्राप्ति प्रतिस्थापना के लिए होने के बावजूद भी अनुचित थी।

7.6 फीडर प्रणाली का अनुपयोग

स्विच गियर की अधिप्राप्ति व उसकी स्थापना (अप्रैल 2015) में राइफल निर्माणी ईशापुर आर.एफ.आई. की विफलता के कारण जून 2006 में राइफल निर्माणी ईशापुर द्वारा ₹4.09 करोड़ की लागत से स्थापित सब स्टेशन उपयोग नहीं किया जा सका।

राइफल निर्माणी ईशापुर (निर्माणी) अपनी विद्युत आवश्यकताओं को मुख्यतः 6 के.वी. से धातु एवं इस्पात निर्माणी (एम.एस.एफ.) के पाँच फीडरों के माध्यम से पूरा करती है। इसके अतिरिक्त यह विद्युत वितरण कंपनी, कलकत्ता विद्युत आपूर्ति निगम लिमिटेड (सी.ई.एस.सी.) के सब स्टेशन से 33 के.वी. के रेडियल¹⁴⁷ टाइप वितरण प्रणाली द्वारा भी बिजली प्राप्त करती है।

एम.एस.एफ. से प्राप्त विद्युत ऊर्जा में वोल्टेज के असामान्य उतार-चढ़ाव से उत्पादन कार्य पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने के कारण निर्माणी ने प्रस्तावित किया (मई 2002) कि निम्नलिखित संघटकों के साथ एक नई प्रणाली स्थापित की जाये।

- रिंग मैन फीडर प्रणाली¹⁴⁸ के साथ एक नया सब स्टेशन;

¹⁴⁷ एक ऐसी विद्युत वितरण प्रणाली जिसमें सब-स्टेशन से विभिन्न फीडर त्रिज्यिक रूप से आकर प्राथमिक वितरण ट्रांसफार्मर में सीधे जुड़ जाते हैं। इसमें एक प्रमुख कमी यह है कि यदि कोई फीडर बंद हो जाता है तो संबंधित उपभोक्ताओं को बिजली नहीं मिल पायेगी क्योंकि ट्रांसफार्मर तक बिजली पहुंचाने के लिए कोई वैकल्पिक पथ नहीं मिल सकेगा। ट्रांसफार्मर बंद होने पर भी तब तक विद्युत आपूर्ति बंद रहेगी जब तक फीडर अथवा ट्रांसफार्मर का सुधार नहीं कर लिया जाता।

¹⁴⁸ रेडियल विद्युत वितरण प्रणाली के दोषों के निराकरण के लिए यह एक विकल्प है। इस प्रणाली के अंतर्गत वितरणों का एक रिंग नेटवर्क तक एक से अधिक फीडरों द्वारा बिजली पहुंचाई जाती है। यदि एक फीडर खराब है या मरम्मत के अंतर्गत है तो भी अन्य फीडरों से संबद्ध होने के कारण रिंग वितरण तक बिजली पहुंचती रहती है। अतः किसी फीडर के बंद होने पर भी उपभोक्ताओं को विद्युत ऊर्जा की आपूर्ति में बाधा नहीं आती।

- उच्च तकनीक के मशीनिंग सेंटर तथा कम्प्यूटराइज्ड न्यूमेरिकली कन्ट्रोल्ड कोल्ड स्वेजिंग मशीन वाले सभी शॉपस् के लिए अबाधित तथा झटका-मुक्त विद्युत ऊर्जा की आपूर्ति सुनिश्चित करने हेतु 33 के.वी. रिंग मेन प्रणाली के विकास के लिए उच्च¹⁴⁹ एवं निम्न दाब¹⁵⁰ हेतु सज्जित स्विच गियर तथा;
- सी.ई.एस.सी. से सीधे प्राप्त विद्युत ऊर्जा के लिए एक डिजिटल एस.सी.ए.डी.ए. नियंत्रण प्रणाली¹⁵¹।

नये 33 के.वी. सब स्टेशन के लिए रक्षा मंत्रालय ने स्वीकृति प्रदान की (अगस्त 2003) जिसे जून 2004 तक पूर्ण किया जाना था। निर्माणी ने सी.ई.एस.सी. से ₹ 4.09 करोड़ की लागत से 33 के.वी. सब स्टेशन की अधिप्राप्ति की, जिसे अप्रैल 2006 में विद्युत प्रवाह से संबन्ध कर दिया गया।

हमने पाया कि यद्यपि सब स्टेशन में विद्युत आपूर्ति प्रारंभ हो चुकी थी किंतु निर्माणी नये रिंग प्रणाली को अगले 09 वर्षों तक प्रचालित करने के लिए आवश्यक स्विच गियर की अधिप्राप्ति पर कोई निर्णय न ले सकी। निर्माणी यह निश्चित नहीं कर सकी कि एस.सी.ए.डी.ए. प्रणाली आवश्यक थी अथवा नहीं। वैधता अवधि के अंतर्गत निविदा प्रस्तावों पर निर्णय लेने में अक्षमता के कारण सितंबर 2004, जून 2005, दिसंबर 2006 तथा नवंबर 2007 में पुनः निविदा करनी पड़ी।

अंततः निर्माणी ने बिना एस.सी.ए.डी.ए. के स्विच गियर की अधिप्राप्ति का विकल्प इस आधार पर चुना (जनवरी 2012) कि विद्यमान 33 के.वी. प्रणाली (सी.ई.एस.सी. सब स्टेशन से फीडर) के साथ माडेम प्रणाली काम नहीं करेगी। निर्माणी ने आयुध निर्माणी बोर्ड (बोर्ड) से प्रस्ताव पर स्वीकृति प्राप्त की (नवंबर 2012)। 6 माह बाद, निर्माणी ने निविदा सूचना जारी की (मार्च 2013)। तथापि, अप्रैल 2015 तक क्रय आदेश प्रस्तुत नहीं किया जा सका।

परिणामस्वरूप, विद्युत आपूर्ति में उतार-चढ़ाव के कारण शस्त्रों के निर्माण में आने वाली समस्याओं को कम करने के लिए जून 2006 में अधिप्राप्त नयी 33 के.वी. रिंग मेन प्रणाली स्विच गियर की अनुपलब्धता के कारण उपयुक्त पड़ी रही।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए बोर्ड ने (अप्रैल 2015) निम्नलिखित तथ्य प्रस्तुत किए:-

¹⁴⁹आठ कि. मी. लंबे निम्न दाब के भूमिगत केबल, कैपिसीटर बैंक व पावर पैनल से युक्त

¹⁵⁰भारतीय विद्युत नियमों के अनुसार दो किमी लंबे उच्च दाब केबल, सर्किट ब्रेकर, बैटरी बैंक, ट्रांसफार्मर, सब-स्टेशन लाइटिंग अरेस्टर से युक्त।

¹⁵¹सुपरवाइजरी कन्ट्रोल एंड एक्विजिशन सिस्टम (एस.सी.ए.डी.ए.) एक ऐसी प्रणाली है जो संचार चैनलों पर कोडल सिग्नलों के साथ काम करती है जिससे दूरस्थ उपस्कर (विशिष्ट रूप से प्रति दूरस्थ स्टेशन एक संचार चैनल का उपयोग करने वाले) पर नियंत्रण रखा जा सके।

- विद्यमान 33 के.वी. फीडर के अतिरिक्त सी.ई.एस.सी. सब स्टेशन से सीधे विद्युत आपूर्ति करने के लिए एक स्वतंत्र 33 के.वी. सब स्टेशन का प्रस्ताव इसलिए रखा गया कि विद्यमान 33 के.वी. आपूर्ति स्रोत के बंद होने की स्थिति में निर्माणी हेतु अबाधित विद्युत आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए एक रिंग मेन प्रणाली को विकसित किया जा सके तथा आर.एफ.आई. की एम.एस.एफ. से आपूर्ति पर निर्भरता को समाप्त किया जा सके।
- 19 अक्टूबर 2013 को आर.एफ.आई. में सी.ई.एस.सी. एच.टी. साइड के विद्यमान 33 के.वी. फीडर के बंद होने की स्थिति में सी.ई.एस.सी. ने बस कपलर¹⁵² का उपयोग करके स्थापित 33 के.वी. एच.टी. फीडर से आर.एफ.आई. को 4 दिनों तक विद्युत आपूर्ति की, जिसके कारण उत्पादन हानि से बचा जा सका।
- 33 के.वी. रिंग मेन प्रणाली के उपयोग के कारण निर्माणी सी.ई.एस.सी. से लोड फैक्टर, पावर फैक्टर तथा अधिकतम डिमांड के रूप में प्रतिवर्ष ₹1.86 करोड़ की छूट प्राप्त करती रही है।
- 33 के.वी. रिंग मेन प्रणाली की स्विच गियर की अधिप्राप्ति तथा स्थापना के लिए निविदा खोली जा चुकी है तथा आर.एफ.आई. अधिप्राप्ति व स्थापना की प्रक्रिया को त्वरित आधार पर पूर्ण करने जा रही है।

उत्तर निम्नलिखित कारणों से स्वीकार्य नहीं है:-

- निर्माणी ने एम.एस.एफ. के प्राथमिक फीडर से वोल्टेज के उतार-चढ़ाव वाली बिजली को प्राप्त करने से बचने तथा महत्वपूर्ण संस्थापनाओं में अबाधित तथा झटका मुक्त विद्युत की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए एक रिंग मेन प्रणाली विकसित करने के हेतु विद्यमान 33 के.वी. रेडियल प्रकार की प्रणाली के अतिरिक्त एक नये 33 के.वी. रिंग मेन प्रणाली की स्थापना को औचित्यपूर्ण बताया (मई 2002)
- विद्यमान रेडियल प्रकार के सब-स्टेशन के बंद होने की स्थिति में नये रिंग प्रकार के सब-स्टेशन से विद्युत आपूर्ति जारी रखना संभव नहीं था¹⁵³ क्योंकि नये स्थापित सब स्टेशन से सभी कारखानों के लिए अबाधित तथा झटका

¹⁵²बस कपलर एक ऐसा यंत्र है जो विद्युत आपूर्ति में बाधा डाले बिना तथा खतरनाक आर्क उत्पन्न किए बिना एक बस को दूसरे से सम्बद्ध करने के लिए प्रयुक्त किया जाता है।

¹⁵³क्योंकि 33 के.वी. सब-स्टेशन से प्राप्त उच्च बोल्टेज विद्युत को 6 के.वी. के निम्न वोल्टेज में बदलने के लिए उच्च एवं निम्न दाब स्विच गियर आवश्यक होते हैं।

मुक्त बिजली की आपूर्ति प्राप्त करने के लिए निम्न उच्च दाब के स्विच गियर की आवश्यकता थी¹⁵⁴।

- चूंकि नये 33 के.वी. सब-स्टेशन के लिए बिलिंग नहीं हो रहीं थी जैसा कि निर्माणी द्वारा लेखा परीक्षा को बताया गया (अप्रैल 2015), अतः ओ.एफ.बी. के उत्तर में दिए गए तथ्य के अनुसार विद्युत खपत पर छूट प्राप्त होने की कोई संभावना नहीं थी।

अतः स्विच गियर की अधिप्राप्ति व उसकी स्थापना में आर.एफ.आई. की विफलता के कारण (अप्रैल 2015), जून 2006 में राइफल निर्माणी ईशापुर द्वारा ₹4.09 करोड़ की लागत से स्थापित नये सब-स्टेशन का उपयोग संभव न हो सका।

मामले को फरवरी 2015 में मंत्रालय को संदर्भित कर दिया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2015)।

7.7 परीक्षण उपस्कर की निष्क्रियता

भारी वाहन निर्माणी आवडी द्वारा ₹9.21 करोड़ की लागत पर अधिप्राप्त किए गए टैस्ट स्टैंट अपनी प्राप्ति के समय दिसम्बर 2010 से निष्क्रिय पड़े हुए थे।

ऑप्टो इलेक्ट्रॉनिक्स निर्माणी देहरादून (ओ.एल.एफ़) में टी-90 टैंकों में निर्धारण के लिए साइटिंग इन्स्ट्रूमेंट्स, इंजन निर्माणी आवडी में टी-90 इंजनों तथा भारी वाहन निर्माणी आवडी (एच.वी.एफ़) में टी-90 टैंकों के देशी उत्पादन के लिए मेसर्स रोसोबोरोनएक्सपोर्ट, रूस (ओ.ई.एम) के साथ रक्षा मंत्रालय (मंत्रालय) ने एक तकनीक का अंतरण (टी.ओ.टी) करार स्थापित किया।

मंत्रालय ने यह निर्देश (मई 2006) दिया कि टी.आई.ई.एस.एस.ए.¹⁵⁵ दृश्य उपकरण की अधिप्राप्ति प्रत्यक्ष रूप से मेसर्स रोसोबोरोनएक्सपोर्ट, रूस जो कि वास्तविक उपस्कर उत्पादककर्ता नहीं थे, के स्थान पर मेसर्स बेल-टेक एक्सपोर्ट, बेलारूस द्वारा ही की जानी थी। मंत्रालय ने यह भी शर्त लगाया (दिसंबर 2006) कि पूर्ण अधिकार के साथ ओ.ई.एम से अधिप्राप्ति के संबंध में अतिरिक्त करार को निश्चित करने के लिए आयुध निर्माणी बोर्ड (ओ.एफ.बी)/ महाप्रबंधक/ वरिष्ठ महाप्रबंधक प्राधिकृत थे।

¹⁵⁴जैसा कि राइफल निर्माणी ईशापुर द्वारा स्विच गियर की अधिप्राप्ति की आवश्यकता को औचित्यपूर्ण बताते हुए (मई 2002) कहा गया था।

¹⁵⁵ सामान्य एवं प्रतिकूल परिस्थितियों के अंतर्गत तथा दिन एवं रात्रि के दौरान लक्ष्यों का पता लगाने के लिए थर्मल कल्पना के सिद्धांत पर कार्यरत कमांड वर्शन टैंकों तथा टी-90 तोपची में प्रयोग में लाये जाने वाला एक रात्रि परिकल्पित यंत्र।

हमने यह पाया कि दृश्य उपकरणों के टी.ओ.टी के लिए आधारित फर्म बेलारूस को प्रस्ताव देने के स्थान पर ओ.एफ़.बी ने टी.ओ.टी के हस्ताक्षरित होने के सात वर्षों के पश्चात मई 2008 में अवलोकन के लिए टी.ओ.टी के आपूर्ति के लिए आश्वासित किया, बैठकों के अनुक्रम के द्वारा ओ.ई.एम के साथ इस विषय को संभाला। तदनुसार एच.वी.एफ़ ने रूसी भाषा में तकनीकी दस्तावेजीकरण (यू.एस.डी 5.50 लाख) के आपूर्ति तथा दिसंबर 2006 के आदेश में दर्शाये गए मंत्रालय के निर्देशों के आधार पर टी-90 टैंकों के साथ एकीकरण के पश्चात दृश्य उपकरणों के जांच के लिए आवश्यक उपस्कर (यू.एस.डी 20.53 लाख में जांच स्टैंड¹⁵⁶ को शामिल करते हुये 17 मर्दों की समाविष्टि) के लिए एक अतिरिक्त मसौदा करार हस्ताक्षरित किया।

हमने आगे यह देखा कि एच.वी.एफ़ ने ₹2.55 करोड़ की लागत पर जुलाई 2010 में टी.ओ.टी दस्तावेजों को प्राप्त किया एवं अक्टूबर 2010 में उसका अंग्रेजी में अनुवाद करवाने के लिए ₹5.10 लाख का व्यय किया। एच.वी.एफ़ ने ₹9.29 करोड़ की लागत पर टी.ओ.टी के साथ दिसंबर 2010 में उपस्कर (जांच स्टैंड को शामिल करते हुये 17 मर्दों की समाविष्टि) प्राप्त किया।

जबकि दिसंबर 2011 में 16 प्रकार के उपस्करों का प्रभार में लिया गया था, ₹9.21 करोड़ के मूल्य के जांच स्टैंड का मार्च 2012 में प्रभार में लिया गया था। जबकि ओ.ई.एम से प्राप्त रेखाचित्र के अनुसार जांच स्टैंड को साधिकार नहीं किया जा सका जिसे 'अध्ययन के अंतर्गत' के रूप में प्रस्तुत किया गया था।

जब इसे लेखा परीक्षा में इंगित किया गया तब एच.वी.एफ़ ने यह उत्तर दिया कि ओ.ई.एम द्वारा प्राप्त रेखाचित्र दस्तावेजों का सम्पूर्ण रूप से अध्ययन किया गया था और 11 दिसंबर 2013 से 13 दिसंबर 2013 के बीच एच.वी.एफ़ में आयोजित बैठक के दौरान रूसी विशेषज्ञों के साथ आवश्यक स्पष्टीकरणों को देखा गया था तथा चूंकि रूसी पक्षों ने अपने बिन्दुओं को स्पष्ट कर दिया था, मामला 'अध्ययन के अंतर्गत' था।

वास्तविकता इस प्रकार से है कि:

- मई 2006 में मंत्रालय के विशिष्ट निर्देशों के विपरीत दिसंबर 2006 में दर्शाये गए मंत्रालय के निर्देशों के आधार पर मेसर्स बेल-टेक एक्सपोर्ट, बेलारूस के स्थान पर ओ.ई.एम से एच.वी.एफ़ ने दृश्य उपकरणों की अधिप्राप्ति की जो कि सही नहीं था चूंकि दिसंबर 2006 के निर्देश अधिप्राप्ति के लिए प्रत्यायोजित शक्तियों के लिए सामान्य निर्देश थे।

¹⁵⁶ जांच स्टैंड का अर्थ टी.आई.ई.एस.एस.ए स्थानों के एकीकरण के पश्चात किसी त्रुटि के मामले में दोष परीक्षण के लिए आवश्यक उपस्कर।

- इसके अतिरिक्त नवीनतम स्टैंड के मार्च 2010 में प्राप्ति के बाद भी उसका प्रभार मार्च 2012 में लिया गया। लिए गए समय के संबंध में एच.वी.एफ ने यह उत्तर दिया कि फरवरी 2011 में 'डमी आपूर्ति आदेश' तथा 'डमी प्राप्ति रसीद' के सृजन के परिणामस्वरूप कंप्यूटर प्रणाली द्वारा अतिरिक्त मसौदा करार के अस्वीकृति को विलंब का कारण ठहराया। जबकि फरवरी 2011 से फरवरी 2012 तक हुये विलंब के कारणों को एच.वी.एफ द्वारा लेखा परीक्षा के दौरान सूचित नहीं किया गया।
- ₹9.21 करोड़ की लागत पर अधिप्राप्त किया गया जांच स्टैंड एच.वी.एफ में तब तक निष्क्रिय पड़ा हुआ था चूंकि वह अधिकृत नहीं किया गया था।

इस विषय को मार्च 2015 में मंत्रालय एवं बोर्ड को सौंप दिया गया था। अपने प्रत्युत्तर में बोर्ड ने यह उल्लेख (मई 2015) किया कि जांच स्टैंड के अधिकृतिकरण एवं निर्माण के लिए आवश्यक तकनीकी निदेशन, स्रोतों तथा औजारों को सुनिश्चित करने के लिए एच.वी.एफ द्वारा ओ.ई.एम से प्राप्त सम्पूर्ण रेखाचित्र का अध्ययन किया जा रहा था और अध्ययन के पूरा हो जाने पर संचालन कार्य को किया जाएगा। जबकि बोर्ड ने जांच स्टैंड के संचालन के लिए रेखाचित्रों के अध्ययन के समापन के लिए किसी भी विशिष्ट समय की अनुसूची का सम्प्रेषण नहीं किया था।

अतः मंत्रालय के निर्देशों के विपरीत एच.वी.एफ ने एक रूसी फर्म से ₹9.21 करोड़ की लागत पर एक जांच स्टैंड की अधिप्राप्ति की जो कि दिसंबर 2010 में अपनी प्राप्ति के बावजूद भी निष्क्रिय पड़ी थी चूंकि जांच स्टैंड के संचालन के लिए विदेशी फर्म से प्राप्त रेखाचित्रों के अध्ययन को पूरा करने में चार वर्षों से अधिक समय के साथ एवं एक वर्ष से अधिक का समय होने के बाद भी निर्माणी ने जांच स्टैंड का प्रभार ग्रहण नहीं किया।

इस विषय को मंत्रालय को मार्च 2015 में सौंप दिया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2015)।

7.8 निविदा पूछताछ/आपूर्ति आदेश में विकल्प उपबंध का समावेश न होने के कारण अतिरिक्त व्यय

अधिप्राप्ति नियम में विद्यमान प्रावधानों के विरुद्ध निविदा सूचना/आपूर्ति आदेश में, विकल्प उपबंध का समावेशन करने में, आप्टो इलेक्ट्रानिक निर्माणी देहरादून की विफलता के कारण बाद में निर्माणी को ₹1.33 करोड़ का अतिरिक्त व्यय कर इमेज इन्टेंसिफायर ट्यूब की अधिप्राप्ति करनी पड़ी।

आयुध निर्माणी बोर्ड (बोर्ड) के सामग्री प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति नियमपुस्तक (नियमपुस्तक) 2005 के पैराग्राफ 9.15 में, वर्णित है कि निविदा के प्रति प्रस्तुत

किए जाने वाले आपूर्ति आदेश में मात्रा वृद्धि हेतु किसी विकल्प उपबन्ध का समावेशन किए जाने के संबंध में आयुध निर्माणियों द्वारा निविदा के स्तर पर ही निर्णय लिया जाना चाहिए। नियम पुस्तक में आगे वर्णित है कि (i) यदि विकल्प उपबन्ध का समावेशन छूट भी जाये तो निविदा के विशिष्ट अनुदेशों में 25 प्रतिशत अधिक मात्रा का आदेश प्रस्तुत करने के लिए उपबन्ध को समाविष्ट करने का अधिकार होता है।(ii) जहाँ इस तरह के विकल्प उपबन्ध को समाविष्ट करने का निर्णय लिया गया है उस स्थिति में इसे निविदा सूचना में ही दिया जाना चाहिए एवं प्रारंभिक आपूर्ति आदेश के प्रक्रमण के दौरान परिचालित विकल्प उपबन्ध के प्रति 100 प्रतिशत तक वृद्धित मात्रा के लिए स्वीकृति दिया जाना चाहिए तथा प्राप्त उध्दरणों के आधार पर निविदा क्रय समिति, विकल्प उपबन्ध एवं मात्रा के समावेशन पर निर्णय लेगी।

2007-2008 के लिए उत्पादन आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए, आप्टो इलेक्ट्रॉनिक निर्माणी देहरादून (ओ.एल.एफ.)¹⁵⁷ ने 9592 नग की संभावित कमी के प्रति 4944 नग उच्च क्षमता सुपरजेन इमेज इन्टेसिफायर ट्यूब¹⁵⁸ (ट्यूब) की अधिप्राप्ति के लिए एक वैश्विक निविदा (जी.टी.ई.) जारी की (मई 2007)। हमने देखा कि नियमों के विरुद्ध जी.टी.ई. में मात्रा वृद्धि के संबंध में कोई विकल्प उपबन्ध नहीं था।

ओ.एल.एफ. ने प्रमुख विक्रेताओं से प्राप्त प्रस्तावों के आधार पर तकनीकी बिड (अगस्त 2007-मार्च 2008) एवं वाणिज्यिक बिड (अप्रैल 2008) का मूल्यांकन किया तथा मे. फोटोनिश-डेप, फ्रांस से 1975 यूरो की लागत पर ट्यूब की अधिप्राप्ति के लिए ओ.एफ.बी. से संपर्क किया। ओ.एफ.बी. ने, तथापि ओ.एल.एफ. को मे. बीलॉप¹⁵⁹, पुणे से 1935 यूरो की इकाई लागत पर 4248 ट्यूब की अधिप्राप्ति करने तथा वार्षिक आवश्यकता की 20 मात्रा के लिए क्रेताओं की संख्या में वृद्धि हेतु स्रोत विकास प्रारंभ करने का निदेश।

तदनुसार, ओ.एल.एफ. ने आदेश प्रस्तुत किया (जून 2008) तथा 1935 यूरो की इकाई दर पर मे. बीलॉप से 4248 ट्यूब की अधिप्राप्ति की प्रक्रिया में लगने वाले समय को ध्यान में रखते हुए, ओ.एल.एफ. ने 2010-11 की उत्पादन आवश्यकता को पूरा करने के लिए अन्य 2400 ट्यूब की अधिप्राप्ति हेतु एक निविदा सूचना जारी कर दी (जनवरी 2009) जिसमें लक्षित मात्रा के 25 प्रतिशत वृद्धित मात्रा हेतु

¹⁵⁷ओ.एल.एफ., आयुध निर्माणी बोर्ड के शस्त्र सज्जित वाहन समूह के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत कार्य करती है जिसका मुख्यालय अर्थात् शस्त्र सज्जित वाहन मुख्यालय आवडी, चेन्नई में अवस्थित है। इसी तरह शस्त्र सज्जित वाहन मुख्यालय, कोलकाता स्थित आयुध निर्माणी बोर्ड के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करता है।

¹⁵⁸ड्रायवर पैसिव नाइट विजन डिवाइस के निर्माण में आवश्यकता।

¹⁵⁹मे. भारत इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड-डेप, फ्रांस का संयुक्त उपक्रम

प्रावधान किया गया। उत्तर में, एल वन फर्म मे. बीलॉप से 2075 यूरो की इकाई लागत से आपूर्ति का प्रस्ताव प्राप्त हुआ।

हमने पाया कि ओ.एफ.एफ. (मार्च 2009) एवं शस्त्र सज्जित वाहन मुख्यालय आवाडी (ए.वी.एच.क्यू.) (मई 2009) दोनों ही जून 2008 के आपूर्ति आदेश के प्रति उसी इकाई दर 1935 यूरो पर, आदेशित मात्रा के 25 प्रतिशत अर्थात् 1062 ट्यूब के लिए विकल्प उपबन्ध का उपयोग करना चाहते थे। किंतु, मे. बीलॉप ने इस प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया (मई 2009) क्योंकि न ही मई 2007 की निविदा सूचना में और न ही जून 2008 के आपूर्ति आदेश में विकल्प उपबन्ध को समाविष्ट किया गया था। फिर भी, मे. बीलॉप, 1935 यूरो के इकाई दर पर 1062 ट्यूब की आपूर्ति के लिए इस शर्त के साथ सहमत हो गया कि उनकी कार्यकारी पूंजी आवश्यकता को पूरा करने के लिए आदेशित मूल्य के 15 प्रतिशत भाग का भुगतान अग्रिम के रूप में कर दिया जाय।

हमने आगे देखा कि यद्यपि ए.वी.एच.क्यू. ने मे. बीलॉप में अनुरोध को स्वीकार कर लिया तथा 1935 यूरो की इकाई दर पर 1062 ट्यूब तथा शेष ट्यूब 2075 यूरो की इकाई दर पर आदेशित मूल्य के 15 प्रतिशत भाग का अग्रिम भाग का भुगतान कर अधिप्राप्त करने के लिए अनुशंसा कर दी (जून 2009)। किंतु ओ.एफ.बी. इस प्रस्ताव से सहमत नहीं हुआ (अगस्त 2009) क्योंकि मई 2007 के जी.टी.ई. तथा जून 2008 के आदेश में विकल्प उपबन्ध का उपलब्ध न होने तथा निविदा शर्तों के विरुद्ध 15 प्रतिशत अग्रिम भुगतान करने से अधिप्राप्ति प्रक्रिया की पारदर्शिता पर बुरा असर पड़ेगा तथा निविदा पश्चात संशोधन से सतर्कता जाँच की स्थिति निर्मित होगी।

अतः ओ.एल.एफ. ने अपने आदेश (सितंबर 2009) के प्रति मे. बीलॉप से 2025 यूरो की इकाई दर पर 2400 ट्यूब की अधिप्राप्ति की (फरवरी 2010 से फरवरी 2011)। परिणामस्वरूप, ओ.एल.एफ. को उसके सितंबर 2009 के आदेश के प्रति 90 यूरो की अधिक इकाई लागत पर 2400 ट्यूब की अधिप्राप्ति करनी पड़ी जिससे ₹1.33 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करना पड़ा तथा इस स्थिति से बचा जा सकता था यदि मई 2007 के जी.टी.ई. में निविदा में उल्लिखित मात्रा के साथ-साथ विकल्प उपबन्ध के रूप में 100 प्रतिशत बढ़ी हुई मात्रा के लिए उध्दरण मांगा जाता तथा पूर्व के आपूर्ति आदेश के प्रक्रमण के दौरान उसका उपयोग किया जाता।

उत्तर में, आयुध निर्माणी बोर्ड ने कहा कि (अप्रैल 2015) (i) ट्यूब की कुल आवश्यकता मात्रा, जैसा कि सामग्री नियोजन पत्र (एम.टी. शीट) में उपलब्ध है, 7463 नग थी न कि 9592 नग जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा बताया गया है। (ii) आयुध निर्माणी वर्जन 2005 के सामग्री प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति नियम पुस्तक के अनुलग्नक 4.1 (डी) के अनुसार, विकल्प उपबन्ध केवल ऐसे ही मामलों में समाविष्ट किया जाना है जहाँ वार्षिक आवश्यकता का 80 प्रतिशत भाग स्थापित स्रोतों से

सीमित निविदा जाँच द्वारा पूर्ण किया जाता है। उन्होंने आगे कहा कि वर्तमान प्रकरण में आवश्यकता के आधार पर जी.टी.ई. के माध्यम से आपूर्ति आदेश प्रस्तुत किया गया था अतः आपूर्ति आदेश में विकल्प उपबंध को शामिल नहीं किया गया।

ओ.एफ.बी. का तर्क वास्तविक रूप से सही नहीं है क्योंकि (i) 2007-2008 के लक्ष्य को पूरा करने के लिए 19 अप्रैल 2007 के सामग्री नियोजन पत्र में कुल आवश्यक मात्रा 7463 प्रदर्शित की गई तथा 2032 ट्यूब की आवक शेष पर 4944 ट्यूब की अधिप्राप्ति प्रस्तावित की गई किंतु 20 अप्रैल 2007 को आयोजित निविदा क्रय समिति की बैठक में आप्टो इलेक्ट्रानिकि निर्माणी देहरादून के महाप्रबंधक ने 9592¹⁶⁰ की आवश्यकता मात्रा के प्रति 4944 ट्यूब की अधिप्राप्ति हेतु स्वीकृति प्रदान की; तथा (ii) नियम पुस्तक में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जो जी.टी.ई. के माध्यम से अधिप्राप्ति की स्थिति में विकल्प उपबंध के समावेशन से ओ.एल.एफ. को प्रतिबंधित करता हो। इसके अतिरिक्त, ओ.एफ.बी. के नियम पुस्तक के पैरा 6.6 (जे.) में निविदा सूचना तैयार करने के लिए आवश्यक जांच बिंदु दिए गए हैं जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ भंडार की मांग के आवर्ती के होने पर 100 प्रतिशत तक अधिक मात्रा की पूर्ति से संबंधित निविदा सूचना में विकल्प उपबंध के समावेशन के संबंध में आयुध निर्माणियों से एक आश्वासन अपेक्षित होता है। इसके अलावा, जी.टी.ई. में विकल्प उपबंध का समावेशन, भंडार के मूल्य में कमी का रूझान न होने की स्थिति में प्रस्तावित आपूर्ति आदेश के लंबित होने की अवधि के अंदर बढ़ी हुई मात्रा की अधिप्राप्ति उन्ही शर्तों व प्रावधानों पर किए जाने का आश्वासन मात्र है और वह भी निर्माणी के उपर निर्भर है। वर्तमान मामले की और मात्रा की आवश्यकता विद्यमान रही क्योंकि अधिप्राप्ति 4944 नग ट्यूब के प्रति महाप्रबंधक ओ.एल.एफ. द्वारा अनुमोदित कुल आवश्यक मात्रा 9592 नग थी।

अतः अधिप्राप्ति नियम पुस्तक के प्रावधानों के विरुद्ध जी.टी.ई./आपूर्ति आदेश में आवश्यक उपबंध को समाविष्ट करने में ओ.एल.एफ. की विफलता के कारण बाद में ₹1.33 करोड़ का अतिरिक्त व्यय करके ट्यूब की अधिप्राप्ति करनी पड़ी।

हमने अनुशंसा की कि ओ.एफ.बी. को निविदा सूचना में विकल्प उपबंध के समावेशन को सुनिश्चित करने के लिए सभी आयुध निर्माणियों को अनुदेश जारी करना चाहिए चाहे वर्ष की समय आवश्यकता पूर्ण हो अथवा नहीं।

मामले को फरवरी 2015 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2015)।

¹⁶⁰9592 ट्यूब की कुल आवश्यकता की गणना कुल आवश्यकता 13234 ऋण अब तक प्राप्त मात्रा 1610 ट्यूब की आवक शेष मात्रा 2032 ट्यूब, के आधार पर की गई।

विविध

7.9 रूपान्तरण आदेशों में ब्रास छड़ों की वसूली कम होने के कारण हानि

व्यवसाय फर्मों में से एक फर्म द्वारा अधिक उत्पाद लाभ एवं न्यूनतम प्रक्रिया हानि होने के बावजूद भी ब्रास टिकानों के ब्रास छड़ों में रूपान्तरण के लिए व्यवसाय फर्मों पर उनके आदेशों में मेटल एंड स्टील निर्माणी इशापुर द्वारा उच्चतम प्रक्रिया हानि तथा न्यूनतम उत्पाद लाभ के प्रावधान के परिणामस्वरूप ₹ 3.32 करोड़ तक की ब्रास छड़ों की निम्न वसूली हुई थी तथा उन व्यवसाय फर्मों को अनुचित लाभ पहुंचाया, जिन्होंने उसी सीमा तक रूपांतरण आदेश का कार्यान्वयन किया था।

मेटल एंड स्टील निर्माणी इशापुर (एम.एस.एफ़) सहयोगी निर्माणियों¹⁶¹ को आपूर्ति के लिए विभिन्न आकारों के परिपूर्ण ब्रास छड़ों के उत्पादन में संलग्न है। इस मांग को पूरा करने के लिए एम.एस.एफ़ अपने गलनांक प्लेटफार्म अनुभाग द्वारा बनाए गए 175 मि.मी. व्यास वाले ब्रास टिकान का निष्कासन करता है तथा उसी को ब्रास टिकान को ब्रास छड़ों में बाहर निकालने के लिए एक राज्य द्वारा स्वीकार किए गए उपक्रम मेसर्स नियो पाइप्स एंड ट्यूब्स कार्पोरेशन लिमिटेड (एन.पी.टी.सी.एल) को भेजता है।

सुपर्दगी अनुसूची को समय में पूरा ना कर पाने की मेसर्स एन.पी.टी.सी.एल की असफलता को देखते हुये एम.एस.एफ़ को (अगस्त 2010) में नए स्रोतों का विकास करने की आवश्यकता महसूस हुई। तदनुसार एम.एस.एफ़ ने मेसर्स सेनर मेटल्स, जामनगर (एस.एम) को 80 प्रतिशत के न्यूनतम प्राप्ति एवं तीन प्रतिशत के अधिकतम प्रक्रिया हानि के साथ विभिन्न आकारों के 175 मि.मी. व्यास के ब्रास टिकानों के 13720 कि.ग्रा. ब्रास छड़ों के रूपान्तरण के लिए एक विकास आदेश प्रस्तुत (अगस्त 2010) किया। जबकि एस.एम ने तीन प्रतिशत अस्वीकृत प्रक्रिया हानि एवं 86.43 प्रतिशत के उत्पाद लाभ पर एम.एस.एफ़ से 15875 कि.ग्रा.के 175 मि.मी. व्यास के ब्रास टिकानों के विरुद्ध विभिन्न आकारों के 13720 कि.ग्रा. ब्रास छड़ों की सुपर्दगी (सितंबर 2010) की।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि इसके पश्चात एम.एस.एफ़ ने एन.पी.टी.सी.एल तथा एस.एम पर ब्रास टिकानों के 1609 टन ब्रास छड़ों में रूपान्तरण के लिए दिसंबर 2010 तथा अगस्त 2012 के बीच सात क्रय आदेशों को प्रस्तुत किया। इन क्रय आदेशों ने चार प्रतिशत के प्रक्रिया हानि एवं न्यूनतम 70 प्रतिशत के उत्पाद लाभ की अपेक्षा की जबकि अगस्त 2010 के एक पूर्व आदेश के विरुद्ध एस.एम द्वारा तीन

¹⁶¹ गन एण्ड शेल निर्माणी काशीपुर, आयुध निर्माणी दम दम, आयुध निर्माणी अंबाझरी तथा आयुध निर्माणी खामरिया।

प्रतिशत की दर पर प्रक्रिया हानि एवं 86 प्रतिशत के लाभ को प्राप्त कर लिया गया था। इसके अतिरिक्त यह देखा गया कि नवंबर 2010 तथा अप्रैल 2011 के निविदा जांच के विरुद्ध एस.एम के तीन प्रतिशत प्रक्रिया हानि एवं न्यूनतम 80 प्रतिशत के उत्पाद लाभ के साथ ब्रास टिकानों का ब्रास छड़ में परिवर्तन करने का प्रस्ताव रखा था, परंतु एम.एस.एफ ने क्रय आदेशों को प्रस्तुत करते समय इस उत्पाद लाभ दर तथा अस्वीकृत प्रक्रिया हानि पर कोई ध्यान नहीं दिया।

एम.एस.एफ ने एस.एम तथा एन.पी.टी.सी.एल से 2081.116 टन के 175 मि.मी. व्यास के ब्रास टिकानों को जारी (दिसंबर 2010 एवं अप्रैल 2013) और विभिन्न आकारों के 1584.66 टन के ब्रास छड़ों को प्राप्त (अप्रैल 2011 से मई 2013) किया। इनमें से एम.एस.एफ ने 1556.557¹⁶² टन ब्रास छड़ों को स्वीकार किया और इस प्रकार से एस.एम तथा एन.पी.टी.सी.एल द्वारा चार प्रतिशत प्रक्रिया हानि के साथ 75 प्रतिशत के औसत उत्पाद लाभ को प्राप्त किया गया।

अतः ब्रास टिकानों के ब्रास छड़ों में परिवर्तन के लिए एम.एस.एफ द्वारा सात क्रय आदेशों में (दिसंबर 2010 से अगस्त 2012) चार प्रतिशत के उच्च प्रक्रिया हानि एवं 70 प्रतिशत के न्यून उत्पाद लाभ के प्रावधान के परिणामस्वरूप ₹3.32 करोड़ के ब्रास छड़ों की कम वसूली हुई तथा इसी के कारण एन.पी.टी.सी.एल और एस.एम को भी अनावश्यक लाभ हुआ।

लेखापरीक्षा में इसे इंगित करने पर बोर्ड ने (ओ.एफ.बी) हाट एक्सड्रेशन के दौरान यह उल्लेख (अप्रैल 2015) किया कि ब्रास टिकानों को गलनांक के पास के तापक्रम पर गर्म किया जा रहा है जिसके कारण जब उसे खुली हवा में उजागर किया जाएगा तब ब्रास टिकानों के बाहरी आवरण का उपचयन हो सकता है। उपचयन आवरण के घनत्व को शामिल करते हुए विभिन्न मानदंडों पर 70 प्रतिशत से अधिक लाभ अनिश्चित था। यह विवादास्पद हानि गर्म किए जाने की प्रक्रिया के दौरान हटाये गए टिकान धरातल पर स्थापित अशुद्धियों की मात्रा पर भी निर्भर करता है तथा तीन प्रतिशत के प्रक्रिया हानि के अलावा गणना में एक अतिरिक्त दो से तीन प्रतिशत सामान्य अस्वीकृत हानि को शामिल किया गया था। रूपान्तरण के दौरान प्राप्त वास्तविक लाभ पर भुगतान किया गया था, अतः कोई हानि नहीं हुई थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि परिपूर्ण ब्रास छड़ों का मूल्य प्रक्रिया टुकड़ा तथा प्रक्रिया हानि के मूल्य से कहीं अधिक था। अतः वास्तविक लाभ पर किए गए भुगतान के कारण कोई हानि नहीं हुई से संबंधित दावा स्वीकार्य नहीं था।

¹⁶² प्राप्त किए गए 1584.66 टन के राशि तथा स्वीकार किए गए 1556.56 टन के राशि के बीच का अंतर उन 28.10 टन ब्रास छड़ों को दर्शाता है जो प्रयोजनीय विशिष्टीकरण जैसा ना होने के कारण अस्वीकार कर दिये गए थे।

अतः उनके प्रस्ताव में न्यूनतम प्रक्रिया हानि तथा एक व्यवसाय फर्म द्वारा प्रस्तावित अधिकतम लाभ के बावजूद भी ब्रास टिकानों के ब्रास छड़ों में परिवर्तन के लिए व्यवसाय फर्मों पर उनके आपूर्ति आदेशों में एम.एस.एफ द्वारा अधिकतम प्रक्रिया हानि एवं न्यूनतम उत्पाद लाभ के प्रावधान और रूपांतर आदेशों को निष्पादित करने वाले व्यवसाय फर्मों को अनावश्यक लाभ देने के परिणामस्वरूप ₹3.32 करोड़ की हानि हुई।

इस विषय को मार्च 2015 में मंत्रालय को सौंप दिया गया; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2015)।

7.10 लेखापरीक्षा के आग्रह पर वसूली

प्रतिभूति जमा पर ब्याज एवं परिशोधन क्षति की वसूली में चूक, विद्युत की अधिकतम डिमांड से अधिक खपत पर छूट प्राप्त करने तथा विलंबित आपूर्ति के लिए भी मूल्य विचलन उपबंध के अंतर्गत भुगतान जारी करने के संबंध में लेखा परीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर आयुध निर्माणी मुरादनगर, आयुध निर्माणी कानपुर तथा उच्च विस्फोटक निर्माणी किरकी ने संबन्धित विद्युत आपूर्ति एजेंसियों व फर्म से ₹1.68 करोड़ की वसूली की।

तीन आयुध निर्माणियों ने लेखा परीक्षा की आपत्ति पर प्रतिभूति जमा पर ब्याज, विद्युत खपत पर छूट, परिशोधन क्षति एवं मूल्य विचलन उपबंध के अंतर्गत किए गए भुगतान की वापसी के रूप में ₹ 1.68 करोड़ की वसूली की।

प्रकरण -1: आयुध निर्माणी मुरादनगर

1994 एवं 2010 के मध्य आयुध निर्माणी मुरादनगर (ओ एफ एम) ने पश्चिमाञ्चल विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (पी वी वी एन एल) के पास प्रतिभूति जमा के रूप में 3.20 करोड़ रुपये जमा कराया जिस पर पी वी वी एन एल को 6% प्रतिवर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करना था। ओ एफ एम ने प्रतिभूति जमा पर 2011-12 के पश्चात अर्थात् 2012-13 एवं 2013-14 में ब्याज प्राप्त नहीं किया। हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर (मार्च 2014 ओ एफ एम) ने पी वी वी एन एल के विद्युत बिल (मई 2014) से ₹45.79 लाख के ब्याज की राशि को समायोजित कराया।

प्रकरण -2: आयुध निर्माणी कानपुर

उत्तर प्रदेश विद्युत नियामक आयोग (यू पी ई आर सी) ने अक्टूबर 2012 से टैरिफ अनुसूची में 7.5 से 20 प्रतिशत का लोड फैक्टर छूट देने का प्रावधान किया। यह छूट उन उपभोक्ताओं के लिए अनुमेय थी जिनकी खपत (i) प्रति के वी ए 396 के

वी ए एच से लेकर प्रति के वी ए 432 के वी ए एच प्रति माह थी उन्हें 7.5 प्रतिशत की छूट मिलनी थी (ii) प्रति के वी ए 432 के वी ए एच से लेकर प्रति के वी ए 504 के वी ए एच तक थी उन्हें 10 प्रतिशत की छूट मिलनी थी (iii) प्रति के वी ए 504 के वी ए एच से अधिक खपत पर 20 प्रतिशत की छूट मिलनी थी।

हमने विद्युत बिलों की जांच की और पाया की आयुध निर्माणी कानपुर (ओ एफ के) ने अक्टूबर 2009 से अप्रैल 2012 के दौरान¹⁶³ प्रति के वी ए 396 के वी ए एच से अधिक खपत के बावजूद कानपुर विद्युत आपूर्ति कंपनी लिमिटेड (केसको) से ₹43.09 लाख की छूट प्राप्त नहीं की। हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर (जनवरी 2013) ओ एफ के ने छूट की प्राप्ति के लिए मामले पर केसको से संपर्क किया (फरवरी 2013)। मई 2013 के मासिक बिल से ₹27.83 लाख की छूट की राशि समायोजित कर ली गयी थी तथा शेष राशि की वसूली की प्रक्रिया जारी थी।

प्रकरण -3: उच्च विस्फोटक निर्माणी किरकी

उच्च विस्फोटक निर्माणी किरकी ने 4094 टन आर्थो नाइट्रो टोलीन (ओ एन टी) की आपूर्ति के लिए मे. दीपक नाइट्रेट लिमिटेड मुंबई (फर्म) को विकल्प उपबंध व मूल्य विचलन सहित ₹ 23.62 करोड़ की कुल लागत से एक आपूर्ति आदेश प्रस्तुत किया (सितंबर 2011) जिसकी आपूर्ति विभक्त मासिक कार्यक्रम के अनुसार की जानी थी तथा जो 31 दिसंबर 2012 तक पूर्ण हो जानी थी। दिसंबर 2012 में विकल्प उपबंध के अंतर्गत आदेशित मात्रा को बढ़ाकर 1150 टन कर दिया गया जिसकी आपूर्ति हेतु मार्च 2015 तक का समय दिया गया।

हमने पाया कि अक्टूबर 2013 से दिसंबर 2013 के दौरान 1050 टन ओ एन टी के प्रदाय कार्यक्रम के प्रति फर्म ने वास्तव में मात्र 435.44 टन की आपूर्ति की तथा शेष 614.56 टन ओ एन टी बाद के महीनों में आपूर्त किया गया। तथापि, एच ई एफ ने 614.56 टन की विलंबित आपूर्ति के लिए फर्म से ₹50.68 लाख की वसूली नहीं की। आगे, एच ई एफ ने अगस्त 2013, नवंबर 2013 एवं मई 2014 में हुई विलंबित आपूर्ति के लिए मूल्य विचलन उपबंध के अंतर्गत फर्म को उच्च दर पर भुगतान करते हुए ₹43.20 लाख का अनुचित लाभ प्रदान किया जो की आयुध निर्माणी बोर्ड (बोर्ड) के अधिप्राप्ति नियम पुस्तक 2010 के पैरा 7.5.1 (जी)¹⁶⁴ में उपलब्ध प्रावधानों का स्पष्ट उल्लंघन है।

¹⁶³ अक्टूबर 2009, नवंबर 2009, मार्च 2010, नवंबर 2010, दिसंबर 2010, जनवरी 2011, अप्रैल 2011, जनवरी 2012, एवं अप्रैल 2012

¹⁶⁴ यदि आपूर्तिकर्ता प्रदाय कार्यक्रम के अंतर्गत भंडार की आपूर्ति में विफल रहता है तो क्रेता के पास परिशोधन क्षति सहित प्रदाय अवधि को बढ़ाने का विकल्प मौजूद रहता है। तथापि यदि आपूर्तिकर्ता की विफलता के कारण प्रदाय अवधि में विस्तार होता है तो आपूर्तिकर्ता को मूल्य विचलन उपबंध का लाभ अनुभवे नहीं होगा किन्तु विस्तारित अवधि में मूल्य में कमी का रुझान होने पर इसका लाभ क्रेता को प्राप्त होगा।

लेखापरीक्षा के दौरान इंगित किए जाने पर बोर्ड ने जुलाई 2015 में कहा कि ₹50.68 लाख की परिशोधन क्षति एवं मूल्य विचलन उपबंध के अंतर्गत ₹43.20 लाख के अनियमित भुगतान की वसूली फर्म के लंबित बिलों से की जा रही है। आगे की जाँच में पता चला कि एच ई एफ ने फर्म से ₹93.88 लाख की वसूली कर ली है (जून 2015)।

अतः लेखापरीक्षा की आपत्ति पर एच ई एफ ने फर्म से रसायन की विलंबित आपूर्ति के लिए ₹50.68 लाख की परिशोधन क्षति तथा मूल्य विचलन उपबंध के अंतर्गत किए गए ₹43.20 लाख के अनियमित भुगतान की वसूली की।

लेखापरीक्षा के प्रश्न के उत्तर में ओ एफ बी ने उपर्युक्त तीन प्रकरणों में लेखापरीक्षा की आपत्ति पर ₹1.68 करोड़ की वसूली की पुष्टि की (फरवरी/सितंबर 2015)।

यह मामला मार्च 2015 में मंत्रालय को भेज दिया गया; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2015)।