

अध्याय VIII : रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम

बी ई एम एल लिमिटेड, बंगलौर

8.1 अधिप्राप्ति तथा सम्पत्ति-सूची प्रबंधन

8.1.1 प्रस्तावना

8.1.1.1 कम्पनी रूपरेखा

बी ई एम एल लिमिटेड (कम्पनी), जिसकी स्थापना 1964 में हुई थी, रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन एक सूचीबद्ध 'मिनी नवरत्न' केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (सीपीएसई) है और वह अर्थव्यवस्था के मुख्य क्षेत्रों की आवश्यकताओं का ध्यान रखती है। यह कम्पनी खनन तथा निर्माण उपकरण, रक्षा उत्पादों, रेलवे तथा मेट्रो रेल उत्पादों के डिजाइन, विनिर्माण, विपणन तथा पश्च-बिक्री सेवा में कार्यरत है। यह कम्पनी तीन अलग-अलग व्यापार खण्डों अर्थात् खनन एवं निर्माण, रक्षा एवं वांतरिक्ष तथा रेल एवं मेट्रो के अन्तर्गत कार्य करती है तथा उसके बंगलौर,¹⁶⁵ कोलार गोल्ड फील्ड्स¹⁶⁶ (के जी एफ), मैसूर¹⁶⁷ और पालाक्काड में स्थित नौ विनिर्माण इकाइयों सहित चार विनिर्माण परिसर हैं।

कॉर्पोरेट कार्यालय तथा केन्द्रीय विपणन प्रभाग बंगलौर में स्थित है। कम्पनी का बिक्री एवं सेवा कार्यालयों तथा पुर्जों के डिपुओं का एक राष्ट्र-व्यापी नेटवर्क है।

8.1.2 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

8.1.2.1 हमने लेखापरीक्षा के लिए यह विषय क्यों चुना

इस बात का समुचित आश्वासन प्राप्त करने के लिए कि क्या कम्पनी के वाणिज्यिक हितों की पर्याप्त रूप से रक्षा की जा रही थी, लेखापरीक्षा ने 2010-11से 2012-13 की अवधि के दौरान कम्पनी में अधिप्राप्ति एवं सम्पत्ति-सूची प्रबंधन की प्रणाली की समीक्षा करने का निर्णय लिया। लाभ में कमी से संबंधित हमारे विश्लेषण से पता चला कि इसके बहुत से कारणों में से एक कारण अत्यधिक सम्पत्ति-सूची स्तर था जो कार्यशील पूंजी को प्रभावित करता था।

¹⁶⁵ रेल एवं मेट्रो प्रभाग

¹⁶⁶ अर्थ मूविंग प्रभाग, रेल कोच, हैवी फ्रेब्रिकेशन एण्ड हाईड्रॉलिक एवं पॉवर लाईन

¹⁶⁷ ट्रक प्रभाग एवं इंजन प्रभाग

8.1.2.2 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने अधिप्राप्ति क्रियाकलापों पर अधिप्राप्ति नीतियों, प्रबंधन दिशानिर्देशों तथा निर्देशों, सम्पत्ति-सूची नियंत्रण तंत्र, कार्यशील पूंजी सुविधा तथा समस्त विनिर्माण इकाईयों/विपणन प्रभागों द्वारा इनके कार्यान्वयन का अध्ययन किया। 2010-11 से 2012-13 की अवधि के दौरान दिए गए ₹ 9,007.68 करोड़ मूल्य के 86,794 क्रय आदेशों (पीओ) में से, लेखापरीक्षा ने प्रतिस्थापन नमूना विधि के बिना आकार के अनुसार स्तरित यादृच्छिक नमूने के आधार पर समीक्षा हेतु ₹ 5,498.51 करोड़ मूल्य के 1,577 पीओ¹⁶⁸ का चयन किया (अनुलग्नक - XXXIX)।

लेखापरीक्षा, प्रबंधन के साथ एक एण्ट्री कॉन्फ्रेंस (19 जुलाई 2013) के साथ शुरू हुई जिसमें लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, उद्देश्य, मापदण्ड तथा कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई, इसके पश्चात् यूनिटों की पी ओ फाईलों की समीक्षा की गई, आंकड़ों का संग्रहण तथा विश्लेषण किया गया, प्राथमिक टिप्पणियां जारी की गई तथा प्रबंधन के साथ चर्चा की गई। लेखापरीक्षा कम्पनी के सर्वोच्च प्रबंधन के साथ एक एग्जिट कॉन्फ्रेंस (30 दिसम्बर 2013) के बाद बन्द कर दी गई थी जिसमें लेखापरीक्षा के परिणामों तथा लेखापरीक्षा सिफारिशों पर चर्चा की गई थी।

अक्टूबर 2013 में जारी ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का उत्तर प्रबंधन द्वारा दिसम्बर 2013 में दिया गया था। कम्पनी ने लेखापरीक्षा द्वारा की गई दस में से आठ सिफारिशें स्वीकार कर थी तथा दो सिफारिशों पर संदेह/व्यवरोध व्यक्त किया जिसकी चर्चा पैरा 8.3.3.1 और 8.3.3.4 में की गई है।

हमने इसके अलावा 2013-14 की स्थिति की भी समीक्षा की तथा वर्ष के तदनुसारी वित्तीय आंकड़ का अद्यतन किया गया था।

प्रतिवेदन मंत्रालय को जनवरी 2015 में जारी किया गया था और उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितम्बर 2015)।

8.1.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य निम्नलिखित थे:

1. यह जांच करना कि क्या अधिप्राप्ति हेतु कम्पनी की नीति और कारविधि को भली-भांति परिभाषित किया गया है, सांविधिक/सरकारी दिशानिर्देशों के अनुपालन में बनाए गए हैं तथा समय-समय पर उनको अद्यतन किया गया है;
2. यह सुनिश्चित करना कि क्रय-पद्धति का पालन किया गया है;
3. सम्पत्ति-सूची प्रबंधन प्रणाली की प्रभावकारिता की जांच और मूल्यांकन करना;

¹⁶⁸ 1577 पीओ में से, विक्रेताओं को दिए गए 1217 पीओज़ बाह्य पोओज़ थे तथा शेष 360 पीओज़ कम्पनी के आन्तरिक प्रभागीय पीओ थे।

4. यह सुनिश्चित करने के लिए ई-अधिप्राप्ति में अपनाई गई पद्धति की जांच करना और योजना बनाना कि वे प्रलेखित हैं तथा क्रय नियमावली, केन्द्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के दिशानिर्देशों तथा एसटीक्यूसी अपेक्षाओं के अनुरूप हैं।

8.1.2.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

कम्पनी के निष्पादन का निम्नलिखित मापदण्ड के प्रति आकलन किया गया था:

- क्रय नीति एवं कार्यविधि तथा समय-समय पर जारी अनुदेश/दिशानिर्देश;
- निदेशक-मंडल, लेखापरीक्षा समिति, संचालन एवं आन्तरिक समितियों की बैठकों के कार्यवृत्त;
- लक्ष्य एवं उपलब्धियों, उत्पादन योजना तथा उत्पादन समीक्षा बैठकों के कार्यवृत्त;
- सीवीसी तथा अन्य नियामक प्राधिकारियों द्वारा जारी दिशानिर्देश;
- क्रय आदेशों तथा आपूर्तिकर्ताओं को दिए गए अनुबंधों तथा आपूर्तियों की प्रगति, आपूर्तिकर्ताओं से प्रतिपुष्टि की समीक्षा;
- सम्पत्ति-सूची प्रतिमान एवं धारिता।

8.1.2.5 लेखापरीक्षा आभार

हम अभिलेखों तथा सूचना के प्रस्तुतिकरण, मामलों के स्पष्टिकरण तथा उत्तर देने के लिए सभा स्तरों पर प्रबंधन द्वारा दिए गए सहयोग के लिए उनका आभार व्यक्त करते हैं।

8.1.2.6 सम्पत्ति-सूची स्थिति

2010-11 से 2013-14 तक चार वर्षों के लिए सम्पत्ति-सूची की स्थिति नीचे तालिका - 53 में दर्शाई गई है:

तालिका- 53: सम्पत्ति-सूची स्थिति

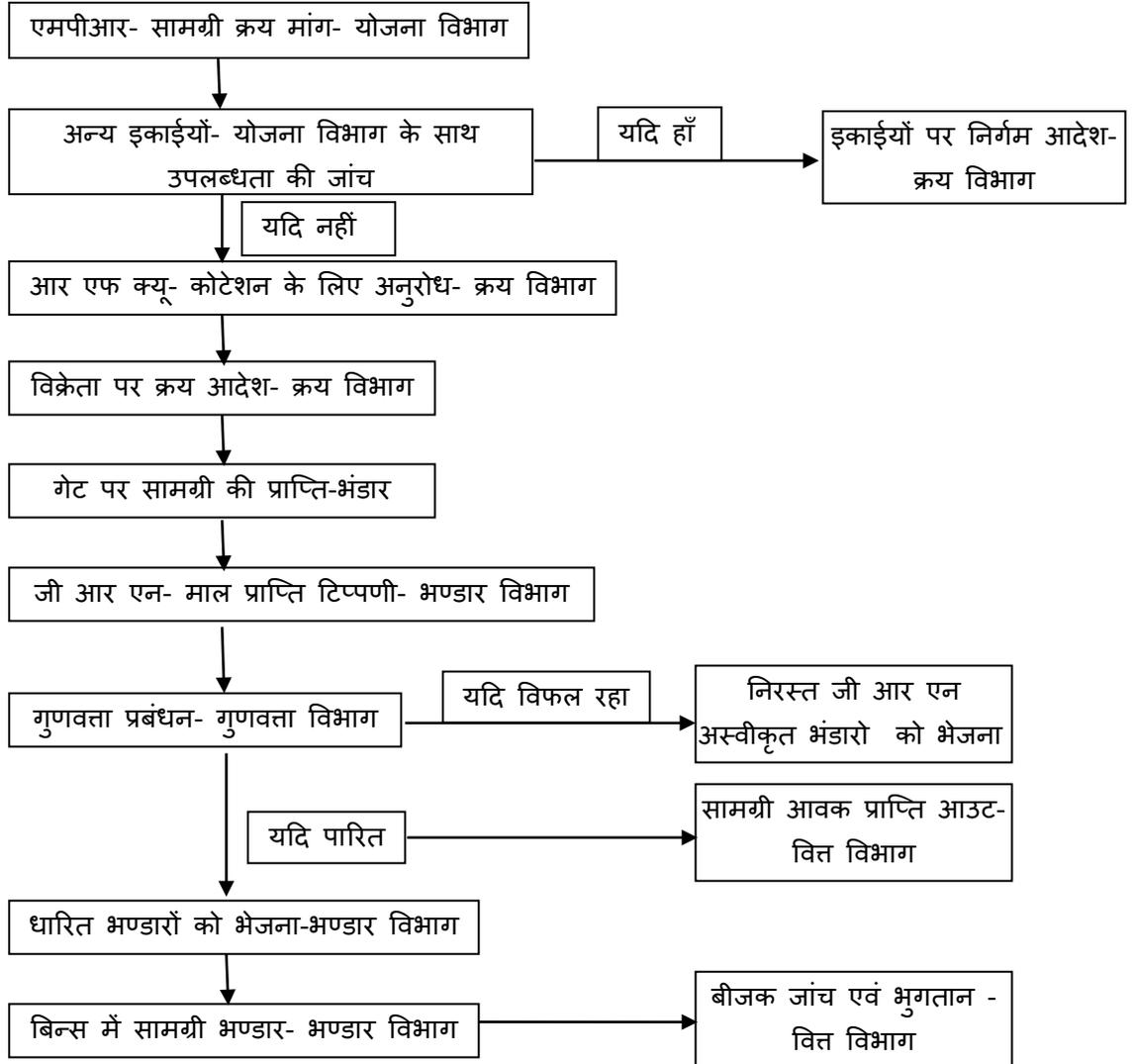
वर्ष	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
कच्ची सामग्री एवं संघटक	553.94	656.74	624.40	439.10
भण्डार एवं पुर्जे	27.16	26.67	23.31	22.59
चालू निर्माण कार्य	472.10	604.97	730.29	579.29
तैयार माल	444.39	739.59	680.45	737.70
अन्य	391.32	394.44	397.75	373.42
जोड़	1888.91	2422.41	2456.20	2152.10
महीने के उपभोग के अनुसार कच्ची सामग्री थी सूची	4.01	4.27	4.35	3.26
महीने की कुल बिक्री के अनुसार तैयार माल की सूची	2.01	3.26	2.91	3.04

2013-14 के अन्त में कम्पनी के पास ₹ 737.70 करोड़ का अधिक तैयार माल था। तथापि मुख्यतः कच्ची सामग्री में कमी तथा चालू निर्माण-कार्य के कारण पिछले वर्ष की तुलना में मार्च 2014 में समग्र सम्पत्ति-सूची की स्थिति ₹ 204.10 करोड़ कम हो गई।

8.1.2.7 अधिप्राप्ति तथा सम्पत्ति-सूची क्रियाकलापों का कम्प्यूटरीकरण

कम्पनी ने बिक्री तथा वितरण, उत्पादन एवं योजना, सामग्री प्रबंधन, वित्त एवं नियंत्रण, उत्पादन एवं योजा, सामग्री प्रबंधन, वित्त एवं नियंत्रण, गुणवत्ता प्रबंधन, भुगतान रजिस्टर, मानव संसाधन के लिए एस ए पी को अपनाया है। एस ए पी में प्राप्त भण्डार के लेखाकरण हेतु अधिप्राप्ति क्रियाकलाप शुरू करने के लिए सामग्री प्रबंधन मॉड्यूल का प्रक्रिया प्रवाह चार्ट- 30 में दिया गया है:

चार्ट- 30 सामग्री प्रबंधन प्रक्रिया प्रवाह



एस ए पी का सामग्री प्रबंधन मॉड्यूल में अधिप्राप्ति तथा सामग्री लेन-देन पर कब्जा है और साथ ही उसका वित्तीय लेखांकन एवं नियंत्रण (एफआईसीओ) मॉड्यूल में वित्तीय प्रविष्टियाँ जैसे विक्रेता को अग्रिम भुगतान, विक्रेता को देयता, विक्रेता को अन्तिम भुगतान, आदि पर भा कब्जा है। एस ए पी में कमियों से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ पैरा 8.3.3.4, 8.3.3.6, 8.3.4.1, 8.3.4.4, 8.3.5.4 तथा 8.3.5.5 में शामिल की गई हैं।

कम्पनी के ई-अधिप्राप्ति कार्यों जैसे निविदाकरण(सभी प्रकार की निविदाएं जैसे, एकल, मालिकाना, सीमित तथा खुली निविदाएं), बोलियों की प्राप्ति, बोलियों तथा उल्टी नीलामियों की सूची को शामिल करते हुए आपूर्तकर्ता संबंध प्रबंधन (एस आर एम) एस ए पी के एड-ऑन मॉड्यूल को भी अपनाया है। एस आर एम मॉड्यूल में कमियों से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ पैरा 8.3.6.1 से 8.3.6.3 में शामिल की गई हैं।

8.1.3 अधिप्राप्ति प्रणाली एवं कार्यविधि

लेखापरीक्षा उद्देश्य: इस बात की जांच करना कि क्या अधिप्राप्ति हेतु कम्पनी की नीति तथा कार्यविधियों को भली-भांति परिभाषित किया गया है तथा समय-समय पर अद्यतन किया गया है और वे सांविधिक/सरकारी दिशानिर्देशों के अनुपालन में ही बनाई गई हैं;

8.1.3.1 सीवीसी दिशानिर्देशों तथा क्रय नियमावली के उल्लंघन में की गई पश्च-निविदा बातचीत

सीवीसी दिशानिर्देशों (मार्च 2007) के अनुसार, एल-1 के साथ पश्च-निविदा बातचीत केवल अपवादात्मक स्थितियों में की जानी चाहिए क्योंकि प्रायः यह भ्रष्टाचार का स्रोत होता है। कम्पनी की क्रय-नियमावली में यह भी प्रावधान है कि एल-1 के साथ बातचीत एक अपवाद ही होना चाहिए तथा यह केवल मालिकाना मदों, आपूर्ति के सीमित स्रोत वाली मदों और उन मदों जहां कॉर्टल फॉर्मेशन का शक हो, के मामलों में ही होनी चाहिए। क्रय नियमावली में यह भी विनिर्दिष्ट है कि उक्त बातचीत का अधिकार-क्षेत्र और विवरण विधिवत् रिकॉर्ड किए जाने चाहिए तथा समय की किसी हानि के बिना प्रलेखित किए जाने चाहिए और बातचीत के लिए सिफारिश करते समय तर्कसंगत कारण दर्ज किए जाने चाहिए। बातचीत पर सुपुर्दगी के कार्यक्रम के साथ बोलीदाताओं सहित वार्तालाप समिति के सभी सदस्यों द्वारा हस्ताक्षर किए जाने चाहिए और उसका कार्यवृत्त भी बनाया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने समीक्षित 1217¹⁶⁹ पीओ में से 717 पीओ (59 प्रतिशत) के मामले में बातचीत का सहारा लिया। उक्त बातचीत के लिए वांछित अपवादात्मक परिस्थितियां दर्ज नहीं की गई थी।

प्रबंधन में अपने उत्तर (दिसम्बर 2013) में कहा कि सीवीसी दिशानिर्देशों में समग्र रूप से कीमत पर सोल-भाव में कोई प्रतिबंध नहीं था। बातचीत प्रतिस्पर्धात्मक कीमत प्राप्त करने के लिए की गई थी, विशेष कर उन बोलीदाताओं के साथ जहां विक्रेताओं के साथ कॉर्टल-फॉर्मेशन की संभावना का शक था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बातचीत, दिए गए 50 प्रतिशत से अधिक क्रय आदेशों में की गई थी जो इस बात को दर्शाता था कि बातचीत एक प्रथा के रूप में की गई थी न कि अपवाद-स्वरूप। इसके अतिरिक्त, उक्त बातचीत हेतु वांछित अपवादात्मक परिस्थितियों को दर्ज न करने के संबंध में भी उत्तर में कोई उल्लेख नहीं किया गया था।

8.1.3.2 बैंक गारण्टी राशि, सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुसार न होना।

सीवीसी दिशानिर्देशों (फरवरी 2011) में यह प्रावधान है कि अग्रिम राशि के कम से कम 110 प्रतिशत के समान राशि की बैंक गारण्टी (बी.जी) प्राप्त की जानी चाहिए ताकि चूक की दशा में मूलधन तथा ब्याज की वसूली सुनिश्चित की जा सके। लेखापरीक्षा ने देखा कि क्रय नियमावली में अग्रिम राशि के समान बीजी स्वीकार करने का प्रावधान था जिसका कम्पनी द्वारा अनुसरण किया जा रहा था।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि एक समान राशि (100 प्रतिशत) के लिए बीजी स्वीकार करके केवल ब्याजधारी अग्रिम के भुगतान के प्रावधान द्वारा कम्पनी के हितों की रक्षा करने का समुचित ध्यान रखा जा रहा था।

उत्तर तथ्यपूर्ण नहीं है क्योंकि कम्पनी ने समान राशि के लिए बीजी के प्रति तीन¹⁷⁰ मामलों में ब्याज-मुक्त अग्रिम का भुगतान किया था। उत्तर को क्रय-नियमावली में किए गए प्रावधान की पृष्ठभूमि में देखा जाना चाहिए जिसे स्पष्ट रूप से प्रावधान का कि सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुसार अग्रिम भुगतान ब्याजधारी होना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, सीवीसी दिशानिर्देशों में ब्याजधारी तथा ब्याज-मुक्त अग्रिम के बीच कोई भेद नहीं किया गया है। इस प्रकार, अग्रिम की राशि के बराबर बीजी स्वीकार करना सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं था तथा कम्पनी के हितों की रक्षा नहीं करता था।

¹⁶⁹ 1577 पीओ के नमूने में से 360 एसटीओ/आन्तरिक पीओ को छोड़कर।

¹⁷⁰ पीओ 4580067427, 4580067428 प्रत्येक के संबंध में ₹0.11 करोड़ तथा पीओ 4580070003 के संबंध में ₹0.16 करोड़।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि बैंक गारण्टी की कोई मॉनीटरिंग नहीं हुई थी जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

- क) सीवीसी दिशानिर्देशों (दिसम्बर 2007) में प्रावधान है कि संगठन/इकाई में एक अधिकारी, बीजी की जांच, समय पर नवीनीकरण तथा उनके समय पर नकदीकरण के उत्तरदायित्व के साथ विशेष रूप से विनिर्दिष्ट होना चाहिए। तथापि, कम्पनी में बीजी की प्राप्ति और स्वीकृति कई विभागों द्वारा संचालित की जा रही थी तथा सीवीसी दिशानिर्देशों में किए गए प्रावधान के अनुसार बीजी की जांच, उनके समय पर नकदीकरण तथा नवीनीकरण के लिए कोई अधिकारी निर्दिष्ट नहीं किया गया था।
- ख) सीवीसी दिशानिर्देशों में यह भी प्रावधान है कि ठेकेदारों, आपूर्तिकर्ताओं आदि पर यह दबाव डाला जाना चाहिए कि उन्हें प्रस्तुत की जाने वाली बीजी, जारीकर्ता बैंक द्वारा सीधे संगठन को भेजी जानी चाहिए तथा अपवादात्मक मामलों में जहां बीजी ठेकेदारों, आपूर्तिकर्ताओं, आदि के माध्यम से प्राप्त की गई हों, जारीकर्ता बैंक को मूल बीजी के साथ मिलाने और इस बात की पुष्टि करने के लिए कि वह सही थी, बीजी की एक बिना मुहर वाली दोहरी प्रति तत्काल भेजने का अनुरोध करना चाहिए। जबकि कम्पनी द्वारा अनुरक्षित बीजी रजिस्टर में विक्रेता, पी ओ संदर्भ, बीजी संदर्भ, बैंक संदर्भ, राशि, समाप्ति की तिथि, पुष्टि हेतु भेजने के लिए तिथि तथा पुष्टि की प्राप्ति की तिथि आदि स्माविष्ट हैं, विवरण जैसे प्राप्ति की विधि, वे तिथियां जब बीजी प्राप्त हुई थी और उद्देश्य जिनके लिए वे स्वीकार की गई थीं, बीजी रजिस्टर में प्रविष्टि नहीं किए जा रहे थे। प्राप्ति की विधि, सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुपालन हेतु अपेक्षित थी, प्राप्ति की तिथि से यह सुनिश्चित किया जाना कि संबंधित बहुविध बीजी, कम्पनी के हितों की रक्षा के लिए अग्रिम के भुगतान से पूर्व प्राप्त की गई थी तथा उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि उन मामलों में जहां उसी विक्रेता से कई बीजी प्राप्त हुई थी, केवल संबंधित बीजी अनुबंध के समापन के पश्चात् ही वापिस की गई थी। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि यद्यपि एसएपी के पास बीजी से संबंधित लेनदेन को अपने अधिकार में लेने तथा मॉनीटर करने की सुविधा थी, तथापि, कम्पनी ने उसका प्रयोग नहीं किया था।

उपर्युक्त मॉनीटरिंग तन्त्र के अभाव में विक्रेताओं द्वारा निष्पादन न करने, समाप्त बीजी रखने की दशा में बीजी का नकदीकरण न होने का अन्तर्निहित जोखिम था, जिससे कम्पनी को हानि हो सकती थी।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि बीजी की मॉनीटरिंग की प्रणाली को सरल और कारगर बनाने के लिए अनुदेश जारी किए जाएंगे।

8.1.3.3 क्रय अभिलेखों का प्रलेखन सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुसार न होना

सीवीसी दिशानिर्देशों (जनवरी 2002) में यह प्रावधान है कि अधिप्राप्ति से संबंधित सभी क्रिया-कलापों के लिए समुचित दस्तावेज अनुरक्षित किए जाने चाहिए। कम्पनी की क्रय नियमावली में विनिर्दिष्ट है कि प्रत्येक पीओ फाईल संख्यांकित होनी चाहिए। 1217 पीओज की नमूना जांच से पीओ फाईलों में सामग्री क्रय अनुरोध (एमपीआर), टिप्पण, विक्रेताओं के साथ पत्राचार, मालिकाना प्रमाणपत्र आदि की प्रतियों की अनुपलब्धता जैसी कमियों का पता चला। यह देखा गया था कि ईआरपी प्रणाली में दर्शाई गई तिथि, अनुमोदन की वास्तविक तिथि तथा पीओ के जारी होने की तिथि से भिन्न थी।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि समुचित प्रलेखन के लिए आवश्यक अनुदेश जारी किए जाएंगे।

लेखापरीक्षा ने देखा (अगस्त 2015) कि प्रबंधन ने बीजी तथा क्रय अभिलेखों के प्रलेखन से संबंधित सीवीसी दिशानिर्देशों के अनुपालन हेतु समुचित अनुदेश जारी किए थे (जुलाई 2014)।

8.1.3.4 विक्रेता प्रबंधन का क्रय नियमावली के अनुसार न होना

क्रय नियमावली में एकल स्रोत पर निर्भरता को कम करने के लिए दो अथवा अधिक स्रोतों के विकास की परिकल्पना की गई है। कम्पनी ने वैकल्पिक स्रोतों के विकास की संभावना पर विचार करने के लिए एक विक्रेता विकास एवं स्रोत (वीडीएस) सैल का भी गठन किया (2007) जैसा कि पैरा 2.7 में उल्लेख किया गया है, एक क्रमबद्ध ढंग में ई-अधिप्राप्ति के कार्यान्वयन के लिए मार्च 2009 में कम्पनी द्वारा एस ए पी का एसआरएम मॉड्यूल प्रतिष्ठापित किया गया था। तदनुसार, ई-अधिप्राप्ति के माध्यम से खरीद हेतु सीमा-रेखा शुरू में ₹ 50 लाख (जून 2007) तय की गई थी तथा फिर धीरे-धीरे कम करके अगस्त 2009 में ₹ 10 लाख, नवम्बर 2011 में ₹ 5 लाख तथा जुलाई 2012 में ₹ 1 लाख कर दी गई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि एसएपी के बाहर निविदाकरण क्रियाकलाप मैनुअल रूप से अथवा एसआरएम मॉड्यूल के माध्यम से किए जाते हैं। एसआरएम और एसएपी के बीच इंटर-फेस के अभाव के कारण एसएपी के पास निविदाकरण क्रियाकलापों से संबंधित आंकड़े जैसे निविदा आमन्त्रण सूचना (एनआईटी) की तिथि अर्थात् प्रकाशन की तिथि, बोली प्रस्तुत करने की तिथि, बोली खोलने की तिथि, तुलनात्मक विवरण, विक्रेताओं की सूची आदि, नहीं हैं। इस प्रकर, निविदाकरण क्रियाकलापों से संबंधित आंकड़े प्रणाली में उपलब्ध न होने के कारण, कम्पनी क्रय नियमावली के निम्नलिखित प्रावधानों का पालन नहीं कर सकी:

- i. क्रय नियमावली के अनुसार, विभिन्न श्रेणियों जैसे निर्माण, मशीनिंग, असेम्बली, कच्ची सामग्री, कास्टिंग एवं फोर्जिंग्स, हार्डवेयर, इलेक्ट्रिकल हाइड्रॉलिक सिलेण्डरों, रबड़-मदों, हौजों आदि के लिए अनुमोदित विक्रेता सूची (ए वी एल) 'श्रेणी-वार' वर्गीकृत की गई थी। क्रय नियमावली में क्रय प्रस्तावों के मूल्य के आधार पर न्यूनतम संख्या में विक्रेताओं¹⁷¹ के साथ सम्पर्क करने का प्रावधान था। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि मद का अनुरक्षण न किए जाने अथवा आंशिक संख्या-वार विक्रेता आंकड़ों के कारण, कम्पनी अपने विक्रेता डाटाबेस से अपेक्षित सामग्री से डील करने वाले विक्रेताओं की पहचान नहीं कर सकी और इसलिए वह अर्थ मूविंग प्रभाग से संबंधित नमूना-जांच किए गए 376 पीओ में से 100 पीओ के संबंध में सम्पर्क किए जाने वाले विक्रेताओं की न्यूनतम संख्या का पालन नहीं कर सकी। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा 32 पीओ की विस्तृत समीक्षा से पता चला कि सभी विक्रेताओं, जिन्हें एनआईटी भेजी गई थी, ने उत्तर नहीं दिया था तथा 13 मामलों में, केवल एक प्रस्ताव प्राप्त हुआ था जो इस तथ्य के कारण था कि विक्रेता, एनआईटी में विनिर्दिष्ट सामग्री के साथ डील नहीं कर रहे थे।
- ii. मद अथवा आंशिक संख्या-वार विक्रेता आंकड़ों के अभाव में, जिन विक्रेताओं को पूछताछ भेजी जानी थी, उनकी परम्परागत निविदाकरण तथा एसआरएम प्रणाली के माध्यम से निविदाकरण दोनों के संबंध में मैनुअल रूप से पहचान की जा रही थी।
 - क) आंशिक संख्या-वार विक्रेता आंकड़ों का संकलन विचाराधीन था तथा
 - ख) नियमावली में निर्धारित कार्यविधियों का सदैव कड़ाई से पालन किया जाता था तथा अपवादिक मामलों में, कारणों को दर्शाते हुए सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किया गया था।

तथापि, आंशिक संख्या-वार एवीएल को अभी अन्तिम रूप दिया जाना था (अगस्त 2015) तथा लेखापरीक्षा में समीक्षित क्रय प्रस्तावों में न्यूनतम संख्या का पालन न किए जाने के कोई विशिष्ट कारण दर्ज नहीं थे।
- iii. क्रय नियमावली में प्रावधान है कि पांच बार अथवा दो वर्ष से अधिक, जो भी पहले हो, से पूछताछ का उत्तर न देने वाले विक्रेताओं के नाम, एवीएल से हटा दिए जाने चाहिए। तथापि, ऐसा कोई विश्लेषण नहीं किया गया था जिससे

¹⁷¹ ₹5000 तक के क्रय प्रस्तावों के लिए चार विक्रेता, ₹5000 से अधिक परन्तु ₹25,000 से कम के क्रय प्रस्तावों के लिए छः विक्रेता, ₹25000 से अधिक परन्तु ₹ एक लाख से कम के क्रय प्रस्तावों के लिए आठ विक्रेता, ₹ एक लाख से अधिक परन्तु ₹10 लाख से कम के क्रय प्रस्तावों के लिए 10 विक्रेता, ₹10 लाख से अधिक के क्रय प्रस्तावों के लिए 12 विक्रेता।

मैनुअल प्रावधानों का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ जो उन विक्रेताओं के लिए निवारक होगा जो निविदाओं में नियमित रूप से भाग नहीं लेते।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2013) कि उन विक्रेताओं का डेटाबेस बनाने का प्रयास किया जाएगा जो कम्पनी की निविदाओं का उत्तर देने में विफल रहे ताकि उन विक्रेताओं को हटाया जा सके जैसा कि नियमावली में प्रावधान है।

- iv. लेखापरीक्षा ने देखा कि लेखापरीक्षा में विश्लेषित 1217 नमूनागत पीओ में से, 223 पीओ (18 प्रतिशत) एकल निविदा थे। कम्पनी ने समीक्षा की अवधि के दौरान 288 विक्रेता विकसित किए परन्तु आदेश केवल 151 विक्रेताओं को ही दिए गए थे। लेखापरीक्षा इस बात की जांच नहीं कर सकी कि क्या विकसित विक्रेता भी क्रय पूछताछ भेजने के लिए शामिल किए गए थे ताकि बेहतर प्रतिस्पर्धा तथा एकल निविदाओं पर निर्भरता कम करने को सुनिश्चित किया जा सके क्योंकि एसआरएम तथा एस ए पी के बीच कोई इंटर-फेस नहीं था। विक्रेताओं के अपर्याप्त विकास के कारण कम्पनी एकल/सीमित स्रोतों पर निर्भर करती रही।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि कई व्यापार खण्डों जैसे रेल एवं मेट्रो में विक्रेता आधार ग्राहक अनुमोदित स्रोत पर निर्भर था तथा तदनुसार, विस्तार की गुंजाइश सीमित थी और उसने यह भी कहा कि विक्रेताओं को विकसित करने के प्रयास किए जा रहे थे।

तथ्य यह है कि समुचित डेटाबेस के अनुरक्षण से एकल निविदाओं पर कम्पनी की निर्भरता कम हो सकती थी।

8.1.3.5 विक्रेताओं की रेटिंग

क्रय नियमावली के अनुसार, विक्रेताओं की रेटिंग के लिए विक्रेता मूल्यांकन वहां किया जाना था जहां सामग्री की उसी मद के लिए एक से अधिक स्रोत उपलब्ध था। क्रय नियमावली में पूर्व-आदेश अवस्था तथा पश्च-आदेश अवस्था में सात¹⁷² प्राचल उपलब्ध थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रत्येक ऐसे प्रचल के लिए, सौंपे जाने वाले बल बिन्दुओं को दर्शाने वाली इस रेटिंग के लिए विशिष्ट कार्यप्रणाली, विक्रेता निष्पादन के मूल्यांकन हेतु निर्धारित नहीं थी।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि आईएसओ लेखापरीक्षा अपेक्षा के अनुपालन में, विक्रेता मूल्यांकन गुणवत्ता और सुपुर्दगी को क्रमशः 80 प्रतिशत तथा 20 प्रतिशत की भारिता देते हुए प्रभाग स्तर पर किया गया था।

¹⁷² निविदा में भागीदारी के लिए पूर्वदेश अवस्था तथा गुणवत्ता, आदेश निष्पादन, कीमत, सुपुर्दगी, पश्च बिक्री सेवा तथा सामान्य के लिए पश्च-आदेश अवस्था।

तथ्य यह है कि मैनुअल प्रावधानों का पालन नहीं किया जा रहा था तथा सात प्रचलों के प्रति कम्पनी द्वारा केवल दो प्रचलों पर ही विचार किया गया था। लेखापरीक्षा ने कम्पनी द्वारा 2012-13 और 2013-14 के दौरान पांच¹⁷³ विक्रेताओं का मूल्यांकन केवल एक प्राचल अर्थात् केवल गुणवत्ता के आधार पर ही किया गया था न कि सुपुर्दगी से संबंधित प्राचल के आधार पर

8.1.3.6 अनुमोदित सूची में विक्रेताओं का दोहरीकरण

कम्पनी, एसएपी में विक्रेता मास्टर का अनुरक्षक करती है जिसमें पता, कर सूचना, बैंक विवरण, लेखांकन सूचना, आदेश मुद्रा, भुगतान शर्तें, विक्रेता मूल्य-निर्धारण योजना, साझीदार विवरण आदि शामिल होते हैं। मास्टर में विक्रेताओं के नाम प्राधिकृत कर्मचारियों द्वारा जोड़े और काटे गए थे। विक्रेता मास्टर में विक्रेताओं की पांच श्रेणियां शामिल हैं, जैसे

अनुमोदित विक्रेता (70 श्रृंखला¹⁷⁴);

परियोजना मांग के लिए विक्रेता विकास सैल द्वारा अनुशंसित विक्रेता (76 श्रृंखला);

परियोजना मांग के लिए प्रभागीय क्रय समूह द्वारा अनुशंसित विक्रेता (77 श्रृंखला);

विदेशी विक्रेता (80 एवं 90 श्रृंखला); तथा

गैर-परियोजना मांग के लिए विक्रेता (60 श्रृंखला)

विक्रेता मास्टर में आंकड़ों के एक विश्लेषण से, लेखापरीक्षा ने देखा कि 22 विक्रेता एक ही श्रृंखला में दोहराए गए थे (70 श्रृंखला में नौ तथा 77 श्रृंखला में 13) तथा सात विक्रेता दो भिन्न-भिन्न श्रृंखलाओं में दोहराए गए थे (70 श्रृंखला और 76 श्रृंखला तीन विक्रेता तथा 70 श्रृंखला और 77 श्रृंखला में चार विक्रेता दोहराए गए थे) जिसके परिणामस्वरूप विक्रेताओं का दोहरीकरण हुआ। इस प्रकार, विक्रेता के दोहरीकरण के सृजन से बचने के लिए एसएपी का समनुरूपण नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2013) कि कम्पनी में बहु विक्रेता कोड जमा हो गए थे तथा बहु विक्रेता कोडों के सृजन से बचने के लिए विक्रेता मास्टर का सृजन कॉरपोरेट गुणवत्ता विभाग में केन्द्रीयकृत कर दिया गया।

कम्पनी का उत्तर सही नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा विक्रेता मास्टर में जोड़े गए नामों की नमूना जांच से पता चला कि कॉरपोरेट गुणवत्ता विभाग के अलावा अन्य विभाग प्रणाली में विक्रेताओं का सृजन करते रहे जिसके कारण एक ही विक्रेता को

¹⁷³ मेसर्स इंजीनियरिंग स्टील (701288), श्री रामानुज इण्डस्ट्रीज (701978), स्टील कास्ट लिमिटेड (702000), ट्राइडेंट फेब्रिकेशन्स (702081) तथा अर्नी मके. प्रॉडक्ट (702226)।

¹⁷⁴ विक्रेता कोड एक बहु-डिजिट संख्या है तथा विक्रेता कोड की पहली दो संख्याएं उस श्रेणी को दर्शाती हैं जिससे विक्रेता संबंधित है।

विभिन्न विभागों द्वारा अलग-अलग कोड दे दिए गए थे। विक्रेताओं के दोहरीकरण के परिणामस्वरूप उनके वाली सूची में डाले जाने के बावजूद विक्रेता डाटाबेस में बने रहेंगे और विक्रेताओं को दिए गए पीओ का प्रबंधन कठिन हो जाएगा क्योंकि अलग-अलग प्रभाग अलग-अलग विक्रेता कोडों का प्रयोग करेंगे हालाँकि विक्रेता एक ही होगा। इसके अतिरिक्त, विक्रेता सूची में दोहरीकरण आन्तरिक नियंत्रण के अभाव को दर्शाता था जिसका प्रबंधन द्वारा 'उच्च वरीयता' पर समाधान किए जाने की आवश्यकता है।

8.1.4 अनुबंध प्रबंधन

लेखापरीक्षा उद्देश्य: यह सुनिश्चित करना कि क्रय-प्रक्रिया का पालन किया जाता है

क्रय नियमावली में समय पर सुपुर्दगी, निरीक्षण तथा सामग्री की स्वीकृति तथा परिनिर्धारित हानियों के भुगतान/उद्ग्रहण को सुनिश्चित करने का प्रावधान है।

पी ओ देने से लेकर सामग्री की प्राप्ति तथा विक्रेताओं को भुगतान तक क्रय प्रक्रिया का पालन ने करने से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियां नीचे दी गई हैं:

8.1.4.1 अधिप्राप्ति प्रक्रिया में निर्धारित समय-सीमा का पालन न करना, सामग्री की अनापूर्ति तथा विलम्बित आपूर्ति

लेखापरीक्षा ने क्रय नियमावली में दर्शाई गई निर्धारित समय-सीमा के संदर्भ में अधिप्राप्ति प्रक्रिया की कार्यक्षमता का आकलन करने के लिए, चयनित 1217 बाह्य पी ओ के लिए अधिप्राप्ति क्रियाकलाप की विभिन्न अवस्थाओं पर लिए गए समय की समीक्षा की और देखा कि:

- (i) सामग्री क्रय मांग (एम पी आर) करने की तिथि से निविदाएं आमंत्रित करने के लिए लिया गया समय 10 दिन की निर्धारित समय सीमा के प्रति 339 नमूनागत पीओ के संबंध में 30 दिन से अधिक था।
- (ii) एम पी आर के परिवर्तन से लेकर क्रय आदेश के लिए लिया गया समग्र समय, एम पी आर के अनुमोदन की तिथि से सीमित निविदा के लिए 60 दिन और खुली निविदा के लिए 90 दिन के निर्धारित समय के प्रति 289 नमूना पी ओ के संबंध में 6 महीने से अधिक था।
- (iii) अधिप्राप्ति क्रियाकलाप शुरू करने के लिए सृजित एम पी आर में अन्य बातों के साथ-साथ वह 'प्रत्याशित सुपुर्दगी तिथि' भी शामिल थी जब तक सामग्री अभिप्रेत विभाग को उपलब्ध कराई जानी अपेक्षित थी। 2010-11 से 2012-13 के दौरान जारी 3777 एम पी आर की समीक्षा से, यह देखा गया था कि 2352 एम पी आर के संबंध में, पी ओ एम पी आर में विनिर्दिष्ट 'प्रत्याशित

सुपुर्दगी तिथि' के बाद जारी किए गए थे जो इस बात को दर्शाता था कि सामग्री की खरीद में पी ओ जारी करते समय ही विलंब हुआ था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि क्रय नियमावली में निर्धारित समय सीमा का अनुपालन मॉनीटर करने के लिए अपेक्षित प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) रिपोर्टों के सृजन हेतु प्रणाली में कोई प्रावधान नहीं था। क्रय नियमावली में विनिर्दिष्ट समय के अन्दर निविदाओं को अन्तिम रूप न देने के कारण सामग्री की अधिप्राप्ति में विलम्ब होता है और परिणामतः ग्राहक को तैयार उत्पाद की आपूर्ति में विलंब के अतिरिक्त उत्पादन कार्यक्रम प्रभावित होता है।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसंबर 2013) कि:

- एम पी आर के पी ओ में परिवर्तन में विलंब उत्पादन योजना में विलंब, शीघ्र समाप्ति, सुनिश्चित ग्राहक आदेशों की प्राप्ति लम्बित होने के कारण पी ओ जारी करने में विलम्ब के कारण था;
- वास्तविक घटनाक्रम का लिहाज़ किए बिना एम पी आर की मूल तिथि बनाए रखी जाती है तथा आवश्यक उपचारी कार्रवाई के लिए लेखापरीक्षा टिप्पणी नोट कर ली गई थी;
- एम पी आर में दर्शाया गया सुपुर्दगी कार्यक्रम केवल संभावित था तथा वास्तविक मांग, ग्राहक के सुपुर्दगी कार्यक्रम, स्टॉक की उपलब्धता तथा आपूर्ति समय सीमा पर आधारित था।

उत्तर को इस तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि:

- सामग्री की प्राप्ति में विलंब के परिणामस्वरूप ग्राहकों को विलंब से आपूर्ति होती है तथा परिणामतः ग्राहकों द्वारा परिनिर्धारित हानियों (एल डी) का उद्ग्रहण होता है। चूंकि एस ए पी, पी ओ को ग्राहक आदेश के साथ लिंक करने में समर्थ नहीं थी, अतः ग्राहक आदेशों के निष्पादन पर पी ओ देने में विलंब के कारण प्रभाव का पता नहीं लगाया जा सका। तथापि, कम्पनी द्वारा विलम्बित अधिप्राप्ति प्रक्रियाओं के परिणामस्वरूप आपूर्तियों में विलंब हुआ और यह इस तथ्य से समर्थित है कि कम्पनी ने पहले ही 2010-11 में ₹18.29 करोड़, 2011-12 में ₹27.18 करोड़, 2012-13 में ₹7.20 करोड़ तथा 2013-14 में ₹6.96 करोड़ के एल डी किए थे।
- एम पी आर अधिप्राप्ति कार्य शुरू करने के लिए क्रय विभाग द्वारा अपेक्षित मूल दस्तावेज़ था और क्रय नियमावली में यह प्रावधान है कि गुणवत्ता तथा सुपुर्दगी कार्यक्रम को समुचित रूप से उत्पादन व्यवस्था कार्यक्रम के साथ लिंक किया जाना चाहिए। तथापि, गुणवत्ता तथा सुपुर्दगी कार्यक्रम, उत्पादन व्यवस्था

कार्यक्रम के साथ लिंक नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने 609 एम पी आर पी ओ में परिवर्तित किए परन्तु पी ओ के अनुसार आदेशित मात्रा, एम पी आर में दर्शाई गई मात्रा से कम थी। यद्यपि एम पी आर आंशिक रूप से पी ओ में परिवर्तित कर दिए गए थे, तथापि निविदाकर्ता प्रभागों ने शेष मात्रा की अधिप्राप्ति के लिए मामला आगे नहीं बढ़ाया तथा ये एम पी आर, शेष मात्रा, जिसके लिए आदेश अभी दिया जाना था, खुले रहे। पी ओ देने के पश्चात् एम पी आर बन्द न करने के कारण मांग के बिना अधिप्राप्ति कार्य शुरू हो सकता था तथा परिणामतः सम्पत्ति-सूची और निधियों का अवरोधन हो सकता था। इसके अतिरिक्त, एम पी आर के अनुसार पूर्ण मात्रा की अधिप्राप्ति न करना दर्शाता था कि सामग्री की वास्तविक मांग को एम पी आर देते समय ध्यान में नहीं रखा गया था।

8.1.4.2 क्रय नियमावली के प्रावधानों के विपरित विक्रेताओं के अग्रिमों को क्लीयर न करना

क्रय नियमावली के अनुसार, विशिष्ट मामलों को छोड़कर अग्रिम भुगतानों को सामान्यतः हतोत्साहित करने की आवश्यकता थी। सी वी सी दिशानिर्देशों (अप्रैल 2007) में भी यही विनिर्दिष्ट था। लेखापरीक्षा ने 31 मार्च 2015 को एस ए पी से लम्बित अग्रिम के ब्यौरे लिए तथा आयु-वार विश्लेषण नीचे तालिका -54 में दर्शाया गया है:

तालिका- 54 लम्बित विक्रेता अग्रिम

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पी ओ के पास अग्रिम	अन्य क्रियाकलापों के लिए अग्रिम	कुल
2007-08	0.56	0.03	0.59
2008-09	0.28	1.30	1.58
2009-10	0.26	-0.13	0.13
2010-11	2.48	3.93	6.41
2011-12	36.81	0.97	37.78
2012-13	7.89	0.29	8.18
2013-14	14.91	0.75	15.66
2014-15	48.13	9.53	57.66
कुल	111.32	16.67	127.99

लेखापरीक्षा ने देखा कि असमायोजित शेष पांच वर्ष से अधिक से बकाया थे और विश्लेषण से यह पता चला कि प्रोफॉर्मा बीजक के प्रति भुगतान, लम्बित पी ओ के प्रति तदर्थ भुगतान, साख-पत्र के माध्यम से किए गए भुगतान आदि अग्रिमों के

अन्तर्गत शामिल किए गए थे। इन अग्रिमों के प्रति प्राप्त सामग्री के प्रति समायोजन, तदनुसूची देयता से मिलाने के लिए प्रणाली में लम्बित रखे गए थे। यह प्रणाली की कमजोरियों को दर्शाता था जिसके कारण मॉनीटरिंग तन्त्र का अभाव हुआ।

इससे पूर्व कि अग्रिम अवसूलीयोग्य हो जाएं, उनकी वसूली के लिए शीघ्र कार्रवाई करने की आवश्यकता है। अग्रिमों के समायोजन में किसी भी विलम्ब के परिणामस्वरूप उधार दी गई निधियों का अवरोधन हो सकता है और परिणामतः कम्पनी की वित्तीय लागत में वृद्धि हो सकती है।

प्रबंधन ने आवश्यक संशोधक कार्रवाई के लिए असमायोजित अग्रिमों की समीक्षा करने का आश्वासन दिया (दिसम्बर 2013)।

लेखापरीक्षा ने देखा (अगस्त 2015) कि 2012-13 से पहले की अवधि से संबंधित असमायोजित अग्रिम मार्च 2013 में ₹ 169.54 करोड़ से घट कर प्रतिवेदन के जारी होने के पश्चात् मार्च 2015 में ₹ 54.67 करोड़ हो गए।

8.1.4.3 मेसर्स स्पेक सिस्टम्स को प्रदत्त अग्रिम नियमित न करना

लेखापरीक्षा ने लम्बित अग्रिमों की और संवीक्षा से देखा कि मेसर्स स्पेक सिस्टम्स, हैदराबाद (एस एस) को दिया गया ₹ 3.45 करोड़ (फरवरी 2012) का अग्रिम भुगतान समायोजन हेतु लम्बित था (मार्च 2015)। यह अग्रिम कमान पोस्ट वाहनों के विनिर्माण हेतु रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) से आदेशों की पूर्वाशा में फरवरी/मार्च 2012 तक ₹ 38.70 करोड़ की कुल कीमत पर 43 सुपर ढांचों की आपूर्ति के लिए कम्पनी द्वारा जारी आशय-पत्र (एल ओ आई) के आधार पर दिया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि एस एस द्वारा 14 सुपर ढांचे आपूर्त किए गए थे (फरवरी 2012) तथा एम ओ डी के साथ प्रत्याशित अनुबंध कार्यान्वित नहीं हुआ था (मार्च 2015)। कम्पनी ने न तो आपूर्ति नियमित की थी और न ही आपूर्तिकर्ता को प्रदत्त अग्रिम का समायोजन किया था।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि आंशिक भुगतान सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन से किया गया था तथा सामग्री का लेखांकन पी ओ के नियमन पर किया जाएगा। प्रबंधन ने यह भी कहा (जून 2014) कि एम ओ डी से प्रत्याशित आदेश कार्यान्वित नहीं हुआ था और इसलिए, कोई क्रय आदेश नहीं दिया गया था क्योंकि इससे क्रेता और विक्रेता के बीच कानूनी रूप से प्रवर्तनीय अनुबंध का सृजन होता है।

उत्तर उचित नहीं है क्योंकि एम ओ डी से आदेश की पूर्वाशा में पी ओ देना और अग्रिम का भुगतान करना उचित नहीं था। इसके अतिरिक्त, प्राप्त सामग्री कम्पनी की लेखा बहियों में मार्च 2015 तक भी लेखाबद्ध नहीं की गई थी हालांकि वह फरवरी 2012 से ही कम्पनी के पास पड़ी थी।

8.1.4.4 क्रय क्रियाकलाप से संबंधित एस ए पी में वैधीकरण जांचों का अभाव

इनपुट नियंत्रण कार्यविधि यह सुनिश्चित करती है कि प्रणाली में समस्त आंकड़े पूर्ण रूप से, सही ढंग से तथा बिना किसी दोहरीकरण के दर्ज किए जाते हैं। लेखापरीक्षा ने देखा कि वैधीकरण जांच यह सुनिश्चित करती है कि प्रणाली में प्रविष्ट आंकड़ा वैध था। तथापि लेखापरीक्षा ने देखा कि समुचित इनपुट नियंत्रण तथा वैधीकरण जांचों के अभाव के कारण, आंकड़े अधूरे और अविश्वसनीय थे।

पैरा 8.3.2.7 में दिए गए फ्लो चार्ट के अनुसार कंपनी द्वारा सामग्री की प्राप्ति के पश्चात्, सामग्री का निरीक्षण, विक्रेता को भुगतान करने के लिए देयता को स्वीकार करने और उसके सृजन से पूर्व किया जाना था। निरीक्षण पूरा करने से पहले, सामग्री स्वीकार नहीं की जानी चाहिए तथा विक्रेता के प्रति तदनुसूची देयता का प्रणाली में सृजन नहीं किया जाना चाहिए। उक्त वैधीकरण नियंत्रण के अभाव के कारण, समीक्षित नमूना पी ओ की 74203 लाईन मदों में से, यह देखा गया था कि सामग्री को स्वीकार करने तथा उसका निरीक्षण पूरा होने से पहले 1611 लाईन मदों में देयता का सृजन किया गया था। यद्यपि कम्पनी ने यह कमी स्वीकार कर ली थी (अक्टूबर 2009) और भविष्य में इस समस्या के समाधान पर अपनी सहमति व्यक्त की थी, तथापि वैधीकरण जांच अभी की जानी थी (मार्च 2015)।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि ईआरपी में क्रम क्रियाकलापों के अनुसार, देयता का सृजन निरीक्षण के बाद ही होता था, विक्रेताओं को भुगतान देयता के सृजन के बाद ही होता है और गुणवत्ता अनुमोदन से पूर्व कोई भुगतान नहीं किए गए थे।

कम्पनी का उत्तर गुणवत्ता अनुमोदन के पश्चात् भुगतान के संदर्भ में था तथा गुणवत्ता अनुमोदन से पूर्व देयता के सृजन के मुद्दे को संबोधित नहीं करता तथा अनुमोदित क्रम के अनुसार घटनाओं को अधिकार में लेने के लिए आवश्यक वैधीकरण नियंत्रण विद्यमान होने चाहिए।

8.1.5 सम्पत्ति-सूची प्रबंधन

लेखापरीक्षा उद्देश्य: सम्पत्ति-सूची प्रबंधन प्रणाली की जांच करना तथा उसकी प्रभावकारिता का आकलन करना।

8.1.5.1 प्रस्तावना

समीक्षा की अवधि के दौरान हमने देखा कि कम्पनी की सम्पत्ति धारिता, 2010-11 में ₹1888.90 करोड़ से बढ़कर (30 प्रतिशत) 2012-13 में ₹2456.20 करोड़ हो गई जबकि कुल बिक्री में ₹2652.24 करोड़ से ₹2808.81 करोड़ की बहुत कम (5.90

प्रतिशत) वृद्धि हुई थी। सम्पत्ति सूची की धारिता के उच्च स्तर से कार्यशीलपूंजी का अवरोधन होता है। कार्यशील पूंजी की वित्तीय लागत 2010-11 में ₹48.01 करोड़ से 2012-13 में लगभग दुगुनी ₹ 82.09 करोड़ हो गई। इससे कम्पनी की लाभकारिता पर प्रभाव पड़ा था।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि संशोधित संग्रहणों तथा वित्त वर्ष 2013-14 के अन्त तक सम्पत्ति-सूची में कमी के माध्यम से वित्त लागत को कम करने के प्रयास किए जा रहे थे। उसने यह भी कहा कि न्यायिक लागत मूल्यांकन के पश्चात् पुराने तैयार माल को बेचने तथा स्वदेशी मासग्री के संबंध में स्टॉक को दो महीने के उपभोग तक सीमित करके अधिप्राप्ति को घटाने के आदेश जारी कर दिए गए थे।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि कम्पनी की माल धारिता 2013-14 में ₹2152.10 करोड़ तथा फिर 31 मार्च 2015 को ₹1921.20 करोड़ हो कर ₹304.10 करोड़ घट गई थी। इसी प्रकार, वित्त लागत 2013-14 में ₹62.45 करोड़ से ₹19.64 करोड़ घट कर 2014-15 में ₹ 30.62 करोड़ हो गई थी।

लेखापरीक्षा समिति, निदेशक-मण्डल की एक उप-समिति है। इस समिति को सभी वित्तीय विवरण, उन्हें निदेशक-मंडल के अनुमोदनार्थ प्रस्तुत करने से पूर्व, अनुमोदित करने होते हैं। यद्यपि सम्पत्ति-सूची की स्थिति बढ़ती हुई प्रवृत्ति दर्शाती थी जिससे 2010-13 की समीक्षा अवधि के दौरान कम्पनी के कार्य परिणाम प्रभावित हुए थे, तथापि, लेखापरीक्षा समिति ने सम्पत्ति सूची की स्थिति की मई 2010 में एक बार समीक्षा और चर्चा की थी। समिति के विचारार्थ विषय में सम्पत्ति-सूची की आवधिक समीक्षा के लिए विशिष्ट निदेश शामिल नहीं थे।

लेखापरीक्षा की सिफारिशों पर, कम्पनी ने लेखापरीक्षा समिति के विचारार्थ विषय में सम्पत्ति-सूची की समीक्षा भी शामिल की (फरवरी 2014)।

लेखापरीक्षा ने कम्पनी में विद्यमान सम्पत्ति सूची प्रबंधन प्रणाली की समीक्षा की। लेखापरीक्षा निष्कर्षों की निम्नलिखित पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

8.1.5.2 क्रय नियमावली में किए गए प्रावधान के अनुसार सम्पत्ति सूची प्रतिमान नियत न करना

क्रय नियमावली में समय समय पर प्रत्येक प्रकार की सम्पत्ति सूची के लिए सूची प्रतिमान नियत करने का प्रावधान था जिसे ऊपरी सीमा के रूप में माना जाना था। तथापि, कम्पनी द्वारा उक्त संपत्ति-धारिता नियत नहीं की गई थी।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2013) में इसके कोई विशिष्ट कारण नहीं बताए।

क्रय नियमावली में परिकल्पित सम्पत्ति सूची प्रतिमानों के अभाव में, लेखापरीक्षा ने कम्पनी के निष्पादन के मूल्यांकन हेतु एम ओ डी के साथ वार्षिक रूप से किए गए समझौता जापन (एम ओ यू) में विनिर्दिष्ट प्राचलों के संदर्भ में कम्पनी के सम्पत्ति-सूची स्तर का विश्लेषण किया। एम ओ यू में विनिर्दिष्ट प्राचलों के विवरण तथा उनके प्रति वास्तविक उपलब्धियां नीचे तालिका - 55 में दी गई हैं:

तालिका-55: सम्पत्ति धारिता के लक्ष्य और उपलब्धियां

(₹ करोड़ में)

वर्ष	एम ओ यू मापदण्ड	उत्पादन ¹⁷⁵ का मूल्य (वीओपी)	वर्ष के अन्त में सम्पत्ति-सूची	वीओपी के दिनों के रूप में सम्पत्ति सूची	एम ओ यू मापदण्ड की तुलना में उपलब्धि
2010-11	वीओपी के 114 दिन	3,795.07	1,888.91	179	एम ओ यू में विनिर्दिष्ट 114 दिन के प्रति सम्पत्ति सूची 179 दिन थी
2011-12	2010-11 के प्रति सम्पत्ति में 4 प्रतिशत कमी	4,077.19	2,422.41	214	घटने के बजाए सम्पत्ति 28 प्रतिशत बढ़ गई
2012-13	2011-12 के प्रति सम्पत्ति में 4 प्रतिशत कमी (वीओपी दिन)	3,359.69	2,456.20	263	205 दिन के प्रति वीओपी के अनुसार सम्पत्ति 263 दिन थी
2013-14	वी ओ पी के 6 महीने	3,165.14	2,152.10	245	वी ओ पी महीनों के अनुसार सम्पत्ति 6 महीने के प्रति 8 महीने थी

जैसा कि उपर्युक्त तालिका से देखा जा सकता है, कम्पनी ने सभी चार वर्षों (2010-11 से 2013-14) में एम ओ यू प्राचल प्राप्त नहीं किए और सम्पत्ति का स्तर ऊंचा रहा।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2013) में कहा कि विशेषकर खनन और निर्माण में बाजार में मन्दी के कारण तैयार माल का ढेर लग गया था और उसके कारण उत्पादन के संशोधन से कच्ची सामग्री इकट्ठी हो गई, जिसके कारण कम निष्पादन हुआ।

उत्तर यह दर्शाता है कि अधिप्राप्ति, उत्पादन योजनाओं के संशोधन के साथ संशोधित नहीं की गई थी जिसके कारण माल का संचय हो गया तथा एम ओ डी के साथ एम

¹⁷⁵ उत्पादन का सकल मूल्य जो वास्तविक उत्पादन आऊटपुट को मापता है।

ओ यू में निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति नहीं हुई। इन उदाहरणों की जिनके कारण माल का संचय हुआ, परवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

क. कच्चे माल और संघटकों की सूची में प्रवृत्ति

कच्चा माल और संघटक 2010-11 में 4.01 महीने के उपभोग से घट कर 2014-15 में 3.65 महीने का उपभोग हो गया जैसा कि नीचे तालिका-56 में दर्शाया गया है:

तालिका- 56 कच्चे माल की धारिता

(₹ करोड़ में)

विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
कच्चे माल और संघटकों का स्टॉक	553.94	656.74	624.40	439.10	418.04
उपभोग की गई सामग्री	1,658.81	1,846.33	1,724.27	1,617.34	1373.68
महीने के उपभोग के अनुसार कच्चा माल	4.01	4.27	4.35	3.26	3.65

प्रबंधन ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि अधिप्राप्ति को कम करने के लिए कार्रवाई की जा रही थी ताकि स्टॉक को स्वदेशी सामग्री के संबन्ध में दो महीने के उपभोग तक घटाया जा सके जिससे वित्तीय वर्ष 2013-14 में माल में कमी होगी।

प्रबंधन के प्रयासों के वांछित परिणाम नहीं निकले क्योंकि माल दो महीने के उपभोग के लक्षित स्तर से अधिक ही रहा। तथापि, जैसा कि ऊपर देखा जा सकता है कच्चा माल और संघटक 2013-14 में ₹439.0 करोड़ से घट कर 2014-15 में ₹418.04 करोड़ हो गए, जो लेखापरीक्षा द्वारा समीक्षा के पश्चात् अधिप्राप्ति की कटौती को दर्शाता है।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि बख्तरबन्द वसूली वाहनों के लिए अधिप्राप्ति के मामले में, कम्पनी ने विदेशी विक्रेता के साथ अनुबंध लम्बित होने के कारण स्वदेशी विक्रेता से आपूर्तियां रोक कर अच्छी प्रथा अपनाई, हालांकि माल के अवरोधन से बचने के लिए औपचारिक पी ओ दे दिए गए थे।

ख. तैयार-माल सूची स्तर

तैयार माल सूची (एफ जी आई) 2010-11 में ₹444.39 करोड़ से 66 प्रतिशत बढ़ कर 2013-14 में ₹737.70 करोड़ हो गई। समीक्षा अवधि के दौरान एफ जी आई

सभी वर्षों में महीने की कुल बिक्री के अनुसार दो महीने से अधिक थी जैसा कि नीचे तालिका-57 में दर्शाया गया है:

तालिका- 57: तैयार माल धारिता

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
तैयार माल	444.39	739.59	680.45	737.70
कुल बिक्री	2652.24	2726.49	2808.91	2911.51
महीने की कुल बिक्री के अनुसार एफ जी आई की सूची	2.01	3.26	2.91	3.04
कुल माल की तुलना में तैयार माल की प्रतिशतता	23.53	30.53	27.70	34.28

प्रबंधन ने विशेषकर खनन और निर्माण के व्यापार में एफ जी आई के संचय के जो कारण बताए, वे थे (दिसम्बर 2013) बाजार में मन्दी, अत्याधिक प्रतिस्पर्धा तथा अन्तर्राष्ट्रीय खिलाड़ियों द्वारा मूल्य कम करना, परियोजनाओं/मॉडलों का अप्रचलन और अचलन।

कम्पनी विभिन्न बाजार स्थितियों में भिन्न-भिन्न क्षेत्रों में कार्य करती है। उत्पादन योजना 'मेड टू ऑर्डर' और 'मेड टू शेल्फ' श्रेणियों में अलग-अलग होती है। नियमावली में परिकल्पित रूप से विनिर्दिष्ट संपत्ति प्रतिमानों के गैर-निर्धारण के कारण संपत्ति-सूची नियंत्रण के लिए एक प्रभावकारी क्रियाविधि का अभाव होता है। 2013-14 में कुल माल की तुलना में तैयार माल की प्रतिशतता में वृद्धि कच्चे माल और चालू कार्य के तैयार माल में परिवर्तन के कारण थी। इसके अतिरिक्त, यद्यपि कम्पनी ने एफ जी आई के संचय हेतु विशेषकर खनन और निर्माण कारोबार में परियोजनाओं/मॉडलों के अप्रचलन और अचलन को इसके कारण बताए थे, तथापि कम्पनी द्वारा अप्रचलित उत्पादों की कोई विशिष्ट पहचान नहीं की गई थी और इसीलिए एफ जी आई पर अप्रचलन के प्रभाव की लेखापरीक्षा में जाँच नहीं की जा सकी।

8.1.5.3 भण्डार नियमावली का संशोधन न करना

भण्डार नियमावली में भण्डार विभाग के विभिन्न कार्यों तथा कार्यविधियों एवं लेखांकन का उल्लेख है जिनका प्राप्ति, स्टॉकिंग, अनुरक्षण तथा सम्पत्ति-सूची की विभिन्न मदों के आहरण में अनुसरण किया जाता है। मई 1990 में जारी नियमावली को उसके बाद अद्यतन नहीं किया गया था। यद्यपि, भण्डार कार्यों को शामिल करने वाली एस ए पी, भण्डार क्रियाकलापों में विभिन्न परिवर्तन लागू करते हुए 2007 में लागू की गई थी, तथापि, भण्डार नियमावली का अभी अद्यतन किया जाना था (अगस्त 2015)।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि एस ए पी के साथ समक्रमण करते हुए भण्डार नियमावली के संशोधन हेतु कार्रवाई शुरू की जा रही थी। प्रबंधन ने यह भी कहा (अगस्त 2015) कि भण्डार नियमावली को अद्यतन किया जा रहा था तथा जनवरी 2016 से उसे लागू करने का प्रस्ताव था।

एस ए पी के लागू होने के पश्चात् सभी भण्डार संबंधी आंकड़े और प्रक्रियाएं अधिकार में ले ली गई थी तथा उन्हें ऑन लाईन अनुरक्षित किया जा रहा था। परिणामतः मैनुअल रूप से बिन कार्डों के अनुरक्षण, एम पी आर एस देने, वाऊचर प्राप्त और जारी करने की प्रक्रिया बन्द कर दी गई थी। ये परिवर्तन भण्डार नियमावली में नहीं दर्शाए गए थे जिसके परिणामस्वरूप भण्डार नियमावली एस ए पी के समक्रमण में नहीं थी।

8.1.5.4 क्रय नियमावली के प्रावधानों के विपरीत प्राप्ति से पूर्व सामग्री का लेखांकन

ऑन लाईन प्रणाली में लेन-देन होते ही उसे केचर कर लिया जाता है। कम्पनी द्वारा गेट पर प्राप्त सामग्री माल प्राप्ति टिप्पणी (जी आर एन) करने के लिए भण्डार विभाग में ले जाई जाती है। जी आर एन के पश्चात् गुणवत्ता विभाग द्वारा निरीक्षण किया जाता है तथा निपटाई गई सामग्री प्राप्ति के रूप में लेखाबद्ध की जाती है।

एस ए पी ने किसी भी दिए गए समय पर दो महीने, अर्थात् एक पिछला महीना और एक चालू महीना, से संबंधित लेन-देन को खतियाने की अनुमति प्रदान की। दो महीने की अवधि खुली रखने के कारण, प्रणाली, दो महीने तक अग्र-दिनांक लेन-देन स्वीकार करती है। इसके कारण 'सूचना की ऑन लाईन पहुंच' का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ।

उपर्युक्त प्रणाली प्रावधानों के कारण, 2010-11 से 2012-13 के दौरान दिए गए नमूना पी ओ से संबंधित 74203 लाईन मदों की समीक्षा पर, लेखापरीक्षा ने देखा कि 9047 लाईन मदों के संबंध में, केचर की गई जी आर एन तिथि गेट पर प्राप्ति की तिथि से पहले थी।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि जी आर एन प्रविष्टि तिथि, गेट पर प्राप्ति की तिथि के बाद होती है, श्रृंखला प्रणाली संचालित थी तथा प्रणाली में नियंत्रण तैनाती की तिथि के अनुसार विद्यमान हैं।

प्रबंधन का उत्तर निम्नलिखित संदर्भ में देखा जाना चाहिए:

- गेट प्रविष्टि तिथि प्रणाली तिथि थी (अर्थात् वह तिथि जिसको उसे प्रणाली में प्रविष्टि किया गया था), जबकि जी आर एन तिथि, प्रणाली के प्रयोक्ता द्वारा प्रविष्टि की जाती थी। नमूना मामलों में लेखापरीक्षा जाँच से अवधियों को दो महीने तक खुला रखने के कारण स्थिति प्रक्रिया प्रवाह के अपवादों का पता

चला। कलेण्डर महीनों के अनुसार अवधियों की व्यवस्था के द्वारा प्रणाली को ऑन-लाईन लाने से उपर्युक्त विसंगतियों से बचा जा सकता है।

- एस ए पी में अवधियों के देर से खुलने तथा पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन¹⁷⁶ में उसके प्रभाव के बारे में बताने के बावजूद, कम्पनी ने वही प्रथा जारी रखी।
- लेखे बन्द करने के दौरान दो महीने खुले रखने के कारण अपूर्ण उपकरण की बिक्री मान ली जाएगी जहां सामग्री वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पश्चात् प्राप्त और लेखाबद्ध हुई थी आन्तरिक नियंत्रणों को कमजोर करता है जैसा कि पिछले प्रतिवेदन¹⁷⁷ में देखा गया था। अतः इनकी पुनरावृत्ति से बचने के लिए नियंत्रणों की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है।

8.1.5.5 क्रय नियमावली के प्रावधानों के विपरीत उप-ठेकेदारों को जारी सामग्री की पुष्टि न होना

कम्पनी के उत्पादन प्रभागों को क्षमता की कठिनाईयों को ध्यान में रखते हुए कॉर्पोरेट कार्यालय से समुचित अनुमोदन के साथ क्रियाकलापों को आऊटसोर्स करने/उप-अनुबंध पर देने की अनुमति है। क्रय नियमावली के प्रावधानों के अनुसार, उप-अनुबंध के प्रति जारी कच्ची सामग्री सुपुर्दगी कार्यक्रम के अनुसार नियमित करनी होती है तथा उप-अनुबंध सेल द्वारा आवधिक पुष्टिकरण/समाधान प्राप्त करने होते हैं।

₹10.53 करोड़ मूल्य की सामग्री उप-ठेकेदारों के पास पड़ी थी (मार्च 2014) जैसा कि नीचे तालिका- 58 में दर्शाया गया है:

तालिका-58: उप-ठेकेदारों के पास पड़ी सामग्री का मूल्य

(₹ करोड़ में)

प्रभाग	मार्च के अन्त में उप-ठेकेदारों के पास सामग्री	
	2013	2014
बंगलौर	9.21	3.12
पालक्काड	0.15	0.05
के जी एफ परिसर	4.03	3.33
मैसूर परिसर	5.72	4.03
कुल	19.11	10.53

¹⁷⁶ 2010 की प्रतिवेदन संख्या 10 अध्याय IV- चयनित सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों में आई टी प्रणालियों की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

¹⁷⁷ 2009-10 की प्रतिवेदन संख्या सी ए 24- अध्याय-VI- बिक्रियों की मान्यता के लिए आन्तरिक कार्यविधियों का जानबूझ कर उल्लंघन।

एस ए पी उप-ठेकेदारों के पास पड़ी सामग्री के वर्ष-वार ब्यौरे सृजित करने के लिए समानुरूप नहीं बनाई गई थी। सामग्री के वर्ष-वार ब्यौरों के अभाव में, उस अवधि के विवरण जब से सामग्री उप-ठेकेदारों के पास पड़ी थी, पड़ी हुई सामग्री का मूल्य तथा उप-ठेकेदारों द्वारा सामग्री वापिस न करने के प्रभाव को लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि प्रभागों को तीसरे पक्षों के पास पड़ी सामग्री के लिए शेष की पुष्टि एकत्र करने की सलाह दी गई थी।

यद्यपि, लेखापरीक्षा द्वारा बताने के पश्चात् उप-ठेकेदारों के पास पड़ी सामग्री मार्च 2013 के अन्त में ₹19.11 करोड़ से घट कर मार्च 2014 के अन्त में ₹10.53 करोड़ हो गई थी, तथापि शेषों की पुष्टि प्राप्त करने की प्रक्रिया को सरल और कारगर बनाने तथा उसका लगातार अनुसरण करने की आवश्यकता है।

8.1.6 ई-अधिप्राप्ति प्रणाली

लेखापरीक्षा उद्देश्य: ई-अधिप्राप्ति में अपनाई जाने वाली कार्यविधि की जांच करना और उसका नक्शा बनाना ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वे प्रलेखित हैं तथा क्रय नियमावली, सी वी सी दिशानिर्देशों तथा एस टी क्यू सी अपेक्षाओं के अनुरूप हैं।

8.1.6.1 सी वी सी दिशानिर्देशों के अनुसार तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा करने में विफलता

लेखापरीक्षा ने एस आर एम मॉड्यूल की प्रभावोत्पादकता का पता लगाने और यह आकलन करने के लिए उसकी समीक्षा की कि क्या वह एक प्रतिस्पर्धात्मक तथा पारदर्शी अधिप्राप्ति प्रणाली के लिए शुरू किया गया था। ई-निविदाकरण समाधानों पर सी वी सी दिशानिर्देशों (अप्रैल 2010) में यह प्रावधान था कि सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए एक व्यापक तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा की जानी थी तथा भारत सरकार ने भी इलेक्ट्रॉनिक विभाग के अधीन मानकीकरण जांच एवं गुणवत्ता प्रमाणन (एस टी क्यू सी) निदेशालय द्वारा ई-अधिप्राप्ति प्रणाली की अनिवार्य रूप से जाँच और लेखापरीक्षा का प्रावधान किया था। तथापि, इस संबंध में दिशानिर्देशों का पालन सुनिश्चित करने के लिए कोई तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा नहीं की गई थी।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2013) कि तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा की योजना एस आर एम रूपान्तर को अद्यतन करने के बाद बनाई गई थी।

तदनुसार, तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा पूरी कर ली गई थी तथा प्राप्त रिपोर्ट (जनवरी 2015) की जांच की जा रही थी (अगस्त 2015)।

8.1.6.2 सुरक्षा कारकों का अभाव

ई-बोली आमंत्रण परम्परागत मैन्युअल निविदाकरण प्रक्रिया का इलेक्ट्रॉनिक समतुल्य है। ई-बोली में, बोली आमंत्रण (निविदाएं) कम्पनी द्वारा बोलीदाताओं को ऑन लाईन प्रकाशित किए जाते हैं तथा बोलीदाता प्रस्तुतिकरण की समय-सीमा तक अपनी ऑन लाईन बोलियां प्रस्तुत कर सकते हैं। बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत बोलियां प्रधिकृत व्यक्तियों को आगे की प्रोसेसिंग के लिए खुलने की तिथि और समय के पश्चात् ही प्रदर्शन हेतु उपलब्ध कराई जानी अपेक्षित हैं। 2010-11 से 2013-14 की अवधि के दौरान कम्पनी द्वारा की गई ई-बोली के ब्यौरे नीचे तालिका- 59 में दर्शाए गए हैं:

तालिका 59: कम्पनी द्वारा की गई ई-बोली के ब्यौरे

(संख्याओं में)

क्र. सं.	विवरण	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
1.	ई-बोली निविदाएं	8,577	13,790	12,426	12,113
2.	स्थानीय विक्रेता	8,572	13,785	12,418	12,107
3.	विदेशी विक्रेता	5	5	8	6

उपर्युक्त से यह देखा जा सकता है कि 2010-14 की चार वर्षों की अवधि के दौरान की गई ई-बोली में केवल 24 विदेशी विक्रेताओं ने भाग लिया। कम्पनी ने सूचित किया (दिसम्बर 2013) कि एस आर एम में सुरक्षा कारकों के अभाव के कारण विदेशी विक्रेता ई-मोड में अपने तकनीकी प्रलेखन को शेयर करने में संकोच कर रहे थे जिसके कारण 'आयात निविदा' श्रेणी के अन्तर्गत विदेशी विक्रेताओं की कम भागीदारी हुई।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि शंकाएं केवल कम्पनी के लिए ही सीमित नहीं थी क्योंकि सुरक्षा कारक अपर्याप्त थे। डिजिटल हस्ताक्षर प्राप्त करने की कार्यविधि जटिल थी क्योंकि उसमें दूतावास द्वारा विक्रेताओं के दस्तावेजों का प्रमाणीकरण किया जाता था। अतः ये प्रक्रियाएं विदेशी विक्रेताओं को ई-निविदाओं में भाग लेने से रोकती हैं तथा विदेशी विक्रेता भागीदारी को सुधारने के प्रयास किए गए थे।

कम्पनी को सी वी सी परिपत्र (जनवरी 2012) के अनुसार विदेशी विक्रेताओं द्वारा बेहतर भागीदारी के लिए ई-अधिप्राप्ति प्रणालियों की सुरक्षा सुनिश्चित करनी चाहिए।

प्रबंधन ने यह भी कहा (अगस्त 2015) कि वर्तमान एस ए पी और एस आर एम का अपग्रेडेशन एवं एकीकरण शुरू किया जा रहा था, जिससे विदेशी विक्रेताओं की सुरक्षा की चिन्ता दूर हो जाएगी, जिसके परिणामस्वरूप उनकी भागीदारी बढ़ेगी।

8.1.6.3 उल्टी नीलामी प्रक्रिया में गिरावट

ई-नीलामी, जिसे उल्टी नीलामी भी कहा जाता है, एक इलेक्ट्रॉनिक नीलामी है जहां आपूर्तिकर्ता एक प्रकाशित विनिर्देशन और पूर्व-स्थापित मानदण्ड के प्रति उत्पादों/सेवाओं के लिए क्रय आदेशों/अनुबंधों के लिए वास्तविक समय में एक दूसरे से ऑन लाईन बोली और प्रतिस्पर्धा करते हैं। ई-नीलामी ऑनलाईन, वास्तविक समय गतिशील मूल्य मोल-भाव में सहायक है। उल्टी नीलामी की प्रक्रिया अत्यधिक पारदर्शी है क्योंकि बोलीदाताओं को उल्टी नीलामी के दौरान अपनी स्थिति का सक्रिय रूप से पता चलता है। उल्टी नीलामी सामान्यतः उन मर्दों के लिए की जाती है जहां विनिर्देशन भली-भांति परिभाषित हों, जहां कम से कम तीन विक्रेता हों और जहां वर्तमान बाजार प्रवृत्ति यह दर्शाती हो कि प्रतिस्पर्धात्मक बोली की गुंजाइश है। लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी की उल्टी नीलामी 2010-13 की अवधि के दौरान 120 से घट कर 24 हो गई जिसके कारण प्रचालनात्मक कार्यक्षमता तथा लागत प्रभावकारिता/कटौती के लाभ प्राप्त नहीं हुए थे।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि उल्टी नीलामियां प्रभावी ढंग से काम करती हैं जब कच्ची सामग्री, विद्युत, ईंधन आदि के लिए कीमतों के घटने की प्रवृत्ति हो। विगत तीन वर्षों से बाजार में कीमतों के बढ़ने की प्रवृत्ति के कारण, उल्टी नीलामी, प्रतिस्पर्धात्मक कीमतें प्राप्त करने का प्रभावी औजार नहीं थी।

कम्पनी के इस उत्तर की, कि उल्टी नीलामियां प्रभावी ढंग से तब काम करती हैं जब कच्ची सामग्री, विद्युत, ईंधन आदि के लिए कीमतों के घटने की प्रवृत्ति हो, जांच नहीं की जा सकी क्योंकि कम्पनी ने उसके समर्थन में कोई आंकड़े प्रस्तुत नहीं किए। चूंकि उल्टी नीलामी मानवीय भागीदारी को कम करती है, चालू बाजार कीमतों का पूरा ज्ञान प्रदान करती हैं अन्तिम मूल्य तक पहुंचने में खर्च किए गए समय को घटाती हैं तथा सभी सूचीबद्ध आपूर्तिकर्ताओं को अत्याधिक प्रतिस्पर्धात्मक होने का समान अवसर प्रदान करती हैं, अतः कम्पनी को उल्टी नीलामियों को बढ़ाने का प्रयास करना चाहिए।

निष्कर्ष

कम्पनी द्वारा सहारा ली गई पश्च-निविदा बातचीत तथा दिए गए अग्रिमों के लिए प्राप्त बैंक गारण्टियों की राशि, क्रय नियमावली तथा सी वी सी दिशानिर्देशों का उल्लंघन था। अधिप्राप्ति से संबंधित सभी क्रियाकलापों का प्रलेखन अपर्याप्त था। प्रणाली में सभी निविदाओं से संबंधित आंकड़ों की अनुपलब्धता के कारण विक्रेता प्रबंधन विश्वसनीय नहीं था तथा विक्रेता सूची में दोहरीकरण निहित था जो एस ए पी में पर्याप्त नियंत्रण की कमी को दर्शाता था। क्रय नियमावली में विनिर्दिष्ट कार्यविधि का विक्रेताओं के मूल्यांकन हेतु अनुसरण नहीं किया गया था। भण्डार नियमावली को विगत 25 वर्षों से अद्यतन नहीं किया गया था, कम्पनी की एस आर

एम प्रणाली में अपर्याप्त सुरक्षा कारकों के कारण विदेशी विक्रेताओं के विश्वास का अभाव था। एस ए पी तथा एस आर एम के बीच आंकड़ों का कोई एकीकरण उपलब्ध नहीं कराया गया था।

सिफारिशें

- 1) पश्च-निविदा बातचीत समुचित प्रलेखन के साथ क्रय नियमावली/सी वी सी दिशानिर्देशों के अनुरूप अपवादिक मामलों तक सीमित होनी चाहिए।
- 2) एस आर एम प्रणाली सभी निविदाओं के आंकड़ों को शामिल करने के लिए अपग्रेड की जाए ताकि क्रय नियमावली में किए गए प्रावधान के अनुसार विक्रेता प्रबंधन के लिए आवश्यक सभी रिपोर्टों का सृजन किया जा सके तथा क्रय नियमावली के प्रावधानों का पालन किया जा सके।
- 3) विक्रेता मूल्यांकन कार्यविधि क्रय नियमावली के अनुसार कार्यान्वित की जाए।
- 4) एस ए पी के आन्तरिक नियंत्रण बढ़ाए जाएं ताकि विक्रेताओं के दोहरीकरण से बचा जा सके।
- 5) बाकाया अग्रिमों की समीक्षा की जाए तथा कम्पनी के हितों की रक्षा करने के लिए अग्रिमों के अवसूली योग्य होने से पूर्व समय की किसी और हानि के बिना उनका निपटान किया जाए।
- 6) सम्पत्ति सूची प्रतिमान, सम्पत्ति सूची का अभीष्टतम स्तर बनाए रखने के लिए क्रय नियमावली में किए गए प्रावधान के अनुसार नियत किए जाएं।
- 7) भण्डार नियमावली समय-समय पर अद्यतन की जाएं।
- 8) कम्पनी के हितों की रक्षा के लिए उप-ठेकेदारों को जारी सामग्री के लिए पर्याप्त आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली स्थापित की जाएं।
- 9) सुरक्षा कारकों को बढ़ाकर तथा डिजिटल हस्ताक्षर को सरल बना कर विदेशी विक्रेताओं सहित ई-निविदाकरण प्रणाली की भागीदारी बढ़ायी जाएं।
- 10) बेहतर प्रतिस्पर्धा प्राप्त करने के लिए उल्टी नीलामी प्रक्रिया प्रवर्तिक की जाएं।

बी ई एम एल लिमिटेड

8.2 बैंक टू बैंक अनुबंध में सुपुर्दगी कार्यक्रमों के गैर-तुल्यकालन के कारण ₹4.90 करोड़ की हानि

आपूर्तिकार के सुपुर्दगी कार्यक्रम को संशोधित करते समय ग्राहक के साथ सुपुर्दगी कार्यक्रम का संशोधन करने में कम्पनी की विफलता के परिणामस्वरूप ₹4.90 करोड़ के परिनिर्धारित हरजानों (एल डी) की हानि हुई।

बी ई एम एल लिमिटेड (कम्पनी) ने एफ ओ आर गंतव्य आधार पर पुर्जों तथा उपभोज्य सामग्री सहित दो रस्सी शॉवेलो¹⁷⁸ की आपूर्ति हेतु नार्थर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड¹⁷⁹ (एन सी एल) से एक क्रय आदेश (पी ओ) प्राप्त किया, जिसे ₹47.48 करोड़ के कुल मूल्य पर आदेश देने की तिथि 15 महीने तथा 15 दिन के अन्दर अर्थात् 15 सितम्बर 2010 तक सुपुर्द किया जाना था। बी ई एम एल द्वारा निर्माण तथा कमीशनिंग, स्थल पर सम्पूर्ण उपकरण की प्राप्ति के 60 दिन के अन्दर पूरी की जानी थी। पी ओ की शर्तों के अनुसार, उपकरण की सुपुर्दगी में विलम्ब, अनुबंध मूल्य के अधिकतम 10 प्रतिशत की शर्त पर आपूर्त न किए गए किसी भण्डार की कीमत के प्रति सप्ताह 0.5 प्रतिशत परिनिर्धारित हानि (एल डी) आकृष्ट करता था तथा उपकरण के निर्माण/कमीशनिंग में विलम्ब, अनुबंध मूल्य के अधिकतम 5 प्रतिशत की शर्त पर उपकरण की उतराई कीमत के प्रति सप्ताह 0.5 प्रतिशत एल डी आकृष्ट करता था।

बी ई एम एल लिमिटेड ने बैंक-टू-बैंक आधार पर मेसर्स बुसिरस इंटरनेशनल इंक, यू एस ए, (बी आई आई) को रस्सी शॉवेलों के सी के डी¹⁸⁰ के दो सैटों की आपूर्ति के लिए एक पी ओ दिया (अगस्त 2009), जिनकी सुपुर्दगी फ्री ऑन बोर्ड (एफ ओ बी), संयुक्त साम्राज्य (यू के)/संयुक्त राष्ट्र अमरीका (यू एस ए) पत्तन पर जून 2010 के अन्त तक की जानी थी। कम्पनी ने बी आई आई के अनुरोध पर सुपुर्दगी कार्यक्रम 40 सप्ताह तक तथा संशोधित पी ओ की तिथि से 44 सप्ताह तक संशोधित किया (अक्टूबर 2009)। संशोधित सुपुर्दगी कार्यक्रम के अनुसार, बी आई आई को सी के डी अगस्त 2010 तथा सितम्बर 2010 तक सुपुर्द करनी थी। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि बी आई आई की सुपुर्दगी अवधि एफ ओ बी यू के/यू एस ए पत्तन थी तथा यू के/यू एस ए पत्तन से एन सी एल स्थल तक सी के डी के परिवहन हेतु अपेक्षित समय को ध्यान में रखते हुए, संशोधित सुपुर्दगी कार्यक्रम, एन सी एल द्वारा विनिर्दिष्ट सुपुर्दगी अवधि से आगे बढ़ा दिया गया था। कम्पनी ने एन सी एल से डिलीवरी कार्यक्रम का विस्तार प्राप्त नहीं किया।

¹⁷⁸ 10 सी यू एम ए सी इलेक्ट्रिकल रस्सी शॉवेल

¹⁷⁹ एन सी एल, सिंगरौली, मध्यप्रदेश- कोल इण्डिया लिमिटेड, भारत सरकार के उपक्रम की एक सहायक कम्पनी।

¹⁸⁰ समूहों एवं संघटकों का पूर्णतः नॉक डॉऊन

बी आई आई ने मेसर्स बॉमर एण्ड लॉरी (कम्पनी का भाड़ा प्रेषक) को 27 जुलाई 2010 तथा 17 अगस्त 2010 को क्रमशः 10 दिन तथा चार दिन के विलम्ब के साथ सी के डी की आपूर्ति की। तथापि, सी के डी कम्पनी में 8 अक्टूबर 2010 तथा 10 दिसम्बर 2010 को प्राप्त हुई थी तथा एन सी एल को दिसम्बर 2010 में सुपुर्द की गई थी। निर्माण एवं कमीशनिंग मई 2011 से जुलाई 2011 के दौरान पूरे हुए थे। रस्सी शॉवेलों की आपूर्ति एवं निर्माण में विलम्ब के कारण, एन सी एल उपकरण की विलम्बित आपूर्ति के प्रति ₹3.03 करोड़ की तथा उपकरण के प्रतिष्ठापन और कमीशनिंग में विलम्ब के लिए ₹1.87 करोड़ की एल डी उद्ग्रहीत की।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2013) में कहा कि संशोधित सुपुर्दगी कार्यक्रम, ग्राहक के सुपुर्दगी कार्यक्रम के अन्दर थे। चूंकि प्रेषण के लदान में विलम्ब प्रेषक के कारण था, अतः मेसर्स बॉमर एण्ड लॉरी से एल डी की वसूली पर विचार किया जा रहा था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कम्पनी ने आपूर्तिकर्ता के साथ सुपुर्दगी कार्यक्रम को संशोधित करते समय, ग्राहक के साथ सुपुर्दगी कार्यक्रम का संशोधन साथ-साथ शुरू नहीं किया जो बैक-टू-बैक अनुबंधों में अनिवार्य था। इसके अतिरिक्त, यद्यपि, प्रबंधन ने दिसम्बर 2013 में कहा था कि मेसर्स बॉमर एण्ड लॉरी से एल डी की वसूली पर विचार किया जा रहा था, तथापि, कम्पनी ने अभी तक (सितम्बर 2015) कोई दावा प्रस्तुत नहीं किया था।

इस प्रकार, ग्राहक के सुपुर्दगी कार्यक्रम के साथ आपूर्तिकर्ता के सुपुर्दगी कार्यक्रम को समक्रमिक बनाने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹4.90 करोड़ की एल डी का उद्ग्रहण हुआ।

8.3 सम्पत्ति-सूची के संचय के कारण निधियों का अवरोधन- ₹16.14 करोड़

जब नई प्रौद्योगिकी अभी प्रमाणित की जानी थी तब कच्ची सामग्री की निरंतर अधिप्राप्ति तथा उपयुक्त शॉवेल के बिना डम्पर के उत्पादन के परिणामस्वरूप ₹16.14 करोड़ मूल्य के माल का अवरोधन हुआ।

मेसर्स बी ई एम एल लिमिटेड (कम्पनी), बी डी-475 डोजरों तथा बी एच 150 ई डम्परों का विनिर्माण कर रही थी। डोजर का प्रयोग खानों में बोल्टरों/डर्जियों के निपटान हेतु किया जाता था तथा डम्पर का प्रयोग खानों में अतिभार को वहन करने के लिए किया जाता था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि इसके बावजूद कि प्रौद्योगिकी अभी प्रमाणित की जानी थी, कच्ची सामग्री की निरन्तर खरीद तथा उपयुक्त शॉवेल के बिना ही डम्पर के विनिर्माण के कारण ₹ 16.14 करोड़ मूल्य की सम्पत्ति अवरुद्ध रही जिसकी चर्चा नीचे की गई है:

क) बी डी 475 डोजरों

कम्पनी ने 2008-09 के दौरान पांच बी डी 475 मॉडल डोजरों के उत्पादन की योजना बनाई हालांकि 2003-04 में निर्मित ₹ 2.39 करोड़ मूल्य का एक डोजर अभी भी पड़ा हुआ था। उत्पादन योजना के अनुसार, कम्पनी ने ₹4.77 करोड़ मूल्य के कच्चे माल की अधिप्राप्ति की (जुलाई 2009 से जून 2011) तथा ₹ 3.39 करोड़ की कुल लागत पर 2008-09 के दौरान एक डम्पर का निर्माण किया। कम्पनी ने 2009-10 से डोजरों का उत्पादन तो रोक दिया परन्तु कच्ची सामग्री की अधिप्राप्ति जारी रखी। दोनों डोजर नहीं बिके और स्टॉक में पड़े हुए थे (मार्च 2015)। डोजरों के अप्रचलन को ध्यान में रखते हुए कम्पनी ने डोजरों के मूल्य में कमी के प्रति ₹4.57 करोड़ का प्रावधान किया (जिसके कारण दो डोजरों का मूल्य घट कर ₹1.21 करोड़ हो गया)। चूंकि कम्पनी ने मांग के अभाव के कारण 2009-10 से डोजरों का उत्पादन रोक दिया था, अतः ₹3.37 करोड़ मूल्य की कच्ची सामग्री¹⁸¹ का उपयोग तथा ₹1.71 करोड़ के चालू निर्माण कार्य अनिश्चित थे। दो डोजरों के न बिकने के बावजूद, कच्ची सामग्री की निरंतर अधिप्राप्ति के परिणामस्वरूप मार्च 2015 को ₹6.29¹⁸² करोड़ की सीमा तक माल का संचय हुआ।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि कम्पनी मेसर्स कोमात्सु से सहयोग के अधीन 1992 से ही डोजरों का निर्माण कर रही थी। मेसर्स कोमात्सु से सहयोग सहायता की वापसी के मद्देनजर इलेक्ट्रॉनिक इंजन का विकास मेसर्स क्यूमिन्स के साथ शुरू किया गया था तथा इन-हाऊस परीक्षणों के दौरान निष्पादन संबंधी मामले देखे गए थे। प्रबंधन ने यह भी कहा कि अप्रयुक्त माल को अन्य मॉडलों के उत्पादन में प्रयोग करने तथा इन्हें समाप्त करने के लिए पुर्जों को बेचने के प्रयास किए जाएंगे।

यद्यपि कम्पनी इलेक्ट्रॉनिक इंजन के बिना डोजर मॉडल का विकास करने में सफल नहीं हुई, तथापि व तब भी कच्ची सामग्री की खरीद करती रही जब नई प्रौद्योगिकी अभी प्रमाणित की जानी थी, जिसके परिणामस्वरूप माल का संचय हुआ।

ख) बी एच 150 ई डम्पर

कम्पनी ने बी एच 150 डम्प ट्रकों की बाजार सम्भावना को ध्यान में रखते हुए, ₹10.20 करोड़ की कुल उतराई लागत पर एक 150 एच डम्प ट्रक के डिज़ाइन, विकास, आपूर्ति और कमीशनिंग के लिए मेसर्स जनरल इलेक्ट्रिक (जी ई) को आदेश दिया (जुलाई-अक्टूबर 2011)। डम्पर का उत्पादन ₹9.85 करोड़ की कुल लागत पर

¹⁸¹ मई 2009 से मार्च 2011 के बीच अधिप्राप्त बियरिंग, ट्रेक-शू असेंबली, सील रिंग असेंबली, रीकॉयल स्प्रिंग तथा बुशिंग असेंबली सहित 339 मर्दे।

¹⁸² ₹1.21 करोड़ मूल्य का तैयार माल + ₹3.37 करोड़ की कच्ची सामग्री + ₹1.71 करोड़ मूल्य के चालू कार्य।

पूरा किया गया था (दिसम्बर 2012)। तथापि, कम्पनी ने अपेक्षित उपयुक्त शॉवेल का निर्माण नहीं किया और इसलिए, निर्मित डम्पर न तो बेचा जा सका और न ही उसे क्षेत्रीय परीक्षणों के लिए तैनात किया जा सका। उपयुक्त शॉवेल की अनुपलब्धता के कारण, डम्प की बिक्री की संभावना कम है तथा कम्पनी ने तैयार माल की सूची (मार्च 2015) में ₹9.85 करोड़ मूल्य का डम्पर बनाए रखा।

प्रबंधन ने उत्तर में कहा (दिसम्बर 2013) कि अर्हता मापदण्ड के कारण 2007 में 150 टी डम्परो के लिए निविदा में भाग नहीं ले सकी तथा एक प्रोटोटाइप को डिज़ाईन और विकसित करने का निर्णय दिसम्बर 2010 में लिया गया था क्योंकि कोई प्रौद्योगिकी साझीदार उपलब्ध नहीं था।

उपयुक्त शॉवेल के बिना केवल डम्परो के निर्माण के विशिष्ट कारण नहीं बताए गए थे। डम्पर की बिक्री निश्चित नहीं थी क्योंकि उपयुक्त शॉवेल विकसित नहीं किया गया था तथा इसके परिणामस्वरूप दो वर्षों से अधिक तक सम्पत्ति-सूची में ₹9.85 करोड़ का अवरोधन हुआ।

मामला मंत्रालय को जनवरी 2015 में भेजा गया था और उनका उत्तर प्रतीक्षित है (सितम्बर 2015)।

नई दिल्ली
दिनांक:

(पराग प्रकाश)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
रक्षा सेवाएं

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक:

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक