

अध्याय - I भूमिका

1.1 प्राक्कथन

यह प्रतिवेदन रक्षा मंत्रालय और इसके निम्नलिखित संगठनों में वित्तीय लेन-देन के अनुपालन लेखापरीक्षा में उठे मामलों से संबंधित है:-

- थलसेना;
- अन्तर्सेवा संगठन;
- रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन और प्राथमिक रूप से थलसेना और आयुध फैक्ट्रियों को समर्पित उसकी प्रयोगशालाएं;
- रक्षा लेखा विभाग और
- आयुध फैक्ट्रियां ।

इस प्रतिवेदन में, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय के अंतर्गत सीमा सड़क संगठन द्वारा किए गए लेन-देन से संबंधित अनुपालन लेखापरीक्षा के परिणाम भी हैं ।

अनुपालन लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षित संगठनों के व्यय, प्राप्ति, परिसम्पत्तियों और उत्तरदायित्वों के लेन-देन से संबंधित जाँच की ओर ध्यान आकृष्ट करवाती है जिससे यह पता लग सके कि भारत के संविधान, लागू नियमों, अधिनियमों और सक्षम पदाधिकारियों द्वारा जारी विभिन्न आदेशों एवं दिशानिर्देशों का पालन किया जा रहा है ।

इस प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को विधानमंडल के ध्यान में लाना है । लेखापरीक्षा मानकों के लिए आवश्यक है कि रिपोर्टिंग के विषय का स्तर लेन-देन की मात्रा और विस्तार के अनुरूप होना चाहिए । लेखापरीक्षा की जाँच के परिणाम से अपेक्षा है कि कार्यकारिणी उपचारात्मक कार्यवाही से ऐसी नीति और निर्देश बनाए जिससे संगठनों के वित्तीय प्रबंधन को सुधारा जा सके, इस प्रकार अच्छे प्रबंधन और उन्नत सामरिक तैयारी करने में सहायता मिलेगी ।

इस अध्याय में लेखापरीक्षा की योजना और विस्तार की व्याख्या के अतिरिक्त विशिष्ट लेखापरीक्षा आपत्तियों का सारांश है इसके पश्चात उपरोक्त संगठनों के व्ययों पर संक्षिप्त विश्लेषण दिया गया है । तदनुपरांत अध्यायो में मंत्रालय और उपरोक्त संगठनों की अनुपालन लेखापरीक्षा से निकली विस्तृत उपलब्धियां और आपत्तियां प्रस्तुत है ।

1.2 लेखापरीक्षित इकाईयों की रूपरेखा

रक्षा मंत्रालय शीर्ष स्तर पर रक्षा संबंधी सभी मामलों पर नीति निर्देश बनाता है । यह चार विभागों में विभाजित है, जैसे रक्षा विभाग, रक्षा उत्पादन विभाग, अनुसंधान एवं विकास विभाग और पूर्व सैनिक कल्याण विभाग । प्रत्येक विभाग का मुखिया एक सचिव होता है । रक्षा सचिव जो कि रक्षा विभाग का मुखिया होता है, अन्य विभागों के कार्यकलापों के साथ भी समन्वय करता है ।

थलसेना का प्राथमिक उत्तरदायित्व बाहरी आक्रमण से देश की रक्षा और देश की प्रादेशिक अखंडता की सुरक्षा करना है। यह प्राकृतिक आपदाओं और आंतरिक अशान्ति के समय भी सिविल प्राधिकारियों की मदद करती है। इसलिए थलसेना के लिए आवश्यक है कि वह उचित तरीके से सज्जित, आधुनिक हो और इन चुनौतियों का सामना करने के लिए स्वयं को प्रशिक्षित करे।

डीआरडीओ की प्राथमिकता अपनी प्रयोगशालाओं की श्रृंखला के माध्यम से भारतीय रक्षा क्षेत्र में आत्मनिर्भरता वृद्धि हेतु अनुसंधान एवं विकास करना है। यह वैमानिकी, शस्त्र, युद्धक वाहनों, इलेक्ट्रॉनिक, उपकरण, अभियांत्रिकी प्रणाली, मिसाइलों, सामग्री, नौसेना प्रणाली, उन्नत कम्प्यूटिंग, अनुसंधान और जीवन विज्ञान जैसे क्षेत्रों में अनुसंधान और विकास का कार्य करता है।

अन्तर्सेवा संगठन जैसे सशस्त्र सेना चिकित्सा सेवाएं, सैन्य इंजीनियरी सेवाएं (एम.ई.एस.), रक्षा संपदा, गुणवत्ता आश्वासन इत्यादि रक्षा बलों के तीन संभागों थलसेना, नौसेना और वायुसेना के सेवार्थ है। ये सामान्य संसाधनों के विकास एवं रखरखाव के लिए इष्टतम लागत-प्रभावी सेवाएं देने के लिए उत्तरदायी हैं। ये सीधे रक्षा मंत्रालय के अधीन कार्य करते हैं।

आयुध फैक्ट्री बोर्ड (ओ.एफ.बी.) रक्षा उत्पादन विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत कार्य करता है, जिसका प्रमुख महानिदेशक, आयुध सेवाएं होता है 39 आयुध फैक्ट्रियां सैन्य बलों के लिए आयुध भंडार के उत्पादन और उसकी आपूर्ति के लिए उत्तरदायी है।

1.3 एकीकृत वित्तीय सलाह एवं नियंत्रण

रक्षा मंत्रालय और सैन्य सेवाओं की एक पूर्ण आंतरिक वित्तीय नियंत्रण प्रणाली है। रक्षा मंत्रालय में पूर्ण एकीकृत वित्त विभाग के साथ सचिव (रक्षा वित्त) और उनके अधिकारीगण लोक निधि से हुए व्यय से संबंधित सभी प्रस्तावों की जांच करते हैं। सचिव (रक्षा वित्त) रक्षा मंत्रालय और सैन्य सेवाओं को सभी स्तरों पर वित्तीय सलाह प्रदान करने और रक्षा व्यय के राजकोषीय नियंत्रण के लिए भी उत्तरदायी है।

रक्षा सेवाओं के मुख्य लेखांकन अधिकारी होने के नाते सचिव (रक्षा वित्त) रक्षा व्यय की आंतरिक लेखापरीक्षा व लेखांकन हेतु भी उत्तरदायी है। यह दायित्व रक्षा लेखा विभाग, जिसका मुखिया महानियंत्रक रक्षा लेखा होता है, के माध्यम से सम्पन्न किया जाता है।

1.4 लेखापरीक्षा का प्राधिकार

हमारे लेखापरीक्षा का प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 और 151 और नियंत्रक और महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तों) अधिनियम 1971 से लिया गया है। हम सी.ए.जी. (डी.पी.सी.) अधिनियम के सेक्शन 13¹ के अंतर्गत भारत सरकार के मंत्रालयों/विभागों की लेखापरीक्षा करते हैं। प्रमुख छावनी बोर्ड इस अधिनियम के सेक्शन 14²

¹ (i) भारत की समेकित निधि से हुए सभी व्यय (ii) आकस्मिकता निधि एवं लोक लेखों से संबंधित लेन-देन (iii) सभी व्यापार, उत्पादन, लाभ एवं हानि लेखों और तुलन-पत्रों एवं अन्य सहायक लेखों की लेखापरीक्षा।

² भारत की समेकित निधि या किसी भी राज्य या किसी भी संघ शासित प्रदेश द्वारा निकायों या प्राधिकारियों को बड़ी मात्रा में अनुदान या ऋण के द्वारा वित्त प्राप्त करते हैं, के प्राप्ति एवं व्ययों की लेखापरीक्षा

के अंतर्गत लेखापरीक्षित किए जाते हैं। अनुपालन लेखापरीक्षा के नियम और प्रणालियाँ “लेखापरीक्षा और लेखा अधिनियम, 2007” में निहित है

1.5 लेखापरीक्षा नियोजन एवं संचालन

हमारी लेखापरीक्षा प्रक्रिया पूरे संगठन के जोखिम के मूल्यांकन और प्रत्येक यूनिट पर किए गए व्यय, कार्यकलाप की समीक्षा और जटिलता, दी गई वित्तीय शक्तियों का स्तर, संपूर्ण आंतरिक नियंत्रण और स्टेकहोल्डर के बारे में मूल्यांकन से प्रारंभ होती है। पूर्व लेखापरीक्षा निष्कर्षों को भी ध्यान में रखा जाता है। जोखिम मूल्यांकन के आधार पर लेखापरीक्षा की आवृत्ति और सीमा पर निर्णय लिया जाता है। लेखापरीक्षा करने के लिए एक वार्षिक लेखापरीक्षा योजना जोखिम मूल्यांकन के आधार पर बनाई जाती है।

प्रत्येक यूनिट की लेखापरीक्षा समाप्त होने के पश्चात उसके परिणाम स्थानीय नमूना लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (एल.टी.ए.आर.) के माध्यम से यूनिट प्रमुख को जारी किए जाते हैं। यूनिटों से लेखापरीक्षा जांच परिणाम का उत्तर एल.टी.ए.आर. प्राप्त होने के एक माह के भीतर देने का अनुरोध किया जाता है। जब भी उत्तर प्राप्त होते हैं, लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ या तो निपटा दी जाती हैं अथवा अनुपालन हेतु आगे कार्यवाही की सलाह प्रदान कर दी जाती है। इन एल.टी.ए.आर. में से महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित करने के लिए तैयार किया जाता है जिसे भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाता है। 2010-11 के दौरान 14784³ लेखापरीक्षा-दिवस लगाकर 647⁴ यूनिटों/फार्मेशनों की लेखापरीक्षा की गई थी। हमारी लेखापरीक्षा योजना में यह सुनिश्चित किया गया है कि सबसे महत्वपूर्ण यूनिटों/फार्मेशनों, जिनमें जोखिम की संभावना ज्यादा हो, को उपलब्ध श्रमशक्ति संसाधनों द्वारा कवर किया गया है।

1.6 महत्वपूर्ण लेखा परीक्षा आपत्तियाँ

जहाँ तक रक्षा क्षेत्र की लेखापरीक्षा का संबंध है, रक्षा मंत्रालय तथा सेवा संगठनों द्वारा की जाने वाली पूंजीगत और राजस्व अधिप्राप्तियाँ महत्वपूर्ण क्षेत्र बनाते हैं। लेखापरीक्षा अपने पुराने प्रतिवेदनों में अधिप्राप्ति प्रक्रिया की कमियों को इंगित करता रहा है एवं रक्षा मंत्रालय ने निहित प्रक्रिया में सुधार के लिए कई प्रकार के उपाय किये हैं। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया (डी.पी.पी.) एवं रक्षा अधिप्राप्ति मैनुअल (डी.पी.एम.) का आवधिक पुनरीक्षण बेहतर कार्यप्रणाली को विकसित करने हेतु महत्वपूर्ण कदम हैं।

वर्तमान प्रतिवेदन में उन मामलों को उजागर किया है जोकि परिचालन संबंधी तैयारी में उनके प्रभाव एवं भारी लागत अधिकता को ध्यान में रखते हुए महत्वपूर्ण माने गये हैं। प्रतिवेदन, संविदा के कमजोर प्रबन्धन, मांगों के आकलन में अशुद्धि, अधिक भुगतान, कार्य निष्पादन का अनुचित निरीक्षण आदि मामलों को प्रदर्शित करता है जिनमें तुरन्त सुधार की आवश्यकता है।

³ कार्यालय महानिदेशक लेखापरीक्षा, नई दिल्ली और कार्यालय प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा (आयुध फैक्ट्रियाँ) कोलकाता द्वारा वित्तीय वर्ष 2010-11 के दौरान उपयोग किए गए पार्टी-दिवसों की संख्या

⁴ कार्यालय महानिदेशक लेखापरीक्षा नई दिल्ली और कार्यालय प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा (आयुध फैक्ट्रियाँ) कोलकाता द्वारा वित्तीय वर्ष 2010-11 के दौरान लेखापरीक्षा की गई यूनिटों/फार्मेशनों की संख्या

प्रधान निदेशक रक्षा संपदा, दक्षिणी कमान द्वारा छावनी में प्रवेश करने वाले वाहनों पर लाइसेंस फीस लगाने के लिए सरकार की मंजूरी हासिल करने में असफलता के फलस्वरूप ₹ 4.72 करोड़ के राजस्व की हानि हुई। (पैराग्राफ 2.3)

विनिमय दर परिवर्तन की गणना के लिए गलत आधार दर के अपनाने का परिणाम आपूर्तिकर्ता को ₹ 1.47 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान के रूप में हुआ। ((पैराग्राफ 2.4)

जी.ई. कैम्पटी द्वारा दोषपूर्ण वाटर मीटर की मरम्मत/प्रतिस्थापित करवाने में असफलता तथा हिसार में मिलिट्री इंजीनियरिंग सेवा के गलत वर्गीकरण के कारण कैम्पटी कैण्ट में जल प्रभार एवं हिसार मिलिट्री स्टेशन में क्रमशः ₹ 4.70 करोड़ तथा ₹ 12.92 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया। (पैराग्राफ 4.1 एवं 4.2)

महानिदेशक आर्टिलरी के अनुरोध पर रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन द्वारा एक प्रौद्योगिकी विकास परियोजना 105 एम.एम. एवं 130 एम.एम. बन्दूकों के लिए माड्यूलर चार्ज सिस्टम के विकास के लिए आरम्भ की गयी। परियोजना की समाप्ति पर महानिदेशक आर्टिलरी द्वारा बन्दूकों के सेवा से हटाये जाने की संभावना के चलते, तकनीक में दिलचस्पी का अभाव दिखाने के कारण ₹ 13.48 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ ((पैराग्राफ 3.2)।

डी.ई.ओ. मुम्बई द्वारा एक प्राइवेट पार्टी को अनापत्ति प्रमाणपत्र का अनियमित निर्गम के कारण सेना प्राधिकरण को ₹ 5.94 करोड़ मूल्य की भूमि से वंचित होना पड़ा जोकि 1942 से उनके अधिकार में थी, इस प्रकार रक्षा सेवाओं की सुरक्षा के साथ समझौता किया गया। (पैराग्राफ 2.2)

सेना इंजीनियरिंग सेवा के अधिकारियों के अपर्याप्त पर्यवेक्षण के कारण सुन्दर बेनी में ₹ 7.61 करोड़ मूल्य के निम्नस्तरीय बंकरों का निर्माण हुआ। ((पैराग्राफ 4.3)

स्टेशन मुख्यालय पुणे द्वारा ड्यूटी पर वास्तव में उपस्थित होने की सूचना देने वाले संरक्षण स्टाफ की नामावलियों के रखरखाव एवं प्रमाणीकरण के लिए मंत्रालय के निर्देशों का अनुपालन करने में असफलता के कारण छावनी बोर्ड के संरक्षण प्रभार के लिए ₹ 94 लाख का अतिरिक्त भुगतान किया गया। (पैराग्राफ 3.4)

मुख्य इंजीनियर द्वारा कार्य में प्लास्टीसाइजर का उपयोग अतिरिक्त भुगतान पर होगा, के रूप में गलत निर्णय के कारण ठेकेदार को गोलाबारूद डिपो के निर्माण के लिए ₹ 1.25 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया। ((पैराग्राफ 4.4)

महानिदेशक सीमा सड़क द्वारा रक्षा अधिप्राप्ति मैनुअल 2006 का उल्लंघन करते हुए आपूर्तिकर्ता को निर्धारित हानिपूर्ति को माफ करके एवं बढ़ाये गये सुपुर्दगी समय में बढ़े हुए सांविधिक शुल्क के साथ भुगतान करके ₹ 2.28 करोड़ का अनावश्यक लाभ पहुँचाया गया। (पैराग्राफ 5.2)

आयुध फैक्ट्रियों के मामले में, हमने उत्पादन में देशी और आयुध फैक्ट्रियों द्वारा पिनाका रॉकेट्स को जारी करना और ₹ 48.76 करोड़ के रॉकेट्स और प्रोपेलेंट्स को अस्वीकार करना, वाहन फैक्ट्री जबलपुर में नई पीढ़ी के वाहन का उत्पादन करना, महंगी मशीन का गैस-कमीशनिंग, गोलाबारूद की अनुपयुक्तता के कारण दोषपूर्ण निर्माण, पुराने घटकों के साथ विस्फोटकों के निर्माण के कारण हानि, आयुध फैक्ट्रियों द्वारा माँगकर्ता को अस्वीकृत मदें जारी करना और

लेखापरीक्षा की आपत्ति पर वसूली एवं बचतों पर टिप्पणी की है। इसके अतिरिक्त, वित्तीय वर्ष 2010-11 के लिए आयुध फैक्ट्री संगठन के सामान्य कार्य निष्पादन पर टिप्पणी को भी शामिल किया गया है।

1.7 रक्षा संपदा प्रबन्धन में निरन्तर अनियमितता

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक, रक्षा सेवाएं के कई प्रतिवेदनों में रक्षा भूमि के खराब प्रबन्धन मामले को बताया गया है जिसमें नवीनतम 2010-11 की निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 35 में रक्षा संपदा प्रबंधन है। व्यावसायिक और अन्य अननुमोदित उद्देश्यों के लिए रक्षा भूमि और इमारतों का गलत प्रयोग/अवशोषण से संबंधित मामले, आर्मी वेलफेयर एजुकेशन सोसायटी (ए.डब्ल्यू.ई.एस.) द्वारा चलाई जा रही शैक्षणिक संस्थाओं के लिए भूमि और इमारतों का अप्राधिकृत उपयोग, पट्टों के नवीनीकरण में देरी, पट्टधारकों द्वारा अनियमित उप-पट्टा देना, पुरानी ग्रांट साइट्स/बंगलों का गलत प्रयोग आदि को प्रतिवेदन के पैराग्राफ 2.1, 2.2, 2.7, 3.1 तथा 3.3 में लगातार प्रस्तुत किया गया है। इस संबंध में शीघ्रतापूर्वक सुधारात्मक कदम उठाने की आवश्यकता है।

1.8 लेखापरीक्षा ड्राफ्ट पैराग्राफों पर मंत्रालय/विभाग की प्रतिक्रिया

लोक लेखा समिति की सिफारिशों के आधार पर वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) ने सभी मंत्रालयों को जून 1960 में लेखापरीक्षा ड्राफ्ट पैराग्राफों जोकि भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में रखने के लिए नामांकित किये गये हैं, पर अपनी प्रतिक्रिया छः सप्ताह के अन्दर भेजने के निर्देश दिये थे।

ड्राफ्ट पैराग्राफ, संबंधित मंत्रालय/विभागों के सचिवों का ध्यान लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर खींचते हुए एवं अपनी प्रतिक्रिया छः सप्ताह के भीतर भेजने की प्रार्थना के साथ अग्रेषित कर दिया जाता है। इसे उनके व्यक्तिगत ध्यान में लाया जाता है क्योंकि इन पैराग्राफों को भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों जोकि संसद में प्रस्तुत किये जाते हैं, में शामिल किये जाने की संभावना होती है, अतः इस पर उनकी टिप्पणियों को शामिल करना वांछनीय होगा।

ड्राफ्ट पैराग्राफ जोकि इस प्रतिवेदन में रखने के लिए प्रस्तावित किये गये थे, जनवरी 2012 और जून 2012 के बीच संबंधित सचिवों को व्यक्तिगत तौर पर संबोधित पत्रों द्वारा अग्रेषित किए गए थे।

रक्षा मंत्रालय ने अध्याय II से VII तक के 24 पैरा में से 16 पैरा के उत्तर नहीं भेजे। रक्षा मंत्रालय ने इस प्रतिवेदन के अध्याय VIII में शामिल किसी भी पैराग्राफ (जुलाई 2012) के उत्तर नहीं भेजे। तथापि, आयुध फैक्ट्री बोर्ड की प्रतिक्रिया, जहाँ कहीं भी प्राप्त हुई, उन्हें उपयुक्त प्रकार से अध्याय VIII के पैरा में शामिल कर दिया गया है।

1.9 पूर्व के लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर की गयी कार्यवाही

विभिन्न लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रस्तुत किये गये सभी मामलों पर कार्यकारी अधिकारी की जवाबदेहिता लागू करने के लिए लोक लेखा समिति की इच्छा थी कि 31 मार्च 1996 को

समाप्त वर्ष के बाद के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित सभी पैराग्राफों पर की गयी कार्यवाही टिप्पणी (ए.टी.एन.) लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत प्रकार से जाँच करने के बाद संसद में प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के चार माह के भीतर उन्हें प्रस्तुत कर दिया जाए।

जुलाई 2012 तक थलसेना से संबंधित की गयी कार्यवाही टिप्पणी की समीक्षा इंगित करती है कि मार्च 2010 को समाप्त वर्ष तक के 90 पैराग्राफों पर की गयी कार्यवाही टिप्पणी बकाया थी जिनमें से 35 पैराग्राफों के संबंध में मंत्रालय ने अभी तक प्रारम्भिक की गयी कार्यवाही टिप्पणी भी प्रस्तुत नहीं की थी जैसाकि परिशिष्ट-I ए में दिखाया गया है, एवं 28 की गयी कार्यवाही टिप्पणियाँ 10 वर्षों से अधिक समय से बकाया है। जुलाई 2012 तक, आयुध फैक्ट्री बोर्ड के संदर्भ में, रक्षा मंत्रालय ने मार्च 2003 से मार्च 2010 को समाप्त वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल तीन पैराग्राफों परिशिष्ट-I बी के अनुसार, पर की गयी कार्यवाही टिप्पणी पर एक बार भी प्रस्तुत नहीं की। आगे लेखापरीक्षा अन्य दो लेखापरीक्षा पैराग्राफों का अन्वेषण, लेखापरीक्षा प्रेक्षणों पर आधारित संशोधित की गयी कार्यवाही टिप्पणी की कमी के कारण नहीं कर सकी, जिसे विस्तार से परिशिष्ट-I सी में दिखाया गया है।

1.10 वित्तीय पहलू/बजटीय प्रबंधन

सामान्यतः जिसे रक्षा व्यय के रूप में जाना जाता है, छः अनुदानों के अधीन संयोजित व्यय होता है। अनुदान सं0 22 थलसेना, अन्तर्सेवा संगठन और अन्य जैसे निरीक्षण संगठन, एनसीसी, राष्ट्रीय राइफल, जिसमें भंडार एवं परिवहन आदि शामिल हैं, को व्यय प्राधिकृत करता है। अनुदान सं0 23 और 24 नौसेना और वायुसेना के व्यय से संबंधित है। अनुदान सं0 25 आयुध फैक्ट्रियों को व्यय प्राधिकृत करता है। अनुदान सं0 26 रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन के व्यय से संबंधित है और अनुदान संख्या 27 सभी सेवाओं को पूंजीगत परिव्यय प्राधिकृत करता है।

रक्षा परिव्ययों को मुख्यतः राजस्व और पूंजीगत वर्गों में विभाजित किया जा सकता है। राजस्व परिव्यय में मुख्यतः वेतन एवं भत्ते, भंडार, परिवहन इत्यादि आते हैं। पूंजीगत परिव्ययों में नए हथियार और गोलाबारूद, अप्रचलित भंडारों को उनके विभिन्न आधुनिक प्रकार से प्रतिपूरित करने में अधिप्राप्तियों पर किए गए व्यय आते हैं। सेवाओं का आधुनिकतम बनाना पूंजीगत व्यय के अंतर्गत आता है।

रक्षा सेवाओं पर बजटीय प्रावधान (दत्तमत भाग) का विस्तृत विश्लेषण, क्रमशः राजस्व एवं पूंजीगत (दत्तमत भाग) दर्शाते हुए, निम्नवत् है।

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	वर्ष 2008-09 के लिए रक्षा सेवाओं पर बजट प्रावधान (दत्तमत)	वर्ष 2009-10 के लिए रक्षा सेवाओं पर बजट प्रावधान (दत्तमत)	वर्ष 2010-11 के लिए रक्षा सेवाओं पर बजट प्रावधान (दत्तमत)	2008-09 से 2010-11 तक प्रावधान में वृद्धि (प्रतिशत में)
1	125358.64	148359.74	155992.08	24
2	राजस्व बजट प्रावधान (दत्तमत) 2008-09 77382.54	राजस्व बजट प्रावधान (दत्तमत) 2009-10 93580.12	राजस्व बजट प्रावधान (दत्तमत) 2010-11 95215.87	(2008-09 से 2010-11 तक) प्रतिशत वृद्धि 23
3	पूंजीगत बजट प्रावधान (दत्तमत) 2008-09 47976.10	पूंजीगत बजट प्रावधान (दत्तमत) 2009-10 54779.62	पूंजीगत बजट प्रावधान (दत्तमत) 2010-11 60776.21	(2008-09 से 2010-11 तक) प्रतिशत वृद्धि 27

4	वास्तविक राजस्व व्यय (दत्तमत) 2008-09	वास्तविक राजस्व व्यय (दत्तमत) 2009-10	वास्तविक राजस्व व्यय (दत्तमत) 2010-11	(2008-09 से 2010-11 तक) प्रतिशत वृद्धि
	77074.06	94645.46	96625.32	25
5	वास्तविक पूंजीगत व्यय (दत्तमत) 2008-09	वास्तविक पूंजीगत व्यय (दत्तमत) 2009-10	वास्तविक पूंजीगत व्यय (दत्तमत) 2010-11	2008-09 से 2010-11 तक) प्रतिशत वृद्धि
	40894.97	51019.42	62011.53	52
6	पूंजीगत व्यय के अधीन अव्ययी प्रावधान (दत्तमत) 2008-09	पूंजीगत व्यय के अधीन अव्ययी प्रावधान (दत्तमत) 2009-10	पूंजीगत व्यय के अधीन अव्ययी प्रावधान (दत्तमत) 2010-11	पूंजीगत व्यय के अधीन अव्ययी प्रावधान में प्रतिशत वृद्धि/ कमी (2008-09 से 2009-10 और 2009-10 से 2010-11)
7	(-) 7081.13	(-)3760.20	(+) 1235.32	2008-09 से 2009-10 47(कमी) 2009-10 से 2010-11 133 (कमी)

राजस्व पक्ष (दत्तमत भाग) में वृद्धि मुख्यतः छोटे केन्द्रीय वेतन आयोग की अनुसंशाओं पर रक्षा बलों के वेतन के पुनरीक्षण के कारण थी। पूंजीगत पक्ष (दत्तमत भाग) में वृद्धि मुख्यतः सेवाओं के आधुनिकीकरण, अतिरिक्त आवश्यकताओं/ नई योजनाओं हेतु व्यय इत्यादि के कारण थी। उपरोक्त सूची से यह भी स्पष्ट होता है कि पूंजीगत भाग के अधीन अव्ययी प्रावधान के प्रतिशत में 2008-09 से 2009-10 की अवधि के दौरान कमी, लेकिन 2010-11 के दौरान ₹ 1235.32 करोड़ के व्ययाधिक्य की विपरीत प्रवृत्ति इंगित हुई।

1.11 थलसेना के राजस्व व्यय का विश्लेषण(दत्तमत)

वर्ष 2010-11 के लिए थलसेना के राजस्व व्यय के मूल अनुदान का दत्तमत भाग ₹ 62138 करोड़ था। इसके प्रति ₹ 2864 करोड़ के अधिक व्यय को दर्ज करते हुए ₹ 65002 करोड़ का व्यय आलेखित किया गया। 2009-10 के पूर्व वित्तीय वर्ष में ₹ 2464 करोड़ का अधिक व्यय था।

2010-11 में ₹65002 करोड़ के कुल राजस्व व्यय का 53 प्रतिशत (₹ 34683 करोड़) थलसेना के लिए वेतन एवं भत्तों का अंश था। यदि वेतन एवं भत्तों हेतु असैनिक (₹ 3051 करोड़) और सहायक बलों (₹ 763 करोड़) जोड़ दिए जाएं तो कुल राजस्व व्यय में वेतन एवं भत्ते का अंश 59 प्रतिशत अंश होगा, व्यय के अन्य महत्वपूर्ण अंग, भंडार (₹ 12144 करोड़; 19 प्रतिशत) परिवहन (₹ 1871 करोड़; 3 प्रतिशत) और निर्माण कार्य (₹ 5308 करोड़; 8 प्रतिशत) थे।

अनुदान के भीतर, प्रायः सभी शीर्षों में व्ययाधिक्य हुआ, विशेषतः थलसेना के वेतन एवं भत्ते (₹ 2261 करोड़), राष्ट्रीय राईफलस (₹ 15 करोड़), भंडार (₹ 247 करोड़), परिवहन (₹ 340 करोड़), सहायक बलों के वेतन एवं भत्ते (₹ 170 करोड़), सिविलियनों के वेतन एवं भत्ते (₹ 175 करोड़), तथा सैन्य फार्मों के वेतन एवं भत्ते (₹ 21 करोड़)। निर्माण कार्य

(₹ 8 करोड़), नेशनल केडेट कोर्पस (₹ 234 करोड़), अन्य व्यय (₹143 करोड़), तथा पूर्व सैनिक योगदानिक स्वास्थ्य योजना (₹6 करोड़) शीर्षों में बचतें हुई।

लघु शीर्ष 113- एनसीसी तथा 800- 'अन्य व्यय' में बचतें संविदित आपूर्तियों, संभावित दावों तथा विविध भुगतानों के अप्राप्त रहने के कारण हुई।

उपरोक्त इंगित आधिक्य एवं बचतों का आकलन मात्र बजट प्रावधानों (अर्थात् वास्तविक व्यय के किसी पुनःविनियोजन को छोड़कर मूल/पूरक अनुदान) के दृष्टिगत है।

2011-12 के दौरान सेना राजस्व बजट ने 2010-11 में ₹ 57326.99 करोड़ की तुलना में ₹64251.55 करोड़ के रूप में सीमांत वृद्धि प्रदर्शित की। सेना के वेतन एवं भत्तों हेतु 2011-12 के लिए ₹34543.67 करोड़ के बजट अनुमान के प्रति संशोधित अनुमान ₹40114.45 करोड़ था। 2012-13 के लिए ये बजट अनुमान ₹45027 करोड़ है।

1.12 आयुध फैक्ट्रियों के राजस्व व्यय का विश्लेषण

आयुध फैक्ट्रियों का अधिकाधिक व्यय थल सेना, नौसेना तथा वायुसेना को आपूर्तियों के लिए "घटा वसूलियाँ" से किया जाता है। इसके अतिरिक्त आयुध फैक्ट्रियाँ, असैनिक व्यापार और पैरा मिलट्री फोर्सिस व लोगों के लिए भंडारों का विक्रय करती हैं। ये भारत की संचित निधि में प्राप्तियों के रूप में आलेखित की जाती है। अद्योलिखित सूची इसका विवरण प्रस्तुत करती है।

(₹ करोड़ में)

वर्ष	व्यय (आयुध फैक्ट्री बोर्ड के विवरणानुसार)	रक्षा बलों को आपूर्ति से वसूलियाँ	अतिरिक्त भंडारों की आपूर्ति से प्राप्तियाँ ⁵	कुल प्राप्तियाँ	शुद्ध प्राप्ति
1	2	3	4	5(3+4)	6 (5-2)
2006-07	6191.89	5147.77	1384.52	6532.29	340.40
2007-08	7125.63	5850.65	1464.12	7314.77	189.14
2008-09	9081.28	6123.38	1474.54	7597.92	(-)1483.36
2009-10	10812.10	7531.08	1545.01	9076.09	(-)1736.01
2010-11	10903.21	9824.99	1665.78	11490.77	587.56

गत दो वर्षों के विपरीत, आयुध फैक्ट्री संगठन ने व्यय पर प्राप्तियों का आधिक्य उत्पन्न किया। 2010-11 के दौरान कुल प्राप्तियों में, 2009-10 के ₹1736.01 करोड़ के घाटे की तुलना में ₹2414.68 करोड़ की वृद्धि आलेखित हुई थी। वस्तुतः ₹587.56 करोड़ अर्थात् 5.38 प्रतिशत, की अधिक प्राप्तियाँ थीं। हालांकि लेखापरीक्षा परीक्षण से प्रकट हुआ कि 31 मार्च 2011 को समाप्त वर्ष के दौरान शस्त्र बलों को डेबिट करने की अशुद्ध पद्धति तथा मर्दों के वास्तविक प्रेषण के बिना अन्य मांग-कर्ताओं को प्रेषण दर्शाने के कारण 2010-11 में ₹ 2210.48 करोड़ की कुल प्राप्तियों को बढ़ा कर बताया गया था। परिणामतः इसी मात्रा की वर्ष के दौरान अधिक प्राप्तियाँ हुईं।

⁵ अन्य प्राप्तियों एवं वसूलियों में आर.आर. निधि के हस्तांतरण से खाते से प्राप्तियाँ, आधिशेष/अप्रचलित स्टोर्स की बिक्री गृह मंत्रालय के मुद्दे जिसमें पुलिस, केन्द्रीय और राज्य सरकारें, सिविल व्यापार जिसमें सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम सिविल व्यापार, निर्यात एवं विविध प्राप्तियाँ भी शामिल हैं।

2011-12 के संशोधित अनुमानों में घटा वसूलियाँ और राजस्व प्राप्तियों के समायोजन के उपरांत भारत की संचित निधि से शुद्ध बजटीय सहारे के रूप में ₹ 356.59 करोड़ डाले गये। वर्ष 2012-13 के लिए, शुद्ध बजटीय सहारा, ₹ (-) 535.09 करोड़ का अनुमान है जो कि लेखांकन भाषा में अधिक है।

जबकि 2007-08 तक आयुध फैक्ट्रियां भारत की संचित निधि पर नकारात्मक प्रभार बनाए रखने में सक्षम थी, सेवाओं को आपूर्तियां, अनुमानों से कम आपूर्ति इंगित करती हुई, बजट प्रावधानों के कभी भी बराबरी नहीं कर पाईं। 2010-11 में ₹ 9875 करोड़ की बजटीय आपूर्ति के प्रति, आलेखित आपूर्तियां ₹ 50 करोड़ की कमी आलेखित करती हुई, ₹9825 करोड़ लेखाबद्ध हुई। 2009-10 में कमी ₹ 862 करोड़ तथा 2008-09 में यह ₹474 करोड़ थी।

2010-11 के दौरान व्यय के प्रचलन की समीक्षा में प्रकट हुआ कि 2010-11 में 2009-10 के प्रति भंडारों एवं विनिर्माण पर व्यय में क्रमशः ₹ 260 करोड़ (4 प्रतिशत) और ₹ 66 करोड़ (2 प्रतिशत) तक कमी आलेखित थी, जबकि वहीं इसी अवधि में अन्य व्यय में ₹ 75.92 करोड़ (15 प्रतिशत), निर्माण कार्यों में ₹ 7 करोड़ (15 प्रतिशत) और अनुसंधान एवं विकास में ₹ 8 करोड़ (25 प्रतिशत) तक की वृद्धि आलेखित की गई थी। 2010-11 के दौरान भारत के लोक लेखे में नवीनीकरण एवं आरक्षित निधि के तहत वर्ष के आरम्भ में ₹ 98 करोड़ का आरम्भिक शेष था। प्राप्तियां/आबंटन ₹ 600 करोड़ थे तथा भुगतान ₹ 208 करोड़ (मुख्य शीर्ष 2079 के अधीन लघु शीर्ष 106) थे तथा इस प्रकार 31.3.2011 को अन्तिम शेष, आर आर निधि में अव्ययी शेष ₹ 490 करोड़ था।

2010-11 के दौरान 21 मामलों में, निर्गमन् कीमतें वास्तविक उत्पादन लागत (सीओपी) से उच्चतर थी, जबकि 12 अन्य मामलों में, वही वास्तविक सीओपी से कम थीं। यह तत्व आयुध फैक्ट्रियों की प्राप्तियों की मात्रा और बजटीय सहारे पर प्रत्यक्ष प्रभाव डालते हैं तथा परिणामतः आयुध फैक्टरी बोर्ड (ओएफबी) को बजटीय सहारे के परिणाम में असामान्य लाभों अथवा विशाल घाटे की परिस्थितियों से बचने के लिए, बजटीय सहारे के मामले में वास्तविक सीओपी के संदर्भ में मद-वार निर्गमन् कीमतों की समीक्षा की आवश्यकता है। इसलिए वर्ष 2012-13 में ऐसी आपूर्तियों हेतु ₹11213 करोड़ का बजट प्रावधान उच्चाकांक्षी सिद्ध हो सकता है, बशर्ते ऐसी आपूर्तियों की कीमतें तीव्र ऊर्ध्वगामी संशोधित न की जाएं।

वर्ष 2010-11 के लिए आयुध फैक्ट्रियों का समग्र निष्पादन का विश्लेषण इस प्रतिवेदन के अध्याय-VIII में किया गया है।

1.13 उप-मुख्य शीर्ष - 01 - थलसेना पर रक्षा सेवाओं के पूंजीगत परिव्यय के अनुदान से पूंजीगत व्यय का विश्लेषण (दत्तमत)

2009-10 में थलसेना ने ₹14562* करोड़ पूंजीगत परिव्यय के विरुद्ध ₹14796 करोड़ का व्यय किया जिसके कारण ₹ 234⁶ करोड़ का व्ययाधिक्य हुआ। 2010-11 में इसने ₹ 14868

* दर्शाये हुए अंक में केवल चयनित व्यय सम्मिलित किया गया है एवं पिछले वर्ष के प्रतिवेदन से भिन्न है।

⁶ बजट अनुमान के आधार पर बचत की गणना (मूल प्रावधान+पूरक)-वास्तविक व्यय

करोड़ के आवंटन के प्रति ₹15788 करोड़ व्यय किए परिणामतः ₹920⁷ करोड़ का व्ययाधिक्य हुआ। विस्तृत विश्लेषण से पता चला कि ₹3611.68 करोड़ का व्यय मुख्यतः आकाश मिसाइलों, टाट्टा वाहनो, राडार शिल्का अपग्रेड तथा दो अन्य परियोजनाओं समवाहक और संजय फेज-II के अग्रिम भुगतान प्रकृति के थे।

1.14 आयुध फैक्ट्रियों तथा डी.आर.डी.ओ. का पूंजीगत व्यय (दत्तमत्त)

2010-11 के दौरान आयुध फैक्ट्रियों का पूंजीगत व्यय ₹ 454 करोड़ था। सामान्यतः आयुध फैक्ट्रियों में नवीनीकरण व प्रतिस्थापन पर व्यय राजस्व व्यय से उत्पन्न की गई नवीनीकरण व प्रतिस्थापन निधि से किया जाता है। वर्ष 2010-11 के दौरान नवीनीकरण व प्रतिस्थापन निधि में हस्तांतरित रकम ₹ 600 करोड़ थी तथा इसमें से किया गया व्यय मात्र ₹ 208 करोड़ था।

डी.आर.डी.ओ. के मामले में, वर्ष 2010-11 के दौरान राजस्व व्यय ₹ 5231 करोड़ के मुकाबले पूंजीगत व्यय ₹ 4961 करोड़ था। इस प्रकार डी.आर.डी.ओ. का पूंजीगत व्यय, राजस्व व्यय से ₹ 270 करोड़ (5.20 प्रतिशत) कम था।

1.15 वित्तीय वर्ष की अन्तिम तिमाही एवं मार्च के माह में व्यय की तीव्रता

रक्षा मंत्रालय (वित्त/बजट) वर्ष भर व्यय को एक रूप रखने हेतु समय-समय पर अनुदेश जारी करता है। हालांकि ऐसे अनुदेशों का व्यय-वेग पर नाममात्र प्रभाव हुआ था। 2010-11 की अन्तिम तिमाही के दौरान सभी सेवाओं एवं रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डीआरडीओ) के लिए वार्षिक पूंजीगत व्यय, निर्धारित 33 प्रतिशत के प्रति बजट अनुमानों का क्रमशः 44 प्रतिशत एवं 38 प्रतिशत आलेखित किया गया था। मार्च के महिने में, वर्ष के अन्तिम समय पर निर्धारित 15 प्रतिशत के प्रति, बजट अनुमानों का सभी सेवाओं पर 32 प्रतिशत एवं डीआरडीओ में 25 प्रतिशत व्यय किया गया। वायुसेना और आयुध फैक्ट्री अनुदान के अधीन मार्च के माह में बजट अनुमानों का 18 प्रतिशत व्यय किया गया।

⁷ बजट अनुमान के आधार पर बचत की गणना (मूल प्रावधान+पूरक)-वास्तविक व्यय