अध्याय 2:

लेखापरीक्षा उपगमन

2.1 लेखा परीक्षा का कार्यक्षेत्र

1998 के एक पूर्व लेखा परीक्षा प्रतिवेदन[1] में फ्रिगेटों के निर्माण पर समय एवं लागत का उल्लेखनीय अधिक्रमण और आंतिरक नियंत्रणों में कमियां प्रकट हुई। एक दशक के बाद, लेखापरीक्षा में इस विषय का पुनः अध्ययन किया गया, क्योंकि भारतीय नौसेना ने अपने नौसैनिक बेड़े की विभिन्न श्रेणियों के पोतों के संवर्धन पर, चाहे वह स्वदेशी स्त्रोतों से हो, या विदेशी, 2005-2010 की अवधि के दौरान अपने पूँजीगत बजट का लगभग 55 प्रतिशत की औसत पर निवेश किया है। लेखा परीक्षा में यह जानना चाहा गया कि क्या निर्माण प्रक्रिया में पिछले पोत निर्माण प्रोजेक्टों से मिले सबकों के आधार पर कोई सुधार हो पाया। 1986 और 2003 के बीच संस्वीकृत चार प्रोजेक्टों में से निष्पादन लेखा परीक्षा ने उन तीन प्रोजेक्टों की समीक्षा की, जो निर्माण के विभिन्न चरणों में थे। ये प्रोजेक्ट क्रमशः पी15क (ध्वंसक) पी17 (फ्रिगेट) तथा पी-28 (ए.एस.डब्ल्यू.कार्वेट) है। इस निष्पादन लेखा परीक्षा में 1998-2009 के कार्य समाहत हैं।

[1] वर्ष 1998 के लिए सी.ए.जी. का प्रतिवेदन संख्या 8

2.1.1 प्रोजेक्ट 15क, 17 और 28

प्रत्येक प्रोजेक्ट के अंतर्गत प्रत्येक श्रेणी के पोतों की मुख्य प्रकार्यात्मक भूमिकाएं तथा नौसेना बेड़े के लिए इसका महत्व नीचे विवरणित है। भारतीय नौसेना के दर्शन के अनुरूप कि अलग-अलग भूमिकाएं निभाने हेतु पोत को क्षमता- संचालित होना चाहिए, इन पोतों को बहु-कार्य क्षमताओं से सज्जित किया जाता है।

2.1.1.1 प्रोजेक्ट 15क

प्रोजेक्ट 15क पोतें (कोलकाता श्रेणी के नाम से ज्ञात) 6500 टन विस्थापन वाली ध्वंसक है। ऐसी तीन पोतों का निर्माण मझगाँव डॉकयार्ड लिमिटेड (एम.डी.एल.) में किया जा रहा है। ये एम.डी.एल. द्वारा निर्मित पूर्व श्रेणी पोतों अर्थात् प्रोजेक्ट 15 दिल्ली श्रेणी ध्वसंक की 'फोलो ऑन' पोतें हैं। इन पोतों में हवाई लक्ष्यों के प्रति लम्बी दूरी की आक्रमण व रक्षा क्षमता होनी है। भारत सरकार ने मई 2001 में 3580 करोड़ रूपए की अनुमानित लागत पर 2010 तक इन पोतों का निर्माण करने हेतु अपनी मंजूरी दी।

प्रोजेक्ट 15क पोत

2.1.1.2 प्रोजेक्ट 17

इस प्रोजेक्ट के अन्तर्गत, भारतीय नौसेना गम्भीर मिशनों के लिए लम्बी दूरी और दीर्घ सहिष्णुता वाले तीन फ्रिगेटों की अधिप्राप्ति चाहती है। हवा, सतह तथा अर्धस्थल पोत/वायुयानों से होने वाले खतरों का सामना करने हेतु इन पोतों को उन्नत शस्त्रों और सेंसरों तथा अन्य क्षमताओं से सज्जित किया जाना है। लगभग 4900 टन के विस्थापन से युक्त गैस टरबाइन चालित इन फ्रिगेटों को 2250 करोड़ रूपए की लागत पर एम.डी.एल. में निर्माण हेतु भारत सरकार द्वारा जनवरी 1998 में अनुमोदन किया गया।

2.1.1.3 प्रोजेक्ट 28

पी-28 श्रेणी की पोतें कार्बेट हैं - जो लघु, कार्यसाधक, हल्के शस्त्र सज्जित युद्धपोत हैं। 2400 टन विस्थापन वाली ये पोतें हमारे पड़ोसी देशों में हाल में हुए पनडुब्बी प्रचुरोद्भवन की प्रतिक्रिया हैं और सामान्यतः पनडुब्बी रोधी युद्ध हेतु एक प्रभावकारी अपरोधक के उद्देश्य से हैं। भारत सरकार ने मार्च 2003 में चार पनडुब्बी रोधी युद्ध कार्बेटों के अधिग्रहण हेतु मंजूरी दी। इनका निर्माण 3051.27 करोड़ रुपए की अनुमानित लागत पर गार्डन रीच शिपबिल्डर्स एवं इंजीनियर्स लिमिटेड में किया जाना था।

प्रोजेक्ट 28 पोत

2.2 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

इस अध्ययन के मुख्य लेखापरीक्षा उद्देश्य यह निश्चित करना था कि क्याः-

- एक विशेष श्रेणी के पोत का स्वदेशी निर्माण हेतु प्रस्ताव परिकल्पित बल स्तर को ध्यान में रखकर किया गया है।
- निर्दिष्ट पोतप्रांगणों का चयन उपयुक्त अध्यवसाय तथा उनकी क्षमता व सुविज्ञता को उचित महत्व देकर किया गया है।
- निर्दिष्ट पोतप्रांगणों के साथ की गई संविदाएं उचित समय के अंदर, विहित क्रियाविधियों के अनुसार है, और पोत निर्माण प्रक्रियाओं को प्रोत्साहित करेंगी।
- आंतरिक नियंत्रण प्रक्रिया पर्याप्त है और उसका अस्तितव प्रोजेक्टों के सामयिक एवं किफायती समापन को सुनिश्चित करने हेतु है, और

- प्रोजेक्ट के सामयिक और किफायती समापन को सुनिश्चित करने हेतु वित्तीय प्रबंध एवं नियंत्रण उपाय पर्याप्त हैं।

2.3 लेखापरीक्षा के मापदण्ड

लेखा परीक्षा के लिए प्रयुक्त सिद्धान्तों को विभिन्न दस्तावेज़ों, जैसे भारतीय नौसेना द्वारा तैयार की गई दीर्घकालीन योजनाएं प्रोजेक्ट का अनुमोदन और प्रोतप्रांगण के नामांकन तक ले जाने वाले कागजात, इस विषय पर जारी विभिन्न मार्गनिर्देश, रक्षा मंत्रालय और भारतीय नौसेना द्वारा समय-समय पर जारी अनुदेश, सेवारत पोतों पर फिट किए गए उपस्कर/प्रणालियों के निष्पादन मापदंडों के सम्बन्ध में नौसेना स्टाफ गुणात्मक आवश्यकताएं, रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया/लागू नियमावली और स्वदेशी पोतनिर्माण क्रियाविधि आदि से लिया गया।

2.4 लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली

रक्षा मंत्रालय और नौसेना के अधिकारियों के साथ 4, मई 2009 को हुई एन्ट्री कॉन्फ्रैंस के साथ निष्पादन लेखापरीक्षा का प्रारम्भ हुआ, जिसमें लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा के उद्देश्य और सिद्धांतों के संबंध में विस्तार से चर्चा हुई। मई 2009 से अक्तूबर 2009 और तद्नंतर सितम्बर 2010 से नवम्बर 2010 तक के दौरान हुई अनुवर्ती लेखापरीक्षा जाँच में मझगाँव डॉक लिमिटेड (एम.डी.एल.) मुम्बई और गार्डन रीच शिपबिल्डर्स एण्ड इंजीनियर्स (जी.आर.एस.ई.), कोलकाता, नौसेना डिज़ाइन सतह पोत ग्रुप (एस.एस.जी.) , पोतों के लिए आवश्यक उपस्करों,शस्त्रों और सेंसरों हेतु विक्रेताओं को नामित करने के लिए उत्तरदायी विभिन्न व्यवसायिक निदेशालयों के दस्तावेज़ों/अभिलेखों की संवीक्षा, प्रश्नावली/लेखापरीक्षा पर्चियाँ जारी करके तथा महत्वपूर्ण कार्मिकों के साथ चर्चा आदि सम्मिलित थी। मार्च 2010 में एम.डी.एल.के वरिष्ठ प्रबंधन के साथ एक बैठक भी आयोजित की गई।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का मसौदा अगस्त 2010 में मंत्रालय को जारी किया गया, जिसमें छः सप्ताह के अन्दर लिखित उत्तर देने तथा मानक लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली के अनुसार प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्षों के सम्बन्ध में चर्चा करने हेतु तत्पश्चात् एक्ज़िट कॉन्फरेंस के आयोजन हेतु भी अनुरोध किया गया। दिसम्बर 2010 को अद्यतन प्रतिवेदन मंत्रालय को दुबारा अग्रेषित किया गया। 17, फरवरी 2011 को एक्जिट कॉन्फैंस का आयोजन किया गया। इस कॉन्फरेंस में, रक्षा मंत्रालय और नौसेना के अधिकारियों के सामनें सभी लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं संस्तुतियों को प्रस्तुत किया गया और उन पर चर्चा की गई। लेखापरीक्षा ने यह सुनिश्चित करने के लिए उचित सावधानी बरती है कि इस प्रतिवेदन में वर्तमानकालिक या यथार्थ महत्व वाली किसी भी वर्गीकृत सूचना का खुलासा नहीं हुआ। इस प्रतिवेदन पर मंत्रालय का उत्तर फरवरी 2011 तक प्रतिक्षित था।

2.5 पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्ष

वर्ष 1998 के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 8 में एम.डी.एल.और जी.आर.एस.ई. में क्रमशः प्रोजेक्ट 15 और 16क के अधीन फ्रिगेटों के निर्माण में निम्नलिखित चिंताजनक क्षेत्र सामने आये।

- **फ्रिगेटों के बल स्तरों में कमी।**
- **एम.डी.एल. और जी.आर.एस.ई. में नए फ्रिगेटों के निर्माण की धीमी गति।**
- **लागत में वृद्धि।**
- **अभावपूर्ण आंतरिक नियंत्रण**

लेखा परीक्षा निष्कर्षों को आंशिक रूप में मानते हुए मंत्रालय ने कहा कि पोत निर्माण प्रौजेक्टों को, अन्य बातों के साथ-साथ, निम्नलिखित कारणों से समय एवं लागत अधिक्रमणों का सामना करना पड़ा;

क. शस्त्र प्रणालियों में परिवर्तन;

ख. शस्त्र एवं सेंसरों की प्राप्ति में विलम्ब;

ग. पोतप्रांगणों की अवसंरचनात्मक सीमितताएं और

घ. नवीन पोतनिर्माण प्रौद्योगिकी को आत्मसात करने में विलम्ब

तथापि, मंत्रालय ने दावा किया की आगामी पोतनिर्माण प्रोजेक्टों में समय व लागत अधिक्रमणों की पुनरावृत्ति के निराकरण के लिए अधोलिखित उपचारात्मक कार्रवाई शुरु की गई है;

- **उच्चतम स्तर पर (सचिव-रक्षा-उत्पादन) सामयिक पुनरावलोकन के साथ उत्कृष्ट परिवेक्षण क्रियाविधि।**
- **अपर सचिव (1) की अध्यक्षता में एक समिति द्वारा पोतनिर्माण प्रोजेक्टों में हुए समय व लागत अधिक्रमणों की जाँच।**
- **रक्षा मंत्री के अनुमोदन से मार्च 2004 में बनाई गई और जुलाई 2005 से रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि में समावेशित संशोधित युद्धपोत निर्माण कार्यविधियों की स्थापना।**

- **अनेक बैठकों के आयोजन के पश्चात् नौसैनिक रक्षा प्रोजेक्टों में समय व लागत अधिक्रमणों के कारणों के संबंध में एक समिति द्वारा रूपरेखा देस्तावेज़ को अंतिम रूप देना।**

मंत्रालय द्वारा यथार्थ में किसी ठोस कदम के प्रख्यापन के अभाव में, लेखापरीक्षा ने अंतिम कार्यवाही टिप्पणी का पुनरीक्षण नहीं किया। लेखा परीक्षा ने मार्च 2009 में इस विषय की पुनः लेखापरीक्षा करने का निर्णय लिया, क्योंकि विभिन्न पोतप्रांगणों में भारतीय नौसेना के वर्तमान निर्माण कार्यक्रमों के चलते यह मामला आज भी उतना ही प्रासंगिक है।