अध्याय 3:

वित्तीय अनुचिंतन और संविदा प्रबंधन

3.1 वित्तीय अनुचिंतन तथा सक्षम वित्तीय प्राधिकारी का अनुमोदन

3.1.1 लागत अनुमानों एवं लागतों में संशोधन

पोतों के लिए योजना, बजट, डिज़ाइन और उनके निर्माण में अनेक वर्ष लग जाते हैं। उनके शस्त्र, उपस्कर और प्रणालियों की जटिलता के कारण सामान्यतः, उनकी निर्माण-अवधि लड़ाकू विमान या टैंकों जैसे तुलनीय उपस्करों से अधिक है। यही लंबी निर्माण अवधि पोतनिर्माण प्रोजेक्टों के लागत अनुमान में अनिश्चितता और कठिनाई का तत्व पैदा करती है। लंबी निर्माण अवधियों के अलावा, आधुनिक शस्त्रों व सैंसरों, जिनमें से कुछ आयातित अथवा विकासाधीन हैं, के कारण उनकी लागतों में अस्पष्टता पैदा होती है। ऐसी अनिश्चितता के बावजूद, सक्षम वित्तीय प्राधिकारी के अनुमोदनार्थ, इस मामले में मंत्रीमंडल/सुरक्षा की मंत्रीमंडलीय समिति, प्रत्येक प्रोजेक्ट के लिए लागत अनुमान प्रदान करने की आवश्यकता है। इस आवश्यकता के कारण मंत्रालय और नौसेना की जिम्मेदारी है कि वे यह देखें कि भविष्य में उत्पन्न होने वाली आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए उचित सावधानी एवं व्यावसायिकता के साथ लागत अनुमान बनाए जाए। लागत अनुमानों को न केवल समयाकालीन होना चाहिए, अपितु उसमें निर्माण काल के दौरान होने वाली अधिक लागत के लिए भी प्रावधान होना चाहिए।

लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि पी 15क, पी17 और पी28 पोतों के मामले में लागतों का अनुमान, एक व्यावसायिक एवं अर्थपूर्ण अभ्यास, जो प्रभावकारी नियंत्रण और संवीक्षा के लिए आवश्यक है, होने के बजाए मंत्रीमंडल/सुरक्षा की मंत्रीमंडल समिति से पोतनिर्माण प्रोजेक्टों हेतु अनुमोदन प्राप्त करने के लिए एक औपचारिकता के रूप में किया गया । लेखा परीक्षा को प्रदत्त प्रलेखों से ऐसा कोई आश्वासन नहीं मिला कि पोतप्रांगणों से प्राप्त होने वाली लागतों/अनुमानों के विशद सत्यापन हेतु मंत्रालय के पास कोई प्रणाली उपलब्ध है। वस्तुतः, लेखापरीक्षा में देखा गया कि प्रक्षिप्त किए गए लागत अनुमान सहजतया कई वर्ष पूर्व पूरे किए गए विगत प्रोजेक्टों पर आधारित थे तथा उनमें आधुनिक प्रौद्योगिकी एवं उपस्करों की लागत वृद्धि अथवा आयातित मदों की विनिमय दर में परिवर्तन के लिए कोई प्रावधान नहीं था।

इन पोत निर्माण प्रोजेक्टों के लागत निर्धारण् के लिए अपनाए गए सहज और तदर्थ उपगमन के उदाहरण निम्नवत् हैं-

प्रोजेक्ट	अनुमोदन/संस्वीकृती की तिथि	लागतों के अनुमान हेतु उपगमन/पूर्वानुमान	अभ्युक्तियां
15क	जून 2001	लागत अनुमान पी-15 पोतों के लिए 1999 के मूल्य स्तर पर आधारित थे ।	सुरक्षा की मंत्रीमंडल समिति का अनुमोदन दो वर्ष पुराने मूल्य स्तर पर आधारित था और अनुमानित लागत को तैयार करते समय इन दो वर्षों की मूल्य वृद्धि का समावेश नहीं किया गया। पिछले पी15 पोत अभी भी निर्माणधीन थे और इनकी लागत को 2006 में संशोधित किया गया।
		शस्त्र सेंसर पैकेज को संविदा में सविस्तार प्रस्तुत किया जाएगा	ये अनुमान अयथार्थ थे, क्योंकि इसमें प्रोजेक्ट की निर्माण अवधि को ध्यान में नहीं लिया गया तथा समापन की प्रत्याशित तिथि तक लागत वृद्धि प्रदान नहीं की गई। अनुमान प्रस्तुत करते समय सामरिक क्षमता,जो लागतों का एक महत्वपूर्ण अंश (48 प्रतिशत) है का निर्धारण नहीं किया गया। पोतारोही पुर्जों की लागतों को भी सम्मिलित नहीं किया गया।
17	जनवरी 1998	1994 के मूल्य स्तर पर आधारित	सुरक्षा की मंत्रीमंडल समिति का अनुमोदन चार वर्ष पुराने मूल्य स्तर पर आधारित था।

		स्वदेशी घटकों (श्रम, श्रम शीर्ष, प्रत्यक्ष व्यय,उप-संविदा आदि सहित) पर सात प्रतिशत और आयातित उपस्करों पर 2.5 प्रतिशत की दर से लागत वृद्धि परिकलित की गई। 78 महीनों की कुल निर्माण अवधि पर आधारित था, इस प्रकार केवल 2002-03 तक लागत वृद्धि का परिकलन किया गया।	अनुमानों को तैयार करते समय लागत वृद्धि को अपनाने के आधार का कारण नहीं बताया गया। उदाहरणार्थ आयातित मदों के लिए सामान्यतः मंत्रालय तीन प्रतिशत तथा 2004-05 के बाद रूसी उपस्करों के लिए छः प्रतिशत की उच्चतर दर लेता रहा। वस्तुतः यही लागत वृद्धि का मुख्य कारण रहा है। जो अगले भाग में वर्णित है। 78 महीनों की समापन अवधि की पूर्व धारणा यथार्थपरक नहीं थी क्योंकि पिछले फ्रिगेट प्रोजेक्ट को पूरा होने में 100 महीनों का समय लगा था।
28	मार्च 2003	2001-02 का मूल्य स्तर	अनुमान अथार्थपरक नही थे क्योंकि प्रोजेक्ट की निर्माण अवधि के बारे में विचार नहीं किया गया। प्रत्याशित समापन तिथि तक कोई लागत वृद्धि प्रदान नहीं की गई ।

इस तथ्य के बावजूद कि पोत निमार्ण प्रक्रिया में अनेक सहज अनश्चितताएं होती हैं, पर इस तथ्य को मान्यता नहीं मिली और नौसेना ने लागतों का अनुमान करते समय लागत वृद्धि की संभाव्यता को ध्यान में नहीं लिया। यद्यपि, विगत कई वर्षों के पोत निमार्ण कार्य तथा प्रक्रिया के द्वारा प्राप्त अनुभव से उनको इसकी दूरदर्शिता होनी चाहिए थी, पर ऐसा नहीं हुआ।

3.1.2 लागत वृद्धिः एक विश्लेषण

लागत वृद्धि नौसेना के पोत निर्माण कार्यक्रमों की एक चिरकालिक विशेषता रही है जिस पर वर्ष 1998 के लेखापरीक्षा पुनरावलोकन में पी15 एवं पी16 क पोतों के संबंध में टिप्पणी की गई थी। जब एम.डी.एल. ने प्रोजेक्ट 15 पोतों का निर्माण 1014 करोड़ रूपए के मूल अनुमान के प्रति 3196.82 करोड़ रूपए खर्च करने के बाद, 315 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि के साथ पूरा किया तथा जी.आर.एस.ई. ने पी 16क पोतों का निर्माण प्रारम्भ में अनुमोदित 414 करोड़ रूपए की लागत के प्रति 2833.11 करोड़ रूपए की लागत पर, 684 प्रतिशत की वृद्धि के साथ किया।

लेखापरीक्षा पुनरावलोकन के अंतर्गत आने वाले इन तीन पोत निर्माण प्रोजेक्टों की लागत में भारी वृद्धि हुई है, जिसके कारण रक्षा मंत्रालय को अनुमोदनार्थ सुरक्षा की मंत्रीमंडल समिति के पास जाना पड़ा। संशोधित लागत अनुमानों का विश्लेषण निम्नचर्चित है।

पोत निर्माण की लागत के चार प्रमुख घटक श्रम, सामग्री,उपस्कर और अन्य लागते हैं। पोत निर्माण संविदा में 7.5 प्रतिशत की दर से लाभ का तत्व भी सम्मिलित है। तीनों प्रोजेक्टों की कुल लागत के विषय में मूल लागत अनुमानों के अनुसार लागतों का प्रमुख हिस्सा (लगभग 62 प्रतिशत) उपस्कर का, उसके बाद श्रम (19 प्रतिशत) ,अन्य लागत (15 प्रतिशत) और सामग्री (3 प्रतिशत) का था ।

पोजेक्ट 17 एवं 15क के संबंध में लागत वृद्धि को नीचे सारणीबद्ध किया गया है:-

पी17 के अन्तर्गत लागत का घटकवार संशोधन

(₹ करोड़ में)

घटक	मूल संस्वीकृती जनवरी 1998	संशोधित संस्वीकृती मार्च 2006	वृद्धि प्रतिशत
प्रमुख उपस्कर एवं सामग्री की लागत	1414.34	4062.75	187.25
पोतप्रांगण लागत	506.44	2373.27	368.62
मूल लागत	1920.78	6436.02	235.07
लाभ	137.22	482.70	251.77
कुल लागत	2058	6919	236.20
बी. एंव डी. पुर्जे	192	965	402.60
एम.डी.एल. का आधुनिकीकरण	0.00	217	0.00
कुल	**2250**	**8101**	**260.04**

लागतों में तीव्र वृद्धि का मुख्यतयः शस्त्र एवं उपस्करों की लागत में वृद्धि था। यह मुख्यतया शस्त्रों और उपस्करों में प्रारंभ में परिकल्पित विकल्पों से परिवर्तन के कारण थी। रूसी उपस्कर के प्रारम्भिक अनुमान 1980 के दशक के और 1990 के दशक के प्रारम्भिक वर्षों में पी 16क और पी15 के लिए की गई रूसी आपूर्तियों पर आधारित थे। रूसी सैन्य हार्डवेयर उद्योग के वाणिज्यीकरण ने भी, जिसने राज्य नियंत्रित शासन-प्रणाली को प्रतिस्थापित किया, क्रय-मूल्यों को बढ़ा दिया।

इसके अतिरिक्त, विभिन्न उपस्करों के स्वदेशीकरण के प्रयास के कारण भी लागतों में वृद्धि हुई। एक अन्य प्रमुख कारण निर्माण में प्रयुक्त होने वाले श्रम दिनों में हुई वृद्धि था, जो अनुमानित 15 लाख से 40 प्रतिशत बढ़कर 21 लाख श्रम दिनों तक हो गए। श्रम दिनों में हुई यह वृद्धि और एम.डी.एल. में 1998 से लागू वेतन वृद्धि के कारण कुल लागतों में अधिकतम

वृद्धि हुई। अन्य घटकों में संस्थापन विशेषज्ञों को किराए पर रखने के लिए हुआ खर्च, उप-संविदा अंतर्घट्टन लागतों में वृद्धि तथा सामग्री उपरिशीर्षों में वृद्धि आदि सम्मिलित थी।

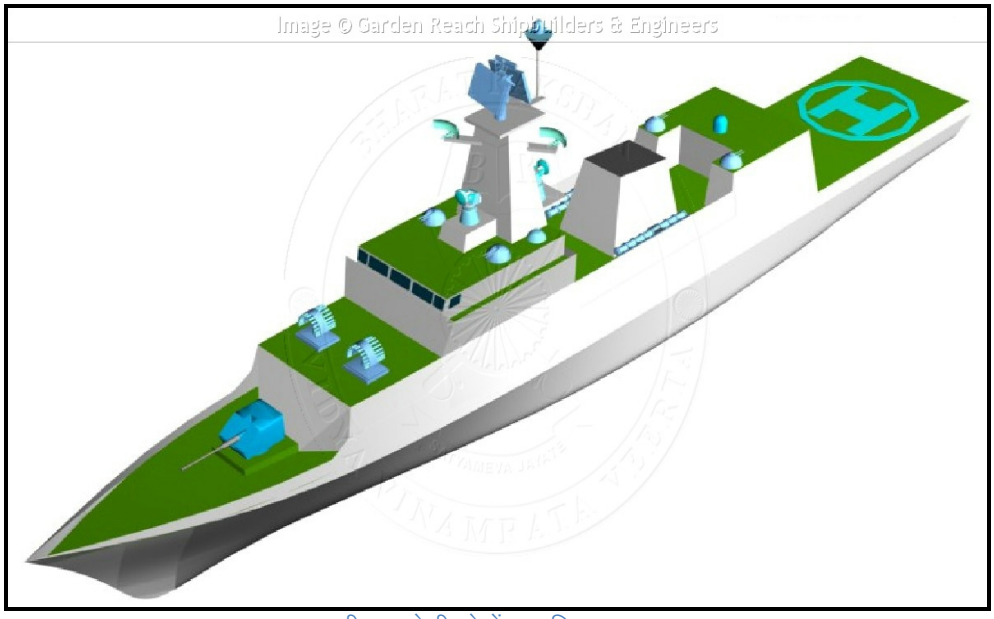
पी.15क के अंतर्गत लागत की घटकवार वृद्धि

(₹ करोड़ में)

घटक	मूल संस्वीकृती जून 2001	संशोधित संस्वीकृती फरवरी 2006	वृद्धि प्रतिशत
प्रमुख उपस्कर और सामग्री की लागत	651.00	5232.00	703.69
पोतप्रांगण की लागत	2237.00	4326.00	93.38
लाभ	217.00	686.00	216.13
बी. एवं डी. पुर्जे	465.00	1401.00	201.29
नमूना परीक्षण आदि	10.00	17.00	70.00
कुल	3580.00	11662.00	225.75

संविदा के अनुसार प्रोजेक्ट 15क की लागतों को नियत लागत (श्रम, उपस्कर एवं सामग्री) और परिवर्ती लागत (शस्त्र एवं सेंसर) में द्विभाजित किया गया है। जहाँ नियत लागतों में वृद्धि का निर्णय 2003 और 2007 में एम.डी.एल. में हुई वेतन वृद्धि के कारण था वहीं परिवर्ती तत्व में वृद्धि इस तथ्य के कारण थी कि शस्त्र एवं सेंसरों के लिए प्रारम्भिक मंजूरी पूर्णतया कच्चे अनुमान पर आधारित थी। नयी शस्त्र प्रणालियों तथा नये पोतों पर संभावित रूप से संस्थापित किए जाने वाले लम्बी दूरी के सतह से हवा में मार करने वाले प्रक्षेपास्त्र (एल.आर.एस.ए.एम.) और बहु-प्रकार्यक रेडार (एम.एफ.आर.) जैसी अन्य प्रणालियों के लागत निर्धारण आंकड़े उपलब्ध नहीं थे, क्योंकि संस्वीकृती के समय ये प्रणालियां अपने विकास के विभिन्न चरणों में थीं।

जहाँ तक पी-28 पोतों का सम्बन्ध है, इस प्रोजेक्ट को मार्च 2003 में 3051.27 करोड़ रूपए की लागत पर संस्वीकृति दी गई। इस लागत को 7974.99 करोड़ रूपए (161 प्रतिशत वृद्धि) में संशोधित करनी प्रस्तावित है। तथापि, नवम्बर 2010 तक लागत अनुमानों में संशोधन को सुरक्षा की मंत्रीमंडल समिति द्वारा अनुमोदित किया जाना था ।



पी 28 श्रेणी पोतों का डिज़ाइन

उपरोक्त से, यह स्पष्ट है कि सामग्री, श्रम, पोतप्रांगण के प्रयासों के लिए न केवल खराब लागत अनुमान किए गए, अपितु पूर्व परिकल्पित शस्त्र, सेंसर तथा उपस्कर पैकेज में भी परिवर्तन हुए। प्रोजेक्टों की संस्वीकृती के समय इन मदों के चयन को भी अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

अयथार्थ लागत अनुमान तथा शस्त्र और उपस्कर पैकेज के संबंध में अनिश्चितता के परिणामस्वरूप, अंततोगत्वा संविदा करने में विलम्ब, पोतों के डिज़ाइन में निरंतर परिवर्तन और परिवीक्षण क्रियाविधि अप्रभावकारी हो गई। इन पहलुओं की अलग से चर्चा की गई है।

☑ संस्तुतियां

- ✓ रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा प्रस्तुत की जानेवाली बजट संबंधी लागतों की शुद्धता के सत्यापन हेतु नौसेना मुख्यालय और मंत्रालय में एक संस्थागत क्रियाविधि होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, नौसेना मुख्यालय और मंत्रालय को अंतर्राष्ट्रीय मान्यता प्राप्त बेहतरीन कार्यप्रणालियों का प्रयोग करते हुए स्वतंत्र रूप से लागत अनुमान तैयार करने चाहिए और उसके परिणामों की पोतप्रांगणों से प्राप्त मूल्य दरों के साथ तुलना करनी चाहिए।
- ✓ युद्धपोत निर्माण हेतु संस्वीकृतियों को उपयुक्त सत्यापन योग्य मापदंडों के आधार पर अधिक यथार्थपरक होना चाहिए और उनमें प्रत्याशित निर्माण अवधि में मूल्य वृद्धि हेतु प्रावधान समाविष्ट होना चाहिए, ताकि बाद में उल्लेखनीय लागत वृद्धि से बचा जा सके।

3.2 संविदा प्रबंधन

1998 के अपने पिछले पुनरावलोकन में, लेखापरीक्षा ने पाया था कि संविदा करने में उल्लेखनीय विलंब हुआ था, जिसके अभाव में नौसेना मितव्ययिता या सुपुर्दगी समयसूची को

प्रवर्तित करने की स्थिति में नहीं थी। उस समय, नौसेना ने बताया था कि संविदाएं करने में विलंब का कारण कतिपय संविदागत खंडों पर सहमति का अभाव था। पी 15 क, पी 17 और पी 28 की संविदाओं के लेखापरीक्षा पुनरावलोकन से प्रकट हुआ कि इस संबंध में मंत्रालय के उपचारात्मक उपायों तथा संविदाओं पर हस्ताक्षर करने के अनुदेशों के बावजूद इस क्षेत्र में कोई प्रगति नहीं हुई ।

3.2.1 संविदा करने में विलंब

लेखापरीक्षा में देखा गया कि पी17 और पी15 क हेतु संविदाएं करने में उल्लेखनीय विलंब था। पी28 के संबंध में अभी तक संविदा नहीं की गयी है। प्रसंगवश, रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि, जो जुलाई 2005 में अनुमोदित हुई, यद्यपि यह निर्दिष्ट करती है कि नए डिज़ाइन के पोतों के निर्माण के विषय में सक्षम वित्तीय प्राधिकारी द्वारा अनुमोदन किए जाने की तिथि से 12 से 18 महीनों की अवधि के अंदर तथा पुनरादेशों के संबंध में सक्षम वित्तीय प्राधिकारी के अनुमोदन की तिथि से 9 से 12 महीनों के अंदर मंत्रालय और पोतप्रांगण के बीच संविदा की जानी चाहिए पर मंत्रालय/नौसेना ने इन प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया। पी17, पी15 क तथा पी 28 में संविदाएं करने में हुये विलंबों को नीचे सारणीबद्ध किया गया है।

प्रोजेक्ट	मूल संस्वीकृती की तिथि	निर्माण[1] का आरम्भ	प्रारम्भ में प्रत्याशित सुपुर्दगी[2] की तिथि	संशोधित संस्वीकृती की तिथि	संविदा की तिथि/पोतप्रांगण
पी17	जनवरी 1998	दिसम्बर 2000	दिसम्बर 2005	मार्च 2006	**जून 2008 /एम.डी.एल.**
पी15क	जून 2001	मार्च 2003	2008	फरवरी 2006	**जून 2008 /एम.डी.एल.**
पी28	मार्च 2003	मार्च 2006	अगस्त 2008	**विचाराधीन**	**अभी तक नहीं किया गया है/जी.आर.एस.ई.**

जैसे उपरोक्त सारणी से देखा जा सकता है कि निर्माण शुरू होने के काफी समय बाद संविदाओं पर हस्ताक्षर किए गए, और वस्तुतः सुपुर्दगी की मूल प्रत्याशित तिथि के पश्चात् संविदाओं पर हस्ताक्षर किए गए। यद्यपि संविदाएं करने में असाधारण विलंब हुआ था, परंतु जारी किए गए आशय पत्रों/सक्षम वित्तीय प्राधिकारी की मंजूरियों के आधार पर निर्माण कार्य शुरू किए गए। इस प्रकार, जून 2008 में पी15 क और पी17 हेतु संविदाएं करने से पूर्व ही, नौसेना ने प्रत्येक मामले में पोतप्रांगण को 2998.72 करोड़ रूपए और 4942.9 करोड़ रूपए का भुगतान किया था। यह राशि मूल संस्वीकृत लागतों का 84 एवं 219 प्रतिशत थी। प्रोजेक्ट 28

[1] पहली पोत के लिए
[2] पूर्वोक्त

के मामले में सितम्बर 2010 तक 1653.30 करोड़ रुपए जो संस्वीकृत राशि का 54.18 प्रतिशत है, का संविदा किए बिना ही भुगतान किया गया है।

अयथार्थ मूल लागत अनुमानों तथा प्रोजेक्ट के प्रारंभिक चरण में अनुमानित सुपुर्दगी अवधि के कारण संविदा करने में विलंब उत्पन्न हुए।

- पी17 श्रेणी पोतों के मामले में, नौसेना और पोतप्रांगण के बीच आवश्यक श्रमदिनों के निर्धारण में सहमति का अभाव तथा सुपुर्दगी की समयसूची में संशोधन के चलते संविदा करने में देरी हुई।
- पी15 क संविदा, यद्यपि फोलो-ऑन पोतों के लिए थी, प्रारंभिक मंजूरी के समय विभिन्न घटकों की लागत के अवास्तविक मूल्यांकन के कारण विलंबित हुआ। नौसेना ने अक्तूबर 2005 में बताया कि नई शस्त्र प्रणालियों और सेंसरों के समंजन हेतु कतिपय डिज़ाइन परिवर्तन किए गए और स्टेल्थ अभिलक्षणों को समावेशित करने के लिए पोत के प्रमुख ढ़ाँचे को आशोधित किया गया। नौसेना द्वारा प्रारंभ में इन अतिरिक्त अभिलक्षणों के यथार्थ प्रभाव का निर्धारण नहीं किया जा सका, क्योंकि यह पहली बार था कि इन अभिलक्षणों का समावेश पोतों में किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, इस प्रोजेक्ट में भी, श्रम, श्रम उपरिशीर्ष, सामग्री, आउटसोर्सिंग आदि से संबंधित विषयों पर लंबे वार्तालापों के कारण विलंब हुए थे।
- इसी प्रकार, प्रयुक्त होनेवाले श्रम दिन, पोतखोल डिज़ाइन में परिवर्तन और उपस्कर के संबंध में असहमति के कारण पी28 संविदा को भी अंतिम रूप नहीं दिया गया है।

इस प्रकार, मूल अयथार्थपरक लागत अनुमानों, अनुमानित सुपुर्दगी अवधि तथा शस्त्रों व उपस्करों में परिवर्तनों, जिसने डिज़ाइन और लागतों को प्रभावित किया, के चलते मंत्रालय और पोतप्रागणों के बीच संविदा नहीं की जा सकी है।

3.2.2 निर्माण गतिविधियों पर संविदागत शर्तों का प्रभाव

रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि (डी पी पी), जो जून 2005 से प्रभावी हुई, में युद्धपोत निर्माण कार्यविधि भी सम्मिलित है। यह कार्यविधि निर्दिष्ट करती है कि संविदाएं 'नियत मूल्य' के आधार[3] पर होनी चाहिए, जो अन्य बातों के साथ-साथ अनुमेय मूल्य वृद्धि , विनिमय दर परिवर्तन, श्रम वेतन परिवर्तन, सांविधिक करों में वृद्धि तथा उत्पादन शुरू करने हेतु प्रारंभिक क्रियाकलाप करने के लिए संग्रहण अग्रिम को भी दर्शा रही हो। इसके अतिरिक्त, रक्षा

[3] नियत मूल्य संविदाएं ऐसी संविदाएं हैं, जिनमें एक निश्चित मूल्य या उच्चतम मूल्य के साथ एक समायोज्य मूल्य, अथवा दोनों का प्रावधान है।

अधिप्राप्ति कार्यविधि 2006 के अनुसार नये पोतों के निर्माण के विषय में सक्षम वित्तीय प्राधिकारी के अनुमोदन की तिथि से 12 से 18 महीनों की अवधि के अंदर और पुर्नादेशों के मामले में सक्षम वित्तीय प्राधिकारी के अनुमोदन की तिथि से 9 से 12 महीनों के अंदर संविदाएं करनी चाहिए। ऐसे मामलों में, जहाँ सक्षम वित्तीय प्राधिकारी के अनुवर्ती अनुमोदन आवश्यक है, ऐसे अनुमोदन प्राप्त होने के छः महीनों के अंदर अनुपूरक संविदाएं करनी चाहिए। संविदा करने में विलंब होने के मामले पर, विलंब के लिए पूर्ण स्पष्टीकरण सहित रक्षा मंत्री का अनुमोदन प्राप्त किया जाना है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि पी17 और पी15 क पोतों के लिए किए गए संविदाओं में, सामान्यतः रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि के मार्गनिर्देशों का पालन किया गया है तथा वे 'नियत मूल्य' संविदाएं हैं। इस प्रकार, पी 17 संविदा में, यद्यपि 'लागत प्लस'[4] आधार पर पोतों का निर्माण किया जा रहा है, परंतु इस संविदा में एक नियत लागत संविदा की विशेषताएं हैं, क्योंकि एक समग्र उच्चतर मुद्रा सीमा के अधीन वास्तविक व्यय के आधार पर लागतें प्रतिपूर्ति के योग्य हैं। इसी प्रकार, जहाँ पी15 क संविदा सामग्री एवं प्रांगण प्रयत्नों (40 प्रतिशत) के संबंध में नियत मूल्य संविदा है, वहाँ शस्त्र और सेंसरों (48 प्रतिशत) के विषय में परिवर्ती[5] हैं, और देय कुल लागत घटकवार उच्चतर सीमा के अधीन है। पी28 कार्वेटों के विषय में, यद्यपि अभी तक संविदा नहीं की गई है, परंतु 'लागत प्लस' आधार पर पहली पोत का निर्माण किया जाएगा।

इस बात को देखते हुए कि सुरक्षा मामलें पर मंत्रीमंडलीय समिति का अनुमोदन प्राप्त करने, उत्पादन प्रारंभ करने तथा अलंघ्यता आशय पत्र जारी करने के कई वर्षों के पश्चात् पोत-निर्माण प्रोजेक्टों हेतु संविदाएं की गई हैं, संविदागत शर्तों की अलंघ्यता संदूषित हो गई है। ये संविदाएं पहले से हो चुकी घटनाओं/लागतों को औपचारिक बनाने की प्रकृति की अधिक हैं। अंततोगत्वा संशोधित लागत अनुमानों के लिए सुरक्षा मामलें पर मंत्रीमंडलीय समिति का अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात् ही ये संविदाएं की गईं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जब इन संविदाओं पर हस्ताक्षर हेतु चर्चाएं हो रहीं थीं उस समय नौसेना पी15 क और पी17प्रोजेक्टों के लागत अनुमानों में संशोधन हेतु प्रस्तावों पर विचार कर रही थी।

पी15क और पी 17 हेतु जो संविदाएं की गई, उनमें जहाँ तक प्रोजेक्टों के सामयिक समापन के लिए जबावदेही के संबंध में कमज़ोरियां भी थीं।

---

[4] पहली पोत का निर्माण लागत प्लस आधार पर किया जा रहा है, जिसका अभिप्रेतार्थ है कि किए गए स्वीकार्य व्यय के लिए यथार्थ व्यय का भुगतान किया जाएगा। दूसरी और तीसरी पोतों को निर्माण नियत ऊपरी सीमा के अंतर्गत पहली पोत की 'फ्रोज़न' लागत के अनुसार किया जाएगा।

[5] परिवर्ती लागतों में अनुज्ञेय मूल्य वृद्धि सहित बेस मूल्य, विनिमय दर परिवर्तन, श्रम वेतन परिवर्तन, सांविधिक करों में वृद्धि आदि समाविष्ट हैं।

- यद्यपि दोनों संविदाओं में पोतों की निर्माण प्रारंभ तिथि तथा सुपुर्दगी तिथि के संबंध में स्पष्ट बताया गया है, परंतु पोतप्रांगण द्वारा किए जानेवाले महत्वपूर्ण क्रियाकलापों के अंतरावर्ती पड़ावों के लिए प्रारंभ तथा समापन तिथियों की सामयिकता के संबंध में कुछ भी नहीं कहा गया है। संविदा में निर्णायक पड़ावों की समापन तिथियों के संबंध में बाध्यक तत्वों का अभाव पोतप्रांगण के निष्पादन की वस्तुनिष्ठ समीक्षा और मूल्यांकन को कमजोर बनाता है। इसी प्रकार, पोतप्रांगणों को कार्यक्रम मूल्यांकन एवं पुनरावलोकन तकनीक (पी ई आर टी) चार्टें तैयार करने थे, जो प्रोजेक्ट मूल्यांकन तथा नियंत्रण हेतु एक महत्वपूर्ण उपकरण है। तथापि, ऐसा नहीं किया गया।

- पी15 क के लिए की गई संविदा में भारतीय नौसेना से निर्णायक मदों के लिए बाध्यकारी आंकड़े की प्राप्ति का विशेष प्रावधान है जो पोतनिर्माण हेतु पोतप्रांगणों द्वारा तैयार किए जानेवाले नक्शे का निर्धारण करेंगी। वर्ष 2007 के दौरान यह आंकड़ा प्राप्त हो जाना था जबकि जून 2008 में संविदा करते समय तक गनों/प्रक्षेपास्त्रों, सामयिक संचार प्रणाली, इंजीनियरी नियंत्रणकारी आंकड़ा आदि जैसी अनेक मदों के संबंध में यह आंकड़ा प्राप्त नहीं हुआ था। इसके बावजूद, संविदा के अनुसार पहली पोत की निर्माण समापन तिथि मई 2010 को रखा गया। स्पष्टतया, संविदागत शर्तें दोषपूर्ण थीं और अंततोगत्वा सुपुर्दगी तिथियों का पालन नहीं किया जा सका।

- पी17 संविदा में, जो उसी अवधि के दौरान उसी पोतप्रांगण के साथ किया गया, बाध्यक आंकड़े की संविदागत प्राप्ति की सामयिकता के संबंध में उल्लेख तक नहीं है। इस विषय को भारतीय नौसेना और पोतप्रागंण के बीच आपसी निर्णय के लिए छोड़ दिया गया है।

इसके अतिरिक्त, यद्यपि रक्षा अधिप्राप्ति कार्याविधि 2005/2006 के प्रभावी होने के पश्चात् पी15 क एवं पी17 के लिए संविदाएं की गईं, मंत्रालय/नौसेना ने इनके ऐसे कुछ प्रावधानों को समाविष्ट नहीं किया, जो उनके लिए लाभकारी सिद्ध होते। उदाहरणार्थ, रक्षा अधिप्राप्ति कार्यवधि 2006 चरण III और XIV के लिए कुल संविदा मूल्य का क्रमशः पांच प्रतिशत तथा दस प्रतिशत प्रदान करना विनिर्दिष्ट करती है। तथापि, पी15 क संविदा निर्दिष्ट करता है कि चरण III और XIV के लिए क्रमशः दस एवं पांच प्रतिशत का भुगतान पोतप्रांगण को किया जाएगा। यह पोतप्रांगण को चरण III में ही पांच प्रतिशत अधिक राशि आहरित करने की अनुमति देती है, जो चरण XIV समापन के पश्चात् आहरित किया जाना था। इस प्रकार, पोतप्रांगण को 232.60 करोड़ रूपए का लाभ मिला।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि संविदाओं के अभाव में निर्माण अवधि का अधिकांश भाग किसी प्रभावकारी नियंत्रण ढ़ॉचे के बिना था। इस प्रकार, संविदा में भाग लेनेवाले पक्षों के अधिकार एवं उत्तरदायित्व अनियत रहे, जिससे एक ऐसे प्रोजेक्ट वातावरण का सर्जन हुआ, जो लागत व समय अधिक्रमणों के लिए अतिसंवेदनशील था। यद्यपि आशयपत्रों में (पी15 क के मामले में) संशोधन के द्वारा इस कमी को दूर करने का प्रयास किया गया, तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि फिर भी उनमें कमियां थी। उदाहरणार्थ, पी15 क पोतों के मामले में, आशय पत्र में संविदा के नियत लागत हिस्से के लिए चरण भुगतानों को विनिर्दिष्ट करते समय परिवर्ती घटक के लिए कोई भी चरण निर्धारित नही किया गया । पी17 एवं पी28 कें संबंध में भुगतान के लिए किसी भी चरण का निर्धारण नहीं किया गया तथा भुगतानों को किए गए अग्रिमों के प्रति समायोजन किया गया है, अन्यथा जब कभी पोतप्रांगणों से बिलों की प्राप्ति हुई, भुगतान किया गया।

संक्षेप में, पोतनिर्माण प्रोजेक्टों के लिए किए गये संविदागत प्रबंधों में अनेक कमियां थीं और इनहोनें कार्यक्षम पोतनिर्माण को ऐसा कोई योगदान नहीं दिया जो अपनी जिम्मेदारी निभाने में भारतीय नौसेना तथा पोतप्रांगण के निष्पादन के वस्तुपरक मूल्यांकन को समर्थ कर सके। ऐसे वातावरण में, संविदा की शर्तों एवं निबंधनों के आधार पर निष्पादन में अपनी असफलताओं एवं कमियों के लिए न तो भारतीय नौसेना को और न ही पोतप्रांगणों को उत्तरदायी ठहराया जा सकता था।

3.2.3 पी15क के लिए संविदा में अग्राह्य मदों के कारण लागत में वृद्धि

दिलचस्प बात यह है कि संविदा को अंतिम रूप देने में विलंब तथा संविदा करने हेतु किए गए लंबे वार्तालापों के बावजूद अग्राह्य मदों के समावेश के कारण 10.88 करोड़ रूपए का अनावश्यक व्यय हुआ। पी 15 क के संबंध में एम डी एल के अनुमान में पोतप्रांगण का प्रयत्न, सामग्री तथा उपस्कर के लिए सिम कार्ड सहित मोबाइल फोन, बेतार फोन, टाटा फोन, उद्यम नौकाओं की अधिप्राप्ति, विमान एवं रेलगाड़ी के किरायों की प्रतिपूर्ति आदि जैसी मदें भी सम्मिलित थी, जिसकी लागत 10.88 करोड़ रूपए थी। लेखापरीक्षा जाँच से यह भी पता चला कि 37.42 लाख रूपए लागत वाले डी वी डी प्लेयर सोनी, 20 चैनलों वाली 400 मेगाहर्टस डिजिटाइजिंग ऑसिलोस्कोप, 400 वाट्स मेडल हालीड और डिस्चार्ज लैंप आदि को दो बार सम्मिलित किया गया।

संस्तुतियां

- ✓ प्रोजेक्ट के सही कार्यान्वयन एवं पुनरीक्षण को सुगम बनाने और समय अधिक्रमण को दूर करने के लिए पोतप्रांगण और नौसेना द्वारा निर्धारित समयावधि के भीतर पूरे किए जाने वाले अंतरावर्ती पड़ावों एवं उत्तरदायित्वों को स्पष्ट करते हुए नियत अवधि के अंदर पोतप्रागणों के साथ संविदा की जानी चाहिए।

3.3 निधियों का विमोचन

रक्षा अधिप्राप्ति कार्यावधि निर्माण कार्य शुरू करने हेतु प्रारंभिक कार्यकलाप के लिए पोतनिर्माण संविदाओं के लिए संग्रहण अग्रिम की अनुमति देता है। पोतप्रांगण को दिए आशय पत्र के अनुसार संविदा करने से पूर्व निधियों का विमोचन करना था। जिसमें निम्नलिखित प्रावधान थेः-

1. पी 15 कः निर्दिष्ट पड़ावों को पूरा करने के आधार पर निधियों का विमोचन किया जाना था।
2. पी 17ः किसी पड़ाव को विनिर्दिष्ट नहीं किया गया था और एम डी एल को निधियों की आवश्यकता के संबंध में सूचित करना था। तथापि, निधियों के विमोचन के उपाय विनिर्दिष्ट नहीं थे।
3. पी 28: पी 17 के आशय पत्र के प्रावधनों के सदृश।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि, यर्थाथ में, तदर्थ आधार पर बड़े अग्रिमों की संस्वीकृति की जा रही थी, जिसे लेखांकन प्राधरिकारियों[6] द्वारा अपर्याप्त रूप में विनियमित और पुनरीक्षित किया गया। उदाहरण के लिए, पी 15क पोतों के मामले में, निर्माण के प्रारम्भ से यह देखा गया कि एम.डी.एल. पहले तीन वर्षों में कुछ भी खर्च करने में असमर्थ रहा, यद्यपि 528 करोड़ रूपए की निधियों का विमाचन किया गया।

3.3.1 अधिक विमोचन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन तीन प्रोजेक्टों के सम्बन्ध में विमोचित निधियों और खर्च के मध्य कोई मेल नहीं था तथा पोतप्रांगणों के पास बड़ी राशि शेष रह गई थी, यथा निम्नलिखित तालिका में दर्शाया गया है।

[6] पी.सी.डी.ए. - प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा, (नौसेना) , मुम्बई एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं, क्यांकि सामग्री, श्रम, पारिश्रमिक, उपरिशीर्ष आदि से सम्बन्धित और सभी स्टेज भुगतानों के बिल भुगतान हेतु उनको प्रस्तुत किए जाते हैं। प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा (नौसेना) , मुम्बई पूर्व लेखापरीक्षा के बाद संबंधित पोतप्रांगणों को भुगतानों का विमोचन करते हैं।

प्रोजेक्ट 15 क

(₹ करोड में)

वर्ष	पोतप्रांगणों के पास पहले से उपलब्ध निधियां	चालू वित्त वर्ष में प्राप्त कुल भुगतान	पोतप्रांगण के पास उपलब्ध कुल निधियां	बुक किया गया कुल व्यय	शेष
(क)	(ख)	(ग)	(घ)	(ड़)	(च)
2004-05	528.00	351.75	879.75	**879.75**	**शून्य**
2005-06	शून्य	757.68	757.68	**757.68**	**शून्य**
2006-07	शून्य	654.98	654.98	**529.78**	**125.20**
2007-08	125.20	706.59	831.79	**647.34**	**184.45**
2008-09	184.45	234.96	419.41	**419.41**	**शून्य**
2009-10	**शून्य**	**426.32**	**426.32**	**426.32**	**शून्य**

पी15क के विषय में, एम.डी.एल. को मार्च 2002 में किया गया 312 करोड़ रूपए के ब्याज-सहित अग्रिम का भुगतान वित्तीय वर्ष 2004-05 के अंत तक खर्च नहीं किया गया और अंत में पी15क के लम्बित बिलों के प्रति दिसम्बर 2005 में समायोजित किया गया। इसी बीच, इस तथ्य के बाबजूद कि एम.डी.एल. 312 करोड़ रूपए का अग्रिम खर्च करने में असमर्थ रहा उसे मार्च 2003 में 216 करोड़ रूपए का और अग्रिम प्राप्त हुआ।

प्रोजेक्ट 17

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पोतप्रांगण के पास पहले से उपलब्ध निधियां	चालू वित्त वर्ष में प्राप्त कुल भुगतान	पोतप्रांगण के पास उपलब्ध कुल निधियां	बुक किया गया कुल व्यय	शेष
(क)	(ख)	(ग)	(घ)	(ड़)	(च)
2004-05	425.00	511.92	936.92	796.92	140.00
2005-06	140.00	1072.50	1212.5	760.13	452.37
2006-07	452.37	877.03	1329.4	1181.73	147.67
2007-08	147.67	940.70	1088.37	719.30	369.07
2008-09	369.07	476.99	846.06	773.60	72.46
2009-10	72.46	582.34	654.8	632.16	22.64

प्रोजेक्ट 17 के संबंध में, एम.डी.एल. को अग्रिमों के रूप में 1997-98 और 1998-99 में 75 करोड़ रूपए एवं 37.50 करोड़ रूपए का भुगतान किया गया, जिसका दो वर्षों तक व्यय नहीं किया गया।

प्रोजेक्ट 28

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पोतप्रांगण के पास पहले से उपलब्ध निधियां	चालू वित्त वर्ष में प्राप्त कुल भुगतान	पोतप्रांगण के पास उपलब्ध कुल निधियां	बुक किया गया कुल व्यय	शेष
(क)	(ख)	(ग)	(घ)	(ड़)	(च)
2004-05	282.91	-	282.91	-	282.91
2005-06	282.91	-	282.91	3.26	279.65
2006-07	279.65	314.02	593.67	331.67	262.00
2007-08	262.00	-	262.00	172.83	89.17
2008-09	89.17	297.81	386.98	386.98	**शून्य**
2009-10	-	464.89	464.89	464.89	**शून्य**

इसके अतिरिक्त यह देखा गया कि पोतप्रांगणों को वित्तीय वर्ष के अंतिम कार्य दिवस में भी बड़ी राशियां अग्रिम के रूप में संस्वीकृत की गई। प्रोजेक्ट पी15क तथा पी17 के सम्बन्ध में 2004-05, 2005-06 एवं 2006-07 में 1000 करोड़ रूपए से अधिक कुल अग्रिमों को संस्वीकृत किया गया।

आसन्न उपयोग की संभावना के बिना मार्च में अधिक निधियों का विमोचन भारत की समेकित निधि के बाहर लोक निधियों के पड़े रहने का स्पष्ट उदाहरण था, और निधियों को व्यापतगत होने से बचने के लक्ष्य से था। विद्यमान वित्तीय नियमों के अनुसार अधिक निधियां पोतप्रांगणों के पास रख देने के बजाय, रक्षा मंत्रालय को राजकोष में उसका समर्पण करना चाहिए था।

3.3.2 ब्याज-सहित अग्रिम

अग्रिमों का वर्गीकरण कैसे करें, ब्याज-सहित के रूप में या ब्याज-रहित, इसके लिए मंत्रालय के पास कोई स्पष्ट नीति नहीं है। प्रत्येक अग्रिम के लिए दी जाने वाली संस्वीकृती अलग से शर्तों व निबंधनों को स्पष्ट करती हैं। तथापि, लेखापरीक्षा ने ऐसी संस्वीकृतियों में भी कमियां पायी, जिनमें शर्तों व निबंधन स्पष्टतया निर्दिष्ट थे। या तो पोतप्रांगण ने अग्रिम का ब्याज-सहित के रूप में वर्गीकरण नहीं किया और इस कारण से ब्याज का भुगतान नहीं किया, या ब्याज के भुगतान में विलम्ब किया, या स्वंय को लाभान्वित करने हेतु ब्याज का परिकलन

किया है। मंत्रालय और प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा के खराब आंतरिक नियंत्रणों के फलस्वरूप इन अग्रिमों का अपर्याप्त परिवीक्षण हुआ, जिसके कारण सरकार को हानि हुई।

प्रोजेक्ट	उदाहरण
पी17	अस्पष्ट शर्तें व निबंधनः रक्षा मंत्रालय ने 27 मार्च 2001को एम.डी.एल. को पी17 पोतों हेतु 274 करोड़ रूपए के ब्याज-सहित अग्रिम भुगतान के लिए संस्वीकृती दी। तथापि, 1 अप्रैल, 2002 से, अर्थात् अव्ययतित बकाया अग्रिम की राशि पर उसकी भुगतान तिथि से एक वर्ष के पश्चात्, ब्याज का भुगतान किया जाना था।
पी-15क	**एम.डी.एल. द्वारा गलत वर्गीकरणः** रक्षा मंत्रालय ने मार्च 2004 में 425 करोड़ रूपए के अग्रिमों हेतु दो संस्वीकृतियां की, मार्च 2005 में 140 करोड़ रूपए के लिए एक संस्वीकृती और मार्च 2006 में (ऑन-एकाउंट भुगतान) 452.37 करोड़ रूपए की एक संस्वीकृती दी। यद्यपि, यह बताया गया कि संवर्धित रोकड़ प्रवाह[7] को प्रोजेक्ट के लिए लम्बित संविदागत भुगतानों के प्रति समायोजित किया जाना था, परन्तु एम.डी.एल. ने इन दोनों अग्रिमों को ब्याज-रहित अग्रिम के रूप में वर्गीकृत किया और किसी ब्याज का भुगतान नहीं किया ।
	अस्पष्ट शर्तें व निबंधनः यद्यपि एम.डी.एल. मार्च 2002 में संस्वीकृत 312 करोड़ रूपए के पिछले अग्रिम को खर्च करने में असमर्थ रहा, फिर भी मार्च 2003 में 216 करोड़ रूपए का एक अग्रिम संस्वीकृत किया गया। 216 करोड़ रूपए के इस अग्रिम का ब्याज-सहित के रूप में वर्गीकृत नहीं किया गया, जबकि एम.डी.एल. अतिरिक्त निधियों का स्वीकृत प्रतिभूतियों में निवेश करता है।

3.3.3 अग्रिमों की परिवीक्षा

- पोतप्रांगणों को उपस्करों की अधिप्राप्ति के प्रति थोक अग्रिम दिए जाते हैं परन्तु लेखांकन प्राधिकारी ने उनके समायोजन अथवा जमा सत्यापनों की कोई जानकारी नहीं रखी।
- प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा तथा संबंधित रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की बहियों में प्रोजेक्टों के प्रति बुक किए गए व्यय के समाधान हेतु कोई क्रियाविधि अस्तित्व में नहीं है।

[7] संवर्धित रोकड़ प्रवाह का अर्थ है, अग्रिमों से उद्भूत ब्याज को प्रोजेक्ट में वापस लाया जाएगा।

- मांग रजिस्टर एक ऐसा अभिलेख है, जिसका रख-रखाव प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा द्वारा परिवीक्षण तथा अग्रिम भुगतानों के परिनिर्धारण हेतु किया जाता है। यह देखा गया कि पी28 तथा प्रस्तुत किए बिलों के लिए किए गए अनुवर्ती समायोजनों के प्रति जी.आर.एस.ई. को किए गए भुगतानों को विनियमित करने हेतु प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा (नौसेना) मांग रजिस्टर का रख-रखाव नहीं कर रहा था।

☑ संस्तुति

✓ **प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा (नौसेना) को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में प्रत्येक पोत निर्माण प्रोजेक्ट के लिए एक लेखा विवरणी का रख-रखाव करे तथा एक प्रभावकारी एवं विश्वसनीय क्रियाविधि के द्वारा उपस्कर अधिप्राति तथा किए गए व्यय के प्रति फर्मों को दिए गए अग्रिमों के परिनिर्धारण पर दृष्टि रखें।**