

कार्यकारी सारांश

पृष्ठभूमि

भारत एक बड़ा समुद्रवर्ती देश है, जहाँ समुद्र के साथ उनके महत्वपूर्ण आर्थिक एवं सुरक्षा संबंधी हित जुड़े हैं। यद्यपि, भारतीय नौसेना की मुख्य भूमिका सुरक्षा के संभावित खतरों को रोकने से जुड़ी है, तथापि एक आर्थिक शक्ति के रूप में भारत के उदय और उसके भूगोल के कारण शांति-काल में भी भारतीय नौसेना की भूमिका उल्लेखनीय रूप से विस्तृत हुई है। अपनी इस भूमिका के साथ न्याय करने हेतु यह अनिवार्य है कि नौसेना को अपेक्षित संख्या में पोतों से सज्जित किया जाए। भारतीय नौसेना के पास एक विस्तृत पोतनिर्माण योजना है, जो पोतों की विनिर्दिष्ट आवश्यकताएं, निधियों की उपलब्धता, विभिन्न पोतों को सेवा से हटाए जाने की समयसूची आदि के संबंध में विचार करने के बाद बनाई गई है। भारतीय नौसेना की पोत अधिग्रहण संबंधी संकल्पना भारतीय पोतप्रांगणों में उसके पोतों के निर्माण पर आधारित है।

युद्धपोत निर्माण एक जटिल कार्य है और सभी संबद्ध क्रियाकलापों का प्रभावकारी प्रबंध यह सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण है कि पोतों को परिकल्पित क्षमताएं प्राप्त करने का सामर्थ्य है। फ्रिगेटों के निर्माण के संबंध में 1998 के एक पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदन¹ में उल्लेखनीय समय एवं लागत अधिक्रमण तथा आंतरिक नियंत्रणों में कमियों की सूचना दी गई थी। एक दशक के बाद, लेखापरीक्षा ने इस विषय का पुनरावलोकन किया, क्योंकि भारतीय नौसेना ने अपने नौसेनिक बेड़े पर 2005-2009 की अवधि के दौरान अपनी बजट पूंजी का औसतन लगभग 55 प्रतिशत निवेश किया है। लेखापरीक्षा ने यह मूल्यांकन किया कि क्या निर्माण प्रक्रिया में कोई प्रगति हुई थी और क्या 1998 के प्रतिवेदन में बताई गई मुख्य समस्याओं का समाधान किया गया है।

लेखापरीक्षा उपगमन

1996 और 2003 के बीच संस्वीकृत चार प्रोजेक्टों में से, इस निष्पादन लेखापरीक्षा ने तीन प्रोजेक्टों की समीक्षा की, जो निर्माण के विभिन्न चरणों में हैं। ये क्रमशः पी 15 क (ध्वंसक) पी 17 (फ्रिगेट) और पी 28 (ए एस डब्ल्यू कार्वेट) प्रोजेक्ट हैं। लेखापरीक्षा के अंतर्गत 2005-06 से 2009-10 तक की अवधि सम्मिलित थी।

रक्षा मंत्रालय और नौसेना मुख्यालय में प्रबंध स्तर के अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा के उद्देश्य तथा मापदंडों की चर्चा के द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा का प्रारंभ

¹. भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक का वर्ष 1998 को समाप्त प्रतिवेदन संख्या 8

किया गया। अनुवर्ती लेखापरीक्षा जाँच में रक्षा मंत्रालय, नौसेना मुख्यालय तथा सार्वजनिक क्षेत्र के पोतप्रांगण (मझगांव डॉक लिमिटेड, मुम्बई और गार्डन रीच शिपबिल्डर्स एवं इंजीनियर्स कोलकत्ता) के दस्तावेज़/अभिलेखों की संवीक्षा समाविष्ट हैं।

मंत्रालय/भारतीय नौसेना की प्रतिक्रिया

रक्षा मंत्रालय को यह पुनरावलोकन प्रतिवेदन अगस्त 2010 में जारी किया गया और अद्यतन प्रतिवेदन मंत्रालय को दिसंबर 2010 में पुनः भेजा गया। तथापि, उनका उत्तर फरवरी 2011 तक प्रतिक्रित था।

प्रतिवेदन की संरचना

यह प्रतिवेदन छः अध्यायों में संविश्रित है। अध्याय 1 और 2 परिचयात्मक हैं और युद्धपोत निर्माण एवं लेखापरीक्षा संदर्श के लिए पृष्ठभूमि प्रदान करते हैं। अध्याय तीन में संविदाओं की प्रभावकारिता के संबंध में टिप्पणियों सहित वित्तीय विचारों की रूपरेखा है, जिससे ऐसे वातावरण का सृजन हो, जिसमें पोतों की सुपुर्दगी की जाएगी। अध्याय 4 में, संवर्धित कार्यक्षेत्र को ग्रहण करने के लिए पोतप्रांगणों में सृजित अवसंरचना सहित प्रोजेक्ट प्रबंधन और परिदान की समीक्षा होती है। इस अध्याय में, पोतों की सामयिक सुपुर्दगी विनियमित करने हेतु विद्यमान परिवीक्षा क्रियाविधियों की भी चर्चा है। अध्याय 5 इन तीन प्रोजेक्टों के लिए पोतप्रांगणों द्वारा की गई अधिप्राप्तियों का विवरण देता है और अध्याय 6 में लेखापरीक्षा निष्कर्षों का संक्षिप्त विवरण है।

प्रमुख निष्कर्ष

1. पोतनिर्माण में विलंब

पिछले कई वर्षों से, भारतीय नौसेना में युद्धपोतों का संख्याबल स्थिर रहा है और युद्धपोतों के स्वदेशी निर्माण के बावजूद, भारतीय नौसेना अपने निर्धारित स्तर के प्रति बड़ी कमियों का सामना कर रही है। वर्ष 2012 तक भारतीय नौसेना फ्रिगेट, ध्वंसक और कारवेटों के लिए परिकल्पित बलस्तरों का केवल 61,44 और 20 प्रतिशत का प्रतिधारण कर सकेगी। वर्तमान प्रतिवेदन में प्रतिपादित प्रोजेक्टों (15क, 17 और 28) में विलंब मुख्यरूप से ढांचागत आरेखों को अंतिम रूप देने में विलंब, इस्पात की सामयिक उपलब्धता और रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम के पोतप्रांगणों की अपर्याप्त अवसंरचना के कारण हैं। सभी प्रोजेक्टों में मुख्य पोत की सुपुर्दगी मूल सुपुर्दगी तिथि से चार से पांच वर्षों तक के विलंब के बाद की गई अथवा की जाने की संभावना है। अब तक पी 17 के केवल एक फ्रिगेट का चालूकरण किया गया। इसके परिणामस्वरूप, नौसेना कम बेड़ा बल के साथ रहेगी।

(पैरा 4.1, 4.2.1)

2. खराब लागत अनुमान

पोतों के लागत अनुमान हेतु नौसेना की कार्यप्रणाली के कारण प्रोजेक्टों को निधि सुलभ कराने में अयथार्थपरक अनुमोदन किए गए, जिसमें प्रोजेक्ट की संस्वीकृति के समय पर ही लागत वृद्धि की हर प्रकार की संभावना थी। सक्षम प्राधिकारी, रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के पोतप्रांगणों से प्राप्त बजट संबंधी प्रस्ताव जैसी सीमित सूचना के आधार पर पोतनिर्माण प्रोजेक्टों को मंजूरी देने के लिए बाध्य हुआ है। निर्णय लेने वाले प्राधिकारी को लागतों के संबंध में विश्वसनीय और शुद्ध आंकड़ा प्रदान करने के लिए कोई वृत्तिक क्रियाविधि उपलब्ध नहीं है। प्रोजेक्ट 17 और प्रोजेक्ट 15 क की स्वीकृत लागतों में क्रमशः 260 प्रतिशत और 226 प्रतिशत की वृद्धि हुई है।

(पैरा 3.1.1,3.1.2)

3 संविदा प्रबंधन

प्रोजेक्ट 15 क एवं प्रोजेक्ट 17 हेतु संविदाएं करने में अनुचित विलंब था। प्रोजेक्ट 28 के लिए, प्रोजेक्ट के प्रारंभ होने के सात वर्षों के पश्चात् भी, अब तक संविदा नहीं किया गया है। रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को आशय पत्र दिए जाने के पांच और आठ वर्षों के बाद प्रोजेक्ट 15 क एवं प्रोजेक्ट 17 के लिए संविदाओं पर हस्ताक्षर किए गए। इसी बीच, रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों ने पी 15क और पी 17 के प्रथम पोतों के संबंध में क्रमशः 42 प्रतिशत तथा 87 प्रतिशत की वास्तविक प्रगति प्राप्त कर ली थी। पी 28 पोतों के लिए अभी तक (जून 2010) संविदा नहीं किया गया है, यद्यपि आशय पत्र पर मार्च 2003 में हस्ताक्षर किए गए।

(पैरा 3.2.1)

4 अवसंरचना संबंधी समस्यायें

युद्धपोतों के निर्माण के लिए रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के पोतप्रांगणों की अपर्याप्त अवसंरचना के बावजूद, मंत्रालय/भारतीय नौसेना ने सामयिक हस्तक्षेपों और नियोजन के द्वारा ऐसी अवसंरचनाओं के संवर्धन के लिए प्रभावकारी कदम नहीं उठाए। पोतप्रांगणों की तैयारियों के अभाव के परिणामस्वरूप पोतनिर्माण में विलंब हुआ। पी 15 क पोतों के मामलों में, एम डी एल पोतप्रांगणों की अपर्याप्त सुविधाओं के कारण द्वितीय एवं तृतीय पोत का निर्माण एक-एक वर्ष से विलंबित हुआ।

पर्याप्त आरक्षित निधियां या कम ब्याज वाली वित्तदान योजनाएं जैसे विकल्पों के अभाव में, नौसेना से वित्त प्राप्त परिसंपत्तियों के रूप में पोतनिर्माण प्रोजेक्टों के द्वारा मुख्यतः आधुनिकीकरण के लिए निधियां सुलभ कराई गई हैं। पोतनिर्माण प्रोजेक्टों के संबंध में अवसंरचनात्मक सुविधाओं के खंडशः संवर्धन के लिए मंजूरी दी गई है तथा भारतीय नौसेना ने

2003 से समय व लागत अधिक्रमणों को रोकने के उद्देश्य से विभिन्न प्रोजेक्टों² के द्वारा एम डी एल और जी आर एस ई के आधुनिकीकरण के लिए 600 करोड़ रूपए से अधिक का खर्च किया है। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन पोतप्रांगणों में शुरू किए गए अवसंरचना उन्नयन कार्यक्रमों के समापन में अनुचित विलंब था। इस प्रकार, उन प्रोजेक्टों से आधुनिकीकरण कार्यकलापों को पूर्ण लाभ प्राप्त नहीं हुआ है, जिनसे निधियों की संस्वीकृति की गई है।

(पैरा 4.1)

5 डिज़ाइन एवं प्रौद्योगिकी समस्याएँ

निर्माण प्रारंभ करने से पूर्व डिज़ाइन को निश्चित न किया जाना, प्रधान प्रणालियों के संबंध में विलंबित निर्णय तथा बाध्यकर आंकड़ों की प्राप्ति में विलंब के द्वारा उल्लेखनीय डिज़ाइन विलंब प्रकट हुए। इस प्रकार, ढांचागत आरेखों को अंतिम रूप न दिए जाने के कारण प्रथम पी 17 पोत का निर्माण 17 महीनों के विलंब के बाद प्रारंभ हुआ। उपस्कर चयन की प्रक्रिया भी यह सुनिश्चित करने हेतु कि समय सीमाओं का पालन किया गया, निर्णायक है। जब तक उपस्कर चयन, तकनीकी मूल्यांकन, मूल्य वार्तालापों का आयोजन तथा पूर्ति आदेश देने की प्रक्रिया पूरी नहीं होती, बाध्यकर आंकड़ा उपलब्ध नहीं है और डिज़ाइन को निश्चित नहीं किया जा सकता है। प्रोजेक्ट 15 क, 17 और प्रोजेक्ट 28 के तहत निर्माणाधीन पोतों के लिए अगणित विकासात्मक प्रणालियों के नामांकन के कारण बाध्यकर आंकड़ा केवल प्रगतिशील रूप में प्राप्त हुआ है, जिसने डिज़ाइन प्राचलों का फ्रीज़िंग विलंबित किया। इसके अतिरिक्त, निर्धारित तकनीकी आवश्यकताओं का अनुपालन न किए जाने के बावजूद, कतिपय उपस्कर/प्रणालियों को पोतों में प्रयोग हेतु अनुमोदित किया गया है।

(पैरा 4.2.2.1, 4.3.1)

6 अधिप्राप्ति

पोतप्रांगण द्वारा मंत्रालय के मार्गनिर्देश के अनुसार विकासाधीन या पहले से सेवा में विद्यमान स्वदेशी शस्त्र और संबद्ध संसरो की अधिप्राप्ति की जा रही है। लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि इस्पात, गैस टरबाइन, सहायक नियंत्रण प्रणाली, बो सोनार डॉम आदि जैसी कुछ अधिप्राप्तियों में मूल्य अदक्षता, प्रतिस्पर्धा का अभाव तथा अपारदर्शिता देखी गई।

(पैरा 5.2)

7 वित्तीय प्रबंधन

रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को जो अग्रिम मंजूर किए गए, वह उनके पास कई वर्षों तक अव्यतित रहे अग्रिमों का वर्गीकरण भी, यथा ब्याज सहित या ब्याज रहित, तदर्थ आधार पर किया गया। लेखापरीक्षा में रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के पास निधियों का पड़ा रहना,

² पी75, पी17 और पी28

भुगतान किए गए अग्रिमों पर ब्याज की हानि और निधियों का निरंकुश विमोचन आदि के दृष्टांत देखे गए।

(पैरा 3.3)

संस्तुतियां

- पोतनिर्माण प्रोजेक्ट के लिए पोतनिर्माण से संबंधित सभी पहलुओं को ध्यान में रखकर एकल बिंदु उत्तरदायित्व नियत किया जाना चाहिए।
- नौसेना मुख्यालय और मंत्रालय में रक्षा लोक सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के पोतप्रांगणों द्वारा प्रस्तुत बजट संबंधी लागतों की शुद्धता के सत्यापन हेतु एक संस्थागत क्रियाविधि अस्तित्व में होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, नौसेना मुख्यालय तथा मंत्रालय को अंतरराष्ट्रीय स्तर पर स्वीकृत उत्कृष्ट अभ्यासों का प्रयोग करते हुए स्वतंत्र लागत अनुमान करना चाहिए तथा पोतप्रांगण से प्राप्त मूल्य दर (क्वोट) के साथ उसके परिणामों की तुलना करनी चाहिए।
- युद्धपोत निर्माण के लिए दी जानेवाली संस्वीकृति उपयुक्त सत्यापन योग्य मानदंडों पर आधारित और अधिक यथार्थपरक होनी चाहिए तथा उसमें प्रत्याशित निर्माण अवधि में वृद्धि के लिए प्रावधान समाविष्ट होना चाहिए, जिससे कि बाद में उल्लेखनीय लागत संशोधन से बचा जा सके।
- रक्षा मंत्रालय केवल रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के द्वारा ही युद्धपोतों का निर्माण कराए जाने की अपनी नीति का पुनरावलोकन सार्वजनिक क्षेत्र या निजी क्षेत्र के समर्थ पोतनिर्माताओं को भी सम्मिलित करके करें।
- सभी पोतप्रांगणों को आधुनिकीकृत किया जाना चाहिए तथा उनको आवश्यक संसाधन उपलब्ध कराए जाने चाहिए, जिससे कि उन्हें विश्व के बेहतरीन पोतप्रांगणों की बराबरी पर लाया जा सके।
- पोतनिर्माण के दौरान या पोतप्रांगण का चयन करते समय पोतप्रांगण आधुनिकीकरण योजनाओं को मंजूरी देने पर पुनरावलोकन किया जाना चाहिए।
- रक्षा मंत्रालय को समय सीमाओं और लागतों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु बनाये जाने वाले पोतों की विशिष्टताओं को ध्यान में रखते हुए पर्याप्त क्षमता एवं अवसंरचना वाले पोतप्रांगणों का चयन करना चाहिए।
- प्रोजेक्ट के सही कार्यान्वयन और परिवीक्षा को सुगम बनाने हेतु एक निर्धारित अवधि के अंदर पोतप्रांगणों के साथ संविदा करनी चाहिए। अंतरावर्तीय पड़ाव एवं दोनों पक्षों के दायित्व निर्दिष्ट समय सीमाओं के अन्दर पूरे किये जाने चाहिए तथा उनको स्पष्ट बताया जाना चाहिए।

- आधुनिक विचारधारा के अनुरूप, कि पोत का निर्माण शस्त्र एवं सेंसरों के अधार पर किया जाता है, शस्त्र और सेंसरों को सामयिक चयन तथा उनको अंतिम रूप देने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।
- यदि पोतनिर्माण हेतु नियोजित समय सीमाओं के साथ विकास प्रक्रिया कि समकालीकता नहीं हो, तो विकासाधीन उपस्कर, शस्त्र और सेंसरों का प्रमाणित प्रणालियों से प्रतिस्थापन किया जाना चाहिए।
- पोतनिर्माण प्रोजेक्ट को एक ऐसी योजना के रूप में देखा जाना चाहिए, जिसमें अपना दायित्व निभाने हेतु भारतीय नौसेना के व्यवसायिक निदेशालय समेत सभी स्टेक धारकों के लिए अंतिम तिथियों सहित निश्चित समय सीमा और पड़ाव है। अनुपालन न होने के मामलों में, निष्पादन सुनिश्चित करने के लिए इसे उच्चतर स्तर पर ले जाना चाहिए। विलंबों के लिए जवाबदेही नियत की जानी चाहिए तथा मंत्रालय द्वारा उचित कार्रवाही की जानी चाहिए।
- प्रतियोगी मूल्य और मूल्य निर्धारण में थोक/भारी छूट का लाभ उठाने हेतु विभिन्न प्रोजेक्टों के लिए समान उपस्करों की अधिप्राप्ति थोक परिमाण में होनी चाहिए।
- नौसेना को अपने विक्रेता बेस का विस्तार करना चाहिए जिससे कि एक खुली पारदर्शी प्रणाली के द्वारा प्रतिस्पर्धा में वृद्धि की जा सके।
- प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा (नौसेना) को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में प्रत्येक पोतनिर्माण प्रोजेक्ट हेतु एक लेखा विवरण का रखरखाव करना चाहिए और एक प्रभावी तथा विश्वसनीय क्रियाविधि के द्वारा उपस्कर अधिप्राप्ति के प्रति फर्मों को दिए अग्रिमों का परिनिर्धारण और किए गए व्यय पर दृष्टि रखनी चाहिए।