

कार्यकारी सारांश

पृष्ठभूमि

भारत एक बड़ा समुद्रवर्ती देश है जिसके निर्णायक आर्थिक एवं सुरक्षा संबंधी हित समुद्र के साथ जुड़े हैं। इसलिए यह अनिवार्य है कि नौसेना बेड़े को न केवल पर्याप्त रखा जाए अपितु उसकी वर्तमान युद्धकालीन भूमिका के अनुरूप भी यह हरदम तैयार रहे। अपने बेड़ों की सामुद्रिक महत्ता तथा परिचालानात्मक उपयुक्तता को सुरक्षित रखने के लिए, नौसेना अपने पोतों की कई प्रकार से मरम्मत व रीफिट करती है। रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) तथा एकीकृत मुख्यालय आई एच क्यू एम ओ डी (नौसेना) द्वारा निर्धारित ऑपरेशनल कम रीफिट साइकल (ओ सी आर सी) के अनुसार इन मरम्मत कार्यों तथा रीफिट्स को किया जाता है।

लेखा परीक्षा दृष्टिकोण

इस निष्पादन लेखा परीक्षा के अन्तर्गत 2005-06 से 2009-10 तक की अवधि सम्मिलित है एवं जिसे एम ओ डी और आई एच क्यू एम ओ डी (नौसेना) के उच्चधिकारियों के साथ लेखा परीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखा परीक्षा के उद्देश्य और मापदंडों की चर्चा के साथ प्रारंभ किया गया। हमारे निष्कर्ष आई एच क्यू एम ओ डी (नौसेना) के विभिन्न निदेशालयों, नौसेना गोदीबाड़ों (एनडी) तथा नौसेना मरम्मत बाड़ों (एन एस आर वाई) की लेखापरीक्षा पर आधारित हैं। इस प्रतिवेदन के छह अध्याय हैं। अध्याय 1 प्रस्तावनात्मक प्रकृति का है। अध्याय 2 से 5 में लेखापरीक्षा के जांच परिणाम समाविष्ट हैं। अध्याय 6 के अन्तर्गत निष्कर्षों का सारांश दिया गया है।

मंत्रालय/ एकीकृत मुख्यालय रक्षा मंत्रालय (नौसेना) की प्रतिक्रिया

यह निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन रक्षा मंत्रालय तथा एकीकृत मुख्यालय रक्षा मंत्रालय (नौसेना) को दिसंबर 2011 तथा जून 2012 में जारी किया गया। मंत्रालय का उत्तर नवंबर 2013 तक प्रतीक्षित था। एनडीस/ एन एस आर वाईस तथा एकीकृत मुख्यालय रक्षा मंत्रालय (नौसेना) के विभिन्न निदेशालयों से प्राप्त उत्तरों के आधार पर हमारे लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को अंतिम रूप दिया गया है।

प्रमुख निष्कर्ष

1. रीफिट्स की योजना व निष्पादन

रक्षा मंत्रालय/एकीकृत मुख्यालय रक्षा मंत्रालय (नौसेना) द्वारा अनुमोदित ओ सी आर सी के अनुसार पोतों के रीफिट की योजना बनाई जाती है। हमारे विश्लेषण से पता चला कि 152 रीफिट्स में से 113 रीफिट्स (74 प्रतिशत) 8629 दिनों के विलंब से

पूरे किए गए थे। आगे जांच से पता चला कि ओ सी आर सी में प्राधिकृत अवधि से 66 रीफिट्स (43.42 प्रतिशत) की नियोजित अवधि ही ज्यादा थी जिस कारण संबंधित पोतों की उपलब्धता के लिए 5188 योजनाबद्ध दिनों की एकत्रित हानि हुई। 152 रीफिट्स में से केवल 28 (18.42 प्रतिशत) ही नियोजित कार्यक्रम के अनुसार शुरू हुए और 97 (63.82 प्रतिशत) 300 दिन और उससे अधिक विलंब के साथ पूर्ण हुए जो रीफिट योजना तथा प्रबंधन में वांछित सुधार को दर्शाता है।

विलंब के मुख्य कारणों में से एक कारण पोतों की बढ़ती उम्र से रीफिट कार्य में वृद्धि का होना है तथा साथ ही नए/प्रतिस्थापित पोतों को समय से सेवा में लिए जाने को सुनिश्चित न कर पाना है। परिणामस्वरूप, एक निश्चित अवधि के लिए परिचालन तैनातियों के लिए युद्धपोत उपलब्ध नहीं हो सके जिससे एक खास वर्ग के पोत की तैनाती 163 महीनों तक नहीं हो सकी। 40 रीफिट्स में 2795 शुष्क गोदीकरण दिनों का अतिरिक्त प्रयोग हुआ। इस विलंब के कारण ₹ 167.49 करोड़ की मूल्य वृद्धि हुई।

(पैराग्राफ 2.1.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 और 2.4)

2. पोतों का मध्य जीवन उन्नयन

मध्य जीवन उन्नयन (एम एल यू) उन पोतों के लिए किया जाता है जिनका 10 से 15 वर्षों तक शेष जीवन है ताकि उस पर किए खर्चों को सम्मिलित करके उसका अधिक से अधिक प्रयोग किया जा सके। हमने देखा कि पोत के जीवन काल के बिल्कुल अंत में एम एल यू किए गए। सुरक्षा पर मंत्रीमंडल समिति (सी सी एस) द्वारा संस्वीकृत किए गए ₹ 245.50 करोड़ के मुख्य उपस्कर सक्षम प्राधिकारी को सूचित किए बिना या उसकी अनुमति के बिना या तो डीलिक कर दिए गए या हटा दिए गए। सी सी एस द्वारा प्रत्येक संस्वीकृत परियोजनाओं के लिए समायोजित वास्तविक व्यय नौसेना के पास उपलब्ध नहीं थे। एम एल यू को शुरू करने में 5 से 67 महीनों तक का विलंब था जिससे शेष पोतों के एम एल यू/रीफिट अत्यंत विलंब से हुए तथा पोत परिचालन के लिए उपलब्ध नहीं थे। शुरू करने में विलंब होने के साथ, 17 पोतों में से 10 का एम एल यू एक से 33 महीनों के विलंब से समाप्त हुआ।

(पैराग्राफ 3.1, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 और 3.3)

3. बुनियादी ढांचा, मानव संसाधन तथा अतिरिक्त पुर्जों की आपूर्ति

गोदीबाड़ों के अवरोधों को दूर करने के लिए, भारत सरकार ने 1985 में मुम्बई में शुष्क गोदीबाड़ा पोतघाटों का निर्माण करने के लिए ₹ 90.60 करोड़ की संस्वीकृति दी। योजना का पूर्वानुमान न लगा पाने, परियोजना के डिजाइन व अनुमानित खर्च की गणना न कर पाने के कारण, 26 वर्ष बीत जाने के बाद भी यह कार्य पूर्ण नहीं हो पाया। कार्य की वर्तमान अनुमानित लागत ₹ 1106.38 करोड़ है तथा कार्य को 2014 तक पूरा किया जाना है। कार्य-समाप्ति के लंबित रहने के कारण एन डी मुम्बई लगातार

शुष्क गोदीबाड़ा के अवरोधों को झेल रहा है जिस कारण रीफिट्स पूरा करने में विलंब हो रहे हैं।

2005-06 से 2009-10 की अवधि के अन्तर्गत मरम्मत बाड़ों के बुनियादी ढांचे के विकास के लिए 97 परियोजनाएँ ₹ 884.75 करोड़ की लागत पर संस्वीकृत हुई थी जिनमें से केवल ₹ 272.22 करोड़ की लागत पर 59 परियोजनाएँ पूर्ण हो पाई है और शेष 36 परियोजनाएँ समाप्ति के विभिन्न चरणों में हैं।

रीफिट के लिए निर्धारित किए गए मैट्रिक्स यूनिटों (एमयूज़) के 60 प्रतिशत उपयोग से, वास्तविक उपयोग बहुत कम था। पूर्ण-विकसित गोदीबाड़े पर नई मरम्मत सुविधाओं को विस्तारित करने का विचार है और एक भविष्यकालीन शिपयार्ड का निर्माण अभी भी बहुत पीछे चल रहा है।

यद्यपि सभी एन डीस/एन एस आर वाईस पर तैनात संख्याबलों में कमी थी, 2006 में चालू किए गए एक एन एस आर वाई में अप्रैल 2010 तक 69 प्रतिशत तक मानवशक्ति की कमी थी। वर्तमान आदेशों के अनुसार एम यू को लागू नहीं किया गया था तथा विभिन्न बाड़ों पर मानव दिवस/एमयूज़ की संगणना करने में एकरूपता नहीं थी। एक गोदीबाड़े पर तैनात संख्याबल के आधार पर मानव दिवसों का अल्प मूल्यांकन 7,34,670 मानव दिवसों (244.89 एमयूज़) तक किया गया। यद्यपि रीफिटिंग बाड़े की क्षमता का आकलन करने के लिए एम यू एक महत्वपूर्ण मानक है, इसकी संगणना विभिन्न गोदीबाड़ों पर अलग-अलग तरीके से होती है। मुख्यतः इसकी संगणना का आधार उन्हें पता ही नहीं था। इसके अतिरिक्त, स्वचालन में बढ़ोतरी से तैनात संख्या बल में वृद्धि हुई और एम यू पर पहुँचने के लिए अतिरिक्त समय को तथ्य में नहीं लाया गया।

रीफिट/एमयूज़ को पूरा करने में देरी होने का प्रमुख कारण अतिरिक्त पुर्जों तथा उपस्करों की कम उपलब्धता है। फोरकास्ट लिस्ट (एफ सी एल) और पोस्ट डिफैक्टेसन डिमांड (पी डी डी) के अनुसार अतिरिक्त पुर्जों की अनुपलब्धता क्रमशः 73 प्रतिशत तथा 67 प्रतिशत तक थी। महत्वपूर्ण उपस्करों का फेल हो जाना/अनुपलब्धता, विभिन्न प्रणालियों की आपूर्ति और फिट किए जाने में विलंब आदि की वजह से भी समय में अतिरिक्त वृद्धि होती है। अतिरिक्त पुर्जों की अनुपलब्धता इस तथ्य के बावजूद थी कि रीफिट शुरू करने से पूर्व ही अतिरिक्त पुर्जों की प्राप्ति के लिए 58 सप्ताह और उपस्करों के लिए 2-3 वर्ष उपलब्ध थे।

(पैराग्राफ 4.4, 4.4.1, 4.4.2, 4.5, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3 और 4.6.2)

4. लागत आंकलन

गोदीबाड़ों में वर्तमान में प्रचलित लागत लेखांकन प्रणाली रीफिट पर हुए वास्तविक व्ययों को नहीं दिखाती क्योंकि विभिन्न अधिप्राप्ति एजेसियों द्वारा आपूर्तित उपस्करों/ अतिरिक्त पुर्जों की लागत गोदीबाड़ों में हुए रीफिट की लागत में नहीं दर्शाई जाती थी।

वार्षिक कार्य व निर्माण लेखों (ए डब्ल्यू पी ए) को सही व समय से बनाने में चूक रही है। प्रचलित लागत लेखांकन प्रणाली न तो लागत पहचान, लागत नियंत्रण और न ही असमर्थताओं की पहचान कराने में सहायता करती है।

(पैराग्राफ 5.2 और 5.3)

5. निष्कर्ष

यह स्वीकार करते हुए कि नौसेना ने विभिन्न श्रेणियों तथा उद्भवों के वृद्ध आयु के पोतों के रीफिट्स को किया, यह भी स्वीकार किया कि समय तथा लागत में बहुत बढ़ोतरी हुई जिस कारण पोत दिवसों की उपलब्धता में कमी रही। इसलिए यह निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन रीफिट के योजना व कार्यान्वयन हेतु प्रभावशाली प्रबंधन, बुनियादी ढांचों की परियोजनाओं को त्वरित रूप से पूरा करने, बेहतर माल-सूची का प्रबंधन तथा मशीनरी व अतिरिक्त पुर्जों की समय पर आपूर्ति करने की आवश्यकता पर ध्यान देने के लिए इंगित करता है।

संस्तुतियां

- ✓ रीफिट को बिना विलम्ब के पूरा करने के लिए अतिरिक्त पुर्जों की समय पर उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिए।
- ✓ रीफिट्स की समय पर शुरूआत करने और उन्हें समय पर पूरा करने के लिए पोतों के रीफिट प्रबंधन का ओसीआरसी के साथ फिर से मिलान किया जाना चाहिए।
- ✓ मंत्रालय और नौसेना को रीफिट में विलम्ब के कारणों और निर्धारित ओसीआरसी के पालन में कमी के कारणों का समालोचक विश्लेषण करना चाहिए ताकि उसके कारणों की पहचान की जा सके। इसमें पोतों का तेजी से सेवा में लिया जाना, मरम्मत बाडों पर अधिक रीफिट क्षमता और रीफिट्स के लिए सुदृढ़ योजना शामिल है।
- ✓ एमएलयू की योजना और कार्यान्वयन के लिए अभ्यर्थी पोतों की पहचान को सरल और कारगर बनाया जाना चाहिए ताकि एमएलयूज पोत के जीवन के लगभग आधे रास्ते की अवस्था में ही पूरे किए जा सकें ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि एमएलयू के पूरे लाभ उठा लिए गए हैं।
- ✓ मंत्रालय तथा आईएचक्यू में यह सुनिश्चित करने के लिए कि एमएलयूज समय पर शुरू और पूरे कर लिए गए हैं एक नोडल एजेंसी नामित करने की आवश्यकता है। नोडल एजेंसी को यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि विभिन्न एजेंसियों द्वारा एमएलयूज पर किया गया व्यय एकत्र कर लिया गया है और उस पर निगाह रखा जा रही है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि व्यय उसी प्रकार से किया गया है जैसा संस्वीकृतिदाता प्राधिकारी द्वारा अभिप्रेत है।

भारतीय नौसेना पोतों के रीफिट्स का नियोजन एवं प्रबंधन की निष्पादन लेखापरीक्षा

- ✓ एमएलयू के लिए संस्वीकृतियां प्राप्त करने की योजना और प्रक्रिया बहुत अधिक कड़ी होनी चाहिए। केवल वही उपस्कर प्रक्षिप्त किया जाना चाहिए जिसे एमएलयू के भाग के रूप में समुचित रूप से संस्थापित किया जा सके।
- ✓ एमएलयू के लिए अपेक्षित अतिरिक्त पुर्जों और उपस्कर की खरीद की प्रक्रिया के युक्तिकरण की आवश्यकता है। आपूर्ति और निविदाकरण विधि के स्रोत का यथार्थपूर्वक आकलन किया जाना चाहिए। स्वदेशीकृत की जाने वाली मर्दे उत्पादीकरण हेतु दृढ़ सामयिकता के आधार पर चुनी जानी चाहिए।
- ✓ रीफिटिंग बाड़ों की क्षमता का औद्योगिक कार्मिकों की तैनाती पदसंख्या के संदर्भ में ऑटोमेशन, समयोपरि तथा ऑफलोडिंग को ध्यान में रखते हुए पुनः निर्धारण करना चाहिए।
- ✓ एनएसआरवाई, कारवार पर विद्यमान संस्वीकृत पद संख्या के प्रति ट्रेडसमेन की यथाशीघ्र भर्ती के लिए कार्यवाही की जानी चाहिए।
- ✓ मंत्रालय को चिन्हित रीफिट क्षमता प्राप्त करने में अक्षमता के लिए कारणों और अवरोधों सहित, रीफिट के लिए चिन्हित एमयू क्षमता की उपलब्धता और उपयोग के संबंध में एक समीक्षा करनी चाहिए।
- ✓ आई एच क्यू एमओडी (नौसेना) को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि आवश्यक मरम्मत सुविधाओं का सृजन, बुनियादी ढांचे और सुविधाओं की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए नए पोतों को काम में लाने के साथ समक्रमित हो गया है। नौसेना को बेहतर समन्वय और प्रभावी नियंत्रण के माध्यम से खरीद प्रणाली को सरल और कारगर बनाने के लिए कार्यवाही करनी चाहिए।
- ✓ आईएचक्यू एमओडी (नौसेना) को रीफिट्स में मांग तुष्टीकरण की प्रणाली की समीक्षा और निरीक्षण करने की आवश्यकता पर विचार करना चाहिए तथा अतिरिक्त पुर्जों की रीफिट विशिष्ट खरीद पर विचार करना चाहिए।
- ✓ सभी एन डी/एन एस आर वाई में रक्षा लेखा महानियंत्रक एवं व्यवसायियों से पशमर्श करके उचित लेखांकन प्रणाली का डिज़ाइन एवं कार्यान्वयन किया जाना चाहिए।
- ✓ विद्यमान प्रणाली रीफिट्स पर किए गए सभी व्यय जैसे, उपस्करों, अतिरिक्त पुर्जे आदि की लागत, मरम्मत बाड़ों में तैनात अधिकारियों के वेतन एवं भत्ते आदि को नहीं लेती है। एक समग्र लागत निर्धारण प्रणाली द्वारा इसका समाधान किया जाना चाहिए।