अध्याय I: परिचय

1.1 प्रतिवेदन के सम्बन्ध में

प्रतिवेदन रक्षा मंत्रालय और इसके निम्नलिखित संगठन के वित्तीय लेन-देन की अनुपालन लेखा परीक्षा से उत्पन्न मामलों से सम्बन्धित हैः-

- भारतीय वायुसेना (आई ए एफ)
- भारतीय नौसेना (आई एन)
- भारतीय तटरक्षक
- रक्षा मंत्रालय के रक्षा अनुसंधान एवं विकास (आर एण्ड डी) और मुख्यता भारतीय वायुसेना/भारतीय नौसेना को समर्पित इसकी प्रयोगशालयें
- भारतीय वायुसेना/भारतीय नौसेना से सम्बन्धित रक्षा लेखा विभाग
- भारतीय वायुसेना/भारतीय नौसेना से सम्बन्धित सैन्य अभियन्ता सेवाएं

वायुसेना से सम्बन्धित लेन देन की लेखापरीक्षा कार्यालय प्रधान निदेशक लेखा परीक्षा वायुसेना{पी डी ए (ए एफ) }, नई दिल्ली द्वारा की जाती है और नोसेना/तटरक्षक से सम्बन्धित लेन देन की लेखा परीक्षा कार्यालय प्रधान निदेशक लेखा परीक्षा, नौसेना, {पी डी ए (एन)}, मुम्बई द्वारा की जाती है।

इन दो कार्यालयों द्वारा तीन भिन्न प्रकार की लेखापरीक्षा निष्पादित की जाती हैः वित्तीय लेखा परीक्षा, अनुपालन लेखा परीक्षा तथा निष्पादन लेखा परीक्षा।

वित्तीय लेखा परीक्षा में एक स्वतंत्र सत्ता के वित्तीय विवरणों की समीक्षा यह सुनिश्चित करती है कि वित्तीय विवरणों में कोई गलत आँकड़ा नही दिया गया और यह स्पष्ट और सही विवरण दे रहें हैं।

अनुपालन लेखा परीक्षा में लेखा परीक्षण की जा रही स्वतन्त्र सत्ता के व्यय, प्राप्ति, संपत्ति और दायित्व के लेन-देन की जांच यह सुनिश्चित करने के लिए करता है कि क्या भारत के संविधान के प्रावधानों, लागू होने योग्य कानून, नियम, विनियम और सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी विभिन्न आदेश व निर्देशों का पालन किया गया है।

निष्पादन लेखा परीक्षा एक स्वतंत्र सत्ता के कार्यक्रम, प्रकार्य, प्रचालन एवं प्रबन्धकीय प्रणाली की एक गहन परीक्षा है जो कि यह निर्धारित करती है कि क्या स्वतंत्र सत्ता उपलब्ध संसाधनों के नियोजन में मितव्ययिता, कुशलता एवं प्रभावशीलता प्राप्त कर रही है।

यह प्रतिवेदन अनुपालन लेखा परीक्षा द्वारा उठाए गए मामलों पर है और इसमें प्रतिवेदन में पूंजी और राजस्व अधिग्रहण के सम्बन्ध में निष्कर्ष, प्रणाली की प्रतिस्थापना/उन्नयन और निर्माण कार्य सेवाओं आदि का समावेश होता है। इस प्रतिवेदन में समीक्षित मामलों का कुल वित्तीय मूल्य 2650.34 करोड़ रूपए है। प्रतिवेदन में देश के सम्पूर्ण रक्षा बजट के एक भाग के रूप में वायु सेना, नौसेना, आर एण्ड डी (वायु सेना और नौसेना से सम्बन्धित) तथा तटरक्षक पर किए गए व्यय का सूक्ष्म वित्तीय विश्लेषण भी सम्मिलित है।

1.2 लेखा परीक्षा हेतु प्राधिकार

भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 तथा भारत के नियन्त्रक महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियाँ और सेवाओं की स्थिति) अधिनियम 1971 लेखापरीक्षा के क्षेत्र और सीमा को नियंत्रित करता है। लेखा परीक्षण का विस्तृत विवरण तथा प्रतिवेदन "लेखा परीक्षा और लेखे के विनियम 2007" में निहित है।

1.3 लेखा परीक्षा की योजना व आचरण

लेखा परीक्षा हेतु केंद्रित क्षेत्र को आधार-भूत प्रचलित इकाइयों में जोखिम के विश्लेषण से अति महत्वपूर्णता के आधार पर निर्धारित करके प्राथमिकता दी जाती है। किया गया व्यय, परिचालन महत्वपूर्णता, पिछले लेखापरीक्षा परिणाम तथा आंतरिक नियंत्रित मामले मुख्य तथ्यों में आते हैं जो कि जोखिमों की परिशुद्धता निर्धारित करते हैं। यह प्रयोग वार्षिक लेखापरीक्षा कार्यक्रम के नियमन का मार्ग निर्धारण करती है। लेखापरीक्षा हेतु चयन की गई इकाईयों की संख्या, उपलब्ध संसाधनों के साथ अत्यन्त जोखिम क्षेत्रों का मेल कराते हुए निर्धारित की जाती है। इसके अतिरिक्त, उच्च-मूल्य पूंजी अधिग्रहण और अधिप्राप्तियों का लेखा परीक्षण विशेष संवैधानिक समर्पित दलों द्वारा किया जाता है।

सामान्यतः, किसी भी लेखा परीक्षा प्रक्रिया में प्रारम्भिक स्तर में लेखापरीक्षा की जा रही इकाई के साथ परस्पर संवाद को प्रोत्साहित किया जाता है। लेखापरीक्षा निष्कर्ष, लेखा परीक्षा कार्य के अंत में विचार विमर्श के दौरान सूचित किए जाते हैं तथा स्थानीय लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/मामलों के विवरण के रूप में लिखित माध्यम से आगे बढ़ाए जाते हैं। लेखा परीक्षण की जा रही इकाई की प्रतिक्रिया पर विचार किया जाता है तथा परिणाम या तो लेखापरीक्षा प्रेक्षण का

निपटान या आगामी लेखापरीक्षा चक्र में अनुपालन हेतु संदर्भित किया जाता है। अति गंभीर अनियमितताओं में से कुछ को लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने हेतु संशोधित जाता संसाधित की जाती हैं जो कि संसद के प्रत्येक सदन में उनको प्रस्तुत करने से पहले, भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत राष्ट्रपति को प्रस्तुत किए जाते हैं।

वर्तमान में, इन दोनों कार्यालयों की लेखा परीक्षा में 850 इकाईयाँ समाविष्ट हैं। वर्ष 2011-12 के दौरान, 8,489 मानक दिवसों में 195 इकाइयों/फॉरमेशनों का लेखा परीक्षण किया गया था।

1.4 आंतरिक नियंत्रण तथा आंतरिक एवं बाह्य लेखापरीक्षा के मध्य समन्वय

रक्षा मंत्रालय के वित्तीय विभाग का प्रधान सचिव (रक्षा/वित्त)/ वित्तीय सलाहकार (रक्षा सेवाएं) (एफ ए डी एस) होता है जो कि रक्षा मंत्रालय को दिए जाने वाले सभी प्रस्तावों के वित्तीय निरीक्षण, पुनरीक्षण, सलाह तथा सहमति के लिए उत्तरदायी होता है। एफ ए डी एस साथ ही आंतरिक लेखापरीक्षा तथा रक्षा व्यय की गणना करने के लिए भी उत्तरदायी होता है। आंतरिक वित्तीय सलाह दोनो ही सेना मुख्यालय स्तर पर तथा साथ ही कमान मुख्यालय एवं अन्य इकाइयों के स्तरों पर उपलब्ध कराई जाती है। रक्षा लेखा विभाग के प्रमुख, महानियंत्रक रक्षा लेखा (सी जी डी ए) जो कि रक्षा मंत्रालय के वित्तीय सलाहकार के अधीन कार्य करता है, के द्वारा किए गए सामयिक आंतरिक लेखा परीक्षा को पुनः आंतरिक वित्तीय नियंत्रण द्वारा सहायता दी जाती हैं। प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा, वायु सेना और नौसेना, सी जी डी ए के अधीन कार्य करता है, क्रमानुसार देहरादून और मुम्बई में स्थित है। वे आंतरिक लेखापरीक्षा, इकाई स्तर पर वित्तीय सलाह तथा वायु सेना और नौसेना/तटरक्षक इकाईयों से प्राप्त सभी कार्मिक दावों, आपूर्तिओं एवं प्रदत सेवाओं के बिलों, निर्माण, मरम्मत कार्यों विविध शूल्कों आदि के बिलों की जॉच, भुगतानों और लेखा विधि के लिए उत्तरदायी हैं।

आंतरिक लेखापरीक्षा से यह अपेक्षित है कि वह रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया, नियमावलियों, कोड आदि में प्रतिज्ञापित नियमों, प्रक्रियाओं तथा विनियमों को लागू करने के लिए, सुनिश्चित करें। पी डी ए (ए एफ) और पी डी ए (एन) कार्यालय सक्रियता से लेखा परीक्षण एवं जांच पड़ताल में आंतरिक लेखापरीक्षा से सहयोग तथा समन्वय चाहता है। आंतरिक लेखा परीक्षकों को 100 प्रतिशत जाँच करनी पड़ती है। बाह्य/सांविधिक लेखा परीक्षा अपनी लेखा परीक्षण नमूना जाँच के आधार पर करता है। स्थानीय लेखापरीक्षा के आधार पर बाह्य लेखापरीक्षा द्वारा बनाया गया निरीक्षण प्रतिवेदन (आइ आर) को लेखा परीक्षण की जा रही इकाई तथा साथ ही साथ उनके आंतरिक लेखा परीक्षकों अर्थात रक्षा लेखा विभाग, को जारी किया जाता है। ये आइ आर आंतरिक लेखा परीक्षकों की राय सुनिश्चित करने के बाद अपने तार्किक निष्कर्षों के आधार पर

जारी किये जाते हैं। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित किए जाने वाले प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफों को रक्षा सचिव को प्रेषित किया जाता है। साथ ही साथ, सी जी डी ए को भी एक प्रति अग्रेषित की जाती है। एफ ए डी एस द्वारा जांचने करने के बाद ही मंत्रालय अपना प्रत्युत्तर उपलब्ध कराता है।

1.5 लेखा परीक्षा की गई इकाईयों की रूपरेखा

1.5.1 संगठन -आधारभूत उत्तरदायित्व

रक्षा मंत्रालय वित्त विभाग से विचार विमर्श करके सभी रक्षा सम्बन्धी मामलों पर शीर्ष स्तरीय नीतियाँ बनाता है। मंत्रालय को चार विभागों में बांटा गया है, नाम इस प्रकार हैं, रक्षा विभाग, रक्षा उत्पादन विभाग, अनुसंधान और विकास विभाग तथा भूतपूर्व सैनिकों के कल्याणार्थ विभाग। प्रत्येक विभाग का प्रधान एक सचिव होता है। रक्षा सचिव रक्षा विभाग के प्रधान के रूप में कार्य करता है तथा साथ ही उन विभागों के कार्यकलापों से समन्वय बनाने के लिए भी उत्तरदायी होता है।

भारतीय वायु सेना का प्रधान वायुसेना अध्यक्ष होता है। वायुसेना मुख्यालय (एयर हैडक्वॉटर) भारतीय वायु सेना का शीर्ष अंग तथा प्रमुख प्रबन्धकीय संगठन है। आई ए एफ के चरम और समग्र प्रशासकीय, परिचालन, वित्तीय, तकनीकी रखरखाव तथा नियंत्रण वायु मुख्यालय पर निर्भर है। आई ए एफ की परिचालन एवं रख-रखाव सम्बन्धी इकाई सामान्यतया विगों और स्क्वाड्रनों, संकेतक इकाईयों, बेस मरम्मत डिपो तथा उपस्कर डिपो में संस्थित है।

भारतीय नौसेना का प्रधान नौसेना अध्यक्ष होता है। नौसेना मुख्यालय (एन एच क्यू) भारतीय नौसेना का शीर्ष अंग तथा प्रमुख प्रबन्धकीय संगठन तथा नौसेना के कमान, नियंत्रण और प्रशासकीय कार्यों के लिए उत्तरदायी है। भारतीय नौसेना की परिचालन और प्रबन्धकीय इकाई-युद्ध पोतों एवं पनडुब्बियों बंदरगाहों, नौसैनिक जहाज मरम्मत यार्डों, उपकरण डिपो तथा सामग्री संगठनों में संस्थित हैं।

तटरक्षक देश के विशाल समुद्रीय तटों तथा समुद्रतटीय सम्पत्ति की सुरक्षा हेतु गठित किया गया था। महानिदेशक तटरक्षक, तटरक्षक का सामान्य निरीक्षण, निर्देशन तथा नियंत्रण कार्य सम्पादित करता है।

सैन्य अभियंता सेवाएं (एम ई एस) विस्तृत सरकारी निर्माण एजेन्सियों में से एक है। एम ई एस का प्रधान इंजीनियर-इन-चीफ होता है। एम ई एस सशस्त्र सेनाओं की संविदाएं करने,

निर्माण कार्य सेवाओं को लागू करने तथा विद्यमान भवनों के रख रखाव हेतु उत्तरदायी है। यह सेना मुख्यालय के इंजीनियर-इन-चीफ शाखा के अधीन कार्य करता है।

रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन सेवाओं द्वारा निर्धारित शस्त्र प्रणीलियों एवं उपस्कर के निर्माण की रूपरेखा और विकास को अभिव्यक्त जरूरतों तथा गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुसार, कार्यान्वित करता है। कुछ प्रयोगशालाएं विशिष्टतया वायु सेना एवं नौसेना को समर्पित हैं जैसे कि गैस टरबाइन एवं अनुसंधान स्थापना (जी टी आर ई), विद्युतकीय एवं रेडार विकास स्थापना, (एल आर डी ई) वाहित प्रणाली केन्द्र (सी ए बी एस) नौसेना विज्ञान और प्रौद्योगिकी प्रयोगशाला (एन एस टी एल), नौसेना भौतिक और समुद्र-विज्ञान प्रयोगशाला, (एन पी ओ एल) और नौसेना सामग्री अनुसंधान प्रयोगशाला (एन एम आर एल) आदि। साथ ही ये संगठन सेवा मुख्यालय को वैज्ञानिक सलाह देते हैं। ये रक्षा मंत्रालय के रक्षा अनुसंधान और विकास विभाग के अधीन कार्य करते हैं।

रक्षा लेखा विभाग का प्रधान रक्षा लेखा महानियंत्रक है, जो कि सशस्त्र सेना को वित्तीय सलाह एवं रक्षा सेवाओं की प्राप्तियां और व्यय के लेखों की गणना तथा साथ ही साथ रक्षा पेंशन की सेवा उपलब्ध कराता है।

1.6 लेखा परीक्षा की उल्लेखनीय आपत्तियां

कई वर्षों से लेखा परीक्षा ने रक्षा खण्ड के भारतीय वायु सेना, भारतीय नौ सेना, भारतीय तट रक्षक तथा समर्पित आर एण्ड डी परियोजनाओं से सम्बन्धित अति नाजुक क्षेत्रों पर अपनी राय दी है। इन आपत्तियों के प्रत्युत्तर में रक्षा मंत्रालय ने अपनी ओर से कई उपाय किए हैं। इसलिए अधिप्राप्ति खरीद प्रक्रियाओं में सुधार करने के लिए एक महत्वपूर्ण कार्यवाही करने के तौर पर मुख्यतया रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया और रक्षा अधिप्राप्ति नियम पुस्तिका का प्रारंभ तथा उनका लगातार नवीनीकरण है।

वर्तमान प्रतिवेदन रक्षा मंत्रालय के साथ-साथ सेवा संगठनों द्वारा पूंजीगत और राजस्व दोनों श्रेणियों के अंतर्गत अपनाई गई अधिप्राप्ति प्रक्रियाओं में महत्त्वपूर्ण कमियों/त्रुटियों को उजागर करती है। प्रतिवेदन ऐसे मामलों को उजागर करती है जहाँ निर्दिष्ट प्रक्रियाओं का विचलन हुआ है। अधिप्राप्ति प्रक्रिया में उचित योजना, कारगर मूल्य समझौता एवं उचित मानीटरिंग का अभाव था। संविदा के प्रारम्भ तथा सम्पन्न करने में विलम्ब के कारण, प्रौद्योगिकी के हस्तांतरण पर ₹272 करोड़ के निवेश के बावजूद वायुयान के उन्नयन हेतु सुविधा स्थापित नहीं की जा सकी (पैराग्राफ 2.2)। एक वायुयान की परिचालनत्मक क्षमता की वृद्धि हेतु ई डब्ल्यू सूट के विकास के लिए अनुचित निर्णय के कारण ₹156 करोड़ के निवेश बड़े पैमाने पर निष्फल रहा

(पैराग्राफ 2.1)। आई ए एफ का एयरोंइंजनों के दीर्घकालिक आवश्यकता प्रक्षेपित करने में असफलता के परिणाम स्वरूप ₹227 करोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ (पैराग्राफ 2.3)। ₹5.47 करोड़ की लागत पर अधिप्राप्त परीक्षकों की संविदा में कमीशनिंग क्लाज के शामिल न होने के कारण कमीशनिंग नहीं हो सकी (पैराग्राफ 3.2)। दूसरा मामला था एल सी यू के अधिग्रहण हेतु संविदा में लाभ के परिवर्तनीय प्रतिशत के शामिल नहीं होने से मैसर्स जी आर एस ई के ऊपर ₹40.96 करोड़ के उन्तोलन की हानि हुई। इसके अतिरिक्त संविदा में परियोजना प्रबंधन लागत की ओर ₹9 करोड़ का प्रावधान अनुचित था (पैराग्राफ 2.4)।

प्रतिवेदन में ऐसे मामलों का भी उल्लेख है जिनमे बहुत अधिक व्यय के बावजूद भी अधिप्राप्ति में देरी हुई या योजना में सिनर्जी के अभाव के कारण उनकी अधिप्राप्ति के विनिर्दिष्ट उद्देश्यों को हासिल नहीं किया जा सका। लेखा परीक्षा ने पाया कि रेडार रखने हेतु ₹2.23 करोड़ के संभार तंत्र का उपयोग अधिष्ठापन योजना में परिवर्तन के कारण नहीं किया जा सका (पैराग्राफ 3.4)। यह पता लगाया गया कि पुर्जो की अधिप्राप्ति के निर्णय में विलम्ब के साथ-साथ पनडुब्बी के रिफीट के साथ पूर्जो की एक ही समय मे नौ सेना की असफलता ने एक पनडुब्बी की रिफीट की गुणता एवं पूर्णता को प्रभावित किया। इसके अतिरिक्त, बाद की तिथि में 89 पूर्जो की अधिप्राप्ति से ₹18 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ (पैराग्राफ 4.1)। इनवर्टरों तथा निगरानी रेडार के साथ आई एन एस जी पी एस की अधिप्राप्ति के अन्तर्ग्रथन में भारतीय तटरक्षक की असफलता के परिणाम स्वरूप ₹2.87 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ (पैराग्राफ 5.2)।

संविदात्मक शर्तों के उल्लंघन तथा निर्देशों के अवमानना के उदाहरण भी पाये गये हैं। रियायती शुल्क के लाभ उठाने के संविदात्मक प्रावधान के पालन में मंत्रालय की असफलता के परिणाम स्वरूप आयकर का ₹69.40 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ (पैराग्राफ 3.7)। कॉफी की अधिप्राप्ति से निर्धारित प्रक्रिया में विचलन हुआ जिसने सम्भावित विक्रेताओं में सम (स्पर्धा क्षेत्र) को मना किया, परिणामस्वरूप ₹53 लाख का परिहार्य व्यय हुआ (पैराग्राफ 4.4)। इसी प्रकार, सी आई पी मुम्बई हवाई अड्डा आधार से एफ ओ वी एक्स-इटली पोत आधार तक सुपुर्दगी स्थान में परिवर्तन स्वीकार करने के नौसेना के अविवेकी निर्णय के कारण सज्जीकरण उपकरण के परिवहन पर ₹73 लाख का अतिरिक्त व्यय हुआ (पैराग्राफ 4.3)। संविदात्मक शर्तों के विपरीत, नौसेना संविदा में सुपुर्दगी की तिथियों को संशोधित करने में असफल रहा तथा इसके स्थान पर ₹37.98 करोड़ के एल डी को लौटाने हेतु पी सी डी ए (नौसेना) को सलाह दिया (पैराग्राफ 4.5)।

कई मामलों पर प्रकाश डाला गया है जहाँ विभाग के उपर अधिक सतर्कता एवं निर्णय लेने में तत्परता की आवश्यकता थी। ₹11 करोड़ के अतिरिक्त परीक्षण उपकरण की अधिप्राप्ति परिहार्य थी क्योंकि वेस मरम्मत स्तर की संविदा की स्थापना हेतु परीक्षण उपकरण पहले ही अधिप्राप्त कर लिए गऐ थे (पैराग्राफ 3.1)। अप्रैल 2012 से सितम्बर 2012 तक यान्त्रिक परिवहन निदेशालय (डी एम टी) वायुसेना मुख्यालय तथा उनके अन्तर्गत यूनिटों के विस्तृत लेखा परीक्षा के दौरान, लेखा परीक्षा ने पाया कि आपरेशन पराक्रम के पश्चपट में (2007) ₹132.09 करोड़ की लागत पर 408 वायुयान सपोर्ट वाहनों (ए एस वी) की अधिप्राप्ति नहीं हुई। इसके बावजूद, एस यू-30 यूनिटों के लिए ₹6.63 करोड़ मूल्य के 37 वेपन लोडर ट्रालियों की अधिप्राप्ति को अयोग्य पाया गया, जिसके द्वारा अनिवार्य ए एस वी की इन यूनिटों को वंचित किया (पैराग्राफ 3.3)। बिना फैक्ट्री स्वीकारिता परीक्षण,नौसेना द्वारा ₹1.94 करोड़ की लागत पर अधिप्राप्त अक्रियात्मक वातानुकूलित प्लांट की स्वीकार्यता से अगस्त 2009 में इसके स्थापना से लगातार ये अनुपयुक्त रहे। प्लांट ने अधिकाधिक संख्या में कमियों का लगातार सामना किया तथा अभी भी कमीशन होना था, जो जलयान पर वास योग्यता को बुरी तरह प्रभावित किया (पैराग्राफ 4.2)। नौसेना की के तलमार्जन हेतु संविदा में विलम्ब के साथ-साथ यह तथ्य कि रखरखाव तलमार्जन 2010 के उच्च मानसून के दौरान संचालित करने से ₹33.91करोड़ का निष्फल व्यय हुआ (पैराग्राफ 4.6)। भारतीय नौसेना गोतादल दिल्ली पर कमजोर नियंत्रण और सरकारी अभिलेखों में जालसाजी, नौसेना गोताखोरों द्वारा गोताखोरी अभ्यास करने हेतु सज्जित के कारण 196 नौसेना गोताखोरों को डुबकी धन के रूप में ₹10.24 लाख का गलत भुगतान हुआ जिसे अब वसूल किया जा रहा है (पैराग्राफ 4.9)। नौसेना द्वारा आई एस डी ए के भुगतान नियमितीकरण से सम्बन्धित नौसेना द्वारा सरकारी आदेश के गलत अर्थ निकालने, के कारण ₹3.29 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ (पैराग्राफ 4.11)। भारतीय तटरक्षक मुख्यालय में दो निदेशालयों के बीच समन्वय के अभाव के कारण उम्रदराजपोत आई सी जी एस विक्रम का लघु रिफीट हुआ यद्यपि यह सेवा से हटाने के लिए चिन्हित था। बदले में इससे लघु रिफिट पर ₹5.66 करोड़ को परिहार्य व्यय हुआ (पैराग्राफ 5.1)। भारतीय तटरक्षक प्राधिकार ने भी अग्रिम आप्शोर पैट्रोल वेसेल के लिए विकल्प खण्ड को सावधानी से प्रयोग नहीं किया जिससे ₹1.75 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ (पैराग्राफ 5.3)।

प्रतिवेदन कार्य सेवाओं को मजबूत करने की आवश्यकता पर भी प्रकाश डालता है। निर्धारित मानकों की अवहेलना करते हुए कार्यों की स्वीकृति के उदाहरण लाये गये हैं। लेखा परीक्षा ने ₹693.39 करोड़ मूल्य के दस रनवे सतहीकरण परियोजनाओं से सम्बन्धित कागजात की

संवीक्षा की और रनवे सतहीकरण के लिए कार्य की स्वीकृति एवं निष्पादन तथा ब्लास्ट पैनों में शामिल समय और ज्यादा लागत में विलम्ब पाया। तीन वायुसेना स्टेशनों पर रनवे युद्धक वायुयान के परिचालन हेतु ठीक नहीं थे (पैराग्राफ 3.5)। वायुसेना मुख्यालय ने राजस्व प्राधिकारियों से सहमति प्राप्त किए बिना विद्युत लाइनों के पुनः लगाने की संस्वीकृति प्रदान की जिससे ₹6.14 करोड़ की निधि अवरूद्ध हुई (पैराग्राफ 3.6)। नौसेना स्टेशन करंजा में शापिंग कॉम्पलैक्स रक्षा सेवाओं हेतु आवासमान (एस ए डी एस) 1983 के प्रावधानों के विपरीत ₹2.87 करोड़ की अनुमानित लागत पर बनाया गया (पैराग्राफ 4.7)। हैंगर के अप्राप्तता के कारण वायुयान के परिचालनात्मक तैयारी को प्रभावित करने के अतिरिक्त संविदाकार के अनुचित चयन और हैंगर के त्रुटिपूर्ण डिजाइन के परिणाम स्वरूप ₹6.72 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ (पैराग्राफ 4.8)। आई ए एफ कर्मियों को भत्तों के अनियमित भुगतान के कारण ₹2.09 करोड़ की वसूली की गई तथा निर्धारित हानिपूर्ति हमारे दृष्टान्त पर फर्मों से प्रभावित किया गया (पैराग्राफ 3.10 एवं 4.10)।

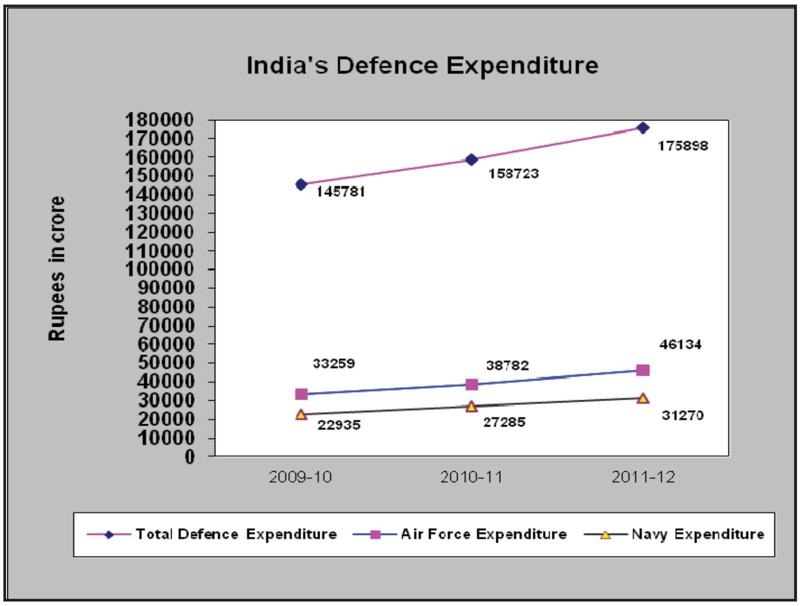
1.7 वायुसेना और नौसेना से सम्बन्धित वित्तीय पहलू

भारत का रक्षा बजट विस्तृत रूप से राजस्व और पूंजी व्यय के अन्तर्गत श्रेणीबद्ध है। राजस्व व्यय में वेतन एवं भत्ते, भण्डार, परिवहन तथा निर्माण कार्य सेवाएं आदि सम्मिलित हैं जबकि पूंजी व्यय में नए शस्त्रों एवं गोला बारूद का अधिग्रहण और अप्रचलित भण्डारों को प्रतिस्थापन करने में आने वाला व्यय समावेशित है।

रक्षा व्यय वर्ष 2010-11 में ₹1,58,723 करोड़ की तुलना में वर्ष 2011-12 में 10.82 प्रतिशत की दर से ₹1,75,898 करोड़ तक बढ़ गया। *वर्ष 2011-12 में रक्षा* सेवाओं के कुल व्यय में वायु सेना और नौसेना की हिस्सेदारी क्रमशः ₹46,134 करोड़ तथा ₹31,270 करोड़ थी जो कि संयुक्त रूप से कुल व्यय का लगभग 44 प्रतिशत भाग संस्थापित होता है।

1.7.1 रक्षा व्यय

रक्षा व्यय में, जिसका उपरोक्त चित्रण किया गया है, सेवानिवृत्त रक्षा कार्मिकों को भुगतान की गई तथा रक्षा लेखा संगठन, रक्षा राज्य संगठन, रक्षा मंत्रालय का सचिवालय तथा रक्षा जलपान गृहों तथा तट रक्षक संगठन पर किए गए व्यय सम्मिलित नहीं है। जी डी पी के प्रतिशत के रूप में, रक्षा व्यय इस अवधि में 2.12 प्रतिशत से 1.83 प्रतिशत तक नीचे की ओर झुका हुआ दर्शाता है।



इतिवृत्त, राजस्व व्यय रक्षा बजट का बहुत बड़ा भाग होता है। कुल रक्षा व्यय में से राजस्व रक्षा व्यय की सहभागिता 2009-10 में 64.94 प्रतिशत से 2011-12 में 61.40 प्रतिशत तक कम हो गया, जबकि इन्ही वर्षों की अवधि में पूंजीगत व्यय की सहभागिता 35.06 प्रतिशत से 38.60 प्रतिशत तक बढ़ गया जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

रक्षा व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वार्षिक व्यय			पिछले वर्ष से बढ़ा प्रतिशत	सी.जी.ई. के प्रतिशत के रूप में व्यय	जी.डी.पी. के प्रतिशत के रूप में व्यय
	राजस्व	पूंजीगत	योग			
2009-10	94,669	51,112	1,45,781	23.53	13.84	2.19
2010-11	96,667	62,056	1,58,723	08.87	12.87	1.98
2011-12	1,07,996	67,902	1,75,898	10.82*	13.10	1.90

* सी.जी.ई. - केन्द्र सरकार का व्यय

1.7.2. वायु सेना और नौसेना का व्यय

वर्ष 2009-12 के बीच भारतीय वायु सेना और नौसेना द्वारा किया गया कुल व्यय कुल रक्षा बजट के 38.55 एवं 44 प्रतिशत के मध्य वर्गीकृत किया गया है। वर्ष 2011-12 में पिछले वर्षो की तुलना में जबकि वायु सेना का व्यय ₹38,782 करोड़ से ₹46,134 करोड़ तक 18.96 प्रतिशत की दर से बढ़ा तथा नौसेना का व्यय 14.60 प्रतिशत की दर से ₹27,285 करोड़ से ₹31,270 करोड़ तक बढ़ गया। रक्षा व्यय का वितरण निम्नलिखित तालिका में वर्णित है:-

(₹ करोड़ में)

वर्ष	रक्षा व्यय का वितरण						
	थल सेना	वायु सेना	नौसेना	आयुध फैक्टरी	आर. एण्ड डी	अन्य	योग
2009-10	77,556	33,259	22,935	3,521	8,510	Nil	1,45,781
2010-11	80,830	38,782	27,285	1,532	10,197	97	1,58,723
2011-12	86,803	46,134	31,270	1,717	9,938	36	1,75,898

1.7.3 वायु सेना का व्यय

वायु सेना के व्यय का विस्तृत सारांश निम्नवत् है-

वायु सेना का व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	योग	पिछले वर्ष से परिवर्तित प्रतिशत	कुल रक्षा व्यय के प्रतिशत के रूप मे व्यय	राजस्व	पूंजीगत
2009-10	33,259	(+)11.45	22.81	14,708	18,551
2010-11	38,782	(+)16.60	24.43	15,179	23,603
2011-12	46,134	(+)18.96	26.23	17,322	28,812

1.7.3.1 पूंजीगत व्यय

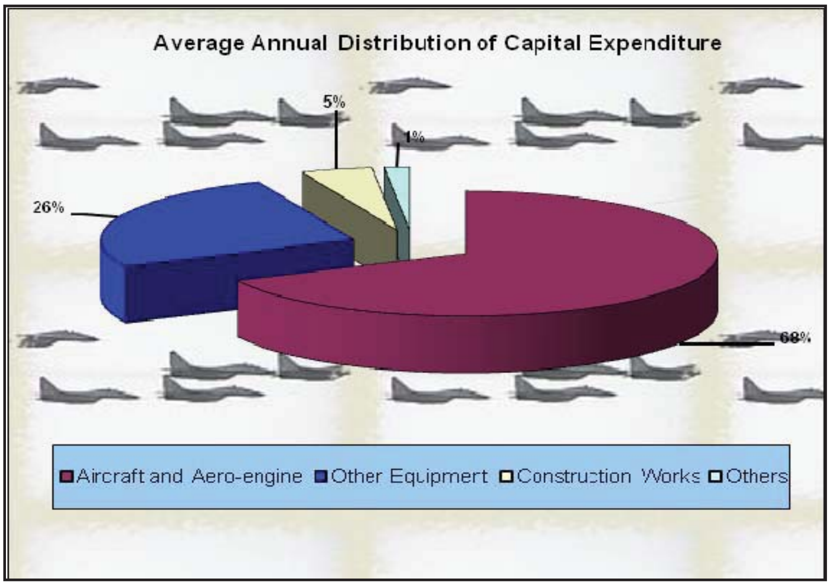
वर्ष 2009-10 से 2011-12 के दौरान वायु सेना का पूंजीगत व्यय लगभग 55.31 प्रतिशत से बढ़ गया। पूरी अवधि में, पूंजीगत व्यय 2009-10 में ₹18,551 करोड़ से 2011-12 में ₹28,812 करोड़ बढ़ा।

भारतीय वायु सेना का पूंजीगत व्यय मुख्यतः नए वायुयान के अधिग्रहण तथा विधमान वायुयान के आधुनिकीकरण/उन्नयन में हुआ था। पिछले तीन वर्षो में (2009-10 से 2011-12) भारतीय वायुसेना के लिए विभिन्न श्रेणियों में व्यय का औसत वार्षिक वितरण तालिका व ग्राफ के नीचे प्रदर्शित हैः-

पूंजीगत व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वायुयान व एयरो इंजन	निर्माण कार्य	अन्य उपस्कर	विविध	योग
2009-10	12,097	905	5,317	232	18,551
2010-11	16,094	1,158	6,039	312	23,603
2011-12	20,274	1,153	6,788	597	28,812



1.7.3.2 राजस्व व्यय

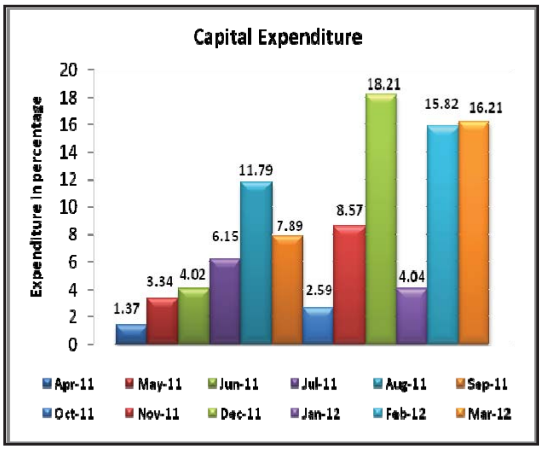
2009-10 से 2011-12 के दौरान भारतीय वायुसेना का राजस्व व्यय 17.77 प्रतिशत की दर से वर्ष 2009-10 के ₹14,708 करोड़ से वर्ष 2011-12 में ₹17,322 करोड़ हो गया। क्रमशः भारतीय वायुसेना का राजस्व व्यय मुख्यतः सामग्रियों और विशेष परियोजनाओं, परिवहन, निर्माण कार्य और वेतन व भत्तों पर खर्च किया गया। पिछले तीन वर्षों का विभिन्न श्रेणियों में व्यय का औसतन वार्षिक वितरण नीचे प्रदर्शित हैः-

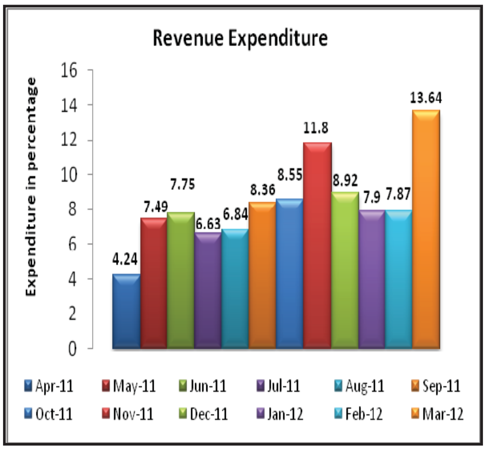
राजस्व व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वेतन एवं भत्ते	सामग्री एवं विशेष परियोजना	निर्माण कार्य	परिवहन	विविध	योग
2009-10	6,971 (47%)	5,640 (38%)	1,560 (11%)	358 (3%)	179 (1%)	**14,708**
2010-11	6,856 (45%)	5,775 (38%)	1,692 (11%)	620 (4%)	236 (2%)	**15,179**
2011-12	7,532 (44%)	6,931 (40%)	1,800 (10%)	763 (4%)	296 (2%)	**17,322**

2011-12 के दौरान पूंजीगत और राजस्व व्यय के प्रवाह को नीचे दर्शाया गया हैः-





व्ययों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि दिसम्बर 2011 माह में पूंजीगत व्ययों में उल्लेखनीय वृद्धि हुई थी। भारतीय वायुसेना ने केवल दिसम्बर 2011 माह में कुल पूंजीगत व्ययों का लगभग 18.21 प्रतिशत तथा केवल मार्च 2012 में 16.21 प्रतिशत और वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में 36.06 प्रतिशत व्यय किया। यह भारतीय वायुसेना द्वारा व्यय का खराब प्रबंधन दिखाता है जो कि वित्त मंत्रालय के मार्ग निर्देशों का विचलन है जिसके अनुसार मार्च माह के दौरान व्यय बजट प्राकलनों के 15 प्रतिशत तक सीमित होना चाहिए, और अंतिम तिमाही में बजट प्राकलनों के एक तिहाई से अधिक नहीं होना चाहिए। राजस्व व्ययों में वर्ष के दौरान विभिन्न महीनों में काफी उतार-चढ़ाव रहा। राजस्व व्ययों में विभिन्न महीनों में भी काफी उतार-चढ़ाव रहा।

1.7.4 भारतीय नौसेना का व्यय

नौसेना के व्यय का विस्तृत सारांश निम्नवत है-

नौसेना का व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	योग	पिछले वर्ष से परिवर्तित प्रतिशत	कुल रक्षा व्यय के प्रतिशत के रूप में	राजस्व	पूंजीगत
2009-10	22,935	(+)31.76	15.73	9,587	13,348
2010-11	27,285	(+)18.96	17.19	10,145	17,140
2011-12	31,270	(+)14.60	17.78	12,059	19,211

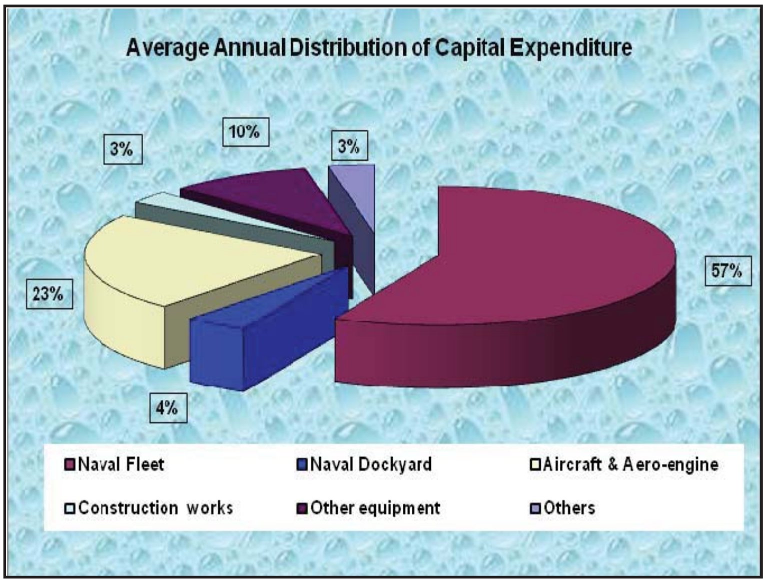
1.7.4.1 पूंजीगत व्यय

नौसेना का पूंजीगत व्यय मुख्यतः अधिग्रहण/निर्माण/उन्नयन हेतु 12.08 प्रतिशत तक बढ़ गया। पिछले तीन वर्षों में विभिन्न श्रेणियों में औसतन वार्षिक वितरण तालिका व ग्राफ में दर्शाया गया हैः

पूंजीगत व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	नौसैनिक बेड़े	नौसेनिक बन्दरगाह	वायुयान तथा एरो-इंजिन	निर्माण कार्य	अन्य उपस्कर	अन्य	योग
2009-10	7,460	720	3,603	308	868	389	13,348
2010-11	10,620	720	3,187	637	1,578	398	17,140
2011-12	10,320	648	4,336	515	2,583	809	19,211



1.7.4.2 राजस्व व्यय

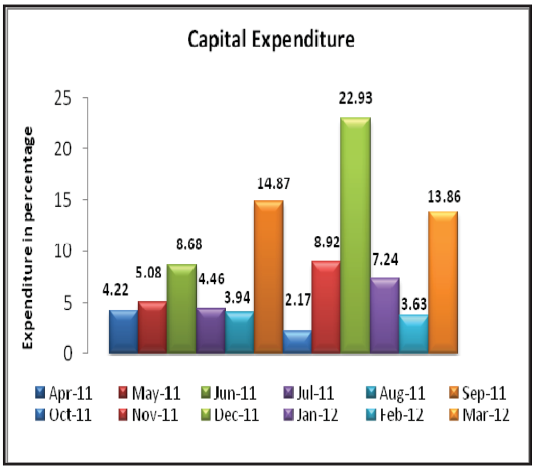
वर्ष 2009-10 से 2011-12 की अवधि में राजस्व व्यय 25.78 प्रतिशत की दर से ₹9,587 करोड़ से ₹12,059 करोड़ तक बढ़ गया। नौसेना के राजस्व व्यय को मुख्यतः व्यय भण्डारों और विशेष परियोजना परिवहन, निर्माण कार्य, वायुयान वाहक/जलपोत अन्य युद्ध पोत की मरम्मत/रिफीट, वेतन एवं भत्तों, पर किया गया। पिछले तीन वर्षों में विभिन्न श्रेणियों में व्यय का औसतन वार्षिक वितरण नीचे तालिका में दर्शाया गया हैः

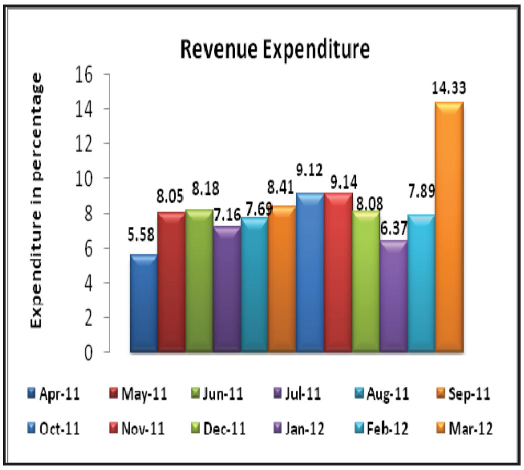
राजस्व व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वेतन एवं भत्ते	सामग्री	निर्माण कार्य	परिवहन	मरम्मत एवं रिफीट	विविध	योग
2009-10	3,971 (41%)	2,957 (31%)	645 (7%)	233 (2%)	572 (6%)	1,209 (13%)	**9,587**
2010-11	3,731 (37%)	3,437 (34%)	701 (7%)	288 (2%)	606 (6%)	1,382 (14%)	**10,145**
2011-12	4,508 (37%)	4,173 (35%)	763 (6%)	353 (3%)	768 (6%)	1,494 (12%)	**12,059**

वर्ष 2010-11 के दौरान पूंजीगत व राजस्व व्यय के प्रवाह को नीचे दर्शाया गया है:





व्ययों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि दिसम्बर 2011 माह में भारतीय नौसेना द्वारा पूंजीगत व्ययों का एक बड़ा भाग खर्च किया गया। उल्लेखनीय वृद्धि हुई थी। नौसेना ने दिसम्बर 2011 माह में कुल पूंजीगत व्ययों का लगभग 22.93 प्रतिशत और वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में 24.73 प्रतिशत व्यय किया।

1.8 तटरक्षक संगठन

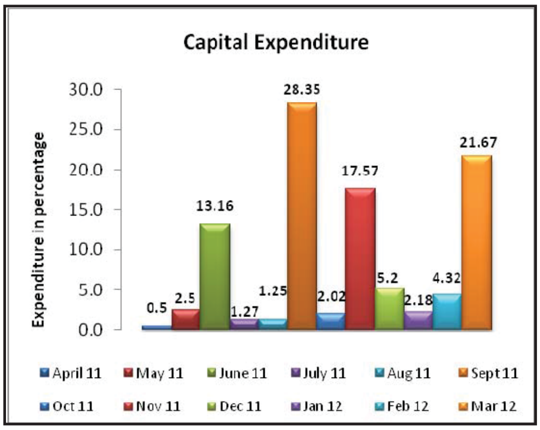
2009-10 से 2011-12 तक की अवधि के दौरान किए गए बजटीय आबंटनों तथा व्यय का सारणीकरण निम्नलिखित है:

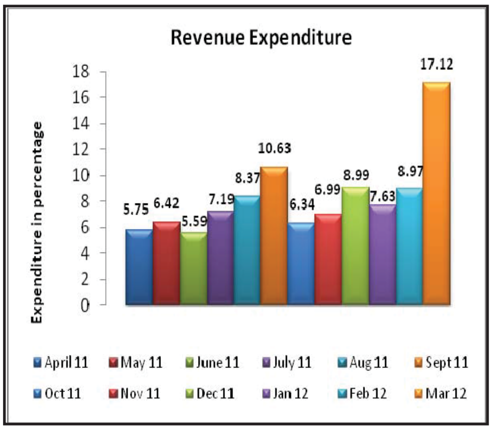
तटरक्षक व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्राकलन			अंतिम अनुदान/ विनियोजन	व्यय			बजट प्राकलनों का प्रतिशत जो उपयोग नहीं किया जा सका
	पूंजीगत	राजस्व	योग		पूंजीगत	राजस्व	योग	
2009-10	1,300.42	604.37	1,904.79	1,525.72	908.05	621.10	1,529.15	19.72
2010-11	1,100.00	882.45	1,982.45	2,016.06	1200.78	813.57	2,014.36	(-) 01.61
2011-12	1,600.00	890.94	2,490.94	2,532.88	1,575.38	925.84	2,501.22	(+) 0.41

वर्ष 2011-12 के दौरान पूंजीगत व राजस्व व्यय के प्रवाह को नीचे दर्शाया गया है:





व्ययों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि मार्च 2012 माह में तटरक्षक द्वारा पूंजीगत व्ययों का एक बड़ा भाग खर्च किया गया। तटरक्षक ने केवल मार्च 2012 माह में कुल पूंजीगत व्ययों का लगभग 21.67 प्रतिशत और वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में 28.17 प्रतिशत व्यय किया। यह तटरक्षक द्वारा अपनाये गये कमजोर वित्तीय प्रबंधन को दर्शाता है। राजस्व व्ययों में विभिन्न महीनों में भी काफी उतार चढ़ाव रहा।

1.9 वायु सेना, नौसेना तथा तटरक्षक की प्राप्तियाँ

2011-12 को समाप्त तीन वर्षों की अवधि में वायु सेना एवं नौसेना तथा तटरक्षक से सम्बन्धित प्राप्तियाँ तथा पुनः प्राप्तियों का विवरण जो कि उन्होंने अन्य संगठनों/विभागों की सेवाओं में उपलब्ध कराए थे, नीचे सारणी में दिए गए हैः

राजस्व प्राप्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वायु सेना, के सम्बन्ध में प्राप्ति तथा वसूली	नौसेना के सम्बन्ध में प्राप्ति तथा वसूली	तट रक्षक के सम्बन्ध में प्राप्ति तथा वसूली
2009-10	468.13	241.30	31.09
2010-11	592.92	175.00	13.33
2011-12	619.38	200.00	06.73

1.10 विनियोजन एवं व्यय

वायु सेना तथा नौसेना के सम्बन्ध में 2009-10 से 2011-12 की अवधि में विनियोजन एवं व्यय की सारांशकृत स्थिति को निम्नांकित सारणी में प्रतिबिम्बित किया गया हैः-

विनियोजन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

	अंतिम अनुदान	वास्तविक व्यय	कुल अधिक्य/ बचत (+) / (-)	अंतिम अनुदान	वास्तविक व्यय	कुल अधिक्य बचत (+) / (-)	अंतिम अनुदान	वास्तविक व्यय	कुल अधिक्य/ बचत (+) / (-)
वायु सेना									
राजस्व	2009-2010			2010-11			2011-12		
पारित	15,271.84	14,707.05	(-)564.79	15,802.41	15,177.70	(-) 624.71	16,753.53	17,321.43	(+)567.90
भारित	2.91	1.170	(-)1.74	2.13	1.00	(-) 1.13	3.23	0.58	(-)2.65
पूंजीगत									
पारित	18,624.97	18,542.76	(-)82.21	23537.99	23575.91	(+) 37.92	28,253.82	28,766.24	(+)512.42
भारित	11.10	8.01	(-)3.09	26.77	27.66	(+) 0.89	51.36	45.84	(-)5.52
कुल	**33,910.82**	**33,258.99**	(-) **651.83**	**39,369.30**	**38,782.27**	**(-) 587.03**	**45,061.94**	**46,134.09**	(+)1,072.15

नौ सेना									
राजस्व	2009-2010			2010-11			2011-12		
पारित	9,435.70	9,586.21	(+)150.51	10002.52	10141.36	(+)138.84	12,335.02	12,057.82	(-)277.2
भारित	4.23	0.88	(-)3.35	7.45	3.33	(-)4.12	11.91	0.91	(-)11.00
पूंजीगत									
पारित	13,284.33	13,272.36	(-)11.97	16898.32	17136.09	(+) 237.77	17,920.69	19,210.86	(+)1,290.17
भारित	74.87	75.45	(+) 0.58	6.95	4.08	(-)2.87	1.45	0.66	(-)0.79
कुल	**22,799.13**	**22,934.90**	**(+) 135.77**	**26915.24**	**27284.86**	**(+)369.62**	**30,269.07**	**31,270.25**	**(+)1,001.18**

प्रत्येक तीन वर्षों के रक्षा सेवाओं के विनियोजन लेखों का विश्लेषण, संध सरकार लेखे, सम्बन्धित वर्षों के भारत के नियंत्रक-महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन में सम्मिलित हैं।

1.11 लेखा परीक्षा का प्रभाव

1.11.1 ड्राफ्ट आडिट पैराग्राफों पर मंत्रालयों/विभागों का प्रत्युत्तर

लोक लेखा समिति (पी ए सी) की सिफारिशों के आधार पर, वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) ने जून 1960 में सभी मंत्रालयों को अनुदेश जारी किए कि भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में सम्मिलित किए जाने वाले प्रस्तावित ड्राफ्ट आडिट पैराग्राफों पर अपना प्रत्युत्तर छः सप्ताह के अन्दर भेज दें।

इस प्रतिवेदन में सम्मिलित करने के लिए प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफों को सचिव, रक्षा मंत्रालय को अर्धशासकीय पत्रों द्वारा जनवरी 2013 तथा अगस्त 2013 के दौरान भेजा गया। इसमें लेखा परीक्षा निष्कर्षों की ओर उनका ध्यान आकर्षित किया गया और मंत्रालय से निर्दिष्ट छः सप्ताहों के अन्दर अपना प्रत्युत्तर भेजने का निवेदन किया गया।

लोक लेखा समिति के दृष्टान्त पर वित्त मंत्रालय द्वारा जारी उपरोक्त अनुदेशों के बावजूद रक्षा मंत्रालय ने प्रतिवेदन में सम्मिलित 29[1] पैरोग्राफों में से 18 पैराग्राफों का उत्तर नहीं दिया। अतः, इन पैराग्राफों के बारे में मंत्रालय की टिप्पणी सम्मिलित नहीं की जा सकी।

[1] इस प्रतिवेदन के अध्याय I मे निहित परिचात्मक टिप्पणी को रक्षा मंत्रालय को उनकी टिप्पणी के लिए प्रेषित नहीं किया गया था।

1.11.2 पूर्व प्रतिवेदनों के लेखा परीक्षा पैराग्राफों पर की गई कार्रवाई

विभिन्न लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों में उल्लिखित सभी मामलों के सम्बन्ध में कार्यपालिका की जवाबदेही निश्चित करने हेतु लोक लेखा समिति ने इच्छा व्यक्त की, कि 31 मार्च 1996 और उसके बाद समाप्त वर्ष के लिए लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों में उल्लिखित सभी पैराग्राफों पर संसद में प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने के चार माह के भीतर कार्रवाई टिप्पणी, लेखा परीक्षा द्वारा जाँच कराकर, प्रस्तुत कर दिया जाये।

वायुसेना एवं नौसेना और तटरक्षक के सम्बन्ध में लेखा परीक्षा पैराग्राफ पर प्रतीक्षित कार्रवाई टिप्पणियों के 31 दिसम्बर 2013 के पुनरीक्षण से विदित हुआ कि मंत्रालय ने मार्च 2011 को समाप्त वर्ष तक की लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित सभी पैराग्राफों पर अरम्भिक की गई कार्रवाई पर टिप्पणी प्रस्तुत कर दी थी।

1.11.3 निष्कर्ष

पूर्व प्रतिवेदनों के निष्कर्षों के परिणाम स्वरूप रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया में विविध प्रक्रियात्मक परिवर्तन के साथ ही साथ लेखा परीक्षा सत्ता के परिचालन में व्यवस्थित परिवर्तन हुआ। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक वर्ष की लेखा परीक्षा बचतों तथा वसूलियों के रूप में भी परिणाम भी देती है। 2009-10 से 2011-12 तक की अवधि में, ₹62.43 करोड़ की सीमा तक वसूली (चालू लेखा परीक्षा प्रतिवेदन के सम्बन्ध में ₹2.09 करोड़) तथा ₹2.64 करोड़ की सीमा तक बचत लेखा परीक्षा के दृष्टांत पर की गयी।