

परिचय

1.1 लेखापरीक्षित सत्त्वों की रूपरेखा

यह प्रतिवेदन भारतीय वायुसेना (आईएएफ) के वित्तीय लेन-देनों और आईएएफ से संबंधित निम्नलिखित संगठनों के संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा से उद्भूत विषयों से संबंधित है:-

- रक्षा मंत्रालय (एमओडी)
- रक्षा लेखा विभाग (डीएडी)
- सैन्य अभियांत्रिक सेवाएँ (एमईएस)
- रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डीआरडीओ) तथा उसकी मुख्यतः आईएएफ से संबंधित प्रयोगशालाएँ

भारतीय वायुसेना के नेतृत्व वायुसेना प्रमुख द्वारा किया जाता है। आईएएफ का समग्र प्रशासनिक, परिचालनात्मक, वित्तीय, तकनीकी अनुरक्षण तथा नियंत्रण वायुसेना मुख्यालय के पास है। भारतीय वायुसेना की सात कमानें हैं, जिसमें से पाँच परिचालनात्मक तथा दो कार्यात्मक कमान (एक प्रशिक्षण कमान तथा एक अनुरक्षण कमान) हैं। आईएएफ की परिचालनात्मक तथा अनुरक्षण इकाईयों में सामान्यतः विंग एवं स्क्वाड्रन, संकेतक इकाईयाँ, बेस मरम्मत डिपो तथा उपकरण डिपो शामिल हैं।

रक्षा लेखा विभाग, रक्षा लेखा महानियंत्रक के नेतृत्व में रक्षा पेंशन के साथ-साथ रक्षा सेवाओं के व्यय तथा प्राप्तियों के लेखांकन हेतु उत्तरदायी है, और वित्तीय परामर्श के संबंध में सेवाएँ भी प्रदान करता है।

सैन्य अभियांत्रिक सेवाएँ (एमईएस) आईएफ सहित सैन्य सेवाओं को इंजीनियरिंग सहायता प्रदान करता है। यह लगभग ₹9,000 करोड़ के वार्षिक बजट के साथ सबसे बड़ी सरकारी निर्माण एजेंसियों में से एक है। इंजीनियर-इन-चीफ, एमईएस के प्रमुख हैं।

रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डीआरडीओ) सैन्य सेवाओं द्वारा व्यक्त की गई आवश्यकताओं तथा गुणात्मक अपेक्षाओं के अनुसार शस्त्र प्रणालियों तथा उपकरणों का डिज़ाइन तथा विकास करता है। इसकी 52 प्रयोगशालाएँ हैं जिनमें से नौ सामान्यतः वायुसेना को सेवाएं प्रदान करती हैं।

1.2 लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार

भारत के संविधान के अनुच्छेद 149, भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 तथा लेखापरीक्षा और लेखा के विनियम 2007, लेखापरीक्षा एवं लेखापरीक्षा की विस्तृत कार्यप्रणाली तथा प्रतिवेदन हेतु प्राधिकार देते हैं।

प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा, वायुसेना [पीडीए(एएफ)], नई दिल्ली (दो शाखा कार्यालय बेंगलूरु तथा देहरादून सहित) वायुसेना तथा अन्य संबंधित संगठनों की लेखापरीक्षा हेतु उत्तरदायी है।

1.3 लेखापरीक्षा पद्धति तथा प्रक्रिया

लेखापरीक्षा की प्राथमिकता जोखिमों के विश्लेषण तथा मूल्यांकन द्वारा इसलिये तय होती है, ताकि महत्वपूर्ण प्रचालन इकाईयों की अत्यधिक महत्ता निर्धारित की जा सके। किया गया व्यय, परिचालन महत्वपूर्णता, पिछले लेखापरीक्षा परिणाम तथा आंतरिक नियंत्रण की क्षमता वे मुख्य कारक हैं, जो जोखिमों की गंभीरता निर्धारित करते हैं। जोखिम निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा करने हेतु वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तैयार की जाती है।

किसी सत्व/इकाई के लेखापरीक्षा निष्कर्ष, स्थानीय नमूना लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/मामलों के विवरण के माध्यम से सूचित किए जाते हैं। लेखापरीक्षित इकाई के उत्तर पर विचार किया जाता है जिसके परिणामस्वरूप या तो लेखापरीक्षा आपत्तियों का निपटान किया जाता है या आगामी लेखापरीक्षा चक्र में अनुपालन हेतु संदर्भित किया जाता है। गंभीर अनियमितताओं को ड्राफ्ट पैराग्राफ के रूप में सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने हेतु आगे बढ़ाया जाता है, जो कि संसद में प्रस्तुत करने के लिए, भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत की जाती हैं। निष्पादन लेखापरीक्षाएं ढाँचागत अभ्यास के माध्यम से लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र को परिभाषित करने, एंटी कांफ्रेंस करने, इकाईयों की सैंपलिंग, एग्जीट कांफ्रेंस, प्रारूप प्रतिवेदन पर फीडबैक का समावेशन तथा अंतिम प्रतिवेदन को जारी करके की जाती हैं।

1.4 रक्षा बजट

रक्षा बजट व्यापक रूप से राजस्व तथा पूँजीगत व्यय के तहत वर्गीकृत है। यद्यपि राजस्व व्यय में वेतन एवं भत्ते, भंडार, यातायात तथा कार्य सेवाएँ इत्यादि, शामिल हैं, पूँजीगत व्यय नए शस्त्र व गोला-बारूद तथा पुराने भंडारों के प्रतिस्थापन को कवर करता है।

2011-12 से 2015-16 के दौरान रक्षा व्यय के विवरण नीचे तालिका 1.1 में विनिर्दिष्ट हैं :-

तालिका 1.1 - कुल रक्षा बजट आवंटन तथा वास्तविक व्यय

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	वर्ष				
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
अंतिम अनुदान	1,78,891	1,98,526	2,17,649	2,54,000	2,64,142
वास्तविक व्यय	1,75,898	1,87,469	2,09,789	2,37,394	2,43,534

स्रोत: रक्षा सेवाओं के वर्षानुसार विनियोजन लेखे

विगत वर्षों में रक्षा व्यय में 2011-12 में ₹1,75,898 करोड़ से 2015-16 में ₹2,43,534 करोड़ तक 38.45 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज हुई। विगत वर्ष की तुलना में, रक्षा व्यय में 2.58 प्रतिशत अर्थात् 2014-15 में ₹2,37,394 करोड़ से 2015-16 में ₹2,43,534 करोड़ तक वृद्धि हुई।

1.5 भारतीय वायुसेना का बजट एवं व्यय

भारतीय वायुसेना के संबंध में वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान विनियोजन तथा व्यय की संक्षिप्त स्थिति नीचे दी गई तालिका 1.2 में विनिर्दिष्ट है :-

तालिका 1.2 : विनियोजन तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण		वर्ष				
		2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
अंतिम अनुदान	पूँजीगत	28,305	32,735	38,679	26,536	30,792
	राजस्व	16,757	18,329	19,983	23,186	24,302
	कुल	45,062	51,064	58,662	49,722	55,094
आईएफ का वास्तविक व्यय	पूँजीगत	28,812	32,980	38,585	32,796	31,198
	(प्रतिशत)	(62.45)	(64.52)	(65.68)	(59.11)	(58.81)
	राजस्व	17,322	18,138	20,160	22,685	21,849
(प्रतिशत)	(37.55)	(35.48)	(34.32)	(40.89)	(41.19)	
कुल	46,134	51,118	58,745	55,481	53,047	
अधिकता (+) / बचत (-)	पूँजीगत	(+) 507	(+) 245	(-) 94	(+) 6260	+406
	राजस्व	(+) 565	(-) 191	(+) 177	(-) 501	-2,453
	कुल	(+) 1072	(+) 54	(+) 83	(+) 5759	-2,047

स्रोत: रक्षा सेवाओं के वर्षानुसार विनियोजन लेखे

विगत पाँच वर्षों में से प्रत्येक वर्ष के रक्षा सेवाओं के विनियोजन लेखे का विश्लेषण, संबंधित वर्ष हेतु भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक, संघ सरकार-संघ सरकार के लेखे (वित्तीय लेखा परीक्षा) के प्रतिवेदनों में सम्मिलित किया गया था।

1.5.1 वायुसेना व्यय

भारतीय वायुसेना के व्यय की वृहत् समीक्षा नीचे तालिका 1.3 में दी गई है :-

तालिका 1.3: भारतीय वायुसेना का व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	वर्ष				
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
कुल रक्षा व्यय	1,75,898	1,87,469	2,09,789	2,37,394	2,43,534
आईएफ का कुल व्यय	46,134	51,118	58,745	55,481	53,047
आईएफ व्यय का विगत वर्ष तक प्रतिशत परिवर्तन	(+)18.95	(+)10.80	(+)14.92	(-) 5.6	(-) 4.38
कुल रक्षा व्यय की प्रतिशतता के रूप में	26.22	27.26	28.00	23.37	21.78
राजस्व व्यय	17,322	18,138	20,160	22,685	21,849
पूँजीगत व्यय	28,812	32,980	38,585	32,796	31,198

2011-12 से 2015-16 के दौरान आईएफ द्वारा किया गया कुल व्यय कुल रक्षा व्यय का 21.78 तथा 28.00 प्रतिशत के मध्य सीमित था। वर्ष 2015-16 में, आईएफ का व्यय विगत वर्ष की तुलना में ₹55,481 करोड़ से ₹53,047 करोड़ तक 4.38 प्रतिशत घटा था। इस प्रकार, जबकि 2014-15 से 2015-16 तक कुल रक्षा व्यय 2.59 प्रतिशत तक बढ़ा, जबकि कुल रक्षा व्यय में आईएफ का अंश विगत वर्ष से 1.59 प्रतिशत तक घटा।

1.5.2 पूँजीगत व्यय

जैसा कि तालिका 1.2 में विनिर्दिष्ट है, आईएफ ने अपने कुल व्यय का 59 से 65 प्रतिशत पूँजी पर लगाया। आईएफ का पूँजीगत व्यय मुख्यतः नए वायुयान के अधिग्रहण तथा विद्यमान बेड़े के आधुनिकीकरण अथवा अद्यतन पर किया गया। आईएफ हेतु विगत पाँच वर्षों (2011-12 से 2015-16 तक) हेतु पूँजीगत व्यय की विविध श्रेणियों पर व्यय का वितरण नीचे तालिका 1.4 में विनिर्दिष्ट है :-

तालिका 1.4: आईएफ के पूँजीगत व्यय के घटकों के विवरण

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	वर्ष				
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
वायुयान/एयरो इंजन	20,274 (70.37)	23,573 (71.48)	29,069 (75.40)	22,558 (68.78)	19,156 (61.40)
भारी एवं मध्यम वाहन	73 (0.25)	81 (0.24)	59 (0.15)	33 (0.10)	101 (0.32)
अन्य उपस्कर	6,788 (23.56)	7,399 (22.43)	7,761 (20.11)	8,219 (25.06)	9,788 (31.37)
विशिष्य परियोजनाएँ	521 (1.80)	587 (1.77)	348 (0.90)	343 (1.04)	292 (0.94)
निर्माण कार्य	1,153 (4.00)	1,318 (3.99)	1,304 (3.38)	1,637 (4.99)	1,829 (5.86)
ज़मीन	3 (0.01)	22 (0.06)	44 (0.11)	6 (0.01)	32 (0.10)
कुल	28,812	32,980	38,585	32,796	31,198

स्रोत: रक्षा सेवाओं का वर्ष-अनुसार विनियोजन लेखा, कोष्ठक में आँकड़े उस वर्ष के दौरान व्यय प्रतिशतता को निर्दिष्ट करता है।

आईएफ का पूँजीगत व्यय 2011-12 से 2015-16 तक पाँच वर्षीय अवधि के दौरान ₹28,812 करोड़ से ₹31,198 करोड़ तक अर्थात् 8.28 प्रतिशत तक ऊपर उठा। विगत वर्ष की

तुलना में, पूँजीगत व्यय 2015-16 में 4.87 प्रतिशत अर्थात् 2014-15 में ₹32,796 से ₹31,198 तक कम हुआ।

वायुयान/एयरो इंजन के अधिग्रहण पर पूँजीगत व्यय महत्त्वपूर्ण था तथा कुल पूँजीगत व्यय का 61.40 तथा 75.40 प्रतिशत के मध्य था; जो 'अन्य उपस्कर' हेतु 20.11 तथा 31.37 प्रतिशत के मध्य था तथा निर्माण कार्य पर आईएएफ के कुल पूँजीगत व्यय का 3.38 से 5.86 प्रतिशत के मध्य था। एक छोटा सा अंश वाहनों, विशिष्ट परियोजनाओं तथा जमीन पर खर्च किया जा रहा था। वर्ष 2015-16 के दौरान, एक महत्त्वपूर्ण भाग (61.40 प्रतिशत) वायुयान/एयरो इंजन पर वहन किया गया तथा 31.37 प्रतिशत एवं 5.86 प्रतिशत अन्य उपस्करों तथा निर्माण कार्यों पर खर्च किए गए।

1.5.3 राजस्व व्यय

आईएएफ का राजस्व व्यय मुख्य रूप से वेतन एवं भत्तों, भंडारों तथा विशिष्ट परियोजनाओं पर था। विगत पाँच वर्षों हेतु राजस्व व्यय की विविध श्रेणियों पर व्यय का वितरण नीचे तालिका 1.5 में विनिर्दिष्ट है :-

तालिका 1.5: आईएएफ के राजस्व व्यय के घटकों के विवरण

(₹ करोड़ में)

शीर्ष	वर्ष				
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
वेतन एवं भत्ते (लघु शीर्ष - 101, 102 तथा 104)	7,532 (44)	8,378 (46)	9,464 (47)	10,533 (46)	11,287 (52)
भंडार तथा विशिष्ट परियोजनाएँ (लघु शीर्ष - 110, 200)	6,931 (40)	7,038 (39)	7,779 (39)	8,813 (39)	7,108 (33)
कार्य (लघु शीर्ष - 111)	1,800 (10)	1,775 (10)	1,912 (9)	2,124 (9)	2,189 (10)
परिवहन (लघु शीर्ष - 105)	763 (4)	611 (3)	661 (3)	761 (3)	774 (3)
अन्य (लघु शीर्ष - 800)	296 (2)	336 (2)	344 (2)	455 (2)	491 (2)
कुल	17,322	18,138	20,160	22,685	21,849

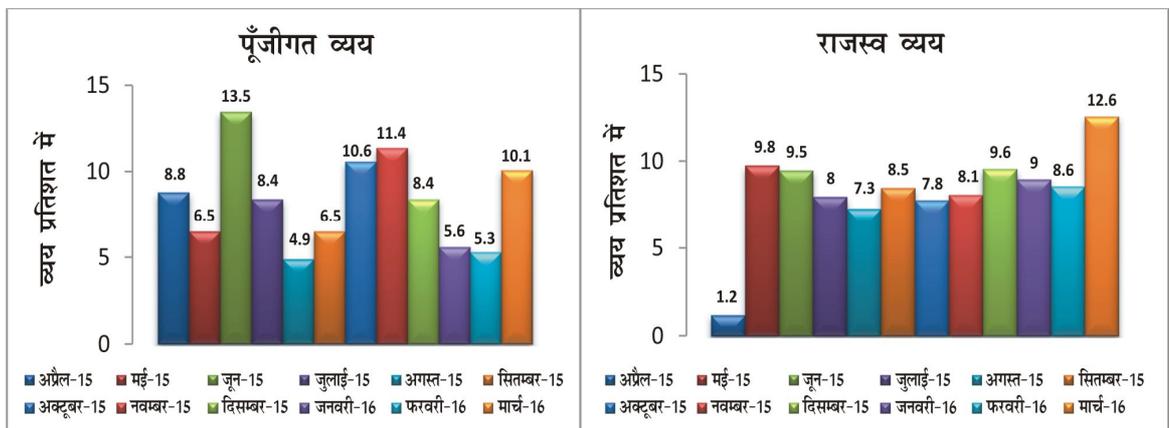
स्रोत: रक्षा सेवाओं का वर्ष-अनुसार विनियोजन लेखा, कोष्ठक में आँकड़े उस वर्ष के दौरान व्यय प्रतिशतता को निर्दिष्ट करता है।

आईएएफ का राजस्व व्यय 2011-12 में ₹17,322 करोड़ से 2015-16 में ₹21,849 करोड़ तक अर्थात् विगत पाँच वर्षों के दौरान 26 प्रतिशत तक बढ़ा। आईएएफ के कुल राजस्व व्यय का लगभग 44 से 52 प्रतिशत वेतन एवं भत्तों हेतु, 40 से 33 प्रतिशत भंडार एवं विशिष्ट परियोजनाओं हेतु, 9 से 10 प्रतिशत निर्माण कार्यों हेतु, 3 से 4 प्रतिशत परिवहन हेतु तथा शेष दो प्रतिशत अन्य श्रेणियों हेतु लेखांकित हुए। विगत वर्ष की तुलना में, आईएएफ का राजस्व व्यय 2014-15 में ₹22,685 करोड़ से 2015-16 में ₹21,849 करोड़ तक 3.68 प्रतिशत घटा।

1.5.4 वर्ष के दौरान आईएएफ के व्यय का प्रवाह

2015-16 के दौरान पूँजीगत तथा राजस्व व्यय का प्रवाह नीचे दर्शाया गया है :-

आँकड़े 1.1 : 2015-16 के दौरान आईएएफ के व्यय का प्रवाह



आईएएफ का राजस्व व्यय मार्च 2016 एवं वर्ष की अंतिम तिमाही हेतु कुल वार्षिक राजस्व व्यय का क्रमशः 12.6 प्रतिशत तथा 30.2 प्रतिशत था, जबकि पूँजीगत व्यय के लिए मार्च 2016 एवं अंतिम तिमाही हेतु यह क्रमशः 10.1 प्रतिशत तथा 21 प्रतिशत था। जैसा कि वित्त मंत्रालय द्वारा निर्धारित है, ये वर्ष-समाप्ति व्यय 15 प्रतिशत तथा 33 प्रतिशत की अनुमत्य सीमा के भीतर थे।

1.5.5 भारतीय वायुसेना की राजस्व प्राप्तियाँ

प्राप्तियाँ, भुगतान पर जारी भंडारों से संबंधित वसूली, इमारतों एवं फर्नीचर के किराए, जमीनों, इमारतों से मुनाफे, इत्यादि, घोषित आधिक्य, अन्य सरकारी विभागों को दी गई सेवाओं पर साख तथा अन्य विविध प्राप्तियों को दर्शाती हैं।

पाँच वर्षों के दौरान भारतीय वायुसेना से संबंधित प्राप्तियों के विवरण नीचे तालिका 1.6 में दिए गए हैं: -

तालिका 1.6 : आईएफ की राजस्व प्राप्तियाँ

(₹ करोड़ में)

वर्णन	वर्ष				
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
निर्माण कार्यों से प्राप्तियाँ	64	75	80	101	105
सेवाओं तथा आपूर्तियों से प्राप्तियाँ	108	90	104	78	163
भंडार	37	67	45	167	26
अन्य प्राप्तियाँ	340	377	838	2598	535
कुल प्राप्तियाँ तथा वसूलियाँ	549	609	1067	2944	829

स्रोत: एमओडी वित्त (बजट - I) द्वारा प्रदत्त वास्तविक प्राप्तियों के आँकड़े

आईएफ के संबंध में प्राप्तियाँ तथा वसूलियाँ 2011-12 से 2015-16 तक पाँच-वर्षीय अवधि के दौरान ₹549 करोड़ तथा ₹2,944 करोड़ के मध्य सीमित थीं तथा विगत वर्ष की तुलना में 71.87 प्रतिशत अर्थात् 2014-15 में ₹2,944 करोड़ से वर्ष 2015-16 में ₹829 करोड़ तक की कमी हुई थी। आईएफ की राजस्व प्राप्तियों का एक महत्वपूर्ण भाग 'अन्य प्राप्तियों' के तहत वर्गीकृत था।

1.6 लेखापरीक्षा पर प्रतिक्रिया

1.6.1 ड्राफ्ट लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर रक्षा मंत्रालय की प्रतिक्रिया

लोक लेखा समिति (पीएसी) की अनुशंसाओं पर, वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) ने सभी मंत्रालयों को भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित ड्राफ्ट लेखापरीक्षा पैराग्राफों के लिए अपने उत्तर छः सप्ताहों के भीतर भेजने के लिए जून 1960 में निदेश जारी किए थे।

इस प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफ रक्षा मंत्रालय के सचिव को उनका ध्यान लेखापरीक्षा जाँच परिणाम की ओर आकर्षित करने के लिए तथा समयावधि के भीतर प्रतिक्रिया देने के अनुरोध के साथ, अर्द्धशासकीय पत्रों के माध्यम से जारी किए गए थे।

वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के बावजूद, इस प्रतिवेदन में शामिल किए गए कुल नौ पैराग्राफों में से तीन पैराग्राफों पर रक्षा मंत्रालय के उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे। अतः इन पैराग्राफों के संबंध में मंत्रालय के उत्तर शामिल नहीं किए जा सके।

1.6.2 पिछले प्रतिवेदनों के लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर की गई कार्यवाही टिप्पणियां (एटीएन)

विभिन्न लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उल्लिखित सभी मामलों के संबंध में कार्यपालिका की जवाबदेही सुनिश्चित करने हेतु, पीएसी ने इच्छा व्यक्त की कि 31 मार्च 1996 को समाप्त वर्ष के बाद के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उल्लिखित सभी पैराग्राफों पर संसद में प्रतिवेदनों को प्रस्तुत करने के चार माह के भीतर की गई कार्यवाही टिप्पणी, लेखापरीक्षा द्वारा जाँच कराकर, उन्हें प्रस्तुत कर दिया जाए।

एटीएन की स्थिति नीचे दी गई है :-

तालिका 1.7 : एटीएन की स्थिति

(30 अप्रैल 2017 को)

एटीएन की स्थिति	आईएएफ
लेखापरीक्षा पैराग्राफ/प्रतिवेदन जिन पर मंत्रालय द्वारा एक बार भी एटीएन प्रस्तुत नहीं किए गए हैं	2
लेखापरीक्षा पैराग्राफ/प्रतिवेदन जिन पर संशोधित एटीएन प्रतीक्षित हैं	9

1.7 लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर वसूलियाँ एवं बचत

आईएएफ प्राधिकारियों ने वर्ष 2016-17 के दौरान लेखा परीक्षा जाँचों के आधार पर ₹21.57 करोड़ (अनुलग्नक-1) के कुल वित्तीय निहितार्थ सहित असमायोजित अग्रिम तथा परिनिर्धारित क्षतियों की वसूली की, अनियमित संस्वीकृतियों को निरस्त किया तथा स्वीकृत राशि को कम किया।