

अध्याय-1 प्रस्तावना

1.1 भूमिका

नौसेना का प्राथमिक कर्तव्य राष्ट्रीय हित को अग्रसर करना, खतरों का निवारण करना तथा एक प्रभावशाली सैनिक प्रतिक्रिया प्रदान करना है। इन उद्देश्यों को सुनिश्चित करने के लिए, भारतीय नौसेना विभिन्न श्रेणियों के पोतों के एक बेड़े का अनुरक्षण करती है जिसमें प्रत्येक श्रेणी के पोत की एक अपनी भूमिका होती है। ये पोत चार नौसेना कमांडस अर्थात् पश्चिमी नौसेना कमांड (मुम्बई), पूर्वी नौसेना कमांड (विशाखापत्तनम), दक्षिणी नौसेना कमांड (कोच्चि), और अंडमान निकोबार कमांड (पोर्टब्लेयर), एक एकीकृत त्रि-सेना कमांड से संचालित होते हैं।

नौसेना द्वारा की जाने वाली मरम्मत और रीफिट्स को लघु रीफिट गारंटी दोष (एसआरजीडी), लघु रीफिट (एसआर), सामान्य रीफिट (एनआर), सामान्य रीफिट एवं मिडलाईफ अपडेट (एनआर-एमएलयू), मध्यम रीफिट (एमआर), मध्यम रीफिट एवं मिडलाईफ अपडेट (एमआर एवं एमएलयू) और अनिवार्य मरम्मत एवं शुष्क गोदीकरण (ईआरडीडी) के रूप में वर्गीकृत किया गया है। ये मरम्मत/रीफिट्स, ऑपरेटिंग अनुभव, प्रौद्योगिकियों में परिवर्तन तथा विभिन्न श्रेणियों के पोतों को सेवा में लिए जाने/बाहर किए जाने के आधार पर समय-समय पर एकीकृत मुख्यालय [आईएचक्यू एमओडी (नौसेना)] और रक्षा मंत्रालय (एमओडी) द्वारा तय किए गए ऑपरेशनल कम रीफिट साईकल (ओसीआरसी) के अनुसार ही किए जाते हैं।

1.2 रीफिट और उसके प्रकार

आधुनिक युद्धपोत बड़े प्लेटफार्म होते हैं जिनमें जटिल उपस्कर, शस्त्र, सैन्सर्स और मशीनरी होती है। इन्हें तट के निकट अथवा गहरे समुद्र में प्रतिकूल मौसम, विद्वेषी वातावरण तथा ऑपरेशनल आपतकाल का सामना करने हेतु पूर्णतः तैयार रखने के लिए, इनकी मरम्मत और रखरखाव करना होता है।



समुद्र में एक नौसेना पोत

मरम्मत और रीफिट्स पोत का एक महत्वपूर्ण क्रियाकलाप है, जो उसे मरम्मत, पुनःउपस्करण, अथवा पुनःआपूर्ति द्वारा फिर से ऑपरेशनल बनाते हैं। अपने बेड़ों को समुद्री यात्रा के योग्य और ऑपरेशनल बनाने के लिए सुनिश्चित करने के लिए, नौसेना मरम्मत और रीफिट्स करती है। रीफिट्स पहले नौसेना गोदीबाड़ों (एनडीज) में किए जाते हैं, लेकिन निजी/ सार्वजनिक क्षेत्र के पाते-कारखानों को आउटसोर्स भी किये जा सकते हैं।



एक पोत पर जिफ लांचर की ओवरहॉलिंग

जैसाकि संबद्ध आदेश में अनुबद्ध है, ये मरम्मत और रीफिट्स प्रत्येक श्रेणी के पोत के लिए प्रवर्तित ऑपरेशनल एवं रीफिट साइकल (ओसीआरसी) के अनुसार किए जाने चाहिए। ओसीआरसी, आईएचक्यू एमओडी (नौसेना) द्वारा समय-समय पर ऑपरेटिंग अनुभव, प्रौद्योगिकियों में बदलावों तथा विभिन्न श्रेणियों के पोतों के निर्माणनुसार चाहे वे विदेशी हो या भारतीय सेवा में लिए जाने/ बाहर जाने के आधार पर प्रवर्तित की जाती है। अनिवार्यतः ओसीआरसी पोत के समुद्र पर रहने, तैनाती हेतु उपलब्ध अवधि और विशेष रीफिट पर लगने वाली अवधि को दर्शाती हैं। एक पोत के जीवन के दौरान इस क्रम की आवधिक रूप से पुनरावृत्ति होती रहती है।

लघु रीफिट (एसआर), एसआर पोत के ऑपरेशनल चक्र के अन्दर होने वाले दोषों के लिए की जाती है और मूलतः समय और चालन घंटों के आधार पर मूल उपस्कर विनिर्माता (ओईएम) की सिफारिश के अनुसार उपस्कर की देय मरम्मत और अनिवार्य मरम्मत के लिए होती है।

सामान्य रीफिट (एनआर)- एनआर में मुख्यतः पोत के ढाँचे का सर्वेक्षण और उपस्कर जैसे गियर बॉक्स, मुख्य इंजन,पम्पों आदि का नियमित रख-रखाव शामिल है।

मध्यम रीफिट (एमआर) - एमआर में पोत की समस्त प्रमुख मरम्मत और प्रतिस्थापन शामिल है।

मध्यम रीफिट एवं मध्य जीवन उन्नयन (एमआर एवं एमएलयू)- इसकी योजना तब बनाई जाती है जब पोत पर पुराने/ अप्रचलित/ नॉन ऑपरेशनल/ नॉन सपोर्टेबल

उपस्कर को प्रमुख उन्नयन की जरूरत होती है। इसकी योजना निश्चित समय से काफी पहले बनाई जाती है। रीफिट में बदले जाने वाले उपस्कर के लिए सीसीएस का अनुमोदन लिया जाता है।

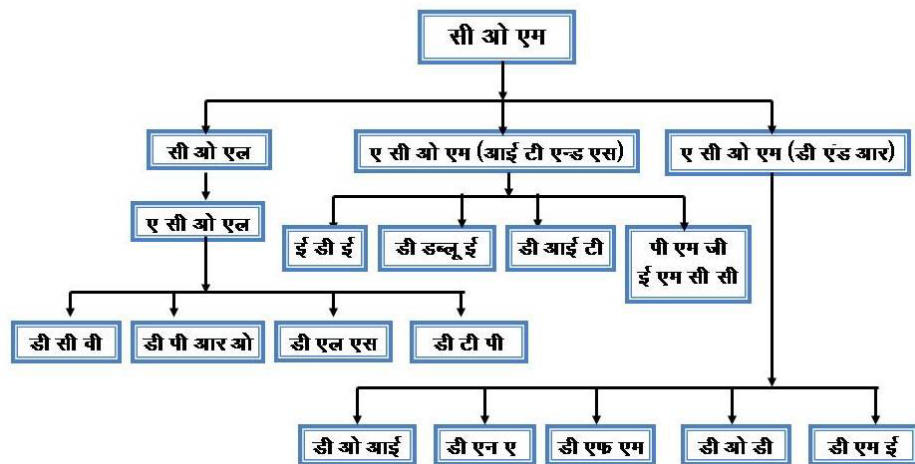
विस्तारित एसआर/ एन आर - यह एक नियोजित रीफिट होती है जिसमें अतिरिक्त कार्य के कारण अपेक्षित अधिक समय का प्रावधान होता है।

1.3 संगठनात्मक ढांचा

नौसैनिक बेड़े का रख-रखाव और बुनियादी ढांचे का सृजन आईएचक्यू एमओडी (नौसेना) की सामग्री शाखा का उत्तरदायित्व है। सामग्री शाखा का मुखिया सामग्री प्रमुख (सीओएम) के रूप में पदनामित वाइस एडमिरल के रैंक का अधिकारी होता है। सीओएम की रियर एडमिरल रैंक के तीन अधिकारियों अर्थात् लॉजिस्टिक्स नियंत्रक (सीओएल), सहायक सामग्री प्रमुख, आईटी और प्रणाली [एसीओएम (आईटी एवं एस)] तथा एसीओएम, गोदीबाड़ा एवं रीफिट [एसीओएम(डी एण्ड आर)] और विभिन्न तकनीकी निदेशालयों द्वारा सहायता की जाती है

संगठनात्मक चार्ट (आईएचक्यू एमओडी (नौसेना) की सामग्री शाखा)

संगठनात्मक चार्ट (आई एच क्यू एम ओ डी (नौसेना)) की सामग्री शाखा)



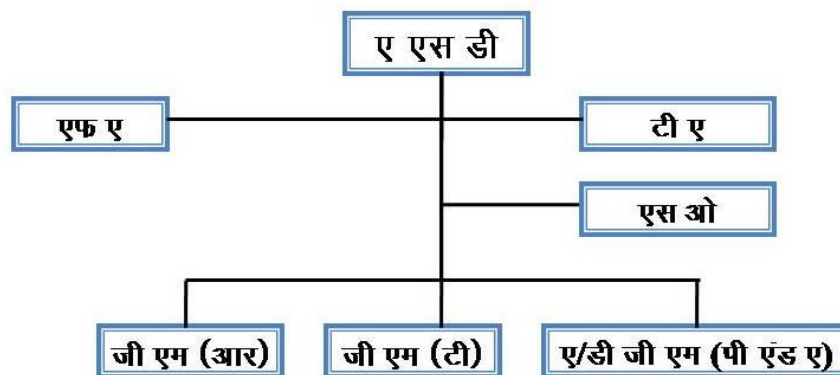
प्रधान निदेशक बेड़ा रखरखाव (पीडीएफएम), एसीओएम (डीएण्डआर) के समक्ष उत्तरदायी होता है। उसके कार्यों में अन्य बातों के साथ-साथ पोतों और पनडुब्बियों के रख-रखाव और रीफिट्स के लिए नीतियाँ बनाना और तकनीकी निदेशालयों के परामर्श से उनकी समीक्षा शामिल है। इसके अतिरिक्त, पीडीएफएम, नौसेना डिपो (एनडीज) और नौसैनिक पोत मरम्मत बाड़ों (एनएसआरवाई) में पोतों और पनडुब्बियों की रीफिट योजनाओं को अन्तिम रूप देने के लिए और उनके कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी हैं। इस प्रतिवदेन में प्रयुक्त संकेताक्षरों की व्याख्या अनुबंध-I में दी गई है।

1.4 मरम्मत बाड़े

प्रधान निदेशक गोदीबाड़ा (पीडीओडीवाई) का उत्तरदायित्व अन्य बातों के साथ-साथ सुविधाओं के आधुनिकीकरण और मशीनरी एवं उपस्कर आदि के प्रतिस्थापन सहित मौजूदा एनडीज और एनएसआरवाईज से संबंधित नीतियां बनाना है। पीडीओडीवाई भी एसीओएम (डीएण्डआर) को उत्तरदायी है।

नौसेनिक पोतों की मरम्मत और रीफिट्स मुम्बई और विशाखापत्तनम के दो एनडीज और पोर्टब्लेयर, कोच्चि तथा कारवार के तीन एनएसआरवाईज पर किए जाते हैं। इसके अतिरिक्त, नौसेना रक्षा और वाणिज्यिक गोदीबाड़ों की रीफिट (पूर्ण अथवा आंशिक) ऑफ लोड करती है। इन-हाउस रीफिट्स से संबंधित कार्य एनडीज/ एनएसआरवाईज पर क्षमता अवरोधों/ विशेषज्ञता और सुविधाओं के अभाव के कारण आंशिक रूप से व्यापार को भी ऑफ लोड किए जाते हैं। एनडीज, मुम्बई और विशाखापत्तनम का मुखिया रियर एडमिरल के रैंक का अधिकारी होता है जिसे एडमिरल अधीक्षक, गोदीबाड़ा (एएसडी) कहते हैं। एएसडी की सहायता नौसेना में कमोडोर के रैंक के महा प्रबंधकों द्वारा की जाती है। एनएसआरवाईज के मुखिया कमोडोर के रैंक के अधिकारी होते हैं, जिन्हें बाड़े का कमोडोर अधीक्षक कहा जाता है। एनडीज का एक संक्षिप्त संगठनात्मक चार्ट नीचे दिया गया है:

नौसेनिक गोदीबाड़े का संगठनात्मक चार्ट



1.5 वित्तीय पहलू

रीफिट्स नौसेनिक गोदीबाड़ों/ मरम्मत बाड़ों पर किए जाते हैं अथवा अन्य एजेंसियों से कराए जा सकते हैं। नौसेनिक गोदीबाड़ों/मरम्मत बाड़ों पर रीफिट्स के मामले में नौसेना सेवा कार्मिकों तथा रक्षा असैनिक पदाधिकारियों के वेतन एवं भत्तों पर किया गया व्यय विभिन्न लेखा शीर्षों में समायोजित किया जाता है। जबकि असैनिक कार्मिकों के पारिश्रमिक पर व्यय मुख्य शीर्ष 2077, नौसेना, लघु शीर्ष 104 असैनिक पदाधिकारियों के वेतन एवं भत्ते, लघु शीर्ष 101, के अन्तर्गत समायोजित किया जाता है, उपशीर्ष क एवं ख गोदीबाड़ों/ मरम्मत बाड़ों पर तैनात सेवा कार्मिकों के परिश्रमिक को दर्शाता है।

मुख्य शीर्ष 2077 के अन्तर्गत समायोजित किए गए व्यय के विवरण अनुबंध-II में दिए गए हैं

ऑफलोडेड रीफिट्स पर व्यय शीर्ष 2077 नौसेना, शीर्ष 106 रीफिट्स एवं मरम्मत, उप-शीर्षक-'क' में समायोजित किया जाता है। इस लेखा शीर्ष में सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (पीएसयूज), निजी फर्मों और विदेशी व्यापार मरम्मत बाड़ों द्वारा किए गए रीफिट्स पर किए जाने वाला व्यय शामिल होता है।

1.6 इस विषय को चुनने के कारण

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के 1999 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 8 में मुम्बई गोदीबाड़े पर नौसेनिक पोतों के रीफिट में चिन्ता के निम्नलिखित क्षेत्रों को उजागर किया गया था:

- खराब योजना और सामग्री प्रबंधन के कारण निर्धारित रीफिट समय से अतिरिक्त समय लगना।
- एक दीर्घावधि योजना के अभाव में तदर्थ आधार पर बुनियादी सुविधा का सृजन।
- नौसेना मुख्यालय के असंगत व सही निर्णय न लेने के कारण नई शुष्क गोदी के निर्माण में लागत वृद्धि।

अपनी की गई कार्यवाही टिप्पणी में, रक्षा मंत्रालय ने जून 2005 में बताया कि अनुपालन दर में काफी सुधार हुआ था और कई मामलों में महत्वपूर्ण पुर्जे उपलब्ध नहीं थे जिनके कारण विलम्ब हुआ था, उनमें संकेन्द्रित प्रयासों से सुधार हुआ था। यह भी कहा गया था कि विस्तारित शुष्क गोदीकरण अवधियों के कारण रीफिट में विलम्ब को रोकने के लिए, यह सुनिश्चित करने के लिए एक चेतन निर्णय लिया गया था कि रीफिट्स का शुष्क गोदीकरण चरण रीफिट्स के शुरूआती भाग में ही पूरा कर लिया जाए और इससे उद्देश्य पूर्ति भी हुई थी क्योंकि रीफिट्स के समय पर पूरा होने में पर्याप्त सुधार हुआ था।

एक दक्षतापूर्वक प्रबंधित कार्यक्रम के लिए पर्याप्त बुनियादी ढांचे, अतिरिक्त पुर्जों, उपस्कर और मशीनरी आदि की जरूरत होती है जो बदले में नौसेनिक प्लेटफार्मों की अभीष्टतम उपलब्धता में सहायता करते हैं जो अपनी प्रचालनात्मक भूमिका का दक्षतापूर्वक और प्रभावशाली ढंग से निर्वाह कर सकते हैं।

नौसेना को दिए गए रीफिट और मरम्मत के कार्य के महत्व को देखते हुए, हमने इस विषय को चुना ताकि नौसेनिक पोतों के रीफिट्स की योजना और कार्यान्वयन में सुधारों का आकलन किया जा सके।

1.7 लेखापरीक्षा उद्देश्य

यह निष्पादन लेखापरीक्षा इस बात का आकलन करने के उद्देश्य से की गई थी कि क्या युद्धपोतों के रीफिट्स दक्ष, प्रभावी तथा किफायती ढंग से नियोजित और कार्यान्वित किए गए थे ताकि युद्ध की तैयारी और नौसैनिक पोतों की अभीष्टतम प्रचालनात्मक उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके।

हम विशेषकर यह सुनिश्चित करना चाहते थे:

- लेखापरीक्षा उद्देश्य 1: क्या रीफिट्स की योजना और कार्यान्वयन संगत आदेश और ओसीआरसी के अनुसार था और क्या वे प्रभावी थे?
- लेखापरीक्षा उद्देश्य 2: क्या मध्य जीवन उन्नयन (एमएलयूज) परिकल्पना के अनुसार ही किए गए थे और दक्षतापूर्वक और समय पर कार्यान्वित किए गए थे?
- लेखापरीक्षा उद्देश्य 3: क्या रीफिट्स और एमएलयूज के लिए पर्याप्त बुनियादी ढांचा और मानव संसाधन उपलब्ध कराए गए थे?
- लेखापरीक्षा उद्देश्य 4: क्या रीफिट्स और एमएलयूज के लिए आवश्यक अतिरिक्त पुर्जे उपलब्ध थे और समय पर दिए गए थे?
- लेखापरीक्षा उद्देश्य 5: क्या नौसेना युद्धपोतों के रीफिट के संबंध में एक प्रभावी लागत लेखांकन प्रणाली विद्यमान थी?

1.8 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2005-06 से 2009-10 के अवधि को शामिल किया गया। हमने मुम्बई, विशाखापत्तनम, कोच्चि और कारवार में एनडीज/एनएसआरवाईज में अगली पंक्ति के नौसैनिक पोतों अर्थात् ध्वंसकों, फ्रिगेट्स, कॉर्वेट्स, अपतट गश्ती जहाजों, सुरंगमार्जकों और लेंडिंग प्लेटफार्मों के संबंध में इस अवधि के दौरान किए गए सभी 152 रीफिट्स की जांच की। उपर्युक्त उल्लिखित पोतों के अलावा अन्य नौसैनिक पोतों के रीफिट की जांच नहीं की गई थी।

152 रीफिट्स में से, हमने 14 एमआर/ एमएलयू, 16 एनआर/ एमएलयू और 22 एसआर अर्थात् कुल 52 रीफिट्स की विस्तृत लेखापरीक्षा संवीक्षा की जो क्रमशः 100 प्रतिशत एमआर/ एमआर-एमएलयू, 60 प्रतिशत एनआर/ एनआर-एमएलयू और 20 प्रतिशत एसआर था। एमआर/ एनआर में विलम्ब के कारणों के विश्लेषण हेतु छः रीफिट्स और सात एमएलयूज विस्तृत जांच के लिए चुने गए थे।

नमूना चयन समग्र रीफिट प्रबंधन में रीफिट के सापेक्षिक महत्व पर आधारित था। वास्तव में पूरे किए गए एमआर, एनआर और एसआर की संख्या ने भी नमूना आकार का निर्धारण किया। तथापि, रीफिट्स को शुरू करने और उन्हें पूरा करने में विलम्ब और उनके कारणों का पता लगाने के लिए सभी 152 रीफिट्स की जांच की गई थी।

1.9 लेखापरीक्षा मापदण्ड के स्रोत

निष्पादन के मूल्यांकन हेतु लेखापरीक्षा मापदण्ड निम्नलिखित से उद्भूत किए गए:

- पोतों के ऑपरेशन एवं रीफिट साइकल (ओसीआरसी) तथा नौसेना द्वारा जारी संगत आदेश;
- एमएलयूज पर Xवीं योजना के कागजात;
- रक्षा खरीद नियमावली (डीपीएम)/ मौजूदा खरीद पर दिशानिर्देश;
- वार्षिक रीफिट सम्मेलन (एआरसी) बैठकों में लिए गए निर्णय/मौजूदा खरीद दिशानिर्देश;
- रक्षा मंत्रालय (एमओडी)/ एकीकृत मुख्यालय (आईएचक्यू) एमओडी (नौसेना)/ कमांड मुख्यालय द्वारा दी गई संस्वीकृतियां;
- संगत नौसेना अनुदेशों (एनआईज) के अंतर्गत वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन;
- नौसेना गोदीबाड़ा लागत लेखांकन अनुदेश (एनडीसीएआईज) ; तथा
- वार्षिक निर्माण कार्य और उत्पादन लेखा (एडब्ल्यूपीए)

1.10 आभार

हम निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान आईएचक्यू एमओडी (नौसेना) , विभिन्न तकनीकी निदेशालयों विशेषकर बेड़ा रखरखाव निदेशालय (डीएफएम) , एनडीज, एनएसआरवाईज और सभी अधीनस्थ कार्यालयों द्वारा दी गई सहायता के लिए उनका आभार व्यक्त करते हैं ।

1.11 लेखापरीक्षा प्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा फरवरी-मार्च 2010 में किए गए पायलट अध्ययन के आधार पर शुरू की गयी थी। उसके पश्चात् रीफिट संबंधित क्रियाकलापों से संबंधित रक्षा मंत्रालय तथा आईएचक्यू एमओडी (नौसेना) के कर्मचारियों के साथ 9 जून 2010 को एक “एण्ट्री कान्फ्रेंस” की गई जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, उद्देश्य और मापदण्ड पर चर्चा की गई। उसके पश्चात संगत अभिलेखों, प्रश्नावलियों और लेखापरीक्षा पर्चियों के निर्गम तथा जून 2010 से जनवरी 2011 तथा फरवरी 2011 से मई 2011 और पुनः फरवरी-मार्च 2013 में आईएचक्यू एमओडी (नौसेना), रीफिटिंग बाड़ों, एमओज, कमांड मुख्यालय तथा चुने हुए अधीनस्थ अधिकारियों के साथ बातचीत के माध्यम से क्षेत्रीय लेखापरीक्षा की गई थी।

ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन रक्षा मंत्रालय और आईएचक्यू एमओडी (नौसेना) को दिसम्बर 2011 में जारी किया गया था। इसी बीच, हमारी आगे की जांच तथा एनडीज/एसआरवाईज और आईएचक्यू से प्राप्त उत्तर के संदर्भ में, निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संशोधित किया गया था और मंत्रालय तथा आईएचक्यू को जून 2012 में जारी किया गया था। नवम्बर 2012 में मंत्रालय के साथ एक “एग्जिट कॉन्फ्रेंस”

2013 की प्रतिवेदन संख्या 31 (नौसेना)

आयोजित की गई थी जिसमें मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। मंत्रालय का उत्तर नवम्बर 2013 तक प्रतीक्षित था।