

अध्याय -5 रीफिट्स और मध्य जीवन उन्नयनों का लागत लेखांकन



लेखापरीक्षा के उद्देश्य: क्या नौसेना के युद्धपोतों के संबंध में एक कारगर लागत लेखांकन प्रणाली विद्यमान थी?

5.1 प्रस्तावना

भारतीय नौसेना में रीफिट्स के वित्तीय पहलुओं के संबंध में इस प्रतिवेदन के अध्याय 1 पैराग्राफ 1.5 में उल्लेख किया गया है, जिसका विवरण अनुबंध II में दिया गया है। हमने पाया कि मरम्मत एवं रीफिट कार्यों के लिए किया गया व्यय वेतन, पोतों की मरम्मत/रीफिट के लिए प्रयुक्त उपस्कर, अतिरिक्त पुर्जों आदि पर किए गए व्यय सहित अपनी संपूर्णता में रक्षा सेवाओं के अनुमानों में पृथक से प्रतिबिम्बित नहीं हुआ है। सतही पोतों, पनडुब्बियों आदि की मरम्मत/रीफिट पर किए गए व्यय के पृथक्कृत आंकड़े भी अनुपलब्ध हैं। अतः हमने विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत दर्ज किए गए व्यय को एकत्रित करने का प्रयास किया। हमारी जाँच से पता चला कि:

- i) वेतन एवं भत्तों पर हुआ व्यय केवल पोतों के रीफिट से पूर्णतः संबंधित नहीं है, क्योंकि सामान्यतः एक गोदीबाड़े में उपलब्ध श्रमशक्ति का 60 प्रतिशत रीफिट लोड के लिए निर्धारित किया जाता है और शेष 40 प्रतिशत को परिचालन कार्य हेतु (10 प्रतिशत), बाड़ा सेवाओं के अनुक्षण और मरम्मत हेतु (20 प्रतिशत), तटीय स्थापना हेतु (5 प्रतिशत) और शेष को यार्ड क्राफ्ट्स हेतु (5 प्रतिशत) संविभाजित किया जाता है। तथापि, यथार्थ में, प्रयुक्त वास्तविक श्रमशक्ति प्रत्येक मरम्मत संगठन के लिए भिन्न हाती है। इस प्रकार, गोदीबाड़ों/मरम्मत बाड़ों में परिलब्धियों पर किया गया व्यय केवल रीफिट कार्य के लिए ही नहीं था।
- ii) पोत के रीफिट/मरम्मत कार्य में प्रयोग हेतु आई एच क्यू एम ओ डी (नौसेना) तथा सामग्री संगठनों द्वारा भंडारों की अधिप्राप्ति हेतु किया गया व्यय भी अलग से उपलब्ध नहीं था और वह व्यय इन एजेंसियों द्वारा की गई अन्य अधिप्राप्तियों के साथ मिला हुआ था।
- iii) गोदीबाड़ों में नौसेनिक पोतों की मरम्मत/रीफिट्स में प्रयोग करने के लिए आवश्यक भंडारों को सामान्यतः एम ओ/एन डी के पास उपलब्ध भंडारों की विद्यमान वस्तु सूची से लिए जाता है। इन भंडारों का मूल्य निर्धारित नहीं किया जा सका, क्योंकि इनका क्रय बहुत पहले किया गया था तथा भारतीय

नौसेना के एकीकृत संभार-तंत्र प्रबंधन प्रणाली (आई एल एम एस) में ₹ 1.00 का प्रतीक मूल्य प्रतिबिम्बित था।

इस प्रकार, रीफिट्स के लिए किया गया कुल सम्पूर्ण व्यय अनुपलब्ध था। तथापि, लागत लेखांकन के आधार पर रीफिट्स पर किए गए व्यय का लेखांकन किया गया। मरम्मत बाड़ों की लागत निर्धारण प्रणाली में आयी कमियों की चर्चा नीचे की गई है:

5.2 गोदीबाड़ों में लागत लेखांकन प्रणाली

जैसा ऊपर कहा गया है, वित्तीय लेखांकन आधारित रक्षा सेवाओं के अनुमान (डीएसईज़) रीफिट्स और एम एल यू पर की गई या के कारण हुई लागत के संबंध में संकलित रूप में ब्यौरा प्रदान नहीं करते। अतः यह सूचना उपलब्ध कराने हेतु एक सख्त एवं विश्वसनीय लागत निर्धारण प्रणाली का होना अनिवार्य है। लागत लेखांकन के मुख्य उद्देश्य लागत का निर्धारण करना, लागत नियंत्रण लागत में कटौती करना और निर्णय लेने में सहायता करना है। लागत निर्धारण प्रचालन में आने वाली अक्षमताओं को पहचानने में भी सहायता करता है।

यद्यपि बाड़ों द्वारा किया जानेवाला मौलिक कार्य पोतों का रीफिट और मरम्मत है, तथापि ऐसे अनेक संबद्ध कार्यकलाप हैं, जो विशिष्ट रूप से रीफिट लागत और बाड़ों की समग्र लागत के प्रभावकारी तथा सही परिकलन के लिए समान रूप से अनिवार्य हैं। वार्षिक लेखे और व्यय विवरण तैयार करने के लिए ऐसे सभी व्ययों को लेखे में लेना आवश्यक है, जो गोदीबाड़ों को छोड़कर अन्य एजेंसियों जैसे सामग्री संगठन, आयुध उपस्कर डिपो (डब्ल्यू ई डी) आदि द्वारा किया गया है।



नौसैनिक गोदीबाड़ों द्वारा पालन किए जाने हेतु अपेक्षित लागत लेखांकन प्रणाली के संबंध में नौसैनिक गोदीबाड़ा लागत लेखांकन अनुदेश (एन डी सी ए आई) में निर्दिष्ट किया गया है। तदनुसार, गोदीबाड़ों द्वारा प्रदत्त मासिक श्रम सारांश, सामग्री सारांश, मासिक विविध सारांश, लागत पत्रक आदि जैसे आदानों के आधार पर वार्षिक निर्माण

कार्य एवं उत्पादन लेखे (ए डब्ल्यू पी ए) लागत लेखा अनुभाग (सी ए एस) द्वारा अगले साल की 30 नवम्बर तक तैयार किए जाते हैं।

लागत लेखाओं को तैयार करने और उसकी लेखापरीक्षा से संबंधित सभी कार्य रक्षा लेखा विभाग (डी ए डी) के कर्मचारियों द्वारा, जो सीधे इस विभाग के एक राजपत्रित अधिकारी के अधीन कार्य करते हैं, गोदीबाड़ों के सी ए एस में किए जाते हैं। गोदीबाड़ों के दैनिक प्रशासन के प्रयोजन हेतु गोदीबाड़ों के सी ए एस का प्रभारी अधिकारी ए एस डी के साथ सीधे संपर्क में रहता है और वह ए एस डी द्वारा अपेक्षित सभी लेखांकन सूचनाओं एवं वित्तीय सलाह के शुद्ध और अद्यतन प्रावधान के लिए उत्तरदायी है।



हमने ए डब्ल्यू पी ए को समय पर तैयार नहीं करना, विभिन्न एजेंसियों द्वारा भंडारों की अधिप्राप्ति पर व्यय को दर्ज न करना, बेड़ा अनुरक्षण इकाइयों द्वारा प्रारंभ किए गए कार्य की लागत का निर्धारण नहीं करना आदि के उदाहरण देखे, जिसकी अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गयी है।

5.3 ए डब्ल्यू पी ए तैयार करने में विलंब

जैसे एन डी सी ए आई में अधिदेशित है, ए डब्ल्यू पी ए को डी ए डी के कर्मचारियों के द्वारा तैयार किया जाता है। हमने देखा कि एन डी, विशाखापत्तनम का ए डब्ल्यू पी ए गोदीबाड़ों द्वारा स्वयं तैयार किया जा रहा था। एन डी, मुम्बई के संबंध में विगत दो वर्षों अर्थात् 2008-2009 और 2009-2010 के लिए ए डब्ल्यू पी ए तैयार नहीं किया गया था। हमारी आगे की जांच से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2009-2010 तक के ए डब्ल्यू पी ए को केवल अक्टूबर 2013 में ही तैयार किया जा सका है। तथापि, अनुवर्ती वर्षों अर्थात् 2010-2011 से 2012-2013 तक के लिए ए डब्ल्यू पी ए को अभी तक (अक्टूबर 2013) तैयार नहीं किया गया था।

हमारे प्रश्न के उत्तर में, प्रधान नियंत्रक रक्षा लेखा (नौसेना) ने कहा (दिसंबर 2010) कि मानवशक्ति के प्रतिबंधों के कारण वे ए डब्ल्यू पी ए तैयार करने में असमर्थ थे। अतः ए डब्ल्यू पी ए तैयार करने के संबंध में कोडीय प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया जा रहा है।

5.4 रीफिट की लागत का निर्धारण करने में कठिनाइयां

ए डब्ल्यू पी ए तैयार करने में सी ए एस को समर्थ बनाने के लिए रीफिटिंग बाड़ों को सेवा अधिकारियों और नाविकों के वेतन एवं भत्ते संबंधी विवरण से युक्त सभी मौलिक प्रलेख सी ए एस को भेजने होते हैं। हमने देखा कि रीफिट कार्यों के संबंध में सेवा अधिकारियों और नाविकों के वेतन एवं भत्ते ए डब्ल्यू पी ए में दर्ज नहीं किए गए थे। एन डी, विशाखापत्तनम ने कहा (अक्टूबर 2010) कि वे एक स्वतंत्र मरम्मत उद्योग नहीं थे, क्योंकि वे भारतीय नौसैनिक श्रेणीबद्ध संगठन में एक संगठन के रूप में कार्य करते हैं। इसके अतिरिक्त बाड़ा ने कहा कि पोतों के रीफिट पर किया गया व्यय नौसेना मुख्यालय द्वारा उन संगठनों को दिए गए बजटीय आवंटन के आधार पर विभिन्न अन्य संगठनों द्वारा भी किया गया था। इसलिए ऐसे आवंटनों पर किया गया व्यय एन डी, विशाखापत्तनम में लागत निर्धारण कार्यविधियों का अंश नहीं बन सकता है।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि एन डी सी ए आई के प्रावधानों के अनुसार एक शुद्ध और यथार्थपरक ए डब्ल्यू पी ए प्रस्तुत करने के लिए सेवा कार्मिकों के वेतन एवं भत्ते, आकस्मिक और विविध व्यय, सफाई व्यवस्था प्रभार, पेंशन प्रभार आदि को रीफिट के लागत निर्धारण के प्रयोजन के लिए नियत लागत के रूप में लिया जाना है।

हमारी जांच (नवंबर 2010) से पता चला कि एन डी के ए डब्ल्यू पी ए में दर्ज की गयी सामग्री लागत (अप्रत्यक्ष और प्रत्यक्ष) ने रीफिट्स पर किए गए सही व्यय को नहीं दिखाया, क्योंकि एम ओ द्वारा आपूर्तित उपस्कर/अतिरिक्त पुर्जे आदि की लागत सामाग्रियों की प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष लागत में प्रकट नहीं हुई। कुल इन-हाउस रीफिट लागत के संदर्भ में 2005-2006 से 2009-2010 के दौरान ए डब्ल्यू पी ए में एम ओ द्वारा आपूर्तित उपस्करों/अतिरिक्त पुर्जों की लागत के कारण दर्ज किया गया व्यय विशाखापत्तनम में 4.63 से 7.41 प्रतिशत तक और मुम्बई में 0.99 से 6.79 प्रतिशत तक था।

5.5 कार्यादेशों को बंद करने में विलंब

आर पी पी के अनुसार रीफिटिंग बाड़ों को प्रत्येक रीफिट के लिए एम आर/एन आर और एस आर प्रारंभ करने से क्रमशः 58 सप्ताह और 30 सप्ताह पूर्व कार्यादेश खोलने की आवश्यकता है। यह बाड़ों को भंडारों के लिए मांगें प्राप्त करना सुगम बनाता है। इसी प्रकार, पोत प्रबंधकों की श्रेणी (सी ओ एस एम) को एम आर/ एन आर और एस आर के संबंध में कार्य की समाप्ति की तिथि से क्रमशः चार सप्ताह और दो सप्ताह के अंदर कार्यादेश बंद करना है।

हमारी जांच से पता चला कि विशाखापत्तनम में चयनित 25 रीफिट्स के नमूनों में से 12 में कार्यादेशों को बंद करने में विलंब था। बाड़े ने कहा (अक्टूबर 2010) कि यह विलंब अकार्यदिवसों, कतिपय प्रणाली संबंधी समस्याओं आदि के कारण था और उसकी पुनरावृत्ति से बचने हेतु उपाय किए गए थे।

हमने एन डी, मुम्बई में 2005-2006 एवं 2009-2010 के बीच पूरे किए गए 28 रीफिट्स की जांच की और पाया कि 22 मामलों में कार्यादेशों को निर्धारित अवधि के अंदर बंद नहीं किया गया था। इसमें 3 से 16 महीने तक का विलंब था। कार्यादेशों को बंद करने में विलंब के कारण से रीफिट्स के समापन के बाद भी व्यय दर्ज किया जा सकता है। चूंकि रीफिट्स बाड़े केवल कार्यादेशों को खोलने के पश्चात ही मांगें प्राप्त

कर सकते हैं, अतः कार्यदेशों को निर्धारित समय में खोलना अनिवार्य है, ताकि अपेक्षित भंडारों की मांग सही समय पर की जा सकती है। साथ ही, कार्यदेश को निर्धारित समय के अंदर बंद करने से समय पर लेखे बंद करने और ए डब्ल्यू पी ए तैयार करने में सहायता मिलती है।

5.6 लागत लेखाओं को तैयार नहीं करना

एन एस आर वाई, कोच्चि ने इन-हाउस रीफिट्स हेतु किसी लागत लेखांकन प्रणाली का अनुसरण नहीं किया। बाड़ा न तो प्रयुक्त मानवशक्ति की लागत को दर्ज कर रहा था और न ही एम ओ, कोच्चि से प्राप्त सामग्रियों की लागत को। एन एस आर वाई कोच्चि ने कहा (दिसंबर 2010) कि लागत निर्धारण करने हेतु उनके पास कोई योग्य मानवशक्ति उपलब्ध नहीं थी और इसलिए एन एस आर वाई, कोच्चि में किए गए रीफिट का लागत निर्धारण नहीं किया जा सका। किसी लागत - निर्धारण प्रणाली के अभाव में, एन एस आर वाई, कोच्चि द्वारा पूरे किए गए रीफिट्स की लागत प्रभाविता प्राप्त नहीं हो सकी थी।

आई एच क्यू एम ओ डी (नौ सेना) ने कहा (फरवरी 2012) कि बाड़ों में मानक अनुमानों के प्रतिपादन के लिए पी सी डी ए के साथ एक संयुक्त बैठक बुलाकर कार्यविधियों का संबोधन किया गया। इस संबंध में एक नीति-पत्र दिसंबर 2011 में पी सी डी ए की सहमति के बाद जारी किया गया था। नीति-पत्र की प्रति के लिए आई एच क्यू से हमने जो अनुरोध किया था (जून 2012), उसका उत्तर अक्टूबर 2013 तक प्राप्त नहीं हुआ था।

हमने यह भी देखा कि लागत-निर्धारण हेतु पालन की जा रही वर्तमान प्रणाली में निम्नलिखित कमियां थीं:

- संशोधित एन डी सी ए आई का कार्यान्वयन न करना।
- ए डब्ल्यू पी ए, जो रीफिट हेतु अनुमान तैयार करने के लिए एक साधन के रूप में सहायता देता है, तैयार न करना।
- सामग्री अनुमान तैयार न करना।
- श्रम अनुमान तैयार न करना।
- रीफिट पूरा करने के लिए श्रम संचालन तथा सामग्री की आवश्यकता का विवरण दर्शानेवाला कोई अनुमान नहीं था तथा
- रीफिट्स के दौरान खपत की गयी सामग्री की वास्तविक लागत का निर्धारण न करना।

अतः हम इस निष्कर्ष पर पहुँचने के लिए बाध्य है कि वर्तमान लागत लेखांकन प्रणाली, प्रबंधन के लिए न तो रीफिट/एम एल यू की लागत निर्धारित करने में सहायक सामग्री

के रूप में मानी जा सकती है, न ही यह भावी रीफिट्स के लिए लागत का अनुमान करने में सहायता दे सकती है।

संस्तुतियां

- 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।