अध्याय I: परिचय

1.1 प्रतिवेदन के संबंध में

यह प्रतिवेदन भारतीय वायु सेना (आई ए एफ) तथा निम्नलिखित संगठनों के आई ए एफ से संबंधित अभिलेखों के वित्तीय लेन-देन की लेखापरीक्षा से उद्भूत विषयों से संबंधित है।

- रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी)
- रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी आर डी ओ) की मुख्यतः आई ए एफ को समर्पित प्रयोगशालाएं
- हिन्दुस्तान एयरोनॉटिक्स लिमिटेड (एच ए एल)
- आई ए एफ के साथ कार्य करने वाला रक्षा लेखा विभाग
- आई ए एफ के साथ कार्य करने वाली सेना इंजीनियर सेवाएं (एम ई एस)

कार्यालय प्रधान निदेशक लेखा परीक्षा, वायु सेना [पी डी ए (ए एफ)], नई दिल्ली, अपने बेंगलूरू तथा देहरादून स्थित दो शाखा कार्यालयों सहित, वायु सेना तथा अन्य संबद्ध संगठनों की लेखा परीक्षा के लिए उत्तरदायी है। हिन्दुस्तान एयरोनॉटिक्स लिमिटेड (एच ए एल) की लेखा परीक्षा प्रधान निदेशक वाणिज्यिक लेखा परीक्षा, एवं पदेन सदस्य लेखा परीक्षा बोर्ड IV, बेंगलूरू द्वारा की जाती है।

मोटे तौर पर लेखा परीक्षा तीन प्रकार की होती है : वित्तीय लेखा परीक्षा, अनुपालन लेखा परीक्षा एवं 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 नहीं दिया गया और उसके मामलों का स्पष्ट और सही विवरण दे रहे 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 करते है कि क्या लागू होने योग्य कानून, नियम, विनिमय और सक्षम प्रधिकारी द्वारा जारी विभिन्न आदेश व निर्देशों का पालन किया गया है।

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

इस प्रतिवेदन में पूंजीगत तथा राजस्व व्यय, वायुयान तथा प्रणालियों की स्थापना/उन्नयन तथा कार्य सेवाओं का निष्पादन शामिल है। इस प्रतिवेदन में टिप्पणी किए मामलों का वित्तीय मूल्य ₹7686.35 करोड़ है।

1.2 लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकार

भारत के संविधान का अनुच्छेद 149, नियंत्रक महालेखापरीक्षक का (कर्तव्य, शक्तियां तथा सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 तथा लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियम 2007, लेखापरीक्षा की विस्तृत कार्यप्रणाली तथा उसकी रिपोर्टिंग का अधिकार प्रदान करते हैं।

1.3 लेखापरीक्षा की योजना तथा संचालन

लेखापरीक्षा को जोखिमों के विश्लेषण तथा मूल्यांकन के माध्यम से प्राथमिकता दी जाती है जिससे मुख्य प्रचालन इकाईयों में उनके महत्व का निर्धारण किया जा सके। किया गया व्यय, परिचालन महत्वपूर्णता, पिछली लेखापरीक्षा के परिणाम तथा आन्तरिक नियंत्रण की ताकत उन मुख्य कारकों में से हैं जो जोखिमों की तीव्रता का निर्धारण करते हैं।

एक सत्व/इकाई के लेखापरीक्षा परिणाम स्थानीय लेखापरीक्षा रिपोर्टों/मामला विवरणों के माध्यम से सम्प्रेषित किए जाते हैं। लेखापरीक्षित इकाई के उत्तर पर विचार किया जाता है जिसके परिणामस्वरूप या तो लेखापरीक्षा टिप्पणी का निपटान कर दिया जाता है या फिर अनुपालन हेतु उसे अगले लेखापरीक्षा चक्र के लिए निर्दिष्ट कर दिया जाता है।

गम्भीर अनियमितताएं भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल करने हेतु संसाधित की जाती हैं जो उस प्रतिवेदन को संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष प्रस्तुत करने से पहले भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत किया जाता है। निष्पादन लेखापरीक्षाएं संरचनाबद्ध प्रयोग के माध्यम से लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र को परिभाषित करके, एंट्री कॉन्फ्रेंस, इकाईयों के नमूनों, एग्जिट कॉन्फ्रेंस, ड्राफ्ट रिपोर्ट पर फीडबैक अन्तर्निष्ठ कर तथा अन्तिम प्रतिवेदन जारी कर की जाती हैं।

1.4 लेखापरीक्षित इकाईयों की रूपरेखा

भारतीय वायुसेना की स्थापना अक्तूबर 1932 में हुई थी। इसका उद्देश्य हवाई युद्ध क्षेत्र में वायुसेना अधिनियम 1950 द्वारा `भारत और उसके प्रत्येक भाग की रक्षा, रक्षा की तैयारी तथा वे सभी कार्य जो उसके अभियोजन तथा उसकी प्रभावी सैन्य वियोजन को रद्द करने के पश्चात युद्ध के समय अनुकूल हों' के रूप में परिभाषित किया गया है। वायुसेनाध्यक्ष इसके प्रमुख होते हैं। आई ए एफ का समग्र प्रशासकीय, परिचालन, वित्तीय, तकनीकी अनुरक्षण एवं नियंत्रण वायु सेना मुख्यालय के पास होता है। भारतीय वायु सेना की सात कमान हैं, जिसमें से पांच प्रचालनात्मक तथा दो कार्यात्मक कमान (एक प्रशिक्षण कमान तथा एक अनुरक्षण कमान) हैं। भरतीय वायुसेना की प्रचालनात्मक तथा अनुरक्षण यूनिटों में सामान्यतः विंग एवं स्क्वाड्रनों, संकेतक इकाई, बेस मरम्मत डिपो तथा उपस्कर डिपो होते हैं।

सेना इंजीनीयर सेवाएं (एम ई एस), आई ए एफ सहित सेवाओं को इंजीनियरिंग सहायता प्रदान करती हैं। यह सबसे बड़ी सरकारी निर्माण एजेंसियों में से एक है, जिसका वार्षिक बजट लगभग ₹9,000 करोड़ है। इन्जीनियर-इन-चीफ एम ई एस के मुखिया होते हैं।

हिन्दुस्तान एरोनॉटिक्स लिमिटेड (एच ए एल), रक्षा मंत्रालय के अधीन एक नवरत्न कम्पनी सेना तथा सिविल दोनों कार्यों के लिए वायुयानों, हेलिकॉप्टरों, एयरो इंजनों, वैमानिकी, तथा नौसंचालन प्रणाली उपस्कर तथा समुद्री तथा औद्योगिक गैस टर्बाईन इंजनों के डिजाईन, विकास, निर्माण, उन्नयन, मरम्मत तथा ओवरहॉल में कार्यरत है।

एच ए एल का प्रबंधन निदेशक मंडल के पास होता है जिसके मुखिया अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक होते हैं जिसकी कार्यात्मक निदेशकों (चार), सरकारी निदेशकों (दो) तथा स्वतंत्र निदेशकों (सात) द्वारा सहायता की जाती है। कम्पनी के पांच परिसरों (बेंगलूरू परिसर, डिजाईन परिसर तथा हेलिकॉप्टर परिसर बेंगलूरू में, नासिक में मिग परिसर तथा लखनऊ में सामान परिसर) के अधीन 20 उत्पादन यूनिट हैं जिनके मुखिया कार्यकारी अधिकारी होते हैं तथा उसके विभिन्न स्थानों पर स्थित 10 अनुसंधान एवं डिजाईन केन्द्र हैं।

एच ए एल, आई ए एफ का स्वदेशी उपस्करों का प्रमुख आपूर्तिकर्ता है। एच ए एल का टर्नओवर 2012-13 में ₹14,328 करोड़ से बढ़कर 2013-14 में ₹15,135 करोड़ हो गया अर्थात 6 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी आर डी ओ) सेवाओं द्वारा व्यक्त की गई आवश्यकताओं तथा गुणात्मक अपेक्षाओं के अनुसार शस्त्र प्रणालियों तथा उपस्कर का डिजाईन बनाता है और उनका विकास करता है। इसकी 52 प्रयोगशालाएं हैं जिनमें से नौ सामान्यतः वायु सेना को सेवाएं प्रदान करती हैं।

रक्षा लेखा विभाग जिसके मुखिया रक्षा लेखा महानियंत्रक होते हैं, रक्षा सेवा प्राप्तियों तथा व्यय और रक्षा पेंशन के लिए उत्तरदायी है तथा वित्तीय सलाहकार के रूप में भी सेवाएं प्रदान करता है।

1.5 वायु सेना का बजट एवं व्यय

रक्षा बजट मोटे तौर पर राजस्व तथा पूंजीगत व्यय में वर्गीकृत किया जाता है। जबकि राजस्व व्यय में वेतन तथा भत्ते, भण्डार, परिवहन तथा कार्य सेवाएं आदि शामिल हैं, पूंजीगत व्यय में नए वायुयानों, शस्त्र एवं गोलाबारूद की खरीद, पुराने भण्डारों को बदलने, निर्माण कार्य पर व्यय शामिल है।

रक्षा व्यय 2012-13 में ₹1,87,469 करोड़ से बढ़कर 2013-14 में ₹2,09,788 करोड़ हो गया अर्थात उसमें 11.91 प्रतिशत की वृद्धि हुई। रक्षा सेवाओं पर किए गए कुल व्यय में आई ए एफ का हिस्सा 2013-14 के दौरान ₹58,745 करोड़ अर्थात 28 प्रतिशत था।

1.5.1 वायु सेना व्यय

2009-14 के दौरान आई ए एफ द्वारा किया गया कुल व्यय, कुल रक्षा व्यय के 22.81 से 28 प्रतिशत के बीच था। वर्ष 2013-14 में, आई ए एफ का व्यय पिछले वर्ष की तुलना में 14.92 प्रतिशत बढ़ कर ₹51,118 करोड़ से ₹58,745 करोड़ हो गया।

आई ए एफ के व्यय का विस्तृत सारांश निम्नवत् है-

तालिका 1.1 आई ए एफ का व्यय

(₹ **करोड़ में**)

वर्ष	योग	पिछले वर्ष की तुलना में प्रतिशत परिवर्तन	कुल रक्षा व्यय की प्रतिशतता के रूप में	राजस्व व्यय	पूंजीगत व्यय
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
2012-13	51,118	(+)10.80	27.26	18,138	32,980
2013-14	58,745	(+)14.92	28.00	20,160	38,585

स्त्रोतः रक्षा सेवाओं के वर्ष-वार विनियोग लेखे

1.5.2 पूंजीगत व्यय

वर्ष 2009-10 से 2013-14 तक पांच वर्ष की अवधि के दौरान भारतीय वायु सेना का पूंजीगत व्यय लगभग 107.99 प्रतिशत तक बढ़ गया। पूरी अवधि में, पूंजीगत व्यय 2009-10 में ₹18,551 करोड़ से बढ़ 2013-14 में ₹38,585 करोड़ हो गया।

भारतीय वायु सेना का पूंजीगत व्यय मुख्यतः नए वायुयानों की खरीद तथा विद्यमान बेड़े के आधुनिकीकरण अथवा उन्नयन पर हुआ। आई ए एफ के विगत पांच वर्षों (2009-10 से 2013-14) के लिए विभिन्न श्रेणियों में व्यय का वार्षिक वितरण निम्न तालिका में प्रदर्शित हैः

तालिका 1.2 आई ए एफ का पूंजीगत व्यय

(₹ करोड़ में.)

वर्ष	वायुयान एवं एयरो इंजन	निर्माण कार्य	अन्य उपस्कर	अन्य	जोड़
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
2012-13	23,573	1,318	7,399	690	32,980
2013-14	29,069	1,304	7,761	451	38,585

स्त्रोतः रक्षा सेवाओं के वर्ष-वार विनियोग लेखे

2013-14 के दौरान, पूंजीगत व्यय का एक महत्वपूर्ण भाग (75.33 प्रतिशत) वायुयानों तथा एयर इंजनों की खरीद पर किया गया था। लगभग 20 प्रतिशत अन्य उपस्करों पर खर्च किया गया तथा 3.37 प्रतिशत निर्माण क्रियाकलापों पर खर्च किया गया।

1.5.3 राजस्व व्यय

2009-10 से 2013-14 के दौरान, आई ए एफ का राजस्व व्यय 2009-10 में ₹14,708 करोड़ से 37.06 प्रतिशत बढ़कर 2013-14 में ₹20,160 करोड़ हो गया। आई ए एफ का राजस्व व्यय मुख्यतः वेतन तथा भत्तों, भण्डार और विशेष परियोजना पर किया गया। विगत पाँच वर्षों के लिए राजस्व व्यय की विभिन्न वर्गों पर व्यय का वितरण नीचे दर्शाया गया हैः

तालिका 1.3: आई ए एफ का राजस्व व्यय

(₹ करोड़ में)

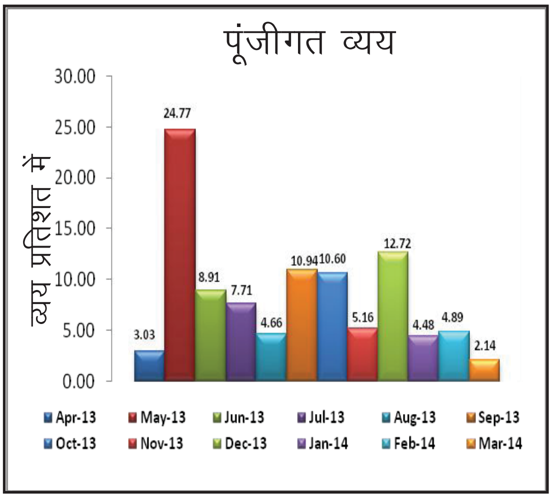
वर्ष	वेतन एवं भत्ते	भण्डार तथा विशेष परियोजना	कार्य	परिवहन	अन्य	जोड़
2009-10	6,971 (47%)	5,640 (38%)	1,560 (11%)	358 (3%)	179 (1%)	**14,708**
2010-11	6,856 (45%)	5,775 (38%)	1,692 (11%)	620 (4%)	236 (2%)	**15,179**
2011-12	7,532 (44%)	6,931 (40%)	1,800 (10%)	763 (4%)	296 (2%)	**17,322**
2012-13	8,378 (46%)	7,038 (39%)	1,775 (10%)	611 (3%)	336 (2%)	**18,138**
2013-14	9,464 (47%)	7,779 (39%)	1,912 (9%)	661 (3%)	344 (2%)	**20,160**

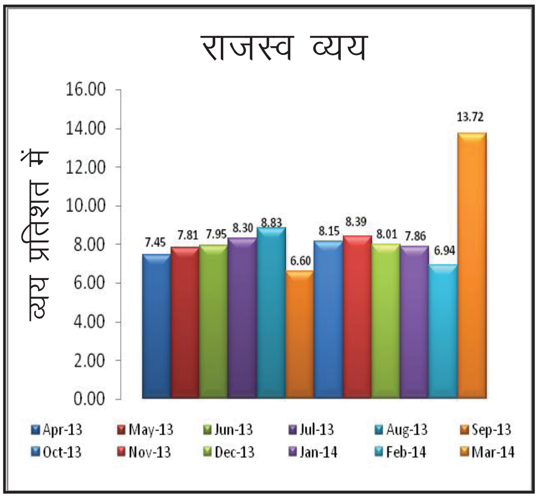
स्त्रोतः रक्षा सेवाओं के वर्ष-वार विनियोग लेखे

1.5.4 वर्ष के दौरान व्यय का प्रवाह

लेखापरीक्षा ने 2013-14 के दौरान पूंजीगत एवं राजस्व[1] व्यय के प्रवाह की जॉच की, जिसे नीचे दर्शाया गया है।

चित्र 1.1: वर्ष 2013-14 के दौरान व्यय का प्रवाहः





स्त्रोतः सीजीडीए पत्र सं. मैक/ई डी पी /326/न्यू काम्प दिनांक 15 सितम्बर 2015

[1] मार्च 2014 मास के लिए आई ए एफ के राजस्व व्यय में रक्षा मंत्रालय की ओर से सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय द्वारा किया गया ₹9.72 करोड़ का व्यय शामिल है।

व्यय के प्रवाह की संवीक्षा से पता चला कि मार्च 2014 में आई ए एफ का राजस्व व्यय 13.72 प्रतिशत था, जो कि वित्त मंत्रालय के ओ एम संख्या 7(1)/ई.कोर्ड/2014 दिनांक 29 अक्टूबर 2014 द्वारा निर्धारित 15 प्रतिशत की सीमा के अन्दर था।

1.5.5 भारतीय वायु सेना की राजस्व प्राप्तियां

वर्ष 2013-14 को समाप्त पाँच वर्षों के दौरान भारतीय वायु सेना द्वारा अन्य संगठनों/विभागों को प्रदत्त सेवाओं से संबंधित प्राप्तियों और वसूलियों के विवरण निम्नतालिका में दिए गए हैं:

तालिका 1.4: आई ए एफ की राजस्व प्राप्तियां

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्राप्तियां एवं वसूलियां
2009-10	468.13
2010-11	592.92
2011-12	619.38
2012-13	605.26
2013-14	700.00

स्त्रोतः संबंधित वर्ष के लिए रक्षा सेवा आकलन

1.5.6 विनियोग तथा व्यय

वायु सेना के संबंध में 2011-12 से 2013-14 के दौरान विनियोग तथा व्यय की संक्षिप्त स्थिति निम्न तालिका में दर्शाई गई हैः

तालिका 1.5: विनियोग तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

वायु सेना									
	2011-12			2012-13			2013-14		
	अंतिम अनुदान	वास्तविक व्यय	कुल आधिक्य/ बचत (+)/(-)	अन्तिम अनुदान	वास्तविक व्यय	कुल अधिक्य/ बचत (+)/(-)	अन्तिम अनुदान	वास्तविक व्यय	कुल आधिक्य/ बचत (+)/(-)
राजस्व									
दत्तमत	16,753.53	17,321.43	(+)567.90	18,322.87	18,122.50	(-)200.37	19929.17	20115.89	(+)186.72
प्रभारित	3.23	0.58	(-)2.65	6.18	15.54	(+)9.36	54.10	44.37	(-)9.73
पूंजीगत									
दत्तमत	28,253.82	28,766.24	(+)512.42	32,729.64	32,976.34	(+)246.70	38677.62	38584	(-)93.62
प्रभारिता	51.36	45.84	(-)5.52	5.70	3.77	(-)1.93	1.70	1.39	(-)0.31
जोड़	**45,061.94**	**46,134.09**	**(+)1,072.15**	**51,064.39**	**51,118.15**	**(+)53.76**	**58662.59**	**58745.65**	**(+)83.06**

स्त्रोतः प्रत्येक वर्ष के लिए रक्षा सेवाओं के विनियोग लेखे

प्रत्येक तीनों वर्षों के लिए, विनियोग लेखाओं, रक्षा सेवाओं का विश्लेषण, संगत वर्षों के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन, संघ सरकार-संघ सरकार के लेखे में शामिल किया गया है।

1.6 लेखापरीक्षा पर प्रतिक्रिया

1.6.1 ड्राफ्ट लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर रक्षा मंत्रालय की प्रतिक्रिया

लोक लेखा समिति (पी ए सी) की सिफारिशों 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 उत्तर छः सप्ताह के अन्दर भेजने के लिए जून 1960 में निदेश जारी किए थे।

इस प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित ड्राफ्ट पैराग्राफ, सचिव, रक्षा मंत्रालय को अर्धशासकीय पत्रों के माध्यम से उनका ध्यान लेखा परीक्षा जाँच परिणाम की ओर आकर्षित करने के लिए तथा छः सप्ताह के अन्दर उत्तर भेजने के लिए अनुरोध किए गए थे।

वित्त मंत्रालय के अनुदेशों के बावजूद, इस प्रतिवेदन में शामिल किए गए 15 पैराग्राफों में से दस में रक्षा मंत्रालय के उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे। अतः, इन पैराग्राफों के संबंध में मंत्रालय के उत्तर शामिल नहीं किये जा सके।

1.6.2 पिछले प्रतिवेदनों के लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर की गई कार्रवाई टिप्पणियां (ए टी एन)

विभिन्न लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में शामिल किए गए सभी मुद्दों के संबंध में कार्यकारी की जवाबदेही लागू करने के मद्देनजर, पी ए सी ने इच्छा व्यक्त की कि 31 मार्च 1996 को समाप्त वर्ष से लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित सभी पैराग्राफों पर की गई कार्यवाई टिप्पणियां, संसद में प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के चार महीने के अन्दर, लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत जांच के बाद उन्हें प्रस्तुत की जाएं।

30 सितम्बर 2015 को वायु सेना तथा एच ए एल से संबंधित लेखापरीक्षा पैराग्राफों पर बकाया ए टी एन की स्थिति निम्नानुसार है (संलग्नक-1 में दिए गए विवरण):

तालिका 1.6: ए टी एन की स्थिति

ए टी एन की स्थिति	आई ए एफ	एच ए एल
लेखापरीक्षा पैराग्राफ/प्रतिवेदन जिन पर मंत्रालय द्वारा एक बार भी ए टी एन प्रस्तुत नहीं किए गए हैं	5	4
लेखापरीक्षा पैराग्राफ/प्रतिवेदन जिन पर संशोधित ए टी एन प्रतीक्षित हैं	12	8