अध्याय - VI रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन

6.1 सामान की अधिप्राप्ति में परिहार्य अतिरिक्त व्यय

एल-I प्रस्ताव को वैध अवधि के भीतर अन्तिम रूप देने की पर्याप्त गुंजाईश होने के बावजूद निविदा खरीद समिति के निविदा पुनः जारी करने के गलत निर्णय के परिणामस्वरूप ₹ 4.56 करोड़ का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी.आर.डी.ओ.) मुख्यालय ने रक्षा धातुकर्मीय अनुसंधान प्रयोगशाला (डी.एम.आर.एल.), हैदराबाद द्वारा प्रस्तुत की गई आवश्यकता के आधार पर, उच्च दाब कम्प्रैशर डिस्कों के विकास के लिए, ₹ 1.70 करोड़ की अनुमानित लागत पर डाई ब्लॉक्स तथा डाई स्टेक पुर्जों की अधिप्राप्ति का अनुमोदन दिया (मई 2005)। डी.एम.आर.एल. ने द्वि-प्रस्ताव प्रणाली अर्थात् तकनीकी प्रस्ताव तथा वाणिज्यिक प्रस्ताव के अन्तर्गत दरें आमंत्रित करते हुए विश्व निविदा जारी की (जून 2005)। तकनीकी मूल्यांकन समिति (टी.ई.सी.) ने यान्त्रिक गुण, परीक्षण, निरीक्षण वारंटी इत्यादि को सम्मिलित करते हुए सभी तकनीकी विशिष्टताओं का मूल्यांकन करने के बाद दो फर्मों 'एक्स' एवं 'वाई' की संस्तुति की (अक्तूबर 2005)।

मूल्य प्रस्तावों को खोलने पर (नवम्बर 2005), फर्म 'वाई' के यूरो 565,013 (₹3.05 करोड़) के प्रस्ताव के प्रति फर्म 'एक्स' के $ 153,080 (₹ 70.29 लाख) के प्रस्ताव को निम्नतम (एल-I) पाया गया। फर्म 'एक्स' का प्रस्ताव एल-I होने के बावजूद डी.एम.आर.एल. के निदेशक की अध्यक्षता के अन्तर्गत टी.पी.सी. ने बिना कोई कारण/औचित्य अंकित किए सिफारिश की कि एल-I फर्म को अपना अन्तिम "सर्वोत्तम प्रस्ताव" भेजने की सलाह दी जाए।

तदनुसार डी.एम.आर.एल. ने (दिसम्बर 2005) यह बताते हुए कि उनका "मूल्य बजटीय अनुमानों से थोड़ा अधिक था" फर्म 'एक्स' से कहा कि वह अपना "सर्वोत्तम निम्नतम प्रस्ताव" भेजे। जवाब में फर्म 'एक्स' ने (जनवरी 2006) मूल्य को संशोधित कर $ 718,600 (₹ 3.30 करोड़) कर दिया जोकि एल-2 फर्म 'वाई' द्वारा प्रस्तावित मूल्य ₹ 3.05 करोड़ से अधिक था। चूँकि मूल्यों में ऊपर की ओर संशोधन अस्वीकार्य था, टी.पी.सी. ने निविदा को पुनः जारी करने की सिफारिश की।

डी.एम.आर.एल. ने डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय का अनुमोदन प्राप्त करने (मई 2006) के बाद निविदाएं पुनः जारी कर दी (जून 2006)। टी.ई.सी. ने तीन मूल्य प्रस्तावों में से केवल फर्म 'वाई' के तकनीकी प्रस्ताव को ही स्वीकार किया। डी.एम.आर.एल. ने डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय के अनुमोदन से यूरो[11] 907,992 (₹ 5.26 करोड़) की लागत पर मदों की आपूर्ति के लिए फर्म 'वाई' को आदेश प्रस्तुत किया (जून 2007) और ₹ 6.04 करोड़ की अन्तिम लागत पर मदें प्राप्त की (सितम्बर 2009)।

प्रस्तावित मूल्य अनुमोदित अनुमानित लागत से बहुत कम होने तथा दूसरे उच्चतर प्रस्तावित मूल्य से भी बहुत नीचे होने के बावजूद टी.पी.सी. का एल-I प्रस्तावकर्ता से "सर्वोत्तम निम्नतम

[11] 1 यूरो = ₹ 57.91

प्रस्ताव" मांगने का निर्णय गैर-न्यायोचित था। अन्ततः मदों को अन्तिम रूप से बहुत ऊंची लागत पर एल-2 फर्म से अधिप्राप्त किया गया।

रक्षा मंत्रालय ने बताया (जून 2012) कि टी.पी.सी. ने प्रचलित मार्गदर्शी निर्देशों का अनुपालन किया था तथा एल-I और एल-2 फर्मों द्वारा प्रस्तावित मूल्यों में विस्तृत अन्तर के दृष्टिगत "सर्वोत्तम प्रस्ताव" मांगने का निर्णय इस धारणा से सामूहिक रूप से लिया गया था कि एल-I फर्म ने मद की आवश्यकताओं तथा तकनीकी विशिष्टताओं को पूरी तरह से नहीं समझा था। मंत्रालय का तर्क समर्थनीय नहीं था क्योंकि टी.पी.सी. ने 'एक्स' तथा 'वाई' फर्मों के लिए सिफारिश उनके द्वारा सभी तकनीकी विशिष्टताओं को पूरा किए जाने के यथोचित मूल्यांकन के बाद की थी। और अधिक, टी.पी.सी. ने एल-I प्रस्तावकर्ता से "अन्तिम सर्वोत्तम प्रस्ताव" मांगते समय अपने निर्णय के समर्थन के लिए कोई न्यायोचितता भी अभिलेखित नहीं की थी। इस प्रकार मंत्रालय का "टी.पी.सी. की प्रकल्पना पर" दिया गया दृढ़ कथन अधिक से अधिक एक पश्चात्-विचार है तथा इसलिए अस्वीकार्य है। ।

इस प्रकार टी.पी.सी. के एक अविवेकपूर्ण निर्णय का परिणाम प्रयोक्ता को मदें उपलब्ध कराने में विलम्ब के अतिरिक्त ₹ 4.56 करोड़ के परिहार्य अतिरिक्त व्यय के रूप में हुआ।

6.2 रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन द्वारा निष्फल निवेश

सैंट्रल ग्लास एण्ड सेरामिक रिसर्च इंस्टिट्यूट, कोलकाता में एक महत्वपूर्ण सामग्री के उत्पादन के लिए सुविधाओं के निर्माण के लिए, रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी.आर.डी.ओ.) द्वारा मई 2001 में किया गया ₹ 3.25 करोड़ का एक निवेश छः वर्षो से अधिक से व्यर्थता में रहा। डी.आर.डी.ओ. इस निवेश से कोई लाभ प्राप्त नहीं कर सका।

मई 2007 एवं फरवरी 2008 प्रत्येक के दौरान रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डीआरडीओ) ने अपनी अनुसंधान एवं विकास आवश्यकता की पूर्ति हेतु एक संस्था के माध्यम से हैदराबाद में एक स्थानीय आपूर्तिकर्ता से ₹ 6370 प्रति मद की लागत पर 200 निम्न तापीय फैलाव वाले काँच के ब्लॉक खरीदे। क्योंकि एक पूर्व प्रयास में डीआरडीओ द्वारा ₹3.25 करोड़ के एक निवेश से कोई परिणाम प्राप्त नही हुआ था, 2009 में हमारे द्वारा मामले की जाँच की गई। वर्ष 2003 से लेकर निवेश को इस मद की वांछित मात्रा के विनिर्माण एवं आपूर्ति के लिए संस्था के माध्यम से सैंट्रल ग्लास एण्ड सेरामिक इंस्टिट्यूट, कोलकाता को प्रवाहित कर दिया गया था।

सीजीसीआरआई ने डीआरडीओ द्वारा उपलब्ध कराई गई निधि का उपयोग करते हुए नवम्बर/दिसम्बर 2003 में एक संयंत्र चालू करके सुविधा की स्थापना की । संस्था तथा सीजीसीआरआई के बीच हस्ताक्षरित (मई 2001) मैमोरेंडम आफ अंडरस्टैंडिंग (एमओयू) की शर्तो के अनुसार बाद वाले को डीआरडीओ को 10 वर्षो की अवधि तक प्रति वर्ष काँच के ब्लॉकों के 225 नग आपूरित किये जाने वांछित थे । तथापि सीजीसीआरआई ने मई 2004 तक मात्र 10 नगों की आपूर्ति करने के उपरांत, विभिन्न अवसरों पर विभिन्न इकाईयों की विफलता के कारण संयंत्र परिचालन को रोक दिया । इसकी संस्थापना के उपरांत इसे कुल चार बार परीक्षण के तौर से चलाया गया तथा संयंत्र से 16 इकाइयां उत्पादित की गई जिनमें से वांछित विनिर्देशों को पूर्ण करने वाली 10 इकाईयां डीआरडीओ को स्वीकार्य पाईं गई । इसके बावजूद, डीआरडीओ (अनुसंधान केन्द्र इमरात, सहयोगी डीआरडीओ प्रयोगशाला) ने

घोषित किया कि 'विनिर्देशों के अनुरूप सामग्री को तैयार किया जाना हासिल किया जा चुका था' तथा इंगित किया कि सीजीसीआरआई 10 वर्षो के लिए प्रति वर्ष 225 नग आपूरित करने के अनुबंधीय दायित्व को पूरा करेगी।

नवम्बर 2006 में संयंत्र पूर्णतया निष्क्रिय हो गया । यद्यपि एमओयू स्पष्ट रूप से बताता था कि डीआरडीओ का दायित्व ₹ 3.25 करोड़ तक सीमित होगा, फिर भी दिसम्बर 2009 में सीजीसीआरआई ने डीआरडीओ से संयंत्र को क्रियाशील करने के लिए बाद में ₹ 0.80 करोड़ भुगतान करने की प्रतिबद्धता के अतिरिक्त ₹ 5.25 करोड़ की अतिरिक्त वित्तीय सहायता की मांग की । डीआरडीओ ने सीजीसीआरआई को और अधिक निधि के भुगतान के लिए मना कर दिया (जून 2012)।

हमारी जाँच ने इंगित किया कि डीआरडीओ ने 2001 में ₹3.25 करोड़ के निवेश को यह कहते हुए न्यायोचित बताया था कि मद ₹25,000 प्रत्येक की दर से आयातित की जा रही थी और यह भी कि राष्ट्रीय सुविधा सृजन से देश इस क्षेत्र में आत्मनिर्भर हो जाएगा। बाद में मद को स्थानीय आपूर्तिकर्ताओं से प्राप्त किए जाने ने यह स्पष्ट कर दिया कि यदि डीआरडीओ ने मद की 2250 इकाईयों की अपनी संपूर्ण आवश्यकता को स्थानीय आपूर्तिकर्ताओं से क्रय करके पूरा किया होता तो मात्र लगभग ₹1.43 करोड़ का ही व्यय होता जो इसके द्वारा किए गए ₹ 3.25 करोड़ के निवेश का मात्र एक अंश (44 प्रतिशत) होता। अतः डीआरडीओ का निवेश निर्णय प्रारम्भ से ही दोषपूर्ण था तथा संदेहास्पद गुणों वाले उद्यम के लिए सार्वजनिक निधि लगाने के प्रति वचनबद्धता से पहले इसमें उचित कर्मठता का अभाव था।

हमारी लेखापरीक्षा आपत्ति के उत्तर में मंत्रालय ने जून 2012 में बताया कि निवेश का उद्देश्य एकमात्र 2250 इकाईयां क्रय करना ही नहीं था अपितु रणनीतिक लक्ष्यों के क्षेत्र में आत्मनिर्भरता प्राप्त करने में एक राष्ट्रीय सुविधा स्थापित करना भी था और विफलता पूर्णतया संयोगजन्य थी । जहां महत्वपूर्ण पहलुओं की बाबत आत्मनिर्भरता प्राप्त करने का उद्देश्य प्रशंसनीय है, वहीं यह भी है कि डीआरडीओ ने उद्यम की न तो तकनीकी-आर्थिक संभाव्यता का वास्तविक आंकलन किया था, न ही सहयोगी संस्थान द्वारा इसका सफलतापूर्वक कार्यान्वयन सुनिश्चित किया था । परिणामस्वरूप, 2001 के दौरान किया गया ₹ 3.25 करोड़ का निवेश अलाभकारी रहा और आत्मनिर्भरता प्राप्त करने का उद्देश्य दूर की कौड़ी ही रहा ।

यह मामला डीआरडीओ के लिए इस आवश्यकता पर जोर देता है कि वह अन्य संगठनों में निवेश करने के निर्णय लेते समय अधिक कर्मठता से काम ले।

6.3 रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन परियोजनाओं की संस्वीकृति में अनियमितताएं

रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन द्वारा जारी की गई परियोजना संस्वीकृतियों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि संस्वीकृति जारी करने वाले प्राधिकारियों की पथभ्रामक पदनामावली का प्रयोग किए जाने से संबंधित कार्य विधिक अनियमितताएं बरती जा रहीं थीं, संस्वीकृतियों के डेटा बेस का अभाव था, संस्वीकृतियों को टुकड़ों में जारी किया जा रहा था, इत्यादि ।

लोक निधि से किए जाने वाले व्यय का नियमन सामान्य वित्तीय नियमों के प्रावधानों के अन्तर्गत किया जाता है। ऐसे व्यय को स्थायी रूप से सरकार में विभिन्न स्तरों पर सक्षम

प्राधिकारियों द्वारा प्रत्येक स्तर पर सौंपी गई वित्तीय शक्तियों के अनुसार जारी की जाने वाली विशिष्ट संस्वीकृतियों के माध्यम से प्राधिकृत किया जाता है। चूँकि ऐसी संस्वीकृति लोक धन को लोक उद्देश्यों हेतु खर्च करने के लिए प्राधिकृत करती है, इन्हें जाँच और प्रमाणीकरण हेतु स्थायी रूप से, अन्यों के साथ-साथ, निर्दिष्ट प्रधान लेखापरीक्षा कार्यालय को पृष्ठांकित किया जाता है। उचित जवाबदेही के लिए प्रत्येक संस्वीकृति में यह स्पष्ट और आवश्यक रूप से इंगित होना चाहिए कि संस्वीकृति जारी करने वाले प्राधिकारी का नाम क्या है, व्यय का उद्देश्य क्या है, शर्तें क्या हैं जिनके अधीन ऐसा व्यय किया जा सकता है, आवश्यक लेखा शीर्ष क्या है जिसके अन्तर्गत इसे वर्गीकृत किया जाना चाहिए तथा संदर्भ क्या है जिसके तहत वित्त मंत्रालय अथवा प्रासंगिक रूप से जुड़ी अथवा एकीकृत वित्त खण्ड की सहमति प्राप्त की गई है।

जैसाकि नीचे दर्शाया गया है, रक्षा मंत्रालय ने जुलाई 2010 में रक्षा अनुसंधान एवं विकास विभाग [डी.डी.(आर.एण्ड डी.)] में सभी के लिए सौंपी गई वित्तीय शक्तियों को, जिन्हें अप्रैल 2010 में पहले ही संशोधित कर दिया गया था, तेजी से बढ़ा दिया:

व्यय की मद	**सक्षम वित्तीय प्राधिकारी**	**अप्रैल 2010 से पहले वित्तीय शक्तियाँ**	**वित्तीय शक्तियाँ जिन्हें अप्रैल 2010 में संशोधित किया गया**	**जुलाई 2010 में सौंपी गई वित्तीय शक्तियों की सीमा**	**जुलाई 2010 के प्रत्यायोजन के अनुसार सहमति स्तर**
एक नई परियोजना हाथ में लेने की संस्वीकृति	मुख्य नियंत्रक अनुसंधान एवं विकास (सी.सी.आर.एण्ड डी.)	₹ 10 लाख	रक्षा अनुसंधान परिषद् के अनुमोदन से ₹ 8 करोड़	₹ 5 करोड़ से ऊपर तथा ₹ 25 करोड़ तक	एकीकृत वित्तीय सलाहकार (आई.एफ.ए.)
	महानिदेशक रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी.जी.डी.आर.डी.ओ.)	₹ 50 लाख	₹ 12 करोड़	₹. 25 करोड़ से ऊपर तथा ₹ 50 करोड़ तक	आई.एफ.ए.
	सचिव, रक्षा अनुसंधान एवं विकास	₹ 15 करोड़	₹ 15 करोड़	₹ 50 करोड़ से ऊपर तथा ₹ 60 करोड़ तक	संयुक्त सचिव तथा अतिरिक्त वित्तीय सलाहकार
				₹ 60 करोड़ से ऊपर तथा ₹ 75 करोड़ तक	वित्तीय सलाहकार रक्षा सेवाएं(एफ.ए.डी.एस.)/ सचिव (रक्षा-वित्त)

अप्रैल 2010 तथा जुलाई 2011 के बीच नई परियोजनाओं के लिए व्यय प्राधिकृत करते हुए, डी.डी.(आर.एण्ड डी.) के अध्यक्ष अथवा महानिदेशक, रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी.जी.डी.आर.डी.ओ.) के रूप में अपने सामर्थ्य में सचिव डी.डी.(आर. एण्ड् डी.) द्वारा कुल 72 संस्वीकृतियाँ जारी की गईं थीं जिनमें वे 43 संस्वीकृतियाँ सम्मिलित थीं जिन्हें जुलाई 2010 में प्रत्यायोजित बढ़ीं हुई वित्तीय शक्तियों के तहत जारी किया गया था। 72 संस्वीकृतियों में से हमने 33 की पहचान की जिनकी हमें जॉच करनी थी । इनमें से हमने 32 संस्वीकृतियों की लेखापरीक्षा अक्तूबर - दिसम्बर 2011 के दौरान की । लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना थे कि क्या ये संस्वीकृतियाँ वित्तीय निर्णय लेने में उचित जवाबदेही सुनिश्चित करने की बाबत सामान्य वित्तीय नियम, 2005 के अनुरूप थीं तथा क्या

संस्वीकृतियाँ उचित आंतरिक नियंत्रणों के प्रति उत्तरदायी थीं। एक संस्वीकृति जिसे 2010 में जारी किया गया था और जिसमें ₹ 18.10 करोड़ का व्यय सम्मिलित था, से संबंधित फाईलें हमें हमारी जाँच हेतु उपलब्ध नहीं कराई गयी ।

संस्वीकृतियों की हमारी लेखापरीक्षा ने उजागर किया कि विभिन्न उद्देश्यों के लिए लोक निधियों में से व्यय प्राधिकृत करने वाली संस्वीकृतियों को जारी, प्रसारित और अभिलेखकृत करने में स्थापित नियमों और कार्यविधियों का अनुपालन नहीं किया गया था। हमारी जानकारी में आई कमियों का उल्लेख नीचे किया गया है:

1. संस्वीकृतियों को लेखापरीक्षा को न भेजा जाना

सामान्य वित्तीय नियम, 2005 (जी.एफ.आर.) के नियम 29 में निर्दिष्ट है कि एक सक्षम प्राधिकारी द्वारा जारी सभी वित्तीय संस्वीकृतियां लेखापरीक्षा को भेजी जाएगी। लेखापरीक्षा तथा लेखे नियमों के नियम 50 के अनुसार विभागों के अध्यक्ष लेखापरीक्षा को जुलाई, अक्तूबर, जनवरी तथा अप्रैल माह की प्रत्येक की 15 तारीख को, पिछली तिमाही के दौरान अपने विभाग से संबधित जारी की गई सभी संस्वीकृतियों की बाबत तिमाही विवरणियां प्रेषित करेंगे। किन्तु लेखापरीक्षा हेतु हमें डी.डी.(आर.एण्ड डी.) तथा डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय से ऐसी तिमाही विवरणियां प्राप्त नहीं हुई तथा इसलिए हम ऐसा कोई आश्वासन प्राप्त नहीं कर सके कि क्या डी.डी.(आर एण्ड.डी) तथा डी.जी.डी.आर.डी.ओ. द्वारा जारी की गई सभी संस्वीकृतियों की प्रतियाँ हमारे द्वारा प्राप्त की जा रहीं थीं। डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय में हमारी लेखापरीक्षा ने प्रमाणित किया कि जैसा कि जी.एफ.आर के तहत वांछित है, जारी की गई सभी संस्वीकृतियों की प्रतियां हमें नहीं भेजी जा रहीं थीं।

2. जारी की गई संस्वीकृतियों का डेटा-बेस न रखा जाना

डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय में जारी की गई संस्वीकृतियों की कोई नियंत्रण पंजिका नहीं रखी गई थी तथा वहां ऐसा कोई तंत्र विद्यमान नहीं था जिससे कि पता लगाया जा सके कि वर्ष में कुल कितनी संस्वीकृतियां जारी की गई हैं और उनकी कुल राशि क्या है। यहाँ तक कि डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय में तकनीकी निदेशालय भी परियोजनों के लिए जारी की गई संस्वीकृतियों का डेटा-बेस/पंजिकाएं नहीं रख रहे थे। उपरोक्त न्यूनतम नियंत्रण अभिलेखों के अभाव में,निधियों से अधिक में संस्वीकृतियां जारी किए जाने, संस्वीकृतियां टुकड़ों में जारी किए जाने, एक ही उद्देश्य के लिए बहु-संस्वीकृतियां जारी किए जाने, इत्यादि की संभावना को न तो नकारा जा सकता था और न ही ऐसा सामान्य-क्रम में जानकारी में आ सकता था।

3. संस्वीकृति जारी करने वाले प्राधिकारी की पथ-भ्रामक पदनामावली

डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय द्वारा जारी की गई कुछ संस्वीकृतियों में, संस्वीकृत करने वाले प्राधिकारी के गलत वर्णन के कारण, ऐसा प्रतीत हुआ कि मानों संस्वीकृति रक्षा मंत्रालय डी.डी(आर.एण्ड डी.) द्वारा जारी की गई थी। ऐसा अभ्यास डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय को जोकि एक अधीनस्थ संगठन है, डी.डी.(आर.एण्ड डी.), मंत्रालय के एक विभाग, के समतुल्य बना देता है। स्पष्टतया प्राधिकार के विभिन्न स्तरों पर सौंपी गई वित्तीय शक्तियों का ऐसा आच्छादिकरण, सचिव डी.डी. (आर.एण्ड डी.) -सह-डी.जी.डी.आर.डी.ओ. की स्थिति के पहले से निहीत दोहरेपन के कारण हुआ है। चूँकि रक्षा मंत्रालय की संस्वीकृतियों को केवल रक्षा (वित्त) की सहमति से ही जारी किया जाना होता है, संस्वीकृतियों में ऐसा पदनाम संबंधी गलत वर्णन, संस्वीकृति जारी करने वाली सी.एफ ए. के स्तर की बाबत पथ-भ्रामक था। हमारे द्वारा

इंगित किए जाने के बाद, सचिव डी.डी.(आर.एण्ड डी.)ने हालांकि, अगस्त 2011 में,जुलाई 2010 तक जारी किए गए संस्वीकृति आदेशों की पुनरीक्षा करने और त्रुटियों को सुधारने के निर्देश जारी करके स्थिति की गंभीरता को कम किया है।

4. संस्वीकृत राशि को सौंपी गई शाक्तियों के अन्दर रखने के लिए संस्वीकृतियों को टुकड़ों में विभाजित करना

हमने पाया कि जुलाई 2010 में वित्तीय शक्तियों के प्रत्यायोजन में वृद्दि के बाद, संस्वीकृतियों को डी.जी.आर.एण्ड डी. को प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों, अर्थात आई.एफ.ए. के परामर्श से ₹ 50 करोड़ तक के अन्दर लाने के लिए टुकड़ों में बांट दिया गया था। चूँकि एक ही व्यक्ति सचिव डी.डी. (आर.एण्ड डी.) तथा डी.जी. डी. आर.डी.ओ. की स्थिति का धारण करता है, संस्वीकृतियों को इस प्रकार टुकड़ों में विभाजित किया जाना वित्तीय सलाहकार पहले से ही चुने जाने के बराबर था, जो व्यय प्रस्तावों की वित्तीय संवीक्षा की सत्यनिष्ठा तथा स्वतंत्रता को स्पष्ट रूप से नष्ट कर देता है। नीचे उल्लिखित चार मामलों में हमने पाया कि पहले एक जैसी प्रौद्योगिकियों के लिए एक जैसी ही परियोजनाओं को हाथ में लिया गया था। वर्तमान परियोजनाओं के लिए अगले उच्च स्तर पर सक्षम वित्तीय प्राधिकारी (सी.एफ.ए.) से संशोधित संस्वीकृति प्राप्त करने के बजाय नई परियोजनाएं संस्वीकृत की गई। यहां तक कि जारी की गई नई संस्वीकृतियों में भी हमने पाया कि परियोजना लागत को, कार्यक्षेत्र में कमी करके निम्न रखा गया था ताकि उन्हें डी.जी.डी.आर.डी.ओ. को प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों के अन्दर लाया जा सके।

मामला-I

जब मंत्रालय द्वारा (मार्च 2005) संस्वीकृत ₹ 13.85 करोड़ की लागत वाले एयरोस्टेट प्लेटफार्म (आकाश दीप परियोजना) के विकास का कार्य प्रगति पर था, तब डी.जी.डी.आर.डी.ओ. ने (जुलाई 2011) ₹ 48.8 करोड़ की लागत पर एक दूसरी परियोजना नक्षत्र को इसी मद के विकास के लिए संस्वीकृति दे दी।

''एरियल एक्सेस प्लेटफार्म'' को, जो मूलतः नक्षत्र परियोजना का एक घटक था, हटा दिया गया तथा इसे आकाशदीप परियोजना से अधिप्राप्त किया गया। इसी प्रकार, एक उप-क्रियाकलाप 'इलैक्ट्रो-ऑप्टिकल पेलोड सिस्टम फार एयरोस्टेट'को भी नक्षत्र से हटा दिया गया तथा ₹ 49.82 करोड़ की लागत पर एक अन्य परियोजना 'विमान-वाहित प्लेटफार्म्स के लिए इलैक्ट्रो-ऑप्टिकल संसूचकों का डिजाईन एवं विकास' के अन्तर्गत संस्वीकृत (जनवरी 2011) कर दिया गया। हमने आगे पाया कि 'विमान-वाहित प्लेटफार्म्स के लिए इलैक्ट्रो-ऑप्टिकल संसूचकों का डिजाईन एवं विकास' परियोजना का प्रस्ताव प्रयोगशाला (हवाई वितरण अनुसंधान विकास संस्थान) द्वारा ₹ 68.40 करोड़ की लागत पर जनवरी 2010 में प्रस्तुत किया गया था। हालांकि, सौंपने योग्य उत्पादों तथा इसके कार्यक्षेत्र में काट-छांट कर परियोजना लागत को कम करके ₹ 49.82 करोड़ कर दिया गया जिससे डी.जी.डी.आर.डी.ओ. संस्वीकृति अपनी प्रत्यायोजित शक्तियों के अन्दर जारी करने में समर्थ हो गया। स्पष्टतया संस्वीकृति को ₹ 50 करोड़ के नीचे रखने के लिए परियोजनाओं को विभक्त किया जा रहा था।

रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डी.आर.डी.ओ.) ने बताया (नवम्बर 2011) कि आकाशदीप का चयन सीमित पेलोड के लिए प्रौद्योगिकी प्रदर्शन (टी.डी.) पद्धति के अंर्तगत किया गया था जबकि नक्षत्र का चयन उच्चतर पेलोड के लिए संयुक्त स्टाफ गुणवत्ता आवश्यकता के आधार पर तथा साथ-साथ नई प्रौद्योगिकियों के साथ टी.डी. के अन्तर्गत भी किया गया था। इससे, हालांकि, हमारी इस चिंता के प्रति कोई जवाब नहीं मिलता है कि दोनों परियोजनाओं की तकनीकी विशिष्टताएं एक जैसी थीं तथा इन्हें उचित सी.एफ.ए. का अनुमोदन प्राप्त करके एक एकल परियोजना के अन्तर्गत लाया जाना चाहिए था।

मामला-II

मंत्रालय ने उच्च शक्ति लेजर निर्देशित ऊर्जा प्रणाली लगे वाहनों के विकास के लिए ₹ 97.40 करोड़ की लागत पर जून 2010 तक पूर्ण किए जाने हेतु आदित्य परियोजना संस्वीकृत (जून 2003) की। डी.जी. डी.आर.डी.ओ. ने, इस तथ्य के बावजूद कि आरम्भ में परियोजना आदित्य के कार्यक्षेत्र में ऐसी परीक्षण सुविधा का सृजन करना सम्मिलित था, ₹ 35 करोड़ की एक लागत पर 24 माह में पूर्ण किए जाने हेतु 'इलैक्ट्रो-ऑप्टिकल सिस्टम टैस्टिंग' के सृजन के लिए एक अन्य परियोजना संस्वीकृत (अक्तूबर 2010) कर दी। इससे संस्वीकृति - एक तो मुख्य परियोजना के लिए तथा दूसरी परीक्षण सुविधा के लिए - विभक्त हो गई।

डी.आर.डी.ओ. ने बताया (नवम्बर 2011) कि विभिन्न प्रणालियों के परीक्षण के लिए और परीक्षण क्षेत्र के लिए भूमि अधिग्रहण से संबंधित विषयों की बाबत अलग-अलग आवश्यकताओं के मद्देनजर परीक्षण क्षेत्र को अलग से पीछा करने के लिए योजनाबद्ध किया गया था। उत्तर अस्वीकार्य है क्योंकि परियोजनाओं के घटकों को समग्र रूप से संस्वीकृत किए जाने की आवश्यकता थी। डी.आर.डी.ओ. परीक्षण क्षेत्र के निमार्णकार्य का ठीक अलग से अनुवर्तन कर सकता था, हालॉकि यह, परियोजना के प्रंबधन से संबधित था, न कि आवश्यक रूप से इसकी संस्वीकृति से।

मामला-III

मंत्रालय ने ₹ 13.68 करोड़ की लागत से तीन वर्षों में पूर्ण किए जाने हेतु एक फिक्स्ड विंग माईक्रो एयर व्हीकल नामक परियोजना को संस्वीकृत (अगस्त 2007) किया। सी.सी.आर.एण्ड़ डी ने कुछ अतिरिक्त आवश्यकताओं, जैसे 2 कि.ग्रा. श्रेणी के मिनी यू.ए.वी. का विकास करना, को पूरा करने की बाबत, शुद्धिपत्र जारी करने और मूल परियोजना के कार्यक्षेत्र में विस्तार करने के बजाए ₹ 7.48 करोड़ की लागत वाली एक नई परियोजना की संस्वीकृति (जुलाई 2010) प्रदान कर दी।

डी.आर.डी.ओ. ने बताया (जनवरी 2012) कि 2 कि.ग्रा. श्रेणी के मिनी यू.ए.वी. तकनीकी रूप से ज्यादा उचित पाए गए थे तथा इसलिए अलग से संस्वीकृति प्रदान की गई थी। यह कथन तर्कसंगत नहीं है क्योकि अगर परियोजना निष्पादन अवस्था के दौरान एक ज्यादा उचित प्रौद्योगिकी पाई जाती है तो आवर्धन, इसे शुद्धिपत्र के माध्यम से सम्मिलित तथा संस्वीकृति देने वाले प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करके किया जाना चाहिए था।

मामला- IV

डी.आर.डी.ओ. की प्रयोगशालाओं में से एक ने एक परियोजना का प्रस्ताव रखा (अप्रैल 2010) जिसमें तीन तरह के राड़ारों, (i) भूमि में दबी हुई तथा खतरनाक वस्तु का पता लगाने

के लिए, भूमि भेदक राडार (जी.पी.आर.), (ii) मोटी दीवार के पीछे मनुष्यों का पता लगाने के लिए दीवार-भेदी चित्रण राडार (टी.डब्ल्यू.आई.आर.) और (iii) पर्णसमूह के पीछे चलने वाली वस्तुओं का पता लगाने के लिए सुवाह्य भूमि आधारित पर्णसमूह भेदक राडार (जी.बी.-एफ.पी.आर.) के दो सैटों का विकास करने को कहा गया था। इस परियोजना की ₹ 48 करोड़ की लागत पर संस्वीकृति के प्रारम्भिक प्रस्ताव में परीक्षण प्रभारों की बाबत ₹ 5 करोड़ सम्मिलित नहीं थे।

डी.जी. डी.आर.डी.ओ. ने परियोजना परीक्षण लागत समेत, परन्तु केवल दो तरह के राडारों अर्थात् जी.पी.आर. और टी.डब्ल्यू. आई.आर. के विकास हेतु, घटे हुए कार्यक्षेत्र के साथ ₹ 48 करोड़ की लागत पर परियोजना संस्वीकृति (जनवरी 2011) प्रदान कर दी। इस प्रकार परियोजना के कार्यक्षेत्र को केवल दो प्रकार के राडारों को विकसित करने के लिए घटाया गया, ताकि इसे ₹ 50 करोड़ की सीमा के अन्दर रखा जा सके।

डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय ने बताया (दिसम्बर 2011) कि क्योंकि यह निश्चित था कि सीमित जनशक्ति के कारण प्रयोगशाला तीनो विकास कार्य इस कड़ी समय सीमा के भीतर पूरे नहीं कर सकती थी तीन में से एक राडार के विकास को हटाकर परियोजना के कार्यक्षेत्र को कम कर दिया गया था। विकास की लागत को ₹ 6 करोड़ से घटाकर कम कर दिया गया और ₹ 5 करोड़ की परीक्षण लागत को इस परियोजना में जोड़ दिया गया। इस प्रकार ₹ 6 करोड़ की लागत वाले तीसरी तरह के राडार को परियोजना कार्यक्षेत्र से हटाकर इसमें परीक्षण सुविधाओं को समाविष्ट कर दिया गया जिससे डी.जी.डी.आर डी.ओ. परियोजना की लागत को ₹ 50 करोड़ के भीतर रखने तथा अपनी प्रत्यायोजित शक्ति के भीतर संस्वीकृत करने में सक्षम रहे।

5. परियोजनाओं को व्यवहार्यता स्थापित किए बिना संस्वीकृत किया जाना

डी.आर.डी.ओ. की 'परियोजना निरूपण एवं प्रबंधन' क्रिया प्रणाली के अनुसार, ₹ 2 करोड़ से अधिक लागत वाली परियोजनाओं की व्यवहार्यता स्वतंत्र रूप से निर्धारत करने के लिए इनका एक ऐसी विशेषज्ञ समिति द्वारा समकक्षी पुनरीक्षण किया जाना होता है जिसकी अध्यक्षता वरीय रूप से डी.आर.डी.ओ. से बाहर के किसी विशिष्ट व्यक्ति द्वारा की जाती हो। समिति की नियुक्ति सक्षम प्राधिकारी द्वारा की जानी होती है अर्थात् ₹ 2 करोड़ और इससे अधिक परन्तु ₹ 5 करोड़ से कम लागत वाली परियोजनाओं के लिए तकनीकी निदेशक के परामर्श से प्रयोगशाला निदेशक द्वारा, ₹ 5 करोड़ तथा इससे अधिक परन्तु ₹ 15 करोड़ से कम लागत वाली परियोजनाओं के लिए संबंधित मुख्य नियंत्रक द्वारा, तथा ₹ 15 करोड़ तथा इससे अधिक लागत वाली परियोजनाओं के लिए रक्षा मंत्री के वैज्ञानिक सलाहकार द्वारा।

तथापि, दो परियोजनाओं, एक 'सुरंग सुरक्षित वाहन (एम.पी.वी.) - कवच' के ₹ 8 करोड़ की लागत पर विकास के लिए और दूसरी भीड़ नियंत्रण प्रयोगों के लिए ₹ 5 करोड़ की लागत पर लेजर डेजलर लगे वाहन के विकास के लिए, क्रमश: फरवरी 2011 और अप्रैल 2011 में सी.सी.(आर. एण्ड़ डी.) (एम.एस.एण्ड एल.आई.सी.) द्वारा बिना किसी समकक्षी पुनरीक्षण के जोकि वांछित था, संस्वीकृतियाँ प्रदान कर दी गईं। इस प्रकार, आई.एफ.ए. द्वारा परियोजना को दी गई सहमति अनियमित थी तथा प्रस्तावों की अपर्याप्त जाँच की ओर ईशारा करती है।

डी.आर.डी.ओ. मुख्यालय ने बताया (जनवरी 2012) कि समकक्षी पुनरीक्षण की आवश्यकता इसलिए महसूस नहीं की गई कि इन परियोजनाओं की पुनरीक्षा डी.आर.डी.ओ. निदेशालय के

वरिष्ठ अधिकारी तथा जी-फास्ट द्वारा पहले ही कराई जा चुकी थी। यह उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि परियोजनाओं का समकक्षी पुनरीक्षण डी.आर.डी.ओ. से बाहर के विशिष्ट व्यक्तियों अर्थात् अकादमी-सदस्य और उद्योग विशेषज्ञ द्वारा कराया जाना होता है जोकि उपरोक्त मामलों में नहीं किया गया था ।

6. आई.एफ.ए.आर.एण्ड़ डी.द्वारा संस्वीकृतियों का अपर्याप्त नियंत्रण

वित्त मंत्रालय ने जून 2006 में आई.एफ. ए. की एक नई योजना पेश की। इस योजना का उद्देश्य आई.एफ.ए. की भूमिका को राजवित्तीय दूरदर्शिता तथा मजबूत वित्तीय प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिए विशिष्ट जिम्मेदारियों के साथ, उसे बजट निरूपण में शामिल करके, ठीक वैसी ही भूमिका बनाना था जैसे कि निगमित ढाँचे में प्रमुख वित्तीय अधिकारी की होती है। किन्तु यह देखा गया कि मंत्रालय के आदेशों के उल्लंघन में आई.एफ.ए.आर.एण्ड़ डी. क्रमानुसार संख्या अंकित संस्वीकृति रजिस्टर, बजट-ब्यौरे, परियोजनाओं पर वास्तविक व्यय, प्रतिबद्ध-दायित्व आदि जैसे आवश्यक दस्तावेजों का रखरखाव नहीं कर रहा था। दिसम्बर 2011 में लेखा-परीक्षा आपत्ति का उत्तर देते समय, आई.एफ.ए.(आर.एण्ड़ डी.) ने यह स्पष्ट नहीं किया कि आवश्यक उचित अभिलेखों के बिना संस्वीकृति प्रक्रिया पर उचित नियंत्रण कैसे किया जा रहा था। हालांकि, आई.एफ. ए. ने बताया कि आई.एफ.ए. प्रणाली को पूरी तरह कार्यान्वित किया जाना अभी शेष था और आने वाले वर्षों में जब देशभर में वित्तीय सलाहकारों की डी.आर.डी.ओ. प्रयोगशालाओं में नियुक्ति की जाएगी तब, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली ज्यादा प्रभावशाली हो जाएगी । यह एक निश्चित उत्तर नहीं है क्योंकि, डी.आर.डी.ओ. में बजट नियंत्रण आवश्यक रूप से देश में सभी प्रयोगशालाओं में आई.एफ.ए. स्थापित किये जाने पर आश्रित नहीं है, तथा विद्यमान ढाँचे के अन्दर भी इसको हासिल किया जा सकता था।

7. निष्कर्ष

हमारी राय है कि डी.आर.डी.ओ. में प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों में वृद्धि तथा आई.एफ.ए. प्रणाली आरम्भ करने के वस्तुतः तुरन्त बाद उच्च सी.एफ.एज. के पास जाने से बचने के लिए परियोजनाओं को विभक्त करने की प्रवृत्ति के कारण, आई.एफ.ए. के माध्यम से वित्तीय शक्तियों का संकेद्रण डी.आर.डी.ओ. के पास हो गया। सी.एफ.एज. तथा आई.एफ.ए. न तो कोई नियंत्रण पंजिका रख रहे थे जिससे कि उनके द्वारा जारी संस्वीकृतियों की निगरानी की जा सके और न ही वे यह सुनिश्चित कर रहे थे कि क्या संस्वीकृतियों की प्रतियों को अनिवार्य रूप से लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया जा रहा था। उपरोक्त लेखा-परीक्षा निष्कर्ष यह अधोरेखांकित करते है कि मंत्रालय के अपने विभाग के कार्यों में यथार्थता तथा पारदर्शिता लाने के प्रयास अभी तक असफल रहे है। यह मामला मंत्रालय को मई 2012 में संदर्भित किया गया था; उनका उत्तर जुलाई 2012 तक प्रतीक्षित था ।