

अध्याय II: रक्षा मंत्रालय

2.1 रक्षा ऑफसेट प्रबंधन

2.1.1 प्रस्तावना

ऑफसेट एक ऐसी क्रियाविधि है, जिसमें विदेशी माल और सेवाओं की बड़ी खरीदारी में क्रेता देश के संसाधनों के उल्लेखनीय बहिर्गमन की आंशिक प्रतिपूर्ति के लिए प्रतिवर्ती खरीद, निर्यात आदेश का कार्यान्वयन, उद्योग में या क्रेता देश में अनुसंधान एवं विकास कार्य में निवेश करना आदि को विदेशी पूर्तिकर्ता के लिए अधिदेशात्मक बना दिया जाता है।

ऐसे पूंजी अधिग्रहणों के लिए, जो 300 करोड़ रूपए से अधिक है, रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि (डी.पी.पी.) 2005 (1 जुलाई 2005 से प्रभावी) ने 'बाय ग्लोबल' श्रेणी में अधिग्रहण के निर्देशित मूल्य के 30 प्रतिशत पर तथा 'बाय एंड मेक' श्रेणी में विदेशी विनिमय घटक के 30 प्रतिशत पर ऑफसेट को रखा। ऑफसेट को प्रत्येक प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आर.एफ.पी.) और अंततोगत्वा मुख्य संविदा का भाग बनना था।

वर्ष 2005 और 2011 के बीच प्रचलित विभिन्न रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधियों में विदेशी विक्रेताओं को उनकी ऑफसेट बाध्यता पूरी करने हेतु अन्य बातों के साथ निम्नलिखित पद्धतियों के संयोजन के माध्यम से ऑफसेट प्रत्यय प्राप्त करने का प्रावधान था।

- भारतीय उद्योग, रक्षा लोक क्षेत्र उपक्रम (डी.पी.एस.यू.), आयुध निर्माणी बोर्ड (ओ.एफ.बी.) तथा भारतीय निजी उद्योग द्वारा निर्मित वांछनीय उत्पादों/घटकों अथवा प्रदान की गयी सेवाओं की प्रत्यक्ष खरीद, या उनके लिए निर्यात आदेशों का कार्यान्वयन।
- वांछनीय उत्पादों/घटकों की सेवाओं, सह-विकास, संयुक्त उद्यमों एवं सह-उत्पादन हेतु औद्योगिक अवसंरचना के लिए भारतीय उद्योग में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (डी.एफ.आई)।

- रक्षा अनुसंधान एवं विकास में लगे भारतीय संगठनों में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश, यथा रक्षा ऑफसेट सुसाध्दीकरण अभिकरण (डी.ओ.एफ.ए.¹) द्वारा प्रमाणित है।

2.1.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

2005 से, रक्षा मंत्रालय ने 18,444.56 करोड़ रूपए के लिए विभिन्न विक्रेताओं के साथ 16 ऑफसेट अनुबंध किए, जिनमें से मई 2012 तक 5543.33 करोड़ रूपए मूल्य का ऑफसेट अर्जित करना था। हमने यह अभिनिश्चित करने की दृष्टि से उन सभी 16 उपबंधों की (अक्टूबर 2011 से फरवरी 2012 तक) जांच की कि रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि का पालन किया गया है और ऑफसेट उपबंधों के कार्यान्वयन की संवीक्षा के लिए एक उचित क्रियाविधि प्रवर्तन में थी।

2.1.3 निष्कर्ष

2.1.3.1 प्रत्यक्ष विदेशी निवेश

यद्यपि रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि 2006, 2008 और 2011 ने विनिर्दिष्ट भारतीय उद्योग में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश द्वारा ऑफसेट बाध्यताओं को पूरा करना स्वीकार किया, परंतु उस विदेशी निवेश के प्रकार के संबंध में, जो वांछनीय होगा और ऑफसेट उपबंधों के संबंध में रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधियों में दिए गए विभिन्न प्रावधानों व निबंधनों की व्याख्या में स्पष्टता की कमी थी। इस दृष्टि में, मंत्रालय ने स्पष्टीकरण हेतु नवंबर 2010 में एक मार्गदर्शक विवरण जारी किया, जिससे कि विक्रेताओं द्वारा अवांछनीय ऑफसेट परियोजनाओं का प्रस्ताव करने की समस्या का समाधान हो सके। उपरोक्त मार्गदर्शक विवरण के अनुसार, रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि में पाए जानेवाले प्रत्यक्ष विदेशी निवेश की 'प्रत्यक्ष' शब्दावली मूल उपस्कर निर्माता (ओ.ई.एम.) और भारतीय ऑफसेट भागीदार (आई.ओ.पी.) के बीच होनेवाले लेनदेन की प्रकृति को परिभाषित करती है, जिससे विदेशी विक्रेता द्वारा केवल विदेशी प्रत्यक्ष निवेश के रूप में विदेशी निवेश किया जा सकता है। इस प्रकार, विदेशी मूल उपस्कर निर्माता भारतीय ऑफसेट भागीदारों में केवल विदेशी प्रत्यक्ष निवेश के रूप में अपनी ऑफसेट बाध्यता का पालन कर सकते हैं।

¹ रक्षा ऑफसेट सुसाध्दीकरण अभिकरण रक्षा उत्पादन विभाग के अंतर्गत कार्यरत है तथा ऑफसेट नीति के कार्यान्वयन में सुगमता लाने हेतु एकल खिड़की अभिकरण के रूप में कार्य करता है।

उसी के निष्कर्ष के रूप में मंत्रालय ने यह भी कहा कि रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि 2006 के अनुसार वस्तुओं द्वारा प्रत्यक्ष विदेशी निवेश वांछनीय ऑफसेट नहीं थे। रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि 2006 ने निर्दिष्ट किया कि आयातित घटकों वाले उत्पादों के लिए केवल भारत में होनेवाला मूल्य उत्कर्ष ऑफसेट बाध्यता के लिए गिना जाएगा। रक्षा अधिग्रहण परिषद् ने भी फरवरी 2011 में दोहराया कि गैर इक्विटी मार्ग से वस्तुओं द्वारा निवेश स्वीकार्य प्रत्यक्ष विदेशी निवेश नहीं था।

यह अवलोकन किया गया कि पांच ऑफसेट उपबंधों में विदेशी विक्रेता द्वारा भारतीय ऑफसेट भागीदारों के माध्यम से किसी भी मूल्य उत्कर्ष के बिना वस्तुओं द्वारा प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के रूप में 3,410.49 करोड़ रूपए का उपस्कर प्रत्यक्ष रूप में प्रदान किया जा रहा था। यह इसलिए अत्यंत महत्वपूर्ण हो जाता है, क्योंकि ऑफसेट बाध्यता से युक्त अधिप्राप्ति उपबंधों में उस कारण से अतिरिक्त मूल्य तत्त्व का भारण अनिवार्यतः शामिल होता है। इन मामलों की चर्चा नीचे की गयी है:

2.1.3.2 मैसर्स बोईंग, यू.एस.ए. (सी-17 ग्लोबमास्टर वायुयान) के साथ संविदा-ऑफसेट के रूप में ट्रान्सोनिक वात सुरंग (टी.डब्ल्यू.टी.) परीक्षण सुविधाएं

सी-17 ग्लोबमास्टर वायुयान की अधिप्राप्ति के संबंध में मैसर्स बोईंग, यू.एस.ए. के साथ 195.00 मिलियन यू.एस. डालर (874.22 करोड़ रूपए) के लिए किए ऑफसेट उपबंध (जून 2011) ने प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के रूप में रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन में ट्रान्सोनिक वात सुरंग परीक्षण सुविधा की स्थापना की व्यवस्था की। इसमें, 90 प्रतिशत ऑफसेट प्रत्यय उपरोक्त सुविधा की प्रारंभिक स्थापना के लिए था और 10 प्रतिशत भारतीय ऑफसेट भागीदार से परीक्षण सेवाओं के अनुवर्ती क्रय हेतु था।

चूँकि टी.डब्ल्यू.टी. परीक्षण सुविधा वस्तुओं द्वारा किया गया एक प्रत्यक्ष विदेशी निवेश था, इसलिए एक वांछनीय ऑफसेट न होने पर भी रक्षा अधिग्रहण परिषद् द्वारा इसे स्वीकार किया, यद्यपि यह तकनीकी ऑफसेट मूल्यांकन समिति (टी.ओ.ई.सी.) की सिफारिशों के आधार पर किया गया, फिर भी रक्षा ऑफसेट सुसाध्यीकरण अभिकरण के अधिदेशात्मक प्रमाणन के बिना यह निर्णय लिया गया।

मंत्रालय ने कहा (अप्रैल 2012) कि बोईंग द्वारा उस सुविधा की स्थापना में निवेश हेतु दिया गया ऑफसेट प्रत्यय रक्षा अधिग्रहण परिषद् द्वारा 21 फरवरी 2011 में आयोजित बैठक में

स्वीकार किया गया था तथा रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन में इस सुविधा की स्थापना हेतु सुरक्षा मामलों पर मंत्रिमंडल समिति (सी.सी.एस.) द्वारा सिद्धांत रूप में अनुमोदन दिया गया।

रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि के प्रावधानों के उल्लंघन के लिए क्या रक्षा मंत्री से विशेष छूट प्राप्त करने का प्रयास किया गया, इस संबंध में उनका उत्तर कुछ नहीं कहता। यह भी स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रक्षा अधिग्रहण परिषद् ने उसी बैठक में दृढ़तापूर्वक कहा कि गैर इक्विटी मार्ग से वस्तुओं द्वारा किया जानेवाला निवेश ऑफसेट के लिए स्वीकार्य नहीं था और केवल भारतीय ऑफसेट भागीदार से मूल उपस्कर निर्माता द्वारा की जानेवाली माल और सेवाओं की खरीदारी इसके लिए योग्य होगी।

2.1.3.3 मैसर्स बोईंग, यू.एस.ए. (पी-8(I) वायुयान) के साथ ऑफसेट

भारतीय नौसेना के लिए पी-8 (I) वायुयान की अधिप्राप्ति हेतु मैसर्स बोईंग, यू.एस.ए. के साथ किए (जनवरी 2009) ऑफसेट उपबंध के प्रति सुरक्षा, विश्वसनीयता तथा उड़न योग्यता संगोष्ठियां, अग्नि बोधक कक्षाओं की स्थापना, धातु कर्म एवं द्रवचालित प्रयोगशाला सुविधाओं, संश्लिष्ट निर्माण समुच्चय/टूलिंग, मोबाइल ब्रॉडबैंड, घर्षण विलोडन वेल्डिंग और वायविक संरचना टूल्स तथा प्रक्रियाओं का हस्तांतरण आदि के रूप में 153.90 मिलियन यू.एस. डालर (750 करोड़ रूपए) मूल्य का प्रत्यक्ष विदेशी निवेश करने के लिए विक्रेता सहमत हो गया था।

सुरक्षा, विश्वसनीयता तथा उड़न योग्यता संगोष्ठियां और अग्नि बोधक कक्षाओं की स्थापना संबंधी प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के प्रस्ताव वैध ऑफसेट नहीं थे, क्योंकि इसमें भारतीय ऑफसेट भागीदार के माध्यम से कोई मूल्य उत्कर्ष नहीं था। धातु कर्म/द्रवचालित प्रयोगशाला सुविधाओं, संश्लिष्ट निर्माण समुच्चय/टूलिंग आदि के हस्तांतरण से संबंधित शेष प्रस्ताव भी भारतीय ऑफसेट भागीदार के माध्यम से किसी भी मूल्य उत्कर्ष के बिना एक प्रकार का प्रत्यक्ष आयात थे।

मंत्रालय ने इन तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (अप्रैल 2012) कि प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के ये प्रस्ताव ऑफसेट के लिए योग्य नहीं हैं और इस संबंध में मैसर्स बोईंग को सूचित किया गया है। इसके अलावा यह भी बताया गया कि विक्रेता ने अभी तक ऑफसेट प्रत्यय का दावा नहीं किया था। तथापि, उनका उत्तर इस तथ्य पर विचार नहीं करता कि ऑफसेट तत्त्वों को उपबंध में एक बार शामिल किए जाने पर विक्रेता द्वारा दावा किए जाने की संभावना है। इसके अतिरिक्त, यद्यपि मंत्रालय द्वारा विक्रेता का दावा स्वीकार नहीं किया जाता है, फिर भी 153.90 मिलियन यू.एस. डालर (750 करोड़ रूपए) का ऑफसेट घाटा बना रहेगा।

2.1.3.4 ऑफसेट के रूप में प्रशिक्षण सिम्युलेटरों के मामले

रक्षा सचिव और सचिव (रक्षा उत्पादन) के बीच हुई एक बैठक (नवंबर 2010) में यह निर्णय लिया गया कि रक्षा मंत्रालय/सशस्त्र सेनाओं को बेचने हेतु भारतीय ऑफसेट भागीदार से मूल उपस्कर निर्माता द्वारा किया जानेवाला सेवाओं का क्रय ऑफसेट प्रत्यय के रूप में नहीं गिना जाएगा और केवल अन्य पक्षों को बेचने हेतु विक्रेता द्वारा किया जानेवाला सेवाओं का क्रय ऑफसेट के रूप में स्वीकार्य होगा। इस निर्णय ने रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि 2006 के अनुलग्नक घ के पैरा 2.1 में समाविष्ट प्रावधानों को प्रवर्धित व सुदृढ़ किया, जिसने विदेशी विक्रेता द्वारा विनिर्दिष्ट भारतीय उद्योगों में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के माध्यम से ऑफसेट बाध्यता का पालन करने की रीति का निर्धारण किया। तत्पश्चात् रक्षा अधिग्रहण परिषद् ने दिसंबर 2010 में कहा कि पी-8(I) वायुयान के लिए सिम्युलेटर में किए गए निवेश को ऑफसेट प्रत्यय के रूप में नहीं स्वीकार किया जाएगा और इसलिए केवल भारतीय ऑफसेट भागीदार से विक्रेता द्वारा की गई खरीद ही इसके लिए योग्य होंगी। फरवरी 2011 में रक्षा अधिग्रहण परिषद् ने इसे पुनः दोहराया।

तथापि, रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि के उपर्युक्त प्रावधानों तथा रक्षा अधिग्रहण परिषद् में लिए गए निर्णयों के उल्लंघन में, निम्नलिखित मामलों में विक्रेता अपनी ऑफसेट बाध्यताओं को पूरा करने के लिए भारतीय ऑफसेट भागीदारों को प्रदत्त पूर्ण निर्मित प्रशिक्षण सिम्युलेटरों की आपूर्ति के द्वारा वस्तुओं के माध्यम से प्रत्यक्ष विदेशी निवेश का अब भी दावा कर रहे हैं।

ऑफसेट उपबंधों का विवरण		
विक्रेता एवं उपबंध की तिथि	प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के रूप में दिया गया उपस्कर	ऑफसेट के रूप में दिए गए उपस्कर का मूल्य
सी-17 ग्लोबमास्टर वायुयान*** के लिए मैसर्स बोईंग, यू.एस.ए. (14.06.2009)	सी-17 अनुरक्षण प्रशिक्षण सिम्युलेटर सी-17 उड़न प्रशिक्षण सिम्युलेटर	38.21 मिलियन यू.एस. डालर (171.34 करोड़ रूपए) 96.87 मिलियन यू.एस.डालर (434.40 करोड़ रूपए)
सी-130 जे हरकुलिस वायुयान के लिए मैसर्स लॉकहीड मार्टिन कॉर्पोरेशन, यू.एस.ए. (06.03.2009)	शस्त्र प्रशिक्षण सिम्युलेटर	121 मिलियन यू.एस.डालर (619.59 करोड़ रूपए)
मध्यम लिफ्ट हेलिकॉप्टरों के लिए मैसर्स रोसोबोरोन एक्सपोर्ट, रूस (05.12.2008)	मिशन पर आधारित दो प्रशिक्षण सिम्युलेटर	95 मिलियन यू.एस.डालर (460.56 करोड़ रूपए)
मिग 29 वायुयान के अपग्रेड के लिए मैसर्स आर.ए.सी. मिग कॉर्पोरेशन, रूस (07.03.2008)	सिम्युलेटर केन्द्र	25 मिलियन यू.एस.डालर (100.38 करोड़ रूपए)

*** उपबंध के कुछ अंश की चर्चा पैराग्राफ 2.1.3.2 में की गयी है।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में, अन्य बातों के साथ, कहा (अप्रैल 2012) कि :

- रक्षा उत्पादन विभाग ने प्रशिक्षण सिम्युलेटर को एक वैध प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के रूप में स्वीकार किया था और बाद में रक्षा अधिग्रहण परिषद् ने भी 14 दिसंबर 2010 को हुई उसकी बैठक में स्पष्ट किया था कि प्रशिक्षण में प्रशिक्षण सेवाएं तथा सिम्युलेटर जैसा प्रशिक्षण उपस्कर शामिल हो सकते हैं।
- अनुरक्षण या उड़ न प्रशिक्षण सिम्युलेटर दोनो में से किसी के लिए भी ऑफसेट प्रत्यय स्वीकार नहीं किया गया था और केवल भारतीय ऑफसेट भागीदारों एवं विदेशी विक्रेताओं के बीच किए उपबंध की शर्तों की जांच करने के पश्चात् ऑफसेट प्रत्यय दिया जाएगा।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि रक्षा अधिग्रहण परिषद् ने पहले दिसंबर 2010 में और फिर फरवरी 2011 में स्पष्ट रूप में कहा था कि केवल भारतीय ऑफसेट भागीदार से विक्रेता द्वारा सिम्युलेटर सेवाओं की खरीद भारत में मूल्य उत्कर्ष की सीमा तक वांछनीय होंगी और स्वयं सिम्युलेटर में किए जानेवाले निवेश को ऑफसेट प्रत्यय के रूप में नहीं माना जाएगा। इसके अतिरिक्त, उनका उत्तर यह कहते समय कि 'अनुरक्षण या उड़न प्रशिक्षण सिम्युलेटर दोनों में से किसी के लिए भी ऑफसेट प्रत्यय स्वीकार नहीं किया गया था' यह स्पष्ट नहीं करता है कि दावे स्वीकार न किए जाने की स्थिति में ऑफसेट पालन में होनेवाले घाटे को किस प्रकार पूरा किया जाएगा। मंत्रालय का उत्तर उभयमुखी है, क्योंकि एक ओर उनका तर्क है कि प्रशिक्षण सिम्युलेटरों का प्रावधान एक वैध प्रत्यक्ष विदेशी निवेश है और दूसरी ओर वह कहता है कि केवल भारतीय ऑफसेट भागीदार और विदेशी विक्रेता के बीच उपबंध की शर्तों की जांच करने के पश्चात् 95 मिलियन यू.एस. डालर के लिए ऑफसेट प्रत्यय दिया जाएगा। यह एक वैध ऑफसेट के रूप में वस्तुओं द्वारा प्रत्यक्ष विदेशी निवेश की स्वीकार्यता के सम्बन्ध में प्रश्न चिन्ह खड़ा कर देता है।

2.1.4 अवैध भारतीय ऑफसेट भागीदारों का चयन

रक्षा उत्पादन विभाग के स्पष्टीकरणों के अनुसार, भारतीय ऑफसेट भागीदार को औद्योगिक नीति एवं प्रवर्तन विभाग (डी.आई.पी.पी.) द्वारा रक्षा उद्योग के लिए जारी मार्गनिर्देशों/लाइसेंसिंग आवश्यकताओं का अनुपालन करने की अपेक्षा है। इसके अतिरिक्त, सरकार ने रक्षा क्षेत्र में निजी क्षेत्र के 100 प्रतिशत भागीदारी को स्वीकार किया है, जिसमें 26 प्रतिशत तक विदेशी प्रत्यक्ष निवेश स्वीकार्य है।

तथापि, यह देखा गया है कि 26 प्रतिशत से अधिक विदेशी शेयर वाली कुछ कम्पनियों को भी मंत्रालय द्वारा भारतीय ऑफसेट भागीदारों के रूप में स्वीकार किया गया। चयन के निर्धारित मापदंडों से उल्लेखनीय विचलन देखने को मिले, जिनकी चर्चा अनुवर्ती अनुच्छेदों में की गई है।

2.1.4.1 मिग 29 वायुयान के उन्नयन हेतु उपबंध

मिग 29 वायुयान के उन्नयन हेतु किए ऑफसेट उपबंध (मार्च 2008) में, मैसर्स प्रिसाइन्ट सिस्टमस् एंड टेक्नोलॉजी प्राइवेट लिमिटेड को भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में स्वीकार किया गया। यह फर्म एक विदेशी कम्पनी है और रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि 2006 के अनुसार भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में योग्य नहीं था।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2012) कि यह फर्म आर.ए.सी. मिग का एक उप विक्रेता है और एक भारतीय ऑफसेट भागीदार नहीं है। चूँकि ऑफसेट उपबंध में भारतीय ऑफसेट भागीदारों की सूची में इस फर्म को सम्मिलित किया गया है, इसलिए मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है।

2.1.4.2 निम्न स्तरीय परिवहनीय रेडार की अधिप्राप्ति

निम्न स्तरीय परिवहनीय रेडार (एल.एल.टी.आर.) की अधिप्राप्ति हेतु किए ऑफसेट उपबंध (जुलाई 2009) में मैसर्स थेल्स इन्टरनैशनल इंडिया (टी.आई.आई.) को भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में स्वीकार किया गया। यह कम्पनी मैसर्स थेल्स, सिंगापुर एवं मैसर्स थेल्स हॉगकांग की 100 प्रतिशत नियंत्रित कम्पनी है और इसलिए भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में चयनित होने के लिए योग्य नहीं थी।

इन तथ्यों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2012) कि भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में मैसर्स थेल्स इंडिया की पात्रता का मामला मैसर्स थेल्स के साथ उठाया गया था तथा भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में मैसर्स थेल्स इन्टरनैशनल इंडिया को हटाने के लिए मैसर्स थेल्स सहमत हो गया था।

2.1.4.3 बेड़ा तेलपोतों की अधिप्राप्ति

भारतीय नौसेना के लिए बेड़ा तेलपोतों की अधिप्राप्ति हेतु किए ऑफसेट उपबंध (अप्रैल 2008) में मैसर्स वार्टसिला इंडिया लिमिटेड और मैसर्स जॉन्सन पम्पस लिमिटेड को भारतीय ऑफसेट भागीदारों के रूप में स्वीकार किया गया। मैसर्स वार्टसिला, मैसर्स वार्टसिला ग्लोबल की एक

उप कम्पनी है, जो उसके 96 प्रतिशत शेयरों का अतिधारण करती है। इसी प्रकार, मैसर्स जॉन्सन पम्पस मैसर्स एस.पी.एक्स. फ्लो टेकनोलॉजीस, स्वीडन नामक एक विदेशी कम्पनी से नियंत्रित कम्पनी है। इसलिए, भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में सूचीबद्ध किए जाने के लिए ये दोनों ही फर्म अयोग्य थीं।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2012) कि विक्रेता ने मैसर्स वार्टसिला इंडिया लिमिटेड को भारतीय ऑफसेट भागीदारों की सूची से हटाया था, मैसर्स जॉन्सन पम्पस को इस आधार पर रखा गया है कि यह भारतीय कम्पनी अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत कम्पनी है, यद्यपि वह मैसर्स एस.पी.एक्स. फ्लो टेकनोलॉजीस, स्वीडन से नियंत्रित कम्पनी है। मैसर्स जॉन्सन पम्पस के मामले में मंत्रालय का यह अभिकथन कि वह विदेशी कम्पनी की एक उप कम्पनी है, स्वीकार्य नहीं है।

2.1.5 निरीक्षण क्रियाविधि

2.1.5.1 निरीक्षण क्रियाविधि में कमियाँ

रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि के अनुसार, विक्रेताओं के लिए रक्षा मंत्रालय में सम्बन्धित अधिग्रहण प्रबंधक को ऑफसेट के कार्यान्वयन से संबंध में तिमाही प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की आवश्यकता है। ऑफसेट बाध्यताओं की जाँच हेतु रक्षा मंत्रालय ने 2010 में मंत्रालय के सम्बन्धित अधिग्रहण प्रबंधक की सहायता करने के लिए एक ऑफसेट निरीक्षण कक्ष (ओ.एम.सी.) की स्थापना की थी।

हमने ऑफसेट निरीक्षण कक्षों द्वारा किए गए कार्य की समीक्षा की और निम्नलिखित कमियाँ पाई गयी -

- जनशक्ति एवं सुस्थित कार्यविधियों के अभाव के कारण, ऑफसेट बाध्यताओं का प्रभावकारी निरीक्षण करने में ऑफसेट निरीक्षण कक्ष समर्थ नहीं था। ऑफसेट निरीक्षण कक्ष ने एक अवसर पर मंत्रालय को सूचित किया था कि अधिग्रहण स्कंध को उसके द्वारा प्रदान की जाने वाली सहायता के प्रकार के बारे में उसे स्पष्ट नहीं था।
- ऑफसेट निरीक्षण कक्ष द्वारा तिमाही प्रतिवेदनों का जाँच मूलतः विक्रेताओं के द्वारा दिए जाने वाले तथ्यों व आँकड़ों पर आधारित थी और इन विवरणों के स्वतंत्र सत्यापन के लिए उसके पास कोई पद्धति नहीं थी। एक नामांकित अधिकारी/अभिकरण के द्वारा उपबंधित ऑफसेटों के वास्तविक कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा के संबंध में रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि के प्रावधान का कभी प्रयोग नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (अप्रैल 2012) कि सी-130जे हरकुलिस वायुयान हेतु किए ऑफसेट उपबंध में रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि में परिकल्पित प्रकार से लेखापरीक्षा की गई थी। मंत्रालय ने उसके साथ स्वीकार किया कि अनेक अनुरोधों के बावजूद, न तो विदेशी विक्रेता ने ऑफसेट उपबंधों की प्रतियां ऑफसेट निरीक्षण कक्ष को प्रदान की और न ही विक्रेताओं द्वारा प्रस्तुत किए जाने हेतु नियमित तिमाही प्रतिवेदन प्रदान किए। मंत्रालय ने यह भी स्वीकार किया कि ऑफसेट के निरीक्षण को शक्तिशाली बनाने की आवश्यकता है और इस कार्य के लिए एक समर्पित दल की स्थापना संबंधी मामला रक्षा अधिग्रहण परिषद् के विचाराधीन था।

2.1.5.2 शक्ति प्रभारों की वसूली न करना

रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि के अनुसार, विक्रेता पर अपरिपूरित वार्षिक ऑफसेट बाध्यता मूल्य के 5 प्रतिशत की दर से शास्ति लगाई जानी है और अपरिपूरित ऑफसेट मूल्य को अगले वर्ष में लिया जाना है।

हमने पाया कि लेखापरीक्षा में पुनरावलोकन किए गए 16 उपबंधों में से 13 में ऐसी शास्ति लगाने के लिए परिस्थिति या अवस्था नहीं थी, कम से कम दो उपबंधों में अपरिपूरित ऑफसेट बाध्यता के कारण विक्रेता पर लगाए जाने योग्य 3.06 करोड़ रूपए के शास्ति प्रभारों की वसूली व्यतिकमी विक्रेताओं से नहीं की गई थी, यथा नीचे दिया गया है:-

(रु करोड़ में)

उपबंध का विषय	विक्रेता	देय शास्ति
हारोप सिस्टम	मैसर्स आई.ए.आई., इजरायल	2.04
सी-130जे हरकुलिस वायुयान	मैसर्स लॉकहीड मार्टिन कॉर्पोरेशन, यू.एस.ए.	1.02

बेड़ा तेलपोतों की अधिप्राप्ति के लिए मैसर्स फिन्कैंटरी, इटली के साथ किए तीसरे ऑफसेट उपबंध में, 52 प्रतिशत प्रगति प्राप्त करने के बाद कार्य रूक गया था। परन्तु उपबंध में कार्यान्वयन के वर्षवार कार्यक्रम को सम्मिलित न किए जाने के कारण विक्रेता पर कोई शास्ति नहीं लगाई जा सकी।

हारोप सिस्टम हेतु ऑफसेट उपबंध के सम्बन्ध में, मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2012) कि द्वितीय एवं तृतीय वर्ष के दौरान अपरिपूरित ऑफसेट बाध्यता का निर्धारण संशोधित वाणिज्यिक ऑफसेट कार्यक्रम के संदर्भ में किया जाएगा तथा विक्रेता पर शास्ति, यदि कोई हो, लगा दी जाएगी। सी-103जे के सम्बन्ध में मंत्रालय ने बताया कि ऑफसेट का पालन करने में विक्रेता

की असमर्थता के कारण विक्रेता एक वैकल्पिक परियोजना का प्रस्ताव कर रहा था और इसलिए इस अवस्था में शास्ति का प्रश्न नहीं उठा। इन दोनों मामलों में दिया गया उत्तर इस बात को समझाने में असफल है कि उपबंध करने के बाद ऑफसेट घटक एवं मूल्य में परिवर्तन रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि के अंतर्गत स्वीकार्य नहीं है। बेड़ा तेलपोतों हेतु ऑफसेट उपबंध में वर्षवार कार्यक्रम को सम्मिलित न किए जाने के मामले में मंत्रालय का उत्तर भी कुछ नहीं कहता है।

2.1.6 निष्कर्ष

सरकार द्वारा रक्षा तत्परता के क्षेत्र में आत्म-निर्भरता बढ़ाने हेतु परिवर्तनों की जाँच और सिफारिश करने के लिए डॉ. विजय केलकर की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया। समिति ने अपनी रिपोर्ट में (अप्रैल 2005) प्रौद्योगिकी और निवेश लाने के लिए एक ऑफसेट नीति लागू करने पर जोर दिया और इस आधार पर पहली बार ऑफसेट प्रावधान को रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि 2005 में समाविष्ट किया गया।

तथापि, भारत के रक्षा हार्डवेयर के सबसे बड़े आयातकों में से एक होने के बावजूद, विद्यमान ऑफसेट प्रावधानों की व्याख्या में स्पष्टता की कमी के कारण परिकल्पित सीमा तक ऑफसेट के लाभ प्राप्त नहीं किए जा सके। भारतीय ऑफसेट भागीदारों के माध्यम से किसी मूल्य उत्कर्ष के बिना वस्तुओं द्वारा प्रत्यक्ष विदेशी निवेशों की स्वीकृति करना रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधियों में निर्धारित ऑफसेट प्रावधानों के अनुरूप भी नहीं था।

अवांछनीय भारतीय ऑफसेट भागीदारों का चयन करने से सम्बन्धित भी कुछ मामले हैं। ऑफसेट क्रियाकलापों को वांछित लक्ष्यों की ओर ले चलने में समग्र निरीक्षण क्रियाविधि अप्रभावी थी, क्योंकि उसका सर्जन उद्देश्यों एवं भूमिका की स्पष्ट परिभाषा के बिना किया गया। इस प्रकार, वह मात्र एक कागजी अभ्यास रहा।

रक्षा मंत्रालय को ऑफसेट प्रावधान एवं कार्यविधि में स्पष्टता सुनिश्चित कर लेनी चाहिए, जिससे कि उसकी व्याख्या में संदिग्धता के लिए कोई स्थान न हो। ऑफसेट उपबंध का प्रभावकारी कार्यान्वयन सुनिश्चित करने हेतु निरीक्षण क्रियाविधि का भी पुनरावलोकन किया जाना चाहिए।

2.2 रेडार वार्निंग रिसीवर सिस्टम की अधिप्राप्ति एवं युक्त करने में असाधारण विलम्ब

अधिप्राप्ति के सात वर्ष उपरान्त, 336 रेडार वार्निंग रिसीवर सिस्टम (आर.डब्ल्यू.आर.) में से केवल 73 (22 प्रतिशत) सिस्टम को ही विमानों में युक्त किया जा सका। अधिकांश युक्त आर.डब्ल्यू.आर. सिस्टमों की निष्पादन क्षमता असंतोषजनक पाई गई। परिणामस्वरूप, अधिकांश सिस्टम या तो युक्त नहीं किए गए या फिर अंतरिम तौर पर युक्त किए गए हैं। इस प्रकार, वायुसेना 521 करोड़ रूपए खर्च करने के पश्चात् भी यथोचित लाभ प्राप्त करने में विफल रही।

रेडार वार्निंग रिसीवर (आर.डब्ल्यू.आर.) पॉयलट को दुश्मन द्वारा प्रयोग किये जा रहे विभिन्न उत्सर्जन शस्त्रों के बारे में सावधान करता है और शत्रु रेडार के उत्सर्जन को अवरुद्ध करके उनकी शस्त्र प्रणालियों को नियंत्रित करता है और उस पर उचित कार्रवाई हेतु पॉयलट को समर्थ बनाता है।

वायुसेना के बेड़ों में समानता लाने के उद्देश्य से वायुसेना ने 2002 में देश में निर्मित आर.डब्ल्यू.आर. सिस्टमों की अधिप्राप्ति व अधिकांश बेड़ों में युक्त करने का निर्णय लिया। इस हेतु, रक्षा मंत्रालय (मंत्रालय) ने सितम्बर 2005 में 521 करोड़ रूपए की लागत पर भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड से 336 आर.डब्ल्यू.आर. की आपूर्ति के लिए संविदा की। इन आर.डब्ल्यू.आर. की सुपुर्दगी सितम्बर 2010 तक निर्धारित की गई थी तथा इन्हें दस प्रकार के वायुयानों पर युक्त किया जाना था।

छः तरह के वायुयानों को आर.डब्ल्यू.आर. से युक्त करने के लिए मंत्रालय ने 30 माह के विलम्ब के बाद हिन्दुस्तान एयरोनाटिक्स लिमिटेड (एच.ए.एल.) से 36.04 करोड़ रूपए की लागत पर (मार्च 2008) संविदा की। बाकी चार तरह के वायुयानों को उनके उन्नयनकरण कार्यक्रम के दौरान एच.ए.एल. द्वारा आर.डब्ल्यू.आर. से युक्त किया जाना था।

हमने पाया कि हालाँकि बी.ई.एल. द्वारा 336 आर.डब्ल्यू.आर. की सुपुर्दगी सितम्बर 2010 तक टुकड़ों में की जानी थी परन्तु जुलाई 2007 तक 316 आर.डब्ल्यू.आर. (94 प्रतिशत) की सुपुर्दगी वायुसेना को की जा चुकी थी। निर्धारित समय से पहले सुपुर्दगी तथा 30 माह के विलम्ब के बाद युक्ति संविदा (मार्च 2008) करने के कारण आर.डब्ल्यू.आर. की वारंटी समाप्त हो गई जबकि इनका वायुयानों में युक्त होना बाकी था।

अप्रैल 2012 तक, आर.डब्ल्यू.आर. की युक्ति स्थिति इस तरह थी:-

क्रम संख्या	वायुयान	अधिप्राप्ति सिस्टमों की संख्या	युक्त सिस्टमों की संख्या	शेष
1.	‘क’	54	शून्य	54
2.	‘ख’	28	शून्य	28
3.	‘ग’	16	04 ²	12
4.	‘घ’	38	शून्य	38
5.	‘ङ’	16	शून्य	16
6.	‘च’	11	शून्य	11
	डिपो स्तर पर स्थापित	01	शून्य	01
7.	‘छ’	28	20	8
8.	‘ज’	30	शून्य	30
9.	‘झ’	43	43	शून्य
10.	‘ण’	71	6 ³	65
	कुल	336	73	263

हमने पाया कि अप्रैल 2012 तक 73 में से 69 युक्त आर.डब्ल्यू.आर. की निष्पादन क्षमता अविश्वसनीय/असंतोषजनक पाई गई जो 43 वायुयान ‘झ’, 20 वायुयान ‘छ’ तथा 6 वायुयान ‘ण’ पर लगाये गए थे। इस कारण व नीचे दिए गए अन्य कारणों के कारण, आर.डब्ल्यू.आर. की अधिप्राप्ति व युक्ति पर किए गए निवेश के उद्देश्य पूर्ण नहीं हो सके:-

- वायुसेना ने 103 आर.डब्ल्यू.आर. को पहले दर्शाए गए युक्त वायुयान व वायुयान ‘ज’ पर अंतरिम व्यवस्था के रूप में जब तक उन्नत सिस्टम का विकास/प्रतिस्थापन नहीं होता, युक्त करने का निर्णय लिया।
- वायुसेना ने यह भी निर्णय लिया कि 55.72 करोड़ रूपए की लागत के 54 आर.डब्ल्यू.आर. को वायुयान ‘क’ में युक्त नहीं किया जाएगा क्योंकि इनकी बची हुई आयु कम थी।

² वायुयान ‘ग’ पर युक्त चार आर.डब्ल्यू.आर. के निष्पादन की जानकारी नहीं है।

³ अभी तक वायुयान ‘ण’ पर छः आर.डब्ल्यू.आर. एक अंतरिम व्यवस्था के रूप में युक्त किए गए हैं। वायुयानों को उनके उन्नयन कार्यक्रम के दौरान उन्नत सिस्टम से युक्त किया जाएगा।

- वायुयान 'घ', 'ङ' और 'च' पर 65 आर.डब्ल्यू.आर. की युक्ति क्षेत्रिय सामरिक उन्नयन योग्यता केन्द्र (आर.सी.एम.ए.) द्वारा संपुष्टि (अप्रैल 2012) करने के उपरान्त भी नहीं की जा सकी।
- 28 आर.डब्ल्यू.आर. को वायुयान 'ख' पर युक्त नहीं किया जा सका (अप्रैल 2012) जबकि इनको आर.सी.एम.ए. ने जून 2010 में संपुष्ट कर दिया था।
- वायुयान 'ग' पर 12 आर.डब्ल्यू.आर. को बाद में युक्त किया जाएगा।

मंत्रालय ने उत्तर (अप्रैल 2012) में कहा कि आर.डब्ल्यू.आर. एक सिद्ध तथा पूर्णतया भरोसेमंद सिस्टम है जिसकी औसत प्रयोज्यता दर 80 प्रतिशत है। मंत्रालय ने यह भी कहा कि आर.डब्ल्यू.आर. की उन्नत प्रणाली के युक्ति के उपरान्त हटाए गए सिस्टमों को वायुयान 'त' में लगाया जाएगा जिनका उपयोग युद्ध प्रहारक स्थिति के दौरान संक्रियात्मक आवश्यकताओं को पूर्ण करने हेतु किया जाएगा।

मंत्रालय द्वारा दिया गया उत्तर हमें स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 73 में से 69 युक्त आर.डब्ल्यू.आर.की क्षमता असंतोषजनक पाई गई थी तथा मंत्रालय ने 80 प्रतिशत औसत प्रयोज्यता के कोई सबूत नहीं दिए हैं। इसके अतिरिक्त, आर.डब्ल्यू.आर. की अधिप्राप्ति का उद्देश्य वायुयान 'त' पर लगाना नहीं था, क्योंकि यह प्रशिक्षण विमान है, वैसे भी मंत्रालय ने वायुयान 'त' पर आर.डब्ल्यू.आर. लगाने की संभाव्यता को आंका नहीं है (अप्रैल 2012) तथा मंत्रालय का उत्तर बाद में सोचा गया है तथा इस सच को नहीं बदल सकता कि 521 करोड़ रूपए की लागत के पश्चात् भी वायुसेना एक वांछनीय आर.डब्ल्यू.आर. नहीं पा सकी।

2.3 एक प्रणाली के अधिष्ठापन में असाधारण विलम्ब

एक विशेष श्रेणी की पनडुब्बियों पर प्रणाली 'क' के चालूकरण एवं वैद्वीकरण में असाधारण विलम्ब के कारण संक्रियाओं के लिए उनकी उपलब्धता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। इसके अतिरिक्त 167.64 करोड़ रूपये के निवेश से एक दशक से अधिक समय तक कोई भी लाभ प्राप्त नहीं किया जा सका।

प्रणाली 'क' एक महत्वपूर्ण उपकरण है, जिसके बिना कोई पनडुब्बी समुद्र में नहीं उतारी जा सकती। प्रणाली 'क' का संस्थापन एक लंबी प्रक्रिया है, क्योंकि उसमें धातु निर्मित तारों सहित अंतर्जल के अनेक महत्वपूर्ण कार्य भी सम्मिलित हैं।

रक्षा मंत्रालय (मंत्रालय) ने एक विशेष श्रेणी की चार पनडुब्बियों पर स्वदेश में विकसित प्रणाली 'क' की आपूर्ति संस्थापन में सहायता और उनके चालूकरण हेतु 167.64 करोड़ रूपए की लागत पर भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड (बी.ई.एल.) के साथ एक संविदा (मार्च 2001) किया। यह संविदा समकालिक अभियांत्रिकी पर आधारित था, क्योंकि रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन प्रयोगशाला, जिसने इस प्रणाली का विकास किया था, से बी.ई.एल. को प्रौद्योगिकी का हस्तांतरण प्रगति पर था (मार्च 2001)। मार्च 2003 और मार्च 2007 के बीच इन प्रणालियों की सुपुर्दगी निर्धारित थी। हमने यह देखा कि चार संविदागत प्रणाली 'क' के संस्थापन एवं चालूकरण की स्थिति सारणीबद्ध रूप में निम्नलिखित थी-

क्रमांक	प्रणाली 'क' संख्या	प्रणाली को चालू किया गया वर्ष	समुद्र स्वीकृति परीक्षणों का समापन
1.	I	मार्च 2005	जनवरी 2011
2.	II	अक्टूबर 2005	मई 2012 तक नहीं किया गया
3.	III	मई 2012 तक संस्थापन नहीं किया गया	लागू नहीं है
4.	IV	अगस्त 2008	दिसंबर 2011

समुद्र स्वीकृति परीक्षणों (एस.ए.टी.) के अभाव में संस्थापित तीन पनडुब्बियों में से एक में प्रणाली 'क' विश्वसनीय अवस्था में नहीं है, जबकि चौथी पनडुब्बी पर प्रणाली 'क' का संस्थापन अभी तक नहीं किया गया है। चूँकि ये प्रणालियाँ पनडुब्बियों की संक्रिया के लिए अतिआवश्यक हैं, इसलिए इन पनडुब्बियों की संक्रियात्मक उपलब्धता कुप्रभावित हुई। इसके अतिरिक्त, नौसेना द्वारा प्रणाली 'क' पर किए 167.64 करोड़ रूपए के निवेश से पिछले ग्यारह वर्षों में कोई वास्तविक लाभ प्राप्त नहीं किया जा सका, क्योंकि प्रणाली 'क' के तकनीकी जीवनकाल का अधिकांश भाग पहले ही समाप्त हो चुका था।

रक्षा मंत्रालय ने (मई 2012) कहा कि यद्यपि प्रणाली 'क' के लिए संविदा पर हस्ताक्षर 2001 में हो गये थे तथा संविदा की कीमत का केवल 30 प्रतिशत अग्रिम के तौर पर दिया गया और बाकी राशि का भुगतान आपूर्ति/संस्थापन से संबंधित अवस्थानुसार किया गया। मंत्रालय ने यह भी दावा किया कि प्रणाली 'क' को फिट करने का निर्णय स्वदेशीकरण व आत्मनिर्भरता को बढ़ावा देना था और नए काम में आने वाली आंशिक समस्याएं अनुमानित थीं। आगे यह भी कहा गया कि दोनो पनडुब्बियों पर एस.ए.टी. के सफलतापूर्वक पूर्ण होने से स्वदेशीकरण के प्रयत्न ने बहुत अधिक विश्वास बढ़ा दिया था।

मंत्रालय के उत्तर से इस तथ्य पर नहीं पहुँचा जा सकता कि प्रणाली 'क' विकसित (अप्रैल 2000) हो गयी थी और नौसेना एवं बी.ई.एल. द्वारा सीधे उत्पादन के लिए उपयुक्त पायी गयी। संस्थापन/एस.ए.टी. में असाधारण विलंब ने नौसेना की सक्रियात्मक तैयारी को विपरीत रूप से इतना प्रभावित किया कि दोनों पनडुब्बियों को जिन पर प्रणाली 'क' संस्थापित थी, समुद्र में नहीं उतारा जा सका क्योंकि 2011 के अंत तक इनकी स्वीकार्यता की जांच चल रही थी और यही प्रणाली 'क' दूसरी दो पनडुब्बियों पर अभी भी बिना जांच के थी। इस प्रकार नौसेना, एक दशक से ज्यादा समय के लिए 167.64 करोड़ रुपये के निवेश के बावजूद कोई फायदा नहीं उठा सकी।

2.4 डॉर्नियर वायुयानों के लिए विद्युत प्रकाशीय उपकरणों की अधिप्राप्ति में परिहार्य अतिरिक्त व्यय

हिन्दुस्तान एरोनॉटिक्स लिमिटेड को 15 विद्युत प्रकाशीय उपकरण प्रणालियों की आपूर्ति एवं संस्थापन हेतु संविदा देने संबंधी मामले का प्रक्रमण करते समय रक्षा मंत्रालय में हुए कार्यविधिक विलम्बों के कारण 10.95 करोड़ रूपए का परिहार्य व्यय हुआ। अधिप्राप्ति में विलम्बों के कारण भारतीय नौसेना को एक उल्लेखनीय समयावधि के लिए सक्रियात्मक प्रकृति के उपकरण से वंचित होना पड़ा।

दिसंबर 2003 में एक विदेशी फर्म 'एक्स' के साथ किए संविदा के आधार पर उस फर्म से 10 विद्युत प्रकाशीय उपकरणों (ई.ओ.डी.) की अधिप्राप्ति करने के पश्चात् भारतीय नौसेना ने सक्रिय प्रसारण का सहारा लिए बिना, क्योंकि इससे सामरिक लाभ नष्ट हो जाता है एवं वायुयान की उपस्थिति के बारे में शत्रु जागरूक हो जाता है, शत्रु की उपस्थिति का पता लगाने तथा अभिनिर्धारण करने हेतु निष्क्रिय सेंसरों के रूप में प्रयोग किए जाने के लिए 15 अतिरिक्त ई.ओ.डी. उपकरणों की अधिप्राप्ति करने का प्रस्ताव किया। इस प्रस्ताव में दिसंबर 2003 के संविदा में उपलब्ध विकल्प खंड का प्रयोग करते हुए फर्म 'एक्स' को पुनरादेश देना सम्मिलित था, जिसने मूल्य में किसी अंतर के बिना संविदा की तिथि से एक वर्ष, अर्थात् 17 दिसंबर 2004 तक अतिरिक्त आदेश देने के लिए रक्षा मंत्रालय को समर्थ बनाया। विक्रेता ने दिसंबर 2003 में की गई संविदा के मूल्य पर 15 ई.ओ.डी. उपकरणों की 4 प्रतिशत की वृद्धि से जून 2005 तक आपूर्ति करने हेतु सहमति दी थी (मार्च 2005)। इस प्रकार पुनरादेश देने का प्रस्ताव रक्षा अधिप्राप्ति कार्यविधि (डी.पी.पी.) - 2003 के पूर्ण रूप से अनुकूल था।

रक्षा मंत्रालय से 03 दिसंबर 2004 को आवश्यकता की स्वीकृति प्राप्त हो जाने के पश्चात् जनवरी 2005 में इस प्रस्ताव को एकीकृत मुख्यालय, रक्षा मंत्रालय, (नौसेना) में भेजने के लिए सिफारिश की गयी। यद्यपि उस समय विक्रेता से औपचारिक वाणिज्यिक प्रस्ताव प्राप्त करने तथा आदेश देने हेतु स्पष्टतया पांच महीने उपलब्ध थे, एकीकृत मुख्यालय, रक्षा मंत्रालय,

(नौसेना) ने रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2005, जो 01 जुलाई 2005 से प्रवर्तन में आनेवाला था, के अनुसार इस मामले का प्रक्रमण करने का आश्चर्यजनक निर्णय लिया।

इस प्रकार, जिस समय दिसंबर 2003 के मूल्य में अतिरिक्त आपूर्तियों के लिए विक्रेता के प्रस्ताव की वैधता समाप्त हुई, तब यह प्रस्ताव प्रक्रमण के अधीन था। इसके परिणामस्वरूप, रक्षा मंत्रालय ने उसी उपस्कर की अधिप्राप्ति एच.ए.एल. से करने के लिए आदेश देने का निर्णय लिया, जो पहले ही उनके द्वारा निर्मित एवं भारतीय तटरक्षक को आपूर्ति किए वायुयानों में चार ई.ओ.डी. प्रणालियों का संस्थापन उनके द्वारा दिसंबर 2003 में किए संविदा की शर्तों का पालन करते हुए विक्रेता 'एक्स' के उप संविदाकार के रूप में किया। चूंकि एच.ए.एल. को प्रत्यक्ष आदेश केवल तभी दिया जा सकता था, जब अधिप्राप्ति का वर्गीकरण 'बाय इंडियन' के अंतर्गत किया गया हो, जब कि एच.ए.एल. से अधिप्राप्त किया जानेवाला ई.ओ.डी. का स्वदेशी घटक अधिदेशात्मक 30 प्रतिशत से कम था, अतः रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 में विहित 'बाय इंडियन' के प्रतिमान से विचलन के लिए सक्षम प्राधिकारी रक्षा मंत्री का अनुमोदन प्राप्त करने हेतु मामला आगे बढ़ाया गया। इस समूची प्रक्रिया में पांच वर्ष का समय लगा और 21 जनवरी 2010 से पूर्व एच.ए.एल. के साथ कोई अनुबंध नहीं किया जा सका। इससे न केवल उपकरण के लिए लगभग पांच वर्षों तक का विलंब हुआ, अपितु इसके परिणामस्वरूप 10.95 करोड़ रूपए का अतिरिक्त व्यय भी हुआ, क्योंकि एच.ए.एल. को चुकायी गयी कीमत उस कीमत से अधिक थी, जिस पर बहुत समय पहले 2005 में आपूर्ति करने के लिए विक्रेता 'एक्स' तैयार था।

यह मामला मंत्रालय को भेजा गया (जनवरी 2012), उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितम्बर 2012)।

2.5 विकल्प खंड का प्रयोग न करने के कारण ईंधन नौका की अधिप्राप्ति में अतिरिक्त व्यय

एक विद्यमान संविदा के विकल्प खंड के अंतर्गत ईंधन नौका की अधिप्राप्ति करने में भारतीय नौसेना की विफलता के कारण 2.94 करोड़ रूपए का अतिरिक्त व्यय हुआ।

भारतीय नौसेना द्वारा 16.04 करोड़ रूपए की इकाई दर में दो ईंधन नौकाओं की अधिप्राप्ति हेतु नवम्बर 2007 में मैसर्स शालीमार वर्क्स लिमिटेड, कोलकाता के साथ एक संविदा की गई। इस संविदा में एक विकल्प खंड था, जिसने क्रेता को संविदा की प्रभावी तिथि से एक वर्ष के अंदर अर्थात् नवम्बर 2008 तक समान शर्तों एवं निबंधनों में पुनरादेश के आधार पर एक और नौका के लिए उसी निर्माता को एक पृथक आदेश देने का अधिकार दिया। लेखापरीक्षा जांच

(दिसम्बर 2011) से पता चला कि नवम्बर 2007 की संविदा में समाविष्ट पुनरादेश विकल्प का प्रयोग करने के लिए अर्थात् नवम्बर 2008 की अंतिम अवधि के बहुत समय पहले ही, पांच ईंधन नौकाओं की अधिप्राप्ति के लिए 14 स्वदेशी पोतप्रांगणों को जून 2008 में, प्रस्ताव का अनुरोध जारी किया। 94.88 करोड़ रूपए की लागत में (आशोधनों तथा परियोजना की जांच-पड़ताल की लागतों को छोड़कर) एल-1 विक्रेता मैसर्स मॉडेस्ट इन्फ्रास्ट्रक्चर के साथ एक संविदा (नवम्बर 2009) की गई, जिसके अनुसार प्रत्येक नौका की लागत 18.98 करोड़ रूपए थी। यदि पिछले संविदा के विकल्प खंड का प्रयोग किया गया होता, तो भारतीय नौसेना द्वारा 16.04 करोड़ रूपए के मूल्य में कम से कम एक नौका खरीद सकती थी तथा नए प्रस्ताव हेतु अनुरोध के अधीन नौकाओं की संख्या को चार तक सीमित कर सकती थी। नवम्बर 2007 में किए संविदा में समाविष्ट विकल्प खंड का प्रयोग करने में विफलता के कारण एक नौका की अधिप्राप्ति में 2.94 करोड़ रूपए का परिहार्य अतिरिक्त व्यय हुआ।

यद्यपि यह एकमात्र मामला नहीं है ऐसा ही एक मामला, जिसमें 68.95 लाख रूपए की हानि का उल्लेख 2011-12 के प्रतिवेदन सं. 20 (वायु सेना एवं नौसेना) के पैरा 2.6 में रिपोर्ट किया गया था। रक्षा मंत्रालय यह सुनिश्चित करने के लिए कि विकल्प खंडों का प्रभावी रूप से प्रयोग किया जाए एवं इन्हें आम रूप में व्ययगत न होने दिया जाए, के बारे में अधिप्राप्ति प्राधिकारियों को पुनः अनुदेश दें।

लेखापरीक्षा ने एकीकृत मुख्यालय, रक्षा मंत्रालय (नौसेना) के साथ इस मामले को प्रारंभ में जून 2011 में और इसके बाद सितम्बर 2011 में उठाया। एकीकृत मुख्यालय, रक्षा मंत्रालय (नौसेना) ने स्वीकार किया (नवम्बर 2011) कि विकल्प का प्रयोग करने में विफलता के कारण 2.94 करोड़ रूपए की हानि हुई।

यह मामला मंत्रालय को भेजा गया (दिसंबर 2011), उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितम्बर 2012)।

2.6 अग्रिम भुगतानों पर उपार्जित ब्याज की वसूली

कोचीन शिपयार्ड लिमिटेड को दिए अव्ययित अग्रिमों पर उपार्जित ब्याज के विषय में लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर 28.78 करोड़ रूपए की वसूली की गयी।

रक्षा मंत्रालय ने 1551.64 करोड़ रूपए की अनुमानित लागत पर कोचीन शिपयार्ड लिमिटेड (सी.एस.एल.) से भारतीय नौसेना के लिए स्वदेश में डिजाइन एवं निर्मित हवाई रक्षा पोत (ए.डी.एस.) के अधिग्रहण के लिए संस्वीकृति प्रदान की (जून 1999)। संस्वीकृत लागत को 3,261.00 करोड़ रूपए तक संशोधित (मार्च 2003) किया गया।

यद्यपि, सी.एस.एल. ने ए.डी.एस. परियोजना पर मात्र 127.22 करोड़ रूपए (मार्च 2005) का वास्तविक व्यय किया था, भारतीय नौसेना ने दिसंबर 1999 और मार्च 2004 के बीच मंत्रालय द्वारा जारी संस्वीकृतियों के आधार पर सी.एस.एल. को 271.26 करोड़ रूपए का कुल अग्रिम भुगतान किया। मंत्रालय ने सी.एस.एल. को निर्देश दिया (नवंबर 2005) कि प्राप्त अग्रिमों को एक अलग खाते में रखें तथा अर्जित किसी भी ब्याज को परियोजना में जमा करें। इस उद्देश्य के लिए सी.एस.एल. ने यूनियन बैंक ऑफ इंडिया में (अगस्त 2006) एक 'अलग खाता' खोला।

हमने जनवरी 2000 से मार्च 2010 तक की अवधि के लिए सी.एस.एल. द्वारा अतिधारित अव्ययित अग्रिम पर सरकारी खाते में ब्याज जमा करने में सी.एस.एल. की विफलता को उजागर (नवंबर 2008, जनवरी 2009 और जुलाई 2010) किया। सी.एस.एल. (अप्रैल 2010) ने इस अवधि के लिए अव्ययित अग्रिमों पर ब्याज के रूप में 13.25 करोड़ रूपए 'अलग खाता' में जमा किए। उसी माह में, सी.एस.एल. ने 31 मार्च 2010 को भी उनके पास पड़े अतिधारित अग्रिमों में से 38.95 लाख रूपए 'अलग खाता' में जमा किए। अप्रैल 2011 में 15.53 करोड़ रूपए की और वसूली की गयी।

मंत्रालय ने स्वीकार किया (मार्च 2012) कि लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर अव्ययित अग्रिमों पर उपाार्जित ब्याज के विषय में सी.एस.एल. से 28.78 करोड़ रूपए की वसूली की गयी।

2.7 तरणताल के निर्माण पर परिहार्य व्यय

एक सैन्य स्टेशन पर तरणताल के निर्माण के लिए मुख्य अभियंता द्वारा समय पर कार्रवाई करने में विफल रहने के कारण 1.32 करोड़ रूपए का परिहार्य व्यय हुआ।

रक्षा कार्य प्रक्रिया के अनुसार अगर किसी कार्य का निविदा मूल्य उससे सम्बन्धित प्रशासनिक अनुमोदन (ए/ए) राशि से 10 प्रतिशत अधिक बढ़ जाता है, तब उस मामले का वित्तीय अनुमोदन (एफ.सी.) करवाने के लिए सक्षम वित्तीय प्राधिकारी (सी.एफ.ए.) के पास भेजा जाता है ताकि अभियंता प्राधिकरण अनुबंध कर सके।

अंडमान तथा निकोबार कमान (ए.एन.सी.) मुख्यालय ने एक सैन्य स्टेशन पर तरणताल के प्रावधान के लिए 2.80 करोड़ रूपए की अनुमानित लागत पर प्रशासनिक अनुमोदन (मार्च 2005) दिया। चूंकि प्रथम आमंत्रण पर कोई भी प्रस्ताव प्राप्त नहीं हुए, इसलिए, मुख्य अभियन्ता पोर्ट ब्लेयर ने निविदाएँ जारी (नवम्बर 2006 तथा मार्च 2007) की तथा दूसरे

आमंत्रण में, जो कि 24 जुलाई 2007 तक मान्य था, 3.13 करोड़ रूपए का न्यूनतम प्रस्ताव (एल-1) प्राप्त (अप्रैल 2007) हुआ। प्रशासनिक अनुमोदन राशि के अपर्याप्त होने के कारण मुख्य अभियंता ने 3.24 करोड़ रूपए की संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन राशि के लिए आग्रह (जून 2007) किया। संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन प्रस्ताव की समाप्ति के पश्चात् 10 सितम्बर 2007 को प्रदान किया गया।

इसी दौरान, मुख्य अभियंता द्वारा प्रस्तावित तीसरे आमंत्रण (अगस्त 2007) के समाप्त होने के पश्चात् एक अन्य 3.55 करोड़ रूपए का एल-1 प्रस्ताव प्राप्त (सितम्बर 2007) हुआ जिसे अपर्याप्त कोष होने के कारण मुख्य अभियंता द्वारा स्वीकार नहीं किया गया। चौथे और पांचवें आमंत्रण में प्राप्त प्रस्तावों को क्रमशः उनमें दिए गए असामान्य रूप से उच्च मूल्यों के कारणों का हवाला देते हुए तथा और किसी भी कारण का उल्लेख न करते हुए स्वीकार नहीं किया गया। आखिरकार छठे आमंत्रण में 4.65 करोड़ रूपए की प्रशासनिक अनुमोदन राशि के एक और संशोधन (जून 2009) के पश्चात् एल-1 विक्रेता के साथ 4.45 करोड़ रूपए के मूल्य पर अनुबंध (जुलाई 2009) किया गया। दिसम्बर 2011 में 4.87 करोड़ रूपए की लागत पर कार्य सम्पन्न हुआ जिसमें विक्रेता को दी गई अतिरिक्त बढ़ी हुई राशि 0.65 करोड़ रूपए भी शामिल थी।

हमारी जांच (अगस्त 2011) ने पाया :

- दूसरे आमंत्रण में न्यूनतम प्रस्ताव अप्रैल 2007 में निर्धारित हुआ जो कि 24 जुलाई 2007 तक मान्य था। हालांकि, मुख्य अभियंता द्वारा निविदा को स्वीकार करने हेतु संशोधित लगभग अनुमान (ए.ई.) अंदाज व निकोबार कमान मुख्यालय को जून 2007 में भेजे गए। इस विलम्ब से विक्रेता का प्रस्ताव समाप्त हो गया।
- यद्यपि तीसरे आमंत्रण में प्राप्त 3.55 करोड़ रूपए का एल-1 प्रस्ताव 3.24 करोड़ रूपए की संशोधित प्रशासनिक अनुमोदन राशि की स्वीकार्य सीमा (8.73 प्रतिशत) के अन्तर्गत ही था, तब भी मुख्य अभियंता ने प्रशासनिक अनुमोदन राशि के अन्तर्गत अपर्याप्त कोष होने के कारण का हवाला देते हुए अनुबंध नहीं किया।
- विक्रेता, मैसर्स ओबर कन्सट्रक्शन जिसे छठे आमंत्रण में अनुबंध दिया गया, उसकी पिछले चार आमंत्रणों में भी बोली सफल नहीं हो सकी, हर बार उसके एल-1 प्रस्ताव को बिना किसी तुच्छ कारणों की वजह से समाप्त होने दिया गया।

मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2012) कि मुख्य अभियंता के पास अपने वित्तीय अधिकारों को न्यायसंगत रूप से प्रयोग करने हेतु निविदा को स्वीकार करने का कोई अधिकार नहीं था क्योंकि संवैधानिक लेखापरीक्षा ने तरणताल की पहली मंजूरी पर ही अपनी आपत्ति दे दी थी। मंत्रालय का कथन गलत है क्योंकि प्राथमिक लेखापरीक्षा टिप्पणी ही चौथे आमंत्रण के बाद जारी (दिसम्बर 2007) की गई थी। किसी भी हालत में, मैसर्स ओबर कन्सट्रक्शन के प्रस्ताव की स्वीकृति, जिसके प्रतिफल में कार्य प्रदान किया गया, लेखापरीक्षा आपत्ति जारी रहने के दौरान ही की गई थी। इस प्रकार, लेखापरीक्षा टिप्पणी पर कोई भी कार्रवाई न करने के लिए अभियंता प्राधिकरण के विशेषतः विफल होने के कारणों को आधार बनाने का प्रयत्न करने का स्पष्टीकरण दिया गया।

अतः मुख्य अभियंता द्वारा समय पर कार्रवाई करने में विफल रहने के कारण 1.32 करोड़ रूपए का परिहार्य व्यय हुआ।