

2 प्रस्तावना

भारतीय वायुसेना (आईएएफ) का संचार स्क्वाड्रन वीवीआईपीज को हवाई परिवहन उपलब्ध कराने के लिए उत्तरदायी है। भारत के राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति तथा प्रधानमंत्री वीवीआईपी विमान का प्रयोग करने के हकदार हैं। रक्षा मंत्री (आरएम) तथा कुछ अन्य विशिष्ट व्यक्ति भी वीवीआईपी विमान का उपयोग कर सकते हैं, यदि ऐसा करना अनिवार्य है और यदि विमान उपलब्ध है। संचार स्क्वाड्रन के पास वीवीआईपीज के परिवहन के लिए विमान एवं हेलिकॉप्टरों का मिश्रित समूह उपलब्ध है। भारतीय वायुसेना ने वीवीआईपी की हेलिकॉप्टर परिवहन संबंधी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अंतरिम उपाय के रूप में छः एमआई-8 हेलिकॉप्टरों का अधिष्ठापन किया था (1988)। तथापि, मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि वायुसेना मुख्यालय का संचार स्क्वाड्रन आठ एमआई-8 हेलिकॉप्टरों का उपयोग कर रहा था।



एमआई-8 हेलिकॉप्टर

चूँकि एमआई-8 हेलिकॉप्टरों का विस्तारित कुल तकनीकी जीवनकाल (टीटीएल) 2010¹ में समाप्त हो रहा था और साथ ही उनके परिचालन परिसीमन के कारण, रक्षा मंत्रालय (एमओडी) ने अभियांत्रिकी सहायता पैकेज एवं संलग्न पुर्जों के साथ 12 एडब्ल्यू -101 वीवीआईपी/गैर-वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के क्रय हेतु मैसर्स अगस्ता वेस्टलैंड इन्टरनेशनल लिमिटेड, यू के (अगस्ता वेस्टलैंड) के साथ यूरो 556,262,026 (₹3726.96 करोड़)² की कुल ठेका कीमत पर एक संविदा की (फरवरी 2010)। मुख्य संविदा के साथ, ऑफसेट बाध्यता के पालन हेतु पृथक रूप से एक ऑफसेट संविदा की गई (फरवरी 2010), जिसका मूल्य यूरो 166,879,000 (₹1118.09 करोड़) था।

¹ कुल तकनीकी जीवनकाल को आगे 2014 तक बढ़ाया गया।

² 1 यूरो = ₹ 67

3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

वीवीआईपी/गेर वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण की प्रक्रिया की अनुपालन लेखापरीक्षा का उद्देश्य, वर्तमान रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया (डीपीपी) में अभिव्यक्त अधिप्राप्ति संबंधी उन निर्धारित कार्यविधियों के पालन एवं अनुरूपता की जांच करना था। “खरीद” के रूप में वर्गीकृत योजना के लिए अधिग्रहण प्रक्रिया में निम्नलिखित कार्य सम्मिलित थे:

- सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं (एसक्यूआर्ज) की संरचना;
- आवश्यकता की स्वीकृति (एओएन) ;
- प्रस्तावों के लिए आग्रह करना;
- तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा तकनीकी प्रस्तावों का मूल्यांकन (टीईसी);
- फील्ड मूल्यांकन परीक्षण (एफईटी) ;
- स्टाफ मूल्यांकन;
- ₹300 करोड़ से अधिक मूल्य वाले अधिग्रहणों के लिए तकनीकी निरीक्षण समिति (टीओसी) द्वारा निरीक्षण;
- संविदा वार्तालाप समिति द्वारा वाणिज्यिक वार्तालाप (सीएनसी);
- सक्षम वित्तीय प्राधिकारी का अनुमोदन (सीएफए); और
- संविदा/पूर्ति आदेश देना (एसओ)।

हमने लेखापरीक्षा में वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव देने, वर्ष 2002 में प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) जारी करने तथा उसके निरसन, एसक्यूआर्ज की रीफ्रेमिंग, 2006 में आरएफपी के पुनः जारी करने और तत्पश्चात् 2010 में संविदा करने से संबंधित कागजातों की जांच की। हमने प्रश्नावली सहित वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण पर एक मामले का विवरण वायुसेना मुख्यालय (एयरएचक्यू) को जुलाई 2010 में जारी किया। इस संबंध में वायुसेना मुख्यालय से जून 2012 में प्राप्त उत्तर का विश्लेषण किया गया तथा यह ड्राफ्ट पैराग्राफ फरवरी 2013 में पुनः मंत्रालय को भेजा गया। मंत्रालय से मार्च 2013 एवं अप्रैल 2013 को प्राप्त उत्तर पर यथाविधि विचार किया गया है और इस प्रतिवेदन में समुचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

हमने रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया- 2006 के पैराग्राफ 22 में निर्धारित ऑफसेट दायित्वों के अनुपालन की भी समीक्षा की जहाँ सूचक मूल्य ₹300 करोड़ से अधिक है तथा योजना “खरीद (ग्लोबल)” के रूप में वर्गीकृत है, जिसमें तत्काल क्रय सम्मिलित है।

4 पृष्ठभूमि

वायुसेना मुख्यालय ने अवलोकन किया (जनवरी 1994) कि विद्यमान एमआई-8 हेलिकॉप्टरों में निम्नलिखित प्रतिबंध/कमियां थीं -

- (i) परिचालन केवल दिन के उजाले के दौरान,
- (ii) परिचालन केवल अच्छे मौसम के दौरान,
- (iii) 2000 मीटर से अधिक उँचाई वाले स्थानों पर सुरक्षित संचालन करने में असमर्थता; तथा
- (iv) शोर एवं कंपन स्तर पर प्रतिकूल टिप्पणियां (वीवीआईपीज द्वारा)

उपरोक्त परिसीमन को देखते हुए वायुसेना मुख्यालय ने वीवीआईपीज के हवाई परिवहन के लिए पांच भिन्न प्रकार के हेलिकॉप्टरों की पहचान की (जनवरी 1994)। बेहतर इंजन निष्पादन, कैबिन शोर और कंपन में अनुमानित कमी, रात्रिकाल में तथा सभी मौसमों में परिचालन के लिए बेहतर वैमानिकी एवं हेलिकॉप्टर प्रणालियों के आधार पर एमआई-17 डीलक्स और एमआई-172 का चयन किया गया। वायुसेना मुख्यालय ने, रूस में उड़ान एवं तकनीकी मूल्यांकन के बाद, ऐसे दो हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण का प्रस्ताव किया (जनवरी 1994)। तथापि, वायुसेना मुख्यालय द्वारा इस प्रस्ताव पर अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गयी। अगस्त 1999 में, विद्यमान एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के प्रतिस्थापन के लिए एक संशोधित प्रस्ताव रक्षा मंत्रालय को भेजा गया। संशोधित प्रस्ताव में उपकरण उड़ान नियमों (आईएफआर)³, अत्याधिक उँचाई पर परिचालन और बेहतर यात्री सुविधाओं के अनुसार वर्तमान बेड़े का प्रतिस्थापन बेहतर क्षमता वाले हेलिकॉप्टरों के साथ करने की परिकल्पना थी। दो वर्षों के बीत जाने पर वायुसेना मुख्यालय ने प्रधानमंत्री के कार्यालय (पीएमओ) के साथ परामर्श करके वीवीआईपी बेड़े के लिए परिचालन आवश्यकताओं (ओआरज़) का निर्धारण किया (फरवरी 2002)। वायुसेना मुख्यालय ने अन्य परिचालन आवश्यकताओं के अलावा 6000 मीटर की उँचाई की आवश्यकता का निर्धारण किया। रक्षा मंत्रालय ने मार्च 2002 में, इस प्रकार बनायी गयी परिचालन आवश्यकताओं के आधार पर 11 मूल उपस्कर निर्माताओं (ओईएम)/प्राधिकृत विक्रेताओं को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया, जिनका वायुसेना मुख्यालय/रक्षा मंत्रालय द्वारा आठ

³ उपकरण उड़ान नियम सिविल विमानन विमान प्रचालनों के सभी पहलुओं को शासित करने वाले विनियमों के लिए है।

हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति के लिए चयन किया गया था। संभावित विक्रेताओं की सूची का **जेन्स एविएशन** से संकलन किया गया था। प्रस्ताव हेतु अनुरोध पर केवल चार विक्रेताओं ने जवाब दिया तथा तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा एमआई-172, ईसी-225 और ईएच-101⁴ नामक तीन हेलिकॉप्टरों की सिफारिश उड़ान मूल्यांकन के लिए की गयी। इन तीन हेलिकॉप्टरों में से, केवल एमआई-172 और ईसी-225 का उड़ान मूल्यांकन किया गया और ईएच-101 (एडब्ल्यू-101) का मूल्यांकन विक्रेता के इस कथन के आधार पर नहीं किया जा सका कि 6000 मीटर की अनिवार्य परिचालन आवश्यकताओं के स्थान पर यह हेलिकॉप्टर 4572 मीटर (15000 फीट) की ऊँचाई तक की उड़ान के लिए प्रमाणित था। इसके बाद, वायुसेना मुख्यालय ने उड़ान मूल्यांकन करने के पश्चात् (नवंबर-दिसंबर 2002) ईसी-225 हेलिकॉप्टर का चयन किया। उड़ान मूल्यांकन रिपोर्ट रक्षा मंत्रालय (एमओडी) को अनुमोदनार्थ भेजी गई थी (मई 2003)।



ईसी-225 हेलिकॉप्टर

जून 2003 में, रक्षा मंत्रालय के तकनीकी प्रबंधक (वायुसेना) ने वायुसेना मुख्यालय से ईसी-225 का पुनर्मूल्यांकन करने और कैबिन की ऊँचाई की उपयुक्तता के संबंध में प्रधानमंत्री कार्यालय की राय भी प्राप्त करने के लिए कहा। प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा रक्षा मंत्रालय, वायुसेना मुख्यालय और विशेष सुरक्षा ग्रुप (एसपीजी) के प्रतिनिधियों के साथ की गयी एक बैठक (19 नवंबर 2003) में प्रधानमंत्री कार्यालय ने अवलोकन किया कि अनिवार्य आवश्यकताओं की फ्रेमिंग के कारण प्रभावी रूप से एकल विक्रेता की स्थिति पैदा हो गयी थी और यह समस्या उत्पन्न नहीं हुई होती, यदि प्रधानमंत्री कार्यालय से पहले परामर्श कर लिया गया होता। बैठक में, निम्नलिखित विकल्पों पर भी विचार किया गया:

- जबकि परिचालन ऊँचाई के लिए अनिवार्य आवश्यकता 4500 मीटर होनी थी, तथापि, उच्चतर उड़ान की अधिकतम सीमा 6000 मीटर और कैबिन ऊँचाई 1.8 मीटर की वांछनीय परिचालन आवश्यकताएं बनायी जा सकती थी, और

⁴ ईएच-101 एडब्ल्यू 101 का पूर्व नाम है जिसे अंतिम रूप से स्वीकार किया गया था।

- वीवीआईपी की सुविधा एवं सुरक्षा के दृष्टिकोण से पैरामीटरो को तैयार करते समय, प्रधानमंत्री कार्यालय/विशेष सुरक्षा ग्रुप को भी सम्मिलित किया जा सकता था। वर्तमान चयन विकल्प की एक टीम द्वारा जांच की संभावना के संबंध में भी विचार किया जा सकता था।

इन परिशोधनों के साथ, प्रधानमंत्री कार्यालय ने अवलोकन किया कि अनेक हेलिकॉप्टर, जिन्होंने अन्यथा सभी आवश्यकताएं पूरी कीं, परंतु जिनको उँझाई प्रतिबंधों के कारण अस्वीकृत कर दिया गया था, अब उन पर विचार किया जाएगा।

प्रधानमंत्री कार्यालय ने वायुसेनाध्यक्ष को भेजे पत्र में यह चिंता प्रकट की (22 दिसंबर 2003) कि नये हेलिकॉप्टरों के लिए अनिवार्य आवश्यकताएं बनाए जाने के कारण एकल विक्रेता वाली स्थिति पैदा हो गयी थी और यह दुर्भाग्यपूर्ण था कि अनिवार्य आवश्यकताएं बनाते समय न तो प्रधानमंत्री कार्यालय के साथ और न ही विशेष सुरक्षा ग्रुप से विचार-विमर्श किया गया।

इस स्थिति को सुधारने तथा साथ ही अनावश्यक विलंबों से बचने के लिए, प्रधानमंत्री कार्यालय ने सुझाव दिया कि वीवीआईपीज की परिचालन, सुरक्षा एवं सुविधा संबंधी आवश्यकताओं को संतुष्ट करते हुए वास्तविक अनिवार्य आवश्यकताओं की रूपरेखा तैयार करने के लिए वायुसेनाध्यक्ष और रक्षा सचिव संयुक्त रूप से इस विषय की समीक्षा करें और साथ ही हेलिकॉप्टरों के प्रतिस्थापन की चयन और अधिग्रहण प्रक्रिया तीव्र गति से शुरू करें। प्रथम चरण में, अर्थात् अनिवार्य आवश्यकताओं को तैयार करते समय प्रधानमंत्री कार्यालय और विशेष सुरक्षा ग्रुप को सम्मिलित किया जा सकता था।

तथापि, प्रधानमंत्री कार्यालय/विशेष सुरक्षा ग्रुप के साथ परामर्श न किए जाने के विषय पर मामले के विवरण (जुलाई 2010) के उत्तर (जून 2012) में वायुसेना मुख्यालय ने कहा कि, अनिवार्य परिचालन आवश्यकताएं तैयार करने के संबंध में दिसंबर 2001 में बैठने की क्षमता संबंधी कुछ परिचालन आवश्यकताओं के लिए मामला प्रधानमंत्री कार्यालय के पास गया था और तत्पश्चात् भारतीय वायुसेना तथा प्रधानमंत्री कार्यालय की जरूरतों के अनुरूप बनाने हेतु आवश्यक परिवर्तनों के बाद परिचालन आवश्यकताओं को संशोधित किया गया। वायुसेना मुख्यालय ने यह भी बताया कि प्रधानमंत्री कार्यालय को जानकारी थी कि भारतीय वायुसेना वीवीआईपी एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के प्रतिस्थापन के रूप में नये हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति करने की प्रक्रिया में थी।

01 मार्च 2005 को, राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार (एनएसए) ने रक्षा मंत्रालय/वायुसेना मुख्यालय को प्रधानमंत्री कार्यालय से परामर्श करके परिचालन आवश्यकताओं में संशोधन करने और प्रस्ताव हेतु अनुरोध को पुनः जारी करने का निर्देश दिया। राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार ने यह भी

निर्देश दिया कि परिचालन आवश्यकताओं को व्यापक रूप से एमआई-8 की परिचालन विशिष्टताओं के पैरामीटर के अनुरूप होना चाहिए तथा वीवीआईपीज की सुख-सुविधाओं को सुनिश्चित करने के लिए सुरक्षा, संचार एवं कैबिन संरूपण को ध्यान में लेते हुए तैयार किया जाना चाहिए। एकल विक्रेता की स्थिति से दूर रहना चाहिए। अधिप्राप्ति प्रक्रिया में शीघ्रता की जानी थी।

इसके बाद, वायुसेना मुख्यालय ने अन्य बातों के साथ-साथ, पूर्ववर्ती 6000 मीटर अधिकतम सीमा वाली आवश्यकता की तुलना में 4500 मीटर की अनिवार्य अधिकतम उड़ान सीमा को निर्दिष्ट करते हुए परिचालन आवश्यकताओं की पुनर्रचना की। पहली बार, कम से कम 1.8 मीटर की कैबिन ऊँचाई की अपेक्षा को एक अनिवार्य परिचालन आवश्यकता के रूप में प्रस्तुत किया गया।

5 परिशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं (एसक्यूआर)के कारण सीमित प्रतिस्पर्धा

एकल विक्रेता की परिणामी स्थिति

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 13 यह निर्दिष्ट करता है कि सभी पूँजी अधिग्रहण व्यापक, सुव्यवस्थित एवं ठोस प्रकार से बनायी गयी सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता के आधार पर होंगे। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की प्रकार्यात्मक विशिष्टताओं के अनुसार उपयोगकर्ता की आवश्यकताओं को अभिव्यक्त करना चाहिए तथा इसकी संरचना संकीर्ण और किसी अवसर पर प्रयोग करते समय विशेष तकनीकी चयन को प्रभावित न करे। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता बनाने की प्रक्रिया संबंधी हमारी जांच से पता चला कि 19 नवंबर 2003 में आयोजित बैठक में प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा ऐसी स्थिति से बचे रहने के संबंध में सचेत किए जाने के बावजूद इस प्रकार परिशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता के कारण एक बार फिर 'परिणामी एकल विक्रेता स्थिति' उत्पन्न हुई। उपरोक्त बैठक में यह विचार भी किया गया कि ऊँचाई की आवश्यकता को कम करने के अलावा 1.8 मीटर की कैबिन ऊँचाई से संबंधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता को भी एक वांछनीय परिचालन आवश्यकता बनाया जा सकता है। बाद में, यह एक अनिवार्य आवश्यकता बन गयी और इस प्रकार प्रतिस्पर्धा में भाग लेने वाले अनेक विक्रेताओं को बहिष्कृत कर दिया गया जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है।

वायुसेना मुख्यालय जनवरी 2004 में ही रक्षा सचिव को सूचना दे चुका था कि 6000 मीटर की अधिकतम उड़ान सीमा की आवश्यकता एक अनिवार्य परिचालन आवश्यकता थी, बहुत से उत्तर एवं पूर्वोत्तर क्षेत्रों में केवल 6000 मीटर की अधिकतम उड़ान सीमा के सहारे ही पहुँचा जा सकता है। वायुसेना मुख्यालय ने यह भी बताया कि ऐसे अवसर भी आये थे, जहाँ इन

क्षेत्रों में जाने के लिए वीवीआईपी द्वारा यात्रा के लिए किए गए अनुरोध को इस कार्य के लिए वर्तमान वीवीआईपी एमआई-8 हेलिकॉप्टरों की असमर्थता के कारण ठुकराना पड़ा था। वायुसेना मुख्यालय ने कैबिन की उँचाई 1.45 मीटर तक और पिछले हिस्से की टेपिरंग 1.39 मीटर तक जैसा कि ईसी-225 के मामले में था, इस तथ्य की दृष्टि से स्वीकार्य मानी कि सामान्यतः वीवीआईपीज द्वारा हेलिकॉप्टर यात्रा कम समय की होती है, विरले ही 45 मिनट से अधिक होती है। इसलिए वायुसेना मुख्यालय ने राय दी कि 1.8 मीटर कैबिन की उँचाई को एक अनिवार्य परिचालन आवश्यकता बनाने से एकल विक्रेता वाली स्थिति पैदा हो जाएगी, क्योंकि केवल उस स्थिति में ही ईएच-101 (एडब्ल्यू-101) सभी सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुरूप होगा।

वायुसेना मुख्यालय में उप वायुसेनाध्यक्ष (डीसीएस) की अध्यक्षता में आयोजित की गयी बैठक जिसमें संयुक्त सचिव एवं अधिग्रहण प्रबंधक (वायुसेना), विशेष सुरक्षा ग्रुप के निदेशक और वायुसेना मुख्यालय के अन्य अधिकारियों ने भाग लिया (07 मार्च 2005), में परिचालन आवश्यकताओं के परिशोधन की चर्चा हुई, जिसमें उँचाई की क्षमता को घटा कर 4500 मीटर कर दिया गया। बैठक के कार्यवृत्त में यह भी अभिलेख किया गया कि राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार द्वारा दिए गए और सभी सदस्यों द्वारा स्वीकृत निर्देशों के आधार पर कम से कम 1.8 मीटर की कैबिन उँचाई को एक परिचालन आवश्यकता के रूप में जोड़ दिया गया। इसके बाद, सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता तैयार करने हेतु रक्षा सचिव द्वारा बुलाई गई बैठक (9 मई 2005) जिसमें उप वायुसेनाध्यक्ष सहित वायुसेना मुख्यालय के अधिकारियों द्वारा भाग लिया गया, में अन्य बातों के साथ-साथ उँचाई संबंधी आवश्यकता को घटाकर 4500 मीटर तक करने और अनिवार्य सेवाओं की एक गुणात्मक आवश्यकता के रूप में कैबिन उँचाई को कम से कम 1.8 मीटर करने का निर्णय लिया गया।

मंत्रालय ने उँचाई की आवश्यकता को कम करने के संबंध में अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति ने विरले ही 4500 मीटर से अधिक उँचाई वाले स्थलों का दौरा किया। इस प्रकार, परिचालन उँचाई की अनिवार्य आवश्यकता को 4500 मीटर करने संबंधी विकल्प पर विचार करने का निर्णय लिया गया। मंत्रालय ने यह भी कहा (अप्रैल 2013) कि एमआई-8 हेलिकॉप्टर की अधिकतम उड़ान सीमा, अर्थात् 4500 मीटर के अनुरूप बनाने हेतु वायुसेनाध्यक्ष (सीएस) के अनुमोदन (14 मार्च 2005) से अधिकतम उड़ान सीमा के लिए परिचालन आवश्यकता को 4500 मीटर तक कम किया गया।

रक्षा सचिव को प्रदत्त (जनवरी 2004) अपनी सूचना में वायुसेना मुख्यालय के इस दावे के साथ कि 6000 मीटर अधिकतम उड़ान सीमा की आवश्यकता वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के लिए अनिवार्य परिचालन आवश्यकता है, मंत्रालय का उत्तर संगत नहीं है। मंत्रालय का उत्तर इसलिए भी संगत नहीं है, क्योंकि विद्यमान एमआई-8 हेलिकॉप्टरों की उड़ान सीमा 4500

मीटर होने के संबंध में वायुसेना मुख्यालय ने पहले(जनवरी 1994) 2000 मीटर से ऊंचे स्थानों पर सुरक्षित परिचालन करने हेतु उसकी असमर्थता का अवलोकन किया था। यह वायुसेना मुख्यालय के दावे को (जनवरी 2004) और मज़बूत बनाता है कि 6000 मीटर की अधिकतम उड़ान सीमा अनिवार्य आवश्यकता थी।



एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर

मंत्रालय ने यह भी बताया (अप्रैल 2013) कि सभी छः मूल उपस्कर निर्माताओं, जिनको प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया था (सितंबर 2006) की 1.8 मीटर या उससे अधिक कैबिन ऊंचाई वाले हेलिकॉप्टरों का प्रावधान करने की क्षमता थी। अतः एडब्ल्यू-101 के चयन को कैबिन ऊंचाई संबंधी सेवाओं की अनिवार्य आवश्यकता की पूर्ति न किए जाने के कारण किसी प्रतियोगी मूल उपस्कर निर्माता के बहिष्करण का कारण नहीं बताया जा सकता। मंत्रालय ने यह भी कहा कि स्वयं कैबिन ऊंचाई की अनिवार्य सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के कारण केवल एक हेलिकॉप्टर अंततः प्रस्ताव हेतु अनुरोध के विषय में तकनीकी रूप से अर्हता प्राप्त के रूप में सामने नहीं आया।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि मूल उपस्कर निर्माताओं में से कम से कम एक (यूरोपियन एरोनॉटिक डिफेन्स स्पेस कंपनी), जिसे 2006 को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया

गया था, के पास 1.8 मीटर की अपेक्षित कैबिन उंचाई वाला हेलिकॉप्टर नहीं था। तथ्य यह है कि 1.8 मीटर की कैबिन उंचाई को एक अनिवार्य आवश्यकता बनाने से प्रतिस्पर्धा सीमित हुई थी, जिसके कारण एक बार फिर परिणामी एकल विक्रेता की स्थिति उत्पन्न हो गयी।

इस प्रकार, सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पुनः संरचना का उद्देश्य, अर्थात् एकल विक्रेता की स्थिति से बचना, पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि संशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आधार पर की गई अधिग्रहण प्रक्रिया में एक बार फिर एकल विक्रेता की स्थिति उत्पन्न हो गयी और एडब्ल्यू-101 अगस्तावेस्टलैंड का चयन किया गया।

6 आवश्यकता की स्वीकृति⁵

वायुसेना मुख्यालय ने गैर -वीवीआईपी संरूपण में चार हेलिकॉप्टरों के संयोजन हेतु विशेष सुरक्षा ग्रुप के आग्रह के कारण हेलिकॉप्टरों की आवश्यकता को 8 से बढ़ाकर 12 कर दिया (अक्टूबर 2005)। तदनुसार, आवश्यकता की स्वीकृति में ₹793 करोड़ की अनुमानित लागत पर 12 हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति का प्रस्ताव रक्षा मंत्री को दिया गया (जनवरी 2006)। परिमाण जांच का रक्षा मंत्री द्वारा मार्च 2006 में अनुमोदन किया गया था।

संशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आधार पर रक्षा मंत्रालय ने छः विक्रेताओं को नये प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया (सितंबर 2006)।

7 सीमित विक्रेताओं को परिशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करना

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया में यह प्रावधान है कि जहां कहीं संभव हो, सुरक्षा तथा अन्य संगत पहलुओं को ध्यान में रखते हुए, अधिकतम प्रतिस्पर्धा के सृजन की दृष्टि से प्रस्तावित अधिप्राप्ति का समुचित प्रचार किया जाना चाहिए।

यद्यपि संशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आधार पर नये प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि अनेक हेलिकॉप्टर जो पहले अन्यथा सभी आवश्यकताएं पूरी करते थे, परंतु उंचाई सीमा के कारण अस्वीकार किए गए थे, को शामिल किया जाएगा, परंतु संशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध केवल छः विक्रेताओं को जारी किया गया, जबकि 2002 में 11 विक्रेताओं को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया था।

⁵ आवश्यकता के स्वीकरण की मांग करने के लिए सेवा मुख्यालय अधिप्राप्ति प्रस्ताव को उचित ठहराते हुए डीपीपी-2006 के लिए परिशिष्ट 'क' पर फॉर्मेट के अनुसार मामले का विवरण तैयार करेगा।

लेखापरीक्षा टिप्पणी के उत्तर में मंत्रालय ने बताया (मार्च 2013) कि वर्तमान प्रस्ताव वीवीआईपी परिवहन कार्य हेतु हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति के लिए था, जहाँ सुरक्षा संबंधी विचार सर्वाधिक महत्वपूर्ण थे तथा परिचालन क्षमताओं एवं सुरक्षा विशिष्टताओं को सार्वजनिक डोमेन में नहीं रखा जा सकता। इसके अतिरिक्त, इन हेलिकॉप्टरों के लिए मूल उपस्कर निर्माता, जिनका सेना द्वारा आधिकारिक प्रमाणीकरण होता है, सीमित संख्या में होते हैं और इस प्रकार उक्त प्रस्ताव हेतु अनुरोध सामान्यतः चयनित विक्रेताओं को जारी किया जाता है, जिनकी संसूचना की दृष्टि से भी जांच की जाती है। मंत्रालय ने पुनः कहा कि वायुसेना मुख्यालय ने वीवीआईपी संचार कार्यों की उद्धान हेतु विभिन्न देशों में कार्यरत हेलिकॉप्टरों के प्रकारों का पता लगाने के लिए फ्रांस, रूस, यूके और अमेरिका के वायुसेना अटैशे को पत्र भेजे थे तथा ऐसे हेलिकॉप्टरों का, जो इस प्रकार के कार्य के लिए प्रयुक्त किए जा सकते थे, पता करने हेतु संबंधित वायुसेना अटैशे के माध्यम से ज्ञात मूल उपस्कर निर्माताओं को सूचना हेतु अनुरोध (आरएफआई) किया गया। तत्पश्चात् छः मूल उपस्कर निर्माताओं की पहचान की गई थी, जिन्हें वीवीआईपी संचार कार्य हेतु हेलिकॉप्टरों की पूर्ति करने में समर्थ माना गया और इन सभी छः मूल उपस्कर निर्माताओं को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया।

मंत्रालय ने पुनः बताया (अप्रैल 2013) कि 11 मूल उपस्कर निर्माताओं, जिन्हें पहले प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया था, में से पांच को पहले वाले प्रस्ताव हेतु अनुरोध में उनके द्वारा परिचालन आवश्यकताओं का पालन न किए जाने के कारण प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने हेतु समर्थ मूल उपस्कर निर्माताओं की सूची में शामिल नहीं किया गया था। मंत्रालय ने आगे बताया कि सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के परिशोधन ने विक्रेता बेस को व्यापक बनाया, इसलिए लेखापरीक्षा की टिप्पणी गलत है।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि प्रस्ताव हेतु अनुरोध 2002 की परिचालन आवश्यकताओं का पालन न किए जाने के आधार पर 2006 के प्रस्ताव हेतु अनुरोध में पांच मूल उपस्कर निर्माताओं को शामिल न करने के कारण इन मूल उपस्कर निर्माताओं को 2006 के प्रस्ताव हेतु अनुरोध में भाग लेने का अवसर नहीं मिला।

तथ्य यह है कि प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा प्रतिस्पर्धा बढ़ाने के लिए सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं को विस्तृत बनाने के निर्देश दिए जाने के बावजूद सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं को अधिक सीमित कर दिया गया, जिसने वीवीआईपी बेड़े की आवश्यकता पूरी करने में समर्थ हेलिकॉप्टरों की संख्या को और भी सीमित कर दिया।

8 मूल्यांकन

8.1 तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा तकनीकी प्रस्तावों का मूल्यांकन

प्रस्ताव हेतु अनुरोध के प्रत्युत्तर प्रतिक्रिया में प्राप्त तकनीकी बोलियों का मूल्यांकन वायुसेना मुख्यालय द्वारा गठित (फरवरी 2007) तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा किया जाना अपेक्षित था। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया- 2006 के पैराग्राफ 34 में यह उल्लेख है कि सेना मुख्यालय (एसएचक्यू) से एक अधिकारी के अधीन सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के संदर्भ में प्रस्ताव हेतु अनुरोध के प्रत्युत्तर में प्राप्त तकनीकी बोलियों के मूल्यांकन के लिए सेना मुख्यालय द्वारा एक तकनीकी मूल्यांकन समिति का गठन किया जाएगा। इसमें प्रयोक्ता सेवा एवं अनुरक्षण एजेंसी के प्रतिनिधियों के अलावा गुणवत्ता आश्वासन के प्रतिनिधि भी शामिल होंगे।

जारी किए गए प्रस्ताव हेतु अनुरोध के आधार पर तीन बोलियां अर्थात् सिकोस्की (एस-92), अगस्ता वेस्टलैंड (एडब्ल्यू-101) और रोसोबोरोनएक्सपोर्ट, रूस (एमआई-172) प्राप्त हुईं। प्रस्ताव हेतु अनुरोध के अनुसार आवश्यक पेशगी राशि निक्षेप (ईएमडी) प्रस्तुत न किए जाने तथा ठेका-पूर्व सत्यनिष्ठा संधि (आईपी) के अभाव में एमआई-172 हेलिकॉप्टर का प्रस्ताव अस्वीकार कर दिया गया।

वायुसेना मुख्यालय ने शेष दो विक्रेताओं का चयन किया। तकनीकी मूल्यांकन समिति ने विक्रेताओं, अर्थात् सिकोस्की (एस-92) और अगस्ता वेस्टलैंड (एडब्ल्यू-101) के तकनीकी प्रस्तावों का मूल्यांकन किया और फील्ड मूल्यांकन के लिए दोनों की सिफारिश की। महानिदेशक (अधिग्रहण) द्वारा तकनीकी मूल्यांकन समिति की रिपोर्ट को दिसंबर 2007 में स्वीकार कर लिया गया था। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के अनुसार, महानिदेशक (अधिग्रहण) द्वारा तकनीकी मूल्यांकन एवं स्वीकृति के लिए समय सीमा चार महीने थी, जिसके स्थान पर उन्होंने 10 महीने का समय लिया। छः महीने का विलंब इस तथ्य के कारण था कि कतिपय विशिष्टताएं जैसे ध्वनि-रोधन (गैर-वीवीआईपी हेलिकॉप्टर), सिकोस्की के विषय में तकनीकी प्रस्तावों की वारंटी की समाप्ति के पश्चात् उत्पाद समर्थन तथा दोनों विक्रेताओं द्वारा प्रस्तुत किए गए सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली (एमएडब्ल्यूएस) प्रस्तावों का प्रावधान प्रस्ताव हेतु अनुरोध की आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं था तथा इसके विचलनों को रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड द्वारा दिसंबर 2007 में रक्षा मंत्री के अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया गया। इसके बाद, रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 36 के अंतर्गत यथा अपेक्षित तकनीकी मूल्यांकन समिति की रिपोर्ट की स्वीकृति हेतु इसे महानिदेशक (अधिग्रहण) को भेजा गया।

8.2 विचलनों के साथ फील्ड मूल्यांकन परीक्षण

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 38 निर्दिष्ट करता है कि फील्ड मूल्यांकन सामान्यतया 'लागत नहीं तो वचनबद्धता नहीं' (एनसीएनसी) आधार पर किया जाएगा। ऐसे मामले भी हो सकते हैं, जहाँ परीक्षणों की कल्पना नहीं की जाती अथवा परीक्षण विदेश में विक्रेता परिसरों में किए जाने की आवश्यकता होती है। जहाँ फील्ड मूल्यांकन संभाव्य नहीं है, वहाँ कंप्यूटर सिमुलेशन के माध्यम से मूल्यांकन करना संभव हो सकता है। ऐसे मामलों में, आवश्यकता की स्वीकृति मांगते समय परीक्षणों के यथार्थ कार्यक्षेत्र को मामले के विवरण में शामिल किया जाना चाहिए।

यद्यपि, सितंबर 2006 के प्रस्ताव हेतु अनुरोध में स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट किया गया था कि 'लागत नहीं तो वचनबद्धता नहीं' के आधार पर विभिन्न जलवायु, उँचाई एवं भूमि संबंधी परिस्थितियों में उपस्कर की वांछित इकाइयों को फील्ड मूल्यांकन के लिए भारत भेजने की आवश्यकता है, तथापि, हमने अवलोकन किया कि चयनित दोनों विक्रेताओं ने अपने हेलिकॉप्टर भारत नहीं भेजे। तकनीकी विचार-विमर्श के दौरान दोनों विक्रेताओं ने भारत में फील्ड मूल्यांकन के लिए अपने हेलिकॉप्टर उपलब्ध कराने के संबंध में कठिनाई व्यक्त की और सुझाव दिया कि उनके द्वारा फील्ड मूल्यांकन निर्देशित स्थलों पर विदेश में किए जाएं। तदनुसार, भारतीय वायुसेना ने रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड (डीपीबी) द्वारा विचार किए जाने के लिए इस आवश्यकता को प्रक्षिप्त किया। हालांकि, प्रारम्भिक रूप से रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड विदेश में फील्ड मूल्यांकन करने के लिए सहमत नहीं हुआ, परंतु अंततोगत्वा उन्होंने सिफारिश की कि परीक्षण विदेश में किए जाएं, जिसका रक्षा मंत्री द्वारा दिसंबर 2007 में अनुमोदन किया गया। तथापि, रक्षा मंत्री ने अनुबंधित किया कि परीक्षण प्रक्रिया विश्वसनीय, तकनीकी रूप से सक्षम और ईमानदार व निष्कपट होनी चाहिए, जिसके लिए परीक्षण निर्देश कुछ इस प्रकार बनाए जाने चाहिए थे कि बोली लगाने वाले दोनों विक्रेताओं को समान अवसर प्राप्त हो।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (मार्च 2013) कि भारत में फील्ड परीक्षण कराने में सम्मिलित लंबी प्रक्रियाओं एवं संभरतंत्रों के दृष्टिगत इन परीक्षणों को 2 से 3 महीनों की कम समयावधि में विदेश में कराने का निर्णय लिया गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यद्यपि दोनों विक्रेताओं ने कठिनाईयां बतायी थीं, फिर भी उन्होंने अप्रैल-अगस्त 2008 के बीच फील्ड परीक्षणों के लिए अपने हेलिकॉप्टरों को भारत लाने के प्रस्ताव को स्वीकार किया। इस प्रकार, फील्ड मूल्यांकन, प्रस्ताव हेतु अनुरोध की शर्तों के अनुसार विक्रेताओं द्वारा प्रस्तावित उसी हेलिकॉप्टर पर वास्तविक भूमि व जलवायु संबंधी परिस्थितियों में ही किया जा सकता था।

मंत्रालय ने आगे बताया (अप्रैल 2013) कि वायुसेनाध्यक्ष ने रक्षा सचिव को विशेष रूप से यह बताते हुए लिखा था (11 अक्टूबर 2007) कि “पहले से प्रमाणित हेलिकॉप्टरों का उड़ान मूल्यांकन सभी संभव विशिष्ट भूमि और पर्यावरणीय परिस्थितियों में नहीं किया जाता। हेलिकॉप्टर की उड़ान परिचालन नियमावली से कतिपय नमूना जांच बिंदुओं का चयन किया जाता है और निष्पादन चार्ट में सूचना की विश्वसनीयता का पता लगाने हेतु उड़ान भरी जाती है। मूल उपस्कर निर्माता की सुविधाओं में उड़ान मूल्यांकन करने से उड़ान परीक्षण सुविज्ञता की उपलब्धता, उड़ान परीक्षण इन्स्ट्रुमेंटेशन और उड़ान परीक्षण डाटा बैंक जैसे अनेक लाभ प्राप्त होते हैं”। वायुसेनाध्यक्ष ने सिफारिश की थी कि भारत में की जाने वाली फील्ड मूल्यांकन प्रक्रिया के कारण होने वाला विलंब उचित नहीं है। विचार विमर्श के बाद, रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड ने विक्रेताओं द्वारा विनिर्दिष्ट स्थलों पर दोनों हेलिकॉप्टरों के फील्ड मूल्यांकन परीक्षण कराने की सिफारिश की। रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड की सिफारिश रक्षा मंत्री को प्रस्तुत की गयी, जिस पर रक्षा मंत्री ने भारत के बजाय विक्रेता द्वारा विनिर्दिष्ट स्थलों पर फील्ड मूल्यांकन परीक्षण करने की युक्तिसंगतता पर सवाल उठाया। संबद्ध टिप्पणी का अंश नीचे दिया गया है:

“भारत के बजाय विक्रेता द्वारा विनिर्दिष्ट स्थलों पर फील्ड मूल्यांकन परीक्षण कराने के लिए बताए गए कारण पर्याप्त रूप से स्पष्ट नहीं हैं। ऐसा विशेष रूप से तब है जब यूरोकॉप्टर जैसे मामलों की पृष्ठभूमि में देखा जाता है जहाँ तकनीकी टीमों ने इस उपस्कर को प्रमाणित किया था, परंतु स्वयं परीक्षण प्रक्रिया की विश्वसनीयता पर ही बाद में सवाल उठाया गया था। इसकी क्या गारंटी है कि इन परीक्षणों की निष्ठा एवं विश्वसनीयता ईमानदार व निष्कपट रहेगी जब वे देश के अंदर नहीं किए जाते हैं?”

वायुसेना मुख्यालय के इस आश्वासन पर भी कि परीक्षण दल उसको प्रदत्त कार्य करने के लिए पूर्णरूप से सक्षम था, रक्षा मंत्री ने रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड की सिफारिशों का अनुमोदन किया।

हमने अवलोकन किया कि यदि फील्ड मूल्यांकन परीक्षण करने की आवश्यकताओं के लाभ केवल विक्रेता के स्थल पर प्राप्त किए जा सकते थे, जैसे वायुसेनाध्यक्ष द्वारा बताया गया था, तो इन आवश्यकताओं को मामले के विवरण/प्रस्ताव हेतु अनुरोध के चरण में ही निश्चित किया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त हमने देखा कि विक्रेता ने फील्ड मूल्यांकन परीक्षण दल को स्पष्टीकरण दिया था (जनवरी 2008) कि अनुमोदित उड़ान नियमावली/लेखाचित्र विद्यमान नहीं थे, क्योंकि कंपनी द्वारा फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के लिए प्रस्तावित हेलिकॉप्टर अभी भी विकास के चरण में था और इसलिए विक्रेता परीक्षण दल को वास्तविक हेलिकॉप्टर नहीं दे सका। इस कमी के दृष्टिगत, वायुसेनाध्यक्ष द्वारा फील्ड मूल्यांकन परीक्षण विदेश में करने के लिए दिए गए कारणों में औचित्य की कमी थी।

हेलिकॉप्टरों के फील्ड मूल्यांकन परीक्षण यूके (एडब्ल्यू-101) और अमेरिका (एस-92) में किए गए थे। जनवरी-फरवरी 2008 के दौरान अमेरिका में किए फील्ड मूल्यांकन परीक्षण में मैसर्स सिकोस्की ने अपने तकनीकी प्रस्ताव में यथा उल्लिखित एस-92 हेलिकॉप्टर ही परीक्षण के लिए दिया। यद्यपि, अगस्ता वेस्टलैंड ने शुरू में फील्ड मूल्यांकन परीक्षण हेतु एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर उपलब्ध कराने का प्रस्ताव किया था (फरवरी 2007), परंतु उन्होंने अंततः यह बताते हुए कि विक्रेता द्वारा प्रस्तावित हेलिकॉप्टर अभी विकास चरण में था, केवल प्रतिनिधि हेलिकॉप्टर, सिव-01 और मर्लिन एमके-3ए तथा यात्री कक्ष का नमूना ही प्रस्तुत किया। इसलिए, परीक्षण दल ने जनवरी-फरवरी 2008 के दौरान यूके में प्रतिनिधि हेलिकॉप्टरों का मूल्यांकन किया।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि लेखापरीक्षा का यह तर्क कि एडब्ल्यू-101 विकास के चरण में था, सही नहीं है। एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर, जो फील्ड मूल्यांकन परीक्षणों के लिए प्रस्तावित था तथा तत्पश्चात् जिसके लिए संविदा की गयी थी, वह फील्ड परीक्षणों के समय 1,15,000 बेड़ा घंटों से अधिक के साथ प्रमाणित प्लेटफार्म के रूप में विद्यमान था।

लेखापरीक्षा मंत्रालय के इस कथन से सहमत नहीं है, क्योंकि फील्ड मूल्यांकन परीक्षण दल ने अपनी निरीक्षण रिपोर्ट में स्पष्टतया उल्लेख किया था (जनवरी 2008) कि भारतीय वायुसेना को देने हेतु प्रस्तावित एडब्ल्यू-101 उत्पाद विकास के चरण में था, इसलिए मर्लिन एमके-3ए (मूलतः वैमानिकी, संचालन प्रणालियों एवं अनुसंधान के मूल्यांकन के लिए) और सिव-01 नामक कंपनी विकास हेलिकॉप्टर (फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के अन्य अंशों के लिए) पर फील्ड मूल्यांकन परीक्षण किया गया।

हमने यह भी अवलोकन किया कि यद्यपि एकल परीक्षण निर्देश जारी किया गया, वायुसेना मुख्यालय ने रक्षा मंत्री के निर्देशों के उल्लंघन में एस-92 एवं एडब्ल्यू-101 के परीक्षण मूल्यांकन के लिए भिन्न-भिन्न क्रियाविधियों के लिए अनुमति दी। उपस्कर के विभिन्न पहलुओं का मूल्यांकन अलग-अलग धरातलों पर करने से यह वांछित आश्वासन नहीं दिया जा सका कि अंततः संरूपित हेलिकॉप्टर प्रस्ताव हेतु अनुरोध की अपेक्षाओं को पूरा करेगा।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (मार्च और अप्रैल 2013) कि फील्ड मूल्यांकन की क्रियाविधि, जो दोनों विक्रेताओं के लिए समान थी, में औपचारिक रूप से प्रमाणित निष्पादन लेखाचित्रों को मान्य करने तथा उसके बाद सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के साथ अनुपालन की जांच करने हेतु इन लेखाचित्रों का प्रयोग करने के लिए विदेश में चयनित भूमि एवं पर्यावरणीय परिस्थितियों में वास्तविक उड़ान परीक्षणों के द्वारा हेलिकॉप्टर के निष्पादन का मूल्यांकन सम्मिलित था।

तथ्य यह है कि फील्ड मूल्यांकन परीक्षण (अधिग्रहण प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण पड़ाव) अगस्ता वेस्टलैंड के प्रतिनिधि हेलिकॉप्टरों पर विदेश में किए गए थे न कि उन हेलिकॉप्टरों पर, जिनके लिए रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड का अनुमोदन विशेष रूप से प्राप्त किया गया था। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए अभिलेखों के आधार पर उसके पास कोई उचित आश्वासन नहीं है कि क्या भारत में परिदान से पूर्व अपने महत्वपूर्ण प्रयोक्ता अनुकूलन के साथ वास्तविक हेलिकॉप्टर का प्रमाणन किया गया था और क्या फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के समय अपरीक्षित पैरामीटर उनके परिदान और स्वीकृति के पश्चात् पूर्ण रूप से उपयुक्त पाए गए थे और भारत में स्वीकार्य थे।

8.3 विहित प्रक्रिया से विचलन के साथ स्टाफ मूल्यांकन

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 43 निर्दिष्ट करता है कि प्रयोक्ता सेवाओं द्वारा किए गए फील्ड मूल्यांकन के आधार पर सेवा मुख्यालय एक स्टाफ मूल्यांकन करेगा और फील्ड मूल्यांकन परिणामों का विश्लेषण करेगा और सेवा में शामिल करने के लिए सिफारिश किए गए उपस्कर का चयन करेगा। सेना मुख्यालय द्वारा स्टाफ मूल्यांकन रिपोर्ट का अनुमोदन किया जाएगा तथा स्वीकृति के लिए अधिग्रहण यूनिट को अग्रेषित किया जाएगा। यदि कोई भी विक्रेता फील्ड मूल्यांकन में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता पूरी नहीं करता है, तो वह मामला महानिदेशक (अधिग्रहण) के अनुमोदन से समयपूर्व बंद कर दिया जाएगा तथा सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पुनः रचना के पश्चात् एक नए प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया जाएगा। तथापि, सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के लिए छूट/संशोधन रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन/आयुध निर्माणी बोर्डों/रक्षा लोक फील्ड उपक्रमों/निजी उद्योग जो विकास की अवस्था में थे, की 'मेक' परियोजना के लिए ही मांगे जा सकते हैं। साथ ही, ऐसे मामलों में स्टाफ मूल्यांकन रिपोर्ट की स्वीकृति से पूर्व रक्षा मंत्री का अनुमोदन लिया जाना चाहिए।

हमने अवलोकन किया कि यद्यपि जनवरी-फरवरी 2008 में किए गए फील्ड मूल्यांकन परीक्षण में दोनों ही विक्रेता पूर्ण रूप से सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं पाये गए थे, परंतु स्टाफ मूल्यांकन रिपोर्ट ने अगस्ता वेस्टलैंड के एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर को अधिष्ठापित करने की सिफारिश की।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (मार्च और अप्रैल 2013) कि लेखापरीक्षा की यह टिप्पणी कि दोनों विक्रेता परिचालन आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं पाये गए थे, सही नहीं है। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने कहा कि अगस्ता वेस्टलैंड का एडब्ल्यू-101, वीवीआईपी रूपांतर के लिए सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के पूर्णतः अनुरूप था और उसका गैर वीवीआईपी रूपांतर उड़ान की अधिकतम सीमा में कमी और होवर आऊट ऑफ ग्राऊंड इफेक्ट, जिन्हें परिचालन

रूप से नियंत्रित किया जा सकता था, के कारण आंशिक रूप से सेवाओं की दो गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुरूप था। इसलिए, पैकेज के रूप में अगस्ता वेस्टलैंड द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव को अधिष्ठापन के लिए उपयुक्त माना गया था तथा रक्षा मंत्री द्वारा उसे रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 75 के अंतर्गत यथा अपेक्षित प्रकार से स्वीकार किया गया।

तथापि, मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि एडब्ल्यू-101 का गैर वीवीआईपी रूपांतर फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के बाद सेवाओं की दो गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं था, जिसके लिए रक्षा मंत्री का अनुमोदन अपेक्षित था। प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करते समय, वीवीआईपी और गैर वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के बीच सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की अनुपालन आवश्यकताओं में कोई स्पष्ट अंतर नहीं था। इसलिए गैर वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के संबंध में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आंशिक अनुपालन को प्रस्ताव हेतु अनुरोध में दिए पैरामीटरों के साथ पूर्णतः अनुपालन के रूप में नहीं माना जा सकता।

मंत्रालय ने यह भी कहा कि इस मामले में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 43 को आकृष्ट नहीं किया गया था, क्योंकि यह उन अवस्थाओं के लिए लागू है, जहाँ स्टाफ मूल्यांकन में निष्कर्ष निकला हो कि कोई भी विक्रेता सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं करता। रक्षा मंत्री का अनुमोदन रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 75 के अधीन सेवाओं की दो गुणात्मक आवश्यकताओं के विषय में गैर-वीवीआईपी एडब्ल्यू-101 की पूर्ण लदान के साथ केवल चरम पर्यावरणीय स्थितियों में आंशिक अनुपालन के लिए रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड के माध्यम से प्राप्त किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि दोनों ही विक्रेता सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं का पूरी तरह से अनुपालन नहीं कर रहे थे। इसके अतिरिक्त, इस मामले में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 43 के उल्लंघन में 'खरीद' परियोजना में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं में छूट/संशोधनों के लिए रक्षा मंत्री का अनुमोदन मांगा गया, जबकि यह केवल 'मेक' परियोजनाओं में अनुज्ञेय था।

तथ्य यह है कि गैर-वीवीआईपी हेलिकॉप्टर के संबंध में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आंशिक अनुपालन को प्रस्ताव हेतु अनुरोध के पैरामीटरों के साथ पूर्ण रूप से उपयुक्तता के रूप में नहीं माना जा सकता। विद्यमान मामले में आंशिक अनुपालन 'खरीद' परियोजना हेतु रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 43 के अधीन विचलन था।

9 संविदा वार्तालाप समिति ने मूल्य की युक्तिसंगतता का उचित रूप से निर्धारण नहीं किया

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 47 में यथालागू महानिदेशक (अधिग्रहण) द्वारा स्टाफ मूल्यांकन रिपोर्ट के स्वीकार किए जाने तथा रक्षा सचिव द्वारा तकनीकी निरीक्षण समिति रिपोर्ट की स्वीकृति के पश्चात् जहाँ आवश्यक हो, वाणिज्यिक वार्तालापों की प्रक्रिया निर्धारित है। संविदा वार्तालाप समिति का मानक गठन रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया- 2006 के परिशिष्ट 'ख' में निर्दिष्ट प्रकार से होना चाहिए। संविदा वार्तालाप समिति के गठन में किसी भी प्रकार का परिवर्तन महानिदेशक (अधिग्रहण) के अनुमोदन से किया जाएगा। जहाँ आवश्यक हो, रक्षा मंत्रालय के अधिग्रहण यूनिट को छोड़कर एक सेना अधिकारी अथवा किसी भी अधिकारी को रक्षा मंत्री की पूर्वानुमति से संविदा वार्तालाप समिति के अध्यक्ष के रूप में नामित किया जाए। संबंधित संगठनों/एजेंसियों को सुनिश्चित करना चाहिए कि संविदा वार्तालाप समिति में उनके प्रतिनिधियों के पास उनके संगठन एजेंसी को भेजे बिना किसी आवश्यकता के बिना निर्णय लेने का पर्याप्त अनुभव एवं प्राधिकार है। वाणिज्यिक बोलियों के खोलने से लेकर संविदा करने तक की सभी प्रक्रियायें संविदा वार्तालाप समिति करेगी। तकनीकी रूप से स्वीकार किए गए विक्रेताओं के मोहरबंद वाणिज्यिक प्रस्तावों को संविदा वार्तालाप समिति द्वारा विक्रेताओं को सूचित करके एक पूर्वनिश्चित तिथि व समय पर खोला जाएगा, जिसमें ऐसे विक्रेताओं या उनके प्राधिकृत प्रतिनिधियों को उपस्थित होने की अनुमति दी जाएगी।

एक संविदा वार्तालाप समिति का गठन 01 मई 2008 में किया गया, जिसके अध्यक्ष के रूप में संयुक्त सचिव और अधिग्रहण प्रबंधक (वायुसेना) और सदस्य सचिव के रूप में वायुसेना मुख्यालय से संयुक्त निदेशक वायुसेना स्टाफ आवश्यकता (जेडीएसआर) और सदस्य के रूप में रक्षा मंत्रालय एवं वायुसेना मुख्यालय के प्रतिनिधि थे। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 51 यह प्रावधान करता है कि यदि नये उपस्कर की अधिप्राप्ति एकल विक्रेता/परिणामी एकल विक्रेता आधार पर हो तो संविदा वार्तालाप समिति को वाणिज्यिक प्रस्ताव खोलने से पूर्व एक आंतरिक बैठक में मूल्य के बेंचमार्क और औचित्य को निर्धारित करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, यदि आंतरिक बैठक में विक्रेता का मूल्य नियत बेंचमार्क के भीतर पाया जाता है तो ऐसे में मूल्य संबंधी और किसी बातचीत की आवश्यकता नहीं होगी। संविदा वार्तालाप समिति ने बेंचमार्क मूल्य निर्धारित करने के उद्देश्य से प्रधान निदेशक वायुसेना स्टाफ आवश्यकता को अध्यक्ष तथा महानिदेशक वैमानिकीय गुणवत्ता आश्वासन के प्रतिनिधि, संयुक्त निदेशक इंज डी, संयुक्त निदेशक वायुसेना स्टाफ आवश्यकता को सदस्य बनाकर एक बेंचमार्किंग समिति की स्थापना की। वाणिज्यिक बोली खोलने से पूर्व संविदा वार्तालाप समिति ने चार आंतरिक बैठकें बुलाईं। 12 मई 2008 में हुई उसकी प्रथम बैठक में अधिप्राप्ति अवधारण के लिए बेंचमार्किंग प्रक्रिया की विधियों की चर्चा की गयी। 01 अगस्त 2008 में हुई द्वितीय बैठक में, संविदा वार्तालाप समिति ने बेंचमार्किंग निर्धारण समिति द्वारा निकाली जा रही अधिप्राप्ति लागत के

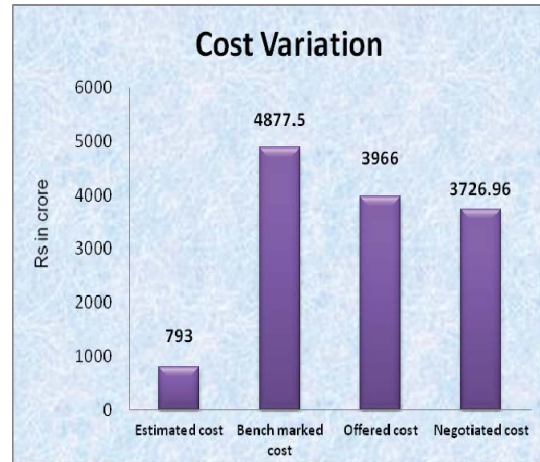
बेंचमार्किंग की चर्चा की। 01 सितंबर 2008 में हुई तृतीय बैठक में, संविदा वार्तालाप समिति ने बेंचमार्किंग रिपोर्ट के मसौदे की जांच की। 02 सितंबर 2008 में हुई चतुर्थ एवं अंतिम आंतरिक बैठक में बेंचमार्किंग समिति ने अपनी अंतिम रिपोर्ट प्रस्तुत की, जो चर्चाओं के बाद स्वीकार कर ली गयी। इसके बाद, संविदा वार्तालाप समिति ने भी उसी दिन विक्रेता की वाणिज्यिक बोली भी खोली।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि मूल्य का बेंचमार्किंग वास्तविक आधार पर नहीं किया गया, जैसा कि आगामी अनुच्छेदों में देखा जा सकता है।

बेंचमार्किंग समिति ने एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर के आधार मूल्य के लिए वर्ष 2000 में 27 मिलियन यूएस डालर प्रति वायुयान के रूप में जो मूल्य इंटरनेट में उपलब्ध था पर विश्वास करते हुए कोटेशन के औचित्य का निर्धारण किया था। इस समिति ने पुनः नये इंजनों के लिए 2 मिलियन यूएस डालर की लागत वृद्धि प्रदान की थी। समिति ने मूलभूत हेलिकॉप्टर के मूल्य पर संबद्ध विकास एवं प्रमाणन लागत की ओर 15 प्रतिशत वृद्धि के आंकड़े पर भी विचार किया, जो 4.4 मिलियन यूएस डालर है। इससे मूलभूत हेलिकॉप्टर का मूल्य, विकास/प्रमाणन लागत सहित 33.4 मिलियन यूएस डालर तक आ गया। परिदान के लिए आधार वर्ष 2010 में 47 मिलियन यूएस डालर के आधारभूत मूल्य को निकालने के लिए वर्ष 2000 से मुद्रास्फीति के लिए प्रति वर्ष 3.5 प्रतिशत की दर से 33.4 मिलियन यूएस डालर का समायोजन किया गया। इसके अलावा, ग्लास कॉकपिट और आत्म रक्षा स्यूट आदि नामक अतिरिक्त फिटमेंट/फिक्सचर्स के लिए 20.4 मिलियन यूएस डालर को जोड़ा गया, जिसे उपलब्ध कराए गए मूलभूत हेलिकॉप्टर के मूल्य में शामिल नहीं किया गया था। इसके साथ, एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर (यात्री कक्ष संशोधन के बिना) की लागत 67.4 मिलियन यूएस डालर में बेंचमार्क की गयी थी।

हमें वर्ष 2000 के लिए संविदा वार्तालाप समिति द्वारा अपनाये गए 27 मिलियन यूएस डालर के आधारभूत मूल्य के औचित्य के समर्थन में कोई साक्ष्य प्राप्त नहीं हुए। चूँकि प्रस्ताव हेतु अनुरोध सितंबर 2006 में जारी किया गया था, इसलिए 2000 के आधारभूत मूल्य को अपनाने के लिए कोई तर्क नहीं था। इसके विपरीत, हमने देखा कि एडब्ल्यू-101 वीआईपी हेलिकॉप्टर का आधारभूत मूल्य वर्ष 2010 में 18.2 मिलियन यूएस डालर था, जैसाकि इंटरनेट में देखा गया है।

जनवरी 2006 में मंत्रालय द्वारा अनुमोदित ₹793 करोड़ की अनुमानित कुल परियोजना लागत के स्थान पर संविदा वार्तालाप समिति द्वारा निकाली गयी बेंचमार्क लागत 727⁶ मिलियन यूरो (₹4877.5 करोड़) थी। यह अनुमानित मूल्य से छः गुना अधिक थी। इसके अतिरिक्त, विक्रेता का प्रस्तावित मूल्य 592 मिलियन यूरो (₹3966 करोड़) था। यह बेंचमार्क मूल्य 727 मिलियन यूरो (₹4877.5 करोड़) से काफ़ी कम था। इस प्रकार, बेंचमार्क मूल्य 22.80 प्रतिशत तक अधिक था।



मंत्रालय ने लागत अनुमान के संबंध में कहा (मार्च 2013) कि ₹793 करोड़ (₹3 करोड़ लागत की मानव शक्ति सहित) का आंकड़ा पुर्जों, जीएसई/जीएचई⁷ सहित मूलभूत हेलिकॉप्टर के लिए अनुमानित 'रफ़ ऑर्डर ऑफ़ मैगनिट्यूड (ओआरएम)' मूल्य और 2006 में मामले का विवरण तैयार करते समय अवसंरचना का मूल्य था। उन्होंने यह भी बताया कि मूलभूत हेलिकॉप्टर की लागत में अन्य घटकों, जैसे विकास और प्रमाणन मूल्य, वीवीआईपी परिवहन हेतु फिटमेंटों व फिक्सचरों की लागत, आत्म रक्षा स्यूट आदि शामिल नहीं थे और न ही उसने परिदान की प्रत्याशित अवधि को ध्यान में लेते हुए मूल्यवृद्धि को प्रभावित किया।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रस्तावित मूल्य अनुमानित मूल्य से छः गुना अधिक था जो यह प्रकट करता है कि वायुसेना मुख्यालय ने आवश्यकता की स्वीकृति के अनुमोदनार्थ मामला प्रस्तुत करते समय आवश्यकता का उचित अनुमान तैयार नहीं किया था। वित्त मंत्रालय (एमओएफ) ने भी उल्लेख किया था (जुलाई 2009) कि आवश्यकता की स्वीकृति के समय बातचीत द्वारा तय अंतिम मूल्य और अनुमानित मूल्य के बीच का अंतर असाधारण रूप से अधिक पाया गया था।

हमने यह भी अवलोकन किया कि बेंचमार्क मूल्य एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर के प्रस्तावित मूल्य के साथ तुलना के लिए कोई भी वास्तविक आधार उपलब्ध नहीं कराता था।

लेखापरीक्षा द्वारा जारी मामले के विवरण (जुलाई 2010) के उत्तर में वायुसेना मुख्यालय ने कहा (जून 2012) कि बेंचमार्किंग समिति तथा संविदा वार्तालाप समिति ने सभी आवश्यकताओं पर वास्तविक रूप से ध्यान दिया जो वीवीआईपी साज-सज्जा, सुरक्षा विशिष्टताओं एवं सुरक्षा

⁶ 1 यूरो = ₹ 67

⁷ जीएसई/जीएचई- ग्राउंड समर्थन उपकरण/ग्राउंड हैंडलिंग उपकरण

साधनों के प्रतिष्ठापन सहित वीवीआईपी संचार के लिए विनिर्दिष्ट हैं। बेंचमार्किंग के लिए प्रयुक्त सूचना आवश्यक रूप से खुले स्रोत से होनी चाहिए थी, क्योंकि वीवीआईपी श्रेणी के किसी भी पश्चिमी हेलिकॉप्टर की भारत सरकार या उसकी किसी भी एजेंसी द्वारा संविदा नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त उन्होंने कहा कि हेलिकॉप्टरों की भिन्न-भिन्न क्षमताओं, विनिर्देशों, विशिष्टताओं, परिचालन भूमिकाओं तथा जीवन चक्र लागतों तथा उनमें शामिल व्यापक रूप से भिन्न डिजाइन और मूल्य निर्धारण सिद्धांतों को ध्यान में लिए बिना उनकी तुलना करना गलत एवं भ्रामक होगा।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अप्रैल 2013) कि इस अधिप्राप्ति के मामले में तुलना के लिए स्पष्ट संदर्भ बेस का अभाव था, क्योंकि इसके पहले भारतीय वायुसेना द्वारा ऐसे हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति नहीं की गयी थी। संविदा वार्तालाप समिति द्वारा सभी उपलब्ध स्रोतों से सूचना का उपयोग करते हुए बेंचमार्किंग की गयी थी तथा अंतिम बेंचमार्क मूल्य विवेकपूर्ण एवं सुविचारित ढंग से निकाला गया। बेंचमार्किंग समिति द्वारा अपनाया गया 27 मिलियन यूएस डालर का आंकड़ा www.deagel.com से लिया गया था। मंत्रालय ने यह भी बताया कि 1991 और 2007 के बीच विश्व भर में की गई सात संविदाओं में से छः संविदाएं 1991 और 2001 के बीच हस्ताक्षरित की गयीं थी, जबकि सातवीं संविदा 2007 में हस्ताक्षरित की गयी थी। अतः बेंचमार्किंग के उद्देश्य हेतु वर्ष 2000 को अपनाया गया और तत्पश्चात् मूल्यनिर्धारण नीति पुनरीक्षण समिति में अनुमोदित दर के अनुसार वृद्धि हुई।

मंत्रालय का यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 15 निर्दिष्ट करता है कि सूचना हेतु अनुरोध में विक्रेता से ऐसे सभी तत्वों का प्रावधान करने के लिए कहा जाना चाहिए, जिन्हें शस्त्र/उपस्कर प्रणाली(समग्र रखरखाव/उत्पाद समर्थन पैकेज सहित) के लागत निर्धारण में लिए जाने की आवश्यकता है, जो प्रस्ताव हेतु अनुरोध के चरण में सर्वसमाहित वाणिज्यिक प्रस्ताव का फार्मेट बनाने हेतु मार्गनिर्देश के रूप में काम करेंगे। हमने देखा कि उपरोक्त प्रावधान के अनुपालन में ऐसा कोई भी अनुरोध नहीं किया गया है। यह इस तथ्य की दृष्टि में अत्यधिक महत्वपूर्ण हो जाता है कि वास्तविक मूल्य तक पहुँचने के लिए संविदा वार्तालाप समिति के पास कोई स्पष्ट संदर्भ आधार नहीं है।

इस प्रकार, बेंचमार्किंग के उद्देश्य के लिए संविदा वार्तालाप समिति द्वारा उचित मूल्य निर्धारित करने के संबंध में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 51 में जोर दिए जाने के बावजूद, वह प्राप्त नहीं हुआ था।

10 मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति द्वारा अनुमोदन

संविदा वार्तालाप समिति के अनुमोदन के अनुसरण में मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति (सीसीएस) को भेजा गया टिप्पणी का मसौदा रक्षा मंत्रालय (एमओडी) द्वारा वित्त मंत्रालय (एमओएफ) को टिप्पणियों/सहमति के लिए प्रस्तुत किया गया था (फरवरी 2009)। वित्त मंत्रालय ने 12 मार्च 2009 को स्पष्टीकरण मांगे, जिनका उत्तर रक्षा मंत्रालय द्वारा मार्च में स्वयं दिया गया। वित्त मंत्रालय ने 19 मई 2009 को पुनः स्पष्टीकरण मांगे जिन पर रक्षा मंत्रालय द्वारा प्रतिक्रिया जून 2009 में की गई थी। 20 जुलाई 2009 में, वित्त मंत्रालय ने कहा कि वित्त मंत्रालय द्वारा अभिव्यक्त कतिपय चिंताओं, जिनका समाधान मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति को दी गई अंतिम टिप्पणी में किया जाना था, के मद्देनजर वह इस प्रस्ताव का समर्थन करने में असमर्थ था।

हमने देखा कि वित्त मंत्रालय को प्रस्ताव की या तो सिफारिश करनी चाहिए थी, सिफारिश नहीं करनी चाहिए थी या शर्तों के साथ सिफारिश करनी चाहिए थी, क्योंकि वित्त मंत्रालय मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति तथा सरकार को वित्तीय सलाह देता है।

रक्षा मंत्रालय ने बातचीत द्वारा तय ₹3726.96 करोड़ की लागत पर हेलिकॉप्टरों एवं संबद्ध मदों की अधिप्राप्ति के लिए मंजूरी प्राप्त करने हेतु अपना प्रस्ताव मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति को प्रस्तुत किया (नवंबर 2009)।

हमने देखा कि मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति ने अनुमोदन प्रदान करते समय उन सभी मामलों पर विचार किया था, जिन्हें रक्षा मंत्रालय और वित्त मंत्रालय के प्रतिनिधियों के परामर्श का लाभ मिला था और उसके बाद यह विवेकपूर्ण निर्णय लिया था (जनवरी 2010), जिसमें अन्य बातों के साथ यह भी कहा गया कि जब 27 सितंबर 2006 को वर्तमान अधिप्राप्ति के लिए प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया था और उसने निविदा प्रक्रिया एवं फील्ड मूल्यांकन पूरे किए जाने में तीन वर्षों से अधिक समय लिया है, निर्माता द्वारा हेलिकॉप्टर उपलब्ध कराए जाने के लिए और तीन वर्षों का समय लिया जाएगा। इसके अतिरिक्त, मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति ने कहा कि यदि निविदा और फील्ड मूल्यांकन की प्रक्रिया को दोहराया जाना है, तो इसके लिए और लंबा समय लगेगा और यह वीवीआईपी सुरक्षा की दृष्टि से स्वीकार्य नहीं है।

11 रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया से विचलन

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैरा 75 निर्दिष्ट करता है कि निर्धारित प्रक्रिया से कोई भी विचलन रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड के माध्यम से रक्षा मंत्री को अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया जाएगा।

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया 2006 के पैराग्राफ 31 के प्रावधानों के अनुसार प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने के बाद विक्रेता द्वारा प्रस्ताव हेतु अनुरोध के संबंध में अनेक प्रश्न उद्भूत हो सकते हैं। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि स्वीकार्य समयावधि में सभी प्रश्नों का उत्तर दिया जाता है, ताकि विक्रेता नियत तिथि को अपने तकनीकी-वाणिज्यिक प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकें। तकनीकी प्रबंधकों द्वारा सभी विक्रेताओं को स्पष्टीकरण लिखित रूप में दिये जाने चाहिए। तथापि, यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि इस अवस्था में प्रस्ताव हेतु अनुरोध (सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताएं) के प्राचलों में परिवर्तन/संशोधन नहीं किए जाने चाहिए। इसीप्रकार, रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 35 यह निर्दिष्ट करता है कि एक बार दिये गये तकनीकी प्रस्ताव में बाद में भौतिक रूप से परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिए।

वित्त मंत्रालय ने अधिप्राप्ति प्रक्रिया के संबंध में अन्य आपत्तियों के मध्य यह भी अवलोकन किया था (जुलाई 2009) कि अधिप्राप्ति प्रक्रिया के दौरान रक्षा मंत्रालय ने रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के पैराग्राफ 75 के अंतर्गत प्रस्ताव हेतु अनुरोध/रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया से आठ विचलनों के लिए रक्षा मंत्री से अनुमोदन मांगा, जिसका उल्लेख नीचे किया गया है।

- दोनों विक्रेताओं से अतिरिक्त वाणिज्यिक उद्घरण मांगना;
- विभिन्न वारंटी उपबंधों की स्वीकृति;
- एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर द्वारा दो परिचालन आवश्यकताओं के आंशिक अनुपालन की स्वीकृति;
- 36 महीनों के बजाए 39 महीनों में हेलिकॉप्टर के परिदान का समापन;
- पांच वर्षों के बजाए तीन वर्षों के लिए विकल्प खंड की स्वीकृति;
- अविशिष्ट व्यक्तियों के लिए चार हेलिकॉप्टरों में पिछले भाग की विमान सीढ़ियों का समावेश;
- टीसीएस-II, ईजीपीडब्ल्यूएस और लाइफपोर्ट मेडिवाक प्रणाली जैसी अतिरिक्त मदों की आवश्यकता; तथा
- सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली का अपमार्जन।

हमने अवलोकन किया कि:

- प्रस्ताव हेतु अनुरोध में 3 वर्ष/900 घंटे “जो भी बाद में आता हो” की वारंटी की अपेक्षा थी। शब्दावली “जो भी बाद में आता हो” की शर्त दोनों सूचीबद्ध विक्रेताओं को स्वीकार्य नहीं थी। “जो भी बाद में आता हो” की शर्त “जो भी पहले आता हो” में परिवर्तित कर दी गई। मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि इस

विचलन के लिए रक्षा मंत्री का अनुमोदन इस आधार पर प्राप्त किया गया कि व्यावहारिक रूप से इन हेलिकॉप्टरों को पहले तीन वर्षों में 900 घंटों से अधिक उड़ाने की आशा नहीं थी। वारंटी के दावे में यह विचलन वायुसेना मुख्यालय के संचार स्क्वाड्रन के नीति पृष्ठ के उल्लंघन में है, जो अन्य बातों के साथ-साथ यह विनिर्दिष्ट करता है कि एक हेलिकॉप्टर को प्रति वर्ष 540 घंटों की उड़ान भरनी है और इस प्रकार, तीन वर्षों में कुल 1620 घंटों की उड़ान अपेक्षित है। हमने यह भी अवलोकन किया कि रक्षा मंत्रालय ने इस संविदा में प्रति वर्ष 540 उड़ान घंटों के वार्षिक उड़ान कार्य के आधार पर विक्रेता से पुर्जों और संबद्ध उपस्करों की खरीद करने का प्रावधान किया था। इस प्रकार, केवल 900 उड़ान घंटे/तीन वर्ष 'जो भी पहले आता हो' के लिए मात्र वारंटी को स्वीकार करते हुए पुर्जों हेतु 720 घंटों की उड़ान जोखिम प्रत्येक हेलिकॉप्टर के लिए वारंटी के अंतर्गत नहीं आती थी। "जो भी पहले आता हो" की शर्त को शामिल करते हुए रक्षा मंत्रालय ने अपने लिए हानिकारक रूप में वारंटी खंड को हल्का कर दिया है।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि आवश्यकता में परिवर्तन को इसलिए स्वीकार किया गया क्योंकि "जो भी बाद में आता हो" की शर्त ओपन-एंडेड थी और तीन वर्षों की वारंटी सीमा पहले समाप्त होने की संभावना थी। उन्होंने यह भी कहा कि हेलिकॉप्टरों के वास्तविक उपयोग के अनुसार ही पुर्जों का उपभोग किया जाएगा।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यदि "जो भी बाद में आता हो" की शर्त ओपन-एंडेड थी, तो इसे प्रस्ताव हेतु अनुरोध में शामिल ही नहीं किया जाना चाहिए था।

- प्रस्ताव हेतु अनुरोध में अनुबद्ध किया गया कि संविदा में निर्धारित लागतों के अनुसार संविदा की प्रभावी तिथि से 5 वर्षों से पूर्व क्रेता को एक पृथक आदेश देने का विकल्प होगा, जो हेलिकॉप्टर और पुर्जों आदि के 50 प्रतिशत तक सीमित होगा। मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि संविदा वार्तालाप समिति के साथ चर्चा के दौरान विक्रेता ने कहा कि एडब्ल्यू 101 वीवीआईपी हेलिकॉप्टर एक सीमित उत्पादन वाला रूपांतर था और प्रस्ताव हेतु अनुरोध द्वारा यथा अपेक्षित विकल्प खंड का प्रावधान उनके लिए संभव नहीं था। विक्रेता ने 2008 के मध्य से विद्यमान प्रतिकूल विश्व आर्थिक स्थिति तथा और दो वर्षों के लिए उनकी वाणिज्यिक बोली के विस्तारण की दृष्टि में विकल्प खंड की संबद्धता को केवल 3 वर्ष तक कम करने का आग्रह किया था। यह आवश्यकता संविदा वार्तालाप समिति द्वारा स्वीकार कर ली गयी थी। हमने पाया कि जबकि विकल्प अवधि में 5 वर्ष से 3 वर्ष की कटौती विक्रेता के पक्ष में थी, फिर भी प्रस्ताव हेतु अनुरोध में इस विकल्प का समावेश

परिहार्य था, क्योंकि अगले पांच वर्षों तक अतिरिक्त हेलिकॉप्टरों की आवश्यकता नहीं थी। इसके अतिरिक्त, वित्त मंत्रालय ने रक्षा मंत्रालय के उत्तर की प्रतिक्रिया में यह भी अवलोकन किया (जुलाई 2009) कि 3 वर्षों के लिए भी विकल्प खंड का आर्थिक बोझ निष्फल प्रतीत होता था।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि विकल्प खंड रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के अधीन इस संविदा की एक मानक शर्त है और इसलिए उसे शामिल किया गया था। जब अतिरिक्त हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति की संभावना नहीं थी, परिचालन अनुभव के आधार पर अतिरिक्त पुर्जों/उपस्करों की खरीद संभव हो सकती थी।

यह उत्तर इसलिए स्वीकार्य नहीं है कि रक्षा मंत्रालय ने संविदा में पहले ही प्रति वर्ष 540 घंटों के वार्षिक उड़ान कार्य के आधार पर विक्रेता से पुर्जों व संबद्ध उपस्करों की खरीद करने का प्रावधान किया था। इसके अतिरिक्त, स्वयं मंत्रालय द्वारा इस तथ्य को स्वीकार किए जाने की दृष्टि में कि अतिरिक्त हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति की कोई संभावना नहीं होगी, संविदा में विकल्प खंड परिहार्य था।

- प्रस्ताव हेतु अनुरोध में सेवाओं की एक विशेष गुणात्मक आवश्यकता 'द्विरंगी सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली' (एमएडब्ल्यूएस) सम्मिलित थी। तथापि, मैसर्स अगस्ता वेस्टलैंड ने रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड के अनुमोदन से बाद में तकनीकी बोली में हेलिकॉप्टर के लिए निष्क्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली का प्रस्ताव दिया। विक्रेता ने 12 हेलिकॉप्टरों के लिए सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली हेतु 20.90 मिलियन यूरो का अतिरिक्त वाणिज्यिक उद्धरण प्रस्तुत किया, जिसे संविदा वार्तालाप समिति द्वारा बातचीत से 16.98 मिलियन यूरो तक लाया गया था। वायुसेना मुख्यालय में तकनीकी स्तर की चर्चा के दौरान विक्रेता ने कहा कि निष्क्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली एक अनिवार्य उपस्कर था, क्योंकि डीआईआरसीएम⁸ का केवल निष्क्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली के साथ एकीकरण किया जा सकता है न कि सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली के साथ। इसलिए, सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली आवश्यक नहीं हो सकती। परिणामतः, संविदा वार्तालाप समिति ने प्रस्ताव से इस आवश्यकता को हटा दिया और सेवाओं की विशेष गुणात्मक आवश्यकता से इस विचलन को रक्षा मंत्री द्वारा मान लिया गया। मंत्रालय ने कहा (मार्च 2013) कि इस विचलन ने प्रस्ताव के मूल स्वभाव/रूपरेखा को प्रभावित या समान अवसर प्रदान करने को बाधित नहीं किया और अन्ततोगत्वा इस अधिप्राप्ति ने प्रस्ताव हेतु अनुरोध के अनुबंध का पालन

⁸ डीआईआरसीएम- निर्देशित इन्फ्रारेड प्रत्युपाय

किया। हमने देखा कि सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली की तकनीकी उपयुक्तता तथा परिणामस्वरूप अन्य इलेक्ट्रॉनिक युद्धतंत्र उपकरणों के साथ उसके एकीकरण का भारतीय वायुसेना द्वारा हेलिकॉप्टर के लिए सेवाओं की विशेष गुणात्मक आवश्यकताओं को अंतिम रूप देते समय पर्याप्त रूप से संबोधन नहीं किया गया जिसके कारण बातचीत का समय अधिक लंबा होता गया, पहले समावेश हेतु चर्चा में तथा बाद में सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली की आवश्यकता के अपमार्जन के कारण।

पैराग्राफ 75 के उद्देश्य से प्रकट होता है कि प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने के बाद संभावित रूप से उद्भूत होने वाली कतिपय आकस्मिकताओं अथवा अत्यावश्यकताओं के लिए अपवादात्मक परिस्थितियों में उसका आह्वान किया जाना है। इस मामले में, इस कार्यविधि का निरंतर अभ्यास उस मूल उद्देश्य के विपरीत है जिसके लिए रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 में इस पैराग्राफ को सम्मिलित किया गया है। अधिप्राप्ति प्रक्रिया में प्राप्त विचलनों के संबंध में भी मंत्रालय द्वारा टिप्पणी की गई थी (जुलाई 2009)।

12 हेलिकॉप्टरों की अधिक अधिप्राप्ति

अगस्त 1999 में, भारतीय वायुसेना ने छः सेवा योग्य हेलिकॉप्टरों को बनाए रखने के उद्देश्य से आठ हेलिकॉप्टरों (पांच विशिष्ट व्यक्ति संरूपण और तीन अविशिष्ट व्यक्ति संरूपण में) के अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव दिया था। मार्च 2002 में प्रस्ताव हेतु अनुरोध को जारी करके इसपर अनुवर्ती कार्रवाई की गयी। भारतीय वायुसेना/रक्षा मंत्रालय का यह विचार था कि यदि अतिविशिष्ट व्यक्तियों के परिवहन के लिए एमआई-8 प्रकार के हेलिकॉप्टरों का प्रयोग कर लिया जाए तो आठ हेलिकॉप्टरों से आवश्यकता की पूर्ति हो जाएगी। तत्पश्चात् विशेष सुरक्षा ग्रुप के आग्रह पर, आवश्यकता को 12 हेलिकॉप्टरों (आठ वीआईपी संरूपण और चार गैर-वीआईपी संरूपण में) तक बढ़ाया गया (अक्टूबर 2005) तथा जनवरी 2006 में 12 हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति के लिए आवश्यकता की स्वीकृति प्रदान की गयी। इसके परिणामस्वरूप, संविदा लागत में वृद्धि हुई, और संविदा फरवरी 2010 में ₹1240 करोड़ की लागत पर की गयी।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2013) कि विशेष सुरक्षा ग्रुप द्वारा परिचालन एवं सुरक्षा आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु हेलिकॉप्टरों की संख्या 8 से बढ़ाकर 12 कर दी गई थी। विशेष सुरक्षा ग्रुप द्वारा प्रक्षिप्त आवश्यकता में यह विनिर्दिष्ट किया गया कि अतिविशिष्ट व्यक्तियों के एक विशेष संचालन के लिए 'एक्स' संख्या में समान प्रकार के हेलिकॉप्टर तैनात किए गए थे। मंत्रालय ने इस बात पर भी बल दिया कि ऐसे हेलिकॉप्टरों की संख्या, जिनका प्रयोग अतिविशिष्ट व्यक्तियों को ले जाने के लिए किया जा सकता है, आठ बनी रही।

हमने अवलोकन किया कि 11 वर्षों तक की अवधि के लिए (1999-2010) अतिविशिष्ट व्यक्तियों द्वारा विद्यमान आठ हेलिकॉप्टरों के बेड़े के कम उपयोग स्तरों (लगभग 29 प्रतिशत) की पूर्व प्रवृत्ति और अन्य ओईपी⁹ द्वारा प्रशिक्षण व उपयोग हेतु शेष की उड़ान हेलिकॉप्टरों की अतिरिक्त अधिप्राप्ति के लिए मंत्रालय के तर्क को न्यायसंगत नहीं ठहराती है। यह चिंता रक्षा मंत्री द्वारा भी व्यक्त की गयी थी।

मंत्रालय ने आगे कहा (अप्रैल 2013) कि गैर-वीवीआईपी रूपांतर हेतु चार हेलिकॉप्टरों को शामिल करने के कारणों को संचार स्क्वाड्रन में हेलिकॉप्टरों की उपयोगिता स्तर के साथ संबद्ध नहीं किया जा सकता है।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार नहीं है, क्योंकि आठ एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के बेड़े की सहायता से वीवीआईपीओं के हवाई परिवहन की सेवा का प्रबंध अभी तक संचार स्क्वाड्रन करता था। इसप्रकार, ₹1240 करोड़ रूपए की लागत पर चार हेलिकॉप्टरों की अतिरिक्त अधिप्राप्ति परिहार्य थी।

13 अधिप्राप्ति में विलंब

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 ने अधिप्राप्ति में विलंब से बचने के लिए पैराग्राफ 74, अध्याय-I, परिशिष्ट 'ग' में प्रत्येक कार्यकलाप के लिए समय सीमा का संकेत किया है। हमने कुछ कार्यकलापों में निर्धारित समय सीमा के संदर्भ में विलंब देखे, यथा संलग्नक-I में दिया गया है।

हमने यह भी अवलोकन किया कि अधिप्राप्ति को अंतिम रूप देने में महत्वपूर्ण विलंब हुआ था, हालाँकि प्रधान मंत्री कार्यालय द्वारा अधिग्रहण प्रक्रिया द्रुत गति से करने का निर्देश दिया गया था। मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति ने भी अवलोकन किया कि भारतीय वायुसेना/रक्षा मंत्रालय ने प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी होने (सितंबर 2006) के बाद निविदा प्रक्रिया और फील्ड मूल्यांकन के लिए तीन वर्षों से अधिक समय लिया था। इस तथ्य के बावजूद कि अधिप्राप्ति प्रक्रिया 1999 में प्रारंभ की गयी थी, इस प्रकार के विलंबों का औचित्य नहीं था।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि अधिप्राप्ति में विलंब था, क्योंकि संविदा को अंतिम रूप देने तक 10 वर्ष और छः महीनों का कुल समय लिया गया। उन्होंने यह भी कहा कि हेलिकॉप्टर के कुल तकनीकी जीवनकाल को अब 2014 तक बढ़ा दिया गया।

⁹ ओईपी- अन्य हकदार व्यक्ति

14 ऑफसेट प्रावधानों का अनुपालन न किया जाना

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 22 अन्य बातों के साथ साथ यह भी अनिवार्य कर देता है कि उन सभी संविदाओं में ऑफसेट खंड का समावेश हो, जहाँ सूचक मूल्य ₹300 करोड़ से अधिक है और योजनाओं को 'खरीद' (ग्लोबल) के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, जिसमें विदेशी/भारतीय विक्रेताओं से सीधा क्रय सम्मिलित है। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया अधिग्रहण के सूचक मूल्य का कम से कम 30 प्रतिशत ऑफसेट बाध्यता के रूप में निर्दिष्ट करती है।

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया 2006 के अंतर्गत की गयी रक्षा खरीदों के प्रयोजन के लिए ऑफसेट बाध्यताओं का पालन निम्न क्रियाविधियों में से किसी के संयोजन से प्रत्यक्ष रूप से किया जाना चाहिए:

- (क) भारतीय रक्षा उद्योग द्वारा अर्थात् रक्षा लोक फील्ड उपक्रमों, आयुध निर्माणी बोर्ड और इस प्रकार के उत्पादन के लिए प्रदान किए गए औद्योगिक लाइसेंस के अधीन इन उत्पादों या घटकों का निर्माण करने वाले किसी निजी रक्षा उद्योग द्वारा निर्मित अथवा रक्षा उत्पादों और घटकों, अथवा प्रदान की जानेवाली सेवाओं का, प्रत्यक्ष क्रय या उनके लिए निर्यात आदेशों का कार्यान्वयन। रक्षा ऑफसेट के उद्देश्य के लिए "सेवाओं" का अर्थ होगा, अनुसंधान, ओवरहॉल, उन्नयन, जीवन काल विस्तारण, अभियांत्रिकी, डिज़ाइन, परीक्षण, रक्षा संबंधी सॉफ्टवेयर या गुणवत्ता आश्वासन संबंधी सेवाएं।
- (ख) रक्षा उत्पादों की सेवाओं, उनका सह-विकास, संयुक्त उद्यमों एवं सह-उत्पादन के लिए औद्योगिक अवसंरचना हेतु भारतीय रक्षा उद्योगों में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश।
- (ग) रक्षा ऑफसेट सुसाध्यीकरण अभिकरण (डीओएफए) द्वारा यथा प्रमाणित रक्षा अनुसंधान एवं विकास में अनुसंधान कार्य में लगे भारतीय संगठनों में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश।

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 22 'परिशिष्ट घ' अन्य बातों के साथ यह बताता है कि ऑफसेट बाध्यताएं मुख्य संविदा की अवधि के अन्दर साथ-साथ पूरी की जानी चाहिए। विक्रेता को ऑफसेट बाध्यता के पूरा करने के संबंध में ऑफसेट कार्यक्रम में वर्षवार ब्यौरा प्रस्तुत करना चाहिए।

अगस्ता वेस्टलैंड ने ऐसे सात कार्यक्रमों की पहचान की थी, जिन्हें ऑफसेट संविदा के भाग के रूप में पूरा किया जाना था। अगस्ता वेस्टलैंड की ऑफसेट संविदा की संवीक्षा के दौरान,

हमने अवलोकन किया कि ऐसे ऑफसेटों को अनुमति दी गयी, जो रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के प्रावधानों के अनुरूप नहीं थे जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

(i) अयोग्य ऑफसेट- सिविल अवसंरचना का सृजन

ऑफसेट संविदा के कार्यक्रम की क्रम संख्या 1 के अनुसार, अगस्ता वेस्टलैंड को प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के रूप में भारतीय ऑफसेट भागीदार (आईओपी) तनेजा एरोस्पेस एंड एवियेशन कंपनी के माध्यम से दिल्ली में अतिविशिष्ट व्यक्तियों के प्रचालन हेतु भारतीय वायुसेना का समर्थन करने के लिए एक अतिविशिष्ट व्यक्ति समर्थन केंद्र की स्थापना करनी है। इस पैकेज में अन्य बातों के साथ-साथ अवसंरचना में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (डीएफआई) के रूप में विमानशालाओं, भंडारों तथा कार्यालय परिसरों का निर्माण या सज्जीकरण सम्मिलित था। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया 2006 के अनुसार, सिविल अवसंरचना का निर्माण ऑफसेट बाध्यता के पालन के लिए एक वैध ऑफसेट नहीं था। लेखापरीक्षा के एक प्रश्न के उत्तर में (अक्टूबर 2011) वायुसेना मुख्यालय ने कहा (दिसंबर 2011) कि यदि विक्रेता सिविल अवसंरचना के लिए ऑफसेट प्रत्यय का दावा करता है, तो उसे तिमाही रिपोर्टों की जांच के दौरान अनुमत नहीं किया जाएगा। उनका उत्तर इस मामले का संबोधन नहीं करता है कि संविदा में किसी संशोधन के अभाव में, ऑफसेटों के पालन में होनेवाली कमियों को किस प्रकार पूरा किया जाएगा, यदि दावे को अस्वीकार किया जाता है। ऑफसेट बाध्यता की पूर्ति हेतु अस्वीकार्य मद की स्वीकृति तथा संविदा में उसका समावेश रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के विचलन में था।

मंत्रालय ने कहा (अप्रैल 2013) कि विक्रेता ने संविदा में संशोधन मांगते हुए एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया है (सितंबर 2012), जो सिविल अवसंरचना के निर्माण को हटाकर केवल रक्षा संबंधी क्रियाकलापों को सम्मिलित करता है।

तथापि, मंत्रालय के उत्तर में इस बात का कोई उल्लेख नहीं है कि क्या विक्रेता के प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया गया है और संविदा में कोई संशोधन जारी किया गया है। तथ्य यह है कि एक अस्वीकार्य मद को ऑफसेट संविदा में शामिल किया गया।

(ii) ऑफसेट संविदा में पहले से पूर्ण हुए कार्य का समावेश

ऑफसेट संविदा के कार्यक्रम क्रम संख्या 3 भारतीय ऑफसेट भागीदार, आईडीएस इन्फोटेक के माध्यम से मुहैया कराई गई अभियांत्रिकी डिज़ाइन सेवाओं की व्यवस्था करने के लिए मार्च 2008 की तकनीकी मूल्यांकन समिति की मूल रिपोर्ट के अनुसार, रक्षा ऑफसेट सुसाध्दीकरण अभिकरण ने राय दी कि यदि इसे निर्यात आदेशों के रूप में नहीं माना जाता है तो ऑफसेट नीति के अंतर्गत यह एक ऑफसेट कार्यक्रम नहीं था। इसलिए, रक्षा ऑफसेट सुसाध्दीकरण अभिकरण ने इस मामले में आवश्यक स्पष्टीकरण मांगा था। अगस्ता वेस्टलैंड द्वारा यह स्पष्ट किया गया कि आईडीएस इन्फोटेक के साथ चालू कार्य पैकेज एक एकाकी कार्य पैकेज था, जिसमें वर्तमान आरेखों को एडब्ल्यू 129 हेलिकॉप्टर से संबंधित काशिया फार्मेट में रूपांतरित

करना सम्मिलित है। उस हद तक अगस्ता वेस्टलैंड ने प्रस्ताव किया कि आईडीएस इन्फोटेक के साथ किए जा रहे वर्तमान कार्यक्रम को अभियांत्रिकी डिज़ाइन सेवा परियोजना के प्रति एक ऑफसेट प्रत्यय के रूप में अर्हता प्राप्त के रूप में माना जाए। वायुसेना मुख्यालय द्वारा यह प्रस्ताव स्वीकार कर लिया गया, जिसने सेनाओं के लिए प्रत्यक्ष क्रय/निर्यात आदेशों के कार्यान्वयन तक ऑफसेट प्रत्यय को सीमित किया। तथापि, अगस्त 2008 की तकनीकी ऑफसेट मूल्यांकन समिति (टीओईसी) रिपोर्ट में ऑफसेट बाध्यता की आवश्यकता में केवल 10,000 श्रम घंटों का प्रारंभिक कार्य पैकेज सम्मिलित था। हमने अवलोकन किया कि आईडीएस इन्फोटेक द्वारा निष्पादित की जाने वाली सेवाओं तथा निर्यात आदेशों के प्रकार संबंधी ब्यौरे का ऑफसेट संविदा में स्पष्टतया संकेत नहीं किया गया था।

अगस्त 2012 की तिमाही प्रगति रिपोर्ट (क्यूपीआर) के अनुसार, आईडीएस इन्फोटेक के साथ इस परियोजना के अंतर्गत अभिनिर्धारित कार्य संविदा करने के पहले (फरवरी 2010) ही दिया गया और पूरा किया गया था। चूँकि इसके लिए ऑफसेट प्रत्यय स्वीकार्य नहीं था, इसलिए मैसर्स अगस्ता वेस्टलैंड ने भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में आईडीएस इन्फोटेक को हटाने हेतु संविदा में संशोधन करने का अनुरोध किया (अगस्त 2012) और एक नये भारतीय ऑफसेट भागीदार को शामिल करने का भी अनुरोध किया। अगस्त 2012 तक, इस परियोजना के तहत ऑफसेट की प्रगति शून्य थी।

अगस्ता वेस्टलैंड ने 2011 से 2014 तक ऑफसेट कार्यक्रम हेतु कार्य का वर्षवार ब्यौरा भी दिया, यद्यपि यह कार्य संविदा करने के बहुत पहले ही पूरा हो चुका था। इस प्रकार, संविदा में इस ऑफसेट कार्यक्रम का समावेश अस्वीकार्य था तथा रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के प्रावधानों के विपरीत था।

मंत्रालय ने कहा (अप्रैल 2013) कि मुख्य पूर्ति संविदा की प्रभावी तिथि 08 फरवरी 2010 थी और केवल इस तिथि के बाद की जाने वाली खरीदों के लिए ऑफसेट प्रत्यय अनुमत होगा। मंत्रालय ने यह भी कहा कि विक्रेता ने क्रमांक 2 एवं 3 के ऑफसेट कार्यक्रमों को मिलाने तथा कार्य पैकेज को उपयुक्त रूप से संशोधित करने हेतु संविदा में संशोधन की मांग की थी (सितंबर 2012)।

तथापि, मंत्रालय का उत्तर इस बात पर मौन है कि पहले से ही पूर्ण हुए कार्य को संविदा में स्वीकार व शामिल क्यों किया गया। साथ ही, मंत्रालय ने मैसर्स आईडीएस इन्फोटेक (आईओपी) द्वारा निष्पादित की जानेवाली सेवाओं और निर्यात आदेशों के प्रकार में अस्पष्टता के मामले पर अपनी टिप्पणी नहीं की है।

(iii) उस परियोजना का समावेश, जिसे संविदा अवधि के अंदर पूरा किया जाना संभव नहीं था

ऑफसेट संविदा के कार्यक्रम क्रमांक 7 के अनुसार, 22.28 मिलियन यूरो की लागत पर हिन्दुस्तान एरोनॉटिक्स लिमिटेड, तनेजा एरोस्पेस एंड एविएशन कंपनी, डायनामेटिक टेकनॉलजीस लिमिटेड, प्रणीता इंजीनियरिंग सोल्यूशन्स एवं सांग्वी एरोस्पेस (प्राइवेट) लिमिटेड के द्वारा हेलिकॉप्टर सब-असंब्लियों और संघटकों के निर्माण एवं मरम्मत के लिए प्रावधान है, जो अगस्ता वेस्टलैंड के भावी लिन्स हेलिकॉप्टर पैकेजों से संबंधित हैं। लिन्स हेलिकॉप्टर न तो भारतीय वायुसेना के पास उपलब्ध है, और न ही भारतीय सिविल विमानन के पास। चूंकि यह एक क्रांतिकारी परियोजना है, इसलिए संविदा अवधि के अंदर ऑफसेट बाध्यताओं के पालन की संभावना संदिग्ध है। इसके अतिरिक्त, पांच भारतीय ऑफसेट भागीदारों में से, संविदा के समय चार¹⁰ के पास रक्षा उत्पादों के निर्माण के लिए औद्योगिक लाइसेंस नहीं था। एक लेखापरीक्षा टिप्पणी (अक्टूबर 2011) के उत्तर में वायुसेना मुख्यालय ने कहा (दिसंबर 2011) कि भारतीय वायुसेना की भविष्य में लिन्स हेलिकॉप्टर प्रारम्भ करने की कोई योजना नहीं थी। यह परियोजना स्वदेशी मांग के साथ संबद्ध नहीं थी और परिणामस्वरूप यथार्थ क्षमता का निर्माण होगा। वायुसेना मुख्यालय ने भी कहा कि कंपनियों से उपयुक्त लाइसेंसों के लिए आवेदन करने का अनुरोध किया गया था।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अगस्त 2012 तक ऑफसेट बाध्यता के पालन में प्रगति शून्य थी और इसलिए, मुख्य संविदा की अवधि के अंदर परियोजना के समापन की संभावना नहीं है। यह इसलिए भी है कि अगस्ता वेस्टलैंड ने भी एक संविदा संशोधन के माध्यम से इस परियोजना के प्रति अतिरिक्त भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में एक और कंपनी मर्लिनहॉक को सांग्वी एरोस्पेस (प्राइवेट) लिमिटेड को हटाने के पश्चात् सम्मिलित करने का अनुरोध किया था (अगस्त 2012)। इसके अतिरिक्त, रक्षा उत्पादों के निर्माण के लिए किसी औद्योगिक लाइसेंस के बिना इन ऑफसेट भागीदारों का चयन नहीं किया जाना चाहिए था।

मंत्रालय ने कहा (अप्रैल 2013) कि तकनीकी अनवधानता मूल्यांकन समिति इस बात से अवगत थी कि भारतीय ऑफसेट भागीदारों के पास रक्षा उत्पादों के उत्पादन के लिए औद्योगिक लाइसेंस नहीं था। मंत्रालय ने यह भी बताया कि विक्रेता ने पुष्टि की है (मार्च 2012) कि पांच भारतीय ऑफसेट भागीदारों में से चार ने अपेक्षित उत्पादन लाइसेंस प्राप्त कर लिया है और सांग्वी एरोस्पेस प्राइवेट लिमिटेड, जिसके पास अपेक्षित लाइसेंस नहीं था, को भारतीय ऑफसेट भागीदार से हटा दिया गया है। उन्होंने यह भी बताया कि परियोजना को

¹⁰ तनेजा एरोस्पेस एंड एविएशन कंपनी, डायनामेटिक टेकनॉलजीस लिमिटेड, प्रणीता इंजीनियरिंग सोल्यूशन्स एंड सांग्वी एरोस्पेस (प्राइवेट) लिमिटेड

समय पर पूरा करने का दायित्व विक्रेता पर है और वह इसमें विफल हुआ तो ऑफसेट संविदा के प्रावधानों के अनुसार शास्ति लगा दी जाएगी।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि इन भारतीय ऑफसेट भागीदारों के पास ऑफसेट संविदा की स्वीकृति के समय अपेक्षित लाइसेंस नहीं था। इसके अतिरिक्त, ऑफसेट बाध्यताओं की अगस्त 2012 तक पूर्ति नहीं की गयी है, मंत्रालय ने भी अपने उत्तर में सूचित नहीं किया है कि क्या विक्रेता पर शास्ति लगाने की प्रक्रिया शुरू कर दी गई है।

15 निष्कर्ष

वीवीआईपीओं के लिए हेलिकॉप्टरों की अधिग्रहण प्रक्रिया में निर्धारित कार्यविधियों से अनेक विचलन करने पड़े। ईएच-101 हेलिकॉप्टर (बाद में अगस्ता वेस्टलैंड के एडब्ल्यू-101 के रूप में पुनर्नामकरण किया गया) का फील्ड मूल्यांकन 2002 में नहीं किया जा सका था, क्योंकि प्रस्ताव हेतु अनुरोध में निर्दिष्ट 6000 मीटर की अनिवार्य ऊंचाई की आवश्यकता के प्रति केवल 4572 मीटर की ऊंचाई तक की उड़ान भरने के लिए उसको प्रमाणित किया गया था। रक्षा मंत्रालय द्वारा अधिप्राप्ति प्रक्रिया 2003 में बंद की गयी थी, क्योंकि प्रधानमंत्री कार्यालय ने यह देखा कि इस प्रकार बनायी गयी सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के कारण परिणामी एकल विक्रेता की स्थिति उद्भूत हुई थी। इसके बाद, प्रतिस्पर्धा को व्यापक बनाने और परिणामी एकल विक्रेता वाली स्थिति से बचने के उद्देश्य से 2006 में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पुनर्संरचना की गई। 2006 के परिशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध में, ऊंचाई की आवश्यकता की अनिवार्य सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं को 4500 मीटर तक कम किया गया और कम से कम 1.8 मीटर की कैबिन ऊंचाई को शामिल किया गया। जहाँ न्यूनतम कैबिन ऊंचाई की अनिवार्य आवश्यकता ने प्रतिस्पर्धा को कम कर दिया, वहाँ ऊंचाई की आवश्यकता का कम किया जाना 6000 मीटर की अनिवार्य परिचालन आवश्यकता के विरुद्ध था। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के परिशोधन के बाद भी, अधिप्राप्ति प्रक्रिया के कारण 2010 में एक बार फिर एकल विक्रेता वाली स्थिति उद्भूत हो गई और एडब्ल्यू-101 अगस्तावेस्टलैंड का चयन किया गया।

चूँकि अधिग्रहण प्रक्रिया में असाधारण रूप से विलंब हुआ था इसलिए भारतीय वायुसेना कालप्रभावित हेलिकॉप्टरों के प्रयोग के कारण परिचालन हानि का निरन्तर सामना करती रही। एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के कालप्रभावित बेड़े के प्रतिस्थापन की निर्णायक आवश्यकता को सेवाओं की यथार्थ गुणात्मक आवश्यकताएं बनाने में रक्षा मंत्रालय/भारतीय वायुसेना की विफलता के कारण, अधिग्रहण प्रक्रिया के शुरू किए जाने के तेरह वर्षों के बाद भी पूरा नहीं किया जा सका था।

विभिन्न कार्यप्रणालियों का अनुसरण करते हुए हेलिकॉप्टरों का मूल्यांकन करने से वांछित आश्वासन नहीं दिया जा सका, विशेषकर फील्ड परीक्षणों के लिए सूचीबद्ध विक्रेताओं को समान अवसर प्रदान करने के लिए रक्षा मंत्री के निर्देशों के आलोक में। फील्ड मूल्यांकन

परीक्षण (एफईटी) अगस्ता वेस्टलैंड के प्रतिनिधि हेलिकॉप्टरों पर विदेश में किया गया था, न कि संविदागत वास्तविक हेलिकॉप्टर (एडब्ल्यू-101) पर। संविदागत हेलिकॉप्टर अभी भी विकास के चरण में था, यथा विक्रेता द्वारा बताया गया है। इस प्रकार, वायुसेनाध्यक्ष द्वारा फील्ड मूल्यांकन परीक्षण विदेश में करने के संबंध में प्रदत्त सिफारिश और आश्वासन (अक्टूबर 2007) औचित्य का अभाव था।

जहाँ पैराग्राफ 75 के उद्देश्य से प्रकट होता है कि प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने के बाद संभावित रूप से उद्भूत होनेवाली कतिपय आकस्मिकताओं अथवा अत्यावश्यकताओं के लिए अपवादात्मक परिस्थितियों में उसका आह्वान किया जाना है, इस मामले में, इस कार्यविधि का निरंतर अभ्यास उस मूल उद्देश्य के विपरीत है, जिसके लिए रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 में इस पैराग्राफ को सम्मिलित किया गया है।

संविदा वार्तालाप समिति द्वारा अपनाया गया बेंचमार्क मूल्य प्रस्तावित मूल्य की तुलना में असंगत रूप से अधिक था। अतः उसने एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर के अधिप्राप्ति मूल्य के औचित्य के बारे में आश्वासन प्राप्त करने के लिए कोई यथार्थपरक आधार प्रदान नहीं किया। ऑफसेट बाध्यताओं की पूर्ति के संबंध में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के अनेक उल्लंघन भी थे।

नई दिल्ली
दिनांक

(राजीव कुमार पाण्डेय)
प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा
वायु सेना

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

अतिविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों का अधिग्रहण

संलग्नक-I

अधिप्राप्ति कार्यों के लिए लिया गया समय

क्रम सं.	कार्य	रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के अनुसार निर्धारित समय		लिया गया वास्तविक समय	
		समय (महीने)	संचित	समय (महीने)	संचित
1.	आवश्यकता की स्वीकृति (एओएन)	1	1	1	1
2.	प्रस्तावों हेतु अनुरोध (आरएफपी)	4	5	13	14
3.	महानिदेशक (अधिग्रहण) द्वारा स्वीकृति तक तकनीकी मूल्यांकन	4	9	10	24
4.	परीक्षण फील्ड परीक्षण/गुणवत्ता आश्वासन महानिदेशक/अनुरक्षणीयता परीक्षण जिसमें परीक्षण रिपोर्ट की प्राप्ति, सेना मुख्यालय में स्टाफ मूल्यांकन की तैयारी और अनुमोदन सम्मिलित है	6-12	15-21	2	26
5.	स्टाफ मूल्यांकन तकनीकी प्रबंधक द्वारा जांच तथा महानिदेशक (अधिग्रहण) द्वारा स्टाफ मूल्यांकन की स्वीकृति	1	16-22	2	28
6.	तकनीकी निरीक्षण समिति (₹300 करोड़ से अधिक वाले मामलों के लिए)	1	17-23	1	29
7.	संविदा हस्ताक्षरित करने तक वाणिज्यिक वार्तालाप समिति (सीएनसी)	6-11	23-34	20	49
8.	लिया गया/अनुमत कुल अधिकतम समय		34	49	49

अतिविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों का अधिग्रहण

घटनाक्रम

क्रम संख्या	तिथि	घटना
1	अगस्त 1999	वायुसेना मुख्यालय ने अतिविशिष्ट व्यक्तियों की उड़ान हेतु हेलिकॉप्टरों की अनुरक्षण आवश्यकता तथा तकनीकी अपर्याप्तता के आधार पर छः प्राधिकृत वीआईपी हेलिकॉप्टरों का प्रतिस्थापन (विशिष्ट व्यक्तियों की उड़ान के लिए इन हेलिकॉप्टरों के 20 वर्षों का कुल तकनीकी जीवनकाल 'टीटीएल' वर्ष 2008 में समाप्त होनेवाला था) आठ हेलिकॉप्टरों से करने का प्रस्ताव किया।
2	अगस्त 2000	रक्षा मंत्री (आरएम) द्वारा प्रतिस्थापन के लिए (मूल्य ₹50 करोड़ के ऊपर) सिद्धांत रूप में अनुमोदन प्रदान किया गया।
3	अप्रैल 2001	भारतीय वायुसेना द्वारा अंतरिम परिचालन आवश्यकताओं की तुलना में एमआई-172 हेलिकॉप्टर का रूस में और ईसी-225 हेलिकॉप्टर का फ्रांस में उड़ान मूल्यांकन किया गया।
4	अगस्त 2001	अंतरिम परिचालन आवश्यकताओं का परिशोधन किया गया।
5	जनवरी/फरवरी 2002	प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने से पहले परिचालन आवश्यकताओं को अंतिम रूप दिया गया।
6	20 मार्च 2002	ग्यारह विक्रेताओं को वैश्विक प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) जारी किया गया।
7	10 जून 2002	चार विक्रेताओं का, जिन्होंने प्रस्ताव हेतु अनुरोध पर प्रतिक्रिया की थी, तकनीकी प्रस्ताव खोला गया।
8	जुलाई 2002	तकनीकी मूल्यांकन समिति (टीईसी) ने तीन हेलिकॉप्टरों, अर्थात् एमआई-172 (मेसर्स काज़न, रूस), ईसी-225 (मेसर्स यूरोकॉप्टर, फ्रांस), एवं ईएच-101 (एडब्ल्यू-101) को सूचीबद्ध किया।
9	नवंबर-दिसंबर 2002	एमआई-172 एवं ईसी-225 का उड़ान मूल्यांकन किया गया। ईएच-101 (एडब्ल्यू-101) का उड़ान मूल्यांकन नहीं किया जा सका था, क्योंकि 6000 मीटर की उंचाई, जो एक अनिवार्य परिचालन आवश्यकता (ओआर) है, के लिए इस हेलिकॉप्टर को प्रमाणित नहीं किया गया था।

अतिविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों का अधिग्रहण

10	मई 2003	उड़ान मूल्यांकन रिपोर्ट प्रस्तुत की गयी। ईसी-225 को अधिग्रहण के लिए योग्य पाया गया।
11	नवंबर 2003	1.39 और 1.45 मीटरों के बीच रहनेवाली ईसी-225 की कैबिन ऊंचाई की पर्याप्तता पर प्रधान मंत्री कार्यालय (पीएमओ) ने टिप्पणियां मांगीं।
12	दिसंबर 2003	प्रधान मंत्री कार्यालय ने अवलोकन किया कि अनिवार्य परिचालन आवश्यकताओं की संरचना परिणामतः अधिग्रहण को एकल विक्रेता वाली स्थिति की ओर ले गयी।
13	मार्च 2005	राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार (एनएसए) ने रक्षा मंत्रालय/वायुसेना मुख्यालय को प्रधान मंत्री कार्यालय के साथ परामर्श करके परिचालन आवश्यकताओं का परिशोधन करने तथा प्रस्ताव हेतु अनुरोध को पुनः जारी करने का निर्देश दिया। यह भी निर्णय लिया गया कि परिचालन आवश्यकताएं व्यापक रूप से एमआई-8 के परिचालन विनिर्देशों के प्राचलों के अनुरूप होनी चाहिए और विशिष्ट व्यक्तियों के लिए सुख-सुविधाएं सुनिश्चित करने हेतु सुरक्षा, संचार एवं कैबिन विन्यास-व्यवस्था को ध्यान में रखते हुए उसकी संरचना की जानी चाहिए और एकल विक्रेता की स्थिति से बचे रहना चाहिए।
14	07 मार्च 2005	परिशोधित परिचालन आवश्यकताओं ने अन्य बातों के साथ-साथ 4500 मीटर की अनिवार्य अधिकतम ऊंचाई सीमा और 1.8 मीटर की कैबिन ऊंचाई निर्दिष्ट की।
15	जनवरी 2006	रक्षा अधिग्रहण परिषद (डीएसी) द्वारा ₹793 करोड़ की लागत पर बारह हेलिकॉप्टरों से (08 वीआईपी के और 04 गैर - वीआईपी के संरूपण में) विद्यमान बेड़े का प्रतिस्थापन करने के लिए आवश्यकता की स्वीकृति (एओएन) इस आधार पर प्रदान की गयी कि अभी तक विशिष्ट व्यक्ति के लिए हेलिकॉप्टर के रूप में भारतीय वायुसेना से अतिरिक्त एमआई-8 हेलिकॉप्टरों का प्रयोग संभव था।
16	मार्च 2006	अधिप्राप्ति के लिए प्रस्तावित हेलिकॉप्टरों के परिमाण की रक्षा मंत्री द्वारा जांच की गयी।
17	27 सितंबर 2006	छः विक्रेताओं को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया।
18	12 फरवरी 2007	प्राप्त हुई तीन बोलियों के तकनीकी प्रस्ताव खोले गए।
19	12 फरवरी 2007	तकनीकी प्रस्ताव खोला गया। तीन विक्रेताओं में से मेसर्स रोसोबोरोनएक्सपोर्ट का प्रस्ताव रक्षा मंत्रालय द्वारा टुकराया

अतिविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों का अधिग्रहण

		गया, क्योंकि उन्होंने प्रस्ताव हेतु अनुरोध के विषय में अपेक्षित बयाना निक्षेप (ईएमडी) एवं सत्यनिष्ठा संधि प्रस्तुत नहीं की। तकनीकी मूल्यांकन समिति (टीईसी) की बैठक बुलाई गयी।
20	16 अगस्त 2007	तकनीकी मूल्यांकन समिति ने फील्ड मूल्यांकन परीक्षणों (एफईटी)के लिए शेष दो विक्रेताओं मेसर्स सिकोस्की (एस-92) एवं मेसर्स एडब्ल्यू (एडब्ल्यू-101) की सिफारिश की।
21	16 जनवरी 2008 से 07 फरवरी 2008	इन हेलिकॉप्टरों का फील्ड मूल्यांकन परीक्षण यूके और यूएसए में किया गया।
22	अप्रैल 2008	फील्ड मूल्यांकन परीक्षण रिपोर्ट पर आधारित स्टाफ मूल्यांकन ने एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर के अधिष्ठापन की सिफारिश की।
23	01 मई 2008	संविदा वार्तालाप समिति का गठन किया गया।
24	02 सितंबर 2008	मेसर्स एडब्ल्यू का वाणिज्यिक प्रस्ताव खोला गया (प्रस्ताव मूल्य 592.032 मिलियन यूरो) ।
25	04 फरवरी 2009	संविदा वार्तालाप समिति ने बातचीत द्वारा तय मूल्य 556.262 मिलियन यूरो (₹3726.96 करोड़, ₹67 प्रति यूरो की दर से) पर संविदा करने की सिफारिश की, जिसमें टीसीएस-II (यातायात भिड़ंत एवं बचाव प्रणाली) , ईजीपीडब्ल्यूएस (वर्धित भू सामीप्य पूर्वसूचना प्रणाली) तथा लाइफपोर्ट के अतिरिक्त उपस्कर के लिए 10.21 मिलियन यूरो शामिल है।
26	27 जनवरी 2010	मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति ने टिप्पणियों के साथ प्रस्ताव का अनुमोदन किया।
27	08 फरवरी 2010	रक्षा मंत्रालय (एमओडी) ने 556.262 मिलियन यूरो (₹3726.96 करोड़, ₹67 प्रति यूरो की दर से) की कुल लागत पर 12 एडब्ल्यू 101 विशिष्ट व्यक्तियों/अविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों की आपूर्ति हेतु मेसर्स एडब्ल्यू के साथ एक संविदा की।
28	नवंबर 2012-फरवरी 2013	तीन हेलिकॉप्टरों का परिदान।

अतिविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों का अधिग्रहण

विषय सूची

पैरा सं./उप पैरा सं.		पृष्ठ
	प्रस्तावनात्मक टिप्पणी	ii
1	विशिष्टताएं	1
2	प्रस्तावना	4
3	लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र	5
4	पृष्ठभूमि	6
5	परिशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं (एसक्यूआर) के कारण सीमित प्रतिस्पर्धा	9
6	आवश्यकता की स्वीकृति	12
7	सीमित विक्रेताओं को परिशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करना	12
8	मूल्यांकन	14
8.1	तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा तकनीकी प्रस्तावों का मूल्यांकन	14
8.2	विचलनों के साथ फील्ड मूल्यांकन परीक्षण	15
8.3	विहित प्रक्रिया से विचलन के साथ स्टाफ मूल्यांकन	18
9	संविदा वार्तालाप समिति ने मूल्य की युक्तिसंगतता का उचित रूप से निर्धारण नहीं किया	20
10	मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति द्वारा अनुमोदन	24
11	रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया से विचलन	24
12	हेलिकॉप्टरों की अधिक अधिप्राप्ति	28
13	अधिप्राप्ति में विलंब	29
14	ऑफसेट प्रावधानों का अनुपालन न किया जाना	30
15	निष्कर्ष	34
	संलग्नक-I	37
	घटनाक्रम	38

प्रस्तावनात्मक टिप्पणी

इस प्रतिवेदन में 'अतिविशिष्ट व्यक्तियों (वीवीआईपीज) के लिए हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण' पर लेखापरीक्षा द्वारा की गयी जांच के परिणामों को शामिल किया गया है। यह प्रतिवेदन अतिविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों की अधिग्रहण प्रक्रिया पर रक्षा मंत्रालय और भारतीय वायुसेना से संबंधित मिसिलों एवं दस्तावेजों की संवीक्षा से तैयार किया गया है। अतिविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों की अधिग्रहण प्रक्रिया में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया (डीपीपी) के अनुपालन के संबंध में भी जांच की गयी। आपराधिक या फोरेंसिक दृष्टि से जांच करने के लिए लेखापरीक्षा न तो सज्जित है और न ही सशक्त है।

विद्यमान बेड़े के परिचालन परिसीमन की दृष्टि से तथा साथ ही उनके कुल तकनीकी जीवनकाल (टीटीएल) की आसन्न समाप्ति के कारण वायुसेना मुख्यालय द्वारा अतिविशिष्ट व्यक्तियों को हवाई परिवहन उपलब्ध कराने के लिए हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण की आवश्यकता प्रक्षिप्त की गयी थी। अधिग्रहण की समस्त प्रक्रिया की अनुपालन लेखापरीक्षा रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया में अभिव्यक्त निर्धारित कार्यविधियों के साथ अनुरूपता तथा उनकी अनुपालन पारदर्शिता, सत्यनिष्ठा और सार्वजनिक जवाबदेही के मानकों के पालन की जांच के उद्देश्य से की गयी थी।

यह अवलोकन किया गया कि सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं (एसक्यूआर) की संरचना से लेकर संविदा करने तक वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण की समस्त प्रक्रिया निर्धारित कार्यविधियों से विचलित हो गयी। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की संरचना और उनके संशोधन की प्रक्रिया ने न केवल सफल बोली लगाने वालों की संख्या को सीमित किया, अपितु इससे उड़ान की अनिवार्य अधिकतम सीमा को कम करने के कारण परिचालन हानि भी हुई। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के परिशोधन के बाद भी अधिग्रहण प्रक्रिया के कारण एकल विक्रेता वाली स्थिति पुनः उत्पन्न हो गई। विभिन्न कार्यविधियों का अनुसरण करते हुए सूचीबद्ध हेलिकॉप्टरों का मूल्यांकन किया गया, जिसने यह वांछित आश्वासन नहीं दिया कि सूचीबद्ध विक्रेताओं को समान अवसर उपलब्ध कराया गया था। फील्ड मूल्यांकन परीक्षण (एफईटी) विदेश में प्रतिनिधि हेलिकॉप्टरों पर किए गए, न कि अगस्ता वेस्टलैंड के वास्तविक हेलिकॉप्टर (एडब्ल्यू-101) पर। फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के चरण में भी, इस कंपनी द्वारा प्रस्तावित हेलिकॉप्टर अभी विकास की अवस्था में ही था। इसके अतिरिक्त, बेंचमार्क मूल्य अवास्तविक था और अनुमानित मूल्य एवं प्रस्तावित मूल्य के साथ उसका कोई सहसंबंध नहीं था और इस प्रकार एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टरों के अधिप्राप्ति मूल्य के औचित्य के बारे में आश्वासन प्राप्त करने के लिए कोई यथार्थपरक आधार प्रदान नहीं किया जा सका। यह भी अवलोकन किया गया कि 11 वर्षों की अवधि के लिए विद्यमान बेड़े के निम्न उपयोगिता स्तरों की विगत प्रवृत्ति, चार हेलिकॉप्टरों की अतिरिक्त अधिप्राप्ति के लिए मंत्रालय के तर्क को न्यायसंगत नहीं ठहराती है। अधिग्रहण प्रक्रिया को अंतिम रूप देने में असाधारण विलंब के कारण भारतीय वायुसेना विद्यमान हेलिकॉप्टरों पर निरंतर परिचालन हानि का सामना करती रही। इसके अतिरिक्त, यह अवलोकन किया गया कि रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के उल्लंघन में ऑफसेटों को अनुमति दी गई। इस प्रकार, अधिग्रहण की संपूर्ण प्रक्रिया सत्यनिष्ठा, नैतिकता तथा संविदा को अंतिम रूप देने में पारदर्शिता के अभाव पर गंभीर प्रश्न उठाती है, जिनका समाधान करने की आवश्यकता है।

यह प्रतिवेदन संविधान के अनुच्छेद 151 के अधीन भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

अतिविशिष्ट व्यक्तियों के लिए हेलिकॉप्टरों का अधिग्रहण

विशिष्टताएं

भारतीय वायुसेना (आईएएफ) का संचार स्क्वाड्रन अतिविशिष्ट व्यक्तियों को हवाई परिवहन उपलब्ध कराने हेतु वायुयान एवं हेलिकॉप्टरों के एक बेड़े रखरखाव करता है। भारतीय वायुसेना ने इस स्क्वाड्रन में एमआई-8 हेलिकॉप्टरों का उनके कालप्रभावन और परिचालन परिसीमन के कारण हेलिकॉप्टरों के एक उन्नत रूपांतर के साथ प्रतिस्थापन करने का प्रस्ताव दिया (अगस्त 1999)। रक्षा मंत्रालय (एमओडी) ने ₹3726.96 करोड़ (यूरो 556,262,026) की कुल लागत पर 12 एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति के लिए मैसर्स अगस्ता वेस्टलैंड इंटरनेशनल लिमिटेड, यूके के साथ एक संविदा की (फरवरी 2010)। वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण की अनुपालन लेखापरीक्षा की गयी तथा लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्षों का उल्लेख नीचे किया गया है:

- विद्यमान एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के प्रतिस्थापन के लिए मार्च 2002 में जारी किए गए प्रारंभिक प्रस्ताव हेतु अनुरोध में 6000 मीटर की एक अनिवार्य उंचाई की आवश्यकता अनुबद्ध की गयी। ईएच-101 हेलिकॉप्टर (बाद में अगस्ता वेस्टलैंड के एडब्ल्यू-101 के रूप में पुनर्नामकरण किया गया) का क्षेत्रीय मूल्यांकन नहीं किया जा सका था, क्योंकि इसे केवल 4572 मीटर तक की उंचाई की उड़ान भरने के लिए प्रमाणित किया गया था। प्रथम प्रस्ताव हेतु अनुरोध को एक परिणामी एकल विक्रेता वाली स्थिति के आविर्भाव के कारण बाद में निरस्त कर दिया गया। 2006 में जारी परिशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध में 6000 मीटर उंचाई की आवश्यकता संबंधी अनिवार्य सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता को कम करके 4500 मीटर कर दिया गया और कम से कम 1.8 मीटर की कैबिन उंचाई को शामिल किया गया। जहाँ कम से कम 1.8 मीटर की कैबिन उंचाई की अनिवार्य आवश्यकता ने प्रतिस्पर्धा को कम कर दिया, वहाँ उंचाई की आवश्यकता को कम करना, उत्तर और पूर्वोत्तर के अनेक क्षेत्रों में परिवहन के लिए 6000 मीटर की अनिवार्य परिचालन आवश्यकता के विपरीत था। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पुनः संरचना का उद्देश्य, अर्थात् एकल विक्रेता की स्थिति से बचना, पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आधार पर की गई अधिग्रहण प्रक्रिया में एक बार फिर एकल विक्रेता की स्थिति उत्पन्न हो गई और एडब्ल्यू-101 अगस्ता वेस्टलैंड का चयन किया गया।

(पैराग्राफ 4 एवं 5)

- मार्च 2002 में ग्यारह विक्रेताओं को जारी प्रारंभिक प्रस्ताव हेतु अनुरोध को प्रधान मंत्री कार्यालय की शंकाओं के कारण निरस्त कर दिया गया, क्योंकि इसके परिणामस्वरूप एकल विक्रेता वाली स्थिति उत्पन्न हो गई। 2006 के परिशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध में, प्रतिस्पर्धा को बढ़ाने के लिए सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं को व्यापक बनाने के बजाय, उन्हें और अधिक सीमित कर दिया गया, जिसके कारण सीमित श्रेणी के हेलिकॉप्टरों के विकल्प सीमित हो गए। परिशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध केवल छः विक्रेताओं को जारी किए गए थे।

(पैराग्राफ 7)

- अगस्ता वेस्टलैंड के एडब्ल्यू-101 का फील्ड मूल्यांकन परीक्षण मर्लिन एमके-3ए और सिव-01 और यात्री कैबिन का मॉक-अप प्रतिनिधि हेलिकॉप्टरों पर किया गया न कि वास्तविक हेलिकॉप्टर पर, जबकि सिकोस्की के वास्तविक एस-92 हेलिकॉप्टर का मूल्यांकन किया गया। फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के चरण में भी, अगस्ता वेस्टलैंड द्वारा प्रस्तावित हेलिकॉप्टर अपने विकास के चरण में था। विभिन्न क्रियाविधियों का अनुसरण करते हुए हेलिकॉप्टरों के मूल्यांकन से वांछित आश्वासन नहीं दिया जा सका कि दोनों सूचीबद्ध विक्रेताओं को समान अवसर उपलब्ध कराया गया था।

(पैराग्राफ 8.2)

- ऐसे अनेक उदाहरण देखे गए हैं जहाँ मंत्रालय ने रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के प्रावधानों से विचलन किया और सितंबर 2006 में प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया। जहाँ विचलन के लिए अनुमोदन अत्यधिक सावधानी के साथ और अपवादात्मक परिस्थितियों में ही प्राप्त किया जाना अपेक्षित था, वहाँ इस मामले में किए गए निरंतर विचलन रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के उस मूल उद्देश्य के विपरीत हैं, जिसके लिए रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 75 को शामिल किया गया है।

(पैराग्राफ 11)

- अधिग्रहण प्रक्रिया को अंतिम रूप देने में 10 वर्षों से अधिक समय के विलंब के कारण भारतीय वायुसेना विद्यमान हेलिकॉप्टरों पर परिचालन प्रतिकूलताओं का निरंतर सामना करती रही।

(पैराग्राफ 13)

- बेंचमार्किंग के उद्देश्य से मूल्य के औचित्य का अवधारण करने पर रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 में बल दिए जाने के बावजूद, संविदा वार्तालाप समिति द्वारा निकाला गया बेंचमार्क मूल्य (₹4871.5 करोड़) अविवेकी रूप से अधिक था और इस प्रकार

इसने मूल्य संबंधी बातचीत के लिए हेलिकॉप्टरों के प्रस्तावित मूल्य (₹3966 करोड़) के साथ तुलना हेतु कोई भी यथार्थ आधार मुहैया नहीं कराया था।

(पैराग्राफ 9)

- ₹1240 करोड़ की लागत पर 4 हेलिकॉप्टरों की अतिरिक्त अधिप्राप्ति परिहार्य थी, क्योंकि निर्धारित आवश्यकता विगत में अतिविशिष्ट व्यक्तियों को परिवहन उपलब्ध कराने वाले विद्यमान हेलिकॉप्टरों की कम उपयोगिता दर के अनुरूप नहीं थी।

(पैराग्राफ 12)

- अगस्ता वेस्टलैंड ने सात कार्यक्रमों को प्रक्षिप्त किया था, जिन्हें ऑफसेट संविदा के भाग के रूप में पूरा किया जाना था। अनुमत किए गए ऑफसेट रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के प्रावधानों के उपयुक्त नहीं थे, इसके अतिरिक्त ऑफसेट बाध्यताओं के पालन के लिए चयनित अनेक भारतीय ऑफसेट भागीदार (आईओपी) पात्र नहीं थे।

(पैराग्राफ 14)

- आईडीएस इन्फोटेक (भारतीय ऑफसेट भागीदार) द्वारा निष्पादित की जाने वाली सेवाओं के प्रकार और निर्यात आदेशों से संबंधित ऑफसेट संविदा में अस्पष्टता थी। अगस्ता वेस्टलैंड ने इस ऑफसेट कार्यक्रम के अंतर्गत आईडीएस इन्फोटेक द्वारा 2011 से 2014 तक निष्पादित किए जाने वाले कार्य का वर्षवार ब्यौरा दिया, हालांकि यह कार्य 2010 में संविदा करने से बहुत समय पहले ही पूरा किया गया था।

(पैराग्राफ 14)

2 प्रस्तावना

भारतीय वायुसेना (आईएएफ) का संचार स्क्वाड्रन वीवीआईपीज को हवाई परिवहन उपलब्ध कराने के लिए उत्तरदायी है। भारत के राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति तथा प्रधानमंत्री वीवीआईपी विमान का प्रयोग करने के हकदार हैं। रक्षा मंत्री (आरएम) तथा कुछ अन्य विशिष्ट व्यक्ति भी वीवीआईपी विमान का उपयोग कर सकते हैं, यदि ऐसा करना अनिवार्य है और यदि विमान उपलब्ध है। संचार स्क्वाड्रन के पास वीवीआईपीज के परिवहन के लिए विमान एवं हेलिकॉप्टरों का मिश्रित समूह उपलब्ध है। भारतीय वायुसेना ने वीवीआईपी की हेलिकॉप्टर परिवहन संबंधी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अंतरिम उपाय के रूप में छः एमआई-8 हेलिकॉप्टरों का अधिष्ठापन किया था (1988)। तथापि, मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि वायुसेना मुख्यालय का संचार स्क्वाड्रन आठ एमआई-8 हेलिकॉप्टरों का उपयोग कर रहा था।



एमआई-8 हेलिकॉप्टर

चूँकि एमआई-8 हेलिकॉप्टरों का विस्तारित कुल तकनीकी जीवनकाल (टीटीएल) 2010¹ में समाप्त हो रहा था और साथ ही उनके परिचालन परिसीमन के कारण, रक्षा मंत्रालय (एमओडी) ने अभियांत्रिकी सहायता पैकेज एवं संलग्न पुर्जों के साथ 12 एडब्ल्यू -101 वीवीआईपी/गैर-वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के क्रय हेतु मैसर्स अगस्ता वेस्टलैंड इन्टरनेशनल लिमिटेड, यू के (अगस्ता वेस्टलैंड) के साथ यूरो 556,262,026 (₹3726.96 करोड़)² की कुल ठेका कीमत पर एक संविदा की (फरवरी 2010)। मुख्य संविदा के साथ, ऑफसेट बाध्यता के पालन हेतु पृथक रूप से एक ऑफसेट संविदा की गई (फरवरी 2010), जिसका मूल्य यूरो 166,879,000 (₹1118.09 करोड़) था।

¹ कुल तकनीकी जीवनकाल को आगे 2014 तक बढ़ाया गया।

² 1 यूरो = ₹ 67

3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

वीवीआईपी/गेर वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण की प्रक्रिया की अनुपालन लेखापरीक्षा का उद्देश्य, वर्तमान रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया (डीपीपी) में अभिव्यक्त अधिप्राप्ति संबंधी उन निर्धारित कार्यविधियों के पालन एवं अनुरूपता की जांच करना था। “खरीद” के रूप में वर्गीकृत योजना के लिए अधिग्रहण प्रक्रिया में निम्नलिखित कार्य सम्मिलित थे:

- सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं (एसक्यूआर्ज) की संरचना;
- आवश्यकता की स्वीकृति (एओएन) ;
- प्रस्तावों के लिए आग्रह करना;
- तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा तकनीकी प्रस्तावों का मूल्यांकन (टीईसी);
- फील्ड मूल्यांकन परीक्षण (एफईटी) ;
- स्टाफ मूल्यांकन;
- ₹300 करोड़ से अधिक मूल्य वाले अधिग्रहणों के लिए तकनीकी निरीक्षण समिति (टीओसी) द्वारा निरीक्षण;
- संविदा वार्तालाप समिति द्वारा वाणिज्यिक वार्तालाप (सीएनसी);
- सक्षम वित्तीय प्राधिकारी का अनुमोदन (सीएफए); और
- संविदा/पूर्ति आदेश देना (एसओ)।

हमने लेखापरीक्षा में वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव देने, वर्ष 2002 में प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) जारी करने तथा उसके निरसन, एसक्यूआर्ज की रीफ्रेमिंग, 2006 में आरएफपी के पुनः जारी करने और तत्पश्चात् 2010 में संविदा करने से संबंधित कागजातों की जांच की। हमने प्रश्नावली सहित वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण पर एक मामले का विवरण वायुसेना मुख्यालय (एयरएचक्यू) को जुलाई 2010 में जारी किया। इस संबंध में वायुसेना मुख्यालय से जून 2012 में प्राप्त उत्तर का विश्लेषण किया गया तथा यह ड्राफ्ट पैराग्राफ फरवरी 2013 में पुनः मंत्रालय को भेजा गया। मंत्रालय से मार्च 2013 एवं अप्रैल 2013 को प्राप्त उत्तर पर यथाविधि विचार किया गया है और इस प्रतिवेदन में समुचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

हमने रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया- 2006 के पैराग्राफ 22 में निर्धारित ऑफसेट दायित्वों के अनुपालन की भी समीक्षा की जहाँ सूचक मूल्य ₹300 करोड़ से अधिक है तथा योजना “खरीद (ग्लोबल)” के रूप में वर्गीकृत है, जिसमें तत्काल क्रय सम्मिलित है।

4 पृष्ठभूमि

वायुसेना मुख्यालय ने अवलोकन किया (जनवरी 1994) कि विद्यमान एमआई-8 हेलिकॉप्टरों में निम्नलिखित प्रतिबंध/कमियां थीं -

- (i) परिचालन केवल दिन के उजाले के दौरान,
- (ii) परिचालन केवल अच्छे मौसम के दौरान,
- (iii) 2000 मीटर से अधिक उँचाई वाले स्थानों पर सुरक्षित संचालन करने में असमर्थता; तथा
- (iv) शोर एवं कंपन स्तर पर प्रतिकूल टिप्पणियां (वीवीआईपीज द्वारा)

उपरोक्त परिसीमन को देखते हुए वायुसेना मुख्यालय ने वीवीआईपीज के हवाई परिवहन के लिए पांच भिन्न प्रकार के हेलिकॉप्टरों की पहचान की (जनवरी 1994)। बेहतर इंजन निष्पादन, कैबिन शोर और कंपन में अनुमानित कमी, रात्रिकाल में तथा सभी मौसमों में परिचालन के लिए बेहतर वैमानिकी एवं हेलिकॉप्टर प्रणालियों के आधार पर एमआई-17 डीलक्स और एमआई-172 का चयन किया गया। वायुसेना मुख्यालय ने, रूस में उड़ान एवं तकनीकी मूल्यांकन के बाद, ऐसे दो हेलिकॉप्टरों के अधिग्रहण का प्रस्ताव किया (जनवरी 1994)। तथापि, वायुसेना मुख्यालय द्वारा इस प्रस्ताव पर अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गयी। अगस्त 1999 में, विद्यमान एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के प्रतिस्थापन के लिए एक संशोधित प्रस्ताव रक्षा मंत्रालय को भेजा गया। संशोधित प्रस्ताव में उपकरण उड़ान नियमों (आईएफआर)³, अत्याधिक उँचाई पर परिचालन और बेहतर यात्री सुविधाओं के अनुसार वर्तमान बेड़े का प्रतिस्थापन बेहतर क्षमता वाले हेलिकॉप्टरों के साथ करने की परिकल्पना थी। दो वर्षों के बीत जाने पर वायुसेना मुख्यालय ने प्रधानमंत्री के कार्यालय (पीएमओ) के साथ परामर्श करके वीवीआईपी बेड़े के लिए परिचालन आवश्यकताओं (ओआरज़) का निर्धारण किया (फरवरी 2002)। वायुसेना मुख्यालय ने अन्य परिचालन आवश्यकताओं के अलावा 6000 मीटर की उँचाई की आवश्यकता का निर्धारण किया। रक्षा मंत्रालय ने मार्च 2002 में, इस प्रकार बनायी गयी परिचालन आवश्यकताओं के आधार पर 11 मूल उपस्कर निर्माताओं (ओईएम)/प्राधिकृत विक्रेताओं को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया, जिनका वायुसेना मुख्यालय/रक्षा मंत्रालय द्वारा आठ

³ उपकरण उड़ान नियम सिविल विमानन विमान प्रचालनों के सभी पहलुओं को शासित करने वाले विनियमों के लिए है।

हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति के लिए चयन किया गया था। संभावित विक्रेताओं की सूची का **जेन्स एविएशन** से संकलन किया गया था। प्रस्ताव हेतु अनुरोध पर केवल चार विक्रेताओं ने जवाब दिया तथा तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा एमआई-172, ईसी-225 और ईएच-101⁴ नामक तीन हेलिकॉप्टरों की सिफारिश उड़ान मूल्यांकन के लिए की गयी। इन तीन हेलिकॉप्टरों में से, केवल एमआई-172 और ईसी-225 का उड़ान मूल्यांकन किया गया और ईएच-101 (एडब्ल्यू-101) का मूल्यांकन विक्रेता के इस कथन के आधार पर नहीं किया जा सका कि 6000 मीटर की अनिवार्य परिचालन आवश्यकताओं के स्थान पर यह हेलिकॉप्टर 4572 मीटर (15000 फीट) की ऊँचाई तक की उड़ान के लिए प्रमाणित था। इसके बाद, वायुसेना मुख्यालय ने उड़ान मूल्यांकन करने के पश्चात् (नवंबर-दिसंबर 2002) ईसी-225 हेलिकॉप्टर का चयन किया। उड़ान मूल्यांकन रिपोर्ट रक्षा मंत्रालय (एमओडी) को अनुमोदनार्थ भेजी गई थी (मई 2003)।



ईसी-225 हेलिकॉप्टर

जून 2003 में, रक्षा मंत्रालय के तकनीकी प्रबंधक (वायुसेना) ने वायुसेना मुख्यालय से ईसी-225 का पुनर्मूल्यांकन करने और कैबिन की ऊँचाई की उपयुक्तता के संबंध में प्रधानमंत्री कार्यालय की राय भी प्राप्त करने के लिए कहा। प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा रक्षा मंत्रालय, वायुसेना मुख्यालय और विशेष सुरक्षा ग्रुप (एसपीजी) के प्रतिनिधियों के साथ की गयी एक बैठक (19 नवंबर 2003) में प्रधानमंत्री कार्यालय ने अवलोकन किया कि अनिवार्य आवश्यकताओं की फ्रेमिंग के कारण प्रभावी रूप से एकल विक्रेता की स्थिति पैदा हो गयी थी और यह समस्या उत्पन्न नहीं हुई होती, यदि प्रधानमंत्री कार्यालय से पहले परामर्श कर लिया गया होता। बैठक में, निम्नलिखित विकल्पों पर भी विचार किया गया:

- जबकि परिचालन ऊँचाई के लिए अनिवार्य आवश्यकता 4500 मीटर होनी थी, तथापि, उच्चतर उड़ान की अधिकतम सीमा 6000 मीटर और कैबिन ऊँचाई 1.8 मीटर की वांछनीय परिचालन आवश्यकताएं बनायी जा सकती थी, और

⁴ ईएच-101 एडब्ल्यू 101 का पूर्व नाम है जिसे अंतिम रूप से स्वीकार किया गया था।

- वीवीआईपी की सुविधा एवं सुरक्षा के दृष्टिकोण से पैरामीटरो को तैयार करते समय, प्रधानमंत्री कार्यालय/विशेष सुरक्षा ग्रुप को भी सम्मिलित किया जा सकता था। वर्तमान चयन विकल्प की एक टीम द्वारा जांच की संभावना के संबंध में भी विचार किया जा सकता था।

इन परिशोधनों के साथ, प्रधानमंत्री कार्यालय ने अवलोकन किया कि अनेक हेलिकॉप्टर, जिन्होंने अन्यथा सभी आवश्यकताएं पूरी कीं, परंतु जिनको उँझाई प्रतिबंधों के कारण अस्वीकृत कर दिया गया था, अब उन पर विचार किया जाएगा।

प्रधानमंत्री कार्यालय ने वायुसेनाध्यक्ष को भेजे पत्र में यह चिंता प्रकट की (22 दिसंबर 2003) कि नये हेलिकॉप्टरों के लिए अनिवार्य आवश्यकताएं बनाए जाने के कारण एकल विक्रेता वाली स्थिति पैदा हो गयी थी और यह दुर्भाग्यपूर्ण था कि अनिवार्य आवश्यकताएं बनाते समय न तो प्रधानमंत्री कार्यालय के साथ और न ही विशेष सुरक्षा ग्रुप से विचार-विमर्श किया गया।

इस स्थिति को सुधारने तथा साथ ही अनावश्यक विलंबों से बचने के लिए, प्रधानमंत्री कार्यालय ने सुझाव दिया कि वीवीआईपीज की परिचालन, सुरक्षा एवं सुविधा संबंधी आवश्यकताओं को संतुष्ट करते हुए वास्तविक अनिवार्य आवश्यकताओं की रूपरेखा तैयार करने के लिए वायुसेनाध्यक्ष और रक्षा सचिव संयुक्त रूप से इस विषय की समीक्षा करें और साथ ही हेलिकॉप्टरों के प्रतिस्थापन की चयन और अधिग्रहण प्रक्रिया तीव्र गति से शुरू करें। प्रथम चरण में, अर्थात् अनिवार्य आवश्यकताओं को तैयार करते समय प्रधानमंत्री कार्यालय और विशेष सुरक्षा ग्रुप को सम्मिलित किया जा सकता था।

तथापि, प्रधानमंत्री कार्यालय/विशेष सुरक्षा ग्रुप के साथ परामर्श न किए जाने के विषय पर मामले के विवरण (जुलाई 2010) के उत्तर (जून 2012) में वायुसेना मुख्यालय ने कहा कि, अनिवार्य परिचालन आवश्यकताएं तैयार करने के संबंध में दिसंबर 2001 में बैठने की क्षमता संबंधी कुछ परिचालन आवश्यकताओं के लिए मामला प्रधानमंत्री कार्यालय के पास गया था और तत्पश्चात् भारतीय वायुसेना तथा प्रधानमंत्री कार्यालय की जरूरतों के अनुरूप बनाने हेतु आवश्यक परिवर्तनों के बाद परिचालन आवश्यकताओं को संशोधित किया गया। वायुसेना मुख्यालय ने यह भी बताया कि प्रधानमंत्री कार्यालय को जानकारी थी कि भारतीय वायुसेना वीवीआईपी एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के प्रतिस्थापन के रूप में नये हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति करने की प्रक्रिया में थी।

01 मार्च 2005 को, राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार (एनएसए) ने रक्षा मंत्रालय/वायुसेना मुख्यालय को प्रधानमंत्री कार्यालय से परामर्श करके परिचालन आवश्यकताओं में संशोधन करने और प्रस्ताव हेतु अनुरोध को पुनः जारी करने का निर्देश दिया। राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार ने यह भी

निर्देश दिया कि परिचालन आवश्यकताओं को व्यापक रूप से एमआई-8 की परिचालन विशिष्टताओं के पैरामीटर के अनुरूप होना चाहिए तथा वीवीआईपीज की सुख-सुविधाओं को सुनिश्चित करने के लिए सुरक्षा, संचार एवं कैबिन संरूपण को ध्यान में लेते हुए तैयार किया जाना चाहिए। एकल विक्रेता की स्थिति से दूर रहना चाहिए। अधिप्राप्ति प्रक्रिया में शीघ्रता की जानी थी।

इसके बाद, वायुसेना मुख्यालय ने अन्य बातों के साथ-साथ, पूर्ववर्ती 6000 मीटर अधिकतम सीमा वाली आवश्यकता की तुलना में 4500 मीटर की अनिवार्य अधिकतम उड़ान सीमा को निर्दिष्ट करते हुए परिचालन आवश्यकताओं की पुनर्रचना की। पहली बार, कम से कम 1.8 मीटर की कैबिन ऊँचाई की अपेक्षा को एक अनिवार्य परिचालन आवश्यकता के रूप में प्रस्तुत किया गया।

5 परिशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं (एसक्यूआर)के कारण सीमित प्रतिस्पर्धा

एकल विक्रेता की परिणामी स्थिति

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 13 यह निर्दिष्ट करता है कि सभी पूँजी अधिग्रहण व्यापक, सुव्यवस्थित एवं ठोस प्रकार से बनायी गयी सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता के आधार पर होंगे। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की प्रकार्यात्मक विशिष्टताओं के अनुसार उपयोगकर्ता की आवश्यकताओं को अभिव्यक्त करना चाहिए तथा इसकी संरचना संकीर्ण और किसी अवसर पर प्रयोग करते समय विशेष तकनीकी चयन को प्रभावित न करे। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता बनाने की प्रक्रिया संबंधी हमारी जांच से पता चला कि 19 नवंबर 2003 में आयोजित बैठक में प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा ऐसी स्थिति से बचे रहने के संबंध में सचेत किए जाने के बावजूद इस प्रकार परिशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता के कारण एक बार फिर 'परिणामी एकल विक्रेता स्थिति' उत्पन्न हुई। उपरोक्त बैठक में यह विचार भी किया गया कि ऊँचाई की आवश्यकता को कम करने के अलावा 1.8 मीटर की कैबिन ऊँचाई से संबंधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता को भी एक वांछनीय परिचालन आवश्यकता बनाया जा सकता है। बाद में, यह एक अनिवार्य आवश्यकता बन गयी और इस प्रकार प्रतिस्पर्धा में भाग लेने वाले अनेक विक्रेताओं को बहिष्कृत कर दिया गया जैसा कि नीचे चर्चा की गयी है।

वायुसेना मुख्यालय जनवरी 2004 में ही रक्षा सचिव को सूचना दे चुका था कि 6000 मीटर की अधिकतम उड़ान सीमा की आवश्यकता एक अनिवार्य परिचालन आवश्यकता थी, बहुत से उत्तर एवं पूर्वोत्तर क्षेत्रों में केवल 6000 मीटर की अधिकतम उड़ान सीमा के सहारे ही पहुँचा जा सकता है। वायुसेना मुख्यालय ने यह भी बताया कि ऐसे अवसर भी आये थे, जहाँ इन

क्षेत्रों में जाने के लिए वीवीआईपी द्वारा यात्रा के लिए किए गए अनुरोध को इस कार्य के लिए वर्तमान वीवीआईपी एमआई-8 हेलिकॉप्टरों की असमर्थता के कारण ठुकराना पड़ा था। वायुसेना मुख्यालय ने कैबिन की उँचाई 1.45 मीटर तक और पिछले हिस्से की टेपिरंग 1.39 मीटर तक जैसा कि ईसी-225 के मामले में था, इस तथ्य की दृष्टि से स्वीकार्य मानी कि सामान्यतः वीवीआईपीज द्वारा हेलिकॉप्टर यात्रा कम समय की होती है, विरले ही 45 मिनट से अधिक होती है। इसलिए वायुसेना मुख्यालय ने राय दी कि 1.8 मीटर कैबिन की उँचाई को एक अनिवार्य परिचालन आवश्यकता बनाने से एकल विक्रेता वाली स्थिति पैदा हो जाएगी, क्योंकि केवल उस स्थिति में ही ईएच-101 (एडब्ल्यू-101) सभी सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुरूप होगा।

वायुसेना मुख्यालय में उप वायुसेनाध्यक्ष (डीसीएस) की अध्यक्षता में आयोजित की गयी बैठक जिसमें संयुक्त सचिव एवं अधिग्रहण प्रबंधक (वायुसेना), विशेष सुरक्षा ग्रुप के निदेशक और वायुसेना मुख्यालय के अन्य अधिकारियों ने भाग लिया (07 मार्च 2005), में परिचालन आवश्यकताओं के परिशोधन की चर्चा हुई, जिसमें उँचाई की क्षमता को घटा कर 4500 मीटर कर दिया गया। बैठक के कार्यवृत्त में यह भी अभिलेख किया गया कि राष्ट्रीय सुरक्षा सलाहकार द्वारा दिए गए और सभी सदस्यों द्वारा स्वीकृत निर्देशों के आधार पर कम से कम 1.8 मीटर की कैबिन उँचाई को एक परिचालन आवश्यकता के रूप में जोड़ दिया गया। इसके बाद, सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता तैयार करने हेतु रक्षा सचिव द्वारा बुलाई गई बैठक (9 मई 2005) जिसमें उप वायुसेनाध्यक्ष सहित वायुसेना मुख्यालय के अधिकारियों द्वारा भाग लिया गया, में अन्य बातों के साथ-साथ उँचाई संबंधी आवश्यकता को घटाकर 4500 मीटर तक करने और अनिवार्य सेवाओं की एक गुणात्मक आवश्यकता के रूप में कैबिन उँचाई को कम से कम 1.8 मीटर करने का निर्णय लिया गया।

मंत्रालय ने उँचाई की आवश्यकता को कम करने के संबंध में अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि प्रधानमंत्री और राष्ट्रपति ने विरले ही 4500 मीटर से अधिक उँचाई वाले स्थलों का दौरा किया। इस प्रकार, परिचालन उँचाई की अनिवार्य आवश्यकता को 4500 मीटर करने संबंधी विकल्प पर विचार करने का निर्णय लिया गया। मंत्रालय ने यह भी कहा (अप्रैल 2013) कि एमआई-8 हेलिकॉप्टर की अधिकतम उड़ान सीमा, अर्थात् 4500 मीटर के अनुरूप बनाने हेतु वायुसेनाध्यक्ष (सीएस) के अनुमोदन (14 मार्च 2005) से अधिकतम उड़ान सीमा के लिए परिचालन आवश्यकता को 4500 मीटर तक कम किया गया।

रक्षा सचिव को प्रदत्त (जनवरी 2004) अपनी सूचना में वायुसेना मुख्यालय के इस दावे के साथ कि 6000 मीटर अधिकतम उड़ान सीमा की आवश्यकता वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के लिए अनिवार्य परिचालन आवश्यकता है, मंत्रालय का उत्तर संगत नहीं है। मंत्रालय का उत्तर इसलिए भी संगत नहीं है, क्योंकि विद्यमान एमआई-8 हेलिकॉप्टरों की उड़ान सीमा 4500

मीटर होने के संबंध में वायुसेना मुख्यालय ने पहले(जनवरी 1994) 2000 मीटर से ऊंचे स्थानों पर सुरक्षित परिचालन करने हेतु उसकी असमर्थता का अवलोकन किया था। यह वायुसेना मुख्यालय के दावे को (जनवरी 2004) और मज़बूत बनाता है कि 6000 मीटर की अधिकतम उड़ान सीमा अनिवार्य आवश्यकता थी।



एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर

मंत्रालय ने यह भी बताया (अप्रैल 2013) कि सभी छः मूल उपस्कर निर्माताओं, जिनको प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया था (सितंबर 2006) की 1.8 मीटर या उससे अधिक कैबिन ऊंचाई वाले हेलिकॉप्टरों का प्रावधान करने की क्षमता थी। अतः एडब्ल्यू-101 के चयन को कैबिन ऊंचाई संबंधी सेवाओं की अनिवार्य आवश्यकता की पूर्ति न किए जाने के कारण किसी प्रतियोगी मूल उपस्कर निर्माता के बहिष्करण का कारण नहीं बताया जा सकता। मंत्रालय ने यह भी कहा कि स्वयं कैबिन ऊंचाई की अनिवार्य सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के कारण केवल एक हेलिकॉप्टर अंततः प्रस्ताव हेतु अनुरोध के विषय में तकनीकी रूप से अर्हता प्राप्त के रूप में सामने नहीं आया।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि मूल उपस्कर निर्माताओं में से कम से कम एक (यूरोपियन एरोनॉटिक डिफेन्स स्पेस कंपनी), जिसे 2006 को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया

गया था, के पास 1.8 मीटर की अपेक्षित कैबिन उंचाई वाला हेलिकॉप्टर नहीं था। तथ्य यह है कि 1.8 मीटर की कैबिन उंचाई को एक अनिवार्य आवश्यकता बनाने से प्रतिस्पर्धा सीमित हुई थी, जिसके कारण एक बार फिर परिणामी एकल विक्रेता की स्थिति उत्पन्न हो गयी।

इस प्रकार, सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पुनः संरचना का उद्देश्य, अर्थात् एकल विक्रेता की स्थिति से बचना, पूरा नहीं किया जा सका क्योंकि संशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आधार पर की गई अधिग्रहण प्रक्रिया में एक बार फिर एकल विक्रेता की स्थिति उत्पन्न हो गयी और एडब्ल्यू-101 अगस्तावेस्टलैंड का चयन किया गया।

6 आवश्यकता की स्वीकृति⁵

वायुसेना मुख्यालय ने गैर -वीवीआईपी संरूपण में चार हेलिकॉप्टरों के संयोजन हेतु विशेष सुरक्षा ग्रुप के आग्रह के कारण हेलिकॉप्टरों की आवश्यकता को 8 से बढ़ाकर 12 कर दिया (अक्टूबर 2005)। तदनुसार, आवश्यकता की स्वीकृति में ₹793 करोड़ की अनुमानित लागत पर 12 हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति का प्रस्ताव रक्षा मंत्री को दिया गया (जनवरी 2006)। परिमाण जांच का रक्षा मंत्री द्वारा मार्च 2006 में अनुमोदन किया गया था।

संशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आधार पर रक्षा मंत्रालय ने छः विक्रेताओं को नये प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया (सितंबर 2006)।

7 सीमित विक्रेताओं को परिशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करना

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया में यह प्रावधान है कि जहां कहीं संभव हो, सुरक्षा तथा अन्य संगत पहलुओं को ध्यान में रखते हुए, अधिकतम प्रतिस्पर्धा के सृजन की दृष्टि से प्रस्तावित अधिप्राप्ति का समुचित प्रचार किया जाना चाहिए।

यद्यपि संशोधित सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आधार पर नये प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि अनेक हेलिकॉप्टर जो पहले अन्यथा सभी आवश्यकताएं पूरी करते थे, परंतु उंचाई सीमा के कारण अस्वीकार किए गए थे, को शामिल किया जाएगा, परंतु संशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध केवल छः विक्रेताओं को जारी किया गया, जबकि 2002 में 11 विक्रेताओं को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया था।

⁵ आवश्यकता के स्वीकरण की मांग करने के लिए सेवा मुख्यालय अधिप्राप्ति प्रस्ताव को उचित ठहराते हुए डीपीपी-2006 के लिए परिशिष्ट 'क' पर फॉर्मेट के अनुसार मामले का विवरण तैयार करेगा।

लेखापरीक्षा टिप्पणी के उत्तर में मंत्रालय ने बताया (मार्च 2013) कि वर्तमान प्रस्ताव वीवीआईपी परिवहन कार्य हेतु हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति के लिए था, जहाँ सुरक्षा संबंधी विचार सर्वाधिक महत्वपूर्ण थे तथा परिचालन क्षमताओं एवं सुरक्षा विशिष्टताओं को सार्वजनिक डोमेन में नहीं रखा जा सकता। इसके अतिरिक्त, इन हेलिकॉप्टरों के लिए मूल उपस्कर निर्माता, जिनका सेना द्वारा आधिकारिक प्रमाणीकरण होता है, सीमित संख्या में होते हैं और इस प्रकार उक्त प्रस्ताव हेतु अनुरोध सामान्यतः चयनित विक्रेताओं को जारी किया जाता है, जिनकी संसूचना की दृष्टि से भी जांच की जाती है। मंत्रालय ने पुनः कहा कि वायुसेना मुख्यालय ने वीवीआईपी संचार कार्यों की उद्धान हेतु विभिन्न देशों में कार्यरत हेलिकॉप्टरों के प्रकारों का पता लगाने के लिए फ्रांस, रूस, यूके और अमेरिका के वायुसेना अटैशे को पत्र भेजे थे तथा ऐसे हेलिकॉप्टरों का, जो इस प्रकार के कार्य के लिए प्रयुक्त किए जा सकते थे, पता करने हेतु संबंधित वायुसेना अटैशे के माध्यम से ज्ञात मूल उपस्कर निर्माताओं को सूचना हेतु अनुरोध (आरएफआई) किया गया। तत्पश्चात् छः मूल उपस्कर निर्माताओं की पहचान की गई थी, जिन्हें वीवीआईपी संचार कार्य हेतु हेलिकॉप्टरों की पूर्ति करने में समर्थ माना गया और इन सभी छः मूल उपस्कर निर्माताओं को प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया।

मंत्रालय ने पुनः बताया (अप्रैल 2013) कि 11 मूल उपस्कर निर्माताओं, जिन्हें पहले प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया था, में से पांच को पहले वाले प्रस्ताव हेतु अनुरोध में उनके द्वारा परिचालन आवश्यकताओं का पालन न किए जाने के कारण प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने हेतु समर्थ मूल उपस्कर निर्माताओं की सूची में शामिल नहीं किया गया था। मंत्रालय ने आगे बताया कि सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के परिशोधन ने विक्रेता बेस को व्यापक बनाया, इसलिए लेखापरीक्षा की टिप्पणी गलत है।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि प्रस्ताव हेतु अनुरोध 2002 की परिचालन आवश्यकताओं का पालन न किए जाने के आधार पर 2006 के प्रस्ताव हेतु अनुरोध में पांच मूल उपस्कर निर्माताओं को शामिल न करने के कारण इन मूल उपस्कर निर्माताओं को 2006 के प्रस्ताव हेतु अनुरोध में भाग लेने का अवसर नहीं मिला।

तथ्य यह है कि प्रधानमंत्री कार्यालय द्वारा प्रतिस्पर्धा बढ़ाने के लिए सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं को विस्तृत बनाने के निर्देश दिए जाने के बावजूद सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं को अधिक सीमित कर दिया गया, जिसने वीवीआईपी बेड़े की आवश्यकता पूरी करने में समर्थ हेलिकॉप्टरों की संख्या को और भी सीमित कर दिया।

8 मूल्यांकन

8.1 तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा तकनीकी प्रस्तावों का मूल्यांकन

प्रस्ताव हेतु अनुरोध के प्रत्युत्तर प्रतिक्रिया में प्राप्त तकनीकी बोलियों का मूल्यांकन वायुसेना मुख्यालय द्वारा गठित (फरवरी 2007) तकनीकी मूल्यांकन समिति द्वारा किया जाना अपेक्षित था। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया- 2006 के पैराग्राफ 34 में यह उल्लेख है कि सेना मुख्यालय (एसएचक्यू) से एक अधिकारी के अधीन सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के संदर्भ में प्रस्ताव हेतु अनुरोध के प्रत्युत्तर में प्राप्त तकनीकी बोलियों के मूल्यांकन के लिए सेना मुख्यालय द्वारा एक तकनीकी मूल्यांकन समिति का गठन किया जाएगा। इसमें प्रयोक्ता सेवा एवं अनुरक्षण एजेंसी के प्रतिनिधियों के अलावा गुणवत्ता आश्वासन के प्रतिनिधि भी शामिल होंगे।

जारी किए गए प्रस्ताव हेतु अनुरोध के आधार पर तीन बोलियां अर्थात् सिकोस्की (एस-92), अगस्ता वेस्टलैंड (एडब्ल्यू-101) और रोसोबोरोनएक्सपोर्ट, रूस (एमआई-172) प्राप्त हुईं। प्रस्ताव हेतु अनुरोध के अनुसार आवश्यक पेशगी राशि निक्षेप (ईएमडी) प्रस्तुत न किए जाने तथा ठेका-पूर्व सत्यनिष्ठा संधि (आईपी) के अभाव में एमआई-172 हेलिकॉप्टर का प्रस्ताव अस्वीकार कर दिया गया।

वायुसेना मुख्यालय ने शेष दो विक्रेताओं का चयन किया। तकनीकी मूल्यांकन समिति ने विक्रेताओं, अर्थात् सिकोस्की (एस-92) और अगस्ता वेस्टलैंड (एडब्ल्यू-101) के तकनीकी प्रस्तावों का मूल्यांकन किया और फील्ड मूल्यांकन के लिए दोनों की सिफारिश की। महानिदेशक (अधिग्रहण) द्वारा तकनीकी मूल्यांकन समिति की रिपोर्ट को दिसंबर 2007 में स्वीकार कर लिया गया था। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के अनुसार, महानिदेशक (अधिग्रहण) द्वारा तकनीकी मूल्यांकन एवं स्वीकृति के लिए समय सीमा चार महीने थी, जिसके स्थान पर उन्होंने 10 महीने का समय लिया। छः महीने का विलंब इस तथ्य के कारण था कि कतिपय विशिष्टताएं जैसे ध्वनि-रोधन (गैर-वीवीआईपी हेलिकॉप्टर), सिकोस्की के विषय में तकनीकी प्रस्तावों की वारंटी की समाप्ति के पश्चात् उत्पाद समर्थन तथा दोनों विक्रेताओं द्वारा प्रस्तुत किए गए सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली (एमएडब्ल्यूएस) प्रस्तावों का प्रावधान प्रस्ताव हेतु अनुरोध की आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं था तथा इसके विचलनों को रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड द्वारा दिसंबर 2007 में रक्षा मंत्री के अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया गया। इसके बाद, रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 36 के अंतर्गत यथा अपेक्षित तकनीकी मूल्यांकन समिति की रिपोर्ट की स्वीकृति हेतु इसे महानिदेशक (अधिग्रहण) को भेजा गया।

8.2 विचलनों के साथ फील्ड मूल्यांकन परीक्षण

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 38 निर्दिष्ट करता है कि फील्ड मूल्यांकन सामान्यतया 'लागत नहीं तो वचनबद्धता नहीं' (एनसीएनसी) आधार पर किया जाएगा। ऐसे मामले भी हो सकते हैं, जहाँ परीक्षणों की कल्पना नहीं की जाती अथवा परीक्षण विदेश में विक्रेता परिसरों में किए जाने की आवश्यकता होती है। जहाँ फील्ड मूल्यांकन संभाव्य नहीं है, वहाँ कंप्यूटर सिमुलेशन के माध्यम से मूल्यांकन करना संभव हो सकता है। ऐसे मामलों में, आवश्यकता की स्वीकृति मांगते समय परीक्षणों के यथार्थ कार्यक्षेत्र को मामले के विवरण में शामिल किया जाना चाहिए।

यद्यपि, सितंबर 2006 के प्रस्ताव हेतु अनुरोध में स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट किया गया था कि 'लागत नहीं तो वचनबद्धता नहीं' के आधार पर विभिन्न जलवायु, उँचाई एवं भूमि संबंधी परिस्थितियों में उपस्कर की वांछित इकाइयों को फील्ड मूल्यांकन के लिए भारत भेजने की आवश्यकता है, तथापि, हमने अवलोकन किया कि चयनित दोनों विक्रेताओं ने अपने हेलिकॉप्टर भारत नहीं भेजे। तकनीकी विचार-विमर्श के दौरान दोनों विक्रेताओं ने भारत में फील्ड मूल्यांकन के लिए अपने हेलिकॉप्टर उपलब्ध कराने के संबंध में कठिनाई व्यक्त की और सुझाव दिया कि उनके द्वारा फील्ड मूल्यांकन निर्देशित स्थलों पर विदेश में किए जाएं। तदनुसार, भारतीय वायुसेना ने रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड (डीपीबी) द्वारा विचार किए जाने के लिए इस आवश्यकता को प्रक्षिप्त किया। हालांकि, प्रारम्भिक रूप से रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड विदेश में फील्ड मूल्यांकन करने के लिए सहमत नहीं हुआ, परंतु अंततोगत्वा उन्होंने सिफारिश की कि परीक्षण विदेश में किए जाएं, जिसका रक्षा मंत्री द्वारा दिसंबर 2007 में अनुमोदन किया गया। तथापि, रक्षा मंत्री ने अनुबंधित किया कि परीक्षण प्रक्रिया विश्वसनीय, तकनीकी रूप से सक्षम और ईमानदार व निष्कपट होनी चाहिए, जिसके लिए परीक्षण निर्देश कुछ इस प्रकार बनाए जाने चाहिए थे कि बोली लगाने वाले दोनों विक्रेताओं को समान अवसर प्राप्त हो।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (मार्च 2013) कि भारत में फील्ड परीक्षण कराने में सम्मिलित लंबी प्रक्रियाओं एवं संभरतंत्रों के दृष्टिगत इन परीक्षणों को 2 से 3 महीनों की कम समयावधि में विदेश में कराने का निर्णय लिया गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यद्यपि दोनों विक्रेताओं ने कठिनाईयां बतायी थीं, फिर भी उन्होंने अप्रैल-अगस्त 2008 के बीच फील्ड परीक्षणों के लिए अपने हेलिकॉप्टरों को भारत लाने के प्रस्ताव को स्वीकार किया। इस प्रकार, फील्ड मूल्यांकन, प्रस्ताव हेतु अनुरोध की शर्तों के अनुसार विक्रेताओं द्वारा प्रस्तावित उसी हेलिकॉप्टर पर वास्तविक भूमि व जलवायु संबंधी परिस्थितियों में ही किया जा सकता था।

मंत्रालय ने आगे बताया (अप्रैल 2013) कि वायुसेनाध्यक्ष ने रक्षा सचिव को विशेष रूप से यह बताते हुए लिखा था (11 अक्टूबर 2007) कि “पहले से प्रमाणित हेलिकॉप्टरों का उड़ान मूल्यांकन सभी संभव विशिष्ट भूमि और पर्यावरणीय परिस्थितियों में नहीं किया जाता। हेलिकॉप्टर की उड़ान परिचालन नियमावली से कतिपय नमूना जांच बिंदुओं का चयन किया जाता है और निष्पादन चार्ट में सूचना की विश्वसनीयता का पता लगाने हेतु उड़ान भरी जाती है। मूल उपस्कर निर्माता की सुविधाओं में उड़ान मूल्यांकन करने से उड़ान परीक्षण सुविज्ञता की उपलब्धता, उड़ान परीक्षण इन्स्ट्रुमेंटेशन और उड़ान परीक्षण डाटा बैंक जैसे अनेक लाभ प्राप्त होते हैं”। वायुसेनाध्यक्ष ने सिफारिश की थी कि भारत में की जाने वाली फील्ड मूल्यांकन प्रक्रिया के कारण होने वाला विलंब उचित नहीं है। विचार विमर्श के बाद, रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड ने विक्रेताओं द्वारा विनिर्दिष्ट स्थलों पर दोनों हेलिकॉप्टरों के फील्ड मूल्यांकन परीक्षण कराने की सिफारिश की। रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड की सिफारिश रक्षा मंत्री को प्रस्तुत की गयी, जिस पर रक्षा मंत्री ने भारत के बजाय विक्रेता द्वारा विनिर्दिष्ट स्थलों पर फील्ड मूल्यांकन परीक्षण करने की युक्तिसंगतता पर सवाल उठाया। संबद्ध टिप्पणी का अंश नीचे दिया गया है:

“भारत के बजाय विक्रेता द्वारा विनिर्दिष्ट स्थलों पर फील्ड मूल्यांकन परीक्षण कराने के लिए बताए गए कारण पर्याप्त रूप से स्पष्ट नहीं हैं। ऐसा विशेष रूप से तब है जब यूरोकॉप्टर जैसे मामलों की पृष्ठभूमि में देखा जाता है जहाँ तकनीकी टीमों ने इस उपस्कर को प्रमाणित किया था, परंतु स्वयं परीक्षण प्रक्रिया की विश्वसनीयता पर ही बाद में सवाल उठाया गया था। इसकी क्या गारंटी है कि इन परीक्षणों की निष्ठा एवं विश्वसनीयता ईमानदार व निष्कपट रहेगी जब वे देश के अंदर नहीं किए जाते हैं?”

वायुसेना मुख्यालय के इस आश्वासन पर भी कि परीक्षण दल उसको प्रदत्त कार्य करने के लिए पूर्णरूप से सक्षम था, रक्षा मंत्री ने रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड की सिफारिशों का अनुमोदन किया।

हमने अवलोकन किया कि यदि फील्ड मूल्यांकन परीक्षण करने की आवश्यकताओं के लाभ केवल विक्रेता के स्थल पर प्राप्त किए जा सकते थे, जैसे वायुसेनाध्यक्ष द्वारा बताया गया था, तो इन आवश्यकताओं को मामले के विवरण/प्रस्ताव हेतु अनुरोध के चरण में ही निश्चित किया जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त हमने देखा कि विक्रेता ने फील्ड मूल्यांकन परीक्षण दल को स्पष्टीकरण दिया था (जनवरी 2008) कि अनुमोदित उड़ान नियमावली/लेखाचित्र विद्यमान नहीं थे, क्योंकि कंपनी द्वारा फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के लिए प्रस्तावित हेलिकॉप्टर अभी भी विकास के चरण में था और इसलिए विक्रेता परीक्षण दल को वास्तविक हेलिकॉप्टर नहीं दे सका। इस कमी के दृष्टिगत, वायुसेनाध्यक्ष द्वारा फील्ड मूल्यांकन परीक्षण विदेश में करने के लिए दिए गए कारणों में औचित्य की कमी थी।

हेलिकॉप्टरों के फील्ड मूल्यांकन परीक्षण यूके (एडब्ल्यू-101) और अमेरिका (एस-92) में किए गए थे। जनवरी-फरवरी 2008 के दौरान अमेरिका में किए फील्ड मूल्यांकन परीक्षण में मैसर्स सिकोस्की ने अपने तकनीकी प्रस्ताव में यथा उल्लिखित एस-92 हेलिकॉप्टर ही परीक्षण के लिए दिया। यद्यपि, अगस्ता वेस्टलैंड ने शुरू में फील्ड मूल्यांकन परीक्षण हेतु एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर उपलब्ध कराने का प्रस्ताव किया था (फरवरी 2007), परंतु उन्होंने अंततः यह बताते हुए कि विक्रेता द्वारा प्रस्तावित हेलिकॉप्टर अभी विकास चरण में था, केवल प्रतिनिधि हेलिकॉप्टर, सिव-01 और मर्लिन एमके-3ए तथा यात्री कक्ष का नमूना ही प्रस्तुत किया। इसलिए, परीक्षण दल ने जनवरी-फरवरी 2008 के दौरान यूके में प्रतिनिधि हेलिकॉप्टरों का मूल्यांकन किया।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि लेखापरीक्षा का यह तर्क कि एडब्ल्यू-101 विकास के चरण में था, सही नहीं है। एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर, जो फील्ड मूल्यांकन परीक्षणों के लिए प्रस्तावित था तथा तत्पश्चात् जिसके लिए संविदा की गयी थी, वह फील्ड परीक्षणों के समय 1,15,000 बेड़ा घंटों से अधिक के साथ प्रमाणित प्लेटफार्म के रूप में विद्यमान था।

लेखापरीक्षा मंत्रालय के इस कथन से सहमत नहीं है, क्योंकि फील्ड मूल्यांकन परीक्षण दल ने अपनी निरीक्षण रिपोर्ट में स्पष्टतया उल्लेख किया था (जनवरी 2008) कि भारतीय वायुसेना को देने हेतु प्रस्तावित एडब्ल्यू-101 उत्पाद विकास के चरण में था, इसलिए मर्लिन एमके-3ए (मूलतः वैमानिकी, संचालन प्रणालियों एवं अनुसंधान के मूल्यांकन के लिए) और सिव-01 नामक कंपनी विकास हेलिकॉप्टर (फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के अन्य अंशों के लिए) पर फील्ड मूल्यांकन परीक्षण किया गया।

हमने यह भी अवलोकन किया कि यद्यपि एकल परीक्षण निर्देश जारी किया गया, वायुसेना मुख्यालय ने रक्षा मंत्री के निर्देशों के उल्लंघन में एस-92 एवं एडब्ल्यू-101 के परीक्षण मूल्यांकन के लिए भिन्न-भिन्न क्रियाविधियों के लिए अनुमति दी। उपस्कर के विभिन्न पहलुओं का मूल्यांकन अलग-अलग धरातलों पर करने से यह वांछित आश्वासन नहीं दिया जा सका कि अंततः संरूपित हेलिकॉप्टर प्रस्ताव हेतु अनुरोध की अपेक्षाओं को पूरा करेगा।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (मार्च और अप्रैल 2013) कि फील्ड मूल्यांकन की क्रियाविधि, जो दोनों विक्रेताओं के लिए समान थी, में औपचारिक रूप से प्रमाणित निष्पादन लेखाचित्रों को मान्य करने तथा उसके बाद सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के साथ अनुपालन की जांच करने हेतु इन लेखाचित्रों का प्रयोग करने के लिए विदेश में चयनित भूमि एवं पर्यावरणीय परिस्थितियों में वास्तविक उड़ान परीक्षणों के द्वारा हेलिकॉप्टर के निष्पादन का मूल्यांकन सम्मिलित था।

तथ्य यह है कि फील्ड मूल्यांकन परीक्षण (अधिग्रहण प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण पड़ाव) अगस्ता वेस्टलैंड के प्रतिनिधि हेलिकॉप्टरों पर विदेश में किए गए थे न कि उन हेलिकॉप्टरों पर, जिनके लिए रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड का अनुमोदन विशेष रूप से प्राप्त किया गया था। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए अभिलेखों के आधार पर उसके पास कोई उचित आश्वासन नहीं है कि क्या भारत में परिदान से पूर्व अपने महत्वपूर्ण प्रयोक्ता अनुकूलन के साथ वास्तविक हेलिकॉप्टर का प्रमाणन किया गया था और क्या फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के समय अपरीक्षित पैरामीटर उनके परिदान और स्वीकृति के पश्चात् पूर्ण रूप से उपयुक्त पाए गए थे और भारत में स्वीकार्य थे।

8.3 विहित प्रक्रिया से विचलन के साथ स्टाफ मूल्यांकन

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 43 निर्दिष्ट करता है कि प्रयोक्ता सेवाओं द्वारा किए गए फील्ड मूल्यांकन के आधार पर सेवा मुख्यालय एक स्टाफ मूल्यांकन करेगा और फील्ड मूल्यांकन परिणामों का विश्लेषण करेगा और सेवा में शामिल करने के लिए सिफारिश किए गए उपस्कर का चयन करेगा। सेना मुख्यालय द्वारा स्टाफ मूल्यांकन रिपोर्ट का अनुमोदन किया जाएगा तथा स्वीकृति के लिए अधिग्रहण यूनिट को अग्रेषित किया जाएगा। यदि कोई भी विक्रेता फील्ड मूल्यांकन में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकता पूरी नहीं करता है, तो वह मामला महानिदेशक (अधिग्रहण) के अनुमोदन से समयपूर्व बंद कर दिया जाएगा तथा सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पुनः रचना के पश्चात् एक नए प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया जाएगा। तथापि, सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के लिए छूट/संशोधन रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन/आयुध निर्माणी बोर्डों/रक्षा लोक फील्ड उपक्रमों/निजी उद्योग जो विकास की अवस्था में थे, की 'मेक' परियोजना के लिए ही मांगे जा सकते हैं। साथ ही, ऐसे मामलों में स्टाफ मूल्यांकन रिपोर्ट की स्वीकृति से पूर्व रक्षा मंत्री का अनुमोदन लिया जाना चाहिए।

हमने अवलोकन किया कि यद्यपि जनवरी-फरवरी 2008 में किए गए फील्ड मूल्यांकन परीक्षण में दोनों ही विक्रेता पूर्ण रूप से सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं पाये गए थे, परंतु स्टाफ मूल्यांकन रिपोर्ट ने अगस्ता वेस्टलैंड के एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर को अधिष्ठापित करने की सिफारिश की।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (मार्च और अप्रैल 2013) कि लेखापरीक्षा की यह टिप्पणी कि दोनों विक्रेता परिचालन आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं पाये गए थे, सही नहीं है। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने कहा कि अगस्ता वेस्टलैंड का एडब्ल्यू-101, वीवीआईपी रूपांतर के लिए सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के पूर्णतः अनुरूप था और उसका गैर वीवीआईपी रूपांतर उड़ान की अधिकतम सीमा में कमी और होवर आऊट ऑफ ग्राऊंड इफेक्ट, जिन्हें परिचालन

रूप से नियंत्रित किया जा सकता था, के कारण आंशिक रूप से सेवाओं की दो गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुरूप था। इसलिए, पैकेज के रूप में अगस्ता वेस्टलैंड द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव को अधिष्ठापन के लिए उपयुक्त माना गया था तथा रक्षा मंत्री द्वारा उसे रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 75 के अंतर्गत यथा अपेक्षित प्रकार से स्वीकार किया गया।

तथापि, मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है, क्योंकि एडब्ल्यू-101 का गैर वीवीआईपी रूपांतर फील्ड मूल्यांकन परीक्षण के बाद सेवाओं की दो गुणात्मक आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं था, जिसके लिए रक्षा मंत्री का अनुमोदन अपेक्षित था। प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करते समय, वीवीआईपी और गैर वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के बीच सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की अनुपालन आवश्यकताओं में कोई स्पष्ट अंतर नहीं था। इसलिए गैर वीवीआईपी हेलिकॉप्टरों के संबंध में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आंशिक अनुपालन को प्रस्ताव हेतु अनुरोध में दिए पैरामीटरों के साथ पूर्णतः अनुपालन के रूप में नहीं माना जा सकता।

मंत्रालय ने यह भी कहा कि इस मामले में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 43 को आकृष्ट नहीं किया गया था, क्योंकि यह उन अवस्थाओं के लिए लागू है, जहाँ स्टाफ मूल्यांकन में निष्कर्ष निकला हो कि कोई भी विक्रेता सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं करता। रक्षा मंत्री का अनुमोदन रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 75 के अधीन सेवाओं की दो गुणात्मक आवश्यकताओं के विषय में गैर-वीवीआईपी एडब्ल्यू-101 की पूर्ण लदान के साथ केवल चरम पर्यावरणीय स्थितियों में आंशिक अनुपालन के लिए रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड के माध्यम से प्राप्त किया गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि दोनों ही विक्रेता सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं का पूरी तरह से अनुपालन नहीं कर रहे थे। इसके अतिरिक्त, इस मामले में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 43 के उल्लंघन में 'खरीद' परियोजना में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं में छूट/संशोधनों के लिए रक्षा मंत्री का अनुमोदन मांगा गया, जबकि यह केवल 'मेक' परियोजनाओं में अनुज्ञेय था।

तथ्य यह है कि गैर-वीवीआईपी हेलिकॉप्टर के संबंध में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के आंशिक अनुपालन को प्रस्ताव हेतु अनुरोध के पैरामीटरों के साथ पूर्ण रूप से उपयुक्तता के रूप में नहीं माना जा सकता। विद्यमान मामले में आंशिक अनुपालन 'खरीद' परियोजना हेतु रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 43 के अधीन विचलन था।

9 संविदा वार्तालाप समिति ने मूल्य की युक्तिसंगतता का उचित रूप से निर्धारण नहीं किया

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 47 में यथालागू महानिदेशक (अधिग्रहण) द्वारा स्टाफ मूल्यांकन रिपोर्ट के स्वीकार किए जाने तथा रक्षा सचिव द्वारा तकनीकी निरीक्षण समिति रिपोर्ट की स्वीकृति के पश्चात् जहाँ आवश्यक हो, वाणिज्यिक वार्तालापों की प्रक्रिया निर्धारित है। संविदा वार्तालाप समिति का मानक गठन रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया- 2006 के परिशिष्ट 'ख' में निर्दिष्ट प्रकार से होना चाहिए। संविदा वार्तालाप समिति के गठन में किसी भी प्रकार का परिवर्तन महानिदेशक (अधिग्रहण) के अनुमोदन से किया जाएगा। जहाँ आवश्यक हो, रक्षा मंत्रालय के अधिग्रहण यूनिट को छोड़कर एक सेना अधिकारी अथवा किसी भी अधिकारी को रक्षा मंत्री की पूर्वानुमति से संविदा वार्तालाप समिति के अध्यक्ष के रूप में नामित किया जाए। संबंधित संगठनों/एजेंसियों को सुनिश्चित करना चाहिए कि संविदा वार्तालाप समिति में उनके प्रतिनिधियों के पास उनके संगठन एजेंसी को भेजे बिना किसी आवश्यकता के बिना निर्णय लेने का पर्याप्त अनुभव एवं प्राधिकार है। वाणिज्यिक बोलियों के खोलने से लेकर संविदा करने तक की सभी प्रक्रियायें संविदा वार्तालाप समिति करेगी। तकनीकी रूप से स्वीकार किए गए विक्रेताओं के मोहरबंद वाणिज्यिक प्रस्तावों को संविदा वार्तालाप समिति द्वारा विक्रेताओं को सूचित करके एक पूर्वनिश्चित तिथि व समय पर खोला जाएगा, जिसमें ऐसे विक्रेताओं या उनके प्राधिकृत प्रतिनिधियों को उपस्थित होने की अनुमति दी जाएगी।

एक संविदा वार्तालाप समिति का गठन 01 मई 2008 में किया गया, जिसके अध्यक्ष के रूप में संयुक्त सचिव और अधिग्रहण प्रबंधक (वायुसेना) और सदस्य सचिव के रूप में वायुसेना मुख्यालय से संयुक्त निदेशक वायुसेना स्टाफ आवश्यकता (जेडीएसआर) और सदस्य के रूप में रक्षा मंत्रालय एवं वायुसेना मुख्यालय के प्रतिनिधि थे। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 51 यह प्रावधान करता है कि यदि नये उपस्कर की अधिप्राप्ति एकल विक्रेता/परिणामी एकल विक्रेता आधार पर हो तो संविदा वार्तालाप समिति को वाणिज्यिक प्रस्ताव खोलने से पूर्व एक आंतरिक बैठक में मूल्य के बेंचमार्क और औचित्य को निर्धारित करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, यदि आंतरिक बैठक में विक्रेता का मूल्य नियत बेंचमार्क के भीतर पाया जाता है तो ऐसे में मूल्य संबंधी और किसी बातचीत की आवश्यकता नहीं होगी। संविदा वार्तालाप समिति ने बेंचमार्क मूल्य निर्धारित करने के उद्देश्य से प्रधान निदेशक वायुसेना स्टाफ आवश्यकता को अध्यक्ष तथा महानिदेशक वैमानिकीय गुणवत्ता आश्वासन के प्रतिनिधि, संयुक्त निदेशक इंज डी, संयुक्त निदेशक वायुसेना स्टाफ आवश्यकता को सदस्य बनाकर एक बेंचमार्किंग समिति की स्थापना की। वाणिज्यिक बोली खोलने से पूर्व संविदा वार्तालाप समिति ने चार आंतरिक बैठकें बुलाईं। 12 मई 2008 में हुई उसकी प्रथम बैठक में अधिप्राप्ति अवधारण के लिए बेंचमार्किंग प्रक्रिया की विधियों की चर्चा की गयी। 01 अगस्त 2008 में हुई द्वितीय बैठक में, संविदा वार्तालाप समिति ने बेंचमार्किंग निर्धारण समिति द्वारा निकाली जा रही अधिप्राप्ति लागत के

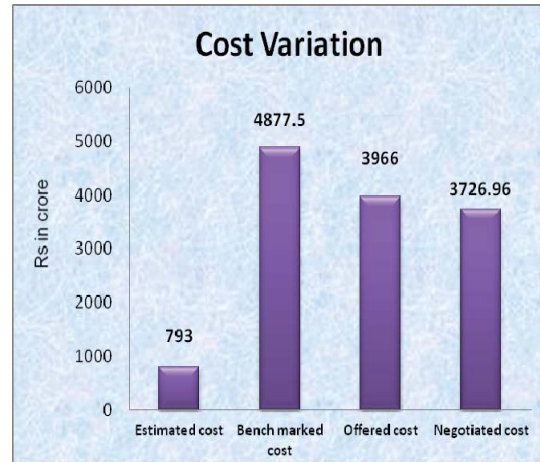
बेंचमार्किंग की चर्चा की। 01 सितंबर 2008 में हुई तृतीय बैठक में, संविदा वार्तालाप समिति ने बेंचमार्किंग रिपोर्ट के मसौदे की जांच की। 02 सितंबर 2008 में हुई चतुर्थ एवं अंतिम आंतरिक बैठक में बेंचमार्किंग समिति ने अपनी अंतिम रिपोर्ट प्रस्तुत की, जो चर्चाओं के बाद स्वीकार कर ली गयी। इसके बाद, संविदा वार्तालाप समिति ने भी उसी दिन विक्रेता की वाणिज्यिक बोली भी खोली।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि मूल्य का बेंचमार्किंग वास्तविक आधार पर नहीं किया गया, जैसा कि आगामी अनुच्छेदों में देखा जा सकता है।

बेंचमार्किंग समिति ने एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर के आधार मूल्य के लिए वर्ष 2000 में 27 मिलियन यूएस डालर प्रति वायुयान के रूप में जो मूल्य इंटरनेट में उपलब्ध था पर विश्वास करते हुए कोटेशन के औचित्य का निर्धारण किया था। इस समिति ने पुनः नये इंजनों के लिए 2 मिलियन यूएस डालर की लागत वृद्धि प्रदान की थी। समिति ने मूलभूत हेलिकॉप्टर के मूल्य पर संबद्ध विकास एवं प्रमाणन लागत की ओर 15 प्रतिशत वृद्धि के आंकड़े पर भी विचार किया, जो 4.4 मिलियन यूएस डालर है। इससे मूलभूत हेलिकॉप्टर का मूल्य, विकास/प्रमाणन लागत सहित 33.4 मिलियन यूएस डालर तक आ गया। परिदान के लिए आधार वर्ष 2010 में 47 मिलियन यूएस डालर के आधारभूत मूल्य को निकालने के लिए वर्ष 2000 से मुद्रास्फीति के लिए प्रति वर्ष 3.5 प्रतिशत की दर से 33.4 मिलियन यूएस डालर का समायोजन किया गया। इसके अलावा, ग्लास कॉकपिट और आत्म रक्षा स्यूट आदि नामक अतिरिक्त फिटमेंट/फिक्सचर्स के लिए 20.4 मिलियन यूएस डालर को जोड़ा गया, जिसे उपलब्ध कराए गए मूलभूत हेलिकॉप्टर के मूल्य में शामिल नहीं किया गया था। इसके साथ, एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर (यात्री कक्ष संशोधन के बिना) की लागत 67.4 मिलियन यूएस डालर में बेंचमार्क की गयी थी।

हमें वर्ष 2000 के लिए संविदा वार्तालाप समिति द्वारा अपनाये गए 27 मिलियन यूएस डालर के आधारभूत मूल्य के औचित्य के समर्थन में कोई साक्ष्य प्राप्त नहीं हुए। चूँकि प्रस्ताव हेतु अनुरोध सितंबर 2006 में जारी किया गया था, इसलिए 2000 के आधारभूत मूल्य को अपनाने के लिए कोई तर्क नहीं था। इसके विपरीत, हमने देखा कि एडब्ल्यू-101 वीआईपी हेलिकॉप्टर का आधारभूत मूल्य वर्ष 2010 में 18.2 मिलियन यूएस डालर था, जैसाकि इंटरनेट में देखा गया है।

जनवरी 2006 में मंत्रालय द्वारा अनुमोदित ₹793 करोड़ की अनुमानित कुल परियोजना लागत के स्थान पर संविदा वार्तालाप समिति द्वारा निकाली गयी बेंचमार्क लागत 727⁶ मिलियन यूरो (₹4877.5 करोड़) थी। यह अनुमानित मूल्य से छः गुना अधिक थी। इसके अतिरिक्त, विक्रेता का प्रस्तावित मूल्य 592 मिलियन यूरो (₹3966 करोड़) था। यह बेंचमार्क मूल्य 727 मिलियन यूरो (₹4877.5 करोड़) से काफ़ी कम था। इस प्रकार, बेंचमार्क मूल्य 22.80 प्रतिशत तक अधिक था।



मंत्रालय ने लागत अनुमान के संबंध में कहा (मार्च 2013) कि ₹793 करोड़ (₹3 करोड़ लागत की मानव शक्ति सहित) का आंकड़ा पुर्जों, जीएसई/जीएचई⁷ सहित मूलभूत हेलिकॉप्टर के लिए अनुमानित 'रफ़ ऑर्डर ऑफ़ मैगनिट्यूड (ओआरएम)' मूल्य और 2006 में मामले का विवरण तैयार करते समय अवसंरचना का मूल्य था। उन्होंने यह भी बताया कि मूलभूत हेलिकॉप्टर की लागत में अन्य घटकों, जैसे विकास और प्रमाणन मूल्य, वीवीआईपी परिवहन हेतु फिटमेंटों व फिक्सचरों की लागत, आत्म रक्षा स्यूट आदि शामिल नहीं थे और न ही उसने परिदान की प्रत्याशित अवधि को ध्यान में लेते हुए मूल्यवृद्धि को प्रभावित किया।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रस्तावित मूल्य अनुमानित मूल्य से छः गुना अधिक था जो यह प्रकट करता है कि वायुसेना मुख्यालय ने आवश्यकता की स्वीकृति के अनुमोदनार्थ मामला प्रस्तुत करते समय आवश्यकता का उचित अनुमान तैयार नहीं किया था। वित्त मंत्रालय (एमओएफ) ने भी उल्लेख किया था (जुलाई 2009) कि आवश्यकता की स्वीकृति के समय बातचीत द्वारा तय अंतिम मूल्य और अनुमानित मूल्य के बीच का अंतर असाधारण रूप से अधिक पाया गया था।

हमने यह भी अवलोकन किया कि बेंचमार्क मूल्य एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर के प्रस्तावित मूल्य के साथ तुलना के लिए कोई भी वास्तविक आधार उपलब्ध नहीं कराता था।

लेखापरीक्षा द्वारा जारी मामले के विवरण (जुलाई 2010) के उत्तर में वायुसेना मुख्यालय ने कहा (जून 2012) कि बेंचमार्किंग समिति तथा संविदा वार्तालाप समिति ने सभी आवश्यकताओं पर वास्तविक रूप से ध्यान दिया जो वीवीआईपी साज-सज्जा, सुरक्षा विशिष्टताओं एवं सुरक्षा

⁶ 1 यूरो = ₹ 67

⁷ जीएसई/जीएचई- ग्राउंड समर्थन उपकरण/ग्राउंड हैंडलिंग उपकरण

साधनों के प्रतिष्ठापन सहित वीवीआईपी संचार के लिए विनिर्दिष्ट हैं। बेंचमार्किंग के लिए प्रयुक्त सूचना आवश्यक रूप से खुले स्रोत से होनी चाहिए थी, क्योंकि वीवीआईपी श्रेणी के किसी भी पश्चिमी हेलिकॉप्टर की भारत सरकार या उसकी किसी भी एजेंसी द्वारा संविदा नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त उन्होंने कहा कि हेलिकॉप्टरों की भिन्न-भिन्न क्षमताओं, विनिर्देशों, विशिष्टताओं, परिचालन भूमिकाओं तथा जीवन चक्र लागतों तथा उनमें शामिल व्यापक रूप से भिन्न डिजाइन और मूल्य निर्धारण सिद्धांतों को ध्यान में लिए बिना उनकी तुलना करना गलत एवं भ्रामक होगा।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अप्रैल 2013) कि इस अधिप्राप्ति के मामले में तुलना के लिए स्पष्ट संदर्भ बेस का अभाव था, क्योंकि इसके पहले भारतीय वायुसेना द्वारा ऐसे हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति नहीं की गयी थी। संविदा वार्तालाप समिति द्वारा सभी उपलब्ध स्रोतों से सूचना का उपयोग करते हुए बेंचमार्किंग की गयी थी तथा अंतिम बेंचमार्क मूल्य विवेकपूर्ण एवं सुविचारित ढंग से निकाला गया। बेंचमार्किंग समिति द्वारा अपनाया गया 27 मिलियन यूएस डालर का आंकड़ा www.deagel.com से लिया गया था। मंत्रालय ने यह भी बताया कि 1991 और 2007 के बीच विश्व भर में की गई सात संविदाओं में से छः संविदाएं 1991 और 2001 के बीच हस्ताक्षरित की गयीं थी, जबकि सातवीं संविदा 2007 में हस्ताक्षरित की गयी थी। अतः बेंचमार्किंग के उद्देश्य हेतु वर्ष 2000 को अपनाया गया और तत्पश्चात् मूल्यनिर्धारण नीति पुनरीक्षण समिति में अनुमोदित दर के अनुसार वृद्धि हुई।

मंत्रालय का यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 15 निर्दिष्ट करता है कि सूचना हेतु अनुरोध में विक्रेता से ऐसे सभी तत्वों का प्रावधान करने के लिए कहा जाना चाहिए, जिन्हें शस्त्र/उपस्कर प्रणाली(समग्र रखरखाव/उत्पाद समर्थन पैकेज सहित) के लागत निर्धारण में लिए जाने की आवश्यकता है, जो प्रस्ताव हेतु अनुरोध के चरण में सर्वसमाहित वाणिज्यिक प्रस्ताव का फार्मेट बनाने हेतु मार्गनिर्देश के रूप में काम करेंगे। हमने देखा कि उपरोक्त प्रावधान के अनुपालन में ऐसा कोई भी अनुरोध नहीं किया गया है। यह इस तथ्य की दृष्टि में अत्यधिक महत्वपूर्ण हो जाता है कि वास्तविक मूल्य तक पहुँचने के लिए संविदा वार्तालाप समिति के पास कोई स्पष्ट संदर्भ आधार नहीं है।

इस प्रकार, बेंचमार्किंग के उद्देश्य के लिए संविदा वार्तालाप समिति द्वारा उचित मूल्य निर्धारित करने के संबंध में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के पैराग्राफ 51 में जोर दिए जाने के बावजूद, वह प्राप्त नहीं हुआ था।

10 मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति द्वारा अनुमोदन

संविदा वार्तालाप समिति के अनुमोदन के अनुसरण में मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति (सीसीएस) को भेजा गया टिप्पणी का मसौदा रक्षा मंत्रालय (एमओडी) द्वारा वित्त मंत्रालय (एमओएफ) को टिप्पणियों/सहमति के लिए प्रस्तुत किया गया था (फरवरी 2009)। वित्त मंत्रालय ने 12 मार्च 2009 को स्पष्टीकरण मांगे, जिनका उत्तर रक्षा मंत्रालय द्वारा मार्च में स्वयं दिया गया। वित्त मंत्रालय ने 19 मई 2009 को पुनः स्पष्टीकरण मांगे जिन पर रक्षा मंत्रालय द्वारा प्रतिक्रिया जून 2009 में की गई थी। 20 जुलाई 2009 में, वित्त मंत्रालय ने कहा कि वित्त मंत्रालय द्वारा अभिव्यक्त कतिपय चिंताओं, जिनका समाधान मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति को दी गई अंतिम टिप्पणी में किया जाना था, के मद्देनजर वह इस प्रस्ताव का समर्थन करने में असमर्थ था।

हमने देखा कि वित्त मंत्रालय को प्रस्ताव की या तो सिफारिश करनी चाहिए थी, सिफारिश नहीं करनी चाहिए थी या शर्तों के साथ सिफारिश करनी चाहिए थी, क्योंकि वित्त मंत्रालय मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति तथा सरकार को वित्तीय सलाह देता है।

रक्षा मंत्रालय ने बातचीत द्वारा तय ₹3726.96 करोड़ की लागत पर हेलिकॉप्टरों एवं संबद्ध मदों की अधिप्राप्ति के लिए मंजूरी प्राप्त करने हेतु अपना प्रस्ताव मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति को प्रस्तुत किया (नवंबर 2009)।

हमने देखा कि मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति ने अनुमोदन प्रदान करते समय उन सभी मामलों पर विचार किया था, जिन्हें रक्षा मंत्रालय और वित्त मंत्रालय के प्रतिनिधियों के परामर्श का लाभ मिला था और उसके बाद यह विवेकपूर्ण निर्णय लिया था (जनवरी 2010), जिसमें अन्य बातों के साथ यह भी कहा गया कि जब 27 सितंबर 2006 को वर्तमान अधिप्राप्ति के लिए प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी किया गया था और उसने निविदा प्रक्रिया एवं फील्ड मूल्यांकन पूरे किए जाने में तीन वर्षों से अधिक समय लिया है, निर्माता द्वारा हेलिकॉप्टर उपलब्ध कराए जाने के लिए और तीन वर्षों का समय लिया जाएगा। इसके अतिरिक्त, मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति ने कहा कि यदि निविदा और फील्ड मूल्यांकन की प्रक्रिया को दोहराया जाना है, तो इसके लिए और लंबा समय लगेगा और यह वीवीआईपी सुरक्षा की दृष्टि से स्वीकार्य नहीं है।

11 रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया से विचलन

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैरा 75 निर्दिष्ट करता है कि निर्धारित प्रक्रिया से कोई भी विचलन रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड के माध्यम से रक्षा मंत्री को अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया जाएगा।

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया 2006 के पैराग्राफ 31 के प्रावधानों के अनुसार प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने के बाद विक्रेता द्वारा प्रस्ताव हेतु अनुरोध के संबंध में अनेक प्रश्न उद्भूत हो सकते हैं। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि स्वीकार्य समयावधि में सभी प्रश्नों का उत्तर दिया जाता है, ताकि विक्रेता नियत तिथि को अपने तकनीकी-वाणिज्यिक प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकें। तकनीकी प्रबंधकों द्वारा सभी विक्रेताओं को स्पष्टीकरण लिखित रूप में दिये जाने चाहिए। तथापि, यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि इस अवस्था में प्रस्ताव हेतु अनुरोध (सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताएं) के प्राचलों में परिवर्तन/संशोधन नहीं किए जाने चाहिए। इसीप्रकार, रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 35 यह निर्दिष्ट करता है कि एक बार दिये गये तकनीकी प्रस्ताव में बाद में भौतिक रूप से परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिए।

वित्त मंत्रालय ने अधिप्राप्ति प्रक्रिया के संबंध में अन्य आपत्तियों के मध्य यह भी अवलोकन किया था (जुलाई 2009) कि अधिप्राप्ति प्रक्रिया के दौरान रक्षा मंत्रालय ने रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के पैराग्राफ 75 के अंतर्गत प्रस्ताव हेतु अनुरोध/रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया से आठ विचलनों के लिए रक्षा मंत्री से अनुमोदन मांगा, जिसका उल्लेख नीचे किया गया है।

- दोनों विक्रेताओं से अतिरिक्त वाणिज्यिक उद्घरण मांगना;
- विभिन्न वारंटी उपबंधों की स्वीकृति;
- एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर द्वारा दो परिचालन आवश्यकताओं के आंशिक अनुपालन की स्वीकृति;
- 36 महीनों के बजाए 39 महीनों में हेलिकॉप्टर के परिदान का समापन;
- पांच वर्षों के बजाए तीन वर्षों के लिए विकल्प खंड की स्वीकृति;
- अविशिष्ट व्यक्तियों के लिए चार हेलिकॉप्टरों में पिछले भाग की विमान सीढ़ियों का समावेश;
- टीसीएस-II, ईजीपीडब्ल्यूएस और लाइफपोर्ट मेडिवाक प्रणाली जैसी अतिरिक्त मदों की आवश्यकता; तथा
- सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली का अपमार्जन।

हमने अवलोकन किया कि:

- प्रस्ताव हेतु अनुरोध में 3 वर्ष/900 घंटे “जो भी बाद में आता हो” की वारंटी की अपेक्षा थी। शब्दावली “जो भी बाद में आता हो” की शर्त दोनों सूचीबद्ध विक्रेताओं को स्वीकार्य नहीं थी। “जो भी बाद में आता हो” की शर्त “जो भी पहले आता हो” में परिवर्तित कर दी गई। मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि इस

विचलन के लिए रक्षा मंत्री का अनुमोदन इस आधार पर प्राप्त किया गया कि व्यावहारिक रूप से इन हेलिकॉप्टरों को पहले तीन वर्षों में 900 घंटों से अधिक उड़ाने की आशा नहीं थी। वारंटी के दावे में यह विचलन वायुसेना मुख्यालय के संचार स्क्वाड्रन के नीति पृष्ठ के उल्लंघन में है, जो अन्य बातों के साथ-साथ यह विनिर्दिष्ट करता है कि एक हेलिकॉप्टर को प्रति वर्ष 540 घंटों की उड़ान भरनी है और इस प्रकार, तीन वर्षों में कुल 1620 घंटों की उड़ान अपेक्षित है। हमने यह भी अवलोकन किया कि रक्षा मंत्रालय ने इस संविदा में प्रति वर्ष 540 उड़ान घंटों के वार्षिक उड़ान कार्य के आधार पर विक्रेता से पुर्जों और संबद्ध उपस्करों की खरीद करने का प्रावधान किया था। इस प्रकार, केवल 900 उड़ान घंटे/तीन वर्ष 'जो भी पहले आता हो' के लिए मात्र वारंटी को स्वीकार करते हुए पुर्जों हेतु 720 घंटों की उड़ान जोखिम प्रत्येक हेलिकॉप्टर के लिए वारंटी के अंतर्गत नहीं आती थी। "जो भी पहले आता हो" की शर्त को शामिल करते हुए रक्षा मंत्रालय ने अपने लिए हानिकारक रूप में वारंटी खंड को हल्का कर दिया है।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि आवश्यकता में परिवर्तन को इसलिए स्वीकार किया गया क्योंकि "जो भी बाद में आता हो" की शर्त ओपन-एंडेड थी और तीन वर्षों की वारंटी सीमा पहले समाप्त होने की संभावना थी। उन्होंने यह भी कहा कि हेलिकॉप्टरों के वास्तविक उपयोग के अनुसार ही पुर्जों का उपभोग किया जाएगा।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि यदि "जो भी बाद में आता हो" की शर्त ओपन-एंडेड थी, तो इसे प्रस्ताव हेतु अनुरोध में शामिल ही नहीं किया जाना चाहिए था।

- प्रस्ताव हेतु अनुरोध में अनुबद्ध किया गया कि संविदा में निर्धारित लागतों के अनुसार संविदा की प्रभावी तिथि से 5 वर्षों से पूर्व क्रेता को एक पृथक आदेश देने का विकल्प होगा, जो हेलिकॉप्टर और पुर्जों आदि के 50 प्रतिशत तक सीमित होगा। मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि संविदा वार्तालाप समिति के साथ चर्चा के दौरान विक्रेता ने कहा कि एडब्ल्यू 101 वीवीआईपी हेलिकॉप्टर एक सीमित उत्पादन वाला रूपांतर था और प्रस्ताव हेतु अनुरोध द्वारा यथा अपेक्षित विकल्प खंड का प्रावधान उनके लिए संभव नहीं था। विक्रेता ने 2008 के मध्य से विद्यमान प्रतिकूल विश्व आर्थिक स्थिति तथा और दो वर्षों के लिए उनकी वाणिज्यिक बोली के विस्तारण की दृष्टि में विकल्प खंड की संबद्धता को केवल 3 वर्ष तक कम करने का आग्रह किया था। यह आवश्यकता संविदा वार्तालाप समिति द्वारा स्वीकार कर ली गयी थी। हमने पाया कि जबकि विकल्प अवधि में 5 वर्ष से 3 वर्ष की कटौती विक्रेता के पक्ष में थी, फिर भी प्रस्ताव हेतु अनुरोध में इस विकल्प का समावेश

परिहार्य था, क्योंकि अगले पांच वर्षों तक अतिरिक्त हेलिकॉप्टरों की आवश्यकता नहीं थी। इसके अतिरिक्त, वित्त मंत्रालय ने रक्षा मंत्रालय के उत्तर की प्रतिक्रिया में यह भी अवलोकन किया (जुलाई 2009) कि 3 वर्षों के लिए भी विकल्प खंड का आर्थिक बोझ निष्फल प्रतीत होता था।

मंत्रालय ने बताया (अप्रैल 2013) कि विकल्प खंड रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के अधीन इस संविदा की एक मानक शर्त है और इसलिए उसे शामिल किया गया था। जब अतिरिक्त हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति की संभावना नहीं थी, परिचालन अनुभव के आधार पर अतिरिक्त पुर्जों/उपस्करों की खरीद संभव हो सकती थी।

यह उत्तर इसलिए स्वीकार्य नहीं है कि रक्षा मंत्रालय ने संविदा में पहले ही प्रति वर्ष 540 घंटों के वार्षिक उड़ान कार्य के आधार पर विक्रेता से पुर्जों व संबद्ध उपस्करों की खरीद करने का प्रावधान किया था। इसके अतिरिक्त, स्वयं मंत्रालय द्वारा इस तथ्य को स्वीकार किए जाने की दृष्टि में कि अतिरिक्त हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति की कोई संभावना नहीं होगी, संविदा में विकल्प खंड परिहार्य था।

- प्रस्ताव हेतु अनुरोध में सेवाओं की एक विशेष गुणात्मक आवश्यकता 'द्विरंगी सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली' (एमएडब्ल्यूएस) सम्मिलित थी। तथापि, मैसर्स अगस्ता वेस्टलैंड ने रक्षा अधिप्राप्ति बोर्ड के अनुमोदन से बाद में तकनीकी बोली में हेलिकॉप्टर के लिए निष्क्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली का प्रस्ताव दिया। विक्रेता ने 12 हेलिकॉप्टरों के लिए सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली हेतु 20.90 मिलियन यूरो का अतिरिक्त वाणिज्यिक उद्धरण प्रस्तुत किया, जिसे संविदा वार्तालाप समिति द्वारा बातचीत से 16.98 मिलियन यूरो तक लाया गया था। वायुसेना मुख्यालय में तकनीकी स्तर की चर्चा के दौरान विक्रेता ने कहा कि निष्क्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली एक अनिवार्य उपस्कर था, क्योंकि डीआईआरसीएम⁸ का केवल निष्क्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली के साथ एकीकरण किया जा सकता है न कि सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली के साथ। इसलिए, सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली आवश्यक नहीं हो सकती। परिणामतः, संविदा वार्तालाप समिति ने प्रस्ताव से इस आवश्यकता को हटा दिया और सेवाओं की विशेष गुणात्मक आवश्यकता से इस विचलन को रक्षा मंत्री द्वारा मान लिया गया। मंत्रालय ने कहा (मार्च 2013) कि इस विचलन ने प्रस्ताव के मूल स्वभाव/रूपरेखा को प्रभावित या समान अवसर प्रदान करने को बाधित नहीं किया और अन्ततोगत्वा इस अधिप्राप्ति ने प्रस्ताव हेतु अनुरोध के अनुबंध का पालन

⁸ डीआईआरसीएम- निर्देशित इन्फ्रारेड प्रत्युपाय

किया। हमने देखा कि सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली की तकनीकी उपयुक्तता तथा परिणामस्वरूप अन्य इलेक्ट्रॉनिक युद्धतंत्र उपकरणों के साथ उसके एकीकरण का भारतीय वायुसेना द्वारा हेलिकॉप्टर के लिए सेवाओं की विशेष गुणात्मक आवश्यकताओं को अंतिम रूप देते समय पर्याप्त रूप से संबोधन नहीं किया गया जिसके कारण बातचीत का समय अधिक लंबा होता गया, पहले समावेश हेतु चर्चा में तथा बाद में सक्रिय मिसाइल अभिगम पूर्वसूचना प्रणाली की आवश्यकता के अपमार्जन के कारण।

पैराग्राफ 75 के उद्देश्य से प्रकट होता है कि प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने के बाद संभावित रूप से उद्भूत होने वाली कतिपय आकस्मिकताओं अथवा अत्यावश्यकताओं के लिए अपवादात्मक परिस्थितियों में उसका आह्वान किया जाना है। इस मामले में, इस कार्यविधि का निरंतर अभ्यास उस मूल उद्देश्य के विपरीत है जिसके लिए रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 में इस पैराग्राफ को सम्मिलित किया गया है। अधिप्राप्ति प्रक्रिया में प्राप्त विचलनों के संबंध में भी मंत्रालय द्वारा टिप्पणी की गई थी (जुलाई 2009)।

12 हेलिकॉप्टरों की अधिक अधिप्राप्ति

अगस्त 1999 में, भारतीय वायुसेना ने छः सेवा योग्य हेलिकॉप्टरों को बनाए रखने के उद्देश्य से आठ हेलिकॉप्टरों (पांच विशिष्ट व्यक्ति संरक्षण और तीन अविशिष्ट व्यक्ति संरक्षण में) के अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव दिया था। मार्च 2002 में प्रस्ताव हेतु अनुरोध को जारी करके इसपर अनुवर्ती कार्रवाई की गयी। भारतीय वायुसेना/रक्षा मंत्रालय का यह विचार था कि यदि अतिविशिष्ट व्यक्तियों के परिवहन के लिए एमआई-8 प्रकार के हेलिकॉप्टरों का प्रयोग कर लिया जाए तो आठ हेलिकॉप्टरों से आवश्यकता की पूर्ति हो जाएगी। तत्पश्चात् विशेष सुरक्षा ग्रुप के आग्रह पर, आवश्यकता को 12 हेलिकॉप्टरों (आठ वीआईपी संरक्षण और चार गैर-वीआईपी संरक्षण में) तक बढ़ाया गया (अक्टूबर 2005) तथा जनवरी 2006 में 12 हेलिकॉप्टरों की अधिप्राप्ति के लिए आवश्यकता की स्वीकृति प्रदान की गयी। इसके परिणामस्वरूप, संविदा लागत में वृद्धि हुई, और संविदा फरवरी 2010 में ₹1240 करोड़ की लागत पर की गयी।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2013) कि विशेष सुरक्षा ग्रुप द्वारा परिचालन एवं सुरक्षा आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु हेलिकॉप्टरों की संख्या 8 से बढ़ाकर 12 कर दी गई थी। विशेष सुरक्षा ग्रुप द्वारा प्रक्षिप्त आवश्यकता में यह विनिर्दिष्ट किया गया कि अतिविशिष्ट व्यक्तियों के एक विशेष संचालन के लिए 'एक्स' संख्या में समान प्रकार के हेलिकॉप्टर तैनात किए गए थे। मंत्रालय ने इस बात पर भी बल दिया कि ऐसे हेलिकॉप्टरों की संख्या, जिनका प्रयोग अतिविशिष्ट व्यक्तियों को ले जाने के लिए किया जा सकता है, आठ बनी रही।

हमने अवलोकन किया कि 11 वर्षों तक की अवधि के लिए (1999-2010) अतिविशिष्ट व्यक्तियों द्वारा विद्यमान आठ हेलिकॉप्टरों के बेड़े के कम उपयोग स्तरों (लगभग 29 प्रतिशत) की पूर्व प्रवृत्ति और अन्य ओईपी⁹ द्वारा प्रशिक्षण व उपयोग हेतु शेष की उड़ान हेलिकॉप्टरों की अतिरिक्त अधिप्राप्ति के लिए मंत्रालय के तर्क को न्यायसंगत नहीं ठहराती है। यह चिंता रक्षा मंत्री द्वारा भी व्यक्त की गयी थी।

मंत्रालय ने आगे कहा (अप्रैल 2013) कि गैर-वीवीआईपी रूपांतर हेतु चार हेलिकॉप्टरों को शामिल करने के कारणों को संचार स्क्वाड्रन में हेलिकॉप्टरों की उपयोगिता स्तर के साथ संबद्ध नहीं किया जा सकता है।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार नहीं है, क्योंकि आठ एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के बेड़े की सहायता से वीवीआईपीओं के हवाई परिवहन की सेवा का प्रबंध अभी तक संचार स्क्वाड्रन करता था। इसप्रकार, ₹1240 करोड़ रूपए की लागत पर चार हेलिकॉप्टरों की अतिरिक्त अधिप्राप्ति परिहार्य थी।

13 अधिप्राप्ति में विलंब

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 ने अधिप्राप्ति में विलंब से बचने के लिए पैराग्राफ 74, अध्याय-I, परिशिष्ट 'ग' में प्रत्येक कार्यकलाप के लिए समय सीमा का संकेत किया है। हमने कुछ कार्यकलापों में निर्धारित समय सीमा के संदर्भ में विलंब देखे, यथा संलग्नक-I में दिया गया है।

हमने यह भी अवलोकन किया कि अधिप्राप्ति को अंतिम रूप देने में महत्वपूर्ण विलंब हुआ था, हालाँकि प्रधान मंत्री कार्यालय द्वारा अधिग्रहण प्रक्रिया द्रुत गति से करने का निर्देश दिया गया था। मंत्रिमंडलीय सुरक्षा समिति ने भी अवलोकन किया कि भारतीय वायुसेना/रक्षा मंत्रालय ने प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी होने (सितंबर 2006) के बाद निविदा प्रक्रिया और फील्ड मूल्यांकन के लिए तीन वर्षों से अधिक समय लिया था। इस तथ्य के बावजूद कि अधिप्राप्ति प्रक्रिया 1999 में प्रारंभ की गयी थी, इस प्रकार के विलंबों का औचित्य नहीं था।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा (मार्च 2013) कि अधिप्राप्ति में विलंब था, क्योंकि संविदा को अंतिम रूप देने तक 10 वर्ष और छः महीनों का कुल समय लिया गया। उन्होंने यह भी कहा कि हेलिकॉप्टर के कुल तकनीकी जीवनकाल को अब 2014 तक बढ़ा दिया गया।

⁹ ओईपी- अन्य हकदार व्यक्ति

14 ऑफसेट प्रावधानों का अनुपालन न किया जाना

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 22 अन्य बातों के साथ साथ यह भी अनिवार्य कर देता है कि उन सभी संविदाओं में ऑफसेट खंड का समावेश हो, जहाँ सूचक मूल्य ₹300 करोड़ से अधिक है और योजनाओं को 'खरीद' (ग्लोबल) के रूप में वर्गीकृत किया जाता है, जिसमें विदेशी/भारतीय विक्रेताओं से सीधा क्रय सम्मिलित है। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया अधिग्रहण के सूचक मूल्य का कम से कम 30 प्रतिशत ऑफसेट बाध्यता के रूप में निर्दिष्ट करती है।

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया 2006 के अंतर्गत की गयी रक्षा खरीदों के प्रयोजन के लिए ऑफसेट बाध्यताओं का पालन निम्न क्रियाविधियों में से किसी के संयोजन से प्रत्यक्ष रूप से किया जाना चाहिए:

- (क) भारतीय रक्षा उद्योग द्वारा अर्थात् रक्षा लोक फील्ड उपक्रमों, आयुध निर्माणी बोर्ड और इस प्रकार के उत्पादन के लिए प्रदान किए गए औद्योगिक लाइसेंस के अधीन इन उत्पादों या घटकों का निर्माण करने वाले किसी निजी रक्षा उद्योग द्वारा निर्मित अथवा रक्षा उत्पादों और घटकों, अथवा प्रदान की जानेवाली सेवाओं का, प्रत्यक्ष क्रय या उनके लिए निर्यात आदेशों का कार्यान्वयन। रक्षा ऑफसेट के उद्देश्य के लिए "सेवाओं" का अर्थ होगा, अनुसंधान, ओवरहॉल, उन्नयन, जीवन काल विस्तारण, अभियांत्रिकी, डिज़ाइन, परीक्षण, रक्षा संबंधी सॉफ्टवेयर या गुणवत्ता आश्वासन संबंधी सेवाएं।
- (ख) रक्षा उत्पादों की सेवाओं, उनका सह-विकास, संयुक्त उद्यमों एवं सह-उत्पादन के लिए औद्योगिक अवसंरचना हेतु भारतीय रक्षा उद्योगों में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश।
- (ग) रक्षा ऑफसेट सुसाध्यीकरण अभिकरण (डीओएफए) द्वारा यथा प्रमाणित रक्षा अनुसंधान एवं विकास में अनुसंधान कार्य में लगे भारतीय संगठनों में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश।

रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 का पैराग्राफ 22 'परिशिष्ट घ' अन्य बातों के साथ यह बताता है कि ऑफसेट बाध्यताएं मुख्य संविदा की अवधि के अन्दर साथ-साथ पूरी की जानी चाहिए। विक्रेता को ऑफसेट बाध्यता के पूरा करने के संबंध में ऑफसेट कार्यक्रम में वर्षवार ब्यौरा प्रस्तुत करना चाहिए।

अगस्ता वेस्टलैंड ने ऐसे सात कार्यक्रमों की पहचान की थी, जिन्हें ऑफसेट संविदा के भाग के रूप में पूरा किया जाना था। अगस्ता वेस्टलैंड की ऑफसेट संविदा की संवीक्षा के दौरान,

हमने अवलोकन किया कि ऐसे ऑफसेटों को अनुमति दी गयी, जो रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के प्रावधानों के अनुरूप नहीं थे जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

(i) अयोग्य ऑफसेट- सिविल अवसंरचना का सृजन

ऑफसेट संविदा के कार्यक्रम की क्रम संख्या 1 के अनुसार, अगस्ता वेस्टलैंड को प्रत्यक्ष विदेशी निवेश के रूप में भारतीय ऑफसेट भागीदार (आईओपी) तनेजा एरोस्पेस एंड एवियेशन कंपनी के माध्यम से दिल्ली में अतिविशिष्ट व्यक्तियों के प्रचालन हेतु भारतीय वायुसेना का समर्थन करने के लिए एक अतिविशिष्ट व्यक्ति समर्थन केंद्र की स्थापना करनी है। इस पैकेज में अन्य बातों के साथ-साथ अवसंरचना में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (डीएफआई) के रूप में विमानशालाओं, भंडारों तथा कार्यालय परिसरों का निर्माण या सज्जीकरण सम्मिलित था। रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया 2006 के अनुसार, सिविल अवसंरचना का निर्माण ऑफसेट बाध्यता के पालन के लिए एक वैध ऑफसेट नहीं था। लेखापरीक्षा के एक प्रश्न के उत्तर में (अक्टूबर 2011) वायुसेना मुख्यालय ने कहा (दिसंबर 2011) कि यदि विक्रेता सिविल अवसंरचना के लिए ऑफसेट प्रत्यय का दावा करता है, तो उसे तिमाही रिपोर्टों की जांच के दौरान अनुमत नहीं किया जाएगा। उनका उत्तर इस मामले का संबोधन नहीं करता है कि संविदा में किसी संशोधन के अभाव में, ऑफसेटों के पालन में होनेवाली कमियों को किस प्रकार पूरा किया जाएगा, यदि दावे को अस्वीकार किया जाता है। ऑफसेट बाध्यता की पूर्ति हेतु अस्वीकार्य मद की स्वीकृति तथा संविदा में उसका समावेश रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के विचलन में था।

मंत्रालय ने कहा (अप्रैल 2013) कि विक्रेता ने संविदा में संशोधन मांगते हुए एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया है (सितंबर 2012), जो सिविल अवसंरचना के निर्माण को हटाकर केवल रक्षा संबंधी क्रियाकलापों को सम्मिलित करता है।

तथापि, मंत्रालय के उत्तर में इस बात का कोई उल्लेख नहीं है कि क्या विक्रेता के प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया गया है और संविदा में कोई संशोधन जारी किया गया है। तथ्य यह है कि एक अस्वीकार्य मद को ऑफसेट संविदा में शामिल किया गया।

(ii) ऑफसेट संविदा में पहले से पूर्ण हुए कार्य का समावेश

ऑफसेट संविदा के कार्यक्रम क्रम संख्या 3 भारतीय ऑफसेट भागीदार, आईडीएस इन्फोटेक के माध्यम से मुहैया कराई गई अभियांत्रिकी डिज़ाइन सेवाओं की व्यवस्था करने के लिए मार्च 2008 की तकनीकी मूल्यांकन समिति की मूल रिपोर्ट के अनुसार, रक्षा ऑफसेट सुसाधीकरण अभिकरण ने राय दी कि यदि इसे निर्यात आदेशों के रूप में नहीं माना जाता है तो ऑफसेट नीति के अंतर्गत यह एक ऑफसेट कार्यक्रम नहीं था। इसलिए, रक्षा ऑफसेट सुसाधीकरण अभिकरण ने इस मामले में आवश्यक स्पष्टीकरण मांगा था। अगस्ता वेस्टलैंड द्वारा यह स्पष्ट किया गया कि आईडीएस इन्फोटेक के साथ चालू कार्य पैकेज एक एकाकी कार्य पैकेज था, जिसमें वर्तमान आरेखों को एडब्ल्यू 129 हेलिकॉप्टर से संबंधित काशिया फार्मेट में रूपांतरित

करना सम्मिलित है। उस हद तक अगस्ता वेस्टलैंड ने प्रस्ताव किया कि आईडीएस इन्फोटेक के साथ किए जा रहे वर्तमान कार्यक्रम को अभियांत्रिकी डिज़ाइन सेवा परियोजना के प्रति एक ऑफसेट प्रत्यय के रूप में अर्हता प्राप्त के रूप में माना जाए। वायुसेना मुख्यालय द्वारा यह प्रस्ताव स्वीकार कर लिया गया, जिसने सेनाओं के लिए प्रत्यक्ष क्रय/निर्यात आदेशों के कार्यान्वयन तक ऑफसेट प्रत्यय को सीमित किया। तथापि, अगस्त 2008 की तकनीकी ऑफसेट मूल्यांकन समिति (टीओईसी) रिपोर्ट में ऑफसेट बाध्यता की आवश्यकता में केवल 10,000 श्रम घंटों का प्रारंभिक कार्य पैकेज सम्मिलित था। हमने अवलोकन किया कि आईडीएस इन्फोटेक द्वारा निष्पादित की जाने वाली सेवाओं तथा निर्यात आदेशों के प्रकार संबंधी ब्यौरे का ऑफसेट संविदा में स्पष्टतया संकेत नहीं किया गया था।

अगस्त 2012 की तिमाही प्रगति रिपोर्ट (क्यूपीआर) के अनुसार, आईडीएस इन्फोटेक के साथ इस परियोजना के अंतर्गत अभिनिर्धारित कार्य संविदा करने के पहले (फरवरी 2010) ही दिया गया और पूरा किया गया था। चूँकि इसके लिए ऑफसेट प्रत्यय स्वीकार्य नहीं था, इसलिए मैसर्स अगस्ता वेस्टलैंड ने भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में आईडीएस इन्फोटेक को हटाने हेतु संविदा में संशोधन करने का अनुरोध किया (अगस्त 2012) और एक नये भारतीय ऑफसेट भागीदार को शामिल करने का भी अनुरोध किया। अगस्त 2012 तक, इस परियोजना के तहत ऑफसेट की प्रगति शून्य थी।

अगस्ता वेस्टलैंड ने 2011 से 2014 तक ऑफसेट कार्यक्रम हेतु कार्य का वर्षवार ब्यौरा भी दिया, यद्यपि यह कार्य संविदा करने के बहुत पहले ही पूरा हो चुका था। इस प्रकार, संविदा में इस ऑफसेट कार्यक्रम का समावेश अस्वीकार्य था तथा रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 के प्रावधानों के विपरीत था।

मंत्रालय ने कहा (अप्रैल 2013) कि मुख्य पूर्ति संविदा की प्रभावी तिथि 08 फरवरी 2010 थी और केवल इस तिथि के बाद की जाने वाली खरीदों के लिए ऑफसेट प्रत्यय अनुमत होगा। मंत्रालय ने यह भी कहा कि विक्रेता ने क्रमांक 2 एवं 3 के ऑफसेट कार्यक्रमों को मिलाने तथा कार्य पैकेज को उपयुक्त रूप से संशोधित करने हेतु संविदा में संशोधन की मांग की थी (सितंबर 2012)।

तथापि, मंत्रालय का उत्तर इस बात पर मौन है कि पहले से ही पूर्ण हुए कार्य को संविदा में स्वीकार व शामिल क्यों किया गया। साथ ही, मंत्रालय ने मैसर्स आईडीएस इन्फोटेक (आईओपी) द्वारा निष्पादित की जानेवाली सेवाओं और निर्यात आदेशों के प्रकार में अस्पष्टता के मामले पर अपनी टिप्पणी नहीं की है।

(iii) उस परियोजना का समावेश, जिसे संविदा अवधि के अंदर पूरा किया जाना संभव नहीं था

ऑफसेट संविदा के कार्यक्रम क्रमांक 7 के अनुसार, 22.28 मिलियन यूरो की लागत पर हिन्दुस्तान एरोनॉटिक्स लिमिटेड, तनेजा एरोस्पेस एंड एविएशन कंपनी, डायनामेटिक टेकनॉलजीस लिमिटेड, प्रणीता इंजीनियरिंग सोल्यूशन्स एवं सांग्वी एरोस्पेस (प्राइवेट) लिमिटेड के द्वारा हेलिकॉप्टर सब-असंब्लियों और संघटकों के निर्माण एवं मरम्मत के लिए प्रावधान है, जो अगस्ता वेस्टलैंड के भावी लिन्स हेलिकॉप्टर पैकेजों से संबंधित हैं। लिन्स हेलिकॉप्टर न तो भारतीय वायुसेना के पास उपलब्ध है, और न ही भारतीय सिविल विमानन के पास। चूंकि यह एक क्रांतिकारी परियोजना है, इसलिए संविदा अवधि के अंदर ऑफसेट बाध्यताओं के पालन की संभावना संदिग्ध है। इसके अतिरिक्त, पांच भारतीय ऑफसेट भागीदारों में से, संविदा के समय चार¹⁰ के पास रक्षा उत्पादों के निर्माण के लिए औद्योगिक लाइसेंस नहीं था। एक लेखापरीक्षा टिप्पणी (अक्टूबर 2011) के उत्तर में वायुसेना मुख्यालय ने कहा (दिसंबर 2011) कि भारतीय वायुसेना की भविष्य में लिन्स हेलिकॉप्टर प्रारम्भ करने की कोई योजना नहीं थी। यह परियोजना स्वदेशी मांग के साथ संबद्ध नहीं थी और परिणामस्वरूप यथार्थ क्षमता का निर्माण होगा। वायुसेना मुख्यालय ने भी कहा कि कंपनियों से उपयुक्त लाइसेंसों के लिए आवेदन करने का अनुरोध किया गया था।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अगस्त 2012 तक ऑफसेट बाध्यता के पालन में प्रगति शून्य थी और इसलिए, मुख्य संविदा की अवधि के अंदर परियोजना के समापन की संभावना नहीं है। यह इसलिए भी है कि अगस्ता वेस्टलैंड ने भी एक संविदा संशोधन के माध्यम से इस परियोजना के प्रति अतिरिक्त भारतीय ऑफसेट भागीदार के रूप में एक और कंपनी मर्लिनहॉक को सांग्वी एरोस्पेस (प्राइवेट) लिमिटेड को हटाने के पश्चात् सम्मिलित करने का अनुरोध किया था (अगस्त 2012)। इसके अतिरिक्त, रक्षा उत्पादों के निर्माण के लिए किसी औद्योगिक लाइसेंस के बिना इन ऑफसेट भागीदारों का चयन नहीं किया जाना चाहिए था।

मंत्रालय ने कहा (अप्रैल 2013) कि तकनीकी अनवधानता मूल्यांकन समिति इस बात से अवगत थी कि भारतीय ऑफसेट भागीदारों के पास रक्षा उत्पादों के उत्पादन के लिए औद्योगिक लाइसेंस नहीं था। मंत्रालय ने यह भी बताया कि विक्रेता ने पुष्टि की है (मार्च 2012) कि पांच भारतीय ऑफसेट भागीदारों में से चार ने अपेक्षित उत्पादन लाइसेंस प्राप्त कर लिया है और सांग्वी एरोस्पेस प्राइवेट लिमिटेड, जिसके पास अपेक्षित लाइसेंस नहीं था, को भारतीय ऑफसेट भागीदार से हटा दिया गया है। उन्होंने यह भी बताया कि परियोजना को

¹⁰ तनेजा एरोस्पेस एंड एविएशन कंपनी, डायनामेटिक टेकनॉलजीस लिमिटेड, प्रणीता इंजीनियरिंग सोल्यूशन्स एंड सांग्वी एरोस्पेस (प्राइवेट) लिमिटेड

समय पर पूरा करने का दायित्व विक्रेता पर है और वह इसमें विफल हुआ तो ऑफसेट संविदा के प्रावधानों के अनुसार शास्ति लगा दी जाएगी।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि इन भारतीय ऑफसेट भागीदारों के पास ऑफसेट संविदा की स्वीकृति के समय अपेक्षित लाइसेंस नहीं था। इसके अतिरिक्त, ऑफसेट बाध्यताओं की अगस्त 2012 तक पूर्ति नहीं की गयी है, मंत्रालय ने भी अपने उत्तर में सूचित नहीं किया है कि क्या विक्रेता पर शास्ति लगाने की प्रक्रिया शुरू कर दी गई है।

15 निष्कर्ष

वीवीआईपीओं के लिए हेलिकॉप्टरों की अधिग्रहण प्रक्रिया में निर्धारित कार्यविधियों से अनेक विचलन करने पड़े। ईएच-101 हेलिकॉप्टर (बाद में अगस्ता वेस्टलैंड के एडब्ल्यू-101 के रूप में पुनर्नामकरण किया गया) का फील्ड मूल्यांकन 2002 में नहीं किया जा सका था, क्योंकि प्रस्ताव हेतु अनुरोध में निर्दिष्ट 6000 मीटर की अनिवार्य ऊंचाई की आवश्यकता के प्रति केवल 4572 मीटर की ऊंचाई तक की उड़ान भरने के लिए उसको प्रमाणित किया गया था। रक्षा मंत्रालय द्वारा अधिप्राप्ति प्रक्रिया 2003 में बंद की गयी थी, क्योंकि प्रधानमंत्री कार्यालय ने यह देखा कि इस प्रकार बनायी गयी सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के कारण परिणामी एकल विक्रेता की स्थिति उद्भूत हुई थी। इसके बाद, प्रतिस्पर्धा को व्यापक बनाने और परिणामी एकल विक्रेता वाली स्थिति से बचने के उद्देश्य से 2006 में सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं की पुनर्संरचना की गई। 2006 के परिशोधित प्रस्ताव हेतु अनुरोध में, ऊंचाई की आवश्यकता की अनिवार्य सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं को 4500 मीटर तक कम किया गया और कम से कम 1.8 मीटर की कैबिन ऊंचाई को शामिल किया गया। जहाँ न्यूनतम कैबिन ऊंचाई की अनिवार्य आवश्यकता ने प्रतिस्पर्धा को कम कर दिया, वहाँ ऊंचाई की आवश्यकता का कम किया जाना 6000 मीटर की अनिवार्य परिचालन आवश्यकता के विरुद्ध था। सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं के परिशोधन के बाद भी, अधिप्राप्ति प्रक्रिया के कारण 2010 में एक बार फिर एकल विक्रेता वाली स्थिति उद्भूत हो गई और एडब्ल्यू-101 अगस्तावेस्टलैंड का चयन किया गया।

चूँकि अधिग्रहण प्रक्रिया में असाधारण रूप से विलंब हुआ था इसलिए भारतीय वायुसेना कालप्रभावित हेलिकॉप्टरों के प्रयोग के कारण परिचालन हानि का निरन्तर सामना करती रही। एमआई-8 हेलिकॉप्टरों के कालप्रभावित बेड़े के प्रतिस्थापन की निर्णायक आवश्यकता को सेवाओं की यथार्थ गुणात्मक आवश्यकताएं बनाने में रक्षा मंत्रालय/भारतीय वायुसेना की विफलता के कारण, अधिग्रहण प्रक्रिया के शुरू किए जाने के तेरह वर्षों के बाद भी पूरा नहीं किया जा सका था।

विभिन्न कार्यप्रणालियों का अनुसरण करते हुए हेलिकॉप्टरों का मूल्यांकन करने से वांछित आश्वासन नहीं दिया जा सका, विशेषकर फील्ड परीक्षणों के लिए सूचीबद्ध विक्रेताओं को समान अवसर प्रदान करने के लिए रक्षा मंत्री के निर्देशों के आलोक में। फील्ड मूल्यांकन

परीक्षण (एफईटी) अगस्ता वेस्टलैंड के प्रतिनिधि हेलिकॉप्टरों पर विदेश में किया गया था, न कि संविदागत वास्तविक हेलिकॉप्टर (एडब्ल्यू-101) पर। संविदागत हेलिकॉप्टर अभी भी विकास के चरण में था, यथा विक्रेता द्वारा बताया गया है। इस प्रकार, वायुसेनाध्यक्ष द्वारा फील्ड मूल्यांकन परीक्षण विदेश में करने के संबंध में प्रदत्त सिफारिश और आश्वासन (अक्टूबर 2007) औचित्य का अभाव था।

जहाँ पैराग्राफ 75 के उद्देश्य से प्रकट होता है कि प्रस्ताव हेतु अनुरोध जारी करने के बाद संभावित रूप से उद्भूत होनेवाली कतिपय आकस्मिकताओं अथवा अत्यावश्यकताओं के लिए अपवादात्मक परिस्थितियों में उसका आह्वान किया जाना है, इस मामले में, इस कार्यविधि का निरंतर अभ्यास उस मूल उद्देश्य के विपरीत है, जिसके लिए रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया-2006 में इस पैराग्राफ को सम्मिलित किया गया है।

संविदा वार्तालाप समिति द्वारा अपनाया गया बेंचमार्क मूल्य प्रस्तावित मूल्य की तुलना में असंगत रूप से अधिक था। अतः उसने एडब्ल्यू-101 हेलिकॉप्टर के अधिप्राप्ति मूल्य के औचित्य के बारे में आश्वासन प्राप्त करने के लिए कोई यथार्थपरक आधार प्रदान नहीं किया। ऑफसेट बाध्यताओं की पूर्ति के संबंध में रक्षा अधिप्राप्ति प्रक्रिया के अनेक उल्लंघन भी थे।

नई दिल्ली
दिनांक

(राजीव कुमार पाण्डेय)
प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा
वायु सेना

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक