

इम्पैक्ट सीरीज़ | अगस्त 2019

भारतीय रक्षा उद्योग का स्वदेशीकरण

ध्रुव जयशंकर



BROOKINGS INDIA

कॉपीराइट © 2019
ब्रूकिंग्स इंस्टीट्यूशन इंडिया सेंटर
नंबर 6, दूसरी मंजिल, डॉ. जोस पी रिज़ल मार्ग,
चाणक्यपुरी, नई दिल्ली - 110021

अनुशंसित उद्धरण:

जयशंकर, ध्रुव. "भारत के रक्षा उद्योग का स्वदेशीकरण" ब्रूकिंग्स इंडिया इम्पैक्ट सीरीज़
नंबर 082019-01. अगस्त 2019.

ब्रूकिंग्स इंस्टीट्यूशन इंडिया सेंटर भारत व विश्व के सम्मुख आने वाले अवसरों और चुनौतियों पर अत्याधुनिक, स्वतंत्र, नीति-प्रासंगिक अनुसंधान एवं विश्लेषण प्रदान करने के लिए एक मंच के रूप में सेवाएं प्रदान करता है। यह केंद्र नई दिल्ली में स्थित है, और कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 25 के अंतर्गत श्रेयों द्वारा परिसीमित और अलाभकारी कंपनी के रूप में पंजीकृत है। 2013 के दौरान वाशिंगटन, डीसी में स्थापित यह केंद्र ब्रूकिंग्स इंस्टीट्यूशन का तीसरा और सबसे नया विदेशी केंद्र है। हमारा कार्य ब्रूकिंग्स के नीतिगत-वाक्य "गुणवत्ता। स्वतंत्रता। प्रभाव।" पर केंद्रित है।

यह सारी लेखन-सामग्री लेखक के व्यक्तिगत विचारों को दर्शाती है। ब्रूकिंग्स इंडिया किसी भी विषय पर संस्थागत दृष्टिकोण नहीं रखता है।

भारतीय रक्षा उद्योग का स्वदेशीकरण

ध्रुव जयशंकर *

लेखक ध्रुव जयशंकर, अनित मुखर्जी, लेफ्टिनेंट जनरल सुब्रत साहा (सेवानिवृत्त), कॉन्स्टेंटिनो जेवियर, वाल्टर सी. लेडविग III, दिनाकर पेरी, सुशांत सिंह, बुकिंग्स इंडिया द्वारा दिल्ली में आयोजित राउंडटेबल सम्मेलन में भाग लेने वाले भागीदारों और अन्य जो इस शोध पत्र के पहले ड्राफ्ट पर अपनी प्रतिक्रिया और विचारशील टिप्पणियों के लिए अज्ञातकृत रहना चाहते हैं, को धन्यवाद करते हैं। किसी भी त्रुटि के लिए लेखक स्वयं जिम्मेदार है।

कार्यकारी सारांश

स्वदेशी रक्षा उद्योग भारत के लिए, अपने सुरक्षा वातावरण और रणनीतिक उद्देश्यों के मद्देनज़र, एक महत्वपूर्ण उद्देश्य है। भारत के पास एक बड़ा और बढ़ता हुआ रक्षा बजट और रक्षा औद्योगिक उत्पादन का एक लंबा इतिहास है। हालांकि, रक्षा आयात पर, खासकर प्रमुख प्लेटफार्मों के लिए, देश की निर्भरता बहुत अधिक है, जबकि इसका खुद का निर्यात बेहद कम है। रक्षा औद्योगिक स्वदेशीकरण के मुद्दे को संबोधित करने के लिए कई उच्च-स्तरीय समितियों की स्थापना की गई है, लेकिन उनमें से बहुत कम सुझावों पर आवश्यक कदम उठाए गए हैं। भाग में, भारत अपने रक्षा उद्योग में सुधार करने की कोशिश में कई दुविधाओं का सामना इसलिए कर रहा है क्योंकि इसमें बाजार अर्थशास्त्र के सामान्य नियम लागू नहीं होते हैं; गुणवत्ता, लागत और टाइमफ्रेम के आदर्श उद्देश्यों को एक साथ प्राप्त नहीं किया जा सकता है; रक्षा बजट में कटौती की संभावना रहती है; संरक्षण श्रृंखलाओं की प्रकृति बदल रही है; और तकनीकी अवशोषण को अधिकतम करने के लिए नीतियों पर कम ध्यान दिया गया है। इसके अलावा, प्रमुख हितधारक भी अपनी चुनौतियों का सामना करते हैं: भारत का शक्तिशाली रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र हितों के टकराव का सामना करता है और परिवर्तन के लिए प्रतिरोधी है; सशस्त्र सेवाएं अवास्तविक गुणात्मक आवश्यकताओं की मांग करती हैं; रक्षा मंत्रालय के पास विशेषज्ञता का अभाव है; वित्त मंत्रालय लंबी अवधि के खर्च को हतोत्साहित करता है; और राजनीतिक नेतृत्व के पास निर्णय लेने के लिए विशेषज्ञता का अभाव और राजनीतिक धारणाओं के कारण अनिच्छुकता है। इन विभिन्न चुनौतियों का सामना करने के लिए, पूर्वानुमानित दीर्घकालिक आवश्यकताओं और सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के लिए एकस्तरीय अवसर क्षेत्र सुनिश्चित करने के प्रयास किए जाने चाहिए। इसके अलावा, निवेश को प्रोत्साहित करने के लिए पूर्वानुमानित पूंजीगत व्यय को सुनिश्चित करने की प्रक्रिया की खोज की जानी चाहिए, इस तरह के उपायों के बिना, भारत के रक्षा स्वदेशीकरण की खोज जारी रहेगी।

परिचय

किसी भी देश की सुरक्षा का मौलिक उत्तरदायित्व वहाँ की सरकार का होता है। अपने स्वयं के औद्योगिक और तकनीकी सामर्थ्यों का उपयोग करके अपने सशस्त्र बलों को समर्थ बनाने की सरकारी क्षमता का महत्व बहुत बड़ा होता है, विशेष रूप से उन मामलों में जब किसी संघर्ष के कारण हथियारों की आपूर्ति प्रभावित हो जाती है, आयुध आपूर्तिकर्ताओं पर संभावित प्रतिबंधों के कारण आपूर्ति अवरोधित हो जाती है या जब आयुध के लिए तत्काल आवश्यकता होती है। सफल रक्षा उद्योग से अन्य देशों के साथ रणनीतिक प्रभावन क्षमता भी प्राप्त होती है, जिसमें पड़ोसी देशों का संभावित आपूर्तिकर्ता बनना शामिल है जो अन्यथा आपके प्रतिद्वंद्वियों की ओर भी रुख कर सकते हैं।¹ इसके अतिरिक्त, रक्षा-निर्यात से रक्षा-अभिग्रहण की लागत में भी कमी आती है और देश के रक्षा बजट को आर्थिक सहायता भी प्राप्त होती है; इजरायल के मामले में, निर्यात से देश के रक्षा अनुसंधान एवं विकास (आरएंडडी) को महत्वपूर्ण स्तर तक वित्तीय मदद मिलती है। इन सभी कारणों से, रक्षा-उद्योग का स्वदेशीकरण एक आवश्यक व सार्थक राष्ट्रीय सुरक्षा उद्देश्य होना चाहिए, विशेष रूप से विस्तृत अर्थव्यवस्था, विविध प्रकार की विस्तृत सुरक्षा चुनौतियों और बढ़ते अंतरराष्ट्रीय दायित्वों वाले भारत जैसे देश के लिए यह बहुत ही महत्वपूर्ण है।

वर्तमान में भारत की रक्षा औद्योगिक स्थिति अद्वितीय है। इसका रक्षा बजट विश्व का पाँचवाँ सबसे बड़ा रक्षा बजट है जो लगभग 4 लाख करोड़ या लगभग \$60 बिलियन है, जिसमें से लगभग 25% पूंजी व्यय के लिए आवंटित किया जाता है।² भारत के पास बहुत बड़ा रक्षा औद्योगिक प्रतिष्ठान भी है, जो लंबे समय से रक्षा उत्पादन कर रहा है। इसमें रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन (डीआरडीओ) से जुड़ी 52 प्रयोगशालाएं, नौ रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (डीपीएसयू)³, आयुध निर्माणी बोर्ड के अंतर्गत आने वाले निम्न स्तरीय तकनीक वाले रक्षा उत्पादन से जुड़े 41 आयुध कारखाने शामिल हैं।⁴ इसके अलावा, भारत स्वतंत्रता के बाद से ही रक्षा उद्योग में आत्मनिर्भरता के अवसरों की खोज में है। पश्चिमी देशों और सोवियत रक्षा प्लेटफार्मों का लाइसेंस-प्राप्त उत्पादन 1950 के दशक में शुरू हुआ था: 1957 तक, भारत ने जेट इंजन का निर्माण शुरू कर दिया था, और 1960 के दशक तक, पश्चिमी व पूर्वी ब्लॉक के दस से अधिक देशों से प्राप्त तकनीकी सहायता के साथ इसने स्वदेशी रूप से डिजाइन किए गए लड़ाकू विमान, जेट ट्रेनर, सेल्फ-लोडिंग राइफल और फील्ड आर्टिलरी रेडार के निर्माण की शुरुआत कर दी थी।⁵

इन प्रत्यक्ष शुरुआती कार्यों के लाभों और स्पष्ट उद्देश्यों के बावजूद, भारत की अपनी सेना को सुसज्जित करने की क्षमता बहुत कम है। भारत पिछले पांच वर्षों (2014-2018) के दौरान विश्व में रक्षा उपकरणों का दूसरा सबसे बड़ा आयातक देश बना हुआ है, इससे आगे केवल सऊदी अरब है; यह चीन से लगभग दोगुना आयात करता है।⁶ यह अधिकांश प्रमुख रक्षा-उत्पादों के लिए विदेशी आपूर्तिकर्ताओं पर निर्भर है, जिनमें विशेष रूप से उच्च तकनीकी वाले: लड़ाकू, परिवहन और जासूसी विमान; युद्ध-पोत और लड़ाकू पनडुब्बियां; तोप और विमान-रोधक (एंटी-एयरक्राफ्ट) प्रणाली इत्यादि शामिल हैं। जबकि 1992 में 70% आत्मनिर्भरता का लक्ष्य निर्धारित किया गया था, लेकिन अनुमान है कि भारत 2011 तक केवल 38.5% ही आत्मनिर्भर बन सका है।⁷ इसके अतिरिक्त, इसके रक्षा उत्पादन की गुणवत्ता के संकेतक के रूप में, प्रतिद्वंद्वियों की तुलना में भारतीय निर्यात नगण्य है: जो चीन का लगभग तीन प्रतिशत है। हाल के वर्षों के दौरान निर्यात में एकमात्र महत्वपूर्ण सफलता मॉरीशस, श्रीलंका और अन्य अपेक्षित प्राप्तकर्ताओं के लिए अपतटीय गश्ती पोत (ओपीवी) का निर्माण है।⁸

भारत को रक्षा-तकनीक में आत्मनिर्भरता के अपने उद्देश्य को प्राप्त करने में क्या अवरोध उत्पन्न कर रहा है? इस चुनौती के बारे में कई वर्षों से निरंतर विचार-विमर्श किया जा रहा है, और यह सरकार द्वारा अधिकृत कई विशेषज्ञ समितियों की रिपोर्ट का विषय भी रहा है, जिनमें 1990 के दशक की एपीजे अब्दुल कलाम समिति, 2001 में अरुण सिंह के नेतृत्व में रक्षा प्रबंधन पर मंत्रिसमूह की टास्क फोर्स, 2005 में आत्म-निर्भरता और डीपीएसयू के पुनरुत्थान से जुड़ी केलकर समिति की रिपोर्ट, 2007 में रक्षा अभिग्रहण में सुधार पर सिसोदिया समिति की रिपोर्ट और 2012 में राष्ट्रीय सुरक्षा पर नरेश चंद्र समिति की रिपोर्ट प्रमुख रूप से शामिल हैं।⁹ अब्दुल कलाम समिति ने भारत के आयात-निर्यात अनुपात में सुधार की

सिफारिश की थी। मंत्रिसमूह की रिपोर्ट में उत्पादन पर रक्षामंत्री परिषद, निजी क्षेत्र की भागीदारी में बढ़ोतरी, रक्षा-निर्यात नीति और डीआरडीओ द्वारा "प्रमुख तकनीकों, जिनके बारे में विशेषज्ञता न तो देश के भीतर उपलब्ध है और न ही किसी वैकल्पिक स्रोत से खरीदी जा सकती है", पर ध्यान केंद्रित करने के माध्यम से बेहतर समन्वय की सिफारिश की गई है"।¹⁰ केलकर समिति की रिपोर्ट ने कई सिफारिशों की गई हैं, जिनमें अभिग्रहण के लिए दीर्घकालिक योजना, फ्रांसीसी महानिदेशक आयुध (डीजीए) की भाँति एक समर्पित अभिग्रहण एजेंसी की स्थापना, विदेशी आपूर्तिकर्ताओं द्वारा भारत में पुनः निवेश को अनिवार्य करने के लिए एक ऑफसेट नीति, निर्यात से जुड़ा एक विपणन संगठन, एक इकाई के तहत सभी आयुध कारखानों को शामिल करना और तकनीक प्राप्त करने के लिए डीपीएसयू द्वारा विदेशी निवेश शामिल है। उसके पश्चात, भारतीय रक्षा उत्पादन में निजी क्षेत्र की भूमिका बढ़ी है और ऑफसेट खंड प्रस्तावित किया गया है। सिसोदिया समिति ने गुणात्मक आवश्यकताओं को पूरा करने सहित अभिग्रहण प्रक्रिया में उद्योगों को शामिल करने की सिफारिश की है।

जबकि ये सभी सुप्रतिष्ठित सिफारिशें हैं, लेकिन वर्तमान में रक्षा उद्योग के स्वदेशीकरण में भारत के प्रयासों को सीमित करने वाला प्राथमिक तत्व नीतिगत अप्रत्याशितता है। यह परस्पर संबंधित दो

मुद्दे हैं। पहला मुद्दा अप्रत्याशित आवश्यकताएं हैं, जिनमें विशेष रूप से भविष्य के सुरक्षा परिदृश्यों हेतु दीर्घकालिक आवश्यकताएं शामिल हैं। इसे दूर करने हेतु भारतीय रक्षा उद्योग के लिए एक स्पष्ट रोडमैप की पहचान करना आवश्यक होगा जो बजटीय आधार पर, तकनीकी उपलब्धता, औद्योगिक क्षमता और निर्यात की संभावनाओं के साथ उपकरणों के लिए मात्रात्मक आवश्यकताओं को पूरा करता हो। दूसरा मुद्दा अप्रत्याशित व्यय है। इसके लिए निवेश, नवाचार और प्रतिस्पर्धी प्रयासों को प्रोत्साहित करने हेतु पर्याप्त पूंजीगत बजट और बहु-वर्षीय वित्तीय प्रतिबद्धताओं को सुनिश्चित करना आवश्यक होगा। इस इम्पैक्ट शोध पत्र में भारतीय रक्षा उद्योग के स्वदेशीकरण में आ रही कुछ समस्याओं पर प्रकाश डाला गया है, प्रमुख हितधारकों के दृष्टिकोण का विश्लेषण प्रदान किया गया है, और भारत के स्वदेशी रक्षा उद्योग क्षेत्र में तेजी लाने हेतु नीतिगत स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए व्यापक सिफारिशें प्रदान की गई हैं।

मुख्य परिवर्णी शब्द और शब्दावली

खरीद प्रक्रिया

● डीपीपी: रक्षा खरीद प्रक्रिया

○ आरएफआई: सूचना के लिए अनुरोध

- एसक्यूआर या क्यूआर: सेवाओं से जुड़ी गुणात्मक आवश्यकताएं
- डीपीपी: उन्नत प्रदर्शन पैरामीटर
- एओएन: आवश्यकता की स्वीकृति

○ आरएफपी: प्रस्ताव के लिए अनुरोध

- टीईसी: तकनीकी मूल्यांकन समिति
- एफईटी: फील्ड मूल्यांकन परीक्षण
- टीओसी: तकनीकी पर्यवेक्षण समिति

○ सीएनसी: अनुबंध वार्ता समिति

- सीएफए: सक्षम वित्तीय प्राधिकरण
- टीओटी: तकनीक का हस्तांतरण
- ए1: प्रतिस्पर्धी निविदा में निम्नतम-लागत वाला विक्रेता

भारतीय रक्षा उद्योग

सार्वजनिक क्षेत्र

- डीआरडीओ: रक्षा अनुसंधान एवं विकास संगठन
- डीपीएसयू: रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम
- ओएफबी: आयुध कारखाना बोर्ड

निजी क्षेत्र

- ओईएम: मूल उपकरण निर्माता

हाल ही में हुए विकास

- डीपीसी: रक्षा योजना समिति (2018 में बनाई गई)
- एसपी: रणनीतिक भागीदारी [मॉडल]
- टीपीसीआर: तकनीकी परिप्रेक्ष्य और क्षमता का रोड-मैप - (इन्टेग्रेटेड डिफेंस स्टाफ के मुख्यालय द्वारा निर्मित)

I. भारतीय रक्षा अभिग्रहण के समक्ष आने वाली समस्याएं

रक्षा अभिग्रहण में तीन क्षेत्र शामिल हैं: (1) अनुसंधान एवं विकास (आरएंडडी), (2) रक्षा उत्पादन, और (3) खरीद, चाहे विदेशी या घरेलू स्रोतों से। भारत में, इस प्रक्रिया के लिए विभिन्न हितधारकों से तकनीकी, वित्तीय, प्रबंधन और परिचालन विशेषज्ञता के संयोजन की आवश्यकता होगी। इन हितधारकों में शामिल हैं: (क) रक्षा उपकरणों के अंतिम उपयोगकर्ताओं के रूप में तीनों सैन्य सेवाएं (थल सेना, वायु सेना, नौसेना); (ख) रक्षा मंत्रालय; (ग) वित्त मंत्रालय; (घ) सार्वजनिक क्षेत्र के रक्षा उद्योग और वैज्ञानिक प्रतिष्ठान; (च) निजी क्षेत्र के रक्षा उद्योग और अनुसंधान प्रतिष्ठान; और (छ) अभिग्रहण के मामलों पर प्रमुख मध्यस्थ और निर्णयकर्ता के रूप में राजनीतिक नेतृत्व। कुल मिलाकर, रक्षा औद्योगिक प्रतिष्ठान कई बड़ी समस्याओं का सामना करते हैं:

रक्षा उद्योग की आर्थिक व्यवस्था कई कारणों से अर्थशास्त्र के सामान्य नियमों का पालन नहीं करती है। सबसे पहले, बड़े पैमाने की किफायतों अथवा मितव्ययताओं से लाभान्वित होने के लिए बड़ी पर्याप्त संख्या में आयुध सामग्री (पैदल सेना के लिए कुछ उपकरणों को छोड़कर) का निर्माण करना बहुत कठिन है और कुछ मामलों में तो असंभव है। प्रमुख निर्माण इकाईयों में दर्जनों, कभी-कभी सैकड़ों की संख्या में निर्माण होता है और हजारों में लगभग कभी नहीं हुआ है, हालांकि भारतीय सशस्त्र सेवाओं के बड़े आकार और आवश्यकताओं का अर्थ है कि बड़े पैमाने पर खरीद के लिए भारत को अधिकांश देशों की तुलना में बेहतर स्थिति में रखा जा सकता है। फिर भी, रक्षा उद्योग में प्रति इकाई निर्माण की लागत बहुत अधिक है, विशेष रूप से जब अनुसंधान एवं विकास को ध्यान में रखा जाता है। दूसरा, रक्षा क्षेत्र एक एकक्रेता बाजार (मोनोपॉली) है – यहाँ केवल एक ही क्रेता है: भारतीय सशस्त्र सेवाएं। जिसके परिणामस्वरूप बाजार में विरूपण उत्पन्न होता है? तीसरा, पहले दो विचारों के कारण, रक्षा क्षेत्र में अक्सर एकाधिकार होता है: अक्सर, किसी विशेष उत्पाद का केवल एक ही आपूर्तिकर्ता होता है। नए प्रतिस्पर्धियों को बहुत अधिक पूंजीगत लागतों, ध्यानपूर्वक संरक्षित बौद्धिक संपदा और खरीद प्रक्रिया की अनिश्चितता का सामना करना पड़ता है। जिससे खरीदार और विक्रेता दोनों की परिगणना में परिवर्तन होता है। पूर्व सोवियत संघ सहित कई देशों ने – दो या अधिक प्रतिद्वंद्वी निर्माण समूहों और उत्पादन व्यवसायों की स्थापना करके एकाधिकार की समस्या का समाधान करने के प्रयास किये हैं।¹¹ चौथा, रक्षा तकनीक, जबकि वे निजी कॉर्पोरेट संस्थाओं के स्वामित्व में होती हैं, फिर भी राष्ट्रीय सुरक्षा के आधार पर राष्ट्रीय सरकारों द्वारा अत्यधिक विनियमन के अधीन होती हैं। कॉर्पोरेट संस्थाओं की अपेक्षा सरकारें अक्सर निर्यात बाजारों की पहचान और उन पर नियंत्रण करती हैं। अन्य निहितार्थों में, इन कारकों का अर्थ है कि – अधिकांश क्षेत्रों के विपरीत जहां यह अपने बड़े घरेलू बाजार पर निर्भर हो सकता है – भारत को अपने भविष्य के रक्षा उद्योग के लिए संभावित विदेशी बाजारों पर ध्यानपूर्वक विचार करना पड़ सकता है, विशेष रूप से यदि यह इकाई लागत का प्रबंधन करना चाहता है। अंत में, निम्नस्तर की तकनीक वाले हथियार और उच्च-तकनीक वाली प्रणालियों के अर्थशास्त्र के बीच एक महत्वपूर्ण अंतर है। पर्याप्त डिजाइन और तकनीकी कौशल के अभाव में, स्वतंत्र रूप से विकसित करने की लागत मात्रा के आकार, सुस्पष्टता, लघुकरण और सामग्री; महंगी जाँच और विकास सुविधाएं; तथा निर्यात नियंत्रण बाद में उच्च हो सकती है।¹²

भारत (i) उच्च गुणवत्ता वाले उपकरणों के अभिग्रहण की (ii) कम लागत पर, (iii) कम समय-सीमा में आकांक्षा करता है, जबकि इन तीनों में से एक समय में केवल कोई दो ही संभव हैं। अभिग्रहण प्रक्रिया में इस त्रिधापाश का समाधान करने की तीन संभावनाएँ हैं। पहली कम कीमत पर उच्च गुणवत्ता वाले उपकरणों का अभिग्रहण करना होगा, लेकिन साथ ही यह भी पता होना चाहिए कि अभिग्रहण में कई वर्ष लग सकते हैं, और विशेष रूप से परिष्कृत प्रणालियों के लिए संभवतः दशक भी हो सकते हैं। इससे इन निर्माण प्रणालियों के अधिष्ठापन में बहुत देरी हो सकती है जिससे तत्काल रक्षा आवश्यकताएं पूरी करना कठिन हो जाता है और तकनीक-परिवर्तन की ज्ञात उच्च गति का अर्थ है कि जब तक उपकरण उपलब्ध होंगे, तब तक यह अप्रचलित हो चुके होंगे। दूसरा विकल्प अंतर्राष्ट्रीय बाजार दरों पर या उससे अधिक भुगतान करके अल्पकालीन सूचना पर उच्च गुणवत्ता वाले उपकरण प्राप्त करना है। यह विकल्प बजटीय महत्व और राजनीतिक धारणाओं के अधीन है। तीसरी संभावना यह है कि अल्पकालीन सूचना पर अपेक्षाकृत कम लागत पर व कम गुणवत्ता

वाले उपकरणों का अभिग्रहण किया जाए, हालांकि यह प्रतिस्पर्धियों, विशेष रूप से चीन जैसे देशों जो कहीं अधिक क्षमताओं से संपन्न हैं, की तुलना में तैयारियों के साथ समझौता कर सकता है। इसलिए लागत, गुणवत्ता या अभिग्रहण की शीघ्रता को त्याग करने के लिए महत्वपूर्ण निर्णय लेना आवश्यक होगा। यदि इन विचारों के अनुरूप स्पष्ट निर्णय नहीं लिए जाते हैं, तो घटिया गुणवत्ता वाले उपकरणों के लिए अधिक धनराशि व्यय करके भारत स्वयं को पूरी दुनिया में सबसे खराब स्थिति में पा सकता है। वास्तव में, भारत को अक्सर संघर्षों के बाद महंगी आकस्मिक खरीद करनी पड़ती है, जिससे किसी भी तरह का परिवर्तन उत्पन्न करने में अक्सर बहुत देर हो जाती है, इसके लिए चाहे आप 1962 के चीन-भारत सीमा संघर्ष की घटना या हाल ही में 2016 के 'सर्जिकल स्ट्राइक' या 2017 में डोकलाम गतिरोध की बात कर सकते हो।

हालाँकि भारत का रक्षा बजट ऐतिहासिक रूप से कम है, लेकिन फिर भी इसमें कटौती और अनिश्चितता की आशंका बनी हुई है। रक्षा बजट में सापेक्षिक गिरावट लोकतांत्रिक समाज में एक सामान्य समस्या है, और यह भारत के लिए कोई विचित्र बात नहीं है। सामाजिक सेवाओं या कई अन्य क्षेत्रों में सरकारी व्यय के विपरीत, रक्षा राष्ट्रीय सरकार का एकमात्र संरक्षण है। इसके कार्यों को निजी क्षेत्र द्वारा प्रतिकृत या प्रतिस्थापित नहीं किया जा सकता है। लेकिन शांतिकाल में, समग्र बजट में से रक्षा बजट में कटौती करना सबसे आसान है, ताकि राजकोषीय घाटे को कम किया जा सके या सामाजिक कल्याण व्यय के लिए अधिक से अधिक अवसरों का निर्माण किया जा सके। 2007 के बाद से, भारत का 2015 के बाद का रक्षा क्षेत्र में व्यय प्रतिशत के रूप में व्यय 1962 के चीन-भारत सीमा युद्ध के बाद से सबसे कम है।¹³ कुल रक्षा बजट में से अधिकतम भाग उपकरणों के लिए पूंजीगत व्यय की अपेक्षा राजस्व व्यय और पेंशन के लिए आवंटित किया जा रहा है, और यह प्रवृत्ति संभवतः सेना के विस्तार, प्रस्तावित पेंशन सुधारों और भविष्य के वेतन भुगतानों के साथ जारी रहेगी। भारत के लिए एक अतिरिक्त समस्या यह है कि सेवाओं के पूंजीगत व्यय के लिए वार्षिक वित्त पोषण की कमी है। प्रत्येक वर्ष, पूंजीगत बजट का एक बड़ा प्रतिशत जो अव्ययित हो जाता है, वित्त मंत्रालय को लौटा दिया जाता है, जिससे दीर्घकालिक निवेश और नवाचार के लिए निरुत्साह उत्पन्न होता है।

20 वीं सदी के रक्षा उत्पादन की तुलना में 21 वीं सदी का रक्षा उत्पादन विभिन्न देशों और क्षेत्रों में अधिक फैला हुआ है। सरकार की नीतियां अक्सर 20 वीं सदी की रक्षा उत्पादन प्रक्रियाओं के लिए तैयार की जाती हैं। इसका तात्पर्य एक ही स्थान पर असेंबली और कच्चे माल, प्रौद्योगिकी और उपकरण निर्माण के केंद्रीकरण से है। वास्तविकता यह है कि रक्षा उत्पादन तेजी से, विशेष रूप से नेटवर्क-केंद्रित संघर्ष के युग में, विभिन्न क्षेत्रों और देशों में फैलता जा रहा है। रक्षा उत्पादन का फैलाव भी इसके राजनीतिक महत्व को समाप्त कर रहा है, चाहे वह केंद्रित रोजगार का निर्माण हो या अंतिम असेंबली के आसपास का प्रचार हो। अनुमानतः, यदि किसी उपकरण का 70% भाग भारत में निर्मित होता है, लेकिन अंतिम असेंबली विदेशों में होती है, तब भी इसे 'मेक इन इंडिया' की सफलता माना जा सकता है। वास्तव में, कुछ निजी रक्षा विनिर्माण संघटित रूप से भारत में आये हैं, जिसके तहत भारत में कुछ प्रमुख रक्षा उपकरणों के लिए धातुकर्म उत्पादों और घटकों का उत्पादन किया है जबकि भारत इसका अभिग्रहण नहीं करता है। इसी तरह, कई भारतीय कंपनियां, जिनमें संचार और उड्डयानिकी कंपनियां भी शामिल हैं, पहले से ही विदेशी सेनाओं को उपकरण प्रदान कर रही हैं, लेकिन उन्हें भारतीय सशस्त्र सेवाओं को आपूर्ति करने के लिए मंजूरी नहीं दी गई है। इन नई वास्तविकताओं के तहत अधिक प्रशस्त तरीके से रक्षा संयुक्त उद्यम पर पुनः विचार करन और विभिन्न विनिर्माण मॉडलों से जुड़े लाभों का सावधानीपूर्वक मूल्यांकन करना आवश्यक है।

स्वदेशीकरण अंततः आत्मनिर्भरता: किसी देश की अपनी सुरक्षा जरूरतों को पूरा करने की क्षमता के बारे में है। लेकिन भारत में यह अक्सर आत्म-सामर्थ्य - विश्वास कि भारत बाहरी सहायता या साझेदारी के बिना अपनी सभी आवश्यकताओं को पूरा कर सकता है, को समीकृत करके होता है। यह स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है कि किसी भी देश ने बाहरी समर्थन के बिना अपने रक्षा उद्योगों का सफलतापूर्वक स्वदेशीकरण नहीं किया है: 1940 और 1960 के दशक के बीच, सोवियत संघ को जर्मन तकनीक से काफी लाभ हुआ था; सोवियत संघ से चीन को लाभ; इजराइल को फ्रांस से लाभ हुआ, और इसी तरह कई दशकों ने लाभ उठाये हैं।¹⁴ यहां तक कि भारत के सफल स्वदेशी कार्यक्रमों में भी बाहरी तकनीक, ज्ञान, सामग्री और उपकरणों से काफी लाभ हुआ है, इन कार्यक्रमों में मूल एचएफ -

24 मिराज़ लड़ाकू विमान, जिसमें जर्मन डिजाइनरों ने काम किया था, से हल्के लड़ाकू विमान (तेजस), जिसमें यू.एस.-निर्मित जेट इंजन का प्रयोग किया गया है, शामिल हैं। कम से कम विदेशी इनपुट से तकनीकी विकास में काफी तेजी आती है, और कई प्रस्तावित स्वदेशी परियोजनाओं को इसकी जरूरत है।

प्रौद्योगिकीय अभिगम को अधिकतम करने के लिए तैयार की गई नीतियों के तहत तकनीकी समामेलन को अधिकतम करने के लिए नई नीतियों का निर्माण करना पड़ सकता है। दशकों से, और विशेष रूप से भारत के 1998 के परमाणु परीक्षणों के बाद से, भारत रक्षा प्रौद्योगिकीय अस्वीकृतियों के बंधन से छुटकारा पाने का प्रयास कर रहा है। आज, उन उद्देश्यों को बड़े पैमाने पर हासिल किया जा चुका है, और भारत को रूस, संयुक्त राज्य अमेरिका, फ्रांस और इजरायल की सबसे उन्नत प्रौद्योगिकियों का उपयोग करने के लिए संभवतः अन्य प्रदाताओं के साथ विशिष्ट स्थान प्रदान किया गया है। संयुक्त राज्य अमेरिका ने हाल ही में कई संधि सहयोगों (रणनीतिक व्यापार प्राधिकृति -1) के साथ भारत को निर्यात नियंत्रण की स्थिति उन्नत कर दी है, यहां तक कि भारत रूस से एस -400 एंटी एयरक्राफ्ट मिसाइल सिस्टम प्राप्त करने के लिए तैयार है। लेकिन भारतीय रक्षा प्रतिष्ठान को अब प्रौद्योगिकीय पहुँच से काफी ऊपर सोचने के लिए कई परिवर्तन करने होंगे। तकनीक के समामेलन को सुनिश्चित करने के लिए, भारत को भारतीय रक्षा क्षेत्र में निजी निवेश के लिए आकर्षक प्रोत्साहन प्रदान करना होगा, अभिग्रहण प्रक्रिया में स्थिरता और पारदर्शिता का स्तर सुनिश्चित करना होगा और उस तकनीक की सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए उपाय करने होंगे। इसके अतिरिक्त, भारत को कई प्लेटफॉर्म के छोटे-छोटे भागों के अभिग्रहण पर पुनर्विचार करना होगा, जो एक प्रसारित होने वाले संघर्ष के माहौल में एक साथ काम करने में सक्षम नहीं हो सकते। इस प्रकार, विविधीकरण की एक नीति - जिसने आज तक समृद्ध राजनीतिक लाभांश का भुगतान किया है - को बनाए रखना कठिन हो सकता है। 5वीं पीढ़ी के लड़ाकू विमान एक तरह के कंप्यूटर है, जो प्रमुख एंटी-एयरक्राफ्ट सिस्टम भी हैं, और वे दो कंप्यूटर सुसंगत नहीं हो सकते हैं। अंत में, आधुनिकीकरण के प्रयोजनों (जो कि अल्पकालिक होगा और आयात की आवश्यकता हो सकती है) और स्वदेशीकरण उद्देश्यों (जो कि दीर्घकालिक होगा, विशेषरूप से जब प्रौद्योगिकी के हस्तांतरण की आवश्यकता होती है) के बीच व्यापार हमेशा चलता रहा।

II. हितधारकों का आकलन करना

जिस तरह भारत की रक्षा खरीद के सामने चुनौतियां जटिल और विरोधाभासी हैं, इन समस्याओं को दूर करने के लिए कोई आसान उपाय नहीं हैं। वास्तव में, कोई भी संगठन या संस्था भारतीय रक्षा उद्योग की वर्तमान अवस्था के लिए एकमात्र तौर पर जिम्मेदारी नहीं लेती है। प्रत्येक प्रमुख हितधारक को आवश्यक समायोजन करना होगा।

सार्वजनिक रक्षा क्षेत्र: भारत ने आज तक असामान्य रूप से शक्तिशाली सार्वजनिक रक्षा क्षेत्र के साथ काम किया है। इसके कुछ महत्वपूर्ण कारणों में से एक है: उद्योग अधिनियम 1951 के तहत अनिवार्य लाइसेंस की आवश्यकता ने राज्य का एकाधिकार स्थापित किया था। विदेशी मुद्रा की कमी और राजनीतिक परिस्थितियों ने तकनीकी समामेलन की अपेक्षा लाइसेंस उत्पादन पर ध्यान केंद्रित किया। इन शुरुआती वर्षों में केंद्रीयकरण की दिशा में उठाये गये अन्य कदम सहायनीय हैं, लेकिन वर्तमान में कम प्रयोज्य हैं: 1948 में, रक्षा मंत्रालय के तहत आयुध कारखानों को रखा गया था, 1958 में डीआरडीओ की स्थापना की गई थी, और 1962 में रक्षा उत्पादन विभाग स्थापित किया गया था। रक्षा खरीद प्रक्रिया, 1992 में शुरू हुई, जिसने डीआरडीओ को पहले प्रतिबंध करने का अधिकार दिया, और डीआरडीओ का प्रमुख अक्सर रक्षा मंत्रालय के वैज्ञानिक सलाहकार का प्रतिबंध कर देता था, जिससे हितों का एक अंतर्निहित संघर्ष पैदा होता है। डीआरडीओ के नेताओं ने स्वीकार किया है कि परियोजनाओं को सुरक्षित करने के प्रयास होतु, अयथार्थवादी समय-सीमा और संभवतः कम बजट प्रदान किए गए थे। केवल 2001 के बाद से ही रक्षा क्षेत्र में निजी क्षेत्र की भागीदारी को प्रोत्साहित किया जाने लगा है। 2001 के दौरान रक्षा में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश को 26% और 2014 में इसे बढ़ाकर 49% किया गया है, जो सही दिशा में लिया गया एक सही निर्णय है, लेकिन विदेशी निवेश को प्रोत्साहित करने के लिए अभी भी पर्याप्त नहीं है।

आज भी, डीपीपी विभिन्न क्षेत्रों में सार्वजनिक क्षेत्र की संस्थाओं को प्राथमिकता देता है, जिससे असमान अवसरों का माहौल सुनिश्चित होता है। यह डीपीएसयू और आयुध कारखानों के मिश्रित प्रदर्शन के बावजूद है। कुछ जो अच्छी तरह से काम कर रहे हैं, उन्हें और बढ़ावा दिया जा सकता है, जबकि एक दूसरी श्रेणी निजी क्षेत्र के साथ घरेलू और विदेशी दोनों क्षेत्रों के संयुक्त उपक्रमों से लाभान्वित हो सकती है। वास्तव में, डीपीएसयू और विदेशी संस्थाओं के बीच बड़ी संख्या में समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किए गए हैं।¹⁵ एक तीसरी श्रेणी में अधिक व्यापक परिवर्तन की आवश्यकता होगी, हालांकि इसका यूनियनों द्वारा विरोध किया जाएगा। मौजूदा सार्वजनिक क्षेत्र को और अधिक प्रतिस्पर्धी बनाने के अलावा, वैकल्पिक निजी क्षेत्र की आपूर्ति श्रृंखलाओं को प्रोत्साहित करना और भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन (इसरो) के समान सहयोग को प्रोत्साहित करना – जो प्राधिकरण, स्वायत्तता और तकनीकी नियंत्रण को बनाए रखता है, लेकिन निजी क्षेत्र से महत्वपूर्ण उपकरणों को प्राप्त करने पर विचार किया जा सकता है।

सशस्त्र सेवाएँ: कुछ उल्लेखनीय अपवादों के साथ, विशेष रूप से नौसेना में, थल-सेना के पास बजटीय, डिजाइन और कलात्मक आवश्यकताओं की पर्याप्त विशेषज्ञता का अभाव है।¹⁶ सेवाओं से तकनीकी प्रबंधकों के साथ एक अभिग्रहण खण्ड के निर्माण ने कुछ हद तक इसे समाप्त करने में मदद की है। इंटीग्रेटेड डिफेंस स्टाफ (आईडीएस) ने सैन्य निविष्टियां और विशेषज्ञता प्रदान करना शुरू किया है, लेकिन इसने अतिरिक्तता, जवाबदेही और निगरानी की कमी और विलंब को भी उजागर किया है। भारत उस स्थिति में भी असामान्य है जिसमें वरिष्ठ सैन्य नेतृत्व में कर्मचारियों और परिचालन कार्यों को अलग नहीं किया जाता है; अधिकांश अन्य प्रमुख सेनाओं में, वर्दीधारी स्टाफ अधिकारी सैन्य कमांडरों और नागरिक नेतृत्व की परिचालन आवश्यकताओं के बीच मध्यस्थता कर सकते हैं। इसके अलावा, भारतीय आरएंडडी के लिए वर्तमान में कुछ माध्यम – विशेष रूप से लघु व मध्यम उद्यमों द्वारा संचालित – हैं ताकि सेवाओं के साथ एक प्रारंभिक चरण में और विपरीततया इंटरफ़ेस द्वारा संबंध स्थापित किया जा सके। कई अन्य देशों के विपरीत, वर्तमान में सेवाओं (उपभोक्ताओं के रूप में) और औद्योगिक, अनुसंधान और तकनीकी समुदाय (प्रदाताओं के रूप में) के बीच संबंध सहयोगी भागीदारों की अपेक्षा खरीदारों और विक्रेताओं की भाँति है।

इसके साथ ही, सशस्त्र सेवाओं से संभव निविष्टियां और मूल्यांकन सुनिश्चित करने की चुनौतियां बनी हुई हैं। सेवाओं द्वारा प्रदान की जाने वाली गुणात्मक आवश्यकताओं (क्यूआर) ने अक्सर अयथार्थवादी तकनीकी विशिष्टताओं को प्रदान किया है, जो अक्सर मोल-भाव रणनीति का एक भाग होता और अभिग्रहण में लंबे विलंब का एक तथ्य भी है। लागत, गुणवत्ता और समय के त्रिधापाश को पर्याप्त रूप से संबोधित नहीं किया गया है, और इसका अर्थ रक्षा खरीद प्रक्रिया के प्रारंभिक चरण की लागतों में दलाली भी शामिल है। तथ्य यह है कि खरीद में समय लगता है – और क्यूआर को कभी-कभी पूर्वव्यापी रूप से लागू किया जाता है – जिससे और विलंब होता है। इसलिए, जब उनकी गुणात्मक आवश्यकताओं को स्पष्ट करते हुए सशस्त्र सेवाओं को संपूर्ण अभिग्रहण प्रक्रिया और लागत व समय-सीमा से जुड़े कारकों के रूप में एकीकृत किया जाना चाहिए।

रक्षा मंत्रालय: भारत में भारतीय रक्षा लेखा सेवा (आईडीएस) द्वारा लेखापरीक्षण और लेखांकन जैसे कुछ क्षेत्रों के अलावा, किसी भी विशेषज्ञताप्राप्त रक्षा नौकरशाही का नहीं होना एक असामान्य बात है। एक अभिग्रहण खंड के अलावा, संयुक्त सचिव के नेतृत्व में एक बहुत छोटी रक्षा नीति इकाई भी है, जो सभी अंतर्राष्ट्रीय सहयोग की देखरेख करती है। इसके विपरीत, रक्षा अभिग्रहण संयुक्त राज्य अमेरिका में रक्षा सचिव के कार्यालय, फ्रांसीसी महानिदेशक आयुध (डीजीए) और चीन में राष्ट्रीय रक्षा के लिए विज्ञान, प्रौद्योगिकी और उद्योग प्रशासन (एसएसटीआईएनडी) द्वारा किया जाता है।

प्रशासनिक चुनौतियों के अतिरिक्त, रक्षा मंत्रालय भी नीतिगत बाधाओं का सामना करता है। जबकि विदेशी निर्माताओं द्वारा भारत में पुनः निवेश सुनिश्चित करने के लिए एक ऑफसेट नीति स्थापित की गई थी, लेकिन वे प्रौद्योगिकी हस्तांतरण को प्रोत्साहित करने में विफल रहे हैं। विदेशी कंपनियों – अक्सर प्रौद्योगिकी को समाहित करने की भारतीय उद्योग की क्षमता में कमी को दोष देती हैं – अनिच्छा से मूलभूत दायित्व को पूरा करने के लिए ऑफसेट दृष्टिकोण अपनाती हैं, जिसके परिणामस्वरूप भारत में अक्सर लाइसेंस प्राप्त उत्पादन मामूली मूल्य-वर्धन के साथ होता है। इसी तरह की चुनौतियों के साथ-साथ अनिश्चितता और

अस्पष्टता के कारणों से, सामरिक भागीदारी (एसपी) मॉडल को बदल दिया गया, जिसका उद्देश्य विदेशी निवेश आकर्षित करके रक्षा-क्षेत्र में 'मेक इन इंडिया' को बढ़ावा देना था। इसके अतिरिक्त, रक्षा मंत्रालय के कुछ प्रासंगिक औद्योगिक मंत्रालयों – वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय, सूक्ष्म, लघु व मध्यम उद्यम मंत्रालय, और भारी उद्योग एवं लोक उद्यम मंत्रालय –के साथ ही उच्च शिक्षा क्षेत्र के साथ समन्वय स्थापित करने के कुछ विकल्प हैं। इन सभी के बाद, यह महत्वपूर्ण है कि भारत सरकार सरकारी नौकरशाही के भीतर सेवाओं को और अधिक एकीकृत करे और विशेषज्ञता को बढ़ाने के लिए रक्षा मंत्रालय में नौकरशाहों के दीर्घकालिक कार्यकाल को प्रोत्साहित करे।

वित्त मंत्रालय और बजट निर्धारण: रक्षा बजट 1950-1951 में समग्र संघीय बजट के 30% अनुपात से कम होकर, 1962 में चीन-भारत सीमा युद्ध तक 15% हो गया था और आज भी इसके अनुपात में कमी हो रही है: 2018 में पेंशन को हटाकर यह 11.6% रह गया है, जो संघीय सब्सिडी (10.8%) की तुलना में थोड़ा ही अधिक है।¹⁷ कुल रक्षा बजट में से, लगभग तीन-चौथाई राजस्व व्यय और पेंशन में व्यय होता है, जिससे केवल कर्मियों की संख्या में कमी होगी। (इसके विपरीत, चीन की पीपुल्स लिबरेशन आर्मी अपने वर्तमान आधुनिकीकरण के प्रयासों के तहत सशस्त्र बलों की संख्या को काफी कम कर रही है।) इसके अतिरिक्त, अनुसंधान एवं विकास का व्यय इनकी अपेक्षा बहुत कम है: अन्य क्षेत्रों के विपरीत जहां निजी क्षेत्र अनुसंधान एवं विकास में निवेश करने के लिए तैयार हो सकता है, तो वहीं रक्षा में सरकार को अधिक बोझ (लगभग 25-50% अन्य देशों के अनुभवों के आधार पर) विफलता के जोखिम की भरपाई करने के लिए वहन करना होगा। अन्य मध्यम शक्तियों के विपरीत, भारत अपने रक्षा बजट को समायोजित करने के लिए रक्षा निर्यात का उपयोग नहीं करता है। रूस, फ्रांस, यूनाइटेड किंगडम और इजरायल जैसे देशों में, रक्षा निर्यात उनके कुल रक्षा बजट के लगभग 20-40% भाग को समायोजित करने में मदद करता है।

कुल रक्षा बजट, और राजस्व, पेंशन एवं पूंजीगत व्यय के बीच इसके आवंटन को संबोधित करने के साथ ही वित्त मंत्रालय की ओर से अनिश्चितता भी एक महत्वपूर्ण चुनौती बनी हुई है। प्रत्येक वर्ष, अव्ययित पूंजी वित्त मंत्रालय को वापस भेज दी जाती है, और रक्षा मंत्रियों के सार्वजनिक समर्थन के बावजूद अव्ययित या सैन्य आधुनिकीकरण निधि के लिए आवंटन की संभावना का विरोध किया गया है। प्रश्न, इन निधियों को कैसे एकत्रित किया जाएगा, और उसका प्रयोग कैसे किया जाएगा, उस चर्चा को जटिल बना देते हैं। फिर भी, रक्षा मंत्रालय के पूंजीगत व्यय के लिए अनुमानित बजट निर्धारण और व्यय करने के लिए एक तंत्र की स्थापना सुनिश्चित करना सबसे महत्वपूर्ण है। दीर्घकालिक निवेश और आरएंडडी के लिए आश्वासित व्यय बहुत आवश्यक है।

राजनीतिक नेतृत्व और प्रक्रिया: राजनीतिक नेतृत्व परंपरागत रूप से दो कमियों से जूझता रहा है। पहला रक्षा अभिग्रहण के विभिन्न पहलुओं में पर्याप्त विशेषज्ञता की कमी है जो मध्यस्थ की भूमिका निभाने के लिए आवश्यक होती है। दूसरा भ्रष्टाचार की धारणा के कारण निर्णय लेने की अनिच्छा है, जिसके परिणामस्वरूप अत्यधिक विलम्ब होता है। 1979 में शुरूआत होने के बाद से भ्रष्टाचार के विवादों – वास्तविक और कथित – दोनों ने भारत की रक्षा अभिग्रहण प्रक्रिया को क्षति पहुँचाई है। समयसीमा के बारे में अनिश्चितता ने भी रक्षा क्षेत्र में निवेश के प्रति घरेलू और विदेशी दोनों संस्थाओं को निरुत्साहित किया है। शीर्ष से निचले क्रम तक परिवर्तनों की अगुआई राजनीतिक नेतृत्व को करनी होगी, विशेष रूप से: (क) वित्त पोषण और अभिग्रहण में स्थिरता सुनिश्चित करना में, (ख) दीर्घकालिक अवधि में परिभाषित आवश्यकताओं को सुनिश्चित करने में, और (ग) आवश्यकताओं के साथ बजट को निर्धारित करने में। इस प्रक्रिया को एक रक्षा औद्योगिक नियोजन दस्तावेज़ या ऐसे ही किसी अन्य तंत्र के रूप में स्थापित किया जा सकता है। वर्तमान में, नियोजन दस्तावेज़ मौजूद हैं, लेकिन पर्याप्त रूप से रणनीतिक, एकीकृत या संस्थागत नहीं हैं। इनमें दीर्घकालिक एकीकृत परिप्रेक्ष्य योजना (एलटीआईपीपी), पंचवर्षीय योजनाएं (एफवाईपी) और वार्षिक अभिग्रहण योजनाएं (एएपी) शामिल हैं। यह दस्तावेज़ स्वदेशीकरण की दीर्घकालिक प्रक्रिया को संबोधित करने के लिए बहुत कम अवधि वाले हैं, या सेवाओं से "इच्छा

सूचियों का एक समानुक्रमण" बन जाते हैं।¹⁸ कुल मिलाकर, राजनीतिक नेताओं की ओर से अधिक सूचना और खरीद प्रक्रिया में अधिक पारदर्शिता राष्ट्रीय सुरक्षा के महत्वपूर्ण मामलों पर उचित समय में निर्णय लेने के लिए महत्वपूर्ण भूमिका निभायेगी।

एकविडंबना यह भी है कि राजनीतिक हस्तक्षेप की प्रचारित धारणा के कारण, भारत में रक्षा खरीद प्रक्रिया असामान्य रूप से कठिन है, इसी प्रक्रिया का उपयोग जटिलता के विभिन्न स्तरों के साथ विभिन्न प्रकार की प्रणालियों की खरीद के लिए किया जाता है। यह प्रक्रिया विसरित जवाबदेही के साथ बहुस्तरीय भी है, जो सुधारों को कठिन बना देती है। 2016 की रक्षा खरीद प्रक्रिया (डीपीपी) में वर्णित मानक प्रक्रिया सूचना के अनुरोध के साथ (आरएफआई) शुरू होती है, जो क्षमताओं और मांगी गई मात्रा, समय सीमा, सेवाओं की गुणात्मक आवश्यकताओं को अंतिम रूप देने, और अनिवार्यता की स्वीकृति (एओएन) के निर्गमन को दर्शाता है। प्रस्ताव के अनुरोध के बाद, दूसरे चरण की शुरुआत प्रस्तावों के लिए एक विस्तृत अनुरोध (आरएफपी) जारी करके होती है। प्रतिस्पर्धी बोलियां एक तकनीकी मूल्यांकन समिति (टीईसी) के पास भेजी जाती हैं और तकनीकी निरीक्षण समिति (टीओसी) के तहत फील्ड परीक्षण और कर्मचारियों के मूल्यांकन से गुजरती हैं। अभिग्रहण प्रक्रिया परंपरागत रूप से रक्षामंत्री की अध्यक्षता में रक्षा अधिग्रहण परिषद द्वारा की जाती है, और प्रमुख व्यय के लिए सुरक्षा समिति की कैबिनेट से मंजूरी आवश्यक होती है।¹⁹

संपूर्ण प्रक्रिया का अर्थ व्यक्तिपरकता को कम करना है, जिसका अर्थ प्रायः न्यूनतम लागत प्रणाली का चयन करना है जो निर्दिष्ट आवश्यकताओं को पूरा करती है (या 'L1')। हालांकि एक उन्नत प्रदर्शन मापदण्ड (ईपीपी) प्रक्रिया के माध्यम से ए1 को कमजोर करने के कई प्रयास किये गये हैं – यह प्रक्रिया बोलियों को एक क्रेडिट स्कोर देता है जो मूल्यांकन के दौरान उनकी अतिरिक्त क्षमताओं को सफलतापूर्वक प्रदर्शित करता है – यह पूरी तरह से लागू नहीं किया गया है। इस प्रकार, तकनीकी कारकों पर मोल-भाव के चरण में ठीक उसी तरह पर्याप्त रूप से ध्यान नहीं दिया जाता है, जिस तरह गुणात्मक आवश्यकताओं को स्पष्ट करने वाली प्रारंभिक प्रक्रिया में लागत पर पर्याप्त रूप से विचार नहीं किया जाता है। विडंबना यह है कि इस तरह की कठोरता के बावजूद, प्रक्रिया अभी भी पूरी तरह से उद्देश्यपूर्ण नहीं है: निस्संदेह, व्यक्तिपरकता को विभिन्न चरणों में अंतःक्षिप्त किया जा सकता है, जैसे (i) गुणात्मक आवश्यकताओं में मामूली परिवर्तन जो कुछ संभावित बोलियों को अयोग्य ठहरा सकते हैं, (ii) क्षेत्र परीक्षण और मूल्यांकन के दौरान, और (iii) अनुबंध मोल-भाव वार्ता के दौरान जिसमें निर्देशित मूल्य का निर्धारण करना भी शामिल है।²⁰

III. अनुशासन

भारत की रक्षा अभिग्रहण प्रक्रिया के समक्ष आने वाली कई समकालिक समस्याओं का कोई आसान समाधान नहीं है, विशेष रूप से कई हितधारकों के विविध उद्देश्यों को देखते हुए। इसकी अपेक्षा, इसके लिए कई चरणों की आवश्यकता होगी, जो अनिवार्य रूप से कुछ इच्छुक पार्टियों के लिए अहितकारी होगा। लेकिन यदि यह कठिन विकल्प नहीं अपनाये जाते हैं, तो भारत रक्षा उद्योग में आत्मनिर्भरता की अपनी खोज में विफल रहेगा। यह स्वदेशी परियोजनाओं में संस्थापक के लिए जारी रहेगा, यह अपनी सुरक्षा आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आवश्यक उपकरणों का अभिग्रहण नहीं करेगा, और इसे महंगी आकस्मिक खरीद करने के लिए विवश होना पड़ेगा। भारत की रक्षा अभिग्रहण प्रक्रिया के समक्ष आने वाली विभिन्न समस्याओं और विभिन्न हितधारकों द्वारा स्थापित किये गये अवरोधों की पहचान करना, भारत को सही मायने में स्वदेशीकरण के मार्ग पर स्थापित करने की दिशा में पहला कदम है।

अंततः, नीतिगत स्थिरता और पूर्वानुमेयता – विशेषकर जब आवश्यकताओं और वित्तीय परिचयों की पहचान करना आवश्यक होता है – का सर्वाधिक महत्व है। इस प्रकार प्रमुख सिफारिशें निम्नलिखित हैं:

- **पूर्वनिर्धारित आवश्यकताएँ:** सशस्त्र सेवाओं को अपने कम, मध्यम और दीर्घकालिक उपकरणों के लिए दीर्घकालिक मात्रात्मक आवश्यकताओं को स्पष्ट करने की प्राथमिक जिम्मेदारी लेनी चाहिए जिसमें तकनीकी गुणवत्ता, लागत (उपयोग-काल और प्रणाली लागत सहित), भारत की औद्योगिक क्षमताओं और निर्यात की संभावनाओं को ध्यान में रखना शामिल है। यह सुसंगत और यथार्थवादी प्रक्रिया – चाहे इसका परिणाम मौजूदा योजनाओं को प्रभावित करने वाला एक रक्षा औद्योगिक नियोजन दस्तावेज़ में हो या न हो, – की आईडीएस द्वारा अगुआई की जा सकती है, लेकिन रक्षा मंत्रालय, रक्षा योजना समिति और सुरक्षा से जुड़ी कैबिनेट समिति के समर्थन और अनुमोदन की आवश्यकता होगी। इनके अलावा, यह प्रक्रिया – जिसमें कम से कम एक वर्ष लगेगा और तकनीकी से जुड़े परिवर्तन (प्रत्येक 4-5 वर्ष) की गति को देखते हुए समय-समय पर ध्यान दिया जाना चाहिए – होनी चाहिए:
 - प्रौद्योगिकी के हस्तांतरण के लिए प्राथमिकता वाले क्षेत्रों की पहचान करें, और विदेशी ओईएम से सार्वजनिक और निजी भारतीय संस्थाओं को प्रौद्योगिकी के हस्तांतरण का आकलन करने के तरीके ढूंढें।
 - कम-, मध्यम- और दीर्घकालिक तौर पर विशिष्ट प्रणालियों की खरीद के लिए बजटीय अनुमानों का निर्धारण करें।
 - प्रौद्योगिकी की लागतों के वस्तुनिष्ठ आकलन को सुनिश्चित करने के लिए मूल्य अनुक्रमण प्रौद्योगिकी के लिए एक पद्धति बनाएं।
 - भारतीय आरएंडडी केंद्रों और उद्योग (सार्वजनिक और निजी दोनों) के साथ परामर्श के बाद स्वदेशीकरण के लिए यथार्थवादी समय सीमा बनाएं।
 - विशिष्ट आयुध श्रेणियों के लिए संभावित निर्यात बाजारों की पहचान करना।

इसके अतिरिक्त, भारत के रक्षा सार्वजनिक क्षेत्र को अधिक प्रतिस्पर्धी बनाने के लिए, रक्षा मंत्रालय को चाहिए:

- डीपीपी में ऐसे परिवर्तन सुनिश्चित करें कि अभिग्रहण प्रक्रिया सार्वजनिक बनाम निजी क्षेत्र के विकल्पों पर तटस्थ बनी रहे, और केवल भारतीय बनाम विदेशी विनिर्माण के लिए संवेदनशील हो। भारतीय सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के बीच समान स्तरीय प्रतिस्पर्धा बढ़ने से स्वदेशीकरण की प्रक्रिया को गति मिलेगी।

- **पूर्वनिर्धारित व्यय:** यह देखते हुए कि समय और गुणवत्ता को प्राथमिकता देने का अर्थ लागत पर समझौता करना होगा, भारत के पास बहुत कम विकल्प होंगे लेकिन यदि अंतरराष्ट्रीय बाजार की कीमतों पर या उससे ऊपर रक्षा प्रौद्योगिकी की खरीद प्रौद्योगिकी हस्तांतरण सुनिश्चित करता है, तो रक्षा उद्योग में आत्मनिर्भरता प्राप्त करने के दीर्घकालिक उद्देश्य निर्धारित करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, बजट आवंटन में निरंतरता और विनियामक नीतियों में मामूली परिवर्तन भारतीय रक्षा उद्योग में निजी क्षेत्र के निवेशकों के लिए अधिक प्रोत्साहन उत्पन्न करेंगे। यह, बदले में, प्रतिस्पर्धा को बढ़ाने, लागत को कम करने, और नवाचार के प्रेरण में मदद करेगा।
 - राजनीतिक नेतृत्व को वित्त मंत्रालय के साथ मिलकर काम करना चाहिए ताकि आवश्यकताओं के अनुरूप आरएंडडी सहित, पूंजीगत व्यय के उचित आवंटन के लिए पर्याप्त रक्षा बजट सुनिश्चित किया जा सके।
 - रक्षा और वित्त मंत्रालयों, राजनीतिक नेतृत्व की मध्यस्थता के साथ, रक्षा खरीद के लिए बहु-वार्षिक व्यय हेतु एक स्थायी लेकिन लचीला तंत्र, स्थापित करना होगा, फिर चाहे यह अव्यपगत निधि हो या बहु-वार्षिक बजट हो।
 - मौजूदा नीतियों पर – निवेश सीमा से लेकर ऑफसेट तक – आरएंडडी सहित, रक्षा में निजी क्षेत्र के दीर्घकालिक निवेश के लिए बेहतर प्रोत्साहन का निर्माण करने के लिए पुनर्विचार करना आवश्यक हो सकता है।

संदर्भ सूची

- 1 आयुध निर्यात को क्षेत्रीय प्रभाव के कारक हेतु "एशिया पावर इंडेक्स," लोवी इंस्टीट्यूट, 2018 देखें।
https://power.lowyinstitute.org/downloads/LowyInstitute_AsiaPowerIndex_2018-Summary_Report.pdf
जबकि भारत ने भूटान और मॉरीशस को, और कुछ सीमा तक श्रीलंका, नेपाल, मालदीव, और सेशेल्स को काफी सैन्य सहायता प्रदान की है,
कई पड़ोसी चीनी हथियारों के सबसे बड़े प्राप्तकर्ता हैं, जिनमें विशेष रूप से पाकिस्तान के अलावा बांग्लादेश और म्यांमार भी शामिल हैं।
- 2 वित्त मंत्रालय, केंद्रीय बजट 2019-2020 खंड II, (नई दिल्ली: भारत सरकार, 2019)।
- 3 हिंदुस्तान एयरोनॉटिक्स लिमिटेड (एचएएल), भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड (बीईएल), भारत डायनेमिक्स लिमिटेड (बीडीएल), भारत अर्थ मूवर्स लिमिटेड (बीईएमएल), मिश्रा धातू निगम लिमिटेड (मिधानी), मझगांव डॉक्स लिमिटेड (एमडीएल), गार्डन रीच शिपबिल्डर्स एंड इंजीनियर्स (जीआरएसई), गोवा शिपयार्ड लिमिटेड (जीएसएल), हिंदुस्तान शिपयार्ड लिमिटेड (एचएसएल)।
- 4 दिनेश कुमार, "डिफेंस पीएसयू, ऑर्डनेंस फैक्ट्रीज़ आर इन डायर नीड ऑफ ओवरहाल," दी संडे गार्जियन, 8 दिसंबर 2018; "सार्वजनिक क्षेत्र के रक्षा उपक्रम," रक्षा उत्पादन विभाग, रक्षा मंत्रालय, 26 अप्रैल 2019,
<https://ddpm.gov.in/defence-public-sector-undertakings>
- 5 अनिल चोपड़ा, "इंडियाज़ फाइटर इंजन ड्रीम," दक्षिण एशिया रक्षा और सामरिक समीक्षा, खंड-11, संख्या 2, 2017, 48; सुशांत सिंह, "इन फेक्ट: 49 ईयर्स बिफोर तेजस, इंडिया हैड इट्स आउन फाइटर-मिराज़," दी इंडियन एक्सप्रेस, 8 जुलाई 2016।
- 6 सिपरी आर्म्स ट्रांसफर डेटाबेस, स्टॉकहोम इंटरनेशनल पीस रिसर्च इंस्टीट्यूट (सिपरी), 11 मार्च 2019,
<https://sipri.org/databases/armstransfers>; सिपरी विभिन्न देशों द्वारा विभिन्न मुद्राओं में और विभिन्न समयावधियों के दौरान आयुध स्थानांतरण की मात्रा को मापने के लिए ट्रेड इंडिकेटर वैल्यू (टीआईवी) नामक एक गणना इकाई का उपयोग करता है।
- 7 लक्ष्मण कुमार बेहरा, इंडियन डिफेंस इंडस्ट्री: इश्यूज ऑफ सेल्फ-रिलायंस, आईडीएसए मोनोग्राफ सीरीज, संख्या 21, जुलाई 2013, 51।
- 8 सिपरी आर्म्स ट्रांसफर डेटाबेस
- 9 कई रिपोर्टों का विवर्गीकरण नहीं किया गया है। देखें: मंत्रिसमूह, "राष्ट्रीय सुरक्षा प्रणाली में सुधार", फरवरी 2001; रक्षा मंत्रालय, "केलकर समिति द्वारा रक्षा अभिग्रहण पर रिपोर्ट की प्रस्तुती," प्रेस सूचना ब्यूरो, 5 अप्रैल 2005,
<http://pib.nic.in/newsite/erelcontent.aspx?relid=8386>
- 10 मंत्रिसमूह, "राष्ट्रीय सुरक्षा प्रणाली में सुधार" 111
- 11 उदाहरण: लडाकू विमान के लिए सुखोई और मिगोयान (मिग), परिवहन विमान के लिए एंटोनोव और इल्युशिन, हेलीकॉप्टर के लिए मिल और कामोव और इसी तरह अन्य भी।
- 12 एंड्रिया गिल्ली और माउरो गिल्ली, "व्हाई चाइना हैज़ नॉट कॉट अप येट: मिलिट्री-टेक्नोलॉजिकल सुपीरियरिटी एंड द लिमिट्स ऑफ इमिग्रेशन, रिवर्स इंजीनियरिंग एंड साइबर एस्प्रायनेज," इंटरनेशनल सिक््योरिटी, वॉल्यूम. 43, नंबर 3, 2018-2019, 141-189।
- 13 वार्षिक संदर्भ पुस्तिका: आयुध, निरस्त्रीकरण और अंतर्राष्ट्रीय सुरक्षा, "स्टॉकहोम इंटरनेशनल पीस रिसर्च इंस्टीट्यूट, 2018।
- 14 हजारों जर्मन वैज्ञानिकों और उनके परिवारों को द्वितीय विश्व युद्ध के तत्काल बाद सोवियत संघ में स्थानांतरित कर दिया गया था, जहां उन्होंने परमाणु कार्यक्रम के विकास और रॉकेट तकनीक के हस्तांतरण में योगदान दिया था, जो यूएसएसआर के मिसाइल कार्यक्रम का आधार बना था। देखें: आसिफ ए. सिद्दीकी, "जर्मनस इन रशिया: कोल्ड वॉर, टेक्नोलॉजी ट्रांसफर, एंड नेशनल आइडेंटिटी," ओसिरिस, वॉल्यूम. 24, नंबर 1, 2009, 12-143; 1949 और 1963 के बीच, सोवियत संघ ने चीन को 1,400 ब्लूप्रिंट और 21,000 वैज्ञानिक व तकनीकी दस्तावेज चीन को प्रदान किये थे, जिन्होंने 198 चीनी उद्यमों को स्थापित करने में मदद की और 88 अन्य उद्यमों और परियोजनाओं में सहयोग किया था, 14,000 चीनी छात्रों और 38,000 प्रशिक्षुओं को शिक्षित किया था, और 1,800 विशेषज्ञ प्रदान किए। देखें: के. सुब्रह्मण्यम, 16

- “भारत और चीन में रक्षा तैयारियाँ,” दी एटॉमिक साइंटिस्ट्स की बुलेटिन, मई 1968, 29; 1950 के दशक में, फ्रांस ने इजरायल को मिराज विमान, टैंक और बख्तरबंद वाहन प्रदान किये थे और साथ ही उसके परमाणु कार्यक्रम में भी सहायता प्रदान की थी। देखें: अवनर कोहेन, इजराइल एंड दी बॉम्ब (न्यूयॉर्क: कोलंबिया यूनिवर्सिटी प्रेस, 1998), 19 और 361 |
- ¹⁵ “पीएसयू इन डिफेंस,” प्रेस सूचना ब्यूरो, भारत सरकार, 25 जुलाई, 2018; सार्वजनिक क्षेत्र के रक्षा उपकरणों के साथ एमओयू भागीदारों के उदाहरणों में रूस से संस्थाएं (रोसोबोरोनएक्सपोर्ट, वीआम, जेएससी यूनाइटेड शिपबिल्डिंग), यूके (थेल्स, केमरिंग, एनएएआईएडी, ग्रिफॉन), फ्रांस (थेल्स, डीसीएनएस), स्वीडन (बीएई), इजरायल (एल्बिट, रेसचेफ), जर्मनी (एफएचएस, एमटीयू, फ्रायडरिचशेफेन), स्पेन (इंद्रा सिस्टेमस), इटली (ड्रास), भूटान (सीडीसीएल), बांग्लादेश (खुलना शिपयार्ड लिमिटेड), यूक्रेन (यूक्रेनोबोरोनप्रोम), और संयुक्त राज्य अमेरिका (कोरसोल)
- ¹⁶ श्रीनाथ राघवन, “मिलिट्री टेक्नोलॉजिकल इनोवेशन इन इंडिया: ए टेल ऑफ़ थ्री प्रोजेक्ट्स,” भारतीय समीक्षा, खंड 17, अंक 1, 2018, 122-141 |
- ¹⁷ वित्त मंत्रालय, केंद्रीय बजट 2019-2020 |
- ¹⁸ “मेक इन इंडिया: थ्रू इंडिजेनस रिसर्च एंड डेवलपमेंट बाय डीआरडीओ/इंडस्ट्री, वीआईएफ़ टास्क फोर्स रिपोर्ट, विवेकानंद इंटरनेशनल फाउंडेशन, 2019, 48 |
- ¹⁹ “हैंडबुक ऑन राइटिंग कैबिनेट नोट्स,” कैबिनेट सचिवालय, भारत सरकार, 2011 |
- ²⁰ अमित कौशिश, “ए रिकरिंग स्कैंडल,” इंडियन एक्सप्रेस, 6 मई 2016 |

लेखक के बारे में



ध्रुव जयशंकर नई दिल्ली के ब्रूकिंग्स इंडिया और डीसी के ब्रूकिंग्स इंस्टीट्यूशन में विदेश नीति अध्ययन समूह के एक सदस्य हैं। वह ऑस्ट्रेलिया में लोवी इंस्टीट्यूट के एक गैर-निवासी सदस्य भी हैं। उनका शोध अंतर्राष्ट्रीय प्रणाली में भारत की भूमिका और भारत की राजनीति, अर्थशास्त्र और समाज पर वैश्विक विकास के प्रभावों की जांच करता है, जिसमें संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत-प्रशांत और यूरोप के साथ भारत के संबंधों पर विशेष ध्यान दिया गया है।

इम्पैक्ट सीरीज़ के बारे में

ब्रूकिंग्स इंडिया का मूल उद्देश्य भारत की नीतिगत समस्याओं के समाधान की प्रक्रिया में सार्थक योगदान देना है। हम इसे इस तरह से करने की आकांक्षा रखते हैं जो विश्लेषणात्मक गुणवत्ता और विचारों की स्वतंत्रता के मूल मूल्यों को पूरी तरह से दर्शाता है। हमारा मानना है कि इन दो विशेषताओं के आधार पर नीतिगत सिफारिशों के परिणामों पर सकारात्मक प्रभाव पड़ने की सबसे अधिक संभावना है।

हमने 2013 में अपनी गतिविधियां शुरू करने के बाद से हम तीन व्यापक डोमेन में सक्रिय रहे हैं: आर्थिक विकास, विदेश नीति, और ऊर्जा एवं संधारणीयता। हमने इन डोमेन के भीतर कई मुद्दों पर अनुसंधान शुरू किया है और साथ ही, विभिन्न हितधारकों के बीच बातचीत की एक नियमित श्रृंखला आयोजित की है, जो रचनात्मक तरीके से चर्चा के लिए अपना विशेष दृष्टिकोण लाते हैं। इन गतिविधियों ने हमें प्रत्येक डोमेन में विशिष्ट समस्याओं की प्रकृति को समझने में, भारत के व्यापक विकास और सुरक्षा एजेंडा के संदर्भ में समस्या की प्राथमिकता का आकलन करने में और इन समस्याओं के बारे में गंभीरता से विचार करने वाले लोगों का नेटवर्क विकसित करने में मदद की है।

नीति पत्रों की इस श्रृंखला में, लेखक विभिन्न प्रकार के नीतिगत मुद्दों पर कार्रवाई के लिए ठोस सिफारिशें प्रस्तुत करते हैं, जो कि गंभीर समस्या बयानों और निदान से उभरती हैं। क्योंकि राय व्यावहारिक और प्रभावी समाधानों पर परिवर्तित होती है, हमारा मानना है कि ये शोधपत्र नीति निर्माण की प्रक्रिया में और हितधारकों के बीच व्यापक सार्वजनिक बहस के लिए मूल्य जोड़ने का कार्य करेंगे।

कई शोधपत्र ब्रूकिंग्स इंडिया के शोधकर्ताओं द्वारा लिखे गए हैं, लेकिन, एक सहयोगी नेटवर्क को विकसित करने और बनाए रखने के अपने उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए, हमने संस्था के बाहर के कुछ विशेषज्ञों को भी श्रृंखला में योगदान करने के लिए आमंत्रित किया है। हम इन शोधपत्रों द्वारा पेश किये जाने वाले निदानों और अनुशंसाओं पर पाठकों के साथ सक्रिय संलग्नता की उम्मीद करते हैं। प्रतिक्रिया सीधे लेखकों को भेजी जा सकती है।

गुणवत्ता. स्वतंत्रता. प्रभाव.

ब्रुकिंग्स इंस्टीट्यूशन इंडिया सेंटर

नंबर 6, दूसरा तल, डॉ. जोस पी रिज़ल मार्ग,
चाणक्यपुरी, नई दिल्ली - 110021



@BrookingsIndia



Brookings.India



Brookings India



www.brookings.in