

अध्याय II : संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

डाक विभाग

2.1 संगठनात्मक ढांचा एवं वित्तीय प्रबंधन

2.1.1 विभाग के कार्य

भारत में डाक प्रणाली का देश के लिए लगभग 150 वर्षों से संचार अवसंरचना को सम्भालने का एक इतिहास है तथा वर्तमान में विश्व में इसका सबसे बड़ा नेटवर्क है।

डाक विभाग (डा.वि.) द्वारा दी जाने वाली मुख्य सेवाएं नीचे दी गई हैं:

- संचार सेवाएं-पत्र, पोस्टकार्ड, आदि
- परिवहन सेवाएं-पार्सल, लोजिस्टिक्स, आदि
- वित्तीय सेवाएं-बचत बैंक, मनीआर्डर, बीमा आदि
- मूल्य वर्द्धित सेवाएं-स्पीड डाक सेवा, व्यापार डाक, सीधी डाक, आदि

इसकी सार्वभौमिक सेवा बाध्यता के भाग के रूप में, डाक प्रणाली से समस्त देश में सभी उपभोक्ताओं को समर्थनीय मूल्य पर प्रभावी डाक सेवाओं के प्रावधानों को सुनिश्चित करने की अपेक्षा की जाती है। मेल का प्रेषण तथा सुपुर्दगी डाक विभाग का मुख्य परम्परागत कार्य है। पिछले वर्षों में डा.वि. द्वारा थोक मेल, व्यवसाय डाक तथा स्पीडपोस्ट जैसी कई मूल्यवर्द्धित सेवाओं को आरम्भ किया गया है।

डाकघर बचत बैंक योजना डा.वि. द्वारा वित्त मंत्रालय, भारत सरकार, की ओर से निष्पादित किया गया एक अभिकरण का कार्य है जिसके लिए वित्त मंत्रालय समय-समय पर निर्धारित दरों पर डा.वि. को क्षतिपूर्ति करता है। अपने अभिकरण कार्यकलापों को करने में डा.वि. देश में सबसे पुराने तथा बड़े बैंकिंग नेटवर्क का प्रतिनिधित्व करता है तथा मुख्य रूप से ग्रामीण क्षेत्रों से लघु बचतों के संचालन में आलोचनात्मक भूमिका निभाता है।

डाक विभाग जीवन बीमा भी प्रदान करता है। डाक जीवन बीमा (डा.जी.बी.) सरकारी कर्मचारियों को 1884 से जीवन बीमा आवृत्त प्रदान कर रहा है। 1995 से डा.जी.बी. का ग्रामीण डाक जीवन बीमा नई योजना के अंतर्गत देश की ग्रामीण जनता तक विस्तार किया जा चुका है।

डा.वि. सेना तथा रेलवे पेंशनधारियों को पेंशन तथा पारिवारिक पेंशन, कर्मचारी भविष्य निधि योजना द्वारा आवृत्त किए गए कोयला खान कर्मचारियों तथा उद्योगों के परिवारों को पारिवारिक पेंशन के संवितरण के काम में लगा हुआ है।

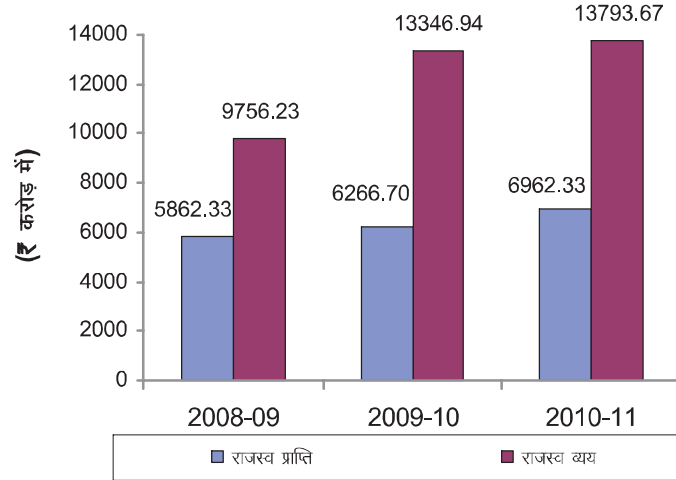
2.1.2 संगठनात्मक ढांचा

डाक विभाग, संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार का एक भाग है। सचिव, डाक विभाग, विभाग के मुख्य कार्यकारी के रूप में डाक सेवा बोर्ड का अध्यक्ष तथा महानिदेशक, भारतीय डाक भी होता है। बोर्ड के छः सदस्य होते हैं जो कार्मिक, प्रचालन, प्रौद्योगिकी, डाक जीवन बीमा व अध्यक्ष निवेश बोर्ड, मानव संसाधन विकास व आयोजना विभाग सम्भालते हैं।

बोर्ड, 22 परिमंडलों में मुख्य महाडाकपालों तथा डाक महानिदेशालय में वरिष्ठ/उप महानिदेशकों की सहायता से देश भर में डाक सेवाओं के प्रबंधन को निदेशित और पर्यवेक्षित करता है। डा.वि. में व्यवसाय विकास निदेशालय (व्य.वि.नि.) की स्थापना 1996 में मूल्यवर्द्धित सेवाओं, जैसे:- स्पीडपोस्ट, स्पीडपोस्ट पासपोर्ट सेवा, व्यवसायिक डाक, एक्सप्रेस पार्सल डाक, मीडिया डाक, मेघदूत डाक पत्र, बधाई डाक, डाटा पत्र, ई-बिल डाक एवं ई-डाक, का केन्द्रीकृत प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिए हुई थी। डाक जीवन बीमा (डा.जी.बी.) तथा ग्रामीण डाक जीवन बीमा (ग्रा.डा.जी.बी.) योजनाएं मुख्य महाप्रबंधक, डा.जी.बी. की अध्यक्षता में डा.जी.बी. निदेशालय द्वारा मॉनीटर की जाती हैं।

2.1.3 वित्तीय निष्पादन

पिछले वर्ष की तुलना में 2010-11 के दौरान कुल राजस्व प्राप्ति में 11.10 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि उसी अवधि में राजस्व व्यय में 3.34 प्रतिशत की वृद्धि हुई। विगत तीन वर्षों के लिए राजस्व प्राप्ति और राजस्व व्यय को निम्न चार्ट में दर्शाया गया है:



डाक विभाग की कुल राजस्व प्राप्ति व राजस्व व्यय नीचे तालिका में दिया गया है और विवरण अनुबंध- I में दिये गये है:

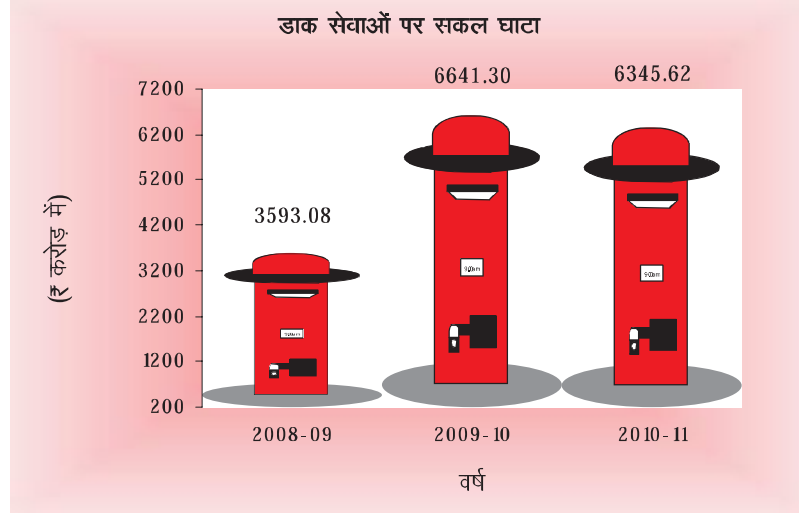
(₹ करोड़ में)

वर्ष	राजस्व प्राप्ति	वसूली	राजस्व व्यय	घाटा (2)+(3)-(4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2008-09	5862.33	300.82	9756.23	3593.08
2009-10	6266.70	438.94	13346.94	6641.30
2010-11	6962.33	485.72	13793.67	6345.62

वर्षों के दौरान विभाग का अर्जन 'राजस्व प्राप्ति' के रूप में था और 'वसूली' व्यय की तुलना में कम थी। घाटे के कारण मुख्य रूप से वेतन एवं भत्ते, महंगाई भत्ता, आकस्मिक व्यय और पेंशन प्रभारों आदि पर व्यय थे।

2010-11 में डाक सेवाओं¹ पर ₹ 6345.62 करोड़ का सकल घाटा था। 2008-09 से 2010-11 की अवधि के लिए तुलनात्मक स्थिति निम्न थी:

¹ सकल घाटे की गणना राजस्व प्राप्ति व वसूलियों तथा राजस्व व्यय के मध्य अन्तर के रूप की गई थी अर्थात् {₹6962.33+₹485-72}- ₹13793.67}



2.1.4 लेखापरीक्षा की भूमिका

लेखापरीक्षा का संचालन प्राथमिक रूप से यह जांचने तथा निर्धारण करने के उद्देश्य से किया गया था कि क्या स्थापित प्रणालियां प्रभावी तरीके से कार्य कर रही थीं, अनुबंधित प्रक्रियाओं का अनुपालन किया गया था तथा क्या वित्तीय औचित्य का पालन किया गया था। अनुपालन लेखापरीक्षा हेतु विषय डाक इकाइयों द्वारा किए गए विभिन्न कार्यकलापों से संबद्ध जोखिमों के निर्धारण के आधार पर चयनित किए गए थे। लेखापरीक्षा प्रक्रिया, लेखापरीक्षित की वित्तीय तथा प्रबंधकीय नियंत्रणों के क्षेत्रों जिन्हें कुशल तथा प्रभावी प्रबंधन हेतु ध्यान दिए जाने की आवश्यकता होती है, की पहचान करने में सहायता करती है। लेखापरीक्षा वस्तुतः राजस्व वसूलियां कराने में भी सहायक सिद्ध हुई है।

कुछ निरन्तर कमियां जो पिछले पांच वर्षों में डा.वि. से संबंधित लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रकाशित हुई हैं, में शामिल हैं:

1. अन्य विभागों से पेंशन/पारिवारिक पेंशन देयों की गैर वसूली
2. ब्याज का अनियमित भुगतान
3. कमीशन का अनियमित भुगतान
4. सेवा कर की उगाही न करना

2.1.5 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष के दौरान, 1 अप्रैल 1995 से लागू नियमों के उल्लंघन में, उत्तर पूर्व डाक परिमंडल के अंतर्गत प्रधान डाकघर (प्र.डा.घ.), आइजोल ने जनवरी-फरवरी 2003 में एक संस्था को किसान विकास पत्र (कि.वि.प.) जारी किए थे और एजेंट को कमीशन के अनियमित भुगतान के अतिरिक्त ₹ 1.12 करोड़ का अनियमित भुगतान ब्याज के रूप में

किया। लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर, डाकपाल, प्र.डा.घ. आइजोल ने ₹ 1.12 करोड़ की मूल राशि वापिस कर दी थी। निवेशक को अनियमित रूप से भुगतान किये गये ब्याज की राशि को शून्य माना गया और राशि का पुनः निवेश रद्द कर दिया गया।

2.2 डाक घरों के माध्यम से राष्ट्रीय रोजगार गारंटी योजना (नरेगस) वेतन का संवितरण

2.2.1 प्रस्तावना

राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (नरेगा) एक वित्तीय वर्ष में गारंटी रोजगार के एक सौ दिन उपलब्ध कराकर ग्रामीण घरेलू आजीविका सुरक्षा को बढ़ाने के उद्देश्य से 2 फरवरी 2006 को लागू किया गया था ताकि प्रत्येक घरेलू प्रौढ़ सदस्य स्वैच्छिक हस्त कार्य कर सके। इस अधिनियम को प्रभावी बनाने के लिये राज्य सरकारों को उत्तरदायी बनाया गया ताकि वे राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजनाएं (नरेगस) तैयार कर सकें।

डाक विभाग (डा.वि.) के साथ परामर्श करके ग्रामीण विकास मंत्रालय (ग्रा.वि.मं.) ने 2008 में समझौता ज्ञापन (स.ज्ञा.) का एक मॉडल तैयार किया ताकि डाक घरों के माध्यम से नरेगस वेतन के सामयिक तथा पारदर्शी संवितरण के लिये राज्य सरकार व डा.वि. के मध्य समझौता किया जा सके। 2008 व 2009 के मध्य 18 डाक परिमंडलों में 20 राज्य सरकारों के साथ स. ज्ञा. पर हस्ताक्षर किये गये थे। पश्चिम बंगाल, तमिलनाडु, जम्मू एवं कश्मीर, अरुणाचल प्रदेश, त्रिपुरा, नागालैंड व दिल्ली की राज्य सरकारों के साथ किसी स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर नहीं किया गया था। उत्तर पूर्व परिमंडल में, तीन राज्य सरकारों उदाहरणार्थ मेघालय, मिजोरम व मणिपुर के साथ स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर किये गये थे। असम परिमंडल में, यद्यपि केवल जिला स्तर पर स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर किये गये थे, वास्तव में, ये केवल चार जिला में हस्ताक्षर किये गये। पश्चिम बंगाल, अरुणाचल प्रदेश व त्रिपुरा राज्यों में नरेगस वेतन का संवितरण स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर किये बिना डाकघरों के माध्यम से किया गया था।

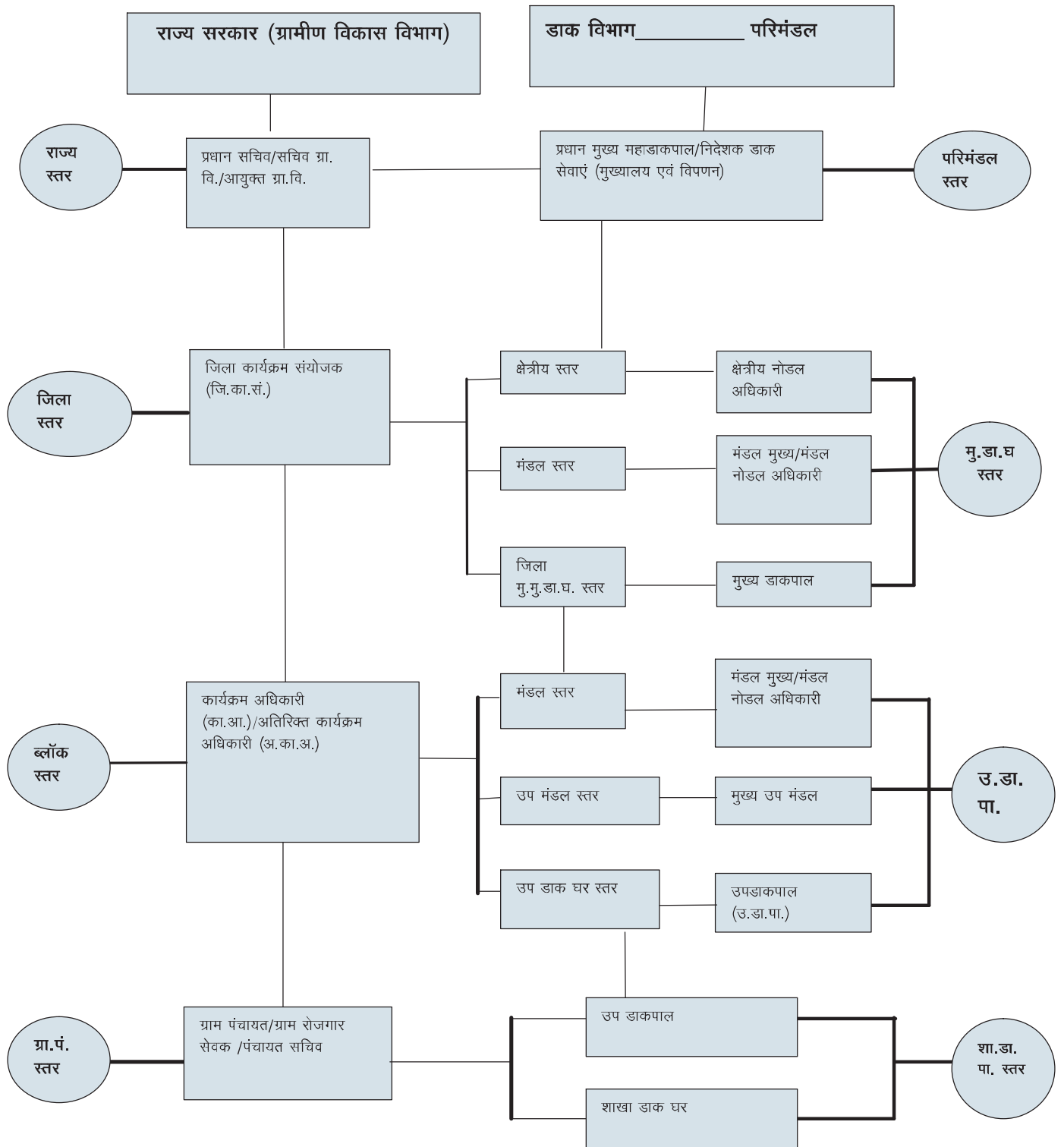
स.ज्ञा. का मुख्य उद्देश्य विशेष बचत खातों के माध्यम से सामयिक व पारदर्शी तरीके से नरेगा मजदूरों द्वारा अर्जित देय वेतन का भुगतान सुनिश्चित करना था। स.ज्ञा. के उद्देश्यों को प्राप्त करने तथा डाकघरों के माध्यम से सफलतापूर्वक नरेगा योजना का क्रियान्वयन करने के उद्देश्य से, डा.वि. ने मॉडल प्रचालन कार्यपद्धति (एम.ओ.पी.) और समय-समय पर अन्य अनुदेश सभी परिमंडलाध्यक्षों को जारी किये थे (अप्रैल 2008)। इस सम्बंध में एम.ओ.पी. तथा अनुदेशों के साथ-साथ नकद भुगतान व्यवस्था से सम्बन्धित दिशानिर्देश, समय-सीमा का अनुपालन, राज्य सरकार के विभाग व डा.वि. के प्रतिनिधियों के मध्य

मॉनीटरिंग व समन्वय पर विचार किया गया था, डाक घर बचत बैंक के माध्यम से नरेगस के अंतर्गत वेतन-संवितरण के लिये कार्यपद्धति पर भी विचार किया गया था।

2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

राज्य/परिमंडल, जिला/मुख्य डाकघर, ब्लॉक/ उप कार्यालय तथा ग्राम पंचायत/ शाखा कार्यालय स्तर पर इस व्यवस्था के दोनों पक्षों अर्थात् राज्य सरकार तथा डाक विभाग (डा.वि.) का संगठनात्मक ढांचा नीचे चार्ट में दर्शाया गया है:

राज्य सरकार तथा डा.वि. के संगठनात्मक ढांचे को दर्शाने वाला चार्ट



योजना के क्रियान्वयन की समीक्षा करने, समस्याओं से अवगत होने तथा उचित समाधान की खोज करने तथा योजना का निर्बाध कार्य करने के उद्देश्य से राज्य सरकारों व डा.वि. दोनों के संगठनात्मक घटकों के लिए यह आवश्यक था कि वे राज्य, जिला व ब्लॉक स्तर पर व्यवस्थित की जाने वाली आवधिक समन्वय बैठक में भाग लें। राज्य स्तर पर, प्रधान सचिव/सचिव, ग्रामीण विकास को मुख्य महाडाकपाल (मु.म.डा.पा.) के साथ मासिक आधार पर या जब भी आवश्यकता हो, समन्वय बैठक बुलानी चाहिये थी। जिला स्तर पर, जिलों के जिला कार्यक्रम संयोजक (जि.का.सं.) को डाक मंडलों में अभिज्ञात नोडल अधिकारियों के साथ मासिक बैठक करनी थी। कार्यक्रम अधिकारियों/अतिरिक्त कार्यक्रम अधिकारियों (का.अ./अ.का.अ.) से भी अपेक्षा की गयी थी कि वे ब्लॉक स्तर पर उपडाकपाल /शाखा डाकपाल (एस.ओ./बी.ओ.) के साथ पाक्षिक आधार पर समन्वय बैठक बुलायें। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारें प्रत्येक जिला मुख्यालय में स्थित मुख्य डाक घरों (मु.डा.घ.) में प्रत्येक तिमाही के लिये एक बार जमा (ओ.टी.डी.) के रूप में औसत मासिक नरेगस वेतन रखने के लिये उत्तरदायी थीं।

2008-09 से 2010-11 की अवधि के लिये देश में सभी डाक परिमंडलों में नरेगस के लिये प्रचालित खातों की संख्या, जमा की गई राशि, आहरित व शेष राशि का विवरण नीचे की तालिका में दर्शाया गया है, इससे यह निर्दिष्ट हुआ कि नरेगस के अंतर्गत खातों की संख्या, जमा की गई व आहरित में अवधि के दौरान महत्वपूर्ण वृद्धि हुई।

तालिका : 1

(₹करोड़ में)

वर्ष	खातों की संख्या (करोड़ में)	वर्ष में जमा की गई राशि	वर्ष के दौरान निकाली गई राशि	31 मार्च को खातों में शेष राशि	खातों में शेष राशि की प्रतिशतता
2008-09	2.92	उ./न.	3863	-	-
2009-10	4.25	8448	7900	548	6.49
2010-11	4.90	13463	9179	4284	31.82

(स्रोत:डा.वि. मुख्यालय से संग्रहीत डाटा)

खातों में शेष राशि जो लाभार्थी द्वारा आहरित न की गई राशि को दर्शाता है 2009-10 में ₹ 548 करोड़ से कई गुणा बढ़कर 2010-11 में ₹ 4284 करोड़ हो गई थी।

2.2.3 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

हमने मई से जुलाई 2011 के दौरान लेखापरीक्षा की थी और आठ डाक परिंडलों² में प्रत्येक में एक डाक क्षेत्र का चयन किया था सिवाय कर्नाटक परिमंडल³ जहां केवल दो डाक क्षेत्रों का चयन किया गया था। प्रत्येक डाक क्षेत्र के अंतर्गत डाक मंडलों का चयन लेन-देन की मात्रा के आधार पर किया गया था। डाक प्रभागों के अंतर्गत चयन किये गये डाक घरों के लेन-देन की 2008-2009 से 2010-11 की अवधि हेतु नमूना जांच की गई थी। जैसाकि नीचे दिया गया है:

तालिका : 2

डाक परिमंडल	डाक क्षेत्र	डाक मंडल	मुख्य डाक घर (मु.डा.घ.)	उप-डाक घर (उ.डा.घ.)	शाखा डाक कार्यालय (शा.डा.का.)
8	9	18	29	57	233

2.2.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

हमने यह जांचने के लिये लेखापरीक्षा की थी कि:

- नरेगा योजना के अंतर्गत डाक नेटवर्क के माध्यम से वेतन का संवितरण केन्द्र में डा.वि. एवं ग्रा.वि.मं. के मध्य व फील्ड स्तर पर डाक परिमंडलाध्यक्षों और राज्य सरकारों के मध्य आदर्श स.ज्ञा. के निबन्धनों के अंतर्गत किया गया था।
- डा.वि. द्वारा डाक परिमंडलों को नरेगा खातों के खोलने व वेतन के संवितरण के लिये जारी आदर्श प्रचालन कार्यपद्धति (एम.ओ.पी.) के प्रावधान का अनुपालन किया गया था।
- योजना के क्रियान्वयन की समग्र रिपोर्टिंग, मॉनीटरिंग व प्रबन्धन पर्याप्त था।

2.2.5 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिये प्रयुक्त मापदंड के स्रोत थे:-

- राज्य सरकारों व सम्बन्धित डाक परिमंडलों के मध्य स.ज्ञा. करना
- योजना के क्रियान्वयन व डाक घर बचत खाता नियम 1981 के लिये डा.वि. जारी एम.ओ.पी. व अन्य अनुदेश।

² आंध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, उड़ीसा, राजस्थान, कर्नाटक व पश्चिम बंगाल

³ एक डाक क्षेत्र में लेन-देन की मात्रा पर्याप्त नहीं थी इसलिए लेखापरीक्षा द्वारा दो क्षेत्रों का चयन किया गया था

2.2.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

डाक घरों के माध्य से नरेगस वेतन के संवितरण की हमारी संवीक्षा ने योजना के समग्र प्रचालन में बहुत सी त्रुटियों को उजागर किया। इसने कमजोर व अप्रभावी मॉनीटरिंग तंत्र के उदाहरणों को भी दर्शाया है।

2.2.6.1 नरेगस मजदूरों के सामायिक भुगतान के लिये निधि प्रवाह की व्यवस्था

योजना के अनुसार, डा.वि. को सभी उ.डा.घ. तथा शा.का. निधि पर्याप्त उपलब्धता रखने के लिये अपेक्षित था ताकि नरेगस मजदूरों का सामायिक भुगतान सुनिश्चित किया जा सके जैसाकि स.ज्ञा. तथा एम.ओ.पी. के अंतर्गत समय-सीमा की सहमति प्रदान की गई थी। यह मु.डा.घ. से उ.डा.पा. को शा.डा.पा. के माध्यम से आवश्यक निधि के सामायिक प्रवाह की पूर्व कल्पना थी। तथापि उ.डा.पा./शा.डा.पा. स्तर पर निधि की आवश्यकता को पूरा करने के लिये वांछित कदम मु.डा.पा. द्वारा न उठाये जाने से वेतन के भुगतान में विलम्ब हुआ जैसाकि निम्नलिखित उप पैराग्राफ में चर्चा की गई है:

2.2.6.2 राज्य सरकारों द्वारा मु.डा.घ. में एक बार जमा (ओ.टी.डी.) जमा न करना/कम जमा करना

स.ज्ञा. व एम.ओ.पी. के अनुसार डा.वि. का मंडलीय नोडल अधिकारी (मं.नो.अ.) से अपेक्षित था कि वह राज्य सरकार ग्रामीण विकास विभाग के जिला कार्यक्रम समन्वयक (डी.पी.सी.) के पास जायें तथा एक बार जमा (ओ.टी.डी.) प्राप्त करें जोकि जिला मुख्यालयों में नये खाते खोलने के लिये अपेक्षित न्यूनतम राशि सहित जिले में नरेगस मजदूरों को भुगतान योग्य लगभग मासिक वेतन के बराबर राशि हो। जिला स्तर पर मु.डा.घ. के साथ एक बार जमा करने को प्रयोजन था ताकि वेतन सूची के साथ प्राप्त वेतन चैक/डिमांड ड्राफ्ट की वसूली के लिये बिना प्रतीक्षा किये नरेगस वेतन संवितरण के लिये डाक घरों को समर्थ बनाया जा सके। मं. नो.अ. प्रत्येक तिमाही में भुगतान के लिये वेतन की स्थिति की समीक्षा करना भी अपेक्षित था ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि डी.पी.सी. आवश्यक मात्रा में एक बार जमा की वास्तव में भुगतान की गई मजदूरी के नवीनतम मासिक औसत मासिक के अनुसार पूर्ति करें।

हमारी संवीक्षा ने उजागर किया कि नमूना जांचित आठ परिमंडलों⁴ के अंतर्गत 19 मु.डा.घ. ने या तो डाक परिमंडलों द्वारा ओ.टी.डी. से आग्रह नहीं किये गये थे या ₹12 लाख से ₹ 401 लाख तक विभिन्न मु.डा.घ. में कम प्राप्त किये गये थे। मं.नो.अ. ने ओ.टी.डी. की तिमाही समीक्षा नहीं की थी ताकि कार्यक्रम समन्वयक से इन जमाओं

⁴ आन्ध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, कर्नाटक, उड़ीसा, राजस्थान व पश्चिम बंगाल

को उचित तरीके से पूर्ति करवाई जा सके। तथ्य से यह स्पष्ट है कि आठ नमूना जांचित परिमंडलों में 19 मु.डा.घ. ने 31 मार्च 2011 तक निधि की कुल कमी ₹1920 लाख बनती थी जोकि औसतन 59.48 प्रतिशत था। इन तीन परिमंडलों के अंतर्गत आठ मु.डा.घ. में डी.पी.सी. द्वारा कोई एक बार जमा नहीं किया गया था और दो परिमंडलों के अंतर्गत पांच मु.डा.घ. में यह या तो 50 प्रतिशत के लगभग या इससे अधिक था (अनुबंध-II) यह भी पाया गया कि चार परिमंडलों⁵ में राज्य सरकार प्राधिकारियों के साथ अनुवर्ती कार्यवाही नियमित रूप से नहीं की गई थी।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर छः परिमंडलों⁶ ने स्वीकार किया कि सम्बन्धित राज्य सरकारों द्वारा अपेक्षित एक बार जमा उपलब्ध नहीं कराये गये थे। उत्तर में मंत्रालय ने बताया कि ग्रा.वि.मं. से नियमित अंतराल पर अनुरोध किया गया था कि वह अस्थिर निधि की उपलब्धता सुनिश्चित करे और राज्य सरकारों को प्रत्येक मु.डा.घ. में अस्थिर निधि उपलब्ध कराने का निर्देश दें। इसके अतिरिक्त, यह मामला ग्रा.वि.मं. के माननीय मंत्री के साथ एक बैठक में सचिव, डा.वि. द्वारा उठाया गया था।

इस प्रकार, मु.डा.घ. में अपर्याप्त एक बार जमा से पर्याप्त निधि की गैर उपलब्धता का कारण बन सकती थी जो परिणामस्वरूप, वेतन के विलम्बित भुगतान का कारण बनी या वेतन चैक के विलम्बित प्राप्ति के प्रकरण में, डा.वि.निधि के अस्थायी बहिर्गमन का कारण बनी।

2.2.6.3 चैक प्रेषण में कमजोर मॉनीटरिंग के कारण मु.डा.घ. के बैंक खातों में नरेगस चैक जमा करने में विलम्ब

नरेगस वेतन चैक की सामयिक वसूली शा.का.पा. के लिये निधि के निर्बाध प्रदान करने हेतु एवं वेतन के सामयिक भुगतान सुनिश्चित करने हेतु पूर्व अपेक्षित थी। यह सुनिश्चित करने के लिये मंडलीय अध्यक्ष/मंडलीय नोडल अधिकारी और सम्बन्धित मुख्य डाकपाल बैंक खातों में सभी नरेगस चैक के सामयिक प्रेषण और डाक घर खातों में अविलम्ब उसे जमा करने पर तीखी नजर रखता है। प्रत्येक चैक के निपटान की निगरानी एक रजिस्टर जोकि प्राप्त किये गये और निपटान के लिये भेजे गये चैक की तिथियों को दर्ज करने के लिये बनाया जाना था, के माध्यम से मुख्य डाकपाल द्वारा की जानी थी।

⁵ बिहार, उड़ीसा, छत्तीसगढ़ तथा पश्चिम बंगाल

⁶ आन्ध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, कर्नाटक तथा उड़ीसा

आठ नमूना जांचित परिमंडलों में से सात⁷ में हमारी संवीक्षा से पता चला कि मुख्य डाक घरों में चैक के भुनाने में मॉनीटरिंग व नियंत्रण में कमियों को उजागर किया जैसा कि नीचे वर्णित है:

- योजना के अनुसार, प्रत्येक मु.डा.घ. को प्राप्त किये गये व निपटान किये गये नरेगस चैक के एक अलग रजिस्टर का अनुरक्षण करना अपेक्षित था। तथापि, बिहार⁸, कर्नाटक⁹ और राजस्थान¹⁰ परिमंडलों में प्रत्येक में तीन मु.डा.घ. और छत्तीसगढ़¹¹ परिमंडल के दो मु.डा.घ. ने प्राप्त व निपटान किये गये नरेगस चैकों का पृथक रजिस्टर नहीं बनाया था। परिणामतः हम गैर निपटान नरेगस चैकों का आयु-वार ब्यौरा और विवरण का मूल्यांकन नहीं कर सके थे।
- 30 सितम्बर 2011 तक, तीन परिमंडलों¹² में राज्य सरकार प्राधिकारियों से डा.वि. द्वारा ₹ 234.51 लाख के 371 बिना वसूली के चैक तथा ₹150.18 लाख के 150 अनादृत चैक क्षतिपूर्ति नहीं किये गये थे। (अनुबंध III व IV)
- राजस्थान परिमंडल के दो मु.डा.घ.¹³ व तीन उ.डा.घ.¹⁴ में ₹156 लाख रू. के 217 नरेगस चैक के निपटान में 7 से 52 दिनों का विलम्ब था।

सभी परिमंडलों से प्राप्त व वसूल राशि व चैक की कुल संख्या की उपलब्धता न होने के कारण, गैर निपटान चैक व अनादृत चैक की प्रतिशतता तथा विलम्ब का मूल्यांकन नहीं किया जा सकता था।

हमारे द्वारा यह इंगित किये जाने पर डाक परिमंडलों ने उत्तर दिया कि सभी लम्बित चैक के निपटान के लिये आवश्यक कार्रवाई की जा रही थी। राजस्थान परिमंडल के अंतर्गत मु.डा.पा. पश्चिमी क्षेत्र जोधपुर ने उत्तर दिया कि निपटान में विलम्ब खातों की संख्या में गलती करने, चैक राशि व वेतन सूची में अन्तर होने के कारण तथा बैंक द्वारा निपटान में विलम्ब होने के कारण भी था। मु.म.डा.पा. कर्नाटक, बिहार व छत्तीसगढ़ परिमंडलों ने उत्तर दिया कि आवश्यक कार्रवाई की जा रही थी।

⁷ आन्ध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, कर्नाटक, उड़ीसा और राजस्थान। पश्चिम बंगाल में पैसा डिमान्ड ड्राफ्ट के द्वारा प्राप्त किया गया है।

⁸ पूरनीया, कटिहार और सहरसा

⁹ चित्रदुर्ग, गलबर्ग, कोलर

¹⁰ जोधपुर, नागौर और डिडवाना

¹¹ रायपुर और बिलासपुर

¹² बिहारा, छत्तीसगढ़ और उड़ीसा

¹³ जैसलमेर और डीडवाना

¹⁴ पोखरन, बोरावार और कुचमन

परिमंडलों का उत्तर संतोषजनक नहीं था। एक बार जमा में त्रुटि व नरेगा निधि बैंक भुनाने में विलम्ब का विचार करते हुए ज्ञात हुआ कि मॉनीटरिंग तंत्र प्रत्यक्ष रूप से अप्रभावी नहीं था।

2.2.6.4 रोकड़ प्रवाह प्रबंधन में समस्याएं

डी.एन.ओ. पर्याप्त रोकड़ की व्यवस्था करने हेतु उत्तरदायी थे जिससे उपडाकपालों तथा शाखा डाकपालों की आवश्यकताओं को इस अनुमान के साथ पूरा किया जा सके कि 100 प्रतिशत साप्ताहिक/पाक्षिक वेतन, वेतन सूची की प्राप्ति के दो या तीन दिनों के भीतर आहरित किया जायेगा। उपडाकपालों को वेतन सूची की प्राप्ति पर व्यक्तिगत मजूदरों के खातों में शीघ्र ही वेतन क्रेडिट करना था और सम्बन्धित शाखा डाकपाल को सूचना भेजनी थी। प्रत्येक परिस्थिति में, एम.ओ.पी. के अनुसार, सभी भुगतान वेतन सूची की प्राप्ति की तारीख से तीन दिन के भीतर पूरे किये जाने थे।

2008-09 से 2010-11 की अवधि के दौरान नमूना जांच से पता चला कि सात परिमंडलों¹⁵ में 3457 वेतन सूचियों से संबंधित संवितरण में काफी विलम्ब था। विलम्ब 15 से 30 दिनों और उससे अधिक की रेंज में था जैसाकि नीचे वर्णित है:

तालिका : 3

नरेगास मजूदरों को वेतन के संवितरण में विलम्ब

क्र.सं.	डाक परिमंडल	विलम्ब के दिनों की संख्या			विलम्बित वेतन सूची की कुल संख्या
		1 से 15	16 से 30	30 से अधिक	
		विलम्बित वेतन सूची की संख्या			
1.	बिहार	310	80	43	433
2.	गुजरात	238	217	35	490
3.	उड़ीसा	287	34	12	333
4.	पश्चिम बंगाल	148	8	2	158
5.	कर्नाटक	573	19	92	684
6.	छत्तीसगढ़	865	313	128	1306
7.	राजस्थान	38	12	3	53
कुल		2459	683	315	3457

(स्रोत: डाक घरों से संग्रहित डाटा)

विलम्ब के मुख्य कारण, जैसाकि डाक घरों द्वारा उद्धृत था, निम्नलिखित थे:

- उ.डा.घ. से शा.का. में अधिक मात्रा में नकद रोकड़ प्रवाह के संचालन हेतु तंत्र की कमी (मु.म.डा.पा. उड़ीसा)

¹⁵ बिहार, गुजरात, उड़ीसा, राजस्थान, कर्नाटक, छत्तीसगढ़ और पश्चिम बंगाल

- बहुतायत में प्राप्त वेतन सूचियों के अंतर्गत भुगतान करने के लिए स्टाफ की कमी (मु.म.डा.पा. गुजरात)।
- रोकड़ की प्राप्ति में विलम्ब तथा रोकड़ की कम आपूर्ति (बिहार व पश्चिम बंगाल के शा.पा.)।
- वेतन सूची की प्राप्ति, खातों के खोलने एवं पासबुक आदि को जारी करने में विलम्ब, बड़ी संख्या में खातों का होना और परिमंडल कार्यालय द्वारा समय - सीमा पर परस्पर विरोधी अनुदेश (छत्तीसगढ़ परिमंडल)।

परिमंडलों द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि डा.वि. निदेशालय द्वारा वेतनों के संवितरण की नियमित समीक्षा जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि, डाकघरों में पर्याप्त रोकड़ शेष उपलब्ध थे। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा जांचित कर्नाटक परिमंडल के चित्रदुर्ग व कोप्पल मु.डा.घ. के अंतर्गत कुछ डाक घरों में वेतन सूची रजिस्टर निरपवाद रूप से नहीं रखे गये थे। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया था।

2.2.7 डाक घरों के माध्यम से नरेगस वेतन भुगतान

डाक घर पी.ओ.एस.बी. नियमों के अनुसार मजदूरों के लिये वेतन खाते खोलने, वेतन राशि क्रेडिट करने तथा आहरण की अनुमति देने के लिये अपेक्षित थे इसके साथ-साथ यह एस.बी. खाते खोलने और इसके प्रचालन के समय एक कार्यपद्धति अपनाए जाने को निर्धारित करता है। जॉब कार्ड, आवेदन पत्र के माध्यम से मजदूरी प्राप्त करने वालों की पहचान पूर्णरूप से सत्यापित करने, पूर्ण डेटा प्रविष्टि, डेटा शुद्धता एवं खातों में समय पर ब्याज क्रेडिट करने जैसे कुछ महत्वपूर्ण पहलू थे जिसके लिये डा.वि. स्टाफ को कार्रवाई की करनी पड़ी थी। सम्बन्धित राज्य सरकारों एवं मॉडल प्रचालन कार्यपद्धति के साथ हस्ताक्षरित स.ज्ञा. ने मजदूरों के खाते में वेतन राशि के शीघ्र क्रेडिट की व्यवस्था थी।

हमने नरेगस वेतन खातों के प्रचालन में निम्न गम्भीर कमियां देखी थीं।

2.2.7.1 जॉब कार्ड के ब्यौरों का सत्यापन किये बिना ही खाते खोले गये

डाक घर बचत खाता नियम और डा.वि. द्वारा जारी किये गये अन्य आदेश अनुबंध करते हैं कि (एस.बी.-3) आवेदन पत्र में यथा इंगित नरेगस मजदूरों के ब्यौरों को प्रत्याशी के मूल जॉब कार्ड से डाकपाल द्वारा सत्यापित किये जाने चाहिए थे। डाकपाल के स्वयं के हस्ताक्षर से इसे प्रमाणित करना भी अपेक्षित था।

तथापि, हमारी संवीक्षा से पता चला कि आठ नमूना जांचित मंडलों में से चार¹⁶ में, 78602 नरेगस खाते, आवेदन पत्रों (एस.बी.-3) का जॉब कार्ड से सत्यापन किये बिना ही खोले गये थे, जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका : 4

जॉब कार्ड से आवेदन पत्र (एस.बी.-3 फार्म) का सत्यापन किये बिना खोले गये खाते

क्र.सं.	डाक परिमंडल	एस.बी.-3 फार्म की संख्या जिनकी जॉब कार्ड से प्रति जांच नहीं की गई थी।
1.	छत्तीसगढ़	45229
2.	गुजरात	31182
3.	बिहार	1278
4.	उड़ीसा	913
कुल		78602

(स्रोत: डाक घरों से संग्रहित आंकड़े)

डाकपाल द्वारा सम्बन्धित कार्य पद्धति के गैर अनुपालन से खातों के द्वारा अनियमित/कपटपूर्ण भुगतान की सम्भावना थी, जिनकी वास्तविकता पर संदिग्ध थी।

यह इंगित किये जाने पर, छत्तीसगढ़ परिमंडल के डाकपाल ने बताया कि एस.बी.-3 फार्म का सत्यापन ज्यादा कार्यभार होने की वजह से नहीं किया गया था; गुजरात परिमंडल के डाकपाल ने खाता खोलने के समय में जॉब कार्ड की अनुपलब्धता तथा उस विषय पर स्पष्ट अनुदेश की कमी का कारण बताया। डाक परिमंडलों¹⁷ ने जवाब दिया कि मानक प्रचालन कार्य पद्धति के अनुसरण के लिए जरूरी निर्देश डाक घरों को जारी किए जाएंगे। मंत्रालय ने उत्तर दिया कि गुजरात और उड़ीसा परिमंडल में जॉब कार्ड इकट्ठे किये जाने हेतु सभी संबंधित को अनुदेश दिये जा चुके हैं।

मंत्रालय और परिमंडल कार्यालयों के उत्तर हमारी टिप्पणी की पुष्टि करते हैं कि पोस्ट आफिसों द्वारा खाता खोलते समय उचित सावधानी का पालन नहीं किया गया था जिससे अनियमित/कपटपूर्ण भुगतान आसानी से हो सके थे।

2.2.7.2 वेतन भोगियों को बायें हाथ के अंगूठे की छाप (एल.एच.टी.आई.) का सत्यापन किये बिना वेतन का संवितरण

पी.ओ.एस.बी. नियमावली के नियम संख्या 33(1) में यह प्रावधान था कि अंधे, निरक्षर या फिर जो लिख नहीं सकते, के संबंध में आहरण हेतु आवेदन पत्र पर अंगूठे की छाप

¹⁶ बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात और उड़ीसा

¹⁷ बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात और उड़ीसा

या निशान एक आदरणीय साक्षी द्वारा सत्यापित होना चाहिए। मॉडल प्रचालन कार्यपद्धति (एम.ओ.पी.) में वेतन के संवितरण के इस कार्यपद्धति को दोहराया गया था।

छ: परिमंडलों¹⁸ की नमूना जांच के दौरान, निरक्षर वेतन भोगियों के बायें हाथ के अंगूठे के निशान के सत्यापन के बिना ही 6811 भुगतान के मामले पाये गये जो डाक घर बचत बैंक (पी.ओ.एस.बी.) नियमावली का उल्लंघन था। ब्यौरे नीचे तालिका मे दिये गये है:

तालिका : 5

मजदूरों के बायें हाथ के अंगूठे के निशान का सत्यापन किये बिना किए गए भुगतान

क्र.सं.	डाक परिमण्डल	प्रकरण की संख्या जहां एल टी आई सत्यापित नहीं किये गये (लेखापरीक्षा द्वारा जांचित)
1.	छत्तीसगढ़	3999
2.	गुजरात	1294
3.	उड़ीसा	897
4.	बिहार	553
5.	राजस्थान	36
6.	कर्नाटक	32
कुल योग		6811

(स्रोत: डाक घर से संग्रहित डाटा)

डाक घरों के कोडल प्रावधान का पालन करने में असफलता ने नरेगस में कपटपूर्ण भुगतान की समस्या को बढ़ा दिया।

परिमंडल कार्यालयों¹⁹ ने उपर्युक्त तथ्यों का विरोध नहीं किया और उत्तर दिया कि उपचारी कार्रवाई की जाएगी और यह भी बताया कि कोडल प्रावधानों का पालन करने हेतु डाक घरों को आवश्यक निर्देश दे दिये गये हैं। मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि भुगतान प्रक्रिया का नियमित रूप से पालन किये जाने हेतु सभी संबंधितों को आवश्यक निर्देश दिये गये थे।

2.2.7.3 श्रमिकों के वेतन खातों के संबंध में खाते बहियों का अनुरक्षण न करना

वित्त मंत्रालय, आर्थिक कार्य विभाग ने बचत खाते की विशेष श्रेणी अर्थात् नरेगस के अंतर्गत श्रमिकों के वेतन खाते को प्रारम्भ करने हेतु डाक घर बचत खाता नियमावली 1981 का संशोधन करते हुए अगस्त 2008 में एक राजपत्र अधिसूचना जारी की थी।

¹⁸ बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, कर्नाटक, उड़ीसा और राजस्थान

¹⁹ बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, कर्नाटक और उड़ीसा

इसी माह में, डा.वि. ने नरेगस के अंतर्गत बचत खातों के नए प्रकार को खोलने हेतु खाता संख्याओं का एक अलग ब्लाक प्रारम्भ किया।

जैसे डाक घर बचत खाता नियमावली के अंतर्गत उप डाक घर स्तर पर प्रत्येक बचत खाते स्तर पर खाता बही कार्ड का अनुरक्षण अनिवार्य था उसी प्रकार उप डाक घर स्तर पर नरेगस खातों हेतु खाता बहियों का अनुरक्षण किया जाना था। इसके अतिरिक्त, वेतन सूची तथा संबंधित चैकों की प्राप्ति पर उप पोस्टमास्टरों को मु.डा.घ. को वसूली हेतु चैक भेजना तथा व्यक्तिगत श्रमिक के खातों में वेतन राशियों का डाला जाना सुनिश्चित करना अपेक्षित था। क्रेडिट की सूचना प्रत्येक संबंधित शाखा पोस्टमास्टर को भेजी जानी थी।

अभिलेखों की हमारी संवीक्षा ने प्रकट किया कि सात परिमण्डलों²⁰ में नरेगस खातों के संबंध में खाता बहियों का या तो अनुरक्षण नहीं किया गया था या फिर अद्यतन नहीं किया गया था। कुछ उ.पा. तथा मु.डा.घ.²¹ ने स्टाफ की कमी को इस परिस्थिति हेतु एक मुख्य कारण के रूप में जिम्मेदार माना। तथापि, पाँच परिमण्डल कार्यालयों²² ने उत्तर दिया कि डाटा प्रविष्टि कार्य प्रगति में था तथा जल्द ही पूरा कर दिया जाएगा।

नरेगस खाते के खाता-बही के अनुरक्षण तथा अद्यतन में बकया कार्य के कारण आश्वस्त नहीं हैं चूंकि डा.वि. ने नरेगस योजना के अंतर्गत हर परिमंडल/मु.डा.घ. निधि को प्रशासनिक व्यय के लिए दिए गए थे। यह निधि स्पष्ट रूप से डाटा प्रविष्टि कार्य तथा आवश्यक श्रमशक्ति के लिए इस्तेमाल की जा सकती थी। आगे, यह सुनिश्चित करने के लिए कि प्राप्त/संवितरण वेतन निधियों को समय पर उचित रूप से दर्ज कराने के लिए, खाता-बही में अनुरक्षण एवं डाटा का अद्यतन आवश्यक था।

प्रा.सं.प्र. की धारा 8.1 के अनुसार, स्कीम के अंतर्गत जमा राशि, अन्य डा.घ.ब.वै. खातों पर लागू होने वाला ब्याज समय-समय पर अर्जित कर सकती है। 'नरेगस श्रमिक खाते' अन्य बचत खातों पर लागू होने वाला ब्याज अर्जित करने के पात्र हैं। कर्नाटक एवं छत्तीसगढ़ परिमण्डलों में देखा गया था कि, खाता बही के अधूरेपन के परिणामस्वरूप श्रमिकों के बैंक खातों में ब्याज जमा नहीं किया गया। छत्तीसगढ़ परिमंडल में वेतन खातों में ब्याज जमा करवाने का कार्य तीन वर्षों से अधूरा था नामतः 2008-09 से 2010-11 कर्नाटक परिमंडल के मु.डा.घ. कोप्पल में, 31 मार्च 2011 तक के 260 लाख के अंतशेष पर 184091 खातों में ब्याज जमा नहीं किए गए थे। यद्यपि दूसरे

²⁰ आन्ध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, कर्नाटक, उड़ीसा, राजस्थान तथा पश्चिम बंगाल

²¹ मु.डा.घ.- बारडोली, सूरी तथा बारासत; उ.पो.मा.-जमानकीरा, इक्खोदा, असीफाबाद, इंदरवैली तथा चैन्नूर

²² छत्तीसगढ़, आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, कर्नाटक तथा उड़ीसा

परिमण्डलों/मु.डा.घ. के डाकघरों के हमारे द्वारा कराई गई नमूना जाँच में ऐसा कोई उदाहरण हमारे दृष्टि में नहीं आया, सभी परिमण्डलों में स्कीमों की सामान्यतः खराब मॉनिटरिंग के मद्देनजर, ऐसी अनियमितता की अन्य स्थानों में उपस्थिति को पूरी तरह से खारिज नहीं किया जा सकता।

कर्नाटक तथा छत्तीसगढ़ परिमण्डलों के मु.म.डा.पा. ने आश्वस्त किया कि उपचारी कार्यवाही की जाएगी। मंत्रालय ने अपने जवाब में यह कहा कि कर्नाटक परिमण्डल में ब्याज की गड़ना प्रक्रिया में है।

2.2.7.4 वेतन सूची की अपूर्ण और जीरोक्स प्रतियों में अनियमित भुगतान

बाड़दोली एच.पी.ओ. गुजरात और अन्य तीन एच.पी.ओ.²³ जो कि कर्नाटक परिमंडल से है उनके नमूना जांच के रिकार्ड जो शा.पा. और उ.डा.घ. के थे वे बताते हैं कि प्राप्त 145 वेतन सूची की जीरोक्स प्रतियों के आधार पर 95.21 लाख रू. का वेतन बांटा गया था इनमें अनुक्रमांक संख्या, राज्य सरकार प्राधिकरण के हस्ताक्षर या मोहर नहीं थे।

कर्नाटक परिमंडल सी.पी.एम.जी. ने उत्तर दिया है कि पूर्ण पूछताछ के पश्चात, सम्बन्धित मंडलीय अध्यक्षों को निर्देश दिये गये कि वह खामियों के लिये उत्तरदायी कर्मचारियों के खिलाफ कार्यवाही शुरू करे व नरेगस गतिविधियों में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिये उपचारी कार्रवाई करे। मंत्रालय ने सी.पी.एम.जी. कर्नाटक डाक परिमंडल द्वारा दिये गये आश्वासन को पुनः दोहराया था।

वेतन के संवितरण में आवश्यक छानबीन की कमी ने असमर्थ व्यक्तियों को वेतन देने और कपटपूर्ण प्रवृत्ति को बढ़ाया है। योजनाओं की देखरेख में कमी स्वयं में साक्ष्य है।

2.2.7.5 आंकड़ों के संकलन में गलती

मॉडल प्रचालन कार्यपद्धति (मा.प्र.का.) ने आवधिक विवरण जो कि विभिन्न प्रकार के आंकड़ों से युक्त है जैसे कि डाक घर में बचत खाता/खातों के क्रेडिट/जमा तथा आहरण के लिए अनुमत है और डाक लेखा कार्यालयों में जमा रजिस्टर देख रेख तथा एच.पी.ओ. और उनके उच्च प्राधिकारियों के लिये प्रस्तुतिकरण में है, की तैयारी अनुबद्ध की थी।

²³ कोलार, गुलबर्ग तथा चित्रदुर्ग

तीनों परिमंडलों²⁴ की रिकार्ड की नमूना जांच दर्शाती है कि यह निर्देश बड़े पैमाने पर अनदेखे किये गये जिससे कि बिना समाधान के आंकड़ों से संबंधित परिमंडलों तथा राज्य सरकारों में भी विभिन्न डाक घरों के सामने आये इनका नीचे विवरण दिया गया है:

- कर्नाटक परिमंडल में जमा किये वेतन के आंकड़े और बांटने वाले वेतन के आंकड़े जो सी.पी.एम.जी. ऑफिस और कार्यालय निदेशक लेखा डाक (डी.ए.पी.) द्वारा दिये गये वे एक जैसे नहीं थे। 2008 से 2011 की अवधि में चार²⁵ एच.पी.ओ. में जो वेतन जमा किये और निकाले गये जैसा कि रिकार्ड में सी.पी.एम.जी. दर्शाते हैं, वे डी.ए.पी. द्वारा बुक किये गये आंकड़ों से क्रमशः ₹ 4696.60 लाख और ₹ 3954.62 लाख ज्यादा थे। सी.पी.एम.जी. कर्नाटक परिमंडल ने बताया कि नरेगस के लिये विशेष तरह के एस.बी. खातों (मजदूरों के वेतन खाते) को प्रारम्भ करने से पूर्व नरेगस के लाभार्थियों के नाम पर सामान्य एस.बी. खाते खोले गये थे जिसके कारण आंकड़ों में अंतर आया है।
- छत्तीसगढ़ परिमंडल के दो पोस्टल भागों²⁶ में जो वेतन अप्रैल 2008 से अक्टूबर 2010 तक बिलासपुर और रायपुर भागों में बांटे गये थे उनमें क्रमशः ₹ 7360.72 लाख और ₹ 1374.77 लाख कम दर्शाये गये, इस राशि को राज्य सरकार के आंकड़ों में बांटी गई राशि की अपेक्षा कम दर्शाया गया। विसंगति इसलिए उत्पन्न हुई क्योंकि नरेगस खाते में क्रेडिट वेतन राशि के आंकड़े देने के बजाय इसने केवल मजदूरों द्वारा नरेगस खाते से संवितरित वेतन के रूप में आहरण दर्शाया था जोकि स्पष्ट तौर पर गलत था।
- आंध्र प्रदेश के पोस्टल परिमंडल में, मजदूरों द्वारा जो वेतन वर्ष 2008-09 और 2010-11 में निकाला गया वह ₹ 23.52 करोड़ ज्यादा था और यह ₹ 2.56 करोड़ उस राशि से अधिक थे जो कि आंध्र प्रदेश सरकार द्वारा जमा की गई थी। सी.पी.एम.जी. छत्तीसगढ़ और सी.पी.एम.जी. आंध्र प्रदेश परिमंडल ने उन कारणों को स्पष्ट नहीं किया जो विसंगति को दर्शाते हैं सिवाय यह कहने के अलावा कि संचय पोस्ट सॉफ्टवेयर अभी शुरू होने वाला था।

उनके जवाब में मंत्रालय ने बताया है कि सभी आवश्यक अनुदेश सभी परिमंडलों को भेजे गये थे जिससे कि पी.ओ.एस.बी. के नियमों का कड़ाई से अनुपालन हो जिससे

²⁴ आन्ध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़ तथा कर्नाटक

²⁵ चित्रदुर्गा, गुलबर्गा, कोलार तथा कोप्पल

²⁶ विलासपुर तथा रायपुर मंडल

कि लेजर में मजदूरों के खाते खोलने, प्रचालन व अनुरक्षण में प्रणालीगत विफलता को रोका जा सके।

उम्र दिये गये उदाहरण साफ तौर पर दर्शाते हैं कि ऑकड़ों के संकलन में कमी विभाग के सभी भागों में व्याप्त है। यहां तक कि जो आंकड़े डी.ओ.पी. हेडक्वार्टर्स से इकट्ठे किये गये हैं, दर्शाते हैं कि आंकड़ों के संकलन में त्रुटियां थी। इसके अतिरिक्त डी.ओ.पी. के फील्ड आफिसों में आंकड़ों के संकलन शुरू से ही गलत थे क्योंकि परिमंडल कार्यालय नरेगस खातों से मजदूरों द्वारा वास्तविक आहरण में विभेदन करने में सामान्यतः असमर्थ थे तथा नरेगस खाते में वेतन की जमा राशि की अनदेखी करते हुए उसे मजदूरों को वितरित वेतन के रूप में माना। जनवरी 2011 में इस बात की पुष्टि डी.ओ.पी. मुख्यालय द्वारा किये जाने के बाद स्पष्ट हुआ कि जमा राशि नरेगस मजदूरों के खाते में बांटे हुए वेतन की तरह मानी गई थी।

2.2.8 सम्भाले गये रोकड़ के लिये आन्तरिक नियंत्रण व सुरक्षा

नरेगस की स्कीम लागू करने के कारण कई नकद आहरण लेने देन में उल्लेखनीय वृद्धि हुई ये लेन-देन बी.ओ. स्तर पर बचत में डाक लेन-देन की सामान्य मात्रा के अतिरिक्त थे। हिस्से पोस्टल प्राधिकारियों के लिए आवश्यक हो गया कि वे बेहतर सुरक्षा के इंतजाम करें ताकि नकदी को सुरक्षित परिवहन और अभिरक्षण द्वारा सम्भाला जा सके।

आंतरिक नियंत्रण और सुरक्षा के इंतजाम से संबंधित निम्नलिखित कमियां डाक कार्यालयों की जांच परीक्षा के पश्चात देखी गईं।

2.2.8.1 उप डाकपाल से संस्वीकृति के बिना शाखा डाकपालों द्वारा अनुमत संस्वीकृत सीमा से अधिक आहरण

डा.वि. मुख्यालय द्वारा जारी अधिसूचना के अनुसार समय-समय पर 9 फरवरी 2010 तक शाखा डाकपालों को प्रत्येक अवसर पर नरेगस के खाते से अधिक से अधिक ₹ 2000 प्रत्येक खाते से और उसके बाद ₹ 5000 प्रत्येक खाते पर प्रत्येक अवसर पर निकाल सकते थे। उपर्युक्त कथित सीमा से अधिक आहरण किये जाने के लिये आवश्यक था कि उस विषय से जुड़े हुए उप डाकपाल से अनुमति लेकर मंजूरी ली जाये।

तथापि, तीन परिमंडल²⁷ के चार उप डाकपाल कार्यालयों में यह देखा गया कि शाखा डाकपालों द्वारा आहरण की अनुमति दी गई थी जो कि एस.पी.एम. की संस्वीकृति के बिना थी।

परिमंडल कार्यालयों²⁸ ने बताया की नरेगा खातों से आहरण अनुमत करते समय निर्धारित कार्यविधि का पालन करने के लिये अनुदेश अब जारी किये गये थे। मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया कि परिमंडलों को नियमों का कड़ाई से पालन करने हेतु आवश्यक अनुदेश जारी किये गये थे।

नियमों के अनुपालन न करने की वजह से कपटपूर्ण भुगतान का खतरा बढ़ा था। कपट का एक उदाहरण आंध्र प्रदेश परिमंडल का लेखापरीक्षा करते समय पाया गया जहां एक शाखा डाकपाल ने 187 खातों में 326 झूठे आहरण होने दिये थे जिनमें प्रत्येक की राशि ₹ 3200 थी।

2.2.8.2 उप कार्यालयों से शाखा कार्यालयों को रोकड़ ले जाने के लिये सुरक्षा के अनुचित उपाय

नरेगस श्रमिकों को मजदूरी के भुगतान की सुविधा के उद्देश्य के लिए डा.वि. द्वारा अगस्त 2008 से डायनामिक लाइन लिमिट²⁹ की शुरुआत की गई थी। इसने डाकघरों में पहले से रोकड़ संभालने के स्तर को और भी बढ़ा दिया।

छ: परिमंडलों³⁰ में यह देखा गया कि शाखा डाकपाल बिना कोई सुरक्षा लिए, अपने जोखिम पर, बड़ी मात्रा में रोकड़ उप डाकघरों से ले जा रहे थे। सुरक्षा उपायों में कमी के चलते कर्नाटक परिमण्डल के दो डाकघरों³¹ में लूट/चोरी की घटनाएं हुई जिसमें ₹ 5.68 लाख के मामले शामिल थे।

चार परिमंडल कार्यालयों³² ने उत्तर दिया कि रोकड़ ले जाने के दौरान सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए मंडल के मुखियों को निर्देश जारी कर दिये जायेंगे।

मंत्रालय ने अपने उत्तर में कहा कि मु.डा.घ. से भारी मात्रा में रोकड़ ले जाने के लिए पुलिस गार्ड के उपाय किये गये थे तथा रोकड़ ले जाने एवं डाकघरों की सुरक्षा के लिए होमगार्ड की सेवाओं का उपयोग किया जा रहा था।

²⁷ कर्नाटक, गुजरात तथा उड़ीसा

²⁸ कर्नाटक, गुजरात तथा उड़ीसा

²⁹ डाक कार्यालयों के बीच नकदी के परिवहन के लिए निर्धारित सीमा

³⁰ आन्ध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, कर्नाटक, राजस्थान तथा पश्चिम बंगाल

³¹ शा.का. बल्ला एवं एस.ओ. बेजूर

³² आन्ध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात तथा कर्नाटक

निष्कर्ष

डाक नेटवर्क के माध्यम से नरेगा के अंतर्गत मजदूरी भुगतान की योजना का कार्यान्वयन सफल रहा जैसा कि तथ्यों से सिद्ध होता है कि 2008-11 की अवधि के दौरान नरेगा मजदूरी के भुगतान के खातों की संख्या तीन करोड़ से बढ़कर लगभग पाँच करोड़ हो गई। वितरित (आहरण) की गई राशि भी ₹ 3863 करोड़ से बढ़कर ₹ 9179 करोड़ हो गई। तथापि, 2010-11 में डा.वि. के पास श्रमिकों के खातों में बिना भुगतान पड़ी राशि ₹ 4284 करोड़ उल्लेखनीय रूप से अधिक थी जो राज्य सरकारों से प्राप्त निधियों की 32 प्रतिशत थी। आठ परिमण्डलों के 19 मु.डा.घ. में, 31 मार्च 2011 को राज्य सरकारों के जिला कार्यक्रम समन्वयक से आवश्यक प्राप्य एक बार जमा प्राप्त नहीं हुए थे तथा इसमें ₹ 1920 लाख तक कमी थी। कमी दर्शाती थी कि तीन परिमण्डलों के अधीन आठ मु.डा.घ. में जि.का.सं. द्वारा ओ.टी.डी. नहीं किया गया था तथा दो परिमण्डलों के अधीन पांच मु.डा.घ. में यह लगभग 50 प्रतिशत या उससे अधिक था। एम.ओ.पी. तथा पी.ओ.एस.बी. के अन्तर्गत खाता खोलने के लिए प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया था जैसा कि नमूना जांच में बड़ी संख्या में पाया गया जैसाकि रोकड़ को लाने- ले जाने/अभिरक्षा के लिए अपर्याप्त सुरक्षा उपायों के अतिरिक्त ऐसे प्रमाण जहां डाकघरों ने बिना फार्म एस.बी.-3 के सत्यापन किये खाते खोले, लेजरो में अपूर्ण प्रविष्टियां, ब्याज जमा न करना तथा अनपढ़ मजदूरों को बायें हाथ के अंगूठे की छाप के बिना सत्यापन के मजदूरी का भुगतान, ओ.टी.डी. प्राप्त नहीं करना तथा समय-समय पर समीक्षा न करना, वेतन वितरण में विलम्ब अथवा वेतन चैकों को समय पर जमा न करना, डेटा समेकन में त्रुटि आदि जिनमें डाक नेटवर्क के माध्यम से नरेगा के प्रचालन के कारण बढ़ोतरी हुई। अधिकतर अनियमितताएं खराब देखभाल तथा अपर्याप्त आंतरिक नियंत्रण के कारण देखी गईं।

अनुशंसाएं

- डा.वि को चाहिए कि वह एक ओर तो ग्रा.वि.मं. के साथ तथा दूसरी ओर राज्य सरकारों के साथ पहले से अधिक प्रभावपूर्ण तरीके से समन्वय करे ताकि पहले से किया गया स.ज्ञा. पूरी तरह प्रचालित किया जा सके।
- मनरेगा के अंतर्गत मजदूरी भुगतान के मानीटरिंग को नियमित, व्यापक व प्रभावी किये जाने की आवश्यकता है। इसे डा.वि. रिजल्ट फ्रेम वर्क डोक्यूमेंट का एक भाग बनाया जाये।
- डाकघरों के माध्यम से मनरेगा के अंतर्गत वेतन संवितरण पर आन्तरिक नियंत्रण की समीक्षा एवं मजबूती प्रदान किये जाने की आवश्यकता है।

- स.ज्ञा. के क्रियान्वयन में लापरवाही के लिये उत्तरदायी सभी कर्मचारियों के प्रति उचित अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाये।
- सभी राज्य सरकारों के साथ स.ज्ञा. करने के लिये प्रयास किये जायें।

2.3 नकद प्रमाणपत्रों, टिकटों एवं डाक लेखन सामग्री का भण्डारण

मांग व पूर्वानुमान के लिए निर्धारित प्रक्रिया का पालन करने में विभाग की विफलता तथा खराब आंतरिक नियंत्रण तंत्र के कारण रोकड़ प्रमाणपत्रों, डाक टिकटों व डाक लेखन सामग्री का वास्तव में अधिक भण्डारण होने के फलस्वरूप इन मूल्यवान वस्तुओं के दुरुपयोग/चोरी व नुकसान का खतरा हो गया था।

डाक वस्तुएं उदाहरणार्थ: डाक टिकट व डाक लेखन सामग्री की बिक्री सारे देश में व्याप्त डाकघरों के माध्यम से की जाती है। डाक विभाग (डा.वि.) डाकघरों के माध्यम से नकद प्रमाणपत्रों की बिक्री के लिए वित्त मंत्रालय (वि.मं.) की ओर से एक एजेंसी का भी कार्य करता है। इसके लिए वि.मं. समय-समय पर नियत दरों पर डाक विभाग को पारिश्रमिक देता है।

नकद प्रमाणपत्र (न.प्र.) डाक टिकट व अन्य डाक सामग्री इंडिया सिक्योरिटी प्रैस (आई.एस.पी.) नासिक तथा सिक्योरिटी प्रिंटिंग प्रैस (एस.पी.पी.) हैदराबाद में मुद्रित किए जाते हैं और 22 डाक परिमण्डलों में सर्कल स्टैम्प डिपो (सी.एस.डी.) को आपूर्त किये जाते हैं। सी.एस.डी. से अपेक्षा की जाती है कि वह आई.एस.पी. नासिक/एस.पी.पी. हैदराबाद को नकद प्रमाणपत्रों के लिये छमाही अग्रिम मांग पत्र तथा डाक टिकटों के मुद्रण हेतु तिमाही अग्रिम मांगपत्र भेजें। यह मांगपत्र मु.डा.घ की अपनी व उनके अपने क्षेत्राधिकार में उ.डा.घ. की आवश्यकता के आधार पर हो।

प्रत्येक परिमण्डल के अंतर्गत 20 प्रतिशत मु.डा.घ. का आच्छादन करते हुए यादृच्छिक रूप से चयनित सात डाक परिमण्डलों में सी.एस.डी. व मुख्य डाक घर के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा (जून 2011 से अगस्त 2011) ने उजागर किया कि नकद प्रमाणपत्रों, डाक टिकटों, डाक लेखन सामग्री का अधिक स्टॉक विभाग में अपर्याप्त आंतरिक नियंत्रण तंत्र सहित विभिन्न कमियां थीं जैसा कि नीचे वर्णित है:

2.3.1 सर्कल स्टैम्प डिपो (सी.एस.डी.) व मुख्य डाकघरों (मु.डा.घ.) में नकद प्रमाणपत्रों का अधिक भण्डारण होना

डाकघर बचत बैंक (पी.ओ.एस.बी.) नियम पुस्तिका खण्ड 2 अनुबद्ध करती है कि नकद प्रमाणपत्रों अर्थात् राष्ट्रीय बचत प्रमाणपत्रों/किसान विकास पत्रों (रा.ब.प./कि.वि.प.) की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए तिमाही मांग पत्र मु.डा.घ. द्वारा सी.एस.डी. को

पहली जून, सितम्बर, दिसम्बर तथा मार्च को प्रस्तुत किये जायेंगे। मु.डा.घ. द्वारा सी.एस.डी. को दी जाने वाली सूचना में अपेक्षित प्रमाणपत्रों के प्रकार, उनका मूल्य वर्ग, पिछली तिमाही में बेचे गये प्रमाणपत्रों की संख्या, बकाया, अपेक्षित प्रमाणपत्रों की संख्या तथा पिछली तिमाही तथा बकाया में बेचे गये प्रमाणपत्रों से अधिक की मांग के कारण शामिल किये जायेंगे। बदले में, सी.एस.डी. से अपेक्षित है कि वह देय तिथि को आई.एस.पी. नासिक के लिए नकद प्रमाणपत्रों के मुद्रण हेतु छमाही अग्रिम मांग पत्र भेजें। आवश्यकता का सही मूल्यांकन करने के लिए सी.एस.डी. से अपेक्षित है कि वह प्रिंटिंग प्रैस को सूचना जैसे पूर्व मांग पत्र के समय स्टॉक, तब से अब तक प्राप्त आपूर्ति, पूर्व छमाही/तिमाही के दौरान जारी मात्रा, वर्तमान मांग पत्र के प्रस्तुतिकरण की तारीख पर उपलब्ध शेष, पूर्व मांग पत्र के प्रति प्रिंटिंग प्रैस से देय मात्रा तथा निर्धारित प्रपत्र में अगली छमाही के लिए अपेक्षित मात्रा भेजें। यह सुनिश्चित किये जाने में सबसे अधिक सावधानी अपेक्षित है कि डाकघरों में अत्यधिक स्टॉक नहीं रखा जाए ताकि इस प्रकार की मूल्यवान लेखन सामग्री में किसी प्रकार की चोरी, दुरुपयोग या नुकसान की संभावना का निवारण किया जा सके।

सात परिमण्डलों में नमूना जांचित मु.डा.घ. और सी.एस.डी. के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा ने उजागर किया कि नकद प्रमाणपत्रों के संबंध में मांग पत्र दिया गया था जिनमें अपेक्षित कार्यपद्धति का पालन नहीं किया गया जिसका परिणाम 31 मार्च 2011 को नमूना जांचित सी.एस.डी. व मु.डा.घ. में ₹ 3840.66 करोड़ के अंकित मूल्य के नकद प्रमाणपत्रों का अधिक स्टॉक में हुआ जैसा कि **अनुबंध-V** में दर्शाया गया है। यह भी देखा गया था कि हाथ में पर्याप्त स्टॉक होने के बावजूद भी पिछले खपत पद्धति को ध्यान में न रखते हुए सी.एस.डी. दिल्ली, केरल, तमिलनाडु व उत्तर प्रदेश द्वारा मांग पत्र दिये गये थे।

हमारे द्वारा यह इंगित किये जाने पर, तमिलनाडु व महाराष्ट्र परिमंडलों में सी.एस.डी. ने तथ्य तथा आंकड़े स्वीकार किये, सी.एस.डी. कानपुर ने बताया कि वि.प. तथा रा.ब.प्र. का अधिक स्टॉक प्रिंटिंग प्रैस द्वारा अनियमित आपूर्ति के कारण था, सी.एस.डी. लखनऊ ने बताया कि डाक निदेशालय द्वारा अधिशेष स्टॉक के आबंटन के कारण अधिक स्टॉक था; सी.एस.डी. लुधियाना ने बताया स्टॉक में रखे हुए ₹ 5000/- के खाली रा.ब.प्र. का तब तक कोई (मूलभूत) आंतरिक मूल्य नहीं है जब तक कि इनको वास्तव में जारी नहीं किया जाता है। चयनित मु.डा.घ. के डाकपालों ने तथ्य स्वीकार किये थे और बताया था कि शोधक कार्यवाही की जायेगी और भविष्य में निर्धारित कार्यपद्धति के अनुसार मांग पत्र दिये जायेंगे।

सी.एस.डी. लुधियाना का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि आंतरिक (मूलभूत) मूल्य न होने के बावजूद कपटपूर्ण भुनाये जाने से खाली प्रमाणपत्रों के दुरुपयोग की संभावना बनी हुई थी क्योंकि बिहार परिमंडल में एक प्रकरण की रिपोर्ट से यह बताया गया था। उस प्रकरण में ₹ 1.25 करोड़ मूल्य के खाली प्रमाणपत्र पारगमन में गुम हो गये थे, कपटपूर्ण तरीके से जारी किये गये और मुंगेर मु.डा.घ. के अंतर्गत उप डाकपाल द्वारा भुनाये गये थे। सी.एस.डी. कानपुर का उत्तर भी स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभागीय नियम स्पष्ट तौर पर बताते हैं कि वर्तमान मांग पत्र देते समय पूर्व मांग पत्र के प्रति मुद्रण प्रैस से देय मात्रा को ध्यान में रखा जाना चाहिए।

इस प्रकार, नकद प्रमाणपत्र के लिए मांग पत्र देने से पहले निर्धारित कार्यपद्धति का सावधानी पालन करने हेतु सी.एस.डी. व मु.डा.घ. में चूक हो गई थी जैसा कि उपरोक्त में चर्चा की गई और पर्यवेक्षण स्तर पर स्टॉक स्थिति की मानीटरिंग न करने के कारण सी.एस.डी. व मु.डा.घ. में ₹ 3840.66 करोड़ के अंकित मूल्य के नकद प्रमाणपत्रों का अधिक स्टॉक हो गया था। वृहत स्तर पर नकद प्रमाणपत्रों के अधिक स्टॉक होने से एक समय में नुकसान/चोरी के अतिरिक्त बेईमान या अनैतिक तत्वों द्वारा दुरुपयोग का खतरा था।

2.3.1.1 डाक लेखा कार्यालयों को बिना बेचे नकद प्रमाणपत्र के विवरण का गैर प्रस्तुतीकरण

डाक घर बचत प्रमाणपत्र नियमावली प्रावधान करती है कि हस्तलिपि में एक नकद प्रमाणपत्रों की कुल संख्या सहित प्रत्येक मूल्य वर्ग के पहले व अंतिम क्रम संख्या के साथ और प्रत्येक वर्ष 31 मार्च को बिना बिके रह गये प्रत्येक भिन्न श्रृंखला के साथ नकद प्रमाणपत्रों का स्टॉक करके सभी डाकघरों द्वारा तैयार किया जायेगा। क्रमांक को लिखते समय पूरी स्टीकता को सुनिश्चित किया जाना चाहिए। जो विभिन्न पत्र पहले से तैयार हैं ऐसे क्रमांक के खाते को न छोड़ा जाए। एक प्रमाणपत्र भी इस कथन के साथ होना चाहिए जिसमें पोस्टमास्टर के निजी हस्ताक्षर और दिनांक हो और जो यह स्पष्ट करे कि स्टॉक रजिस्टर के अनुसार बकाया हाथ में बकाया से सत्यापित किया गया और सही पाया गया। मु.डा.घ. यह जाँच करे कि जो विवरण मु.डा.घ. से मिला है उसे कार्यालय में रखे गये रजिस्टर जिसका अनुरक्षण इस प्रयोजन हेतु किया गया है, से जांच करें और उसे डाक लेखा कार्यालय को इसके अपने स्वयं के कथन के साथ आवश्यक रूप से प्रत्येक वर्ष की 30 अप्रैल तक भेजा जाए।

हमारी संवीक्षा ने उजागर किया कि बिना बिके नकद प्रमाणपत्र का विवरण मु.डा.घ. वाराणसी कैंन्ट द्वारा निदेशक लेखा (डाक) लखनऊ (डी.ए.पी.) को नहीं भेजा गया था।

यदि उपरोक्त वर्णित प्रक्रिया सावधानीपूर्वक अनुसरित की जाती तो वर्ष 1996 से वर्ष 2004 के दौरान ₹ 9.01 करोड़ कि वि.प./रा.ब.प्र. को कपटपूर्ण भुनाये जाने से रोका जा सकता था।

कार्यालय निदेशक लेखा (डाक) लखनऊ ने बताया कि प्रकरण में आंतरिक पूछताछ प्रक्रिया में थी। यदि डी.ए.पी. लखनऊ ने मु.डा.घ. वाराणसी कैंन्ट से बिना बेचे प्रमाणपत्रों के विवरण की प्राप्ति सुनिश्चित की होती जैसा कि विभागीय नियमावली में दिया गया था, तथा डी.ए.पी. लखनऊ में रा.ब.प्र./कि.वि.प. के निर्गम व उन्मोचन रजिस्टर के साथ समाधान किया गया होता तो इस प्रकार के कपटपूर्ण भुनाने को सम्भवतः रोका जा सकता था।

इसके अतिरिक्त 2008-11 की अवधि के लिए छः डाक परिमण्डलों के 55 मु.डा.घ. में हमारे द्वारा की गई नमूना जाँच में यह प्रकट हुआ कि निर्धारित समय सीमा के भीतर संबंधित डाक लेखा कार्यालयों को 33 मु.डा.घ. ने अबिक्रीत प्रमाणपत्रों के विवरण प्रस्तुत नहीं किये थे। यह इंगित करता है कि डाक विभाग की जानकारी में कपटपूर्ण भुनाने के प्रकरण के बावजूद भी, मु.डा.घ. में तथा डाक लेखा कार्यालयों में अबिक्रीत प्रमाणपत्रों के विवरण की समय पर प्रस्तुति और समाधान को सुनिश्चित करने के लिए आंतरिक नियंत्रण की सुदृढ़ता के लिए पर्याप्त कदम नहीं उठाये गये।

2.3.1.2 परिमंडलीय स्टाम्प डिपों में डाक टिकटों व डाक लेखन सामग्री का अधिक भण्डारण

“टिकट” में डाक टिकटें, गैर-डाक टिकटें, लिफाफे और पोस्टकार्ड तथा “डाक टिकट” में डाक लेखन-सामग्री शामिल है। अधिकतम अधिकृत नकद शेष के अलावा प्रत्येक डाक कार्यालय को डाक टिकट का प्राधिकारियों द्वारा तय एक स्टाक रखना होता है। मु.डा.घ. को सी.एस.डी. से डाक टिकटों की प्राप्ति अपेक्षित है, जो उनके अधिकतम अधिकृत डाक टिकट बकाया से अधिक न हो। इसके बदले में सी.एस.डी. को डाक टिकटों के अनुमानित त्रैमासिक उपयोग को पूरा करने के लिए त्रैमासिक मांग पत्र को आई.एस.पी. नासिक/एस.पी.पी. हैदराबाद को जमा करना अपेक्षित है।

उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब और केरल परिमण्डल में स्थापित सी.एस.डी. के अभिलेखों की नमूना जांच ने उजागर किया कि सी.एस.डी. ने डाक टिकटों और डाक लेखन-सामग्री की मांग निर्धारित मांग प्रक्रिया का पालन किये बिना की है। इन मदों के लिए आदेश, शेष स्टॉक तथा पिछली तिमाही की उपयोग पद्धति को ध्यान में रखे बगैर दिया गया था। इसका परिणाम 31 मार्च 2011 को ₹ 498.52 करोड़ के अंकित मूल्य की

डाक लेखन-सामग्री तथा डाक टिकटों के अधिक संग्रहण में हुआ जैसा कि अनुबंध-VI में दर्शाया गया है। यह भी पाया गया कि पर्याप्त शेष स्टॉक होने के बावजूद भी सी.एस.डी. द्वारा वास्तविक मांग का विश्लेषण किए बिना डाक टिकटों तथा डाक लेखन-सामग्री हेतु मांग पत्र प्रस्तुत किए थे।

लखनऊ तथा कानपुर के सी.एस.डी. ने तथ्यों को स्वीकार किया। उन्होंने यह भी बताया कि मांग पत्र बढ़े हुए मांग के आधार पर दिए गए थे तथा डाक निदेशालय से इन डाक टिकटों को दूसरे सी.एस.डी. को दिए जाने हेतु आग्रह भी किया गया था। लुधियाना के सी.एस.डी. ने बताया कि 2008 तथा 2009 के दौरान परिमण्डल में डाक टिकटों की बहुत कमी थी तथा इन अवधियों के मांग पत्रों की प्राप्ति 2010 में हुई थी जिसके कारण डाक टिकटों का अधिक भण्डारण हुआ।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 2008 तथा 2009 में दिए गए मांग पत्रों के प्रति पहली खेप स्वीकार करने से पहले सी.एस.डी. को आई.एस.पी. नासिक/एस.पी.पी. हैदराबाद से आपूर्ति की गई सामग्री तथा डाक टिकटों तथा डाक लेखन सामग्री के संबंध में वर्तमान उपभोग पद्धति को ध्यान में रखना चाहिए था। चूंकि डाक टिकटों को बिक्री हेतु किसी प्राधिकार की आवश्यकता नहीं होती इसलिए उनका अधिक भण्डारण विभाग से अनैतिक तत्वों द्वारा डाक टिकटों/डाक लेखन-सामग्री की कपटपूर्ण बिक्री के जोखिम में डालता है।

मामले को फरवरी 2012 में डा.वि. को भेजा गया था। उनका उत्तर जून 2012 तक प्रतीक्षित था।

2.4 ब्याज का अनियमित भुगतान

छः परिमण्डलों में डाकघरों ने लोक भविष्य निधि योजना (पी.पी.एफ.) से संबंधित प्रावधानों का सावधानीपूर्वक पालन नहीं किया परिणामस्वरूप अभिदाताओं को ₹ 2.26 करोड़ के ब्याज का अनियमित भुगतान हुआ।

विभागीय नियमावली में व्यवस्था है कि कोई व्यक्ति लोक भविष्य निधि (पी.पी.एफ.) में अपनी ओर से अथवा अवयस्क, जिसका वह संरक्षक है, की ओर से इस शर्त पर अंशदान कर सकता है कि सभी खातों में कुल मिलाकर जमा एक वर्ष में ₹ 70,000³³ से अधिक नहीं होना चाहिये। सीमा के अतिरिक्त अंशदान अनियमित अंशदान माना जायेगा और अभिदाता को अधिक राशि की प्रतिपूर्ति बिना किसी ब्याज के लौटा दी जायेगी। इसके अतिरिक्त, इस प्रभाव कि घोषणा, कि अभिदाता के पास कोई अन्य

³³ 1/12/2011 से ₹ 1,00,000

पी.पी.एफ. खाता नहीं है तथा अभिदाता पी.पी.एफ. योजना, 1968 के प्रावधानों तथा इसमें समय-समय पर जारी संशोधनों का पालन करने हेतु सहमत है, का खाता खोलने के समय अभिदाता से आवेदन पत्र के साथ का प्राप्त किया जाना अपेक्षित है। डाक विभाग (डा.वि.) ने स्वयं प्रारम्भिक अवस्था में, पी.पी.एफ. योजना के अंतर्गत जमाकर्ताओं द्वारा अनियमित रूप से खोले गए खातों को शीघ्र चिन्हित करने के आदेश जारी किये थे (मई 2004)।

विभागीय नियमावली में यह भी अनुबद्ध किया गया था कि अभिदाता उस वर्ष, जिसमें उसने प्रारम्भिक अंशदान किया था, की समाप्ति से 15 वर्षों की समाप्ति पर परन्तु उससे एक वर्ष की समाप्ति से पहले, एक विकल्प (फार्म एच) का उपयोग कर सकता है कि वह अगले पांच वर्षों की ब्लॉक अवधि के लिए भी अंशदान जारी रखेगा, जिसमें विफल होने पर ये जमा अनियमित जमा माना जायेगा और उस पर किसी प्रकार का ब्याज नहीं दिया जायेगा तथा आई.टी. अधिनियम की धारा 80 सी के अंतर्गत उसे छूट की अनुमति नहीं दी जायेगी।

उत्तर प्रदेश, राजस्थान, आंध्र प्रदेश, तमिलनाडु, कर्नाटक तथा गुजरात में 28 डाकघरों के अभिलेखों की संवीक्षा (अगस्त 2009 से मार्च 2011) से पता चला कि अभिदाताओं द्वारा निर्धारित सीमा (₹ 70,000) से अधिक जमा होना; एक अभिदाता के नाम पर कई खातों का होना तथा खातों की पूर्णता के बाद भी जमा का जारी रहना, के कारण इन पी.पी.एफ. खातों पर ₹ 2.26 करोड़ के ब्याज का गलत भुगतान हुआ (अनुबंध-VII)। लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने से पहले तक पी.पी.एफ. प्राधिकारियों द्वारा इन अनियमितताओं का पता नहीं लगाया जा सका था।

लेखापरीक्षा में यह इंगित किये जाने पर, राजस्थान परिमण्डल के अंतर्गत जयपुर सिटी डाक घर ने ₹ 14.97 लाख वसूल किये। कुछ डाकघरों ने नियमों की जानकारी न होने के कारण अनियमित खाते खोलने की बात स्वीकार की (अनुबंध-VII)। अधिकतर डाकघरों ने बताया कि अभिलेखों के सत्यापन के बाद आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

मामला जनवरी 2012 में मंत्रालय को भेजा गया था; उनका उत्तर मई 2012 तक प्रतीक्षित था।

2.5 राजस्व टिकटों के क्रय पर कमीशन की कम कटौती

मुख्य महाडाकपाल, दिल्ली की राज्य सरकार से राजस्व टिकटों के क्रय पर अग्रिम में कमीशन की कटौती करने में विफलता के कारण ₹ 98.36 लाख के राजस्व की कम वसूली हुई।

सभी राजस्व टिकट, न्यायाधिक तथा गैर न्यायाधिक दोनों ही, जो केन्द्रीय राजस्व के स्रोत हैं नासिक रोड के सिक्क्योरिटी प्रैस में मुद्रित किये जाते हैं। इस प्रकार के राजस्व टिकटों का प्रैस मुद्रण एवं प्रसारण प्रैस द्वारा विभिन्न राज्यों की आवश्यकता अनुसार, भारत सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित नियमों के आधार पर किया जाता है।

डाकघरों के माध्यम से डाक विभाग (डा.वि.) राज्य सरकार की तरफ से लोगों को राजस्व टिकट बेचता है, जिसके लिये निर्धारित दरों पर कमीशन, जोकि समय-समय पर तय किया जाता है, सम्बन्धित राज्य सरकारों से डा.वि. द्वारा प्राप्य होता है। राज्य सरकार कोष से राजस्व टिकट क्रय करते समय, डाकघरों द्वारा अग्रिम में निर्धारित कमीशन काटा जाता है।

वित्त मंत्रालय (वि.मं.) ने राज्य सरकारों से परामर्श करके, डाकघरों के माध्यम से राजस्व टिकट की बिक्री के लिये डा.वि. द्वारा कमीशन की निम्नलिखित दरें प्रभासित किये जाने के लिये तय की थी।

अवधि	कमीशन की दर
01.10.2003 से	3%
01.10.2004 से	6%
01.10.2005 से	10%

डा.वि. ने राजकोष से डाक टिकट क्रय को अनुबद्ध करने के साथ-साथ परिमंडलों/क्षेत्रों/डाक लेखाओं के सभी अध्यक्षों को अनुदेश जारी किये थे (फरवरी 2004), कि मुख्य डाकघरों द्वारा कमीशन, जैसा कि वि.मं. ने निर्णय लिया था, अग्रिम में काटा जायेगा। डा.वि. ने अक्टूबर 2006 में पुनः इन अनुदेशों को दोहराया था, जबकि डाक परिमंडलों को स्पष्ट रूप से सलाह दी गई थी कि वे डाक टिकटों की बिक्री बन्द कर दें यदि राज्य सरकारें उपरोक्त दरों पर कमीशन देने की इच्छुक नहीं है।

गुजरात, महाराष्ट्र, उत्तर पूर्व व पश्चिम बंगाल परिमंडलों में राजस्व टिकटों के क्रय पर डा.वि. के डाक परिमंडलों द्वारा कमीशन की कटौती न किए जाने के संबंध में 2011-12 की प्रतिवेदन संख्या 16, अनुपालन लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां (सिविल) के पैराग्राफ 4.1 में उल्लेख किया गया था। इस संबंध में मंत्रालय का उत्तर अभी तक प्रतीक्षित है (अप्रैल 2012)।

तथापि, दिल्ली डाक परिमंडल में (नवम्बर 2010 - अगस्त 2011) तीन परिमंडलों के अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि जनवरी 2011 में उच्चतम स्तर पर डा.वि. के ध्यान में विसंगतियों को लाये जाने तथा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की लेखापरीक्षा

प्रतिवेदन में मामले पर टिप्पणी किये जाने के बावजूद भी, इन डाकघरों ने तीन प्रतिशत कमीशन काटकर अक्टूबर 2004 से जून 2011 के दौरान राजस्व टिकटों का क्रय जारी रखा जबकि 1 अक्टूबर 2004 से इसकी वैधता को रोक दिया गया था। इस त्रुटि के परिणामस्वरूप में ₹ 98.36 लाख तक के कमीशन की कम कटौती हुई, जैसाकि नीचे की तालिका में दिखाया गया है:

(₹ लाख में)

मु.डा.घ. का नाम	राजस्व टिकट के क्रय की अवधि	क्रय किये गये राजस्व टिकटों का मूल्य	बकाया वास्तविक कमीशन 1.10.2004 – (6 प्रतिशत) 1.10.2005 – (10 प्रतिशत)	तीन प्रतिशत की दर पर कमीशन में कटौती की गई	कम काटा गया कमीशन
प्र.डा.घ. दिल्ली	अक्टूबर 2005- अक्टूबर 2010	475.69	47.56	14.27	37.54*
मु.डा.घ. पार्लियामेंट स्ट्रीट	मई 2005	25.60	1.54	0.77	0.77
	नवम्बर 2005 से मई 2010	238.40	23.84	7.15	16.69
मु.डा.घ. लोधी रोड	अक्टूबर 2004 से सितम्बर 2005	108.80	6.52	3.26	3.26
	अक्टूबर 2005 से जून 2011	572.80	57.28	17.18	40.10
कुल					98.36

(* मु.म.डा.पा., दिल्ली के अनुसार राशि ₹ 37.54 लाख है)

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किये जाने पर, संबंधित डाकघरों के डाकपालों ने तथ्य तथा आंकड़ों की पुष्टि की। मुख्य महाडाकपाल (मु.म.डा.पा.) दिल्ली परिमंडल ने बताया (जनवरी 2012) कि मामला एन.सी.टी. दिल्ली की सरकार के समक्ष कई बार उठाया गया था। लेकिन कमीशन के संशोधन का मामला अनिर्णीत रहा।

मु.म.डा.पा. दिल्ली का उत्तर लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गये मामलों का उत्तर नहीं देता है क्योंकि फरवरी 2004 तथा अक्टूबर 2006 में डा.वि. द्वारा जारी अनुदेशों में परिमंडल कार्यालयों को स्पष्ट रूप से सलाह दी गई थी कि वे संशोधित दरों पर कमीशन काटने के लिये मुख्य डाकघरों को सलाह दें।

इस प्रकार, डा.वि. के अनुदेशों का क्रियान्वयन सुनिश्चित करने में मु.म.डा.पा. दिल्ली की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 98.36 लाख के कमीशन की कटौती हुई।

मामला डा.वि. को जनवरी 2012 में भेजा गया था; उनका उत्तर मई 2012 तक प्रतीक्षित था।

2.6 डाक परिसर के निर्माण में विलम्ब के कारण निष्फल व्यय

1990 में प्राप्त किये प्लॉट पर डाक परिसर का निर्माण करने में डाक विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 64.62 लाख का निष्फल व्यय हुआ।

डाक विभाग (डा.वि.) ने 1990 में गोवा में डाक भवन के निर्माण के लिए 1970 वर्ग मीटर का एक प्लॉट प्राप्त किया था। यह भूमि गोवा, दमन व दियू लिमिटेड के आर्थिक विकास निगम (ई.डी.सी.) से पट्टा आधार पर प्राप्त की गई थी जिसके लिए ₹ 14.38 लाख का अग्रिम के रूप में भुगतान किया गया था। पट्टा करार में प्रारम्भ करने की तारीख से अथवा प्लॉट पर अधिकार लेने की तारीख से पांच वर्ष के भीतर जो भी पहले सम्भव हो, भवन-निर्माण की पूर्णता निर्धारित की गई थी।

पणजी, गोवा के महाडाकपाल कार्यालय के अभिलेखों की संवीक्षा (फरवरी 2011) से पता चला कि स्थान की अनुसूची (एस.ओ.ए.) में भूमि पर निर्माण के लिए आवश्यक अनुमोदन मांगने की प्रक्रिया को द्रुत गति से प्रारम्भ करने की आवश्यकता थी तथा सितम्बर 1992 में अर्थात् प्लॉट अधिग्रहण के दो वर्षों के बाद यह डाक निदेशालय को भेज दी गई थी। दिसम्बर 1993 में, डाक निदेशालय द्वारा परियोजना को अनुमोदित किया गया था। तथापि, अनुमोदन मांगते समय, निदेशालय को भवन-निर्माण की पूर्णता के लिये पांच वर्ष की समय-सीमा के बारे में नहीं बताया गया था। मु.म.डा.पा. मुम्बई द्वारा इस तथ्य की सूचना डाक निदेशालय को 1997 में विलम्ब से अर्थात् प्लॉट के अधिग्रहण की तारीख के सात वर्षों बाद दी गई थी। फरवरी 1997 में अनुमोदन के लिये निदेशालय को संशोधित एस.ओ.ए. भेजा गया था, मई 1998 में इस पर अनुमोदन दे दिया गया था। यद्यपि जून 1998 में प्रारम्भिक आरेखण के लिये अनुमोदन देते समय, निदेशालय ने वरिष्ठ शिल्पकार मुम्बई को अनुदेश दिया कि वह सिविल विंग द्वारा तैयार किये गये प्रारम्भिक प्राक्कलन प्राप्त करे और इसे अनुमोदन के लिये भेजे। अक्टूबर 1998 में ₹ 5.47 करोड़ का प्रारम्भिक ड्राफ्ट प्राक्कलन निदेशालय को भेजा गया था। तथापि, 2003-04 तक ₹ 3.50 करोड़ की आवश्यक निधि का आवंटन नहीं किया गया था। अक्टूबर 2005 में कार्य के लिये प्रशासनिक अनुमोदन व व्यय की संस्वीकृति ₹ 4.40 करोड़ के लिये जारी की गई थी।

यह भी पाया गया था कि डाक भवन के निर्माण के लिये दिसम्बर 2006 तथा सितम्बर 2009 के बीच नौ बार निविदायें मांगी गई थीं। इन्हें या तो अस्वीकृत कर दिया गया था क्योंकि बोलीदाता अयोग्य थे या एकल निविदा होने के कारण रद्द कर दिया गया था। जनवरी 2006 में संचित नींव कार्य हेतु निविदा आमंत्रण करने की सूचना दी गई थी लेकिन प्रत्युत्तर में प्राप्त बोली अस्वीकार कर दी गई थी क्योंकि निम्नतम निविदा

प्राक्कलित लागत से काफी अधिक थी। मार्च 2006 में संचित नींव कार्य के लिए पुनः निविदा प्रसारित की गई थी और अगस्त 2006 में कार्य दिया गया था। यद्यपि संचित नींव कार्य की पूर्णता की तारीख मार्च 2007 थी। वास्तव में यह जुलाई 2008 में पूरा किया गया था। संवीक्षा से आगे यह भी पता चला कि पांच वर्षों की अनुबद्ध समय-अवधि के भीतर भवन निर्माण के पूरा न होने के कारण डा.वि. को 1995 से 2010 की अवधि के लिये ₹ 40.95 लाख की विस्तार-शुल्क तथा दण्ड तथा मार्च 2008 तक ई.डी.सी. को ₹ 6.99 लाख लाइसेंस नवीनीकरण फीस का भुगतान करना पड़ा। इसके अतिरिक्त, जून 2011 तक भूमि-किराया के भुगतान पर ₹ 2.30 लाख का व्यय किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किये जाने पर, सहायक निदेशक, डाक, म.डा.पा. कार्यालय गोवा ने तथ्यों को स्वीकार करते हुये बताया (अगस्त 2011) कि निर्माण में विलम्ब प्रशासनिक कारणों के कारण आंशिक रूप से तथा निदेशालय द्वारा अपर्याप्त निधि देने के कारण आंशिक रूप से हुआ था। म.डा.पा. गोवा कार्यालय के सहायक निदेशक डाक ने बताया (फरवरी 2012) कि परियोजना के निर्माण के लिये निधि आबंटित नहीं की गई थी। नवम्बर 2011 में सचिव, डा.वि. को इंगित किये जाने पर, उन्होंने निर्माण कार्य में शीघ्रता लाने के लिये प्राधिकारियों से आग्रह किया था।

डा.वि. ने उत्तर दिया (मार्च 2012) कि इस प्रकार की कोई धारा नहीं थी कि मूल पट्टा विलेख में विस्तार-शुल्क की मांग की जाये या कोई दण्ड लगाया जाये, केवल विस्तार-शुल्क के भुगतान पर ई.डी.सी. परिसर के निर्माण के लिये, ई.डी.सी. प्राधिकारियों द्वारा दो विस्तार ई.डी.सी. परिसर के निर्माण के लिये दिये गये थे। भारत संचार निगम लिमिटेड (भा.सं.नि.लि.), एक सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम के सिविल स्कंध के द्वारा भवन का निर्माण किया जा रहा है।

योजना बनाने में विफलता तथा भूमि अधिग्रहण के 15 वर्षों के बाद भी पट्टा भूमि पर डा.वि. द्वारा गोवा में डाक परिसर के निर्माण पर निर्णय करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप ₹ 64.62 लाख का निष्फल व्यय हुआ।

दूरसंचार विभाग (दू.वि.)

2.7 दू.वि. के कार्य

दूरसंचार विभाग (दू.वि.) नीति-निर्माण, निष्पादन समीक्षा, मानीटरिंग, अंतर्राष्ट्रीय सहयोग, अनुसंधान व विकास तथा विभिन्न शहरों तथा दूरसंचार परिमंडलों में बेसिक, मोबाइल तथा मूल्यवर्द्धित सेवायें उपलब्ध कराने के लिये उत्तरदायी है, जैसा कि भारत सरकार

द्वारा अनुमोदित नीति में है। नई दूरसंचार नीति 1999 के अनुरूप भारत सरकार ने दू.वि. के सेवा प्रदान के कारण का निगमीकरण करने का निर्णय किया है। तदनुसार, भारत संचार निगम लिमिटेड (भा.सं.नि.लि.) को सरकार की पूर्ण स्वामित्व कम्पनी के रूप में शामिल किया गया था तथा देश में दूरसंचार सेवायें उपलब्ध कराने का कार्य 1 अक्टूबर 2000 से इसे हस्तांतरित कर दिया गया था। दू.वि. दूरसंचार क्षेत्र की वृद्धि व विस्तार के लिये विभिन्न कार्यकलापों को सुगम बनाने के लिये उत्तरदायी है।

2.7.1 दू.वि. के मुख्य कार्य

- नीति निर्माण, लाइसेंसिंग, तार, दूरभाष, बेतार, डाटा, फ़ैक्सिमिलि तथा टेलीमैटिक्स सेवाओं से सम्बद्ध समन्वय मामलों और संचार के अन्य प्रकार
- सार्वभौमिक बाध्यता निधि का प्रशासन
- दूरसंचार से सम्बद्ध मामलों में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग इसमें सभी सम्बद्ध निकायों से सम्बन्धित मामले जैसे अन्तर्राष्ट्रीय दूरसंचार संघ, इसका रेडियो रेगुलेशन बोर्ड, रेडियो कम्यूनिकेशन क्षेत्र, दूरसंचार मानकीकरण क्षेत्र, विकास क्षेत्र, अन्तर्राष्ट्रीय दूरसंचार सैटेलाइट संगठन, अन्तर्राष्ट्रीय मोबाइल सैटेलाइट संगठन, एशिया पैसिफिक दूरसंचार शामिल है।
- दूरसंचार में मानकीकरण, अनुसंधान व विकास को बढ़ावा देना।
- दूरसंचार में निजी निवेश को बढ़ावा देना।

पिछले तीन वर्षों के लिये दू.वि. का राजस्व और व्यय नीचे दिया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राजस्व	व्यय
2008-09	12997.80	1685.00
2009-10	15879.49	5314.97
2010-11	120547.63	3421.00

2.7.2 भारत में दूरसंचार परिदृश्य

नई दूरसंचार नीति 1999 में उदारता शुरू हो जाने के बाद से भारतीय दूरसंचार क्षेत्र अतिविस्तृत हो गया है। दूरसंचार क्षेत्र ने विगत कुछ वर्षों में बेतार खंड में विशेषतः पर घातांक वृद्धि की गवाही दी और बिजली, सड़क, पानी आदि जैसी मूलभूत अवसंरचना को विकसित किया है। इसके अतिरिक्त यह देश की समग्र सामाजिक-आर्थिक विकास के लिये अपेक्षित आर्थिक वृद्धि के महत्वपूर्ण घटक के रूप में उभरा है।

पिछले पांच वर्षों 2006-07 से 2010-11 के दौरान दूरसंचार क्षेत्र प्रभावकारी वृद्धि जारी रखी और नीचे की तालिका में विवरण दिये गये हैं। अवधि के दौरान दूरभाष अभिदाताओं की संख्या 206 मिलियन से बढ़कर 846 मिलियन हो गई, इसमें 310 प्रतिशत की वृद्धि हुई। यद्यपि बेतार अभिदाता बेस 647 मिलियन तक बढ़ गया था, तार बेस ने 6 मिलियन की गिरावट रिकार्ड की थी। बेतार खंड ने मार्च 2011 तक 812 मिलियन संयोजन का कुल बेस के साथ शासन करना जारी रखा। देश में समग्र टेलीडेनसिटी ने मार्च 2007 की समाप्ति पर 18 से बढ़कर मार्च 2011 की समाप्ति में 71 की वृद्धि दर्शाई थी। 31 मार्च 2007 को ग्रामीण टेलीडेनसिटी 6 से बढ़कर मार्च 2011 की समाप्ति पर 34 हो गई थी जो कि शहरी टेलीडेनसिटी की तुलना में क्रमशः 47 व 157 थी। तथापि, पिछले पांच वर्षों के दौरान ग्रामीण क्षेत्रों में अभिदाताओं की वृद्धि दर शहरी क्षेत्रों में 233 प्रतिशत की तुलना में 485 प्रतिशत अधिक थी। इंटरनेट व ब्रॉडबैंड अभिदाता 2006-07 में 9.27 मिलियन से बढ़कर 2010-11 में 19.67 मिलियन हो गये थे।

2.7.3 दूरसंचार क्षेत्र निष्पादन संकेतक

वर्ष	अभिदाता (मिलियन में)					टेलिडेनसिटी(प्रतिशतता में)			इंटरनेट व ब्रॉडबैंड अभिदाता (मिलियन में)
	कुल	ग्रामीण	शहरी	वायरलाइन	वायरलैस	समग्र	ग्रामीण	शहरी	
2006-07	205.86	45.71	160.15	40.75	165.11	18.22	5.78	47.24	9.27
2007-08	300.48	73.92	226.56	39.41	261.07	25.64	9.34	63.67	11.09
2008-09	429.73	120.29	309.43	37.97	391.76	36.98	15.02	88.11	13.54
2009-10	621.28	200.81	420.47	36.96	584.32	52.74	24.29	119.73	16.18
2010-11	846.32	282.23	564.08	34.73	811.59	70.89	33.79	157.32	19.67

(स्रोत: ट्राई की वार्षिक प्रतिवेदन और ट्राई का उत्तर)

क्षेत्र में नियोजित राशि 2006-07 में ₹ 1,98,011 करोड़ से बढ़कर 2010-11 में ₹ 3,37,683 करोड़ हो गई जो कि क्षेत्र में निवेश की लाभप्रद वृद्धि का द्योतक है, इसी के साथ 2006-07 में पूंजी निवेश भी ₹ 2,40,711 करोड़ से बढ़कर 2010-11 में ₹ 4,79,278 करोड़ हो गया। अभिदाता बेस में वृद्धि के परिणामस्वरूप दूरसंचार सेवाओं के सकल राजस्व में वृद्धि हुई जैसाकि नीचे विस्तार में दिया गया है:

2.7.4 दूरसंचार क्षेत्र वित्तीय रूपरेखा

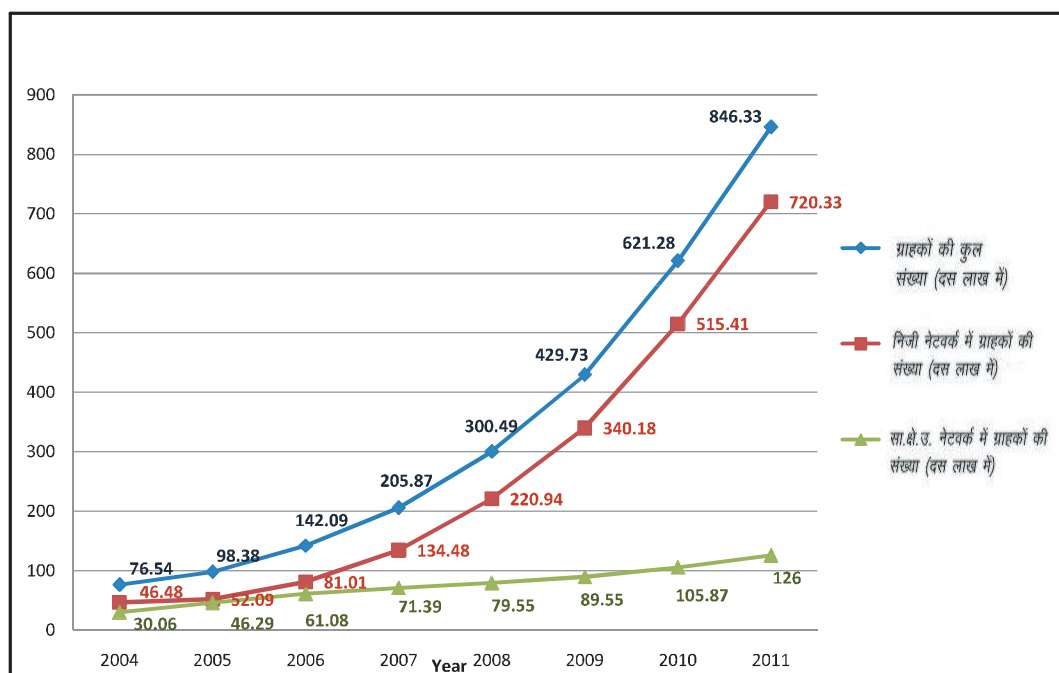
(₹ करोड़ में)

वर्ष	पूंजी नियोजित			निवेश			कुल राजस्व
	सार्वजनिक	निजी	कुल	सार्वजनिक	निजी	कुल	
2006-07	1,04,595	93,416	1,98,011	1,34,552	1,06,159	2,40,711	1,07,832
2007-08	1,04,247	1,15,462	2,19,709	1,41,149	1,37,450	2,78,599	1,32,785
2008-09	1,03,856	1,70,651	2,74,507	1,49,201	1,88,587	3,37,788	1,51,693
2009-10	96,103	1,90,734	2,86,837	1,89,615	2,26,814	4,16,429	1,57,985
2010-11	89,040	2,48,643	3,37,683	1,97,332	2,81,946	4,79,278	1,71,719

(स्रोत: ट्राई वार्षिक प्रतिवेदन और ट्राई का उत्तर)

यह देखा जा सकता है कि निजी दूरसंचार कम्पनियों द्वारा नियोजित राशि व निवेश सार्वजनिक क्षेत्र की दूरसंचार कम्पनियों के भाग से अधिक है। इसके अतिरिक्त, निजी दूरसंचार कम्पनियों का अभिदाता बेस सार्वजनिक क्षेत्र की दूरसंचार कम्पनियों की तुलना में कई गुणा बढ़ गया है जैसाकि नीचे दिया गया है:

2.7.5 अभिदाता बेस में वृद्धि-निजी बनाम सा.क्षे.उ.



(स्रोत: दू.वि. वार्षिक प्रतिवेदन)

2.7.6 दूरसंचार क्षेत्र नीतियां व कार्यक्रम

भारत में दूरसंचार क्षेत्र के लिये मुख्य दिशानिर्देशन नीति नई दूरसंचार नीति 1999 है। नीति के उद्देश्य निम्न हैं:

- सभी नागरिकों के लिये समर्थ व प्रभावी संचार उपलब्ध कराना। यह दूरसंचार नीति की सोच व लक्ष्य का प्रमुख भाग है क्योंकि देश के सामाजिक व आर्थिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिये यह अत्यन्त महत्वपूर्ण है,
- सभी अनाच्छादित क्षेत्रों जिनमें ग्रामीण क्षेत्र भी शामिल हैं में सर्वसमावेशी सेवा के प्रावधान तथा देश की आर्थिक जरूरतों को पूरा करने में समर्थ उच्च स्तरीय सेवाओं के प्रावधान के बीच संतुलन का प्रयास करना,
- देश के दूरदराज, पर्वतीय व आदिवासीय क्षेत्रों में दूरसंचार के विकास को प्रोत्साहन देना,
- आई.टी. मीडिया, दूरसंचार तथा उपभोक्ता इलेक्ट्रॉनिक्स को ध्यान में रखते हुए/की दृष्टि से हिसाब में लेते हुये तथा आई.टी. सुपरपावर के रूप में उभरते भारत की सहायता में आधुनिक व कुशल संचार अवसंरचना का सृजन करना,
- जहां कहीं भी उचित हो, पी.सी.ओ. को आई.एस.डी.एन. सेवायें, सुदूर डेटा बेस एसेस युक्त पब्लिक टेली-इनफो सेन्टर्स में परिवर्तित करना तथा सामुदायिक सूचना प्रणालियों आदि के आर्विभाव में सहायता करना,
- शहरी व ग्रामीण दोनों क्षेत्रों में एक बड़ा प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण बनाने के लिए एक समयबद्ध तरीके से दूरसंचार क्षेत्र में परिवर्तन करना जिससे कि सभी उपभोक्ताओं को समान अवसर व कार्यक्षेत्र उपलब्ध कराया जा सके,
- देश में अनुसंधान व विकास के प्रयासों को मजबूत करना और विश्व-स्तरीय विनिर्माण क्षमताओं को तैयार करने की प्रेरणा देना,
- स्पैक्ट्रम प्रबन्धन में कुशलता व पारदर्शिता उपलब्ध कराना,
- देश के सुरक्षा हितों की रक्षा करना,
- भारतीय दूरसंचार कम्पनियों को समर्थ बनाना ताकि वे सही अर्थों में ग्लोबल उपभोक्ता बन सकें,

दू.वि. के निम्नलिखित स्कंध द्वारा दूरसंचार क्षेत्र की नीतियों व कार्यक्रमों का पालन किया जाता है:

2.7.7 दूरसंचार आयोग

भारत सरकार द्वारा दूरसंचार आयोग की स्थापना 11 अप्रैल, 1989 को भारत सरकार के प्रशासनिक व वित्तीय शक्तियों के साथ एक प्रस्ताव के माध्यम से की गई थी ताकि

दूरसंचार के विभिन्न पहलुओं का निपटान किया जा सके। आयोग में एक अध्यक्ष व चार पूर्ण कालिक सदस्य होते हैं जो दूरसंचार विभाग में भारत सरकार के पदेन सचिव होते हैं। इसके अतिरिक्त चार पूर्णकालिक सदस्य होते हैं, जो सम्बन्धित विभागों में भारत सरकार के सचिव होते हैं। दूरसंचार आयोग के मुख्य कार्यों में नीति निर्धारण, निष्पादन की समीक्षा, लाइसेंसिंग, बेतार स्पैक्ट्रम प्रबन्धन, सा.क्षे.उ. की प्रशासनिक मानीटरिंग, अनुसंधान व विकास उपस्कर का मानकीकरण/वैधता और अंतर्राष्ट्रीय संबंध शामिल हैं।

2.7.8 भारतीय टेलीकॉम नियामक प्राधिकरण

भारतीय टेलीकॉम नियामक प्राधिकरण (भा.टे.नि.प्रा.) का लक्ष्य यह सुनिश्चित करना है कि उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा की जाये और उसी समय में देश में दूरसंचार सेवाओं की वृद्धि के लिये शर्तों का पालन तरीके से किया जाये और उभरते हुये विश्व सूचना समाज में भारत एक महत्वपूर्ण भूमिका करने में समानान्तर कदम रख सके। भा.टे.नि.प्रा. के मुख्य उद्देश्यों में से एक है स्वच्छ व पारदर्शी वातावरण उपलब्ध कराना है जिससे कि स्तरीय कार्य-क्षेत्र व स्वच्छ प्रतिस्पर्धा की सुविधायें उपलब्ध कराई जा सके। यह निर्देश, आदेश व विनियमन जारी करता है जिसमें टैरिफ, अन्तःसंयोजन तथा सेवा की गुणता के साथ-साथ प्राधिकार के शासन सहित विभिन्न विषयों को शामिल किया जा सके।

2.7.9 नियंत्रक संचार लेखा

नियंत्रक, संचार लेखा (नि.सं.ले.) सैल्यूलर, बेसिक, यूनीफाइड एसेस सेवा, एन.एल.डी., आई.एल.डी., वाणिज्यिक वी.सैट, पी.एम.आर.टी.एस. सेवाओं, इंटरनेट सेवा के नये लाइसेंसधारकों के वाणिज्यिक लाइसेंस धारकों से लाइसेंस फीस तथा कैपटिव वी.सैट, सी.एम.आर.टी.एस., रेडियो लिंक, माइक्रोवेव लिंक तथा आ.फा. के लिंक के मूल्यांकन व संग्रहण के लिये उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त यह सांविधिक कार्य जैसे पेंशन भुगतान, लेखापरीक्षा कार्य आदि यू.एस.ओ. संवितरण तथा प्रशासनिक कार्य भी करता है।

2.7.10 बेतार योजना एवं समन्वय स्कंध

बेतार योजना एवं समन्वय स्कंध (बे.यो.स.) स्पैक्ट्रम प्रबन्धन, बेतार लाइसेंसिंग, फ्रीक्वेंसी असाइनमेंट, भारतीय तार अधिनियम 1885 के स्पैक्ट्रम प्रबन्धन व प्रशासन के लिये अंतर्राष्ट्रीय समन्वय (आई.टी.ए. 1885), रेडियो संचार प्रणाली व भारतीय बेतार अधिनियम 1933 (आई.डब्ल्यू.टी.ए. 1933) के लिये नीति से सम्बन्धित है।

2.7.11 दूरसंचार अभियांत्रिकी केन्द्र

दूरसंचार अभियांत्रिकी केन्द्र (दू.अ.के.) दू.वि. का तकनीकी खंड है। इसका उत्तरदायित्व अन्य वस्तुओं में भारतीय दूरसंचार नेटवर्क की सुव्यवस्थित वृद्धि के मानक व विनिर्देशन तैयार करना, उपस्कर व सेवाओं का मूल्यांकन करना, उपस्कर, प्रौद्योगिकी व सेवाओं के लिये अनुमोदन शामिल है। भा.टे.नि.प्रा., टी.डी. सैट, वै.से.दा.नि. भा.सं.नि.लि. तथा एम.टी.एन.एल. को तकनीकी व सुझावात्मक समर्थन देना, दू.वि. के मौलिक व तकनीकी योजनाओं का आरेखण करना, दू.वि. के माध्यम से बहुपक्षीय एजेन्सी जैसे ए.पी.टी., ई.टी.एस.आई. तथा आई.टी.यू. आदि के साथ परस्पर संबंध रखना तथा आवश्यक कुशलता विकसित करना जैसे आधुनिक प्रौद्योगिकी तथा आर. एवं डी के परिणामों के आत्मसात करना।

2.7.12 टेलिमेटिक्स के विकास के लिये केन्द्र

दूरसंचार विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत भारत सरकार का दूरसंचार अनुसंधान व विकास केन्द्र है। सी-डॉट नियत समय के लिये प्रौद्योगिकी व आवेदन (मांग), कुल दूरसंचार समाधान, मोबाइल व पैकेट आधारित कनवर्ज्ड नेटवर्क तथा सेवायें विकसित करता है। सी-डॉट ने एक प्रौद्योगिकी विकसित की है जोकि साफ्टवेयर पर बहुत अधिक आधारित है और सेवा उपलब्ध कराने में सेवा सम्भरकों के लिये तथा नेटवर्क व सेवाओं के प्रचालन व प्रबन्धन के लिये भी उपयोगी है। सी-डॉट प्रौद्योगिकी प्रत्यक्ष रूप में भारतीय दूरसंचार नेटवर्क तथा इसके लाइसेंसधारकों के माध्यम से महत्वपूर्ण उपस्थिति रखता है। सी-डॉट का नया केन्द्र बिन्दु अगली पीढ़ी के नेटवर्क के विकास व नियोजन, लागत-प्रभावी ग्रामीण बेतार समाधान, साफ्टवेयर आधारित प्रणाली, आप्टिकल व सैटेलाइट परिवहन तथा रणनीति क्षेत्रों के लिये अपेक्षित एसेस प्रौद्योगिकी तथा समाधान पर है।

2.8 लेखापरीक्षा के बताये जाने पर अधिक इमदाद की वसूली

पश्चिम बंगाल तथा उत्तर प्रदेश (पूर्व) परिमंडलों द्वारा ग्रामीण सामुदायिक फोन (आर.सी.पी.) के लिये सेवा सम्भरकों को ₹ 2.17 करोड़ के इमदाद का गलत भुगतान किया था जिसमें से ₹ 1.62 करोड़ लेखापरीक्षा के बताये जाने पर वसूल किये गये थे।

1999 की नई दूरसंचार नीति ने वैश्विक सेवा दायित्व (वै.से.दा.) जिसने ग्रामीण टेली डेनसिटी (दूरसंचार घनत्व) को बढ़ाने की मांग की थी, पर बल दिया था जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ 2010 तक 0.4 से 4.0 प्रति सौ जनसंख्या के स्तर से ग्रामीण दूरसंचार घनत्व बढ़ाने का उद्देश्य प्राप्त करने की मांग की थी। नीति के अनुसार

वै.सें.दा. पूरा करने के लिये 'यूनीवर्सल एसेस लेवी' के माध्यम से मांग की जायेगी, जो कि विभिन्न लाइसेंस के तहत सभी आपरेटरों द्वारा अर्जित राजस्व की प्रतिशतता होगी, जैसा कि सरकार द्वारा निर्णय लिया गया है। ग्रामीण/दूरदराज के क्षेत्रों के लिये वैश्विक दूरभाष सेवा का क्रियान्वयन सभी नियत सेवा सम्भरकों, जो कि वै.सें.दा. निधि से इस सेवा को उपलब्ध कराने की शुद्ध लागत लौटायेंगे, किया जायेगा। तदनुसार, अप्रैल 2002 से वै.सें.दा. निधि बनायी गयी थी। ग्रामीण दूरभाष को बढ़ावा देने के लिये वै.सें.दा. निधि से सब्सिडि हेतु किये गये कार्यकलापों में से एक ग्रामीण सामुदायिक फोन (आर.सी.पी.) था।

आर.सी.पी. के प्रावधान के लिये करार के 30.15 खंड के अनुसार, आर.सी.पी. से अभिप्राय था 1991 की जनगणना के अनुसार 2000 से अधिक आबादी वाले गांव में प्रतिष्ठापित सार्वजनिक फोन और वहां किसी प्रकार के सार्वजनिक कॉल कार्यालय (पी.सी.ओ.) का न होना। करार के खंड 18.13 में विचार किया गया था कि भुगतान इमदाद का उचित व सही सत्यापन सुनिश्चित करने हेतु, यदि आवश्यक हो तो, जैसाकि इसमें कहा गया है, प्रशासक, इसका संशोधन, परिवर्तित अथवा प्रतिस्थापित व परिष्कृत कर सकता है। 46253 आर.सी.पी. के प्रावधान के लिये विभिन्न सेवा क्षेत्रों में भारत संचार निगम लिमिटेड तथा रिलायंस इन्फोकॉम लिमिटेड (रिल) के साथ करार किया गया था (2004)।

फरवरी 2010 में नियंत्रक, संचार लेखा (नि.सं.ले.) पश्चिम बंगाल परिमंडल, कोलकाता तथा अक्टूबर 2011 में नि.सं.ले., उ.प्र.पूर्व परिमंडल, लखनऊ कार्यालय में अभिलेखों की हमारी संवीक्षा से पता चला कि लाइसेंस करार शर्तों के उल्लंघन में जिसने इमदादी दावों का उचित सत्यापन अनुबद्ध किया था, मार्च 2005 से दिसम्बर 2010 की अवधि के लिये मैसर्स रिल तथा भा.सं.नि.लि. को ₹ 2.17 करोड़ की राशि का अधिक भुगतान किया था जो कि 836 आर.सी.पी. के संबंध में था यद्यपि इन ग्रामों में सा.कॉ. का थे जैसाकि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

नि.सं.ले. का नाम	आपरेटर का नाम	ग्रामों की संख्या जिसके लिये इमदादी दावों का निपटान किया गया था, जहां सा.क्षे.उ. है	इमदाद के लिये भुगतान राशि
नि.सं.ले., पश्चिम बंगाल परिमंडल, कोलकाता	रिल	595	1.62
नि.सं.ले., उ.प्र. पूर्व, लखनऊ	रिल	215	0.48
	भा.सं.नि.लि.	26	0.07
कुल		836	2.17

इस प्रकार, नि.सं.ले. लाइसेंस करार की शर्तों का सावधानीपूर्वक पालन करने में विफल रहा, परिणामस्वरूप ₹ 2.17 करोड़ के इमदाद का अधिक भुगतान हुआ।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किये जाने पर, नि.सं.ले. पश्चिम बंगाल परिमंडल, कोलकाता ने मैसर्स रिल के प्रति ₹ 1.62 करोड़ के दावे की मांग की थी (जुलाई 2010) और लेखापरीक्षा के बताये जाने पर (नवम्बर 2011) में मैसर्स रिल से ₹ 1.62 करोड़ की सारी राशि वसूल कर ली गई थी। नि.सं.ले., उ.प्र. पूर्व लखनऊ ने बताया कि मामले की जांच की जा रही है और उत्तर का पालन किया जायेगा।

मामला डा.वि. को जनवरी 2012 में भेजा गया था; उनका उत्तर मई 2012 तक प्रतीक्षित था।