

## अध्याय V: संचार और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

### भारत संचार निगम लिमिटेड

#### 5.1 लोकल लूप सिस्टम इक्विपमेंट में मोबाइल स्वीचिंग सेन्टर आधारित वायरलेस की अधिक खरीद

अनुचित आयोजना और फलस्वरूप लोकल लूप सिस्टम में मोबाइल स्वीचिंग सेन्टर आधारित वायरलेस की अधिक खरीद से ₹ 65.51 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

भारत संचार निगम लिमिटेड (कम्पनी) उच्च प्रतिस्पर्द्धात्मक दूरसंचार परिवेश में प्रचालित होती है जहाँ ग्राहकों को लैंडलाइन, सेलुलर मोबाइल<sup>1</sup> और डब्ल्यूएलएल<sup>2</sup> टेलीफोन कनेक्शन उपलब्ध कराने के लिए विभिन्न प्रौद्योगिकी का उपयोग किया जाता है। डब्ल्यूएलएल टेलीफोन प्रणाली में मोबाइल के साथ-साथ फिक्सड सुविधाएँ हैं। फिक्सड प्रणाली में ग्राहक टर्मिनल फिक्सड वायरलेस टर्मिनल (एफडब्ल्यूटी) के रूप में ज्ञात लैंडलाइन टेलीफोन इंस्ट्रूमेंट जैसे फिक्सड है और मोबाइल प्रणाली में ग्राहक टर्मिनल हस्तधारित वायरलेस टर्मिनलों के रूप में ज्ञात सेलुलर मोबाइल टेलीफोन हैंडसेट के सजातीय है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से मोबाइल स्वीचिंग सेन्टर (एमएससी) आधारित डब्ल्यूएलएल सिस्टम इक्विपमेंट की योजना बनाने और खरीद करने में गम्भीर त्रुटियों का पता चला। इस सम्बन्ध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष नीचे उल्लेख किए जाते हैं।

#### एमएससी आधारित डब्ल्यूएलएल सिस्टम के विस्तार के लिए परिहार्य खरीद

छः<sup>3</sup> दूरसंचार सर्किलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच-पड़ताल से पता चला कि एमएससी आधारित डब्ल्यूएलएल सिस्टम की क्षमता को इन सर्किलों में 3.34 लाख लाइनों की अतिरिक्त क्षमता की उपलब्धता के बावजूद मार्च 2008 और मार्च 2010 के बीच 6 लाख लाइनों से 10.5 लाख लाइनों तक विस्तार किया गया था। लेखापरीक्षा के ध्यान में आया कि एमएससी में कुल 3.13 लाख पश्च विस्तार चालू कनेक्शन थे जिनमें इन एमएससी के पूर्व विस्तार क्षमताओं से आसानी से उपलब्ध कराया जा सकता था। इसके कारण इन क्षमताओं का कम उपयोग और इन सर्किलों (अनुबंध-1) में एमएससी आधारित डब्ल्यूएलएल सिस्टम के विस्तार पर ₹ 29.39 करोड़ का परिहार व्यय हुआ।

<sup>1</sup> मोबाइल कम्प्यूनीकेशन सिस्टम के लिए ग्लोबल सिस्टम का उपयोग करना

<sup>2</sup> कोड डिवाइजन मल्टीपल एक्सेस (सीडीएमए) प्रौद्योगिकी का उपयोग करने वाला डब्ल्यूएलएल सिस्टम

<sup>3</sup> आन्ध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, उड़ीसा, चेन्नई, जेएंडके एवं गुजरात

लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने पर मंत्रालय ने बताया (फरवरी 2011) कि सीडीएमए नेटवर्क फ़ैले हुए दूरदराज एवं ग्रामीण क्षेत्रों जहाँ कनेक्शन की माँग कम थी, में कवरेज आवश्यकता को पूरा करने के लिए रोल आउट किया। इसके अतिरिक्त मोबाइल कनेक्शन के लिए ग्राहक वरीयता और ग्रामीण एवं दूरदराज क्षेत्रों में बीएसएनएल जीएसएम मोबाइल और अन्य प्रचालक मोबाइल सेवाओं के विस्तार के कारण डब्ल्यूएलएल कनेक्शन की माँग में कोई सुधार नहीं हुआ था।

मंत्रालय का उत्तर इस तथ्य का द्योतक है कि बाजार सर्वेक्षण/ग्राहक वरीयताओं वैकल्पिक सेवाओं को डब्ल्यूएलएल विस्तार से पूर्व विचार नहीं किया गया था।

### ग्राहक टर्मिनलों की अधिक खरीद

इंटीग्रेटेड फिक्सड डब्ल्यूएलएल टर्मिनल (आईएफडब्ल्यूटी) और फिक्सड डब्ल्यूएलएल टर्मिनल (एफडब्ल्यूटी) डब्ल्यूएलएल प्रणाली में ग्राहक परिसर के उपस्कर हैं। पाँच सर्किलों<sup>1</sup> की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि इन्टरनेट विशेषताओं के साथ 7.01 लाख आईएफडब्ल्यूटी/एफडब्ल्यूटी कारपोरेट कार्यालय द्वारा 2005-06 से 2010-11 के दौरान आबंटित किए गए थे हालांकि डब्ल्यूएलएल प्रणाली में इन्टरनेट कनेक्शनों की माँग अपर्याप्त थी और चालू इन्टरनेट कनेक्शनों की संख्या मात्र 54,799 थी जैसाकि नीचे ब्यौराबद्ध है। इसके परिणामस्वरूप मार्च 2011 तक 6.47 लाख कम उपयोग/उपयोग न हुए आईएफटीडब्ल्यू/एफडब्ल्यूटी हुए।

सर्किल का नाम	2005-06 से 2010-11 के दौरान खरीदी गई आबंटित आईएफडब्ल्यूटी/एफडब्ल्यूटी की संख्या (क)	इन्टरनेट सुविधा के साथ चालू कनेक्शनों की संख्या (ख)	कम उपयोग/उपयोग न हुए आईएफडब्ल्यूटी/एफडब्ल्यूटी की संख्या (क-ख)
तमिल नाडु	255229	29947	225282
गुजरात	199383	4403	194980
आन्ध्र प्रदेश	158694	12983	145711
हरियाणा	23130	762	22368
जम्मू एवं कश्मीर	65300	6704	58596
	<b>701736<sup>2</sup></b>	<b>54799</b>	<b>646937</b>

इसके अतिरिक्त, मात्र तमिल नाडु सर्किल में लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि 2007-08 की समाप्ति तक स्टॉक में 82,312 आईएफडब्ल्यूटी/एफडब्ल्यूटी की उपलब्धता के बावजूद बीएसएनएल निगमित कार्यालय ने 2008-09 से 2010-11 तक की अवधि के दौरान सर्किल के लिए 1.44 लाख ऐसे टर्मिनलों की खरीद की एवं आबंटन किया। यह इस तथ्य के बावजूद था कि 2007-08 से

<sup>1</sup> तमिल नाडु, गुजरात, हरियाणा, जम्मू एवं कश्मीर और आन्ध्र प्रदेश

<sup>2</sup> 4,44,203 सेट 2005-06 और 2006-07 के दौरान खरीदे गए थे। शेष 2,57,533 सेट 2007-08 से 2010-11 तक खरीदे गए थे।

2010-11 (अनुबंध-II) तक की अवधि के दौरान कई चालू डब्ल्यूएलएल कनेक्शनों में अपर्याप्त अंतर था। इसके परिणामस्वरूप वर्ष 2008 से 2011 तक के दौरान ₹ 25.33 करोड़ मूल्य के 1.44 लाख आईएफडब्ल्यूटी/एफडब्ल्यूटी की खरीद पर परिहार्य व्यय हुआ। 31 मार्च 2011 को आईएफडब्ल्यूटी/एफडब्ल्यूटी का अंत स्टाक 2.15 लाख था।

लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने पर मंत्रालय ने बताया कि इन्टरनेट के साथ एवं इन्टरनेट सुविधा के बिना आईएफडब्ल्यूटी की लागत के बीच अंतर न्यूनतम था अतएवं इन्टरनेट सुविधा के बिना आईएफडब्ल्यूटी की खरीद 2007 के बाद नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने उत्तर दिया कि तमिल नाडु सर्किल में ग्राहकों ने पुराने और वसूल किए गए आई एफडब्ल्यूटी/एफडब्ल्यूटी को पंसद नहीं किया और अतएव नये आईएफडब्ल्यूटी/एफडब्ल्यूटी ग्राहकों को दिए गए थे।

मंत्रालय के उत्तर को इस तथ्य के परिप्रेक्ष्य में देखा जाना चाहिए कि इन्टरनेट विशेषताओं के साथ ग्राहक टर्मिनलों के लिए माँग न्यूनतम थी और उसी समय अपेक्षाकृत खर्चीली थी। वास्तव में 2007 के दौरान इन्टरनेट विशेषताओं के साथ एवं उसके बिना सिगनल डब्ल्यूएलएल टर्मिनल की लागत अंतर ₹ 1126 करोड़ थी जो पर्याप्त है। इसके अतिरिक्त चेन्नई के मामले में कम्पनी को डब्ल्यूएलएल सर्विस टैरिफों के सभी प्रकारों के अन्तर्गत वसूली योग्य आधार के बजाय लागत कीमत पर ग्राहकों को नये टर्मिनल उपलब्ध कराना चाहिए।

#### **इवोल्यूशन डाटा आप्टिमाइज रूटर्स की खरीद पर अपव्यय**

इवोल्यूशन डाटा आप्टिमाइज (ईवीडीओ) एक उपस्कर है जिससे ग्राहक टर्मिनलों एवं डब्ल्यूएलएल नेटवर्क के बीच वायरलेस संचार की सुविधा मिलती है। बीएसएनएल निगमित कार्यालय ने उच्च अंतिम ग्राहकों एवं कारबार उद्यमों के लिए प्रति यूनिट ₹ 15,244 और प्रति यूनिट ₹ 16,433 लागत वाले क्रमशः वाईफाई के बिना 6000 ईवीडीओ रूटर्स और वाईफाई के साथ 6000 ईवीडीओ रूटर्स की खरीद के लिए खरीद आदेश (जून 2008) दिए।

लेखापरीक्षा के ध्यान में आया कि उपरोक्त में से वाईफाई के बिना मात्र 3425 ईवीडीओ और वाईफाई के साथ 832 ईवीडीओ का उपयोग किया गया था। वाईफाई के बिना शेष 2575 ईवीडीओ और वाईफाई के साथ 5168 ईवीडीओ दूरसंचार सर्किलों में निष्क्रिय पड़े थे (मई 2011)।

इसे बताये जाने पर मंत्रालय ने उत्तर दिया कि उच्च अंतिम ग्राहकों और कारबार/उद्यम डाटा कनेक्टिविटी के लिए परीक्षण आधार पर खरीद की गई थी और रूटर्स विभिन्न बैंकों के एटीएम, शैक्षणिक संस्थाओं और विश्वविद्यालयों में उपयोग किए गए थे। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने उत्तर दिया कि शेष मात्रा निकट भविष्य में उपयोग की जाएगी।

उत्तर से पर्याप्त मूल्य के ईवीडीओ रूटर्स की खरीद से पहले माँग निर्धारण करने में कम्पनी की विफलता प्रदर्शित होती है। इसके परिणामस्वरूप ₹ 10.79 करोड़ मूल्य की पूँजी निष्क्रिय और अवरोधित

हुई। खरीद के तीन वर्षों के बाद भी बीएसएनएल इन रूटर्स का उपयोग नहीं कर सका और पर्याप्त स्टाक दूरसंचार सर्किलों के पास निष्क्रिय पड़ा था। इसके अतिरिक्त कम्पनी ईवीडीओ रूटर्स की सीमित मात्रा की खरीद विशेष कर उस समय करनी चाहिए जब वह परीक्षण पर था।

इस प्रकार, बाजार सर्वेक्षण किए बिना एमएससी आधारित डब्ल्यूएलएल प्रणाली के विस्तार और उपस्कर के विभिन्न प्रकारों की खरीद की अनुचित आयोजना से जाँचे गए सर्किलों में मात्र ₹ 65.51 करोड़ का अपव्यय/परिहार्य व्यय हुआ।

### 5.2 महगें माइक्रोवेव उपकरणों की खरीद में अकुशल प्रबन्धन

उत्तर पूर्व और जम्मू एवं कश्मीर क्षेत्रों के लिए माइक्रोवेव उपकरण की खरीद में निर्धारित प्रक्रियाओं से अनुचित विचलन के परिणामस्वरूप विक्रेताओं द्वारा असामान्य विलम्ब और असंतोषजनक अनुपालन किया गया ।

दूरसंचार विभाग द्वारा जारी निर्देश, जो भारत संचार निगम लिमिटेड (कम्पनी) में कम्पनी के रूप में निगमित होने के बाद भी लागू हैं, में निबंधित है कि " एक बार निविदा खुलने के बाद उसके विनिर्देशों में कोई बदलाव नहीं किया जाएगा तथा क्रय आदेश और पूर्तियों का निविदा में दिए गए विनिर्देशों के अनुसार सख्ती से पालन किया जाएगा " इसके अतिरिक्त कम्पनी की पूर्ति नियमपुस्तिका के अनुसार वांछित है कि सूचना आमंत्रित निविदा (एनआईटी) जारी करने से पूर्ति आदेश देने तक सभी पूर्ति प्रक्रियाएं 120 दिनों के अन्दर पूरी की जानी चाहिए। हमने पाया (फरवरी 2010) कि कम्पनी ने डाटा/वायस संचरण {सिन्क्रोनस डिजिटल हाइरारकी (एसडीएच),\* सिन्क्रोनस ट्रान्सपोर्ट माड्यूल (एसटीएम-1), 6 जीएचज़ेड फ्रीक्वेंसी बैंड में माइक्रोवेव (एमडब्ल्यू) उपकरण (144टर्मिनल, 168 एन्टीना, 19305 मीटर वेवगाइड और 49 स्वचालित डीहाइड्रेटर) } के लिए उपकरणों की प्राप्ति में उपरोक्त सिद्धान्तों का अनुपालन नहीं किया था जिन्हें 2007-2008 की अवधि के दौरान उत्तरपूर्व (एनई) और जम्मू एवं कश्मीर (जे एवं के) टेलिकाम सर्किलों के प्रयोग हेतु ₹ 39.97 करोड़ की कुल लागत से खरीदा गया था। कम्पनी ने निविदाकरण प्रक्रिया में बीच में ही सामान्य आवश्यकताओं को बदल दिया जिसके परिणामस्वरूप वास्तव में खरीद में असामान्य विलम्ब हुआ जैसकि नीचे व्याख्या की गई है।

कम्पनी ने तीन कवरों में बोली आमंत्रित करने की पद्धति अपनाते हुए फरवरी 2007 में ऊपर उल्लिखित अधिप्राप्तियों के लिए एक एनआईटी जारी किया था। जबकि पहले कवर में बोली सुरक्षा और अन्य मुख्य शर्तें थीं, दूसरे कवर में बोलीदाता के वाणिज्यिक और तकनीकी प्रस्ताव थे और तीसरे कवर में वित्तीय प्रस्ताव रखा जाना था। निविदा की शर्तों के अनुसार तीसरा कवर केवल उन बोलीदाताओं के संबंध में

---

\* एसडीएच (सिन्क्रोनस डिजिटल हाइरारकी) आपटीकल मीडिया पर सिन्क्रोनस डाटा संचरण के लिए मानक तकनीक है। डिजिटल संचरण में, सिन्क्रोनस का अर्थ है एक काल से बिट्स को एक फ्रेम के अन्दर संचरित किया जाता है। एसडीएच सिन्क्रोनस ट्रान्सपोर्ट माड्यूल एसटीएम-1 (प्रतिक्षण 155 मेगा बिट्स) का प्रयोग करता है।

खोला जाना था जिन्हे उनके वाणिज्यिक और तकनीकी प्रस्ताव के मूल्यांकन के बाद योग्य पाया गया हो।

मामले की जाँच से पता लगा कि बोली दस्तावेज़ में परिकल्पित था कि योग्य बोलीदाता या तो वह भारतीय कम्पनी हो जो भारत में निविदाकृत मद का पंजीकृत निर्माता हो या भारतीय कम्पनी हो जो टेलीकाम उपकरण की पूर्ति के लिए पंजीकृत हो। टेलीकाम उपकरण की पूर्ति के मामले में बोलीदाता को तकनीक प्रदाताओं/सहयोगी के साथ बोली लगाने और बोली खुलने की तिथि से न्यूनतम 10 वर्षों की अवधि के लिए उपकरण/तकनीक के रखरखाव हेतु समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर करना होगा। इसके अतिरिक्त बोलीदाता/उसका सहयोगी/तकनीक प्रदाता ने प्रस्तावित उपकरण को किसी भी टेलीकाम सेवा प्रदाता को बोली दस्तावेज़ के भाग II के खंड 2.2 द्वारा कम से कम निर्दिष्ट सीमा<sup>▼</sup> तक विश्व में कहीं भी पूर्ति की हो, और भाग IV के 20(अ) के अनुसार पूर्ति किया गया उपकरण समान तकनीक माडल/बनावट जैसा हो जिसके लिए प्रस्ताव किया गया था और बोली प्रस्तुत करने के कम से कम एक वर्ष तक परिचालन में हो। बोलीदाताओं से बोली पूर्व बातचीत के दौरान प्रबंधन ने यह स्पष्ट किया था कि एमओयू एन्टीना और वेवगाइड के लिए प्रस्तुत किया जाना था। बोली दस्तावेज़ के खंड 13 के अनुसार भी यह निबंधित था कि तकनीक या रडियो उपकरण के उत्पाद में कोई बदलाव निविदा खोलने के बाद ही अनुमत होगा। धारा IV के खण्ड 39 के अनुसार यह निर्धारित किया गया था कि क्रय आदेश (पीओ) वायरलेस प्लानिंग एवं समन्वय विंग द्वारा स्पैक्ट्रम की उपलब्धता के अधीन दिए जाएंगे।

निविदा के उत्तर में छः बोलियां प्राप्त हुई थीं। सभी बोलियों का प्रथम एवं द्वितीय कवर 13 अप्रैल 2007 को खोला गया था और निविदा मूल्यांकन समिति (सीईटी) को मूल्यांकन के लिए दिया गया था। सीईटी ने (जून 2007) में बोलियों में दोष/अन्तर के प्रारंभिक मूल्यांकन में बोलीदाताओं से स्पष्टीकरण प्राप्त करने के बाद यह देखा (सितम्बर 2007) कि छः बोलीदाताओं में से कोई भी बोली दस्तावेज़ में वर्णित सभी तकनीकी व वाणिज्यिक शर्तों को पूरा नहीं करते थे। हांलाकि, सीईटी ने उत्तर पूर्वी क्षेत्रों व जम्मू और कश्मीर में त्वरित माँग को कारण बताते हुए कुछ मानदण्डों जैसे सभी बोलीदाताओं द्वारा एंटीना एवं वेवगाइड के लिए एमओयू के स्वीकरण, अपेक्षित लाभ में 3.0 मीटर एंटीना से 0.4 डीबी कम करने के संबंध में सक्षम प्राधिकारी से विनिर्देशनों के संबंध में छूट की शर्त पर वित्तीय बोलियों को खोलने की सिफारिश की थी।

सक्षम प्राधिकारी द्वारा अपेक्षित छूट का अनुमोदन होने के पश्चात् नवम्बर 2007 में चार बोलीदाताओं के वित्तीय प्रस्तावों का तकनीकी एवं वाणिज्यिक रूप से उचित मूल्यांकन कर, खोला गया था। सीईटी ने दिसम्बर 2007 में पीओ देने के लिए सीमेंस पब्लिक कम्यूनिकेशन नेटवर्क्स (प्रा.) लिमिटेड (जिसने बाद में अपना नाम नोकिया सीमेंस नेटवर्क्स इंडिया प्राईवेट लिमिटेड बदल लिया था) एल1 बोलीदाता की सिफारिश की। कम्पनी ने बोली खुलने की तिथि के 15 माह के अन्तराल के बाद "वैधीकरण प्रयोजन" के

▼ क्रम सं. उपकरण का प्रकार

1 एसडीएच, एसटीएम-1 (3+1) 6 जीएचज़ेड फ्रीक्वेंसी बैंड में माइक्रोवेव उपकरण  
2 हाई परफार्मेंस एंटीना  
3 वेवगाइड

मात्रा

15 टर्मिनल  
10 संख्या  
1000 मीटर

लिए नोकिया सीमेंस नेटवर्क्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड (एल1) को ₹ 1.88 करोड़ मूल्य का पहला आदेश जारी किया और फिर इसके साथ साथ 18 अगस्त 2008 को इसी फर्म को माइक्रोवेव उपकरण की आपूर्ति के लिए ₹ 17.25 करोड़ का दूसरा आदेश दिया।

प्रबन्धन द्वारा सक्षम प्राधिकारी से छूट मांगने की कार्यवाही औचित्यपूर्ण नहीं थी क्योंकि विभिन्न बोलीदाताओं के तकनीकी और वाणिज्यिक प्रस्तावों को प्राप्त करने के ना तो पहले और ना ही बाद में कम्पनी की अधिप्राप्ति नियमावली के तहत कोई समय सीमा प्रस्तावित की गई थी। जबकि बोली का तकनीकी व वाणिज्यिक मूल्यांकन 35 दिनों में पूरा हो जाना चाहिए था, कम्पनी इस चरण तक 70 दिन समाप्त होने के बाद पहुँची थी। सक्षम प्राधिकारी द्वारा " अविलम्बता " के अधार पर निविदा विनिर्देशनों में अन्तर स्वीकार करने के बाद भी प्रबन्धन को आपूर्ति आदेश जारी करने में 15 माह का समय लगा जबकि यह काम चार महीनों में पूरा हो जाना चाहिए था।

यद्यपि कम्पनी को प्रमुख उपकरण ओर वेवगार्ड के वैधीकरण के सुनिश्चित होने तक पूर्तिकारों को और कोई आदेश नहीं देना चाहिए था, प्रबन्धन ने जून 2010 में वास्तविक वैधीकरण से एक साल पहले, मई 2009 में बिहार और उत्तर पूर्वी क्षेत्रों में आपूर्ति के लिए ₹ 20.84 करोड़ का पुनःआदेश दिया।

इस प्रकार प्रबन्धन ना केवल अधिप्राप्ति के सामान्य सिद्धान्तों का पालन करने में और अधिप्राप्ति करने के लिए कोई समयसीमा निर्धारित करने में असफल रहा बल्कि निविदा विनिर्देशनों में छूट के बावजूद उत्तर पूर्वी क्षेत्र और जम्मू और कश्मीर जैसे संवेदनशील क्षेत्रों में टेलिकाम सर्कल में आवश्यक उपकरण की आपूर्ति में अनुचित देरी भी हुई।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (मार्च 2012) में कहा कि निविदा शर्तों में ढील उपकरण की त्वरित माँग के कारण सक्षम अधिकारी अर्थात अध्यक्ष एवं प्रबन्धन निदेशक के अनुमोदन से दी गई थी। तथापि, उत्तर निविदा की शर्तों में शीघ्रता के आधार पर पहले और बाद में छूट लेने पर समयसीमा के अननुपालन और वास्तविक अधिप्राप्ति निष्पादन के मामले में दर्शाई गई शीघ्रता का समाधान न करने के तथ्यों को सम्बोधित नहीं कर सका।

### 5.3 पीआरआई ट्रंक्स प्रदान करते समय करार निष्पादित न करने से हुई हानि

**रियलायन्स इन्डस्ट्रीज लिमिटेड को स्पेशल पैकज निष्पादित करते समय बीसीएनएल जाम नगर द्वारा सही विवेक का प्रयोग न करने के परिणामस्वरूप ₹ 7.66 करोड़ की हानि हुई।**

इन्टिग्रेटेड सर्विसेज डिजिटल नेटवर्क (आईएसडीएन) में प्रयुक्त प्राइमरी रेट इन्ट्रफेस (पीआरआई) एक दूरसंचार मानक है जिससे पारम्परिक फोन लाइनें दो स्थानों अर्थात ग्राहक द्वारा चलाए गए प्राइवेट ब्रान्च एक्सचेंज तथा दूर स्थित टेलिफोन कम्पनी के बीच में मल्टीपल वायस डाटा तथा विडियो प्रसारण संचारित कर सकती है। प्रार्थना किए जाने पर भारत संचार निगम लिमिटेड (बीएसएनएल) अपने ग्राहकों को यह सेवा प्रदान करती है तथा इसके लिए बिलिंग न्यूनतम आश्वासन पर आधारित प्लान्स के अनुसार होती है। वर्तमान टैरिफ के अनुसार प्रत्येक पीआरआई ट्रंक के लिए भुगतान योग्य प्रभारों में मासिक किराया, प्लान चार्ज तथा फ्री कालों से अधिक की गई कालों के चार्ज शामिल हैं। बीएसएनएल द्वारा जारी निदेशों (मार्च 2004) ने टेलिकाम सर्कल के प्रमुखों को प्रतियोगियों द्वारा प्रस्तुत पैकेजस के

समान रहे/उनका जवाब देने तथा बीएसएनएल उपभोक्ताओं के दूसरे आपरेटरों की सेवाएं लेना शुरू करने से रोकने के लिए कुछ शर्तों के चलते मूलभूत सुविधाओं के लिए विद्यमान टैरिफ दरों को संशोधित करने की शक्ति प्रदान की।

18 जुलाई 2006 को रियलायन्स इन्ड्रस्ट्रीज लिमिटेड (आरआईएल) ने मोतीखावड़ी, जामनगर स्थित अपनी रिफाइनरी/पेट्रोकेमिकल काम्प्लैक्स तथा जामनगर में बीएसएनएल के ओसीबी एक्सचेन्ज के बीच 15 पीआरआई ट्रंक्स के लिए एक पक्की मांग की। आरआईएल ने पीआरआई ट्रंक्स में प्रतिमास 25 से 30 लाख मीटर्ड काल यूनिटों (एमसीयूज) के काल टैरिफ की कल्पना की तथा बीएसएनएल से किराया/अन्य प्रभार हटाने तथा प्रति एमसीयू के लिए केवल फ्लैट रेट टैरिफ लगाने की प्रार्थना की। मुख्य प्रधान प्रबन्धक टेलिकाम (सीजीएमटी), बीएसएनएल, अहमदाबाद ने उपरोक्त प्रस्ताव पर विचार किया तथा फ्री कालों के लिए विचार किए बिना ₹ 0.72 प्रति एमसीयू की एक समान दर से ज़ीरो किराया, ज़ीरो प्रतिभूति जमा, ज़ीरो प्लान चार्ज (न्यूनतम आश्वासन), ज़ीरो कैरियर चार्ज तथा ज़ीरो स्थापना चार्जजैसी ग्राहक सुविधाएं देने का निर्णय लिया (7 सितम्बर 2006)। अनुमोदन प्रतिमाह 25 लाख से अधिक सुनिश्चित एमसीयूज के आधार पर दिया गया था। विशेष एक समान टैरिफ दर पर आरआईएल को आईएसडीएन-पीआरआईज के प्रावधान का अनुमोदन मुख्य प्रबन्धक टेलिकाम डिस्ट्रिक्ट (जीएमटीडी) जामनगर को विशेष रूप से यह बताते हुए सूचित किया गया था (सितम्बर 2006) कि प्रतिमास 25 लाख से उपर की संख्या में एमसीयू कालिंग के आधार पर दिया गया है। तत्पश्चात् नवम्बर 2006 में ओसीबी जामनगर तथा मोतीखावड़ी के बीच 10 आईएसडीएन पीआरआईज स्थापित किए गए थे।

जीएमटीडी जामनगर तथा सीजीएमटी अहमदाबाद के कार्यालय के बीडी सैल की लेखापरीक्षा संवीक्षा से विदित हुआ (दिसम्बर 2009/फरवरी 2010) कि आरआईएल से पीआरआईज में पंजीकृत वास्तविक काल्स के लिए सस्ती दर से पैसे लिए गए थे न कि काल्स की सुनिश्चित संख्या के लिए जैसाकि बीएसएनएल का वास्तव में इरादा था। नवम्बर 2006 से नवम्बर 2009 की अवधि के दौरान न्यूनतम 9.25 करोड़ (प्रतिमास 25 लाख एमसीयूज x 37 माह) की सुनिश्चित कॉल्स के प्रति कुल 1.60 करोड़ एमसीयूज दर्ज हुए तथा पैसे लिए गए। क्योंकि वास्तविक टैरिफ आरआईएल द्वारा कल्पित 25 लाख न्यूनतम सुनिश्चित काल्स से कम था, बीएसएनएल को 37 महीनों के लिए ₹ 6.16 करोड़ (सेवा कर सहित) की राशि की राजस्व हानि हुई। इस हानि में, ग्राहक को दिए गए किराया प्रभार छोड़ना शामिल नहीं था जो लगभग ₹ 6.47 लाख थे।

लेखापरीक्षा द्वारा हानि के बारे में बताए जाने पर, जीएमटीडी जामनगर ने उपरोक्त राशि के लिए आरआईएल को अनुपूरक बिल्स जारी किए (दिसम्बर 2009)। इसके साथ ही साथ ग्राहक को बाद की अवधि (दिसम्बर 2009 से मई 2010) के लिए न्यूनतम सुनिश्चित काल्स के आधार पर ₹ 1.50 करोड़ के मासिक बिल भी जारी किए गए थे। आरआईएल ने उन्हें अनुमत किए गए "विशेष पैकेज" की जानकारी हाने से मना करते हुए भुगतान के लिए इनकार कर दिया। परिणामस्वरूप देयता का भुगतान न होने के कारण जून 2010 में पीआरआईज हटा दिए गए।

जीएमटीडी, जामनगर ने बताया (दिसम्बर 2010) कि आरआईएल के साथ उनके द्वारा कोई करार निष्पादित नहीं किया गया था तथा यह कि बिलिंग प्रणाली में सुनिश्चित काल्स की शर्त शामिल नहीं

की गई थी क्योंकि सीजीएमटी अहमदाबाद के कार्यालय से प्राप्त निर्देश प्रतिमास 25-30 लाख एमसीयूज के लिए भुगतान के न्यूनतम आश्वासन के मामले में अस्पष्ट थे। सीजीएमटी अहमदाबाद के बीडी सैल ने अपने उत्तर में कहा कि कोई करार नहीं था तथा यह स्पष्ट किया कि किसी स्पेशल पैकेज टैरिफ के अनुसार बिल बनाने का उत्तरदायित्व सम्बद्ध सैकण्डरी स्वीचिंग एरिया अर्थात् जीएमडीटी, जामनगर का था।

इस प्रकार बीएसएनएल ने स्वीकार किया कि कम्पनी ने आश्वस्त कालों की न्यूनतम प्रतिबद्धता के आधार पर आईएसडीएन पीआरआई ट्रंक्स में विशेष दरें अनुमोदित करने के बावजूद, कानूनी रूप से लागू होने वाले करार के निष्पादन द्वारा आरआईएल के साथ करार वैधीकृत नहीं किए। इसके अतिरिक्त इस मामले में, प्रत्यायोजित शक्तियों के अधीन संचार सर्किलों के मुखिया, सत्यापन के पश्चात् 5 प्रतिशत तक अन्य निजी सेवा प्रदाताओं की दरों से सस्ती दरें ही प्रस्तावित कर सकते थे। इस प्रकार छूट देने के लिए प्रत्यायोजित शक्तियों में "विशेष पैकेज" प्रदान करना जैसे किराया प्रभार (जो कम्पनी की स्थायी आय के स्वरूप के हैं) छोड़ना आदि, शामिल नहीं थे। अतः सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन और कानूनी बद्ध करार के बिना शक्तियों का प्रयोग अनियमित था और कम्पनी के प्रचालनात्मक/वित्तीय हित में नहीं था।

इस प्रकार प्रत्यायोजित शक्तियों की सीमा से अधिक और उसके कार्यान्वयन में समुचित परिश्रम के बिना किए गए व्यापार के परिणामस्वरूप ₹ 7.66 करोड़ की हानि हुई। अभी तक (मई 2012) गुजरात सर्किल के किसी कर्मचारी पर चूकों का उत्तरदायित्व नियत नहीं किया गया था।

मामला मंत्रालय को अगस्त 2011 में सूचित कर दिया गया था ; उत्तर प्रतिक्षित था (मई 2012)।

#### 5.4 बीडब्ल्यूए स्पैक्ट्रम की विलम्बित अदायगी पर ब्याज का परिहार्य भुगतान

एसएनएल द्वारा दूरसंचार विभाग को आबंटित ब्रांडबैन्ड वायरलैस एक्सेस स्पैक्ट्रम के लिए ₹ 313.80 करोड़ के भुगतान में किए गए विलम्ब के फलस्वरूप ₹6.26 करोड़ के ब्याज का परिहार्य भुगतान करना पड़ा।

दूरसंचार विभाग (डीओटी) ने अगस्त 2008 में ब्रांडबैन्ड वायरलैस एक्सेस (बीडब्ल्यूए) के लिए स्पैक्ट्रम की नीलामी तथा आबंटन के विस्तृत दिशानिर्देश जारी किए। तदनुसार, उसी मास, डीओटी ने विभिन्न लाईसेंस सेवा क्षेत्रों (एलएसएज) में बीडब्ल्यूए सेवा के लिए चिन्हित फ्रीक्वेंसियों के विवरण भारत संचार निगम लिमिटेड (बीएसएनएल) को भेजे। चिन्हित/आबंटित डब्ल्यूए स्पैक्ट्रम के लिए बीएसएनएल को सम्बन्धित सेवा क्षेत्रों के लिए उच्चतम बोली मूल्य के बराबर एकमुश्त स्पैक्ट्रम फीस का भुगतान करना था। फरवरी 2010 में डीओटी द्वारा बीडब्ल्यूए स्पैक्ट्रम की नीलामी हेतु आवेदन मंगाने का नोटिस (एनआईए) जारी किया। उसकी धारा 4.5 के अनुसार सफल बोलीदाताओं को नीलामी पूरी होने के 10 कैलेन्डर दिनों में बोली की राशियों का भुगतान करना था।

बीडब्ल्यूए स्पैक्ट्रम नीलामी 11 जून 2010 को पूरी हो गई तथा सरकार ने नीलामी के परिणामों को अनुमोदित कर दिया। 12 जून 2010 को डीओटी ने विभिन्न सेवा क्षेत्रों में विजेता मूल्य तथा सफल बोलीदाता के विवरण के परिणाम जारी कर दिए। उसी दिन डीओटी ने बीएसएनएल को आबंटित



बीडब्ल्यूए स्पैक्ट्रम के लिए अनुमोदित उच्चतम बोली मूल्य को ध्यान में रखते हुए स्पैक्ट्रम के लिए भुगतान योग्य कुल मूल्य की सूचना दी। 20 एलएसएज के लिए ₹ 8313.80 करोड़ की राशि डीओटी को 22 जून 2010 तक अदा की जानी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बीएसएनएल ने ₹ 8313.80 करोड़ के भुगतान की संस्वीकृति 23 जून 2010 को जारी की तथा भुगतान 24 जून 2010 को अर्थात् भुगतान के लिए निर्धारित तिथि के दो दिन बाद किया गया। इस विलम्ब पर शास्ति प्रावधान तथा उपरोक्त एसबीआई लेंडिंग रेट (पीएलआर)\* पर 2 प्रतिशत की दर से राशि पर ब्याज लगता था। 30 जून 2010 को डीओटी ने सूचना दी कि विलम्बित भुगतान के लिए ब्याज देयता ₹ 6.26 करोड़ थी तथा बीएसएनएल ने 1 जुलाई 2010 को ब्याज का भुगतान कर दिया।

*विलम्ब, जिसके कारण ब्याज देना पड़ा, सम्बन्धी लेखापरीक्षा आपत्ति के उत्तर में, प्रबन्धन ने कहा कि 12 जून 2010 की मांग की प्राप्ति की तिथि से ही बीएसएनएल प्रबन्धन प्रभागों के भुगतान से छूट देने के लिए डीओटी से प्रार्थना करता रहा था। प्रयास जारी रहे तथा भुगतान के लिए निर्धारित तिथि अर्थात् 22 जून 2010 को आयोजित प्रबन्धन समिति की बैठक में आखिकार राशि का भुगतान कर देने का निर्णय लिया गया।*

बीएसएनएल को अगस्त 2008 से ही डीओटी द्वारा तथा बाद में फरवरी 2010 में एनआईए द्वारा जारी सूचनाओं के माध्यम से बीडब्ल्यूए के प्रति प्रभागों के भुगतान के लिए शर्तों की समय सीमा के बारे में मालूम था। डीओटी से छूट पाने की संभावनाएं विशेष रूप से महानगर टेलीफोन नगर लिमिटेड, निजी क्षेत्र के अन्य टेलीकाम आपरेटर द्वारा स्पैक्ट्रम आंबटन के लिए भुगतान समय रहते कर दिए जाने के कारण बहुत कम थीं।

बोली प्रक्रिया के पूरा होने तथा परिणाम अधिसूचित कर दिए जाने के बाद छूट मांगने के प्रयासों के फलस्वरूप बीएसएनएल द्वारा केवल भुगतान करने में विलम्ब तथा ₹ 6.26 करोड़ के ब्याज का परिहार्य भुगतान हुआ।

मामला मंत्रालय को जुलाई 2011 में सूचित कर दिया गया था ; उत्तर प्रतिक्रिया था (मई 2012)।

#### महानगर टेलिफोन निगम लिमिटेड

#### 5.5 एमटीएनएल से संबंधित इंटरकनेक्ट उपयोग प्रभार

इंटरकनेक्ट करार निष्पादित न करने, बिल बनाने और राजस्व की उगाही में अपर्याप्तताओं के कारण एमटीएनएल के लिए प्राप्ति योग्य और भुगतान योग्य इंटरकनेक्ट उपयोग प्रभार (आईयूसी) भारी मात्रा में बकाया रह गए।

\* 1 अप्रैल 2010 को

इंटरकनेक्टिविटी न केवल सेवा प्रदाताओं के लिए बल्कि दूरसंचार सेवाओं के उपयोगकर्ताओं के लिए भी अत्यन्त महत्वपूर्ण है। इस कनेक्टिविटी के अभाव में दूरसंचार सेवाओं के उपयोक्ता देश के अन्दर तथा बाहर हर कोने में, निर्बाध सेवा प्राप्त नहीं कर सकते। इसलिए यह दूरसंचार नेटवर्क का एक प्रमुख उत्तरदायित्व है।

भारतीय दूरसंचार विनिमामक प्राधिकरण (ट्राई) ने 1999 में पहला दूरसंचार इंटरकनेक्शन (प्रभार एवं राजस्व हिस्सेदारी) विनियम जारी किया, उसके बाद 2009 तक कई अन्य विनियम जारी किए गए। इन विनियमों में सेवा प्रदाताओं के बीच इंटरकनेक्टिविटी की शर्तों का प्रावधान है, ये विभिन्न सेवा प्रदाताओं के बीच प्रभावी इंटरकनेक्शन सुनिश्चित करते हैं, तथा दूरसंचार सेवाएं प्रदान करने से अर्जित राजस्व हिस्सेदारी के लिए सेवा प्रदाताओं के बीच प्रबंधों का विनियमन करते हैं। इन विनियमों में अन्य सेवा प्रदाताओं से प्राप्त दूरसंचार सेवाओं के लिए "इंटरकनेक्शन उपयोग प्रभारों" के सेवा प्रदाताओं द्वारा भुगतान हेतु मूल प्रबंधों की रूपरेखा भी बनाई गई है जिसमें सम्पूर्ण भारतीय भूखंड में मूल सेवाएं, सेल्युलर मोबाइल सेवाएं, लम्बी दूरी की तथा अन्तर्राष्ट्रीय लम्बी दूरी की सेवाएं शामिल हैं।

इंटरकनेक्शन उपयोग प्रभार (आईयूसी) एक कॉल को उत्पन्न करने के लिए, उसे समाप्त करने के लिए अथवा उसे संचारित करने के लिए एक दूरसंचार ऑपरेटर द्वारा दूसरे दूरसंचार ऑपरेटर के नेटवर्क का उपयोग करने के लिए दिए जाने वाले प्रभार हैं। इसके अतिरिक्त एक इंटरकनेक्शन मांगने वाले को "पोर्ट प्रभारों" का भी भुगतान करना पड़ता है जो इंटरकनेक्शन प्रदाता के नेटवर्क इंटरफेस पर इंटरकनेक्शन लिंक को समाप्त करने के लिए इंटरकनेक्शन प्रदाता को उन्हें हर वर्ष देने होते हैं।

महानगर टेलिफोन निगम लिमिटेड (कम्पनी) भारत का एक प्रमुख दूरसंचार ऑपरेटर है जो अन्य दूरसंचार ऑपरेटरों को इंटरकनेक्टिविटी सहित दिल्ली और मुम्बई में विभिन्न दूरसंचार सेवाएं प्रदान करने वाला देश का एक प्रमुख दूरसंचार ऑपरेटर है। यह उसके अपने अंशदाताओं के लिए अन्य ऑपरेटरों से इंटरकनेक्टिंग सेवा का प्रापक भी था।

#### **लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और उद्देश्य:**

एमटीएनएल के वार्षिक लेखाओं से आईयूसी के प्रति एमटीएनएल को भारी मात्रा में प्राप्तियोग्य और भुगतानयोग्य बकाया राशि का पता चला। संविधिक लेखापरीक्षकों ने अपने वार्षिक लेखा प्रमाणीकरण में इस देय राशि, संगठन में बिलिंग/मिलान प्रणालियों के अभाव की भी टिप्पणी की थी। इसलिए हमने 2007-08 से 2010-11 की अवधि को शामिल करते हुए जनवरी से मार्च 2011 के दौरान एमटीएनएल, इंटरकनेक्टिविटी लेनदेन की लेखापरीक्षा की जिसमें हमने एमटीएनएल कार्पोरेट कार्यालय, दिल्ली और मुम्बई इकाइयों के संगत अभिलेखों की जांच की जिसके उद्देश्य निम्नलिखित थे:

- यह आश्वासन प्राप्त करना कि वांछित प्रणालियां तथा पद्धतियां, इंटरकनेक्टिविटी सेवाएं अधिशासित करने वाले सभी पहलुओं के लिए अन्य सार्वजनिक/निजी दूरसंचार ऑपरेटरों के साथ करारों के रूप में विद्यमान थे;
- आईयूसी की बिल बनाने और राजस्व उगाही की प्रक्रिया की कार्यक्षमता का स्तर निर्धारित करना; तथा

- बिल बनाने तथा बकाया प्रभारों के संग्रहण हेतु मॉनीटरिंग प्रणालियों की पर्याप्तता निर्धारित करना।

#### लेखापरीक्षा निष्कर्ष:

##### 5.5.1 भारी मात्रा में बकाया इन्टरकनेक्शन उपयोग प्रभार

आईयूसी, कम्पनी के राजस्व और व्यय का एक महत्वपूर्ण स्रोत है। एमटीएनएल ने आईयूसी प्रभारों के प्रति लगभग ₹ 200 करोड़ अर्जित किए तथा वर्ष 2010-11 के दौरान अन्य सेवा प्रदाताओं को उसके बराबर राशि का भुगतान किया जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

(₹ करोड़ में)

	कुल आईयूसी प्राप्त	कुल आईयूसी प्रदत्त	प्राप्ति योग्य बकाया आईयूसी	भुगतान योग्य बकाया आईयूसी
<b>2007-08</b>	354	467	435	324
<b>2008-09</b>	209	253	651	557
<b>2009-10</b>	148	117	787	788
<b>2010-11</b>	203	217	876	920

(स्रोत: आईयूसी प्राप्त तथा प्रदत्त डीजीएम (लेखा) से तथा बकाया; जीएम (बीबीएण्डसीए) से मार्च 2011 तक के आंकड़े संघयी आंकड़े हैं)

उपर्युक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि एमटीएनएल के आईयूसी की प्राप्ति<sup>1</sup> और भुगतान<sup>2</sup> में कई वर्षों से कमी आई है, तथापि, उनके प्रति प्राप्तियां<sup>3</sup> और भुगतान<sup>4</sup> तेज़ी से बढ़े हैं।

विभिन्न ऑपरेटरों को दिए गए कुल आईयूसी बिलों के विवरण भेजने के लिए एमटीएनएल को कई बार किए गए हमारे अनुरोधों के बावजूद, अलग किए गए विवरण हमें नहीं भेजे गए हैं। इसलिए हमें यह आश्वासन प्राप्त नहीं हुआ है कि आईयूसी के बिल बनाने और उन राशियों के लेखाकरण की प्रभावी प्रणाली मौजूद थी। संबद्ध अभिलेखों की जांच तथा हमारे प्रश्नों के संदर्भ में प्रबंधन के उत्तर के आधार पर, हमारे बकाया राशियों के विश्लेषण से पता चलता है कि बीएसएनएल से भारी मात्रा में आईयूसी (₹ 831.51 करोड़) बकाया थे; और इसके अतिरिक्त, ₹ 40.90 करोड़ की राशि निजी दूरसंचार ऑपरेटर द्वारा विवादित थी।

हमारी संवीक्षा से पता चला कि ऑपरेटरों के साथ आईयूसी करार निष्पादित न करने, बिलिंग और राजस्व उगाही के मुद्दों तथा आईयूसी से संबंधित अधूरे डॉटा बेस ऐसे महत्वपूर्ण कारण थे जिनकी वजह से कई वर्षों से भारी मात्रा में आईयूसी प्राप्तियां तथा भुगतान बकाया रहे। इन विसंगतियों का उल्लेख आगामी पैराग्राफों में किया गया है।

<sup>1</sup> 2007-08 में ₹ 354 करोड़ से 2010-11 में ₹ 203 करोड़

<sup>2</sup> 2007-08 में ₹ 467 करोड़ से 2010-11 में ₹ 217 करोड़

<sup>3</sup> 2007-08 के अन्त में ₹ 435 करोड़ से 2010-11 के अन्त में ₹ 876 करोड़

<sup>4</sup> 2007-08 के अन्त में ₹ 324 करोड़ से 2010-11 के अन्त में ₹ 920 करोड़

### 5.5.2 ऑपरेटरों के साथ करार न करना

ट्राई के इन्टरकनेक्ट करार विनियम, 1999 के रजिस्टर में भारत के सम्पूर्ण भू-भाग दूरसंचार सेवाओं के सभी सेवा प्रदाताओं के बीच इन्टरकनेक्ट करारों का प्रावधान है। इस विनियम में यह भी प्रावधान है कि सभी सेवा प्रदाता, आशोधन (आशोधनों), यदि कोई हों, सहित विधिवत प्रमाणीकृत प्रत्येक इन्टरकनेक्ट करार की दो प्रतियां ट्राई को भेजेंगे।

एमटीएनएल ने वर्ष दर वर्ष विभिन्न सेवा प्रदाताओं के साथ करार किए जिनका विवरण नीचे दिया गया है।

वर्ष	मूल सेवा ऑपरेटर	यूनिवर्सल एक्सेस सेवा प्रदाता	सैल्यूलर मोबाइल टेलिफोन सर्विसेज़	राष्ट्रीय लम्बी दूरी के आपरेटर	अन्तर्राष्ट्रीय लम्बी दूरी के आपरेटर	कुल ऑपरेटर
2007-2008	2	7	2	8	4	23
2008-2009	2	13	2	13	6	36
2009-2010	2	17	2	14	7	42

तथापि हमारे ध्यान में आया था कि एमटीएनएल ने बीपीएल कम्यूनिकेशन लिमिटेड (अब लूप मोबाइल लिमिटेड), भारत संचार निगम लिमिटेड और रिलायन्स कम्यूनिकेशन लिमिटेड (रिलायन्स) जैसे यूनिवर्सल एक्सेस सर्विसेज़ प्रोवाइडर (यूएएसपी) के साथ अंतः सम्बद्ध करार नहीं किए थे। यह भी ध्यान में आया था कि इन सेवा संभरकों के साथ आईयूसी करारों के अभाव में एमटीएनएल और तत्कालीन डीओटी के मध्य ई<sup>1</sup>\* लिन्कों के संबंध में पूर्व-बीएसएनएल अवधि के करार में बिल बनाने और अन्य राजस्व सम्बन्धी मामलों के प्रयोजन के लिए विश्वास किया जाना अभी भी निरन्तर बना रहा। फलस्वरूप, विद्यमान में विधिक रूप से बाध्यकारी करारों के बिना इन प्रचालकों के साथ निरन्तर कारोबार प्रबन्ध करते हुए कम्पनी, उपर्युक्त सेवा संभरकों से आईयूसी की उगाही में महत्वपूर्ण जोखिम उठा रही है।

प्रबन्धन ने अपने उत्तर में बताया कि:

- ड्राफ्ट करार बहुत बार बीपीएल को भेजा गया था लेकिन हर बार बीपीएल द्वारा नई आपत्ति उठाई गई थी और इसलिए बीपीएल के साथ करार नहीं किया जा सका। तथापि, एमटीएनएल आईयूसी प्रभारों के लिए बिल बना रहा था और बीपीएल के लिए लूप मोबाइल लिमिटेड उत्तराधिकारी कम्पनी से भुगतान प्राप्त कर रहा था।

\* ई<sup>1</sup> लिंक अधिकतर टेलीफोन एक्सचेंजों में सामान्य है और इसका उपयोग मध्यम और बड़ी कम्पनियों को जोड़ने के लिए किया जाता है। यह तारों के दो अलग सेटों; सामान्यतः केबिल्स के टविस्टिड पेयर का परिचालन करता है और वॉयस टेलीफोन कॉल्स के लिए निष्क्रिय है।

- न तो एमटीएनएल और न ही बीएसएनएल करार पर हस्ताक्षर करना चाहती थी और एमटीएनएल आईयूसी प्रभारों के लिए बिल बना रही थी और बीएसएनएल को देय प्रभारों के प्रति उन्हें समायोजित/निवल कर रही थी।
- यूनिफाइड एसेस सर्विस लाइसेंस (यूएसएल) में स्थानान्तरण करने के पश्चात् रिलायन्स यूएसएल सेवा संभरक के रूप में नया करार निष्पादित करने में विफल रही और मामला निर्णयाधीन था। इसलिए एमटीएनएल बिल बना रहा था और रिलायन्स से आईयूसी प्रभारों के लिए भुगतान प्राप्त कर रहा था।

चूँकि उत्तर पुराने डीओटी करार के साथ प्रबन्धन की ओर से कतिपय दिलासा प्रदर्शित करता है हमने महसूस किया कि कम्पनी अन्य प्रचालकों के साथ में मान्य करार के प्रयासों में गंभीर नहीं थी। एमटीएनएल ने स्पष्ट रूप से या तो डीओटी अथवा ट्राई अथवा आईयूसी पर करारों के लिए लाइसेंसधारी के साथ मामले को गम्भीर रूप से नहीं लिया था। चूँकि आईयूसी करार के अनुसार देयों के प्रति प्राप्यों को निवल करते हुए आईयूसी के निपटान के लिए कोई प्रावधान नहीं था और चूँकि विद्यमान में ऐसे वैध करार वाले दूर संचार क्षेत्र को शासित करने वाले नियामक शासन में विभिन्न सेवा संभरकों के मध्य संव्यवहार संबंध कायम रखना अत्यन्त आवश्यक है इसलिए किस प्रकार एमटीएनएल ने मूल मामलों पर कतिपय प्रचालकों के साथ विवादों में अपने आप को फँसाया, अकल्पित है। हमारी राय में एमटीएनएल को ऐसी स्थिति का समाधान करने में अत्यधिक उत्साह और गम्भीरता दिखाने की आवश्यकता है जो इसके राजस्व प्रवाह के लिए जोखिम युक्त है।

### 5.5.3 बिल बनाना और उगाही मामले

#### 5.5.3.1 बिलों के जारी करने में विलम्ब

एमटीएनएल और कतिपय अन्य दूर संचार सेवा संभरकों के मध्य अंतःसंबद्ध करार में प्रत्येक माह की 10वीं तारीख तक आईयूसी बिलों के जारी करने का प्रावधान है।

#### एमटीएनएल की दिल्ली यूनिट

आईयूसी बिलों के जारी करने के संबंध में एमटीएनएल दिल्ली के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा से पता चला कि अप्रैल 2007 से मार्च 2010 की अवधि के दौरान कई अवसरों<sup>१</sup> पर आईयूसी बिलों के जारी करने में विलम्ब हुआ था। हमने देखा कि बिलों को माह की 10वीं तारीख के बजाए महाप्रबन्धक (टेलीफोन, राजस्व) द्वारा माह की 11वीं से 28वीं तारीख तक प्रचालकों को जारी किया गया था। जीएम (टीआर) (वायरलेस सेवा) में अप्रैल 2008 से जुलाई 2009 तक की अवधि के दौरान मोबाइल सेवाओं से संबंधित बिलों के जारी करने में 18 माह तक का विलम्ब हुआ था।

जीएम (टीआर) ने स्वीकार किया (दिसम्बर 2010) कि चूँकि कम्पनी की आईटी यूनिट से बिल समय पर प्राप्त नहीं हुए थे इसलिए प्रचालकों को बिलों के जारी करने में विलम्ब हुआ था और नई अभिसारी बिल बनाने की प्रणाली में कम्पनी को यह प्रत्याशा थी कि बिलों के जारी करने में विलम्ब कम हो

<sup>१</sup> नमूना जाँच किए गए 69 आईयूसी बिलों में

जाएगा। संयोग से अप्रैल 2011 से मार्च 2012 तक की अवधि के अभिलेखों से देखा गया कि बिलों के जारी करने में विलम्ब पहले ही की तरह बना रहा।

### **एमटीएनएल की मुम्बई यूनिट**

मुम्बई यूनिट में अभिसारी मध्यस्थता बिल बनाने की प्रणाली और ग्राहक संबंध प्रबन्धन की हमारी संवीक्षा से पता चला कि जीएसएम<sup>1</sup> और सीडीएमए<sup>2</sup> की आईयूसी डॉटा फाइलों को स्वीच ऑनलाइन से संग्रहीत किया गया था। यद्यपि पीएसटीएन से सम्बन्धित एमटीएनएल मुम्बई में आईयूसी राजस्व का शेयर 2010-11 के दौरान पर्याप्त रूप से 72 प्रतिशत तक अधिक था फिर भी पीएसटीएन<sup>3</sup> डॉटा फाइलों का ऑनलाइन संग्रहण नहीं किया गया था। पीएसटीएन एक्सचेंज के लिए आईयूसी डॉटा डाउनलोड के बजाए काट्रिज के माध्यम से किए गए थे और पुनः संसाधित किए गए थे। इसके कारण भारी संख्या में द्विगुण अभिलेखों का सृजन हुआ और डॉटा फाइलों में फुल कॉल डिटेल अभिलेख<sup>4</sup> (सीडीआर) अन्तर्विष्ट नहीं थे। अनिवार्य रूप से इन डॉटा फाइलों के पुनः संसाधित करने के कारण आईयूसी बिल बनाने में विलम्ब हुआ।

इसे बताए जाने पर एमटीएनएल की मुम्बई यूनिट हमारी आपत्ति से सहमत हुई और बताया कि अभिसारी बिल बनाने के संबंध में मामले को छॉट लिया गया था और आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई द्विगुण सीडीआर के न बनने के लिए एक्सचेंज स्तर पर की गई थी। यह पुष्टि की गई थी कि बिलों को अधिक विलम्ब के बिना लक्षित तारीखों पर जारी किया जा रहा था।

### **5.5.3.2 निजी प्रचालकों द्वारा आईयूसी बिलों का कम भुगतान**

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2005-06 से 2010-11 तक के लिए निजी प्रचालकों द्वारा आईयूसी बिलों के भुगतान से संबंधित दिल्ली यूनिट के अभिलेखों की संवीक्षा से 124 प्रसंगों का पता चला जिसमें से पाँच प्रचालकों<sup>5</sup> ने एमटीएनएल द्वारा बनाए गए बिलों की राशि का भुगतान नहीं किया था और नवम्बर 2011 तक ₹ दो करोड़ की कम प्राप्ति हुई थी।

कम वसूली को स्वीकार करते हुए एमटीएनएल ने अपने उत्तर में बताया कि इसने ₹ 71.43 लाख (मैसर्स भारती एयरटेल से ₹ 37.76 लाख ओर मैसर्स टीटीएसएल से ₹ 33.67 लाख) की वसूली की गई थी; जबकि शेष राशि विवादित कॉल डॉटा अभिलेख से संबंधित है और सुसंगत डॉटा फाइलों की जाँच की जा रही थी।

हमने पाया कि प्रारम्भ में निजी प्रचालकों द्वारा कम भुगतान बिल बनायी गई राशि के प्रति वास्तविक प्राप्तियों की अपर्याप्त समीक्षा के कारण था और उसे सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।

---

<sup>1</sup> मोबाइल संचार के लिए वैश्विक प्रणाली

<sup>2</sup> कोड डिवीजन मल्टीपल एक्सेस

<sup>3</sup> पब्लिक स्वीचड टेलीफोन नेटवर्क

<sup>4</sup> सीडीआर टेलीफोन एक्सचेंज द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाला कम्प्यूटर अभिलेख है जिससे इसके माध्यम से पास हुई सभी फोन कॉल्स के ब्यौरे शामिल हैं।

<sup>5</sup> रिलायन्स, भारती एयरटेल, वोडाफोन, आइडिया और टाटा टेली सर्विसेस लिमिटेड

### 5.5.3.3 निजी प्रचालकों द्वारा अभ्यर्पित पोर्टों का बिल न बनाना

i) एमटीएनएल और अन्य प्रचालकों के बीच आईयूसी करार पोर्टों को किराये पर लेने में तीन वर्षों की न्यूनतम वचनबद्धता के लिए है और यदि पोर्ट समय-पूर्व अभ्यर्पित होते हैं तो वचनबद्ध अवधि के समाप्त न हुए भाग के लिए आनुपातिक किराया प्रचालकों द्वारा देय होगा।

2005-06 से 2009-10 तक की अवधि के लिए महाप्रबंधक (टीआर) दिल्ली के अभिलेखों की हमारी समीक्षा से पता चला कि सात<sup>1</sup> निजी प्रचालकों से सम्बन्धित 3756 पोर्टों में से 285 पोर्ट तीन वर्षों की समाप्ति से पहले उनके द्वारा अभ्यर्पित किए गए थे। पूर्ण तीन वर्षों के लिए सेवा प्रदाताओं को बिल बनाने के बजाय पोर्ट प्रभारों के लिए सुसंगत बिल अभ्यर्पण की तारीख तक केवल एमटीएनएल द्वारा जारी किए गए थे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.19 करोड़<sup>2</sup> के पोर्ट प्रभारों की कम वसूली हुई।

तथ्यों एवं आँकड़ों को स्वीकार करते हुए प्रबन्धन ने बताया कि इन प्राप्यों की उगाही के लिए कार्रवाई की जा रही थी और इन प्रचालकों से प्राप्य राशि का निवल निकाला जाएगा।

प्रबन्धन का उत्तर विश्वासोत्पादक नहीं है कि ₹ 1.17 करोड़ के प्राप्य पुराने थे और वे बहुत समय पहले लाभ उठा सके थे। इसप्रकार कम्पनी ने प्राप्यों की वसूली हेतु अब तक कोई कार्रवाई नहीं की थी।

ii) दिल्ली यूनिट की हमारी संवीक्षा से भी पता चला कि यूनिट के पास 31 मार्च 2010 तक निजी प्रचालकों के लिए कार्यचलन पोर्टों का समेकित डाटाबेस नहीं था। कम्पनी की विभिन्न इकाइयों अर्थात् जीएम (इलेक्ट्रानिक्स) जीएम (ट्रान्समिशन प्लानिंग) और जीएम (टेलीफोन राजस्व) के पास क्रमशः 3,718 3688 और 3,756 पोर्ट थे। निजी प्रचालकों को उपलब्ध कराये गए पोर्टों की पुष्टिकृत संख्या के अभाव में सभी प्रचालकों से पोर्ट प्रभारों की बिलिंग एवं उगाही प्रभावी रूप से सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

अतएव पोर्टों से सम्बन्धित एकीकृत एवं कामन डाटाबेस उपरोलिखित सभी इंजीनियरिंग एवं टेलीफोन राजस्व इकाइयों द्वारा रखा जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त वास्तविक रूप में बिल बनाये गए पोर्टों का आवधिक मिलान यह सुनिश्चित करने के लिए एकीकृत डाटाबेस के साथ नहीं किया जा रहा था कि सभी पोर्टों को सही बिल भेजे गए थे। इसीप्रकार मुम्बई इकाई में भी सेवा प्रदाताओं को उपलब्ध कराये गए वास्तविक संख्या के पोर्टों के मिलान की प्रणाली नहीं थी जिसके परिणामस्वरूप सेवा प्रदाताओं के पोर्ट प्रभारों का बिल नहीं बनाया गया/कम बिल बनाया गया।

इसे बताये जाने पर प्रबन्धन ने उत्तर दिया (नवम्बर 2011) कि इस मामले में दिल्ली इकाई जाँच के अधीन थी और टेलीफोन राजस्व शाखा ने मार्च 2011 तक 3,655 पोर्टों का बिल बनाया गया था। मुम्बई इकाई ने बताया कि डाटाबेस एक्सल फार्मेट में बनाया जा रहा था और अद्यतन किया गया था जब कभी प्रावधान किया गया था और बिल बनाने के प्रयोजन के लिए बिल इकाई को सूचित किया गया था और त्रैमासिक मिलान पोर्टों के बिल न बनाने का परिहार्य किया जा रहा था।

<sup>1</sup> रिलायन्स, टीसीएल, भारती एयरटेल, वोडाफोन आइडिया, एयरसेल और सिस्टेमा श्याम टेली सर्विसेज लिमिटेड

<sup>2</sup> मैसर्स आइडिया सेलुलर लिमिटेड (सीएमटीएस) ₹ 0.21 करोड़, मैसर्स भारती एयरटेल लिमिटेड (बीएसओ) ₹ 0.02 करोड़ और मैसर्स रिलायंस कम्युनिकेशन लिमिटेड ₹ 0.96 करोड़

उपरोक्त उत्तर एमटीएनएल की विभिन्न इकाइयों के अभिलेखों के अनुसार कई पोर्टों में निरन्तर अंतरों एकीकृत डाटाबेस के अभाव और विभिन्न इकाइयों के बीच डाटा के मिलान न करने की दृष्टि से स्वीकार्य नहीं है।

**निष्कर्ष:**

आईयूसी की जाँच-पड़ताल से पता चलता है कि एमटीएनएल ने अंतरसंयोजन सेवाओं में दक्षता का प्रत्याशित स्तर प्राप्त नहीं किया था जैसाकि सार्वजनिक/निजी दूरसंचार प्रचालकों के साथ विद्यमान वैध करारों के अभाव, आईयूसी प्रभारों के बिल न बनाने/ कम बिल बनाने और आईयूसी से सम्बन्धित अपूर्ण डाटाबेस के अनुरक्षण से प्रतीत हुआ था जिससे मार्च 2011 की समाप्ति पर ₹ 876 करोड़ के अत्यधिक आईयूसी प्राप्यों और ₹ 920 करोड़ के देयों का संचयन हुआ।

प्रबन्धन का तर्क कि (i) आईयूसी भुगतान आईयूसी प्राप्यों से अधिक थे (ii) प्राप्यों के प्रति देय भुगतानों को कम करके निपटान किया गया था और (iii) कोई अवसर हानि नहीं हुई थी, कारोबार प्रचालनों में आंतरिक नियंत्रण की भारी कमी थी को प्रकाश में लाकर केवल एक प्रयास किया गया था।

प्राप्यों/देयों से निवल निकाल कर और समय पर बिल जारी करने में चूक करते हुए प्रबन्धन राजस्व की समय से वसूली खतरे में डाल रहा था और वचनबद्ध देयताओं को पूरा करने के लिए नकद प्रवाह एवं युक्ति चालन का जोखिम ले रहा था और अपने नकद प्रवाह को उन्नत किया।

कम्पनी को प्राथमिकता पर इन मुद्दों की ओर ध्यान देने की आवश्यकता है ताकि आईयूसी राजस्व का कोई रिसाव न हो। देय एवं प्राप्य से निकाले गए निवल सहित कोई अतिरिक्त बकाया आईयूसी लेखा में जटिलता उत्पन्न करेगा और समय व्यतीत होने के साथ मिलान करना कठिन है।

मामला अक्टूबर 2011 में मंत्रालय को सूचित किया गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था(मई 2012)।