अध्याय 3 – उपग्रह क्षमता का आवंटन

डी.टी.एच. सेवा के लिए उपग्रह क्षमता का आवंटन सैटकॉम नीति में समाहित प्रावधान के अनुसार किया जाना था। नीति के अनुच्छेद 2.5.2 के अनुसार, आई.सी.सी. को इनसैट प्रणाली मे उन गैर सरकारी उपयोगकर्ताओं के प्रयोग के लिए जिन्हें प्रसारण सहित, विभिन्न दूरसंचार सेवाएं प्रदान करने के लिए कानून द्वारा अधिकृत किया गया था, क्षमता का कम से कम एक निश्चित *प्रतिशत* निर्धारित करना था। नीति के अनुच्छेद 2.5.3 द्वारा यह निर्धारित था कि आई.सी.सी. को उपग्रह बाजार में उपलब्ध क्षमता तथा मौजूदा स्थिति को ध्यान में रखकर, समय-समय पर प्रक्रियाओं को विकसित करना था। आगे नीति के अनुच्छेद 2.6.2 में यह कहा गया कि आई.सी.सी. द्वारा एक बार क्षमता निर्धारित करने के बाद, उपग्रह क्षमता को डी.ओ.एस. द्वारा अपनी प्रक्रियाओं का पालन करते हुए प्रदान करना था। माँग उपलब्ध क्षमता से अधिक हो जाने की स्थिति में डी.ओ.एस. को क्षमता के आवंटन हेतु उपयुक्त पारदर्शी प्रक्रियाओं को विकसित करना था, जो नीलामी, सद्भाव, बातचीत या पहले आओ पहले पाओ जैसे किसी भी न्यायोचित तरीके के आधार पर किया जा सकता था।

31 जुलाई 2013 को भारत में डी.टी.एच. सेवा के लिए पाँच भारतीय उपग्रह की पहचान की गई, जैसा कि तालिका 6 में दिखाया गया है:-

तालिका 6 : डी.टी.एच. सेवा के लिए निर्धारित भारतीय उपग्रह

क्रम सं.	उपग्रह	प्रक्षेपण की तिथि	मिशन आयु (वर्ष)	केयू बैंड ट्रांसपोंडर की संख्या		डी.टी.एच. सेवा प्रदाता जिनको क्षमता आवंटित की गई
				कुल	डी.टी.एच. सेवा के लिए आवंटित	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	इनसैट 4A	22 दिसम्बर 2005	12	12	12	टाटा स्काई
2	इनसैट 4B	12 जनवरी 2007	12	7*	7	दूरदर्शन, सन डी.टी.एच.
3	इनसैट 4CR	2 सितम्बर 2007	12	12	0**	आवंटित नहीं
4	जीसैट 8	21 मई 2011	12	24	0***	आवंटित नहीं
5	जीसैट 10	29 सितम्बर 2012	15	12	0	आवंटित नहीं
कुल				**67**	**19**	

* उपग्रह में 12 केयू ट्रांसपोंडर थे, जिसमें से जुलाई 2013 को 7 काम कर रहे थे।

** जुलाई 2008 से जुलाई 2012 तक, एयरटेल को 4.5 से 7 तक की इकाईयों के ट्रांसपोंडर आवंटित किए गए, तत्पश्चात्, तत्कालीन जीसैट 2 और एडुसैट नेटवर्क के लिए क्षमता के उपयोग के कारण, एयरटेल विदेशी उपग्रह को स्थानान्तरित कर दिया गया।

*** गैर-व्यवसायिक अनुप्रयोगों के लिए सरकारी उपयोगकर्ताओं के लिए आवंटित तीन ट्रांसपोंडरों को छोड़कर

यह अध्याय लेखापरीक्षा द्वारा अवलोकन किए गए उपग्रह क्षमता के आवंटन एवं निर्धारण के मुद्दों पर प्रकाश डालता है।

3.1 आई.सी.सी. द्वारा उपग्रह क्षमता निर्धारित नही करना

लेखापरीक्षा ने यह अवलोकन किया कि जून 2004 के बाद से आई.सी.सी., जो कि गैर-सरकारी इस्तेमाल हेतु उपग्रह क्षमता निर्धारण के लिए जिम्मेदार प्राधिकरण, को संयोजित नहीं किया गया, तथा लगभग सात सालों के बाद, भारत सरकार द्वारा मई 2011 में ही इसे पुनर्गठित किया गया। इसी बीच, तीन उपग्रहों का प्रक्षेपण हुआ, जिसमें डी.ओ.एस. द्वारा प्रत्यक्ष रुप से डी.टी.एच. सेवा प्रदाताओं को क्षमता का आवंटन किया गया, जो सैटकॉम नीति का उल्लंघन था।

तथ्यों का पुष्टि करते समय, डी.ओ.एस. ने उत्तर दिया (दिसम्बर 2012) कि सदस्यों को डी.टी.एच. सेवा के आवंटन के बारे में तकनीकी सलाहकार समूह (टैग) की बैठक में सूचित कर दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि टैग, आई.सी.सी. की केवल एक तकनीकी उपसमिति थी तथा इसका अधिदेश इनसैट प्रणाली में उपग्रह क्षमता का निर्धारण करना नहीं था।

3.2 उपग्रह क्षमता के आवंटन में सूचना तथा प्रसारण मंत्रालय की भूमिका

व्यापार नियमों के आवंटन, 1961[29] के अनुसार, सूचना और प्रसारण मंत्रालय (एम.आई.बी.) भारत में प्रसारण के सभी मामलों के लिए जिम्मेदार है, जबकि डी.ओ.एस. अंतरिक्ष से संबंधित सभी गतिविधियों के लिए जिम्मेदार है।

डी.टी.एच. सेवा प्रसारण सेवा होने के कारण एम.आई.बी. के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत है। तदनुसार, डी.टी.एच. सेवा के लिए दिशानिर्देश केन्द्रीय मंत्रिमंडल के अनुमोदन के साथ एम.आई.बी. द्वारा निर्धारित (मार्च 2001) किया गया। डी.टी.एच. सेवा प्रदाताओं के लिए उपग्रह क्षमता का आवंटन डी.टी.एच. सेवा के अन्तर्गत निर्णय लेने की एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया है। आई.सी.सी., जिसमें एम.आई.बी. एक सदस्य है, डी.टी.एच. सेवा प्रदाताओं-सहित उपयोगकर्ताओं के लिए उपग्रह क्षमता की योजना व निर्धारण करने के लिए अधिकृत है। आई.सी.सी. आयोजित नहीं करने के कारण एम.आई.बी., उपग्रह क्षमता आवंटन निर्णय प्रक्रिया में शामिल नही हुआ।

[29] ये नियम भारत सरकार के कार्यों को आवंटित करते हैं तथा मंत्रालयों/विभागों द्वारा किये जाने वाले विषयों को विनिर्दिष्ट करते हैं।

आई.सी.सी. के अभाव में निजी सेवा प्रदाता को ट्रांसपोंडर के आवंटन पर एक और मामला भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के वर्ष 2012-13 के प्रतिवेदन (संघ सरकार) संख्या 4 में भी चिन्हित किया गया था।

एम.आई.बी. भी सहमत थी (मई 2014) कि ट्रांसपोंडर आवंटन के सभी मामलों में सर्वोच्च निकाय होने के कारण यह अनिवार्य होना चाहिये कि सभी आवंटन डी.ओ.एस. द्वारा आई.सी.सी. के अनुमोदन से किये जाएं।

डी.ओ.एस. ने उत्तर दिया (मार्च 2014) कि मई 2011 में आई.सी.सी. की पुनर्गठन के बाद नियमित रुप से बैठक हो रही है।

3.3 आई.सी.सी. एवं डी.ओ.एस. द्वारा उपग्रह आवंटन प्रक्रिया विकसित नहीं करना

लेखापरीक्षा ने यह अवलोकन किया कि यद्यपि सैटकॉम नीति के मानदंडो, दिशानिर्देशों और प्रक्रियाओं (एन.जी.पी.) को संघ के मंत्रिमंडल द्वारा जनवरी 2000 में अनुमोदित कर दिया गया था, फरवरी 2013 तक, जैसा कि सैटकॉम नीति के अनुच्छेद 2.5.2 में परिकल्पित है, उपग्रह क्षमता के आवंटन के लिए प्रक्रिया आई.सी.सी. द्वारा तैयार नहीं किया गया था। आई.सी.सी. की ट्रांसपोंडर आवंटन नीति संघ के मंत्रिमंडल के अनुमोदन के लिए (मार्च 2014) प्रतीक्षारत थी। लेखापरीक्षा में आगे अवलोकन किया गया कि आई.सी.सी. द्वारा अनुमोदित ट्रांसपोंडर आवंटन नीति के अभाव में डी.टी.एच. सेवा प्रदाताओं के लिए उपग्रह क्षमता के आवंटन के लिए डी.ओ.एस. के भीतर कोई निर्धारित प्रक्रिया नहीं थी। यद्यपि डी.ओ.एस. ने कहा (मार्च 2011) कि सैटकॉम नीति की घोषणा के बाद, ग्राहकों की प्रतीक्षा सूची के द्वारा आम तौर पर बैंडविड्थ पहले आओ पहले पाओ के आधार पर आवंटित किए गए थे, परन्तु पहले आओ पहले पाओ के नीति से संबंधित विधिवत सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित दस्तावेज, वरीयता के नियम, परिचालन दिशा-निर्देश/मार्गदर्शन आदि रिकार्ड में नहीं पाए गए। रिकार्ड के अभाव में लेखापरीक्षा में यह पता नहीं किया जा सका कि डी.ओ.एस. द्वारा अपनाए गए पहले आओ पहले पाओ नीति तथा वरीयता के नियमों को, जैसा कि सैटकॉम नीति के तहत आवश्यक है, अंतरिक्ष आयोग द्वारा अनुमोदित थे या नहीं। लेखापरीक्षा में यह भी अवलोकन किया गया कि प्रधानता का क्रम भी डी.ओ.एस. के पास उपलब्ध नहीं था। तथापि, लेखापरीक्षा में यह अवलोकन किया गया कि वर्ष 2009 से आगे कि प्रधानता सूची एन्ट्रिक्स द्वारा अनुरक्षित की गई थी, जो अनियमित थी, यथा यह डी.ओ.एस. की केवल विपणन शाखा है तथा सरकारी धन द्वारा निर्मित उपग्रह क्षमता के आवंटन में इसकी कोई भूमिका नहीं होनी चाहिए।

इस प्रकार भारत में डी.टी.एच. सेवा की शुरुआत से डी.ओ.एस. आई.सी.सी. अनुमोदित प्रक्रिया के बिना उपग्रह क्षमता विभिन्न डी.टी.एच. सेवा प्रदाताओं को देता रहा। उपरोक्त प्रक्रिया के उल्लंघन का एक

समान मामला नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की 2012-13 की प्रतिवेदन संख्या 4 के पैरा 2.4 'देवास के साथ हाइब्रिड उपग्रह डिजिटल मल्टीमीडिया प्रसारण सेवा अनुबंध' में भी रिपोर्ट किया गया है।

डी.ओ.एस. ने कहा (मार्च 2014) कि अनुच्छेद 2.6.2 के तहत आवंटन के लिए आवश्यक उपर्युक्त पारदर्शी प्रक्रिया को विकसित करना तभी उठता है जब मांग उपलब्ध क्षमता से अधिक हो जाती है। डी.ओ.एस. ने आगे कहा कि वरीयता के नियम प्रासंगिक नहीं थे क्योंकि क्षमताएं उपलब्ध थी। डी.ओ.एस. ने यह भी कहा कि अंतरिक्ष आयोग का अनुमोदन आवश्यक नहीं था क्योंकि कोई नीति निर्माण शामिल नहीं था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सैटकॉम नीति में यह निर्धारित था कि उपग्रह क्षमता के आवंटन की प्रक्रिया को आई.सी.सी. द्वारा विकसित किया जाना था। इसके अलावा, 2004 से 2011 तक की अवधि के दौरान जबकि आई.सी.सी. विद्यमान नहीं था, उपग्रह क्षमता की मांग सभी वर्षों में आपूर्ति से अधिक थी, जैसा कि तालिका-5 में विस्तृत किया गया है। उत्तर से इस तथ्य की भी पुष्टि हुई कि डी.ओ.एस. द्वारा न तो आवंटन की प्रक्रिया और ना ही आवंटन का तरीका तैयार किये गए एवं डी.टी.एच. सेवा प्रदाताओं को बिना आई.सी.सी. अनुमोदित प्रक्रिया से उपग्रह क्षमता देने का संकल्प किया।

3.4 डी.ओ.एस. द्वारा अपनाई गई 'पहले आओ पहले पाओ' नीति में अनियमितताएँ

भारत में डी.टी.एच. सेवा के आने के बाद, डी.ओ.एस. ने उपग्रह क्षमता डी.टी.एच. सेवा प्रदाताओं को आवंटित किया जैसा कि तालिका 7 में विस्तृत है:-

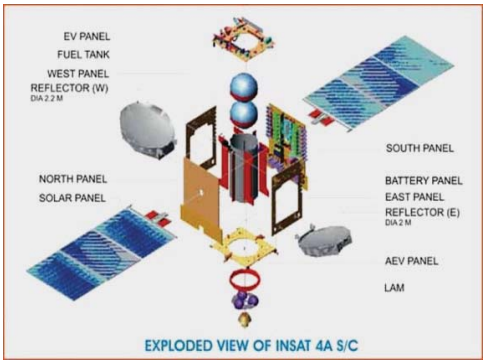
तालिका-7: 31 जुलाई 2013 को डी.टी.एच. सेवा के लिए उपग्रह क्षमता का आवंटन

वरियता का क्रम	डी.टी.एच. सेवा प्रदाता	समझौते की तिथि	भारतीय उपग्रह				विदेशी उपग्रह		
			नाम	प्रक्षेपण की तिथि	कक्षीय स्थिति	ट्रांसपोंडर की सं.	नाम	कक्षीय स्थिति	ट्रांसपोंडर की सं.
1	डी.डी.	18.03.04	इनसैट 4B	12.01.07	93.5° पू.	6	-	-	-
2	डिश टीवी	27.05.04	-	-	-	-	एन.एस.ए स. 6 एशियासैट -5	95° पू. 100.5° पू.	12 6
3	सन डी.टी.एच.	19.02.05	इनसैट 4B	12.01.07	93.5° पू.	1	मीसैट-3	91.5° पू.	4
4	रिलायंस	28.06.05	-	-	-	-	मीसैट-3	91.5° पू.	9
5	टाटा स्काई	12.11.05	इनसैट 4A	22.12.05	83° पू.	12			
6	एयरटेल	26.12.06	-	-	-	-	एस.ई.एस. -7	108.2° पू.	11
7	वीडियोकॉन	27.02.07	-	-	-	-	एस.टी.	88° पू.	15
कुल						**19**			**57**

लेखापरीक्षा में डी.ओ.एस. द्वारा टाटा स्काई को उपग्रह क्षमता के आवंटन में अनियमितताएँ पाई गई जो आगे के पैराग्राफों में चर्चित हैं।

3.4.1 उपग्रह क्षमता का क्रमबाह्य आवंटन

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि टाटा स्काई उपग्रह क्षमता के आवंटन के लिए वरियता क्रम में पांचवें स्थान पर था। तथापि, लेखापरीक्षा में यह अवलोकन किया गया कि टाटा स्काई को दूरदर्शन पर प्रधानता अनुदत्त की गई तथा इनसैट 4ए जो पहले दिसम्बर 2005 में प्रक्षेपित की गई, पर क्षमता आवंटित की गई। प्रधानता सूची में प्रथम स्थान पर स्थित दूरदर्शन को इनसैट 4बी पर क्षमता आवंटित की गई, जो जनवरी 2007 में प्रक्षेपित की गई थी।



चित्र 6: इनसैट 4ए

डी.ओ.एस. ने कहा (मार्च 2014) कि टाटा स्काई को इनसैट 4ए पर क्षमता के आवंटन से पहले दूरदर्शन को एक विदेशी उपग्रह (एन.एस.एस.-6) पर क्षमता आवंटित की जा चुकी थी। चूंकि दूरदर्शन पहले ही विदेशी उपग्रह में अपनी डी.टी.एच. सेवा आरंभ कर चुका था, उनके अनुबंध की अवधि समाप्त हो जाने के बाद, सेवाओं को इनसैट 4बी पर विस्थापित किया गया था। डी.ओ.एस. ने हालांकि यह नहीं बताया कि क्या 83° पूर्व के प्रधान स्लॉट में इनसैट 4ए पर क्षमता दूरदर्शन को देने का प्रस्ताव किया गया था और उसके द्वारा ठुकरा दिया गया था, जो इस संदर्भ में महत्वपूर्ण है कि डी.ओ.एस. ने इस प्रधान स्लॉट पर टाटा स्काई को अनन्य अधिकार दिया था जैसा कि अगले पैराग्राफ में चर्चा की गई है।

3.4.2 मुख्य कक्षीय सलॉट पर विशिष्ट अधिकारों का अनुदान

सैटकॉम नीति के अनुसार, केवल दो ही परिस्थितियों में निजी पार्टियों को उपग्रह आवंटित किए जा सकते हैं:-

- आई.सी.सी., भारत सरकार के स्वामित्व वाले भारतीय उपग्रह (इनसैट) की क्षमता का एक निश्चित *प्रतिशत* भारतीय निजी उपयोगकर्ताओं को निर्धारित करेगी। (अनुच्छेद 2.5)

- डब्ल्यू.पी.सी. कुछ अच्छी तरह से परिभाषित तथा पारदर्शी मानदंडों के पालन के बाद निजी पार्टियों के लिए 'भारतीय उपग्रह प्रणाली' रजिस्टर करेगा। भारतीय उपग्रह प्रणाली की

स्थापना के लिए निजी पार्टियों को आवेदन, इसके प्रसंस्करण, संचालन लाइसेंस और भूमि क्षेत्रों व 'उपग्रह नियत्रंण केंद्र' स्थापित करने के लिए खर्च करना था। (अनुच्छेद 3.1)

निजी उपयोगकर्ताओं को गैर विशिष्ट आधार पर उपग्रह क्षमता के आवंटन का सिद्धांत इनसैट समन्वय समिति द्वारा निर्धारित किया गया था।

तथापि, लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि टाटा स्काई के साथ हस्ताक्षरित समझौते (नवम्बर 2005) में, डी.ओ.एस. ने टाटा स्काई को 83^0 पूर्व कक्षीय स्लॉट पर केयू बैंड ट्रांसपोंडर के उपयोग करने (डी.टी.एच. सेवा) के लिए विशेष इंकार का प्रथम अधिकार की प्रतिबद्धता की जबकि यह अन्य सेवा प्रदाताओं के साथ प्रवेश किए गए ट्रांसपोंडर पट्टा समझौता[30] में नहीं था। 83^0 पूर्व का मुख्य स्लॉट टाटा स्काई के लिए फायदेमंद था, चूँकि इस स्लॉट में स्थित संचार उपग्रह पूरे देश में समान रुप से पहुँच सकता है।

टाटा स्काई को 83^0 कक्षीय स्लॉट के तरजीही आवंटन का मुद्दा लेखापरीक्षा द्वारा प्रथम बार सितम्बर 2012 में ध्यान में लाया गया था। लेखापरीक्षा अवलोकन को ध्यान में रखते हुए डी.ओ.एस. ने टाटा स्काई के साथ एक बैठक आयोजित की, (जुलाई 2013) जिसके दौरान टाटा स्काई कक्षीय स्लॉट पर अस्वीकार के प्रथम अधिकार को छोड़ देने पर सहमत हुआ। तथापि इस संदर्भ में मार्च 2014 तक कोई औपचारिक परिवर्तन प्रभाव में नहीं लाया गया।

इसी बीच डी.ओ.एस. ने जीसैट 10 (सितम्बर 2012) का प्रक्षेपण किया तथा इसे 83^0 पूर्व (इनसैट 4ए जैसा) में स्थापित किया। क्योंकि इनसैट 4ए घटी शक्ति पर कार्यरत था, डी.ओ.एस. ने इनसैट 4ए के 12 ट्रांसपोंडरों को जीसैट 10 पर बदलने का प्रस्ताव किया। यद्यपि टाटा स्काई शुरुआत में तो इस व्यवस्था के साथ सहमत हो गया था, बाद में यह कहते हुए पीछे हट गया कि वह विदेशी उपग्रह के साथ एक दीर्घकालीन वचनबद्धता के रुप में अतिरिक्त उपग्रह क्षमता के लिए देख रहा है। टाटा स्काई के साथ मुकदमेबाजी के डर से डी.ओ.एस. ने किसी अन्य उपयोगकर्ता के लिए जीसैट 10 का केयू बैंड उपग्रह क्षमता के 12 ट्रांसपोंडरों का आवंटन नहीं किया।

इस प्रकार, डी.ओ.एस. ने टाटा स्काई को न केवल क्रम बाह्य उपग्रह क्षमता आवंटित की, अपितु आई.सी.सी. के गैर विशिष्ट आधार के सिद्धांत का उल्लंघन करते हुए निजी पार्टी को विशेष अधिकार भी प्रदान किए।

चूंकि इस स्लॉट में स्थित केयू बैंड ट्रांसपोंडरों को, टाटा स्काई को ही आवंटित किए जा सकते थे, जब तक कि वे इंकार न करें, टाटा स्काई को इंकार करने के विशेष प्रथम अधिकार के अनुदान ने

[30] डिश टी.वी, रिलायंस, एयरटेल, सन डी.टी.एच तथा विडियोकॉन

डी.ओ.एस. के लिए सात साल के यथोचित अवधि के दौरान अपने केयू बैंड ट्रांसपोंडरों के समन्वय करने के लिए एक कठिन परिस्थिति पैदा की।

डी.ओ.एस. ने कहा कि (दिसम्बर 2012) सरकार के हित के विषय में कोई समझौता किए बिना इनसैट/जीसैट की स्वीकार्यता को बेहतर बनाने के लिए टाटा स्काई को उपग्रह क्षमता आवंटित की। डी.ओ.एस. ने यह भी कहा (मार्च 2014) कि इंकार का प्रथम अधिकार एक तकनीकी आवश्यकता के रुप में दिया गया था, क्योंकि डी.टी.एच. सेवा के लिए क्षमता का आगे विस्तार केवल उसी कक्षीय स्थान पर संभव था। हालाँकि, तथ्य यही रहेगा कि डी.ओ.एस. ने अन्य किसी भी डी.टी.एच. सेवा प्रदाता को विशेष इंकार का प्रथम अधिकार नहीं दिया था जो इस बात का संकेत हे कि डी.ओ.एस. ने टाटा स्काई को अन्य डी.टी.एच. सेवा प्रदाताओं पर वरियता प्रदान की।