अध्याय - II
दूरसंचार विभाग

2.1 दूरसंचार विभाग में टर्म प्रकोष्ठों की कार्यप्रणाली

प्रस्तावना

देश में दूरसंचार आपरेटरों की संख्या में वृद्धि के साथ सरकार ने सभी लाइसेंस सेवा क्षेत्रों व देश में बड़े दूरसंचार जिलों में एक सक्षम प्राधिकारी की स्थापना की आवश्यकता का अनुभव किया ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सेवा प्रदाता लाइसेंस शर्तों का पालन करें तथा टेलीकाम नेटवर्क सुरक्षा मामलों का अनुपालन सुनिश्चित करें। इस उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए दूरसंचार विभाग (डीओटी) ने 2004 में दूरसंचार सतर्कता निगरानी प्रकोष्ठ स्थापित किया जिसका नया नाम परिवर्तित करके अगस्त 2008 में दूरसंचार प्रवर्तन, संसाधन व निगरानी प्रकोष्ठ (टर्म) दिया गया। इसके अतिरिक्त विभिन्न नेटवर्क/सेवा प्रदाताओं के साथ समन्वय स्थापित करने के अलावा टर्म प्रकोष्ठों के कार्यों में सतर्कता, निगरानी, सुरक्षा व अन्य कार्य सम्मिलित हैं।

लेखापरीक्षा यह आँकलन करने के लिये किया गया कि क्या निगरानी, सतर्कता एवं सुरक्षा सम्बन्धित कार्य विभागीय नियमों, दूरसंचार विभाग द्वारा समय–समय पर जारी किये गये निर्देशों एवं अन्यत्र अनुपालित सर्वोत्तम प्रथाओं के अनुरूप हो रहे हैं। उप महानिदेशक, टर्म प्रकोष्ठ दूरसंचार मुख्यालय संचार भवन, नई दिल्ली के अतिरिक्त 34 में से 27[1] टर्म प्रकोष्ठों का चयन लेखापरीक्षा हेतु किया गया।

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक की मार्च, 2012 को समाप्त वर्ष के लिये जारी प्रतिवेदन के पैरा संख्या 2.1 (संघ सरकार, संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी क्षेत्र, अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियां 2014 की संख्या 17) में टर्म प्रकोष्ठ द्वारा किये जाने वाले अभिदाता सत्यापन कार्य पर पूर्व में टिप्पणी की जा चुकी थी। टर्म प्रकोष्ठों के निगरानी, सतर्कता एवं सुरक्षा कार्यों से सम्बधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर नीचे चर्चा की गई है:

2.1.1 बीटीएस की जाँच में कमजोर प्रदर्शन

टीईसी (टेलीकाम इंजीनियरिंग सेन्टर) ने सितम्बर, 2009 में उत्सर्जन मापन में परीक्षण प्रक्रियाओं को विकसित किया। तद्नुसार, नवम्बर 2008 में जारी किये गये निर्देशों का अनुपालन करने के लिये सभी सीएमटीएस/यूएएस लाइसेंस धारकों को निर्देशित किया गया (नवम्बर 2009)। नवम्बर, 2008 में दूरसंचार विभाग (डीओटी) ने यूएएसएल/सीएमटीएस के लाइसेंस अनुबंध में संशोधन किया जिसके अन्तर्गत लाइसेंस धारकों को एन्टीना उत्सर्जन के स्तर (बेस स्टेशन उत्सर्जन) की लेखा परीक्षण हेतु आदिष्ट किया गया तथा जिसमें लाइसेंसधारकों को टीईसी अथवा समय–समय पर

[1] अहमदाबाद, गुजरात, बंगलुरू, कर्नाटक, एमपी, छत्तीसगढ़, तमिलनाडू, चैन्नै, ओडिसा, दिल्ली, हैदराबाद, आन्ध्र प्रदेश, जयपुर, राजस्थान, हरियाणा, पंजाब, कोलकाता, पश्चिम बंगाल, लखनऊ, यूपी (प0), यूपी (पूर्व), नागपुर, पुणे, मुम्बई, बिहार, झारखंड और केरला

लाइसेंस प्रदाता द्वारा अधिकृत अन्य एजेन्सी द्वारा निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार इन्टरनेशनल कमीशन ऑन नान–आयोनाइजिंग रेडिएशन प्रोटेक्शन (आईसीएनआईआरपी)[2] / दूरसंचार विभाग द्वारा सामान्य जनता के अनावरण हेतु समय–समय पर निर्धारित उत्सर्जन की सीमा / स्तर की पुष्टि हेतु वार्षिक स्व–प्रमाण पत्र देना था।

अप्रैल 2010 में डीओटी ने सभी सीएमटीएस / यूएएस लाइसेंस धारकों को निर्देश जारी किये कि टर्म प्रकोष्ठ स्वविवेक से रैण्डम आधार पर नये बेस ट्रान्सीवर स्टेशन (बीटीएस) स्थलों के 10 प्रतिशत तक का परीक्षण करेगा। इसके अतिरिक्त, जिन बीटीएस स्थलों के विरुद्ध लोक शिकायतें थीं वे भी टर्म प्रकोष्ठ द्वारा परीक्षित किये जाएँगे। तत्पश्चात्, दिसम्बर 2010 में अपने पूर्व निर्देशों को स्पष्ट करते हुए डीओटी ने कहा कि टर्म प्रकोष्ठ बीटीएस स्थलों पर लोक शिकायतों के निवारण के अतिरिक्त स्वविवेक से रैण्डम आधार पर चयनित सारे बीटीएस स्थलों (वर्तमान एवं नये स्थल सम्मिलित) के 10 प्रतिशत तक का परीक्षण करेगा।

नमूना परीक्षित 27 टर्म प्रकोष्ठों के सन्दर्भ में परीक्षित बीटीएस की संख्या से सम्बन्धित अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा (अगस्त– सितम्बर 2013) में यह पाया गया कि 31 मार्च 2013 तक समस्त उपलब्ध 686548[3] बीटीएस में से मात्र 45697 बीटीएस (3.04 प्रतिशत)[4] स्थल ही टर्म प्रकोष्ठ द्वारा नवम्बर 2010 से मार्च 2013 के मध्य परीक्षित किये गये।

पुनः समीक्षा से निम्नवत् ज्ञात हुआ :

डीओटी ने जारी अपने आदेश (दिसम्बर 2010) में शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्रों हेतु उत्सर्जन के लिये बीटीएस परीक्षण का अलग–अलग लक्ष्य निर्धारित करने के स्थान पर टर्म प्रकोष्ठ द्वारा किये जाने वाले वार्षिक परीक्षण प्रतिशत को '10 प्रतिशत तक' निर्धारित किया। चूंकि महानगरों एवं प्रदेश की राजधानियों / बड़े शहरों में प्रति इकाई क्षेत्र के हिसाब से बीटीएस की संख्या अधिक होती हैं, जहाँ पर अधिकाधिक जनता को अपनी सामान्य गतिविधियों के लिये विद्युत चुम्बकीय क्षेत्र से एक्सपोज़र होने का जोखिम अधिक होता है, दूरसंचार विभाग अधिक जोखिम क्षेत्रों में एक्सपोज़र के जोखिमों को न्यूनतम करने में असफल रहा।

दूरसंचार विभाग ने अपने उत्तर (जुलाई 2014) में कहा कि कवरेज क्षेत्र के उचित प्रतिनिधित्व के लिये ग्रामीण / कम आबादी वाले शहरी क्षेत्रों में स्थित बीटीएस स्थलों का भी परीक्षण किया जाता है। पुनः यह भी कहा गया कि यदि टर्म प्रकोष्ठों में पर्याप्त संख्या में कर्मचारियों की तैनाती की गयी होती तथा पर्याप्त परीक्षण उपकरण उपलब्ध कराये गये होते तो ऐसे लक्ष्यों की पूर्ति प्रभावशाली एवं समयबद्ध तरीके से नियमित रूप से होती।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दूरसंचार विभाग के दिनांक 08 अप्रैल 2010 के आदेश की धारा 3 (V) अनुबन्धित करती है कि टर्म प्रकोष्ठ को परीक्षण करने के लिए उपकरण एवं यंत्र सम्बन्धित

---

[2] प्रारम्भ में दूरसंचार विभाग द्वारा, अप्रैल 2010 में आईसीएनआईआरपी द्वारा निर्धारित रेडियो आवृत्ति क्षेत्र की अनावरण सीमा सूचित की गयी थी। तत्पश्चात नवम्बर, 2011 में इएमएफ विकिरण पर अन्तर मंत्री परिषद समिति की संस्तुति के आधार पर वर्तमान अनावरण स्तर को घटाकर दसवाँ भाग किया गया तथा समस्त लाइसेंस धारकों को दिसम्बर, 2011 में सूचित किया गया।

[3] कुल बीटीएस की संख्या 31 मार्च 2011, 31 मार्च 2012 एवं 31 मार्च 2013 को क्रमशः 581619, 669113 एवं 686548 थी।

[4] प्रतिशतता की गणना = 45697 / (581619 / 4+669113+686548) * 100 = 3.04 प्रतिशत

मोबाईल सेवा प्रदाता को उपलब्ध कराने थे जिसको कि परीक्षण के लिए प्रस्थान करने के पूर्व ही सुनिश्चित कर लेना था। पुनः टर्म प्रकोष्ठ मुम्बई द्वारा 2012–13 में 849 में से 91 बीटीएस अर्थात 10.72 प्रतिशत विकिरण के निर्धारित मानकों के अनुरूप नहीं पाये गये जो तथा इसलिए विशेषतः घनी जनसंख्या वाले क्षेत्रों में बाध्यकारी परीक्षण के लक्ष्य को बढ़ाने की आवश्यकता है।

2.1.2 दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा विद्युत चुम्बकीय क्षेत्र विकरण मानक के अनुपालन का स्व–प्रमाणपत्र प्रस्तुत न करने/ देर से प्रस्तुत करने के कारण उनके ऊपर ₹ 4219.30 करोड़ की शास्ति आरोपित/वसूली न करना

डीओटी ने अप्रैल 2010 में सीएमटीएस/यूएसएस लाइसेंस धारकों को निर्देशित किया कि समस्त विद्यमान बीटीएस 09 नवम्बर, 2009 को परिचालित परीक्षण प्रक्रिया के अनुसार, 8 मई 2010[5] तक आईसीएनआईआरपी के दिशा निर्देशों के अनुरूप हो जायें तथा इस आशय का प्रमाण पत्र दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को सम्बन्धित टर्म प्रकोष्ठ को 15 मई 2010 तक देना था जिसे बाद में बढ़ाकर 31 मार्च 2011 कर दिया गया। सभी नये बीटीएस जो कि 8 मई 2010 के पश्चात स्थापित हुये थे उन्हें विकिरण प्रारम्भ होने के पूर्व स्व प्रमाणित होना था एवं तत्पश्चात दो वर्ष में एक बार होना था। दोनो ही मामलों में, डीओटी द्वारा जारी निर्देशों के अनुसार (अक्टूबर 2012), यदि लाइसेंस धारक द्वारा लाइसेंस अनुबन्ध में या समय–समय पर जारी निर्देशों के अनुसार निर्धारित स्व–प्रमाण पत्र को देय तिथि तक जमा करने में विफल रहता है तो प्रति बीटीएस ₹5 लाख लाइसेंस धारक पर शास्ति आरोपित की जायेगी।

आठ[6] टर्म प्रकोष्ठों में 8 मई 2010 से पूर्व चालू हुए बीटीएस के मामलों में दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा प्रस्तुत स्व–प्रमाणपत्रों की समीक्षा में पाया गया कि 1,31,394 बीटीएसों में से 7,811 बीटीएसों का स्व–प्रमाणपत्र 31 मार्च 2011 तक जमा नहीं किया गया था जिसके लिए ₹390.55 करोड़ शास्ति आरोपित की जानी चाहिए थी।

8 मई 2010 के बाद संस्थापित हुये बीटीएस के मामलों में, लेखापरीक्षा में परीक्षित 24 टर्म प्रकोष्ठों[7] में यह पाया गया कि संस्थापित 1,96,619 बीटीएस में से 76,575 (38.95 प्रतिशत) बीटीएस के सम्बन्ध में, दूरसंचार विभाग के निर्देशों (अक्टूबर 2012) के उल्लंघन में स्व–प्रमाणपत्र विकिरण प्रारम्भ होने से पूर्व जमा नहीं किये गए थे जिस हेतु ₹3,828.75 करोड़ की शास्ति आरोपित की जानी चाहिए थी। हालांकि केवल पाँच टर्म प्रकोष्ठों[8] में 76575 बीटीएस के सापेक्ष मात्र 3359 बीटीएस के विरूद्ध डिमांड नोटिस जारी किये गये थे। इसके अतिरिक्त टर्म प्रकोष्ठों में से कोई भी स्व–प्रमाणपत्रों के देर से प्रस्तुत किये जाने हेतु शास्ति, जैसा आवश्यक था, अक्टूबर 2013 तक

---

5 बीटीएस एन्टीना से ईएमएफ की गणना की प्रक्रिया 09 नवम्बर 09 को सूचित की जा चुकी थी जिसमें सभी वर्तमान बीटीएस को 08 मई 2010 तक आईसीएनआईआरपी के दिशानिर्देश के अनुरूप होना था (अर्थात 09 नवम्बर 09 के छह माह पश्चात) तथा समस्त नये बीटीएस स्थलों (अर्थात स्थल जो 08 मई 2010 के बाद कमीशन हुये थे) से विकिरण उत्सर्जन तभी होना चाहिये जब सम्बन्धित टर्म सेलों को स्व–प्रमाण पत्र उपलब्ध करा दिये गये हों।

6 अहमदाबाद, गुजरात, बैंगलोर, कोलकाता, नागपुर (महाराष्ट्र), पुणे (महाराष्ट्र), मुम्बई, केरल। यह प्रकरण सभी चयनित टर्म सेलों (अर्थात 27) में जाँचा गया लेकिन इनके अतिरिक्त अन्य टर्म सेलों में उपलब्ध अभिलेखों के आधार पर इस तरह का विलम्ब नहीं हुआ था।

7 अहमदाबाद, गुजरात, बैंगलोर, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़, तमिलनाडू, ओडिसा, दिल्ली, हैदराबाद, आन्ध्र प्रदेश, राजस्थान, हरियाणा, पंजाब, कोलकाता, पश्चिम बंगाल, लखनऊ, उत्तर प्रदेश (पूर्व), उत्तर प्रदेश (पश्चिम), नागपुर (महाराष्ट्र), पुणे (महाराष्ट्र), मुम्बई, झारखण्ड, केरल

8 गुजरात, छत्तीसगढ़, राजस्थान, हरियाणा, पश्चिम बंगाल

वसूल नहीं कर सका, क्योंकि प्रकरण माननीय दूरसंचार विवाद निपटान और अपीलीय न्यायधिकरण (टीडी सेट) में लम्बित है।

उत्तर में डीओटी ने कहा (जुलाई 2014), प्रत्येक टर्म प्रकोष्ठ के वर्तमान ढाँचे में जेटीएस स्तर के अधिकारियों से नीचे कोई नियमित स्वीकृत पद नहीं हैं। इस समस्या को कम करने के लिये एक अंतरिम उपाय के रूप में बीएसएनएल से एसडीई/जेटीओ लेने के लिये 2010 में एक व्यवस्था के बावजूद आजतक उक्त बीएसएनएल अधिकारिओं के लगभग 50 प्रतिशत टर्म प्रकोष्ठों को उपलब्ध कराए गये हैं, पर्याप्त मानवशक्ति के अभाव में, जैसा ऊपर कहा गया है, टर्म प्रकोष्ठों को सौंपे गये कार्य विलम्बित हो रहे थे या अभी तक प्रारम्भ नहीं किए गए थे।

तथ्य यह बना रहता है कि स्थापना के 10 वर्ष पश्चात भी टर्म प्रकोष्ठों को अभी तक प्रभावी रूप से कार्यान्वित होना है।

2.1.3 निर्धारित समयावधि के अन्तर्गत उन्नत बीटीएस स्थलों के सम्बन्ध में नवीन प्रमाणीकरण प्रस्तुत न करने पर टीएसपी पर ₹87.90 करोड़ की शास्ति आरोपित न करना

दूरसंचार विभाग के निर्देशों (दिसम्बर 2010) के अनुसार जब कभी किसी बीटीएस स्थल को उन्नत किया जाये तब सभी सेवा प्रदाताओं से इस आशय का स्व प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना अपेक्षित था कि वे विकिरण मानदण्डों पर आईसीएनआईआरपी के दिशा निर्देशों की पुष्टि करते हैं। साझे के बीटीएस स्थलों की स्थिति में, सभी साझेदार आपरेटरों को नवीन स्व प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना अपेक्षित था। अक्टूबर 2012 में दूरंसचार विभाग ने 10 दिसम्बर 2010 के पश्चात् उन्नतिकृत हुए बीटीएस के लिए 2 सप्ताह की निर्धारित समयावधि के अर्न्तगत स्व प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने में असफल रहने पर ₹5 लाख प्रति बीटीएस प्रति सेवा प्रदाता शास्ति निर्धारित की।

लेखापरीक्षा ने नमूना परीक्षित 4 टर्म प्रकोष्ठों में पाया कि 2763 प्रकरणों में से केवल 1005 प्रकरणों में डिमांड नोटिस जारी किये गये थे जिससे इन चार क्षेत्रों में ₹ 87.90 करोड़ की शास्ति आरोपित नहीं की जा सकी जैसा नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 1

(₹ करोड़ में)

टर्म प्रकोष्ठ	स्थलों की संख्या जिनके लिए स्व–प्रमाणपत्र नहीं प्रस्तुत किए गये	आरोपित की जाने वाली शास्ति	कॉलम 2 में से स्थलों की संख्या जिसके लिये डिमांड नोटिस जारी किया गया	कॉलम 2 में से स्थलों की संख्या जिसके लिये डिमांड नोटिस जारी नहीं किया गया (कॉलम 2– कॉलम 4)	शास्ति जो आरोपित नहीं की गई (कॉलम 5*5 लाख)	बीटीएस उन्नतकर्त्ता या साझेदार
1	2	3	4	5	6	7
विजयवाड़ा	954	47.70	0	954	47.70	दोनों
पंजाब	470	23.50	0	470	23.50	दोनों
हरियाणा	355	17.75	21	334	16.70	केवल साझेदार
जयपुर	984	49.20	984	0	0.00	दोनों
योग	**2763**	**138.15**	**1005**	**1758**	**87.90**	

डीओटी ने माँग पत्र जारी न करने/ विलम्ब से जारी करने का कारण आवश्यक मानवशक्ति का अभाव बताया (जुलाई 2014)।

डीओटी के उत्तर ने टर्म प्रकोष्ठ द्वारा, इसकी स्थापना से दस वर्ष बीत जाने के बाद भी, अनुदेशों के आवश्यक अनुपालन को सुनिश्चित करने में अगंभीर रवैये को दर्शाया टर्म प्रकोष्ठ को सौपें गये कार्यो के निर्वाहन और प्रभावी कार्य प्रणाली के लिये आवश्यक मानवशक्ति उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

2.1.4 साइनेज मानदण्डों के गैर अनुपालन के लिए टीएसपी पर ₹23.09 करोड़ की शास्ति आरोपित न करना

टीएसपी से अपेक्षित था कि वे समुचित आकार, रंग वर्ण तथा पृष्ठभूमि के उचित साइनेज[9] बीटीएस निर्माण स्थल पर उपलब्ध करायें जिससे कि निषेध क्षेत्र की निर्धारित चेतावनी[10] की सूचना सामान्य जनता को पर्याप्त रूप से दृष्टिगत हो। अनुचित साइनेज होने या साइनेज अनुपस्थित होने पर गैर–अनुपालन की स्थिति में नवम्बर 2010 में जारी आदेशानुसार टीएसपी पर ₹ 5 लाख की शास्ति आरोपित की जानी थी। तदुपरान्त, अक्टूबर 2012 में, साइनेज मानदण्डों के उल्लंघन हेतु प्रथम सत्यापन के समय शास्ति घटाकर ₹ 5000 प्रति स्थल प्रति साइनेज कर दी गई तथा यदि निरीक्षण तिथि के 30 दिनों के भीतर अनुपालन नहीं होता है तो प्रत्येक सप्ताह ₹5000 प्रति स्थल की शास्ति अधिकतम ₹50000 की सीमा तक आरोपित की जानी थी।

---

9 परीक्षण प्रक्रिया सितम्बर 2009 में तथा अनुपूरक प्रक्रिया अगस्त 2010 में जारी की गयी थी।

10 खतरा : टॉवर सरंचना पर,; चेतावनी : निषेध क्षेत्र के प्रवेश बिन्दु पर; सावधान : आरटीटी के सन्दर्भ में बीटीएस भवन की छत के प्रवेश बिन्दु पर अथवा जीबीटी के सन्दर्भ में बीटीएस परिसर के प्रवेश द्वार पर।

लेखापरीक्षा में नमूना परीक्षित 27 टर्म प्रकोष्ठों में उजागर हुआ कि वर्ष 2010–11 से 2012–13 तक की अवधि में 1040 प्रकरणों में साइनेज मानदण्डों का अनुपालन नहीं किया गया था लेकिन टर्म प्रकोष्ठों ने ₹23.09[11] करोड़ की शास्ति आरोपित नहीं की।

यह इंगित किये जाने पर डीओटी ने उत्तर दिया (जुलाई 2014) कि टर्म प्रकोष्ठ दिनांक 11 अक्टूबर 2012 के आदेश के प्रभावी होने की तिथि में स्पष्टीकरण के अभाव के कारण शास्ति आरोपित नहीं कर सके। पुनः स्पष्टीकरण यह बताते हुये जारी (मार्च 2014) कर दिया गया है कि साइनेज़ के गैर प्रावधान हेतु शास्ति केवल भावी तिथि से प्रभावी होगी। उसके बाद टर्म प्रकोष्ठ ऐसे गैर अनुपालनों के लिए उचित कार्यवाही करने की प्रक्रिया में हैं।

डीओटी ने स्पष्टीकरण जारी करने में लगभग डेढ़ वर्ष लिया जो कि इस संदर्भ में डीओटी के आदेशों के गैर–अनुपालन में फलित हुआ। इसके अतिरिक्त डीओटी का उत्तर पुष्टि करता है कि साइनेज के सम्बंध में गैर–अनुपालन के लिए शास्ति @ ₹ 5000 केवल अक्टूबर 2012 से प्रभावी होगी। अक्टूबर 2012 से पूर्व के मामलों में यह नवम्बर 2010 के आदेशों के अनुसार होगी।

2.1.5 मैसर्स रिलायंस कम्यूनिकेशन्स द्वारा दिल्ली में दूरसंचार विभाग (डीओटी) के पूर्व अनुमोदन बिना जीएसएम सेवायें प्रारम्भ किया जाना

डीओटी के द्वारा जारी अनुदेशों (14 मई 2008) के अनुसार लाइसेंस धारक निर्देशित किये गये थे कि कोई भी नई सेवा तब तक प्रारम्भ नहीं की जाएगी जब तक कि निगरानी हेतु उपयुक्त व्यवस्था नहीं की जाती। लाइसेंस धारकों द्वारा अपने नेटवर्क में कोई भी नई सेवा/सुविधा प्रारम्भ करने से 15 दिन पूर्व डीओटी को भी अवश्य अवगत कराना था जिसमें विफल होने पर इसे लाइसेंस अनुबन्ध के नियम व शर्तों का उल्लंघन करना माना जायेगा तथा उपयुक्त कार्यवाही प्रारम्भ की जायेगी। बाद में डीओटी ने 15 दिन की समय सीमा को 35 दिनों में पुनरीक्षित किया (8 नवम्बर 2010)।

लेखापरीक्षा संवीक्षा (सितम्बर 2013) ने उजागर किया कि मेसर्स रिलायंस कम्यूनिकेशन लिमिटेड (आरसीएल) ने फरवरी 2009 में दिल्ली लाइसेंस्ड सर्विस एरिया (एलएसए) में अपने जीएसएम नेटवर्क के विधिक अवरोधन एवं निगरानी[12] (एलआईएस/एलआईएम) सामर्थ्यों का पूर्व प्रदर्शन किए बिना अपना जीएसएम सेवा नेटवर्क उपर्युक्त अनुदेशों के उल्लंघन में शुरु किया।

तथापि टर्म प्रकोष्ठ दिल्ली द्वारा कार्यवाही दो वर्ष पश्चात् (नवम्बर 2011) की तथा आरसीएल को लाइसेंस अनुबन्ध के नियम तथा शर्तों के उल्लंघन के लिए बिना कोई स्पष्टीकरण माँगे यह अनुदेशित किया गया कि वह आवश्यक प्रमाण पत्र प्रस्तुत करे। आरसीएल ने मार्च 2012 में आवश्यक प्रमाण पत्र प्रस्तुत कर दिया।

---

[11] (अ) यह आंकडा अक्टूबर 2012 से शास्ति ₹5000 की दर से और इसके पहले ₹5 लाख की दर से लगाने पर आया।
(ब) (31+409+16)*5,00,000 + 584*5000=₹23,09,20,000

[12] विधिक अवरोध एवं निगरानी : नेटवर्क ऑपरेटर/ सेवा प्रदाता/ एक्सेस प्रदाता द्वारा कोई नियत सूचना उपलब्ध कराने हेतु तथा उस सूचना को एक एलआईएमएफ (विधिक अवरोधन तथा निगरानी सुविधा) को उपलब्ध कराने हेतु निष्पादित कार्यवाही (विधि पर आधारित)

लेखापरीक्षा पर्यवेक्षण के उत्तर में, टर्म प्रकोष्ठ (सितम्बर 2013) ने कहा कि कोई दण्डात्मक कार्यवाही इसलिए प्रारम्भ नहीं की गई क्योंकि मेसर्स आरसीएल को जारी डीओटी अनुदेशों (14 फरवरी 2012) में जीएसएम नेटवर्क की एलआईएम सुविधाओं को प्रदर्शन करने का कोई प्रावधान नहीं था। डीओटी का उत्तर अभी भी प्रतीक्षित है।

टर्म प्रकोष्ठ का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लाइसेंस अनुबन्ध के नियम तथा शर्तों के उल्लंघन दण्डात्मक कार्यवाही को आकर्षित करेगा और यह मई 2008 तथा नवम्बर 2011 में जारी अनुदेशों में दोहराया गया था। इसके अतिरिक्त सुरक्षा एजेन्सियों की वैधानिक निगरानी आवश्यकताओं की पूर्ति का गैर अनुपालन राष्ट्रीय सुरक्षा पर गम्भीर प्रभाव रखता है जैसा कि उपरोक्त अनुदेशों में कहा गया है।

2.1.6 अन्य सेवा प्रदाताओं (ओएसपी) के अनियमित/अनधिकृत संचालन

डीओटी ने नवम्बर 2006 में टर्म प्रकोष्ठों के सभी प्रमुखों को यह सुनिश्चित करने के लिए अनुदेशित किया कि ऑपरेटर/सेवा प्रदाता द्वारा प्राईमरी रेट इन्टरफेस (पीआरआई) लाईन कस्टमर्स, कॉलिंग लाईन आईडेन्टिफिकेशन रेस्ट्रिक्शन (सीएलआईआर) कस्टमर्स, हैवी यूसेज़ कस्टमर्स, बल्क कनेक्शन्स आदि से सम्बन्धित डाटा लगातार भेजे जा रहे थे और ग्रे मार्केट सेटअप/अवैधानिक सेवा प्रदाता के बारे में किसी भी स्रोत से कोई सूचना प्राप्त होती है तो टर्म प्रकोष्ठ को तत्काल कार्यवाही करनी चाहिये थी। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त सूचना डीओटी मुख्यालय को मासिक आधार पर विस्तार से भेजी जानी थी। मामलों के दुरूपयोग/गुप्त, अवैधानिक संचालनों आदि को पहचानने के लिये उपरोक्त डाटा का सम्बंधित टर्म प्रकोष्ठ द्वारा नियमित रूप से आवश्यक परीक्षण करना चाहिये था।

पुनः, डीओटी के अनुदेशों के अनुसार (जून 2007 तथा अगस्त 2008) टर्म प्रकोष्ठों को सभी लाइसेंसधारकों/पंजीकृत ओएसपी (अन्य सेवा प्रदाता)[13] द्वारा प्रदान की गई विभिन्न सेवाओं का निरीक्षण वर्ष में एक बार करना है। यह भी सत्यापित किया जाना था कि कहीं ओएसपी द्वारा पंजीकरण सम्बन्धी नियम एवं शर्तों का उल्लंघन तो नहीं किया गया था। 27 नमूना परीक्षित टर्म प्रकोष्ठों में से 10 की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने प्रकट किया कि डाटा का कोई भी विश्लेषण, जैसा कि उनके द्वारा किया जाना था, नहीं किया गया। पुनः यह पाया गया कि नमूना परीक्षित 27 टर्म प्रकोष्ठों में से 18 टर्म प्रकोष्ठों[14] में 2010–11 से 2012–13 की अवधि में 4274 पंजीकृत ओएसपी में से मात्र 233 ओएसपी (5.45 प्रतिशत)[15] का वार्षिक निरीक्षण किया गया था। चूंकि यह एक सुरक्षा सम्बन्धी मुद्दा है, अतः ऐसी विफलताओं के कुल प्रभाव के दूरगामी निहितार्थ हो सकते हैं जैसी नीचे चर्चा की गई है :

---

[13] सेवा प्रदाता जो प्राधिकृत दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा प्रदत्त दूरसंचार संसाधनों का उपयोग करते हुए 'एप्लीकेशन सेवायें' जैसे टेली बैंकिग, टेली मेडिसिन, टेली शिक्षा, टेली व्यापार, ई–कॉमर्स, कॉल सेंटर, नेटवर्क आपरेशन सेंटर और अन्य आईटी समर्थित सेवाएं दे रहे हैं अन्य सेवा प्रदाताओं के अंतर्गत (ओएसपी) पंजीकृत किये जा रहे हैं।

[14] दिल्ली, आन्ध्र प्रदेश, चेन्नई, तमिलनाडू, ओडिसा, पुणे (महाराष्ट्र), अहमदाबाद, गुजरात, हैदराबाद, थिरूवनंतपुरम, मुम्बई, नागपुर (महाराष्ट्र), पश्चिम बंगाल, उत्तर प्रदेश (पश्चिम) उत्तर प्रदेश (पूर्व), लखनऊ, पंजाब, हरियाणा

[15] 233/4274*100=5.45 प्रतिशत

- **मेसर्स अल्फा फ्लाइट्स लिमिटेड द्वारा अनियमित संचालन**

मेसर्स अल्फा फ्लाइट्स लिमिटेड मेसर्स एयरटेल से दूरसंचार संसाधन प्राप्त कर टर्म प्रकोष्ठ दिल्ली में बिना पंजीकृत हुए ओएसपी के रूप में कार्य कर रही थी। डीओटी द्वारा टर्म प्रकोष्ठ को अग्रसारित शिकायत (जून 2012) के आधार पर उन्होंने कम्पनी को खोजने हेतु, और इस कारण का सत्यापन करने कि मेसर्स एयरटेल ने ओएसपी के रूप में उसकी सत्यता का सत्यापन किए बिना संसाधन क्यों उपलब्ध कराए, निरीक्षण किया। टर्म प्रकोष्ठ द्वारा बाद में किये गए निरीक्षण (फरवरी 2013) के दौरान कम्पनी की उपस्थिति स्थापित नहीं की जा सकी।

लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में टर्म प्रकोष्ठ ने उत्तर दिया कि कर्मचारीगण की अनुपलब्धता के कारण प्रकरण का अनुसरण नहीं किया जा सका।

यह तथ्य बना रहता है कि टर्म प्रकोष्ठ ने मेसर्स एयरटेल को कम्पनी को अवैध रूप से प्रदत्त सभी दूरसंचार लीज्ड लाइन्स को विच्छेदित करने का निर्देश जारी करने (जनवरी 2013) में 7 माह लिए क्योंकि यह गंभीर सुरक्षा चिंताओं से सम्बन्धित हो सकता है।

- **सहगल इन्फोटेक प्राइवेट लिमिटेड (एसआईपीएल) द्वारा अनाधिकृत अन्तर्राष्ट्रीय कॉल सेन्टर**

मेसर्स सहगल इन्फोटेक प्राइवेट लिमिटेड, वर्ष 2009 से ओएसपी के रूप में बिना पंजीकृत हुए मेसर्स पाइपटेल कम्यूनिकेशन्स प्रा0 लिमिटेड (इन्टरनेट सेवा प्रदाता) द्वारा प्रदत्त 10 एमबीपीएस अन्तर्राष्ट्रीय लीज़्ड लाइन (आईएलएल) के द्वारा एक अन्तर्राष्ट्रीय कॉल सेन्टर संचालित कर रहा था। टर्म प्रकोष्ठ ने इसको मार्च 2013 में अर्थात इसके कार्य शुरू करने के चार वर्ष पश्चात निरीक्षण के दौरान चिन्हित किया और अनाधिकृत कॉल सेन्टर संचालन के लिए कारण बताओ नोटिस जारी किया। मेसर्स एसआईपीएल ने एक क्षमा पत्र दिया और पंजीकरण हेतु निवेदन किया जिसको मई 2013 में जारी कर दिया गया था

डीओटी ने पर्यवेक्षण का उत्तर नहीं दिया। टर्म प्रकोष्ठ ने यह उत्तर दिया (सितम्बर 2013) कि ओएसपी पंजीकरण के नियम तथा शर्तों के अनुसार ओएसपी के विरूद्ध दण्डात्मक कार्यवाही करने का कोई प्रावधान नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि टर्म प्रकोष्ठ के सतर्कता कार्य अनुबन्ध यह कहते हैं कि (अ) निहित स्वार्थों, जिनके पास कोई लाइसेंस नहीं हैं, द्वारा दूरसंचार नेटवर्कों के गुप्त/अवैध संचालन पर नियंत्रण (ब) दोषियों के विरूद्ध एक एफआईआर दर्ज कराना, मामलों को आगे बढ़ाना, समय समय पर प्रचलित विभिन्न अधिनियमों की शर्तों के उल्लधंन दर्शाते हुये नोटिस जारी करना। अतएव् टर्म प्रकोष्ठ अवैध/अनाधिकृत ओएसपी क्रियाविधियों को चिन्हित करने में असफल रहा, जो सुरक्षा जोखिमों से भरपूर हैं।

- **मेसर्स स्पेन्को बीपीओ सर्विसेज लिमिटेड द्वारा अनियमित ओएसपी सेवाएं**

मेसर्स स्पेन्को बीपीओ सर्विसेज लिमिटेड (एसबीएसएल), एक घरेलू कॉल सेन्टर (डीसीसी) ने अपने प्रचालन इसके पंजीकरण समाप्त होने (मई 2011) के बाद जारी रखे। बैंक गारंटी समाप्त होने के बावजूद टर्म प्रकोष्ठ ने कम्पनी को पंजीकरण समाप्त होने के 21 माह बाद नोटिस जारी किया (मार्च 2013)।

टर्म प्रकोष्ठ ने अवैध क्रिया विधि करने पर एसबीएसएल के विरूद्ध कोई दण्डात्मक कार्यवाही नहीं की। बाद में टर्म प्रकोष्ठ द्वारा एसबीएसएल को नया डीसीसी पंजीकरण जारी किया गया (मई 2013)।

टर्म प्रकोष्ठ ने कहा कि अनाधिकृत कॉल सेंटर को अवैध क्रिया कलापों को करने वाला नहीं कहा जा सकता क्योंकि लाइसेंस अनुबन्ध के नियम एवं शर्तों के उल्लधंन हेतु सेवा प्रदाताओं के विरूद्ध दण्डात्मक कार्यवाही का कोई प्रावधान नहीं है। हालांकि समस्त सेवा प्रदाताओं को संसाधनों के विच्छेदन हेतु नोटिस जारी (मार्च 2013) कर दिया गया था।

टर्म प्रकोष्ठ का उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं, क्योंकि डीओटी के नवम्बर 2006 के अनुदेश के अनुसार जब कभी किसी स्रोत से ग्रे मार्केट सेटअप/अवैध सेवा प्रदाता के बारे में सूचना मिलती हैं, उन्हें तत्काल कार्यवाही करनी चाहिए। इस प्रकार यह टर्म प्रकोष्ठ द्वारा सुस्त निगरानी का एक उदाहरण है। डीओटी का उत्तर अभी भी प्रतीक्षित है।

2.1.7 समय पर सेवा परीक्षण करने में विफलता

दूरसंचार विभाग के अनुदेशों के अनुसार टीएसपी द्वारा रोलआऊट अनुग्रह की प्राप्ति को सत्यापित करने हेतु, सेवा परीक्षण टर्म प्रकोष्ठ का एक महत्वपूर्ण कार्य है। यूएएस/सीएमटीएस के लाइसेंस अनुबन्ध के अनुसार सभी सेवा लाइसेन्सधारकों से नियमित समयावधि के भीतर अपनी सेवायें प्रारम्भ करना अपेक्षित था।

डीओटी ने टर्म प्रकोष्ठों को कुछ निर्धारित आवश्यकताओं, जिन्हें टीएसपी द्वारा निष्पादित करना अपेक्षित था, को दर्शाने के अतिरिक्त रोलआऊट अनुग्रह के सेवा परीक्षण हेतु अनुदेश (अक्टूबर 2009) जारी किए। टर्म प्रकोष्ठों को निम्नलिखित निर्दिष्ट समय सीमा के भीतर परीक्षण भी पूर्ण करना था जैसा नीचे दिया गया है :

तालिका – 2

क्रम संख्या	नेटवर्क में बीटीएस की संख्या	टर्म प्रकोष्ठ हेतु परीक्षण की अवधि
1.	50 तक	01 माह
2.	100 तक	02 माह
3.	250 तक	03 माह
4.	500 तक	04 माह
5.	› 500	05 माह

नमूना परीक्षित किए गये छह टर्म प्रकोष्ठों (सितम्बर 2013) में लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि सेवा परीक्षण निर्धारित अधिकतम समय सीमा पाँच माह के सापेक्ष 38 माह तक विलम्बित हुआ।

डीओटी ने उपर्युक्त विफलता के लिए मानवशक्ति के अभाव को उत्तरदायी बताया (जुलाई 2014) जिस कारण से टर्म प्रकोष्ठ को सौंपे गए अधिकांश कार्य विलम्बित हो रहे थे अथवा आरम्भ ही नहीं हो पाए।

डीओटी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सेवा परीक्षण टीएसपी द्वारा सेवा प्रारम्भ करने के दायित्वों की प्राप्ति से सीधे सम्बन्धित है, अतः टर्म प्रकोष्ठ को परीक्षण में इतने अधिक विलम्ब से बचना चाहिए था।

2.1.8 टर्म प्रकोष्ठों को आवंटित कार्यों के कार्यान्वयन हेतु अपर्याप्त मानव शक्ति

यद्यपि टर्म प्रकोष्ठों को सेवा प्रदाताओं द्वारा लाइसेंस शर्तों का पालन एवं दूरसंचार नेटवर्क सतर्कता, निगरानी सुरक्षा तथा देश से जुडे अन्य संचार मुद्दे जो सर्वोच्च महत्व के हों, के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु अधिदिष्ट किया गया है तथापि प्रत्येक टर्म प्रकोष्ठ की वर्तमान संरचना में जेटीएस स्तर से नीचे के अधिकारियों के कोई नियमित स्वीकृत पद नहीं हैं, जो टर्म प्रकोष्ठ के इस प्रकार के वाह्य कार्यक्षेत्रों तथा अन्य सम्बन्धित गतिविधियों के निष्पादन हेतु कार्यरत हैं। यह कहा गया कि इस समस्या को कम करने हेतु बीएसएनएल से उप मं. अभि/कनि. दू. अधि (अधिकतम 7 प्रति सेवा क्षेत्र) आहरित करने की व्यवस्था वर्ष 2010 में बनायी गयी थी, परन्तु इन बीएसएनएल अधिकारियों का मात्र 50 प्रतिशत ही टर्म प्रकोष्ठ हेतु उपलब्ध हुआ। पुनः टर्म प्रकोष्ठ को आवंटित कार्यों के निष्पादन हेतु आवश्यक मानव क्षमता का आंकलन दूरसंचार विभाग द्वारा किया जाना अभी तक शेष था। उत्तर में यह भी उल्लिखित किया गया (जुलाई 2014) कि दूरसंचार विभाग को आबंटित कार्यों को प्रभावी एवं समयबद्ध तरीके से निष्पादित करने हेतु दूरसंचार विभाग में पर्याप्त मानव क्षमता को तैनात करने का मुद्दा, एक दीर्घावृद्धि से दूरसंचार विभाग के स्थापना अनुभाग के पास लम्बित था। यह दूरसंचार विभाग के विभिन्न प्रखंडों के मध्य समन्वय के अभाव को स्पष्टतया संकेत करता है।

निष्कर्ष

इस प्रकार, टर्म प्रकोष्ठों का गठन जिन प्रमुख उद्देश्यों यथा टीएसपी के परिसर में अवैधानिक एवं अवैध गतिविधियों को रोकने, बिना लाइसेंस के दूरसंचार नेटवर्क के दुरूपयोग सम्बन्धी निहित स्वार्थों को प्रतिबंधित करने तथा अन्य सतर्कता व निगरानी गतिविधियों को लागू करने हेतु किया गया था; अधिकांशतः अपूर्ण एवं अप्राप्य रहे। ईएमएफ उत्सर्जन के सम्बन्ध में बीटीएस के परीक्षण का प्रदर्शन स्तरीय नहीं पाया गया तथा ऐसे दृष्टान्त प्राप्त हुए जिनमें ईएमएफ उत्सर्जन स्वीकार्य स्तर से ऊपर था। पुनः टर्म प्रकोष्ठ अपने प्रमुख उत्तरदायित्वों/कर्तव्य निर्वहन करने में विफल रहे क्योंकि दूरसंचार विभाग के अन्य प्रखंड़ों/शाखाओं के साथ समन्वय की कमी के कारण वह सेवा प्रदाताओं/अनाधिकृत प्रयोक्ताओं के विरूद्ध समयोचित कार्यवाई नहीं कर सके जबकि समय समय पर दूरसंचार विभाग द्वारा स्पष्ट निर्देश जारी किए गये थे। नमूना जांच द्वारा इंगित की गयी शास्ति के गैर–आरोपण/गैर–वसूली के अतिरिक्त ऐसी विफलता के कारण विभाग के सतर्कता कार्य से भी

समझौता किया गया था। डीओटी का प्राथमिक तर्क, जो कि मानवशक्ति में कमी रहा है, मान्य नहीं है क्योंकि कथित मानवशक्ति की कमी को 10 वर्षों के पश्चात भी जारी रखा गया है जिसके परिणामस्वरूप निजी संचालकों ने बिना दण्डित हुए दस वर्षों तक नियमों का उपहास किया तथा जनमानस को ईएमएफ विकिरण का जोखिम रहा।

2.2 जून 2008 में दूरसंचार लाइसेंसों को अन्तरा–सेवा क्षेत्र रोमिंग की अनुमति दिये जाने का अनियमित संशोधन एवं दूरसंचार राजस्व पर इसका प्रतिकूल प्रभाव

जून 2008 में यूएएस/सीएमटीएस लाइसेंसों में अनियमित ढंग से संशोधन ने दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा अन्तरा–सेवा क्षेत्र रोमिंग (आईएसएआर) की आड़ में बिना भुगतान किये हुए स्पेक्ट्रम की एकपक्षीय साझेदारी को सुगमित किया।

दूरसंचार विभाग (डीओटी) ने सेवा के उचित संचालन हेतु लोक हित में लाईसेंसिंग प्राधिकरण की अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए 2001 में जारी यूनिफाइड एक्सेस सर्विसेज (यूएएस) लाइसेंसों के अनुच्छेद 2.2 (a) (i) तथा सेल्लूलर मोबाइल टेलिकॉम सर्विसेज (सीएमटीएस) लाइसेंसों के अनुच्छेद 2.1 (a) को तथा सीएमटीएस लाइसेंस से यूएएसएल में प्रव्रजन के अनुच्छेद 2.2 (a) को लाइसेंस शर्तों में एक टिप्पणी सम्मिलित करते हुए संशोधित किया (जून 2008), जो निम्नवत् है :

"एक लाइसेंसी अन्य लाइसेंसधारक सेल्लूलर मोबाइल टेलिकॉम सर्विसेज लाइसेंसियों/यूनिफाइड एक्सेस सर्विसेज लाइसेंसियों के साथ अन्तरा–सेवा क्षेत्र रोमिंग (आईएसएआर) सुविधाओं हेतु पारस्परिक व्यवसायिक अनुबन्ध कर सकता है। पुनः ट्राई भी समय–समय पर संशोधित ट्राई अधिनियम 1997 के प्रावधानों के अन्तर्गत ऐसी सुविधाओं हेतु टैरिफ/प्रभार निर्धारित कर सकता है।"

2. डीओटी के अभिलेखों की संवीक्षा ने दूरसंचार क्षेत्र में 280 यूएएस/सीएमटीएस लाइसेंसों में संशोधन हेतु अनुमोदन प्रक्रिया (12 जून 2008) में निम्नलिखित कमियां उजागर कीं :–

(i) डीओटी के एक्सेस सर्विस डिवीज़न द्वारा 4 जून 2008 को प्रस्तुत की गयी एक पृष्ठ की स्वप्रेरित टिप्पणी में दिया गया एक मात्र औचित्य था कि चूँकि लाइसेंसियों के लिए लाइसेंस शर्तों में एक सेवा क्षेत्र में रोमिंग अनुबन्धों को करने में रोक नहीं थी, अतः किसी सन्धिग्द्धता के निराकरण हेतु लाइसेंस शर्तो में विशेष रूप से निर्दिष्ट करते हुए इसे स्पष्ट करना उचित होगा। संशोधन को प्रस्तावित करने वाली टिप्पणी डीओटी के तत्कालीन निदेशक (एएस IV) द्वारा ट्राई की किसी संस्तुति के बिना अथवा दूरसंचार क्षेत्र में किसी अन्य हितधारी द्वारा की गयी प्रार्थना के बिना स्वतः प्रस्तुत की गयी थी।

(ii) जीएसएम वर्ल्ड एसोसिएशन ने रोमिंग को "विजिटेड (भ्रमण पर) नेटवर्क का उपयोग करते हुऐ सेल्लूलर ग्राहकों हेतु स्वतः वायस कॉल करने और ग्रहण करने, डाटा का प्रेषण तथा ग्रहण करने या गृह नेटवर्क के भौगोलिक कवरेज क्षेत्र से बाहर भ्रमण करने पर अन्य सेवाओं को

प्राप्त करने के सार्मथ्य के रूप में परिभाषित[16] किया है। इस प्रकार रोमिंग व्यवस्था एक ग्राहक के गृह नेटवर्क क्षेत्र से बाहर विजिटर नेटवर्क के क्षेत्र में भ्रमण के दौरान कनेक्टिविटी प्रदान करने के लिए है। इसलिए लाइसेंस शर्तों में आईएसएआर के प्रावधानों का प्रवेशन रोमिंग की मूल अवधारणा के विरूद्ध था क्योंकि रोमिंग की मान्य तथा सामान्यतया स्वीकार्य परिभाषा की उपेक्षा की गई थी।

(iii) आईएसएआर का यूएएस लाईसेंसियों द्वारा उसी सेवा क्षेत्र में दूसरे लाइसेंसियों के नेटवर्क का प्रयोग करने के लिए इस्तेमाल किया जा रहा है और फलस्वरूप दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा स्पेक्ट्रम की साझेदारी में मदद की जैसा कि निम्न से स्पष्ट है:

- आईएसएआर अनुबंधों की समीक्षा ने उजागर किया कि यूएएस लाइसेंसियों ने आईएसएआर को गैर–स्पेक्ट्रम जिलों के साथ–साथ स्पेक्ट्रम जिलों में प्रस्तुत किया। इसका अर्थ है कि गैर–स्पेक्ट्रम जिलों[17] के प्रकरण में, एक ऑपरेटर का स्पेक्ट्रम अनुबंध के अन्य पक्ष द्वारा इस्तेमाल किया जा रहा है, जबकि स्पेक्ट्रम जिलों में दोनों ऑपरेटरों ने एक दूसरे का स्पेक्ट्रम इस्तेमाल किया। अनुबंध बढ़े हुये यातायात को सँभालने के लिऐ साईटों में वृद्धि के प्रावधान के साथ साझेदार ऑपरेटरों के यातायात अनुमानों हेतु व्यवस्था भी करता है। चूँकि एक ऑपरेटर द्वारा धारित स्पेक्ट्रम की मात्रा बेतार संचार चैनलों की कतिपय मात्रा के बराबर है, इसलिए ऑपरेटरों के मध्य उपरोक्त अनुबन्धों ने इंगित किया कि यदि होम ऑपरेटर नेटवर्क के सारे बेतार चैनल उस क्षेत्र में व्यस्त होते तो विजिटर आपरेटर नेटवर्क के बेतार चैनलों को इस्तेमाल किया जा सकता था। इसलिए डीओटी द्वारा आईएसएआर के माध्यम से स्पेक्ट्रम साझेदारी को सुगमित किया।

- 3जी सेवाएं, देने के लिए टीएसपी द्वारा, जिनके पास 3जी स्पेक्ट्रम नहीं था, ऑपरेटरों के साथ (जिनके पास 3जी स्पेक्ट्रम था) अनेक आईएसएआर अनुबंध किए गए। इसने यह भी दर्शाया कि आईएसएआर ने स्पेक्ट्रम साझेदारी को सुगमित किया।

(iv) अप्रैल 2007 में ट्राई द्वारा आईएसएआर के विरूद्ध व्यक्त तथ्य अभिलेखों में दर्ज नहीं किया गया था। ट्राई ने अपने प्रतिवेदन में आईएसएआर के विरूद्ध विस्तृत कारण दिए थे। इसमें अन्य बातों के साथ नेटवर्क योजना व बिलिंग में कठिनाइयाँ, सेवा उत्तरदायित्वों की गुणवत्ता, स्वयं का नेटवर्क स्थापित करने हेतु प्रोत्साहन तथा विशेष कर ग्रामीण क्षेत्रों में नेटवर्क के विस्तार पर प्रतिकूल प्रभाव रहना सम्मिलित था। यह तथ्य कि विद्यमान यूएएस/सीएमटीएस लाइसेंसों के संशोधन के सम्बन्ध में ट्राई की किसी संस्तुति से सरकार के सहमत न होने के स्थिति में, ट्राई अधिनियम के अनुसार, सरकार प्रकरण को पुनर्विचार हेतु ट्राई को वापस कर सकती है, उसको भी अभिलेखों में दर्ज नहीं किया गया था।

[16] ट्राई द्वारा यह परिभाषा राष्ट्रीय रोमिंग के लिए टैरिफ की समीक्षा पर दिनांक 25 फरवरी 2013 के अपने परामर्श पत्र में अपनाई गई।

[17] ऐसे जिलों में समझौतों के केवल एक ही पक्ष (ऑपरेट्रों) के पास आवंटित हुऐ स्पेक्ट्रम थे।

पुनः चेयरमैन ट्राई ने कहा था (जुलाई 2008) कि:

- "सेवा प्रदाताओं के लिए लाईसेंसियों हेतु नियम एवं शर्तों में कोई संशोधन लाईसेंसदाता के निवेदन पर प्राधिकारी द्वारा अनुशंसा की प्राप्ति पर ही किया जाएगा"।

- "इस मार्ग को रोल आउट दायित्वों के अंतर्गत परिकल्पित नेटवर्क के विस्तार हेतु स्थानपन्न या वैकल्पिक नहीं माना जा सकता और न ही माना जाना चाहिए"

आईएसएआर प्रस्ताव शामिल मुददों, नये लाइसेंसियों के रोल आउट दायित्वों पर इसके प्रभाव, वित्तीय निहितार्थ आदि का विश्लेषण किये बिना स्वीकार किया गया था। ट्राई की अनुशंसा नहीं माँगी गई थी, यद्यपि इसने यूएएस/सीएमटीएस लाईसेंसों के नियम एवं शर्तों में संशोधन शामिल किया। यह इस तथ्य के बावजूद था कि ट्राई, ट्राई अधिनियम 1997 की धारा 11(1)(a)(ii) के अनुसार लाईसेंस के नियम व शर्तों पर अनुशंसा देने हेतु अधिदेशित था। इसके अतिरिक्त सदस्य (वित्त) से भी संशोधन के समय परामर्श नहीं लिया गया, यद्यपि स्पेक्ट्रम की नीलामी आदि को सम्मिलित करते हुए दूरसंचार सेवाओं के आगामी संचालनों के लिये इसके महत्वपूर्ण वित्तीय निहितार्थ थे – जैसे स्पेक्ट्रम यूसेज़ चार्जेज़ सम्बंध में भुगतान और स्पेक्ट्रम के लिए एक मुश्त भुगतान– जैसा कि आगामी पैरा में सविस्तार बताया गया है।

3. लेखापरीक्षा ने पाया कि जून 2008 एवं जनवरी 2011 के मध्य 2जी सेवाओं के लिये 16 अनुबन्ध किये गये थे। जनवरी 2011 में डीओटी ने घोषणा की कि भविष्य में स्पेक्ट्रम लाइसेंस के साथ जोड़कर नहीं दिया जायेगा, यह केवल बाज़ार चालित प्रक्रिया के तहत ही उपलब्ध कराया जाएगा। तत्पश्चात्, 2जी सेवाओं के लिए फ़रवरी 2011 और दिसम्बर 2012 के मध्य 53 आईएसएआर अनुबंध किए गए। इसके अतिरिक्त उन टीएसपी द्वारा जिनके पास 3जी स्पेक्ट्रम नहीं था, उन ऑपरेटरों के साथ जिनके पास 3जी स्पेक्ट्रम था, 2011–12 के दौरान 3जी सेवाएं देने के लिए 86 आईएसएआर अनुबंध किए गए।

4. चूंकि आईएसएआर ने स्पेक्ट्रम की साझेदारी को सुगमित किया, इसलिए 'स्पेक्ट्रम साझेदारी' के लिए प्रभार, जिनको कि जैसा डीओटी ने प्रस्तुत किया वैसा कैबिनेट ने अनुमोदित (नवम्बर 2012) किया था, आईएसएआर अनुबन्धों में शामिल पक्षों पर लागू हुए। कैबिनेट निर्णय के अनुसार "स्पेक्ट्रम की साझेदारी की अनुमति केवल तभी होगी जब दोनों लाईसेंसियों ने, आरक्षित मूल्य/नीलामी मूल्य पर आधारित 4.4 मेगाहर्ट्ज़ (जीएसएम)/2.5 मेगाहर्ट्ज़ (सीडीएमए) से अधिक, उनके द्वारा धारित स्पेक्ट्रम का भुगतान कर दिया होगा" तथा "दोनों टीएसपी को समग्र संयुक्त स्पेक्ट्रम होल्डिंग पर लागू स्लैब दरों पर स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभार का भुगतान करना होगा।" नवम्बर 2012 में आयोजित नीलामी के आरक्षित मूल्य/नीलामी मूल्य (स्पेक्ट्रम की साझेदारी की अनुमति के लिये) के आधार पर 4.4 मेगाहर्ट्ज़ (जीएसएम) से अधिक स्पेक्ट्रम होल्डिंग के लिए लागू एक मुश्त प्रभार तथा आईएसएआर अनुबन्धों में शामिल पक्षों पर आरोपित संयुक्त स्पेक्ट्रम के लिए बढ़ी दर पर अतिरिक्त स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभारों की गणना लेखा परीक्षा द्वारा की गई है, तथा जो क्रमशः ₹8210 करोड़ (**अनुलग्नक I**) एवं ₹1394.53 करोड़ {**अनुलग्नक II (a) और (b)**} होती है। यदि कैबिनेट का निर्णय लागू कर दिया

गया होता तो डीओटी द्वारा स्पेक्ट्रम साझेदारी पर आदेश जारी नहीं किया गया है (अक्तूबर 2014)।

5. डीओटी के बेतार योजना एवं समन्वय (डब्लूटीसी)/बेतार निगरानी संस्था (डब्ल्यूएमओ) विभाग आवृत्ति स्पेक्ट्रम के आवंटन तथा आवृत्ति स्पेक्ट्रम की निगरानी के लिए जिम्मेदार हैं। डीओटी के डब्ल्यूटीसी/डब्ल्यूएमओ विभाग में यह सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली विद्यमान नहीं थी कि इन यूएएस/सीएमटीएस लाइसेंसियों ने उनको दिये गये स्पेक्ट्रम की साझेदारी नहीं की। इसके अतिरिक्त, डीओटी ने यूएएस/सीएमटीएस लाईसेंसियों द्वारा इस आवश्यकता का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र स्थापित नहीं किया। लेखापरीक्षा प्रश्न पर डब्ल्यू एम ओ ने सूचित किया (जून 2013) कि आवंटित स्पेक्ट्रम का लाईसेंसियों द्वारा उपयोग करने की संवीक्षा करने के लिए उपकरण डीओटी द्वारा नहीं खरीदे गये हैं, यद्यपि ऐसे उपकरण खरीदने का प्रस्ताव कई वर्ष पूर्व प्रस्तुत किया जा चुका था।

6. लेखा परीक्षा द्वारा उपरोक्त मुद्दों के इंगित (जुलाई 2013) किये जाने पर डीओटी ने उत्तर दिया (अगस्त 2013)

(i) यूएएस लाईसेंस शर्त 2.2 (a) (i) साथ–साथ यह भी प्रावधान करती है कि लाईसेंसी अपने उपभोक्ताओं को मोबिलिटी सेवाओं के अंतर्गत भारत या विदेश में रोमिंग सेवाएं देने के लए अन्य सेवा प्रदाताओं के साथ अनुबन्ध करने को स्वतंत्र हैं, जब तक की लाईसेंस प्रदाता द्वारा अन्य कोई सलाह/निर्देश न दिया जाए। भारत के भीतर लाईसेंस शर्तों के अधीन पहले ही रोमिंग की अनुमति थी और यह अन्तरा–सेवा क्षेत्र रोमिंग तथा अन्तर–सेवा क्षेत्र रोमिंग सुविधा के मध्य अन्तर नहीं करती थी।

- डीओटी का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि लाइसेंस का अर्थ उन क्रियाकलापों को करने की अनुमति है जिसकी लाइसेंस में स्पष्टतया अनुमति दी गई है। इसलिए लाईसेंस में जो स्पष्टतया वर्णित नहीं है, उसकी अनुमति नहीं है। यह इस तथ्य से भी देखा जा सकता है कि आपरेटरों ने अपने आईएसएआर अनुबन्ध में डीओटी के संशोधन दिनांक 12 जून 2008 को अनुबन्ध हेतु प्राधिकार के रूप में यह कहते हुए उद्धृत किया है कि "डीओटी ने अपने नोटिफिकेशन संख्या 842–725/2005–269 दिनांक 12 जून 2008 द्वारा नेटवर्क आपरेटरों के मध्य आईएसएआर सेवायें स्थापित करने की अनुमति दी है, जिसके द्वारा एक दूरसंचार परिमण्डल में नेटवर्क ऑपरेटरो में से एक के जरिए सुविधाओं को प्राप्त करने वाला एक उपभोक्ता उसी दूरसंचार परिमण्डल के भीतर किसी अन्य नेटवर्क ऑपरेटर की सेवाओं का लाभ उठा सकता है।" यह स्पष्टतया इंगित करता है कि लाइसेंस के केवल इस संशोधन के पश्चात् ही आईएसएआर सक्षम हुआ।

इसके अलावा रोमिंग की मान्य परिभाषा के अनुसार, ये व्यवस्थाएं एक उपभोक्ता के गृह नेटवर्क क्षेत्र से बाहर भ्रमण के दौरान कनेक्टिविटी प्रदान करने के लिए हैं जैसा पूर्व में वर्णित किया गया है।

(ii) लाईसेंस प्राप्त अपरेटरों द्वारा आईएसएआर सेवाओं के प्रावधान ने प्रतिस्पर्धा को बढ़ाया तथा टैरिफ में कमी एवं स्पेक्ट्रम के कुशल उपयोग में फलीभूत हुआ और एलएसए के भीतर उन

क्षेत्रों में उपभोक्ताओं हेतु सुविधाओं की निरंतरता को सुनिश्चित किया जहां सरकार को प्रवेश शुल्क का भुगतान किए जाने के बाद भी अनुपलब्धता के कारण स्पेक्ट्रम आवंटित नहीं किया जा सका और क्योंकि शर्तों में विभिन्न सेवा प्रदाताओं द्वारा आईएसएआर अनुबन्ध करने पर कोई बन्धन नहीं था, एक स्पष्टीकरण संशोधन जारी किया गया था जो कि "लोक हित" में था।

- डीओटी का पक्ष मान्य नहीं है क्योंकि आईएसएआर के परिणाम जैसा कि डीओटी ने बताया है, को लाइसेंस के अनियमित संशोधन के औचित्य के रूप में नहीं लिया जा सकता है। डीओटी द्वारा उल्लेखित कारण पश्चात्वर्ती विचार हैं क्योंकि ये संशोधन हेतु अनुमोदन के लिये टिप्पणी में वर्णित नहीं थे। इसके अतिरिक्त डीओटी का उत्तर इस बात की सहमति है कि स्पेक्ट्रम का अभाव आईएसएआर द्वारा पूर्ण हुआ था जो कि लेखापरीक्षा की इस दृष्टि की पुष्टि करता है कि आईएसएआर को स्पेटक्ट्रम साझेदारी सुगम बनाना था। इसके अलावा सार्वजनिक हित के मामलों हेतु भी 'उचित प्रक्रिया" को अपनाया जाना है।

iii) आईएसएआर के प्रकरण में भ्रमणित लाइसेन्सी के मूल नेटवर्क का उपयोग किया जाता है, जबकि स्पेक्ट्रम साझेदारी के मामले में गृह (होम) लाइसेन्सी के मूल नेटवर्क का उपयोग किया जाएगा। आईएसएआर तथा स्पेक्ट्रम की साझेदारी मूलतः दो विभिन्न तकनीकी अवधारणाएं हैं और इसलिये इन्हें किसी स्पष्टिकरण की आवश्यकता नहीं है। आईएसएआर के प्रकरण में, होम नेटवर्क में पहले से उपलब्ध विजिटेड नेटवर्क का उपयोग होता है जबकि स्पेक्ट्रम साझेदारी हेतु दोनों संस्थाओं के पास उस क्षेत्र विषेश में स्पेक्ट्रम होना ही चाहिए।

- डीओटी का पक्ष स्वीकार्य नहीं है क्योंकि

  ✓ आईएसएआर अनुबन्ध के सम्बन्ध में "पक्ष यह सुनिश्चित करेंगे कि रोमिंग उपभोक्ता की कॉलें होम पब्लिक लैण्ड मोबाईल नेटवर्क (एचपीएलएमएन) में वापस भेजी जाएँगी।" इसका अर्थ है कि आईएसएआर के दौरान होम नेटवर्क भी इस्तेमाल होता है।

  ✓ इसके अतिरिक्त आईएसएआर अनुबन्ध उन क्षेत्रों के लिए भी किए गए हैं जहां दोनों आपरेटर स्पेक्ट्रम धारित कर रहे हैं। चूंकि एक आपरेटर द्वारा धारित स्पेक्ट्रम की मात्रा कुछ निश्चित बेतार संचार चैनलों की संख्या के बराबर है इसलिए आपरेटरों के मध्य उपरोक्त व्यवस्थाएं यह अर्थ रखती हैं कि विजिटर आपरेटरों के नेटवर्क के बेतार चैनल उपयोग किए जा सकते हैं अगर उस क्षेत्र में होम आपरेटरों के नेटवर्क के सभी बेतार चैनल व्यस्त हों। अतः डीओटी ने आईएसएआर के माध्यम से स्पेक्ट्रम साझेदारी को सुगमित किया है।

  ✓ ये अनुबन्ध बढ़े हुए यातायात का मुकाबला करने के लिए साईटों में वृद्धि के प्रावधान के साथ संविदा करने वाले आपरेटरों के यातायात अनुमानों का प्रावधान करते हैं।

iv) यद्यपि डब्ल्यूएमओ 'स्पेक्ट्रम धारिता एवं उसके उपयोग' की निगरानी कर सकता है, तथापि वहां सिग्नल के स्वामित्व वाले सेवा प्रदाता की पहचान का अभाव है। डब्ल्यूएमओ ने सिग्नलों की पहचान हेतु निगरानी उपकरणों की खरीद की प्रक्रिया शुरू की और यह प्रक्रिया प्रगाति में है।

- डीओटी की प्रतिक्रिया, यूएएस/सीएमटीएस लाइसेन्सिओं द्वारा स्पेक्ट्रम के उपयोग की निगरानी करने के लिए एक तंत्र को स्थापित करने में डीओटी के लापरवाह दृष्टिकोण की सूचक है। वाणिज्यिक लोक दूरभाष हेतु स्पेक्ट्रम के आवंटन (1994) से बीस वर्ष व्यतीत होने के उपरान्त भी सिग्नलों की पहचान हेतु निगरानी उपकरण नहीं खरीदा गया है।

इस प्रकार अंतर्निहित मुद्दों, वित्तीय निहितार्थों तथा नये लाइसेंसियों के रोल आऊट दायित्वों पर इसके प्रभाव आदि का बगैर विस्तृत विश्लेषण किए, डीओटी द्वारा अंतरा–सेवा क्षेत्र रोमिंग पर एक संशोधन जारी किया गया था। इसके अतिरिक्त, प्रस्तावित संशोधन पर ट्राई की अनुशंसाएं नहीं मांगी गई थीं, जबकि वह लाईसेन्स के नियम एवं शर्तों पर अनुशंसा देने के लिए अधिकृत था। इस संशोधन ने दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा, बिना कोई भुगतान किए, स्पेक्ट्रम की अप्रत्यक्ष साझेदारी को सुगमित किया।

2.3 चेन्नई मेट्रो तथा तमिलनाडु दूरसंचार परिमण्डलों का जल्दबाजी में विलय

सीएमटीएस/यूएएस लाइसेंस के लिए वर्ष 2005 में प्रस्ताव का बिना लागत लाभ विश्लेषण किये चेन्नई मेट्रो तथा तमिलनाडू दूरसंचार परिमण्डलों का विलय, चुनिन्दा दूरसंचार ऑपरेटरों को अनुचित लाभ पहुँचाने में प्रतिफलित हुआ।

भारत सरकार ने दिल्ली, मुम्बई, कोलकता तथा चेन्नई मेट्रो शहरों[18] हेतु प्रारम्भ में दस वर्षों के लिये आठ कम्पनियों[19] को आठ सेल्यूलर मोबाइल दूरभाष सेवा (सीएमटीएस) लाइसेंस प्रदान किये (नवम्बर 1994) जिसको बाद में 20 वर्षों[20] के लिए बढ़ाया गया। इसके बाद, 1995 से 1998 के दौरान 14 कम्पनियों को 18 प्रादेशिक दूरसंचार परिमण्डलों हेतु 34 सीएमटीएस लाइसेंस जारी किये गये। तदनुसार, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र और उत्तर प्रदेश राज्यों में, सीएमटीएस के उद्देश्य से राज्य के अन्तर्गत दो दूरसंचार परिमण्डल थे उदाहरणार्थ चेन्नई मेट्रो और तमिलनाडु (टीएन), कोलकाता मेट्रो और पश्चिम बंगाल (डब्लूबी), मुम्बई मेट्रो और महाराष्ट्र तथा उत्तर प्रदेश (पूर्व) और उत्तर प्रदेश (पश्चिम)। इसके बाद, जब एकीकृत अभिगम सेवा (यूएएस) लाइसेंस शुरु किया गया (नवम्बर 2003), तब से सीएमटीएस में लागू सेवा क्षेत्रों (एस ए) को यूएएस लाइसेंस के संदर्भ के रुप में लिया गया।

---

[18] प्रत्येक मेट्रो के लिए दो

[19] दिल्ली एसए {भारती सेल्यूलर(अब भारती एयरटेल) एवं स्टर्लिंग(अब वोडाफोन)}, मुम्बई एसए {बीपीएल मोबाईल(अब लूप मोबाईल) एवं हचिसन मैक्स(अब वोडाफोन)}, चेन्नई एसए {आरपीजी सेल्लुलर(अब एयरसेल) एवं स्काईसेल(अब भारती एयरटेल)} और कोलकाता एसए {मोदी टेलेस्ट्रा(अब भारती एयरटेल) एवं उषा मार्टिन(अब वोडाफोन)}

[20] नई दूरसंचार नीति–1999 के अंतर्गत सीएमटीएस ऑपरेटरों की लाईसेंस अवधि 20 वर्ष तक बढ़ा दी गई थी, जो कि 1 अप्रैल 1999 से प्रभावी थी

लेखापरीक्षा ने देखा कि नवम्बर 2004 में, तत्कालीन संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्री (एमओसी एण्ड आईटी) ने दूरसंचार विभाग (डीओटी) की लाइसेंसिंग शाखा से चेन्नई और तमिलनाडु सेवा क्षेत्रों (एस ए) के साथ साथ मुम्बई मेट्रो और महाराष्ट्र सेवा क्षेत्र, कोलकाता और पश्चिम बंगाल सेवा क्षेत्र और उत्तर प्रदेश (पूर्व) और उत्तर प्रदेश (पश्चिम) सेवा क्षेत्र के लाइसेंसों के विलय पर विचार करने की इच्छा जाहिर की जिससे कि इस मुद्दे पर एक नीति समीक्षा हो सके। तदनुसार, दूरसंचार विभाग में इन चार राज्यों में दो सीएमटीएस/यूएएस लाइसेंसों के विलय का मुद्दा शुरु किया गया। हालांकि इन सेवा क्षेत्रों के विलय के मुददे स्पेक्ट्रम उपलब्धता, प्रवेश शुल्क, लाइसेंस शुल्क आदि से सम्बन्धित थे इसलिए दूरसंचार विभाग द्वारा विलय को स्थगित कर दिया गया।

हालाँकि सितम्बर 2005 में, दूरसंचार विभाग ने सीएमटीएस/यूएएस लाइसेंस के उददेश्य से चेन्नई मेट्रो और तमिलनाडु सेवा क्षेत्रों का तुरन्त प्रभाव से विलय का निश्चय किया।

डीओटी में चेन्नई मेट्रो और तमिलनाडु परिमण्डल के विलय सम्बन्धी अभिलेखों की संवीक्षा करने पर मामले के प्रसंस्करण में निम्न कमियाँ पायी गयीः

- सरकार द्वारा एक राज्य में दो परिमण्डलों के सृजन के फलस्वरुप आये विक्षेप के निराकरण के लिये चेन्नई मेट्रो और तमिलनाडु सेवा क्षेत्रों के विलय के प्रस्ताव पर विचार किया गया। हालाँकि तथाकथित विसंगति, अन्य तीन प्रमुख राज्यों के ग्राहकों की उपेक्षा कर केवल एक राज्य में दूर की गई क्योंकि पूर्ववत तमिलनाडु और चेन्नई सेवा क्षेत्रों के विलय के नौ वर्षों से अधिक समय बीत जाने के बावजूद दूरसंचार विभाग द्वारा ये प्रकरण शुरु नहीं किये गये थे। परिणामस्वरुप, इन तीन राज्यों के ग्राहक विलय के लाभ से वंचित किये जाते रहे। पत्रावली में यह दिखाने के लिये कुछ नहीं था कि सिर्फ चेन्नई मेट्रो और तमिलनाडु सेवा क्षेत्रों के विलय का प्रस्ताव क्यों पेश किया जा रहा था।

- तमिलनाडु में सीएमटीएस/यूएएस लाइसेंस के विलय के आदेश दिनांक 15 सितम्बर 2005 ने अनुबंधित किया कि "विलय किये गये लाइसेंस के लिये प्रभावी तिथि मौजूदा लाइसेंसों के समान होगी। यद्यपि, मौजूदा लाइसेंसों की प्रभावी तिथि समान नहीं होने की स्थिति में, बाद की तारीख में लाइसेंस की प्रभावी तिथि, विलय किये गये लाइसेंस के लिये प्रभावी तिथि होगी"। लेखापरीक्षा ने देखा कि

  - ✓ डीओटी के कर्मचारियों द्वारा 12 अगस्त 2005 को सक्षम अधिकारी के अनुमोदन हेतु प्रस्तुत की गई टिप्पणी में लाइसेंस विस्तार के मुद्दे का न तो परीक्षण किया गया और न ही प्रस्ताव किया गया, किन्तु बाद में 15 सितम्बर 2005 को जारी कार्यालय आदेश में सम्मिलित कर लिया गया था। इसके अतिरिक्त, विलय हेतु ड्राफ्ट अधिसूचना प्रस्तुत करते समय भी, लाइसेंस अवधि के विस्तार संबंधी मामले को टिप्पणी में विशेष रूप में नहीं लाया गया था। यह भी कि, लाइसेंसों के विलय के कारण लाइसेंस की प्रभावी तिथि के विस्तार हेतु प्रस्ताव का लागत–लाभ विश्लेषण नहीं किया गया था यद्यपि लाइसेंस की

प्रभावी तिथि में विस्तार करने का निर्णय सरकारी राजस्व पर असर डालने वाला था तथा जिसको बिना किसी अतिरिक्त शुल्क लगाये प्रभावी किया गया।

✓ उक्त आदेश के परिणामस्वरुप, प्रथम लाभार्थी मेसर्स भारती था, जिसका चेन्नई मेट्रो और तमिलनाडु सेवा क्षेत्रों के लिये लाइसेंसों का विलय जनवरी 2007[21] में किया गया था। चेन्नई सेवा क्षेत्र के लिए मेसर्स भारती सेल्युलर लिमिटेड के मामले में, लाइसेंस की प्रभावी तिथि नवम्बर 2014 तथा तमिलनाडु सेवा क्षेत्र के लिये लाइसेंस की प्रभावी तिथि सितम्बर 2021 थी। चूंकि मेसर्स भारती के तमिलनाडु सेवा क्षेत्र हेतु विलय किये गये लाइसेंस की वैधता सितम्बर 2021 हो गई, चेन्नई सेवा क्षेत्र के लिये यूएएस लाइसेंस का विस्तार नवम्बर 2014 से सितम्बर 2021 (यथा 7 वर्षों हेतु) स्थायी रूप से लाइसेंस अवधि की समाप्ति से पूर्व बिना किसी अतिरिक्त लागत के कर दिया गया। यदि लाईसेंस समय समाप्त होने पर विस्तारित कर दिया गया होता, अर्थात नवम्बर 2014 के दौरान, लाइसेंस समयावधि को विस्तारित करने की लागत ₹499.35 करोड़ होती अर्थात चैन्नई एसए में धारित 9.2 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम (900 मेगाहर्ट्ज़ बैन्ड में 6.2 मेगाहर्ट्ज़ एवं 1800 मेगाहर्ट्ज़ बैन्ड में 3 मेगाहर्ट्ज़) की लागत विस्तारित सात वर्षों हेतु ₹499 करोड़[22] तथा सात वर्षों हेतु विस्तारित लाइसेंस लागत ₹0.35 करोड़[23]।

✓ दिनांक 15 सितम्बर 2005 के आदेशों ने अनुबंधित किया कि विलय हुए टीएन सेवा क्षेत्र का लाइसेंस शुल्क समायोजित सकल राजस्व का 10 प्रतिशत होगा, हालाँकि उन लाइसेंसधारियों के लिए जो टीएन सेवा क्षेत्र में लाइसेंस शुल्क का भुगतान 8 प्रतिशत[24] की दर से कर रहे थे, लाइसेंस शुल्क 01 अक्टूबर 2005 से 31 मार्च 2008 के दौरान की समयावधि हेतु 9 प्रतिशत (10 प्रतिशत के बजाय) निर्धारित किया गया था। डीओटी के मूल्य वर्धित सेवा (वीएएस) अनुभाग द्वारा लाइसेंस शुल्क में इस कमी के कारण वित्तीय निहितार्थ की गणना ₹ 3–5 करोड़ वर्षिक की गई थी, लेकिन जिसके विवरण अभिलेख में उपलब्ध नहीं थे।

✓ प्रसंगवश, सरकार को देय स्पेक्ट्रम प्रयोग प्रभार (एसयूसी) को समायोजित सकल राजस्व (एजीआर) के प्रतिशत के रूप में आरोपण करने से सम्बंधित प्रकरण को भी उन मामलों के लिए स्पष्ट नहीं किया गया जहाँ पूववर्ती टीएन तथा चैन्नई एसए में लाइसेंसधारक द्वारा धारित स्पेक्ट्रम भिन्न–भिन्न थे क्योंकि आरोपित किये जाने वाले एसयूसी प्रभारों का प्रतिशत दोंनो सेवा क्षेत्रों में लाइसेंस धारकों द्वारा धारित स्पेक्ट्रम की मात्रा पर निर्भर

---

[21] विलय के अन्य प्रकरणों में जो 2007 से 2010 के मध्य हुए थे, अर्थात मेसर्स रिलायन्स कम्यूनिकेशन लिमिटेड, मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड एवं मेसर्स भारत संचार निगम लिमिटेड, चेन्नई एसए तथा टीएन एसए के लाईसेंस की प्रभावी तिथि एक थी, अतः लाईसेंस अवधि के विस्तार का कोई मुद्दा नहीं था।

[22] विलय के कारण चेन्नई एसए हेतु स्पेक्ट्रम की नीलामी फरवरी 2014 में नहीं हुई थी, इसलिए बराबर के क्षेत्र वाले कोलकाता मेट्रो की फरवरी 2014 में हुई नीलामी को गणना के लिए विचारित किया गया। कोलकाता एसए हेतु 900 MHz एवं 1800 MHz का बीस वर्षों हेतु प्रति MHz नीलामी मूल्य क्रमशः ₹194.63 करोड़ तथा ₹73 करोड़ था। अतः 900 MHz बैन्ड में 6.2 MHz स्पेक्ट्रम एवं 1800 MHz में 3 MHz स्पेक्ट्रम का 7 वर्षों हेतु समानुपातिक मूल्य क्रमशः ₹422.35 करोड़ तथा ₹76.65 करोड़ आता है।

[23] अगस्त 2013 में जारी यूनीफाईड लाईसेंस दिशानिर्देशों के अनुसार बीस वर्षों हेतु एक सेवा क्षेत्र के लाईसेंस के लिए प्रवेष शुल्क, एनई और जेके (एनई और जेके हेतु प्रवेष शुल्क ₹0.5 करोड़) को छोड़कर, ₹1 करोड़ है। अतः 7 वर्षों के लिए लाईसेंस का समानुपातिक विस्तार मूल्य ₹0.35 करोड़ आता है।

[24] विलय के समय, टीएन परिमण्डल में लाईसेंस शुल्क 10 प्रतिशत था, हालाँकि प्रथम और द्वितीय सीएमटीएस आपरेटरों के सम्बन्ध में, उनको दी गई 2 प्रतिशत की छूट के कारण, 01 अप्रैल 2004 से 31 मार्च की अवधि हेतु लाईसेंस शुल्क 8 प्रतिशत था।

करता है। मेसर्स एयरसेल लिमिटेड (टीएनएसए) तथा मेसर्स आरपीजी सेल्लुलर सर्विसेज लिमिटेड (अब मेसर्स एयरसेल चेन्नई एसए) के प्रकरण में आदेश जारी होने के समय उनकी स्पेक्ट्रम धारिता क्रमशः 9.8 मेगाहर्ट्ज तथा 6.2 मेगाहर्ट्ज थी और वे एसयूसी[25] के लिए निर्धारित विभिन्न स्तरों में आ रहे थे, हालाँकि विलय होने के मामले में उनके द्वारा देय एसयूसी प्रतिशत को आदेश ने निर्धारित नहीं किया। एसयूसी प्रतिशत के बारे में आदेश ने कुद भी प्रस्तावित नहीं किया। इसके अलावा, डीओटी ने मेसर्स एयरसेल के दो लाइसेंस के विलय को पहले ही सैद्धान्तिक मंजूरी दे दी है (अक्टूबर 2013)।

- इसके अतिरिक्त, जैसा ऊपर चर्चा की गई है, विलय अनेक मुद्दों को प्रभावित करता था जैसे प्रवेश शुल्क, लाइसेंस शुल्क, स्पेक्ट्रम उपलब्धता तथा स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभारों का आरोपण करना। हालाँकि, लाइसेंस शुल्क में कमी तथा लाइसेंस समयवधि को बढाने के सम्बंध में निर्णय लेने से पूर्व लाइसेंस अनुबंध में संशोधन करने के लिए ट्राई की अनुशंसायें प्राप्त नहीं की गई थीं, जबकि यह लाइसेंस शर्तों का एक भाग था। यह इस तथ्य के बावजूद था कि ट्राई, ट्राई अधिनियम की 1997 की धारा 11(1)(a)(ii) के अनुसार लाइसेंस के नियम और शर्तों पर अनुशंसा देने के लिए अधिदेशित था। डीओटी ने दो एसए का विलय कर यूएएस/सीएमटीएस लाइसेंस के नियम और शर्तों को ट्राई को संदर्भित किये बिना परिवर्तित किया था, तथा डीओटी की आंतरिक टिप्पणी में ट्राई को संदर्भित न करने के कोई कारण दर्ज नहीं किये गये थे विशेषतया तब जबकि इसका अन्य बकाया परिमंडलों पर भी असर होता।

- इसके अलावा, ये मुद्दे वित्तीय निहितार्थ भी रखते थे, इसलिए निर्णय को अंतिम रूप देने से पूर्व डीओटी के वित्त विभाग, सदस्य (वित्त) तथा एमओएफ की सलाह ली जानी चाहिए थी। हालांकि वित्त के विचार अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे। केबिनेट ने 31 अक्टूबर 2003 की अपनी बैठक में, अन्य बातों के साथ, निर्णय लिया गया था कि स्पेक्ट्रम की कीमत डीओटी तथा एमओएफ के मध्य पारस्परिक रूप से निर्धारित की जानी चाहिए ताकि स्पेक्ट्रम के कुशल उपयोग पर प्रोत्साहन के साथ साथ गैर इष्टतम उपयोग पर हत्तोसाहन का प्रावधान किया जा सके। अतः एमओएफ से बिना विचार–विमर्श किये डीओटी द्वारा 15 सितम्बर 2005 को जारी उपरोक्त आदेश का मुद्दा, जिसने अन्य बातों के साथ आवंटित स्पेक्ट्रम के विस्तार की वैधता को बिना किसी लागत के अनुमति दी, अनुचित तथा केबिनेट निर्णय के विपरीत था।

इस प्रकार स्पेक्ट्रम उपलब्धता, प्रवेश शुल्क, लाइसेंस शुल्क इत्यादि से संबधित मुद्दों के कारण विलय के शुरूआती निर्णय को टालने के बाद, डीओटी ने सीएमटीएस/यूएएस लाइसेंस के प्रस्ताव के लिए कोई लागत लाभ विश्लेषण किये बिना चेन्नई मेट्रो तथा तमिलनाडु दूरसंचार परिमण्डलों के विलय का निर्णय लिया (अगस्त 2005) जो चुनिन्दा आपरेटरों को अनुचित लाभों में फलित हुआ। मामला न तो ट्राई को संदर्भित किया गया और न ही निर्णय लेने के पूर्व डीओटी के वित्त विभाग, सदस्य (वित्त) तथा एमओएफ से विचार–विमर्श किया गया।

[25] विलय के प्रकरणों में जो 2007 से 2010 के मध्य हुए थे, अर्थात मेसर्स रिलायन्स कम्यूनिकेशन लिमिटेड, मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड एवं मेसर्स भारत संचार निगम लिमिटेड, चेन्नई एसए तथा टीएन एसए हेतु आवंटित स्पेक्ट्रम एक था, अतः एसयूसी के भिन्न–भिन्न प्रतिशत का कोई मुद्दा नहीं था।

प्रकरण डीओटी के ध्यान में लाया गया (मई 2014); डीओटी का उत्तर अभी भी प्रतिक्षित है (मार्च 2015)।

2.4 सीडीएमए लाइसेंसधारियों को अनुचित लाभ

ट्राई की अनुशंसाओं व ईजीओएम की स्वीकृति के बावजूद, डीओटी ने 2010 में ईवीडीओ सेवाओं हेतु 800 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम की नीलामी नहीं करने का निर्णय लिया, हालांकि सीडीएमए ऑपरेटर, स्पेक्ट्रम को मुक्त किये बिना ही उपलब्ध 2जी स्पेक्ट्रम (800 मेगाहर्ट्ज़) से 3जी ईवीडीओ सेवायें प्रदान कर रहे थे। इसके परिणामस्वरूप अग्रिम प्रभारों की वसूली नहीं हुई तथा सीडीएमए लाइसेंसधारियों को अनुचित लाभ हुआ।

दूरसंचार विभाग (डीओटी) ने मई 2006 में 3जी सेवाओं के स्पेक्ट्रम आवंटन तथा मूल्य से जुड़े पहलुओं हेतु कार्यप्रणाली पर भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (टीआरएआई) से अनुशंसायें माँगी। ट्राई ने, दिनांक 27 सितम्बर 2006 को, अपनी अनुशंसाओं में 3जी स्पेक्ट्रम के आवंटन और कीमतों पर न केवल 2.1 गीगाहर्ट्ज़ बैंड को 3जी हेतु चिन्हित किया, बल्कि 3जी दूरसंचार सेवा के रूप में ईवीडीओ[26] सेवाओं हेतु समर्पित 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड की नीलामी की अनुशंसा भी की। 3जी दूरसंचार सेवाओं के आवंटन तथा नीलामी हेतु डीओटी के दिशानिर्देश और संशोधित सूचना ज्ञापन (आईएम) क्रमशः अगस्त 2008 और अक्टूबर 2009 में भी 800 मेगाहर्ट्ज़ के स्पेक्ट्रम की फरवरी 2010 के दौरान नीलामी हेतु स्पष्ट संकेत दिये गये। डीओटी में 3जी स्पेक्ट्रम की नीलामी से सम्बन्धित दस्तावेजों की लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया किः

ट्राई ने, डीओटी के 9 जनवरी 2009 के पत्र के अपने प्रत्युत्तर में, 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में ईवीडीओ वाहक हेतु आरक्षित मूल्य के मामले में, अत्यन्त स्पष्ट रुप से कहा था कि "क्योंकि 800 मेगाहर्ट्ज़ बैण्ड में स्पेक्ट्रम कुशलता, जिसे ईवीडीओ सेवाओं के लिए प्रयोग किया जाएगा, 2.1 गीगाहर्ट्ज़ बैण्ड में 3जी स्पेक्ट्रम के सदृश है, इन दोनों बैण्डों में प्रति मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम हेतु आरक्षित कीमत एक समान होनी चाहिए। अतः, 800 मेगाहर्टज़ में 2X1.25 मेगाहर्ट्ज़ के एक ब्लाक के स्पेक्ट्रम की नीलामी का आरक्षित मूल्य 2.1 गीगाहर्ट्ज़ बैण्ड में 2X5 मेगाहर्ट्ज़ के आरक्षित मूल्य का 25 प्रतिशत होगा"। ट्राई ने इस मामले पर टिप्पणी देते हुए यह अनुशंसा की थी (दिनांक 23 जनवरी 2009) कि "यदि, 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में स्पेक्ट्रम की नीलामी को 2.1 गीगाहर्ट्ज़ बैंड में स्पेक्ट्रम की नीलामी के साथ–साथ किया जाता है, तो 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में 2X1.25 मेगाहर्टज का आरक्षित मूल्य 2X5 मेगाहर्ट्ज़ में 2.1 गीगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम बैंड के आरक्षित मूल्य का 25 प्रतिशत होगा और सफल बोलीकर्ता 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में 2X1.25 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम हेतु अधिकतम बोली राशि अथवा 2.1 गीगाहर्ट्ज़ बैंड में यथानुपातिक राशि, जो भी अधिक हो, का भुगतान करेगा"।

ईजीओएम, जिसका गठन जुलाई 2009 में प्रधानमंत्री के अनुमोदन से किया गया, ने अपनी पहली बैठक (31 जुलाई 2009) में 3जी स्पेक्ट्रम की नीलामी पर विचार विमर्श के दौरान ईवीडीओ सेवाओं

[26] इन्हैन्स्ड वॉयस–डाटा ऑप्टीमाइज़्ड (ईवीडीओ) रेडियो सिग्नल के द्वारा डाटा के बेतार संचरण हेतु एक दूरसंचार मानक है, आमतौर पर ब्रॉडबैण्ड इन्टरनेट पहुँच के लिए।

के लिए स्पेक्ट्रम नीलामी हेतु आरक्षित मूल्य पर निष्कर्षित किया कि ईवीडीओ की स्पेक्ट्रम कुशलता 3जी के समतुल्य थी और 27 अगस्त 2009 को आयोजित अपनी दूसरी बैठक में निर्णय लिया कि 800 मेगाहर्ट्ज़ में ईवीडीओ स्पेक्ट्रम का आरक्षित मूल्य प्रति मेगाहर्ट्ज़ वही होगा जो 2.1 गीगाहर्ट्ज़ बैंड में 3जी स्पेक्ट्रम के प्रति मेगाहर्ट्ज़ मूल्य का होगा और इस प्रकार 800 मेगाहर्ट्ज़ बैण्ड में ईवीडीओ स्पेक्ट्रम के 2X1.25 मेगाहर्ट्ज़ के एक ब्लाक हेतु अखिल भारतीय आरक्षित मूल्य ₹875 करोड़ पर पहुँचे।

उपर्युक्त से, यह स्पष्ट है कि ट्राई, डीओटी, और यहाँ तक कि ईजीओएम का भी यह दृष्टिकोण था कि 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड, जिसको ईवीडीओ सेवाओं हेतु प्रयोग किया जायेगा, 2.1 गीगाहर्ट्ज़ बैंड में 3जी स्पेक्ट्रम के समतुल्य था, अतः, दोनों का मूल्य निर्धारण समान होना चाहिए।

हालाँकि, प्रारूप सूचना आमंत्रण आवेदनों (एनआईए) को अन्तिम रुप देते समय, जनवरी 2010 में, एमओसी एवं आईटी (संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय) ने 800 मेगाहर्ट्ज़ में ईवीडीओ वाहकों को नीलाम नहीं करने का निर्णय अन्य बातों के साथ इस आधार पर लिया कि वर्तमान यूएएस लाइसेंस शर्त ने मौजूदा सीडीएमए ऑपरेटरों द्वारा ईवीडीओ सेवाओं के प्रावधान को प्रतिबन्धित नहीं किया और यह कि ट्राई ने अगस्त 2007 में यह सिफारिश की थी कि 800, 900 और 1800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में स्पेक्ट्रम की नीलामी नहीं की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि डीओटी द्वारा 800 मेगाहर्ट्ज़ की नीलामी नहीं करने हेतु दिया गया औचित्य कि "मौजूदा सीडीएमए ऑपरेटरों द्वारा ईवीडीओ सेवाओं के प्रावधान को यूएएस लाइसेंस शर्त ने प्रतिबन्धित नही किया", असत्य था क्योंकि डीओटी ने जीएसएम और सीडीएमए ऑपरेटरों के लिए 3जी सेवाओं के प्रावधान हेतु दो भिन्न मानदंड अपनाये। जीएसएम ऑपरेटरों, को जिन्हें 900/1800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में 2जी[27] स्पेक्ट्रम आवंटित किया गया था, उपलब्ध 2जी स्पेक्ट्रम से 3जी सेवायें प्रदान करने की अनुमति नही दी गई थी और उन्होने 2.1 गीगाहर्ट्ज़ में 3जी स्पेक्ट्रम की खरीद हेतु 3जी नीलामी में अग्रिम भुगतान करके भाग लिया। जीएसएम ऑपरेटरों की भांति, सीडीएमए ऑपरेटरों को भी 800 मेगाहर्टज बैंड में 2जी स्पेक्ट्रम, जिसका 2जी लाइसेंस के साथ पुलिंदा बना दिया गया था, वर्ष 2000 से 2008 के दौरान आवंटित किया गया था। हालांकि, सीडीएमए ऑपरेटर वर्ष 2006 से, उनके पास उपलब्ध 2जी स्पेक्ट्रम (800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड) से ईवीडीओ सेवायें प्रदान कर रहे थे, जिस पर डीओटी द्वारा प्रतिवाद नहीं किया गया।

डीओटी का यह मत, कि ट्राई ने वर्ष 2007 में अनुशंसा की थी कि 800, 900 और 1800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में स्पेक्ट्रम की नीलामी नहीं की जानी चाहिए, प्रसंग से परे था क्योंकि अगस्त 2007 की ट्राई की अनुशंसायें 2जी सेवाओं के सन्दर्भ में थी, और बाद में जनवरी 2009 में ट्राई की अनुशंसाओं ने भी ईवीडीओ सेवाओं हेतु 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में स्पेक्ट्रम के आरक्षित मूल्य की अनुशंसा की थी। यहाँ तक की पहले भी सितम्बर 2006 में, ट्राई ने ईवीडीओ सेवाओं हेतु 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में स्पेक्ट्रम की नीलामी हेतु अनुशंसा की थी। आगे, 3जी सेवाओं के लिए स्पेक्ट्रम की नीलामी एवं आवंटन हेतु डीओटी के दिशानिर्देशों और संशोधित आईएम, क्रमशः अगस्त 2008 और अक्टूबर 2009 में प्रकाशित,

[27] 2जी (द्वितीय पीढ़ी) सेवा वाणी संचार और सीमित गति के साथ डाटा पर बल देती है, जबकि 3जी (तीसरी पीढी) प्रणालियाँ वाणी के साथ वर्धित डाटा संचार, मोबाइल इंटरनेट एक्सेस, मनोरंजन और त्रिपक्षीय–गतिविधि अभिमुख संचार सेवाओं का समर्थन करती हैं।

ने परिमण्डलों में से प्रत्येक में 2X1.25 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम के एक ब्लाक की नीलामी, जहाँ ईवीडीओ सेवाओं[28] हेतु कम से कम 2X1.25 मेगाहर्ट्ज़ के दो वाहक 800 मेगाहर्ट्ज़ में उपलब्ध थे, का संकेत किया ।

1800 मेगाहर्ट्ज़ और 800 मेगाहर्ट्ज़ बैण्डों में स्पेक्ट्रम की नीलामी के लिये दिनांक 28 सितम्बर 2012 के एनआईए में और 1800 मेगाहर्ट्ज़, 900 मेगाहर्ट्ज़, तथा 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंडों में स्पेक्ट्रम की नीलामी के लिये दिनांक 30 जनवरी 2013 के एनआईए में यह स्पष्टतः वर्णित था "कि मौजूदा लाइसेंसधारी को इस नीलामी द्वारा आवंटित अतिरिक्त स्पेक्ट्रम ब्लाकों का प्रयोग करने की अनुमति, उल्लिखित किये जाने वाले नियम व शर्तो के अधीन, उनके द्वारा पहले से मौजूद संपूर्ण स्पेक्ट्रम होल्डिंग को उसी बैंड में मुक्त स्पेक्ट्रम में परिवर्तित करने के पश्चात्, उसी बैंड में उनके द्वारा पहले से मौजूद स्पेक्ट्रम होल्ड़िंग के साथ जोड़ते हुए किसी भी तकनीक का प्रयोग करते हुऐ दी जाऐगी"। यह भी वर्णित था कि "मौजूदा सीएमटीएस/यूएएस लाइसेंसधारी नीलामी निर्धारित मूल्य का भुगतान करने के पश्चात् 1800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में अपने मौजूदा स्पेक्ट्रम होल्ड़िंग को मुक्त कर सकते है"। हालांकि, नवम्बर 2012 में 800 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम बिना बिके रहा और मार्च 2013 की नीलामी में इसे आरक्षित मूल्य को 50 प्रतिशत घटाकर एकमात्र बोलीकर्ता (एसएसटीएल) को, पिछली नीलामी में प्रतिक्रिया की कमी को ध्यान में रखकर, बेचा गया।

हालाँकि, लेखापरीक्षा ने यह देखा कि, जबकि जीएसएम ऑपरेटरों को अलग से 3जी स्पेक्ट्रम खरीदना पड़ा अथवा 2जी स्पेक्ट्रम (1800 मेगाहर्ट्ज़) पर 3जी सेवायें प्रदान करने हेतु मौजूदा 2जी स्पेक्ट्रम (1800 मेगाहर्ट्ज़) मुक्त करने हेतु भुगतान करना पड़ा, इसी मापदंड को 800 मेगाहर्टज़ स्पेक्ट्रम धारकों (सीडीएमए लाइसेंसधारियों) पर, इस तथ्य के बावजूद लागू नहीं किया गया कि 1800 मेगाहर्टज़ और 800 मेगाहर्टज़ दोनों स्पेक्ट्रमों को नवम्बर 2012 तथा मार्च 2013 से पूर्व 2जी लाइसेंस के साथ पुलिंदा बनाकर आवंटित किया गया था। अतः मार्च 2013 में 800 मेगाहर्टज़ स्पेक्ट्रम की नीलामी में प्रतिक्रिया की कमी/शिथिल प्रतिक्रिया को सभी तीनों पदस्थ सीडीएमए ऑपरेटरों द्वारा अपने 2जी स्पेक्ट्रम पर बिना किसी अतिरिक्त कीमत के पहले से दी जा रही ईवीडीओ सेवाओं की पृष्ठभूमि में देखा जाना चाहिए।

नवम्बर 2012/मार्च 2013 की नीलामी से पूर्व सीडीएमए ऑपरेटरों[29] को आवंटित 800 मेगाहर्ट्ज़ के स्पेक्ट्रम को मुक्त नहीं किया गया था अर्थात तकनीकी रुप से तटस्थत नहीं था। हालांकि, सीडीएमए ऑपरेटरों को मौजूदा स्पेक्ट्रम का उपयोग करते हुए ईवीडीओ तकनीक (एक 3जी सेवा) लगाने की छूट थी। ऐसा करने की छूट उन्हें तभी थी जब वे 800 मेगाहर्ट्ज़ में धारित अपने सम्पूर्ण स्पेक्ट्रम होल्डिंग को मुक्त स्पेक्ट्रममें परिवर्तित कर दें। प्रसंगवश, भारत संचार निगम लिमिटेड (बीएसएनएल) द्वारा यह पुष्टि की गई (नवम्बर 2013) कि वे 2006 से मौजूदा 800 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम से ईवीडीओ सेवाएं प्रदान कर रहे थे। आगे, रिलायंस कम्यूनिकेशन्स लिमिटेड (आरसीएल) / रिलायंस टेलीकम्यूनिकेशन्स लिमिटेड (आरटीएल) और टाटा भी 2008–2009 से उपलब्ध 800 मेगाहर्ट्ज़

[28] बीएसएनएल, रिलायंस, टाटा द्वारा ईवीडीओ सेवायें 2006, 2007 और 2008 से प्रदान की जा रही है।

[29] आरसीएल/आरटीएल, टाटा और बीएसएनएल क्रमशः सेवा क्षेत्र 15, 19 और 20 में ईवीडीओ सेवायें प्रदान कर रहे हैं।

स्पेक्ट्रम से ईवीडीओ सेवायें प्रदान कर रहे थे जो कि ऑपरेटरों के लाइसेंस शर्तों के उल्लंघन में था।

अतः, मौजूदा स्पेक्ट्रम का उपयोग कर ईवीडीओ सेवायें प्रदान करने के लिए उनको छूट देने से पूर्व, इन सीडीएमए ऑपरेटरों से ₹9626 करोड[30] की राशि वसूल की जानी थी जो 2013[31] की नीलामी में 2X1.25 मेगाहर्ट्ज़ ब्लाक साइज के 800 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम की अखिल भारतीय नीलामी के लिए आधारित बोली/आरक्षित मूल्य, 20 वर्षो हेतु वैध, पर ईवीडीओ सेवायें दे रहे हैं, जैसा **अनुलग्नक III** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा द्वारा जारी प्रारम्भिक अवलोकन (नवम्बर 2013) की प्रतिक्रिया में डीओटी द्वारा यह उत्तर (मार्च 2014) दिया गया थाः–

- सीडीएमए में ईवीडीओ सेवा, 3जी सेवा के सदृश नहीं है।

डीओटी का तर्क उचित नहीं था क्योंकि ट्राई (सितम्बर 2006 और जनवरी 2009), डीओटी (अगस्त 2008 और अक्टुबर 2009) और यहाँ तक ईजीओएम (जुलाई–अगस्त 2009) भी इस विचार के थे कि 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड, जिसे ईवीडीओ सेवाओं हेतु भी प्रयोग किया जायेगा, 2.1 गीगाहर्ट्ज़ में 3जी स्पेक्ट्रम के समतुल्य था और बराबर मूल्य पर रखा जाना चाहिए।

- जहाँ तक 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड स्पेक्ट्रम के गैर–मुक्तीकरण का सम्बन्ध है, ट्राई ने अपनी अप्रैल 2012 की अनुशंसाओं में केवल 1800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में मौजूदा स्पेक्ट्रम के मुक्तीकरण की अनुशंसा की है, और यह भी जोड़ा कि सरकार ने यह निर्णय लिया था कि मौजूदा सीएमटीएस/यूएएस/यूएल (एएस) लाइसेंसधारी 1800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में अपनी मौजूदा स्पेक्ट्रम होल्डिंग का मुक्तीकरण नीलामी निर्धारित मूल्य के भुगतान के पश्चात् कर सकते है और इसे 28 सितम्बर 2012 तथा 30 जनवरी 2013 को जारी एनआईए में भी सम्मिलित किया गया था। ट्राई ने चूंकि 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में मौजूदा स्पेक्ट्रम के मुक्तिकरण की अनुशंसा नही की है, अतः ऐसा नही किया गया।

यही सही है कि ट्राई ने 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में मुक्तीकरण की अनुशंसा नहीं की है, किन्तु डीओटी को, लाइसेंसदाता तथा प्रशासक होने के नाते, प्रकरण को ट्राई के पास वापस सन्दर्भ हेतु 800 मेगाहर्ट्ज़ में स्पेक्ट्रम के मुक्तीकरण पर उनके विचार जानने के लिए भेजना चाहिए था, क्योंकि सीडीएमए ऑपरेटरों द्वारा प्रदत्त ईवीडीओ सेवायें जीएसएम ऑपरेटरों द्वारा 3जी सेवाओं के समतुल्य हैं। आगे, 800 मेगाहर्ट्ज़ और 1800 मेगाहर्ट्ज़ हेतु नीलामी नवम्बर 2012 तथा मार्च 2013 में साथ–साथ की गई थी, किन्तु मुक्तीकरण का विकल्प केवल 1800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड हेतु उपलब्ध था।

---

[30] उपलब्ध सूचनाओं के आधार पर बीएसएनएल, टाटा, और रिलायन्स ने ईवीडीओ सेवाऐं 2006 से 2009 के बीच शुरू की। ईवीडीओ सेवायें शुरू करने की सही तिथि की अनुपस्थिति में राशि की गणना रूढ़िवादी आधार पर, 01 सितम्बर 2010 अर्थात् 3जी स्पेक्ट्रम के व्यवसायिक उपयोग के अधिकार की तिथि, से की गई है।

[31] 2013 की नीलामी हेतु 800 MHz बैन्ड में स्पेक्ट्रम का आरक्षित मूल्य 2010 की नीलामी में 3G स्पेक्ट्रम के प्रति MHz मूल्य से 54.33 प्रतिशत कम था।

इस प्रकार डीओटी ने सीडीएमए ऑपरेटरों द्वारा 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में उपलब्ध स्पेक्ट्रम द्वारा ईवीडीओ सेवाओं के प्रावधान, जो कि 3जी सेवाओं के समान थे, पर आपत्ति नहीं करके जीएमएम तथा सीडीएमए ऑपरेटरों हेतु दो भिन्न मानदंडों को अपनाया। यह तथ्य, कि समतुल्य सेवाएं (3जी सेवायें) देने के लिये जीएसएम ऑपरेटरों को नीलामी में भाग लेना और 3जी स्पेक्ट्रम खरीदना अपेक्षित था, इस बात की पुष्टि करता है कि सीडीएमए ऑपरेटरों को 800 मेगाहर्ट्ज़ बैंड में उपलब्ध 2जी स्पेक्ट्रम से ईवीडीओ सेवायें प्रदान करने की उनको अनुमति देकर अनुचित लाभ दिया गया। इसके अतिरिक्त, ईवीडीओ सेवाओं हेतु 800 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम की नीलामी नहीं करने का डीओटी का 2010 में निर्णय भी, ट्राई की अनुशंसाओं और ईजीओएम के अनुमोदन के बावजूद, अविवेकी था और परिणामस्वरूप सीडीएमए ऑपरेटरों को ₹9626 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।

लेखापरीक्षा द्वारा प्रकरण अप्रैल 2014 में सन्दर्भित किया गया था तथा डीओटी का उत्तर अभी भी प्रतीक्षित था (मार्च 2015)।

2.5 दोहरी/बहुविध प्रौद्योगिकी का उपयोग करने वाले ऑपरेटरों को अनुचित लाभ

ट्राई की सिफारिशों (अगस्त 2007) के अनुपालन में डीओटी ने अक्टूबर 2007 में दोहरी प्रौद्योगिकी के लिए दूरसंचार लाइसेंस प्रदान किये, लेकिन आवंटित स्पेक्ट्रम के संयुक्त योग हेतु स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभार आरोपित करने की ट्राई की सिफारिशों को लागू करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप लाइसेंसधारकों को ₹ 882.06 करोड़ (2009–10 से 2013–14) का अनुचित लाभ हुआ।

राष्ट्रीय दूरसंचार नीति (एनटीपी) – 1994 के संदर्भ में, मोबाईल दूरभाष सेवा में उदारीकरण के प्रथम चरण की शुरुआत नवम्बर 1994 में 8 निजी कम्पनियों को दिल्ली, मुम्बई, कोलकाता और चेन्नई के 4 मेट्रो शहरों में सीएमटीएस हेतु 8 लाइसेंस जारी करने के साथ हुई। तदोपरांत 1995 से 1998 के दौरान 14 निजी कम्पनियों को 18 क्षेत्रीय दूरसंचार परिमण्डलों में 34 लाइसेंस भी जारी किए गए। वर्ष 1997 और 2000 में एमटीएनएल तथा बीएसएनएल को तीसरे ऑपरेटर के रूप में लाइसेंस दिए गए। 2001 में 17 नए सीएमटीएस लाइसेंस प्रतिस्पर्धी बोली के आधार पर चौथे ऑपरेटर के रूप मे जारी किये गए थे। तत्पश्चात् 2004–2007 के दौरान प्रार्थनापत्र पर आधारित प्रथम आएं प्रथम पाएं के आधार पर 51 यूएएस लाइसेंस जारी किये गए थे। अगस्त 2007 में ट्राई की सिफारिशों की स्वीकृति पर चार टेलीकॉम ऑपरेटरों[32] को भी 2007–2008 में दोहरी प्रौद्योगिकी लाइसेंस[33] जारी किए गये थे।

लेखा परीक्षा ने "लाइसेंसों के निर्गम और 2 जी स्पेक्ट्रम के आंवटन"[34] पर निष्पादन लेखा परीक्षा प्रतिवेदन के पैरा 4.8 में बताया था कि अक्टूबर 2007 में दूरसंचार विभाग द्वारा दोहरी प्रौद्योगिकी जल्दबाजी और मनमाने ढंग से आरम्भ की गई थी और तीन ऑपरेटरों को नीति की घोषणा से एक

[32] मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेज, मेसर्स रिलायंस कम्यूनिकेशंस लिमिटेड, मेसर्स श्याम टेलीलिंक लिमिटेड और मेसर्स एचएफसीएल इंफोटेल लिमिटेड

[33] एकल तकनीकी का उपयोग करने वाले लाइसेंसधारी को, अनुरोध पर, वैकल्पिक तकनीक के उपयोग एवं दोहरे स्पेक्ट्रम के आवंटन की अनुमति दी है।

[34] 2010–11 के प्रतिवेदन संख्या 19

दिन पहले सैद्धांतिक रूप में अनुमोदन दिया गया था, जिसने क्षेत्र में अन्य प्रतिस्पर्धियों के खिलाफ भेदभाव की धारणा को जन्म दिया। यह भी कहा गया था कि यह निर्णय कैबिनेट के 2003 के फैसले के उल्लंघन में था जिसके परिणामस्वरूप 2001 की कीमत पर कुछ ऑपरेटरों को अतिरिक्त स्पेक्ट्रम आंवटित किया गया।

ट्राई ने दिनांकित 28 अगस्त 2007 की अपनी अनुशंसाओं में अनुशंसा की थी कि यूएएसएल ढांचे के अंतर्गत लाइसेंसधारियों के दोहरी/बहुविध प्रौद्योगिकी (जीएसएम, सीडीएमए और या किसी अन्य) में पलायन के लिए, स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभार का स्तर, दूसरी प्रौद्योगिकी के लिए स्पेक्ट्रम सौंपने की तिथि से एक वर्ष के अधिस्थगन के बाद, विभिन्न प्रौद्योगिकी विशिष्ट बैंड क्षेत्र में आवंटित स्पेक्ट्रम के संयुक्त योग द्वारा निर्धारित किया जाएगा। यह वैसा ही उपचार होता जैसा कि विभिन्न तकनीकों का उपयोग करने वाले दो लाइसेंसधारियों के विलय से उत्पत्र एक विलय इकाई को दिया जाता।

स्पेक्ट्रम के आवंटन से संबंधित अभिलेखों की लेखा परीक्षा जाँच (मार्च 2013) में उजागर हुआ कि यद्यपि दूरसंचार विभाग ने दो महीने के भीतर दोहरी प्रौद्योगिकी लाइसेंस प्रदान करने के संबंध में ट्राई की अनुशंसाओं को स्वीकार कर लिया और लाइसेंसधारियों को दोहरी प्रौद्योगिकी का उपयोग करने हेतु सैद्धान्तिक मंजूरी को सूचित करते हुए पत्र जारी किया, तथापि अभिलेखों में किसी भी कारण को निर्दिष्ट किए बिना, एसयूसी के निर्धारण सम्बन्धी अनुशंसा को अक्टूबर 2014 तक लागू नही किया गया था। डीओटी ने इस प्रकार दोहरी/ बहुविध प्रौद्योगिकी का उपयोग कर रहे चार ऑपरेटरों (मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेज लिमिटेड, मेसर्स रिलायंस कम्यूनिकेशंस लिमिटेड, मेसर्स श्याम टेलीलिंक लिमिटेड और मेसर्स एचएफसीएल इंफोटेल लिमिटेड) को अनुचित लाभ दिया क्योंकि ऑपरेटर स्पेक्ट्रम के संयुक्त योग पर आधारित स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभार के स्थान पर, विभिन्न तकनीकों के लिए आवंटित पृथक–पृथक स्पेक्ट्रम के आधार पर एसयूसी का भुगतान कर रहे थे।

दो प्रमुख ऑपरेटरों नामतः, मेसर्स रिलांयस कम्युनिकेशंस और मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेज प्राईवेट लिमिटेड से संबंधित अभिलेखों की जांच में पता चला कि इन ऑपरेटरों को द्वितीय प्रौद्योगिकी (जीएसएम) के लिए स्पेक्ट्रम क्रमशः जनवरी 2008, मार्च 2008 और अप्रैल 2009 के दौरान आवंटित किया गया था। द्वितीय प्रौद्योगिकी के लिए स्पेक्ट्रम सौंपने की तिथि से एक वर्ष के अधिस्थगन को ध्यान में रखने के उपरान्त, विशिष्ट बैन्डों में विभिन्न प्रौद्योगिकी में आवंटित स्पेक्ट्रम के संयुक्त योग पर एसयूसी का निर्धारण करने की ट्राई की अनुशंसा का गैर–कार्यान्वयन, मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेज को वित्तीय वर्ष 2010–11 से 2013–14 के दौरान और मेसर्स रिलायंस कम्युनिकेशंस को वित्तीय वर्ष 2009–10 से 2013–14 के दौरान क्रमशः ₹465.07 करोड़ और ₹416.99 करोड़ के अनुचित लाभ में परिणीत हुआ **(अनुलग्नक IV और V)**।

इस प्रकार दोहरी/बहुविध प्रौद्योगिकी का उपयोग कर रहे लाइसेंसधारियों के लिए आवंटित स्पेक्ट्रम के संयुक्त योग के आधार पर स्पेक्ट्रम प्रभार आरोपित करने की ट्राई की अनुशंसाओं के गैर–अनुपालन के कारण, मेसर्स टाटा टेलीसर्विसेज तथा मेसर्स रिलायंस कम्युनिकेशंस को ₹882.06 (416.99+465.67) करोड़ के अनुचित लाभ में परिणीत हुई।

लेखापरीक्षा द्वारा मामला जनवरी 2014 में संदर्भित किया गया था और दूरसंचार विभाग का उत्तर अभी तक (मार्च 2015) प्रतीक्षित था।

2.6 आठ टेलीकॉम लाइसेंसधारियों को माँग पत्र जारी करने में असामान्य विलम्ब

दूरसंचार विभाग ने भारत के माननीय उच्चतम् न्यायालय के निर्णय कि लाइसेंसधारियों को सरकार द्वारा नवम्बर 2012 में नीलामी आयोजित करने के उद्देश्य हेतु तय आरक्षित मूल्य का भुगतान करना चाहिये, के बावजूद आठ लाइसेंसधारियों पर जिनका दूरसंचार लाइसेंस खारिज और निरस्त कर दिया गया था और जिन्होंने 02 फरवरी 2012 के बाद संचालन जारी रखा, माँगें जारी नहीं की, जिसके कारण आठ लाइसेंसधारियों से ₹2117.88 करोड़ की गैर–वसूली हुई। उन लाइसेंसधारियों के लाइसेंस भी समय पर रद्द नही किये गये जिन्होंने बोली नही लगाई या नीलामी में सफल नही हुए।

माननीय उच्चतम् न्यायालय (एस सी) के दिनांक 2 फरवरी 2012 के फैसले के संदर्भ में नौ दूरसंचार कंपनियों के निजी उत्तरदाताओं को, 10 जनवरी 2008 को जारी दो प्रेस विज्ञप्तियों के अनुसरण में, 10 जनवरी 2008 को या बाद में प्रदत्त 122 लाइसेंस और तदोपरांत लाइसेंसधारियों को आवंटित स्पेक्ट्रम अवैध घोषित एवं खारिज किये गये। निर्देश चार माह उपरांत प्रभावशील होना था। ट्राई को यह भी निर्देशित किया गया था कि 22 सेवा क्षेत्रों में नीलामी द्वारा 2 जी बैंड में लाइसेंस प्रदान करने और स्पेक्ट्रम आवंटन के लिए नई अनुशंसाओं करे। आगे यह आदेश दिया गया था कि केन्द्र सरकार ट्राई की अनुशंसाओं पर विचार करेगी और अगले एक महीने के भीतर उचित निर्णय लेगी और नीलामी के द्वारा नए लाइसेंस दिए जायें।

माननीय सुप्रीम कोर्ट ने, समय समय पर, दूरसंचार विभाग (डीओटी) द्वारा प्रतिवेदित मजबूरियों को देखते हुए नीलमी को पूरा करने के लिए समय बढ़ा दिया था। माननीय एससी ने 15 फरवरी 2013 के अपने फैसले में निर्देशित किया कि

- "ऐसे लाइसेंसधारी, जिन्होंने 02 फरवरी 2012 के बाद प्रचालन जारी रखा, चाहे उन्होंने 12 नवम्बर 2012 और 14 नवम्बर 2012 को आयोजित नीलामी में बोली दी या नही, सरकार द्वारा नवम्बर 2012 में नीलामी आयोजित करने के उद्देश्य हेतु तय आरक्षित मूल्य का भुगतान करेंगे।

- लाइसेंसधारी, जिन्होने 12 नवम्बर 2012 और 14 नवम्बर 2012 को आयोजित नीलामी में बोली नहीं दी या जो असफल रहे, तुरन्त सम्बन्धित परिमण्डलों/क्षेत्रों में अपने प्रचालन को बंद करेंगे और सफल आवेदकों को उन परिमण्डलों/क्षेत्रों में प्रचालन की अनुमति दी जाए।"

नवंबर 2012 और तत्पश्चात् मार्च 2013 में आयोजित 1800 मेगाहट्र्ज/800 मेगाहट्र्ज बैंड में 2 जी स्पेक्ट्रम की नीलामी के दौरान, नौ ऑपरेटरों में से जिनके लाइसेंस रद्द कर दिए गए थे, केवल पाँच ऑपरेटरों ने भाग लिया और उनमें से तीन ने नीलामी में स्पेक्ट्रम हासिल किया, जैसा नीचे विस्तृत है:–

क्रसं	कम्पनियों के नाम	ख़ारिज लाइसेंसों की संख्या	क्या नवम्बर 2012 में आयोजित नीलामी में भाग लिया	सेवा क्षेत्र की संख्या जिनमें लाइसेंसधारियों ने नवम्बर 2012 की नीलामी में स्पेक्ट्रम जीता	क्या मार्च 2013 में आयोजित नीलामी में भाग लिया	सेवा क्षेत्र की संख्या जिनमें लाइसेंसधारियों ने मार्च 2013 की नीलामी में स्पेक्ट्रम जीता
1	यूनिटेक वायरलेस लि. (यूडब्लूएल)	22	नहीं	शून्य	नहीं	शून्य
2	टेलीविंग्स कम्युनिकेशन सर्विस प्रा.लि. (टीसीएसपीएल)[35]	शून्य	हाँ	6	नहीं	शून्य
3	लूप टेलिकॉम लि.	21	नहीं	शून्य	नहीं	शून्य
4	वीडियोकॉन टेलीकम्युनिकेशन्स लि. (वी टी एल)	21	हाँ	6	नहीं	शून्य
5	सिस्टेमा श्याम टेलीसर्विसेस लि. (एस.एस.टी.एल)	21	नहीं	शून्य	हाँ	8
6	एतिसलात डीबी (स्वान)	15	नहीं	शून्य	नहीं	शून्य
7	आईडिया सेल्युलर लि. (आई.सी.एल.)	9	हाँ	7	नहीं	शून्य
8	एस–टेल प्रा. लिमिटेड	6	हाँ	शून्य	नहीं	शून्य
9	स्पाइस कम्युनिकेशन लि.(एस सी एल)	4	हाँ	शून्य	नहीं	शून्य
10	टाटा टेलीसर्विससेज लि. (टी.टी.एस.एल)	3	नहीं	शून्य	नहीं	शून्य
	योग	**122**		**19**		**8**

(स्रोतः एससी का निर्णय दिनांक 02 फरवरी 2012 तथा डीओटी के अभिलेख)

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीओटी ने भारत के माननीय उच्चतम् न्यायालय के आदेश (फरवरी 2013) से 19 से अधिक माह (सितम्बर 2014 तक) बीत जाने के बाद भी आठ ऑपरेटरों से देय आरक्षित मूल्य की वसूली के लिए कोई भी माँग जारी नहीं की थी जैसा **अनुलग्नक VI** में दर्शाया गया है। माननीय उच्चतम् न्यायालय के आदेश के संदर्भ में आठ ऑपरेटरों[36] से, जिन्होंने 02 फरवरी 2012 से परे संचालन जारी रखा, वसूली योग्य कुल राशि ₹2117.88 करोड़, जिसकी गणना नवंबर 2012 में नीलमी आयोजित करने के उद्देश्य से सरकार द्वारा तय आरक्षित मूल्य के आधार पर की गयी है, बनती थी जैसा **अनुलग्नक VI** में इंगित किया गया है।

[35] मेसर्स टेलीविंग्स कम्युनिकेशन सर्विस प्रा.लि. (टी.सी.एस.पी.एल.) एक कम्पनी के रूप में 24 फरवरी 2012 को निगमित की गयी थी और एक नए खिलाडी के रूप में 12–14 नवम्बर 2012 को आयोजित 2 जी की नीलामी में भाग लिया था। टेलीनॉर नॉर्वे, टी.सी.एस.पी.एल. का प्रधान लाभकारी स्वामी ने पूर्व में यूनिटेक (जिसका लाइसेंस रद्द कर दिया गया था) में 67 प्रतिशत हिस्सेदारी ली थी।

[36] एक ऑपरेटर एम्/एस स्पाइस ने चरों सेवा क्षेत्रो में सेवा प्रारम्भ नही की थी जहाँ माननीय उच्चतम न्यायालय ने लाइसेंस ख़ारिज कर दिए थे।

माननीय उच्चतम् न्यायालय के निर्देश के बावजूद कि लाइसेंसधारी, जिन्होंने आयोजित नीलामी में भाग नही लिया या जो असफल रहे, तुरन्त सम्बन्धित परिमण्ड़लों/क्षेत्रों में अपने प्रचालन को बंद करेंगे, यूनिटेक वायरलेस लिमिटड और सिस्टेमा श्याम टेलीसर्विसेस लिमिटेड ने माननीय उच्चतम् न्यायालय के 15 फरवरी 2013 के फैसले के बाद भी क्रमषः छः[37] और 21[38] सेवा क्षेत्रों में अपने प्रचालन जारी रखे। आगे, डीओटी ने उन ऑपरेटरों, जिन्होनें बोली नही लगाई या जो नीलामी में सफल नहीं हो सके, के विरूद्ध माननीय सुप्रीम कोर्ट के आदेश के अनुसार लाइसेंस रद्द करने और दिए गये स्पेक्ट्रम की वापसी के लिए कोई भी कार्यवाई शुरु नहीं की थी।

खारिज लाइसेंसधारियों के लाइसेंस निरस्त करने/लाइसेंसधारियों से स्पेक्ट्रम की वापसी और वे लाइसेंसधारी जिन्होंने नीलामी में हिस्सा नही लिया था, के प्रचालन विच्छेदन करने के लिए की गयी कार्यवाई के बारे में पूछे जाने पर (जून 2013) यह जवाब दिया गया (जुलाई 2013) कि "प्वाइंट ऑफ इंटरकनेक्शन (पीओआई) के विच्छेदन की कार्यवाई प्रसंस्कृत की गयी थी और विधिक पुनरीक्षण के लिए प्रस्तुत की गयी। विधिक सलाहकार ने विचारित किया कि "चर्चा के दौरान यह संकलित किया गया कि प्रश्नगत खारिज लाइसेंसधारियों को अभी तक एससी का आदेश दिनांकित 15 फरवरी 2013 सूचित नहीं किया गया है। पहले दृष्टांत में, हम उन्हें सूचित करें और सुनिश्चित करें कि क्या उन्होंने एससी के आदेश दिनांकित 15 फरवरी 2013 के अनुपालन में प्रचालन रोक दिया है"। यह भी कहा गया कि "बैठक के दौरान यह भी चर्चा की गई कि एससी के आदेशों के अनुपालन में लाइसेंसधारी इन मामलों में प्रतिवादी थे, अतः अनुपालन का दायित्व उन पर है।"

डीओटी का उत्तर (जुलाई 2013) तर्कसंगत नहीं है क्योंकि डीओटी, जो इस मामले में न केवल मुख्य प्रतिवादी है अपितु यह दूरसंचार सेवाओं का लाईसेंसदाता भी है, पर आवश्यक कार्यवाही करके लाइसेंस रद्द करने/स्पेक्ट्रम वापस लेने हेतु माननीय उच्च्तम् न्यायालय के आदेश का पालन करने का प्राथमिक उत्तरदायित्व था। अतः यह स्पष्ट था कि उन ऑपरेटरों से जिन्होंने नीलामी में भाग नही लिया, स्पेक्ट्रम रद्द करने/वापसी के लिए डीओटी द्वारा जुलाई 2013[39] तक कोई अंतिम निर्णय नही लिया गया था। ऑपरेटरों को, जिन्होंने 02 फरवरी 2012 के बाद भी प्रचालन जारी रखा, चाहे उन्होंने नवम्बर 2012/मार्च 2013 की नीलामी में भाग लिया या नहीं, डीओटी द्वारा आरक्षित मूल्य के भुगतान हेतु मांग पत्र अभी तक (अक्टूबर 2014) जारी नहीं किये गए हैं।

इसके अतिरिक्त, डीओटी ने सितम्बर 2014में बताया कि खारिज लाइसेंसधारियों में से एक के प्रकरण के संदर्भ में भारत के अटार्नी जनरल ने डीओटी को कारण बताओ नोटिस जारी करने और व्यक्तिगत सुनवाई करने का परामर्श दिया था। आगे यह भी कहा गया कि सभी खारिज लाइसेंसधारियों को कारण बताओ नोटिस निर्गम के अधीन थे और आरक्षित मूल्य के आरोपण पर निर्णय तत्पश्चात् किया जाएगा।

इस प्रकार डीओटी द्वारा भारत के माननीय उच्चतम् न्यायालय के 15 फरवरी 2013 के आदेशों के अनुसार आठ लाइसेंसधारियों पर आरक्षित मूल्य के आधार पर माँगों को जारी करने में की गयी डेढ़

[37] महाराष्ट्र, गुजरात, आन्ध्र प्रदेश, यूपी (पश्चिम), यूपी (पूर्वी) और बिहार

[38] राजस्थान के सिवाय सभी सेवा क्षेत्र

[39] अभी तक माँग पत्र जारी नहीं किया गया (अक्टूबर 2014)

वर्ष से अधिक की निष्क्रियता स्पेक्ट्रम के आरक्षित मूल्य ₹2117.88 करोड़ की गैर वसूली में परिणीत हुई, साथ ही उन लाइसेंसधारियों को जिन्होंने बोली नहीं लगाई/जो स्पेक्ट्रम नहीं पा सके, माननीय उच्चतम् न्यायालय के निर्णय के विपरीत जारी रहने की अनुमति दी गई।

2.7 पेंशन अंशदान की कम वसूली

मेसर्स बीएसएनएल में समावेशित कर्मचारियों के सन्दर्भ में पेंशन अशंदान सम्बन्धी निर्धारित नियमों का पालन करने में दूरसंचार विभाग असफल रहा जिसके फलस्वरूप कम्पनी से 01 दिसम्बर 2011 से 31 मार्च 2014 तक की अवधि हेतु ₹707.00 करोड़ की कम वसूली हुई।

भारत सरकार को पेशंन अशंदान (प्रत्येक माह निर्धारित दरों पर), गैर–सरकारी नियोक्ता द्वारा सरकारी कर्मचारी के पक्ष में जब सरकारी कर्मचारी गैर–सरकारी नियोक्ता के अधीन विदेश सेवा पर कार्य कर रहा हो, भारत की समेकित निधि से पेंशन हेतु उसके दावे को बनाये रख सकने के लिये किया जाता है। पेंशन अंशदान का निर्धारण (फ़रवरी 1984) विदेश सेवा पर जाते समय अधिकतम वेतन मान अथवा विदेश सेवा पर रहते हुये उसे प्राप्त होने वाली प्रो–फॉर्मा प्रोन्नति पर आधारित था।

1 जनवरी 2006 से छठे वेतन आयोग[40] के कार्यान्वयन पर सरकारी कर्मचारियों के सन्दर्भ में प्रति माह पेंशन अशंदान को विदेश सेवा पर जाते समय अधिकतम वेतन से वर्तमान वेतन पर अर्थात मूल वेतन पर (वेतन बैन्ड में वेतन के साथ श्रेणी वेतन) अथवा मौलिक नियमों के अंतर्गत निर्धारित दरों पर विदेश सेवा में रहते हुये उसे प्राप्त होने वाले प्रो–फॉर्मा प्रोन्नति के आधार पर संशोधित (नवम्बर 2009) किया गया था। तथापि औद्योगिक महंगाई भत्ता (आईडीए) स्केल द्वारा शासित कर्मचारियों हेतु वर्तमान कार्यप्रणाली में कोई परिवर्तन नहीं था।

मेसर्स भारत संचार निगम लिमिटेड (बीएसएनएल) को 1 अक्टूबर 2000 को दूरसंचार विभाग (डीओटी) के एक भाग को परिवर्तित करके सृजित किया गया था। बीएसएनएल के निर्माण के समय, नियम 37 (ए) को सीसीएस (पेंशन) नियम–1972 में समाविष्ट किया गया था, जिसके अर्न्तगत एक स्थायी सरकारी कर्मचारी जिसे पीएसयू के कर्मचारी के रूप में समावेशित किया गया है, संयुक्त सेवा के आधार पर पेंशन और अन्य लाभों हेतु योग्य होगा, जिसको कि कम्पनी द्वारा पेंशन अंशदान के भुगतान उपरान्त भारत सरकार द्वारा अदा किया जायेगा जैसा कि वर्तमान में एफआर–116 और 117 के अंर्तगत प्रदत्त है।

बीएसएनएल के पास कर्मचारियों की दो श्रेणियाँ हैं यथा, (1) वे कर्मचारी, जिन्हें बीएसएनएल में समाविष्ट नहीं किया गया था और जो "मानित प्रतिनियुक्ति" पर सरकारी कर्मचारी ही बने रह कर केन्द्रीय मंहगाई भत्ता (सीडीए) स्केल के अर्न्तगत वेतन आहरित करते रहे और (2) वे कर्मचारी जो औद्योगिक महंगाई भत्ता (आईडीए) वेतन स्केल के अंतर्गत वेतन आहरित करते हुये बीएसएनएल में समाविष्ट कर लिये गये। "वर्तमान वेतन" अर्थात् वेतन बैण्ड में वेतन और श्रेणी वेतन की दर पर

[40] भारत सरकार में छठे वेतन आयोग ने 32 वेतनमानों को 4 विस्तारित वेतन बैण्डों में विलय कर दिया।

पेंशन अंशदान की संशोधित प्रणाली, सरकारी कर्मचारियों हेतु स्केल के अन्तर्गत शासित कर्मचारियों पर लागू थी, जबकि बीएसएनएल के समाविष्ट कर्मचारियों के सन्दर्भ में पेंशन अंशदान को प्रचलित नियमों और "अधिकतम मान" की दरों के अनुसार भुगतान किया जाना था, क्योंकि उनके वेतन मानों को वेतन बैन्ड में विलय नहीं किया गया था। परिमण्डलों में स्थित डीओटी के संचार लेखा नियंत्रक (सीसीए), बीएसएनएल के संबन्धित परिमण्डलों से पेंशन अंशदान की वसूली हेतु उत्तरदायी हैं।

बीएसएनएल व डीओटी में अभिलेखों की संवीक्षा (फ़रवरी/मार्च–2014) से उद्घाटित हुआ कि बीएसएनएल, बीएसएनएल में समाविष्ट अपने पूर्व के दूरसंचार विभाग कर्मचारियों हेतु पेंशन अंशदान (नवम्बर 2011 तक) का भुगतान, वेतन के "अधिकतम" पर निर्धारित दरों के अनुसार एफआर–116 व 117 के तहत कर रहा था। 1 दिसम्बर 2011 से, बीएसएनएल के प्रबंधन ने वर्तमान वेतन अर्थात् औद्योगिक मंहगाई भत्ता (आईडीए) स्केल में मूलवेतन पर डीओटी को पेंशन अंशदान का भुगतान करने का निर्णय लिया, यद्यपि कार्मिक और प्रशिक्षण विभाग द्वारा दिनांक 19 नवम्बर 2009 को जारी ओ एम में निर्देश केन्द्रीय मंहगाई भत्ता (सीडीए) स्केल में वेतन अर्थात् वेतन बैन्ड में मूलवेतन + श्रेणी वेतन आहरित करने वाले कर्मचारियों से सम्बन्धित थे। इसके फलस्वरुप पेंशन अंशदान के मद में ₹707 करोड़ की कम वसूली हुई।

इसके साथ–साथ, बीएसएनएल ने सरकारी कर्मचारियों को उपलब्ध "वर्तमान" वेतन पर संशोधित कार्यप्रणाली के अनुसार पेंशन अंशदान के भुगतान के लाभ को विस्तारित करने के प्रकरण को बारम्बार दूरसंचार विभाग के साथ उठाया, हालाँकि, इसे डीओटी द्वारा एमओएफ (डीओई), डीओपीटी, डीओपी व पीडब्लू आदि के साथ परामर्श पर, फ़रवरी 2010 तथा तत्पश्चात् (नवम्बर 2013) में इस आधार पर अस्वीकार कर दिया गया कि दिनांक 19 नवम्बर 2009 का कार्यालय ज्ञापन जो सरकारी कर्मचारियों पर लागू है, बीएसएनएल के कर्मचारियों पर लागू नहीं था, क्योंकि बीएसएनएल कर्मचारियों के पेंशन अंशदान का भुगतान प्रचलित नियमों के अनुसार सीसीएस (पेंशन) नियम 1972 में सम्मिलित नियम 37 (ए) के अन्तर्गत 'मान के अधिकतम' पर निर्धारित दरों पर किया जाना था।

यह इंगित करने पर डीओटी ने अपने उत्तर में यह स्वीकार किया (अक्टूबर 2014) कि यह प्रकरण डीओपीटी व डीओई के साथ 2011 तथा 2012 में उठाया गया और डीओई से अन्तिम उत्तर अभी भी प्रतीक्षित था। हालाँकि दूरसंचार विभाग की बीएसएनएल तथा सीसीए इकाईयों को सेवानिवृत्त होने वाले कर्मचारियों के प्रकरण में, मुद्दे पर अन्तिम निर्णय लम्बित होने तक, उनके अन्तिम लाभों के निर्धारण से पूर्व पेंशन अंशदान की सम्पूर्ण वसूली करने के लिये निर्देशित किया गया।

अतः डीओटी एफआर–116 तथा 117 के अंर्तगत गैर–सरकारी कर्मचारियों पर लागू स्केल के 'अधिकतम' पर निर्धारित नियमों के अनुसार बीएसएनएल में समाविष्ट डीओटी के कर्मचारियों के सन्दर्भ में पेंशन अंशदान की वसूली करने में तत्पश्चात् असफल रहा है। इसके फलस्वरुप, 1 दिसम्बर 2011 से 31 मार्च 2014 तक की अवधि में ₹707 करोड़ की पेंशन अंशदान राशि, जिस पर देय ब्याज सम्मिलित करते हुए जैसा एसआर–307 में निर्धारित है, की कम वसूली हुई।

2.8 ब्रॉडबैंड वायरलेस एक्सेस (बीडब्ल्यूए) सेवाओं हेतु स्पेक्ट्रम की नीलामी में यथोचित परिश्रम का अभाव

बीडब्ल्यूए की नीलामी हेतु एनआईए विभिन्न श्रेणी के लाइसेंसियों के लिए स्पेक्ट्रम प्रयोग के क्षेत्र में कमियों से प्रभावित हुआ। यूएएस/सीएमटीएस तथा आईएसपी आपरेटर्स को एक जैसे बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम हेतु बिड के लिए अनुमति दी गयी थी जबकि स्पेक्ट्रम का प्रयोग उनके सम्बन्धित लाइसेंसों द्वारा शासित था। इसने नेटवर्क कोड हेतु मेसर्स इन्फोटेल द्वारा नीलामी पश्चात् माँग को प्रशस्त किया जिसने उनको उनके आईएसपी लाइसेंस क्षेत्र से बाहर वॉयस सेवाएं प्रदान करने हेतु सक्षम कर देना था। डीओटी ने नीलामी के पश्चात् उनको यूनिफाइड लाइसेंस में प्रव्रजन की अनुमति देकर आग्रह को सुगमित किया। 2001 में प्राप्त मूल्यों पर अनुमति दिया गया यह प्रव्रजन मेसर्स रिलायन्स जियो इन्फोकॉम (पूर्व में मेसर्स इन्फोटेल) को ₹ 3367.29 करोड़ के अनुचित लाभ में प्रतिफलित हुआ। यह भी देखा गया था कि नीलामी के चार वर्षों के पश्चात् भी बीडब्ल्यूए सेवाओं का रोल आऊट नगण्य रहा है।

प्रस्तावना

3 जी एवं ब्रॉडबैंड वायरलेस एक्सेस (बीडब्ल्यूए) स्पेक्ट्रम के लिए अलग–अलग होने वाली नीलामी में भाग लेने हेतु योग्य बोली दाताओं से प्रतिक्रिया प्राप्त करने के लिए डीओटी द्वारा फरवरी 2010 में नोटिस इनवाइटिंग एप्लीकेशन्स (एनआईए) जारी किये गये थे। नीलामी के महत्वपूर्ण उद्देश्य थेः

- एक पारदर्शी प्रक्रिया द्वारा स्पेक्ट्रम हेतु बाजार निर्धारित मूल्य प्राप्त करना।
- स्पेक्ट्रम का प्रभावपूर्ण उपयोग सुनिश्चित करना एवं जमाखोरी से बचना।
- क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा को प्रेरित करना।
- 3 जी एवं ब्रॉडबैंड सेवाओं के रोलआऊट को प्रोत्साहित करना।
- राजस्व प्राप्तियों को अधिकतम करना।

एनआईए में पात्रता/ आरक्षित मूल्य/ स्पेक्ट्रम उपलब्धता के सन्दर्भ में अनुच्छेद

बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम की नीलामी हेतु पात्रता मापदण्ड/ आरक्षित मूल्य एवं उपलब्ध स्पेक्ट्रम की आवृत्तियाँ निम्नवत् थींः–

भाग लेने हेतु योग्यता	यूनिफाइड एक्सेस सर्विसेज (यूएएस)/ सेल्यूलर मोबाईल टेलीफोन सर्विस (सीएमटीएस) लाइसेंस अथवा इन्टरनेट सर्विस प्रोवाइडर (आईएसपी) (श्रेणी 'ए' व 'बी')* लाइसेंस रखने वाली कोई संस्था
आरक्षित मूल्य	2.3 मेगाहर्ट्ज में बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम के 20 मेगाहर्ट्ज (अयुग्मित) के एक पैन इण्डिया ब्लाक (22 परिमण्डल) हेतु कुल ₹ 1750 करोड़

नीलामी हेतु उपलब्ध स्पेक्ट्रम ब्लाक्स	2 पैन इण्डिया ब्लाक्स (22 परिमण्डल); बीएसएनएल के साथ साथ एमटीएनएल को इस प्रतिबन्ध के साथ कि वे नीलामी में हासिल होने वाला मूल्य का भुगतान करेंगे, 2008 में 2.5 गेगा हर्ट्ज में एक पैन इण्डिया स्लाट पहले ही उपलब्ध करा दिया गया था।

** डीओटी के दिशा निर्देशों के अनुसार, कोई संस्था जो यूएएस/ सीएमटीएस/ आईएसपी (श्रेणी 'ए' व 'बी') लाइसेंस रखती थी अथवा दूरसंचार संचालन प्रारम्भ करने के पूर्व एक नये प्रवेशी नामांकित यूएसएस/ आईएसपी लाइसेंस द्वारा यूएएस/ आईएसपी (श्रेणी 'ए') लाइसेंस प्राप्त करने हेतु एक वचन देती है, भी नीलामी में भाग लेने हेतु पात्र थी।*

2.8.1 नोटिस इनवाइटिंग एप्लीकेशन्स (एनआईए) में कमियाँ

बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम की नीलामी, ट्राई अनुशंसायें एव डीओटी द्वारा उन पर की गयी कार्यवाही से सम्बन्धित अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा (सितम्बर– नवम्बर 2013) ने एनआईए के नियमन में निम्न कमियाँ उजागर की –

2.8.1.1 बोली दाताओं हेतु पात्रता मापदण्ड में वित्तीय मापदण्डों की अनुपस्थिति

एनआईए ने अखिल भारतीय बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम आवंटन हेतु ₹ 1750 करोड़ का न्यूनतम आरक्षित मूल्य निर्धारित किया। आधारभूत संरचना का आगामी रोल आऊट अतिरिक्त निवेश अभीष्ट करता था। प्रचुर पूंजीगत आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए यह अनिवार्य था कि एनआईए यह सुनिश्चित करने के लिए कि बीडब्ल्यूए सेवायें प्रदान करने हेतु बोली दाता संस्थाएँ अपेक्षित वित्तीय शक्ति एव क्षमता रखती थीं वित्तीय मापदण्डों का एक निश्चित सैट निर्धारित करता।

यह अनुशंसा करते समय (2006 में) कि आई एस पी श्रेणी 'ए' व 'बी', बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम हेतु बोली के लिए पात्र हैं, ट्राई ने भी एक चेतावनी वाक्य जोड़ा था कि :

"चूंकि स्पेक्ट्रम एक मूल्यवान एवं दुर्लभ संसाधन है, इसलिये यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि केवल गम्भीर एवं दीर्घ अवधि प्रतिभागी इस तक पहुँच रखें। यह विशेष रूप से सत्य है क्योंकि आईएसपी लाइसेंस मात्र रू1 के लिए है तथा गैर–गम्भीर प्रतिभागी आवंटन में विलम्ब अथवा स्पेक्ट्रम जमाखोरी करने में सक्षम हो सकते हैं। अतः यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि मात्र गम्भीर एवं भली भाँति स्थापित आईएसपी स्पेक्ट्रम प्राप्त करें, क्योंकि संभवतः केवल वे ही निवेश करने में एवं बीडब्ल्यूए नेटवर्कों के अभिनियोजन की क्षमता रखेंगे।"

तथापि, एनआईए भावी बोलीदाताओं हेतु पात्रता मापदण्ड में किसी वित्तीय मापदण्ड को निर्धारित करने में विफल रहा। वास्तव में डीओटी ने बोलीदाताओं की एक अन्य श्रेणी अनुबन्ध लगाते हुए जोड़ी कि *"कोई संस्था जो दूरसंचार संचालन आरम्भ करने से पूर्व नये प्रवेशी नामांकित यूएसपी/ आईएसपी लाइसेंस द्वारा एक यूएएस/आईएसपी श्रेणी 'ए' लाइसेंस प्राप्त करने हेतु एक वचन देती है, भी बीडब्ल्यूए हेतु नीलामी में भाग लेने के लिए पात्र थी।"* बोली दाताओं के लिए अखिल भारतीय लाइसेंस (22 परिमण्डलों) हेतु ₹ 252.50 करोड़ की एक ईएमडी जमा करना ही एक मात्र वित्तीय आवश्यकता थी। प्रत्येक परिमण्डल के लिए ईएमडी निश्चित की गयी थी एवं बोली दाताओं को परिमण्डलों की संख्या जिस हेतु वे बोली लगा रहे थे, के अनुसार ईएमडी जमा करनी थी। जबकि

एनआईए ने बीडब्ल्यू नीलामी हेतु निर्धारित आवेदन फार्मेट में बोली दाता के वित्तीय विवरण का प्रस्तुतिकरण निर्धारित किया था जिसमें इक्विटी विवरण, प्रदत्त पूँजी, नेट–वर्थ एवं प्रोमोटर्स/ पार्टनर्स/ शेयरधारक समाहित थे, ये विवरण आवेदक की वित्तीय क्षमताओं का आंकलन करने हेतु प्रयोग नहीं किये गये थे, जो एनआईए में निर्धारित रोल आऊट दायित्वों को पूरा करने के लिए सफल बोलीदाताओं की क्षमता का आंकलन करने के लिए आवश्यक थे।

एनआईए के जारी होने के पश्चात्, समस्त 11 आवेदक (नौ भारतीय एवं दो विदेशी कम्पनियाँ) डीओटी द्वारा नीलामी में भाग लेने हेतु पात्र पाये गये थे। नौ भारतीय कम्पनियों में, चार बोलीदाता यूएएस लाइसेंसी थे, दो यूएएस लाइसेंसियों द्वारा प्रोन्नत आईएसपी लाइसेंसी, दो आईएसपी लाईसेंसी एवं एक नयी भारतीय कम्पनी थी। जबकि आठ बोलीदाताओं (4 यूएएसएल बोलीदाता, दो यूएएसएल द्वारा प्रोन्नत आईएसपी लाइसेंसी, एक आईएसपी लाइसेंसी तथा एक विदेशी कम्पनी) ने 22 परिमण्डलों हेतु अपनी बिड दी थी, तीन अन्य बोली दाताओं (1 आईएसपी लाइसेंसी, 1 नयी भारतीय कम्पनी तथा एक विदेशी कम्पनी) ने मात्र कुछ परिमण्डलों के लिए अपनी बिड दी थी। 31 मार्च 2009 को उनके विवरण निम्नवत् थे–

तालिका– 1

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	पूर्व अनुमोदित आवेदक	धारित लाइसेंस / स्थिति	प्रदत्त पूंजी	नेट वर्थ (एन डब्ल्यू)	ई एम डी	एनडब्ल्यू की ईएमडी की प्रतिशतता
1	ऑगेयर (मॉरीशस) लि. (ऑगेयर)	नये प्रवेशी (विदेश)	0.037	-0.076	67.50	-88,816
2	स्पाइस इण्टरनेट सर्विस प्रोवाइडर प्राइवेट लि. (स्पाइस)	नये प्रवेशी (भारतीय)	0.01	0.01	42.00	4,20,000
3	इन्फोटेल ब्रॉडबैंड सर्विस प्राईवेट लि. (इन्फोटेल)	आईएसपी	2.51	2.49	252.50	10,141
4	तिकोना डिजीटल नेटवर्क्स प्रा. लि. (तिकोना)	आईएसपी	133.30	126.40	161.25	127.57
5	एयरसेल लि. (एयरसेल)	यूएएसएल / आईएसपी	243.24	2,056.87	252.50	12.276
6	टाटा कम्यूनिकेशन इण्टरनेट सर्विसेज लि. (टाटा)	एक यूएएसएल द्वारा प्रोन्नत आईएसपी	285.00	6,590.36	252.50	3.83
7	वोडाफोन एस्सार लि. (बोडाफोन)	यूएएसएल / आईएसपी	414.09	1,912.87	252.50	13.20
8	आईडिया सेल्यूलर लि. – (आईडिया)	यूएएसएल	3,100.10	11,070.38	252.50	2.28
9	भारती एयरटेल लि. (भारती)	यूएएसएल / आईएसपी	1,898.48	34,840.13	252.50	0.725
10	रिलायन्स वाईमैक्स लि. (रिलायन्स)	एक यूएएसएल द्वारा प्रोन्नत आईएसपी	1,032.01	42,511.36	252.50	0.594
11	क्वालकॉम इनकार्पोरेटिड	नये प्रवेशी (विदेश)	40,800.37	97,598.06	252.50	0.26

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि तीन बोलीदाताओं की नेट वर्थ ₹ 5 करोड़ से कम थी। पात्रता शर्तों ने, इस प्रकार, बोली दाताओं की अपेक्षित वित्तीय क्षमता को सुनिश्चित नहीं किया जबकि बीडब्ल्यूए सेवाओं के रोल आऊट हेतु पर्याप्त निवेश अपेक्षित थे।

डीओटी ने उपरोक्त लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर निम्न को कहते हुए प्रतिक्रिया दी :–

(i) ट्राई की अनुशंसाओं एवं वित्त मंत्रालय के दृष्टिकोणों के आधार पर बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम की नीलामी हेतु एनआईए तैयार किया गया था एवं आन्तरिक मत्रांलय समिति से अनुमोदित था।

- तथ्य बना रहता है कि बोलीदाताओं की वित्तीय क्षमता का आंकलन तथा रोल आऊट दायित्वों को पूर्ण करने की उनकी क्षमताओं के विषय में आश्वासन प्राप्त करने हेतु कोई मानदण्ड नहीं था।

(ii) बैंक गारण्टी के रूप में ईएमडी प्राप्त करने हेतु एनआईए में एक शर्त नीलामी में गैर गम्भीर प्रतिभागियों हेतु एक प्रभावी निवारक था।

- डीओटी का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि बैक गारण्टी के रूप में ईएमडी प्रस्तुत करना नीलामी के संदर्भ में एक–बारगी उपाय था। स्पेक्ट्रम के मूल्य के भुगतान तथा निर्धारित समय सीमा के अनुसार नेटवर्क आधारभूत संरचना के रोल आऊट के सम्बन्ध में बोलीदाताओं की वित्तीय क्षमता पर आश्वासन प्रदान करने हेतु ईएमडी प्रावधान पर्याप्त नहीं थे। पुनः वास्तव में, जैसा कि तालिका से देखा गया कि कई अल्प नेटवर्थ वाली कम्पनियों द्वारा अपनी नेटवर्थ से सैकड़ों गुना अधिक ईएमडी प्रस्तुत करने के कारण एनआईए का यह प्रावधान अनुपयोगी हो गया था। अतः एक कम्पनी की वित्तीय क्षमता का आंकलन करने हेतु यह प्रावधान पर्याप्त नहीं था।

(iii) डीओटी ने पुनः कहा कि एनआईए के पात्रता मानदण्ड एवं अन्य प्रतिबन्ध सीएजी के साथ–साथ सीवीसी को भी दिखाये गये थे।

- जहाँ तक डीओटी के अभिकथन कि आमंत्रण पर पात्रता मानदण्ड एवं अन्य प्रतिबन्ध सीएजी के साथ–साथ सीवीसी को भी दिखाये गये थे का सम्बन्ध है, एक बड़ी सभा के बीच में, कृत्रिम/डेमो प्रदर्शन में सीएजी के प्रतिनिधि की उपस्थिति, सीएजी द्वारा एनआईए के पात्रता मानदण्ड एवं अन्य प्रतिबन्धों का एक अनुमोदन नहीं मानी जा सकती है। उस समय तक वस्तुतः यह तथ्य कि बोलीदाता आईएमसी के द्वारा पूर्वानुमोदित थे तथा नये पात्र बोलीदाताओं की अन्तिम सूची डीओटी की वेबसाइट पर उद्घोषित की जा चुकी थी, स्पष्ट करता है कि यह नीलामी की प्रक्रिया पर सरकारी कर्मचारियों के लिए एक एक्पोजर सत्र जैसा था।

2.8.1.2 लॉक–इन प्रावधान की अनुपस्थिति

डीओटी ने तीन श्रेणियों के बोलीदाताओं यथा– यूएएस/ सीएमटीएस लाइसेंसी, आईएसपी तथा नये प्रवेशियों को नीलामी में भाग लेने हेतु अनुमति दी थी। यूएएसएल/सीएमटीएस लाइसेंस में लॉक–इन अवधि का प्रावधान था जबकि आईएसपी लाइसेंस ऐसा कोई प्रावधान नहीं थे तथा नये

प्रवेशियों को स्पेक्ट्रम हासिल करने के पश्चात् ही लाइसेंस प्राप्त करना अपेक्षित था। हालाँकि, बोलीदाताओं की तीन विभिन्न श्रेणियों के होने के पश्चात् भी, एनआईए ने सभी श्रेणियों से विजेताओं हेतु लॉक–इन अवधि के सन्दर्भ में कोई एक समान प्रावधान निर्धारित नहीं किया था।

डीओटी ने अपने उत्तर (जुलाई 2014) में कहा कि लॉक–इन अवधि मात्र यह सुनिश्चित करने के लिए थी कि लाइसेंसी एक गंभीर प्रतिभागी है।

डीओटी द्वारा स्वीकरोक्ति लॉक–इन अवधि की आवश्यकता को सुनिश्चित करती है। यह तथ्य कि आईएसपी श्रेणी 'ए' व 'बी' लाइसेसीं लॉक–इन अवधि हेतु कोई प्रावधान नहीं रखते थे और यह कि स्पेक्ट्रम प्राप्त करने वाले नये प्रवेशी या तो यूएएसएल अथवा आईएसपी लाइसेंस ले सकते थे, कोई आश्वासन प्रदान नहीं करते थे कि रोल आऊट दायित्वों का पालन किया गया होगा। मैसर्स क्वॉलकम जो कि एक नया प्रवेशी था, ने चार सेवा क्षेत्रों में स्पेक्ट्रम प्राप्त किया था एवं बाद में बिना किसी रोल आऊट के कम्पनी बेच दी थी (18 अक्टूबर 2013)। इस प्रकार, लॉक–इन अवधि का हेतु प्रावधान के अभाव में, डीओटी सुनिश्चित नहीं कर सका कि विजेता आईएसपी एवं नये प्रवेशी अपने दायित्वों को पूर्ण करेंगे।

2.8.1.3 बीडब्लूए स्पेक्ट्रम के उपयोग के क्षेत्र में असामनता

जुलाई 2008 की ट्राई अनुसंशा के पश्चात भी जिसमें यह संज्ञान लिया गया था कि अधिकतर बीडब्लूए तकनीकों पर ट्रिपल प्ले[41] तकनीकी रूप से साध्य था, डीओटी ने बीडब्लूए सेवाओं हेतु स्पेक्ट्रम की नीलामी एवं आवंटन के लिए दिशा निर्देश जारी किये (अगस्त 2008) जो निर्धारित करते थे कि *''डाटा सेवा हेतु 2.5 गेगाहर्टज एवं 2.3 गेगाहर्टज बैंडविडथ में स्पेक्ट्रम नीलामी की जायेगी''*। हालाँकि बीडब्लूए स्पेक्ट्रम की नीलामी (फरवरी 2010) हेतु एनआईए ने बीडब्लूए स्पेक्ट्रम हेतु बिड के लिए दोनों यूएएस/सीएमटीएस एवं आई एस पी आपरेटर्स को अनुमति दी थी लेकिन स्पेक्ट्रम का उपयोग बोलीदाता के लाइसेंस के कार्य क्षेत्र द्वारा शासित होता था । इस प्रकार, जबकि यूएएस/सीएमटीएस आपरेटर्स को इस स्पेक्ट्रम पर वॉयस सेवाएं प्रदान करने हेतु अनुमति दी गयी थी, आईएसपी लाइसेंसियों को उनकी लाइसेंस शर्तों की सीमाओं के कारण इसे प्रस्तावित करने हेतु अनुमति नहीं दी गयी थी।

एनआईए ने बीडब्लूए स्पेक्ट्रम पर वॉयस सेवाओं को अनुमति दी थी बशर्ते बोलीदाता का लाइसेंस इसे अनुमति देता हो, इसने विभिन्न वर्गों के बोलीदाताओं हेतु, उनके लाइसेसों के अनुसार उनको अनुमति दी गयी विभिन्न श्रेणियों की सेवाओं के कारण, एक ही स्पेक्ट्रम से विभिन्न प्रतिदानों को दर्शाया। इस तथ्य के पश्चात भी असमानता थी कि समस्त बोलीदाताओं ने नीलामी से प्राप्त मूल्य के अनुसार एक ही स्पेक्ट्रम हेतु एक ही धनराशि भुगतान की थी।

[41] ट्रिप्ल प्ले– वॉयस, बीडियो एवं डाटा

मेसर्स इन्फोटेल (जिसे बाद में रिलायंस जियो इन्फोकाम लिमिटेड[42] के नाम से जाना गया) बीडब्लूए स्पेक्ट्रम धारक एक आईएसपी द्वारा मोबाईल कन्ट्री कोड (एमसीसी) एवं मोबाईल नेटवर्क कोड (एमएनसी)[43], लांग टर्म इवोल्यूशन (एलटीई) तकनीक उपयोग करते हुए विविध डेटा एवं मल्टी मीडिया बीडब्लूए सेवाओं को प्रदान करने के लिए उनको समर्थ बनाने वाले कोड हेतु नीलामी पश्चात माँग (अगस्त 2011) के जरिये भी लेखापरीक्षा के दृष्टिकोण की पुष्टि हुई है। टेलीकम्युनिकेशन इंजीनियरिंग सेन्टर (टीईसी) द्वारा भी इसका विरोध किया गया था। टीईसी ने कहा (मार्च 2012) कि,

''एलटीई तकनीक की क्षमता (बीडब्लूए स्पेक्ट्रम उपयोग करते हुए सेवायें प्रदान करने हेतु प्रयोग की जाने वाली), आईएसपी लाइसेंस में जिसकी अनुमति दी गयी है, के सापेक्ष कार्यक्षेत्र में बहुत व्यापक है तथा आईएसपी लाइसेंस में अनुमति दी गयी सेवाओं के कार्यक्षेत्र से बाहर हैं। आईएसपी लाइसेंस के कार्यक्षेत्र में पीएसटीएन/पीएलएमएन से कनेक्शन की अनुमति नहीं दी गयी है जिसका अनिवार्य रूप से अर्थ है कि पीएसटीएन/पीएलएमएन नेटवर्क पर सेवाएं प्रदान करने वाले एक नेटवर्क को एक आईएसपी लाइसेंसी कनेक्ट नहीं कर सकता है। लेकिन आईएसपी लाइसेंस इस बारे में स्पष्ट नहीं है कि आईएसपी लाइसेंस के कार्यक्षेत्र के भीतर मात्र इंटरनेट सेवाएं एवं अन्य सेवाएं[44] प्रदान करने हेतु एक लाइसेंसी स्वयं एक पीएसटीएन/पीएलएमएन नेटवर्क स्थापित कर सकता है। चूंकि एलटीई एक तकनीक है जो पूर्ण रूप से मोबाइल सेवाओं के साथ साथ हाई स्पीड डाटा सेवाएं प्रदान करने हेतु उपयोग की जा सकती है, अतः एक आईएसपी लाइसेंसी के लिये एलटीई सब्सक्राइबर टर्मिनल का प्रयोग करते हुए इंटरनेट सेवाओं के साथ साथ पूर्ण रूप से मोबाइल सेवाओं दोनों के लिए एलटीई का उपयोग सम्भव है। वर्तमान में मात्र यूएएस लाइसेंस श्रेणी के अन्तर्गत संपूर्ण मोबाइल सेवाओं की अनुमति दी गयी थी। इसलिए डीओटी द्वारा इन पक्षों की जांच की जा सकती है।''

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर, डीओटी ने उत्तर दिया (जुलाई 2014) कि यद्यपि एमसीसी एवं एमएनसी कोड का आवंटन एक आपरेटर को एक पब्लिक लैण्ड मोबाइल नेटवर्क (पीएलएमएन) स्थापित करने हेतु तकनीकी रूप से सक्षम कर सकता है तथापि कोई आपरेटर संबन्धित लाइसेंस के कार्यक्षेत्र से बाहर सेवाएं प्रदान नहीं कर सकता है।

डीओटी का यह तर्क स्वीकार करने योग्य नहीं है क्योंकि आईएसपी लाइसेंसी, एमसीसी एवं एमएनसी कोड माँग रहा था तथा इसने लाइसेंसियों को वॉयस सेवाएं प्रदान करने हेतु सक्षम कर देना था जो आईएसपी लाइसेंस के कार्यक्षेत्र से बाहर था जैसा कि टीईसी द्वारा भी कहा गया था। पूर्व में ऐसे दृष्टांत हो चुके हैं जहां आपरेटर्स ने अपने लाइसेंस के कार्यक्षेत्र के बाहर सेवाएं प्रदान की हैं, उदाहरणार्थ अपने लाइसेंस शर्तो के उल्लंघन में डब्लूएलएल सेवा प्रदाता पूर्ण मोबिलिटी

---

[42] इन्फोटेल ब्रॉडबैण्ड सर्विसेज प्राइवेट लिमिटेड (आईबीएसपीएल) एक प्राईवेट लिमिटेड कम्पनी थी। इसके पास मैसर्स रिलायन्स इण्डस्ट्रीज से अतिरिक्त इक्विटी का निवेष था, जिस कारण इन्फोटेल में आर आई एल की वहुमत हिस्सेदारी थी। तत्पश्चात् 19 जुलाई 2010 को यह इन्फोटेल ब्राडबैण्ड सर्विसेज लिमिटेड नाम के साथ पब्लिक लिमिटेड कम्पनी में परिवर्तित हो गयी थी।

[43] एक मोबाईल फोन ऑपरेटर की विशिष्ट रूप से पहचान के लिए मोबाईल नेटवर्क कोड (एमएनसी) के साथ संयोजन में मोबाईल कन्ट्री कोड (एमसीसी) प्रयोग होता है।

[44] जैसे कि वॉयस सेवाएं

प्रदान कर रहे हैं तथा सीडीएमए आपरेटर्स 2जी स्पेक्ट्रम के साथ ईवीडीओ[45] सेवाएं प्रदान कर रहे हैं।

इस प्रकार, यूएएस आपरेटरों द्वारा किए गए भुगतान के बराबर मूल्यों पर बीडब्लूए स्पेक्ट्रम प्राप्त करने के लिए आईएसपी को अनुमति देना, जबकि सेवाएं जो यूएएस आपरेटर्स द्वारा प्रदान की जा सकती थीं, आईएसपी द्वारा सेवाओं के क्षेत्र के सापेक्ष अधिक व्यापक थीं, न्यायोचित नहीं था।

2.8.1.4 रोल आउट लक्ष्यों में मध्यवर्ती चरणों का अभाव

ट्राई ने पाया (सितम्बर 2006) *'बीडब्लूए तकनीकें बाजार में नई हैं तथा एवं प्राधिकरण का जोर त्वरित एवं मूल्य प्रभावी परिनियोजन प्रोत्साहित करने पर है। कुछ आपरेटरों के लिए 20 वर्षों हेतु स्पेक्ट्रम लाइसेंस के लिए एक मुश्त प्रविष्टि शुल्क का अपफ्रन्ट भुगतान कठिन हो सकता है और इन सेवाओं का मूल्य कम रखने के लक्ष्य के प्रतिकूल है । उपरोक्त के आधार पर, प्राधिकरण अनुशंसा करता है कि बीडब्लूए स्पेक्ट्रम लाइसेंस पांच वर्षों की अवधि हेतु हो, जो प्रत्येक पांच वर्षों हेतु स्पेक्ट्रम अर्जन शुल्क के भुगतान तथा प्रासंगिक लाइसेंस के नियम एवं शर्तों की सन्तुष्टि पर 20 वर्षों तक नवीनीकरण योग्य हो।'*

पुनः ट्राई ने ग्रामीण एवं दूरस्थ क्षेत्रों में ब्राडबैण्ड सेवाओं के त्वरित विस्तार को सुगमित करने हेतु कठोर रोल आउट दायित्व निम्नवत निर्दिष्ट किये थे (सितम्बर 2006):

समयसीमा	लाइसेंस क्षेत्र/कवरेज		
	मेट्रो	श्रेणी ए, बी, सी	स्थानीय आपरेटर्स/कैप्टिव नेटवर्क
2 वर्ष		25 % ग्रामीण एसडीसीए	
5 वर्ष	90 %	50 % ग्रामीण एसडीसीए	90 % क्षेत्र

ट्राई ने रोल आउट दायित्वों को पूर्ण करने की स्थिति में प्रोत्साहन की संस्तुति की थी (सितम्बर 2006) जिसमें आपरेटर्स द्वारा प्रस्तुत की गयी परफारमेंस बैंक गारण्टी (पीबीजी) की वापसी तथा उनको संचालन जारी रखने हेतु अनुमति देना समाहित थे। हालाँकि, विफलता की स्थिति में, पीबीजी भुनायी जा सकती थी तथा आवंटित स्पेक्ट्रम निरस्त किया जा सकता था।

डीओटी ने, हालाँकि बीडब्लूए स्पेक्ट्रम की नीलामी हेतु एनआईए में आवंटन की प्रभावी तिथि से 20 वर्षों के लिये बीडब्लूए स्पेक्ट्रम के अधिकार को विनिर्दिष्ट किया था जब तक कि पूर्व में वापस अथवा समर्पित न की गयी हो। पांच वर्षों के उदार रोल आउट दायित्वों के साथ 20 वर्षों हेतु स्पेक्ट्रम उपयोग के अधिकार का यह संशोधन, 2010 में स्पेक्ट्रम के आवंटन के पश्चात् किसी भी स्पेक्ट्रम धारक द्वारा बगैर किसी महत्वपूर्ण सेवाओं के रोल आउट के व्यापक रूप से बीडब्लूए स्पेक्ट्रम के अनुपयोगी रहने में प्रतिफलित हुआ (विवरण पैरा 2.8.4 में)।

[45] ईबीडीओ– इवोल्यूशन डाटा ऑप्टीमाइज़्ड

2.8.1.5 बीडब्लूए स्पेक्ट्रम के लिए स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभारों हेतु निम्न दरों का निर्धारण

डीओटी ने अपने 3जी/बीडब्लूए एनआईए दिनांक 25 फरवरी 2010 एवं तत्पश्चात 1 सितम्बर 2010 के यूएस लाइसेंस में संशोधन के द्वारा बी डब्लू ए स्पेक्ट्रम उपयोग कर रहे लाइसेंसियों को वार्षिक स्पेक्ट्रम यूजेज चार्जेज (एसयूसी) के रूप में उपयुक्त एडजस्टेड ग्रास रेवन्यू (एजीआर) के 1 *प्रतिशत* के भुगतान को अनिवार्य किया था।

यह निर्णय लेते समय डीओटी ने वॉयस सेवाएं प्रदान करने की बीडब्लूए तकनीक की सामर्थ्यता का विचार नहीं किया जैसा कि ट्राई द्वारा जुलाई 2008 की अपनी अनुशंसा में इंगित किया गया था। इसलिए बीडब्लूए स्पेक्ट्रम पर वॉयस टेलीफोनी की अनुमति देते समय सरकार ने मैचिंग एसयूसी निर्धारित नहीं की थी जैसी कि ऐसे यूएएसएल/सीएमटीएस आपरेटर्स जो वाइस टेलीफोनी प्रदान कर रहे थे, के द्वारा भुगतान की जा रही थी। बीडब्लूए स्पेक्ट्रम हासिल करने वालों को एनआईए की शर्तों के अनुसार उनके एजीआर के मात्र 1 *प्रतिशत* का भुगतान करने को कहा गया था जबकि यूएएस/सीएमटीएस लाइसेंसी उनके द्वारा धारित स्पेक्ट्रम के परिमाण के आधार पर 3 *प्रतिशत* से 5 *प्रतिशत का* भुगतान कर रहे थे। यह छूट 20 वर्षों की लाइसेंस अवधि के दौरान सरकार को राजस्व की महत्वपूर्ण हानि में परिणत होती क्योंकि बीडब्लूए स्पेक्ट्रम डाटा सेवाओं के अतिरिक्त वॉयस सेवाओं को भी प्रदान करने की सामर्थ्य रखता था।

डीओटी ने कहा (जुलाई 2014) कि नीलामी हेतु एनआईए में बीडब्लूए स्पेक्ट्रम के लिये एजीआर के 1 *प्रतिशत* की दर से एसयूसी दर अधिसूचित की गयी थी और इसलिये बाद में एसयूसी दरों में कोई वृद्धि, सरकार द्वारा संविदा की बाध्यकारी शर्तों का उल्लंघन करते हुए एनआई के प्रावधानों में कार्योत्तर परिवर्तन में प्रतिफलित होती।

यह पुष्टि करता है कि डीओटी ने बीडब्लूए स्पेक्ट्रम हेतु एसयूसी नियत करने में यथोचित परिश्रम नहीं किया। एसयूसी की घटी दर ने बीडब्लूए स्पेक्ट्रम पर वॉयस सेवाएं प्रदान करने के सामर्थ्य को संज्ञान में नहीं लिया गया एवं इस प्रकार वॉयस सेवाएं प्रदान करने वाले बीडब्लूए स्पेक्ट्रम धारकों को अनुचित लाभ में प्रतिफलित हुआ।

2.8.2 एनआईए के गोपनीय अनुच्छेद के संदिग्ध उल्लंघन पर कार्यवाही का अभाव

संदिग्धता से सम्बन्धित एनआईए का अनुच्छेद 4.1.1 अन्य बातों के साथ साथ निर्धारित करता है कि *"..... प्रासंगिक नीलामी के पूर्ण होने तक बोलीदाताओं को किसी भी नीलामी में, अपने भाग लेने की स्थिति के साथ ही साथ वे किसी अथवा समस्त सेवा क्षेत्रों में बिड को जारी रखना चाहते हैं, को प्रकट करने की अनुमति नहीं होगी।"*

10 जून 2010 के इकोनोमिक टाइम्स में प्रकाशित एक लेख में रिलायंस इण्डस्ट्रीज लिमिटेड द्वारा मैसर्स इन्फोटेल के सम्भावित टेकओवर के विषय में उल्लेख किया गया था क्योंकि अखिल भारतीय बीडब्लूए स्पेक्ट्रम मूल्य ₹ 12257 करोड़ तक पहुँच गये थे तथा मैसर्स एचएफसीएल (मैसर्स इन्फोटेल एचएफसीएल की एक ग्रुप कम्पनी थी) के पास और अधिक बिड करने के लिए फण्ड नहीं हो सकते थे। डीओटी को समाचार पत्र की रिपोर्ट का संज्ञान लेना चाहिए था क्योंकि इसने एनआईए के

संदिग्धता अनुच्छेद का उल्लंघन किया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि डीओटी ने तुरन्त अथवा यहां तक कि बाद में भी कार्यवाही नहीं की जब यह बाद के घटनाक्रमों द्वारा निश्चित हुआ था।

डीओटी ने अपने उत्तर (जुलाई 2014) में कहा कि बिडिंग आचरण को संशोधित करने के प्रयोजन के साथ गोपनीय सूचना को उन्मुक्त करने का कोई साक्ष्य नहीं था तथा नीलामी प्रक्रिया की शुचिता एवं पारदर्शिता को दूषित करने के बारे में कोई प्रश्न नहीं था।

डीओटी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समाचार का विषय डीओटी द्वारा संचालित नीलामी से सम्बन्धित था तथा इसने नीलामी में बोली दाताओं में से एक की बिडिंग स्थिति का उल्लेख किया था। इस प्रकार डीओटी को यह देखने के लिए कि गोपनीय अनुच्छेद का उल्लंघन नहीं था, अपना यथोचित परिश्रम करना चाहिए था।

2.8.3 बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम धारक आईएसपी द्वारा यूनिफाइड लाइसेंस (यूएल) पर प्रव्रजन

यह देखा गया कि मैसर्स इन्फोटेल, एक आईएसपी आपरेटर ने बीडब्ल्यूए नीलामी में अधिकतर यूएएस आपरेटरों से, इस तथ्य के बावजूद कि अपने लाइसेंस के अनुसार उसे बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम पर वॉयस सेवाओं हेतु अनुमति नहीं थी, बढ़ाकर बोली लगायी। यह यूएएस आपरेटरों के विपरीत था, जो अपने लाइसेंस के अनुसार, इस स्पेक्ट्रम पर डाटा सेवाओं के अतिरिक्त वॉयस सेवायें प्रदान कर सकते थे।

अगस्त 2011 में मैसर्स इन्फोटेल (आईएसपी लाइसेंसी) ने एमसीसी एवं एमएनसी कोड के आवंटन हेतु अनुरोध किया था जिस पर टीईसी[46] द्वारा, इन कोड्स का इस्तेमाल करते हुए वॉयस सेवाओं के प्रावधान जो कि मैसर्स इन्फोटेल के आई एस पी लाइसेंस के कार्यक्षेत्र से बाहर थी, की सम्भावना के कारण मार्च 2012 में आपत्ति की गई थी।

बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम धारक आईएसपी को एमसीसी एवं एमएनसी कोड के आवंटन से सम्बन्धित प्रकरणों की जाँच के लिए सलाहकार (तकनीक) डीओटी की अध्यक्षता में नवम्बर 2012 में एक उच्च स्तरीय समिति भी गठित की गयी थी लेकिन प्रकरण को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका।

डीओटी ने, इस बीच ट्राई से प्रवेश/पात्रता, पीबीजी, आईपी– I प्रदाताओं को राष्ट्रीय/सेवा क्षेत्र स्तर यूएल पर प्रव्रजन को समाहित करते हुए विद्यमान यूएएस/सीएमटीएस/ आईएसपी/ एनएलडी/ जीएमपीसीएस लाइसेंसियों को समर्थ करने हेतु साधन एवं दिशानिर्देशों पर अनुशंसाओं के साथ– साथ यूएल दिशानिर्देशों की संस्तुति के लिए आग्रह किया (अक्टूबर 2011)। ट्राई ने यूनिफाइड लाइसेंस/क्लास लाइसेंस तथा विद्यमान लाइसेंसियों के प्रव्रजन हेतु अनुशंसायें प्रदान की (अप्रैल 2012)। अनुशंसायें अन्य बातों के साथ– साथ यह प्रावधान करती थीं कि वर्तमान लाइसेंसिंग तंत्र लाइसेंसियों के निम्नवत् वर्गीकरण के साथ एक नयी यूनिफाइड लाइसेंस (यूएल) व्यवस्था से प्रतिस्थापित किया जाना चाहिएः

[46] पैरा 2.8.1.3 में चर्चा अनुसार।

- यूएएसएल/सीएमटीएस, एनएलडी, आईएलडी, इण्टरनेट, आईपी– I एवं जीएमपीसीएस कवर करने वाला यूएल
- वी सैट सेवायें कवर करने वाला क्लास लाइसेंस
- पीएमआरटीएस, रेडियो पेजिंग एवं वॉयस मेल/आडियो टैक्स/यूनिफाइड मैसेजिंग सर्विस कवर करते हुए प्राधिकार द्वारा लाइसेंसिंग तथा
- ब्रॉडकास्टिंग लाइसेंस

यह सदस्य (तकनीक) की अध्यक्षता के अन्तर्गत डीओटी की एक समिति द्वारा एवं तत्पश्चात दूरसंचार आयोग द्वारा विचारित किया गया था (अप्रैल 2012) । यह विनिश्चित किया गया था कि 3जी एव बीडब्लूए के लिए नीलामी द्वारा हासिल स्पेक्ट्रम के उदारीकरण की प्रक्रिया के साथ साथ सम्बन्धित लाइसेंस से यूएल पर प्रवजन हेतु अलग से दिशा निर्देशों के सम्बन्ध में स्पष्टीकरण मांगा जा सकता था।

सदस्य (तकनीक) की अध्यक्षता के अन्तर्गत डीओटी की समिति द्वारा इस प्रकरण पर ट्राई के दिनांक 12 मई 2012 के स्पष्टीकरण पुनः विचारित (16 मई 2012 से प्रारम्भ) किये गये थे। डीओटी की समिति ने कहा (अगस्त 2012) कि 3जी/बीडब्लूए स्पेक्ट्रम एक उदारवादी स्पेक्ट्रम की तरह नहीं बेचा गया था तथा कहा कि यदि स्पेक्ट्रम ब्लाक उदारवादी स्पेक्ट्रम ब्लाक की तरह विनिर्दिष्ट एवं घोषित किये गये होते तो बोलीदाताओं ने अपनी बिडस को प्रस्तुत करने हेतु संज्ञात निर्णय लिया होता तथा बाजार आविष्कृत मूल्य भिन्न होते और नीलामी पश्चात ऐसी प्रकृति के निर्णय उचित नहीं होंगे।

दूरसंचार आयोग द्वारा इन अनुशंसाओं पर विचार किया गया था तथा यह निर्णय लिया गया (सितम्बर 2012) कि यूएल व्यवस्था की जटिलताओं को दृष्टिगत रखते हुए पुनः विस्तृत विश्लेषण एवं विचार–विमर्श अपेक्षित थे। यह अनुभव किया गया था कि विद्यमान लाइसेंसियों के एक्सेस सेवाओं के अतिरिक्त अन्य सेवाओं में प्रव्रजन के साथ– साथ नये प्रवेशियों हेतु पात्रता अपेक्षाओं में जटिलताओं के कारण ट्राई द्वारा अनुशंसित किये गये तंत्र के कार्यान्वयन में गम्भीर प्रभाव निहित थे। तदनुसार प्रकरण को देखने तथा आगे बढने का मार्ग प्रस्तावित करने के लिए 18 सितम्बर 2012 को सलाहकार (तकनीक) के अधीन एक समिति गठित की गयी थी। 25 जनवरी 2013 को सचिव (तकनीक) के साथ ए एस (तकनीक) एवं वरिष्ठ डीडीजी (टीईसी) को सम्मिलित करके डीओटी में दूरसंचार आयोग के समस्त पूर्णकालिक सदस्यों को सम्मिलित करते हुए विद्यमान समिति के विस्तार का निर्णय लिया गया ताकि प्रक्रिया को शीघ्र निपटाया जा सके। इस सम्बन्ध में आवश्यक आदेश दिनांक 11 फरवरी 2013 को जारी किये गये जो 25 जनवरी 2013 से पूर्व प्रभावी थे ।

आईएसपी से यूएल में प्रव्रजन से सम्बन्धित प्रकरणों पर सचिव (तकनीक) की अध्यक्षता में गठित समिति ने अपने प्रतिवेदन (13 फरवरी 2013) में अनुभव किया कि पात्रता मानदण्ड को पूर्ण करते हुए आईएसपी लाइसेंस से नये यूएल के प्रव्रजन में कोई समस्या अथवा प्रतिबन्ध नहीं था। समिति ने तथ्य का संज्ञान लिया कि एक आईएसपी लाइसेंसी जो एक्सेस सेवा को समाहित करते हुए यूएल हेतु प्रव्रजन करता है, वाइस सेवाएं प्रदान करने हेतु योग्य होगा तथा अनुशंसा की कि:

''बीडब्लूए स्पेक्ट्रम धारक आईएसपी लाइसेंसी के एक्सेस सेवाएं प्रदान करने के प्राधिकार सहित यूएल में प्रव्रजन हेतु, जो उन्हें बीडब्लूए स्पेक्ट्रम उपयोग करते हुए मोबाइल वाइस सेवाएं प्रदान करने हेतु सक्षम करेगा, आईएसपी लाइसेंसी से यूयल में प्रव्रजन हेतु उपयुक्त प्रविष्टि शुल्क के अतिरिक्त यूएएसएल हेतु प्रविष्टि शुल्क एवं आईएसपी श्रेणी 'ए' हेतु प्रविष्टि शुल्क के मध्य अन्तर के समान एक अतिरिक्त शुल्क अधिरोपित किया जाना चाहिए।''

उपरोक्त अनुसंशा दूरसंचार आयोग द्वारा 18 फरवरी 2013 एवं माननीय संचार एवं सूचना प्रौद्यौगिकी मंत्री द्वारा 5 मार्च 2013 को अनुमोदित की गयी थी । तदनुसार, ''यूनिफाइड लाइसेंस की स्वीकृति हेतु दिशा निर्देश'' 19 अगस्त 2013 को जारी किये गये थे ।

यह पाया गया था कि मैसर्स रिलायंस जियो इन्फोकॉम लिमिटेड (पूर्व में, मैसर्स इन्फोटेल) इस योजना का लाभ लेने वाली पहली कम्पनी थी तथा इसने अगस्त 2013 में ₹ 15 करोड का यू एल प्रविष्टि शुल्क तथा ₹ 1658 करोड का अतिरिक्त प्रव्रजन शुल्क भुगतान किया था। रिलायंस जियो इन्फोकॉम लिमिटेड (आर जे आई एल) को 21 अक्टूबर 2013 को यूनिफाइड लाइसेंस स्वीकृत किया गया था तथा वाइस सेवाएं भी प्रदान करने के लिए प्राधिकार दिये गये थे (अक्टूबर 2013)।

वाइस टेलीफोनी क्षेत्र में बी डब्लू ए स्पेक्ट्रम धारक एक आई एस पी लाइसेंसी को संचालन करने की स्वीकृत देने के निर्णय ने नीलामी के समय आईएसपी की उनके लाइसेंस द्वारा अधिरोपित प्रतिबन्धों को पार करने में सहायता भी की थी जो बीडब्लूए स्पेक्ट्रम हेतु बिडिंग के समय आईएसपी को ज्ञात थे। यह निर्णय निम्नलिखित महत्वपूर्ण घटक की उपेक्षा करते हुए लिया गया थाः

चतुर्थ सेलुलर लाइसेंसों[47] हेतु बिडिंग द्वारा 2001 में ₹ 1658.57 करोड का प्रविष्टि शुल्क प्राप्त हुआ था तथा यह मूल्य अगस्त 2013 को प्रजेंट वैल्यू (पीवी) नहीं दर्शाता था । 2001 से 2013 तक की अवधि हेतु अर्थव्यवस्था में मूल्य मुद्रास्फीति को संज्ञान में लेते हुए लाइसेंस का कम से कम मूल्य ₹ 5025.29 करोड़[48] होना चाहिए था। प्रजेंट वैल्यू की गणना **अनुलग्नक–VII** में है। मैसर्स इन्फोटेल (वर्तमान में आरजेआईएल) ने 12 वर्षों के अन्तर के बावजूद धन के सामयिक मूल्याँकन के गैर लेखांकन के कारण ₹ 3367.29 करोड़ का अनुचित लाभ प्राप्त किया ।

डीओटी ने उत्तर (जुलाई 2014) में कहा कि यूएल दिशा निर्देशों के प्रावधान के अनुसार आईएसपी 'ए' से यूएल में परिवर्तन के लिए मैसर्स आरजेआईएल से ₹ 1658 करोड़ लिये जा चुके हैं तथा यह किसी बण्डल्ड स्पेक्ट्रम के आवंटन के बगैर था। 2001 में ₹ 1658 करोड़ का प्राप्त मूल्य बण्डल्ड 4.4 मेगाहर्ट्ज़ युग्मित स्पेक्ट्रम के साथ था। विभाग ने पुनः कहा कि लाइसेंस शुल्क के अन्तर के भुगतान द्वारा, बिना स्पेक्ट्रम वाला आईएसपी, यूएल में प्रव्रजन कर सकता था जबकि मैसर्स आरजेआईएल ने

---

47 1994 के दौरान, 4 मैट्रो शहरों में प्रत्येक को दो के अनुसार 8 सीएमटीएस लाइसेंस प्रदान किये गये। 1995– 96 के दौरान, 18 परिमण्डलों में 14 ऑपरेटरों को 34 सीएमटीएस लाइसेंस (अधिकतम दो) प्रदान किये गये। परिमण्डलों में ये ऑपरेटर्स प्रथम एवं द्वितीय मोबाईल ऑपरेटर्स के रूप में संदर्भित किये गये थे। बीएसएनएल व एमटीएनएल ने 1994 में तीसरे ऑपरेटर के रूप में मोबाईल सेवाओं में प्रवेश किया। प्रतिस्पर्धात्मक बिडिंग के आधार पर, 4 मैट्रो शहरों एवं 13 दूरसंचार परिमण्डलों में 2001 में चतुर्थ ऑपरेटर के रूप में 17 नये लाइसेंस जारी किये गये थे।

48 यह अगस्त 2013 को ₹ 1658 करोड़ की प्रेजेन्ट वैल्यू (पीवी) की गणना द्वारा प्राप्त किया गया है। मई 2010 में अपनी अनुशंसाओं में ट्राई द्वारा अपनाया गया 2009–10 तक का औसत पीएलआर 11.09 *प्रतिशत* डिस्काउन्ट दर के रूप में प्रयोग किया गया। आगामी वर्षों हेतु आरबीआई ने पीएलआर को जुलाई 2010 में बेस रेट सिस्टम से प्रतिस्थापित किया। अतः वर्ष 2010–11 हेतु 8.25 *प्रतिशत,* 2011–12 हेतु 10 *प्रतिशत* तथा 2012–13 हेतु 9.7 *प्रतिशत* न्यूनतम दर, डिस्काउन्ट दर के रूप में अपनायी गयी थी। इसको मार्च 2013 तक फैक्टर्ड किया गया था।

खुली नीलामी द्वारा स्पेक्ट्रम प्राप्त किया था तथा किसी बण्डल्ड स्पेक्ट्रम के बिना ₹ 1658 करोड़ के प्रविष्टि शुल्क का भुगतान करना पडा था, वह भी एक लाइसेंस के लिए जो सम्पूर्ण भारत हेतु ₹ 15 करोड़ के प्रविष्टि शुल्क पर उपलब्ध था ।

डीओटी का यह तर्क कि ₹ 1658 करोड़ के यूएएसएल शुल्क में 4.4 मेगाहर्ट्ज़ स्पेक्ट्रम निहित था, सही नहीं है क्योंकि यह मूल्य स्पेक्ट्रम के आवंटन की किसी गारंटी के बिना स्टार्टअप स्पेक्ट्रम के प्रशासनिक आवंटन हेतु यूएएस लाइसेंसी के पात्र होने के लिए था। बहुत से यूएएस लाइसेंसी थे जिन्होंने ₹ 1658 करोड का भुगतान किया था तथा एक सेवा क्षेत्र में स्पेक्ट्रम[49] के आवंटन हेतु अभी भी प्रतीक्षा कर रहे थे। यहां तक कि एनआईए का अनुच्छेद 3.3 उल्लेख करता है कि *''भावी नये आवकों को यह अवश्य नोट करना चाहिए कि यह नोटिस किसी भी रूप में यह अर्थ नहीं रखता है कि ऐसे बोलीदाताओं को, जो यदि 3जी/बीडब्लूए स्पेक्ट्रम हासिल करने में एवं एक यूएएस लाइसेंस प्राप्त करने में सफल होते हैं, को 2जी स्टार्टअप स्पेक्ट्रम भी दिया जायेगा।''* पुनः 2001 में प्राप्त ₹ 1658 करोड़ के मूल्य पर धन के सामयिक मूल्यांकन को लागू नहीं करने पर डीओटी का उत्तर मौन था ।

2.8.4 बीडब्ल्यूए सेवाओं के रोल आउट की स्थिति

बीडब्ल्यूए नीलामी में सफल बोलीदाताओं के द्वारा सेवा के रोल आउट की स्थिति (अक्टूबर 2014) नीचे वर्णित है:

तालिका–2

बेलीदाता	एयरसेल	भारती	क्वालकॉम	तिकोना	इन्फोटेल (आरजेआईएल)	ऑगेयर
हासिल किए गए सर्विस एरिया (एसए) की संख्या	**8**	**4**	**4**	**5**	**22**	**1**
बोली का मूल्य (करोड़ ₹ में)	3438.01	3314.36	4912.54	1058.20	12847.77	124.66
स्थिति रोल आउट	कोई रोल आउट नहीं	4 सेवा क्षेत्रों के कुछ शहरों में सेवा रोल आउट की गई	कम्पनी को 18 अक्टूबर 2013 को एयरटेल को बेंच दिया	कोई रोल आउट नहीं	कोई रोल आउट नहीं	कोई रोल आउट नहीं

सेवाओं की रोलआउट स्थिति यह दर्शाती है कि बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम के विजेता, स्पेक्ट्रम प्राप्ति के चार वर्ष पश्चात भी अपने रोल आउट दायित्वों के कहीं भी निकट नहीं थे। अतः नीलामी के मुख्य उद्देश्यों में से एक जैसे 'ब्रॉडबैंड सेवाओं के रोल आउट को शीघ्र प्रोत्साहित करना', व्यापक स्तर पर अप्राप्य रहा।

[49] डाटाकॉम, यूनिटेक, स्पाइस, लूप एवं टीटीएसएल (ने फरवरी/ मार्च 2008 के दौरान आवेदन किया तथा 25 सितम्बर 2011 तक दिल्ली सेवा क्षेत्र में स्पेक्ट्रम आवंटन नहीं किया गया था एवं तत्पश्चात् स्पेक्ट्रम नीलामी द्वारा आवंटित किये गये थे)।

निष्कर्ष

बीडब्ल्यूए नीलामी हेतु एनआईए में कमियाँ थीं, यथा बोलीदाताओं के पात्रता मानकों में वित्तीय मानदण्डों की अनुपस्थिति, लॉक–इन अवधि से सम्बन्धित अनुच्छेद का ना होना, लाईसेंस धारकों के विभिन्न वर्गों हेतु बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम के उपयोग के क्षेत्र की व्यापकता में विसंगति, रोलआउट लक्ष्यों में मध्यवर्ती चरणों का अभाव एवं बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम आपरेटरों हेतु एसयूसी की निम्न दरों का होना। इसके अतिरिक्त, यूएएस/सीएमटीएस एवं आईएसपी आपरेटरों को बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम की बोली हेतु अनुमति देना जबकि स्पेक्ट्रम का उपयोग तत्सम्बन्धित लाईसेंसों के अन्तर्गत आने वाली सेवाओं तक सीमित था, मैसर्स इन्फोटेल (बाद में मैसर्स आरजेआईएल), बीडब्ल्यूए स्पेक्ट्रम धारक एक आईएसपी, द्वारा एमसीसी/एमएनसी कोड हेतु नीलामी उपरान्त माँग (अगस्त 2011) की ओर ले गया, जिससे कि वह वॉयस सेवाएँ प्रदान करने में समर्थ हो सकता था, जिस पर अनुमति प्रदान कर दी गयी थी। मेसर्स आरजेआईएल ने 2001 में प्राप्त मात्र ₹ 1,658 करोड़ के प्रवेश शुल्क का भुगतान कर यूनिफाईड लाईसेंस प्राप्त किया एवं यह 12 वर्ष व्यतीत होने के उपरांत प्रव्रजन शुल्क के सामयिक मूल्यांकन के गैर लेखांकन के कारण ₹3367.27 करोड़ के अनुचित लाभ में परिणीत हुआ।

पुनः, स्पेक्ट्रम आवंटन के चार वर्ष व्यतीत होने के पश्चात् भी छः में से किसी भी प्राप्तकर्ता द्वारा सरल रोल आउट दायित्वों को प्राप्त नहीं किया गया। कुछ चयनित शहरों में मात्र एक आपरेटर द्वारा बीडब्ल्यूए सेवाएँ प्रारम्भ की गयी हैं। बीडब्ल्यूए सेवाएँ ग्रामीण क्षेत्रों में आरम्भ नहीं की गयीं जो कि नीलामी के प्रमुख उद्देश्यों में से एक था।

अतः उक्त कमियाँ स्पेक्ट्रम आवंटन के चार वर्ष से अधिक व्यतीत होने के बाद भी स्पेक्ट्रम के कुशल उपयोग के अभाव, बीडब्ल्यूए सेवाओं के रोल आउट की अनुपस्थिति के कारण स्पेक्ट्रम की जमाखोरी एवं एसयूसी के रुप में अपेक्षित राजस्व की गैर वसूली में फलित हुईं।