अध्याय–IX
नियंत्रक संचार लेखा के कार्यालयों में कटौती दावों का सत्यापन

9.1 परिचय

एक लाईसेंस सेवा क्षेत्र (एलएसए) में सेवा प्रदान करने हेतु लाईसेंसधारी पीएसपी तथा डीओटी के मध्य नियंत्रक संचार लेखा (सीसीए) के कार्यालय एक अंतर फलक है। वैधानिक[1] तथा प्रशासनिक कार्यों[2] के अतिरिक्त सीसीए के राजस्व कार्यों में विभिन्न दूरसंचार सेवाओं के सभी लाइसेंसधारियों से उनके स्व–मूल्यांकित राजस्व पर एलएफ तथा एसयूसी का संग्रहण एवं कटौती हेतु उनके दावों के समर्थन में लाईसेंसधारियों द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों की संवीक्षा तथा सत्यापन शामिल है।

पीएसपी द्वारा दावा की गई कटौतियों का सत्यापन सीसीए को वर्ष 2006–07 से प्रत्यायोजित किया गया था और सत्यापन कार्य के पूर्ण होने पर सीसीए 'सत्यापन प्रतिवेदन' के माध्यम से अपने निष्कर्ष डीओटी के एलएफ अनुभाग को प्रेषित करते हैं।

पीएसपी द्वारा देय राजस्व हिस्सेदारी की सटीक गणना/निर्धारण हेतु कटौती दावों के संदर्भ में भुगतान के प्रमाण का सत्यापन तथा वास्तविक एजीआर का निर्धारण एक महत्वपूर्ण पूर्व–अपेक्षित आवश्यकता है। डीओटी मुख्यालय में अंतिम निर्धारण को सुगम बनाने हेतु सत्यापन की प्रक्रिया को समय पर पूर्ण किया जाना सुनिश्चित करना चाहिए।

यह सुनिश्चित करने के लिये कि पीएसपी से एलएफ व एसयूसी जमा किये गये व एजीआर में दावा की गई कटौतियों का सत्यापन वांछित दस्तावेजो के आधार पर किया गया था, 25 सीसीए में से 21 सीसीए के अभिलेखो की लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जॉच की गई। यह नमूना जॉच छः ओपरेटरो यथा बीएएल, वोडाफोन,आरसीएल/आरटीएल, आईसीएल, एयरसेल व टीटीएसएल/टीटीएमएल के सम्बन्ध में 2006–07 से 2009–10 की अवधि के लिये की गई। अभिलेखो की जॉच व सत्यापन प्रक्रिय से निर्गत लेखा परीक्षा टिप्पणीयॉ नीचे दी गई है :

9.2 लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

9.2.1 आवश्यक प्रमाण के अभाव में कटौतियाँ स्वीकृत की गईं

डीओटी ने समय–समय पर दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा दावा की गई कटौतियों की सत्यापन प्रक्रिया के सम्बन्ध में स्पष्टीकरण जारी किए। डीओटी द्वारा 05 जुलाई 2007 को जारी किए गए स्पष्टीकरण की जारी सं. 7 के अनुसार भुगतान के प्रमाण के रूप में वाऊचर/बैंक स्टेटमेन्ट/प्राप्तियाँ इत्यादि शामिल हैं। बाद में डीओटी ने नवम्बर 2011 में इस बात पर बल दिया कि लाइसेंसधारियो द्वारा कटौतियों के दावों

1 वैधानिक कार्य सम्मिलित करते हैं पेंशन व्यय की बजटिंग, सीडीए तथा आईडीए वेतनमान पर सेवानिवृत्ति लाभों की अनुज्ञा, जीपीएफ का संधारण, एनपीएस हेतु अंशदान की उगाही तथा ट्रस्टी बैंक, पीएओ को प्रेषण तथा अन्य डीडीओ कार्य।

2 विभाग प्रमुख के रूप में अन्य प्रशासनिक कार्य जैसे न्यायालय प्रकरणों को देखना सम्मिलित है।

के लिए विवरणों की प्रस्तुति जैसे भुगतान के प्रमाण/प्राप्ति के साथ भुगतान किये जाने वाले चालान एक पूर्व–आश्यकता है।

सीसीए कार्यालय में अभिलेखों के नमूना परीक्षण में पता चला कि सीसीए ने डीओटी द्वारा निर्धारित दस्तावेजी प्रमाण के बगैर ही अन्य ऑपरेटरों को भुगतान किए गए पीएसटीएन/रोमिंग प्रभारों के सम्बन्ध में कटौतियों हेतु दावों को स्वीकृत किया। इस सम्बन्ध में एक लेखापरीक्षा टिप्पणी पर 11 सीसीए[3] ने त्रुटि को स्वीकार किया और उत्तर दिया कि ऑपरेटरों से निर्धारित दस्तावेजों को प्रस्तुत करने के लिए सम्पर्क किया जा रहा है, जबकि अन्य सीसीए ने उत्तर दिया कि संदर्भित वर्ष में प्रचलित डीओटी के अनुदेशों के आधार पर कटौतियॉ स्वीकृत की गई थीं।

सीसीए द्वारा उठाए गए प्रश्नों के आधार पर डीओटी ने जून 2013 तथा नवम्बर 2014 में कटौती सत्यापन हेतु विस्तृत स्पष्टीकरण प्रदान किए। डीओटी से उक्त स्पष्टीकरणों के पूर्व विभिन्न सीसीए तथा ऑपरेटरों के बीच कटौती के प्रमाण के रूप में प्रस्तुत किए जाने वाले दस्तावेजों की प्रकृति के सम्बन्ध में कोई एकरूपता नहीं थी। यह विभिन्न सीसीए द्वारा कटौती दावों के समर्थन में प्रस्तुत किए जाने योग्य दस्तावेजों के सम्बन्ध में विभिन्न मानकों के अपनाए जाने में फलित हुआ।

9.2.2 जीआर से अयोग्य कटौतियाँ स्वीकृत की गईं

यूएएसएल अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार, लाईसेंस धारी के एजीआर की गणना के उद्देश्य से, पीएसपी द्वारा भुगतान किए गए प्रभारों के निम्न तीन मद ही जीआर से हटाये जाने के लिए स्वीकृत हैं–

(i) भारत भर में योग्य/हकदार दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को वास्तव में भुगतान किए गए पीएसटीएन सम्बन्धित कॉलप्रभार (एक्सेस प्रभार)।

(ii) अन्य योग्य/हकदार दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को वास्तव में प्रदत्त रोमिंग राजस्व।

(iii) सरकार को भुगतान किए गए सर्विस टैक्स/सेल्स टैक्स, यदि वह सकल राजस्व में सम्मिलित किया गया था।

अवधि 2006–07 से 2009–10 हेतु सीसीए द्वारा जारी किए गए सत्यापन प्रतिवेदनों तथा कटौती हेतु दावों के विरूद्ध प्रमाण के रूप में प्रस्तुत किए गए दस्तावेजों की संवीक्षा में पता चला कि पीएसपी ने विलम्बित भुगतान पर ब्याज तथा लीज़्ड लाईन प्रभारों के अंतर्गत किए गए व्यय के लिए कटौती का दावा किया है। सीसीए ने त्रुटिपूर्वक जीआर से इन कटौतियों को स्वीकृत किया जो कि चार एलएसए में एजीआर को कम करके बताए जाने में फलित हुआ, जैसा कि नीचे वर्णन किया गया है:

3 झारखण्ड, कर्नाटक, ओडीशा, पंजाब, राजस्थान, केरल, कोलकाता, दिल्ली, भोपाल, हरियाणा तथा मुम्बई

तालिका 9.1

(₹ लाख में)

क्र.स.	पीएसपी	एलएसए	वर्ष	राशि	भुगतान का प्रकार
1	वोडाफोन	गुजरात	2006-07 to 2009-10	10.58	स्थिर प्रभार, विलम्बित भुगतान पर ब्याज
		राजस्थान	2006-07 to 2009-10	13.69	
		महाराष्ट्र	2007-08	958.93	स्वीकृत कटौती में सेवा कर शामिल
		आंन्ध्र प्रदेश	2007-08	300.64	टंकण की त्रुटि के कारण अतिरिक्त कटौती
2	टीटीएसएल	कर्नाटक और ओड़िसा	2007-08 to 2008-09	2.65	अंतः संबंध उपयोग प्रभार (आईयूसी) के विलम्बित भुगतान पर ब्याज

यह इंगित किए जाने पर सीसीए कर्नाटक ने उत्तर दिया कि विलंबित भुगतान पर ब्याज की गैर–स्वीकार्यता हेतु कोई स्पष्ट संकेत नहीं दिए गए थे, जबकि सीसीए ओडीशा तथा सीसीए गुजरात ने उत्तर दिया कि प्रकरण पुनः जाँचा जा रहा था। सीसीए राजस्थान से उत्तर प्रतीक्षित है।

सीसीए द्वारा अपनाई गई सत्यापन प्रक्रिया की इस कमी तथा लाइसेंस अनुबंधो की शर्तों को और दूरसंचार विभाग के अनुदेशो का न मानना पीएसपी को जीआर में अयोग्य कटौटियॉ स्वीकार करने में फलित हुआ। क्योकि दूरसंचार विभाग सीसीए द्वारा भेजे गए सत्यापन प्रतिवेदनों के आधार पर ही अंतिम निर्धारण करता है अतः इन विसंगतियों का प्रभाव, कटौतियों को स्वीकार करने में यदि कोई है, राजस्व हिस्सेदारी की कम वसूली में फलित होगा।

9.2.3 सर्विस टैक्स के कारण अस्वीकार्य कटौती

यूएएसएल अनुबन्ध के प्रावधानों के संदर्भ में तथा डीओटी द्वारा जुलाई 2007 में जारी स्पष्टीकरणों के अनुसार, यदि सर्विस टैक्स/सेल्स टैक्स जीआर में सम्मिलित है तब लाईसेंस धारी द्वारा सरकार को वितीय वर्ष के दौरान इस हेतु किए गए वास्तविक भुगतान उस वर्ष हेतु कटौतियों के लिए योग्य होंगे।

यह पाया गया कि बीएएल, वोडाफोन तथा आईसीएल के लेखापरीक्षित एजीआर विवरणों पर टिप्पणी के अनुसार, लेखापरीक्षित एजीआर में दर्शाए गए जीआर में सर्विस टैक्स शामिल नहीं था। तथापि, अभिलेखों के नमूना परीक्षण में यह देखा गया कि बीएएल, वोडाफोन तथा आईसीएल ने चार एलएसए में सर्विस टैक्स घटक को शामिल करते हुए कटौतियों का दावा किया था जिसको कि सम्बन्धित सीसीए ने स्वीकृत किया जैसा नीचे दिया गया है:

तालिका 9.2

(₹ करोड़ में)

पीएसपी का नाम	सेवा क्षेत्र	वर्ष	सकल चालान	सर्विस टैक्स घटक
भारती एयरटेल लि0	ओड़िसा	2007-08	21.32	2.35
आईडिया सेलुलर लि0	आंध्र प्रदेश	2007-08	16.42	1.81
आईडिया सेलुलर (स्पाइस कम्युनिकेशन्स लि0)	कर्नाटक	2008-09	55.48	6.08

वोडाफोन	कर्नाटक	2006-07 to 2009-10	41.17	4.52
वोडाफोन	महाराष्ट्र	2007-08 to 2009-10	87.40	9.59
कुल				**24.35**

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किये जाने पर, सीसीए भुवनेश्वर ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया और प्र0 सीसीए आंध्र प्रदेश ने उत्तर दिया कि आईडिया सेल्युलर लि0 के दावे की समीक्षा की जायेगी। सीसीए कर्नाटक ने कहा कि रोमिंग संबंधित कटौतियों में सेवाकर शामिल किये जाने के दावे की क्रम रहित जॉच की गई व लेखापरीक्षा से सहमति दी, परन्तु लेखा परीक्षा के कथन का पुष्टिकरण सभी के गहन सत्यापन के पश्चात् किया जाएगा।

इस प्रकार डीओटी के अनुदेशों की अवहेलना में सर्विस टैक्स घटक को शामिल करते हुए कटौतियों को स्वीकृत करना ₹ 24.35 करोड़ की अधिक कटौती तथा राजस्व हिस्सेदारी के कम भुगतान में फलित हुआ।

9.2.4 एक ही दावे पर दुबारा कटौतियाँ स्वीकृत करना

लाईसेंस अनुबन्ध की शर्तों के अनुसार, ऑपरेटर पीएसटीएन प्रभारों से सम्बन्धित कटौतियों हेतु दावों को चाहे गये प्रमाण, जैसा कि डीओटी द्वारा समय–समय पर सूचित किया गया, के साथ प्रस्तुत करेंगे। सीसीए के अभिलेखों की नमूना जाँच में पता चला कि छह सेवा क्षेत्रों में सीसीए ने तीन पीएसपी के संदर्भ में ₹ 11 करोड़ के चालान/वाऊचर हेतु दो बार कटौती स्वीकृत की थी, जैसा नीचे बताया गया है:

तालिका 9.3

प्र0 सीसीए/ सीसीए का नाम	ऑपरेटर (सेवा क्षेत्र)	दावे का वर्ष	प्रथम बार कटौती दावा		दावे का वर्ष	द्वितीय बार कटौती दावा	
			दावा की गई राशि	सीसीए द्वारा स्वीकार की गई राशि		दावा की गई राशि	सीसीए द्वारा स्वीकार की गई राशि
			₹ करोड़ में			₹ करोड़ में	
रायपुर	बीएएल (एमपी)	2007-08 (ति0-4)	2.28	2.21	2008-09 (ति0-1)	2.28	2.21
लखनऊ	बीएएल (यूपी(पूर्व))	2007-08 (ति0-4)	1.71	1.71	2008-09 (ति0-1)	1.71	1.71
मुम्बई	बीएएल (मुम्बई)	2006-07 (ति0-1)	2.09	2.09	2006-07 (ति0-2)	2.09	2.09
राजस्थान	बीएएल (राजस्थान)	2008-09 (ति0-3)	0.94	0.92	2008-09 (ति0-2)	0.92	0.92
गुवाहाटी	वोडाफोन (आसाम)	2008-09 (ति0-3)	2.35	2.65	2008-09 (ति0-4)	2.35	2.35
लखनऊ	वोडाफोन (यूपी (पूर्व))	2007-08	1.61	1.61	2007-08	1.61	1.61

बंगलौर	एयरसेल (कर्नाटक)	2009-10 (ति0-1)	0.10	0.10	2009-10 (ति0- 2)	0.10	0.10
बंगलौर	एयरसेल (कर्नाटक)	2009-10 (ति0-2)	0.01	0.01	2009-10 (ति0- 3)	0.01	0.01
कुल							**11.00**

लेखापरीक्षा द्वारा यह बताये जाने पर तीन सीसीए (रायपुर, लखनऊ तथा बंगलौर) ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया और कहा कि सत्यापन का संशोधन डीओटी से सलाह करके किया जाएगा क्योंकि उपरोक्त अवधि हेतु मूल्यांकन पहले ही पूर्ण किया जा चुका है। शेष तीन सीसीए (मुम्बई, असम तथा राजस्थान) से उत्तर अभी प्रतीक्षित है।

9.2.5 टीडीएस हेतु दस्तावेजी प्रमाण से गैर–समर्थित कटौती दावों को सीमित करते समय प्रधान सीसीए ऑध्र प्रदेश द्वारा अतिरिक्त कटौती स्वीकृत की गई

अन्य ऑपरेटरों को देय आईयूसी के प्रकरण में, सर्विस टैक्स आरोपित किया जाता है तथा देय भुगतान से टीडीएस की कटौती भी की जाती है। तथापि एजीआर की गणना हेतु आईयूसी की मूल राशि ही जीआर से कटौती हेतु योग्य है। डीओटी के अनुदेशों (जुलाई 2007 तथा जनवरी 2012) के अनुसार पीएसपी द्वारा दावा किए गए आईयूसी कटौतियों के प्रकरण में पीएसपी द्वारा जमा किए गए टीडीएस हेतु प्रमाण के साथ ही भुगतान की गई राशि (टीडीएस से निवल) के लिए प्रमाण सीसीए कार्यालय में प्रस्तुत किया जाना आवश्यक है।

प्र0 सीसीए आंध्र प्रदेश के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पता चला कि बीएएल, आरसीएल तथा टीटीएसएल ने टीडीएस राशि हेतु दस्तावेजी प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया था और इसलिए प्र0 सीसीए कार्यालय ने अस्वीकृत की जाने वाली राशि की पुनः गणना करने के उपरान्त टीडीएस राशि अस्वीकृत कर दी। टीडीएस से सम्बन्धित कटौती की पुनः गणना करते समय केवल आईयूसी के स्थान पर प्रधान सीसीए ने सर्विस टैक्स घटक सहित कटौती योग्य टीडीएस राशि को शामिल किया। यह प्र0 सीसीए आंध्र प्रदेश द्वारा ₹ 75.41 करोड़ की अतिरिक्त कटौती की स्वीकृति में फलित हुआ और इस प्रकार एजीआर को उक्त सीमा तक कम कर दिया जैसा नीचे बताया गया है:

तालिका 9.4

वर्ष	स्वीकार की गई अतिरिक्त कटौती (₹ करोड़ में)			कुल (₹ करोड़ में)
	बीएएल	आरसीएल	टीटीएसएल	
2007-08	5.22	5.32	7.60	18.14
2008-09	11.12	9.34	10.67	31.13
2009-10	10.71	6.37	9.06	26.14
कुल	**27.05**	**21.03**	**27.33**	**75.41**

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर, प्र0 सीसीए आन्ध्र प्रदेश ने उत्तर दिया कि कटौती सत्यापन के संशोधन के दौरान टीडीएस राशि अस्वीकार कर दी जाएगी।

इसके अतिरिक्त दूरसंचार विभाग से उत्तर प्राप्त हुआ (जनवरी 2016) जिसमें यह कहा गया था कि रिलायंस के संबंध में दूरसंचार विभाग को प्रधान सीसीए आंध्र प्रदेश द्वारा संशोधित प्रतिवेदन प्राप्त हो गया था। परन्तु एयरटेल के संबंध में यह कहा गया था कि प्रधान सीसीए आंध्र प्रदेश का प्रत्युत्तर वांछित था। दूरसंचार विभाग द्वारा टीटीएस के संबंध में कोई उत्तर नही प्राप्त हुआ है।

9.2.6 टीडीएस प्रमाण पत्र की गैर–प्रस्तुति के बावजूद टीडीएस के नाम पर कटौती की स्वीकृति

डीओटी के पत्र सं.1–28/2006/LF दिनांक 05 जुलाई 2007 में जारी सं.8 के स्पष्टीकरण के अनुसार, दो पीएसपी के मध्य पीएसटीएन/रोमिंग प्रभारों के समायोजन के प्रकरण में केवल देय निवल राशि का भुगतान ही प्रभावी होता है। तथापि, संबन्धित लाईसेंसधारी पूरी राशि की कटौती का दावा कर सकता है। परन्तु लाईसेंसधारी को इसे भुगतान तथा समायोजन के प्रमाण से समर्थित करना होगा। भुगतान के प्रमाण के रूप में वाऊचर/बैंक स्टेटमेन्ट/रसीद शामिल हैं।

भुगतान की गई टीडीएस राशि के हिस्से के लिए, ऑपरेटरों द्वारा प्रस्तुत कटौती दावों को स्वीकृत करते समय, सीसीए दावे के उक्त हिस्से की स्वीकृति ऑपरेटर द्वारा प्रस्तुत दस्तावेज, जैसे वैधानिक लेखापरीक्षक द्वारा विधिवत सत्यापित/प्रमाणित फार्म 16ए अथवा कर कटौती प्राधिकारी द्वारा जारी टीडीएस प्रमाणपत्र के आधार पर देगा। अगर ऑपरेटर द्वारा उपरोक्त में से कोई भी दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए, तो टीडीएस राशि के दस्तावेजी प्रमाण की गैर– प्रस्तुती के आधार पर टीडीएस राशि को अस्वीकृत कर देना चाहिए।

वर्ष 2006–07 से 2009–10 के लिए पीएसपी के कटौती दावों की संवीक्षा में पाया गया कि कई सीसीए ने टीडीएस भुगतान के दस्तावेज़ी प्रमाण की गैर–प्रस्तुति के बावजूद कटौती दावे स्वीकृत किए। नवम्बर 2014 के दौरान डीओटी ने टीडीएस कटौती हेतु दस्तावेज़ी प्रमाण की स्वीकार्यता एवं योग्यता के संबन्ध में स्पष्टीकरण जारी किए जिसमें यह कहा गया था कि उन प्रकरणों को जहाँ कटौती सत्यापन को अंतिम रूप दिया जा चुका है, सीसीए द्वारा दुबारा न खोला जाए।

चूंकि अधिकांश सीसीए ने वर्ष 2006–07 से 2011–12 तक की कटौती का सत्यापन पूर्ण कर लिया था, टीडीएस के प्रमाण की गैर–प्रस्तुति के कारण अस्वीकार्य कटौती पर लाईसेंस फीस के कम भुगतान की वसूली नहीं हो पाई जो डीओटी को ऐसे दावों की स्वीकृति की सीमा तक एलएफ की हानि में फलित हुआ।

उपरोक्त मामले पर दूरसंचार विभाग से उत्तर प्राप्त हुआ (जनवरी 2016) जिसमें यह कहा गया था कि सीसीए छतीसगढ़ के संबंध में आरसीएल/आरटीएल ने टीडीएस की रकम की पुष्टि करने के लिए अतिरिक्त दस्तावेज प्रस्तुत कर दिये थे तथा प्रस्तुत दस्तावेजों की जॉच की गई और संशोधित प्रतिवेदन दूरसंचार विभाग को भेज दिया गया था। परन्तु कोलकाता, चैन्नई, बिहार व कर्नाटक सीसीए ने कहा कि कटौतियों का सत्यापन दूरसंचार विभाग मुख्यालय द्वारा जारी दिशा–निर्देश, जो उस समय लागू थे, के आधार पर किया गया था तथा जॉच करते समय अलग से टीडीएस के भुगतान की पुष्टि करने का कोई प्रावधान/निर्देश नही था। वोडाफोन के संबंध में भी सीसीए ने कहा कि जॉच दूरसंचार विभाग के उस समय लागू दिशा–निर्देश के अनुसार की गई थी तथा जॉच के समय अलग से टीडीएस के भुगतान की पुष्टि करने का कोई प्रावधान/निर्देश नही था। एयरटेल के संबंध में यह कहा गया कि सीसीए से उत्तर प्रतीक्षित है।

लेखा परीक्षा का यह मत है टीडीएस के प्रमाण दस्तावेजो को जमा न करने पर कटौतियॉ स्वीकार करने में सीसीए में एकरूपता की कमी थी।

9.2.7 दस्तावेज़ी प्रमाण की प्रस्तुति के बावजूद दावों की अस्वीकृति

जुलाई 2007 में डीओटी ने स्पष्ट किया (जारी सं.7) कि भुगतान के प्रमाण में वाऊचर/बैंक स्टेटमेंन्ट/रसीद इत्यादि शामिल हैं तथा नवम्बर 2011 में पुनः बताया कि भुगतान/प्राप्ति के प्रमाण के साथ भुगतान योग्य चालान को शामिल करते हुए विवरणों की प्रस्तुति लाईसेंसधारियों द्वारा कटौती का दावा करने हेतु एक पूर्व–आवश्यकता है।

लाईसेंसधारियों द्वारा दावा की गई कटौतियों की जाँच में यह देखा गया कि कई एलएसए में पाँच पीएसपी (बीएएल, वोडाफोन, आरसीएल, आईडिया तथा टीटीएसएल/टीटीएमएल) के संदर्भ में भुगतान के प्रमाण की उपलब्धता के बावजूद सीसीए द्वारा पीएसपी के कई कटौती दावे जैसे कि पीएसटीएन प्रभार पर कटौती तथा आईयूसी पर कटौती दावे अस्वीकृत किए गए। **(अनुलग्नक 9.01)**

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर सीसीए कोलकाता ने उत्तर दिया कि आरसीएल के संबंध में रकम अंकगणितीय त्रुटि के कारण अनजाने में अस्वीकार की गई थी। अन्य सीसीए ने भी लेखा परीक्षा की टिप्पणी को माना तथा उत्तर दिया कि मामले पर लाइसेंसधारी से अनुरोध प्राप्त होने पर विचार किया जायेगा तथा दूरसंचार विभाग को अगले निर्देशो हेतु तथ्यो से अवगत कराया जाएगा। इसके अतिरिक्त, दूरसंचार विभाग ने अपने उत्तर में कहा कि दावे मात्र तकनीकी कारणो से खारिज नही किये जाएँगे और यह भी स्पष्ट है कि अधिकांश मामलो में जॉच दूरसंचार विभाग के निर्देशो के अनुरूप ही की गई थी।

9.2.8 सीसीए ने अंतर–मण्डलीय समायोजन पर ₹ 432.64 करोड़ अनियमित कटौती की अनुमति दी

जुलाई 2007 में डीओटी ने पीएसटीएन प्रभारों के अंतर–मण्डलीय समायोजन की स्वीकार्यता को स्पष्ट करते हुए यह स्पष्ट किया था कि वैधानिक लेखा परीक्षक द्वारा प्रमाणित समायोजन के लेखापरीक्षित प्रमाण की आवश्यकता होगी। जून 2013 में, डीओटी ने और स्पष्ट किया कि लाईसेंसधारी के प्राधिकृत हस्ताक्षरकर्ता द्वारा विधिवत हस्ताक्षरित त्रैमासिक आधार पर समायोजन के लेजर स्टेटमेंन्ट का उद्धरण तथा वर्ष के अंत में लाईसेंसधारी के वैधानिक लेखापरीक्षक द्वारा विधिवत प्रमाणित लेखा परीक्षा विवरण समायोजन का प्रमाण हो सकता है।

पाँच सीसीए में (भुवनेश्वर, लखनऊ, मेरठ, अहमदाबाद तथा अम्बाला) आईसीएल के अभिलेखों की लेखा परीक्षा संवीक्षा में पता चला कि सीसीए ने वर्ष 2007–08 से 2009–10 के लिए राशि ₹ 432.64 करोड़ के अंतरमण्डलीय समायोजन, लाईसेंसधारी से समायोजन हेतु निर्धारित प्रमाण प्राप्त किए बगैर स्वीकृत किए, जैसा नीचे विवरण दिया गया है:

तालिका 9.5

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	सीसीए का नाम	सेवा क्षेत्र का नाम	वर्ष	राशि
1	अहमदाबाद	गुजरात	2008-09	25.43
			2009-10	128.76
2	भुवनेश्वर	ओड़िसा	2009-10	5.97
3	लखनऊ	उत्तर प्रदेश (पूर्व)	2007-08	13.67
4	मेरठ	उत्तर प्रदेश (पश्चिम)	2007-08 to 2009-10	188.92
5	अम्बाला	हरियाणा	2006-07 to 2008-09	69.89
कुल				**432.64**

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर सीसीए भुवनेश्वर ने कहा कि पुनःसत्यापन किए जाने से पूर्व ऑपरेटर को ऑपरेटर–वार विस्तृत विवरण प्रस्तुत करने को निर्देशित किया जाएगा, जबकि अन्य सीसीए ने उत्तर दिया कि जुलाई 2007 में जारी डीओटी के स्पष्टीकरण के अनुसार कटौती का परीक्षण किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दूरसंचार विभाग ने 5 जुलाई 2007 व 10 जनवरी 2012 के अपने पत्र में स्पष्ट किया था कि लाईसेंसधारी कम्पनी को अंतर–मण्डलीय भुगतान/समायोजन के नाम पर कटौती का लाभ प्राप्त करने हतु वर्ष के अंत में लेखापरीक्षक द्वारा विधिवत प्रमाणित दस्तावेज़ उपलब्ध कराने होंगे।

9.2.9 विविध टिप्पणियाँ

9.2.9 (ए) असम एलएसए के डिशनेट वायरलेस लि0 (एयरसेल ग्रुप ऑफ कम्पनीज) को कटौती दावा ₹ 3.87 करोड़ की अतिरिक्त स्वीकृति

असम एलएसए में डीडब्ल्यूएल (एयरसेल) के संदर्भ में वर्ष 2009–10 के लाईसेंस फीस तथा राजस्व के विवरण की संवीक्षा में पता चला कि सीसीए ने त्रुटिपूर्वक बीएसएनएल को किए गए भुगतान के रूप में चालान राशि ₹ 0.04 करोड़ के सापेक्ष ₹ 3.91 करोड़ स्वीकृत कर दिये जो कि ₹ 3.87 करोड़ की राशि तक की कटौती की अतिरिक्त स्वीकृति में फलित हुआ।

सीसीए ने उत्तर दिया कि अभिलेखों की जाँच के बाद तथ्यात्मक स्थिति प्रस्तुत की जाएगी।

9.2.9 (बी) अनुमानित एजीआर तथा गैर–लेखापरीक्षित एजीआर के आधार पर सत्यापन

डीओटी ने निर्देश दिया था कि पीएसपी द्वारा प्रस्तुत किए गए त्रैमासिक अभिलेखों पर आधारित कटौतियों का सत्यापन वार्षिक लेखापरीक्षित खातों की प्रस्तुति के उपरान्त किया जाएगा। लेखापरीक्षित तथा अनुमानित एजीआर के साथ वोडाफोन तथा टीटीएसएल के सत्यापन प्रतिवेदनों की संवीक्षा में पता चला कि राजस्थान, केरल तथा मध्य प्रदेश सेवा क्षेत्रों में अवधि 2006–07 से 2008–09 हेतु दावा की गई कटौतियों का सत्यापन गैर–लेखापरीक्षित एजीआर के आधार पर किया गया था जबकि ओडीशा सेवा क्षेत्र में वर्ष 2006–07 के लिये दावा की गई कटौतियों का सत्यापन अनुमानित एजीआर के आधार पर किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर सीसीए, मध्य प्रदेश ने उत्तर दिया कि तथ्यों तथा आंकड़ो की

पुष्टि की जाएगी, जबकि सीसीए ओडीशा ने उत्तर दिया कि अब लेखापरीक्षित एजीआर के आधार पर सत्यापन किया जा रहा है।

लेखा परीक्षित एजीआर पर कटौतियों की जॉच के अभाव में पीएसपी द्वारा दावित कटौतियो की प्रमाणिकता को नही जॉचा जा सका।

9.2.9 (सी) कटौती के दावे की अनुचित अनुमति

दो सीसीए (आंध्र प्रदेश एवं भुवनेश्वर) के अभिलेखों की नमूना जाँच में पता चला कि

i. बीएएल द्वारा प्रस्तुत वर्ष 2008–09 के कटौती हेतु दावे के सम्बन्ध में प्र0 सीसीए आंध्र प्रदेश ने ऑपरेटर द्वारा बिना कोई समायोजन विवरण प्रस्तुत किए ₹ 0.18 करोड़ स्वीकृत किए।

ii. सीसीए भुवनेश्वर ने वर्ष 2008–09 हेतु कटौती के दावे ₹ 4.86 करोड़ स्वीकृत किए जिसमें से राशि ₹ 3.94 करोड़ ऑपरेटर के बिना किसी दावे के स्वीकृत की गई तथा सीसीए द्वारा पहले ही अस्वीकृत की गई राशि ₹ 0.92 करोड़ त्रुटिपूर्वक डीओटी को प्रस्तुत सत्यापन प्रतिवेदन मे स्वीकृत राशि के रूप में दर्शाई गई।

यह इंगित किये जाने पर, प्रधान सीसीए आंध्र प्रदेश ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा सूचित किया कि उक्त को सत्यापन प्रतिवेदन में सम्बोधित किया जाएगा। सीसीए भुवनेश्वर ने ₹ 0.92 करोड़ के त्रुटिपूर्वक स्वीकृत दावे से सम्बन्धित लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया, और ऑपरेटर के बिना किसी दावे के ₹ 3.94 करोड़ की कटौती राशि की स्वीकृति के सम्बन्ध में उत्तर अभी भी प्रतीक्षित है।

9.2.9 (डी) अग्रिम में दावा की गई कटौतियाँ

लाईसेंस की शर्तों के अनुसार, पीएसटीएन प्रभारों की कटौती पर दावे वास्तविक आधार पर स्वीकृत होने चाहिए। अवधि 2006–07 से 2009–10 हेतु वोडाफोन और टाटा ग्रुप ऑफ कम्पनीज द्वारा कटौती के रूप में दावा किए गए पीएसटीएन प्रभारों के साथ सीसीए के सम्बन्धित सत्यापन प्रतिवेदनों की नमूना जाँच में यह पाया गया कि चार सीसीए[4] ने पीएसटीएन प्रभारों की कटौती की स्वीकृति उस वर्ष से पहले ही दे दी जिस वर्ष में भुगतान वास्तव में हुआ था।

यह इंगित किए जाने पर,

- सीसीए चेन्नई ने उत्तर दिया कि डीओटी के 5 जुलाई 2007 के स्पष्टीकरण की जारी सं.5 के अनुसार, प्राप्तकर्ता लाईसेंसधारियों द्वारा चेक प्राप्ति की दिनांक भुगतान दिनांक के रूप में ली जाती थी और तद्नुसार दावों को स्वीकृत किया गया।
- सीसीए मध्य प्रदेश ने टीएसपी द्वारा दावा की गई कटौतियों का पुर्नसत्यापन किया और उत्तर दिया कि इस पर एक विस्तृत प्रतिवेदन डीओटी मुख्यालय को प्रस्तुत किया गया था।
- सीसीए ओडीसा ने उत्तर दिया कि लेखापरीक्षा टिप्पणी तथा नवीन अनुदेशों के परिप्रेक्ष्य में दावों का पुर्नसत्यापन प्रक्रिया में है।
- सीसीए कोलकाता ने उत्तर दिया कि लाईसेंसधारियों से इस सम्बन्ध में सम्पर्क किया जाएगा और परिणाम सूचित किया जाएगा।

सीसीए चेन्नई द्वारा दिया गया उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि चेक वर्ष 2006–07 में जारी किए गए थे

4 चैन्नई, मध्य प्रदेश, ओड़िशा, कोलकाता

जबकि भुगतान की वास्तविक तिथि आगामी वित्तीय वर्ष 2007–08 में थी। यह दोहरी कटौती में परिणीत हो सकता था क्योकि अगले वर्ष में पुनः कटौती दावों के स्वीकृत होने की संभावना थी। वैधानिक लेखापरीक्षकों द्वारा इस हेतु प्रकटन न किए जाने से इस संभावना का अतिरिक्त सत्यापन किया जाना आवश्यक है।

9.2.9 (ई) प्राप्ति योग्य राजस्व तथा किए गए वास्तविक भुगतान के ऑपरेटर–वार विवरणों की गैर–प्रस्तुति।

लाईसेंस अनुबन्ध की शर्त 20.4 के अनुसार, लाईसेंसधारियों को अपने राजस्व तथा लाईसेंस फीस के विवरण (लाईसेंस अनुबन्ध के अनुलग्नक–।। के परिशिष्ट–।।) में, एजीआर की गणना के लिए, अपने सकल राजस्व में ऑपरेटर–वार आने वाले पास थ्रू राजस्व का विवरण तथा दावा की गई कटौतियों के लिए ऑपरेटर–वार किये गये वास्तविक भुगतान का विवरण प्रस्तुत करना आवश्यक था। ऑपरेटरों से यह सूचना डीओटी द्वारा अंतिम निर्धारण हेतु एक महत्वपूर्ण घटक थी, क्योकि यह पीएसपी द्वारा किए गए दावों के प्रति–परीक्षण को सुगम बनाता है।

अवधि 2006–07 से 2009–10 के लिए वोडाफोन द्वारा प्रस्तुत वित्तीय विवरणों की समीक्षा में पता चला कि कम्पनी द्वारा ऑपरेटर–वार प्राप्ति योग्य राजस्व विवरण का प्रकटीकरण नहीं किया गया था। वोडाफोन द्वारा 2008–09 तथा आगे का आपेरटर–वार भुगतान योग्य आने वाले प्रभारों का विवरण भी नही दिया गया था। इस सूचना की अनुपस्थिति में, जो कि ऑपरेटर–वार प्राप्ति योग्य/भुगतान योग्य राजस्व के दावों के प्रति–परीक्षण में सहयोग करती, पीएसपी द्वारा त्रुटिपूर्वक जीआर में सेट–ऑफ (प्राप्तियोग्य–भुगतानयोग्य का निवल) के पश्चात् राजस्व को समाहित करने तथा इसके पश्चात वास्तविक भुगतान के प्रमाण के साथ समस्त कटौतियों का दावा करने की संभावना से इंकार नही किया जा सकता है।

इस प्रकार ऑपरेटर पास–थ्रू राजस्व से सम्बन्धित निर्धारित विवरणों को शामिल करने वाले सही तथा वैधानिक दस्तावेज सीसीए/दूरसंचार विभाग को प्रस्तुत करने में असफल रहे और परिणामस्वरूप प्राप्ति योग्य पास–थ्रू राजस्व तथा अन्य ऑपरेटरों को भुगतान किए गए वास्तविक पास–थ्रू प्रभारों के आधार पर कटौतियों का सत्यापन सीसीए/डीओटी द्वारा नहीं किया जा सका।

9.2.9 (एफ) सेवा प्रदाताओं द्वारा प्रमाण दस्तावेज प्रस्तुत करने में विलंब तथा सत्यापन/पुर्नसत्यापन की प्रक्रिया में विलंब।

लाईसेंस शर्तें लाईसेंसधारियों द्वारा लाइसेंस शुल्क तथा प्रमाण दस्तावेज को प्रस्तुत करने हेतु एक समयावधि का निर्धारण करती हैं। यूएएसएल अनुबन्ध की धारा 22.3 (ए) जो लाईसेंस प्रदाता अथवा ट्राई को यह अधिकार देती है कि वह लाईसेंसधारी द्वारा संधारित किसी भी खाता बही को मँगा सकता है की पुर्नआवृति करते हुए डीओटी (अगस्त 2010) ने समस्त पीएसपी को, एजीआर विवरण मे कटौतियों के समर्थन में अन्य सेवा प्रदाताओं को किए गए भुगतान के विवरण तथा भुगतान किए गए सर्विस/सेल्स टैक्स के साथ आवश्यक दस्तावेज प्रस्तुत करने हेतु निर्देशित किया।

कटौतियों को उपार्जन आधार पर दावा करने के टीडीसैट के आदेश को खारिज करने के भारत के मान्नीय उच्चतम् न्यायालय के निर्णय (अक्टूबर 2011) के प्रकाश में, डीओटी ने ऑपरेटरों को 2007–08 व इसके आगे से कटौती दावों के समर्थन हेतु सभी आवश्यक दस्तावेजों को प्रस्तुत करने हेतु समय का विस्तार

दिसम्बर 2011 तक किया। तथापि सीसीए में उपलब्ध डेटा की संवीक्षा (वोडाफोन हेतु नमूना परीक्षित) में विभिन्न सेवा क्षेत्रों में 2007–08 से 2009–10 के दौरान आवश्यक प्रमाण दस्तावेजों की प्रस्तुति में असामान्य विलंब ज्ञात हुआ। दस्तावेज भी खण्डित प्रकार से प्रस्तुत किए गए जिससे सत्यापन प्रक्रिया का समय पर पूर्ण होना प्रभावित हुआ।

इसके अतिरिक्त, कटौतियों के सत्यापन को पूर्ण करने तथा एलएफ शाखा को सत्यापन प्रतिवेदन प्रस्तुत करने हेतु डीओटी द्वारा निर्धारित समयावधि का पालन करने में भी सीसीए असफल हुए। वोडाफोन के प्रकरण में नमूना परीक्षण ने प्रकट किया कि किसी भी सीसीए कार्यालय ने समयावधि के भीतर सत्यापन प्रतिवेदनों को प्रस्तुत नहीं किया तथा वोडाफोन द्वारा दावा की गई कटौतियों के सत्यापन के पूर्ण होने मे 3 से 68 माह की अवधि का विलम्ब रहा **(अनुलग्नक 9.02)**।

लेखापरीक्षा ने माननीय उच्चतम न्यायालय के दिनांक 11 अक्टूबर 2011 के निर्णय पर आधारित पुर्नसत्यापन के पूर्ण होने में विलम्ब भी पाया **(अनुलग्नक 9.02)**। इस प्रकार, ऑपरेटर द्वारा आवश्यक प्रमाण दस्तावेजों की प्रस्तुति में विलम्ब तथा ऑपरेटर के साथ इस विषय पर जोर देने में डीओटी की असमर्थता से यह स्थिति आई कि सरकार वास्तविक राजस्व हिस्सेदारी का सही ढंग से निर्धारण नहीं कर पाई।

9.3 दूरसंचार विभाग का उत्तर

सीसीए कार्यालय में तीन ऑपरेटरो (बीएएल, वोडाफोन और रिलायंस) द्वारा दावित कटौतियों की जॉच प्रणाली के संदर्भ में दूरसंचार विभाग का उत्तर जनवरी 2016 में प्राप्त हुआ। प्रधान सीसीए आंध्र प्रदेश द्वारा अतिरिक्त कटौती की स्वीकृति तथा टीडीएस की कटौतियों स्वीकार करने से संम्बधित उत्तर पैरा 9.2.5 व 9.2.6 में क्रमशः शामिल किये गये है।

सामान्यतः दूरसंचार विभाग ने कहा कि सीसीए को जॉच कार्य के विकेन्द्रीकरण में प्रारम्भ में शुरूआती कठिनाइयॉ थी। कटौतियों की स्वीकार्यता भुगतान आधार या उपार्जन आधार पर करने पर दूरसंचार विभाग और पीएसपी में असहमति ऐसा एक मामला था जिसने कटौती जॉच की प्रणाली को सीधे तौर पर प्रभ. ावित किया। लाइसेंस अनुबंध के अनुसार कटौतियॉ भुगतान आधार पर करनी थी परन्तु पीएसपी उपार्जन आधार पर सीसीए को दस्तावेज देन के लिए जोर दे रहे थे। पीएसपी ने अक्सर मुकदमें की शरण में या तो दस्तावेज नही प्रदान करे या अस्वीकार्य स्वरूपो में प्रदान किये। विभाग को माननीय उच्चतम न्यायालय से 2011 में निर्णय मिला और इसके बाद ही पीएसपी दस्तावेज प्रस्तुत करने लगे परन्तु वे भी सम्पूर्ण नही थे। पीएसपी को उन दस्तावेजो को, जो अन्य यथा बैंक ((भुगतान के प्रमाण के लिए)/सरकारी विभाग (टीडीएस प्रमाण इत्यादि)) से प्राप्त करने थे, प्रस्तुत करने के लिए अतिरिक्त समय देना पड़ा।

दूरसंचार विभाग ने यह भी कहा कि सीसीए कार्यालयो की कटौती जॉच कार्य व विकेन्द्रीकरण के पश्चात् बहुत से कार्य संबंधी मामले, जिनमें दूरसंचार विभाग के निदेर्शो की व्याख्या भी शामिल था, हुए। सीसीए कार्यालयों ने कटौती के दावो से संबंधित बहुत से मामलो जैसे अंतर्राष्ट्रीय रोमिंग प्रभार, लीज लाइन प्रभार, एसेस प्रभार इत्यादि तथा प्रस्तुत किये जाने हेतु अनिवार्य दस्तावेजो के बारे में स्पष्टीकरण दूरसंचार विभाग से मॉगे। परन्तु हाल के वर्षो में दस्तावेजो का प्रस्तुतीकरण व जॉच प्रणाली अपेक्षाकृत पहले से समयबद्ध व नियमित है।

लेखापरीक्षा का यह मत है कि दूरसंचार विभाग द्वारा कहे गये मुख्य मामले इसके प्रशासनिक क्षेत्र में है

तथा दूरसंचार विभाग को ऑपरेटरों द्वारा कटौतियो के दावो की जॉच की प्रणाली को कारगर बनाने के लिए सक्रिय कार्य करने चाहिए। लाइसेंस अनुबंध में लाइसेंस की नियमो व शर्तों के उल्लंधन पर दंड का प्रावधान है। परन्तु दूरसंचार विभाग ने अनुबंध को बाध्य करने के लिए इन प्रावधानो का प्रयोग नही किया है।

जैसा कि पूर्व के अनुच्छेदों में बताया गया है, सीसीए स्तर पर कटौती दावों का सत्यापन एकरूपता के साथ नहीं किया गया और पीएसपी द्वारा प्रस्तुत कटौती दावों को स्वीकार/अस्वीकार करने में सीसीए द्व ारा विभिन्न दृष्टिकोण अपनाए गए। कटौती दावों के सत्यापन हेतु सीसीए द्वारा संधारित अभिलेखों की लेखापरीक्षा के दौरान विभिन्न सीसीए के मध्य विभिन्न विषयों पर विसंगतियाँ पाई गईं। साथ ही एक ही सीसीए मे समन्वय की कमी के कारण विभिन्न ऑपरेटरों हेतु विभिन्न मापदण्ड अपनाए गए। इस प्रकार की विसंगतियों का मुख्य कारण डीओटी द्वारा सीसीए की समुचित निगरानी की कमी रहा।