अध्याय -V
मंत्रालय के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम

मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत आने वाले महत्वपूर्ण सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों का संक्षिप्त विवरण निम्नवत है:

महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड (एम टी एन एल)

कम्पनी अधिनियम 1956 के अर्न्तगत पूर्ण स्वामित्व वाली सरकारी कम्पनी महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड (एम टी एन एल) 1986 में स्थापित की गई थी और यह मुम्बई और दिल्ली में दूरसंचार नेटवर्क के नियंत्रण, प्रबंधन व संचालन हेतु उत्तरदायी है। एम टी एन एल इन दो महानगर शहरों में फिक्सड लाईन दूरसंचार सेवा व जी एस एम मोबाइल सेवाओं का प्रमुख प्रदाता है। एम टी एन एल अलग से अनन्य गैर लाइसेंस अनुबन्ध करार के अर्न्तगत दिल्ली और मुम्बई में डायल अप इन्टरनेट सेवा को भी प्रदान करता है। यह ब्राडबैंड व 3जी सर्विस भी प्रदान करता है। वर्ष 2013-14[1] के दौरान एम टी एन एल का वित्तिय कारोबार ₹ 3787 करोड़ था तथा उसे ₹ 7825 करोड़ का लाभ[2] हुआ।

भारत संचार निगम लिमिटेड (भा सं नि लि)

अक्तूबर 2000 में गठित, भारत सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाला भारत संचार निगम लिमिटेड (भा सं नि लि) दिल्ली और मुम्बई को छोड़कर देश के कोने–कोने में दूरसंचार सेवायें प्रदान करता है। बी एस एन एल एक तकनीक उन्मुक्त कम्पनी है तथा जो विभिन्न प्रकार की दूरसंचार सेवायें नामतः लैन्डलाईन पर दूरभाष सेवायें, डब्ल्यू एल एल, जी एस एम मोबाइल, ब्राडबैंड, इन्टरनेट, लीज्ड सर्किट एवं लंबी दूरी की दूरसंचार सेवायें प्रदान करता है। वर्ष 2013-14[3] के दौरान भा सं नि लि का कारोबार ₹ 27,996.35 करोड़ था तथा उसे ₹ 7,019.76 करोड़ की हानि हुई।

भारतीय दूरभाष उद्योग लिमिटेड (आई टी आई लिमिटेड)

आई टी आई लिमिटेड दूरसंचार के क्षेत्र में भारत का अग्रणी उद्यम है। आइ टी आई ने 1948 में बंगलुरू में अपना संचालन प्रारंभ किया जिसका कि जम्मू कश्मीर में श्रीनगर, उत्तर प्रदेश में नैनी, रायबरेली और मनकापुर तथा केरल में पालक्कड़ में निर्माण संयत्र स्थापित कर अन्य क्षेत्रों में आगे विस्तार किया गया। वर्ष 2013-14[4] के दौरान ₹ 745.79 करोड़ का कारोबार किया एवं उसे ₹ 344.26 करोड़ की हानि हुई।

भारतीय दूरसंचार परामर्शदाता लिमिटेड (टी सी आइ एल)

भारत सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाली टेलीकम्यूनिकेंशस कंसलेंट इंडिया लिमिटेड (टी सी आई एल) की स्थापना दूरसंचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी के सभी क्षेत्रों में विश्वस्तरीय प्रौद्योगिकी उपलब्ध कराने के मुख्य

1 एम टी एन एल का वर्ष 2013-14 का वार्षिक प्रतिवेदन

2 डी.ओ.पी. व पी. डब्ल्यु के नोटिफिकेशन क्रमांक 138 (ई) दिनांक 3 मार्च 2014 की अधिसूचना के परिपेक्ष्य में एम.टी.एन.एल. में समाहित सरकारी कर्मचारियों की पेंशन व गेज्युटी के प्रावधान/वापस लेखन के कारण था तथा बी.डब्ल्यु. स्पेक्ट्रम की राशि को परिशोधित वापिस लेखन के कारण भी था। जो कि भारत सरकार के निर्णय से बी.डब्ल्यु. ए. स्पेक्ट्रम के लिये एक मुश्त प्रवेश शुल्क की वापिसी के कारण था।

3 बी एस एन एल का वर्ष 2013-14 का वार्षिक प्रतिवेदन

4 आई टी आई का वर्ष 2013-14 का वार्षिक प्रतिवेदन

उद्देश्य से, विदेशी एवं घरेलू बाजारों में संचालन में उत्कृष्टता प्राप्त करने के लिये उचित विपणन रणनीति विकसित कर और आधुनिक तकनीकी को प्राप्त करने के लिये 1978 में हुई थी। कम्पनी ने वर्ष 2013-14[5] के दौरान ₹ 816.52 करोड़ का कारोबार किया और ₹ 14.75 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

भारत ब्राडबैंड नेटवर्क लिमिटेड (बी बी एन एल)

भारत ब्राडबैंड नेटवर्क लिमिटेड (बी बी एन एल), एक स्पेशल परपज व्हेकिल (एस पी वी) को राष्ट्रीय ऑप्टिकल फाईबर नेटवर्क परियोजना (एन ओ एफ एन) को कार्यान्वित करने हेतु 2012 में भारतीय कम्पनी अधिनियम 1956 के तहत निगमित किया गया। बी बी एन एल को देश के 2.50 लाख ग्राम पंचायतों (जी पी) को पी एस यू नामतः बी एस एन एल, रेलटेल एवं पावर ग्रिड के मौजूदा फाइबरों का उपयोग करते हुये आप्टिकल फाइबर के माध्यम से जोड़ने तथा जहां आवश्यक हो वहां ग्राम पंचायतों और प्रखण्डों के मध्य सम्पर्कता अन्तराल को भरने के लिये वृद्धिशील फाइबर बिछाने की जिम्मेदारी दी गई है जो कि उपयुक्त बैन्डविड्थ के साथ ब्राडबैंड सम्पर्कता सुनिश्चित करेगा। वर्ष 2013-14[6] के दौरान कम्पनी ने ₹ 8.40 करोड़ का कारोबार किया और ₹ 1.78 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

मीडिया लैब एशिया

मीडिया लैब एशिया, एक 'गैर लाभकारी कम्पनी' की स्थापना कम्पनी एक्ट 1956 की धारा 25 के अन्तर्गत जन साधारण तक आई सी टी का लाभ पहुंचाने के उद्देश्य से की गई। मीडिया लैब एशिया के अनुप्रयोग क्षेत्र मे स्वास्थ सेवाएं, शिक्षा, आजीविका एवं विकलांगों के सशक्तिकरण में आई सी टी का उपयोग करना है। कम्पनी विकास कार्य आरंभ करने के लिये अग्रणी संस्थाओं के साथ कार्य करती है। कंपनी ने वर्ष 2013-14 के दौरान ₹ 54.74 करोड़ अर्जित किए, इसमें से ₹ 54.64 करोड़ सहायक अनुदान के रूप में प्राप्त हुए। वर्ष के दौरान ₹ 0.91 करोड़ की राशि फिक्स्ड परिसम्पत्ति के लिए रखे गए रिजर्व से स्थानांतरित की गई।

राष्ट्रीय सूचना केन्द्र सेवाएं इंक (एन आई सी एस आई)

राष्ट्रीय सूचना केन्द्र सेवाएं इंक (एन आई सी एस आई) को सरकारी संस्थाओं को पूर्ण आई टी समाधान उपलब्ध कराने के लिये, राष्ट्रीय सूचना केन्द्र के अधीन कम्पनी एक्ट 1956 की धारा 25 में कम्पनी के रूप में 1995 में स्थापित किया गया था। एन आई सी एस आई का मुख्य उद्देश्य सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग को प्रोत्साहित कर भारत में आर्थिक, वैज्ञानिक, तकनीकी तथा सामाजिक एवं सांस्कृतिक विकास प्रदान करना है। वर्ष के दौरान कम्पनी की आय ₹ 612.90 करोड़ थी एवं कर के बाद अधिशेष ₹ 36.10 करोड़ था।

वर्ष के दौरान पाये गये लेखापरीक्षा निष्कर्ष का विवरण नीचे दिया गया है।

5 टी सी आई एल का वर्ष 2013-14 का वार्षिक प्रतिवेदन
6 बी बी एन एल का वर्ष 2013-14का वार्षिक प्रतिवेदन

5.1 भा सं नि लि में सी डी आर आधारित सम्मिलित बिलिंग एवं ग्राहक सेवा सिस्टम

प्रस्तावना

भारत संचार निगम लिमिटेड (भा सं नि लि) ने चार जोनल केन्द्रों में स्थित सभी सैकण्ड्री स्विचिंग एरिया (एस एस ए) के बिलिंग केन्द्रों को समेकित करने के उद्देश्य से लैंड लाइन एवं ब्राडबैंड सेवाओं के लिये काल डिटेल रिकार्ड (सी डी आर) पर आधारित ग्राहक सेवा व सम्मिलित बिलिंग सिस्टम को कार्यान्वित करने एवं मीटर आधारित बिलिंग सिस्टम को सी डी आर आधारित बिलिंग सिस्टम में विस्थापित करने हेतु प्रस्ताव (जून 2002) किया। भा सं नि लि ने सी डी आर, प्रोजेक्ट–1 जिसमें दक्षिण व पूर्वी जोन तथा प्रोजेक्ट 2 जिसमें उत्तर व पश्चिम जोन शामिल थे, हेतु सम्मिलित निविदा मंगाई (अगस्त 2006)। निविदा में सी डी आर आधारित ग्राहक सेवा व सम्मिलित बिलिंग प्रणाली की शुरू से लेकर अंत तक की डिजाइनिंग, आयोजन, आपूर्ति, स्थापना, अनुकूलन, कमिशनिंग, ट्रेनिंग, प्रचालन एवं रख रखाव शामिल था। भा सं नि लि ने प्रोजेक्ट–1 (दक्षिण व पूर्वी जोन) के अन्तर्गत बिलिंग समाधान का कार्य मैसर्स एच सी एल को तथा प्रोजेक्ट–2 (उत्तर व पश्चिम जोन) का कार्य मैसर्स टी सी एस लिमिटेड को दिया (जून 2007)। स्टोरेज एक्सेस नेटवर्क का कार्य मैसर्स विप्रो लिमिटेड को दिया (जुलाई 2007) था। प्रोजेक्ट का कार्यान्वयन सभी 334 एस एस ए में अप्रैल 2012 में पूर्ण हुआ था।

5.1.1 परियोजना की आयोजना, अधिप्राप्ति व कार्यान्वयन

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में परियोना की अधिप्राप्ति व क्रियान्वयन में निम्नलिखित कमियों का पता चला:

5.1.1.1 आई ओ बी ए एस के कार्यान्वयन में देरी के कारण ₹ 18.77 करोड़ का परिहार्य व्यय

सी डी आर आधारित ग्राहक सेवा व सम्मिलित बिलिंग सिस्टम में इंटर आपरेटर बिलिंग व लेखा प्रणाली (आयोबास–आई ओ बी ए एस) शामिल था। आयोबास पॉइन्ट आफ इन्टरकनेक्ट (पी ओ आई) पर विभिन्न सेवा प्रदाताओं/सी डी आर पर आधारित आपरेटर्स के बीच समायोजन राशि की गणना के लिये अपेक्षित था। आयोबास के लिये एजेंसी आधारित आदर्श समाधान के लिये बी एस एन एल ने तीन एप्लीकेशन सर्विस प्रोवाइर्डस (ए एस पी) नामतः दक्षिण व पूर्वी जोन के लिये मैसर्स सत्यम कम्प्यूटर, उत्तरी जोन के लिये मैसर्स टेक महेन्द्रा एवं पश्चिमी जोन के लिये मैसर्स एच सी एल इनफो सिस्टम लिमिटेड से अनुबन्ध किया (मार्च 2005)। जैसे ही सी डी आर प्रोजेक्ट का आयोबास माड्यूल तैयार होता, ए एस पी के डाटा सेन्टर पर किये गये सभी प्रचालन सी डी आर डाटा सेन्टर को स्थानान्तरित होने थे। सी डी आर परियोजना के सिस्टम इन्टीग्रेटर (एस आई) नामतः मैसर्स टी सी एस व एच सी एल इन्फो सिस्टम लिमिटेड को वर्तमान आयोबास प्रणाली के ए एस पी मॉडल को सी डी आर आधारित प्रणाली में विस्थापित करना था। अग्रिम क्रय आदेश में दी गई अनुसूची के अनुसार सी डी आर को चालू करने की निर्धारित तिथि 05 दिसम्बर 2008 थी। लेखा परीक्षा ने पाया कि सी डी आर बिलिंग पेकेज में आयोवास 27 माह बिलम्ब के बाद मार्च 2011 में कार्यान्वित हुआ। आयोवास के कार्यान्वयन में बिलम्ब से भा सं नि लि को सभी तीनों ए एस पी की निविदा मार्च 2011 तक बढ़ानी पड़ी। परिणामस्वरूप जनवरी 2009 से मार्च 2011

तक की अवधि के लिये आयोबास प्रभार के रूप में ए एस पी को भुगतान हेतु ₹ 18.77 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ जिसका विवरण निम्नानुसार है:

क्रम सं.	विवरण	राशि (₹ करोड़ में)
1	वर्ष 2008-09 के लिये औसत मासिक खर्च: (3 माह के लिये ₹ 96.48 लाख)	2.89
2	वर्ष 2009-10 के लिये औसत मासिक खर्च: (12 माह के लिये ₹ 78 लाख)	9.36
3	वर्ष 2010-11 के दौरान किया गया वास्तविक खर्च	6.52
कुल		18.77

भा सं नि लि ने बताया (अगस्त 2015) कि डिजाइन व कार्यान्वयन में सी डी आर प्रोजेक्ट बहुत पेचीदा प्रोजेक्ट था एवं प्रोजेक्ट पर विचार करते समय आई टी टीम द्वारा सभी चुनौतियों के बारे में अनुमान लगाना कठिन था। समय सीमा बहुत कठिन थी। तथापि भुगतान प्राधिकारी द्वारा वेन्डर से लागू शास्तियां वसूली जा चुकी है। भा सं नि लि ने आगे यह बताया कि यदि यह विचार किया जाये कि आयोबास प्रणाली दिसम्बर 2008 में चालू की जाती तो भा सं नि लि को इस अवधि में आयोबास के प्रचालन व रख रखाव तथा ए एम सी पर ₹ 18.83 करोड़ के लगभग खर्च करना पड़ता।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भा सं नि लि ने निविदा प्रलेख सभी चुनौतियों व पेचीदगियों को सम्मिलित कर बनाये थे व समय सीमा निर्धारित की थी। एस आई समाहित पेचीदगियों से अवगत थे तथा उन्होंने निविदा विस्तृत अध्यन के बाद स्वीकृत की थी। भा सं नि लि द्वारा बताया गया कि इस अवधि में आयोबास के लिये प्रचालन व रख रखाव एवं ए एम सी पर लगभग ₹ 18.83 करोड़ खर्च होता, केवल अनुमान है व तथ्यों पर आधारित नहीं है, इसलिये स्वीकार्य नहीं है। उत्तर को तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिये कि प्रोजेक्ट के विलम्ब से पूर्ण होने से भा सं नि लि, .सी डी आर प्रोजक्ट के पूर्ण होने वाले फायदे से वंचित रहा, इसके अतिरिक्त आयोबास के लिये ए एस पी पर निर्भर रहना पड़ा।

5.1.1.2 वारंटी तिथि का निर्धारण करना

निविदा की विशिष्ट शर्तों का अनुच्छेद 10.2 अनुबन्धित है कि परियोजना के लिये पहुंचाये गये या आपूर्ति किये गये सभी स्टोर उपकरण, साफ्टवेयर, सेवा इत्यादि की वारंटी, रोल आऊट अवस्था की समाप्ति की दिनांक से प्रारंभ होगी अर्थात जिस दिन जोन युग्म के अन्तर्गत सभी एस एस ए ने सफलता पूर्वक नई बिलिंग सिस्टम में रोल आउट किया। परियोजना–1 (दक्षिण और पूर्व जोन) के अन्तर्गत एस एस ए के अंतिम रोल आउट की तिथि बंगलूरू एस एस ए के लिये 23 अप्रैल 2012 थी और परियोजना–2 (उत्तर और पश्चिम जोन) के अन्तर्गत बडोदरा के लिये 28 मार्च 2012 थी। निविदा की शर्तों के अनुसार परियोजना–1 के लिये वारंटी 23 अप्रैल 2012 से तथा परियोजना–2 के लिये वारंटी 28 मार्च 2012 से प्रभावी थी। निविदा की शर्तों के विपरीत, लेखापरीक्षा ने पाया कि भा सं नि लि बोर्ड द्वारा वारंटी शुरू होने की दिनांक दक्षिण, पूर्व और उत्तर जोन के लिये 1 अप्रैल 2011 तथा पश्चिम जोन के लिये 15 जनवरी 2011 अनुमोदित (जनवरी 2013) की गई। वारंटी को एक वर्ष पहले चालू करने के परिणामस्वरूप ए एम

सी पर अतिरिक्त खर्च ₹ 17.56 करोड़ (दक्षिण–पूर्व जोन के लिये ₹ 15.29 करोड़ और उत्तर पश्चिम जोन के लिये ₹ 2.27 करोड़) हुआ।

भा सं नि लि ने उत्तर दिया (अगस्त 2015) कि प्रबन्धन समिति द्वारा, सी डी आर सिस्टम एस एस ए उपकरण की वारंटी को प्रारंभ करने के प्रस्ताव पर विस्तृत चर्चा हुई थी। समिति ने इस बात को ध्यान में रखते हुये कि सी डी आर नेटवर्क के रखरखाव के लिये उनको एस आई की सहायता की आवश्यकता थी और इसको ध्यान में रखते हुये कि एस एस ए के उपकरण की वारंटी प्रारंभ होने की समान दिनांक हो, यह निर्णय लिया गया कि प्रारंभ दिनांक वह दिनांक होगी जिसमें 50 प्रतिशत से अधिक एस एस ए आरम्भ हो चुके हों (या तो सी डी आर या आइ ओ बा स) या जिनकी जांच परख और स्वीकृति हो चुकी हो। भा सं नि लि प्रबन्धन द्वारा तथ्यों और विस्तृत विश्लेषण के आधार पर, परियोजना को जारी रखने हेतु वारंटी दिनांक नियत करने का निर्णय लिया गया जिसने अनेक प्रकार से भा सं नि लि को लाभ पहुंचाया। प्रबन्धन द्वारा आगे सूचित किया गया कि एस आई ने अवधारणा का प्रमाण चरण के उपकरणों की दिनांक जून 2008 से तथा रोल आउट चरण उपकरणों की जून 2009 से वारन्टी प्रारम्भ करने की मांग की थी।

तथ्य यह रह जाता है कि वारंटी का प्रारंभ किया जाना जब रोल आउट का कार्य प्रगति पर था निविदा की शर्तों का उल्लंघन था और परिणामस्वरूप ₹ 17.56 करोड़ के अतिरिक्त व्यय के अलावा एस आइ को अनुचित लाभ हुआ ।

5.1.1.3 निविदा शर्तों के उल्लंघन में विक्रेताओं के बीच अनियमित गठजोड़

निविदा प्रलेख के खंड IV-ई, की धारा 6.4.2 के अनुसार दो परियोजनाओं के लिये दो अलग बिलिंग एप्लीकेशन साफ्टवेयर समाधान होंगे। धारा 6.5 दर्शाती है कि यदि कोई योग्य बोली–कर्ता उपकरण आपूर्ति के लिये सहमत नहीं हो रहा है या बीएसएनएल द्वारा आदेश देने के लिये विचारित नहीं किया गया तो इस स्थिति में बोलीकर्ता की वरिष्ठता को बदला जाना था जिससे कि एक ही बोलीकर्ता को दोनों परियोजनाओं के लिये ठेका प्रदान नहीं किया जायेगा। इस शर्त को सुनिश्चित करना था कि बोलीकर्ता जो परियोजना का निष्पादन कर रहे हैं दोनों परियोजनाओं यानि सी डी आर परियोजना–1 और सी डी आर परियोजना–2 के लिये अलग अलग होंगो। दस्तावेजों की लेखापरीक्षा जांच यह दर्शाती है कि उपरोक्त शर्त के विपरीत विक्रेता मैसर्स एचसीएल और मैसर्स टी सी एस द्वारा आपस में एक दूसरे के साथ अनुबंध किया गया जिसके अन्तर्गत सभी चार क्षेत्रों के लिये दोनों परियोजनाओं के हार्डवेयर भाग को मैसर्स एच सी एल द्वारा निष्पादित किया जाना था और मैसर्स टी सी एस द्वारा साफ्टवेयर भाग के कार्यों को निष्पादन करना था। इस प्रकार निविदा की इस शर्त कि दोनों परियोजना क्षेत्रों के लिये दो अलग साफ्टवेयर समाधान और दो अलग विक्रेता होंगे, का उद्देश्य विफल रहा।

भा सं नि लि ने उत्तर दिया (अगस्त 2015) कि

(i) परियोजना को समय पर पूरा करने और उपलब्ध संसाधनों का सबसे बेहतर ढंग से उपयोग करने के लिये यह किया गया था;

(ii) ओ एण्ड एम गतिविधियों को सम्बंधित एसआइ द्वारा नियंत्रित किया गया है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अन्य विक्रेता को कार्य के निष्पादन का आदेश निविदा की शर्तों का उल्लंघन था और यह भा सं नि लि के हितों की सुरक्षा नहीं करता था। भा सं नि लि द्वारा एकमात्र विक्रेता पर बहुत ज्यादा आश्रित होने से एकमात्र विक्रेता द्वारा सहायता की वापिसी से कम्पनी को खतरा हो सकता था और इसलिये निविदा के अन्तर्गत यह अपेक्षित था कि दोनों परियोजनाओं के लिये विक्रेता अलग होना चाहिये थे।

5.1.1.4 एम टी ई की अधिक अधिप्राप्ति से ₹ 8.80 करोड़ का परिहार्य व्यय

निविदा प्रलेख के खण्ड VI-I के अनुच्छेद 7.1 में बताये अनुसार प्रत्येक बिलिंग केन्द्र में स्विच की संख्या तकनीक के अनुसार एवं दिये गये विवरणानुसार भा सं नि लि में ई–10 बी के 203 एक्सचेंज थे। ई–10–बी एक्सचेंजों को सी डी आर प्रोजेक्ट से मेनेटिक टेप ईम्यूलेटर (एम टी ई) के द्वारा जोड़ा जाना था। मैसर्स एच सी एल व मैसर्स टी सी एस को दिए गए (जून 2007) अग्रिम क्रय आदेश में 210 एम टी ई की आपूर्ति शामिल थी। भा सं नि लि आई टी पी सी, पूना के उत्तर के अनुसार (फरवरी 2015), एस एस ए/परिमण्डलों की निश्चित आवश्यकता के हिसाब से मात्रा में संशोधन कर 162 कर दिया गया था। अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि केवल 43 एम टी ई का उपयोग हुआ था तथा शेष 119 एम टी ई बेकार पड़ी थी जिसका विवरण निम्नानुसार हैं:

क्षेत्र	ए पी ओ मात्रा	प्राप्त एम टी ई	उपयोग की गई एम टी ई	बेकार पड़ी एम टी ई	दर प्रति इकाई	अतिरिक्त एम टी ई कुल कीमत (₹ में)
दक्षिण	57	46	23	23	1103621	2,53,83,283
पूर्व	40	27	14	13	1114842	1,44,92,946
उत्तर	51	43	6	37	576169	2,13,18,253
पश्चिम	62	46	0	46	583424	2,68,37,504
कुल	210	162	43	119		8,80,31,986

ई–10 वी एक्सचेंज बन्द/सेवामुक्त हो गये थे जिससे ज्यादातर एमटीई बेकार पड़ी थी। इस प्रकार ई–10बी स्विचों के समापन/प्रतिस्थापन और अपेक्षित एम टी ई के आकलन के संबंध में आई टी पी सी पूना व प्रादेशिक परिमण्डलों/कॉरपोरेट कार्यालय के बीच समन्वय की कमी के कारण 119 एम टी ई जिसकी कीमत ₹ 8.80 करोड़ थी बेकार हो गयी थी।

भा सं नि लि ने बताया (अगस्त 2015) कि एम टी ई की जरूरत कार्यक्षेत्र में उपयोग की गई स्वीचिंग तकनीक के अनुसार सी डी आर प्रोजेक्ट को समय पर चालू करने व नियमितता को सुनिश्चित करने के लिये एक व्यवस्था थी। अंततः ई–10बी एक्सचेंजों के बन्द होने ओर ग्राहको के एन टी स्विच में स्थान्तरण के साथ ही सभी एम टी ई अनावश्यक हो गई। वास्तविक जरूरत 210 की थी जबकि केवल 162 ही अधिप्राप्त किये गये। इस प्रकार ₹ 4 करोड़ की बचत की गई थी।

उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि क्रय आदेश संशोधन के पूर्व एसएसए/परिमण्डल/निगम कार्यालय से ई 10बी स्विचों के बन्द करने की योजना को ध्यान में रखकर एमटीई की वास्तविक जरूरत का निर्धारण किया जाना चाहिए था।

5.1.1.5 सी डी आर विलिंग पैकेज में गबन प्रबंधन समाधान एवं राजस्व आश्वासन का आंशिक कार्यान्वयन

भा सं नि लि ने राजस्व रिसाव को बन्द करने हेतु राजस्व आश्वासन (आर ए) प्रणाली को कार्यान्वित किया। आर ए प्रणाली संग्रह, परितुलन बिलिंग में ग्राहक यूसेज डाटा का सामंजस्य स्थापित करने, मध्यस्थता, रेटिंग एवं दूसरे संबंधित एप्लीकेशन द्वारा ग्राहक विलिंग सत्यापन विधि के लिये प्रावधान करती है। आर ए प्रणाली का गबन प्रबंधन समाधान (एफ एम एस) के साथ एक इंटरफेस था और जिसका उद्देश्य टेलीकाम सेट अप में समाहित राजस्व लीकेज बिन्दुओं की पहचान करना व संशोधनात्मक कार्यवाही करना था ताकि इसे बन्द किया जा सके।

राजस्व आश्वासन व गबन प्रबंधन समाधान (आर ए एफ एम एस) सी डी आर बिलिंग प्रणाली के भाग थे और भा सं नि लि की आवश्यकतानुसार सिस्टम इंटीग्रेटर को सभी अपेक्षित आर ए एफ एम एस समाधान कार्यान्वित करने थे। प्रोजेक्ट–1 व प्रोजेक्ट–2 के लिये आदेशित दोनों आर ए तथा एफ एम एस समाधान के लिये कुल कीमत ₹ 20.92 करोड़ निहित थी।

यह पाया गया कि कुछ समाधान आंशिक रूप से कार्यान्वित किये गये जबकि 31 आर ए एफ एम एस प्रतिवेदनों का कार्यान्वयन नहीं किया गया था जिसका विवरण निम्न है:

आर ए प्रतिवेदन		एफ एम एस प्रतिवेदन	
ग्राहक सामंजस्य	4	उपयोग गबन प्रबन्धन	5
यूसेज सामंजस्य	9	सदस्यता गबन प्रबन्धन	4
विन्यास सामंजस्य	3		
कॉल परीक्षण	2		
अलार्म और के पी आई	4		
कुल	**22**		**9**

भा सं नि लि ने (अगस्त 2015) में आर ए व एफ एम एस एप्लीकेशन के आंशिक कार्यान्वयन के तथ्य को स्वीकार किया एवं एस आई को कार्य पूर्ण करने के अनुदेश जारी किये, इसके अतिरिक्त आर ए एफ एम एस हेतु देय राशि का 10 प्रतिशत रोक लिया गया।

इस प्रकार डाटा केन्द्रों के 2010 के दौरान शुरू होने के पांच वर्ष पश्चात् भी आर ए एफ एम एस समाधान का आंशिक कार्यान्वयन हुआ इस वजह से राजस्व लीकेज बिन्दू का पता नहीं लगा और जिस उद्देश्य हेतु आर ए एफ एम एस का कार्यान्वयन ₹ 20.92 करोड़ पर किया गया था, वह विफल रहा।

5.1.2 ढ़ांचागत कमियां

5.1.2.1 सी डी आर बिलिंग पेकेज में कमी के करण डिफॉल्टिंग प्रकरणों के विच्छेदन में अनावश्यक विलम्ब

निविदा के अनुच्छेद 3.19.1 की धारा VI (जे) की शर्तों में अपेक्षित था कि विच्छेदन (डनिंग) तात्कालिक होना चाहिये। सी डी आर बिलिंग पैकेज आने तक बकाया के गैर भुगतान के लिये विच्छेदन संबंधित एस एस ए प्राधिकारियों द्वारा किये जाते थे। सी डी आर प्रणाली में, एस एस ए के लिए उनके प्राधिकार क्षेत्र के अर्न्तगत डनिंग (विच्छेदन) संबंधित डाटा केन्द्र में होने थे। डाटा केन्द्रो का डनिंग अनुभाग डिफालटिंग ग्राहको के विच्छेदन समय पर करने के लिये जिम्मेदार था। निर्गम (ओ जी) पर रोक बिल जारी होने की तिथि के 35 वे दिन पर प्रभावी होना था, आगम (आई/सी) पर रोक बिल तिथि के 50 दिनों के बाद प्रभावित होना था एवं स्थायी विच्छेदन बिल के जारी होने की तिथि से 90 दिनो के बाद होना था। तथापि, दक्षिण एवं पश्चिम डाटा केन्द्रो पर यह देखा गया कि विच्छेदन उस दिन पर प्रभावी नही हो रहे थे एवं विच्छेदन में विलंब एक दिन से तिरसठ दिनो की रेंज में हो रहा था।

डाटा केन्द्र हैदराबाद ने उत्तर में बताया कि

- समान्यतय प्रत्येक विलिगं साईकल में ओ/जी बार, आई/सी बार, पी सी ओ, मल्टीपल बिलों एवं वी आई पी विच्छेदन सहित 5 लाख के आस–पास विच्छेदन हुये थे।
- कभी–कभी प्रणाली में समस्या के कारण प्रक्रिया को समय पर पूर्ण अथवा परिगणित नही किया जा सका क्योंकि उसमें विच्छेदन प्रक्रिया के दूसरी प्रक्रियायों जैसे बिलिंग, उप खाता बही आदि के साथ–साथ नहीं चल सकने की बाध्यता थी।
- निलम्बन आदेशों (विच्छेदन) को क्रियान्वित करने के लिये क्लेरिटी एप्लीकेशन की अधिकतम क्षमता प्रति रात्रि (प्रकरण) केवल 45000 तक सीमित थी।

भा सं नि लि ने उत्तर दिया (अगस्त 2015) कि एस एस ए द्वारा डनिंग में कोई बडी चुनौती नहीं बताई गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विलंब से विच्छेदनो के कारण बकाया रखने वाले ग्राहकों को भी सेवा मिलती रही जिसके फलस्वरूप बकाया राजस्व का संग्रहण भी बढ़ा। यद्यपि 45000 सस्पेशन प्रति प्रकरण का प्रतिबंध सी डी आर बिलिंग पैकेज के शुरू होने से ही लागू था, भा सं नि लि के द्वारा एस आई के माध्यम से प्रतिबंध से निपटने बावत और नियमों का पूरी तरह से पालन कर बकाया राजस्व के संग्रहण से बचने हेतु कोई कदम नही उठाया गया।

5.1.2.2 आई पी डी आर की बिलिंग न करना/बिलिंग में देरी

इन्टरनेट प्रोटोकाल डाटा/विस्तृत रिकार्ड (आई पी डी आर एस) ब्राडबेंड सेवा के उपयोग की सूचना और अन्य इन्टरनेट गतिविधियो के बारे में जानकारी देता है। जब भी ब्राडबेंड सर्विस का उपयोग हुआ, राष्ट्रीय इन्टरनेट बैकबोन (एन आइ बी)/नेटवर्क ऑपरेशन सर्किल (एन ओ सी.) बंगलरू ने आई पी डी आर एस जेनेरेट किए और संम्बधित डाटा केन्द्रो को श्रेणी निर्धारण और बिलिंग के लिये प्रसारित किया।

आई पी डी आर एस जोकि ''मास्टरलेस[7] '' था उसका श्रेणी निर्धारण और बिलिंग नही किया गया क्योंकि

(i) बिलिंग में यूज़र आइ डी बनाने के पहले आई पी डी आर जेनेरेट हुआ;

(ii) एस एस ए ने ग्राहको को पी2 सरवर से पी3[8] सरवर में स्थानांतरित किया;

(iii) विभिन्न जोन में पोर्ट बाध्यकारी नही होने के कारण यूज़र आई डी का उपयोग हुआ;

(iv) बंद संयोजन पर एन आइ बी/एन ओ सी में तकनीकि कारण और

(v) ग्राहको के पासपोर्ट–बाध्यकारी नहीं होने के कारण।

पश्चिम क्षेत्र, उत्तर क्षेत्र और दक्षिण क्षेत्र के डाटा केन्द्रों की लेखापरीक्षा के दौरान, 39424 आइ पी डी आर एस की जनवरी 2015 तक बिलिंग नहीं हुई थी नीचे जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है:

डाटा केन्द्र	जनवरी 2015 में लंबित आई पी डी आर एस की संख्या	आई पी डी आर एस संबंधित अवधि	सबसे पुराना आई पी डी आर एस
पश्चिम क्षेत्र	5790	अप्रैल 2013 से मई 2014	अप्रैल 2013
उत्तर क्षेत्र	22339	अप्रैल 2012 से नवम्बर 2014	अप्रैल 2012
दक्षिण क्षेत्र	11295	जनवरी 2012 से नवम्बर 2014	जनवरी 2012

वित्तिय प्रभाव को नही मापा जा सका क्योंकि शुल्क दर/दर ग्राहको द्वारा चयनित योजना के आधार पर थी। डाटा केन्द्र प्राधिकारियों, एस एस ए एस और एन ओ सी प्राधिकारियों द्वारा बिल नही किये गये आइ पी डी आर एस की जॉच और निपटान किया जाना अपेक्षित था।

भा स नि लि कारपोरेट कार्यालय द्वारा उत्तर दिया गया (अगस्त 2015) कि मास्टरलेस प्रकरण का मुद्दा डॉटसाफ्ट व्यवस्था में बगैर पते के बिल के मुद्दे के समान था जिसमें सेवाएँ, नेटवर्क तत्व में बनायी गईं परन्तु ग्राहक लेखा सूचना बिलिंग व्यवस्था में उपलब्ध नहीं थी। तीन माह पुरानी त्रुटी आई पी डी आर एस लगभग शून्य थी। खरबों आइ पी डी आर एस की तुलना में पर्यवेक्षित त्रुटि अंक नगण्य और मामूली था।

उत्तर स्वीकार्य नही है क्योंकि सॉफ्टवेयर समाधान में मात्रा महत्व नही रखती परन्तु कमियाँ गिनी जाती हैं। सी डी आर बिलिंग पैकेज एक व्यापक पैकेज है इसीलिए उपयोगकर्ता के लेखाओं को सी डी आर/आई पी डी आर एस में उचित लिंकेज़ प्रदान करते समय सावधानी बरती जानी चाहिये थी। सी डी आर आधारित बिलिंग लागू करने के पॉच वर्ष के बाद भी सही ग्राहको को पहचानने में और मास्टरलेस आई पी डी आर एस के बिलिंग करने के लिये सिस्टम को हस्तचलित हस्तक्षेप की आवश्यकता थी।

निष्कर्ष

भा सं नि लि ने सी डी आर आधारित बिलिंग और ग्राहक समाधान सेवा स्पर्धा के कारण नयी चुनौतियों का सामना करने, संचालन की लागत को कम करने, अधिक राजस्व वसूली, राजस्व रिसाव बिन्दुओं को

7 जहां सदस्य का बुनियादी विवरण बिलिंग मॉडयूल में उपलब्ध नहीं

8 पी2 पुराना संस्करण एवं पी3 नया संस्करण है

ढूढ़ँने और रोकने, इसके अतिरिक्त ग्राहको को दक्ष एवं प्रभावी सेवा देने के उद्देश्य से लागू किया था। लेखापरीक्षा ने योजना में कमियॉ देखी जिससे एम टी ई की अधिप्राप्ति में परिहार्य व्यय ₹ 8.80 करोड़ हुआ, राजस्व गारंटी और गबन प्रबंधन सिस्टम को आंशिक लागू किया गया इसके अतिरिक्त आई पी डी आर एस के बिल जारी नही किए गए/देरी से बिल जारी किए गए। प्रबंधन को इन मुद्दों का समाधान और सी.डी.आर. बिलिंग सिस्टम को मजबूत करने के लिये शीघ्र कदम उठाने चाहिये जिससे उसकी प्रतिस्पर्धा उत्कृष्ट हो, राजस्व रिसाव बंद हो और राजस्व वसूली बढ़े, इसके अतिरिक्त बुनियादी और ब्राडबैंड सेवा को प्रोत्साहन प्रदान करना चाहिए।

5.2 गैर भुगतान के बावजूद भी लीज्ड सेवाओं का विच्छेदन न करना

गैर सरकारी/निजी संगठनो द्वारा तीन वर्षो से अधिक के लिए बकाया के गैर भुगतान के बावजूद भी लीज्ड लाइन/सर्किटस चालू रखने के परिणामस्वरूप छः दूरसंचार परिमंडलो व एक दूरसंचार क्षेत्र में ₹ 223.99 करोड़ बकाया का संचयन हुआ।

लीज्ड सर्किटस एक समर्पित लिंक है जोकि एक ग्राहक को दो निश्चित जगह के बीच विशिष्ट उपयोग के लिये प्रदान की जाती है। भारतीय टेलीग्राफ नियम (आई टी आर)–501 के अनुसार लीज्ड लाइन/सर्किटस के लिये प्रांरभिक प्रथम वर्ष का अग्रिम किराया व स्थापना प्रभार मांग पत्र के माध्यम से वसूले जाते है तथा आगामी वर्ष के लिये वार्षिक अग्रिम किराया परम्परागत माह में बिल में मांगा जाता है।

इसके अतिरिक्त भारत संचार निगम लिमिटेड (भा सं नि लि) ने 2001 में निर्देश जारी किया जिसमें अपेक्षित था कि सामान्य प्रक्रिया के अनुसार अग्रिम किराये का मॉग पत्र जारी किया जाना था जिसका भुगतान कम से कम उस तिमाही की समाप्ति के सात दिन पहले होना था जिसके लिये भुगतान पहले से ही प्राप्त हो चुका है। उपयोगकर्ता उपयोग किये गये सर्किटस् हेतु यदि अग्रिम किराया भुगतान करने में असफल रहता है तो सुविधा का विच्छेदन किया जाना है। भा सं नि लि निगम कार्यालय बकाया राशि के समय पर संग्रहण व विच्छेदन आदि के लिये समय–समय पर निर्देशो को दोहराता रहा है और निर्देशित करता रहा है कि बिल तारीख के 21वें दिन तक भुगतान होना है जिसके बाद सात दिनों का समय देकर विच्छेदन का नोटिस देना है तथा सर्किटस विच्छेदन 35 से 40 दिनों में करना है।

एक टेलीकाम क्षेत्र[9] व छः टेलीकाम परिमण्डलों[10] के अभिलेखो की लेखा परीक्षा जॉच (दिसम्बर 2014–मार्च 2015) में पाया गया कि 1854 मामलों के संबंध में लीज्ड सर्किटस 90 दिनों से 2697 दिनों (2001-02 से 2014-15) तक अग्रिम लीज्ड किराया प्रभार ₹ 399.38 करोड़ का (**अनुलग्नक–XXIII**) भुगतान नही किये जाने के बावजूद भी चलती रही।

लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने पर (दिसम्बर 2014-मार्च 2015) परिमण्डल प्रबंधन व जिला दूरभाष ने तथ्यो की पुष्टि करते हुए निम्न उत्तर प्रस्तुत किये:

- **महाराष्ट्र दूरसंचार परिमण्डल** – बकाया ग्राहको द्वारा विवाद उठाने के कारण था। सात दिन का नोटिस जारी करने के बाद विच्छेदन आदेश जारी किया जायेगा।

9 उत्तरी टेलीकॉम क्षेत्र

10 महाराष्ट्र, चैन्नई, कर्नाटक, उड़ीसा, उत्तर प्रदेश (पूर्व) और गुजरात टेलीकाम परिमण्डल

- **चैन्नई दूरसंचार परिमण्डल** – उच्च प्रतियोगी वातावरण के परिप्रेक्ष्य को ध्यान मे रखते हुये बडे (कारपोरेट) ग्राहकों को विच्छेदन किये बगैर लगातार उनके देयक समाधान के लिये अनुस्मरण कराया जा रहा था।

- **कर्नाटक दूरसंचार परिमण्डल** – ग्राहकों द्वारा बकाया बिल विवादित किये गये थे और मुद्दों के समाधान के लिये ग्राहकों के साथ समन्वय बैठक होनी थी।

- **गुजरात और उत्तर प्रदेश (पूर्व) दूरसंचार परिमण्डल/जिला** : सत्यापन प्रगति पर है, कार्यवाही/रद्दीकरण आवश्यकता के अनुसार किया जायेगा।

- **उड़ीसा दूरसंचार परिमण्डल** –राशि प्राप्ति के लिये ग्राहकों से पत्राचार किया जा रहा है और चूक कर्ताओं के खिलाफ कार्रवाही की जायेगी।

- **उत्तरी दूरसंचार क्षेत्र**– समाधान के द्वारा और चूककर्ता ग्राहकों को नोटिस जारी कर बकाया देयकों की वसूली की कार्यवाही की जा रही है।

भा सं नि लि प्रबंधन द्वारा यह उत्तर भी दिया गया (सितम्बर 2015) कि देय किराये के भुगतान न करने के लिये लीज्ड सर्किट स्व–विच्छेदन का प्रावधान सिस्टम में नही है।

मंत्रालय (अक्टूवर 2015) ने प्रकरण के तथ्यों को स्वीकार किया तथा प्रबंधन के उत्तर को संलग्न किया। आगे यह भी बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने के बाद पॉच परिमण्डलों[11] में ₹ 175.39 करोड़ प्राप्त हो गये है। उड़ीसा दूरसंचार परिमण्डल एवं उत्तरी दूरसंचार क्षेत्र के लिए वसूली की स्थिति वांछित थी।

मंत्रालय का उत्तर निश्चित करता है कि कार्पोरेट कार्यालय के अनुदेशों के बाद भी परिमण्डल नोटिस जारी करने तथा विच्छेदन सुनिश्चित करने में असफल रहे जिसके कारण तीन वर्षो से अधिक के लिये ₹ 223.99 करोड़ के बकाया राशि का भुगतान नहीं हुआ।

यहाँ यह बताना जरूरी है कि इसी प्रकार का अवलोकन सी एम टी एस पोस्ट पेड कनेक्शनों के संबंध में थ्रस्होल्ड सीमा को लांघने पर सी ए जी के 2015 के प्रतिवेदन क्रमांक 20 में भी लिया गया था परन्तु उक्त तथ्य यह प्रमाणित करते हैं कि भा स नि लि आज की तारीख में लीज्ड सर्किटस के स्व विच्छेदन के लिये सिस्टम विकसित करने में सक्षम नहीं है।

5.3 शास्ति का परिहार्य भुगतान

मध्यप्रदेश परिमण्डल में भा सं नि लि द्वारा अद्योसंरचना स्थलों के अनुप्रयुक्त रख–रखाव से वाधारहित मोबाइल सेवा को प्रदान नही करने के कारण ₹ 22.27 करोड़ की शास्ति का परिहार्य भुगतान।

विशिष्ट ग्रामीण व दूरदराज के क्षेत्रो में मोबाईल सेवा प्रदान करने के लिये यूनिवर्सल सेवा प्रदाता (यू स पी) के रूप में भारत संचार निगम लिमिटेड (भा सं नि लि) ने प्रशासक, यूनिवर्सल सेवा दायित्व निधि (यू एस ओ एफ) दूरसंचार विभाग के साथ अनुबंध (मई 2007) किया।

11 गुजरात, उत्तर प्रदेश (पूर्व), महाराष्ट्र, कर्नाटक, और चैन्नई टेलीफोन

अनुबंध के अनुच्छेद 2.3 भाग बी की वित्तिय शर्तों में अपेक्षित था कि किसी भी कारण से सेवा में दीर्घकालीन बाधा के कारण यू एस पी यथानुपात शास्ति का भुगतान करेगा। अनुच्छेद 2.4 के अनुसार यदि तिमाही में सात दिनो तक की अवधि की मोबाईल सेवा में बाधा है तो कोई शास्ति देय नहीं होगी यदि तिमाही में सेवा में बाधा सात दिनों से अधिक है तो शास्ति ₹ 500/- प्रतिदिन के हिसाब से देय थी और यदि तिमाही में सेवा में बाधा 45 दिनों से अधिक है तो शास्ति पूरी तिमाही के लिये देय थी।

भा सं नि लि ने अधोसंरचन प्रदाता (आई पी) के रूप में दूसरे यू एस पी से सेवा स्तरीय अनुबंध (एस एल ए) (अक्तूबर 2008) भी किया जिसमें अनुबंध (भाग–अ) अनुच्छेद 13 की धारा VIII (विशेष अनुदेश) के अनुसार चौबीस घंटे मोबाईल सेवा की उपलब्धता सुनिश्चित करानी थी।

मध्य प्रदेश (एम पी) दूरसंचार परिमण्डल के पास 933 साइट थी और भा सं नि लि मध्य प्रदेश परिमण्डल ने 930 साईट रेडियेट की थी जिसमें तीन यू एस पी (भा सं नि लि, आइडिया और रिलायंस) थे, 376 साइट में 2 यू एस पी (भा सं नि लि और आइडिया या रिलायंस) और 141 साइट पर भा सं नि लि अकेला यू एस पी था। उक्त प्रमाण यह दर्शाता है कि भा सं नि लि 930 साइट में दोनो यू एस पी के साथ–साथ आई पी भी था जिससे भा सं नि लि पर बाधारहित मोबाईल सेवा देने की सम्पूर्ण जिम्मेदारी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया (अक्तूबर 2012–अप्रैल 2015) कि मध्य प्रदेश दूरसंचार परिमण्डल जून 2008 से दिसंबर 2013 की अवधि के दौरान बाधारहित मोबाईल सेवा नहीं संधारित कर पाया और जिसके लिये दूरसंचार विभाग ने ₹ 19.57 करोड़ की शास्ति व ₹ 2.70 करोड़ ब्याज लगया जिसका विवरण निम्नानुसार है:

(₹ में)

अवधि	मूल शास्ति की राशि	मूल पर ब्याज की राशि	कुल शास्ति
2008-09	395000	210930	605930
2009-10	1731500	629829	2361329
2010-11	24544000	5412491	29956491
2011-12	47842500	5675620	53518120
2012-13	78904500	12057491	90961991
2013-14	42324500	2964884	45289384
कुल	195742000	26951245	222693245

मध्यप्रदेश परिमण्डल ने तथ्यों की पुष्टि करते हुए बताया कि सेवा में बाधा के मुख्य कारण सुनिश्चित पावर सप्लाई की अनुपलब्धता, डीजल की अनुपलब्धता, डीजल जनरेटर सेटो में खराबी, उच्च ओपेक्स के कारण ग्रामीण व दूरदराज की प्राकृतिक छवि के साथ तीन से कम आपरेटर्स जोकि आर्थिक रूप से व्यवहारिक नही थे, बताये।

तथ्य यह रहा कि भा सं नि लि प्रबंधन बाधारहित मोबाईल सेवा प्रदान करने में असफल रहा जिसके कारण दूरसंचार विभाग को ₹ 22.27 करोड़ की शास्ति का भुगतान किया। इससे वर्तमान ग्राहकों को बनाये रखने के साथ–साथ ज्यादा राजस्व प्राप्ति हेतु ग्राहक आधार बढ़ाने के लिये दीर्घकालिक विपरीत प्रभाव पड़ सकता है। आगे, बाधारहित मोबाईल सेवा देना सुनिश्चित नहीं होने से मोबाईल ग्राहको को अच्छी व त्वरित सेवा प्रदान करने के निजी सेवा प्रदाता द्वारा दी गई चुनौती को पूरा करने का उद्धेश्य भी पूरा नहीं हुआ।

5.4 आई टी सी की बिक्री पर अनावश्यक सेवा कर का दायित्व

आई टी सी के उपयोग को सुनिश्चित करने, जो जम्मू और कश्मीर राज्य के लिये बने थे भारत संचार निगम लिमिटेड विफल रहा। परिणामस्वरूप भा सं नि लि ने सेवा कर और उस पर दण्ड ₹ 5.40 करोड़ अवशोषित किया, इसके अतिरिक्त स्वयं को परिहार्य मुकदमेंबाजी में डाला।

भा सं नि लि का इण्डिया टेलिफोन कार्ड[12] (आई टी सी) पूर्वप्रदत्त वास्तविक कॉल करने वाला कार्ड है जिससे किसी भी भा सं नि लि फोन से लोकल/एस टी डी/आई एस डी कॉल कर सकते हैं और कार्ड में दर्शाये गये गुप्त (पिन) नम्बर से कॉल प्रभारित होना था। जम्मू और कश्मीर को छोड़कर आई टी सी कार्ड जो दूसरे राज्यों में बेचा गया उसमें सर्विस टैक्स का अंश था जबकि भा सं नि लि को जम्मू कश्मीर में सेवायें देने के लिये सर्विस टैक्स के भुगतान से छूट[13] थी। इसलिये भा सं नि लि को आवश्यक रूप से सुनिश्चित करना था कि जो कार्ड जम्मू और कश्मीर के लिये हैं उनकी बिक्री और उपयोग केवल जम्मू और कश्मीर राज्य में ही हों।

भा सं नि लि ने आई टी सी कार्ड जिनकों जे. एण्ड के. राज्य और देश के अन्य राज्यों में उपयोग किया जाना था की छपाई के लिये दो ई–पिन वितरकों[14] को नियुक्त (2007) किया। आई टी सी कार्ड पर जो प्रिन्ट क्रमबद्ध संख्या (पी एस एन), निजी पहचान संख्या (पी आई एन) और क्रम संख्या छपने थे उसे एन्क्रिप्टेड रूप में ई–पिन वितरक को दिया गया था और छपे हुए आई टी सी को राष्ट्रीय इंटरनेट बोन को आगे सेकण्डरी स्विचिंग एरिया (एस एस ए) को पूर्ति हेतु वितरित कर दिया गया था। भा सं नि लि के उप महाप्रबन्धक (प्रचालन) को भा सं नि लि के सर्विस कंट्रोल पाइंट (एस सी पी) लखनऊ से पिन जनरेट करना था और भा सं नि लि लखनऊ के उपमंडल अभियंता {इंटेलीजेंट नेटवर्क (आई एन) सेवा} द्वारा कार्ड का क्रियान्वन होना था। कार्डो की बिक्री सेकण्डरी स्विचिंग एरिया (एस एस ए) को भा सं नि लि के फ्रेन्चाइजी, एस टी डी/पी सी ओ होल्डर के माध्यम से तथा उसके क्षेत्राधिकार में ग्राहक सेवा केन्द्र द्वारा की जानी थी। एक बार बेचा गया कार्ड ग्राहक द्वारा किसी भी भा सं नि लि फोन से भारत में कहीं भी उपयोग किया जा सकता था।

आंध्रप्रदेश दूरसंचार परिमंडल व केरल दूरसंचार परिमंडल ने आई टी सी की बिक्री, विपणन व मुद्रण के लिये दो ई–पिन वितरक से कारपोरेट कार्यालय की ओर से अनुबंध हस्ताक्षरित किया (2007)। दोनों ई–पिन वितरकों ने जम्मू और कश्मीर परिमंडल से प्रकटीकरण (डिस्क्लोजर) न करने का वचन/अनुबंध निष्पादित किया और एक शपथपत्र भी दिया कि आई टी सी जो जम्मू कश्मीर के लिये बने हैं वह मौजूदा भा सं नि लि फ्रेंचाईजी के माध्यम से केवल जम्मू और कश्मीर में उनके द्वारा बेचे जायेंगे।

लेखापरीक्षा ने पाया (जनवरी 2014) कि भा सं नि लि को केन्द्रीय आबकारी इंटेलीजेन्स ने सूचित किया (मई 2009) कि आई टी सी जो जम्मू और कश्मीर के लिये बने थे वह फ्रेंचाईजी द्वारा सेवा कर के भुगतान के बिना हिमाचल प्रदेश व पंजाब परिमंडलों में बेचे जा रहे थे। हिमाचल प्रदेश और पंजाब परिमंडलों में

12 आई टी सी ₹ 100, ₹ 200 और ₹ 500, के मूल्यवर्ग में उपलब्ध थे, 18 महीने की समाप्ति की अवधि के लिये किया था, क्रमशः तीन, चार, और पांच महीने के भीतर इस्तेमाल किये जाने थे।

13 वित्त अधिनियम, 1994 की धारा 64 के अनुसार

14 मैसर्स बालाजी वॉच एवं मोबाईल प्राइवेट लिमिटिड, नीलौर, आन्ध्र प्रदेश तथा मैसर्स फैज़ल ट्रेडर्स प्राइवेट लिमिटेड, पालकाकंद, केरल

जम्मू और कश्मीर के लिये बनाये गये आई टी सी की बिक्री के तथ्य की पुष्टि (जून 2009) लुधियाना एस एस ए द्वारा भी की गई। फिर भी भा सं नि लि ने कोई कार्यवाही शुरू नहीं की। एस डी ई लखनऊ द्वारा जम्मू और कश्मीर के लिये मुद्रित आई टी सी के विस्तृत विवरण प्रदान करने के आधार पर महानिदेशक केन्द्रीय आबकारी इंटेलीजेन्स {डी जी (सी ई आई)} ने पाया कि ₹ 24.00 करोड़ के 23,98,663 आई टी सी 2006-07 से 2009-10 की अवधि के दौरान जम्मू और कश्मीर परिमंडल द्वारा मुद्रित और बेचे गये थे उसमें से ₹ 22.50 करोड़ कीमत के 22,50,143 आई टी सी का उपयोग जम्मू और कश्मीर राज्य के बाहर हुआ। लेखापरीक्षा ने डीजी (सी ई आई) की रिपोर्ट में आगे पाया कि

- ई–पिन वितरक मैसर्स फैज़ल प्राईवेट लिमिटेड ने जम्मू और कश्मीर में आई टी सी के बिक्री व प्रमोशन के लिये मैसर्स इलेक्ट्रानिक्स को अपने बड़े थोक व्यापारी के रूप में नियुक्त किया। ई–पिन वितरक ने 2008-09 व 2009-10 के दौरान ₹ 100 मूल्यवर्ग के 675000 व 100000 आई टी सी की प्रिंट व बिक्री की। यद्यपि मैसर्स फैज़ल प्राईवेट लिमिटेड ने डी जी (सी ई आई) को बताया कि ई–पिन वितरक ने ₹ 100 मूल्यवर्ग के 675000 आई टी सी मैसर्स इलेक्ट्रॉनिक्स को बेचे थे, डी जी (सी ई आई) ने पाया कि मैसर्स फैज़ल प्राईवेट लिमिटेड से मैसर्स इलेक्ट्रॉनिक्स द्वारा केवल 95000 आई टी सी खरीदे गये थे। डी जी (सी ई आई) द्वारा यह भी बताया गया कि मैसर्स फैज़ल प्राईवेट लिमिटेड द्वारा मुद्रित आई टी सी जो कि जम्मू और कश्मीर के लिये थे मुख्यतः केरल व तमिलनाडु के आसपास उपयोग हो रहे थे।
- ई–पिन वितरक मैसर्स बालाजी वाच एण्ड मोबाइल प्राईवेट लिमिटेड ने जम्मू और कश्मीर में आई टी सी की बिक्री व प्रमोशन के लिये मैसर्स महावीर रेडियो को अपना बड़ा थोक व्यापारी नियुक्त किया। ई–पिन वितरक ने 2007-08 व 2008-09 के दौरान ₹ 100 मूल्यवर्ग के 195000 एवं 755000 आई टी सी का मुद्रण व बिक्री की थी। यद्यपि मैसर्स बालाजी वाच एण्ड मोबाईल प्राईवेट लिमिटेड द्वारा कुल 1172000 आई टी सी मुदित किये थे, थोक व्यापारी द्वारा ₹ 100 मूल्यवर्ग के केवल 135000 आई टी सी तथा ₹ 200 मूल्यवर्ग के 10000 आई टी सी खरीदे गये थे। डी जी (सी ई आई) द्वारा यह भी बताया गया कि मैसर्स बालाजी वाच एण्ड मोबाईल प्राईवेट लिमिटेड द्वारा जम्मू और कश्मीर के लिये मुद्रित किये गये आई टी सी मुख्यतः जम्मू और कश्मीर राज्य के बाहर उपयोग किये गये।

जम्मू और कश्मीर के लिये बनाये गये आई टी सी को दूसरे राज्यों में बेचने के कारण आई टी सी पर सेवा कर का संग्रहण नहीं किया गया। डी जी (सी ई आई) ने संग्रहण नहीं किये गये सेवा कर की राशि ₹ 2.88 करोड़ आंकी। आयुक्त केन्द्रीय आबकारी एवं कस्टम ने ₹ 2.69 करोड़ सेवा कर की मांग व लगायी गई शास्ति ₹ 2.69 करोड़ की भी पुष्टि की (मार्च 2012)। आयुक्त ने आगे बताया कि यदि ब्याज सहित सेवा कर ₹ 2.69 करोड़ का आदेश जारी होने की तिथि से 30 दिन के भीतर भुगतान होता तो शास्ति की राशि ₹ 0.67 करोड़ होती। भा सं नि लि ने एक करोड़ रूपये कस्टम आबकारी सर्विस टैक्स अपीलेट ट्रीब्यूनल (सी ई एस टी ए टी) को जमा किये (मार्च 2013) व अपील दायर की। अपील लंबित थी (अक्टूबर 2015)। इस सम्बंध में, निम्नलिखित पर्यवेक्षण किये गये हैं:

- आई टी सी कार्ड प्रिंट क्रमबद्ध संख्या (पी एस एन) के द्वारा पहचाने गये थे। चूँकि आई टी सी का क्रियान्वयन भा सं नि लि द्वारा किया गया था, कार्डों को क्रियान्वित करने के दौरान पर्याप्त

आंतरिक नियंत्रण सुनिश्चित करना था जिससे जम्मू और कश्मीर के लिये बनाये गये आई टी सी का क्रियान्वयन केवल जम्मू और कश्मीर में ही होता। पर्याप्त आंतरिक नियंत्रण सुनिश्चित नहीं होने के कारण जम्मू और कश्मीर के लिये बनाये गये आई टी सी का क्रियान्वयन दूसरे राज्यों में हुआ, जिससे सेवा कर का भुगतान नहीं हुआ, शास्ति का आरोपण और परिहार्य मुकदमेबाजी हुई।

- ई–पिन वितरक के साथ किये गये अनुबंध के अनुसार, जब तक भा सं नि लि के देयक पूरी तरह से अनुबंध के अनुसार भुगतान नहीं होते और भा सं नि लि उसके दावे पूर्ण किये गये हों या पूरा अदा किये गये हों या जब तक भा सं नि लि संतुष्ट होता कि फ्रेंचाईजी द्वारा अनुबंध की सेवा और शर्तें पूरी और उचित ढंग से निष्पादित की गई हो तब बैक गारंटी (बी जी) तक प्रभावशाली रहनी थी। जम्मू–कश्मीर के लिये बने आई टी सी को अन्य राज्यों में बेचने के मामले को मई 2009 में जब सूचित किया गया उस समय दोनों फ्रेंन्चाइजी की बैंक गारन्टी वैद्य थी। फिर भी भा सं नि लि द्वारा बैंक गारन्टी आगे बढ़ाने के लिये कोई शीघ्र कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई थी। मैसर्स बालाजी वाच एण्ड मोबाइल प्राईवेट लिमिटेड की पांच लाख रूपये की बैंक गारन्टी 31 जनवरी 2010 को समाप्त हुई जबकि मैसर्स फैज़ल ट्रेडर प्राईवेट लिमिटेड की एक करोड रूपये की बैंक गारन्टी 10 नवम्बर 2012 को समाप्त हुई। ई–पिन वितरकों की बैंक गारन्टी नहीं बढ़ाने के कारण भा सं नि लि को पूरा नुकसान सहना पड़ा अन्यथा कुछ नुकसान की वसूली ई–पिन वितरक से हो सकती थी।

- जैसा डीजी (सी ई आई) के आंकलन से स्पष्ट होता है, जम्मू कश्मीर के लिये बने 2398663 आई टी सी में से 2250143 आई टी सी दूसरे राज्यों में बेचे गये। इसलिये अनुबंध के अनुसार ₹ 2.49 करोड़ का फ्रेंचाईजी भुगतान किया गया कमीशन जो कि को आई टी सी की बिक्री को बढ़ावा देने के लिये दिया गया था, नियमानुसार नहीं था, क्योंकि विक्रेता ने अनुबन्ध के अनुसार आई टी सी को केवल जम्मू और कश्मीर राज्य में नहीं बेचा था।

भा सं नि लि ने यह बताते हुए उत्तर दिया (नवम्बर 2014) कि अतिरिक्त निदेशक, केन्द्रीय आबकारी इंटेलीजेन्स से दिसंबर 2010 में नोटिस प्राप्त होने के बाद भा सं नि लि जम्मू और कश्मीर परिमंडल ने ई–पिन वितरक के विरूद्व कार्यवाही प्रारम्भ की। मैनेजमेंट ने आगे बताया कि भा सं नि लि जम्मू और कश्मीर परिमंडल बैंक गारन्टी का अभिरक्षक नहीं था और वहां ऐसी कोई प्रक्रिया उपलब्ध नहीं थी जो आई टी सी कार्ड के उपयोग के गंतव्य को जाँच सकें।

मंत्रालय ने उत्तर में (अक्टूबर 2015) यह बताया कि ई–पिन वितरक के साथ अनुबंध की अवधि के दौरान भा सं नि लि को कोई उल्लंघन संज्ञान में नहीं आया और एक बार उत्पाद/सेवा, ग्राहक को बेचे गये तो यह ग्राहक का कर्तव्य होता है कि सेवा/उत्पाद का उपयोग/खपत जमीन के कानून के अनुसार किया जाये। भा सं नि लि को ग्राहको द्वारा उल्लंधन करने के लिये जिम्मेदार नहीं ठहराया जा सकता।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि भा सं नि लि को तथ्यों की पूरी जानकारी थी कि आई टी सी कार्ड जो कि जम्मू और कश्मीर के लिये बना है, दूसरे राज्यों की तुलना में कम कीमत का होने के कारण दुरूपयोग होना संभावित था। आगे यद्यपि, जून 2009 में स्वयं एस एस ए लुधियाना ने जम्मू और कश्मीर के लिये बने

कार्ड के दुरूपयोग की पुष्टि की, कोई सुधारात्मक कार्यवाही नही की गई तथा जम्मू और कश्मीर के लिये बने कार्डों का क्रियान्वयन देश के अन्य भागों में न हो सके, कोई आंतरिक नियंत्रण तंत्र स्थापित नहीं किया गया। तथ्य यह रह जाता है कि जम्मू और कश्मीर के लिये बने आई टी सी कार्ड का उपयोग उसी राज्य में सुनिश्चित करने में भा सं नि लि विफल रहा। परिणामस्वरूप सर्विस टैक्स के रूप में ब्याज और उस पर शास्ति का नुकसान हुआ इसके अतिरिक्त भा स नि लि ने अपने को परिहार्य मुकदमेबाजी में डाला।

5.5 टॉवर की शेयरिंग में विलम्ब के कारण राजस्व की हानि

कार्पोरेट कार्यालय के अनुदेशों के अनुसार दूसरे ऑपरेटर के साथ टॉवर शेयरिंग में जहां जरूरत थी वहां भा सं नि लि अधोसंरचना उन्नयन में अपनी ओर से सक्रिय कार्यवाही करने में असफल रहा जिससे 2009-10 से 2014-15 की अवधि के लिये ₹ 2.83 करोड़ के अतिरिक्त राजस्व को पैदा करने का अवसर गंवा दिया।

भारत संचार निगम लिमिटेड (भा सं नि लि) के पास अपने मोबाइल प्रचालन के सुगम व आसान संचालन हेतु विभिन्न स्थानों पर टॉवर लगाने के लिये जगह उपलब्ध थी। भारत संचार निगम मिमिटेड ने परिचालन लागत कम करने व अतिरिक्त राजस्व पैदा करने के उद्देश्य से निर्णय लिया (जनवरी 2009) कि वह अपने पैसिव अधोसंरचना[15] की अतिरिक्त क्षमता दूसरे टेलीकॉम सर्विस प्रदाताओं (शेयरिंग ऑपरेटर) के साथ सांझा करेगा। भा सं नि लि के कार्पोरेट कार्यालय ने परिमंडलों को सक्रिय कार्यवाही करने के निर्देश जारी किये (मई 2009) और निर्देशों के अनुसार परिमंडल प्रमुखों को प्राधिकृत किया गया था:

- कि वह शीघ्र उन्नयन के उद्देश्य के लिये अलग विशिष्ट समूह बनायें व दूसरे सेवा प्रदाताओं को भा सं नि लि की पैसिव अधोसंरचना साइटों को किराये पर दे;
- कि भा सं नि लि की शेयरिंग बढ़ाने हेतु जहाँ जरूरत हो उसके अनुसार आगे कदम उठायें जिसमें भा सं नि लि का राजस्व बढ़ सके;
- कि टॉवर में शेयर होने योग्य पैसिव अधोसंचरना तत्व जैसे बैटरी, पावर प्लान्ट डीजी सेट, सेल्टर/जगह आदि का उन्नयन कर;

भा सं नि लि निगम कार्यालय ने शेयर करने वाले ऑपरेटरों के साथ मास्टर सर्विस अनुबंध (एम एस ए) किया (सितम्बर/नवम्बर 2009) जिसमें अपेक्षित था कि साइट अनुबंध, शुरू होने कि तिथि से सात वर्षों की लॉक–इन–अवधि के साथ 10 वर्षों के लिये मान्य होगा। अनुबंध में आगे यह भी अपेक्षित था कि शेयर करने वाला ऑपरेटर लाक–इन अवधि के दौरान यदि छोड़ता है, तो शेयर करने वाला ऑपरेटर भा सं नि लि को सात वर्षों की अवधि तक का भविष्य के सभी देय किराया भुगतान करने के लिये उत्तरदायी था।

एम एस ए में आगे यह भी बताया गया था कि शेयरिंग ऑपरेटर को उपकरण लगाने से पहले निम्न विधि का पालन करना होगा:

15 पैसिव अधोसंरचनो में इलीमेंट वीटीएस के लिये माउटिंग एमटीन व टॉवर स्पेस समाहित है तथा पॉसिव उपकरण जैसे शेलटर, डीजी सेट, पावर प्लान्ट एयर कंडीशनर, अर्थिंग व वैटर बैंक भी समाहित है।

- दूसरे शेयरिंग ऑपरेटर से साइट अनुरोध की प्राप्ति पर, भा सं नि लि शेयरिंग ऑपरेटर को साइट प्रस्ताव के रूप में उस साइट अनुरोध की प्राप्ति के दो सप्ताह के भीतर अपनी स्वीकृति देगा।
- साइट प्रस्ताव की तिथि से एक सप्ताह के अंदर शेयरिंग ऑपरेटर सेवा आदेश जारी करेगा इसके बाद एक सप्ताह के अंदर भा सं नि लि द्वारा स्वीकृति दी जायेगी।
- भा सं नि लि द्वारा सेवा आदेश को स्वीकारना उसे वैध माना जायेगा व अनुबंध का भाग होगा। भा सं नि लि शेयरिंग ऑपरेटर को 30 दिनों के भीतर साइट रेडी फार इन्सटालेशन ऑफ इक्यूपमेंट (आर एफ आई ई) उपलब्ध करायेगा।
- शेयरिंग ऑपरेटर को आर एफ आई ई की तारीख से 15 दिनों की समयावधि उसके उपकरण लगाने/माउंट के लिये देनी होगी।
- चालू करने की तिथि आर एफ आई ई तिथि से 15 दिन मानी जायेगी और किराया चालू होने की तिथि से ऑपरेटर द्वारा देय होगा।

आठ परिमंडलों[16] में जनवरी 2015 से जून 2015 के दौरान अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया कि 297 साईट अनुरोध प्राप्त हुए थे एवं फरवरी 2010 से जनवरी 2015 की अवधि के दौरान सेवा आदेश जारी किये थे। यह पाया कि इन प्रकरणों में, सर्विस आदेश (एम एस ए के अनुच्छेद 6.4 व 6.5) को जारी करने की तिथी से 45 दिनों के अपेक्षित निर्धारित समय के विरूद्व, उपकरणों/अद्योसंरचना के उन्नयन व चालू करने में 643 (रेन्ज) दिनों की अवधि तक का विलम्ब था। आठ[17] परिमंडलों में 90 दिनों तक, 365 दिनों तक एवं 365 दिनों से अधिक विलम्ब के कारण ₹ 2.83 करोड़ के राजस्व की हानि हुई जिसका विस्तृत विवरण नीचे दिया गया है:

क्रम सं.	परिमण्डल	टॉवर शेयरिंग में विलम्ब दिनों में (सेवा आदेश जारी होने की तिथि से 45 दिनों के बाहर)			राशि (₹ करोड़ में)
		10 से 90	91 से 365	365 से ज्यादा	
1	आन्ध्रप्रदेश	9	0	0	0.03
2	बिहार	33	17	1	0.52
3	कर्नाटक	21	8	0	0.22
4	मध्य प्रदेश	16	1	0	0.05
5	महाराष्ट्र	105	28	6	1.40
6	उड़ीसा	23	23	1	0.58
7	तमिलनाडु	4	1	0	0.03
8	चेन्नई				
	कुल	211	78	8	2.83

16 आन्ध्र प्रदेश, बिहार, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र उड़ीसा, चेन्नई तमिलनाडु

17 सभी परिमंडलों में इसकी जाँच की बिन्दू केवल आठ परिमंडलों मे ही इस पर टिप्पणी किये गये दूसरे परिमंडलों में महत्वपूर्ण राशि नहीं थी।

लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने पर परिमंडलों ने बताया कि टॉवर शेयरिंग में विलम्ब अधोसंरचना के उन्नयन जैसे बैटरी, पावर प्लांट, डी जी सेट आदि की समस्याओं तथा सिविल कार्य के विलम्ब से पूर्ण होने के कारण थे।

तथ्य यह रह जाता है कि परिमंडलों ने अधोसंरचना के उन्नयन के लिए मुख्यालय के निर्देशों (मई 2009) का पालन नहीं किया। जैसा कि साइट की शेयरिंग में विलम्ब का कारण परिमण्डलों ने अधोसंचरना के उन्नयन में समस्याओं का सामना करने को बताया, भा सं नि लि ने साइट अनुरोध की प्राप्ति के तत्काल बाद अधोसंचरना का उन्नयन सुनिश्चित नहीं करने के कारण 2009-10 से 2014-15 की अवधि के लिये ₹ 2.83 करोड़ अतिरिक्त राजस्व पैदा करने की संभाावना खो दी। यह उस समय और अनिवार्य हो जाता है जबकि भा सं नि लि की वित्तीय स्थिति बहुत ठीक नहीं है।

5.6 राष्ट्रीय सूचना केन्द्र सेवाएँ इकं द्वारा अपने कर्मचारियों को परियोजना प्रोत्साहन परिवहन भत्ता, मकान किराया भत्ता व एल टी सी का अनियमित भुगतान

राष्ट्रीय सूचना केन्द्र सेवाएँ इकं (एन आई सी एस आई) राष्ट्रीय सूचना केन्द्र के अर्न्तगत धारा 25 में बगैर फायदा वाली कम्पनी है जिसने अपने अधिकारियों जो कि राष्ट्रीय सूचना को केन्द्र से प्रतिनियुक्ति पर थे, को 2010-11 से 2013-14 के दौरान परियोजना प्रोत्साहन ₹ 2.11 करोड़, परिवाहन भत्ता ₹ 48.87 लाख, मकान किराया भत्ता ₹ 16.58 लाख व एल टी सी की प्रतिपूर्ति ₹ 1.90 करोड़ का भुगतान किया जो कि वित मंत्रालय/कार्मिक विभाग व प्रशिक्षण /लोक उद्यम विभाग के निर्देशो के विरूद्व था।

राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एन आई सी), सूचना प्रौद्योगिकी व इलेक्ट्रानिक विभाग (डी ई आई टी वाई), सूचना तकनीकी व संचार मंत्रालय के अर्न्तगत राष्ट्रीय सूचना केन्द्र सेवाएँ इकं (एन आई सी एस आई) की सार्वजनिक क्षेत्र कंम्पनी के रूप में कम्पनी एक्ट, 1956 की धारा 25 के अन्तर्गत अगस्त 1995 में स्थापना की गई थी। एन आई सी, डी ई आई टी वाई के अर्न्तगत संलग्न कार्यालय है इसलिए एन आई सी के कर्मचारी केन्द्र सरकार के कर्मचारियों को मिलने वाले वेतन, भत्तों व फायदे के लिए पात्र थे। लोक उद्यम विभाग (डी पी ई) के दिनांक 26 नवंबर 2008 के कार्यालय ज्ञापन (ओ एम) के अनुसार सरकारी अधिकारी जो केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (सी पी एस ई) में प्रतिनियुक्ति पर है वह उनके मूल विभाग में मिलने वाले वेतन का नियमित आहरण करेगे। चूंकि एन आई सी एस आई में एन आई सी के कर्मचारी प्रतिनियुक्ति पर थे उनके लिये उक्त निर्देश लागू होंगे। इसलिए एन आई सी एस आई में प्रतिनियुक्ति पर कर्मचारी केन्द्र सरकार के कर्मचारियों के मिलने वाले वेतन भत्तों व फायदे के लिये हकदार थे। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि उक्त निर्देशों के विरूद्ध एन आई सी से प्रतिनियुक्ति पर आये कर्मचारियों को एन आई सी एस आई ने निम्न भुगतान किये जो कि सही नहीं थे:

i. **परियोजना प्रोत्साहन** – एन आई सी से एन आई सी एस आइ में प्रतिनियुक्ति पर आये अधिकारी/कर्मचारियों को प्रतिनिुक्ति भत्ता के अलावा परियोजना प्रोत्साहन का भुगतान किया। परियोजना प्रोत्साहन कम्पनी द्वारा अर्जित करने के बाद फायदे से संबंधित था जो मूल वेतन के साथ ग्रेड पे पर 15 प्रतिशत निश्चित था यदि कर के बाद फायदा ₹ 3 करोड़ से अधिक किन्तु ₹ 50 करोड़ से कम होता एवं मूल वेतन तथा ग्रेड वेतन का 20 प्रतिशत यदि कर के बाद फायदा ₹ 50 करोड़ से अधिक होता। प्रोजेक्ट प्रोत्साहन की राशि ₹ 2.11 करोड़ का 2007-08 से 2013-14

के अवधि में भुगतान किया था। यह प्रोत्साहन डी पी ई के निर्देर्शो में कवर नही होता था इसलिए एन आई सी से प्रतिनियुक्ति पर आये एन आई सी एस आई के कर्मचारियो को देय नही था।

ii. **परिवहन भत्ता**– एन आई सी एस आई की सेवा नियमों के अनुसार, एन आई सी से प्रतिनियुक्ति पर आये उनके कर्मचारियों को परिवहन भत्ता निश्चित दर पर स्वीकार्य था जो कि ईंधन की निश्चित मात्रा के बराबर अथवा निश्चित दरों पर वास्तिविक उपभोग के सापेक्ष एवं केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियो को देय मंहगाई भत्ता के साथ जो भी राशि कम हो देय थी। सेवा नियमों में यह छूट/संशोधन वित मंत्रालय/प्रशिक्षण व कार्मिक विभाग (डी ओ पी टी)/डी पी ई के बगैर अनुमोदन के किये गये थे जिससे जनवरी 2011 से मार्च 2014 की अवधि के दौरान ₹ 48.87 लाख का अधिक/अनयिमित भुगतान हुआ।

iii. **मकान किराया भत्ता**–एन आई सी एस आई ने मकान किराया भत्ता (एच आर ए) के नियमो में छूट दी (मई 2006) जो कि जुलाई 2007 से प्रभावी थी और मूल वेतन तथा मंहगाई भत्ते के स्थान पर एच आर ए मूल वेतन प्लस महगांई भत्ता प्लस प्रतिनियुक्ति भत्ता के प्रतिशत् के आधार पर एन आई सी एस आई में प्रतिनियुक्ति पर आये कर्मचारियों को आहरण करने की अनुमति दी, जो भारत सरकार द्वारा समय–समय पर जारी आदेशों व प्रावधानों के विरूद्ध था। एन आई सी एस आई सेवा नियमों के अनुसार दिल्ली, मुम्बई, चेन्नई, कोलकाता, हैदराबाद व बैंगलोर के लिये मूल वेतन, मंहगाई भत्ता तथा प्रतिनियुक्ति भत्ता पर 30 प्रतिशत की दर पर देय था जबकि दूसरे शहरो में मूल वेतन महंगाई वेतन, प्रतिनियुक्ति भत्ता की 22.5 प्रतिशत की दर से देय था। सेवा नियमो में यह छूट/संशोधन वित मंत्रालय/प्रशिक्षण व कार्मिक विभाग (डी ओ पी टी) डी पी ई की बगैर अनुमति के किये गये थे। प्रतिनियुक्ति भत्ता को एच आर ए में सम्मिलित करना तथा केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियो के लिये लागू दरो से भिन्न दरो से भुगतान के कारण मार्च 2010 से मार्च 2014 तक की अवधि के दौरान एच आर ए में ₹ 16.58 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

iv. **छुट्टी यात्रा रियायत** –एन आई सी एस आई के निदेशक मण्डल द्वारा सेवा नियमों का अनुमोदन किया गया (मई 2006) जिसमें बताया था कि एन आई सी के कर्मचारियों पर लागू एल टी सी के नियम एन आई सी एस आई के कर्मचारियों को उसी रूप में छुट्टी यात्रा रियायत के लिए लागू होंगे। जैसा कि एन आई सी, डी ई आई टी वाई के अर्न्तगत सहचारी कार्यालय था, अतः एन आई सी के कर्मचारी केन्द्र सरकार के कर्मचारियों को देय एल टी सी के पात्र थे। एन आई सी एस आई ने सेवा नियमों में संशोधन (सितम्बर 2010) किया जो इस प्रकार था।

- भारत भ्रमण एल टी सी पर एन आई सी एस आई के कर्मचारियों की विदेश यात्रा स्वीकार्य थी जिसमें कर्मचारी के मुख्यालय से भारत में दूरस्थ बिन्दु के बराबर किराये की पात्रता थी। कर्मचारी को एल टी सी के लिये आवेदन देते समय भारत में दूरस्थ बिन्दु की घोषणा करनी थी। संशोधन के कारण एन आई सी एस आई के कर्मचारियो ने 41 प्रकरणों में 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान भारत में दूरस्थ बिन्दु पर बगैर वास्तविक भ्रमण किये काल्पनिक दावे प्रस्तुत किये।

- सी सी एस (एल टी सी) के नियमों के अर्न्तगत एयर इंडिया से यात्रा जरूरी थी किन्तु सेवा नियमों में ऐयर इण्डिया फ्लाइट से यात्रा जरूरी नहीं थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि 26

प्रकरणों में 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान कर्मचारियों ने ऐयर इण्डिया फ्लाइट से यात्रा नहीं कि जबकि यात्रा भारत में ही की गई थी।

- लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान आठ प्रकरणों में स्वयं की कार/टैक्सी में की गई यात्राओं के दावों को मान्य किया था जो कि सी सी एस (एल टी सी) नियमों के भी विरूद्ध थे।

एन आई सी एस आई ने ₹ 1.90 करोड़ के एल टी सी के दावे भारत से बाहर यात्रा के लिये तथा एयर इण्डिया द्वारा यात्रा (भारत के भीतर भी) न करने के लिए मान्य किये जो कि अनयिमित थे।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (जुलाई/नवम्बर 2015) कि:

(अ) एन आई सी एस आई एक विशिष्ट स्थापना थी जिसमें उसके कंपनी सचिव को छोड़कर इसके सभी अधिकारी एन आई सी से प्रतिनियुक्ति पर हैं और वह बगैर किसी स्टेप अप के लगातार वही वेतन आहरण कर रहे थे जो वह एन आई सी में आहरित कर रहे थे। अधिकारियो की सूक्ष्म संख्या, जिन्होंने प्रतिनियुक्ति के लिये विकल्प दिया, के पास कार्य का भारी बोझ भी था जो एन आई सी एस आई की पुष्टि के साथ बढ़ रहा था। एन आई सी से पर्याप्त प्रतिभा को आकर्षित करने के लिये नियमों के अनुसार देय प्रतिनियुक्ति भत्ता के अलावा प्रोत्साहन का भुगतान, 'परियोजना प्रोत्साहन' नामक दक्षता प्रोत्साहन, जरूरी था और सेवा नियमों में आशिंक परिवर्तन कर उच्च दरों पर मकान किराया भत्ता व परिवाहन भत्ता सभी अधिकारियों को समान दर पर उनके साथ में काम करने को ध्यान में रखते हुये दिया गया था। एन आई सी जो कि एन आई सी एस आई के लिये कार्मिक का एक मात्र स्त्रोत था खुद ही स्टाफ की कमी से जूझ रहा था।

(ब) एन आई सी एस आई के सेवा नियम एन आई सी एवं डी ई आई टी वाई दोनों के वरिष्ठ अधिकारियों के गठित व डी ई आई टी वाई के अतिरिक्त सचिव की अध्यक्षता वाले निदेशक मण्डल द्वारा अनुमोदित थे, तथा सेवा नियमों मे पात्रता को प्रतिनियुक्ति पर जाने वालों को जारी होने वाले ऑफर लेटर में भी दिखाया जा रहा था तथा जिसे एन आई सी को पृष्ठांकित किया गया था जिसे एन आई सी द्वारा स्वीकार किया गया था। एन आई सी एस आई में प्रतिभा को रोकने के लिये यह प्रोत्साहन जरूरी थे क्योंकि यहां पर भी निर्धारित से बहुत कम कर्मचारी थे।

(स) एन आई सी एस आई विगत वर्षों से डी पी ई को प्रतिनियुक्ति पर आये कर्मचारियों को देय भत्तों के बारे में उनके निर्देशों में एन आई सी एस आई की विशेष प्रकृति पर विचार करते हुये छूट के लिये लिखता रहा है क्योंकि यहां पर 100 प्रतिशत अधिकारी एन आई सी से प्रतिनियुक्ति पर है।

(द) डी पी ई ने बताया कि डी ई आई टी वाई जो मूल विभाग है के साथ विचार विमर्श कर समस्या का समाधान किया जायेगा और इस बीच एन आई सी एस आई अपने मूल संगठन एन आई सी व डी ई आई टी वाई द्वारा अभिपुष्टि किये अपने सेवा नियम को बनाने की प्रक्रिया में था।

(ई) डी ई आई टी वाई ने संबधित कर्मचारियों/अधिकारियों से अनियमित भुगतान की गई एल टी सी की राशि की वसूली के आदेश जारी किये (फरवरी 2015)। एन आई सी एस आई ने कर्मचारियों/स्टाफ को वसूली पत्र जारी किये (अप्रैल 2015)। माननीय दिल्ली उच्च न्यायालय के आदेश दिनांक 06 जून 2015 के द्वारा एन आई सी एस आई को निर्देशित किया कि कर्मचारियों को दिये गये एल टी सी की राशि की वसूली के लिये कोई जोर जबरदस्ती वाली स्टेप न ले। मामला न्यायालय में विचाराधीन था।

निम्नलिखित कारणो से उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है:

- परियोजना प्रोत्साहन, परिवहन भत्ता, एच आर ए और एल टी सी के विदेश यात्रा के दावों का डी पी ई के दिशानिर्देशों के विरूद्ध भुगतान जो स्पष्ट रूप से निर्धारित करता है कि सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (सी पी एस ई) में प्रतिनियुक्ति पर सरकारी अधिकारी पैतृक विभाग में अपनी पात्रता के अनुसार वेतन एवं भत्ते का नियमित आहरण करेंगे;
- भुगतान करने के पहले कर्मचारियों के मूल संवर्ग का पूर्व अनुमोदन प्राप्त नही किया गया;
- कर्मचारियो के ऑफर पत्र में यह लाभ नही दर्शाये थे;
- सेवा नियमो में छूट/संशोधन एम ओ एफ/डी ओ पी टी/डी पी ई की स्वीकृति प्राप्त किये बगैर किये गये थे। लेखापरीक्षा के इंगित किये जाने के बाद ही भारत सरकार (डी ई आई टी वाई) को सेवा नियम अनुमोदन हेतु अग्रेषित किये गये थे।

5.7 लेखापरीक्षा के कहने पर वसूली

लेखापरीक्षा के कहने पर बी एस एन एल के चार परिमण्डलों ने विक्रेता/दूसरे सेवा प्रदाता से ₹ 16.04 करोड़ के बकाया देयक वसूल किये।

मई 2002 से मार्च 2015 की अवधि के दौरान चार दूरसंचार परिमण्डलों से सम्बंधित अभिलेखों की जांच प्रकट करती है कि बदले हुये एक्ट प्रभार, आई एम पी सी एस परियोजना पर अधिक भुगतान, बिद्युत बिलों का गैर–समायोजन और खराब बैटरी पर क्षतिपूर्ति की गैर–वसूली की राशि ₹ 20.34 करोड़ अभी तक वसूल की जानी थी जैसा कि **अनुलग्नक XXIV** में विस्तृत रूप से दर्शाया गया है। लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित करने पर सम्बन्धित परिमण्डलों द्वारा ₹ 16.04 करोड़ वसूले/समायोजित किये गये थे।

5.8 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही–(वाणिज्यिक)

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (सीएजी) के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के विभिन्न कार्यालयों और विभागों में बनाये गये लेखाओं और अभिलेखों की संवीक्षा प्रक्रिया की परिणति का प्रतिनिधित्व करते हैं। अतः, यह आवश्यक है कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर कार्यपालक से उपयुक्त और समयबद्व प्रतिक्रिया प्राप्त की जाये।

लोकसभा सचिवालय ने संसद के दोनों सदनों के पटल पर रखे गये भारत के नियंत्रक– महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) में समावेशित विभिन्न अनुच्छेदों/मूल्याँकनों पर समस्त मंत्रालयों से, उनके द्वारा की गयी उपचारात्मक/सुधारात्मक कार्यवाही को दर्शाते हुए, टिप्पणियाँ (लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत् पुनरीक्षित) प्रस्तुत करने के लिए अनुरोध किया (जुलाई 1985)। इस प्रकार की टिप्पणियाँ उन अनुच्छेदों/मूल्यांकनों पर भी प्रस्तुत की जानी आवश्यक थी जिन्हें सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम संबंधी समिति (सी आ पी यू) द्वारा विस्तृत जाँच के लिए चयनित नहीं किया गया था। सीओपीयू ने अपने द्वितीय प्रतिवेदन (1998-99 बारहवीं लोकसभा) में उपरोक्त निर्देशों को दोहराते हुए अनुशंसा कीः

- पृथक–पृथक सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पी एस यू) पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) के सम्बन्ध में कृत कार्यवाही टिप्पणियों (ए टी एन) के प्रस्तुतीकरण की निगरानी हेतु प्रत्येक मंत्रालय में एक निगरानी प्रकोष्ठ की स्थापना;
- विभिन्न मंत्रालयों के अंतर्गत अनेकों पीएसयू से सम्बन्धित अनुच्छेदों को समावेशित करने वाले प्रतिवेदनों के सम्बंध में एटीएन के प्रस्तुतीकरण की निगरानी हेतु सार्वजनिक उद्यम विभाग (डी पी ई) में एक निगरानी प्रकोष्ठ की स्थापना; तथा
- समिति को संसद में प्रस्तुत किये गये सी ए जी के समस्त प्रतिवेदनों के सम्बन्ध में, सम्बंधित लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतीकरण की तिथि से छः माह के भीतर, लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत् पुनरीक्षित, ए टी एन पर अनुवर्ती कार्यवाही का प्रस्तुतीकरण।

उपर्युक्त अनुशंसाओं पर सरकार द्वारा की गयी अनुवर्ती कार्यवाही की समीक्षा करते हुए सी ओ पी यू ने अपने प्रथम प्रतिवेदन (1999-2000 तेरहवीं लोकसभा) में अपनी पूर्ववर्ती अनुशंसाओं को दोहराया कि डी पी ई को विभिन्न मंत्रालयों/विभागों द्वारा पृथक–पृथक सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पी एस यू) पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) मे समाविष्ट पर्यवेक्षणों पर की गयी अनुवर्ती कार्यवाही की निगरानी हेतु स्वंय डी पी ई मे एक पृथक निगरानी प्रकोष्ठ की स्थापना करनी चाहिए। तद्नुसार, अगस्त 2000 के बाद से सम्बंधित प्रशासनिक मंत्रालयों/विभागों द्वारा ए टी एन के प्रस्तुत करने पर अनुवर्ती कार्यवाही की निगरानी करने के लिए डी पी ई में एक निगरानी प्रकोष्ठ कार्य कर रहा है। सम्बंधित मंत्रालयों के भीतर भी सी ए जी के विभिन्न प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) पर ए टी एन प्रस्तुत करने के लिए निगरानी प्रकोष्ठ स्थापित किये गये हैं।

इसके अतिरिक्त सचिवों की समिति की बैठक (जून 2010) में यह निर्णय लिया गया था कि अगले तीन माह के भीतर सीएजी लेखापरीक्षा अनुच्छेद और पी ए सी की अनुशंसाओं पर लम्बित ए टी एन/ए टी आर का निपटान करने हेतु विशेष प्रयास किये जायेगें। इस निर्णय (जुलाई 2010) को संप्रेषित करते हुए वित्त मंत्रालय ने भविष्य में शीघ्र कार्यवाही करने के लिए संस्थागत तंत्र की अनुशंसा की।

संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ओ सी एवं आई टी), दूरसंचार विभाग, के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन मैसर्स भारत संचार निगम लिमिटेड और मेसर्स महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड से सम्बंधित वर्ष 2015 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाविष्ट ए टी एन की प्राप्ति की स्थिति की समीक्षा में पता चला कि, सितम्बर 2015 की स्थिति में, 96 अनुच्छेदों के सम्बन्ध में ए टी एन लम्बित थे, जिनमें से 13 अनुच्छेदों पर ए टी एन अभी तक प्राप्त ही नहीं हुए थे, जैसा परिशिष्ट-I में वर्णित है।