

---

---

खंड-क

मंत्रालय / विभाग

---

---



## अध्याय-II

### दूरसंचार विभाग

#### 2.1 वामपंथी उग्रवाद से प्रभावित क्षेत्रों में मोबाइल सेवायें प्रदान करने के लिए यूएसओएफ परियोजना (चरण-I) का कार्यान्वयन

यूएसओएफ से वित्त पोषण के साथ एलडब्ल्यूई प्रभावित क्षेत्रों में मोबाइल सेवाएं प्रदान करने की परियोजना देश के दूरस्थ एवं दुष्कर क्षेत्रों में संचार सेवाएं प्रदान करने की एक महत्वपूर्ण पहल थी। यूएसओएफ/ डीओटी ने परियोजना के लिए नेटवर्क की उपलब्धता को प्रभावित कर रही एक प्रौद्योगिकी को चुना जो विस्तार के सीमित क्षेत्र के साथ उप-इष्टतम निष्पादन कर रही थी। इसके अतिरिक्त, यद्यपि इस परियोजना को पर्याप्त रूप से संस्थापित कर दिया गया था लेकिन 3 से 18 माह तक का विलम्ब था तथा परियोजना की अवधि सितंबर 2020 से जून 2022 तक बढ़ा दी गई थी। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि परियोजना की निगरानी तथा मूल्यांकन अपर्याप्त था। उपरोक्त के कारण सीमित आश्वासन है कि परियोजना पर ₹ 3,112.32 करोड़ के व्यय करने के बावजूद दूरस्थ एवं अशांत क्षेत्रों में महत्वपूर्ण संचार सुविधाएं प्रदान करने के संदर्भ में अपेक्षित परिणाम मूर्तरूप धारण कर सकेंगे।

##### 2.1.1 प्रस्तावना

दूरसंचार विभाग (डी ओ टी) ने गृह मंत्रालय (एम एच ए) की पहल पर वामपंथी उग्रवाद से प्रभावित (एलडब्ल्यूई) क्षेत्रों में मोबाइल सेवायें प्रदान करने के लिए 2011 में एक परियोजना तैयार की। परियोजना को सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यूएसओएफ) से वित्त पोषित किया जाना था। परियोजना के लिए सरकार का अनुमोदन जून 2013 में प्रदान किया गया था।

डीओटी एवं प्रशासक, यूएसओएफ परियोजना हेतु प्रौद्योगिकी के चयन, आवश्यक सरकारी अनुमोदनों को प्राप्त करने, एम एच ए एवं बीएसएनएल के साथ संपर्क, लागत प्राक्कलनों व निविदाओं का अनुमोदन, सब्सिडी को जारी करने तथा परियोजना की समग्र निगरानी के लिए उत्तरदायी थे।

भारत संचार निगम लिमिटेड (बीएसएनएल) परियोजना के लिए कार्यान्वयन एजेंसी था। इसे सर्वेक्षण एवं एम एच ए के साथ परामर्श के पश्चात् मोबाइल संबद्धता के लिए साइटों की पहचान, लागत प्राक्कलनों को तैयार करना, निविदाएँ करना एवं फील्ड कार्य

### वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

की निगरानी करना आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, बीएसएनएल विक्रेताओं के द्वारा सेवाओं के रखरखाव हेतु उत्तरदायी था, तथा संचालन एवं रखरखाव (ओ एंड एम) की पांच वर्ष की अवधि के पश्चात्, परिसंपत्तियों के स्वामी के रूप में ट्राई के गुणवत्ता मापदंडों के अनुसार इसे निरंतर सेवार्यें प्रदान करना आवश्यक था।

#### 2.1.2 परियोजना विवरण

परियोजना का चरण-1 नामांकन के आधार पर बीएसएनएल को सौंपा गया था। दस राज्यों में मोबाइल संबद्धता स्थापित करने हेतु, एम एच ए ने प्रारंभ में बीएसएनएल की 363 विद्यमान साइटों को समाहित करते हुए 2,199 साइटों की पहचान की। चयनित साइटों पर बेस स्टेशन कंट्रोलर (बीएससी)/ बेस ट्रान्सीवर स्टेशन (बीटीएस) की स्थापना/ संस्थापना हेतु, यूएसओएफ ने बीएसएनएल के साथ 30 सितम्बर 2014 से प्रभावी एक अनुबंध किया। अनुबंध इस कार्य हेतु 100 प्रतिशत कैपेक्स सब्सिडी एवं संस्थापना की तिथि से पांच वर्षों के रखरखाव हेतु ओपेक्स सब्सिडी का प्रावधान करता था। परियोजना की कुल लागत ₹ 3,567.58 करोड़ थी। बीएसएनएल की 363 विद्यमान साइटों के सम्बन्ध में, अनुबंध की तिथि से यूएसओएफ से बीएसएनएल को ओपेक्स सब्सिडी का भुगतान किया जाना था। दिसम्बर 2016 में, यूएसओएफ ने बीएसएनएल के साथ अनुबंध जून 2022 तक बढ़ा दिया, एवं ₹ 275.00 करोड़ की लागत के एक अतिरिक्त कार्य के रूप में अन्य 156 साइटों को समाहित किया। बाद में, मंद संबद्धता की शिकायतें प्राप्त होने पर, दूरसंचार आयोग ने दिसम्बर 2017 में, ₹ 151.80 करोड़ की लागत पर वी-सैट बैकहॉल के विस्तार तथा ₹ 89.00 करोड़ प्रति वर्ष की दर पर सभी साइटों पर 2 एमबीपीएस की बैंडविड्थ के वर्धन की अनुशंसा की। इससे योजना की अंतिम लागत ₹ 4,214.28 करोड़ हो गयी।

एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में मोबाइल सेवार्यें प्रदान करने के लिए एम एच ए तथा बीएसएनएल द्वारा पहचान की गयी साइटों का राज्य-वार विवरण तालिका 2.1.1 में दिया गया है।

तालिका 2.1.1: एलडब्ल्यूई साइटों का राज्य -वार विवरण

राज्य	प्रस्तावित नयी साइटें	नयी साइटें अतिरिक्त ) (आदेश	पहले से ही विकिरण कर रही बीएसएनएल साइटें	कुल साइटें
1. आंध्र प्रदेश	53	8	1	62
2. तेलंगाना	171	0	2	173
3. बिहार	184	66	0	250
4. छत्तीसगढ़	146	35	351	532

5.	झारखंड	782	34	0	816
6.	महाराष्ट्र	57	5	3	65
7.	मध्य प्रदेश	16	0	6	22
8.	ओडिशा	253	8	0	261
9.	उत्तर प्रदेश (पूर्व)	78	0	0	78
10.	पश्चिम बंगाल	96	0	0	96
<b>कुल</b>		<b>1,836</b>	<b>156</b>	<b>363</b>	<b>2,355</b>

मई 2018 में केंद्र सरकार ने 2जी + 4जी प्रौद्योगिकी पर आधारित लगभग 4,072 साइटों की स्थापना हेतु ₹ 7,330 करोड़ की परियोजना लागत पर परियोजना का चरण-II भी अनुमोदित किया।

### परियोजना के चरण-I का वित्त पोषण

परियोजना का वित्त पोषण यूएसओएफ के माध्यम से किया गया था। बीएसएनल एवं यूएसओएफ के मध्य अनुबंध के अनुसार, बीएसएनल को यूएसओएफ से पूंजीगत व्यय (कैपेक्स) तथा परिचालन व्यय (ओपेक्स) सब्सिडी का दावा करना अपेक्षित था। अनुबंध के अनुसार, कैपेक्स एवं ओपेक्स के रूप में जारी की जाने वाली परियोजना लागत का विवरण तालिका 2.1.2 में दिया गया है।

**तालिका 2.1.2: परियोजना लागत एवं अक्टूबर 2014 से जून 2020 तक यूएसओएफ द्वारा जारी की गयी सब्सिडी का विवरण**

(₹ करोड़ में)

परियोजनायें	घटक वार	अनुबंध के अनुसार परियोजना लागत	जारी की गयी निधि	अवशेष निधि
1836 + 156 अतिरिक्त साइटें	कैपेक्स - निविदा (विक्रेता)	1,469.96	1,318.34	64.06 (बीएसएनल के अंतिम दावों के अनुसार)
	कैपेक्स - गैर निविदा (बीएसएनल)	249.69	249.26	शून्य
1836 + 156 + 363 विद्यमान साइटें	ओपेक्स - निविदा (विक्रेता)	1,874.69 <sup>5</sup>	1,132.88	अनुबंध के नियम एवं प्रतिबंधों के अनुसार
	ओपेक्स - गैर निविदा (बीएसएनल)	619.94 <sup>6</sup>	411.84	उपरोक्त अनुसार
<b>कुल</b>		<b>4,214.28</b>	<b>3,112.32</b>	

(स्रोत: प्रशासक यूएसओएफ द्वारा प्रस्तुत अनुबंध एवं व्यय विवरण)

<sup>5</sup> ओपेक्स निविदा पांच वर्षों हेतु थी। ओपेक्स 1831 साइटें + 156 अतिरिक्त साइटें + 356 विद्यमान साइटें = 2343 टावर्स के विक्रिण हेतु देय थी।

<sup>6</sup> ओपेक्स गैर - निविदा में वी-सैट बैंडविड्थ की लागत एवं परिवहन प्रभार निहित हैं।

जून 2020 तक यूएसओएफ द्वारा, ₹ 1,567.60 करोड़ की कैपेक्स सब्सिडी जो कुल कैपेक्स की 91 प्रतिशत थी, तथा ₹ 1,544.72 करोड़ की ओपेक्स सब्सिडी जो कुल ओपेक्स सब्सिडी का 62 प्रतिशत थी, जारी की गयी थी। यद्यपि ओपेक्स सब्सिडी, ओ एंड एम अवधि की समाप्ति अर्थात् 2022 तक देय थी।

### 2.1.3 लेखापरीक्षा का कार्य क्षेत्र एवं उद्देश्य

परियोजना के चरण-1 की लेखापरीक्षा यूएसओएफ मुख्यालय, नियन्त्रक संचार लेखा (सी सी ए) कार्यालयों, बीएसएनएल कॉर्पोरेट कार्यालय तथा सम्बंधित बीएसएनएल परिमंडल कार्यालयों में संपादित की गयी थी। लेखापरीक्षा ने 2011-12 से 2017-18 तक की परियोजना गतिविधियों एवं लेनदेनों को समाहित किया, जिसे 2020 में अद्यतन किया गया था। लेखापरीक्षा के मूल्यांकन करने का उद्देश्य था कि क्या परियोजना की योजना सही थी, परियोजना क्रियान्वयन योजना के अनुसार तथा यूएसओएफ व बीएसएनएल के मध्य अनुबंध के अनुरूप था। वित्तीय व्यवस्था की पर्याप्तता तथा निगरानी तंत्र की प्रभावशीलता का मूल्यांकन करना भी लेखापरीक्षा का उद्देश्य था।

### 2.1.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

परियोजना नियोजन, क्रियान्वयन, निगरानी/ मूल्यांकन तथा वित्तीय पहलुओं पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों की चर्चा आगामी प्रस्तारों में की गयी है।

#### 2.1.4.1 परियोजना की योजना

परियोजना हेतु एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में मोबाइल सेवायें प्रदान करने के लिए उपयोग की जाने वाली प्रौद्योगिकी का चयन, एम एच ए द्वारा डीओटी/ यूएसओएफ के लिए छोड़ दिया गया था। डीओटी/ यूएसओएफ द्वारा प्रौद्योगिकी के चयन के परीक्षण से प्राप्त लेखापरीक्षा निष्कर्षों को आगामी प्रस्तारों में दिया गया है।

#### (क) 2जी प्रौद्योगिकी का उपयोग कर अल्प शक्ति बीटीएस का अविवेकी चयन

बीएसएनएल ने मार्च 2012 में सरकार को परियोजना प्रस्ताव हेतु अपने इनपुट में, परियोजना हेतु 2जी प्रौद्योगिकी का उपयोग करते हुए 2+2+2<sup>7</sup> विन्यास जो 8+8+8

<sup>7</sup> 2+2+2 एक बीटीएस विन्यास है तथा एंटीना, डुप्लेक्सर्स, डाटा डिस्ट्रीब्यूशन फ्रेमवर्क रैक, ट्रांसिवर यूनिट्स आदि अवयवों से मिलकर बनता है। एक 2+2+2 विन्यास बीटीएस सामान्यता ग्रामीण क्षेत्रों में प्रयोग किया जाता है तथा एक 6+6+6 अथवा 8+8+8 विन्यास शहरी क्षेत्रों में प्रयोग किया जाता है। एक 2+2+2 विन्यास बीटीएस को लगभग 1.3 kW की विद्युत आपूर्ति आवश्यक है जबकि एक उच्च क्षमता संस्करण (6+6+6 अथवा 8+8+8) को 2.3 kW आवश्यक है।

तक विस्तार योग्य थे, के साथ सामान्य बीटीएस को अपनाने का सुझाव दिया। सुझाया गया समाधान सुरक्षा एजेंसियों द्वारा ईडीजीई<sup>8</sup> प्रौद्योगिकी के संभावित उपयोग को संज्ञान में लेते हुये जीपीआरएस तथा ईडीजीई को समर्थित करता था। बीएसएनल ने विशेष रूप से उल्लेख किया था कि वह अल्प शक्ति बीटीएस प्रस्तावित नहीं कर रहा था क्योंकि यह एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में घने वनस्पति होने के कारण यह पर्याप्त आवृत्त क्षेत्र प्रदान नहीं करेगा।

जब डीओटी/ यूएसओएफ, बीएसएनल द्वारा परियोजना हेतु तैयार की गयी ड्राफ्ट फिजबिलिटी रिपोर्ट (डीएफआर) पर विचार कर रहा था, एक निजी दूरसंचार निर्माता (पीटीएम) नामतः मेसर्स विहान नेटवर्कस् लिमिटेड (वीएनएल) ने एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में ध्वनि एवं ब्रॉडबैंड सेवाएं प्रदान करने हेतु अपनी सौर उर्जा का उपयोग करने वाली 2जी आधारित प्रणाली प्रस्तुत की (सितम्बर 2012)।

तत्पश्चात् डीओटी ने, बीएसएनल द्वारा अपनी डीएफआर में प्रस्तावित समाधान तथा मेसर्स वीएनएल द्वारा दिए गए वैकल्पिक समाधान के परीक्षण के लिए समिति<sup>9</sup> गठित की (अक्टूबर 2012)। समिति के प्रतिवेदन से यह देखा गया कि बीएसएनल का प्रस्ताव पारम्परिक/सामान्य बीटीएस<sup>10</sup> पर आधारित था जो सेल टावर के चारों ओर कम से कम तीन किमी घेरे में कवरेज प्रदान करने की आवश्यकता को पूरा करेगा। दूसरी ओर, मेसर्स वीएनएल का समाधान कम क्षमता वाले अल्प शक्ति बीटीएस का उपयोग करके दिसंबर 2009 के टीईसी जीआर सं. जीआर/ डब्लूएस/ बीएसएस-002/ 01<sup>11</sup> तथा एक 2+2+2 विन्यास में एक सीमित क्षेत्र कवरेज पर आधारित था। मेसर्स वीएनएल ने यह भी 'दावा' किया कि यह इसके ग्रामीण बीटीएस के माध्यम से टॉवर के चारों ओर कम से कम तीन किलोमीटर के दायरे की कवरेज आवश्यकता को पूरा

<sup>8</sup> जनरल पैकेट रेडियो सर्विस (जीपीआरएस) एवं इन्हेंसड डाटा फॉर ग्लोबल इवोल्यूशन (ईडीजीई) अथवा इन्हेंसड जीपीआरएस 2जी प्रौद्योगिकियाँ हैं जो जीएसएम नेटवर्क में मोबाइल डाटा सर्विसेज को समर्थ बनाने हेतु समाविष्ट की गयी थीं।

<sup>9</sup> वरिष्ठ डीडीजी (टीईसी) व निदेशक (सीएम) बीएसएनल सदस्य तथा डीडीजी (सीएस) डीओटी सदस्य सचिव सहित समिति की अध्यक्षता डीओटी के एडवाइजर (टी) द्वारा की गयी थी।

<sup>10</sup> जीआर सं. जीआर बीएसएस-01/01 मार्च 2004 "आईएमपीसीएस का बेस स्टेशन सबसिस्टम (बीएसएस)" पर आधारित।

<sup>11</sup> कम क्षमता, अल्प शक्ति बीटीएस उपयोग करते हुए एक कम दायरे में एक अथवा कुछ ग्रामों के कवरेज हेतु लघु फुटप्रिंट वाली कैट-I तथा कम क्षमता, उच्च शक्ति आवश्यकता के साथ वृहद् कवरेज क्षेत्र के लिए दीर्घ फुटप्रिंट के विन्यास वाली कैट-II के साथ जीआर कैट-I एवं कैट-II को समाहित करता था।

करता था। इसके अतिरिक्त, विद्युत आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए बीएसएनएल ने सभी साइटों पर डीजी सेट्स तथा 617 साइटों में सोलर पैनैल्स प्रस्तावित किये थे क्योंकि इसका मानना था कि वन क्षेत्रों में बीटीएस केवल सौर उर्जा पर निर्भर नहीं रह सकते हैं। दूसरी ओर मेसर्स वीएनएल द्वारा प्रस्तुत किये गए समाधान ने कम विद्युत के उपभोग का 'दावा किया' तथा इस प्रकार यह ग्रिड पॉवर अथवा डीजी सेट्स की आवश्यकता के बिना अकेले सौर उर्जा से कार्य कर सकता था।

समिति ने "सामान्य आवश्यकताओं" जैसा कि एलडब्ल्यूई क्षेत्रों हेतु उपरोक्त दिसम्बर 2009 के टीईसी जीआर सं. जीआर/डब्ल्यूएस/बीएसएस-002/01 में निहित है, पर आधारित समाधान, जो मेसर्स वीएनएल के प्रस्ताव के अनुरूप था, अनुशंसित किया। अनुशंसित किया गया समाधान चयनित क्षेत्रों में "अल्प शक्ति" कैट-1 विन्यास तथा कैट-1। विन्यास के उपयोग को मुख्य रूप से परिकल्पित करता था।

प्रौद्योगिकी के चयन पर लेखापरीक्षा प्रेक्षण निम्नवत हैं:

क) बी एस एन एल के समाधान व मैसर्स वी एन एल जैसे निजी विक्रेता के समाधानों के बीच चयन करने के दौरान, जोकि दोनों 2जी तकनीकी पर आधारित थे, कुछ मुख्य बिंदुओं की उपेक्षा की गई। बी एस एन एल के समाधान में ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में स्थापित की जा रही जी एस एम प्रौद्योगिकी के मानक उपकरण का प्रयोग निहित था, जबकि मैसर्स वी एन एल के समाधान के संबंध में मुख्यतः कैट-1 विन्यास में बी टी एस अर्थात् छोटे आकार, अल्प शक्ति व सीमित कवरेज के साथ, का उपयोग निहित था। समिति ने मैसर्स वी एन एल द्वारा कवरेज आवश्यकताओं, विद्युत उपभोग, तथा टीईसी जीआर के साथ अनुकूलता एवं फील्ड टेस्टिंग आदि के संबंध में किए गए "दावों" पर विश्वास किया है। समिति के प्रतिवेदन में कोई संकेत नहीं था कि दावों और आगतों को स्वतंत्र रूप से सत्यापित किया गया था। दोनों वैकल्पिक समाधानों की मापनीयता के प्राचलों पर कोई तुलना नहीं की गई थी तथा घने पर्णसमूह वाले एल डब्ल्यू ई क्षेत्रों में "अल्प शक्ति" बी टी एस की उपयुक्तता को विशेष रूप से संबोधित नहीं किया गया था।

ख) यू एस ओ एफ द्वारा 2012 में विचार किए गए दोनों विकल्प, 2जी प्रौद्योगिकी पर आधारित थे यद्यपि बीएसएनएल ने 2009 में 3जी सेवाओं को पहले ही आरम्भ कर दिया था। इसके अतिरिक्त, जब तक यू एस ओ एफ ने बी एस



एन एल के साथ अनुबंध हस्ताक्षरित किया तब तक 22 महीने से अधिक की अवधि व्यतीत हो चुकी थी तथा दूरसंचार सेवा प्रदाताओं (टी एस पी) के बीच 3जी का उपयोग आम हो चुका था। डीओटी/यूएसओएफ ने परियोजना के अंतर्गत दिसम्बर 2016 में स्वीकृत 156 अतिरिक्त टावर्स के लिए फिर उसी प्रौद्योगिकी का प्रयोग किया यद्यपि जून 2015 से कुछ राज्यों से कवरेज व सम्बद्धता से सम्बंधित शिकायतें प्राप्त हो रही थीं। 2जी प्रौद्योगिकी पर आधारित समाधान का चयन तथा बीएसएनएल के साथ अनुबंध को अंतिम रूप देते समय विकल्पों की समीक्षा करने में विफलता एवं अतिरिक्त 156 साइटों की स्वीकृति विशेष रूप से डाटा सेवाओं के प्रावधान के सन्दर्भ में 2जी प्रौद्योगिकी की सीमितता को ध्यान में रखते हुए विवेकपूर्ण नहीं थी।

- ग) समिति ने सामान्यतः वायरलेस बैकहॉल अर्थात् माइक्रोवेव या वी-सैट के माध्यम से अनुशंसा की, लेकिन बैंडविड्थ पर कोई विशिष्ट संस्तुति नहीं दी। परिणामस्वरूप प्रारंभ में केवल 512 केबीपीएस की बैंडविड्थ हेतु प्रावधान किया गया था जिसे बाद में 1 एमबपीएस तक बढ़ा दिया गया था। तत्पश्चात्, यह बैंडविड्थ अपर्याप्त पायी गयी थी जिसके कारण कॉल अवरुद्धता तथा कंजेशन हुआ। यह नेटवर्क की योजना में कमियों का भी प्रमाण था।
- घ) प्रौद्योगिकी के चयन पर समिति की अनुशंसा केवल दो प्रौद्योगिकी विकल्पों के एक परीक्षण पर आधारित थी। यूएसओएफ ने अपने अवलोकन कि एलडब्ल्यूई क्षेत्रों के लिए उपयुक्त अन्य लागत प्रभावी प्रौद्योगिकी समाधान भी बाजार में उपलब्ध होंगे की अनदेखी करते हुए अनुशंसित समाधान का चयन किया। इसके अतिरिक्त, एक विशिष्ट तकनीक को निर्धारित करना भी यूएसओएफ की मौजूदा निविदा प्रक्रियाओं के अनुरूप नहीं था, जिसमें प्रौद्योगिकी तटस्थ दृष्टिकोण की परिकल्पना की गई थी ताकि भागीदारी को प्रतिबंधित न किया जा सके।

लेखापरीक्षा का विचार है कि जब अधिक उन्नत एवं बहुमुखी प्रौद्योगिकियाँ उपलब्ध थीं तो सीमित उपयोग वाली 2जी प्रौद्योगिकी का विकल्प उचित नहीं था, क्योंकि भविष्य का उन्नयन लागत पर होगा। पुनः, चूंकि इस परियोजना के लिए धनराशि बाध्यता नहीं थी, प्रारंभ से ही नवीनतम उपलब्ध तकनीक को अपनाना दीर्घ काल में विवेकपूर्ण होता। इसके अतिरिक्त, प्रौद्योगिकी के चयन के लिए एक तटस्थ तथा प्रतिस्पर्धी प्रक्रिया के बजाय एक निजी कंपनी द्वारा सुझाए गए समाधान को अपनाना जिसने बाद में एक

विक्रेता के रूप में परियोजना के लिए निविदा में भाग लिया, ने संभावित लागत लाभों का दोहन करते हुए परियोजना के कवरेज, क्षेत्र एवं मापनीयता के सम्बन्ध में एक इष्टतम तकनीकी विकल्प बनाने के अवसर से यूएसओएफ को वंचित कर दिया।

डीओटी ने अपने उत्तर (मई 2019) में कहा कि परियोजना एम एच ए की आवश्यकताओं के अनुसार योजनाबद्ध की गयी थी। यह कहा गया कि परियोजना के लिए अधिदेश अधिकतम संभव जनसंख्या को दूरसंचार/ वॉयस सेवा कनेक्टिविटी प्रदान करना था तथा 2जी वृहद् क्षेत्रों में कवरेज प्रदान करने में सक्षम था। यह स्वीकार किया गया कि उच्च गति डाटा 2जी के अंतर्गत उपलब्ध नहीं था लेकिन यह माना कि एम एच ए ने इस प्रकार की डाटा सेवाओं के लिए योजना स्तर पर कभी आवश्यकता प्रक्षेपित नहीं की थी तथा ध्यान वायस सेवाओं पर केंद्रित था। इसने इनकार किया कि नेटवर्क डाटा सेवा प्रदान नहीं करता है तथा यह भी दावा किया कि उपयोग किए गए उपकरण मॉड्यूलर एवं स्केलेबल हैं तथा विद्यमान उपकरणों को प्रतिस्थापित किये बिना क्षमता को बढ़ाया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, कॉल अवरुद्धता को हल करने के लिए वी-सेट बैंडविड्थ को 512 केबीपीएस से बढ़ाकर 1 एमबीपीएस तथा बाद में 2 एमबीपीएस किया गया था। इस प्रकार, उसने राष्ट्रीय दूरसंचार नीति (एनटीपी) 2012 के आधार पर नवीकरणीय ऊर्जा तकनीक (आर ई टी) का उपयोग करते हुए एक लागत प्रभावी, उर्जा दक्ष समाधान प्रदान किया था। यह भी कहा गया कि राज्यों की प्रौद्योगिकी के विषय में शिकायत करने से पहले एम एच ए की मांग के आधार पर अतिरिक्त 156 टावरों के लिए कार्य किया गया था।

उत्तर कि एम एच ए ने उच्च गति डाटा के लिए आवश्यकताओं को प्रक्षेपित नहीं किया था तथा ध्यान वायस सेवाओं पर केंद्रित था, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रौद्योगिकी का विकल्प एम एच ए द्वारा डीओटी तथा यूएसओएफ के लिए छोड़ दिया गया था। जून 2015 से कुछ राज्यों से कवरेज एवं कनेक्टिविटी से संबंधित शिकायतें पुष्टि करती हैं कि 2 जी तकनीक का विकल्प खराब सलाह थी तथा जैसा कि डीओटी ने अपने उत्तर (मई 2019) में बताया था कि एक समीक्षा बैठक (जुलाई 2016) में तीन राज्यों ने बैंडविड्थ में वृद्धि एवं अतिरिक्त टावरों के लिए अनुरोध किया था। तत्पश्चात् मई 2017<sup>12</sup> में, एलडब्ल्यूई राज्यों ने 2जी प्रौद्योगिकी के उपयोग के कारण चरण-1 में स्थापित टावरों के संबंध में क्षमता के समस्याओं पर उजागर किया तथा टावरों के

<sup>12</sup> एम एच ए के साथ 10 एलडब्ल्यूई प्रभावित राज्यों के मुख्यमंत्रियों की एक बैठक

उन्नयन एवं अतिरिक्त 156 टावरों के लिए 2जी प्रौद्योगिकी के उपयोग पर पुनर्विचार करने का अनुरोध किया। डीओटी/ यूएसओएफ को प्रारंभ से ही नवीनतम उपलब्ध तकनीकों को ध्यान में लेना तथा एक समाधान जो कि भविष्य का प्रमाण था, का सुझाव देना चाहिये था क्योंकि पूंजी परियोजना के लिए बाधा नहीं थी। यह परियोजना की अवधि के दौरान प्रौद्योगिकी के विकल्प की समीक्षा तथा अधिक सक्षम प्रौद्योगिकियों को अपना सकता था। यह विभिन्न सरकारी कार्यक्रमों के लिए ब्रॉडबैंड सेवाओं का उपयोग करने के लिए एनटीपी के व्यापक दृष्टिकोण के अनुरूप भी होता। इसके अतिरिक्त, आई आई टी, बॉम्बे द्वारा परियोजना के चरण I की तैयार की गई एक मूल्यांकन<sup>13</sup> प्रतिवेदन, (जनवरी 2018) में अन्य बातों के साथ साथ, सेवाओं की खराब गुणवत्ता एवं डाटा सेवाओं की कमी के कारण मोबाइल साइटों के कम उपयोग पर प्रकाश डाला गया, तथा कि वर्तमान डिजाइन के साथ एलडब्ल्यूई साइटों की क्षमता वृद्धि संभव नहीं थी तथा समस्त विद्यमान उपकरणों को प्रतिस्थापित करके ही क्षमता बढ़ाई जा सकती थी। यह डीओटी की स्थिति का खंडन करता है कि डाटा सेवाएँ उपलब्ध थीं तथा कि विद्यमान उपकरण मापनीय थे एवं प्रतिस्थापन की आवश्यकता के बिना इसकी क्षमता को बढ़ाया जा सकता था।

**(ख) परियोजना में प्रयोग की गयी प्रौद्योगिकी की समीक्षा एवं उन्नयन करने में यूएसओएफ की विफलता**

जैसा कि पिछले भाग में बताया गया है, 2जी पर आधारित परियोजना के लिए प्रौद्योगिकीय समाधान का चयन दिसंबर 2012 में डीओटी/ यूएसओएफ द्वारा किया गया था। यद्यपि, इस परियोजना के अंतर्गत साइटें एक दीर्घ अवधि अर्थात् जुलाई 2015 से नवंबर 2018 तक संस्थापित की गयी थीं तथा ओ एंड एम सहित परियोजना की अवधि 2022 तक बढ़ा दी गई थी। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, जून 2016 में, 156 अतिरिक्त टावरों की स्थापना के लिए भी स्वीकृति दी गई थी। यद्यपि, उसी 2जी आधारित समाधान को बरकरार रखा गया था। इस प्रकार, यद्यपि परियोजना के आकार एवं अवधि दोनों में वृद्धि हुई थी, लेकिन दूरसंचार प्रौद्योगिकियों के तेजी से विकसित होने एवं बहुमुखी क्षमताओं के साथ अधिक कुशल होने के बावजूद कोई प्रौद्योगिकी समीक्षा नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, इस अवधि में उपयोगकर्ता

<sup>13</sup> यूएसओएफ/ दूरसंचार विभाग ने परियोजना के चरण II को प्रारंभ करने से पहले चरण I में अभिनियोजित प्रौद्योगिकी का एक मूल्यांकन करने के लिए जनवरी 2017 में आई आई टी बॉम्बे को लगाया था। मूल्यांकन प्रतिवेदन जनवरी 2018 में प्रस्तुत किया गया था।

की आवश्यकता में भी बदलाव आए थे। लेखापरीक्षा का मानना है कि वृहद् एवं महत्वपूर्ण परियोजनाओं के लिए प्रौद्योगिकी समीक्षायें महत्वपूर्ण थीं तथा इन्हें किया जाना चाहिए था।

डीओटी ने अपने उत्तर (मई 2019) में कहा कि उच्च गति डेटा वाई-फाई /एलटीई को परियोजना के द्वारा सृजित की गयी अवसंरचना का उपयोग करते हुए कभी भी अध्यारोपित किया जा सकता है। यह सूचित किया कि झारखंड राज्य सरकार ने अलग से निधि प्रदान की थी तथा राज्य में परियोजना के अंतर्गत स्थापित सभी 816 टावरों में इस उपकरण को बीएसएनएल द्वारा स्थापित किया गया था। यद्यपि, यह उन्नयन अपना स्वयं के धन का उपयोग करते हुए राज्य सरकार की पहल पर था तथा उन्नयन के लिए किसी भी केंद्रीयकृत वित्त पोषित यूएसओएफ कार्य का भाग नहीं था।

यूएसओएफ के अभिलेख दर्शाते हैं कि यूएसओएफ ने बीएसएनएल से विद्यमान साइटों हेतु 4 जी उन्नयन के प्रस्ताव के लिए विलम्ब से कहा था तथा यह भी विचाराधीन है। यद्यपि, इस कार्य को अभी तक अनुमोदित एवं जमीनी स्तर पर प्रारम्भ किया जाना शेष था।

**(ग) विक्रेता निर्देशित प्रौद्योगिकी के चयन के कारण वास्तव में एकल विक्रेता की स्थिति का उत्पन्न होना**

जैसा कि उपरोक्त पैरा 2.1.4.1 (क) में उल्लेख किया गया है, डीओटी समिति ने एक विक्रेता नामतः मैसर्स वीएनएल द्वारा किए गए प्रस्ताव के आधार पर समाधान की अनुशंसा की। बीएसएनएल ने तदनुसार डीओटी समिति द्वारा अनुमोदित विनिर्देशों के साथ परियोजना<sup>14</sup> को निविदा जारी की जो मैसर्स वीएनएल द्वारा दी गई प्रस्तुति पर आधारित थी। परिणामस्वरूप, केवल दो विक्रेताओं नामतः मैसर्स वीएनएल एवं मैसर्स एचएफसीएल-जिसका मैसर्स वीएनएल के साथ ट्रांसफर ऑफ टेक्नोलॉजी (टीओटी) अनुबंध था,ने निविदा में भाग लिया। चूंकि केवल दो ही प्रतिभागी थे- जिसमें से एक,अर्थात् मैसर्स एचएफसीएल का अन्य बोलीदाता अर्थात् मैसर्स वीएनएल के साथ एक टीओटी अनुबंध था- परियोजना के उच्च मूल्य के बावजूद निविदा एकल विक्रेता प्रकरण के सामान थी।

यह देखा गया कि प्रौद्योगिकी के चयन पर डीओटी समिति ने अपने प्रतिवेदन में उल्लेख किया था कि टीईसी ने इंगित किया था कि अनुशंसित प्रौद्योगिकी के लिए

<sup>14</sup> निविदा में अनुमानित परियोजना लागत ₹ 2000 करोड़ से अधिक थी।

"बहु-विक्रेता निहितार्थ" उपलब्ध हैं। इसके अतिरिक्त, समिति ने स्वयं देखा था कि अन्य "लागत प्रभावी तकनीकी समाधान" जो "सामान्य आवश्यकताओं का समर्थन करते हैं" भी उपलब्ध हो सकते थे। यद्यपि, डीओटी/ यूएसओएफ ने निविदा से पहले अनुशंसित समाधान के लिए न तो विक्रेता आधार को सुनिश्चित किया, न ही उन्होंने भागीदारी का विस्तार करने के लिए निविदा में अत्यंत सीमित भागीदारी के कारण विनिर्देशों की समीक्षा की।

इस प्रकार, एक प्रौद्योगिकी तटस्थ दृष्टिकोण का पालन करने तथा चयनित प्रौद्योगिकी के लिए विक्रेता आधार का आंकलन करने, दोनों में विफलता के कारण सीमित भागीदारी हुयी जिसने कोई आश्वासन नहीं दिया कि प्राप्त मूल्य सबसे अधिक लागत प्रभावी थे।

#### 2.1.4.2 परियोजना कार्यान्वयन

(क) एलडब्ल्यूई परियोजना - चरण 1 के कार्यान्वयन की स्थिति में विलम्ब

डीओटी समिति ने 2जी एवं नवीकरणीय ऊर्जा प्रौद्योगिकियों पर आधारित समाधान (दिसंबर 2012) की अनुशंसा की थी क्योंकि इसे सस्ता एवं शीघ्रता से परिणियोजन योग्य माना जाता था। यद्यपि, लेखापरीक्षा संवीक्षा ने विभिन्न चरणों में विलम्ब को उद्घाटित किया जिसकी चर्चा नीचे की गई है।

सरकार ने जून 2013 में परियोजना के प्रस्ताव को अनुमोदित किया। अनुमोदन के अनुसार बीएसएनएल के साथ अनुबंध पर हस्ताक्षर करने के पश्चात् 12 महीने में टावरों/साइटों की संस्थापना तथा पूरा करने का लक्ष्य रखा गया था, जिसमें लगभग तीन महीने लगने थे। तदनुसार, यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य अनुबंध सितंबर 2013 तक हस्ताक्षरित किया जाना चाहिए था, लेकिन लेखापरीक्षा ने देखा कि अनुबंध केवल सितंबर 2014 में अर्थात् एक वर्ष के विलम्ब के पश्चात् हस्ताक्षरित किया गया था।

पुनः, यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य अनुबंध के अनुसार, बीएसएनएल को अवसंरचना स्थापित करनी थी तथा 1,836 मोबाइल साइटों को समाहित करते हुए मोबाइल नेटवर्क को प्रभावी तिथि से 12 महीने के अंदर अर्थात् 30 सितंबर 2015 तक संस्थापित करना था। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने देखा कि परियोजना अवधि बढ़ाने के लिए दिसंबर 2015 से जनवरी 2017 के मध्य कई बार अनुबंध में संशोधन किया गया था। दिसंबर 2015 में एक संशोधन द्वारा, पूर्ण करने की अवधि 21 महीने तक बढ़ा दी गई थी, जिसे जुलाई 2016 में पुनः 27 महीने के लिए बढ़ा दिया गया था। दिसंबर 2016 में, ओ एंड एम सहित अनुबंध की कुल अवधि छह वर्ष अर्थात् सितंबर 2020

### वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

तक नियत की गई थी जिसे बाद में जून 2022 तक बढ़ा दिया गया था। जनवरी 2017 में अतिरिक्त 156 साइटों को संस्थापित करने हेतु तिथि 21 जुलाई 2017 नियत की गई थी। उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य अनुबंध पर हस्ताक्षर करने में प्रारंभिक देरी तथा परियोजना के निष्पादन के लिए समय अवधि के विस्तार की अनुमति देते हुए अनुबंध में बार-बार संशोधन ने परियोजना के एलडब्ल्यूई चरण । के पूरा होने में विलम्ब को बढ़ा दिया।

साइटों की संस्थापना की स्थिति तालिका 2.1.3 में दी गई है।

#### 2.1.3: एलडब्ल्यूई में मोबाइल सेवाओं की कमीशनिंग का विवरण

कुल साइटें	कमीशन की गयी साइटें	निर्धारित कमीशनिंग तिथि	कमीशनिंग तिथि	टिप्पणियां
1,836	1,831	31 दिसम्बर 2016	16 जुलाई 2015 एवं 28 मार्च 2017 के मध्य	सुरक्षा कारणों से ओडिशा में पांच साइटें कम संस्थापित की गयीं
156	156	21 जुलाई 2017	24 जुलाई 2017 एवं 01 नवम्बर 2018 के मध्य	राज्य सरकार द्वारा साइटों को सौंपने में देरी

तालिका 2.1.3 दर्शाती है कि मूल रूप से नियोजित 1,836 साइटों एवं 156 अतिरिक्त साइटों दोनों की संस्थापना, निर्धारित तिथियों से परे विलम्ब से हुई थी। 1,836 साइटों के मामले में, यह विलम्ब संस्थापना अवधि के दो गुना कर दिए जाने के बावजूद था। साइटों को स्थापित करने में विलम्ब को विक्रेताओं ने नक्सल समस्याओं, उपयुक्त पुलिस सुरक्षा की तैनाती में देरी, तथा टावरों हेतु स्थलों के प्रावधान/ अधिग्रहण में देरी को उत्तरदायी ठहराया था।

यद्यपि,लेखापरीक्षा ने देखा कि बीएसएनएल द्वारा किए गए एक सर्वेक्षण के अनुसार मोबाइल टावरों एवं उपकरणों के लिए साइटों को स्पष्ट रूप से दिखाया गया था। किसी भी स्थिति में,मोबाइल साइटों के लिए भूमि की उपलब्धता से संबंधित समस्याओं को विक्रेताओं को कार्य आदेश जारी करने से पहले हल किया जाना चाहिए था न कि उसके कई वर्षों बाद। विलम्ब हेतु उत्तरदायी कारण दर्शाते हैं कि परियोजना नियोजन के स्तर पर साइटों की पहचान एवं सुरक्षा के प्रबंध अपर्याप्त थे विशेष कर जब इन क्षेत्रों में कानून व्यवस्था की प्रतिकूल परिस्थितियाँ सर्वविदित थीं।

टावरों को संस्थापित करने में दीर्घकालीन विलम्ब के कारण परियोजना के प्रमुख उद्देश्य अर्थात् संवेदनशील क्षेत्रों में सुरक्षा बलों को संचार सुविधाएं शीघ्र प्रदान करना, की उपलब्धि नहीं हुई। इसके अतिरिक्त, यूएसओएफ द्वारा पुरानी 2जी तकनीक के निरंतर उपयोग ने नेटवर्क की विश्वसनीयता एवं उपयोगिता को भी कम कर दिया जो सुरक्षा बलों के लिए महत्वपूर्ण था।

**(ख) यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य अनुबंध से पूर्व बीएसएनएल द्वारा कार्य प्रदान करने हेतु अनुबंध**

बीएसएनएल को नामांकन के आधार पर एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में 1,836 मोबाइल साइटों को कवर करने वाले मोबाइल नेटवर्क की आधारभूत संरचना को बनाने एवं संस्थापित करने के लिए परियोजना के कार्यान्वयन का कार्य सौंपा गया था। जैसा कि पूर्ववर्ती खंड में उल्लेख किया गया है, सरकार के अनुमोदन के अनुसार परियोजना के लिए यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य सितंबर 2013 तक एक अनुबंध किया जाना था। इसके विपरीत बीएसएनएल ने अगस्त 2013 में इस कार्य के लिए निविदा जारी की, जिसमें दो विक्रेताओं मेसर्स वीएनएल तथा मेसर्स एचएफसीएल ने भाग लिया था। बोलियां खोलने के पश्चात् यूएसओएफ को अनुमोदन हेतु मामले को भेजा गया। तथापि, डीओटी द्वारा परियोजना के लिए पुनः निविदा करने का निर्णय लिया गया जिसे अप्रैल 2014 में किया गया था। मेसर्स वीएनएल एल-1 रहा तथा मेसर्स एचएफसीएल एल-2 था। यह कार्य 5 सितंबर 2014 को अग्रिम क्रयादेशों (एपीओ) के माध्यम से टर्नकी आधार पर मेसर्स वीएनएल एवं मेसर्स एचएफसीएल को क्रमशः 70:30 के अनुपात में प्रदान किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य अनुबंध 30 सितंबर 2014 को अर्थात् बीएसएनएल द्वारा निविदा को अंतिम रूप देने तथा विक्रेताओं को एपीओ जारी करने के पश्चात् ही किया गया था। इस प्रकार, बीएसएनएल ने यूएसओएफ द्वारा औपचारिक रूप से इसे कार्य दिए जाने से पूर्व ही अपने विक्रेताओं को कार्य दे दिया था। 2016 में अतिरिक्त 156 एलडब्ल्यूई साइटों का कार्य भी इसी अनुपात में इन्हीं विक्रेताओं को दिया गया था।

चूंकि बीएसएनएल ने यूएसओएफ के साथ अनुबंध करने से पूर्व निविदायें जारी की थीं, इसलिए बीएसएनएल द्वारा विक्रेताओं को जारी की गयी निविदा/एपीओ में तथा यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य हुए अनुबंध में शर्तों व दरों में विसंगतियां थीं। यह पाया गया कि कई कार्यों के लिए बीएसएनएल तथा विक्रेताओं के मध्य हुए अनुबंध

कार्य की व्यक्तिगत मदों को निर्दिष्ट नहीं करते थे तथा केवल एकमुश्त दर प्रदान करते थे, जबकि यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य हुए अनुबंध ने अनुमानित लागतों सहित कार्य का मदवार विवरण प्रदान किया। यह भी पाया गया था कि बीएसएनएल तथा यूएसओएफ के मध्य अनुबंध कार्य के प्रत्येक मद को निष्पादित किये जाने की आवश्यकता रखता था परन्तु बीएसएनएल एवं विक्रेताओं के मध्य हुए अनुबंध में ऐसी बाध्यता निर्दिष्ट नहीं की गई थी। विक्रेताओं को जारी क्रयादेशों (पीओ) में इन विसंगतियों की समीक्षा एवं सुधार नहीं किया गए थे। इसके कारण विक्रेताओं को कार्य की उन मदों के लिए भी भुगतान प्राप्त हुआ जो उनके द्वारा निष्पादित नहीं किये गए थे।

### (ग) दूरसंचार उत्पादों का अपर्याप्त विपणन

बीएसएनएल की निविदा के अनुसार, एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में बीएसएनएल मोबाइल प्रीपेड/पोस्टपेड सिम कार्ड, रिचार्ज कूपन आदि उपलब्ध कराने हेतु ग्राहक सेवा केंद्र स्थापित करने के लिए विक्रेता उत्तरदायी थे। विक्रेता को डायरेक्ट सेलिंग एजेंट्स (डीएसए) के लिए लागू नियमों एवं प्रतिबंधों के अनुसार बीटीएस साइट्स पर दूरसंचार उत्पादों के लिए मोबाइल कनेक्शन एवं खुदरा सेवाएं प्रदान करना आवश्यक था। बीएसएनएल की बिक्री एवं वितरण नीति के संदर्भ में प्रत्येक बीटीएस के लिए चार खुदरा विक्रेताओं की नियुक्ति की जानी थी।

यद्यपि, लेखापरीक्षा ने पाया कि विक्रेताओं ने खुदरा विक्रेताओं की आवश्यक संख्या को नियुक्त नहीं किया था। यह पाया गया था कि नीति के अनुसार नियुक्त किए जाने वाले 5,259 खुदरा विक्रेताओं में से केवल 232 खुदरा विक्रेताओं को पाँच परिमंडलों में विक्रेताओं द्वारा नियुक्त किया गया था। जबकि छत्तीसगढ़, मध्यप्रदेश, आंध्र प्रदेश और तेलंगाना जैसे परिमंडलों में सिर्फ एक डीलर नियुक्त किया गया। बिहार और झारखंड में स्थिति कुछ बेहतर थी, जहां क्रमशः 35 और 193 विक्रेताओं को नियुक्त किया गया था। बीएसएनएल की योजनाओं की निम्न स्तर की जागरूकता के संदर्भ में आईआईटी, बॉम्बे ने भी अपनी मूल्यांकन रिपोर्ट में बीएसएनएल आउटलेट्स की सीमित उपलब्धता को इंगित किया था। इसके अतिरिक्त, आउटलेट्स की कमी के कारण इच्छुक ग्राहकों को भी बीएसएनएल सिम कार्ड प्राप्त करना कठिन लगता था। पुनः, बीएसएनएल ने खुदरा आउटलेट्स को खोलने से संबंधित संविदात्मक दायित्व की पूर्ति की निगरानी तथा अपेक्षित संख्या में खुदरा विक्रेता उपलब्ध कराने हेतु उन्हें निर्देशित नहीं किया।



डीओटी ने अपने उत्तर (अगस्त 2020) में सूचित किया कि चूंकि बीएसएनएल ने सीधे विक्रेताओं को एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में ग्रामीण वितरक के रूप में नियुक्त किया था, इसलिए उससे कमी को न्यायोचित सिद्ध करने हेतु कहा जा रहा था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि बीएसएनएल के बेहतर विपणन एवं अधिक आउटलेट्स के परिणामस्वरूप बीएसएनएल उत्पादों को ग्राहकों के लिए अधिक सुलभ बनाया जा सकता है जिनके लिए यह परियोजना लागू की गई थी। इससे एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में टावरों का उपयोग भी बढ़ जाता।

#### 2.1.4.3 परियोजना की निगरानी/मूल्यांकन

##### (क) एलडब्ल्यूई साइटों के निष्पादन का मूल्यांकन

परियोजना के लिए हुए अनुबंध के अनुसार, प्रशासक, यूएसओएफ को साइटों पर स्थापित उपकरणों का निरीक्षण करने तथा सेवा निष्पादन परीक्षण करने का अधिकार था। यह निष्पादन परीक्षणों को या तो सीधे अथवा एक नामित निगरानी एजेंसी के माध्यम से कर सकता था तथा अनुबंध के कार्यकाल के दौरान किसी भी समय "सेवा मापदंडों की गुणवत्ता" का मूल्यांकन कर सकता था।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि नवंबर 2015 में एम एच ए ने छत्तीसगढ़ एवं मध्य प्रदेश पुलिस से प्राप्त शिकायतों से यूएसओएफ को अवगत कराया कि एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में बीएसएनएल द्वारा लगाए गए टावर बड़े पैमाने पर गैर-कार्यात्मक थे। परिणामस्वरूप, क्षेत्र में तैनात सुरक्षा बल मोबाइल कनेक्टिविटी से वंचित रह गए। यूएसओएफ ने इन शिकायतों को बीएसएनएल को पारित कर दिया लेकिन सीधे अथवा नामित निगरानी एजेंसी (डीएमए) के माध्यम से कोई निष्पादन परीक्षण नहीं किये। यूएसओएफ ने डीओटी के वित्त प्रभाग के सीसीए को दिसंबर 2016 में परियोजना के लिए डीएमए के रूप में "बीएसएनएल द्वारा प्रस्तुत दावों के सत्यापन के लिए साइटों का निरीक्षण करने एवं निधियों का उचित उपयोग सुनिश्चित करने" के लिए प्रभारित किया। यद्यपि, सीमित/गैर-तकनीकी जांच करने के लिए ये निर्देश भी डीएमए को फरवरी 2017 में अर्थात् जुलाई 2015 में पहली एलडब्ल्यूई साइट की संस्थापना होने के 20 महीने पश्चात् जारी किये गए थे। उस समय तक 1,668 साइटें अर्थात् योजनाबद्ध एलडब्ल्यूई साइट्स की 90 प्रतिशत संस्थापित हो चुकी थीं।

मंत्रालय ने (मई 2019) लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया, लेकिन यह सूचित किया कि बीटीएस साइट्स की स्थापना के बाद, "कवरेज" परीक्षण डीओटी के संबंधित टर्म सेल द्वारा किया जाएगा। यह भी सूचित किया गया कि 2018 में बीएसएनएल को एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में सेवाओं में सुधार के लिए उपाय शुरू करने हेतु निर्देश जारी किये जा चुके थे तथा दावा किया कि एलडब्ल्यूई साइटों के प्रदर्शन में धीरे-धीरे सुधार हो रहा था।

लेखापरीक्षा का मत है कि सीसीए जो तकनीकी मामलों में सुसज्जित नहीं थे, को निगरानी का नियमित दायित्व सौंपने के बजाय राष्ट्रीय महत्व की इस बड़ी परियोजना की समेकित निगरानी एवं निष्पादन मूल्यांकन के लिए यूएसओएफ को एक परियोजना निगरानी इकाई (पीएमयू) स्थापित करनी चाहिए थी, जो बीएसएनएल पर आवश्यक निगरानी प्रदान करती, परियोजना के समय वह निष्पादन में सहायता करती एवं परियोजना के विस्तार एवं सेवा की गुणवत्ता पर, तकनीकी बिन्दुओं के समाधान में सहायता करता।

#### (ख) सेवा की गुणवत्ता- अनुबंध के नियमों एवं प्रतिबंधों का गैर-अनुपालन

परियोजना अनुबंध के अनुसार, बीएसएनएल को समय-समय पर ट्राई द्वारा निर्धारित सेवा की गुणवत्ता (क्यूओएस) के अनुसार ग्राहकों को विश्वसनीय सेवाओं का प्रावधान सुनिश्चित करना आवश्यक था। इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने पाया कि बीएसएनएल द्वारा एलडब्ल्यूई क्षेत्रों के लिए परियोजना के अंतर्गत स्थापित की गई साइटों के सन्दर्भ में यूएसओएफ को एम एच ए एवं राज्य सरकारों से ध्वनि की खराब गुणवत्ता, एकपक्षीय संचार, कम सिग्नल शक्ति, सीमित पहुँच, कॉल्स का ड्रॉप होना, कॉल कंजेसन, टावरों की बार-बार गैर-उपयोगिता तथा खराब आधारभूत अवसंरचना के संबंध में शिकायतें प्राप्त हुयी थीं। इसके अतिरिक्त, अप्रैल-सितंबर 2017 की तिमाही में एलडब्ल्यूई टावरों के निष्पादन पर यूएसओएफ के अपने विश्लेषण ने टावरों के कम सक्रिय होने को उद्घाटित किया। यह पाया गया कि मात्र 19.56 प्रतिशत एलडब्ल्यूई साइटों में अर्थात् कुल 1831 साइटों में से मात्र 358 साइटों में सक्रियता 98 प्रतिशत बेंचमार्क से ऊपर था। 1398 साइटों में सक्रियता 60-98 प्रतिशत की सीमा में था तथा 75 साइटों में यह 60 प्रतिशत व उससे कम था। जैसा कि एलडब्ल्यूई साइटों पर 80.44 प्रतिशत टावरों के मामले में सक्रियता 98 प्रतिशत बेंचमार्क से नीचे था अतः बीएसएनएल को सब्सिडी में कटौती के माध्यम से अर्थदंडित किया जाना अपेक्षित था।

डीओटी ने (मई 2019) तर्क प्रस्तुत किया कि नेटवर्क ऑपरेटिंग सेंटर (एनओसी) से अक्टूबर 2017 से प्राप्त आंकड़ों के अनुसार परियोजना के अंतर्गत नेटवर्क उपकरणों के लिए बीटीएस डाउनटाइम, दो प्रतिशत (प्रति साइट सीमा) से कम था तथा कुछ राज्यों में साइटों के उपयोग में वृद्धि का दावा भी किया। यद्यपि, डीओटी ने इस हेतु कोई प्रमाणित सहायक प्रपत्र उपलब्ध नहीं कराया। इसके विपरीत, बीएसएनएल द्वारा खराब गुणवत्ता/ अपर्याप्त सेवाओं के बिषय में ग्राहकों की प्रतिक्रिया के साक्ष्य, तथा आईआईटी बॉम्बे द्वारा किए गए इसके स्वयं के अध्ययन में कम उपयोग, एवं प्रौद्योगिकी एवं क्षमता सम्बन्धी बाधाओं से संबंधित निष्कर्ष उपलब्ध थे। आईआईटी के अध्ययन में यह भी इंगित किया गया था कि उपयोग केवल उन राज्यों/क्षेत्रों में अधिक था जहां अन्य टीएसपी उपलब्ध नहीं थे। इसके अतिरिक्त, उत्तर में प्रदान किये गए आंकड़े स्वयं यह दर्शाते थे कि कि 53 प्रतिशत साइटों पर डाउनटाइम दो प्रतिशत से अधिक था तथा इस कारण अक्टूबर 2017 से डाउनटाइम दो प्रतिशत से कम होने के दावे का खंडन होता है। पुनः, जनवरी 2019 से नवंबर 2020 के दौरान निष्पादन की स्थिति दर्शाती है कि डाउनटाइम केवल 21 प्रतिशत साइटों में ही दो प्रतिशत से कम था।

इस प्रकार, अधिक डाउनटाइम तथा संचार का माध्यम एवं मोबाइल सेवा की गुणवत्ता को बनाए रखने में बीएसएनएल के खराब प्रदर्शन के परिणामस्वरूप परियोजना का मुख्य उद्देश्य अर्थात् एलडब्ल्यूई क्षेत्र में मोबाइल कनेक्टिविटी विशेष रूप से सुरक्षा बलों को प्रदान किया जाना, पूर्ण नहीं हो सका था।

#### 2.1.4.4 वित्तीय मामले

(क) कैपेक्स व ओपेक्स सब्सिडी के अनियमित भुगतान।

i) विद्युत संयोजनों के लिए अनियमित भुगतान।

यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य अनुबंध में यह परिकल्पना की गई थी कि एक वैकल्पिक विद्युत स्रोत के रूप में 1,836 नई साइटों में से 1,028 में विद्युत संयोजन प्रदान किया जाएगा। यद्यपि, अनुबंध में इस कार्य को सम्मिलित करने से पूर्व, यूएसओएफ ने बीएसएनएल को एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में दूरस्थ गांवों में विद्युत संयोजनों के प्रावधान की व्यवहार्यता सुनिश्चित करने के लिए कोई सर्वेक्षण करने का परामर्श नहीं दिया था।

अनुबंध के अनुसार, विद्युत संयोजन प्रदान करने के लिए यूएसओएफ को 1,028 साइटों के लिए प्रति साइट ₹ 5 लाख की दर से कैपेक्स सब्सिडी, कुल ₹ 51.40 करोड़ प्रदान

करना था। इसके अतिरिक्त, पांच वर्षों के लिए विद्युत प्रभारों के भुगतान हेतु ₹ 132.77 करोड़ की ओपेक्स सब्सिडी का भी प्रावधान किया गया था जिसका भुगतान भी बीएसएनएल को किया जाना था।

कार्य के इस मद की लेखापरीक्षा से निम्नलिखित ज्ञात हुआ:

- क. यूएसओएफ ने (अक्टूबर 2014) 1,028 मोबाइल टॉवर साइटों के लिए अग्रिम में कैपेक्स सब्सिडी के रूप में ₹ 51.40 करोड़ जारी किए जबकि विद्युत संयोजन केवल 152 साइटों पर ही प्रदान किए गए थे। शेष 876 साइटों पर विद्युत संयोजन नहीं दिए जा सके। इस प्रकार, बीएसएनएल ₹ 43.80 करोड़ की सब्सिडी भुगतान के लिए पात्र नहीं था जिसे चल रहे सब्सिडी भुगतानों से वसूलने की आवश्यकता है।
- ख. उपर्युक्त 876 साइटें विद्युत संयोजन के बिना कार्य कर रही थीं (अगस्त 2020)। यद्यपि, इन साइटों हेतु पांच वर्षों के लिए विद्युत प्रभारों के भुगतान के लिए ₹ 63.35 करोड़<sup>15</sup> की ओपेक्स सब्सिडी बीएसएनएल को जारी की गई थी, जिसने इसे परियोजना के विक्रेताओं को स्थानांतरित किया।
- ग. इसके अतिरिक्त, यद्यपि विद्युत संयोजन केवल 1,028 साइटों के लिए प्रदान किए जाने थे, यूएसओएफ ने 803 साइटों (1,831-1,028 योजनाबद्ध साइटें), जहां विद्युत संयोजनों की योजना नहीं थी, के संबंध में भी विद्युत के लिए सब्सिडी का भुगतान किया था एवं भुगतान करना जारी रखा। परिणामस्वरूप, बीएसएनएल को सब्सिडी के रूप में ₹ 58.07 करोड़<sup>16</sup> की राशि वितरित की गई जिसके लिए वह पात्र नहीं था। चूंकि ये भुगतान बीएसएनएल द्वारा विक्रेताओं को दिए गए थे, इसलिए प्रदान नहीं की गयी सेवाओं के लिए उन्हें अनुचित लाभ हुआ।

इस प्रकार, यूएसओएफ को उन साइटों जहां विद्युत संयोजन प्रदान नहीं किए गए थे, के लिए बीएसएनएल को किए गए ₹ 165.22 करोड़ के कैपेक्स व ओपेक्स सब्सिडी भुगतानों की, चल रहे सब्सिडी भुगतानों से वसूली करने की आवश्यकता है।

यूएसओएफ ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार करते हुए (सितंबर 2020) उत्तर दिया कि विद्युत संयोजन के लिए ₹ 43.80 करोड़ की अधिक कैपेक्स सब्सिडी

---

<sup>15</sup> पांच वर्षों हेतु ₹ 7,23,148 प्रति साइट x 876 साइटें

<sup>16</sup> पांच वर्षों हेतु ₹ 7,23,148 प्रति साइट x 803 साइटें

बीएसएनएल के वी-सैट दावों से वसूल की जाएगी। अधिक ओपेक्स सब्सिडी जारी करने के संबंध में यह उत्तर दिया गया कि अनुमोदित लागत बीएसएनएल द्वारा बुलाई गयी खुली निविदा पर आधारित थी तथा प्रदेशों को निविदा के अनुसार होना था। इस निविदा में विद्युत संयोजन के लिए अलग से सब्सिडी नहीं थी तथा मात्र एक ओ एंड एम लागत थी जिसका भुगतान विक्रेता को किया जा रहा है। पृथक मर्दे जैसे कि यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य अनुबंध में निर्दिष्ट किये गए विद्युत प्रभार, विक्रेताओं के लिए अनुमोदित निविदा में निर्दिष्ट नहीं किये गए हैं।

ओपेक्स से संबंधित उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य अनुबंध सभी एलडब्ल्यूई साइटों में विद्युत संयोजनों के लिए प्रावधान करता था, तथा सभी साइटों पर विद्युत आपूर्ति की लागत बीएसएनएल को देय ₹ 132.77 करोड़ की ओपेक्स सब्सिडी का भाग थी। इसके अतिरिक्त, यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य हुए अनुबंध के खंड 6.3 के अनुसार, बीएसएनएल को अनुबंध में यूएसओएफ/ डीओटी द्वारा निर्धारित प्रदेशों को सुनिश्चित करना था। अतः, बीएसएनएल द्वारा विद्युत आपूर्ति को एक प्रदेश के रूप में निर्दिष्ट किये बिना विक्रेता को एकमुश्त लागत पर आधारित ओ एंड एम दिया जाना यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य अनुबंध का उल्लंघन था। पुनः यह बताया गया है कि 152 एलडब्ल्यूई साइटें जहां विद्युत संयोजन दिए गए थे, के प्रकरण में विक्रेता ओ एंड एम की उसी मात्रा से विद्युत प्रभारों पर व्यय भी कर रहे थे। अतः, चूंकि शेष 1,679 साइटों में वास्तव में विद्युत संयोजन प्रदान नहीं किए गए थे, विद्युत प्रभारों के अंश सहित संयुक्त सब्सिडी का भुगतान उचित नहीं है, एवं इसलिए बीएसएनएल/विक्रेताओं से वसूली किए जाने की आवश्यकता है।

## ii) सुरक्षा लागत का अनियमित भुगतान

यूएसओएफ ने सभी एलडब्ल्यूई साइटों पर सुरक्षा गार्डों की तैनाती का प्रावधान किया तथा बीएसएनएल के साथ अनुबंध में सभी नयी साइटों के लिए बीएसएनएल को देय ओपेक्स सब्सिडी में प्रति साइट दो सुरक्षा गार्ड तैनात करने की लागत को कवर किया गया था। यह सब्सिडी बीएसएनएल ने ओ एंड एम अनुबंध के अंतर्गत ओपेक्स हेतु भुगतान के भाग के रूप में अपने विक्रेताओं को दी थी।

लेखापरीक्षा के दौरान, दो सुरक्षा गार्ड तैनात करने के प्रावधान के अनुपालन का सत्यापन किया गया। यह पाया गया कि छह<sup>17</sup> राज्यों को कवर करने वाले बीएसएनएल परिमंडलों में विक्रेता द्वारा साइटों पर सुरक्षा प्रदान नहीं की गयी थी। बीएसएनएल परिमंडल कार्यालयों ने उत्तर दिया कि उनकी निविदा में सुरक्षा का कोई प्रावधान नहीं था तथा इलेक्ट्रॉनिक उपकरणों के माध्यम से विक्रेताओं द्वारा साइटों की निगरानी जा रही थी। इसके अतिरिक्त, सीआरपीएफ कैंपों/पुलिस थानों में सुरक्षित साइटों पर बाह्य एजेंसियों के सुरक्षा गार्डों को अनुमति नहीं दी गयी थी। आईआईटी बॉम्बे के प्रतिवेदन से भी विक्रेताओं द्वारा सुरक्षा गार्डों का प्रावधान नहीं किए जाने की भी पुष्टि हुयी।

यह पाया गया था कि यूएसओएफ ने सरकार की स्वीकृति पर आधारित ओपेक्स सब्सिडी के अंतर्गत 1,836 नई साइटों पर सुरक्षा गार्डों की लागत के लिए प्रावधान किया था। यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य हुए अनुबंध के खंड 6.3 के अनुसार, बीएसएनएल को अनुबंध में यूएसओएफ/डीओटी द्वारा निर्धारित प्रदेयों को सुनिश्चित करना आवश्यक था। अनुबंध में पंच बर्षीय ओ एन्ड एम अवधि के दौरान सुरक्षा प्रदान करने के लिए प्रावधान की गयी कुल राशि ₹ 165.24 करोड़<sup>18</sup> थी। जबकि यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य हुआ अनुबंध सुरक्षा गार्डों के प्रावधान को एक प्रदेय के रूप में निर्दिष्ट करता था एवं इसकी अनुमानित लागत प्रदान करता था। बीएसएनएल ने ओपेक्स घटकों तथा सुरक्षा लागत के लिए निर्धारित राशि को निर्दिष्ट किए बिना विक्रेताओं को एकमुश्त आधार पर ओएंडएम संविदा प्रदान की। इसमें विक्रेताओं द्वारा सुरक्षा गार्डों की तैनाती की कोई प्रतिबन्ध अथवा अनुपालन न करने पर कोई दंड भी निर्धारित भी नहीं किया गया। चूंकि वास्तव में विक्रेताओं द्वारा सुरक्षा गार्ड उपलब्ध नहीं कराए गए थे, इसलिए बीएसएनएल को इस मद पर दी गई ₹ 165.24 करोड़ की सब्सिडी का अधिक भुगतान हुआ। चूंकि बीएसएनएल ने सुरक्षा गार्डों की लागत निहित करते हुए एकमुश्त ओपेक्स सब्सिडी विक्रेताओं को जारी की थी जबकि उनके द्वारा गार्ड तैनात नहीं किए गए थे, जिस कारण विक्रेताओं को इस खाते पर अनुचित भुगतान भी प्राप्त हुआ था।

---

<sup>17</sup> छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, तेलंगाना, आंध्र प्रदेश, बिहार एवं महाराष्ट्र

<sup>18</sup> ₹ 15,000/- प्रति माह की लागत पर प्रतिदिन 8 घंटे के लिए दो सुरक्षा गार्ड

यह भी पाया गया कि विभिन्न साइटों पर सुरक्षा के प्रावधान को यूएसओएफ अथवा बीएसएनएल द्वारा बिना किसी योजना या आकलन के समाहित किया गया था। यूएसओएफ ने बीएसएनएल को एलडब्ल्यूई साइटों पर सुरक्षा गार्डों की तैनाती की पुष्टि किये बिना सुरक्षा की लागत सहित पांच वर्षों की अवधि के लिए अग्रिम सब्सिडी भी जारी की। यूएसओएफ ने वास्तविक आधार पर सुरक्षा गार्डों की लागत की प्रतिपूर्ति की व्यवहार्यता पर भी विचार नहीं किया था।

यूएसओएफ/ डीओटी ने (मई 2019) बताया कि जबकि बीएसएनएल ने तीन गार्डों के लिए प्रति साइट ₹ 42,000 प्रति माह अनुमानित किया था, लेकिन इसने सुरक्षा सेवाओं के लिए प्रति साइट ₹ 15,000 प्रति माह के अनुमान को ही स्वीकृति दी थी। इसने बाद में (सितंबर 2020) स्वीकार किया कि बीएसएनएल के साथ अपने अनुबंध में अनुमोदित अनुमानित लागत में सुरक्षा गार्डों की लागत समाहित थी लेकिन कहा कि बीएसएनएल ने विक्रेताओं के माध्यम से सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए एक अलग कार्यप्रणाली अपनाई थी क्योंकि इस उद्देश्य के लिए प्रदान की गई राशि प्रत्येक दिन केवल आठ घंटे के लिए गार्ड की तैनाती को कवर कर रही थी। उत्तर प्रेक्षण की पुष्टि करता है कि साइटों पर आवश्यकता के उचित आकलन के बिना सुरक्षा के लिए प्रावधान किया गया था तथा अनुबंध में दर्शायी गई लागतों की गलत गणना की गयी थी। यह उत्तर भी मान्य नहीं है कि बीएसएनएल ने निविदाकृत ओपेक्स जो लागत प्राक्कलन से 22 प्रतिशत अधिक था, को अनुमोदित किया क्योंकि लागत प्राक्कलन, निगरानी व संरक्षण की प्रचलित न्यूनतम मजदूरी दर को मानते हुए दो गार्डों की लागत का प्रावधान करते थे, जिसमें वृद्धि हो चुकी थी। इस प्रकार, बोलियों का मूल्यांकन करते समय बीएसएनएल को स्पष्ट था कि ओपेक्स प्राक्कलन पांच वर्षों की अवधि के लिए दो सुरक्षा गार्डों के भुगतान को समाहित करते थे। इस प्रकार, यह सुनिश्चित करना चाहिए था कि इस स्तर पर सेवाएं विक्रेताओं द्वारा प्रदान की गई थीं जिनके विफल होने पर भुगतानों को उपयुक्त रूप से समायोजित किया जाना चाहिए था।

परिणामस्वरूप, अनुबंध के अनुसार सुरक्षा गार्ड वास्तव में प्रदान नहीं किए गए थे, तथापि यूएसओएफ ने बीएसएनएल को अनावश्यक रूप से सब्सिडी जारी की थी। बदले में बीएसएनएल ने अनुबंध के अंतर्गत परिकल्पित प्रदेषों को सुनिश्चित किए बिना इसे विक्रेताओं को पारित कर दिया क्योंकि विक्रेताओं के साथ इसका अनुबंध एलडब्ल्यूई साइटों पर सुरक्षा की तैनाती के लिए विशेष रूप से प्रावधान नहीं करता था।

उपर्युक्त उदाहरणों के संदर्भ में, यह पाया गया कि परियोजना में अनुबंध करने की एक त्रुटिपूर्ण प्रणाली का पालन किया गया है। डीओटी/यूएसओएफ को परियोजना के स्वामी होने के नाते कार्यान्वयन एजेंसी अर्थात् बीएसएनएल के साथ पहले एक अनुबंध करना चाहिए था जिसे निविदा करने के पश्चात्, मुख्य अनुबंध के आधार पर निष्पादन व रखरखाव के लिए चयनित विक्रेताओं के साथ बैंक-टू-बैंक अनुबंध करने चाहिए थे। परिणामस्वरूप, इस प्रकरण में सेवाओं के क्षेत्र के सम्बन्ध में बीएसएनएल एवं विक्रेताओं के मध्य हुए अनुबंध, यूएसओएफ एवं बीएसएनएल के मध्य हुए अनुबंध से विचलन दर्शाते हैं जिसके परिणामस्वरूप विक्रेताओं को अनियमित अधिक भुगतान हुआ। विचलन का निहितार्थ यह हो सकता है कि सेवायें नहीं दिए जाने हेतु जब यूएसओएफ बीएसएनएल से अधिक भुगतानों की वसूली करेगा, बीएसएनएल को इन लागतों को अवशोषित करना पड़ सकता है क्योंकि विक्रेता वसूली के लिए सहमत नहीं हो सकते हैं। यह भी पाया गया कि यद्यपि यह कार्य विक्रेताओं को टर्नकी आधार पर प्रदान किया गया था, लेकिन यह सुनिश्चित करने के लिए कोई मदवार मात्रा देयक प्रदान किया जाना दृष्टिगोचर नहीं हुआ कि परियोजना प्राक्कलनों में समाहित सभी मर्दें वास्तव में विक्रेताओं द्वारा प्रदान/ आपूर्ति की गई थी।

**(ख) ठेकेदारों/ विक्रेताओं से वसूल की गयी परिसमापन क्षति को यूएसओएफ को जमा नहीं किया जाना**

यूएसओएफ के मध्य अनुबंध के अनुसार, बीएसएनएल को निविदा अनुबंध के अनुसार विक्रेताओं से परिसमापन क्षति (एलडी) की वसूली सुनिश्चित करने तथा उसे यूएसओएफ को पारित किया जाना अपेक्षित था। 1,836 साइटों के संबंध में ₹ 29.09 करोड़ तथा अतिरिक्त 156 साइटों के लिए ₹ 0.67 करोड़ की राशि की एलडी संबंधित परिमंडलओं के सीजीएम, बीएसएनएल द्वारा काट ली गई थी, लेकिन बीएसएनएल द्वारा इसे रोके रखा गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि बाद में विक्रेताओं की एक दलील के बाद, बीएसएनएल कॉर्पोरेट कार्यालय द्वारा 1,831 साइटों के लिए ₹ 12.39 करोड़ एवं अतिरिक्त 156 साइटों के लिए ₹ 19.11 लाख एलडी घटा दी गयी थी। यद्यपि, बीएसएनएल द्वारा एलडी का प्रतिधारण यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य अनुबंध के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था। डीओटी ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण (मई 2019) को स्वीकार कर लिया था तथा कहा कि इस प्रकरण को बीएसएनएल के साथ उठाया गया था।



बीएसएनएल (अगस्त 2020), को अभी तक वसूल की गयी एल डी को यूएसओएफ को सौंपना शेष था तथा उत्तरवर्ती ने भी इसे समायोजित नहीं किया था।

#### (ग) बीएसएनएल द्वारा सैनवेट क्रेडिट का गैर-समायोजन

अनुबंध के अनुसार, बीएसएनएल द्वारा वसूल किए गए सी ई एन वी ए टी क्रेडिट को परियोजना लागत के रूप में यूएसओएफ द्वारा किए जाने वाले भुगतानों के विरुद्ध समायोजित करने की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2015-16 से 2019-20 की अवधि के दौरान, बीएसएनएल ने एलडब्ल्यूई परियोजना से संबंधित ₹ 212.26 करोड़ की धनराशि सैनवेट क्रेडिट के रूप में वसूल की। इस राशि में से यूएसओएफ ने मार्च 2020 तक केवल ₹ 118.45 करोड़ का क्रेडिट समायोजित एवं प्राप्त किया था। ₹ 93.81 करोड़ की शेष क्रेडिट धनराशि को बीएसएनएल द्वारा यूएसओएफ को सौंपा जाना अथवा यूएसओएफ द्वारा किए गए भुगतानों के विरुद्ध समायोजित किया जाना शेष है।

मंत्रालय ने उपरोक्त तथ्य की पुष्टि की तथा उत्तर दिया (सितंबर 2020) कि एलडब्ल्यूई अनुबंध के खंड 6.8 के अनुसार शेष सैनवेट क्रेडिट भी वसूल कर लिया जाएगा।

#### 2.1.5 उपसंहार

यूएसओ फंड भारत सरकार द्वारा देश के दूरस्थ एवं कठिन क्षेत्रों में संचार सेवाएं प्रदान करने के लिए स्थापित किया गया एक महत्वपूर्ण तंत्र है। एलडब्ल्यूई प्रभावित क्षेत्रों में यूएसओएफ से वित्त पोषण के साथ मोबाइल सेवाएं प्रदान करने की परियोजना इस प्रकार इस दिशा में एक महत्वपूर्ण पहल थी। परियोजना की लेखापरीक्षा ने दर्शाया कि कि यूएसओएफ/ डीओटी ने परियोजना के लिए एक प्रौद्योगिकी का चयन किया था जो उप-इष्टतम प्रदर्शन दे रही थी, तथा विस्तार के लिए सीमित क्षेत्र रखती थी जिसने नेटवर्क के निष्पादन को प्रभावित किया था। पुनः, यद्यपि परियोजना काफी हद तक संस्थापित हो चुकी थी तथापि 3 से 18 महीने तक का विलम्ब हुआ था। ओ एंड एम सहित परियोजना की अवधि 2022 तक बढ़ाई गई है। लेखापरीक्षा ने पाया कि परियोजना की निगरानी तथा मूल्यांकन भी अपर्याप्त था। उपरोक्त के कारण सीमित आश्वासन है कि दूरस्थ एवं अशांत क्षेत्रों में महत्वपूर्ण संचार सुविधाएं प्रदान करने के मामले में अपेक्षित परिणाम परियोजना पर ₹ 3,112.32 करोड़ के व्यय के बावजूद मूर्तरूप ले पायेंगे। प्रौद्योगिकी की समीक्षा तथा उन्नयन के साथ नवीनतम उपलब्ध प्रौद्योगिकी के उपयोग को समाहित करने वाला एक अलग दृष्टिकोण एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में व्यय किये गए धन की सार्थकता एवं बेहतर संचार सुविधाओं को सुनिश्चित करेगा।

### 2.1.6 लेखापरीक्षा सारांश

₹ 3,112.32 के यू एस ओ एफ से वित्त पोषण के साथ एल डब्ल्यू ई प्रभावी क्षेत्रों में मोबाइल सेवाएं प्रदान करने की परियोजना, देश के दूरस्थ एवं दुष्कर क्षेत्रों में संचार सेवाएं प्रदान करने में एक महत्वपूर्ण पहल थी। परियोजना की लेखापरीक्षा से उद्भूत मुख्य निष्कर्ष निम्न थे:

- परियोजना के लिए चयनित प्रौद्योगिकी के कारण उप-इष्टतम निष्पादन व क्षमता वर्धन के लिए सीमित क्षेत्र रहे।
- यद्यपि परियोजना को पर्याप्त रूप से संस्थापित किया था परंतु 3 से 18 माह तक का विलंब रहा।
- परियोजना की निगरानी तथा मूल्यांकन अपर्याप्त था।
- मोबाइल साइटों का उच्च डाउन टाइम और निम्न स्तर की मोबाइल सेवाएं।
- सी ए पी ई एक्स और ओ पी ई एक्स सब्सिडी का अनियमित भुगतान।

इस प्रकार, सीमित आश्वासन था कि लक्षित क्षेत्रों में महत्वपूर्ण संचार सुविधाएं प्रदान करने के मामले में अपेक्षित परिणाम मूर्तरूप धारण कर पाते।

### 2.1.7 अनुशंसाएं

- परियोजना के लिए प्रौद्योगिकी का विकल्प, एक्सप्रेसन ऑफ इंड्रस्ट रुट पर आधारित होना चाहिए ताकि बाजार में उपलब्ध इष्टतम तकनीकी विकल्पों का चयन तर्कसंगतता से किया जा सके।
- प्रौद्योगिकी विकल्प के चयन के दौरान, भविष्य में विस्तार/अद्यतन को ऐसे अद्यतनों की लागत के साथ-साथ सम्मिलित करना चाहिए।
- परियोजना के निष्पादन की निगरानी की प्रणाली मजबूत होनी चाहिए जिससे मील के पत्थरों तथा लक्षित तारीखों को प्राप्त किया जा सके ताकि परियोजना नियत तारीख तक संचालित हो सके।
- बी टी एस प्रचालनों की स्थिर तकनीकी निगरानी की जानी चाहिए और ओ एण्ड एम विक्रेता को दिया गया डाऊन टाइम कम करने हेतु फीड बैक वास्तविक काल आधार पर हो।

- बी एस एन एल और विक्रेता के बीच हुए ओ पी ई एक्स समझौता/ खरीद ऑर्डर को यू एस ओ एफ और बी एस एन एल के मध्य हुए ओ पी ई एक्स उपबंधों के अनुरूप होनी चाहिए।

## 2.2 दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र द्वारा प्रयोगशालाओं की गैर-स्थापना

दूरसंचार इंजीनियरिंग केंद्र (टीईसी) को भारत में दूरसंचार उपकरणों के अनिवार्य परीक्षण एवं प्रमाणन का प्रबंध करने हेतु प्राधिकारी के रूप में डीओटी द्वारा निर्दिष्ट किया गया था। डीओटी ने टीईसी में पाँच नेक्स्ट जेनरेशन नेटवर्क (एनजीएन) प्रयोगशालाओं तथा तीन अन्य प्रयोगशालाओं नामतः एसएआर, सिक्योरिटी तथा ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला की स्थापना की स्वीकृति दी। एनजीएन प्रयोगशालाओं के प्रकरण में, जबकि एक प्रयोगशाला (ट्रांसमिशन प्रयोगशाला) हटा दी गयी थी, शेष चार में से केवल एक (ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला) की स्थापना की गयी थी जो कि विक्रेता के साथ विवादों के कारण केवल आंशिक रूप से कार्यात्मक है। शेष तीन प्रयोगशालाओं (एक्सेस प्रयोगशाला, सीपीई एवं टीएल प्रयोगशाला तथा कंट्रोल लेयर प्रयोगशाला) को अभी तक स्थापित किया जाना है। अन्य तीन प्रयोगशालाओं के प्रकरण में, केवल स्पेशिफिक एब्जोर्प्शन रेट (एसएआर) प्रयोगशाला जो स्वास्थ्य के लिए निहितार्थ है, स्थापित की गयी थी लेकिन विधिक विवादों के कारण गैर-कार्यात्मक बनी हुयी है। अन्य दो प्रयोगशालाएं नामतः सिक्योरिटी प्रयोगशाला तथा ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला को अभी स्थापित किया जाना था, यद्यपि राष्ट्रीय सुरक्षा तथा पर्यावरण के लिए क्रमशः उनके महत्व के बावजूद, इनको स्वीकृत हुए पाँच से छह वर्ष व्यतीत हो चुके हैं। एनजीएन के संदर्भ में परीक्षण तथा प्रमाणन प्रक्रियाओं एवं कार्यविधियों के मानकीकरण का मूल उद्देश्य पूर्ण नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, एनजीएन प्रयोगशालाओं की अनुपस्थिति में, टीईसी ने अधिसूचित अंतर्राष्ट्रीय प्रयोगशाला प्रत्यायन निगम द्वारा जारी प्रमाणपत्रों पर विश्वास तथा स्वीकार करना जारी रखा।

### 2.2.1 प्रस्तावना

भारतीय टेलीग्राफ नियम, 1951<sup>19</sup> प्रावधान करता है कि प्रत्येक दूरसंचार उपकरण को पूर्व अनिवार्य परीक्षण तथा प्रमाणन से गुजरना होगा। राष्ट्रीय दूरसंचार नीति (एनटीपी) 2012 ने भी विद्यमान तथा भविष्य के नेटवर्क की सेफ-टू-कनेक्ट एवं निर्बाध कार्यपद्धति को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से परिभाषित मानदंडों<sup>20</sup> के साथ समस्त दूरसंचार उत्पादों

<sup>19</sup> भाग XI, टेलीग्राफ का परीक्षण व प्रमाणन, (नियम 528 से 537)

<sup>20</sup> अनुरूपता, निष्पादन, पारस्परिकता, विद्युत चुम्बकीय क्षेत्र (ईएमएफ)/ विद्युत चुम्बकीय इंटरफ़ेस (ईएमआई), विद्युत चुम्बकीय अनुकूलता (ईएमसी), स्वास्थ्य, सुरक्षा एवं संरक्षा

के परीक्षण तथा प्रमाणन की परिकल्पना की है। अनुरूपता परीक्षण, प्रमाणीकरण, तथा नवीन उत्पादों एवं सेवाओं के विकास के सहयोग के लिए एक उपयुक्त परीक्षण अवसंरचना का सृजन भी इसका उद्देश्य था।

दूरसंचार विभाग (डीओटी) के तकनीकी प्रभाग के रूप में दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र (टीईसी) दूरसंचार नेटवर्क उपकरण, सेवाओं एवं पारस्परिकता हेतु सामान्य मानकों के निर्धारण, उपकरणों एवं सेवाओं का (मानकों एवं विनिर्देशनों के सापेक्ष) मूल्यांकन तथा उपकरण, प्रौद्योगिकी व सेवाओं का अनुमोदन प्रदान करने हेतु उत्तरदायी है। दूरसंचार उपकरणों का अनिवार्य परीक्षण तथा प्रमाणन (एमटीसीटीई) निर्दिष्ट करने वाली भारतीय टेलीग्राफ (संशोधन) नियमावली 2017 की अधिसूचना के पश्चात्, दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र (टीईसी) को भारत में एमटीसीटीई प्रबंधन करने हेतु प्राधिकारी पदांकित किया गया है।

दूरसंचार विभाग की स्थायी वित्त समिति (एसएफसी) ने आईपी प्रौद्योगिकी की ओर दूरसंचार प्रौद्योगिकियों के त्वरित गमन को दृष्टिगत करते हुए, टीईसी में पांच नेक्स्ट जनरेशन नेटवर्क (एनजीएन) प्रयोगशालायें<sup>21</sup> स्थापित करने हेतु एक परियोजना को अनुमोदित किया (नवम्बर 2009)। पुनः, चूँकि टीईसी प्रयोगशालाओं को “पदांकित प्राधिकार” के रूप में कार्य करने हेतु परिकल्पित किया गया था, इन एनजीएन प्रयोगशालाओं का उपयोग अनिवार्य परीक्षणों को मानकीकृत करने हेतु प्रक्रियाओं एवं कार्यप्रणालियों को स्थापित करने के लिए किया जाना था, जबकि अनुरूपता मूल्यांकन निकाय (सीएबीस) के रूप में नामांकित अन्य प्रयोगशालाओं द्वारा परीक्षण स्वयं किये जाने थे।

इन एनजीएन प्रयोगशालाओं के अतिरिक्त, दूरसंचार उपकरण तथा सेवाओं के उपयोग से जुड़ी सुरक्षा, पर्यावरणीय एवं स्वास्थ्य संबंधी समस्याओं के समाधान के उद्देश्य से, टीईसी ने तीन अन्य महत्वपूर्ण प्रयोगशालाओं नामतः सिक्योरिटी प्रयोगशाला, ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला एवं स्पेशिफिक एब्जोर्प्शन रेट (एसएआर) प्रयोगशाला की स्थापना का कार्य भी किया।

---

<sup>21</sup> (i) एक्सेस प्रयोगशाला (ii) टर्मिनल प्रयोगशाला सहित कस्टमर प्रेमिसेज इन्विपमेंट (सीपीई एन्ड टीएल) (iii) ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला (iv) कंट्रोल लेयर प्रयोगशाला तथा (v) ट्रांसमिशन/ एप्लीकेशन प्रयोगशाला।

प्रयोगशालों का कार्यक्षेत्र, लागत तथा उनकी वर्तमान स्थिति को समेकित करते हुए विवरण तालिका 2.2.1 में दिया गया है:

तालिका 2.2.1 : नेक्स्ट जेनरेशन नेटवर्क (एनजीएन) प्रयोगशालाओं के अंतर्गत प्रयोगशालाओं की स्थिति

प्रयोगशालायें एवं इनका कार्य-क्षेत्र	स्वीकृत लागत/तिथि	वर्तमान स्थिति (सितम्बर 2020 को)
<b>नेक्स्ट जेनरेशन नेटवर्क प्रयोगशालायें</b>		
i) <b>एक्सेस प्रयोगशाला:</b> लॉन्ग टर्म इवोल्यूशन (एलटीई) हैंडसेट/उपकरणों के परीक्षण, प्रमाणन तथा समर्थन हेतु एक समर्पित प्रयोगशाला।	₹ 35.99 करोड़ / अगस्त 2015	* संशोधित परियोजना प्राक्कलन (पी ई) प्रगति में है।
ii) <b>कस्टमर प्रेमिसेज इक्विपमेंट एवं टर्मिनल प्रयोगशाला (सीपीई एन्ड टीएल):</b> कस्टमर प्रेमिसेज इक्विपमेंट (सीपीईज) नामतः दूरभाष उपकरण जिसमें मल्टीलाइन एवं कॉर्डलेस हैंडसेट्स, कॉलिंग लाइन आइडेंटिफिकेशन प्रेजेंटेशन (सीएलआईपी), मॉडेमस्, टेलीफोन अटैचमेंटस्, प्वाइंट ऑफ सेल (पीओएस) टर्मिनलस, तथा ब्लूटूथ एवं वाई-फाई क्षमताओं के साथ सीपीई सम्मिलित हैं, के परीक्षण एवं प्रमाणित करने के लिए परीक्षण बेडस् प्रदान करने हेतु एक प्रयोगशाला।	₹ 6.01 करोड़ / जनवरी 2015 संशोधित ₹ 10.94 करोड़ / मार्च 2017	* हाई पावर कमेटी जीईएम के माध्यम से परीक्षण उपकरणों के आपूर्ति भाग तथा टीईसी, नई दिल्ली में पार्ट प्रयोगशाला की स्थापना पर विचार कर रही है जिसके पश्चात् शेष परीक्षण उपकरणों की आपूर्ति खुली निविदा के माध्यम से की जाएगी।
iii) <b>ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला:</b> मेट्रो ईथरनेट फोरम, एसआईपी फोरम, वाई मेक्स फोरम, आईईई, आईटीयू-टी, ईटीएसआई, आईपी टीवी, वीओआईपी अवस्थिति आधारित सेवार्यें एवं उपस्थिति सेवार्यें, सन्देश सेवार्यें आदि में सम्मिलित दूरसंचार उपकरणों के सभी प्रोटोकॉलस् व इन्टरफेस के परीक्षण हेतु प्रयोगशाला।	एएमसी हेतु ₹ 6.77 करोड़ तथा ₹ 2.50 करोड़ /नवम्बर 2010	पी ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला आंशिक रूप से कार्यरत है तथा मार्च 2012 में ₹ 2.08 करोड़ व्यय किया गया ( जो कि ₹ 3.47 करोड़ के क्रयादेश मूल्य का 60 प्रतिशत है)।
iv) <b>कण्ट्रोल लेयर प्रयोगशाला:</b> सभी एनजी एन, सिग्नलिंग गेटवेज, सेशन बॉर्डर कंट्रोलर, एक्सेस व ट्रकिंग मीडिया गेटवेज, मीडिया सर्वर आदि के परीक्षण तथा प्रमाणन हेतु प्रयोगशाला।	₹ 20.65 करोड़ / मई 2017	* उपकरणों की स्थापना 31 अक्टूबर 2019 को पूर्ण हुयी थी। यद्यपि एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग प्रगति पर है तथा प्रयोगशाला को शीघ्र ही संस्थापित जाना था (30 नवम्बर 2020)।
v) <b>ट्रांसमिशन प्रयोगशाला:</b> एसडीएच/ डीडब्ल्यूडीएम/ टीडीएम ट्रांसपोर्ट, आप्टिकल ईथरनेट प्रौद्योगिकियों पर आधारित कैरियर ईथरनेट/ आईपीवी4/ आईपीवी6/ एमपीएलएस/ वीपीएलएस		* प्रौद्योगिकियों तथा पर्यावरण-प्रणाली में त्वरित परिवर्तन के कारण टीईसी ने ट्रांसमिशन/ एप्लीकेशन प्रयोगशालाओं को स्थापित न करने का निर्णय लिया।

## वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

आदि के क्षेत्रों में परीक्षण तथा प्रमाणन प्रदान करने हेतु प्रयोगशाला।			
<b>अन्य प्रयोगशालायें</b>			
<b>vi) सिन्क्योरिटी प्रयोगशाला:</b> प्रासंगिक समकालीन भारतीय अथवा अंतर्राष्ट्रीय सुरक्षा मानकों के अनुसार दूरसंचार तत्वों परीक्षण हेतु प्रयोगशाला।	₹ 9.81 करोड़/ अक्टूबर 2014	*	निविदा के दृष्टिकोण में परिवर्तन के कारण टीईसी निविदा को अंतिम रूप नहीं दे सका है।
<b>vii) ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला:</b> ऊर्जा उपभोग रेटिंग के आधार पर दूरसंचार उत्पादों, उपकरणों, एवं सेवाओं को प्रमाणित करने हेतु प्रयोगशाला।	₹ 1.48 करोड़/ जून 2016	*	गैरउत्तरदायी बोलियों के कारण टीईसी - निविदा को अंतिम रूप नहीं दे सका।
<b>viii) स्पेसिफिकेशन एबजोर्पशन रेट प्रयोगशाला:</b> विद्युतचुम्बकीय विकिरण की जाँच के क्रम में मोबाइल हैंडसेट्स हेतु परीक्षण करने के लिए इस प्रयोगशाला की परिकल्पना की गयी।	₹ 3.25 करोड़/ जून 2009		विक्रेता से विवाद मध्यस्थता के माध्यम से हल नहीं हुआ है तथा टीईसी ने निर्माताओं द्वारा घोषित एसएआर मूल्य की स्वीकार करना जारी रखा।
<b>संकेतिका:</b> * = कार्यान्वित नहीं; पी: आंशिक रूप से कार्यान्वित			

सूचना प्रौद्योगिकी पर स्थायी समिति ने प्रयोगशालाओं के सम्बन्ध में अपनी 35वीं प्रतिवेदन (2016-17) में विभाग द्वारा निर्धारित निधियों के अल्प उपयोग को गंभीरता से लिया तथा टिप्पणी की कि टीईसी के अन्तर्गत योजनाओं के कार्यान्वयन में विलम्ब “समझ से परे” था क्योंकि ये राष्ट्र की सुरक्षा एवं संरक्षा से सम्बंधित हैं। तत्पश्चात् स्थायी समिति ने अपने 40वें प्रतिवेदन (2017-18) में वांछित किया कि विभाग समस्त योजनाओं के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु तत्काल सुधारात्मक उपाय करे जिससे टीईसी के अंतर्गत धन का अधिकतम उपयोग सुनिश्चित किया जा सके।

### 2.2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने टीईसी में एक परीक्षण आधारभूत संरचना के सृजन के महत्व को दृष्टिगत करते हुए नेक्स्ट जनरेशन नेटवर्क (एनजीएन) प्रयोगशालाओं एवं तीन अन्य प्रयोगशालाओं की स्थापना हेतु परियोजना के कार्यान्वयन तथा सूचना प्रौद्योगिकी पर स्थायी समिति के टीईसी योजनाओं की प्रगति पर प्रेक्षणों का परीक्षण किया। टीईसी द्वारा प्रयोगशालाओं की स्थापना पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष उत्तरवर्ती प्रस्तरों में दिये गये हैं।

### 2.2.2.1 टीईसी दिल्ली में नेक्स्ट जनरेशन नेटवर्क (एनजीएन) प्रयोगशालायें

नेक्स्ट-जनरेशन नेटवर्क (एनजीएन), आगामी दशक में अभिनियोजित किये जाने वाले दूरसंचार के मूलभूत एवं एक्सेस नेटवर्क में महत्वपूर्ण विकास को संदर्भित करता है। आईटीयू, एनजीएन को एक पैकेट-आधारित नेटवर्क के रूप में परिभाषित करता है जिसमें सेवा-संबंधी कार्य, अन्तर्निहित यातायात-संबंधी प्रौद्योगिकियों से स्वतंत्र हैं। एनजीएन, उपयोगकर्ताओं को उनकी पसंद के नेटवर्क की तथा सेवा प्रदाता एवं सेवाओं की प्रतिस्पर्धा करने की बंधनमुक्त पहुँच के योग्य बनाता है।

दूरसंचार संचालक विश्व पर्यन्त एनजीएन को कार्यान्वित कर रहे हैं तथा इन आईपी-आधारित नेटवर्क की स्थापना पर भारी निवेश कर रहे हैं। भारत में विभिन्न संचालक पूर्व से ही देश में एनजीएन को अभिनियोजित करने की पहल कर चुके हैं। इन परिस्थितियों में, देश में एनजीएन की सुचारू रूप से स्थापना सुनिश्चित करने हेतु अनुरूपता एवं एन्ड-टू-एन्ड अंतर-संचालन का परीक्षण तथा प्रमाणित करने हेतु टेस्ट बेड्स स्थापित करना आवश्यक हो गया है।

2009 में एसएफसी द्वारा अनुमोदित एनजीएन प्रयोगशाला परियोजना को ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना (2007-12) के अन्तर्गत ₹ 50 करोड़ के आवंटन के साथ प्रारंभ किया जाना था। एसएफसी अनुमोदन ने परिकल्पित किया था कि यातायात प्रयोगशाला की स्थापना पहले की जायेगी। यद्यपि समस्त प्रयोगशालाओं को ग्यारहवीं योजना की समयावधि के भीतर अर्थात् मार्च 2012 तक स्थापित किया जाना प्रक्षेपित किया गया था। पांच एनजीएन प्रयोगशालाओं में से केवल ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला ही स्थापित (दिसम्बर 2012) की गयी थी किन्तु पूर्णतः कार्यशील नहीं थी। तत्पश्चात्, 2009 से प्रौद्योगिकी तथा “पारिस्थितिकी तंत्र” में त्वरित परिवर्तनों के कारण परियोजना की प्रासंगिकता का अन्य विषय सहित आकलन करने हेतु एक समीक्षा समिति का गठन (सितम्बर 2016) किया गया। समिति द्वारा संस्तुति की गयी कि प्रयोगशालाओं से एक नामतः ट्रांसमिशन प्रयोगशाला आवश्यक नहीं है क्योंकि अधिकांश तत्व अन्य प्रयोगशालाओं के अंतर्गत समाहित किये जा रहे थे। ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला चूँकि यह पहले ही स्थापित हो चुकी थी तथा सीपीई प्रयोगशाला चूँकि यह स्वीकृत थी एवं निष्पादन चरण में थी, के साथ इसे जारी रखने का निर्णय लिया गया। एक्सेस प्रयोगशाला तथा कंट्रोल प्रयोगशाला को कार्यक्षेत्र में कुछ परिवर्तनों के साथ जारी रखने की संस्तुति की गयी। एक प्रयोगशाला को छोड़ने तथा अन्य के कार्यक्षेत्र में परिवर्तन के बावजूद, इस बीच, एनजीएन परियोजना का अनुमानित व्यय ₹ 49.10 करोड़ (नवम्बर 2009) से

बढ़कर ₹ 67.07 करोड़ (अप्रैल 2017) हो गया। शेष चार प्रयोगशालाओं के सम्बन्ध में स्थिति आगामी प्रस्तारों में दी गयी है।

i) टी.ई.सी में एनजीएन प्रयोगशाला की स्थापना तथा कार्यप्रणाली

एनजीएन ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला को इन्टरनेट प्रोटोकॉल टेलीविजन (आईपीटीवी), वॉयस ओवर इन्टरनेट प्रोटोकॉल (वीओआईपी), अवस्थिति-आधारित सेवाओं तथा उपस्थिति सेवाओं, सन्देश सेवाओं आदि से सम्बंधित दूरसंचार उपकरणों के सभी प्रोटोकॉल्स एवं इंटरफेस का परीक्षण करने हेतु स्थापित किया जाना था। एसएफसी ने इस प्रयोगशाला की मूल रूप में परिकल्पना की थी जिसके चारों ओर अन्य एनजीएन प्रयोगशालायें निर्मित की जानी थी।

एनजीएन ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला की स्थापना की लेखापरीक्षा संवीक्षा से कार्य आबंटन में विलम्बों, संस्थापना में विलम्ब, लंबित/अपूर्ण सत्यापन जाँचें, प्रयोगशाला का गैर-संचालन तथा आपूर्तिकर्ता के साथ अनसुलझे विवाद प्रकट हुए जो निम्नवत् हैं।

**क. कार्य के आवंटन में विलम्ब**

टीईसी ने परियोजना प्राक्कलन के लंबित अनुमोदन से सम्बंधित कई अग्रिम कार्यवाहियां की तथा प्रयोगशाला स्थापना हेतु जारी निविदा मई 2010 में जारी की गयी थी। यद्यपि, केवल एक बोलीदाता<sup>22</sup> के भाग लेने (जुलाई 2010) के कारण निविदा मूल्यांकन समिति (अक्टूबर 2010) ने निविदा को निरस्त करने एवं पुनः निविदा करने की संस्तुति की। एक नयी निविदा यद्यपि, मार्च 2011 में ही जारी की जा सकी क्योंकि प्रथम निविदा में सक्षम अधिकारी का अनुमोदन प्राप्त नहीं था तथा कार्योत्तर अनुमोदनों को प्राप्त किया जाना था।

आगामी निविदा में दो बोलीदाताओं<sup>23</sup> ने भाग लिया। यद्यपि, वित्तीय बोली खोलने हेतु केवल मेसर्स स्टेरलाइट टेक्नोलॉजी लिमिटेड (एसटीएल) की बोली वस्तुतः तकनीकी व्यावसायिक रूप से उत्तरदायी पाया गयी। वित्तीय बोली 8 अगस्त 2011 को अर्थात् तकनीकी बोली खोलने के 3 माह से अधिक के समय के पश्चात्, खोली गयी। एनजीएन ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला की आपूर्ति, स्थापना एवं संस्थापना हेतु ₹ 3.47 करोड़ तथा दो वर्ष

<sup>22</sup> मेसर्स स्पाईरेन्ट कम्युनिकेशनस् प्राइवेट लिमिटेड

<sup>23</sup> मेसर्स स्टेरलाइट टेक्नोलॉजी लिमिटेड (एसटीएल) एवं मेसर्स टेलीकम्युनिकेशनस् कंसल्टेंट्स इंडिया लिमिटेड (टीसीआईएल)



का वारन्टी काल समाप्त होने के पश्चात् पाँच साल के वार्षिक रखरखाव अनुबन्ध हेतु ₹ 93.81 लाख की मेसर्स एसटीएल की बोली सितम्बर 2011 स्वीकार की गयी। एनजीएन ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला की आपूर्ति, स्थापना तथा संस्थापना हेतु ₹ 3.47 करोड़ के लिए क्रयादेश नवम्बर 2011 में जारी किया गया।

अतः पुर्ननिविदा तथा पुर्ननिविदा के पश्चात् वित्तीय बोली को खोलने में विलम्बों के कारण; प्रयोगशाला हेतु कार्य आबंटन किये जाने में प्रथम निविदा जारी किये जाने से 17 माह से अधिक का समय लिया गया था।

**ख. प्रयोगशाला की संस्थापना में विलम्ब**

प्रयोगशाला की स्थापना का कार्य क्रयादेश तिथि से 8 सप्ताह के भीतर आपूर्ति किये जाने वाले घटकों के साथ टर्नकी आधार पर था। कुल मिलाकर/ पूर्ण संस्थापना उपकरण एवं साफ्टवेयर की आपूर्ति, संस्थापना तथा सत्यापन को सम्मिलित करते हुए क्रयादेश तिथि से 12 सप्ताह के भीतर अर्थात् फरवरी 2012 के अन्त तक की जानी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि उपकरण, हार्डवेयर व साफ्टवेयर की आपूर्ति एवं स्थापना, तथा प्रयोगशाला के लिए आपूर्ति किए गए उपकरणों की अनुरूपता जाँच जनवरी से मार्च 2012 के मध्य में की गयी थी। उपकरण एवं साफ्टवेयर का सत्यापन यद्यपि, अधूरा रहा। तदनुसार, मेसर्स एसटीएल को मात्र 60 प्रतिशत भुगतान<sup>24</sup> किया गया था। अपूर्ण सत्यापन/ संस्थापना के बावजूद, प्रयोगशाला का उद्घाटन किया गया तथा उपलब्ध विशेषताओं के साथ दिसम्बर 2012 में आंशिक रूप से परिचालन किया गया।

**ग. लंबित/अपूर्ण सत्यापन जाँचें।**

मेसर्स एसटीएल ने चरणों में उपकरणों का सत्यापन किया परन्तु कुछ सत्यापन जाँचें लम्बित रहीं। यद्यपि मेसर्स एसटीएल ने दावा किया (फरवरी 2015) कि नवम्बर 2014 तक 97 प्रतिशत जाँच पूर्ण हो चुकी थी, लेकिन ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला की सत्यापन स्थिति का विश्लेषण करने के लिए गठित एक समिति (अगस्त 2015) ने निष्कर्ष निकाला कि 39 प्रतिशत सत्यापन बिंदु लंबित थे (सितम्बर 2015)।

---

<sup>24</sup> क्रयादेश का 60 प्रतिशत ₹ 2,08,34,605 होता है जिससे 1 प्रतिशत की दर से एलडी ₹ 69,448 घटा दी गयी थी तथा ₹ 2,07,65,157 का कुल भुगतान किया गया था।

**घ. प्रयोगशाला का गैर-संचालन**

सत्यापन प्रकरणों की जाँच करने वाली समिति ने यह भी बताया कि दोषपूर्ण नियंत्रक/इंटरफेस कार्ड्स के कारण प्रयोगशाला जुलाई 2015 से कार्यरत नहीं थी। यह भी माना गया कि लंबित सत्यापन प्रकरणों के कारण, यदि कोई “डिवाइस अंडर टेस्ट” (डीयूटी) में प्रस्तुत की जाती है, तो उसका परीक्षण सम्भव नहीं होगा। अपूर्ण सत्यापन जाँचों के गतिरोध के कारण न तो परियोजना की वारन्टी आरम्भ हो सकी एवं न ही आपूर्तिकर्ता को शेष 40 प्रतिशत भुगतान जारी किया जा सका। फलतः न तो दोषपूर्ण कार्ड्स से सम्बन्धित समस्या को संतोषजनक रूप से संबोधित किया गया है एवं न ही आगे आने वाले आपूर्तिकर्ता से कोई उचित सहयोग प्राप्त हुआ है। टीईसी ने यद्यपि बताया है कि सितम्बर 2014 से सितम्बर 2020 की अवधि के मध्य सत्यापित विशेषताओं के आधार पर 20 उपकरणों का परीक्षण किया गया था टीईसी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अधिकांश<sup>25</sup> परीक्षण 2014 के दौरान किए गए थे और उसके बाद वार्षिक केवल एक या दो परीक्षण किए गए थे। इसके अलावा, टीईसी जुलाई 2015 के बाद, केवल स्टॉप गैप व्यवस्था के रूप में दोषपूर्ण कार्ड के प्रतिस्थापन के लिए ओईएम के समर्थन से कुछ परीक्षण करने में सक्षम था। हालांकि, तथ्य, यह है कि जुलाई 2015 से प्रयोगशाला चालू नहीं थी।

**ड. आपूर्तिकर्ता के साथ अनसुलझा विवाद**

लम्बित सत्यापन जाँच के प्रकरणों के कारण, टीईसी ने मेसर्स एसटीएल को क्रयादेश के अनुसार शेष भुगतान जारी नहीं किया जिसने प्रकरण को सुलझाने हेतु एक मध्यस्थ की नियुक्ति के लिए अनुरोध किया (जुलाई 2015)। अक्टूबर 2016 में एक वर्ष से अधिक के उपरान्त एकमात्र मध्यस्थ नियुक्त किया गया। लम्बित राशि के आंशिक भुगतान<sup>26</sup> के लिए अन्तरिम आदेश (जून 2017) को किसी भी पक्ष द्वारा स्वीकार नहीं किया गया एवं इसलिए समीक्षा दायर की गयी। एक नये मध्यस्थ (सितम्बर 2018)

---

<sup>25</sup> 2014 में दस उपकरणों का परीक्षण किया गया जो की 2012 में आर टी ई सी, बेंगलोर से प्राप्त सभी अनुरोधों के आधार पर था।

<sup>26</sup> (क) 30 प्रतिशत के 40 प्रतिशत की सीमा तक आंशिक भुगतान (अर्थात् 30 प्रतिशत की बजाय कुल 12 प्रतिशत) तथा (ख) आदेश प्राप्त होने के चार सप्ताह के भीतर मेसर्स एसटीएल को 10 प्रतिशत जारी किया जाये।

द्वारा दिए गए अतिरिक्त पंचाटों को टीईसी द्वारा स्वीकार नहीं किया गया था तथा न्यायालयों में अपील दायर की गयी है जिस पर अंतिम निर्णय अभी होना है।

चूँकि टीईसी आपूर्तिकर्ता के साथ लंबे समय से विवाद को सुलझा पाने में सक्षम नहीं हो पाया है, जिस कारण अनुबंधित तिथि से आठ वर्ष से अधिक के पश्चात् अभी तक प्रयोगशाला को संस्थापित किया जाना शेष है। इस प्रकार लंबित सत्यापन जाँचें तथा विक्रेता एवं ओईएम सहयोग की कमी के कारण यह केवल आंशिक रूप से कार्यात्मक है। जैसेकि दूरसंचार क्षेत्र में, प्रौद्योगिकी त्वरित रूप से विकसित होती है अतः प्रयोगशाला को पूर्णतया क्रियाशील बनाने में विलम्ब उपकरणों को अप्रचलित बना सकते हैं तथा प्रयोगशाला पर किया गया व्यय पूर्णतः निष्फल हो सकता है।

## ii) टी.ई.सी में कंट्रोल प्रयोगशाला

एक 'कंट्रोल प्रयोगशाला' एनजीएन आर्किटेक्चर, सॉफ्टस्विच के साथ-साथ आईपी मल्टीमीडिया सबसिस्टम (आईएमएस) आधारित आर्किटेक्चर कंट्रोल लेयर कार्यों के परीक्षण हेतु सुविधा प्रदान करेगी जिससे दूरसंचार नेटवर्क में एनजीएन आधारित आईपी प्रौद्योगिकी को लागू करने में इलेक्ट्रॉनिक्स, दूरसंचार तथा आईटी उद्योग को लाभ होगा। इसके अतिरिक्त, कंट्रोल प्रयोगशाला डिवाइस अंडर टेस्ट (डीयूटी)<sup>27</sup> के लिए निष्पादन, अनुरूपता तथा अन्तरसक्रियता परीक्षण करने का भी ध्यान रखेगी।

कंट्रोल प्रयोगशाला 2009 में स्थापना हेतु अनुमोदित पांच प्रयोगशालाओं में से एक थी। इस प्रयोगशाला की परिकल्पना सभी कंट्रोल लेयर कार्यों, सर्विस लेयर कार्यों तथा अन्य निर्दिष्ट कार्यों का परीक्षण करने हेतु की गयी थी। 2016 में समीक्षा के चरण में, प्रौद्योगिकियों की उन्नति को दृष्टिगत करते हुए एसआईपी के लिए विशेष रूप से वाई-फाई कॉलिंग हेतु परीक्षण को जोड़ने के लिए कार्यक्षेत्र को संशोधित किया गया। इस प्रयोगशाला की स्थापना से सम्बंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् दिए गये हैं।

### क. परियोजन प्राक्कलन को अंतिम रूप देने में लम्बे अन्तराल के विलम्ब

यद्यपि 2009 में प्रयोगशाला की स्थापना का एक निर्णय लिया गया था तथा तकनीकी प्रस्ताव जनवरी 2014 में आमंत्रित किये गए थे, किन्तु टीईसी कंट्रोल प्रयोगशाला के लिए परियोजना प्राक्कलन (पीई) डीओटी के वित्त प्रभाग को एक वर्ष पश्चात् अर्थात्

<sup>27</sup> सॉफ्टवेयर तथा/ अथवा हार्डवेयर वस्तुओं का संयोजन जो मानकों की कार्यक्षमता को लागू करता है तथा एक अथवा अधिक सन्दर्भ बिन्दुओं के माध्यम से अन्य डीयूटीस् के साथ अंतःक्रिया करता है।

जनवरी 2015 में ही प्रस्तुत करा सका। तत्पश्चात्, टीईसी एवं डीओटी के वित्त प्रभाग के मध्य लम्बे विचार-विमर्श व पत्राचार के पश्चात् मई 2017 में ₹ 20.65 करोड़ की एक अनुमानित लागत के लिए परियोजना प्राक्कलन अंततोगत्वा अनुमोदित किया गया।

**ख. निविदा एवं कार्य आवंटन**

परियोजना प्राक्कलन के अनुमोदन के उपरांत, जनवरी 2018 में टीईसी द्वारा एक निविदा जारी की गयी। 29 जनवरी 2018 को इस उद्देश्य हेतु गठित समिति द्वारा एक प्री-बिड विचार-विमर्श का आयोजन किया गया। चूँकि समिति द्वारा निविदा प्रपत्रों में संस्तुत शुद्धिपत्र/ संशोधन सचिव (दूरसंचार) द्वारा 19 अप्रैल 2018 को ही अनुमोदित किए जा सके। बोली प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि एक माह बढ़ा दी गयी थी। तीन बोलीदाताओं<sup>28</sup> की तकनीकी व्यावसायिक बोलियाँ 11 मई 2018 को खोली गयीं तथा 2 जनवरी 2019 को मूल्यांकन को अंतिम रूप में दिया गया। मैसर्स सावित्री टेलीकाम सर्विसेज एवं मैसर्स इंटेक इन्फोनेट प्राइवेट लिमिटेड को वित्तीय मूल्यांकन हेतु विचारित किया गया। दोनों बोलीदाताओं की वित्तीय बोलियाँ 18 फरवरी 2019 को खोली गयीं तथा निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा मूल्यांकन किया गया। कार्य एल-1 मूल्य पर मैसर्स सावित्री टेलीकाम सर्विसेज को 29 अप्रैल 2019 को आबंटित किया गया तथा एक अग्रिम क्रयादेश, ₹ 16.99 करोड़ के कुल मूल्य (लागत + एएमसी + व्यवसायिक सेवाओं सहित) हेतु 26 जून 2019 को जारी किया गया। अतः निविदा जारी करने के समय से लेकर औपचारिक रूप में कार्य को आबंटित करने में 16 माह से अधिक का समय लगा।

**ग. प्रयोगशाला की विलंबित संस्थापना**

विक्रेता ने 31 अक्टूबर 2019 तक प्रयोगशाला हेतु उपकरणों की आपूर्ति तथा स्थापना की। इसकी एक्सेप्टेंस टेस्टिंग (एटी) जोकि 16 दिसम्बर 2019 तक पूर्ण होनी थी, अभी तक (सितम्बर 2020) प्रगति में थी। टीईसी ने कहा कि प्रयोगशाला की 30 नवम्बर 2020 तक संस्थापित होने की संभावना है।

*अतः विभिन्न चरणों एवं विशेषतः नियोजन चरण में विलम्ब के परिणामस्वरूप प्रयोगशाला की स्थापना बाधित हुयी तथा इस दौरान कंट्रोल लैयर्स का परीक्षण टीईसी*

---

<sup>28</sup> (1) मैसर्स एसपीआई इंजिनियरस् प्राइवेट लिमिटेड (2) मैसर्स सावित्री टेलिकॉम सर्विसेज एवं (3) मैसर्स इंटेक इन्फोटेक प्राइवेट लिमिटेड

द्वारा नहीं किया जा सका। इसके अतिरिक्त, कंट्रोल प्रयोगशाला के माध्यम से प्रस्तावित उपकरणों/ डिवाइसेज के लिए एमटीसीटीई के अंतर्गत अनिवार्य परीक्षण भी आरम्भ नहीं हुआ।

iii) कस्टमर प्रिमाइसेस इक्विपमेंट एवं टर्मिनल प्रयोगशाला (सीपीई एवं टीएल)

दूरसंचार में, एक कस्टमर प्रिमाइसेस इक्विपमेंट (सीपीई) किसी भी ग्राहक के परिसर में स्थित एक टर्मिनल व संबद्ध उपकरण है जो एक वाहक के दूरसंचार सर्किट अथवा संचार सेवा प्रदाता के साथ जुड़ा हुआ है। सीपीई सामान्यतः दूरभाषों, राउटरस्, नेटवर्क स्विचज्, रेजिडेंशियल गेटवेज् (आरजी), फिक्स्ड मोबाइल कन्वर्जेंन्स उत्पादों, होम नेटवर्किंग एडेप्टरस् तथा इंटरनेट एक्सेस गेटवेज् जैसे उपकरणों को संदर्भित करता है जो उपभोक्ताओं को सेवा प्रदाताओं की संचार सेवाओं तक पहुँचने एवं उनको एक लोकल एरिया नेटवर्क (एलएएन) के साथ एक निवास अथवा उद्यम में वितरित करने में सक्षम बनाता है।

टीईसी में, एक समर्पित सीपीई व टीएल प्रयोगशाला स्थापित करने के उद्देश्य से एक सीपीई व टीएल डिवीजन स्थापित किया गया था। इस प्रयोगशाला में एनजीएन सीपीईज् एवं टर्मिनलस् तथा अन्य इन्टरफेसज् की अनुरूपता एवं अन्तरसक्रियता परीक्षण करने के लिए आधारभूत संरचना होगी। इस प्रयोगशाला की स्थापना से सम्बंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् दिए गये हैं।

**क. परियोजना प्राक्कलन के अनुमोदन तथा निविदा करने में विलंब**

प्रयोगशाला हेतु एएमसी सहित परियोजना प्राक्कलन (पीई) जनवरी 2015 में ₹ 6.01 करोड़ के लिए स्वीकृत अर्थात् एसएफसी अनुमोदन के चार वर्ष व्यतीत होने के पश्चात् किया गया। प्रयोगशाला उपकरणों की आपूर्ति तथा स्थापना के लिए एक प्रारूप निविदा प्रपत्र सितम्बर 2015 में डीओटी को प्रस्तुत किया गया। सम्बंधित प्रश्नों एवं पृच्छाओं को संबोधित करने के उपरांत प्रारूप निविदा अप्रैल 2016 में वेबसाइट पर अपलोड किया गया।

**ख. निविदा की विफलता**

निविदा को अपलोड करने के पश्चात् चार संभावित बोलीदाताओं के साथ 25 अप्रैल 2016 को प्री-बिड सम्मेलन (पीबीसी) आयोजित किया गया। पीबीसी से यह उभर कर सामने आया कि विक्रेताओं के पास सीपीई तथा टीएल स्थापित करने हेतु पूर्ण समाधान

नहीं थे तथा बहु-विक्रेता उपकरणों के एकीकरण से जुड़े कार्य के विषय में चिंता व्यक्त की। यद्यपि, टीईसी ने एक पैकेज के रूप में समान प्रकार के उपकरणों के समूहीकरण के स्थान पर एक पूर्ण एकीकृत प्रयोगशाला (सीपीई व टीएल) के वर्तमान विनिर्देश के साथ आगे बढ़ने तथा फिर दूसरे चरण में इन पैकेजों के एकीकरण करने का प्रस्ताव रखा। इसने यद्यपि, कहा कि यदि वर्तमान प्रयास से उत्साहजनक परिणाम नहीं प्राप्त होते हैं तब यह दूसरे विकल्प पर विचार कर सकता है। इस प्रस्ताव को जुलाई 2016 में अनुमोदित किया गया तथा संशोधित निविदा 19 अगस्त 2016 को अपलोड की गयी। यद्यपि, विस्तारों के बावजूद 16 सितम्बर 2016 को खोली गयी निविदा में किसी भी बोलीदाता ने भाग नहीं लिया तथा यह निविदा निरस्त कर दी गयी।

प्रतिक्रिया की कमी को संबोधित करने हेतु विक्रेताओं/ओईएम से प्रतिक्रिया एवं इन्पुट्स प्राप्त करने के लिए एक विक्रेताओं की गोष्ठी (अक्टूबर 2016) आयोजित की गयी। इस प्रकरण पर टीईसी के अन्य प्रभागों से भी चर्चा की गयी। इन्पुट्स के आधार पर, परिवर्तनों का सुझाव दिया गया, जिसमें नई दिल्ली स्थित सीपीई प्रयोगशाला एवं तीन आरटीईसीज्<sup>29</sup> की आवश्यकता हेतु परीक्षण यंत्र एवं उपकरणों का विलय; एकीकृत प्रबंधन कार्यक्रम (यूएमपी) की आपूर्ति की आवश्यकता को हटाने तथा एक ही प्रकार के यंत्र/उपकरण जो सामान्यतः एक ही पार्टियों द्वारा निर्मित/विक्रय किये जाते हैं वाले समूहों में उचित रूप से आवश्यकताओं का समूहीकरण तथा पूर्ण एकीकरण सम्मिलित था। तदनुसार निविदा प्रपत्र संशोधित किया गया तथा सक्षम अधिकारी के अनुमोदन के उपरांत 31 मार्च 2017 को जारी किया गया। इस निविदा पर एक पीबीसी 10 अप्रैल 2017 को आयोजित की गयी तथा निविदा में संशोधन की संस्तुतियां पीबीसी समिति द्वारा डीओटी को 27 अप्रैल 2017 को अनुमोदनार्थ प्रस्तुत की गयीं। 12 जुलाई 2017 को खोली गयी निविदा को भी अक्टूबर 2017 में निविदा मूल्यांकन समिति की संस्तुतियों पर निरस्त कर दिया गया क्योंकि सभी बोलीदाता निविदा प्रतिबंधों के अनुरूप नहीं थे। यह भी संस्तुति की गयी कि निविदा की विफलता के कारणों का विश्लेषण करने हेतु एक व्यापक समीक्षा की जाए।

### ग. आगामी घटनाक्रम

टीईसी ने में सूचित किया (सितम्बर 2020) कि चूँकि दूरसंचार प्रौद्योगिकी में उन्नति हुई थी, जिस कारण सीपीई परीक्षण व परीक्षण उपकरणों की आवश्यकता आंशिक रूप से परिवर्तित हो गयी थी। इसके अतिरिक्त, कुछ महत्वपूर्ण परीक्षण यंत्रों की अनुमानित

<sup>29</sup> क्षेत्रीय दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र

लागत में भी कथित रूप से वृद्धि हो गयी थी। एक उच्च-शक्ति समिति ने तब आंशिक रूप से एक प्रयोगशाला की स्थापना हेतु कुछ परीक्षण उपकरण जेम से आपूर्ति किये जाने संस्तुति की, जबकि शेष उपकरणों की आपूर्ति खुली निविदा के माध्यम से की जानी थी। यद्यपि, इस कार्य को पूर्ण करने हेतु कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गयी थी।

टीईसी ने कहा (सितम्बर 2020) कि इसकी आवश्यकताओं को पहचानने में तथा संशोधन करने में इसके पक्ष पर कोई विलम्ब नहीं हुआ एवं यह तर्क दिया कि परीक्षण प्रयोगशाला की स्थापना उस क्षेत्र में उच्च स्तर के एक्सपोजर के साथ संयुक्त उच्च तकनीकी दक्षता की आवश्यकता रखती थी।

उत्तर स्वीकार करने योग्य नहीं है, क्योंकि परियोजना का अनुमोदन बहुत समय पूर्व 2009 में हुआ था लेकिन डीओटी का तकनीकी प्रभाग होने के बावजूद टीईसी अभी तक प्रयोगशाला हेतु विशिष्ट आवश्यकताओं की पहचान करने तथा निविदा प्रपत्रों को अंतिम रूप देने में सक्षम नहीं हो सकी थी।

*परिणामस्वरूप, एनजीएन, सीपीईज् एवं टर्मिनलों के परीक्षण की सुविधा का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ है तथा सीपीईज् एवं टर्मिनलों के परीक्षण एवं प्रमाणन का कार्य केवल नामित प्रयोगशालाओं में ही किया जा रहा था।*

#### iv) एक्सेस प्रयोगशाला

एक एक्सेस प्रयोगशाला, उपभोक्ता उपकरणों यथा मोबाइल हैंडसेट, डॉन्गलस्, टेबलेटस्, पीडीएज् हेतु प्रोटोकॉल एवं रेडियो अनुरूपता परीक्षण, वायरलेस एक्सेस नोडस् यथा बीएससी, बीटीएस, वाई-फाई उपकरणों, सिम/यूसिम/इसिम परीक्षण, लोकेशन सर्विसेज (एलबीएस) परीक्षण, वीओएलटीई वायॅस सहित श्रवण गुणवत्ता हेतु परीक्षण करने के लिए आधारभूत संरचना प्रदान करेगी।

2009 में एनजीएन प्रयोगशालायें स्थापित करने हेतु परियोजना के अनुमोदन के उपरांत, लॉन्ग टर्म इवोल्यूशन (एलटीई)<sup>30</sup> हैंडसेट/ उपकरणों<sup>31</sup> आदि का परीक्षण, प्रमाणित व

<sup>30</sup> लॉन्ग टर्म इवोल्यूशन (एलटीई) मोबाइल उपकरणों तथा डाटा टर्मिनलों के लिए वायरलेस ब्रॉडबैंड संचार के लिए एक मानक है जो नेटवर्क सुधारों के माध्यम से क्षमता एवं गति में वृद्धि करता है।

<sup>31</sup> मोबाइल हैंडसेट, डॉन्गलस्, टेबलेटस्, पीडीएज्, वायरलेस एक्सेस नोडस् के परीक्षण को समाहित करना; आईओटी/एमटूएम डिवायसेज् यथा स्मार्ट मीटर्स, वाई-फाई डिवायसेज् सिम/यूसिम/इसिम परीक्षण, लोकेशन सर्विसेज (एलबीएस) परीक्षण, वीओएलटीई वायॅस सहित श्रवण गुणवत्ता हेतु परीक्षण।

समर्थन करने की क्षमताओं के साथ एक समर्पित एक्सेस प्रयोगशाला की स्थापना पर एक केन्द्रित दृष्टिकोण के लिए टीईसी में एक अलग प्रभाग अर्थात् एक्सेस प्रयोगशाला प्रभाग<sup>32</sup> की स्थापना (2013) की गयी। इस प्रयोगशाला की स्थापना से सम्बंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं।

**क. तकनीकी क्षेत्र व परियोजना प्राक्कलन को अंतिम रूप देने में विलम्ब**

यद्यपि एसएफसी द्वारा परियोजना 2009 में अनुमोदित कर दी गयी थी, परन्तु प्रयोगशाला की स्थापना हेतु पर्याप्त कदम 2013 में एक्सेस लैब प्रभाग के सृजन के उपरांत ही उठाए गए थे। मार्च 2014 में टीईसी द्वारा इच्छुक विक्रेताओं से तकनीकी प्रस्ताव तथा बजटीय उद्धरण आमंत्रित किए गए थे। चार विक्रेताओं<sup>33</sup> द्वारा तकनीकी तथा बजटीय आधार पर प्रस्तुत किए गए उद्धरणों पर, टीईसी की एक समिति<sup>34</sup> द्वारा प्रयोगशाला की आवश्यकताएँ तैयार की गयीं (नवम्बर 2014) तथा ₹ 35.99 करोड़<sup>35</sup> का एक परियोजना प्राक्कलन (पीई) बनाया गया तथा टीईसी द्वारा डीओटी को मई 2015 में प्रस्तुत किया गया। डीओटी ने अगस्त 2015 में परियोजना प्राक्कलन को अनुमोदित किया। यद्यपि, कार्य के तकनीकी क्षेत्र तथा एनआईटी को अंतिम रूप देने के सम्बन्ध में प्रगति 16 माह पश्चात् तक नजर नहीं आयी।

**ख. कार्यक्षेत्र तथा दृष्टिकोण में बारंबार संशोधन**

जैसा कि पूर्व में उल्लेख किया गया है कि टीईसी ने एनजीएन प्रयोगशालाओं पर सम्पूर्ण परियोजना की समीक्षा हेतु एक समिति (सितम्बर 2016) का गठन किया था जिसने एक्सेस प्रयोगशाला के कार्यक्षेत्र में कुछ परिवर्तनों की संस्तुति (नवम्बर 2016) की थी। परिणामस्वरूप, जून 2017 में एक अन्य समिति का गठन किया गया जिसने लम्बे समय तक विचार विमर्श, ओईएमस् के साथ वार्तालाप तथा प्रयोगशाला भ्रमणों के उपरांत तकनीकी विनिर्देश तथा प्रारूप निविदा प्रपत्रों को अंतिम रूप दिया तथा उसको अनुमोदनार्थ प्रस्तुत किया (फरवरी 2019)। इस स्तर पर दृष्टिकोण को ही परिवर्तित करने का निर्देश दिया गया था तथा इस आधार पर कि परियोजना का कार्यक्षेत्र विस्तृत था, चरणबद्ध कार्यान्वयन का आदेश दिया गया।

<sup>32</sup> पहले एलटीई प्रयोगशाला सृजित की गयी जिसे बाद में एक्सेस प्रयोगशाला प्रभाग के रूप में नाम दिया गया।

<sup>33</sup> मेसर्स एजिलेंट टेक्नोलॉजी, मेसर्स ऐनाइट टेलिकॉम, मेसर्स रोहडे एन्ड श्वातर्जा तथा मेसर्स अनरिम्सू

<sup>34</sup> इस समिति में डीडीजी (एलटीई), डीडीजी टीडब्ल्यूए, निदेशक (एलटीई) एवं निदेशक टीडब्ल्यूए सम्मिलित थे।

<sup>35</sup> ₹ 35.99 करोड़ में ₹ 24.21 करोड़ के पूंजीगत व्यय तथा पाँच वर्ष की अनुमानित की गयी एएमसी लागत ₹ 11.78 करोड़ निहित थी।



**ग. संशोधित परियोजना प्राक्कलन तथा निविदा प्रपत्रों का विलंबित अनुमोदन**

चरणबद्ध कार्यान्वयन के साथ प्रकरण (मार्च 2019) पुनः प्रस्तुत किया गया। यद्यपि, इस स्तर पर सक्षम अधिकारी ने निर्देश दिया कि नए बजटीय उद्धरण प्राप्त किये जायें। इनको सितम्बर 2019 में प्राप्त कर प्रस्तुत किया गया। चूंकि यह पूर्व प्राक्कलनों से अधिक थे अतः परियोजना प्राक्कलनों को संशोधित करने का कार्य किया गया। नए प्रौद्योगिकीय प्रचलनों के कारण कार्यक्षेत्र में परिवर्धनों को समाहित करते हुए, एक संशोधित परियोजना प्राक्कलन प्रस्तुत किया गया (जून 2020)। जुलाई 2020 में, परियोजना कार्यक्षेत्र में परिवर्तन के कारण परियोजना प्राक्कलन में संशोधन पर विचार विमर्श करने तथा संशोधित परियोजना प्राक्कलन को अंतिम रूप देने के लिए एक एक्सेस प्रयोगशाला समिति का गठन किया गया। संशोधित परियोजना प्राक्कलन को अभी भी (सितम्बर 2020) अनुमोदित किया जाना था।

*अतः कार्य के क्षेत्र तथा कार्यान्वयन दृष्टिकोण में बारम्बार परिवर्तन के कारण टीईसी, प्रयोगशाला के लिए परियोजना प्राक्कलन व निविदा प्रपत्रों को स्थिर रखने में असमर्थ रहा (सितम्बर 2020) जबकि प्रयोगशाला को 2009 में अनुमोदित किया गया था तथा परियोजना प्राक्कलन अगस्त 2015 में स्वीकृत किया गया था। परिणामस्वरूप एलटीई हैंडसेट/ उपकरणों के परीक्षण, प्रमाणन तथा समर्थन का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।*

टीईसी ने कहा (सितम्बर 2020) कि चूंकि प्रयोगशाला स्थापित नहीं की गयी थी अतः एलटीई हैंडसेट/ उपकरणों का परीक्षण/ प्रमाणन उसके द्वारा नहीं किया जा रहा है तथा अधिसूचित आईएलएसी (इंटरनेशनल लेबोरेटरी एकीडिटेशन कारपोरेशन) द्वारा जारी प्रमाणपत्र स्वीकार किये जा रहे हैं।

**2.2.2.2 स्पेसिफिक एब्जोर्प्शन रेट (एसएआर) प्रयोगशाला**

स्पेसिफिक एब्जोर्प्शन रेट (एसएआर), मोबाइल हैंडसेट द्वारा विद्युत चुम्बकीय क्षेत्र के संपर्क के स्तर को जानने का एक माप है। यह वह दर है जिस पर मानव शरीर मोबाइल टर्मिनलों एवं बेतार यंत्रों से निकलने वाली विद्युत चुंबकीय शक्ति को अवशोषित करता है।

ज्ञात प्रतिकूल स्वास्थ्य प्रभावों के विरुद्ध सुरक्षा के रूप में विद्युत चुंबकीय क्षेत्र (ईएमएफ) संपर्क को सीमित करने के लिए डीओटी ने (सितम्बर 2008) ने गैर-आयनकारी विकिरण संरक्षण पर अंतराष्ट्रीय आयोग (आईसीएनआईआरपी) के दिशानिर्देशों को अपनाने का

निर्णय किया। यह निर्णय लिया गया कि देश में निर्मित किये जा रहे साथ ही साथ आयात किये जाने वाले मोबाइल हैंडसेट्स को निर्धारित एसएआर<sup>36</sup> मानकों का अनुपालन करना चाहिए। मोबाइल हैंडसेट के निर्माताओं को इन मानकों के अनुपालन को स्व-प्रमाणित करने की आवश्यकता थी। बाद में जून 2009 में, स्व-प्रमाणन पर निर्भरता कम करने एवं सरकारी एजेंसी द्वारा मोबाइल हैंडसेट्स के स्व-प्रमाणन की लेखापरीक्षा का सूत्रपात करने के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा ₹ 3.25 करोड़ की अनुमानित लागत पर टीईसी में एसएआर प्रयोगशाला की स्थापना के लिए सैद्धान्तिक स्वीकृति दी गयी। इस प्रयोगशाला की स्थापना से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् दिए गए हैं।

**क. वित्तीय अनुमोदन, निविदा एवं कार्य आवंटन**

“टीईसी नई दिल्ली में मोबाइल हैंडसेट्स की एसएआर प्रयोगशाला की आपूर्ति, स्थापना, परीक्षण एवं संस्थापना” हेतु ₹ 3.30 करोड़ तथा तीन वर्षों के लिए एएमसी हेतु ₹ 1.18 करोड़ के लिए प्रशासनिक अनुमोदन एवं वित्तीय स्वीकृति अगस्त 2010 में दी गयी। मार्च 2011 में एक निविदा जारी की गयी तथा दो बोलियां प्राप्त हुईं। यद्यपि, बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत प्रपत्रों में कमियों के कारण से निविदा निरस्त कर दी गयी (जून 2011) तथा कार्य की पुनः निविदा की गयी (जुलाई 2011)। चार बोलियां<sup>37</sup> प्राप्त हुईं जिनको 2 सितम्बर 2011 का खोला गया। केवल एक बोलीदाता नामतः मेसर्स बीएनएन को तकनीकी रूप से अनुरूप पाया गया तथा इसकी वित्तीय बोली अगस्त 2012 में स्वीकार की गयी। एसएआर प्रयोगशाला की आपूर्ति, स्थापना, परीक्षण एवं संस्थापना हेतु 2 प्रतिशत वैट सहित ₹ 2.62 करोड़ तथा तीन वर्षों हेतु ₹ 42.90 लाख के एएमसी प्रभारों के लिए फर्म को एक क्रय आदेश जारी किया गया (सितम्बर 2012)। आपूर्ति कार्यक्रम के अनुसार, एसएआर प्रयोगशाला की सम्पूर्ण संस्थापना क्रय आदेश जारी होने की तिथि से 16 सप्ताह के भीतर अर्थात् 16 जनवरी 2013 तक की जानी थी।

<sup>36</sup> एसएआर को दर की उस माप के रूप में परिभाषित किया जाता है जिस पर रेडियो-फ्रीक्वेंसी इलेक्ट्रोमैग्नेटिक क्षेत्र के संपर्क में आने पर शरीर के ऊतकों द्वारा रेडियो-फ्रीक्वेंसी (आरएफ) ऊर्जा को अवशोषित किया जाता है। सरकार ने एसएआर मूल्य को 2 वॉट/ किग्रा तक सीमित किया जो कि 10 मेगाहर्ट्ज से 10 गीगाहर्ट्ज की आवृत्ति रेंज में हेड एवं ट्रंक के लिए स्थानीयकृत है।

<sup>37</sup> मेसर्स कुसुम इलेक्ट्रिकल, मेसर्स टीसीआईएल, मेसर्स लैम्बडा, एवं मेसर्स बीएनएन कम्युनिकेशन इंजिनियरस।

**ख. कार्य का निष्पादन एवं संस्थापना**

एसएआर प्रयोगशाला प्रणाली के परीक्षण/ स्वीकृति/ सत्यापन हेतु टीईसी अधिकारियों की एक समिति गठित की गयी थी (नवम्बर 2012)। इस समिति ने 17 दिसम्बर 2012 से 15 जनवरी 2013 तक परीक्षण किये तथा 16 जनवरी 2013 से प्रयोगशाला की अस्थायी संस्थापना की अनुशंसा की। समिति ने बताया कि “कोई बड़ी कमी” नहीं थी परन्तु “छोटी कमियों” के अंतर्गत सूचित किया कि मोबाइल फोन की वाई-फाई व ब्लूटूथ विशिष्टताओं से संबंधित 2450 मेगाहर्ट्ज हेतु एसएआर परीक्षण, आपूर्तिकर्ता द्वारा प्रस्तावित नहीं किये गये थे। यद्यपि, प्रयोगशाला का उद्घाटन 21 जनवरी 2013 को किया गया था तथा एक जारी प्रेस विज्ञप्ति में कहा गया था कि मोबाइल हैंडसेट्स हेतु एसएआर के मापन के लिए एक प्रयोगशाला की संस्थापना की जा चुकी थी।

**ग. आपूर्तिकर्ता के साथ भुगतान विवाद**

क्रय आदेश के प्रतिबंधों के अनुसार, क्रय आदेश मूल्य<sup>38</sup> के 80 प्रतिशत का भुगतान (जनवरी 2013) विक्रेता को किया गया। मेसर्स बीएनएन कम्युनिकेशन इंजीनियर्स ने प्रयोगशाला के लिए संस्थापना प्रमाणपत्र जारी करने के लिए अनुरोध किया (फरवरी 2013)। बाद में 17 जुलाई 2013 को, निविदा के प्रतिबंधों के अनुसार प्रयोगशाला के 6 महीने तक परिचालन के पश्चात्, इसने टीईसी से प्रयोगशाला का अधिग्रहण करने एवं उन्हें संतोषजनक सेवा संबंधी प्रमाणपत्र जारी करने का अनुरोध किया। इस स्तर पर टीईसी ने विक्रेता को एसएआर प्रयोगशाला के संस्थापन के समय पायी गई कमियों के विषय में सूचित किया (22 जुलाई 2013) एवं प्रकाश डाला कि सभी कमियों को दूरभाष द्वारा उनको कई बार सूचित किया गया था लेकिन हल नहीं की गयीं। विक्रेता द्वारा इसका विरोध किया गया था, जिससे यह स्थिति उत्पन्न हुई कि, नहीं किए गए परीक्षण, सहमत परीक्षण योजना के भाग नहीं थे, जिसने शेष भुगतान की इसकी मांग को नवीकृत कर दिया। इसके अतिरिक्त, चूँकि टीईसी ने विक्रेता को “फार्म सी” जारी नहीं किया था, मेसर्स बीएनएन ने ₹ 16.42 लाख<sup>39</sup> के

<sup>38</sup> क्रयादेश मूल्य का 80 प्रतिशत ₹ 1,75,07,004 होता है जिससे ₹ 98,844 की एलडी से कम की गयी अर्थात् शुद्ध भुगतान ₹ 1,74,08,160 किया गया।

<sup>39</sup> विक्रेता द्वारा दिया गया कुल वैट ₹ 20,37,714 था। यह पहले से क्रयादेश मूल्य में शामिल वैट ₹ 3,95,376 से कम हो गया था। इस प्रकार, अतिरिक्त वैट का दावा ₹ 16,42,338 था। टीईसी ने सितंबर 2016 में इस अतिरिक्त वैट के दावे का 80 प्रतिशत ₹ 13,13,870 का भुगतान किया।

अतिरिक्त वैट का दावा किया। सितम्बर 2016 में टीईसी द्वारा विक्रेता को अतिरिक्त वैट के 80 प्रतिशत का भुगतान किया गया। यदि टीईसी ने विक्रेता को अपेक्षित फार्म प्रदान किया होता तो इस भुगतान से बचा जा सकता था।

मेसर्स बीएनएन ने मध्यस्थता के माध्यम से प्रकरणों का समाधान करने के लिए टीईसी से अनुरोध (मार्च 2015) किया। मध्यस्थ ने निष्कर्ष निकाला (अक्टूबर 2017) कि प्रयोगशाला को संचालित करने एवं इसे सभी व्यवसायों के लिए खोलने के पश्चात् भुगतानों को रोकना उचित नहीं होगा तथा प्रयोगशाला को 15 जुलाई 2013 से संस्थापित माना जाना चाहिए। यह भी आदेश दिया गया कि उपकरण संस्थापना की तिथि अर्थात् 15 जुलाई 2013 से प्रारंभ होने वाले वारंटी के अंतर्गत माने जायें। आगे यह भी आदेश दिया गया कि मध्यस्थता आदेश के चार सप्ताह के भीतर क्रय आदेश मूल्य एवं वैट दावे के भुगतान का शेष 20 प्रतिशत व्याज सहित निर्गत किया जाए।

*इस प्रकार यह प्रकट होता है कि परीक्षण योजना में कथित अस्पष्टता एवं परीक्षण के दौरान पाई गई कमियों को औपचारिक एवं लिखित रूप से विक्रेता को सूचित किये जाने की अनुपस्थिति के कारण इस प्रकरण में टीईसी की स्थिति प्रश्नों के घेरे में आ गयी है। इसने विक्रेता के साथ विवाद में योगदान दिया जिसके फलस्वरूप कमियां बनी हुयी हैं तथा प्रयोगशाला का कार्य प्रभावित है।*

#### **घ. वर्तमान स्थिति**

टीईसी ने कहा (सितम्बर 2020) कि पंचाट को सक्षम न्यायालय में चुनौती दी गई है, (फरवरी 2018) परन्तु कोई अंतिम निर्णय नहीं दिया गया है। आगे यह कहा गया कि प्रयोगशाला केवल लेखापरीक्षा उद्देश्यों हेतु थी तथा विक्रेताओं द्वारा एसएआर मूल्य घोषित करने वाले अब तक प्रस्तुत किये गए स्वप्रमाणपत्र मान्य थे।

इस प्रकार, जैसाकि विक्रेता के साथ विवाद अनसुलझा रहा है, टीईसी ने बिना किसी लेखापरीक्षा के निर्माताओं के एसएआर मूल्यों की घोषणाओं को स्वीकार करना जारी रखा है, जिससे प्रयोगशाला की स्थापना का उद्देश्य समाप्त हो जाता है।

### 2.2.2.3 सिक्योरिटी प्रयोगशाला

दूरसंचार नेटवर्क किसी देश के आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहे हैं। इसने दूरसंचार उद्योग में सरकारी अधिनियमों को जन्म दिया है, जिसमें दूरसंचार उपकरण तथा नेटवर्क की सुरक्षा सुनिश्चित करने की आवश्यकताएं सम्मिलित हैं। एन्ड-यूजर उपकरणों की विस्तृत श्रृंखला जो अब दूरसंचार नेटवर्क से जुड़ सकती है, ने नेटवर्क की जटिलताओं को बढ़ाया है, जिससे जोखिम तथा अरक्षितता में भी वृद्धि हुई है। इसलिए, दूरसंचार नेटवर्क के लिए सुरक्षा खतरों तथा चुनौतियों से निपटने के लिए पर्याप्त सुरक्षा उपायों को लागू नहीं करने के गंभीर परिणाम हो सकते हैं।

टीईसी द्वारा दिसंबर 2012 में प्रस्तुत प्रस्तावों के आधार पर डीओटी ने फरवरी 2013 में सुरक्षा परीक्षण प्रयोगशाला स्थापित करने की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की। यह दूरसंचार सेवा प्रदाताओं के साथ हुए लाइसेंस अनुबंधों के लिए डीओटी (मई 2011) द्वारा किये गए संशोधनों के संदर्भ में एक महत्वपूर्ण निर्णय था जो अन्य विषयों के साथ यह प्रावधान करता है कि लाइसेंसधारियों को केवल उन्हीं तत्वों को समाहित करना चाहिए जिनका प्रासंगिक समकालीन भारतीय अथवा अंतरराष्ट्रीय सुरक्षा मानकों के अनुसार परीक्षण किया गया था। 1 अप्रैल 2013 से, प्रमाणीकरण केवल भारत में किसी अधिकृत व प्रमाणित संस्थाओं/ प्रयोगशालाओं से ही प्राप्त करना था जबकि 31 मार्च 2013 तक किसी भी अंतरराष्ट्रीय संस्थाओं/प्रयोगशालाओं से परीक्षण कराये जाने की अनुमति थी। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय एवं वैश्विक दूरसंचार नेटवर्क के एकीकरण के साथ “एन्ड-टू-एन्ड-आईपी परिदृश्य” एवं विदेश निर्मित दूरसंचार उपकरणों के व्यापक उपयोग ने राष्ट्रीय सुरक्षा से सम्बंधित मामलों में वृद्धि की थी जिसने एक स्वदेशी सुरक्षा परीक्षण प्रयोगशाला की स्थापना को अनिवार्य बना दिया। इस प्रयोगशाला की स्थापना से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् दिए गए हैं।

#### **क. परियोजना की योजना बनाने में विलम्ब**

प्रयोगशाला हेतु प्रशासनिक अनुमोदन देने से पूर्व, एक सुरक्षा परीक्षण प्रयोगशाला के क्षेत्र एवं तकनीकी आवश्यकताओं पर विचार करने हेतु टीईसी द्वारा, अप्रैल 2012 में एक समिति का गठन किया गया था। इस समिति ने परियोजना प्राक्कलन बनाने के लिए सिक्योरिटी प्रयोगशाला की तकनीकी आवश्यकताओं पर एक अंतरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत (दिसम्बर 2013) किया। यह देखा गया कि यद्यपि अप्रैल 2012 में समिति का गठन किया गया था, लेकिन यह प्रथम बार केवल 25 नवंबर 2013 को एवं पुनः 16

दिसम्बर 2013 को तब मिली जब इसने अपनी अंतरिम रिपोर्ट की अंतिम रूप दिया। नौ विक्रेताओं से प्राप्त बजटीय उद्धरणों के आधार पर एवं लंबे दौर की पृच्छाओं/स्पष्टीकरणों एवं विवरणों के पश्चात्, सुरक्षा परीक्षण प्रयोगशाला के लिए अक्टूबर 2014 में ₹ 9.81 करोड के परियोजना प्राक्कलन को संस्वीकृति दी गयी।

#### **ख. विलम्ब एवं निविदा कार्यों की विफलता**

सिक्वोरिटी प्रयोगशाला की एनआईटी प्रथम बार 09 नवंबर 2015 को अर्थात् परियोजना प्राक्कलन की स्वीकृति के एक से अधिक वर्ष के पश्चात् जारी की गयी थी। निविदा में एक सिस्टम इंटीग्रेटर-आधारित दृष्टिकोण अपनाया गया था। यद्यपि, चूँकि किसी बोलीदाता ने भाग नहीं लिया जिससे निविदा को आगे संसाधित नहीं किया जा सका। तत्पश्चात्, विक्रेताओं से प्रतिक्रिया प्राप्त करने के लिए एक खुला मंच आयोजित किया गया था। ओईएम ने या तो एक पूर्ण समाधान प्रदान करने अथवा एक उपयुक्त सिस्टम इंटीग्रेटर प्राप्त करने में कठिनाई व्यक्त की, तथा सुझाव दिया कि ओईएम/भागीदारों को स्वतंत्र रूप से मदवार भाग लेने की अनुमति दी जानी चाहिए।

प्रतिक्रिया के आधार पर, निविदा की समीक्षा की गई तथा बिना किसी सिस्टम इंटीग्रेटर के 11 मर्दों के लिए एनआईटी 10 अक्टूबर 2016 को पुनः जारी की गयी। निविदा में चार बोलीदाताओं ने भाग लिया जिनकी तकनीकी वाणिज्यिक बोलियां अक्टूबर 2016 में खोली गयी तथा सभी बोलियों को निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा मूल्यांकन के लिए स्वीकार किया गया। यद्यपि, बोली प्रपत्रों में कमियों के कारण निविदा भी निरस्त कर दी गयी (मई 2017)।

इसके पश्चात्, प्रयोगशाला के एनआईटी/ निविदा प्रपत्रों की समीक्षा करने के लिए टीईसी अधिकारियों की एक समिति गठित (मई 2017) की गयी, जिसने मद वार दृष्टिकोण वाली बोली के साथ रहने की संस्तुति करते हुए, निविदा प्रपत्र में कुछ संशोधनों का सुझाव दिया। संशोधनों के पश्चात्, 12 सितंबर 2018 को एनआईटी एक बार पुनः जारी की गयी। केवल दो बोलीदाताओं (अर्थात् मेसर्स महिंद्रा डिफेंस सिस्टम्स लिमिटेड एवं मेसर्स एलडीआरए) ने एनआईटी में भाग लिया। बोलियां 06 दिसंबर 2018 को खोली गयीं, लेकिन 15 फरवरी 2019 को एक बार पुनः निविदा निरस्त कर दी गयी, क्योंकि दोनों बोलीदाताओं ने पात्रता का आंकलन करने के लिए आवश्यक प्रपत्र प्रस्तुत नहीं किए थे।

**ग. वर्तमान स्थिति**

टीईसी ने कहा (सितंबर 2020) कि भावी बोलीकर्ताओं द्वारा व्यापक भागीदारी सुनिश्चित करने हेतु निविदा प्रपत्र की समीक्षा के लिए एक उच्च-स्तरीय समिति का गठन किया गया। भावी बोलीकर्ताओं से इनपुट प्राप्त करने के लिए 09 अगस्त 2019 को सुरक्षा परीक्षण प्रयोगशाला के सभी संभावित बोलीदाताओं के साथ एक खुला मंच आयोजित किया गया था। इस पारस्परिक विचार-विमर्श के दौरान समिति के सभी सदस्य उपस्थित थे। हितधारकों से प्राप्त इनपुट के आधार पर तथा नवीनतम खतरे के परिदृश्यों को ध्यान में रखते हुए, समिति द्वारा निविदा प्रपत्र को ठीक किया गया। चूँकि अक्टूबर 2014 में स्वीकृत ₹ 9.81 करोड़ की सुरक्षा परीक्षण प्रयोगशाला का विद्यमान परियोजना प्राक्कलन दिनांकित हो गया था एवं जैसा कि संभावित बोलीदाताओं ने वस्तुओं के संशोधित अनुमानों के लिए इनपुट दिए थे, परियोजना प्राक्कलन की समीक्षा हेतु एक प्रकरण अनुमोदन के लिए डीओटी को भेजा गया था तथा अनुमोदन प्रक्रिया प्रगति में है। एकबार परियोजना प्राक्कलन संशोधित होने के पश्चात्, संशोधित निविदा को अनुमोदन के लिए डीओटी को प्रस्तुत किया जाना था। नए सिरे से निविदा प्रक्रिया को शुरू करने हेतु उपरोक्त गतिविधियों को पूर्ण किये जाने हेतु कोई समय सीमा प्रदान नहीं की गयी थी।

टीईसी ने कहा (सितंबर 2020) कि वर्तमान में लाइसेंस प्राप्त सेवा प्रदाता सुरक्षा प्रमाणन के लिए अंतरराष्ट्रीय मान्यता प्राप्त परीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत कर रहे हैं, जबकि लाइसेंसिंग अपेक्षायें 01 अप्रैल 2018 से भारत में अधिकृत एवं प्रमाणित प्रयोगशालाओं से सुरक्षा प्रमाणन को अनिवार्य करती हैं। तथापि, सुरक्षा की महत्ता को देखते हुए देश में सुरक्षा परीक्षण अवसंरचना स्थापित करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, टीईसी ने यह भी स्वीकार किया कि दूरसंचार उपकरणों के अनिवार्य परीक्षण एवं प्रमाणन से संबंधित 05 सितंबर 2017 की सरकारी अधिसूचना के अनुसार, प्रत्येक दूरसंचार उपकरण को भारत में बिक्री अथवा आयात से पहले अनिवार्य परीक्षण एवं प्रमाणन से गुजरना होगा तथा कहा कि सुरक्षा आवश्यकताओं को अंतिम रूप दिया जा रहा है एवं तदनुसार टीईसी में सुरक्षा परीक्षण किया जाएगा।

उपरोक्त दर्शाता है कि एक तकनीकी संगठन होने के बावजूद टीईसी एक तकनीकी परियोजना के लिए आपूर्ति एवं अनुबंध के दृष्टिकोण की चुनौतियों को संबोधित एवं समाधान करने में असमर्थ रहा है। यह भी देखा गया कि पुनः निविदा के प्रत्येक चरण

में विलम्ब हुआ। इसके अतिरिक्त, फरवरी 2019 में अंतिम निविदा को निरस्त करने के पश्चात्, एक संशोधित निविदा तथा एक परियोजना प्राक्कलन को अंतिम रूप देने के लिए असाधारण समय लिया गया, जिसके परिणामस्वरूप यह परियोजना एक गतिरोध पर है जिसके पूर्ण होने की कोई स्पष्ट समय सीमा नहीं है। यह राष्ट्रीय सुरक्षा से संबंधित सुरक्षा परीक्षण प्रयोगशाला की स्थापना में टीईसी एवं डीओटी के मध्य अत्यावश्यकता तथा उचित समन्वय की कमी को प्रदर्शित करता है।

*इस प्रकार, स्वदेशी सुरक्षा परीक्षण तथा प्रमाणन के लिए लाइसेंसिंग एवं वैधानिक आवश्यकताओं को अनिवार्य करने के बावजूद, डीओटी एवं टीईसी उसी के लिए आवश्यक आधारभूत संरचना सृजित करने में विफल रहे हैं।*

#### 2.2.2.4 ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला

दूरसंचार नेटवर्क में, "ग्रीन" ऊर्जा दक्ष दूरसंचार प्रौद्योगिकियों एवं नवीकरणीय ऊर्जा संसाधनों के उपयोग के माध्यम से ऊर्जा के उपभोग को कम से कम करने को संदर्भित करता है। बाज़ार में दूरसंचार निर्माताओं व आपूर्तिकर्ताओं द्वारा ऊर्जा दक्ष दूरसंचार उत्पादों को आरंभ करने से कार्बन पदचिह्न को कम किया जा सकता है। बहुत सारे देशों ने 1997 के क्योटो प्रोटोकॉल के अनुरूप ऊर्जा के उपभोग एवं उत्सर्जन को कम करने के लिए कदम उठाए हैं, जिस पर भारत सहित 160 से अधिक देशों द्वारा हस्ताक्षर किए गए थे। वर्तमान परिदृश्य में, ऊर्जा बचत करने वाले दूरसंचार उपकरणों एवं नेटवर्क का उपयोग करना अतिआवश्यक है जो विद्युत के उपभोग कम करते हैं, जोकि दूरसंचार नेटवर्क संचालकों के लिए सबसे बड़ा परिचालन व्यय है तथा दूरसंचार नेटवर्क द्वारा ऊर्जा के उपभोग से ग्रीनहाउस गैस के प्रभाव को कम करता है।

इस संदर्भ में, डीओटी ने "हरित दूरसंचार की ओर दृष्टिकोण" पर ट्राई की अनुशंसाओं (12 अप्रैल 2011) को स्वीकार किया तथा दूरसंचार क्षेत्र को हरित करने के उपायों को अपनाए का निर्णय लिया। इसने कार्बन उत्सर्जन में वांछित कमी प्राप्त करने के लिए व्यापक दिशा-निर्देश एवं लक्ष्य निर्धारित किए, तथा जनवरी 2012 में सभी सेवा प्रदाताओं को निर्देश जारी किए।

उपरोक्त निर्देशों के भाग के रूप में, टीईसी को नोडल केंद्र के रूप में नामित किया गया जो दूरसंचार उत्पादों, उपकरणों एवं सेवाओं को या तो इसके मार्गदर्शन में स्वतंत्र प्रमाणन एजेंसियों द्वारा अथवा उनकी गुणवत्ता परख टीमों के माध्यम से एनर्जी



कंजम्पशन रेटिंग (ईसीआर) रेटिंग के आधार पर प्रमाणित करेगा। टीईसी को परीक्षण प्रक्रियाओं की बारीकियों तथा उपयोग की गयी माप पद्धति को वर्णित करने वाले ईसीआर प्रपत्र को तैयार एवं प्रकशित करना भी आवश्यक था। टीईसी को नियमित रूप से विद्युत के उपभोग के स्तर के संबंध में दूरसंचार उपकरणों हेतु विनिर्देशों को नियमित रूप से मानकीकृत तथा निर्धारित भी करना था।

उपरोक्त की दृष्टि में, टीईसी में एक नया प्रभाग अर्थात् "ग्रीन पासपोर्ट (जीपी) प्रभाग" सृजित किया गया था, तथा टीईसी द्वारा सभी दूरसंचार उत्पादों, उपकरणों एवं सेवाओं के प्रमाणन के लिए एक एकीकृत ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला निर्मित करने हेतु कार्रवाई अप्रैल-मई 2014 में प्रारंभ की गयी थी। इस प्रयोगशाला की स्थापना से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् दिए गए हैं।

**क. प्रयोगशाला के लिए विलंबित प्रशासनिक स्वीकृति एवं निविदा की विफलता**

अभिलेखों का परीक्षण दर्शाता है कि यद्यपि 2014-15 से प्रयोगशाला की स्थापना के संबंध में वार्षिक कार्य योजनाओं में विभिन्न कार्रवाइयां थीं, लेकिन प्रयोगशाला के लिए ₹ 1.48 करोड़ के लिए प्रशासनिक अनुमोदन व व्यय स्वीकृति जून 2016 में ही स्वीकृत की जा सकी। प्रयोगशाला के लिए निविदा केवल फरवरी 2017 में जारी की गयी तथा अप्रैल 2017 में निरस्त कर दी गयी क्योंकि इसमें किसी भी बोलीदाता ने भाग नहीं लिया। तत्पश्चात्, निविदा प्रपत्रों को संशोधित करने के लिए एक समिति का गठन किया गया एवं 14 महीनों के पश्चात् जून 2018 में निविदा पुनः जारी की गयी। यद्यपि, दो बोलीदाताओं ने भाग लिया लेकिन वे गैर-उत्तरदायी पाए गए तथा सितंबर 2018 में निविदा पुनः निरस्त कर दी गयी। अप्रैल 2019 में तृतीय निविदा जारी की गयी जिसमें दो प्रतिभागी थे, को भी जुलाई 2019 में निरस्त कर दिया गया क्योंकि बोलियाँ अधूरी थीं।

**ख. उत्तरवर्ती घटनाक्रम**

टीईसी ने सूचित किया (सितंबर 2020) कि तृतीय निविदा को निरस्त करने के पश्चात्, विस्तार में जाने तथा परिवर्तनों का प्रस्ताव करने के लिए एक समिति का गठन किया गया था, जिसने अपना प्रतिवेदन सितंबर 2019 में दिया। मूलभूत परिवर्तन हेतु स्वयं निविदा नमूना की समीक्षा के लिए एक उच्च-स्तरीय समिति भी गठित की गयी थी। यद्यपि, इसी मध्य में यह देखा गया था कि मुख्य उपकरण अर्थात् विद्युत गुणवत्ता

विश्लेषक जेम पर उपलब्ध था एवं इसलिए इसी माध्यम से आपूर्ति करने का निर्णय लिया गया। टीईसी ने यह भी सूचित किया कि तकनीकी बोलियों को अनुमोदित कर दिया गया था तथा वित्तीय बोलियों के अनुमोदन की प्रक्रिया चल रही है तथा प्रयोगशाला शीघ्र ही स्थापित की जाएगी।

उपरोक्त दर्शाता है कि प्रयोगशाला की योजना तथा क्रियान्वयन में दीर्घकालीन विलम्ब हुआ। यह विलंब कई प्रयासों के बावजूद एक तकनीकी परियोजना के लिए एक प्रभावशाली आपूर्ति रणनीति की पहचान करने में टीईसी की विफलता को दर्शाता है। यद्यपि, अब यह बताया गया है कि जेम के माध्यम से आपूर्ति की जा रही है तथापि उपकरणों की स्थापना, सत्यापन, एकीकरण एवं संस्थापित करने की कोई योजना सूचित नहीं की गयी है।

*टीईसी द्वारा ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला स्थापित करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप, कार्बन उत्सर्जन के क्षेत्र में वांछित कमी लाने तथा दूरसंचार क्षेत्र को हरित बनाने के डीओटी के उद्देश्य के क्षीण होने की सम्भावना है।*

### 2.2.3 उपसंहार

डीओटी ने टीईसी में पाँच एनजीएन प्रयोगशालाओं तथा तीन अन्य प्रयोगशालाओं अर्थात् एसएआर, सिक्योरिटी एवं ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला की स्थापना को अनुमोदित किया था क्योंकि टीईसी दूरसंचार उत्पादों, उपकरणों व सेवाओं के लिए सरकार का परीक्षण एवं प्रमाणन निकाय था। टीईसी को 2017 से दूरसंचार उपकरणों के अनिवार्य परीक्षण एवं प्रमाणन (एमटीसीटीई) के लिए प्राधिकरण के रूप में पदांकित किये जाने के पश्चात् इसकी भूमिका अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है।

तथापि, पूर्वगामी खण्डों में विश्लेषण से प्रयोगशालाओं की स्थापना के संबंध में टीईसी के निष्पादन में कई कमियाँ ज्ञात हुयी हैं। एनजीएन प्रयोगशालाओं के प्रकरण में, जबकि एक प्रयोगशाला (ट्रांसमिशन प्रयोगशाला) को हटाया गया था, शेष चार में से केवल एक (ट्रांसपोर्ट लैब) की स्थापना की गयी थी, जो विक्रेता के साथ विवादों के कारण केवल आंशिक रूप से ही कार्यात्मक है। शेष तीन प्रयोगशालाएं (एक्सेस प्रयोगशाला, सीपीई व टीएल प्रयोगशाला तथा कंट्रोल लेयर प्रयोगशाला) सभी चरणों में हुए असाधारण विलम्ब से प्रभावित हुयी हैं, जिसमें से जबकि एक कथित तौर पर पूर्ण होने (कंट्रोल लेयर प्रयोगशाला) वाली है, दो अभी भी मूल अनुमोदन के एक दशक बीतने के पश्चात् भी

निविदा चरण में ही हैं। परिणामस्वरूप, एनजीएन के संदर्भ में परीक्षण व प्रमाणन प्रक्रियाओं एवं कार्यविधियों के मानकीकरण का मूल उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ था। इसके अतिरिक्त, एनजीएन प्रयोगशालाओं की अनुपस्थिति में, टीईसी ने अधिसूचित अंतर्राष्ट्रीय प्रयोगशाला प्रत्यायन निगम द्वारा जारी प्रमाणपत्रों पर विश्वास एवं स्वीकार करना जारी रखा। अन्य तीन प्रयोगशालाओं के प्रकरण में, मात्र एसएआर प्रयोगशाला जो स्वास्थ्य निहितार्थ है, स्थापित की गयी थी लेकिन विधिक विवादों के कारण गैर-कार्यात्मक बनी हुयी है। अन्य दो प्रयोगशालायें नामतः सिक्योरिटी प्रयोगशाला एवं ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला की, राष्ट्रीय सुरक्षा एवं पर्यावरण के लिए क्रमशः उनके महत्व के बावजूद, स्थापना शेष है, जबकि इन्हें स्वीकृत हुए पांच से छह वर्ष व्यतीत हो चुके हैं। सिक्योरिटी प्रयोगशाला की स्थापना में विलम्ब स्वदेशी सुरक्षा परीक्षण व प्रमाणन के लिए वैधानिक आवश्यकताओं के अनुपालन हेतु विशेष रूप से निहितार्थ रखता है।

सभी प्रकरणों में यह देखा गया था कि यद्यपि टीईसी, डीओटी की तकनीकी शाखा थी, लेकिन इसने प्रयोगशालाओं के लिए तकनीकी विशिष्टताओं को परिभाषित करने एवं तकनीकी समाधानों की पहचान करने के लिए संघर्ष किया था। यह प्रौद्योगिकी परियोजनाओं के लिए उपयुक्त एक प्रभावी आपूर्ति व निविदा करने की रणनीति पर कार्य करने में भी असमर्थ रहा यद्यपि टीईसी में समर्पित कार्यक्षेत्र सृजित किये गए थे। इससे प्रयोगशालाओं की स्थापना में विलम्ब एवं विवाद हुए जिसने पहले से स्थापित दो प्रयोगशालाओं की कार्यपद्धति को प्रभावित किया है।

विलम्ब तथा अपेक्षित प्रयोगशालाओं की गैर-स्थापना के कारण टीईसी, डीओटी की एक परीक्षण व प्रमाणन एजेंसी के रूप में अपने अधिदेश को समर्थित करने, विशेष रूप से एक ऐसे क्षेत्र में जहां प्रौद्योगिकी तेजी से विकसित होती है, के लिए एक समयबद्ध ढंग से उपयुक्त परीक्षण आधारभूत संरचना के निर्माण को सुनिश्चित नहीं कर सका।

#### 2.2.4 लेखापरीक्षा सारांश

टी ई सी टेलीकॉम उत्पाद, उपस्कर व सेवाओं के लिये सरकार का परीक्षण व प्रमाणीकरण अंग है। पांच एन जी एन प्रयोगशालायें व तीन अन्य प्रयोगशालायें अर्थात एस ए आर, सिक्योरिटी व टी ई सी में ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला की स्थापना की लेखापरीक्षा से मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित थे:

- पांच एन जी एन प्रयोगशालाओं में से एक प्रयोगशाला आंशिक कार्यात्मक थी, तीन परियोजनायें सभी अवस्थाओं में असाधारण विलम्ब से प्रभावित हुईं तथा एक परियोजना को रोक दिया गया। परिणामतः एनजीएन के सन्दर्भ में मानकीकरण, परीक्षण व प्रमाणीकरण प्रक्रिया व कार्यपद्धति का मूलभूत उद्देश्यों को पूरा नहीं किया गया था और अधिसूचित अन्तर्राष्ट्रीय प्रयोगशाला एकीडीटेशन (मान्यता) निगम द्वारा जारी प्रमाणपत्रों पर विश्वास करने तथा स्वीकार करने हेतु टीईसी जारी रखा।
- अन्य तीन प्रयोगशालाओं के प्रकरण में, केवल एस ए आर प्रयोगशाला स्थापित की गई थी लेकिन कानूनी विवादों के कारण गैर कार्यात्मक रही। अन्य दो प्रयोगशालायें अर्थात् सिक्वोरिटी लैब व ग्रीन पासपोर्ट लैब राष्ट्रीय सुरक्षा व पर्यावरण हेतु महत्वपूर्ण होने के बावजूद भी विलम्बित रही।
- टी ई सी दूरसंचार विभाग का तकनीकी खंड है, तो भी इसे तकनीकी विनिर्देशनों को परिभाषित करने, प्रयोगशालाओं के लिये तकनीकी समाधान की पहचान करने तथा तकनीकी परियोजनाओं के लिये प्रभावी अधिप्राप्ति व रणनीति अनुबंध करने हेतु संघर्ष करना पड़ा।

अपेक्षित प्रयोगशालाओं के विलम्ब व गैर स्थापना के कारण, टी ई सी समयबद्ध तरीके से उपयुक्त परीक्षण अवसंरचना का सृजन सुनिश्चित नहीं कर सकी जिससे कि दूरसंचार विभाग के परीक्षण व प्रमाणीकरण एजेन्सी के रूप में इसके अनिवार्यता को समर्थन दिया जा सके।

### 2.2.5 अनुशंसा

- दूरसंचार विभाग से एक उच्चस्तरीय तकनीकी समिति सभी नौ प्रयोगशालाओं की स्थिति की समीक्षा करे तथा प्रयोगशालाओं की पूर्णता व प्रारम्भ करने हेतु रूपरेखा जितना जल्दी सम्भव हो तैयार करे।
- प्रतिष्ठित संगठनों के तकनीकी विशेषज्ञों की सेवाओं का लाभ, विक्रेताओं के तकनीकी प्रस्तावों के मूल्यांकन और प्रयोगशालाओं की स्थापना के लिए परियोजना अनुमान तैयार करने के दौरान लिया जाना चाहिए।

### 2.3 सी-डॉट द्वारा अपने कर्मचारियों को तदर्थ बोनस का अनियमित भुगतान

स्वायत्त निकायों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु वित्त मंत्रालय के आदेश के विस्तार के बिना सी-डॉट द्वारा अपने कर्मचारियों को वर्ष 2015-16 से 2018-19 के लिये ₹ 56.60 लाख के तदर्थ बोनस का अनियमित भुगतान, जिसको सम्बन्धित कर्मचारियों से वसूल किये जाने की आवश्यकता है।

भारत सरकार के वित्त मंत्रालय द्वारा, प्रत्येक वर्ष केंद्रीय सरकार के पात्र कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु आदेश जारी किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, 2014-15 तक, शर्ती के अधीन<sup>40</sup> स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु, अलग से आदेश जारी किये गये थे। 2014-15 के पश्चात् स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान के विस्तार हेतु कोई आदेश जारी नहीं किये गए थे।

सेंटर फॉर डेवलपमेंट ऑफ टेलीमैटिक्स (सी-डॉट) भारत सरकार के संचार मंत्रालय के अंतर्गत एक स्वायत्त संस्था है। सी-डॉट, दिल्ली व बंगलोर परिसरों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2015-16 व 2018-19 के वर्षों हेतु समस्त वर्ग ख व ग कर्मचारियों को ₹ 56.60 लाख का तदर्थ बोनस संवितरित किया गया, यद्यपि स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को इन चार वर्षों के लिए कोई तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु कोई आदेश वित्त मंत्रालय द्वारा जारी नहीं किये गए थे।

सी-डॉट ने (सितम्बर 2020) अपने पात्र कर्मचारियों को दूरसंचार विभाग के विभिन्न प्रभागों के कर्मचारियों के समान मानने के, 30 मार्च 1999 को आयोजित अपनी 26 वीं शासकीय परिषद की बैठक में लिए गए निर्णय के आधार पर इन बोनस के भुगतानों को न्यायसंगत बताया। यह भी कहा गया कि 2015-16 से 2018-19 वर्षों हेतु तदर्थ बोनस देने के लिए परिपत्र प्राप्त हुए और तब अपनी शासकीय परिषद के अनुमोदन से तदर्थ बोनस दिए गए थे। इसके अतिरिक्त, इन वर्षों के लिए भुगतान का मामला शासकीय परिषद की आगामी बैठक में निर्णय हेतु विचार करने के लिये प्रस्तावित किया

<sup>40</sup> केंद्र सरकार द्वारा आंशिक अथवा पूर्णतया वित्त पोषित स्वायत्त निकाय जिनके पास केंद्र सरकार के समान वेतन संरचना और परिलब्धियां हैं एवं जिनके पास कोई बोनस, अनुग्रह या प्रोत्साहन योजना अमल में नहीं है।

गया था। लेखापरीक्षा टिप्पणियों के कारण इसने वित्त वर्ष 2019-20 के भुगतानों को रोक दिया है। मंत्रालय ने सी-डॉट के उत्तर का समर्थन किया है।

सी-डॉट/ मंत्रालय का पक्ष स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सी-डॉट जैसे स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस का भुगतान केवल वित्त मंत्रालय द्वारा जारी आदेशों के आधार पर देय था। जैसा कि 2015-16 से स्वायत्त निकायों को तदर्थ बोनस के भुगतान के लिए आदेश जारी नहीं किये गये थे, इसलिए सी-डॉट द्वारा किया गया भुगतान अनियमित था। वित्त मंत्रालय ने (अगस्त 2020) पुष्टि की है कि 2015-16 से स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान करने के लिए आदेश जारी नहीं किया गया है और ऐसे आदेशों की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस देने का कोई निर्णय नहीं लिया गया था। इसके अतिरिक्त, वित्त मंत्रालय द्वारा कर्मचारी संघों, आई सी ए आर और स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय से तदर्थ बोनस के भुगतान के लिए प्राप्त अभ्यावेदनों, पर सहमति नहीं दी गयी है। इसने यह भी कहा है कि 2015-16 से स्वायत्त निकायों द्वारा तदर्थ बोनस का भुगतान अनाधिकृत माना जा सकता है और संबंधित प्रशासकीय मंत्रालयों/ विभागों द्वारा उचित कार्रवाई की जा सकती है।

इस प्रकार, स्वायत्त निकायों को तदर्थ बोनस के भुगतान के लिये वित्त मंत्रालय द्वारा आदेश के विस्तार के बिना 2015-16 से 2018-19 के वर्षों हेतु सी-डॉट द्वारा अपने कर्मचारियों को ₹ 56.60 लाख के तदर्थ बोनस का भुगतान अनियमित था और वसूलने या नियमित करने की आवश्यकता है।