



भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिये



लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

संघ सरकार
(संचार मंत्रालय तथा इलेक्ट्रानिकी
एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय)
2018 की संख्या 21

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
मार्च 2017 को समाप्त वर्ष के लिये

संघ सरकार
(संचार मंत्रालय तथा इलेक्ट्रानिकी
एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय)
2018 की संख्या 21

विषय सूची

विवरण	पैराग्राफ	पृष्ठ
प्राक्कथन		iii
विहंगावलोकन		v
अध्याय I: प्रस्तावना		
इस प्रतिवेदन के संबंध में	1.1	1
लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार	1.2	1
लेखापरीक्षा की योजना और संचालन	1.3	2
लेखापरीक्षित इकाइयों की रुपरेखा-संचार मंत्रालय	1.4	2
लेखापरीक्षित इकाइयों की रुपरेखा-इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय	1.5	13
बजट और व्यय नियंत्रण	1.6	17
लेखापरीक्षा के दृष्टांतों पर वसूलियाँ	1.7	18
लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई-(सिविल)	1.8	18
लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई-(वाणिज्यिक)	1.9	19
अध्याय II: संचार मंत्रालय-दूरसंचार विभाग		
“दूरसंचार विभाग में स्पेक्ट्रम प्रबन्धन” पर निष्पादन लेखापरीक्षा	2.1	23
अध्याय III: संचार मंत्रालय-डाक विभाग		
डाक विभाग में कोर बीमा समाधान (सीआईएस) की लेखापरीक्षा	3.1	75
डाक विभाग में नकद प्रमाण पत्रों का भंडारण	3.2	106
अध्याय IV: मंत्रालयों के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम		
भारत के पूर्वोत्तर क्षेत्र में भारत संचार निगम लिमिटेड द्वारा प्रदान की गई दूरसंचार सेवाएँ	4.1	111
परिशिष्ट और अनुलग्नक		
31 जनवरी 2018 तक संचार मंत्रालय और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के तहत विभागों से प्रतीक्षित कृत कार्रवाई टिप्पणियों की सारांशित स्थिति	परिशिष्ट I	131
31 जनवरी 2018 तक संचार मंत्रालय और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के तहत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से प्रतीक्षित कृत कार्रवाई टिप्पणियों की सारांशित स्थिति	परिशिष्ट II	132

विवरण	पैराग्राफ	पृष्ठ
1800 मेगाहर्ट्ज बैंड (अतिरिक्त गार्ड बैंड) में स्पेक्ट्रम जिसे नीलामी के लिए नहीं रखा गया था, का वार्षिक मूल्य दर्शाती विवरणी	अनुलग्नक I	134
टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड/ टाटा टेलीसर्विसेस (महाराष्ट्र) लिमिटेड द्वारा अभ्यर्पित 800 मेगाहर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम जिसे नीलामी के लिए नहीं रखा गया था, का वार्षिक मूल्य दर्शाती विवरणी	अनुलग्नक II	135
भारत संचार निगम लिमिटेड से स्पेक्ट्रम वापस लेने में देरी के कारण वित्तीय प्रभाव	अनुलग्नक III	136
छः वायरलेस मॉनीटरिंग स्टेशन अर्थात् दिल्ली, कोलकाता, नागपुर, हैदराबाद, जलन्धर और अजमेर द्वारा निरीक्षण लक्ष्य प्राप्त न किए जाने को दर्शाती विवरणी	अनुलग्नक IV	137
क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा जारी किए गए लाइसेंस के नवीनीकरण न किए जाने के ब्यौरे को दर्शाती विवरणी	अनुलग्नक V	138
अरुणाचल प्रदेश, मिजोरम व मणिपुर के लिये भारत-म्यांमार सीमा के मानचित्र दृश्य	अनुलग्नक VI	139
शब्दावली		141

प्राक्कथन

मार्च 2017 को समाप्त हुये वर्ष के लिये यह प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने हेतु तैयार किया गया है। प्रतिवेदन का अध्याय IV संचार मंत्रालय तथा इलेक्ट्रॉनिकी व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के तहत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम से सम्बन्धित है, इसे भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक सेवा (डी पी सी) अधिनियम 1971 के कर्तव्य, अधिकार व शर्तों जिसे 1984 में संशोधित किया गया था, की धारा 19(क) के तहत राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिये तैयार किया गया है।

इस प्रतिवेदन में संचार मंत्रालय, इलेक्ट्रॉनिकी व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय तथा इन मंत्रालयों के अधीन विभाग/सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम की निष्पादन लेखापरीक्षा व अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम हैं। इस प्रतिवेदन में उल्लिखित वे उदाहरण हैं जो 2017-18 की अवधि में जाँच लेखापरीक्षा करते समय ध्यान में आये थे तथा पूर्ववर्ती वर्षों में ध्यान में आये थे लेकिन पिछली लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रतिवेदित नहीं किया जा सका था।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा जारी लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप की गई है।

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में संचार मंत्रालय व इलेक्ट्रॉनिकी व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय तथा मंत्रालयों के अन्तर्गत विभागों/ सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों की निष्पादन लेखापरीक्षा व अनुपालन लेखापरीक्षा से उदभूत महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष हैं। इसमें चार अध्याय हैं। अध्याय I लेखापरीक्षित इकाइयों की रूपरेखा, व्यय का विश्लेषण, विभागों का वित्तीय निष्पादन तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई के सम्बंध में है। अध्याय II, III व IV दूरसंचार विभाग, डाक विभाग व इन विभागों के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों की लेखापरीक्षा से उदभूत लेखापरीक्षा परिणामों/टिप्पणियों से सम्बन्धित हैं।

प्रतिवेदन में कुछ महत्वपूर्ण परिणाम नीचे दिये गये हैं:

अध्याय-II दूरसंचार विभाग

“दूरसंचार विभाग में स्पेक्ट्रम प्रबंधन” पर लेखापरीक्षा

राष्ट्रीय दूरसंचार नीति (एनटीपी) 2012 के अनुसार, स्पेक्ट्रम प्रबंधन के प्रमुख उद्देश्यों में से एक स्पेक्ट्रम का पुर्नसुधार करना था और समय-समय पर सेवा प्रदाताओं को वैकल्पिक आवृत्ति बैंड या मीडिया आबंटित करना था, ताकि टेलीकॉम अनुप्रयोगों के लिए नई प्रौद्योगिकियों की शुरुआत के लिए स्पेक्ट्रम उपलब्ध हो सके। प्रत्येक पाँच वर्षों में अतिरिक्त स्पेक्ट्रम की उपलब्धता के लिए एक रोड मैप तैयार करना भी अपेक्षित था। भारत में जी एस एम आधारित मोबाइल (सेलुलर) सेवाओं (2जी /2.5जी) के लिये कुल आबंटित स्पेक्ट्रम 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में 2X25 मेगाहर्ट्ज व 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में 2x75 मेगाहर्ट्ज है। 900 मेगाहर्ट्ज बैंड का 2x6.2 मेगाहर्ट्ज अभी तक रक्षा सेवाओं द्वारा उपयोग किया जा रहा था। 900 मेगाहर्ट्ज में स्पैक्ट्रम को पुर्नसुधार करने के लिए दूरसंचार विभाग ने किसी कार्रवाई/मंत्रणा की शुरुआत नहीं की। रक्षा सेवाओं द्वारा ऐसे बैंड में स्पेक्ट्रम का लगातार उपयोग होने के परिणामस्वरूप पूरे राष्ट्र को अवसर लागत की हानि हुई।

पैराग्राफ 2.1.7.1

रेलवे को 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में सात रेलवे ट्रैक पर 1.6 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम का आबंटन किया गया था। दूरसंचार सेवाओं के लिये वाणिज्यिक उपयोग हेतु स्पेक्ट्रम की आवश्यकता में वृद्धि का विचार करते समय, दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (ट्राई) ने स्पेक्ट्रम से सम्बन्धित मामलों पर दिनांक 13 मई 2005 व 11 मई 2010 को अपनी सिफारिशों में, 900 मेगाहर्ट्ज में स्पेक्ट्रम पुर्नसुधार करने की सिफारिश की थी। यद्यपि, भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (ट्राई) ने दूरसंचार उपयोग के लिये 900 मेगाहर्ट्ज में रेलवे को सौंपे गये स्पेक्ट्रम को पुर्नसुधार करने हेतु बार-बार

महत्व दिया था, लेकिन दूरसंचार विभाग ने इस संबंध में कोई कार्रवाई नहीं की थी। इस स्पेक्ट्रम का कार्यभार दूरसंचार आपरेटरों को शीघ्र सौंपे जाने में बाधा पड़ी, जिससे स्पेक्ट्रम का सर्वोत्तम उपयोग बुरी तरह प्रभावित हुआ।

पैराग्राफ 2.1.7.2

गार्ड बैंड एक संकीर्ण आवृत्ति रेंज है जो बृहत आवृत्ति की दो रेंज को अलग करता है। 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड के सामंजस्य के दौरान, दूरसंचार विभाग ने 0.2 मेगाहर्ट्ज गार्ड बैंड (बैंड के प्रत्येक तरफ 0.1 मेगाहर्ट्ज अर्थात् कुल 55 मेगाहर्ट्ज बैंड के प्रारम्भ व अंत में) तथा सभी 22 लाइसेंस सेवा क्षेत्रों में इस स्पेक्ट्रम बैंड के मध्य में 0.2 मेगाहर्ट्ज के लिए एक अतिरिक्त गार्ड बैंड की व्यवस्था की थी। यह भी देखा गया था कि दूरसंचार विभाग द्वारा विचारित 0.2 मेगाहर्ट्ज के अतिरिक्त गार्ड बैंड (आवृत्ति चिह्न) का स्थान एक लाइसेंस सेवा क्षेत्र से दूसरे लाइसेंस सेवा क्षेत्र में भिन्न था। नीलामी के लिये रखे गये 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में 4.4 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम के अतिरिक्त गार्ड बैंड (प्रत्येक 22 लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 0.2 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम) पर विचार नहीं किया गया था जिससे यह स्पेक्ट्रम जो कि प्रधान बैंड है, अप्रयुक्त रहा। दूरसंचार विभाग द्वारा अतिरिक्त गार्ड बैंड के प्रावधान की समीक्षा की आवश्यकता है।

पैराग्राफ 2.1.8.1

दूरसंचार विभाग ने (मार्च 2013) में सी डी एम ए आपरेटरों द्वारा 2.5 मेगाहर्ट्ज से अधिक स्पेक्ट्रम रखने पर एकबारगी स्पेक्ट्रम प्रभार निर्धारित किया गया था और मार्च 2013 में टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड/टाटा टेलीसर्विसेस (महाराष्ट्र) लिमिटेड को ₹ 1152.68 करोड़ का मांग पत्र जारी किया था। दूरसंचार विभाग के आदेशानुसार एकबारगी स्पेक्ट्रम प्रभार का भुगतान करने के लिए अनिच्छुक लाइसेंसधारी 2.5 मेगाहर्ट्ज से अधिक स्पेक्ट्रम को वापस लौटा सकते थे। टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड/टाटा टेलीसर्विसेस (महाराष्ट्र) लिमिटेड ने महाराष्ट्र व आन्ध्र प्रदेश प्रत्येक में 2.5 मेगाहर्ट्ज तथा कोलकाता चेन्नई, बिहार, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश (पूर्व) उत्तर प्रदेश (पश्चिम) में विरोध के अर्न्तगत (अप्रैल 2013) 1.25 मेगाहर्ट्ज के सी डी एम ए स्पेक्ट्रम वापस भी कर दिये। टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड/टाटा टेलीसर्विसेस (महाराष्ट्र) लिमिटेड ने दिल्ली और मुम्बई में 1.25 मेगाहर्ट्ज भी वापस कर दिये थे और 3.75+3.75 मेगाहर्ट्ज को अपने पास रखा था तथा विरोध के अर्न्तगत दिल्ली और मुम्बई के संबंध में एकबारगी स्पेक्ट्रम प्रभार के रूप में ₹ 62.91 करोड़ की पहली किश्त का भुगतान किया। दूरसंचार विभाग द्वारा लौटाए गए स्पेक्ट्रम को फरवरी 2014 और मार्च 2015 की नीलामी में नहीं रखा गया और यह दलील दी गई कि मामला न्यायाधीन है हालाँकि उच्च न्यायालयों ने दूरसंचार विभाग को लौटाए गए स्पेक्ट्रम को नीलामी में रखने से मना

नहीं किया था। मुम्बई, आन्ध्र प्रदेश तथा महाराष्ट्र लाइसेंस सेवा क्षेत्र से संबंधित टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड/ टाटा टेलीसर्विसेस महाराष्ट्र द्वारा लौटाए गये स्पेक्ट्रम को अक्टूबर 2016 में ही नीलामी के लिए रखा गया था यद्यपि अन्य लाइसेंस सेवा क्षेत्र में स्पेक्ट्रम की नीलामी नहीं की गयी थी जबकि इसका उपयोग नहीं हुआ था। टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड द्वारा लौटाये गये स्पेक्ट्रम का वार्षिक मूल्य ₹ 127.33 करोड़ बनता था लेकिन इसकी नीलामी नहीं की गयी।

बी एस एन एल को 2000 और 2003 के दौरान इसके सभी सेवा क्षेत्रों में 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में 6.2 मेगाहर्ट्ज का शुरुआती स्पेक्ट्रम आबंटित किया गया था। बाद में, यह 2004 से 2007 के दौरान 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में अतिरिक्त 1.8 मेगाहर्ट्ज, गुजरात में 1.2 मेगाहर्ट्ज, राजस्थान व पश्चिम बंगाल में 1.8 मेगाहर्ट्ज तथा 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में पंजाब को छोड़कर शेष 15 लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 3.8 मेगाहर्ट्ज आबंटित किया गया था। दूरसंचार विभाग के एकबारगी स्पेक्ट्रम प्रभार की उगाही के आदेश के बाद ही बी एस एन एल ने (जनवरी 2013) में 15 लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में 1.8 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम लौटाने का प्रस्ताव किया। हालाँकि दूरसंचार विभाग ने अभी तक (मार्च 2018) बी एस एन एल द्वारा लौटाने जाने हेतु प्रस्तावित अतिरिक्त स्पेक्ट्रम वापस नहीं लिया जिसका वित्तीय प्रभाव ₹ 520.79 करोड़ का है।

पैराग्राफ 2.1.9.1 तथा 2.1.9.2

मोबाइल बैकहाल (माइक्रोवेव) सेलुलर दूरसंचार नेटवर्क का अभिन्न अंग है जोकि बेस स्टेशन कंट्रोलर के साथ सेल साइट्स (बेस ट्रान्सीवर स्टेशन) को जोड़ता है। माइक्रोवेव बैकहाल कैरियर देने की व्यवस्था स्पेक्ट्रम की उपलब्धता होने पर प्रशासनिक रूप से की जाती है। दूरसंचार विभाग ने लाइसेंस एवम् प्राधिकरणों की विभिन्न श्रेणियों को शामिल करते हुए स्पेक्ट्रम प्रयोक्ताओं की विभिन्न श्रेणियों में स्पेक्ट्रम के आबंटन/दिये गये स्पेक्ट्रम की जांच के लिए दिसम्बर 2012 में एक समिति गठित की थी। समिति ने प्रस्ताव दिया था कि सभी सेवा प्रदाता के लिए माइक्रोवेव बैंड में स्पेक्ट्रम आबंटन बाजार संबंधित प्रक्रिया (नीलामी) द्वारा आबंटित होना चाहिए। तथापि, माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम का आबंटन अब तक पहले आओ पहले पाओ के आधार पर किया गया था। यद्यपि अन्य बैंड में कैरियर उपलब्ध थे तथा निम्नतर बैंड (13/15 गीगाहर्ट्ज) में माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम की प्रचार विशेषताओं को उच्चतर बैंड(18/21 गीगाहर्ट्ज और उससे अधिक) के मुकाबले बेहतर बताया गया था, दूरसंचार विभाग ने एक्सेस सेवा प्रदाताओं को माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम का आबंटन जून 2010 से रोक दिया था। उपलब्धता के बावजूद भी एक्सेस सेवा प्रदाताओं को माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम के आबंटन न करने से सरकार को राजस्व की हानि हुई।

पैराग्राफ 2.1.10

नई दूरसंचार नीति -1999 में, तत्कालीन सेलुलर मोबाइल लाइसेंसधारकों को 01 अगस्त 1999 से एक निश्चित लाइसेंस शुल्क नियम से राजस्व हिस्सेदारी व्यवस्था में हस्तांतरित करने की अनुमति थी। राजस्व हिस्सेदारी को माइक्रोवेव एक्सेस/बैंकबोन स्पेक्ट्रम के लिए भी उनके समायोजित सकल राजस्व के निश्चित प्रतिशतता के रूप में किया जाना था। तथापि, राष्ट्रीय लम्बी दूरी और अंतर्राष्ट्रीय लम्बी दूरी नेटवर्क के माइक्रोवेव एक्सेस / बैंकबोन स्पेक्ट्रम और सैटेलाइट स्पेक्ट्रम के लिए स्पेक्ट्रम प्रभार अभी भी राजस्व हिस्सेदारी (अर्थात् समायोजित सकल राजस्व की प्रतिशतता) के आधार के बजाय फारमूला आधार पर लगाए गए थे, जैसा कि सेलुलर नेटवर्क के माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम के लिए किया जा रहा था, जो दूरसंचार विभाग में अनुरूपता नीति का ना होना इंगित करता है।

पैराग्राफ 2.1.10.1

राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर सभी प्रकार की दी जाने वाली आवृत्ति के लिए एक मूलभूत अभिलेख है और इसे किसी भी नए आवेदक के लिए आबंटित योग्य आवृत्ति की पहचान के लिए संदर्भित किया जाता है। बेतार योजना समन्वय ने (जनवरी 2005) में "स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रणाली" नामक प्रणाली लागू की जो कि आवेदन, असाइनमेंट, चैनल योजना, रेडियो आवृत्ति आबंटन के स्थायी सलाहकार समिति के निपटान आदि की आवश्यकताओं को पूर्ण करती है। स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रणाली में राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर को नई आवृत्ति तथा/अथवा पूर्व दी गई आवृत्ति के लौटाये जाने/ वापिस करने के समय पर अद्यतन नहीं किया जा रहा था।

पैराग्राफ 2.1.11.1

रेडियो आवृत्ति स्पेक्ट्रम की निगरानी रेडियो संचार को शासित करने के नियामक के अनुपालन के प्रावधानों को सुनिश्चित करने के लिए की जाती है और राष्ट्रीय या विदेशी स्टेशनों द्वारा इन प्रावधानों के उल्लंघन करने पर हस्तक्षेप किया जाता है। तथापि, बेतार निगरानी मुख्यालय, क्षेत्रीय मुख्यालय और न ही अंतर्राष्ट्रीय निगरानी मुख्यालय/बेतार निगरानी स्टेशन निरीक्षण यूनिट ने 2009-10 से बेतार लाइसेंस का बेस व आवृत्ति के आबंटन का अद्यतन नहीं किया था।

पैराग्राफ 2.1.11.2

2004-05 के आस पास विश्व बैंक द्वारा वित्तपोषित परियोजना के अधीन सभी बेतार निगरानी स्टेशनों में विभिन्न प्रकार की निगरानी गतिविधियों के लिए वृहत संख्या में उपकरणों/मोबाइल निगरानी प्रणाली की आपूर्ति की गई थी। ये उपकरण/मोबाइल निगरानी प्रणाली वाहन खराब हो गए और वर्षों तक खराब स्थिति में पड़े रहे।

पैराग्राफ 2.1.11.3

स्थान की कमी के कारण अति उच्च आवृत्ति और परा उच्च आवृत्ति बैंड में मोबाइल निगरानी कार्य आवश्यक हैं। वर्ष 2005 और 2007 के मध्य मुख्य विश्व बैंक सहायता प्राप्त राष्ट्रीय रेडियो स्पेक्ट्रम प्रबंधन तथा निगरानी प्रणाली परियोजना के तहत मंहगे इलेक्ट्रॉनिक उपकरणों से सुसज्जित 21 मोबाइल निगरानी वाहन खरीदे गए तथा सभी 21 बेतार निगरानी स्टेशन/अन्तरराष्ट्रीय निगरानी स्टेशन केन्द्र में प्रत्येक एक वाहन प्रदान किया गया था। तथापि 75 प्रतिशत से अधिक वाहनों का उपयोग दोषपूर्ण उपकरण/वाहन तथा चालकों की अनुपलब्धता के कारण मोबाइल निगरानी के लिए नहीं किया जा सका।

पैराग्राफ 2.1.11.4

बेतार निगरानी मुख्यालय प्रति माह दस बेतार प्रयोगकर्ताओं के निरीक्षण लक्ष्य को पूर्ण करने हेतु सभी दस निरीक्षण इकाइयों का कार्य कर रहा है। तथापि, पिछले पाँच वर्षों में किसी भी वर्ष में निरीक्षण इकाइयों ने निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया तथा निरीक्षण में 44 प्रतिशत से 76 प्रतिशत तक की कमी पाई गई।

पैराग्राफ 2.1.11.5

क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों (आर एल ओ) को बेतार लाइसेंस जारी/ प्रदान करना व इस प्रकार के लाइसेंस को नवीनीकरण किया जाना, हस्तांतरित कर दिया गया था। तथापि तीन क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालय कोलकाता, गुवाहाटी व चेन्नई ने विभिन्न श्रेणियों में जारी किये / नये बनाये गये लाइसेंस के डेटाबेस नहीं रखे थे। इसके अतिरिक्त लाइसेंस की वैधता अवधि की समाप्ति के बाद की अवधि के लिये नवीनीकरण प्रभार 2660 प्रकरणों में संग्रहीत नहीं किये गये थे यद्यपि लाइसेंस काफी पहले समाप्त हो गये थे।

पैराग्राफ 2.1.11.6

यद्यपि मार्च 2011 में इंस्टीट्यूट ऑफ एड्वांसड रेडियो स्पेक्ट्रम इंजिनियरिंग एंड मैनेजमेंट स्टडीज को स्थापित करने के लिये नींव इस उद्देश्य से रखी गई थी कि वर्तमान व भविष्य में स्पेक्ट्रम का बेहतर उपयोग प्राप्त करने के लिये कुशल स्पेक्ट्रम योजना व अभियांत्रिकी सुनिश्चित की जा सके परन्तु संस्था की स्थापना पर कोई प्रगति नहीं हुई थी। दूरसंचार विभाग द्वारा संस्थान की आवश्यकता की समीक्षा की जानी चाहिए क्योंकि दूरसंचार विभाग का स्वयं का दूरसंचार प्रौद्योगिकी विकास केन्द्र अर्थात् सेन्टर फार डवलवमेन्ट आफ टेलीमेटिक्स के अतिरिक्त भारतीय प्रौद्योगिकी संस्था में दूरसंचार के लिये उत्कृष्ट केन्द्र पहले से मौजूद है।

पैराग्राफ 2.1.12.1

केन्द्र सरकार के संगठनों/ मंत्रालयों/ विभागों को अपने बेतार नेटवर्क के लिए लाईसेंस शुल्क व राँयलटी प्रभार (स्पेक्ट्रम प्रभार) के भुगतान से छूट 01 जून 2004 से दी गयी थी। राज्य पुलिस संगठनों को स्पेक्ट्रम उपयोग पर रायलटी प्रभार से छूट दी गई थी, तथापि उनको भी स्पेक्ट्रम के लिए लाईसेंस शुल्क का भुगतान करना अपेक्षित था। दूरसंचार विभाग ने 01 जून 2004 से मौजूदा निश्चित फार्मूला के अनुसार सरकारी विभागों/ संगठनों सहित सभी बेतार उपयोगकर्ताओं से स्पेक्ट्रम के लिये प्रभार लगाने का निर्णय किया (अप्रैल 2004)। इसके अलावा कैप्टिव उपयोगकर्ताओं के लिये स्पेक्ट्रम प्रभार (राँयलटी) को अप्रैल 2012 से संशोधित किया गया है। 35 राज्य पुलिस संगठन और आठ केन्द्रीय अर्धसैन्य बल (सी पी एम एफ) के लिए स्पेक्ट्रम सौपा गया था। स्पेक्ट्रम प्रभार लगाने का निर्णय अप्रैल 2004 में लिया गया था लेकिन 13 वर्ष बीत जाने के बाद भी केवल 20 राज्य पुलिस संगठन और केन्द्रीय अर्धसैन्य बल के संबंध में अधिकृत आवृत्ति का समाधान किया जा सका। इन 20 राज्य पुलिस संगठन और केन्द्रीय अर्धसैन्य बल के संबंध में 01 जून 2004 से पहले सौपे गये स्पेक्ट्रम के लिए 2004-14 की अवधि के लिए कुल स्पेक्ट्रम प्रभार ₹ 163.58 करोड़ और विलम्ब शुल्क ₹ 284.11 करोड़ लगाया गया था। इन राशियों में से केवल ₹ 100.86 करोड़ प्राप्त हुए। 01 जून 2004 से 31 मार्च 2012 के दौरान दो राज्य पुलिस संगठनों और केन्द्रीय अर्धसैन्य बलों को सौपे गये स्पेक्ट्रम के संबंध में ₹ 64.20 करोड़ स्पेक्ट्रम प्रभार के रूप में और ₹ 85.60 करोड़ विलम्ब शुल्क के रूप में लगाया गया था जिसमें से केवल ₹ 13.93 करोड़ प्राप्त हुए हैं।

दूरदर्शन ने बेतार योजना समन्वय को 2010 और 2012 के दौरान आवृत्ति देने का विवरण दिया था। इसके अतिरिक्त दूरदर्शन व आकाशवाणी ने 2013-14 के दौरान बेतार योजना समन्वय को सूचित किया था कि उनके 31 मार्च 2011 तक के स्पेक्ट्रम प्रभार (दूरदर्शन को ₹ 455.89 करोड़, आकाशवाणी को ₹ 32.48 करोड़) सरकार ने माफ कर दिया और बेतार योजना समन्वय से अपने ट्रांसमीटरों के संबंध में एक अप्रैल 2011 से स्पेक्ट्रम प्रभार का समाधान करने का अनुरोध किया। बेतार योजना समन्वय आवृत्ति व सरकार द्वारा छूट दी गई राशि से संबंधित मुद्दों का सामंजस्य नहीं कर पाया था। यह भी पाया गया कि मार्च 2011 के बाद नए ट्रांसमीटरों के लिए आवृत्ति देने या मौजूदा ट्रांसमीटरों के प्रतिस्थापन के लिए आवेदन करते समय दूरदर्शन व आकाशवाणी स्पेक्ट्रम प्रभार का भुगतान कर रहे थे। बेतार योजना समन्वय ने पुराने मौजूदा आवृत्ति दिये जाने के साथ साथ दूरदर्शन व आकाशवाणी को नये आवृत्ति दिये जाने के संबंध में वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभार के लिये कोई मांग नहीं की थी, यद्यपि दोनों संघटनों ने 01 अप्रैल 2012 से स्पेक्ट्रम प्रभारों के भुगतान के लिये बार बार इच्छा जाहिर की थी।

कैबिनेट के नोट “रक्षा बैंड और रक्षा इंटरेस्ट जोन” के संदर्भ में, जिसे कैबिनेट ने 21 जनवरी 2015 को अनुमोदन दे दिया था, रक्षा द्वारा दिए गये स्पेक्ट्रम प्रभारों की छूट के लिए एक अलग प्रस्ताव कैबिनेट के अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया जाना था। हालाँकि रक्षा बलों के लिये स्पेक्ट्रम प्रभार को माफ करने का कोई प्रस्ताव कैबिनेट से अभी तक स्वीकृत नहीं हुआ है।

पैराग्राफ 2.1.12.3

निजी प्रयोगकर्ताओं के साथ-साथ सरकारी कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं के लिए स्पेक्ट्रम मुख्य रूप से स्पेक्ट्रम बैंड 806 मेगाहर्ट्ज के नीचे आबंटित किया जाता है। बेतार योजना समन्वय द्वारा स्पेक्ट्रम प्रभारों की वसूली की समीक्षा के लिए व कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं से राजस्व की समय पर वसूली हेतु नियमित रूप से मांग करने के लिए कोई तंत्र उपलब्ध नहीं था। यह प्रयोगकर्ताओं की मर्जी पर था कि वे स्वयं ही स्पेक्ट्रम प्रभार अदा करे अथवा लाइसेंस के नवीनीकरण/लौटाने के लिए जब कभी भी बेतार योजना समन्वय से सम्पर्क करे तो बेतार योजना समन्वय मांग करे।

- ऐसा ही एक उदाहरण वास्तविक वित्तीय निहितार्थ है जो एम आर एफ टायर्स लिमिटेड, चैन्नई के संबंध में पाया गया जिसे भारत के विभिन्न भागों में आयोजित होने वाली मोटर रेस व रैलियों में भाग लेने वाले वाहनों के मध्य आपसी संचार के लिए अति उच्च आवृत्ति बेतार रेडियो के संचालन के लिए लाइसेंस प्रदान किया गया था। एम आर एफ ने (सितम्बर 2012) 01 अक्टूबर 2012 से 30 सितम्बर 2013 की अवधि के लिये ₹ 1,36,150 के नवीनीकरण शुल्क का भुगतान किया था। बाद में, एम आर एफ टायर्स के नवीनीकरण शुल्क की अदायगी के लिये, बेतार योजना समन्वय ने सितम्बर 2013 तक की अवधि के लिये संशोधित दरों के अनुसार ₹ 9,38,358 की माँग जारी की। एम आर एफ ने माँग का विरोध करते हुए कहा कि उनके द्वारा किये गये बेतार संचालन केवल 5 किलोमीटर के घेरे तक ही थे जबकि यह एक अखिल भारतीय लाइसेंस था और दूरसंचार विभाग से (दिसम्बर 2012) यह निवेदन किया गया कि वह स्पेक्ट्रम प्रभारों के नोटिस के संशोधन पर पुनःविचार करे। यह पाया गया कि एम आर एफ ने डब्ल्यू ओ एल प्राप्त नहीं किया था व अभी तक स्पेक्ट्रम प्रभार की अदायगी नहीं की थी। संशोधित दरों पर स्पेक्ट्रम प्रभार व देय जुर्माने की राशि 01 अप्रैल 2012 से 30 सितम्बर 2017 तक ₹ 55.33 लाख थी।

पैराग्राफ 2.1.12.4

अध्याय III डाक विभाग

डाक विभाग में कोर बीमा समाधान (सी आई एस) का लेखापरीक्षा

यूनिक कस्टमर आई डी नहीं बनाई गई थी इसका परिणाम यह हुआ कि बीमाधारक के लिये बीमाकृत राशि पर वित्तीय सीमा में नियंत्रण आधारित आवश्यक सिस्टम लागू करने में विफलता हुई। प्रस्तावों के लिये अनुरोध (आर एफ पी) में आधुनिक परियोजना हेतु वित्तीय सर्विसेज सिस्टम इंटीग्रेटर के लिये विशेष प्रावधान होने के बावजूद भी, बीमाधारक की चिकित्सा जांच, समाप्त पॉलिसियों को पुनः तैयार करने, एजेन्सी प्रबंधन सिस्टम तथा कार्य प्रवाह पद्धतियों जैसे क्षेत्रों में कार्यात्मक त्रुटियां सिस्टम में थीं। समर्पण मूल्य, छूट व ब्याज की गणना करने से सम्बन्धित त्रुटियां थी जिससे हस्तचालित हस्तक्षेप करना पडा। पी ओ एल आई नियमावली में किये गये परिवर्तन को कोर बीमा समाधान (सी आई एस) साफ्टवेयर मे आवश्यक संशोधन द्वारा शीघ्र शामिल नहीं किया गया था। सी आई एस का सी बी एस के साथ एकीकरण ना होने के कारण न तो बीमाधारक स्वः हस्तांतरण द्वारा प्रीमियम/लोन की राशि का भुगतान कर सकता था और न ही विभाग उसके पी ओ एस बी खाते में पूर्ण अवधि का मूल्य/ऋण क्रेडिट कर सकता था। सिस्टम में कार्यात्मकता पर मल्टीपल लॉग आन, सिस्टम एडमिनिस्ट्रेटर को अप्रतिबंधित अधिकार/विशेषाधिकार, यूजर लॉग व लेखापरीक्षा मार्ग की गैर-उपलब्धता जैसी, आई टी त्रुटियां थी। बहुतायत में अपलोड करने की सुविधाओं में अपर्याप्त आई टी नियंत्रण, प्रीमियम निरस्त करने में पर्यवेक्षण नियंत्रण की कमी, सस्पेंस रखरखाव में अपर्याप्त नियंत्रण तथा धोखाधड़ी प्रबन्धन प्रणाली की कार्यात्मकता में कमी थी। सी आई एस एप्लीकेशन साफ्टवेयर लोड न होने के कारण आपदा पुनरुत्थान केन्द्र गैर कार्यात्मक था। पोर्ट ब्लेयर मुख्यालय व सैन्य डाक सेवा (ए पी एस) में सी आई एस को रोल आउट नहीं किया गया था जिसके कारण इन दो केन्द्रों की पॉलिसियां राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एन. आई. सी.) के सिस्टम में रखी जा रही थी जो कि विभाग, के साथ साथ ग्राहकों के लिए असुविधा का कारण बनी। विभाग, खराब योजना व क्रियान्वयन के कारण सिटीजन चार्टर मे सेवाओं की सुपुर्दगी के लिये निर्धारित समय-सीमा का पालन करने में विफल रहा।

पैराग्राफ 3.1

डाक विभाग में नकद प्रमाण पत्रों का भंडारण

इंडिया सिक्योरिटी प्रेस (आई एस पी) नासिक से प्राप्त नकद प्रमाण पत्रों (सी सी) का सर्कल स्टैम्प डिपो (सी एस डी) द्वारा दिये गये मांग पत्रों से मिलान न होने के कारण नकद पत्रों की अधिक प्राप्ति व परिणामतः सी एस डी में नकद प्रमाण पत्रों

का संग्रहण हुआ। चूंकि सी एस डी में प्रमाण पत्रों के अवधारण में दुरुपयोग की सम्भावना होती है, डाक विभाग को शीघ्र कार्रवाई करने की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सभी बिना विक्रय किये गये प्रमाण पत्र सही निपटान के लिये आई एस पी नासिक को प्राप्त हो गये हैं।

पैराग्राफ 3.2

अध्याय IV मंत्रालय के आधीन सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम

भारत के पूर्वोत्तर क्षेत्र (एन ई आर) में भारत संचार निगम लिमिटेड (बी एस एन एल) द्वारा प्रदान की गई दूरसंचार सेवायें

सितम्बर 2014 में मंत्रिमंडल द्वारा अनुमोदित व्यापक दूरसंचार विकास योजना (सी टी डी पी) को पूर्वोत्तर क्षेत्र (एन ई आर) में लागू करने में भारत संचार निगम लिमिटेड (बी एस एन एल) विफल रहा। यह सी टी डी पी के अंतर्गत प्रमुख निविदाओं के विफल होने के कारण हुआ जैसा कि नीचे दिया गया है:-

- अप्रैल 2016 में ₹ 1460 करोड़ की अनुमानित परियोजना लागत से अनावृत गाँवों को कवरेज प्रदान करने के लिए 2 जी ग्लोबल सिस्टम फॉर मोबाइल (जी एस एम) नेटवर्क के सर्वेक्षण, योजना, आपूर्ति, स्थापना, परीक्षण, कमीशन, उपलब्ध कोर नेटवर्क के साथ एकीकरण तथा बहुत छोटे एपर्चर टर्मिनल (वी सैट), हब और रेडियो बैकहॉल के साथ, पाँच वर्षों के लिए संचालन एवं रखरखाव से संबंधित निविदा।
- फरवरी 2015 में सी जी एम टेलीकॉम स्टोर्स कोलकाता द्वारा जारी भूमिगत केबल (यू जी केबल), केबल डक्ट्स को लगाने से संबंधित निविदा तथा फरवरी 2015 में बी एस एन एल कॉर्पोरेट कार्यालय द्वारा डेन्स वेवलेन्थ डिवीजन मल्टीप्लेक्सिंग (डी डब्ल्यू डी एम) उपकरणों की खरीद के लिए निविदा।

इस प्रकार, उपरोक्त, दो प्रमुख निविदाओं की विफलता के कारण सी टी डी पी का उद्देश्य अर्थात् अनावृत पूर्वोत्तर क्षेत्रों में 2जी कवरेज का रोल आउट तथा ऑप्टिकल फाइबर केबल रिंग कनेक्टिविटी के साथ ट्रांसमिशन मीडिया की वृद्धि अभी प्राप्त की जानी बाकी है।

क्षेत्रीय ट्रंक योजना समिति (आर टी पी सी) (अप्रैल 2008 और जून 2014) ने असम, पूर्वोत्तर-I और पूर्वोत्तर-II परिमंडलों में पुनर्वास कार्यों के लिए 116 ओ एफ सी मार्गों को मंजूरी दी थी। उत्तर पूर्व कार्य बल (एन ई टी एफ), गुवाहटी द्वारा कार्यों को निष्पादित किया जाना था। अब तक असम में कार्य प्रगति 10 प्रतिशत थी और

पूर्वोत्तर-I और पूर्वोत्तर-II परिमंडलों में शून्य थी तथा देरी 3 से 10 वर्ष के बीच थी। क्षेत्र में ओ एफ सी कार्य की पुनर्वास की खराब प्रगति के कारण बी एस एन एल ने अधिकतर मीडिया मैसर्स आर्यल इण्डिया लिमिटेड तथा मैसर्स पावर ग्रिड कारपोरेशन आफ इंडिया लिमिटेड (पी जी सी आई एल) से किराये पर लिया।

नागालैंड में म्यांमार के साथ 215 कि.मी. लम्बी अंतर्राष्ट्रीय सीमा के 10 कि.मी. के भीतर एक भी टावर नहीं है जबकि अन्य प्रदेशों में टावर घनत्व इस प्रकार था- अरुणाचल प्रदेश में 130 कि.मी./टावर, मणिपुर में 99.5 कि.मी./टावर तथा मिजोरम में 170 कि.मी./टावर। इसके अतिरिक्त गृह मंत्रालय ने दूरसंचार विभाग को प्रस्ताव दिया था कि वह यू एस ओ फंड के तहत उपलब्ध निधि से सीमा क्षेत्रों में टावर के रूप में संचार अवसंरचना का निर्माण करे, दूरसंचार विभाग ने बताया कि दूरसंचार विभाग/यू एस ओ फंड ने सीमा व नक्सल प्रभावी क्षेत्रों में मोबाइल सेवाओं के प्रावधान के लिये निधि का प्रस्ताव नहीं दिया। गृह मंत्रालय ने 2014 में ही पूर्वोत्तर क्षेत्र की सीमा क्षेत्रों में दूरसंचार सेवाओं में सुधार करने के प्रस्ताव के बावजूद इस पर कोई प्रगति नहीं हुई, जिसके परिणामस्वरूप पड़ोसी देशों के सिग्नलों का प्रयोग नागरिक कर रहे हैं। यह राष्ट्रीय सुरक्षा/अर्थव्यवस्था के लिये एक खतरा है।

मीन टाइम टू रिपेयर (एम टी टी आर) एक तिमाही में सभी दोषपूर्ण घटनाओं के लिए प्रत्येक रिपेयर टाइम की अवधि के योग का उसी तिमाही में दोषपूर्ण घटनाओं की कुल संख्या द्वारा किया गया विभाजन है। वर्ष 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान असम, पूर्वोत्तर-I, पूर्वी दूरसंचार क्षेत्र परिमंडलों व सिक्किम सेकेन्डरी स्विचिंग क्षेत्र में भारत के दूरसंचार नियामक प्राधिकरण द्वारा निर्धारित मानक “आठ घंटे से कम या बराबर” से अधिक एम टी टी आर था।

पैराग्राफ 4.1

अध्याय I

प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के संबंध में

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सी ए जी) का यह प्रतिवेदन 31 मार्च 2017 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिये भारत सरकार के अन्तर्गत संचार मंत्रालय (एम ओ सी) तथा इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) एवं इन मंत्रालयों के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पी एस यू) से संबंधित वित्तीय लेन-देनों की लेखापरीक्षा से उत्पन्न होने वाले प्रकरणों से संबंधित है।

यह अध्याय मंत्रालयों/विभागों/इकाइयों और इन मंत्रालयों के अन्तर्गत संस्थाओं का खाका प्रदान करने के साथ उनके व्यय का संक्षिप्त विश्लेषण उपलब्ध करता है। इस अध्याय में मंत्रालयों/विभागों और मंत्रालयों के अधीन पी एस यू के लेखापरीक्षा पर्यवेक्षणों की अनुवर्ती भी सम्मिलित है। अध्याय II से IV दूरसंचार विभाग, डाक विभाग और इन विभागों के अधीन सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पी एस यू) के लेखापरीक्षा से प्राप्त वर्तमान परिणाम/पर्यवेक्षणों से संबंधित है।

1.2 लेखापरीक्षा हेतु प्राधिकार

सी ए जी द्वारा लेखापरीक्षा हेतु एवं संसद को प्रतिवेदित करने हेतु प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 और 151 तथा सी ए जी के (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) डी पी सी अधिनियम, 1971 से उत्पन्न होता है। सी ए जी, भारत सरकार के मंत्रालयों / विभागों के व्यय की लेखापरीक्षा सी ए जी के (डी पी सी) अधिनियम की धारा 13¹ और 17² तथा पी एस यू की लेखापरीक्षा अधिनियम की धारा 19³ के तहत करता है।

-
- 1 (i) भारत की समेकित निधि से सारा व्यय,
(ii) आकास्मिक निधि व सार्वजनिक खातों से सम्बन्धित सभी लेन-देन तथा (iii) सम्पूर्ण व्यापार, विनिर्माण, लाभ व हानि खाते, तुलन-पत्र व अन्य सहायक लेखों की लेखापरीक्षा
 - 2 केन्द्र अथवा राज्य के विभाग अथवा किसी कार्यालय में रखे गये भंडार व स्टॉक के लेखों पर लेखापरीक्षा व रिपोर्ट
 - 3 संसद द्वारा बनाये गये कानून द्वारा अथवा उसके अधीन सरकारी कम्पनियों व कारपोरेशन के लेखों की लेखापरीक्षा (जो कम्पनी नहीं हैं)।

1.3 लेखापरीक्षा की योजना और संचालन

सी ए जी द्वारा प्रख्यापित लेखापरीक्षा मानकों और निष्पादन लेखापरीक्षा दिशानिर्देश के अनुसार प्रतिपादित सिद्धांतों और व्यवहारों के अनुरूप लेखापरीक्षा की जाती है। लेखापरीक्षा प्रक्रिया मंत्रालय/विभागों/सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम के जोखिम के आँकलन के साथ प्रारम्भ होती है। इस जोखिम मूल्यांकन के आधार पर लेखापरीक्षा की आवृत्ति और सीमा तय की जाती है।

लेखापरीक्षित इकाइयों की रूपरेखा

1.4 संचार मंत्रालय

1.4.1 दूरसंचार विभाग

दूरसंचार विभाग नीति निर्माण, निष्पादन समीक्षा, निगरानी, अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग और दूरसंचार क्षेत्र में अनुसंधान एवं विकास के लिये जिम्मेदार है। विभाग आवृत्ति का आवंटन भी करता है और अन्तर्राष्ट्रीय निकायों के साथ निकट समन्वय में रेडियो संचार का प्रबंधनकर्ता है। यह बेतार नियामक उपायों को लागू करने और देश में सभी उपयोगकर्ताओं के बेतार संचरण की निगरानी करने के लिये भी जिम्मेदार है। सरकार द्वारा अनुमोदित नीति के अनुसार, विभाग विभिन्न दूरसंचार सर्किलों में आधारभूत व मूल्यवर्धित सेवाएं देने हेतु ऑपरेटरों को लाइसेंस प्रदान करने के लिये भी जिम्मेदार है।

➤ राजस्व व व्यय का विश्लेषण

वर्ष 2016-17 और पिछले चार वर्षों के दौरान दूरसंचार विभाग के राजस्व और व्यय की तुलनात्मक स्थिति नीचे तालिका में दी गई है

तालिका-1:

दूरसंचार विभाग के राजस्व और व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
राजस्व	18,902.00	40,113.76	30,624.18	55,129.10	70,241.14
व्यय	9,273.38	10,835.57	13,026.14	23,584.81	31,067.78

(स्रोत: दूरसंचार विभाग के विनियोग एवं वित्तीय लेखे)

व्यय के मुख्य अंश संचार सेवाओं पर व्यय (58 प्रतिशत) और पेंशन तथा अन्य सेवानिवृत्ति लाभ (लगभग 30 प्रतिशत) हैं। विभाग के राजस्व के प्रमुख स्रोत दूरसंचार सेवा प्रदाताओं से प्राप्त लाइसेंस शुल्क और स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभार हैं। पिछले पाँच वर्षों के दौरान प्राप्त लाइसेंस शुल्क और स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभारों का विवरण नीचे दिया गया है

तालिका-2:

प्राप्त लाइसेंस शुल्क और स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभारों का विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
लाइसेंस शुल्क	11,456.48	14,628.47	12,358.29	15,771.27	15,614.44
स्पेक्ट्रम राजस्व ⁴	7,401.43	25,150.85	17,841.93	36,486.91	53,860.69

(स्रोत: वित्त लेखा, केन्द्रीय सरकार 2016-17)

वर्ष 2016-17 के दौरान, मोबाइल सेवा की प्राप्तियों में वृद्धि के कारण वर्ष 2015-16 की तुलना में स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभार में 47.62 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

➤ **दूरसंचार क्षेत्र की संक्षिप्त रूपरेखा**

दूरसंचार, देश के समग्र सामाजिक आर्थिक विकास के लिये अपेक्षित आर्थिक वृद्धि के महत्वपूर्ण घटकों में से एक के रूप में विकसित हुआ है। दूरसंचार क्षेत्र ने पिछले दशक के दौरान एक असाधारण वृद्धि देखी। 2012-13 से 2016-17 अवधि के दौरान, टेलीफोन ग्राहकों की संख्या 89.80 करोड़ से बढ़कर 119.50 करोड़ हुई। दूरसंचार क्षेत्र में वर्ष 2012-13 से 2016-17 के लिये समग्र विकास की स्थिति तालिका में दी गई है।

तालिका-3: दूरसंचार क्षेत्र में वृद्धि की स्थिति

वर्ष	अभिदाता (करोड़ में)					संचार घनत्व (प्रतिशतता में)		
	कुल	ग्रामीण	शहरी	वायर लाइन	बेतार	समग्र	ग्रामीण	शहरी#
2012-13	89.80	34.92	54.88	3.02	86.78	73.32	41.02	146.96
2013-14	93.30	37.77	55.53	2.85	90.45	75.23	43.96	145.78
2014-15	99.65	41.93	57.72	2.66	96.99	79.38	48.37	148.61
2015-16	105.93	44.78	61.16	2.52	103.41	83.40	51.26	154.18
2016-17	119.50	50.18	69.32	2.44	117.06	91.08	56.47	166.71

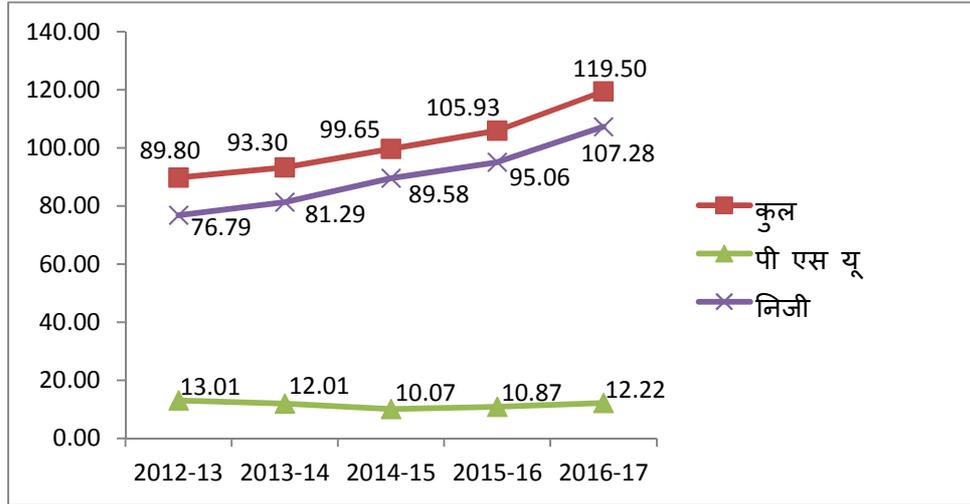
(स्रोत: दूरसंचार विभाग के वार्षिक प्रतिवेदन)

शहरी क्षेत्रों में संचार घनत्व की प्रतिशतता 100 प्रतिशत से भी अधिक थी चूंकि अधिकतर उपभोगकर्ताओं के पास एक से अधिक कनेक्शन थे।

⁴ स्पेक्ट्रम उपयोग प्रभार तथा नीलामी शुल्क सम्मिलित है (अपफ्रंट तथा आस्थागित भुगतान दोनों ही)।

पिछले पाँच वर्षों के दौरान उपभोक्ता आधार के संदर्भ में दूरसंचार क्षेत्र में वृद्धि नीचे दिये गये ग्राफ में दर्शायी गयी है।

**चार्ट 1: उपभोक्ता आधार में वृद्धि-निजी बनाम पी एस यू
उपभोक्ताओं की संख्या (करोड़ में)**



(स्रोत: दूरसंचार विभाग के मासिक दूरसंचार परिदृश्य से)

जैसा कि ऊपर ग्राफ से स्पष्ट है, कि सार्वजनिक क्षेत्र की दूरसंचार कंपनियों की तुलना में निजी दूरसंचार कंपनियों का उपभोक्ता आधार अधिक है। अंतिम पांच वर्षों की अवधि में पी एस यू का उपभोक्ता आधार 7 प्रतिशत से घट गया (वर्ष 2012-13 में 13.01 करोड़ से 2016-17 में 12.22 करोड़) जबकि निजी कम्पनियों के उपभोक्ताओं की 40 प्रतिशत (76.79 करोड़ से 107.28 करोड़) से बढ़ोतरी हो गयी।

➤ क्षेत्र का नियामक ढाँचा

भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (ट्राई)

ट्राई की स्थापना, दरों में निर्धारण/संशोधन सहित दूरसंचार सेवाओं को विनियमित करने हेतु, जो पहले केन्द्र सरकार में निहित था, संसद के एक अधिनियम द्वारा 20 फरवरी 1997 को की गई थी। ट्राई का मुख्य उद्देश्य एक ऐसा वातावरण तैयार करना है जो निष्पक्ष एवं पारदर्शी हो, प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने वाला हो, सभी सेवा प्रदाताओं को एक समान अवसर प्रदान करे। उपभोक्ताओं के हितों का संरक्षण करें, तथा सभी को प्रौद्योगिकी लाभ दिलाने वाला हो। ट्राई अधिनियम के तहत, ट्राई को निम्नलिखित अधिकार दिया गया है:-

- ❖ लाइसेंस के नियमों व शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करना

- ❖ सेवा प्रदाताओं द्वारा दी जाने वाले सेवा गुणवत्ता का मानक निर्धारित करना तथा सेवा की गुणवत्ता सुनिश्चित करना
- ❖ टैरिफ पॉलिसी निर्धारित करना एवं नये सेवा प्रदाताओं के प्रवेश हेतु शर्तों के साथ ही साथ सेवा प्रदाता को लाइसेंस के लिये नियमों व शर्तों की अनुशंसा करना
- ❖ टैरिफ पालिसी के अनुक्रमण, वाणिज्यिक तथा अंत संयोजन के तकनीकी पहलुओं से संबंधित मामलों पर विचार व निर्णय
- ❖ काल राउटिंग एवं काल हैंडओवर के सिद्धांत
- ❖ जनता के लिये विभिन्न सेवा प्रदाताओं में चुनने की स्वतंत्रता एवं समान आसान पहुँच
- ❖ बाजार विकास तथा विभिन्न दूरसंचार सेवाओं के लिये विविध नेटवर्क ढांचों के कारण उत्पन्न हो सकने वाले संघर्ष का समाधान
- ❖ विद्यमान नेटवर्क व प्रणालियों को और उन्नत करने की आवश्यकता और
- ❖ सेवा प्रदाताओं में बातचीत तथा उपभोक्ता संगठनों के साथ प्राधिकरण की बातचीत के लिये फोरम विकसित करना।

सरकार ने दिनांक 9 जनवरी 2004 की अधिसूचना द्वारा प्रसारण सेवाओं एवं केबल सेवाओं को दूरसंचार सेवा के रूप में परिभाषित किया, तथा सभी क्षेत्रों को ट्राई के अन्तर्गत लाया गया। ट्राई के लिये आवश्यक है कि वह या तो स्वयं या फिर लाइसेंस प्रदाता अर्थात् दूरसंचार विभाग, संचार व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय से अथवा सूचना व प्रसारण मंत्रालय से प्रसारण एवं केबल सेवाओं के संबंध में संदर्भ प्राप्त होने पर, सिफारिशें दे।

दूरसंचार विवाद समाधान एवं अपील अधिकरण (टी डी सैट)

एक लाइसेंस प्रदाता और एक लाइसेंसधारी के मध्य, दो या अधिक सेवा प्रदाताओं के मध्य, एक सेवा प्रदाता और उपभोक्ताओं के समूह के मध्य किसी भी विवाद का निर्णय करने के लिये तथा ट्राई के किसी निर्देश, निर्णय या आदेश के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई और निपटान के लिये 24 जनवरी 2000 से प्रभावी दूरसंचार विवाद समाधान एवं अपील अधिकरण की स्थापना ट्राई अधिनियम में एक संशोधन के जरिए हुई थी।

➤ दूरसंचार विभाग की महत्वपूर्ण इकाइयाँ

दूरसंचार विभाग में, दूरसंचार प्रवर्तन एवं संसाधन अनुश्रवण (टर्म) प्रकोष्ठ, नियंत्रक संचार लेखा (सी सी ए), वायरलेस प्लानिंग एण्ड कोऑर्डिनेशन विंग (डब्ल्यू पी सी), दूरसंचार अभियंत्रिक केन्द्र (टी ई सी), राष्ट्रीय दूरसंचार नीति अनुसंधान संस्थान (एन टी आई), राष्ट्रीय संचार वित्त संस्थान (एन आई सी एफ) तथा टैलीमैटिक्स विकास केन्द्र (सी डॉट) जो कि अनुसंधान व विकास इकाई है, शामिल हैं।

➤ सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यू एस ओ फंड)

ग्रामीण दूरभाष को प्रोत्साहन देने के लिये, भारत सरकार ने संसद के एक अधिनियम द्वारा 1 अप्रैल 2002 से प्रभावी एक सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यू एस ओ फंड) का गठन किया। सार्वभौमिक सेवा दायित्व को पूरा करने के लिये संसाधन सार्वभौमिक अभिगम उद्ग्रहण (यू ए एल), के माध्यम से, जो कि विभिन्न लाइसेंसों के अन्तर्गत सभी संचालकों द्वारा अर्जित राजस्व का कुछ प्रतिशत था, से जुटाए जाने थे। भारतीय तार अधिनियम, 2003 के पैरा 9 बी के अनुसार, यू एस ओ फंड के लिये प्राप्त धन राशि को पहले भारत की समेकित निधि में जमा किया जाएगा, और केन्द्र सरकार, यदि संसद इस निमित्त कानून द्वारा विनियोग से ऐसा प्रदान करती है, समय-समय पर ऐसी आय को सार्वभौमिक सेवा दायित्व को विशेष रूप से पूरा करने के उपयोग हेतु निधि में जमा कर सकती है। तदनुसार 31 मार्च 2017 तक यू एस ओ उद्ग्रहण के रूप में ₹ 85716.80 करोड़ की राशि दूरसंचार विभाग द्वारा एकत्र की गई, जिसे भारत की समेकित निधि में जमा कर दिया गया था। तथापि, दूरसंचार विभाग द्वारा इस राशि में से मात्र ₹ 37309.26 करोड़ (43.53 प्रतिशत) संसद के विनियोग द्वारा दूरसंचार विभाग में 31 मार्च 2017 तक प्राप्त किये गये तथा यू एस ओ फंड में जमा किये। इसमें वर्ष 2002-06 के दौरान लाइसेन्स शुल्क और स्पेक्ट्रम प्रभार के रूप में भारत संचार निगम लिमिटेड को 2008-09 में यू एस ओ फंड के अन्तर्गत ग्रामीण दायित्वों को पूरा करने के एवज में प्रतिपूर्ति किये गये ₹ 6,948.64 करोड़ भी सम्मिलित है। अतः ₹ 48407.54 करोड़ की राशि अभी तक भारत सरकार द्वारा यू एस ओ फंड को हस्तांतरित नहीं की गई है।

1.4.2 विभाग के प्रशासकीय नियंत्रण में सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पी एस यू)

विभाग के प्रशासकीय नियंत्रण के अन्तर्गत महत्वपूर्ण पी एस यू की संक्षिप्त रूपरेखा नीचे दी गयी है।

भारत संचार निगम लिमिटेड

अक्टूबर 2000 में गठित भारत सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाला भारत संचार निगम लिमिटेड (बी एस एन एल) दिल्ली और मुम्बई को छोड़कर, देश के कोने-कोने में दूरसंचार सेवाएं प्रदान करता है। बी एस एन एल एक तकनीक उन्मुख कम्पनी है जो विभिन्न प्रकार की दूरसंचार सेवाएँ जैसे कि लैंडलाइन पर दूरभाष सेवाएँ, वायरलेस इन लोकल लूप (डब्ल्यू एल एल) एवं ग्लोबल सिस्टम फॉर मोबाइल कम्यूनिकेशनस (जी एस एम), ब्राडबैंड, इन्टरनेट, लीज्ड सर्किट एवं लम्बी दूरी की दूरसंचार सेवा प्रदान करता है। वर्ष 2016-17 के दौरान कम्पनी का कुल राजस्व ₹ 31,533.44 करोड़ था व इसे ₹ 4,793.21 करोड़ की हानि हुई।

विगत तीन वर्षों में कम्पनी का समग्र निष्पादन नीचे वर्णित है।

तालिका-4:

विगत तीन वर्षों में बी एस एन एल का निष्पादन

वर्ष	राजस्व	व्यय	हानि	अभिदाता बेस		
				वायर लाइन	बेतार	कुल
				(₹ करोड़ में)		
2014-15	28,645.20	37,292.10	8,234.09	1.64	7.72	9.36
2015-16	32,918.70	36,742.72	3,879.92	1.48	8.68	10.16
2016-17	31,533.44	36,326.65	4,793.21	1.38	9.62	11.00 ⁵

उपरोक्त डेटा के विश्लेषण से यह पता चलता है कि कम्पनी के राजस्व में वर्ष 2015-16 के दौरान वृद्धि हुई है, हालाँकि वर्ष 2016-17 में कमी हुई है। इसके अतिरिक्त, वायरलाइन उपभोक्ताओं के अभिदाता बेस में कमी देखी गई जबकि बेतार अभिदाता के मामले में वर्ष 2014-15 से 2016-17 तक वृद्धि देखी गई।

⁵ दूरसंचार विभाग के वार्षिक प्रतिवेदन के अनुसार अभिदाता बेस उपलब्ध है (नवम्बर 2016 तक)

महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड

महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड (एम टी एन एल) को एक पूर्ण स्वामित्व सरकारी कम्पनी के रूप में कम्पनी अधिनियम, 1956 के तहत 1986 में स्थापित किया गया था तथा यह दिल्ली व मुम्बई में दूरसंचार नेटवर्क का नियंत्रण, प्रबंधन व प्रचालन के लिये उत्तरदायी है। एम टी एन एल इन दो महानगरों में फिक्सड लाइन दूरसंचार सेवा एवं जी एस एम मोबाइल सेवा का प्रमुख प्रदाता है। महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड पृथक गैर-विशिष्ट लाइसेंस करार के अन्तर्गत दिल्ली व मुम्बई में डायल अप इंटरनेट सेवाएं भी प्रदान कर रहा है। यह ब्राडबैंड व 3 जी सेवायें भी प्रदान कर रहा है। सरकार ने वर्ष 1994 में 20 प्रतिशत अंश बैंक/उनके सहायक और वित्तीय संस्थानों में विनिवेश किया। एम टी एन एल अभी तक सूचीबद्ध कम्पनी है और 56.25 प्रतिशत अंश सरकार के पास और शेष निजी अंशधारकों के पास है। वर्ष 2016-17 के दौरान कम्पनी का कुल राजस्व ₹3,552.46 करोड़ था और इसे ₹2,970.57 करोड़ की हानि हुई।

विगत तीन वर्षों में कम्पनी का समग्र निष्पादन नीचे वर्णित है:

तालिका-5: विगत तीन वर्षों में एम टी एन एल का निष्पादन

वर्ष	राजस्व	व्यय	हानि	अभिदाता बेस		
				वायर लाइन	बेतार	कुल
				(₹ करोड़ में)		
2014-15	3,821.06	6,723.48	2,893.41	0.36	0.35	0.71
2015-16	3,512.71	6,351.19	2,005.74	0.35	0.36	0.71
2016-17	3,552.46	6,497.91	2,941.08	0.35	0.36	0.71

वर्ष 2015-16 की तुलना में वर्ष 2016-17 में कम्पनी के राजस्व में थोड़ी वृद्धि हुई। 2014-15 से 2016-17 की अवधि में खर्च में अधोगति प्रवृत्ति दिखाई दी। वायरलाइन एवं बेतार उपभोक्ताओं का अभिदाता आधार कमोबेश वही रहा।

मिलेनियम टेलीकॉम लिमिटेड (एम टी एल)

महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड (म.टे.नि.ले) द्वारा मिलेनियम टेलीकॉम लिमिटेड (एम टी एल) की स्थापना वर्ष 2000 में एक पूर्ण स्वामित्व सहायक कम्पनी के रूप में सबमेरिन केबिल परियोजना की स्थापना तथा आई टी समाधान के लिये की गई। वर्ष 2016-17 कम्पनी का कुल राजस्व ₹ 5.12 करोड़ था और इसने ₹ 0.40 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

आई टी आई लिमिटेड

आई टी आई दूरसंचार के क्षेत्र में भारत का अग्रणी है। आई टी आई ने 1948 में बंगलुरु में अपने संचालन प्रारम्भ किया जो कि जम्मू कश्मीर में श्रीनगर, उत्तर प्रदेश में नैनी, रायबरेली और मनकापुर तथा केरल में पालक्काड में निर्माण सयंत्र स्थापित कर अन्य क्षेत्रों में आगे विस्तारित किया। कम्पनी का कुल राजस्व वर्ष 2016-17 के दौरान ₹ 1903.99 करोड़ था तथा ₹ 304.88 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

टेलीकम्युनिकेशन्स कंसलटेंट्स इंडिया लिमिटेड (टी सी आई एल)

भारत सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाले टेलीकम्युनिकेशन्स कंसलटेंट्स इंडिया लिमिटेड की स्थापना, दूरसंचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी के सभी क्षेत्रों में विश्वस्तरीय प्राद्योगिकी उपलब्ध कराने के मुख्य उद्देश्य से, विदेशी एवं घरेलू बाजारों में उचित विपणन रणनीति विकसित कर तथा अत्याधुनिक तकनीक को प्राप्त कर अपने संचालनों में उत्कृष्ट होने के लिये वर्ष 1978 में हुई थी। वर्ष 2016-17 के दौरान कम्पनी का कुल राजस्व ₹ 1205.11 करोड़ था तथा इसने ₹ 70.82 करोड़ लाभ अर्जित किया।

तमिलनाडु टेलीकम्युनिकेशन्स लिमिटेड (टी टी एल)

तमिलनाडु टेलीकम्युनिकेशन्स लिमिटेड को, टी सी आई एल (49 प्रतिशत), तमिलनाडु औद्योगिक विकास कारपोरेशन लिमिटेड (टी आई डी सी ओ) (14.63 प्रतिशत) तथा फुजीकुरा लिमिटेड ऑफ जापान (7.18 प्रतिशत) की एक त्रिकोणीय संयुक्त उद्धम के रूप में वर्ष 1988 में निगमित गया था। बाकी अंश बैंकों व वित्तीय संस्थानों, प्राइवेट ट्रस्ट, अप्रवासी भारतीय व भारतीय जनता के पास है। टी टी एल दूरसंचार के लिये आप्टिकल फाइबर केबिल का निर्माण करता है। यह कम्पनी बी आई एफ आर को सन्दर्भित है व 21 जुलाई 2010 को पुनर्गठन की एक योजना को संस्वीकृति प्रदान की गई थी। इसने टेबलेट पी सी व एफ टी टी एच (फाइबर टू होम) घटकों में भी

जाकर विविधता की। वर्ष 2016-17 के दौरान कम्पनी का कुल राजस्व ₹ 2.68 करोड़ था और कम्पनी को ₹ 16.26 करोड़ की हानि हुई।

इंटेलीजेन्ट कम्यूनिकेशन सिस्टम इंडिया लिमिटेड (आई सी एस आई एल)

इंटेलीजेन्ट कम्यूनिकेशन सिस्टम इंडिया लिमिटेड (आई सी एस आई एल) को टी सी आई एल और दिल्ली राज्य औद्योगिक एवं आधारभूत संरचना विकास निगम (डी एस आई आई डी सी) जो दिल्ली सरकार का एक उपक्रम है, की एक संयुक्त उद्यम के रूप में वर्ष 1987 में निगमित किया गया, जिसमें टी सी आई एल के पास 36 प्रतिशत अंश तथा डी एस आई आई डी सी के पास 40 प्रतिशत अंश है। कम्पनी प्रख्यात ब्राण्डों की हार्डवेयर वस्तुएं जैसे कम्प्यूटर/दूरसंचार/आई टी आदि के व्यापार में संलिप्त है। यह कम्पनी विभिन्न संगठनों को जनशक्ति उपलब्ध करती है तथा लाइसेंस धारकों द्वारा व्यक्तिगत समझौता के अंतर्गत प्रत्येक को शिक्षा उपलब्ध कराती है। यह कम्पनी हार्डवेयर वस्तुओं के वार्षिक अनुरक्षण का भी कार्य अपने हाथ में लेती है। वर्ष 2016-17 में कम्पनी का कुल राजस्व ₹ 147.81 करोड़ था तथा इसने ₹ 3.66 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

टी सी आई एल-बीना टोल रोड लिमिटेड

टी सी आई एल-बीना टोल रोड लिमिटेड, टी सी आई एल की पूर्ण धारित सहायक कम्पनी है तथा इसे 2012 में निगमित किया था। इस कम्पनी की संरचना, ढांचागत परियोजना के क्रियान्वयन के उद्देश्य से किया गया, अर्थात् डिजाइन, निर्माण, वित्त संचालन एवं हस्तांतरण (डी बी एफ ओ टी) आधार पर मध्यप्रदेश, भारत में बीना एवं कुरवाई नगर के बीच टोल रोड परियोजना। कम्पनी ने अपना वाणिज्यिक प्रचालन अप्रैल 2014 में प्रारम्भ किया। कम्पनी का वर्ष 2016-17 में कुल राजस्व ₹ 5.15 करोड़ था एवं इसने ₹ 10.46 करोड़ हानि का वहन किया।

टी सी आई एल-लखनाडोन टोल रोड लिमिटेड

टी सी आई एल-लखनाडोन टोल रोड लिमिटेड, जो टी सी आई एल की पूर्ण धारिता सहायक कम्पनी है, को वर्ष 2013 में निगमित किया गया। यह एक विशेष उद्देश्य वाहन (एस पी वी) है जिसका गठन लखनाडोन टोल रोड परियोजना के विकास के लिये मध्यप्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड (एम पी आर डी सी) के साथ रियातग्राही अनुबंध के क्रियान्वयन के उद्देश्य से हुआ। सितम्बर 2011 में टी सी आई एल द्वारा एम पी आर डी सी के साथ रियातग्राही अनुबंध हुआ और अगस्त 2014

मे टी सी आई एल, एम पी आर डी सी और कम्पनी के बीच एक त्रिपक्षीय अनुबंध हुआ ताकि टी सी आई एल के नाम को हटाकर कम्पनी का नाम रखा जा सके। इसके अतिरिक्त, परियोजना की समाप्ति तक टी सी आई एल एक सहायक संगठन के रूप में काम करेगी और इसे कम्पनी को सौंप देगी। वर्ष 2016-17 के दौरान कम्पनी ने ₹ 1.93 करोड़ का राजस्व प्राप्त किया तथा ₹ 4.64 करोड़ की हानि उठायी।

भारत ब्राडबैंड नेटवर्क लिमिटेड (बी बी एन एल)

भारत ब्राडबैंड नेटवर्क लिमिटेड (बी बी एन एल), जो एक विशेष उद्देश्य वाहन (एस पी वी) है, को राष्ट्रीय ऑप्टिकल फाइबर नेटवर्क परियोजना (एन ओ एफ एन) निष्पादित करने हेतु 2012 में भारतीय कम्पनी अधिनियम, 1956 के अंतर्गत निगमित किया गया। बी बी एन एल को, देश के लगभग 2.50 लाख ग्राम पंचायतों (जी पी) को पी एस यू नामतः बी एस एन एल, रेलटेल एवं पावर ग्रिड के मौजूदा फाइबरों को उपयोग करते हुए ऑप्टिकल फाइबर के माध्यम से जोड़ने तथा जहाँ आवश्यक हो, वहाँ ग्राम पंचायतों और ब्लॉकों के मध्य सम्पर्कता अंतर को भरने के लिये अतिरिक्त फाइबर बिछाने की, जिम्मेदारी दी गई है, जो कि पर्याप्त बैंडविड्थ के साथ ब्राडबैंड सम्पर्कता सुनिश्चित करेगा। कम्पनी का वर्ष 2016-17 में कुल राजस्व ₹ 106.33 करोड़ था और इसने ₹ 22.85 करोड़ की लाभ दिखाया।

हेमिस्फीयर प्रोपर्टीज इंडिया लिमिटेड (एच पी आई एल)

हेमिस्फीयर प्रोपर्टीज इंडिया लिमिटेड (एच पी आई एल), जो एक सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनी है, को 2005 में निगमित किया गया था और 18 मार्च 2014 से यह सरकारी कम्पनी हो गई। भारत सरकार व मैसर्स पानाटोन फीनवेस्ट लिमिटेड तथा अन्य टाटा कम्पनियों के मध्य 13 फरवरी 2002 को अंशधारक अनुबंध के खंड 7.10 व अंशधारक अनुबंध के खंड 4.7 के अनुसार कम्पनी को निगमित किया गया था, जिसमें विदेश संचार निगम लिमिटेड (वी एस एन एल) के विनिवेश के समय पहचान की गई अधिशेष भूमि कम्पनी में विसम्बद्ध हो जानी थी। दूरसंचार विभाग के माध्यम से भारत सरकार 51.12 प्रतिशत इक्विटी अंश का स्वामित्व रखती है और बाकि बचे हुये अंश मैसर्स टाटा केपिटल लिमिटेड एवं आफ्ताब इन्वेस्टमेन्ट कम्पनी लिमिटेड के स्वामित्व में है। कम्पनी की दत्त अंश पूँजी ₹ 5.00 लाख है। कम्पनी ने वर्ष 2016-17 में ₹ 5.88 लाख की राजस्व अर्जित की एवं ₹ 1.02 लाख की हानि उठाई है।

1.4.3 डाक विभाग

भारतीय डाक नेटवर्क विश्व में सबसे बड़ा नेटवर्क है जिसके अन्तर्गत 1.54 लाख से अधिक डाकघर हैं, तथा यह देश के दूरस्थ किनारों तक फैला हुआ है। विभाग की मुख्य गतिविधि डाक का प्रसंस्करण, प्रेषण एवं वितरण है, विभाग द्वारा विविध प्रकार की खुदरा सेवाएँ जिनमें धन प्रेषण, बैंकिंग के साथ बीमा शामिल हैं, भी प्रदान की जाती हैं। यह सैन्य एवं रेलवे पेंशन भोगियों को पेंशन एवं पारिवारिक पेंशन के संवितरण कोयला खदानों के कर्मचारियों के परिवारों एवं कर्मचारी भविष्य निधि योजना के अन्तर्गत आने वाले उद्योगों के परिवारों की पारिवारिक पेंशन के संवितरण के कार्य में भी लगी है। डाक विभाग ने सामाजिक लाभ के भुगतानों जैसे महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनेरगा) व सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं की भी जिम्मेदारी ली है।

वित्तीय निष्पादन

विभाग की आय 'राजस्व प्राप्तियाँ' एवं 'वसूलियाँ'⁶ के रूप में होती हैं। डाक विभाग के वर्ष 2012-13 से 2016-17 तक की राजस्व प्राप्तियों, वसूलियों एवं राजस्व व्यय को नीचे तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका-6: डाक विभाग की राजस्व प्राप्तियाँ एवं राजस्व व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राजस्व प्राप्तियाँ	वसूलियाँ	राजस्व व्यय	घाटा (2)+(3)-(4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2012-13	9,366.50	688.77	15,481.15	5,425.88
2013-14	10,730.42	593.19	16,796.71	5,473.10
2014-15	11,635.98	661.98	18,556.56	6,258.60
2015-16	12,939.79	707.70	19,654.67	6,007.18
2016-17	11,511.00	730.90	24,211.85	11,971.90

(स्रोत: डाक विभाग के विनियोजन लेखे)

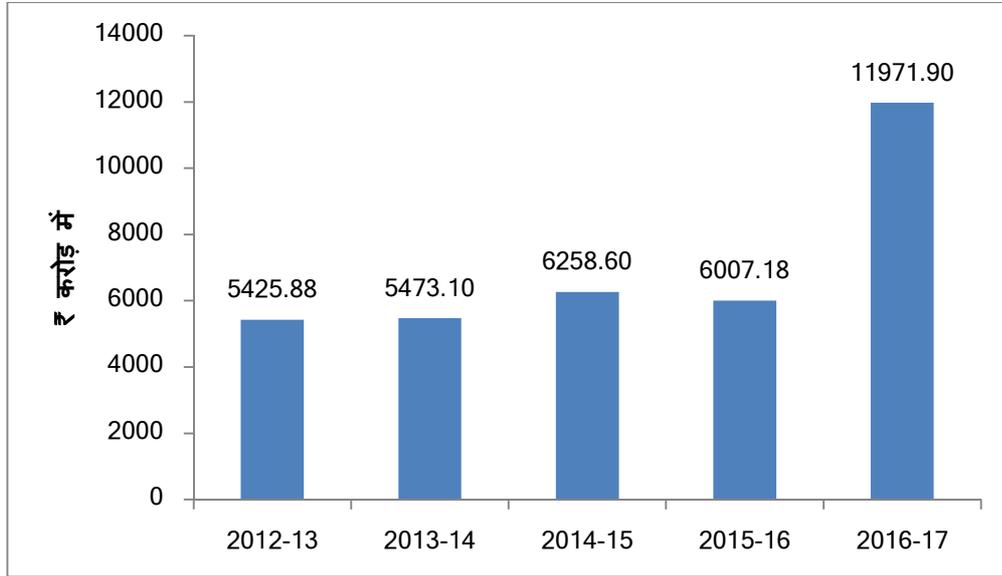
वर्ष 2016-17 में डाक सेवाओं⁷ पर ₹ 11,971.90 करोड़ का घाटा था। विभाग द्वारा घाटे का मुख्य कारण वेतन में वृद्धि, घरेलू यात्रा व्यय, कार्यालय व्यय, व्यवसायिक सेवा वे अन्य प्रभारों इत्यादि में बढ़े हुए व्यय के कारण कार्यचालन व्ययों में वृद्धि

⁶ सेवायें, जो अन्य सरकारों व केन्द्र सरकार के विभागों को दी गई थी, के कारण वसूलियाँ

⁷ घाटा का हिसाब राजस्व प्राप्तियाँ जिसमें वसूलियाँ शामिल हैं तथा राजस्व व्यय {(₹ 11,511.00 + ₹ 730.90) - ₹ 24,211.85} के बीच भिन्नता के रूप में किया गया था।

बताई गई। वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि में डाक सेवाओं में हानि की तुलनात्मक स्थिति निम्नवत् है।

चार्ट-2: डाक सेवाओं में घाटा



1.4.4 विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम

इंडिया पोस्ट पेमेंट बैंक लिमिटेड

इंडिया पोस्ट पेमेंट बैंक लिमिटेड (आई पी पी बी) को 17 अगस्त 2016 में भारत सरकार से 100 प्रतिशत इक्विटी प्राप्त डाक विभाग के अंतर्गत एक सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम के रूप में संगठित किया गया था। कम्पनी 28 जनवरी 2017 को प्रारम्भ की गयी थी। आई पी पी बी माँग निक्षेप जैसे ₹ 1 लाख तक की शेष राशि के बचत एवं चालू खाते, डिजीटली सक्षम भुगतान और तत्व और व्यक्ति के बीच प्रेषण सेवाएं देता है तथा अन्य पार्टी वित्तीय सेवाएं जैसे बीमा कम्पनियों, म्यूच्यूल फंड हाउस, पेंशन प्रदाताओं, बैंक, अंतर्राष्ट्रीय राशि हस्तांतरण संगठन आदि की साझेदारी के साथ बीमा, म्यूच्यूल फंड, पेंशन, क्रेडिट उत्पाद, फोरेक्स आदि प्रदान करता है। कम्पनी का 31 मार्च 2017 को समाप्त अवधि के दौरान कुल राजस्व ₹ 44.98 करोड़ और लाभ ₹ 2.22 करोड़ था।

1.5 इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

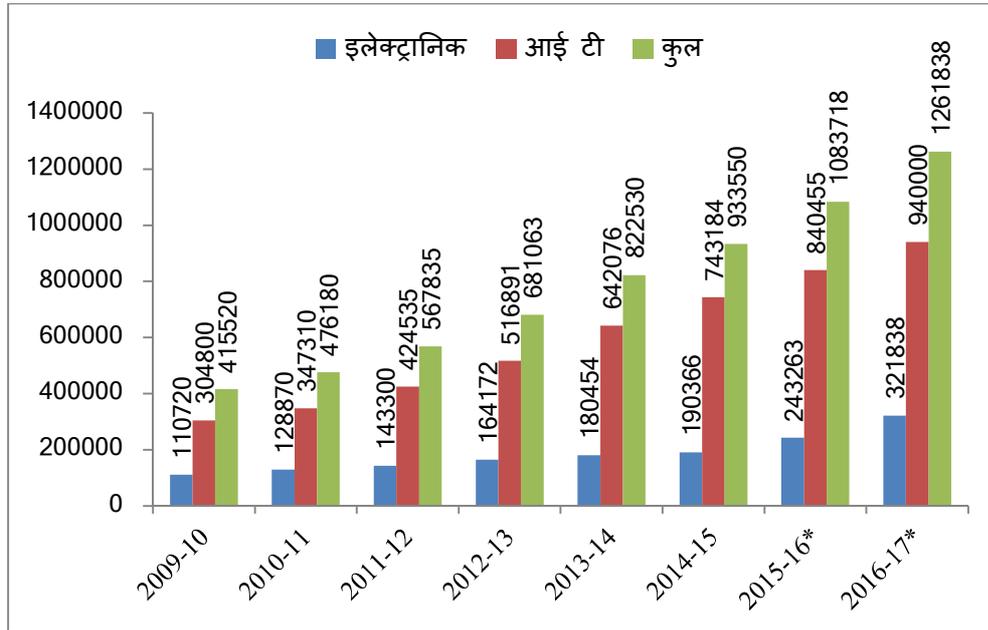
इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी क्षेत्र के विकास में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। इस मंत्रालय की परिकल्पना,

विकसित राष्ट्र एवं सशक्त समाज में परिवर्तन हेतु यंत्र के रूप में भारत का ई-विकास करना है।

भारतीय आई टी उद्योग, भारत के जी डी पी, निर्यात व रोजगार में महत्वपूर्ण रूप से योगदान करता रहा है। वर्ष 2009-10 से 2016-17 तक की अवधि का भारतीय इलेक्ट्रॉनिकी एवं आई टी-आई टी ई एस (सूचना प्रौद्योगिकी समर्थित सेवाएं) उद्योग के उत्पादन एवं वृद्धि नीचे चार्ट में दिया गया है।

चार्ट-3: इलेक्ट्रॉनिक एवं आई टी उत्पादन

(₹ करोड़ में)



(स्रोत: इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय का वार्षिक प्रतिवेदन)

*अनुमानित आँकड़े उद्योग संघ, मंत्रालयों एवं अन्य संगठनों से प्राप्त जानकारी पर आधारित हैं।

विभाग का मानना है कि इलेक्ट्रॉनिकी एवं आई टी-आई टी ई एस उद्योग के सतत समग्र विकास का मुख्य कारण तुलनात्मक रूप से सॉफ्टवेयर एवं सेवाओं में अधिक वृद्धि है जो कि अधिकांशतः निर्यात संचालित है तथा इलेक्ट्रॉनिकी एवं आई टी क्षेत्र पर प्रभुत्व रखती है।

अपने कार्यों के निर्वहन हेतु, इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय को भारत सरकार से अनुदान के रूप में बजटीय समर्थन प्रदान किया जाता है। वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान प्राप्त हुए अनुदान के सापेक्ष इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा किया गया व्यय, तालिका में दिया गया है।

तालिका-7: अनुदान तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदान राशि	कुल व्यय
2012-13	3,051	1,903
2013-14	3,052	2,166
2014-15	3,929	3,583
2015-16	2,759	2,594
2016-17	3,719	3,641

(स्रोत: इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के विनियोजन लेखे)

इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अधीन एक सांविधिक प्राधिकरण नामतः भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू आई डी ए आई), दो संलग्नक कार्यालयों नामतः राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एन आई सी) तथा मानकीकरण, जाँच और गुणवत्ता प्रमाणन निदेशालय (एस टी क्यू सी) के अतिरिक्त पाँच संगठन⁸ और सात स्वायत्त सोसायटी⁹ है।

भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू आई डी ए आई)

भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू आई डी ए आई) एक सांविधिक प्राधिकरण है जिसको इलेक्ट्रॉनिकी एवम सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा 12 जुलाई 2016 को आधार (वित्त तथा अन्य छूट, लाभ और सेवाएं लक्षित) के अधिनियम, 2016 “आधार अधिनियम 2016” प्रावधानों के अंतर्गत स्थापित किया गया है।

एक सांविधिक प्राधिकारी के रूप में स्थापित होने से पहले, गजट अधिसूचना सं-ए-43011/02/2009-प्रशा.1 दिनांक 28 जनवरी 2009 के तहत भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण उस समय के योजना आयोग (वर्तमान में नीति आयोग) में

⁸ नियंत्रक प्रमाणीकरण प्राधिकारी (सी सी ए), साईबर अपीलिय ट्रिब्यूनल (सी वाई ए टी) सेमीकन्डक्टर इन्टीग्रेटेड सर्किट लेआउट-डिजाइन रजिस्ट्री, इंडियन कम्प्यूटर एमरजेन्सी रिसपॉन्स टीम (आई सी ई आर टी) तथा इन रजिस्ट्री।

⁹ कम्प्यूटर नेटवर्किंग में शिक्षा व अनुसंधान (ई आर एन ई टी), सेंटर फॉर डेवलपमेंट ऑफ एडवानस्ड कम्प्यूटिंग(सी डैक), इलेक्ट्रॉनिक प्रौद्योगिकी हेतु सामग्री के लिए केन्द्र (सी-मैट), इलेक्ट्रॉनिक व सूचना प्रौद्योगिकी राष्ट्रीय संस्था (एन आई ई एल आई टी), सोसायटी फोर अपलाइड माइक्रोवेव इलेक्ट्रॉनिक इंजीनियरिंग व अनुसंधान (समीर), सॉफ्टवेयर टेक्नॉलोजी पार्कस ऑफ इंडिया (एस टी पी आई) तथा इलेक्ट्रॉनिक व कम्प्यूटर सॉफ्टवेयर एक्सपोर्ट प्रमोशन काउन्सिल (ई एस सी)

अधीनस्थ कार्यालय के रूप में कार्यान्वित था। बाद में, 12 सितंबर 2015 को, भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण को उस समय के संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग के साथ-संलग्न करने के लिए सरकार ने व्यापार नियम के आवंटन को संशोधित किया।

भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण को भारत के सभी नागरिकों को विशिष्ट पहचान संख्या (यू आई डी) नामतः “आधार” जारी करने के उद्देश्य से बनाया गया था ताकि (क) ठोस रूप से दोहरी एवं गलत पहचान को हटाया जा सके, तथा (ख) एक आसान, कम मूल्य के तरीके से इसे सत्यापित एवं प्रमाणित किया जा सके। वर्ष 2016-17 के दौरान भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण का व्यय बजट अनुदान के ₹ 1135.27 करोड़ की तुलना में ₹ 1132.84 करोड़ था।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एन आई सी)

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एन आई सी), केन्द्र सरकार, राज्य सरकारों, संघ शासित क्षेत्र के प्रशासनों, जिलों और अन्य सरकारी निकायों को आधारभूत नेटवर्क और ई-शासन की सुविधा प्रदान करता है। यह केन्द्र और राज्य सरकारों के साथ निकट सहयोग में निम्नलिखित क्षेत्र में सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) सेवाओं की वृहत श्रृंखला प्रदान करता है:-

- (क) केन्द्रीय प्रायोजित योजनाएँ एवं केन्द्रीय क्षेत्र योजनाएँ,
- (ख) राज्य क्षेत्र एवं राज्य प्रायोजित परियोजनाएँ, तथा
- (ग) जिला प्रशासन प्रायोजित परियोजनाएँ।

मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन निदेशालय (एस टी क्यू सी)

वर्ष 1980 में स्थापित मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन निदेशालय, अपने ग्राहकों को अत्याधुनिक तकनीक आधारित गुणवत्ता आश्वासन सेवाएँ प्रदान करने तथा आई टी क्षेत्र पर ध्यान केन्द्रित करने के लिये, इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय आदेश पत्र के साथ एक रूप होने के लिये, हार्डवेयर एवं साफ्टवेयर दोनों क्षेत्रों हेतु एक अन्तर्राष्ट्रीय मान्यता प्राप्त विश्वसनीय सेवा प्रदाता है। वर्ष 2016-17 के दौरान मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन निदेशालय का व्यय बजट अनुदान ₹ 115.00 करोड़ की तुलना में ₹ 108.26 करोड़ था।

1.5.1 मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पी एस यू)

मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत महत्वपूर्ण सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम का सक्षिप्त परिचय नीचे दिया गया है:-

डिजिटल इंडिया कॉर्पोरेशन

आम आदमी तक सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के लाभों को लाने के उद्देश्य से, डिजिटल इंडिया कॉर्पोरेशन, जो पूर्व में मीडिया लैब एशिया के नाम से जानी जाती थी, कम्पनी अधिनियम, 1956 के अनुच्छेद 25 के अंतर्गत एक 'गैर-लाभकारी' कम्पनी है। मीडिया लैब एशिया के प्रयोग क्षेत्रों में स्वास्थ्य, शिक्षा, जीवन यापन और विकलांगों के सशक्तिकरण के लिए सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के प्रयोग शामिल हैं। यह कम्पनी गारंटी द्वारा सीमित है और अन्य कोई सांझा पूंजी नहीं है। कम्पनी अधिनियम, 2013 के अनुच्छेद 143(5) और 143(6) के प्रावधानों के अंतर्गत, इस कम्पनी का लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक को सौंपा गया था। विकास कार्यो को पूर्ण करने के लिए कम्पनी प्रतिष्ठित संस्थानों के साथ काम करती है। वर्ष 2016-17 के दौरान, कम्पनी ने ₹ 279.31 करोड़ कमाया जिसमें से ₹ 279.29 करोड़ (99.99 प्रतिशत) सहायता अनुदान से प्राप्त हुआ था।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र सेवार्ये इंक (एन आई सी एस आई)

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र सेवार्ये इंक (एन आई सी एस आई) को सरकार संगठनों को पूर्ण आई टी समाधान उपलब्ध कराने के लिये, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र के अधीन कम्पनी अधिनियम, 1956 की धारा 25 के अंतर्गत 1995 में स्थापित किया गया था। एन आई सी एस आई का मुख्य उद्देश्य सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग को प्रोत्साहित कर भारत के आर्थिक, वैज्ञानिक, तकनीकी, सामाजिक और सांस्कृतिक विकास प्रदान करना है। कम्पनी का कुल राजस्व ₹ 1,327.07 करोड़ था तथा वर्ष 2016-17 के दौरान कर के बाद अधिशेष ₹ 64.41 करोड़ था।

1.6 बजट और व्यय नियंत्रण

दूरसंचार विभाग, डाक विभाग तथा इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के संबंध में वर्ष 2016-17 के लिये विनियोजन लेखों का सारांश तालिका 8 में दिया गया है:

तालिका-8:

संचार मंत्रालय के अधीन दोनों विभागों तथा इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय को दिये गये अनुदान (वोटड एवं चार्जड) तथा उनके द्वारा किये गये व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	मंत्रालय/विभाग	अनुदान/विनियोजन (अनुपूरक अनुदान सहित)	कुल व्यय	(-) बचत/ (+) आधिक्य
1	दूरसंचार विभाग	31,167.04	31,067.78	(-) 99.26
2	डाक विभाग	23,832.36	24,716.30	(+) 883.94
3	इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय	3,718.89	3,641.38	(-) 77.51

(स्रोत: वर्ष 2016-17 के लिये विभागों के विनियोजन लेखे)

1.7 लेखापरीक्षा के दृष्टांतों पर वसूलियाँ

लेखापरीक्षा के दौरान, बी एस एन एल द्वारा अधिक भुगतान के दृष्टांत को पाया गया जिसका विवरण नीचे दिया गया है:-

बी एस एन एल ने फरवरी 2008 में विभिन्न ढाँचा प्रदाताओं (आई पी) के साथ दूरसंचार सेवा प्रदान के उद्देश्य से अनुबंध में प्रवेश किया था। अनुबंध के अनुसार, भुगतान आई पी के “मूल समग्र दर” को ध्यान में रखकर किए जाने थे। हालाँकि, दरों को संशोधित कर दिया गया था और एक निश्चित तिथि के बाद से लगे हुए साइटों के लिए लागू भी था, बी एस एन एल ने पुराने दरों से ही भुगतान किया था जिसके कारण ₹ 9.13 करोड़ का अत्याधिक भुगतान हुआ। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने पर बी एस एन एल ने ₹ 9.03 करोड़ की राशि की वसूली की।

1.8 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई-(सिविल)

लोकसभा सचिवालय ने अप्रैल 1982 में सभी मंत्रालयों को अनुदेश जारी किये कि वे लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को सदन पटल पर रखे जाने के तुरंत बाद, इसमें सम्मिलित विभिन्न अनुच्छेदों पर की गयी उपचारात्मक/सुधारात्मक कार्रवाई दर्शाते हुए, वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) को टिप्पणी प्रस्तुत करें।

22 अप्रैल 1997 को संसद में प्रस्तुत अपने नौवें प्रतिवेदन (ग्यारहवीं लोकसभा) में लोक लेखा समिति (पी ए सी) ने इच्छा व्यक्त की कि मार्च 1994 तथा 1995 को

समाप्त हुए वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित लंबित कृत कार्रवाई टिप्पणियों (ए टी एन) का प्रस्तुतीकरण तीन माह की अवधि के अंदर पूरा किया जाना चाहिए और अनुशंसा की थी कि मार्च 1996 को समाप्त वर्ष और आगे के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों से संबंधित समस्त अनुच्छेदों पर ए टी एन, संसद में प्रतिवेदन के रखे जाने के चार माह के अंदर, लेखापरीक्षा से विधिवत पुनरीक्षण करवाकर, उनको प्रस्तुत किये जायें।

इसके अतिरिक्त, समिति ने 29 अप्रैल 2010 को संसद को प्रस्तुत अपने ग्यारहवें प्रतिवेदन (पंद्रहवीं लोकसभा) में अनुशंसा की, कि उपचारात्मक कार्रवाई करने और पी ए सी को ए टी एन प्रस्तुत करने में असमान्य देरी के सभी मामलों में मुख्य लेखांकन प्राधिकारियों को व्यक्तिगत रूप से जवाबदेह बनाया जाना चाहिए।

वर्ष 2017 की अवधि तक संघ सरकार (संचार व आई टी) के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित अनुच्छेदों पर ए टी एन की प्राप्ति की स्थिति की समीक्षा में यह प्रकट हुआ कि जनवरी 2018 तक संचार मंत्रालय के अन्तर्गत दो विभागों अर्थात् डाक विभाग तथा दूरसंचार विभाग से संबंधित 43 अनुच्छेदों व इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय से संबंधित एक अनुच्छेद के संबंध में ए टी एन लंबित थे, जैसी कि परिशिष्ट-1 में वर्णित है।

1.9 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई-(वाणिज्यिक)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (सी ए जी) के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के विभिन्न कार्यालयों और विभागों में बनाये गये लेखाओं और अभिलेखों की संवीक्षा प्रक्रिया की परिणति का प्रतिनिधित्व करते हैं। अतः यह आवश्यक है कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर कार्यकारी अधिकारी से उपयुक्त और समयबद्ध प्रतिक्रिया प्राप्त की जायें।

लोकसभा सचिवालय ने संसद के दोनों सदनों के पटल पर रखे गये भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) में समावेशित विभिन्न अनुच्छेदों/मूल्यांकनों पर समस्त मंत्रालयों से, उनके द्वारा की गयी उपचारात्मक/सुधारात्मक कार्रवाई को दर्शाते हुए, टिप्पणियाँ (लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत पुनरीक्षित) प्रस्तुत करने के लिये अनुरोध किया (जुलाई 1985)। इस प्रकार की टिप्पणियाँ उन अनुच्छेदों/मूल्यांकनों के संबंध में भी प्रस्तुत की जानी आवश्यक थी जिन्हें सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम की समिति (समिति) द्वारा विस्तृत जाँच के लिये

चयनित नहीं किया गया था। समिति ने अपने दूसरे प्रतिवेदन (1998-99 बारहवीं लोकसभा) में उपरोक्त निर्देशों को दोहराते हुए, निम्नलिखित सिफारिशों की थी:-

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

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

पुनः सचिवों की समिति की बैठक (जून 2010) में यह निर्णय लिया गया था कि अगले तीन माह के अन्दर सी ए जी लेखापरीक्षा अनुच्छेदों और सी ओ पी यू की अनुशंसाओं पर लम्बित ए टी एन/ए टी आर का निपटान करने हेतु विशेष प्रयास किये जाये। इस निर्णय (जुलाई 2010) को संप्रेषित करते हुए वित्त मंत्रालय ने भविष्य में शीघ्र कार्रवाई करने के लिए संस्थागत तंत्र की सिफारिश की।

संचार मंत्रालय एवं इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन पी एस यू से सम्बंधित वर्ष 2017 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाविष्ट ए टी एन की प्राप्ति की स्थिति की समीक्षा में पता चला कि जनवरी 2018 की स्थिति में, 112 अनुच्छेदों के संबंध में ए टी एन लम्बित थे, जैसा परिशिष्ट-II में वर्णित है।

अध्याय II

दूरसंचार विभाग

2.1 “दूरसंचार विभाग में स्पेक्ट्रम प्रबन्धन” पर निष्पादन लेखापरीक्षा

स्पेक्ट्रम प्रबन्धन की रूपरेखा

2.1.1 स्पेक्ट्रम

स्पेक्ट्रम एक परिभाषित शब्द है जो कि विद्युत चुम्बकीय आवृत्तियों के एक बैंड का वर्णन करता है। विद्युत चुम्बकीय स्पेक्ट्रम विद्युत चुम्बकीय विकिरण के सभी संभव आवृत्तियों का रेंज होता है जो बदले में आवेशित कणों द्वारा उत्सर्जित एवं अवशोषित ऊर्जा का एक रूप है क्योंकि वे लहर जैसे व्यवहार का प्रदर्शन करते हुए अंतरिक्ष के माध्यम से यात्रा करते हैं। इसमें दृश्यमान स्पेक्ट्रम (प्रकाश) के साथ-साथ ही अवरक्त, अल्ट्रावायलेट और एक्स-रे शामिल हैं। रेडियो आवृत्ति (आर एफ) स्पेक्ट्रम विद्युत चुम्बकीय वर्णक्रम का वह हिस्सा है जिसका इस्तेमाल संचार के लिए किया जाता है। यह 3 किलोहर्ट्ज से 3000 गीगाहर्ट्ज¹ की आवृत्तियों के अनुरूप होती है। स्पेक्ट्रम (रेडियो तरंग) सभी वायरलेस अनुप्रयोगों के लिए महत्वपूर्ण तथा आवश्यक दुर्लभ प्राकृतिक संसाधन है। रेडियो स्पेक्ट्रम हमेशा हमारे आसपास अदृश्य तरंगों के रूप में होता है। रेडियो स्पेक्ट्रम का उपयोग अनगिनत प्रौद्योगिकियों द्वारा किया जाता है जो हमारे जीवन के अधिकांश पहलुओं को प्रभावित करते हैं। ये रेंज सीधे और अधिक लंबे समय तक स्थापित अनुप्रयोगों जैसे कि हमारे पसंदीदा रेडियो कार्यक्रम को सुनने लाइव मैचों को देखने या मोबाइल फोन का उपयोग करने से लेकर अधिक सूक्ष्म और व्यापक प्रयोगों जैसे कि दूर से ही हमारी कार लॉक करने या उपग्रह नेविगेशन प्रणाली का उपयोग करने तक होती है। आज रेडियो स्पेक्ट्रम हर व्यक्ति के जीवन को प्रभावित करता है और यह एक प्रमुख राजनीतिक विषय तथा राष्ट्रीय सकल घरेलू उत्पाद (जी डी पी) के लिए रेडियो स्पेक्ट्रम एक महत्वपूर्ण योगदानकर्ता बन गया है। रेडियो स्पेक्ट्रम को दुनिया भर में एक राष्ट्र के सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए महत्वपूर्ण उपकरण के रूप में मान्यता दी गई है।

¹ गीगाहर्ट्ज- समय की प्रति यूनिट चक्र की संख्या को आवृत्ति कहा जाता है। सुविधा के लिए, आवृत्ति अक्सर चक्र प्रति सेकण्ड (सी पी एस) या विनिमय करने योग्य हर्ट्ज (हर्ट्ज) (60 सी पी एस = 60 हर्ट्ज) में मापा जाता है। सामान्य तौर हर्ट्ज मल्टीपल किलोहर्ट्ज (10^3 हर्ट्ज, किलोहर्ट्ज) मेगाहर्ट्ज (10^6 हर्ट्ज, मेगाहर्ट्ज), गीगाहर्ट्ज (10^9 हर्ट्ज, गीगाहर्ट्ज) तथा टेराहर्ट्ज (10^{12} हर्ट्ज, टेराहर्ट्ज) में दर्शाया जाता है।

विभिन्न रेडियो दूरसंचार सेवाओं के लिए अन्तर्राष्ट्रीय दूरसंचार संघ (आई टी यू) के रेडियो विनियमों के अनुच्छेद 5 के तहत आवृत्ति आबंटन की तालिका के अनुसार 8.3 किलोहर्ट्ज से 275 गीगाहर्ट्ज तक की रेडियो आवृत्ति आबंटित की गयी है। रेडियो विनियमन में 41 विभिन्न प्रकार की सेवाओं को परिभाषित किया गया है जैसे फिक्सड सेवा, मोबाइल सेवा, प्रसारण सेवा, रेडियो नेविगेशन सेवा, अंतरिक्ष आपरेशन सेवा, रेडियो खगोल विज्ञान सेवा, वैमानिकी मोबाइल सेवा, अव्यवसायी सेवा, समुद्री मोबाइल सेवा, लैंड मोबाइल सेवा, बंदरगाह आपरेशन सेवा, रेडियो निर्धारण सेवा, मोबाइल उपग्रह सेवा, रेडियो लोकेशन सेवा, वैमानिकी उपग्रह सेवा, जहाज गतिविधि सेवा, मौसम सम्बंधी मदद सेवा, आदि। कुछ स्पेक्ट्रम (जैसे कि अति उच्च आवृत्ति बैंड 300-3000 मेगाहर्ट्ज में) विभिन्न प्रकार की सेवाओं के लिए उपयुक्त हैं और इसलिए इनकी अत्यधिक मांग है।

स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रशासनिक और तकनीकी प्रक्रियाओं का संयोजन है जो कि रेडियो संचार सेवाओं के कुशल संचालन को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है। चूंकि रेडियो तरंगें राष्ट्रीय सीमाओं पर नहीं रुकती हैं, आवृत्ति आबंटन के अंतर्राष्ट्रीय नियोजन की आवश्यकता तथा रेडियो स्पेक्ट्रम के वैध इस्तेमाल की सुरक्षा को लंबे समय से मान्यता प्राप्त है। वैश्विक स्तर पर यह कार्य अंतर्राष्ट्रीय दूरसंचार संघ (आई टी यू) पर आता है जो संयुक्त राष्ट्र व्यवस्था के अंतर्गत एक विशेष एंजेसी है। यह दूरसंचार के विनियमन, मानकीकरण और विकास के लिए उत्तरदायी है।

2.1.2 राष्ट्रीय आवृत्ति आबंटन योजना (एन एफ ए पी) तथा राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर (एन एफ आर)

राष्ट्रीय आवृत्ति आबंटन योजना (एन एफ ए पी) देश में स्पेक्ट्रम प्रबंधकों, वायरलेस उपयोगकर्ताओं और निर्माताओं के लिए एक महत्वपूर्ण नीति दस्तावेज है और विभिन्न सेवाओं और अनुप्रयोगों के लिए रेडियो आवृत्ति स्पेक्ट्रम के अधिकाधिक उपयोग की सुविधा प्रदान करती है। यह आई टी यू रेडियो विनियमों की अंतर्राष्ट्रीय आवृत्ति आबंटन तालिका के संरचना के भीतर हिस्सेदारी के परामर्श से विकसित की गई है। वर्तमान प्रचलित एन एफ ए पी, एन एफ ए पी 2011 है जो कि 1 अक्टूबर 2011 से लागू हुई थी। राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर (एन एफ आर) सभी आवृत्ति आबंटन के लिए बुनियादी रिकार्ड है तथा इसे किसी भी नए आवेदक के लिए निर्धारित आवृत्ति की पहचान करने के लिए देखा जाएगा। इस प्रकार, नए आबंटन के

विवरण जोड़कर और अभ्यर्पित/आहरित आवृत्ति आबंटन के विवरण को हटाकर एन एफ आर को अद्यतन करना बेहद जरूरी है।

2.1.3 स्पेक्ट्रम आबंटन की प्रक्रिया

भारत में एन एफ ए पी के आधार पर विभिन्न उपयोगों के लिए आवृत्तियों को सौंपा जाता है। रेडियो आवृत्ति का उपयोग करने का इरादा रखने वाले सभी प्रयोक्ता वायरलेस नियोजन और समन्वय शाखा को अपने आवेदन प्रस्तुत करते हैं जहां उन्हें पहले एग्रीमेंट इन प्रिंसिपल (ए आई पी) या निर्णय पत्र (डी एल) जारी करने के लिए और फिर वायरलेस आपरेटिंग लाइसेंस (डब्ल्यू ओ एल) जारी करने के लिए संसाधित किया जाता है। आवेदक को ए आई पी/डी एल की शर्तों जैसे उपकरणों की निकासी, रेडियो आवृत्ति आबंटन की स्थायी सलाहकार समिति (एस ए सी एफ ए) की निकासी और आवश्यक शुल्क के भुगतान को पूरा करने के बाद डब्ल्यू ओ एल जारी किया जाता है। दूरसंचार सेवा प्रदाताओं के मामले में आवृत्ति आबंटन से पहले दूरसंचार लाइसेंस पर हस्ताक्षर किए जाते हैं।

2.1.4 रेडियो स्पेक्ट्रम उपयोगकर्ता और लाइसेंसों के प्रकार

स्पेक्ट्रम आबंटन और मूल्य निर्धारण के संदर्भ में स्पेक्ट्रम उपयोगकर्ताओं को तीन प्रकारों में वर्गीकृत किया जाता है जैसे कैप्टिव उपयोगकर्ता, वाणिज्यिक उपयोगकर्ता और प्रसारणकर्ता।

(i) आर एफ स्पेक्ट्रम का कैप्टिव उपयोगकर्ता वह व्यक्ति है जिसे बेतार योजना एवं समन्वय ने अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए निर्दिष्ट स्पेस-टाइम संयोजन के भीतर एक या अधिक रेडियो आवृत्ति आबंटित की है, न कि इन आवृत्तियों का सीधे उपयोग करके किसी (तीसरे पक्ष) को किसी प्रकार के प्रसारण या दूरसंचार सेवा देने के लिए। प्रमुख कैप्टिव उपयोगकर्ता हैं केन्द्रीय/राज्य सरकार के विभाग, रक्षा और अर्द्धसैनिक बल, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (पी एस यू), राज्य पुलिस/अग्निशमन सेवा, विमान पत्तन प्राधिकरण तथा वायुयान, समुद्रतटीय, बंदरगाह और जहाज, निजी तथा अन्य उपयोगकर्ता। राज्य पुलिस संगठनों, केन्द्रीय अर्द्धसैनिक बलों, नागर विमानन के लिए स्पेक्ट्रम को मुख्य रूप से गैर अन्तर्राष्ट्रीय मोबाइल दूरसंचार (आई एम टी) बैंड² में रखा गया है जबकि रक्षा तथा कुछ पी एस यू के लिए स्पेक्ट्रम आई एम टी व गैर आई एम टी दोनो बैंड में है।

² आई.एम.टी बैंड सार्वजनिक मोबाइल दूरसंचार सेवाएं प्रदान करने के लिए इस्तेमाल स्पेक्ट्रम बैंड को दर्शाता है।

(ii) आर एफ स्पेक्ट्रम का वाणिज्यिक उपयोगकर्ता एक ऐसी इकाई है जिसे बेतार योजना एवं समन्वय ने निर्दिष्ट स्पेस टाइम संयोजन के भीतर एक या अधिक रेडियो आवृत्ति आबंटित की है ताकि इन आवृत्तियों का सीधा उपयोग करके किसी (तीसरे पक्ष) को किसी भी प्रकार के प्रसारण या दूरसंचार सेवा प्रदान की जा सके। दूरसंचार सेवा प्रदाता इंटरनेट सेवा प्रदाता, वाणिज्यिक, वैरी स्माल अपर्चर टर्मिनल (वी सेट) सेवा प्रदाता, एन एल डी/आई एल डी सेवा प्रदाता, सार्वजनिक मोबाइल ट्रंकिंग सेवा प्रदाता और निजी आवृत्ति मॉड्यूलेशन (एफ एम) प्रसारक रेडियो स्पेक्ट्रम के प्रमुख वाणिज्यिक उपयोगकर्ता हैं।

(iii) ब्रॉडकास्टिंग सर्विसेज उपयोगकर्ता सैटेलाइट अपलिंकिंग के लिए लाइसेंस प्राप्त टेलीपोर्ट आपरेटर लाइसेंस प्राप्त डिजिटल सैटेलाइट न्यूज गैदरिंग (डी एस एन जी) आपरेटर एफ एम प्रसारण (वाणिज्यिक/सामुदायिक रेडियो) ध्वनि और स्थलीय टी वी प्रसारण (प्रसार भारती) आदि हैं।

2.1.5 स्पेक्ट्रम प्रबंधन नीति का निर्माण

भारत में स्पेक्ट्रम का उपयोग भारतीय वायरलेस टेलीग्राफी अधिनियम 1933 के प्रावधानों के अन्तर्गत शासित है तथा स्पेक्ट्रम का आबंटन समय-समय पर संशोधित राष्ट्रीय आवृत्ति आबंटन योजना के अन्तर्गत किया जाता है। स्पेक्ट्रम का उपयोग करते हुए सेलुलर सेवायें राष्ट्रीय दूरसंचार नीति (एन टी पी) 1994 के अनुसरण में 1994 में शुरू की गई थीं। तथापि, एन टी पी 1994 स्पेक्ट्रम प्रबंधन नीति के बारे में मौन थी। बाद में, एक नई दूरसंचार नीति (एन टी पी) 1999 बनाई गई जिसने स्पेक्ट्रम प्रबंधन से सम्बन्धित मामलों की पहचान की। इसने स्पेक्ट्रम का उपयोग दक्षतापूर्ण, किफायती, विवेकपूर्ण तथा बेहतर तरीके से किये जाने पर जोर दिया। यह भी बताया गया कि सेवा द्वारा उपयोग हेतु आवृत्ति स्पेक्ट्रम के आबंटन की पारदर्शी प्रक्रिया तथा इसे विशेष स्थितियों के अन्तर्गत विविध प्रयोक्ताओं को उपलब्ध कराये जाने की आवश्यकता है। इसने रक्षा व अन्य से स्पेक्ट्रम को पुर्नसुधार करने तथा स्पेक्ट्रम उपभोग शुल्क प्रभारित करने की आवश्यकता को समझा। तथापि, एन टी पी 1999 के निर्माण के बाद भी, दूरसंचार विभाग ने स्पेक्ट्रम प्रबंधन के प्रशासनिक दृष्टिकोण को जारी रखा। स्पेक्ट्रम का आबंटन लाइसेंस के साथ ही था और जी एस एम तकनीक पर आधारित सेलुलर सेवाओं के लिए न्यूनतम स्पेक्ट्रम 2x4.4 मेगाहर्ट्ज तथा सी डी एम ए तकनीक पर आधारित सेवाओं के लिये 2x2.5 मेगाहर्ट्ज

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) द्वारा उन कम्पनियों को आबंटित किया गया था जिन्होंने टेलीकाम लाइसेंस प्राप्त किये थे। आरंभ में दिये गए स्पेक्ट्रम के अलावा दूरसंचार विभाग द्वारा उपभोक्ताओं से जुड़े निर्धारित मानदण्ड के आधार पर अतिरिक्त स्पेक्ट्रम आबंटित किया जाता था। यह स्पेक्ट्रम उदारीकृत स्पेक्ट्रम नहीं था।

यद्यपि दूरसंचार क्षेत्र जिसे सेलूलर खंड (मोबाइल फोन) ने बढ़ावा दिया था, देश में दूरसंचार सेवाओं की महत्वपूर्ण वृद्धि व पैठ का साक्षी था, आर्थिक व सामाजिक क्षेत्र व देश की जी डी पी की वृद्धि में महत्वपूर्ण योगदान दे रहा था, दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को स्पेक्ट्रम के निरन्तर प्रशासनिक आबंटन की नीति लागू रखने से विवाद पैदा हुए, जिससे स्पेक्ट्रम प्रबंधन नीतियों में संशोधन आवश्यक हो गया। इस पृष्ठभूमि में, एन टी पी 2012 का निर्माण किया गया था। एन टी पी 2012 में वर्णित स्पेक्ट्रम प्रबंधन से संबंधित प्रमुख मामले निम्न थे:-

- i) सभी आगामी लाइसेंसों से स्पेक्ट्रम अलग करना व बाजार संबंधित प्रक्रिया द्वारा निर्धारित कीमत पर स्पेक्ट्रम उपलब्ध कराना।
- ii) स्पेक्ट्रम के उदारीकरण में शीघ्र कार्यवाई करना ताकि किसी प्रौद्योगिकी में कोई सेवा प्रदान करने हेतु किसी भी बैंड में स्पेक्ट्रम उपयोग को समर्थ बनाया जा सके तथा स्पेक्ट्रम प्लानिंग, शेयरिंग तथा बाद में व्यापार को अनुमति दी जा सके जिससे उचित विनियामक संरचना द्वारा स्पेक्ट्रम का बेहतर तरीके से उपयोग किया जा सके।
- iii) दूरसंचार अनुप्रयोगों के लिए नई तकनीकियों की शुरुआत के लिए स्पेक्ट्रम उपलब्ध कराने हेतु समय-समय पर स्पेक्ट्रम का पुर्नसुधार करना और वैकल्पिक आवृत्ति बैंड या मिडिया को आबंटित करना और प्रत्येक पाँच वर्षों में अतिरिक्त स्पेक्ट्रम की उपलब्धता के लिये रोड मैप तैयार करना।
- iv) इसका कुशलतापूर्वक उपयोग सुनिश्चित करने हेतु स्पेक्ट्रम उपयोग की आवधिक लेखापरीक्षा करना।
- v) वाणिज्यिक मोबाइल सेवाओं के लिये आई टी यू द्वारा पहचान किये जाने वाले 450 मेगाहर्ट्ज, 700 मेगाहर्ट्ज, 1800 मेगाहर्ट्ज, 1910 मेगाहर्ट्ज, 2.1 गीगाहर्ट्ज, 2.3 गीगाहर्ट्ज, 2.5 गीगाहर्ट्ज, 3.5 गीगाहर्ट्ज बैंड में पर्याप्त वैश्विक सुसंगत आई एम टी स्पेक्ट्रम उपलब्ध कराना।

- vi) सार्वजनिक उपयोग के लिये कम क्षमता के यंत्रों के प्रचालन हेतु लाइसेंस देने की आवश्यकताओं से मुक्त करने के लिए अतिरिक्त आवृत्ति बैंड की समय-समय पर पहचान करना।
- vii) विनिर्देशित स्थानों पर छोटे खंडों में निश्चित आवृत्ति बैंड में स्पेक्ट्रम की आवश्यकता का तकनीकियों/उत्पादों के देशी विकास व उनके परिनियोजन को प्रोत्साहित किये जाने के लिए विचार करना।
- viii) बेहतर उपयोग को पहचानने के दृष्टिकोण से स्पेक्ट्रम के आबंटन की विद्यमान भौगोलिक इकाई की समीक्षा करना।
- ix) विनिर्देशित आवृत्ति बैंड में लाइसेंस अनुप्रयोगों में हानिकारक हस्तक्षेप किए बिना कम क्षमता के उपकरणों के उपयोग से रिक्त स्थानों के प्रयोग को सॉफ्टवेयर डीफाइन रेडियो, कॉग्नेटिव रेडियो आदि के परिनियोजन द्वारा बढ़ावा देना।
- x) उन्नत रेडियो स्पेक्ट्रम अभियंत्रिकी तथा प्रबन्धन अध्ययन संस्थान को सरकारी सोसाइटी के रूप में स्थापित करना व मजबूत बनाना ताकि रेडियो स्पेक्ट्रम अभियंत्रिकी प्रबन्धन/रेडियो निगरानी व सम्बद्ध पहलुओं पर अनुसंधान नीति की खोज की जा सके।

टेलीकॉम लाइसेंस प्रदान करने व स्पेक्ट्रम के आबंटन हेतु सारे देश को 23 लाइसेंस सेवा क्षेत्रों में विभाजित किया गया था। तथापि, सितम्बर 2005 में चेन्नई मेट्रो व तमिलनाडु (चेन्नई को छोड़कर) के दो लाइसेंस सेवा क्षेत्र विलय कर दिये गये थे तथा लाइसेंस देने के लिए एक लाइसेंस सेवा क्षेत्र बनाया गया था।

मई 2012 में, केन्द्रीय मंत्रिमंडल ने राष्ट्रीय दूरसंचार नीति 2012 को मंजूरी दे दी। नीति की मुख्य विशेषताओं में से एक, माँग पर ब्राडबैंड उपलब्ध कराना और दूरसंचार अवसंचना का उपयोग कराना था, जो बदले में शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में समावेशी विकास के लिए वैब अर्थव्यवस्था व ई-वाणिज्य में जुड़ने के लिए व्यवसायों को योग्य बनाएगा। एन टी पी 2012 में बाजार संबंधित प्रक्रियाओं के जरिए स्पेक्ट्रम की पर्याप्त उपलब्धता और पारदर्शी तरीके से आबंटन सुनिश्चित करना उल्लिखित था। इसमें वर्ष 2017 तक आई एम टी सेवाओं के लिए अतिरिक्त 300 मेगाहर्ट्ज व 2020 तक अतिरिक्त 200 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम उपलब्ध कराने का लक्ष्य रखा। इसके तहत स्पेक्ट्रम उपयोग की आवधिक लेखापरीक्षा को इसके कुशल उपयोग सुनिश्चित

करने के लिए प्रावधान किया गया। एन टी पी 2012 के अंतर्गत स्पेक्ट्रम प्रबंधन हेतु दिशा निर्देशों का विवरण इस रिपोर्ट के पैरा 2.1.7.1 में दिया गया है।

2.1.6 संगठनात्मक व्यवस्था

2.1.6.1 दूरसंचार विभाग और दूरसंचार आयोग

दूरसंचार नीति के निर्माण से संबंधित कार्य, विभिन्न दूरसंचार सेवाओं के लिए लाइसेंस जारी करना तथा स्पेक्ट्रम आबंटन संचार मंत्रालय के अधीन दूरसंचार विभाग के समग्र नियंत्रण में है। दूरसंचार आयोग दूरसंचार विभाग की सर्वोच्च संस्था है जिसके कार्यों में दूरसंचार नीति का निर्माण करना, दूरसंचार सेवाओं का लाइसेंस प्रदान करना, स्पेक्ट्रम की निगरानी और नियंत्रण रखना तथा विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय दूरसंचार निकायों के साथ सहयोग करना आदि शामिल हैं। दूरसंचार आयोग में एक अध्यक्ष, चार पूर्णकालिक सदस्य ((सदस्य (वित्त), सदस्य (प्रौद्योगिकी), सदस्य (सर्विसिस), सदस्य (उत्पादन)) और चार अंशकालिक सदस्य शामिल हैं। दूरसंचार विभाग के सचिव, दूरसंचार आयोग के अध्यक्ष हैं।

2.1.6.2 बेतार योजना एवं समन्वय विंग

दूरसंचार विभाग की बेतार योजना एवं समन्वय विंग, जिसका गठन 1952 में किया गया था, भारत सरकार की राष्ट्रीय रेडियो विनियामक नोडल एजेंसी है जो रेडियो आवृत्ति, स्पेक्ट्रम के सीमित संसाधनों तथा भूगर्भीय उपग्रह सहित संबंधित उपग्रह कक्षाओं की योजना बनाने, विनियमन और प्रबंधन के साथ देश में बेतार स्टेशनों के लाइसेंस देने के लिए उत्तरदायी है। यह भारत सरकार के वायरलेस सलाहकार की अध्यक्षता में कार्य करता है। यह केन्द्र सरकार के वैधानिक कार्यों का निर्वहन करता है तथा बेतार स्टेशनों की स्थापना, रखरखाव और संचालित करने के लिए लाइसेंस जारी करता है।

2.1.6.3 रेडियो आवृत्ति आबंटन पर स्थायी सलाहकार समिति

रेडियो आवृत्ति आबंटन पर स्थायी सलाहकार समिति, सचिव (दूरसंचार विभाग)/अध्यक्ष, दूरसंचार आयोग की अध्यक्षता वाली एक उच्च स्तरीय समिति है। भारत सरकार के प्रशासनिक मंत्रालयों/ प्रमुख बेतार प्रयोगकर्ता के प्रधान सदस्य (प्रौद्योगिकी), दूरसंचार आयोग और भारत सरकार के वायरलेस सलाहकार, संयुक्त सचिव (दूरसंचार विभाग) इसके सदस्य हैं। संचार मंत्रालय के बेतार योजना एवं

समन्वय विंग समिति को सचिवालयी सहायता प्रदान करती है। संयुक्त वायरलेस सलाहकार, बेतार योजना एवं समन्वय विंग समिति के सदस्य-सचिव हैं।

समिति का मुख्य कार्य निम्न पर सिफारिशें करना है:-

- प्रमुख आवृत्ति आबंटन के मुद्दे,
- राष्ट्रीय आवृत्ति आबंटन योजना का निर्माण,
- अंतर्राष्ट्रीय दूरसंचार संघ (आई टी यू) से संबंधित विभिन्न मुद्दों पर सिफारिशें करना।
- एशिया पैसिफिक दूरसंचार (ए पी टी)
- विभिन्न वायरलेस उपभोक्ताओं द्वारा समिति को संदर्भित समस्याओं को सुलझाना, देश में सभी बेतार से संबंधित प्रतिष्ठापनों के लिए स्थल संबंधी अनुमति लेना आदि।

2.1.6.4 क्षेत्रीय लाइसेंसिंग कार्यालय

अतीत में, स्पेक्ट्रम प्रयोगकर्ता मुख्य रूप से सरकारी क्षेत्र में थे और निजी क्षेत्र अपने कैप्टिव उपयोगों के लिए स्पेक्ट्रम का उपयोग कर रहे थे। दूरसंचार विभाग के बेतार याजना एवं समन्वय विंग द्वारा बेतार लाइसेंस जारी किये जा रहे थे। स्पेक्ट्रम प्रयोगकर्ताओं की संख्या में वृद्धि से जनवरी 2007 में कुछ बेतार लाइसेंस (रेडियो पेजिंग, आयात, समुद्री मोबाइल स्टेशन, प्रयोगात्मक आदि) का बेतार योजना एवं समन्वय विंग से पांच क्षेत्रीय लाइसेंसिंग कार्यालय जो कि दिल्ली, मुम्बई, कोलकाता, चेन्नई और शिलांग में है, का विकेन्द्रीकरण किया गया था।

2.1.6.5 बेतार निगरानी संगठन

बेतार निगरानी संगठन बेतार योजना एवं समन्वय विंग का क्षेत्रीय संगठन है। बेतार निगरानी स्पेक्ट्रम प्रबंधन का एक अभिन्न हिस्सा है और यह निगरानी बेतार निगरानी संगठन द्वारा एक अंतर्राष्ट्रीय उपग्रह मॉनिटरिंग पृथ्वी स्टेशन, पांच अंतर्राष्ट्रीय निगरानी स्टेशन और 22 बेतार निगरानी स्टेशन्स जो कि पूरे भारत में स्थित हैं, के नेटवर्क के माध्यम से की जाती है। बेतार निगरानी संगठनों की 10 निरीक्षण इकाइयां हैं, जो बेतार प्रतिष्ठापन का भौतिक निरीक्षण करती हैं। बेतार निगरानी संगठन का मुख्यालय नई दिल्ली में है तथा इसके चार क्षेत्रीय मुख्यालय जो कि दिल्ली, मुम्बई, कोलकाता और चेन्नई में स्थित हैं। बेतार निगरानी संगठन 5

रेडियो ध्वनि सर्वेक्षण इकाइयों से सुसज्जित है, जो स्पेक्ट्रम प्रबंधन गतिविधि में सहायता के लिए विस्तृत और जटिल माप का कार्य करती है। बेतार निगरानी संगठन की दस निरीक्षण इकाइयाँ हैं जो बेतार प्रतिष्ठापनों का भौतिक निरीक्षण करती हैं।

2.1.6.6 भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (ट्राई)

भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण की स्थापना मार्च 1997 में संसद के एक अधिनियम द्वारा दूरसंचार सेवाओं को विनियमित करने तथा इसके साथ जुड़े अथवा प्रासंगिक मामलों के लिए की गई थी।

2.1.6.7 दूरसंचार विवाद समाधान एवं अपील अधिकरण (टी डी सैट)

दूरसंचार विवाद समाधान एवं अपील अधिकरण को भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम 1997 में संशोधन द्वारा भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण के न्यायिक विवाद के समाधान के लिए वर्ष 2000 में स्थापित किया गया था।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र व उद्देश्य

2011-12 से 2016-17 (दिसम्बर 2016 तक) की अवधि के लिये दूरसंचार विभाग के बेतार योजना एवं समन्वय और बेतार योजना एवं वित्त विंग के रिकार्ड/दस्तावेजों के आधार पर दूरसंचार विभाग के स्पेक्ट्रम प्रबंधन कार्य की दक्षता और प्रभावशीलता की जांच के लिए अक्टूबर 2016 से जनवरी 2017 के दौरान निष्पादन लेखापरीक्षा का आयोजन किया गया था। बेतार निगरानी संगठन के क्षेत्रीय और प्रधान मुख्यालयों सहित 10 निगरानी स्टेशनों और निरीक्षण इकाइयों और पांच क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों, के सभी दस्तावेजों का भी नमूना परीक्षण किया गया था।

स्पेक्ट्रम प्रबंधन के निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य थे:-

- अंतर्राष्ट्रीय दूरसंचार संघ (आई टी यू) एवं आंतरिक स्वरूप के अनुरूप उपलब्ध स्पेक्ट्रम के कुशल और अधिकाधिक उपयोग की जांच करना।
- दूरसंचार विभाग द्वारा स्पेक्ट्रम उपयोग से राजस्व की वसूली की जांच करना।
- दूरसंचार विभाग द्वारा जारी स्पेक्ट्रम उपयोग की निगरानी प्रणाली की जांच करना।

लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा में प्रयुक्त किए जाने वाले महत्वपूर्ण मानदण्ड हैं:-

- दूरसंचार विभाग की दूरसंचार नीति (एन टी पी. 1994,1999 और 2012)
- आई टी यू रेडियो विनियम, अंतर्राष्ट्रीय आवृत्ति आबंटन तालिका और राष्ट्रीय आवृत्ति आबंटन योजना।
- भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण की प्रासंगिक सिफारिशें, दूरसंचार विवाद समाधान एवं अपील अधिकरण और माननीय सुप्रीम कोर्ट के निर्णय।
- दूरसंचार विभाग की सम्बन्धित समिति की रिपोर्ट।
- दूरसंचार विभाग के बेतार योजना एवं समन्वय और बेतार योजना एवं वित्त विंग द्वारा जारी किए गए प्रासंगिक आदेश।

लेखापरीक्षा कार्य पद्धति

लेखापरीक्षा की वास्तविक शुरुआत से पहले 27 अक्टूबर 2016 को सचिव, दूरसंचार विभाग और बेतार योजना एवं समन्वय और बेतार योजना एवं वित्त विंग के अन्य वरिष्ठ अधिकारियों के साथ एक प्रवेश बैठक आयोजित की गई थी। प्रवेश बैठक में लेखापरीक्षा के कार्य क्षेत्र और उद्देश्यों को स्पष्ट किया गया था। लेखापरीक्षा को दूरसंचार विभाग के बेतार योजना एवं समन्वय और बेतार योजना एवं वित्त विंग द्वारा उपलब्ध कराये गए रिकार्ड/सूचना के आधार पर आयोजित किया गया था। लेखापरीक्षा ने दूरसंचार विभाग, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण, दूरसंचार विवाद समाधान एवं अपील अधिकरण, सर्वोच्च न्यायालय और अन्तर्राष्ट्रीय के वेबसाइटों पर उपलब्ध सार्वजनिक दस्तावेजों को भी अधिगम किया। अतिरिक्त आँकड़े, सूचना और स्पष्टीकरण लेखापरीक्षा निरीक्षण ज्ञापन के द्वारा प्राप्त किए गए थे। दूरसंचार विभाग को 5 अक्टूबर 2017 में समापन बैठक किये जाने से पहले ड्राफ्ट रिपोर्ट जारी की गई थी। अक्टूबर 2017 में दूरसंचार विभाग के बेतार योजना एवं समन्वय और बेतार योजना एवं वित्त विंग के द्वारा दिये गये प्राप्त प्रत्युत्तर रिपोर्ट में निहित है।

लेखापरीक्षा पावती

हम इस लेखापरीक्षा को सुविधाजनक बनाने में दूरसंचार विभाग द्वारा प्रदान किए गए सहयोग के लिए हार्दिक रूप से सराहना करते हैं।

लेखापरीक्षा परिणाम

निष्पादन लेखापरीक्षा से निकसित लेखापरीक्षा के परिणामों को आगे के पैराग्राफों में वर्णित किया गया है।

2.1.7 स्पेक्ट्रम पुर्नसुधार

एन टी पी 2012 के अनुसार, स्पेक्ट्रम प्रबंधन के प्रमुख उद्देश्यों में से एक था स्पेक्ट्रम को पुर्नसुधार करना और समय-समय पर सेवा प्रदाताओं को वैकल्पिक आवृत्ति बैंड या मीडिया आबंटित करना था ताकि टेलीकॉम अनुप्रयोगों के लिए नई प्रौद्योगिकियों की शुरुआत के लिए स्पेक्ट्रम उपलब्ध हो सके। प्रत्येक पाँच वर्षों में अतिरिक्त स्पेक्ट्रम की उपलब्धता के लिए एक रोडमैप तैयार करना भी अपेक्षित था। हालाँकि यह पाया गया कि उद्देश्य केवल आंशिक रूप से हासिल किया गया क्योंकि स्पेक्ट्रम का विभिन्न उपयोगकर्ताओं से पुर्नसुधार नहीं किया गया था जिनकी जरूरतें उन्हें प्रारंभिक आबंटित बैंड बिड़थ से कम आबंटन के साथ साथ विभिन्न आवृत्ति बैंड से पूरी की जा सकती थीं, लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ बाद के अनुच्छेदों में दी गई हैं।

2.1.7.1 वाणिज्यिक दूरसंचार उपयोग के लिये रक्षा सेवाओं से स्पेक्ट्रम पुर्नसुधार करना

भारत में जी एस एम आधारित मोबाइल (सेलूलर) सेवाओं (2जी/2.5जी) के लिये कुल आबंटित स्पेक्ट्रम 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में 2X25 मेगाहर्ट्ज व 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में 2x75 मेगाहर्ट्ज है। यद्यपि 1800 मेगाहर्ट्ज में सेलूलर सेवाओं के लिये कुल उपलब्ध स्पेक्ट्रम 2x75 मेगाहर्ट्ज है, इस स्पेक्ट्रम के प्रमुख भाग का उपयोग रक्षा सेवाओं द्वारा किया जा रहा था। 900 मेगाहर्ट्ज बैंड का कुछ भाग (2x6.2 मेगाहर्ट्ज तक) आज तक भी रक्षा सेवाओं द्वारा उपयोग किया जा रहा है। 2100 मेगाहर्ट्ज बैंड (2x60 मेगाहर्ट्ज) में भी स्पेक्ट्रम 3जी सेवाओं के वाणिज्यिक अनुप्रयोगों हेतु उपलब्ध था। यह बैंड भी रक्षा सेवाओं के द्वारा व्यापक रूप से उपयोग किया गया था।

दूरसंचार विभाग 1999 से पहले ही स्पेक्ट्रम को रक्षा एवं अन्य ऐतिहासिक प्रमुख प्रयोक्ताओं से पुर्नसुधार करने की आवश्यकता को समझ चुका था।

भारत सरकार ने सितम्बर 2003 में मंत्रीसमूह (जी ओ एम) का गठन किया था जिसने सिफारिश की थी कि दूरसंचार सेवा प्रकार की निर्बाध वृद्धि के लिये पर्याप्त स्पेक्ट्रम उपलब्ध कराया जाये जिस पर दूरसंचार विभाग के बेतार योजना एवं समन्वय तथा रक्षा सेवाओं द्वारा संयुक्त रूप से काम किया जाना था।

स्पेक्ट्रम प्रबन्धन के मामले को सूचना प्रौद्योगिकी की संसदीय स्थायी समिति द्वारा दिसम्बर 2005 में संसद के दोनों सदनों में प्रस्तुत अपनी 28 वें प्रतिवेदन में भी विचार किया गया था। समिति ने दूरसंचार सेवाओं के लिये अतिरिक्त स्पेक्ट्रम उपलब्ध कराने हेतु दूरसंचार विभाग से आग्रह किया था तथा डिफेंस बैंड³ व डिफेंस इंटरैस्ट जोन⁴ (डी बी तथा डी आई जेड) तैयार करने की भी सिफारिश की थी जिससे रक्षा व दूरसंचार उद्योग दोनों के द्वारा उपकरण की अधिप्राप्ति व विकास की उचित योजना के अन्य लाभ के अतिरिक्त आबंटित आवृत्तियों से निरन्तर समन्वय, रिक्तता व स्थानान्तरण की समय उपभोग प्रक्रिया कम होगी। इसके फलस्वरूप स्पेक्ट्रम के निकटस्थ आबंटन का कार्य भी होगा जिससे स्पेक्ट्रम जैसे दुर्लभ संसाधनों का सर्वोत्तम उपयोग होगा।

05 मार्च 2012 को मंत्रियों के सशक्त समूह (ई जी ओ एम) ने स्पेक्ट्रम की रिक्तता व 3जी की नीलामी पर आयोजित बैठक में दूरसंचार विभाग को 'डी बी' तथा 'डी आई जेड' की औपचारिक अधिसूचना के लिये निर्देश दिये थे। तथापि, 'डी बी' व 'डी आई जेड' की औपचारिक अधिसूचना 21 जनवरी 2015 के केबिनेट निर्णय के बाद ही, मार्च 2015 में दी जा सकी। 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में कुल उपलब्ध 2x75 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम में से 2x55 मेगाहर्ट्ज टेलीकॉम बैंड के रूप में नामित किया गया था तथा 2x20 मेगाहर्ट्ज रक्षा बैंड के रूप में नामित किया गया था। 2100 मेगाहर्ट्ज बैंड में कुल उपलब्ध 2x60 मेगाहर्ट्ज में से भी अपलिक बैंड में 20 मेगाहर्ट्ज तथा डाउनलिक बैंड में 15 मेगाहर्ट्ज रक्षा बैंड के रूप में नामित किया गया था।

'डी बी' तथा 'डी आई जेड' की घोषणा के अनुसार बेतार योजना एवं समन्वय ने 1800 मेगाहर्ट्ज में दूरसंचार सेवा प्रदाता को आबंटित स्पेक्ट्रम के सामंजस्य क्रिया को जून 2016 तक अंतिम रूप दे दिया था।

दूरसंचार विभाग द्वारा गठित समिति ने सिफारिश की थी (मार्च 2013) कि आई एम टी बैंड (टेलीकॉम बैंड) में अंतरिक्ष, आकाशवाणी/दूरदर्शन, रक्षा तथा रेलवे द्वारा सार्वजनिक दूरसंचार सेवाओं के उपयोग के लिये स्पेक्ट्रम शीघ्रातिशीघ्र पुर्नसुधार/पुनः आबंटित होना चाहिये।

³ सैन्य बलों द्वारा उपयोग में लाये जाने वाले विविध स्पेक्ट्रम ब्लॉक

⁴ अंतरराष्ट्रीय सीमा जहां शान्ति व लड़ाई के समय के दौरान रक्षा मंत्रालय व दूरसंचार विभाग स्पेक्ट्रम उपयोग के मापदण्ड पर निर्णय लेते हैं, निकट 50 कि.मी. क्षेत्र

यद्यपि रक्षा से 1800/2100 मेगाहर्ट्ज बैंड को पुर्नसुधार करने के लिये कार्रवाई की गई थी, लेकिन बेतार योजना एवं समन्वय (दूरसंचार विभाग) द्वारा 900 मेगाहर्ट्ज बैंड को पुर्नसुधार करने के लिए कोई कार्रवाई/विचार-विमर्श की पहल नहीं की। रक्षा सेवाओं द्वारा इन बैंड में स्पेक्ट्रम के निरन्तर उपयोग के कारण (कदाचित उनके परंपरागत नेटवर्क उपकरणों के कारण) पूरे देश के लिए अवसर लागत की हानि हुई।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) ने कहा (अगस्त व अक्टूबर 2017) कि “डी बी तथा डी आई जेड” की अधिसूचना के विलम्ब होने के संदर्भ में इसकी जटिलताओं व महत्व के कारण बेतार योजना एवं समन्वय को जिम्मेदार नहीं ठहराया जा सकता है। 900 मेगाहर्ट्ज बैंड के संदर्भ में यह कहा गया कि बेतार योजना एवं समन्वय द्वारा इस बैंड में सामन्जस्य कार्यान्वित करने की कोई आवश्यकता महसूस नहीं की गई क्योंकि दूरसंचार सेवा प्रदाता द्वारा 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में सामन्जस्य करने हेतु कोई निवेदन नहीं किया गया था। रक्षा सेवाओं को पूरे देश में 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड के आबंटन के संदर्भ में यह कहा गया कि रक्षा सेवाओं को स्पेक्ट्रम का आबंटन एक लंबी अवधि से विचारधीन था और इसका निर्णय सर्वोच्च निर्णायक निकाय द्वारा किया गया था और इसका अक्षरशः कार्यान्वयन होना था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि “डी बी तथा डी आई जेड” की मार्च 2015 अधिसूचना में यह कहा गया था कि रक्षा सेवाओं के बैंड का पुनरावलोकन किया जाएगा तथा रक्षा सेवाओं को, यूनियन वार बुक के प्रावधानों/कोई समुचित प्राधिकारी जो कि सरकार द्वारा निर्दिष्ट हो को अनुशंसा के आधार पर, शत्रुता पूर्व अवधि / जब वास्तविक संक्रिया आसन्न हो, निर्दिष्ट क्षेत्र में (वाणिज्यिक बैंड सहित) स्पेक्ट्रम की वांछित मात्रा प्रदान की जाएगी। उपरोक्त प्रावधानों और भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण की बार-बार अनुशंसा को ध्यान में रखते हुए इस प्रकार 1800 मेगाहर्ट्ज के प्राइम बैंड में 2x20 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम और 2100 मेगाहर्ट्ज बैंड में 35 मेगाहर्ट्ज जो वर्तमान में देशभर में रक्षा प्रयोग के लिए अलग रखा गया है, से कुछ भाग पुर्नसुधार करने की संभावना है। इसके अतिरिक्त 900 मेगाहर्ट्ज में रक्षा के साथ 2X6.2 मेगाहर्ट्ज पुर्नसुधार करने पर दूरसंचार विभाग द्वारा विचार किये जाने की भी आवश्यकता है। इसमें दूरसंचार सेवा प्रदाता के अनुरोध की प्रतीक्षा नहीं की जानी है क्योंकि स्पेक्ट्रम का कुशल व बेहतर उपयोग सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व दूरसंचार विभाग का है न कि दूरसंचार सेवा प्रदाता का है।

2.1.7.2 रेलवे से स्पेक्ट्रम पुर्नसुधार करना

01 जून 2004 से पहले केन्द्र सरकार के संगठनों/मंत्रालयों/विभागों को वायरलेस नेटवर्क के लिये लाइसेंस फीस व रॉयल्टी प्रभार (स्पेक्ट्रम प्रभार) के भुगतान से छूट प्राप्त थी। तथापि, दूरसंचार विभाग ने सभी वायरलेस प्रयोक्ताओं जिनमें सरकारी संगठन/मंत्रालय/विभाग शामिल हैं, पर 01 जून 2004 से विद्यमान दरों पर स्पेक्ट्रम प्रभार अधिभारित करने का निर्णय लिया। कैप्टिव प्रयोक्ताओं के स्पेक्ट्रम प्रभार (रॉयल्टी) अप्रैल 2012 से संशोधित कर दिये गये।

रेलवे को 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में सात रेलवे ट्रैक पर 1.6 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम सौंपा गया। दूरसंचार सेवाओं के लिये वाणिज्यिक उपयोग हेतु स्पेक्ट्रम की आवश्यकता में वृद्धि का विचार करते समय, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण ने स्पेक्ट्रम सम्बन्धित मामलों पर दिनांक 13 मई 2005 व 11 मई 2010 को अपनी सिफारिशों में 900 मेगाहर्ट्ज में स्पेक्ट्रम पुर्नसुधार करने की सिफारिश की थी।

प्रयोक्ता द्वारा स्पेक्ट्रम के दक्ष व अधिकतम उपयोग के प्रयोजन के लिये, स्पेक्ट्रम प्रभार इसके आर्थिक मूल्य पर आधारित होना चाहिये। स्पेक्ट्रम का 900 मेगाहर्ट्ज बैंड दूरसंचार उपयोगी वाणिज्यिक बैंड है जिसकी नीलामी फरवरी 2014 से की जा रही है। फरवरी-जून 2015 में, बेतार योजना एवं समन्वय विंग ने रेलवे को आवंटित 1.6 मेगाहर्ट्ज के वार्षिक शुल्क की राशि नीलामी शुल्क के आधार पर ₹ 308.47 करोड़ आंकी थी जो कि रेलवे से फार्मूला आधार पर अधिभारित राशि ₹ 37.82 करोड़ से कहीं अधिक थी।

दूरसंचार आयोग ने भी निर्णय दिया था (अप्रैल 2016) कि दूरसंचार सेवाओं के लिये प्रयुक्त वाणिज्यिक बैंड में कैप्टिव आवृत्ति समनुदेशन की, नीलामी की निर्धारित कीमत तथा कैप्टिव प्रयोक्ताओं द्वारा भुगतान योग्य प्रभारों के मध्य अधिक अंतर होने के कारण वर्तमान आदेशों के अनुसार पुनः जाँच की जायेगी। तथापि, इस सम्बंध में अभी तक अंतिम निर्णय नहीं लिया गया है।

यद्यपि, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (ट्राई) ने दूरसंचार उपयोग के लिये 900 मेगाहर्ट्ज में रेलवे को सौंपे गये स्पेक्ट्रम के पुर्नसुधार हेतु बार-बार महत्व दिया था व दूरसंचार विभाग की अपनी समिति ने भी इसकी सहमति भी दी थी, बेतार योजना एवं समन्वय द्वारा इस सम्बंध में कोई कार्रवाई नहीं की गई।

जैसा कि लेखापरीक्षा को बताया गया था कि रेलवे को 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम केवल चयनित रेलमार्गों में सौंपे गये थे। इससे ज्ञात होता है कि रेलवे तथा इसके वायरलैस संचार के लिये 900 मेगाहर्ट्ज में स्पेक्ट्रम की पूर्ण आवश्यकता नहीं थी, उनकी वायरलैस संचार की आवश्यकता को कैप्टिव प्रयोक्ताओं को सामान्य तौर पर आवंटित अन्य बैंड से पूरा किया जा सकता था, रेलवे को उसके एक लाख से अधिक वाकी टाकी के प्रचालनात्मक उपयोग हेतु वी एच एफ बैंड में स्पेक्ट्रम दिया गया है।

900 मेगाहर्ट्ज बैंड में रेलवे को स्पेक्ट्रम प्रदान करने से दूरसंचार आपरेटरों को निकटस्थ स्पेक्ट्रम सौंपे जाने में बाधा पड़ी, जिसने स्पेक्ट्रम के अधिकतम उपयोग को बुरी तरह प्रभावित किया।

दूरसंचार विभाग ने उत्तर दिया, (अगस्त व अक्टूबर 2017) कि 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम का आबंटन एन एफ ए पी के अनुसार रेलवे में यात्रियों की सुरक्षा हेतु संचार व्यवस्था के लिए किया गया था। स्पेक्ट्रम का उपयोग राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए भी किया जाता है। रेलवे, परिवहन व जन उपयोगिता के लिये सरकारी वाहक है। अतः यात्री सुरक्षा को वाणिज्यिक उपयोग से कम नहीं माना जा सकता। यह फ्रीक्वेंसी बैंड वाणिज्यिक उपयोग के लिए दूरसंचार सेवा प्रदाता को सम्पूर्ण रूप से आवंटित नहीं किए गए थे।

इस प्रकार के कार्य के लिए अन्य फ्रीक्वेंसी बैंड में परिस्थितिकी तंत्र भी उपलब्ध नहीं है इसलिए रेलवे को सार्वजनिक सुरक्षा के समग्र हितों को ध्यान में रखते हुए इस बैंड में स्पेक्ट्रम आवंटित किया गया है। जहां तक इस फ्रीक्वेंसी बैंड का रेलवे द्वारा उपयोग नहीं किए जाने वाले अन्य स्थानों पर उपयोग का प्रश्न है, वहां मामलेवार आधार पर अन्य सेवाओं द्वारा उपयोग के लिए इसे ध्यान में रखा जा सकता है। अतः केवल वाणिज्यिक उपयोग को देखते हुए ऐसा नहीं कहा जा सकता कि 900 मेगाहर्ट्ज बैंड के मूल्यवान स्पेक्ट्रम का अक्षम उपयोग हुआ है।

लेखापरीक्षा का मत है कि यद्यपि 900 मेगाहर्ट्ज में रेलवे को स्पेक्ट्रम का आबंटन एन एफ ए पी के अनुरूप था, जिसमें यह व्यवस्था है कि आवृत्ति बैंड में निश्चित आवृत्ति चिहनों पर विशेष स्थानों के लिए मामलेवार आधार पर रेल नियंत्रण तथा मोबाइल रेल रेडियो प्रणाली के लिये विचार किया जा सकता है। तथापि, वास्तव में रेलवे इस प्रकार के आवृत्ति चिह्न का केवल रेल मार्ग के एक सिरे से दूसरे सिरे तक उपयोग करता है। बेतार योजना एवं समन्वय द्वारा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत डेटा के अनुसार (अप्रैल 2016), 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में 200 किलोहर्ट्ज स्पेक्ट्रम के आवृत्ति चिह्न का आबंटन सम्पूर्ण परिमंडल के लिये किया गया था, चूंकि यह चिह्न

दूरसंचार सेवा प्रदाता को सौंपा नहीं गया था। अन्य शब्दों में, इस प्रकार के स्पेक्ट्रम की अपर्याप्त मानीटरिंग के परिप्रेक्षण में ऐसे आवृत्ति चिह्न जो अप्राधिकृत उपयोग के लिये अतिसंवेदनशील (अधीन) हैं, पता नहीं लगाया जा सकता जैसा कि पैरा 2.1.11 में बताया गया है। दूरसंचार विभाग ने स्वयं इस तथ्य को स्वीकार किया है कि रेलवे द्वारा अन्य स्थानों में इस आवृत्ति बैंड का उपयोग किए जाने से अन्य सेवाओं द्वारा उपयोग हेतु इस पर विचार किया जा सकता है। इससे यह पता चलता है कि 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में इस मूल्यवान आवृत्ति का प्रभावी उपयोग नहीं किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, 900 मेगाहर्ट्ज बैंड एक वाणिज्यिक बैंड है तथा इसका अनुकूल व कुशल उपयोग स्पेक्ट्रम के पुनर्सुधार/सामंजस्य द्वारा सुनिश्चित किया जा सकता है। बेतार योजना एवं समन्वय ने दूरसंचार विभाग की अपनी समिति द्वारा की गई सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए, रेलवे द्वारा 900 मेगाहर्ट्ज में स्पेक्ट्रम के उपयोग पर प्रभार लगाने के तरीके पर किए गए लेखापरीक्षा के प्रश्नों का उत्तर नहीं दिया। इस कारण इसके वाणिज्यिक उपयोग को ध्यान में रखते हुये 900 मेगाहर्ट्ज में दुर्लभ व मूल्यवान स्पेक्ट्रम का अकुशल उपयोग हुआ।

2.1.8 स्पेक्ट्रम का सामंजस्यीकरण

स्पेक्ट्रम का सामंजस्य सेवा प्रदाताओं के समीपस्थ आवृत्ति में आबंटित स्पेक्ट्रम के लिए जरूरी बनाता है जिससे दक्षता और अर्थव्यवस्था में बढ़ोतरी होती है। एन टी पी 2012 में कहा है कि वैश्विक स्तर पर 450 मेगाहर्ट्ज, 700 मेगाहर्ट्ज, 1800 मेगाहर्ट्ज, 1910 मेगाहर्ट्ज, 2.1 गीगाहर्ट्ज, 2.3 गीगाहर्ट्ज, 2.5 गीगाहर्ट्ज, 3.5 गीगाहर्ट्ज में सुसंगत अंतर्राष्ट्रीय मोबाइल दूरसंचार (आई एम टी) स्पेक्ट्रम और दूसरे बैंड जो आइ टी यू द्वारा वाणिज्यिक मोबाइल सेवाओं के लिए चिन्हित होंगे, में स्पेक्ट्रम उपलब्ध कराना स्पेक्ट्रम मैनेजमेंट का एक मुख्य उद्देश्य है। डी ओ टी ने जून 2016 तक 800 मेगाहर्ट्ज और 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम सामंजस्य के लिए कदम उठाये है। 1800 मेगाहर्ट्ज और 800 मेगाहर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम सामंजस्य से संबंधित संचिकाओं की लेखापरीक्षा जाँच से निम्न तथ्य सामने आये है -

2.1.8.1 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में अतिरिक्त गार्ड बैंड से स्पेक्ट्रम का अनुपयोग

गार्ड बैंड एक संकीर्ण आवृत्ति रेंज है जो वृहद आवृत्ति की दो रेंज को अलग करता है। यह सुनिश्चित करता है कि एक ही समय में प्रयुक्त संचार चैनल में ऐसी कोई बाधा नहीं है जिसके परिणामस्वरूप दोनों सम्प्रेषणों की गुणता में कमी हो।

भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण ने (27 जनवरी 2016) अपनी सिफारिश में 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में वाणिज्यिक उपयोग के लिये चिन्हित कुल 55 मेगाहर्ट्ज

(1710-1765 मेगाहर्ट्ज से युग्मित 1805-1860 मेगाहर्ट्ज) में से प्रत्येक लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 0.2 मेगाहर्ट्ज के गार्ड बैंड निर्दिष्ट किये थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड के सामंजस्य के समय दूरसंचार विभाग ने सभी 22 लाइसेंस सेवा क्षेत्र में इस स्पेक्ट्रम बैंड के मध्य में 0.2 मेगाहर्ट्ज गार्ड बैंड (बैंड के प्रत्येक साइड में 0.1 मेगाहर्ट्ज अर्थात् कुल 55 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम के प्रारम्भ व अन्त में) तथा 0.2 मेगाहर्ट्ज के एक अतिरिक्त गार्ड बैंड के लिये प्रावधान किया था। यह भी देखा गया था कि दूरसंचार विभाग द्वारा विचारित 0.2 मेगाहर्ट्ज के अतिरिक्त गार्ड बैंड (आवृत्ति चिह्न) का स्थान एक लाइसेंस सेवा क्षेत्र से दूसरे लाइसेंस सेवा क्षेत्र में भिन्न था अर्थात् गार्ड बैंड जम्मू एवं कश्मीर में, बैंड के प्रारंभ में (1715.1-1715.3/1810.1-1810.3) है जबकि तमिलनाडु में यह बैंड की समाप्ति के पास (1743.3-1743.5/1838.3/1838.5) है।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) द्वारा, यह उत्तर दिया गया (अगस्त व अक्टूबर 2017) कि 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में जी एस एम और एल टी ई (एफ डी डी) दो ऐसी प्रौद्योगिकियाँ हैं जो वर्तमान में भारत में संचार सेवाएँ प्रदान करने में प्रयोग हो रही हैं। दो भिन्न-भिन्न समीपवर्ती आवृत्ति चैनलों में दो अलग प्रौद्योगिकियाँ जी एस एम और एल टी ई के प्रयोग से व्यवधान उत्पन्न हो सकता है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए सामंजस्य करने के समय, अन्तर्राष्ट्रीय पद्धति के आधार पर जिन दूरसंचार सेवा प्रदाता के पास पाँच मेगाहर्ट्ज के बराबर या उससे अधिक नीलामी द्वारा अर्जित स्पेक्ट्रम है, उन्हें प्राथमिकता के आधार पर आवृत्ति बैंड के प्रारम्भ में, उसके बाद 0.2 मेगाहर्ट्ज के बराबर गार्ड-बैंड और तत्पश्चात् जिन दूरसंचार सेवा प्रदाता के पास पाँच मेगाहर्ट्ज से कम नीलामी द्वारा अर्जित स्पेक्ट्रम है और सबसे अंत में दोनों प्रौद्योगिकियाँ जी एस एम और एल टी ई के एक ही बैंड में सह-अस्तित्व को सुनिश्चित करने के लिए उन दूरसंचार सेवा प्रदाता को जिन्हें प्रशासनिक तौर पर स्पेक्ट्रम आवंटित किया गया है, उन्हें आबंटन किया गया है। नीलामी द्वारा 5 मेगाहर्ट्ज के या उससे अधिक के स्पेक्ट्रम प्राप्त करने वाले दूरसंचार सेवा प्रदाता की संख्या एक लाइसेंस सेवा क्षेत्र से दूसरे लाइसेंस सेवा क्षेत्र तक भिन्न होने के कारण इस 0.2 मेगाहर्ट्ज गार्ड बैंड की स्थिति भी एक लाइसेंस सेवा क्षेत्र से दूसरे लाइसेंस सेवा क्षेत्र पर भिन्न होती है। समीपवर्ती बैंडों में कार्य करने वाली सेवाओं में व्यवधान से बचने हेतु आवृत्ति बैंड के प्रत्येक किनारे पर गार्ड बैंड का प्रयोग किया जाए, यह एक अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहारिक पद्धति है। तदनुसार, 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड के दोनों ओर 0.1 मेगाहर्ट्ज बैंड को रखा गया है। सारांश में, 1800 मेगाहर्ट्ज में गार्ड बैंड के आबंटन तथा गार्ड बैंड की मात्रा (0.2 मेगाहर्ट्ज या 0.4

मेगाहर्ट्ज) का निर्धारण प्रशासनिक तौर पर आवंटित स्पेक्ट्रम तथा नीलामी द्वारा अर्जित स्पेक्ट्रम पर विचार करके तथा प्रौद्योगिकी विचारों द्वारा भी किया जाता है। प्रथम अवसर पर 1800 मेगाहर्ट्ज में गार्ड बैंड को हटाया जायेगा।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि अतिरिक्त गार्ड बैंड के लिए जो कारण/शर्तें उत्तर में दी गई हैं तीन लाइसेंस सेवा क्षेत्र (पश्चिमी उत्तर प्रदेश, हरियाणा तथा हिमाचल प्रदेश) के मामले में संतोषजनक नहीं है। पश्चिमी उत्तर प्रदेश लाइसेंस सेवा क्षेत्र में आइडिया द्वारा नीलामी में अर्जित केवल 2.2 मेगाहर्ट्ज का स्पेक्ट्रम टेलीविंग्स (7 मेगाहर्ट्ज) तथा वीडियोकान (5 मेगाहर्ट्ज) के नीलामी द्वारा अर्जित स्पेक्ट्रमों के मध्य में है तथा 0.2 मेगाहर्ट्ज के बराबर गार्ड बैंड का प्रावधान वीडियोकान को आवंटित स्पेक्ट्रम के बाद है। इसी प्रकार हरियाणा लाइसेंस सेवा क्षेत्र में वीडियोकान से संबंधित (5 मेगाहर्ट्ज) का नीलामी द्वारा अर्जित स्पेक्ट्रम भारती को आवंटित नीलामी द्वारा अर्जित 3.4 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम के बाद है और 0.2 मेगाहर्ट्ज के बराबर गार्ड बैंड का प्रावधान भारती को आवंटित स्पेक्ट्रम के बाद है। हिमाचल प्रदेश लाइसेंस सेवा क्षेत्र में भी रिलायन्स जियो से संबंधित 5.4 मेगाहर्ट्ज का नीलामी द्वारा अर्जित स्पेक्ट्रम आइडिया से सम्बद्ध नीलामी द्वारा अर्जित 4.8 मेगाहर्ट्ज के स्पेक्ट्रम के बाद है तथा 0.2 मेगाहर्ट्ज के बराबर गार्ड बैंड के लिए प्रावधान आइडिया को आवंटित स्पेक्ट्रम के बाद है। यदि इन तीन क्षेत्रों में दो अलग-अलग प्रौद्योगिकियों, जी एस एम और एल टी ई, के समीपवर्ती आवृत्ति चैनलों में प्रयोग से व्यवधान उत्पन्न नहीं हो रहा है तो इसी प्रकार अन्य लाइसेंस सेवा क्षेत्र में भी ये अतिरिक्त गार्ड बैंड हटाए जा सकते हैं। विभाग ने भी इस बात को स्वीकार किया है कि 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में गार्ड बैंड को हटाया जाएगा।

परिणामतः 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड की नीलामी के समय, अतिरिक्त बैंड स्पेक्ट्रम के इस भाग का विक्रय हेतु विचार नहीं किया गया अतः 1800 मेगाहर्ट्ज में 4.4 मेगाहर्ट्ज (सभी 22 में लाइसेंस सेवा क्षेत्रों 0.2 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम) जो कि एक प्रधान बैंड है, अनुपयोगी रहा है। अतिरिक्त गार्ड बैंड के कारण 4.4 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम पर वार्षिक हानि ₹ 30.92 करोड़⁵ है (परिशिष्ट-1)। क्योंकि गार्ड बैंड के गलत उपयोग से इंकार नहीं किया जा सकता इसलिए दूरसंचार विभाग द्वारा अतिरिक्त गार्ड बैंड के प्रावधान की समीक्षा किये जाने की आवश्यकता है।

⁵ अक्टूबर 2016 नीलामी के बिक्री मूल्य के अनुसार

2.1.9 आई एम टी स्पेक्ट्रम का कम उपयोग/अनुपयोग

1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम नीचे दिये गए निम्न कई कारणों से अप्रयुक्त रहा

2.1.9.1 टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड (टी टी एस एल) और टाटा टेलीसर्विसेस (महाराष्ट्र) लिमिटेड (टी टी एम एल) द्वारा लौटाये गए स्पेक्ट्रम, जो कि प्रशासनिक रूप से सौंपे गये थे, का निष्क्रिय पड़े रहना

दूरसंचार विभाग ने (मार्च 2013) में सी डी एम ए आपरेटरों द्वारा 2.5 मेगाहर्ट्ज से अधिक स्पेक्ट्रम धारण करने के लिए वन टाइम स्पेक्ट्रम चार्ज (ओ टी एस सी) निर्धारित किया था और (मार्च 2013) में टी टी एस एल/टी टी एम एल को 1152.68 करोड़ का माँग पत्र जारी किया था। दूरसंचार विभाग के आदेशानुसार जो लाइसेंसधारी ओ टी एस सी का भुगतान करने में इच्छुक नहीं थे, 2.5 मेगाहर्ट्ज से अधिक स्पेक्ट्रम को वापस लौटा सकते थे।

इस पृष्ठभूमि में अप्रैल 2013 में, टी टी एस एल/टी टी एम एल ने 13 लाइसेंस सेवा क्षेत्र (कोलकाता चेन्नई, बिहार, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश (पूर्व) उत्तर प्रदेश (पश्चिम) महाराष्ट्र और आंध्र प्रदेश में उनके द्वारा 2.5+2.5 मेगाहर्ट्ज से अधिक धारण किये हुये सी डी एम ए स्पेक्ट्रम को वापस लौटा दिया था। इन्होंने महाराष्ट्र और आंध्र प्रदेश प्रत्येक में 2.5 मेगाहर्ट्ज और बाकी बचे हुए 11 लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 1.25 मेगाहर्ट्ज विरोध जताते हुये वापस किया। दिल्ली और मुम्बई में भी 1.25 मेगाहर्ट्ज वापस लौटा दिया और दिल्ली व मुंबई में 3.75+3.75 मेगाहर्ट्ज को अपने पास रखा तथा विरोध जताते हुये दिल्ली और मुम्बई के संबंध में एकबारगी स्पेक्ट्रम प्रभार की पहली किश्त के रूप में ₹ 62.91 करोड़ का भुगतान किया। ओ टी एस सी की उगाही को चुनौती देते हुए मुम्बई और कोलकाता के उच्च न्यायालयों में याचिका भी दायर की गई।

लौटाए गए स्पेक्ट्रम को दूरसंचार विभाग द्वारा बाद में फरवरी 2014 और मार्च 2015 की नीलामी में नहीं रखा गया और यह दलील दी गई कि मामला न्यायाधीन है। हालाँकि उच्च न्यायालयों ने दूरसंचार विभाग को लौटाए गए स्पेक्ट्रम को नीलामी में रखने से मना नहीं किया था।

फरवरी 2014 की नीलामी में 800 मेगाहर्ट्ज बैंड स्पेक्ट्रम की नीलामी नहीं हुई थी और मार्च 2015 में 800 मेगाहर्ट्ज बैंड की नीलामी में पाया गया कि-

- 20 लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 108.75 मेगाहर्ट्ज को नीलामी हेतु रखा गया जिसमें से 86.25 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम (अर्थात् लगभग 80 प्रतिशत) बिक गया।

- आठ लाइसेंस सेवा क्षेत्र में, नीलामी में रखे गए सभी स्पेक्ट्रम (30 मेगाहर्ट्ज) बिक गए थे, और आठ लाइसेंस सेवा क्षेत्र में से 7 लाइसेंस सेवा क्षेत्र के मामले में दूरसंचार विभाग के पास 11.25 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम (टी टी एस एल द्वारा प्रत्येक लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 1.25 मेगाहर्ट्ज लौटाया गया) उपलब्ध था, पर उसे नीलामी में नहीं रखा गया था।
- इसके अतिरिक्त, दो लाइसेंस सेवा क्षेत्र में किसी भी स्पेक्ट्रम को नीलामी के लिये नहीं रखा गया था, जबकि दूरसंचार विभाग के पास 2.5 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम (टी टी एस एल द्वारा प्रत्येक लाइसेंस सेवा क्षेत्र में लौटाया गया 1.25 मेगाहर्ट्ज) उपलब्ध था।

भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण ने अपनी सिफारिश (जनवरी 2016) के दौरान यह पाया कि दूरसंचार विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए था कि टी टी एस एल/टी टी एम एल द्वारा लौटाये गए स्पेक्ट्रम को निष्क्रिय न रखा जाए और इस संबंध में स्पेक्ट्रम को अगली नीलामी में रखने हेतु उचित कानूनी उपाय करने चाहिए थे।

भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण की इस सिफारिश पर दूरसंचार विभाग द्वारा ली गई कानूनी राय के आधार पर दूरसंचार विभाग की एक समिति ने देखा कि टी टी एस एल/टी टी एम एल ने उच्च न्यायालयों में याचिका दायर की थी और यह मामला न्यायधीन है तथा याचिकाओं के विचारधीनता के दौरान टी टी एस एल/टी टी एम एल द्वारा लौटाए गए स्पेक्ट्रम की प्रस्तावित नीलामी तीसरे पक्ष के हित में हो सकती है, जिससे कानूनी मुश्किलें हो सकती हैं और पूरी नीलामी की प्रक्रिया प्रभावित हो सकती थी। इसलिए, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण को इस सिफारिश पर पुर्नविचार करने का अनुरोध किया गया था।

दूरसंचार विभाग के संदर्भ में भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण ने अपनी प्रतिक्रिया में (अप्रैल 2016) सिफारिश को दोहराया कि दूरसंचार विभाग को कानूनी कार्रवाई करनी चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि यह गतिरोध लंबे समय तक जारी नहीं रहे। यह भी कहा कि माननीय न्यायालयों को यह अवगत कराया जा सकता है कि टी टी एस एल द्वारा लौटाए गए स्पेक्ट्रम को निष्क्रिय रखकर, सरकार स्पेक्ट्रम शुल्क के रूप में पर्याप्त राजस्व खो रही है जो बार-बार घटित होने वाला और अपूरणीय है।

अक्टूबर 2016 में आयोजित नीलामी में मुम्बई, आंध्र प्रदेश और महाराष्ट्र लाइसेंस सेवा क्षेत्र के सम्बन्ध में टी टी एस एल/टी टी एम एल द्वारा लौटाए गए स्पेक्ट्रम को

नीलामी में रखा गया था (चूंकि सितम्बर 2017 के दौरान लाइसेंस समाप्त हो रहा था)। परन्तु बाकि 12 लाइसेंस सेवा क्षेत्र के लिये नीलामी में नहीं रखा गया था, इस तथ्य के बावजूद कि यह स्पेक्ट्रम (12x1.25 मेगाहर्ट्ज) पहले से ही पिछले साढ़े तीन वर्षों से निष्क्रिय था।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) द्वारा यह उत्तर (अगस्त 2017) दिया गया कि टी टी एस एल और टी टी एम एल ने विरोध जताते हुए स्पेक्ट्रम का त्याग कर दिया परन्तु जब उन पर ओ टी एस सी प्रभार लगाया गया तो वे न्यायालय चले गए। इस मुद्दे पर दूरसंचार विभाग के विधि सलाहकार का मत मांगा गया, उन्होंने कहा कि टी टी एस एल/टी टी एम एल द्वारा त्यागे गए स्पेक्ट्रम की नीलामी न्यायालय के आदेश न आने तक तृतीय पक्ष की रुचि पैदा कर सकती है। ओ टी एस सी से संबंधित विविध मामलों के शीघ्र निपटान के लिए प्रयास किए गए जिसके लिए उच्चतम न्यायालय में स्थानांतरण याचिकायें दाखिल की गईं जो स्वीकार नहीं की गईं और जिनका 19 जनवरी 2015 को निपटान कर दिया गया। चूंकि मामला न्यायधीन है, इसलिए प्रश्नित स्पेक्ट्रम को निष्क्रिय व नीलामी के लिए उपयुक्त नहीं समझा जा सकता।

विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि टी टी एस एल / टी टी एम एल ने अप्रैल 2013 में 800 मेगाहर्ट्ज बैंड में 2.5 मेगाहर्ट्ज से अधिक के स्पेक्ट्रम पर ओ टी एस सी से उत्पन्न होने वाली देयताओं से दोषमुक्त करने के लिए स्पेक्ट्रम का त्याग कर दिया था और जहाँ इन्होंने 2.5 मेगाहर्ट्ज से अधिक का स्पेक्ट्रम अपने पास रखा था वहाँ ओ टी एस सी का भुगतान किया था। हालाँकि दूरसंचार विभाग द्वारा जारी किए गए ओ टी एस सी माँगों को न्यायालय में चुनौती दिए जाने पर उच्च न्यायालय ने दूरसंचार विभाग को टी टी एस एल / टी टी एम एल द्वारा त्यागे गये स्पेक्ट्रम की नीलामी करने से नहीं रोका।

अतः टी टी एस एल / टी टी एम एल द्वारा त्यागे गए 800 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम को नीलामी में नहीं रखे जाने के कारण (तीन लाइसेंस सेवा क्षेत्र एस में अक्टूबर 2016 तक तथा 12 लाइसेंस सेवा क्षेत्र में आज तक) यह बहुमूल्य स्पेक्ट्रम अनुप्रयुक्त रहा। साथ ही, इस स्पेक्ट्रम के अनाधिकृत प्रयोग को अनदेखा नहीं किया जा सकता है। टी टी एस एल द्वारा त्यागे गए तीन लाइसेंस सेवा क्षेत्र एस में अक्टूबर 2016 तक तथा 12 लाइसेंस सेवा क्षेत्र एस में आज तक नीलामी में न रखे गए स्पेक्ट्रम का वार्षिक मूल्य क्रमशः ₹ 57.78 करोड़ तथा ₹ 69.55 करोड़⁶ है (अनुलग्नक-II)।

⁶ मार्च 2013 नीलामी के आरक्षित/बिक्री कीमत पर

2.1.9.2 बी एस एन एल से अतिरिक्त स्पेक्ट्रम को वापस लिया जाना

दूरसंचार विभाग फरवरी 2002 से उपभोक्ता आधारित मानदण्डों पर सेवा प्रदाताओं को 4.4 मेगाहर्ट्ज के आरंभिक आबंटन के अतिरिक्त जी एस एम स्पेक्ट्रम आबंटित कर रहा था और अंतिम बार यह जनवरी 2008 में दोबारा गौर किया गया। यह देखा गया कि ज्यादातर सेवा प्रदाता मार्च 2008 से 2 जी स्पेक्ट्रम के उपभोक्ता आधारित मानदंडों के आधार पर आबंटन का अनुरोध कर रहे थे।

बी एस एन एल को 2000 और 2003 के दौरान उसके सभी सेवा क्षेत्रों में 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में 6.2 मेगाहर्ट्ज का आरम्भिक स्पेक्ट्रम आबंटित किया गया था। बाद में 2004 से 2007 के दौरान इसे 900 मेगाहर्ट्ज बैंड में जम्मू और कश्मीर में 1.8 मेगाहर्ट्ज, 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में से गुजरात में 1.2 मेगाहर्ट्ज, राजस्थान व पश्चिम बंगाल में 1.8 मेगाहर्ट्ज और पंजाब को छोड़कर शेष सभी लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 3.8 मेगाहर्ट्ज आबंटित किया गया था। दूरसंचार विभाग के ओ.टी.एस.सी उगाही के आदेश के बाद ही बी एस एन एल ने (जनवरी 2013) में 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में 15 लाइसेंस सेवा क्षेत्र एस में स्पेक्ट्रम त्यागना प्रस्तावित किया। हालाँकि दूरसंचार विभाग ने अभी तक (मार्च 2018) बी एस एन एल द्वारा समर्पण हेतु प्रस्तावित अतिरिक्त स्पेक्ट्रम वापस नहीं लिया है।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) ने कहा (अगस्त एवं अक्टूबर 2017) कि लेखापरीक्षा प्रेक्षण में उठाए गए अतिरिक्त स्पेक्ट्रमों के समर्पण के मुद्दे के संबंध में उनके द्वारा स्पेक्ट्रमों के कुशलतम उपयोगिता का अनुपालन किया जाएगा। इसने यह भी कहा कि बेतार योजना एवं समन्वय विंग ने बी एस एन एल से इन 15 लाइसेंस सेवा क्षेत्रों में जहाँ इसे 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में 3.8 स्पेक्ट्रम आबंटित किया गया था, 1.8 मेगाहर्ट्ज स्पेक्ट्रम के समर्पण के संबंध में कोई पत्र प्राप्त नहीं किया था। हालाँकि, बेतार योजना एवं समन्वय विंग ने बी एस एन एल से अक्टूबर 2012 में “बी एस एन एल द्वारा सी डी एम ए और जी एस एम स्पेक्ट्रम का प्रतिधारण” विषय पर पत्र प्राप्त किया था जिसमें अन्यो के मध्य मेसर्स बी एस एन एल ने भी कहा कि इसके ग्राहकों की सेवा के लिए 4.4 मेगाहर्ट्ज से अधिक जी एस एम स्पेक्ट्रम का प्रतिधारण आवश्यक है।

विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि बी एस एन एल ने अक्टूबर 2012 में दूरसंचार विभाग को लिखे पत्र में कहा था कि इसे 4.4 मेगाहर्ट्ज से अधिक स्पेक्ट्रम के प्रतिधारण की आवश्यकता है और सरकार से 4.4 मेगाहर्ट्ज से अधिक के देय भुगतान को सहन करने का आग्रह किया था। तदुपरान्त बी एस एन एल ने दूरसंचार विभाग को 15 लाइसेंस सेवा क्षेत्र में 1.8 मेगाहर्ट्ज के अभ्यर्पण के निर्णय

(जनवरी 2013) के बारे में सूचित किया जहाँ इसे 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में 3.8 मेगाहर्ट्ज अतिरिक्त आबंटित किया गया था। इस प्रस्तावित अभ्यर्पण के बावजूद, बी एस एन एल के पास प्रत्येक सेवा क्षेत्रों में अभी भी 4.4 मेगाहर्ट्ज से अधिक का स्पेक्ट्रम है। स्पेक्ट्रम के अभ्यर्पण हेतु बी एस एन एल से किसी पत्र की प्राप्ति न होना दूरसंचार विभाग की विभिन्न शाखाओं में सहयोग और सम्प्रेषण के अभाव का सूचक था।

बी एस एन एल से अधिक स्पेक्ट्रम वापसी में विलम्ब के कारण ₹ 520.79 करोड़⁷ का वित्तीय प्रभाव पड़ा (अनुलग्नक-III)।

2.1.10 दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम का असमान आबंटन

मोबाइल बैकहाल (माइक्रोवेव) सेलुलर दूरसंचार नेटवर्क का अभिन्न अंग है जो बेस स्टेशन कंट्रोलर के साथ सेल साइट्स (बी टी एस) को जोड़ता है। माइक्रोवेव (एम डब्ल्यू) आवृत्तियों को आमतौर पर 2x28 मेगाहर्ट्ज के खंड में सौपा जाता है जिन्हे माइक्रोवेव कैरियर कहा जाता है। दो प्रकार के माइक्रोवेव कैरियर हैं अर्थात् माइक्रोवेव एक्सेस और माइक्रोवेव बैकबोन कैरियर।

माइक्रोवेव एक्सेस कैरियर आमतौर पर 10 गीगाहर्ट्ज या उससे ऊपर के आवृत्ति बैंड में हैं। यह शोर्ट-हाल सिस्टम के लिए दिये जाते हैं जो अपेक्षाकृत कम दूरी के माध्यम से ट्रेफिक ले जाने के लिए उपयोग किया जाता है। माइक्रोवेव एक्सेस कैरियर का उपयोग आमतौर पर मोबाइल बैक हाल नेटवर्क (मुख्यतः पूर्व एककीकरण भाग में) में किया जाता है। भारत में वर्तमान में 13 गीगाहर्ट्ज (12.750-13.250 गीगाहर्ट्ज), 15 गीगाहर्ट्ज (14.5 -15.5 गीगाहर्ट्ज), 18 गीगाहर्ट्ज (17.7-19.7 गीगाहर्ट्ज) और 21 गीगाहर्ट्ज (21.2-23.6 गीगाहर्ट्ज) बैंड माइक्रोवेव एक्सेस कैरियर की आवृत्तियों को देने के लिए उपयोग किया जाता है।

माइक्रोवेव बैकबोन कैरियर अपेक्षाकृत लंबे लिंक हैं जो कि 15 किलोमीटर की न्यूनतम लिंक लम्बाई तथा पहाड़ी क्षेत्रों में 10 किलोमीटर की न्यूनतम लिंक लम्बाई हेतु प्रदान किये जाते हैं।

वर्तमान में, भारत में, माइक्रोवेव बैकहाल कैरियर देने की व्यवस्था प्रशासनिक रूप से स्पेक्ट्रम की उपलब्धता के आधार पर की जाती है। माइक्रोवेव एक्सेस और बैकबोन नेटवर्क के लिए कैरियर देने के सम्बन्ध में दूरसंचार विभाग के वायरलेस बेटार योजना एवं समन्वय विंग का 18 अप्रैल 2002 का आदेश कहता है कि

⁷ 2014 नीलामी की बिक्री कीमत पर

“माइक्रोवेव एक्सेस और माइक्रोवेव बैकवोन नेटवर्क के लिए सेलुलर आपरेशन हेतु आवृत्तियों का आबंटन पूर्ण औचित्य को ध्यान में रखते हुए केस-टू-केस एवम् लिंक-टू-लिंक के आधार पर, स्पेक्ट्रम की उपलब्धता, दूसरे उपयोगकर्ता के हितो एवम् इलेक्ट्रोमैग्नेटिक कम्पेटिविलिटी इत्यादि को ध्यान में रखते हुए जारी रखा जायेगा। पूर्ण तकनीकी विश्लेषण एवम् आवृत्ति देने के सभी पहलुओं जिसमें स्पेक्ट्रम के कुशल उपयोग इत्यादि शामिल हैं, विभिन्न माइक्रोवेव एक्सेस बैक बोन लिंक के लिए आवृत्ति आवंटित करने से पहले देखा जायेगा। इस तरह के प्रयोजनों के लिए आवृत्तियों को आवंटित करने के लिए सरकार के किसी भी अंग का दायित्व नहीं होगा”।

दूरसंचार आपरेटरों के बीच एक समान की रणनीति बनाये रखने के लिए दूरसंचार विभाग द्वारा (29 जनवरी 2011) घोषित किया गया कि “भविष्य में स्पेक्ट्रम लाइसेंस के साथ बंधित नहीं रहेगा व स्पेक्ट्रम केवल बाजार आधारित प्रक्रिया के माध्यम से उपलब्ध कराया जायेगा”।

इस फैसले के बाद नवम्बर 2012, मार्च 2013, फरवरी 2014, मार्च 2015 और अक्टूबर 2016 के दौरान 800/900/1800/2100/2300/2500 मेगाहर्ट्ज बैंड में विभिन्न दूरसंचार सेवाओं (अर्थात् 2जी/3जी/4जी) के लिए स्पेक्ट्रम की नीलामी की गयी थी।

दूरसंचार विभाग ने विभिन्न श्रेणियों के लाइसेंस एवम् प्राधिकरणों का आवरण करते हुए स्पेक्ट्रम की विभिन्न श्रेणियों में स्पेक्ट्रम आबंटन/नियतन की जांच के लिए दिसम्बर 2012 में एक समिति गठित की थी। समिति के विचार-विमर्श (स्पेक्ट्रम आबंटन को संचालित करने वाले सामान्य सिद्धान्त) के अनुसार, स्पेक्ट्रम की नीलामी हो सकती है जहाँ:-

- (i) माँग पूर्ति से ज्यादा हो।
- (ii) स्पेक्ट्रम अनन्य आधार पर आवंटित किया गया हो।
- (iii) स्पेक्ट्रम को विस्तृत क्षेत्रों (राज्य/सर्किल स्तर) पर आवंटित किया गया हो।
- (iv) नीलामी से प्राप्त राजस्व के द्वारा प्रशासनिक मूल्य से अधिक राजस्व प्राप्त करने की उम्मीद हो।
- (v) स्पेक्ट्रम का इस्तेमाल सार्वजनिक व्यवसायिक सेवाओं के लिए किया जाता हो।

- (vi) सार्वजनिक वाणिज्यिक सेवा प्रदान करने के लिए पहचाने गए स्पेक्ट्रम बैंड अर्थात् चाहे वर्तमान में कैप्टिव उपयोगकर्ताओं द्वारा उपयोग किया जाता हो।

उपरोक्त सिद्धान्तों के आधार पर, समिति द्वारा यह प्रस्तावित किया गया था कि आइ एस पी/एन एल डी/आई एल डी आपरेटरों सहित सभी सेवा प्रदाताओं को क्षेत्रीय आपरेशन के लिए सेवाक्षेत्र के आधार पर टेलीकाम सेवाओं को प्रदान करने के लिए माइक्रोवेव बैंड में स्पेक्ट्रम का आबंटन बाजार से सम्बन्धित प्रक्रिया (नीलामी) द्वारा किया जायेगा।

हालाँकि समिति की सिफारिशों के उलट माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम का आबंटन अब तक पहले आओ पहले पाओ (एफ सी एफ एस) के आधार पर किया गया था जैसा कि 2009 तक 2जी लाइसेंस/एक्सेस स्पेक्ट्रम के लिए किया जा रहा था। यह इस तथ्य के बावजूद था कि यह सार्वजनिक वाणिज्यिक सेवाओं के इस्तेमाल के लिए किया गया था और माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम का आबंटन पूरे सेवा क्षेत्र (प्रथम कैरियर) के लिए और/या कम से कम कुछ शहरों के लिए किया गया था, जैसा कि एक्सेस सर्विस स्पेक्ट्रम (2जी/3जी/4जी स्पेक्ट्रम) के मामले में किया जा रहा है।

यह भी पता चला कि एक्सेस सेवा प्रदाताओं को माइक्रोवेव एक्सेस का आबंटन दूरसंचार विभाग ने जून 2010 से रोका हुआ था तथा दिसम्बर 2015 में केवल एक आवेदन के बदले आबंटन किया गया था। नवम्बर 2016 तक माइक्रोवेव एक्सेस आबंटन के लिये 101 आवेदन लम्बित थे।

यह भी देखा गया था कि 15 गीगाहर्ट्ज में सभी उपलब्ध कैरियर वर्तमान (प्रारम्भिक) आपरेटर (अर्थात् वोडाफोन, भारती, टाटा, रिलायन्स आदि) को पहले ही प्रदान कर दिये गये थे; इस बैंड में कोई कैरियर उपलब्ध नहीं था। अब इस बैंड में, मांग आपूर्ति से अधिक हो गई थी। 13 गीगाहर्ट्ज में माइक्रोवेव कैरियर बी एस एन एल को तथा अन्य गैर दूरसंचार सेवा प्रदाता को आबंटित किये गये थे। तथापि, अन्य बैंड में कैरियर उपलब्ध थे। यह ध्यान दिया जाए कि निचले बैंड में जैसे (13/15 गीगाहर्ट्ज) माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम की प्रसारण विशेषताओं को उच्च बैंड (18/21 गीगाहर्ट्ज और उससे ऊपर) के मुकाबले बेहतर बताया गया था।

सरकार द्वारा लंबित अंतिम निर्णय होने तक की अस्थायी अंतरिम अवधि के लिए दूरसंचार विभाग ने माइक्रोवेव एक्सेस और माइक्रोवेव बैकबोन के लिए दिशानिर्देश (अक्टूबर 2015) जारी किए। दिशानिर्देश में कहा गया है कि दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को मेट्रो और श्रेणी 'ए' सेवा क्षेत्र के लिए अधिकतम 4 कैरियर (प्रत्येक माइक्रोवेव

एक्सेस कैरियर 2x28 मेगाहर्ट्ज संदर्भित करता है), श्रेणी 'बी' व श्रेणी 'सी' सेवाक्षेत्रों में 3 कैरियर आवंटित किये जाएंगे, जिसमें वर्तमान होल्डिंग्स शामिल हैं। हालाँकि, प्रारंभिक विद्यमान दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को पाँच से सात माइक्रोवेव एक्सेस कैरियर आवंटित किए गए थे और उन्हें आवंटित कैरियर को रखने की अनुमति थी। हालाँकि, दूरसंचार विभाग ने अभी तक माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम के आबंटन के तरीके पर अंतिम फैसला नहीं लिया है।

इस प्रकार, एक्सेस सेवा प्रदाताओं को माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम की उपलब्धता के बावजूद आबंटन न किए जाने से सरकार को राजस्व का नुकसान हुआ। इसके अतिरिक्त, प्रारम्भिक दूरसंचार सेवा प्रदाता को प्रशासनिक तौर पर आवंटित अतिरिक्त माइक्रोवेव एक्सेस कैरियर रखने के लिए अनुमति दी गयी थी तथा दिसम्बर 2015 में एक आवेदक को माइक्रोवेव एक्सेस का आबंटन किया गया था, सभी दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को एक समान रणनीति प्रदान करने के सिद्धांत का अनुपालन नहीं किया जा रहा था। उपरोक्त तथ्यों को तथा दूरसंचार विभाग की समिति की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए, माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम का आबंटन केवल नीलामी के जरिए किया जाना चाहिए था।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) ने उत्तर दिया (अगस्त व अक्टूबर 2017) कि

(क) भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण ने, (अगस्त 2014) दूसरों के बीच सिफारिश की थी कि माइक्रोवेव एक्सेस और माइक्रोवेव बैकबोन कैरियर के आबंटन को प्रशासनिक रूप से (अर्थात् नीलामी के माध्यम से नहीं) किया जाना चाहिए। विभाग (अक्टूबर 2015) ने भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण को संदर्भ वापस भेजा और भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण ने अपना जवाब (नवम्बर 2015) में भेजा था। विभाग अभी भी उपरोक्त भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण सिफारिश और पिछले संदर्भ के जवाब पर विचार कर रहा था। इस दौरान सरकार द्वारा माइक्रोवेव एक्सेस / माइक्रोवेव बैकबोन कैरियर के आबंटन और मूल्य पर अंतिम फैसला होने तक के लिए दिनांक 16 अक्टूबर 2015 को एक अंतरिम दिशानिर्देश माइक्रोवेव एक्सेस / माइक्रोवेव बैकबोन के आबंटन हेतु जारी किया गया।

(ख) माइक्रोवेव एक्सेस आबंटन के लिए लंबित 101 आवेदनों की लंबितता के संबंध में, यह स्पष्टीकरण है कि काफी संख्या में आवेदन पहले से रद्द कर दिए गए 2 जी लाइसेंस से संबंधित थे और इन पर कोई कार्रवाई नहीं की जानी चाहिए थी। हालाँकि, 101 आवेदकों में से कुछ ने अपने यू ए एस लाइसेंस की 2014 में समाप्ति

के बाद अपने लाइसेंस नवीनीकृत कराए। इस प्रकार के आवेदनों (नवीनीकरण मामले) के लंबित रहने का मुख्य कारण था कि आवेदन दिनांक 16 अक्टूबर 2015 के मौजूदा (अस्थायी) दिशानिर्देशों जिनमें अन्य मुद्दों के अलावा मूल्य का बढ़ाने सम्बंधित संशोधन भी था, को मानने के लिये तैयार नहीं थे।

(ग) दूरसंचार सेवा प्रदाताओं के बीच, माइक्रोवेव एक्सेस/ माइक्रोवेव बैकबोन कैरियर के न्यायसंगत वितरण के बारे में, यह उल्लेखनीय है कि मौजूदा अंतरिम दिशानिर्देश लाइसेंसधारियों को पूर्व में आवंटित माइक्रोवेव एक्सेस कैरियर को बनाए रखने का प्रावधान प्रदान करते हैं, जो कि दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को आवंटित किए जाने वाले माइक्रोवेव एक्सेस / माइक्रोवेव बैकबोन एक्सेस स्पेक्ट्रम की मात्रा को ध्यान में रखते हुए जो भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण की सिफारिशों पर अंतिम निर्णय लंबित रहने तक के लिए की गई है। एक बार अंतिम निर्णय लेने के बाद, न्यायसंगत वितरण के मुद्दे पर भी ध्यान रखा जाएगा।

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि -

i) सभी दूरसंचार आपरेटरों के बीच एक समान रणनीति बनाए रखने के लिए दूरसंचार विभाग ने 2011 में फैसला किया था कि भविष्य में, स्पेक्ट्रम केवल बाजार आधारित प्रक्रिया के माध्यम से उपलब्ध कराया जाएगा। दूरसंचार विभाग ने एक्सेस स्पेक्ट्रम की नीलामी शुरू की थी लेकिन दूरसंचार सेवा प्रदाता के लिए माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम का प्रशासनिक रूप से आबंटन भी जारी रखा था। यह दूरसंचार विभाग की अपनी नीति कार्यान्वयन में विरोधाभास दर्शाता है।

ii) 101 आवेदनों को लंबितता के संबंध में, यदि आवेदनों में से अधिकतर पूर्ववर्ती 2 जी लाइसेंस रद्द किए गए थे और शेष आवेदन नवीनीकरण के मामले थे और आवेदक दिशानिर्देश (अक्टूबर 2015) का अनुपालन करने के लिए तैयार नहीं थे, तो दूरसंचार विभाग द्वारा नियोजित लंबित सूची में उनका नाम जारी रखने की क्या आवश्यकता थी, यदि उन मामलों के लिए कार्रवाई की आवश्यकता नहीं थी। इसके अलावा, आबंटन के लिए 16 अक्टूबर 2015 के अंतिम दिशानिर्देश में माइक्रोवेव एक्सेस / माइक्रोवेव बैकबोन में कोई भी उपरी मूल्य संशोधन शामिल नहीं था बल्कि यह सरकार के अंतिम निर्णय के अधीन अस्थायी विषय था।

iii) दूरसंचार सेवा प्रदाता के बीच एम डब्लू यू ए / माइक्रोवेव बैकबोन कैरियर के न्यायसंगत वितरण के बारे में, विभाग ने लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार कर लिया और कहा कि एक बार अंतिम रूप से निर्णय ले लिया जाए तो न्यायसंगत वितरण पर भी ध्यान दिया जाएगा। हालाँकि, माइक्रोवेव एक्सेस/माइक्रोवेव बैकबोन के आबंटन

की विधि के बारे में अंतिम निर्णय 2012 से लंबित है। इस बीच दिसम्बर 2015 में एक आवेदक को माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम का आबंटन किया गया।

इस प्रकार लेखापरीक्षा का मानना है कि दूरसंचार सेवा प्रदाता के लिए माइक्रोवेव एक्सेस कैरियर को आबंटन न्यायसंगत और बाजार से संबंधित प्रक्रिया के माध्यम से होना चाहिए।

2.1.10.1 ए जी आर आधार के बजाय फार्मूला आधार पर एन एल डी/आई एल डी नेटवर्कों के लिए माइक्रोवेव स्पेक्ट्रम के लिए चार्ज करना

नई दूरसंचार नीति-1999 (एन टी पी-1999) ने तत्कालीन मौजूद सेलुलर मोबाइल लाइसेंसधारियों को 01 अगस्त 1999 से एक निश्चित लाइसेंस फीस नियमावली से एक राजस्व हिस्सेदारी व्यवस्था में विस्थापित करने की अनुमति दी थी। राजस्व हिस्सेदारी उनके समायोजित सकल राजस्व (ए जी आर) के एक निश्चित प्रतिशत के रूप में की जानी थी।

इसके बाद, 01 अगस्त 1999 से एक्सेस स्पेक्ट्रम के लिए स्पेक्ट्रम प्रभार को भी राजस्व हिस्से (ए जी आर का प्रतिशत) के अन्तर्गत लाया गया। इसी प्रकार, 18 अप्रैल 2002 से माइक्रोवेव एक्सेस क्सेस/बैंकबोन⁸ बैंड विड्थ के उपयोग के अनुसार, सेलुलर संचालन के लिए माइक्रोवेव एक्सेस नेटवर्कों और बैंकबोन नेटवर्कों के लिए भी स्पेक्ट्रम प्रभार को ए जी आर का प्रतिशत निश्चित किया गया था।

सेलुलर नेटवर्क के लिए माइक्रोवेव एक्सेस /बैंकबोन स्पेक्ट्रम की इस प्रतिशत दर को पुनः बेतार योजना एवं समन्वय के आदेश दिनांक 03 नवम्बर 2006 और 10 नम्बर 2008 द्वारा संशोधित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एन एल डी और आई एल डी नेटवर्क के माइक्रोवेव एक्सेस / बैंकबोन स्पेक्ट्रम और सैटेलाइट स्पेक्ट्रम के लिए स्पेक्ट्रम प्रभार राजस्व हिस्सेदारी, (अर्थात् ए जी आर का प्रतिशत) जो सेलुलर नेटवर्क के माइक्रोवेवस्पेक्ट्रम के लिए किया जा रहा है, के वजाय अभी तक फार्मूला आधार⁹ पर लगाया जा रहा था।

कई सेलुलर आपरेटर हैं जैसे एयरटेल, वोडाफोन, रिलायंस, टाटा, आइडिया, बी एस एन एल इत्यादि जिनके पास सेलुलर के साथ एन एल डी और आई एल डी नेटवर्क हैं

⁸ मोबाइल बैंकहॉल (माइक्रोवेव) सेलुलर दूरसंचार नेटवर्क का अभिन्न भाग है जो कि सैल साइट (बीटीएस) को बेस स्टेशन नियंत्रक से जोड़ता है। एम डब्ल्यू वाहक के दो प्रकार हैं जैसे माइक्रोवेव एक्सेस (एम डब्ल्यू ए) वाहक तथा माइक्रोवेव बैंकबोन (एम डब्ल्यू बी) वाहक। एम डब्ल्यू एक्सेस आवृत्ति बैंड 10 गीगाहर्ट्ज में सामान्य तथा अधिक हैं और सामान्यतः एम डब्ल्यू बैंकबोन नेटवर्क 10 गीगाहर्ट्ज से कम हैं।

⁹ वार्षिक रॉयल्टी = एम एक्स डब्ल्यू एक्स सी; (एम = कन्सटेंट मल्टीप्लायर एम डब्ल्यू लिंक के लिए एण्ड टू एण्ड डिस्टेन्स पर निर्भर; डब्ल्यू = तैनात आर एफ चैनल योजना के लिए निकट चैनल पृथक द्वारा निर्णीत वजन; सी = प्रयुक्त आर एफ चैनल की संख्या)।

और माइक्रोवेव स्पेक्ट्रम, सैलूलर, एन एल डी और आई एल डी नेटवर्क के लिए भी प्रयुक्त हो रहा था। एक विशेष नेटवर्क के लिए एक आपरेटर द्वारा माइक्रोवेव स्पेक्ट्रम के उपयोग का निरीक्षण या पहचान करने के लिए कोई तन्त्र नहीं था और इस प्रकार माइक्रोवेव स्पेक्ट्रम को विभिन्न नेटवर्कों के लिए चार्ज करना (सेलुलर के लिए ए जी आर आधार पर तथा एन एल डी/आई एल डी नेटवर्क के लिए फार्मूला आधार पर), त्रुटिपूर्ण दिखाई देता है और जोड़-तोड़ के अधीन है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि एन एल डी और आई एल डी के माइक्रोवेव एक्सेस/बैंकबोन स्पेक्ट्रम एवं सैटेलाइट स्पेक्ट्रम का प्रयोग सार्वजनिक व्यावसायिक सेवा प्रदान करने के लिए किया जाता है। व्यावसायिक स्पेक्ट्रम के एक भाग (सेलुलर सेवाओं के लिए एक्सेस/माइक्रोवेव स्पेक्ट्रम) को ए जी आर के प्रतिशत के आधार पर तथा व्यावसायिक स्पेक्ट्रम के दूसरे भागों को (एन एल डी/ आई एल डी नेटवर्क के लिए माइक्रोवेव स्पेक्ट्रम) को फार्मूला आधार पर चार्ज करना, राजस्व हिस्सेदारी व्यवस्था की विशाल नीति कार्यान्वयन में अंतर्निहित विरोधाभास को दर्शाता है।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) ने (अगस्त व अक्टूबर 2017) उत्तर दिया था कि एन एल डी/ आई एल डी नेटवर्क को यूनिफाइड लाइसेंसिंग (यू एल) जो कि मौजूदा लाइसेंस व्यवस्था के लिये है के तहत एक अलग तरह की सेवा के रूप में मान्यता दी गई थी। आगे मौजूदा लाइसेंसिंग व्यवस्था के लिए एन एल डी/आई एल डी सेवायें देश में सेल्यूलर सेवाओं के आगमन से पहले मौजूद हैं। यह महत्वपूर्ण है कि, एन एल डी/ आई एल डी के लिए चार्ज करने का निर्णय करते समय, इस सेवा के लिए एक आम मानदण्ड विकसित किया जाए, चाहे एन एल डी/ आई एल डी धारक के पास किसी अन्य प्रकार की सेवाओं को संचालित करने का लाइसेंस हो, जिसके लिए चार्जिंग पॉलिसी/मानदण्ड अलग हों। यदि अनाधिकृत उपयोग पर कोई संदेह बेतार योजना एवं समन्वय के नोटिस में लाया जाता है, तो बेतार निगरानी संगठन द्वारा निगरानी/निरीक्षण के माध्यम से यह पता लगाना संभव है।

विभाग का जवाब तर्कसंगत नहीं है क्योंकि एन एल डी/ आई एल डी सेवा अलग सेवा है लेकिन यह एक प्रकार की व्यावसायिक दूरसंचार सेवा है और इन सेवाओं पर लाइसेंस शुल्क भी एक्सेस सेवाओं की तरह ए जी आर के प्रतिशत पर आधारित है। सेल्यूलर नेटवर्क के माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम के लिए स्पेक्ट्रम का शुल्क राजस्व हिस्सेदारी के आधार एन एल डी/ आई एल डी पर है (अर्थात ए जी आर का प्रतिशत) जबकि माइक्रोवेव एक्सेस स्सेस/बैंकबोन स्पेक्ट्रम तथा नेटवर्क के सैटेलाइट स्पेक्ट्रम के लिए स्पेक्ट्रम शुल्क फार्मूला के आधार पर लगाया जाता है। यह दूरसंचार विभाग में असमान नीति का संकेत है और इसकी समीक्षा की आवश्यकता है।

2.1.11 स्पेक्ट्रम उपयोग की निगरानी

बेतार निगरानी स्पेक्ट्रम प्रबन्धन का एक अभिन्न भाग है। कई कारणों के लिए व्यापक निगरानी करना दूरसंचार विभाग के लिये महत्वपूर्ण है। यह सुनिश्चित करने के अतिरिक्त कि स्पेक्ट्रम नीति का अनुपालन किया जा रहा है तथा हस्तक्षेप के संसाधनों का पता लगाना जैसे कि जी पी एस जैमर और रेडियो आवृत्ति के गैर अनुरूप स्रोत, अच्छा स्पेक्ट्रम-निगरानी डेटा सूचित किये गये लाइसेंस देने के फैसले लेने में मदद कर सकता है तथा यह दूरसंचार विभाग को अंतर्दृष्टि देता है कि कैसे और किस प्रकार एक विशेष बैंड को ग्रहण किया गया है, क्या बैंड पुनः सुधार के लिए अच्छे उम्मीदवार हो सकते हैं तथा एक एजेंसी की स्पेक्ट्रम नीतियां कितनी सफल होती हैं।

यह निगरानी बेतार निगरानी संगठन जो कि संचार भवन बेतार योजना समन्वय की क्षेत्रीय इकाई है, द्वारा की जाती है। बेतार निगरानी संगठन का मुख्य कार्य सभी लाइसेंसधारकों द्वारा लाइसेंस की शर्तों का अनुपालन और स्पेक्ट्रम के किसी भी प्रकार के अप्राधिकृत उपयोग की निगरानी सुनिश्चित करना है ताकि सभी प्राधिकृत लाइसेंसधारकों को हस्तक्षेप-मुक्त संचार प्रदान किया जा सके। लाइसेंस धारकों द्वारा अप्रयुक्त/अल्प-उपयोग किए गए स्पेक्ट्रम की खोज के लिए भी इस प्रकार की निगरानी की जाती है।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान 10 निरीक्षण इकाईयां जो दिल्ली, मुम्बई, चेन्नई, कोलकाता, नागपुर, हैदराबाद, बंगलौर, शिलोंग, जालन्धर और अजमेर में स्थित हैं के साथ इन स्टेशनों पर 10 अंतर्राष्ट्रीय निगरानी स्टेशन बेतार निगरानी स्टेशन है तथा दिल्ली, मुम्बई, कोलकाता और चेन्नई स्थित चार क्षेत्रीय मुख्यालयों, के साथ दिल्ली में बेतार निगरानी मुख्यालय की लेखापरीक्षा की गई थी। लेखापरीक्षा परिणाम उत्तरवर्ती अनुच्छेदों में दिए गए हैं।

2.1.11.1 नैशनल फ्रीक्वेंसी रजिस्टर का अद्यतनकरण न होना

राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर सभी आवृत्ति आबंटन के लिए एक मूलभूत अभिलेख है व इसे किसी भी नये आवेदक के लिए आबंटन योग्य आवृत्ति की पहचान हेतु संदर्भित किया जायेगा। इस प्रकार नये आबंटन के विवरण को जोड़कर व समर्पित/वापस किये गये आवृत्ति नये आबंटन के विवरण को हटाकर राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर का अद्यतन करना अति आवश्यक है।

बेतार योजना एवं समन्वय ने स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबन्धन प्रणाली (जनवरी 2005) लागू की जो कि आवेदन, आबंटन, चैनल योजना, एस ए सी एफ ए के निपटान आदि की आवश्यकताओं को पूर्ण करती है। स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबन्धन में रखे गये डेटा के आधार पर, राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर का सॉफ्ट वर्जन (एक्सेस तालिका जिसमें कि छुपे हुए डेटा को छोड़ दिया गया) लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया गया था।

राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर का लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चलता है कि

- दूरसंचार सेवा प्रदाताओं जिनके लाइसेंस 2012 में रद्द कर दिये गये थे और जिन्होंने इसके पश्चात् भी लाइसेंस प्राप्त नहीं किये थे, को अब भी राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर में 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड में आवृत्ति आबंटन को आबंटित के रूप में दिखाया जा रहा था (अलायंज इन्फ्राटेक (पी) लिमिटेड एतीसालात डी बी रियेलटी, लूप टेलीकाम लिमिटेड एस टेल लिमिटेड)।
- वर्ष 2014 व 2016 में एस एस टी एल व आर जे आई एल को माइक्रोवेव बैकबोन स्पेक्ट्रम आबंटित कर दिया गया था। हालाँकि उपरोक्त दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को माइक्रोवेव बैकबोन 3 गीगाहर्ट्ज से 10 गीगाहर्ट्ज तक की आवृत्ति रेंज में माइक्रोवेव बैकबोन आवृत्ति के आबंटन का कोई विवरण राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर में देखा नहीं गया।
- राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर में ऐसा कोई भी माइक्रोवेव एक्सेस स्पेक्ट्रम नहीं पाया गया जिसे कि टैलीनॉर/यूनीनॉर/टेलीविंग को प्रदान किया गया हो जबकि इसका आबंटन इन्हें किया गया था।
- डाटा एक्सेस (इण्डिया) लिमिटेड, जो कि पहले एक अंतर्राष्ट्रीय लम्बी दूरी संचालक था, ने काफी समय पहले ही अपना संचालन समाप्त कर दिया था। परन्तु, राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर में अभी भी इस इकाई के विरुद्ध आवृत्ति आबंटन दर्शाया जा रहा था। डक्कन एयरलाइन्स व किंगफिशर एयरलाइन्स कुछ ऐसे ही उदाहरण हैं।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) ने कहा कि (अगस्त व अक्टूबर 2017) स्पेक्ट्रम आबंटन से सम्बन्धित अभिलेख जिसमें दूरसंचार सेवा प्रदाताओं के आधार स्टेशनों के विवरण सम्मिलित है व जो राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर/स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रणाली में उपलब्ध हैं, बेतार संचालन लाइसेंस के अनुदान हेतु अनिवार्य रूप से संसाधित किए गए थे। हाल ही में 2016 के दौरान बेतार संचालन लाइसेंस की आवश्यकता को समाप्त कर दिया गया है। तथापि, दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को 22

सेवा क्षेत्रों में 800 मेगाहर्ट्ज, 900 मेगाहर्ट्ज, 1800 मेगाहर्ट्ज, 2100 मेगाहर्ट्ज, 2300 मेगाहर्ट्ज और 2500 मेगाहर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम नीलामी प्रक्रिया के द्वारा सौंपे गए थे इनका आबंटन विवरण दूरसंचार विभाग की वेबसाइट पर उपलब्ध है। यह भी कहा गया था कि लेखापरीक्षा ने इंगित किया कि रद्द किये गये लाइसेंस के सम्बन्ध में आवृत्ति आबंटन के अभिलेखों को हटाने हेतु आवश्यक कार्रवाई की जाएगी जिसे सत्यापन के बाद हस्तचालित से किया जाना था। यद्यपि इन दूरसंचार सेवा प्रदाताओं के पुराने अभिलेखों की विद्यमानता स्पेक्ट्रम आबंटन की प्रक्रिया पर प्रभाव नहीं डालती है क्योंकि यह केवल नीलामी डेटा के सत्यापन के बाद नीलामी प्रक्रिया के द्वारा की जा रही है न कि राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर के सत्यापन के बाद की जा रही है। स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रणाली में माइक्रोवेव बैकबोन/माइक्रोवेव एक्सेस आवृत्ति के आबंटन का कोई विवरण उपलब्ध न होने के संबंध में यह कहा गया कि दूरसंचार सेवा प्रदाता को सौंपे गए माइक्रोवेव कैरियर संख्या में सीमित थे और सामान्यतः प्रशासनिक तौर पर मामलों को संसाधित किया गया था तथा सम्बन्धित मिसिल में इस उद्देश्य के लिये एक पृथक भौतिक अभिलेख बनाया गया था। इसके अतिरिक्त मैसर्स एस एस टी एल, आर जे आई एल और टेलीनॉर ने माइक्रोवेव एक्सेस/ माइक्रोवेव बैकबोन आबंटन के लिए नवम्बर 2016 तक तैनाती-योजना प्रस्तुत नहीं की थी जिसकी अनुपस्थिति में स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रणाली में राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर का अद्यतन सम्भव नहीं था। तथापि राष्ट्रीय सूचना केन्द्र की सहायता से राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर के आंकड़ों का अद्यतन करने के लिए प्रयास किया जा रहा है।

उत्तर से यह पुष्टि होती है कि नई आवृत्तियों के आबंटन तथा / या पूर्व में आबंटित आवृत्तियों के अभ्यर्ण/ लौटाये जाने के समय स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रणाली में राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर का अद्यतन नहीं किया जा रहा था। यह स्पेक्ट्रम जैसे बहुमूल्य संसाधन के कुशल प्रबंधन हेतु स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रणाली जैसी प्रणाली के उद्देश्य को निरर्थक सिद्ध करता है। जब राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर में अत्यधिक वाणिज्यिक मूल्य के प्रमुख स्पेक्ट्रम बैंड के आवृत्ति आबंटन से सम्बंधित आंकड़े इस स्थिति में थे, निजी कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं से सम्बंधित आंकड़ों की स्थिति बेहतर नहीं हो सकती थी। जैसा कि प्रतिवेदन के पैरा 2.1.11.2 में भी वर्णित है इकाइयां बेतार निगरानी संगठन को अप्रचलित राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर आंकड़े उपलब्ध कराकर स्पेक्ट्रम के अप्राधिकृत उपयोगों की निगरानी के साथ समझौता कर रही थी।

राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर का आवृत्ति आबंटन डेटा जो गैर-योजनागत उपयोगों का है, को दूरसंचार विभाग के वेबसाइट पर अपलोड किया जाना चाहिए ताकि सभी हितभागियों को समान दर्जा मिले और जिससे की इस क्षेत्र में पारदर्शिता में वृद्धि हो।

2.1.11.2 'बेतार निगरानी संगठन' मुख्यालय तथा निगरानी स्टेशनों के पास बेतार लाइसेंस धारकों के अद्यतन डाटा-बेस की अनुपलब्धता

कुशल आवृत्ति प्रबन्धन और नियमन के लिए यह आवश्यक है कि निगरानी की गई जानकारी और डाटा सटीक तथा विश्वसनीय हो। 'आर एफ' स्पेक्ट्रम की निगरानी नियंत्रित रेडियो संचार नियमनों के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने और राष्ट्रीय या विदेशी स्टेशनों द्वारा इन प्रावधानों के उल्लंघन करने पर हस्तक्षेप के लिये की जाती है। अन्य बेतार प्रयोगकर्ताओं के हस्तक्षेप को समाप्त करने, मानव-उत्पन्न शोर-गुल से अवरोध आदि तथा रेडियो स्पेक्ट्रम के अधिभोग से सम्बन्धित अध्ययन हेतु भी निगरानी की जाती है। अप्रयुक्त आवृत्तियों की पहचान करने के लिए बेतार प्रयोगकर्ताओं की प्राधिकृत आवृत्तियों पर उनकी सक्रियता के लिए भी निगरानी की जाती है ताकि उन आवृत्तियों को जरूरत-मंद बेतार प्रयोगकर्ताओं को आबंटित किया जा सके। निगरानी उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए यह आवश्यक है कि निगरानी मुख्यालय/क्षेत्रीय मुख्यालयों और निगरानी स्टेशनों के पास आबंटित बैंड/आवृत्तियों और बेतार लाइसेंसों से सम्बन्धित सटीक, पूर्ण और समयबद्ध सूचना उपलब्ध हो। बेतार निगरानी स्टेशन हस्तचालित में निगरानी मुख्यालय/क्षेत्रीय मुख्यालय तथा निगरानी स्टेशन के पास अद्यतन आंकड़े/दस्तावेज रखने की आवश्यकता का स्पष्ट उल्लेख किया गया है।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया है कि 2009-10 से न तो निगरानी मुख्यालय/क्षेत्रीय मुख्यालय और न ही अन्तरराष्ट्रीय निगरानी स्टेशन/बेतार निगरानी स्टेशन/निरीक्षण इकाइयों के पास बेतार लाइसेंसों और आवृत्ति आबंटन की अद्यतन सूचना है। निगरानी मुख्यालय ने यह सूचित किया था (नवम्बर 2016) कि वर्ष 2009-10 में 'बेतार योजना एवं समन्वय' विंग से सॉफ्ट कापी प्राप्त हुई थी और इसे सभी निगरानी स्टेशनों/निरीक्षण इकाइयों को भेज दिया गया था। अन्य इकाइयों ने भी इसी प्रकार का उत्तर भेजा था। निगरानी मुख्यालय ने 'बेतार योजना एवं समन्वय' विंग से आंकड़े प्राप्त करने के शीघ्र बाद ही निगरानी स्टेशनों/निरीक्षण इकाइयों को लाइसेंसों की अद्यतन सूची प्रदान करने की योजना बनाई थी। यह भी कहा गया था कि 'बेतार योजना एवं समन्वय' विंग द्वारा रखे गए बेतार प्रचालन लाइसेंस के डेटा-बेस तक पहुंच प्राप्त करने के लिये प्रयास किए जाएंगे। इसके

अतिरिक्त, बेतार योजना एवं समन्वय ने अपने उत्तर में (अगस्त 2017) में कहा कि राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर में लाइसेंस की अद्यतन सूची सभी निगरानी स्टेशनों/निरीक्षण इकाइयों को वितरित की जा रही थी। यह भी कहा गया था कि जब भी हस्तक्षेप के मामलों को हल करने/निरीक्षण करने के लिए बेतार निगरानी स्टेशन/निरीक्षण इकाइयो द्वारा आवृत्ति आबंटन के बारे में डेटा की आवश्यकता होती थी, तब उपयोगी निष्कर्ष के लिए संबंधित क्षेत्रीय लाइसेंसिंग कार्यालय/ बेतार योजना एवं समन्वय विंग से मांग की जाती थी।

विभाग का उत्तर पूर्व में बताये गये तथ्य के मद्देनजर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर का स्वतः अद्यतन नहीं किया गया था। बेतार निगरानी संगठन मुख्यालय तथा निगरानी स्टेशनों में बेतार लाइसेंसों और आवृत्ति आबंटन के अद्यतन आंकड़ों के अभाव में स्पेक्ट्रम प्रयोगकर्ताओं की निगरानी पूर्ण रूप से अप्रभावी होगी। यह स्पेक्ट्रम की निगरानी के सम्बंध के मामलों में एक संकेत है जो स्पेक्ट्रम प्रबंधन का एक महत्वपूर्ण पहलू है, यह सूचना केवल बेतार निगरानी संगठन इकाइयों को उनके द्वारा व्यक्त की जाने वाली जरूरत के मुताबिक दी जा रही है और यह उनके लिए प्रासंगिक सूचना का स्वतः हस्तांतरण नहीं है।

2.1.11.3 विश्व बैंक द्वारा वित्त पोषित परियोजना के तहत आपूर्ति किये गए निगरानी उपकरणों का रख-रखाव न करना

2004-05 के आस पास विश्व बैंक द्वारा वित्त पोषित परियोजना के अधीन सभी बेतार निगरानी स्टेशनों में विभिन्न प्रकार की निगरानी गतिविधियों के लिए वृहत संख्या में उपकरणों/ मोबाइल निगरानी प्रणाली वाहनों की आपूर्ति की गई थी। ये उपकरण/ मोबाइल निगरानी प्रणाली वाहन खराब हो गए और कई वर्षों तक खराब स्थिति में रहे थे।

मैसर्स एच एफ सी एल के साथ उपकरणों/मोबाइल निगरानी प्रणाली वाहनों के रख-रखाव हेतु किए गए वार्षिक रख-रखाव अनुबंध को 6 मई 2011 को बेतार योजना एवं समन्वय विंग द्वारा असंगत और असंतोषजनक प्रदर्शन के कारण समाप्त कर दिया गया था।

बेतार निगरानी संगठन और इनके क्षेत्रीय कार्यालयों में राष्ट्रीय रेडियो स्पेक्ट्रम प्रबंधन और निगरानी प्रणाली के तहत स्थापित सुविधाओं के रख-रखाव के बारे में बेतार निगरानी संगठन ने उचित कार्रवाई करनी थी। उपरोक्त उल्लिखित महत्वपूर्ण उपकरण मैसर्स थेल्स कम्यूनिकेशंस, फ्रांस की स्वामित्व मर्दें थी। स्वामित्व मर्दों का

रख-रखाव तथा स्पेयर पार्ट्स जैसे एल ओ कार्ड्स की आपूर्ति मैसर्स थेल्स कम्युनिकेशंस, फ्रांस तथा हिमाचल फ्यूचरिस्टिक कम्युनिकेशन्स लिमिटेड (त्रिपक्षीय समझौता) द्वारा की जा सकती थी। हालाँकि उन्होंने इन उपकरणों के रख-रखाव और मरम्मत करने के लिए बेतार निगरानी संगठन के अनुरोध पर जवाब नहीं दिया। अतः ये उपकरण दोषपूर्ण रहे। हाल ही में नवम्बर 2016 में बेतार निगरानी संगठन ने मैसर्स थेल्स कम्युनिकेशन्स, फ्रांस को 'एल ओ' कार्ड की खरीद के लिए लिखा है।

इस परियोजना के तहत आपूर्त किए गए केवल तीसरे पक्ष के उपकरण की मरम्मत सम्बन्धित पार्टियों द्वारा की जा सकती थी। 2007 से जनवरी 2012 की विभिन्न तिथियों में 15 स्पेक्ट्रम विश्लेषक खराब हो गए थे। इन स्पेक्ट्रम विश्लेषकों की मरम्मत के लिए 31 अक्टूबर 2013 को कार्य आदेश जारी किये गये थे और 26 नवम्बर 2013 तक इनकी मरम्मत की गई थी। एक उपकरण (स्पेक्ट्रम विश्लेषक) जो कि निगरानी गतिविधियों का प्रमुख होता है, की मरम्मत में लगभग 7 वर्ष का समय लगा। यू पी एस की बैटरियां नौ वर्ष से अधिक समय से निष्क्रिय रहीं। कई महत्वपूर्ण उपकरण जैसे कि एल ओ 2000 कार्ड्स, उच्च आवृत्ति दिशा खोजक फिक्सड, एस्मराल्डा मिनीपोर्ट रिसेवर, सिग्नल पावर मीटर, उच्च आवृत्ति दिशा खोजक, परिवहनीय दिशा खोजक 2030, आर एफ एंटीना, दिशा खोजक मस्तूल आदि कई वर्षों तक खराब/दोषपूर्ण रहे थे।

बेतार निगरानी संगठन प्राधिकारियों (फरवरी, 2017) ने कहा था की मई 2011 में वार्षिक रख-रखाव अनुबन्ध समाप्त किये जाने के बाद (अभी भी मामला मध्यस्थता के अधीन है) बेतार निगरानी संगठन ने 2007 से 2012 के मध्य खराब हुए 15 स्पेक्ट्रम विश्लेषकों के मरम्मत सम्बन्धित कार्य को प्रसंसीकृत किया जबकि अक्टूबर 2013 में वित्तीय सहमति प्राप्त की जा सकती थी। बेतार निगरानी संगठन ने अक्टूबर 2014 में 21 स्पेक्ट्रम विश्लेषकों के वार्षिक रख-रखाव अनुबन्ध का कार्य प्रसंसीकृत किया था, जनवरी 2016 तक इस पर विचार किया जाना था लेकिन यह अनुमोदित नहीं किया गया था क्योंकि ये उपकरण अपना उपयोग करने योग्य जीवनकाल पूरा कर चुके थे। अब इन महत्वपूर्ण उपकरणों, जो निगरानी गतिविधियों के प्रमुख भाग थे, प्रत्येक मामले के आधार पर मरम्मत की गयी थी। बेतार योजना एवं समन्वय ने अपने उत्तर में (अगस्त 2017) उपरोक्त तथ्यों को बताते हुए कहा कि विश्व बैंक परियोजनाओं के तहत आपूर्त किये गये तीसरी पार्टी के उपकरणों की मरम्मत के लिए दूरसंचार विभाग की तरफ से कोई कमी नहीं थी।

उपर्युक्त तथ्य यह पुष्टि करते हैं कि प्रभावी निगरानी गतिविधियों को सुनिश्चित करने के लिए उपकरणों के रखरखाव में उचित महत्व नहीं दिया गया था। यह तब था जब स्पेक्ट्रम निगरानी को पूर्ण प्रभावी तौर पर लागू किए जाने की आवश्यकता थी ताकि वाणिज्यिक स्पेक्ट्रम के अप्राधिकृत प्रयोग को हतोत्साहित किया जा सके।

2.1.11.4 मोबाइल वाहनों के चलायमान न होने के कारण अपर्याप्त मोबाइल निगरानी

स्थान की कमी के कारण अति उच्च आवृत्ति और परा उच्च आवृत्ति बैंड में मोबाइल निगरानी कार्य आवश्यक है। इसलिए मोबाइल रिसीवर, पोर्टेबल एन्टीना, दिशाखोजक यंत्र, मापन उपकरण और बैटरियां लगे हुये वाहन मुहैया कराए जाते हैं ताकि संकेतों की निकट सीमा से मोबाइल निगरानी की जा सके। मोबाइल निगरानी का कार्य तकनीकी, विशिष्ट, अप्राधिकृत एवं अनुचित संचरण हेतु किया जाता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2005 और 2007 के मध्य विश्व बैंक से सहायता प्राप्त राष्ट्रीय रेडियो स्पेक्ट्रम प्रबंधन तथा निगरानी प्रणाली परियोजना के अंतर्गत मंहगे इलेक्ट्रॉनिक उपकरणों से सुसज्जित खरीदे गए 21 मोबाइल निगरानी वाहनो को सभी 21 बेतार निगरानी स्टेशन/अन्तराष्ट्रीय निगरानी स्टेशन केन्द्रो को एक-एक वाहन प्रदान किया गया था। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 75 प्रतिशत से अधिक वाहन मोबाइल निगरानी के लिये उपयोग नहीं किये जा सके थे जिनका नीचे वर्णन है:-

तालिका-2

वर्ष	कुल उपलब्ध वाहन	निष्क्रिय वाहनों की संख्या	निष्क्रिय होने का कारण
2012-13	21	12 -16	दोषपूर्ण उपकरण/खराब वाहन
2013-14	21	12-19	दोषपूर्ण उपकरण/चालकों की अनुपलब्धता/खराब वाहन
2014-15	21	17	दोषपूर्ण उपकरण/चालकों की अनुपलब्धता/खराब वाहन
2015-16	21	18-20	दोषपूर्ण उपकरण/चालकों की अनुपलब्धता/खराब वाहन

उपरोक्त से देखा जा सकता है कि अप्रैल 2012 में 12 वाहन उपकरण दोष/चालकों की अनुपलब्धता/वाहन दोष आदि के कारण सड़क पर चलायमान (शून्य दूरी तय की गई) नहीं हो सके। इन्ही कारणों से मार्च 2016 में यह संख्या बढ़कर 20 हो गई।

बेतार निगरानी संगठन ने कहा था (दिसम्बर 2016) कि विभिन्न बेतार निगरानी स्टेशनों में अप्राधिकृत/अवैध उपयोग का पता लगाने के लिए स्पेक्ट्रम निगरानी का

कार्य उपलब्ध उपकरणों जैसे हैंड हेल्ड स्पेक्ट्रम विश्लेषक, और पोर्टेबल स्पेक्ट्रम विश्लेषक और आदि से किया जाता था। बेतार योजना एवं समन्वय ने अपने उत्तर में (अगस्त 2017) लेखापरीक्षा द्वारा उल्लिखित विवरणों के सत्यापन के बाद कहा भी था कि विश्व बैंक से सहायता प्राप्त राष्ट्रीय रेडियो स्पेक्ट्रम प्रबन्धन व निगरानी प्रणाली परियोजना के तहत आपूर्त किये गये निगरानी वाहनों ने कुछ हद तक निगरानी गतिविधि को प्रभावित किया था। हालाँकि दी गई अवधि में विभिन्न बेतार स्टेशनों पर मोबाइल निगरानी अन्य उपलब्ध वाहनों और उपकरणों हैंड हेल्ड स्पेक्ट्रम विश्लेषक, ई बी 200, एजिलेंट स्पेक्ट्रम विश्लेषक आदि) द्वारा की गयी। यह भी कहा गया था कि बेतार निगरानी संगठन द्वारा व्यवधान के कई गंभीर मामलों को सकारात्मक परिणामों के साथ मौजूदा निगरानी सुविधाओं का उपयोग करके हल किया गया था। हालाँकि, नवीनतम तकनीक और अन्य बुनियादी ढांचे के साथ उपकरणों की तैनाती निश्चित रूप से बेतार निगरानी गतिविधियों को मजबूत करने में मदद करेगी।

विभाग द्वारा दिया गया उत्तर पुष्टि करता है कि मोबाइल निगरानी गतिविधियां कम थीं जो इन वाहनों से की जानी थी जबकि ये सभी वाहन विभिन्न त्रुटियों के कारण निष्क्रिय पड़े थे। यह न केवल निगरानी उद्देश्यों के लिए प्रयुक्त तकनीकी उपकरणों के घटिया रख-रखाव को बल्कि निगरानी कार्यों के चैनल घंटों की क्षति को भी दर्शाता है। साथ ही, दूरसंचार विभाग का उत्तर केवल व्यवधान को हटाने के बारे में बात कर रहा है। उत्तर में अप्राधिकृत/गैर-आबंटित स्पेक्ट्रम के उपयोग की निगरानी के बारे में कुछ भी नहीं कहा गया है।

जबकि लाइसेंस धारक को आवंटित बैंड का साइड वाइज बैंड रिक्त रह सकता है, लाइसेंस धारक (टेलिकाम या कैप्टिव) द्वारा स्पेक्ट्रम के अप्राधिकृत उपयोग या अनैतिक तत्वों द्वारा गैर कानूनी उपयोग की सम्भावनाओं से इनकार नहीं किया जा सकता। वाणिज्यिक उपयोग के लिये स्पेक्ट्रम का अप्राधिकृत उपयोग भी उपयुक्त है लेकिन रक्षा के लिये निर्धारित किये जाने से नकारा नहीं जा सकता है क्योंकि पैन इंडिया के आधार पर रक्षा के लिये स्पेक्ट्रम आरक्षित रखा गया है लेकिन रक्षा इसका उपयोग चयनित व सीमित भौगोलिक क्षेत्रों में करती है। स्पेक्ट्रम के अप्राधिकृत इकाइयों/गैर-कानूनी उपयोग से वाणिज्यिक शोषण के खतरे पर विचार करते हुए बेतार निगरानी संगठन की तकनीकी क्षमता को उचित उपकरणों और अन्य अवसंरचना तैयार कर मजबूत करने की आवश्यकता है।

2.1.11.5 निरीक्षण इकाइयों द्वारा निरीक्षण लक्ष्यों की प्राप्ति न करना

प्राधिकृत बेतार स्टेशनों को यह सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षण करना अपेक्षित है कि वे स्थापित हैं, ठीक ठाक हैं व लाइसेंस के निबन्धनों व शर्तों, रेडियो विनियमों व वैधानिक नियमों की शर्तों के अनुरूप कार्य कर रहे हैं व उन्होंने संचालन प्रक्रियाओं एवं प्रथाओं को स्थापित किया है। प्रत्येक बेतार स्टेशन कम से कम तीन साल में एक बार निरीक्षण किए जाने के लिए अनुसूचित है।

निगरानी मुख्यालय प्रति माह 10 बेतार प्रयोगकर्ताओं के निरीक्षण लक्ष्य को पूर्ण करने हेतु सभी दस निरीक्षण इकाइयों का कार्य कर रहा है। यह भी स्पष्ट किया गया था कि यदि अभियंता (निरीक्षण) का पद रिक्त था, तो प्रभारी अधिकारी को अपने स्वयं के कर्तव्यों के अलावा निरीक्षण कार्यों को पूरा करना पडा था और लक्ष्य केवल 50 प्रतिशत रखा गया था अर्थात् प्रत्येक माह 5 बेतार प्रयोगकर्ता।

वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के दौरान विभिन्न निरीक्षण इकाइयों के निष्पादन प्रतिवेदनों की समीक्षा से पता चला कि पिछले 5 वर्षों में (अनुलग्नक-IV) किसी भी वर्ष में निरीक्षण इकाइयों ने निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया। कोलकाता, दिल्ली, जालंधर, अजमेर, नागपुर व हैदराबाद निरीक्षण इकाइयों में जांच करते समय 44 प्रतिशत से 76 प्रतिशत तक की कमी पाई गई। अक्टूबर 2010 से अक्टूबर 2016 तक शिलांग इकाई द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया जबकि मुंबई इकाई द्वारा निरीक्षण के लक्ष्य को पूर्णतया: प्राप्त किया गया।

बेतार योजना एवं समन्वय ने अपने उत्तर में (अगस्त 2017) कहा था कि ठीक से निरीक्षण कार्य को करने के लिये पर्याप्त जनशक्ति की तैनाती सुनिश्चित की जानी थी। बेतार निगरानी स्टेशन/ अन्तर्राष्ट्रीय निगरानी स्टेशन जिसके तहत निरीक्षण इकाइयाँ काम कर रही है, में पर्याप्त जनशक्ति तैनात करने के बाद निरीक्षण के लक्ष्यों को पूर्ण रूप से प्राप्त करने के लिए प्रयास किये जाएंगे।

उपरोक्त उत्तर निर्धारित लक्ष्यों के अनुसार निरीक्षण करने में दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) की विफलता की पुष्टि करता है, बेतार लाइसेंसधारियों द्वारा किसी उल्लंघन की संभावना जैसे कि लाइसेंसधारी द्वारा रॉयल्टी और लाइसेंस शुल्क का भुगतान न करना, बेतार स्टेशनों का अप्राधिकृत उपयोग आदि जो कि बेतार योजना एवं समन्वय को सूचित किया जाना चाहिए था, परन्तु नहीं किया गया।

2.1.11.6 निगरानी मुख्यालय/क्षेत्रीय मुख्यालय द्वारा सौंपे गए निगरानी कार्यों में कमी

निगरानी मुख्यालय/क्षेत्रीय मुख्यालय के लिए कार्य आबंटित करना है जिसे दो व्यापक श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है - विशिष्ट कार्य और सामान्य कार्य। विशिष्ट कार्यों में इंटरफेरेंस मामलों को हल करना, अप्राधिकृत प्रचालनों/ विशिष्ट बैंड का अधिभोग/ रिक्तता आदि का पता लगाना/ स्थापित करना/क्षेत्रीय मुख्यालय द्वारा समन्वित मासिक निगरानी कार्यक्रम के अनुसार नैमी आबंटन पूर्व निर्धारित अनुसूची में नियमित किया गया था।

उत्तरी क्षेत्रीय मुख्यालय दिल्ली द्वारा अपने अधिकार क्षेत्र में स्टेशनों की निगरानी के लिए किये गये मासिक निगरानी कार्य के लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि जारी किये गये अद्यतन बेतार लाइसेंसों और रिक्त स्पेक्ट्रम विवरण की अनुपस्थिति में स्पेक्ट्रम बैंड की बड़ी रेंज निगरानी के लिए आबंटित की गयी थी जिसमें कि आबंटित अथवा रिक्त स्पेक्ट्रम का विवरण नहीं दिया गया।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) ने अपने उत्तर में (अगस्त 2017) कहा था कि संबंधित निगरानी स्टेशनों के लिये आवृत्तियों और वितरण की निगरानी के लिए आवृत्ति आबंटन पत्र की प्रति निदेशक (बेतार निगरानी संगठन) को भेज दी गयी। हालाँकि, यह सुनिश्चित किया जाएगा कि सभी निगरानी स्टेशनों पर प्राथमिकता के तौर पर संबंधित जानकारी पहुंच जाए।

तथ्य वही है कि आवृत्ति आबंटनों के उचित विवरणों की कमी और निगरानी वाले स्टेशनों के साथ रिक्त स्पेक्ट्रम बैंडों के अनाधिकृत उपयोग का पता लगाने के लिए उन्हें बहुत कम गुंजाइश प्रदान करता है जबकि जो भी निगरानी उपकरण डब्ल्यू एम एस के पास थे उन्हीं के साथ नियमित निगरानी करना उनके ऊपर पर था। इस कमी के आर्थिक खतरे भी थे।

2.1.11.7 क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों के कामकाज

विगत में स्पेक्ट्रम प्रयोगकर्ता मुख्य रूप से सरकारी क्षेत्र में थे व प्राइवेट सैक्टर कैप्टिव उपयोगों के लिए स्पेक्ट्रम प्रयोग कर रहे थे। दूरसंचार विभाग के बेतार योजना एवं समन्वय विंग द्वारा बेतार लाइसेंस जारी किये जा रहे थे। स्पेक्ट्रम उपयोगकर्ताओं की संख्या बढ़ने के साथ कुछ बेतार लाइसेंस को बेतार योजना एवं समन्वय से पाँच क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालय दिल्ली, मुम्बई, कोलकाता, चेन्नई, और शिलॉंग (जो अब गुवाहाटी में स्थानांतरित किया गया है) में जनवरी 2007 से

विकेन्द्रीकृत किया गया था। निम्नलिखित प्रकार के बेतार लाइसेंसों को जारी/स्वीकृत करने के कार्य को क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों में हस्तांतरित किया गया था।

- (क) रेडियो पेजिंग (कैप्टिव) लाइसेंस
- (ख) आयात लाइसेंस
- (ग) समुद्री मोबाइल स्टेशन लाइसेंस
- (घ) एरोनॉटिकल मोबाइल स्टेशन लाइसेंस
- (ङ) मॉडल लाइसेंस का रेडियो कंट्रोल
- (च) प्रयोगात्मक लाइसेंस
- (छ) प्रदर्शन लाइसेंस
- (ज) शार्ट रेज यू एच एफ हैण्ड-हैल्ड लाइसेंस

पाँचों क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों में लाइसेंस जारी करने की प्रक्रिया की जाँच हेतु लेखापरीक्षा किया गया। मुख्य लेखापरीक्षा परिणाम निम्न प्रकार से है:-

(क) क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा जारी किये गये लाइसेंसों के डाटाबेस का रख-रखाव न करना

क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा जारी/स्वीकृत किये गये नये लाइसेंस के अलावा, ऐसे लाइसेंसों के नवीनीकरण का कार्य भी क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा ही किया जाता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि पाँच क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों में से तीन क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों कोलकाता, गुवाहटी तथा चेन्नई ने विभिन्न श्रेणियों में जारी/नवीनीकृत किये गये लाइसेंसों के डाटा बेस का रख-रखाव नहीं किया। हालाँकि मुम्बई व दिल्ली क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों में डाटा बेस का रख-रखाव किया जा रहा है।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) ने (अगस्त 2017) कहा कि लाइसेंस और नवीनीकरण के रिकॉर्ड को लगभग सभी क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा एक सॉफ्टवेयर की मदद से और कम्प्यूटर सिस्टम में संग्रहीत एम एस वर्ड फाइलों तथा रजिस्टर/हार्डकॉपी के रूप में साथ ही साथ बनाए रखा जा रहा है।

उत्तर पुष्टि करता है कि जारी किये गये लाइसेंसों के डाटा बेस का रख-रखाव सभी क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों में एक जैसा नहीं है।

(ख) कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं के लिए क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा जारी किये गये बेतार लाइसेंसों का नवीनीकरण न होना

कुछ निश्चित प्रकार के बेतार लाइसेंस जैसा कि ऊपर वर्णित है को विकेन्द्रीकृत कर क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों को दिया गया था। लाइसेंस शुल्क व अन्य शुल्कों की दरों, अधिभार/बिलम्ब शुल्क और इन कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं को विभिन्न प्रकार की

आवृत्तियों के आबंटन के लिए रॉयल्टी/ लाइसेंस शुल्क को प्रभार करने के तरीकों को निर्धारित करने वाले आदेशों में अन्य बातों के साथ साथ यह अनुबद्ध किया गया है कि:

(i) किसी भी रेडियो आवृत्ति को तब तक न तो समर्पित, आरक्षित अथवा अवरूद्ध किया जायेगा जब तक कि आवेदक रेडियो आवृत्ति के प्राधिकृत/समर्पित की पूर्ण अवधि के सभी उचित लाइसेंस शुल्क व रॉयल्टी प्रभार की अदायगी अग्रिम रूप से नहीं कर देता।

(ii) जहाँ अवधि एक वर्ष से अधिक है, वहाँ बेतार/प्रयोगकर्ता आवेदकों द्वारा लाइसेंस फीस व रॉयल्टी को प्रत्येक वर्ष अग्रिम रूप से वार्षिक किश्तों के रूप में अदा किया जाना है।

(iii) विभिन्न लाइसेंसों को देरी से नवीनीकृत करने के लिए अधिभार/विलम्ब शुल्क को कुल देय राशि पर (लाइसेंस फीस के साथ रॉयल्टी प्रभार) 2 प्रतिशत प्रतिमाह या इसके भाग पर लगाया जायेगा बशर्ते प्रत्येक लाइसेंस के लिए न्यूनतम ₹ 250 हो। यदि देरी एक वर्ष से अधिक है, तो विलम्ब शुल्क को वार्षिक चक्रवृद्धि के तरीके से लागू किया जायेगा।

चेन्नई, दिल्ली, कोलकाता व मुम्बई के क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच प्रकट करती है कि इनकी वैधता की समाप्ति के बाद नवीनीकरण शुल्क 2660 लाइसेंसों के सम्बन्ध में संग्रहीत नहीं किया गया था जबकि लाइसेंस काफी समय पहले ही समाप्त हो गये थे जैसा कि नीचे वर्णित है।

तालिका-3

(₹ करोड में)

क्रम सं.	क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालय के नाम	लाइसेंस की समाप्ति से पहले की तिथि	कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं की संख्या जिनके लाइसेंसों का नवीनीकरण नहीं किया गया	लाइसेंस फीस व रॉयल्टी की देय राशि
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	चेन्नई	31 दिसम्बर 2009	182	0.48
2.	दिल्ली	31 दिसम्बर 2007	1176	2.37
3.	कोलकाता	31 दिसम्बर 2009	51	0.07
4.	मुम्बई	12 जुलाई 2007	1251	5.05
कुल			2660	7.97

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना एवं समन्वय) ने अपने उत्तर में (अगस्त 2017) पुनः बताया कि बेतार लाइसेंस का नवीनीकरण एक निरन्तर प्रक्रिया थी तथा प्रत्येक लाइसेंस धारक को इसे पुनः नवीनीकृत या समर्पित करना पड़ता था एवं देरी से नवीनीकरण पर विलम्ब शुल्क लगाया जाता था। यह भी बताया था कि सभी लाइसेंसधारकों को मांग पत्र दिये गये थे ताकि क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा लाइसेंस नियमित किये जा सकें। यह भी बताया गया था कि अधिकारियों की संख्या क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों के प्रभावी व कुशल कार्य के लिये अपर्याप्त थी। राजस्व देयों की प्राप्ति समय पर सुनिश्चित करने के सम्बंध में, प्रवर्तन ग्रुप के सृजन का प्रस्ताव प्रक्रिया में था। प्रस्तावित प्रवर्तन ग्रुप में विधि व वित्त अधिकारी होते हैं जो उचित कार्य के लिये सलाह देते हैं। प्रवर्तन ग्रुप अनुस्मारक पत्र/नोटिस भेजकर वर्तमान बेतार लाइसेंसों का समय पर नवीनीकरण सुनिश्चित करेगा तथा बाद में, यदि आवश्यक हुआ तो व्यापक तरीके से कार्यवाही की जाएगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि, लाइसेंसों के गैर नवीनीकरण के भार को लाइसेंसधारकों पर डाल देने अथवा स्टाफ की कमी के कारण न्यायोचित ठहराने से, विभाग अपने इस उत्तरदायित्व से नहीं बच सकता कि उसे प्रभावी निगरानी तंत्र हेतु आवश्यक कदम उठाने चाहिए थे ताकि सरकारी देयों की समय पर वसूली हो। उपरोक्त उत्तर यह इंगित करता है कि न तो स्पेक्ट्रम के प्रयोग की कोई निगरानी थी और न ही लाइसेंसधारक द्वारा उपयोगकर्ताओं को लाइसेंस के नवीनीकरण हेतु कोई संवाद किया गया। यह भी संकेत देता है कि सरकार को देय राजस्व का संग्रहण समय पर इकट्ठा करने की निगरानी हेतु क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों के पास कोई पद्धति नहीं थी। इस प्रकार दूरसंचार विभाग द्वारा कैप्टिव लाइसेंसों का समय पर नवीनीकरण न करने के परिणामस्वरूप क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा जारी किये गये लाइसेंस के लिए विलम्ब शुल्क के अलावा, लाइसेंस फीस व रॉयल्टी की ₹ 7.97 करोड़ (अनुलग्नक-V) की वसूली नहीं हुई।

2.1.12 अन्य मामले

2.1.12.1 इंस्टीट्यूट ऑफ एड्वांसड रेडियो स्पेक्ट्रम इंजिनियरिंग एंड मैनेजमेंट स्टडीज (IARSEMS) का स्थापन तथा मजबूतीकरण

मार्च 2011 में इंस्टीट्यूट ऑफ एड्वांसड रेडियो स्पेक्ट्रम इंजिनियरिंग एंड मैनेजमेंट स्टडीज को स्थापित करने के लिये नींव इस उद्देश्य से रखी गई थी कि वर्तमान व भविष्य में स्पेक्ट्रम का बेहतर उपयोग प्राप्त करने के लिये कुशल स्पेक्ट्रम योजना व

अभियांत्रिकी सुनिश्चित की जा सके। एन टी पी-2012 ने रेडियो स्पेक्ट्रम अभियांत्रिकी, प्रबन्धन/रेडियो निगरानी तथा सम्बद्ध पहलुओं में अनुसंधान नीति बनाने के लिये इस संस्थान को एक सरकारी सोसायटी के रूप में मजबूत बनाने पर भी विचार किया था। इस संस्थान को अनुसंधान एवं विकास संस्थान बनाया जाना था, न कि प्रशिक्षण संस्थान। इस संस्थान की स्थापना व मजबूती पर बनाई गई एक समिति ने इसकी स्थापना के लिए विभिन्न उपायों की सिफारिश (मार्च 2015) की थी। तथापि संस्थान की स्थापना के लिये कोई प्रगति नहीं की गई थी।

दूरसंचार विभाग ने बताया (अक्टूबर 2017) कि इंस्टीट्यूट ऑफ एड्वांसड रेडियो स्पेक्ट्रम इन्जिनियरिंग एंड मैनेजमेंट स्टडीज संस्थान की स्थापना के सम्बंध में (दूरसंचार आयोग के सैद्धांतिक अनुमोदन में) प्रमुख निर्णय लिया गया था।

दूरसंचार विभाग द्वारा संस्थान की आवश्यकता के लिए समीक्षा की जाए क्योंकि इस क्षेत्र में अभी तक कोई ठोस प्रगति नहीं हुई है और भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थानों में दूरसंचार हेतु पहले ही उत्कृष्ट केन्द्र है। इसके अतिरिक्त, दूरसंचार विभाग के पास सेन्टर फार डेवलपमेन्ट आफ टेलीमैटिक्स (सी डॉट) नामक स्वयं का दूरसंचार प्रौद्योगिकी विकास केन्द्र हैं।

2.1.12.2 राज्य पुलिस संगठनों, केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बल, दूरदर्शन और आकाशवाणी (प्रसार भारती) से स्पेक्ट्रम प्रभारों की वसूली न करना

01 जून 2004 से पहले, केन्द्र सरकार के संगठनों/ मंत्रालयों/ विभागों को उनके बेतार नेटवर्क के लिए लाइसेंस शुल्क और रॉयल्टी प्रभार (स्पेक्ट्रम प्रभार) के भुगतान से छूट प्राप्त थी। राज्य पुलिस संगठनों को स्पेक्ट्रम उपयोग पर रॉयल्टी प्रभारों के भुगतान से छूट प्राप्त थी, हालाँकि, वे स्पेक्ट्रम के लिए लाइसेंस शुल्क का भुगतान के लिये अपेक्षित थे। दूरसंचार विभाग ने 01 जून 2004 से मौजूदा निश्चित फार्मूला के अनुसार सरकारी विभागों/संगठनों सहित (अप्रैल 2004) सभी बेतार प्रयोगकर्ताओं से स्पेक्ट्रम के लिये प्रभार वसूल करने का निर्णय लिया। इसके अलावा कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं के लिए स्पेक्ट्रम प्रभार (रॉयल्टी) को अप्रैल 2012 से संशोधित किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:-

(क) ऐसे 35 राज्य पुलिस संगठन और आठ केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बल थे, जिन्हें अपने बेतार नेटवर्क के लिए स्पेक्ट्रम आबंटित किया गया था। स्पेक्ट्रम प्रभार लगाने का निर्णय अप्रैल 2004 में लिया गया था, लेकिन 13 वर्ष बीत जाने के बाद भी केवल

20 राज्य पुलिस संगठनों और केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बलों में अधिकृत आवृत्ति का समाधान किया जा सका। इन 20 पुलिस संगठनों और केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बलों के संबंध में, 01 जून 2004 से पहले दिये गये स्पेक्ट्रम के लिए कुल स्पेक्ट्रम प्रभार ₹ 163.58 करोड़ और 2004-14 की अवधि के लिए विलम्ब शुल्क ₹ 284.11 करोड़ लगाया गया था। इन राशियों में से, केवल ₹ 100.86 करोड़ प्राप्त हुए। 01 जून 2004 से 31 मार्च 2012 के दौरान दो राज्य पुलिस संगठनों और आठ केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बलों को आबंटित स्पेक्ट्रम के संबंध में, ₹ 64.20 करोड़ स्पेक्ट्रम प्रभार के रूप में और ₹ 85.60 करोड़ विलम्ब शुल्क के रूप में लगाया गया था जिसमें से केवल ₹ 13.93 करोड़ प्राप्त हुए। 01 अप्रैल 2012 के बाद, प्रयोक्ताओं के लिए आवृत्ति आबंटन जारी करने से पहले, प्रथम वर्ष के लिए स्पेक्ट्रम प्रभारों का भुगतान अग्रिम में करना अपेक्षित था।

अप्रैल 2016 में दूरसंचार आयोग ने निर्णय लिया कि 01 जून 2004 से पहले किये गये स्पेक्ट्रम आबंटन के लिए राज्य पुलिस संगठनों और आठ केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बलों को समायोजित आबंटियों के लिए जारी किये गये स्पेक्ट्रम प्रभार में विलम्ब शुल्क को लागू न किया जाए। लेकिन 01 जून 2004 से 31 मार्च 2012 के दौरान प्राधिकृत आवृत्ति के लिए, स्पेक्ट्रम प्रभार व विलम्ब शुल्क आवृत्ति आबंटन की जारी करने की तिथि से मौजूदा नियमानुसार लगाये जायेंगे।

दूरसंचार विभाग ने (अगस्त व अक्टूबर 2017) कहा था कि 20 राज्य पुलिस संगठनों (मार्च 2017 तक) के लिए जारी किए गए मांग पत्र के अलावा 10 अतिरिक्त राज्य पुलिस संगठनों को मांग पत्र जारी किये गए थे और केवल पांच लंबित थे, जिसे कम अवधि में पूरा किये जाने की उम्मीद की गई थी। इसके अतिरिक्त, 8 केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बलों में से दो केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बलों (एन डी आर एफ और एस एस बी) स्पेक्ट्रम शुल्क तथा विलम्ब शुल्क दोनों का भुगतान कर रहे थे। शेष छः केन्द्रीय अर्द्ध सैन्य बलों ने अपने नेटवर्क का समाधान कर लिया है और स्पेक्ट्रम के प्रभारों के भुगतान के लिए शीघ्र ही मांग पत्र जारी किया जा रहा है। दूरसंचार आयोग के फैसले को ध्यान में रखते हुए, 01 जून 2004 से पहले स्पेक्ट्रम प्रभार के लिए विलम्ब शुल्क हटा दिया गया है।

यह बेतार योजना एवं समन्वय के भारी वित्तीय निहितार्थ वाले मुद्दों को सुलझाने के लिए लापरवाही वाला दृष्टिकोण को दर्शाता है। यद्यपि मांगों को जारी किया गया बताया गया, परन्तु मांग नोट जारी करने और प्राप्त भुगतान का विवरण लेखापरीक्षा को नहीं दिया गया।

(ख) इसी प्रकार, दूरदर्शन ने बेतार परियोजना समन्वय को 2010 और 2012 के दौरान आवृत्ति आबंटन के विवरण दिये थे। इसके अतिरिक्त, दूरदर्शन और आकाशवाणी ने 2013-14 के दौरान बेतार परियोजना समन्वय को सूचित किया था कि सरकार ने 31 मार्च 2011 तक के उनके देय स्पेक्ट्रम प्रभार (₹ 455.89 करोड़ - दूरदर्शन और ₹ 32.48 करोड़ - आकाशवाणी) माफ कर दिये और अपने ट्रांसमीटरों के संबंध में बेतार परियोजना समन्वय 01 अप्रैल 2011 से स्पेक्ट्रम प्रभारों का समाधान करने का अनुरोध किया। आकाशवाणी ने आगे बेतार परियोजना समन्वय से अनुरोध किया कि वह उनके ट्रांसमीटरों के लिए पुराने आवृत्ति आबंटन का समाधान करे और 01 अप्रैल 2011 से लंबित अपनी देनदारी से विमुक्त करने के इरादे को दोहराया।

यह देखा गया था कि बेतार परियोजना समन्वय, आवृत्ति आबंटन के साथ-साथ सरकार द्वारा माफ की गई राशि से संबंधित मुद्दों का समाधान करने में सक्षम नहीं हो सका था। यह भी पाया गया कि मार्च 2011 के बाद से दूरदर्शन और आकाशवाणी, स्पेक्ट्रम प्रभार का भुगतान कर रहे थे, जब कभी भी इसने अपने नये ट्रांसमीटरों के लिए आवृत्ति आबंटन या मौजूदा ट्रांसमीटरों के प्रतिस्थान के लिए आवेदन किया है। 2013-15 के दौरान दूरदर्शन को 38 उच्च शक्ति के ट्रांसमीटर और 111 कम शक्ति के ट्रांसमीटर के लिए आशय पत्र तथा बाद में निर्णय पत्र जारी किए गये थे। उच्च शक्ति के ट्रांसमीटर/कम शक्ति के ट्रांसमीटर के लिए न्यूनतम दर को ध्यान में रखते हुए, 01 अप्रैल 2010 को दूरदर्शन के ट्रांसमीटरों के लिए वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभार वर्ष 2012-13 व उससे आगे के वर्षों के लिये ₹ 72.20 करोड़¹⁰ होगा। इसके अतिरिक्त आकाशवाणी के एक ट्रांसमीटर/स्टेशन के लिए संशोधित वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभार ₹ 50,500 से ₹ 3,38,000 की रेंज में था।

बेतार परियोजना समन्वय ने दूरदर्शन और आकाशवाणी को किये गये पुराने मौजूदा आवृत्ति आबंटन के साथ साथ नये आवृत्ति आबंटन के सम्बन्ध में वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभार की माँग नहीं की यद्यपि उन्होंने 01 अप्रैल 2012 से स्पेक्ट्रम प्रभार के भुगतान के लिए इच्छा बार-बार व्यक्त की थी।

बेतार योजना समन्वय ने बताया (अगस्त व अक्टूबर 2017) कि दूरदर्शन और आकाशवाणी के स्पेक्ट्रम के समाधान के लिए पत्र जारी किया गया था

¹⁰ 103 कम शक्ति के ट्रांसमिटरों के लिये वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभार ₹ 361000 की दर से तथा 8 कम शक्ति के ट्रांसमिटरों के लिये ₹ 541000 की दर से उगाहे गये थे। 23 उच्च शक्ति के ट्रांसमिटरों के लिये वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभार ₹ 2026000 की दर से तथा 15 उच्च शक्ति के ट्रांसमिटरों के लिये ₹ 1351000 की दर से उगाहे गये थे (213 उच्च शक्ति के ट्रांसमिटरों x 1351000 + 1203 कम शक्ति के ट्रांसमिटरों x 361000)।

(नवम्बर 2016)। यह भी कहा गया था कि लाइसेंसधारक अपने लाइसेंस के नवीनीकरण के लिए आवेदन करने और समय पर देयों का भुगतान करने के लिये अपेक्षित थे। यह भी कहा गया था कि प्रवर्तन ग्रुप के गठन पर भी तुरन्त विचार किया जाना था जो की नियमित निगरानी और समय पर प्राप्ति सुनिश्चित करेगा।

इन तथ्यों को देखते हुए उत्तर स्वीकार्य नहीं है यद्यपि सभी कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं जिनमें सरकारी संगठन शामिल हैं, से स्पेक्ट्रम प्रभार लगाने का निर्णय अप्रैल 2004 में लिया गया था, दूरदर्शन और आकाशवाणी से पुराने मौजूदा आवृत्ति आबंटन के साथ-साथ नए आवृत्ति आबंटन (मार्च 2011 के बाद) के लिए वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभार की मांग नहीं की गयी। इसकी वजह से दूरदर्शन और आकाशवाणी द्वारा भेजे गये विवरण और उनके द्वारा दूरसंचार विभाग के देयों के भुगतान की इच्छा जाहिर करने के वावजूद भी, दूरसंचार विभाग को राजस्व की वसूली नहीं हुई। राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर एक मूल दस्तावेज है और बेतार परियोजना समन्वय के संबंधित अनुभाग द्वारा किसी नये आवृत्ति आबंटन के लिए उल्लेख किया जाता है। इस प्रकार दूरदर्शन और आकाशवाणी द्वारा प्रदत्त डाटा के आधार पर आवृत्ति आबंटन के बेतार परियोजना समन्वय द्वारा स्वयं बनाए गये राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर के विवरण के आधार पर आवृत्ति आबंटन समाधान के लिए सक्रिय कार्रवाई करने के बजाय, यह दूरदर्शन और आकाशवाणी द्वारा प्रदत्त समायोजन की प्रतीक्षा करते हुए, दूरसंचार विभाग के राजस्व से गंभीरता पूर्वक समझौता कर रहा था।

2.1.12.3 रक्षा सेवाओं से प्राप्य स्पेक्ट्रम प्रभारों को छोड़ देना

दूरसंचार विभाग ने मौजूदा दरों पर 01 जून 2004 से सरकारी संगठनों/मंत्रालयों विभागों सहित सभी बेतार प्रयोगकर्ताओं से स्पेक्ट्रम प्रभार (लाइसेंस फीस और रॉयल्टी प्रभार) लगाने का निश्चय किया।

एन एफ ए पी 1981 में रक्षा सेवायें, स्पेक्ट्रम के प्रमुख प्रयोगकर्ता के रूप में पहचानी गई थी और ऐसा जारी है, हालाँकि 2004 के बाद से अब तक रक्षा सेवा से कोई स्पेक्ट्रम प्रभार प्राप्त नहीं हुआ था। इसी बीच 22 मई 2009 को सशस्त्र बलों के लिए स्पेक्ट्रम खाली करने और विशेष समर्पित ओ एफ सी नेटवर्क स्थापित करने के लिए, संचार मंत्रालय (दूरसंचार विभाग) और रक्षा मंत्रालय के बीच एक समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किये गये। समझौता ज्ञापन के अनुसार रक्षा बलों द्वारा स्पेक्ट्रम छोड़ने का एक मुख्य कारण “रक्षा बलों के लिए स्पेक्ट्रम प्रभार को माफ कर देना” था।

“रक्षा बैंड और रक्षा इंटरैस्ट जोन” के संदर्भ में कैबिनेट नोट के अनुसार जिसे कैबिनेट ने 21 जनवरी 2015 को अनुमोदन दे दिया था, रक्षा सेवा द्वारा भुगतान योग्य स्पेक्ट्रम प्रभारों को माफ करने के लिए एक अलग प्रस्ताव मंत्रिमंडल के अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया जाना था।

हालाँकि यह पाया गया कि रक्षा बलों को स्पेक्ट्रम प्रभार को माफ करने का कोई प्रस्ताव कैबिनेट से आज तक अनुमोदित नहीं हुआ है। इस प्रकार दैनिक कार्यों के अनुसार, बेतार योजना समन्वय रक्षा बलों द्वारा अनुरोध किए गए किसी भी नई आवृत्ति को देने के लिए आशय पत्र जारी करते मांग करते हैं, लेकिन रक्षा बल समझौता ज्ञापन तथा कैबिनेट नोट में किए गए प्रावधानों के मद्देनजर कोई स्पेक्ट्रम प्रभार नहीं दे रहे हैं।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना समन्वय) ने (अगस्त 2017) में कहा था कि 21 मार्च 2011 को वित्त मंत्रालय से रक्षा के लिए स्पेक्ट्रम के प्रभारों की माफी के लिए सैद्धांतिक अनुमोदन प्राप्त किया गया था और माफ करने के लिए सही राशि निर्धारित करने हेतु इसका उल्लेख किया गया था। हालाँकि, माफ किये जाने के लिए देयों की सही राशि की गणना हेतु रक्षा ने 2004 से पहले किए गए कार्यों का पूर्ण विवरण नहीं प्रदान किया है। रक्षा सेवाओं के पूरे नेटवर्क के समाधान के बाद ही स्पेक्ट्रम प्रभारों की सही राशि की गणना की जा सकती है। संपूर्ण नेटवर्क का मिलान होने के बाद कैबिनेट के अनुमोदन के लिए एक प्रस्ताव बनाया जाएगा।

उपरोक्त से रक्षा सेवा जैसे महत्वपूर्ण संगठनों को किये गये आबंटन के उचित विवरण रखने तथा समाधान में अनुचित विलम्ब होने व कैबिनेट के निर्णयों का पालन करने में बेतार योजना समन्वय के प्राधिकारियों की कमी का पता चलता है।

2.1.12.4 निजी कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं से स्पेक्ट्रम प्रभारों की वसूली

दूरसंचार विभाग ने विभिन्न श्रेणियों (वाणिज्यिक तथा कैप्टिव प्रयोगकर्ता) में स्पेक्ट्रम आबंटन की जाँच के लिए समिति गठित की (दिसम्बर 2012) तथा अपने प्रतिवेदन में लिखा (मार्च-2013) कि सेवा की विभिन्न श्रेणियों जिनमें लाइसेंस व आवृत्ति आबंटन से संबंधित राजस्व की वसूली, में लाइसेंस से सम्बन्धित निर्दिष्ट स्पेक्ट्रम से डाटा लिंकिंग स्पेक्ट्रम बैंड विड्थ उपयोग अपूर्ण था तथा सुझाव दिया कि वित्त शाखा के समन्वय से लाइसेंसिंग अभिलेखों का समाधान व राजस्व वसूली शीघ्र किए जाने की आवश्यकता है।

निजी एवं सरकारी कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं को स्पेक्ट्रम मुख्य रूप से 806 मेगाहर्ट्ज बैंड से कम बैंड में आबंटित किया जाता है। विभिन्न श्रेणियों के प्रयोगकर्ताओं (806 मेगाहर्ट्ज के नीचे) के तहत लाइसेंस की संख्या निम्न है-

तालिका-4

लाइसेंस क्रम	लाइसेंस की संख्या	टिप्पणी
पी	6217	निजी लाइसेंस
एल	3304	सरकारी लाइसेंस
जी	556	पी एस यू लाइसेंस
एम	113	मौसम विज्ञान संबंधी लाइसेंस
एफ एल	1528	सरकारी लाइसेंस
एफ पी	1832	निजी लाइसेंस
ई	154	विधुत विभाग लाइसेंस
इ ओ टी	102	क्रेन संबंधी लाइसेंस
आर पी	200	रेडियो पेजिंग लाइसेंस
एफ ए ए	53	ए ए आई लाइसेंस

उपरोक्त प्रयोगकर्ताओं से स्पेक्ट्रम प्रभार की प्राप्ति से संबंधित विवरणों को हस्तचालित रजिस्टर में रखा गया है। कुछ रजिस्टर जो कि एफ एल, एफ पी, ई व जी लाइसेंस क्रम से संबंधित थे, ऐसे कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं से स्पेक्ट्रम प्रभारों की वसूली को सुनिश्चित करने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जाँच की गयी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बेतार योजना एवं समन्वय द्वारा स्पेक्ट्रम प्रभारों की वसूली की समीक्षा व कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं से राजस्व वसूली हेतु नियमित रूप से (वार्षिक) माँग करने के लिए कोई तंत्र उपलब्ध नहीं कराया गया था। यह प्रयोगकर्ताओं की इच्छा पर था कि वे जब भी अपने लाइसेंस के नवीनीकरण/लौटाये जाने के लिए बेतार योजना एवं समन्वय से सम्पर्क करें तो वे स्वयं ही स्पेक्ट्रम प्रभार अदा करें या बेतार योजना एवं समन्वय द्वारा जारी की गई माँग के अनुसार स्पेक्ट्रम प्रभार का भुगतान करें। जाँच किए गए लाइसेंस और स्पेक्ट्रम प्रभार की गैर-अदायगी के मामलों का विवरण नीचे दिया गया है।

तालिका-5

लाइसेंस क्रम	जारी किये गये कुल लाइसेंस	रजिस्टर के अनुसार नमूना जाँचित लाइसेंसों की कुल संख्या	गैर आदायगी के मामले
एफ एल	1528	(क्रम संख्या 1094 से 1240)=147 (क्रम संख्या 931 से 1093)=163 कुल = 310	18
एफ पी	1832	(क्रम संख्या 336 से 500)=165 (क्रम संख्या 851 से 1030)=180 (क्रम संख्या 182 से 355)=154 (क्रम संख्या 501 से 665)=165 कुल = 664	150
ई	154	(क्रम संख्या 03 से 81)=81 कुल = 79	14
जी	556	(क्रम संख्या 01 से 117)=117 कुल = 117	07
कुल	4070	1170	189

चूँकि कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं को जारी किये गये लाइसेंसों की संख्या विशाल है, अतः व्यक्तिक प्रयोगकर्ताओं द्वारा स्पेक्ट्रम प्रभारों की वसूली की निगरानी को केवल प्रणाली द्वारा ही बेहतर व्यवस्थित किया जा सकता है। बेतार योजना समन्वय ने वर्ष 2005 में, स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबन्धन प्रणाली लागू की परन्तु राजस्व की वसूली अभी भी हस्तचालित थी और इस प्रकार बेतार योजना समन्वय स्पेक्ट्रम प्रभार की वसूली और माँग करने की समीक्षा करने में सक्षम नहीं था जिसके कारण स्पेक्ट्रम प्रभारों की समय से वसूली नहीं हुई। 01 अप्रैल 2012 से कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं के लिए स्पेक्ट्रम प्रभारों को संशोधित किया गया था। वार्षिक स्पेक्ट्रम प्रभारों के समय पर वसूली न होने के कारण, जब तक कि लम्बी अवधि से माँग की जा चुकी थीगयी, लाइसेंसधारकों ने कुछ ना कुछ बहानों से बढ़ी हुई माँग पर विवाद किया। ऐसा ही एक उदाहरण जिसका काफी बड़ा वित्तीय प्रभाव है जोकि एम आर एफ टायर्स लिमिटेड, चैन्नई के संबंध में पाया गया जिसे लाइसेंस दिया गया था ताकि भारत के विभिन्न भागों में आयोजित होने वाली मोटर रेस व रैलियों में भाग लेने वाले वाहनों के लिए संचार प्रदान करने हेतु अति उच्च आवृत्ति बेतार रेडियो का संचालन किया जा सके।

एम आर एफ द्वारा (सितंबर 2012) 01 अक्टूबर 2012 से 30 सितम्बर 2013 की अवधि के लिये नवीनीकरण प्रभार ₹ 1,36,150 का भुगतान किया था। बाद में, एम आर एफ टायर्स के नवीनीकरण प्रभार की अदायगी करने पर, बेतार योजना समन्वय ने सितम्बर 2013 तक की अवधि के लिये संशोधित दरों के अनुसार ₹ 9,38,358 की माँग जारी की। तब एम आर एफ ने माँग का विरोध यह बताते हुए किया कि उनके द्वारा किये गये बेतार संचालन केवल 5 किलोमीटर के घेरे तक ही थे जबकि यह एक अखिल भारतीय लाइसेंस था और दूरसंचार विभाग से (दिसम्बर 2012) अनुरोध किया गया कि स्पेक्ट्रम प्रभार के नोटिस के संशोधन पर पुनः विचार करे। यह पाया गया कि एम आर एफ ने बेतार प्रचालन लाइसेंस प्राप्त नहीं किया गया था व अभी तक स्पेक्ट्रम प्रभार की अदायगी नहीं की गई थी। 01 अप्रैल 2012 से 30 सितम्बर 2017 के समयावधि के दौरान देय जुर्माने के साथ स्पेक्ट्रम प्रभार संशोधित दरों पर ₹ 55.33 लाख थे।

दूरसंचार विभाग (बेतार योजना समन्वय) द्वारा (अगस्त व अक्टूबर 2017) में कहा गया था कि जब तक आवेदक द्वारा अनुरोध नहीं किया जाता है, बेतार प्रचालन लाइसेंस, लाइसेंस धारक को एक वर्ष की अवधि के लिए दिया गया था और यह विकल्प दिया कि लाइसेंस शुल्क और रॉयल्टी के भुगतान करने पर बाद के वर्षों के लिए लाइसेंस पुनः नये बनवाये जाये। लाइसेंस शुल्क और रॉयल्टी हर साल नहीं बदलती। यह भी कहा गया था कि स्पेक्ट्रम प्रभार एक बार तय किए गए थे और स्वचालित आवृत्ति की प्रकृति के नहीं थे तथा दूरभाष, बिजली, गैस आदि जैसी सेवाओं से इसका समानान्तर नहीं किया जा सकता। बेतार प्रचालन लाइसेंस केवल एक वर्ष की अवधि के लिए विशिष्ट आवृत्ति के उपयोग हेतु अधिकार देता है। वर्तमान में, लाइसेंस के नवीनीकरण हेतु लाइसेंसधारक पर दबाव डालने के लिए कोई नियम नहीं है। हालाँकि, उन मामलों में जहां लाइसेंस समय पर नवीनीकृत नहीं हो रहे हैं, सामान्य प्रभारों के साथ-साथ विलम्ब शुल्क भी लगाया जाता है।

यह भी कहा गया था कि बेतार योजना समन्वय विंग के तहत प्रवर्तन इकाई के निर्माण के लिए एक प्रस्ताव विचाराधीन था, जिससे अन्य प्रयोक्ताओं के बीच बेतार लाइसेंस का समय पर नवीनीकरण सुनिश्चित किया जा सकेगा। स्पेक्ट्रम का दुरुपयोग रोकने के लिए, निरीक्षण अभियंताओं को बेतार निगरानी मुख्यालय के तहत क्षेत्रीय निगरानी मुख्यालय तथा निगरानी स्टेशनों पर तैनात किया गया है। निरीक्षण अभियंता बेतार प्रयोगकर्ताओं को दिये गये लाइसेंस के प्रबंधन में मार्गदर्शन करते हैं। हालाँकि, यह विचार करते हुए कि पिछले दशक में बेतार का कैप्टिव उपयोग काफी

बढ़ गया है, और पिछले लेखापरीक्षा टिप्पणियों के आधार पर, प्रवर्तन निदेशालय स्थापित करने का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जाना था।

एम आर एफ टायर्स लिमिटेड के उदाहरण के संबंध में यह कहा गया था कि माँग जारी करने में त्रुटि को ठीक कर दिया जाएगा और सितंबर 2017 तक लेखापरीक्षा द्वारा बताई गई राशि को चुनौती दी क्योंकि एम आर एफ टायर्स लिमिटेड ने बेतार प्रचालन लाइसेंस प्राप्त नहीं किया था।

उपरोक्त विषय के संबंध में लेखापरीक्षा ने यह पाया कि एक तरफ तो विभाग ने कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं द्वारा लाइसेंस के गैर नवीनीकरण को जायज ठहराया और दूसरी तरफ प्रवर्तन समूह स्थापित करने के लिये एक प्रस्ताव पर विचार किया। विभाग के दृष्टिकोण में विरोधाभास तथा विभिन्न लाइसेंस धारकों द्वारा स्पेक्ट्रम के उपयोग की अपर्याप्त निगरानी व निरीक्षण तंत्र यह संकेत देता है कि निजी कैप्टिव प्रयोगकर्ताओं से अपने देय राजस्व की समय पर वसूली हेतु विभाग के पास तंत्र/प्रणाली की कमी है जिससे राजस्व की हानि हुई है। एम आर एफ टायर लिमिटेड के मामले में बेतार योजना समन्वय द्वारा, 2012 में किए गए अनुरोध के बाद भी इसकी माँग पर फिर से विचार नहीं किया गया। लेखापरीक्षा ने बेतार योजना समन्वय द्वारा जारी माँग पत्र के मुताबिक एम आर एफ से वसूल किए जाने वाले प्रभार को मानते हुए कि यह आबंटित किये गए स्पेक्ट्रम का उपयोग कर रहा था क्योंकि बेतार योजना समन्वय ने ना तो आबंटित स्पेक्ट्रम प्रयोग करने से मना किया और न ही वापस लिया, की गणना की।

निष्कर्ष

आर्थिक संसाधन के रूप में स्पेक्ट्रम अनंत और असंग्रहणीय होने के कारण असामान्य है। तेल और पानी के विपरीत, स्पेक्ट्रम कभी खत्म नहीं होगा, हालाँकि यह तेजी से संकुलित हो सकता है। इसे बाद में उपयोग के लिए संचित भी नहीं किया जा सकता है। इन कारकों के कारण समाज के लिए उपयोगी उद्देश्यों के लिए स्पेक्ट्रम उपलब्ध कराने के लिए सुव्यवस्थित प्रक्रिया की आवश्यकता बढ़ जाती है। एम आर एफ स्पेक्ट्रम का किस प्रकार प्रबंधन किया जाता है, इसका समाज की शिक्षा, संस्कृति, समृद्धि और सुरक्षा पर गहरा प्रभाव पड़ता है। एन टी पी 2012 ने स्पेक्ट्रम प्रबंधन के लिए दूरसंचार विभाग पर बहुत अधिक जिम्मेदारियां डाली हैं। इसमें स्पेक्ट्रम का पुर्नसुधार, स्पेक्ट्रम का सामंजस्य, रिक्त स्थान के उपयोग को बढ़ावा देना, इंस्टीट्यूट ऑफ एड्वांसड रेडियो स्पेक्ट्रम इंजिनियरिंग एंड मैनेजमेंट स्टडीज (IARSEMS) को

मजबूत करने और इस सब के अतिरिक्त इसका कुशल उपयोग सुनिश्चित करने के लिए स्पेक्ट्रम उपयोग की आवधिक लेखापरीक्षा होना बहुत जरूरी हैं।

यद्यपि दूरसंचार विभाग द्वारा स्पेक्ट्रम लेखापरीक्षा अक्टूबर 2017 में प्रारम्भ की गई थी, दूरसंचार विभाग द्वारा स्पेक्ट्रम प्रबन्धन के अधिकांश क्षेत्रों में अभी भी कार्रवाई होना बाकी है। एन एफ ए पी 2011 का अद्यतन नहीं किया गया है, हालाँकि दो विश्व रेडियो कांग्रेस 2012 और 2015 में हो चुकी हैं। राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर का अद्यतन नहीं किया गया था जिसके कारण विभिन्न प्रयोगकर्ताओं के पास आवृत्ति आबंटन का सही प्रतिविम्ब नहीं था।

व्यवसायिक उपयोग के लिए पहचान किए गए स्पेक्ट्रम की काफी बड़ी मात्रा रक्षा सेवाओं और रेलवे को अखिल भारतीय (सभी लाइसेंस सेवा क्षेत्र) स्तर पर आबंटित की गयी थी। रक्षा व रेलवे इस प्रकार के स्पेक्ट्रम को एक लाइसेंस सेवा क्षेत्र में सीमित भौगोलिक क्षेत्रों में उपयोग करते हैं और शेष लाइसेंस सेवा क्षेत्रों में ऐसा स्पेक्ट्रम अप्रयुक्त/रिक्त रहता है। इसके अतिरिक्त बड़ी मात्रा में स्पेक्ट्रम को विभिन्न लाइसेंस सेवा क्षेत्रों में अप्रयुक्त / रिक्त रखा गया था।

रक्षा से स्पेक्ट्रम को पुर्नसुधार करने की कार्रवाई एक अच्छा कार्य था। तथापि पुर्नसुधार का कार्य न केवल रक्षा द्वारा अपितु अंतरिक्ष तथा रेल विभाग द्वारा धारित स्पेक्ट्रम के सम्बन्ध में भी आगे बढ़ाना चाहिए।

स्पेक्ट्रम की प्रभावी निगरानी के लिए अवसंरचना के रखरखाव में गंभीर कमी थी, हालाँकि यह दूरसंचार विभाग की सबसे अधिक महत्वपूर्ण जिम्मेदारी में से एक थी। जारी किए गए बेतार लाइसेंसों का अद्यतन किया गया डेटाबेस डब्ल्यू एम ओ और निगरानी स्टेशनों को प्रदान नहीं किया गया था और इस प्रकार पूरी निगरानी प्रक्रिया अप्रभावी हो गयी थी। विश्व बैंक वित्त पोषित योजना के तहत अधिप्राप्त उपलब्ध उपकरण का रखरखाव सही नहीं था और इस तरह के निगरानी उपकरणों के उपयुक्त प्रतिस्थापन के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। उपलब्ध वाहनों के परिचालन की स्थिति में नहीं होने के कारण, मोबाइल निगरानी वांछित स्तर तक नहीं की जा सकी।

स्पेक्ट्रम अनैतिक एजेंसियों द्वारा हानिकारक, अवैध और अनाधिकृत उपयोगों के लिए अतिसंवेदनशील है। अप्रभावी स्पेक्ट्रम निगरानी तंत्र को ध्यान में रखते हुए वाणिज्यिक उपयोग (2 जी / 3 जी / 4 जी) के लिये उपयुक्त रिक्त स्पेक्ट्रम जो कि रक्षा / रेलवे / दूरसंचार विभाग के पास आंशिक रूप से अप्रयुक्त स्पेक्ट्रम पड़ा है, के अनाधिकृत प्रयोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता हैं।

अध्याय III

डाक विभाग

3.1 डाक विभाग में कोर बीमा समाधान (सी आई एस) की लेखापरीक्षा

3.1.1 प्रस्तावना

डाक जीवन बीमा (पी एल आई) प्रारंभिक रूप से 1884 में सरकारी कर्मचारियों के लाभ के लिये सरकार द्वारा आरंभ किया गया था व बाद में इसे केन्द्रीय, राज्य, सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (पी एस यू), राष्ट्रीयकृत बैंकों आदि के कर्मचारियों के लिये भी विस्तारित कर दिया गया। पी एल आई रक्षा सेवाओं व अर्धसैनिक बलों के अधिकारियों व कर्मचारियों के लिये भी बीमा की सुविधा को प्रदान करता है। एकल बीमा योजना के अतिरिक्त डाक जीवन बीमा, डाक विभाग के ग्रामीण डाक सेवकों के लिये समूह बीमा योजना का भी प्रबंधन करता है। पी एल आई सात प्रकार की पॉलिसी योजनाओं का प्रस्ताव देता है नामतः सम्पूर्ण जीवन बीमा (सुरक्षा) परिवर्तनशील सम्पूर्ण जीवन बीमा (सुविधा), स्थायी निधि बीमा (संतोष) प्रत्याशित स्थायी निधि बीमा (सुमंगल) संयुक्त जीवन बीमा (युगल सुरक्षा), शारीरिक रूप से विकलांग व्यक्तियों व शिशु पॉलिसी।

ग्रामीण डाक जीवन बीमा (आर पी एल आई) की स्थापना 24 मार्च 1995 को जीवन बीमा कारोबार हेतु ग्रामीण क्षेत्रों में अपनी पहुँच बढ़ाने के लिए की गई थी। इस योजना का मुख्य उद्देश्य सामान्य तौर पर ग्रामीण जनता को बीमा कवर प्रदान करना और मुख्य रूप से ग्रामीण क्षेत्रों के कमजोर वर्गों व महिला श्रमिकों के बीच बीमा जागरूकता फैलाना है।

31 मार्च 2017 को समाप्त होने वाले दो वर्षों में पी एल आई/आर पी एल आई के अंतर्गत सक्रिय पॉलिसियों की बीमा राशि और प्रीमियम आय नीचे दी गई तालिका में प्रस्तुत है।

तालिका-1

सक्रिय नीतियों की संख्या, प्रीमियम आय की बीमा राशि का विवरण

विवरण		2015-16	2016-17
सक्रिय नीतियों की संख्या (लाख में)	पी एल आई	49.30	46.80
	आर पी एल आई	149.15	146.84
कुल बीमा राशि (₹करोड़ में)	पी एल आई	109982.09	113084.81
	आर पी एल आई	81733.73	83983.47
प्रीमियम आय (₹करोड़ में)	पी एल आई	6657.03	7233.89
	आर पी एल आई	2012.17	2120.02

3.1.2 कोर बैंकिंग (सी बी एस) व कोर बीमा समाधान (सी आई एस) के कम्प्यूटरीकरण का कार्यान्वयन

सूचना प्रौद्योगिकी (आई टी) आधुनिकीकरण के एक हिस्से के रूप में, डाक विभाग ने विभिन्न कार्यात्मक क्षेत्रों में कारोबारी प्रक्रिया की पुनर्रचना (बी पी आर) की व इसके उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु टू-बी प्रक्रियों को बनाया। इन टू-बी प्रक्रियाओं को एक स्थायी तरीके से कार्यान्वित करने के लिये कोर बीमा समाधान (उदाहरणार्थ- मैक कैमिश प्रणाली) को वित्तीय सेवा प्रणाली इंटीग्रेटर (एफ एस आई) के साथ जोड़ा गया जो कि भारतीय डाक के वर्ष 2012 के आधुनिकीकरण परियोजना के आठ सिलों में से एक था। कोर बैंकिंग (सी बी एस) के कम्प्यूटरीकरण व कोर बीमा समाधान (सी आई एस) की परियोजना को अगस्त 2012 में ₹ 649 करोड़ की कीमत पर मेसर्स इन्फॉसिस को एक एकल वित्तीय प्रणाली इंटीग्रेट के रूप में प्रदान किया गया, जिसमें से सॉफ्टवेयर से संबंधित सी आई एस की कीमत ₹ 70.70 करोड़ थी। परियोजना घटक जैसे कि केन्द्रीय /शाखा स्तर के हार्डवेयर व नेटवर्क सामान्यतः सी बी एस व सी आई एस द्वारा साझे किये जाते हैं। यह परियोजना सितंबर 2012 में शुरू हुई और जुलाई 2016 में विस्थापित हो गई। स्वीकृति परीक्षण पूरा होने की निर्धारित तिथि 28 जुलाई 2014 थी। रोल आउट जिसमें कि सी बी एस के आँकड़ों का विस्थापन, पी एल आई व उद्यम सामग्री प्रबंधन प्रणाली (ई,सी एम एस) थे, को 31 जुलाई 2016 को स्वीकार किया गया व 26 दिसंबर 2016 को स्वीकृति प्रमाण पत्र जारी किया गया। इस परियोजना अभी तक (मार्च 2017) संचालन व रख-रखाव मेसर्स इन्फॉसिस द्वारा किया जा रहा है।

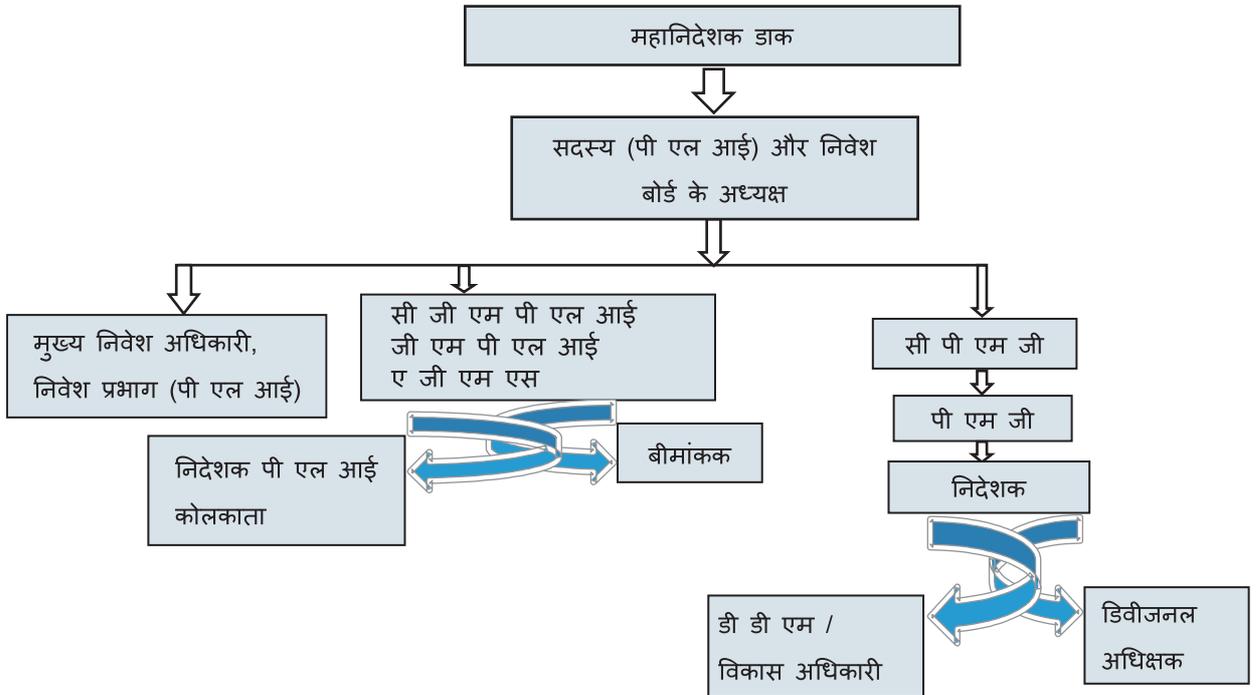
भारतीय डाक परियोजना के अंतर्गत आने वाले जीवन बीमा के प्रमुख उद्देश्य थे

- ग्रामीण भारत में बीमा हेतु प्रथम विकल्प बनना।
- मौजूदा व नये ग्राहकों के लिये पूर्णतया: एकीकृत जीवन बीमा मंच व कुशल एवं लागत प्रभावी सेवाओं को विकसित करना।
- ग्राहकों को दी जाने वाली सेवा की गुणवत्ता में सुधार करना तथा
- संचालन की लागत को कम करते हुए गैर-बीमित ग्रामीण आबादी के लिये 'वित्तीय समावेशन' को प्राप्त करना।

3.1.3 संगठनात्मक ढाँचा

डाक विभाग के अधीन पी एल आई निदेशालय, जिसकी अध्यक्षता मुख्य महाप्रबंधक द्वारा की जाती है, वह डाकघर बीमा निधि की सभी नीतियों, उत्पादों और प्रशासन के निर्माण के लिये शीर्ष निकाय है। व्यापार को बढ़ाने, विक्रय के पश्चात सेवा प्रदान करना तथा सभी तरह के दावों का प्रबन्धन परिमंडलों द्वारा किया जाता है। निदेशक कार्यालय,

पी एल आई, कोलकाता केन्द्रीय लेखा कार्यालय के रूप में कार्य करता है। पी एल आई के निवेश प्रभाग की अध्यक्षता पी एल आई के मुख्य निवेश अधिकारी द्वारा की जाती है जो कि मुंबई में है।



मैक कैमिश्न एक सम्पूर्ण बीमा समाधान है जो निम्नलिखित कार्यों को संभालता है।

- नये नीति प्रस्ताव
- नीति सेवा
- दस्तावेजों की स्केनिंग व बचत
- एजेंटों का प्रबंधन
- ग्राहक सेवा

उपरोक्त गतिविधियाँ निम्नलिखित प्रणालियों द्वारा की जाती हैं।

- मुख्य प्रबंधन प्रणाली - सभी संभावित ग्राहकों की निगरानी व पहचान करना, कालिंग सूची तैयार करना, लीड वितरित करना और उन्हें नामित एजेंटों तक पहुँचाना, बिक्री को नियंत्रित करने के लिए निर्गम रिपोर्ट तैयार करना व ग्राहकों से किये गये सम्पर्क की पहचान और उसे ट्रैक करना आदि।
- कार्य प्रवाह, प्रबंधन प्रणाली- नीति निर्माण मुद्दा, अनुमोदन, दावों के सेवा कार्य, ऋण स्वीकृति, बिक्री एवं विपणन आदिपर नियम आधारित कार्यप्रवाह व कार्य स्वचालन (एस एम एस अलर्ट, ग्राहकों के पहचान पत्र बनाना, नीति अनुमोदनों पर अलर्ट, बैंक बाउंसिंग की जाँच, ई-मेल की सूचना, पॉलिसी समाप्ति की सूचना आदि)
- एजेसी प्रबंधन प्रणाली- एजेंटों के साथ दिन-प्रतिदिन लेन-देन का प्रबंधन करना (बिक्री की निगरानी, एजेंसी प्रदर्शन उत्पन्न करना), एजेंसी की रूपरेखा तैयार करना, एजेंटों की भर्ती, लाइसेंसिंग, कमीशन की गणना, कमीशन का वितरण, प्रशिक्षण आदि।
- उद्यम सामग्री प्रबंधन प्रणाली (ई सी एम एस) यह मैक कैमिश्न के साथ एकीकृत की गई एक पृथक प्रणाली है जिसका प्रयोग स्कैनिंग एवं सॉफ्ट कॉपी के रूप में संग्रहण करने के लिये किया जाता है।

3.1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

कोर बीमा समाधान को लागू करने व इसे क्रियान्वित करने के लिये डाक विभाग के 6 चयनित परिमंडलों¹ के 28 मुख्य डाक घरों (एच पी ओ) में अप्रैल 2017 से जून 2017 तक इस उद्देश्य के साथ लेखापरीक्षण किया गया कि विभाग की व्यापारिक आवश्यकताएं, सुरक्षा, निजता, लागत व अन्य महत्वपूर्ण व्यापारिक तत्वों

¹ दिल्ली, पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र, पंजाब, कर्नाटक तथा तमिलनाडू

के साथ समझौता किये बिना, सुनिश्चित की गई हैं। लेखापरीक्षा टीम द्वारा नवी मुम्बई के डाटा केन्द्र व मैसूर के आपदा पुनुरुत्थान केन्द्र का भी दौरा किया गया। डाक निदेशालय व सी जी एम (पी एल आई) के कार्यालय में अनुरक्षित अभिलेखों की जाँच भी लेखापरीक्षा के दौरान की गई।

पी एल आई और आर पी एल आई के निधि के निवेश के प्रबंधन पर एक रिपोर्ट को भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की वर्ष 2016 की रिपोर्ट संख्या 29 में सम्मिलित किया गया था। उपरोक्त रिपोर्ट में निम्नलिखित कमियों को दर्शाया गया था:-

- निवेश के लिये मैक कैमिश्न सिस्टम के माध्यम से उत्पन्न फंड की दैनिक वृद्धि पर विचार ना करना, व
- प्राप्तियों व भुगतान के वे आँकड़े जिनको एच पी ओ, द्वारा एन आई सी / मैक कैमिश्न में अपलोड किया गया व एच पी ओ द्वारा तैयार किया गया नकद खाता आँकड़ों का गैर-मिलान।

3.1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य थे:

- यह सुनिश्चित करना कि क्या पी एल आई/ आर पी एल आई से संबंधित नियमों और विनियमों को प्रणाली में ढंग से शामिल किया गया था जिससे कि कार्य प्रभावी तरीके से हो सके।
- यह सुनिश्चित करना कि क्या विस्थापन एवं रोल आउट को इस प्रकार से किया गया था कि विभाग द्वारा इस प्रणाली को शुरुआत करने के उद्देश्य को प्राप्त कर लिया गया हैं।

3.1.6 लेखापरीक्षा मानदण्ड एवं पद्धति

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों की उपलब्धियों का आंकलन करने के लिये मानदण्ड थे:

- ✓ प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आर एफ पी) में निर्दिष्ट कार्यात्मक/तकनीकी आवश्यकतायें व कार्यान्वयन हेतु निर्धारित मापदंड,
- ✓ डाकघर जीवन बीमा नियमावली 2011 में निहित पी एल आई और आर पी एल आई हेतु दिये गये नियम और विनियम तथा
- ✓ सूचना प्रौद्योगिकी नियंत्रण एवं सुरक्षा में सर्वोत्तम प्रथाएं,

लेखापरीक्षा ने प्रणाली आधारित तकनीकों को अपनाया जैसे कि छः चयनित परिमंडलों के मुख्य डाकघरों में सी आई एस में उपलब्ध मेन्यू सुविधायें व पी एल आई निदेशालय के डाक मुख्यालय में संबंधित अभिलेखों की जाँच करना। इसमें यह भी सम्मिलित था:

- मुख्य डाक घरों, डिवीजनल कार्यालयों, डी डी एम- पी एल आई का कार्यालय व चुने गये छः चयनित डाक परिमंडलों का दौरा;
- नवी मुंबई के डाटा केन्द्र, मैसूर के आपदा पुनरुत्थान केन्द्र व डाक प्राद्योगिकी में सेन्टर फॉर एक्सीलेंस (सी ई पी टी) चेन्नई का दौरा;
- लेखापरीक्षा प्रश्नावली जारी करना व आई टी विक्रेताओं के साथ संयुक्त बैठक करना;
- उपयोगकर्ताओं एवं सिस्टम प्रशासकों के साथ बातचीत करना;
- पी एल आई निदेशालय, डाक परिमंडल व डाक मुख्यालय स्तर परपरियोजना बनाने एवं लागू करने के लिए रखे गए अभिलेखों व विभिन्न क्षेत्रीय रिपोर्टों की जाँच करना;
- चयनित परिमंडलों में आर.एफ पी में निर्धारित कार्यात्मक/तकनीकी आवश्यकताओं की एक वितरित तरीके से जाँच करना; तथा
- लेखापरीक्षा टिप्पणियों को निकालने से पहले प्रबंधन को लेखापरीक्षा ज्ञापन जारी कर लेखापरीक्षा अवलोकनों की पुष्टि कराना।

लेखापरीक्षा परिणाम

सॉफ्टवेयर की कार्यात्मकताओं की लेखापरीक्षा करने पर पाया गया कि आर एफ पी/पी ओ एल आई नियमावली 2011 का गैर अनुपालन, कार्यप्रवाह में त्रुटियाँ, आई टी नियंत्रण में कमियाँ, गलत गणना आदि से संबंधित गंभीर त्रुटियों का पता चला जिसका विवरण नीचे दिया गया है।

3.1.7 सॉफ्टवेयर में कार्यात्मक कमियाँ

3.1.7.1 यूनिक कस्टमर आई डी ना बनना

सूचना प्रौद्योगिकी के आधुनिकीकरण के लिए वित्तीय सेवा सिस्टम इंटीग्रेटर के लिए बनाए गए प्रस्तावों के लिये अनुरोध (आर पी एफ) में यह तय किया गया था कि सिस्टम प्रत्येक पॉलिसीधारक, जीवन बीमा धारक, नामांकित/लाभार्थी/संपत्ति भागी व

प्रत्येक व्यक्ति जिसने एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया व जिसकी विस्तृत जानकारी सी आई एस में दर्ज की गई, उन बीमा धारकों के लिए एक यूनिक कस्टमर आई डी दी जाए। बाद में सभी पॉलिसी उस आई डी से जोड़ा जाए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि कुल बीमा राशि पी एल आई और आर पी एल आई के लिये निर्धारित की गई वित्तीय सीमा से अधिक ना हो। जिन प्रस्तावकों के पास पहले से ही पी एल आई /आर पी एल आई पॉलिसी थी उन्हें सिस्टम द्वारा एक मौजूदा कस्टमर आई डी के साथ जोड़ दिया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि डाटा एन्ट्री ऑपरेटर द्वारा पहले से ही मौजूद कस्टमर आई डी के साथ मौजूदा ग्राहक के नये प्रस्ताव को जोड़ने के स्थान पर सिस्टम में नामांकित नई नीति के लिये एक नया कस्टमर आई डी बनाया गया। अतः एक ही कस्टमर द्वारा ली गई विभिन्न पॉलिसियों के लिये सिस्टम में अलग-अलग कस्टमर आई डी बनाई गई। परिणामस्वरूप, कोर बीमा समाधान (सी आई एस) बीमाधारक के लिये बीमा राशि पर तय वित्तीय सीमा² पर आवश्यक सिस्टम आधारित नियंत्रण का प्रयोग नहीं कर सका।

हालाँकि डाटा एन्ट्री स्क्रीन में बीमाधारक की आधार संख्या को एक पहचान के रूप में स्वीकार किया परंतु यह अनिवार्य नहीं था।

मंत्रालय ने (अक्टूबर 2017) बताया कि एक बीमा धारक की विभिन्न पॉलिसियों के लिये जारी एक से अधिक कस्टमर आई डी को विलय करने की कार्यात्मकता पहले ही सेन्टर फॉर एक्सेलेंस इन पोस्टल टेक्नोलोजी (सी ई पी टी) को परीक्षण हेतु दे दिया गया है व एक बार सफलतापूर्वक परीक्षण होने के पश्चात् उसे कार्यान्वित कर दिया। यह भी बताया गया कि राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एन आई सी) की विरासत प्रणाली में कोई ग्राहक आई डी नहीं थी और जब डाटा हस्तांतरित किया गया था, तो प्रत्येक पॉलिसी के लिये अलग-अलग ग्राहक आई डी प्रदान की गई थी।

विरासत प्रणाली की सीमाओं की सराहना करते हुए लेखापरीक्षा ने तर्क दिया कि ध्यानार्थ प्रस्ताव में सिस्टम के पास नामों, गली इत्यादि के मिलान की प्रविष्टि, के बारे में डाटा एन्ट्री ऑपरेटरों हेतु सुविधा उपलब्ध होनी चाहिए, ताकि किसी भी ग्राहक के लिये नयापहचान पत्र बनाने से पहले मौजूद ग्राहक आई डी की खोज के संकेत दिये जा सकें।

² पी एल आई तथा आर पी एल आई के सम्बंध में अधिकतम या सकल बीमाकृत राशि क्रमशः ₹ 50 लाख तथा ₹ 10 लाख थे।

3.1.7.2 बीमाधारकों की चिकित्सा परीक्षा पर कार्यात्मक कमियां

पी ओ एल आई नियमावली 2011 के नियम 28 के अनुसार, जब प्रस्तावक अपनी चिकित्सीय जाँच के 60 दिनों के भीतर कोई प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं करता तो उसको दूसरा चिकित्सा प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना होगा। यदि विभाग द्वारा पॉलिसी अस्वीकार कर दी जाती है तो मेडिकल परीक्षा शुल्क काटने के बाद प्रीमियम की राशि प्रस्तावक को वापस कर दी जायेगी। आर एफ पी ने निर्धारित किया कि इन प्रावधानों को सिस्टम में जोड़ना चाहिए।

तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि सिस्टम में निम्नलिखित कमियाँ थी:

- i) **चिकित्सा परीक्षा की तिथि:** नये व्यवसायिक प्रस्तावों की डाटा प्रविष्टि के समय चिकित्सा परीक्षा की तारीख सी आई एस में दर्ज नहीं की गई थी। इसके कारण, यदि प्रस्तावक अपनी चिकित्सा जाँच के 60 दिनों के भीतर कोई प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं करता है तो इस विषय में सी आई एस कोई दूसरी चिकित्सा परीक्षा हेतु प्रस्ताव नहीं रखेगा।
- ii) **अस्वीकृत प्रस्तावों के संबंध में चिकित्सा परीक्षा शुल्क की कटौती न करना:** सिस्टम चिकित्सा परीक्षा शुल्क में कटौती करने में विफल रहा व रिफण्ड, चिकित्सा शुल्क की कटौती बिना, स्वीकृति की गई।

उदहारण के लिये, कर्नाटक परिमंडल के अन्तर्गत आने वाले बासावनागुड़ी में प्रस्ताव को अस्वीकार किया गया व प्रीमियम की प्रारंभिक वापसी की गई, सिस्टम द्वारा तैयार की गई प्राप्ति में चिकित्सा परीक्षा शुल्क को घटाया नहीं गया व प्रीमियम को चिकित्सा शुल्क काटने के बाद मैनुअल रूप से स्वीकृति प्रदान की गई।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि चिकित्सा परीक्षा की तिथि के संबंध में विक्रेताओं के साथ मुद्दे को उठाया गया। अस्वीकृत प्रस्तावों के संबंध में चिकित्सा परीक्षा शुल्क की कटौती न करने के बारे में यह कहा गया था कि यद्यपि प्रस्तुत किये गये पत्र में बताई गई राशि को गलत तरीके से दर्शाया गया था परंतु वितरण में सही राशि दर्शायी गई थी। इस मुद्दे को विक्रेताओं के साथ उठाया गया था।

जवाब यह दर्शाता है कि आर एफ पी के अनुपालन के साथ-साथ सिस्टम को आवश्यक बनाने के विनिर्देशों को सिस्टम को जीवंत करने से पहले सुनिश्चित नहीं किया गया।

3.1.7.3 कालातीत पॉलिसियों की पुनरुत्थान राशि की किस्त को स्वीकार करने में विफलता

डाक घर जीवन बीमा नियमावली 2011 के अनुसार एक बार समाप्त पॉलिसी को ब्याज सहित सभी बकाया प्रिमियम भुगतानों के पश्चात जीवंत किया जाएगा जिसमें ब्याज दरें डाक महानिदेशक द्वारा निर्धारित की जायेंगी। डाक महानिदेशक द्वारा 12 महीनों तक के डिफॉल्ट पर साधारण ब्याज के रूप में तथा 12 महीनों से ज्यादा परचक्रवृद्धि दर 12 प्रतिशत सालाना पर ब्याज तय किया जायेगा।

कालातीत पॉलिसियों का पुनः प्रवर्तन करने पर लेखापरीक्षा में निम्नलिखित अनियमितताएँ पाई गई:-

i) ब्याज की अधिक गणना

तमिलनाडु परिमंडल में की गई एक जाँच से पता चला कि 15 मामलों में मैक कैमिथ द्वारा पॉलिसियों के पुनः प्रवर्तन हेतु की गई ब्याज की गणना, वास्तविक ब्याज से अधिक थी।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2017) कि सम्बंधित मामलों की जाँच सिस्टम में उपलब्ध डेटा के साथ आवश्यक कार्यवाही हेतु की जा रही थी।

सिस्टम की कमी के संबंध में लेखापरीक्षा अवलोकन का कोई जवाब नहीं दिया गया है।

ii) किस्तों में बकाया राशि की अस्वीकृति

तमिलनाडु परिमंडल में लेखापरीक्षा जाँच ने यह भी खुलासा किया कि भले ही सिस्टम ने 12 किस्तों तक या एकमुश्त बकाया राशि के भुगतान के लिये एक पुनः प्रवर्तन उत्पन्न किया हो परंतु सिस्टम, भुगतान को किस्तों के रूप में स्वीकार नहीं कर सकता। जिसके परिणामस्वरूप आर पी एल आई पॉलिसियों के पुनः प्रवर्तन का कार्य प्रभावित हुआ क्योंकि अधिकांश बीमाधारकों ने किस्तों के माध्यम से ही भुगतान को प्राथमिकता दी। आगे, पहली किस्त के भुगतान के बाद, पॉलिसी की स्थिति को सक्रिय दर्शाया गया व सभी डिफॉल्ट महीनों में प्रीमियम को राशि अदा की गई, के रूप में दर्शाया गया जिसके परिणामस्वरूप राजस्व की हानि हुई।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2017) कि पी ओ एल आई के नियमावली 2011 के मूलभाव के अनुसार सिस्टम, पॉलिसी को तब सक्रिय मानता है जबतक प्रीमियम की बकाया राशि की नियमित किस्तें प्राप्त होती रहती है। हालाँकि यदि अंतिम किस्त तक

देय तिथि के भीतर किस्त का भुगतान नहीं किया जाता है तो, पॉलिसी समाप्त हो जाती है और किस्तों में पहले से भुगतान की गई राशिउचंत में चली जाती है। अतः सिस्टम में कोई दोष नहीं था। मंत्रालय ने आगे कहा कि पहली किस्त की अदायगी पर पॉलिसी की सभी किस्तों को अपडेट किया जा रहा था व किस्तों की अस्वीकृति से संबंधित मामलों को परिमंडलों से प्राप्त विवरणों के आधार पर जाँचा जा रहा था व इन्फॉसिस से भी किस्तों के पुनः प्रवर्तन के डाटा को प्राप्त किया जा रहा था।

उत्तर यह दर्शाता है कि सिस्टम शुरू करने से पहले आर एफ पी के अनुपालन के साथ-साथ सिस्टम उपयोगकर्ता के आवश्यक विनिर्देशों को सुनिश्चित नहीं किया गया। सिस्टम पर पूर्णतया: भरोसा करना कमियों को इंगित करता है जिससे की सरकार को धन की हानि हो सकती थी। अतः मंत्रालय को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि इन कमियों को जल्द से जल्द सुधारा जाए।

3.1.8 समर्पण मूल्य, छूट, और ब्याज में गणनात्मक त्रुटियाँ

3.1.8.1 समर्पण मूल्य

क) परिवर्तन करने पर

पी ओ एल आई के नियमावली 2011 के अनुसार, परिवर्तनशील सम्पूर्ण जीवन बीमा को जोखिम की शुरुआत के पाँच वर्षों के अन्त में (छः वर्षों के अंत में एक अनुग्रह अवधि के साथ) एक निर्धारित समय पर परिपक्व होने वाली स्थायी निधि बीमा (ई ए) के रूप में परिवर्तित किया जा सकता है। जब ऐसी पॉलिसी ई ए में परिवर्तित होती है तो बोनस की पूर्ववर्ती रूप से पुनः गणना की जाएगी जैसा कि पॉलिसी जारी होने की तारीख से ही ई ए के रूप में मौजूद थी। महाराष्ट्र परिमंडल के एक मामले में यह देखा गया कि सिस्टम द्वारा गणना किया गया समर्पण मूल्य ₹ 18,898.31 से अधिक था।

ख) लघूकरण करने पर

लेखापरीक्षा में पाया गया कि जहाँ पॉलिसी धारको ने पॉलिसियों के लघूकरण करने का विकल्प दिया था (मैककमिश को हस्तांतरित किये जाने से पहले और बाद) वहाँ सिस्टम द्वारा उपार्जित प्रदत्त मूल्य, पॉलिसियों के अभ्यर्पण की तुलना में वास्तविक राशि से अधिक थे जैसा कि तालिका 2 में वर्णित है:-

तालिका-2

क्रम स.	पॉलिसी संख्या	सी आई एस के अनुसार परिदत्त राशि ₹	देय परिदत्त (बीमाकृत राशि* अदा की गई प्रिमियमों की संख्या/प्रिमियम की कुल संख्या)	अधिक (₹)
1	टी एन-540438-बी	69,078.95	59,064.33	10,014.62
2	टी एन 0585768-सी एस	1,19,302.05	1,15,413.54	3,888.51
3	टी एन-598310-सी एस	1,54,861.89	1,44,478.85	10,383.04
4	आर-टी एन-ई ए-2354292	92,500.00	89,090.91	3,409.09
	कुल			27,695.26

उन प्रकरणों में जहां बीमाकृत राशि लघूकरण के द्वारा कम की गई थी, उच्चतर प्रदत्त मूल्य की गणना विशेष रूप से देखी गई।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2017) कि मामलों को वेन्डर के साथ उठाया गया था।

चूंकि दोषों के कारण विभाग को हानि हो सकती थी, इसे दूर करने के लिए शीघ्र कारवाई की आवश्यकता थी ताकि दावों के निपटान में दोहरीकरण (सिस्टम द्वारा गणना करना तथा उसकी जाँच हाथ से करना) तथा ग्राहकों के दावों का निपटारा करने में होने वाली विलम्ब, दोनों से बचा जा सके।

3.1.8.2 छूट

पी एल आई प्रबन्धन द्वारा परिचालित, पी एल आई/आर पी एल आई के पॉलिसी डिजाइन ब्रोशर के निबन्धनों में, प्रीमियम की तालिका, “बीमाकृत राशि ₹ 10,000/- के लिये मासिक प्रीमियम” के आधार पर बनाई गई है। पी ओ एल आई नियमावली 2011 के नियम 22 के निबन्धनों के अनुसार पी एल आई प्रीमियम 6,12 या इससे अधिक महीना अग्रिम जमा करने पर छूट अनुमत है। इस प्रकार पी एल आई प्रीमियम की स्पाट छूट 11 माह से अधिक पर 2 प्रतिशत तथा 5 माह से अधिक पर 1 प्रतिशत की दर से होती है। 3 माह (तिमाही) के लिए प्रीमियम के अग्रिम जमा के प्रकरण में कोई छूट अनुमत नहीं है।

सी आई एस द्वारा तैयार प्रतिरूपी उद्धरण की नमूना जाँच से पता चला कि सिस्टम ने अर्धवार्षिक तथा वार्षिक माँग के प्रकरणों में वांछनीय छूट से अधिक की अनुमति दी। सिस्टम द्वारा तिमाही भुगतानों पर भी अनियमित छूट प्रदान की गई। लेखापरीक्षा के दौरान यह भी देखा गया कि सिस्टम ने प्रीमियम की गणना अर्धवार्षिक और वार्षिक की थी, जो कि समान अवधि के लिये मासिक आधार पर दिए गए अग्रिम प्रीमियम पर लागू छूट की तुलना में कम थी।

महाराष्ट्र परिमंडल ने उत्तर दिया कि मैनुअल व सिस्टम द्वारा गणना किए गए प्रीमियम में अंतर था, जिसे सही नहीं किया गया था। पश्चिम बंगाल परिमंडल ने बताया कि पूर्व निर्धारित त्रैमासिक एवं वार्षिक चार्ट के अनुसार देय प्रीमियमों को सिस्टम में डाला गया व तदनुसार, सिस्टम द्वारा तैयार की गई कोटेशन का उस चार्ट से मिलान हो गया। इस प्रकार अधिक छूट की अनुमति नहीं दी गई।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि सिस्टम, नियमों के अनुसार छूट और प्रीमियम की गणना कर रहा था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दर चार्ट 2003 से संबंधित था और छूट की प्रचालित दर के साथ मेल नहीं खाता था। इस प्रकार, सिस्टम में दर चार्ट का अद्यतन नहीं किया गया था, जो यह इंगित करता है कि सिस्टम में दर्ज दरों की कोई आवधिक समीक्षा नहीं की गई जिससे कि उनकी प्रासंगिकता सुनिश्चित हो सके।

3.1.8.3 डाकघर जीवन बीमा नियमावली में बदलावों को शामिल करने में देरी

डाकघर जीवन बीमा नियमावली में किए गए किसी भी बदलाव को सॉफ्टवेयर में आवश्यक संशोधनों के माध्यम से सी आई एस में विधिवत शामिल किया जाना था। जनवरी 2016 के राजपत्र अधिसूचना के अनुसार, सम्पूर्ण जीवन बीमा और परिवर्तनशील सम्पूर्ण जीवन बीमा पॉलिसियों के मामले में दिए गए पैसे के भुगतान के लिए शर्त, “बीमाधारक की मृत्यु” से बदलकर “80 वर्ष की आयु प्राप्त करने” पर रख दी गई थी। डाक विभाग के सेंटर आफ एक्सीलेंस आफ पोस्टल टेक्नोलॉजी (सी ई पी टी), चैन्नई कार्यन्वयन से पहले सॉफ्टवेयर में सभी संशोधनों को जाँच करने के लिए अधीकृत था।

सी ई पी टी, चैन्नई के लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि उपर्युक्त परिवर्तन को शामिल करने के लिए आवश्यक सॉफ्टवेयर पैच, एफ एस आई विक्रेता द्वारा डेढ

वर्षों से अधिक समय बीत जाने के बावजूद भी परीक्षण के लिए प्रस्तुत नहीं किया गया था और यह तथ्य विभाग द्वारा स्वीकार किया गया।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि एफ एस आई विक्रेता को 1 अक्टूबर 2017 से सात सप्ताहों के अन्दर उस कार्यत्मकता को प्रदान करने के निर्देश दिए गए थे जो कि यू ए टी के लिए दी जाने वाली थी।

उत्तर से स्पष्ट संकेत मिलता है कि विभाग सॉफ्टवेयर में बदलाव को शामिल करने के लिए समय पर कार्यवाई शुरू करने में विफल रहा।

3.1.9 एजेंसी प्रबंधन सिस्टम (ए एम एस) की कार्यात्मकता

आर एफ पी के अनुसार, सी आई एस के एजेंसी प्रबंधन सिस्टम (ए एम एस) को पी एल आई टीम का एजेंटों को दिन-प्रतिदिन के लेन-देन प्रबंधन, प्रीमियम एकत्रित करने और बिक्री पर नजर रखने और लीड देने के लिए एजेंट डेटा बेस को देखने, में साथ देना चाहिए। सिस्टम में एजेंसी निष्पादन प्रबंधन रिपोर्ट को उत्पन्न करने के लिए, एजेंसी की बिलिंग, भुगतान, लाइसेंस, फाईलिंग, रिपोर्ट करने, निष्पादन प्रबंधन को संभालने के लिए भी क्षमता होनी चाहिए और यह सुनिश्चित करे कि कमीशन का भुगतान एजेंटों को उनके द्वारा लाए गए व्यवसाय के लिए तभी किया जाएगा, जबकि उनकी एजेंसी सक्रिय है। इसमें निष्पादन प्रबंधन और विशेष प्रचार योजनाओं के आधार पर अतिरिक्त प्रोत्साहनों की गणना करने की क्षमता आवश्यक रूप से होनी चाहिए।

यह देखा गया था कि ए एम एस, आर एफ पी के तहत परिभाषित वांछित उद्देश्यों को वितरित करने के लिए एक एकीकृत तरीके से परिचालन नहीं कर रहा था। एजेंटों को भुगतान हेतु देय प्रोत्साहन/कमीशन सी आई एस द्वारा उत्पन्न नहीं किया गया था। एजेंटों को प्रोत्साहन के लिये संस्वीकृति हस्तचालित गणना के आधार पर जारी की गई थी। ऐसी हस्तचालित प्रक्रिया में कम्प्यूटरीकरण का उद्देश्य विफल रहने के अतिरिक्त अनुचित भुगतान के खतरे की सम्भावनाएँ रहती हैं।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि आरंभ में रूप से ए एम एस, पॉलिसियों के लिये वहाँ अच्छा कार्य कर रहा था जहाँ सी आई एस में प्रीमियम सीधे एकत्रित किया गया था। वर्ष 2016 में बनाये गये सिस्टम के द्वारा प्रोत्साहन/कमीशन न जारी करना एक वृहत मामले के रूप में उत्पन्न हुआ। इस मामले को विक्रेताओं के साथ

उठाया गया जिन्होंने यह सूचित किया कि इस मामले के निपटान हेतु कुछ अधिक समय लगेगा। यह भी बताया कि स्थानान्तरण अवधि से पूर्व, प्रीमियम पोस्टिंग अद्यतन न करना तथा स्थानान्तरण के बाद सी आई एस की संग्रहण स्क्रीन द्वारा प्रीमियम संग्रह न करना, सिस्टम द्वारा सही ढंग से प्रोत्साहन/कमीशन गणना ना किए जाने के लिए भागीदार कारक है। मंत्रालय ने आगे बताया कि नई व्यापारिक संरचना का प्रावधान और नवीन प्रोत्साहन/कमीशन के लिए प्रावधान जो क्रमशः 01 अगस्त 2016 तथा 01 अप्रैल 2017 से सिस्टम में प्रभावी किया जाना था, का अभी तक सिस्टम में लाया जाना बाकी था। जब विक्रेता इस पर अडिग हो गए कि यह लागत के संबंध में एक बड़ा परिवर्तन है तो मामलों का परियोजना प्रबन्धन यूनिट के साथ उठाया गया ताकि बड़े व छोटे परिवर्तनों को पारिभाषित किया जा सके। विभाग ने यह भी उत्तर दिया कि एजेन्सी मॉड्यूल पूरी तरह प्रचालनात्मक नहीं था तथा एजेन्ट के कमीशन की गणना हाथ से की गई थी।

उत्तर यह निर्दिष्ट करता है कि प्रीमियम के संग्रहण की प्रक्रिया के सम्बंध में डेटा एन्ट्री ऑपरेटरों को उचित प्रशिक्षण नहीं दिया गया था तथा दरों को समय-समय पर अद्यतन करने के तथ्य को सिस्टम में सुनिश्चित नहीं किया गया था।

3.1.9.1 कार्य प्रवाह प्रणाली में दोषों के कारण पॉलिसियों की गलत स्तर पर स्वीकृति

सी आई एस में कार्य प्रवाह प्रबन्धन प्रणाली (डब्ल्यू एफ एम एस) में संगत डेटा एन्ट्री ऑपरेटर को व्यापार नियम/मापदण्डों के आधार पर प्रस्ताव स्वतः सौंपने की योग्यता अवश्य होनी चाहिये। जब उपयोगकर्ता के लिये दावे पर कुल सीमा निर्धारित सीमा से अधिक हो जाती है, डब्ल्यू एफ एम एस के माध्यम से सी आई एस पर्यवेक्षक को अनुमोदन के लिये दावा अवश्य सौंपा जाना चाहिए। कार्य प्रवाह विभागीय अधिकारियों को दिये गये उत्तरदायित्व स्तर व वित्तीय शक्तियों के आधार पर एक स्थिति से दूसरी स्थिति पर प्रवृत्त होना चाहिये। इसके अतिरिक्त पॉलिसी केवल प्राधिकृत अप्रूवर के लिये बढ़ाई जानी चाहिये और एक बार अनुमोदित/अस्वीकृत हो जाने के बाद पंक्ति से शीघ्र हटा लेनी चाहिये।

लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया था कि कार्य प्रदान किये जाने में विचलन थे जिसके परिणामस्वरूप महाराष्ट्र में 18 प्रकरणों, कर्नाटक परिमंडल में दो प्रकरणों तथा तमिलनाडु परिमंडल में 38 प्रकरणों में गलत अप्रूवर से पॉलिसी में वृद्धि हुई। कार्य

प्रवाहमें कमियों के परिणामस्वरूप, अप्रूवर के लिये विभिन्न स्तर पर डाक विभाग द्वारा निर्धारित वित्तीय सीमा का ध्यान नहीं रखा गया।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि सिस्टम डिजाइन के अनुसार, एक ही ग्राहक आई डी के साथ जुड़े पॉलिसियों के लिये सिस्टम द्वारा कुल बीमाकृत राशि की जांच की गई थी। यदि डेटा प्रविष्टि के दौरान, नये प्रस्ताव को ग्राहक आई डी से जोड़ा नहीं गया तो सिस्टम बीमाकृत राशि का कुल योग नहीं करेगा और तथाकथित प्रस्ताव की बीमाकृत राशि के आधार पर अप्रूवर को प्रकरण प्रेषित करेगा। यह भी कहा गया था कि राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एन आई सी) का पारम्परिक सिस्टम में ग्राहक आई डी नहीं थी और जब डेटा हस्तांतरित किया गया था, प्रत्येक पॉलिसी के लिए अलग ग्राहक आई डी सौंपी गई थी। मंत्रालय ने आगे यह भी बताया कि विभिन्न ग्राहक आई डी का विलय करने के नये कार्यके लिये सी ई पी टी में जाँच चल रही थी।

परम्परागत सिस्टम की सीमाओं की प्रशंसा करते समय, लेखापरीक्षा ने दृढ़तापूर्वक कहा कि सिस्टम में यह सुविधा होनी चाहिये, जोकि वह मिलते-जुलते नामों, स्ट्रीट आदि के बारे में डेटा एंट्री आपरेटर को शीघ्र बताये ताकि विचाराधीन प्रस्ताव के लिये नई आई डी उत्पन्न करने से पहले विद्यमान ग्राहकको बता सके।

3.1.10 सी आई एस के साथ अन्य अनुप्रयोगों का एकीकरण

3.1.10.1 अस्वीकृत चेक की स्थिति में क्रेडिट को वापस करने के लिए सिस्टम की कार्यात्मकता की कमी के कारण ग्राहकों द्वारा चेक भुगतान के प्रतिवादन में अनियमितताएं

समय-समय पर संशोधित किए गए उद्योग पद्धति और डाकघर जीवन बीमा (पी ओ एल आई) नियमावली 2011, यह निर्धारित करता है कि चेक प्राप्ति की तिथि ही प्रीमियम की प्राप्ति की तिथि हैं।

आर एफ पी ने यहविनिर्दिष्ट किया है कि चैक प्राप्ति की तिथि प्रीमियम प्राप्ति की तिथि होनी चाहिए, यदिसी आई एस में पहले ही पास कर दी गयी हो तो चैक बाउंस के मामले में सिस्टम को प्रीमियम प्रविष्टि को बदलने हेतु कार्यत्मकता अवश्य प्रदान करना चाहिए। इसे बाद में पास की गई प्रविष्टि को भी अवश्य बदलना चाहिए, यदि ऐसे कोई मामले हो।

लेखापरीक्षा ने पाया कि परिमंडलों में चेक भुगतान के लेखांकन और स्वीकृति के लिए कोई समान प्रक्रिया नहीं थी। जबकि कर्नाटक, तमिलनाडु और महाराष्ट्र परिमंडलों ने चेक को प्रस्तुत करने की तिथि को भुगतान की तिथि माना था, पंजाब, दिल्ली और पश्चिम बंगाल परिमंडलों ने चेक की किलयरेंस की तिथि को भुगतान की तिथि के रूप में लेखांकित किया था। इसके अलावा, अस्वीकृत चेकों के मामले में, सिस्टम में प्रविष्टियां स्वतः विपरित नहीं हो रही थी।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2017) कि सिस्टम डिजाइन के अनुसार, चेक की प्रस्तुति की तिथि में ही सी आई एस द्वारा चेक को स्वीकृत किया जाना है। सिस्टम सी बी एस को किलयरेंस के लिए चेक का विवरण भेज देगा और सी आई एस में प्रीमियम का अद्यतन किया जाएगा। हालाँकि, अस्वीकृत चेक के मामले में, सी बी एस सी आई एस को जानकारी देगी और सिस्टम स्वचालित रूप से पारित सभी प्रविष्टियों को विपरित कर देगा। वर्तमान में, सी आई एस और सी बी एस का एकीकरण नहीं हुआ था और इसलिए क्रेडिट स्वचालित रूप से विपरित नहीं हो रहा था। एफ एस आई विक्रेता के साथ एकीकरण का मुद्दा उठाया गया था। यह भी कहा गया था कि जब तक इस तरह का एकीकरण नहीं हो जाता, तब तक अस्वीकृत चेक की प्रविष्टियों को विपरित करने के लिए एक वैकल्पिक समाधान सी आई एस सिस्टम के सस्पेंस रख-रखाव के माध्यम से उपलब्ध कराया गया था।

जैसा कि विभिन्न परिमंडलों द्वारा अलग-अलग प्रक्रियाएं अपनाई गयी, यह उत्तर कि सिस्टम डिजाइन के अनुसार, चेक की प्रस्तुति की तिथि पर ही सी आई एस में चेक को स्वीकृत होना चाहिए, तर्कसंगत नहीं है। मंत्रालय सभी परिमंडलों में मौजूदा प्रक्रिया की समीक्षा करे और यह सुनिश्चित करे कि प्रक्रिया न केवल समान हो बल्कि कानून का भी पालन करती हो।

3.1.10.2 सी आई एस के साथ सी बी एस का एकीकरण

आर एफ पी के अनुसार, सिस्टम अन्य व्यापारिक प्रणालियों जैसे मेल, पैकेज एप्लीकेशन, आदि के साथ निर्बाध रूप से एकीकृत होना चाहिए, जब भारतीय पोस्ट एकीकरण बैकबोन के रूप में उपलब्ध है।

सी आई एस के साथ सी बी एस एकीकरण नहीं होने के कारण, बीमाधारक अपने डाकघर बचत बैंक (पी ओ एस बी) खाते से अपने आप हस्तांतरण द्वारा प्रीमियम/ऋण की राशि का भुगतान नहीं कर सका। परिपक्वता मूल्य/ऋण के संबंध

में क्रेडिट, बीमाधारक के पी ओ एस बी खाते में विभाग द्वारा हस्तांतरित नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि मामला, एफ एस आई विक्रेता के साथ उठाया गया था और जोर शोर से आगे बढ़ाया जा रहा है।

उत्तर यह तथ्य दर्शाता है कि आर एफ पी का अनुपालन पूर्णतया: सुनिश्चित नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप कई कमियाँ और मानवी हस्तक्षेप की आवश्यकता के कारण कम्प्यूटरीकरण का उद्देश्य पूर्णरूप से सफल नहीं हो सका।

3.1.10.3 बोनस की उद्घोषणा

बीमांकिक मूल्य निर्धारण एक प्रक्रिया है जिसके द्वारा बीमाधारक की जीवित पॉलिसियों/देनदारियों के मूल्य का एक विवेकपूर्ण अनुमान किया जाता है। पी एल आई/आर पी एल आई पॉलिसियों पर बोनस की उद्घोषणा इस प्रकार के मूल्यांकन रिपोर्ट के आधार पर की जाती है। आर एफ पी ने बीमांकिक मूल्य निर्धारण से संबंधित आँकड़ों को जारी करने हेतु निम्नलिखित कार्यात्मक आवश्यकताओं को विनिर्दिष्ट किया:-

- (i) दावे के प्रकार (वापस लौटाना, परिपक्वता और मृत्यु), उत्पाद प्रकार, बीमांकिक विभाग को हानि का क्षेत्र और उत्पाद विकास विभाग के आधार पर रिपोर्ट तैयार करने में सक्षम होना चाहिए।
- (ii) उत्पादों के आधार, बीमांकिक विभाग और कार्यकारी कार्यालय को भारग्रहित आधार पर दावे की राशि के भुगतान के आधार पर रिपोर्ट तैयार करने में सक्षम होना चाहिए।
- (iii) कोर बीमा (इंश्योरेंस) सिस्टम को उत्पाद का आकलन करने के लिए मौजूदा उत्पाद पोर्टफोलियों के मामलेवार आँकड़े तक पहुँचने के लिए बीमांकिक टीम को अनुमति देनी चाहिए।

डाक विभाग में, बीमांकिक मूल्य निर्धारण निदेशक, पी एल आई, कोलकाता द्वारा राजस्व खाते की तैयारी और वित्तीय समीक्षा और डाक सचिव की मंजूरी के बाद के बाद किया जाता है। आवश्यक डाटा प्रत्येक बीमांकिक एजेंसी से प्रत्येक वर्ष 30 सितम्बर तक पी एल आई निदेशालय द्वारा मूल्य निर्धारण एजेंसी को दिया जाता है। परम्परागत प्रणाली के तहत, बोनस की घोषणा एक वर्ष की देरी के बाद की गई थी

और उक्त वर्ष के दौरान पॉलिसियों के लिए इस तरह के बोनस पिछले वर्ष के लिए लागू दर पर भुगतान किये गये थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वांछित बीमांकिक मूल्यनिर्धारण के लिए आवश्यक डेटा सिस्टम में तैयार नहीं किया जा सका जिसके कारण बीमांकिक मूल्यनिर्धारण को पूरा करने में देरी हुई। सी आई एस से आवश्यक डेटा तैयार करने से जुड़ी समस्याओं के कारण वर्ष 2015-16 के लिए बोनस अब (दिसम्बर 2017) तक घोषित नहीं किया जा सका।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि कई परम्परागत पॉलिसियाँ थी जहाँ संग्रहण काउंटर पर लाइव सिस्टम की अनुपलब्धता के कारण, प्रवासित करने से पहले प्रीमियम पोस्टिंग लंबित थी। बीमांकिक मूल्यनिर्धारण के प्रतिवेदन/आंकड़ों में कुछ क्षेत्र जोड़ें गए थे और एफ एस आई विक्रेता से प्राप्त डेटा का विश्लेषण करके ऑकलन करने में समय लगा। डेटा का विश्लेषण करने और मुद्दों को संबोधित करने के उपरान्त डेटा मूल्यनिर्धारण के लिए बीमांकिक को प्रस्तुत किया गया था।

उत्तर, लेखापरीक्षा के इस मत का समर्थन करता है कि आर एफ पी का अनुपालन पूर्णरूप से सुनिश्चित नहीं किया गया था जिसके कारण कंप्यूटरीकरण के लाभ अप्रयुक्त रह गये।

3.1.11 सूचना प्रौद्योगिकी सुरक्षा और नियंत्रण

3.1.11.1 मल्टीपल लॉगऑन कार्यात्मकता

मल्टीपल लॉगऑन कार्यात्मकता उपयोगकर्ता को एक ही समय में एक से अधिक टर्मिनल से सिस्टम पर लॉग ऑन करने की अनुमति देती है। मल्टीपल लॉग ऑन नेटवर्क में असुरक्षित कनेक्शन खोल देते हैं जिसके कारण अनाधिकृत उपयोगकर्ता द्वारा ऐसे खुले टर्मिनल से सिस्टम तक पहुँचना संभव हो जाता है और सिस्टम में गंभीर डेटा सुरक्षा जोखिम हो सकते हैं। मल्टीपल लॉग ऑन किसी भी अनाधिकृत एक्सेस को पता लगाने में असक्षम होगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सिस्टम में एक ही उपयोगकर्ता द्वारा मल्टीपल लॉग ऑन की अनुमति थी।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि सिस्टम में किए गए आवश्यक प्रावधानों को बनवाने लिए पी एम यू डिवीजन के साथ मामला उठाया गया है।

चूँकि मल्टीपल लॉग ऑन, सिस्टम की सुरक्षा के साथ समझौता करेगा, इसलिए विभाग को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि इस सुविधा को यथाशीघ्र अक्षम करे।

3.1.11.2 इक्वेटे अपलोड करने में अपर्याप्त सूचना प्रौद्योगिकी नियंत्रण

इक्वेटे अपलोड सुविधा सी आई एस में उन पॉलिसियों के लिए प्रीमियम पोस्टिंग अद्यतन करने की सुविधा है जहाँ;

- परिपक्वता तिथि समाप्त होने पर या मृत्यु होने पर अथवा समर्पण अनुरोध को अनुक्रमित किये जाने पर कोई भी अंतिम संग्रह संभव नहीं है।
- संबंधित कार्यालयों द्वारा एन आई सी सिस्टम में प्रीमियम पोस्टिंग के अद्यतन नहीं करने के कारण पॉलिसी समाप्त हो गई है और, इसलिए प्रीमियम पोस्टिंग के अद्यतन की आवश्यकता है।
- वेतन पॉलिसियों के लिए, विशेष समूह संग्रह की प्रक्रिया के अनुसरण के बाद इस कार्यात्मकता का प्रयोग किया जाता है।

उपरोक्त वर्णित मामलों को छोड़कर, अन्य दूसरे मामलों में, लीगेसी डेटा के प्रीमियम पोस्टिंग को अपडेट करने के लिए थोक अपलोड सुविधा का उपयोग, सितम्बर 2015 में डाक विभाग द्वारा जारी मानक संचालन प्रक्रिया (एस ओ पी) के अनुसार नहीं किया जाना चाहिए।

इस संबंध में निम्नलिखित लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ दी गई थी:-

- इक्वेटे अपलोड सुविधा का उपयोग एस ओ पी में निर्दिष्ट उद्देश्यों के अतिरिक्त अन्य उद्देश्यों के लिए किया गया था। उदाहरण के लिए, अन्य सरकारी, अर्ध-सरकारी संस्थाओं में वेतन से कटौती कर एकत्रित प्रीमियम अपलोड करने के लिए थोक अपलोड सुविधा का उपयोग किया गया था।
- इक्वेटे अपलोड के माध्यम से अपलोड की गई फाइलों में विभिन्न त्रुटियाँ/कमियाँ शामिल थे।
- सी आई एस में “.सी एस वी”फाइलके माध्यम में अद्यतन की गई प्राप्ति की राशि के साथ खातों की किताबों में वास्तविक प्राप्ति का कोई सामंजस्य नहीं था, तथा

- इक्वेटे अपलोडिंग सुविधा के अनाधिकृत उपयोग की निगरानी के लिए सी पी सी प्रबंधक/परिमंडल स्तर पर, कोई रिपोर्टिंग संरचना उपलब्ध नहीं थी।

उपरोक्त के लिए थोक अपलोड सुविधा के उपयोग से प्रीमियम/ऋण वसूली/प्रतिपूर्ति प्राप्तिके फर्जी अद्यतन के कारण सिस्टम सुभेध हो गया था। थोक अपलोड के दुरुपयोग से संबंधित एक धोखाधड़ी का मामला तमिलनाडु परिमंडल में रिपोर्ट किया गया था जहाँ प्राप्तियोंको न क्रेडिट कर एक प्रतिरूपी पी ए ने ₹ 3.15 लाख के पी एल आई/ आर पी एल आई संग्रह का दुर्विनियोजन किया तथा एस पी एम/एच ओ की जानकारी के बगैर एच ओ/सी पी सी में लॉगिन कर फर्जी एक्सेल फाइल को थोक अपलोड द्वारा अपलोड किया।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि सिस्टम में प्रक्रिया के अनुसार, किसी विशेष समूह की भुगतान वसूली पॉलिसियों के लिए, सी आई एस की संग्रह स्कीम के माध्यम से पहला संग्रह किया जाना चाहिए था और फिर उस संग्रह और समूह के लिए सॉफ्ट कॉपियों में प्राप्त अनुसूचियाँ अपलोड की जाती हैं। सिस्टम दोनो एकत्रित राशि के कुल मूल्य एवम् अनुसूची के कुल मूल्यों की जाँच करता है और एकत्रित की गई राशि को पॉलिसी में प्रीमियम पोस्टिंग अपलोड करने की अनुमति देता है। आगे यह कहा गया था कि कई पारम्परिक पॉलिसियों थी जहाँ प्रवासन से पहले प्रीमियम पोस्टिंग लंबित थी और पॉलिसियों में उन प्रीमियम पोस्टिंग को अद्यतन करने के लिए 'सी एस वी' फाइलों के माध्यम से प्रीमियम पोस्टिंग अद्यतन करने का विकल्प प्रदान किया गया था। थोक अपलोड एक आवश्यक सुविधा है, यदि इस कार्यात्मकता को हटा दिया जाता, तब विभाग उन पॉलिसियों में प्रीमियम पोस्टिंग अद्यतन नहीं कर पाता जहाँ प्रीमियम प्राप्त हुआ था और फिर, उन पॉलिसियों की सेवा प्रभावित होती। मंत्रालय ने आगे कहा कि अपलोड की गई ".सी एस वी" फाइलों के इतिहास के साथ-साथ फाइल अपलोड करने वाले उपयोगकर्ता का विवरण सिस्टम में उपलब्ध था, इसलिए सी पी सी के पर्यवेक्षक या इस कार्यत्मकता तक पहुंच रखने वाले किसी अन्य प्राधिकारी द्वारा के द्वारा जाँच की जा सकती थी। यह भी कहा गया कि अनुदेशों को इस आशय के लिए जारी किया गया था कि सी पी सी प्रबंधक के अनुमोदन के बाद ही ".सी एस वी" फाइल अपलोड की जानी चाहिए। परिमंडल या सी ई पी टी स्तर पर ".सी एस वी" फाइलों द्वारा प्रीमियम पोस्टिंग की पहुँच को रोकने का समाधान एफ एस आई विक्रेता के परामर्श के बाद किया जाना था।

उपरोक्त बताए गए फर्जी लेन-देन यह इंगित करते हैं कि विभाग द्वारा जारी एस ओ पी ने इकठ्ठे अपलोड सुविधा के दुरुपयोग के खिलाफ पर्याप्त सुरक्षा नहीं प्रदान की थी। सिस्टम आधारित पर्यवेक्षी नियंत्रणों की कमी ने इकठ्ठे अपलोड में हेर-फेर होने में मदद की।

3.1.11.3 प्रीमियम संग्रह रद्द करने पर पर्यवेक्षी नियंत्रण की कमी

मैककैमिश सिस्टम के संग्रह डैशबोर्ड में प्रीमियम/ऋण की प्राप्ति को रद्द करने के लिए एक प्रावधान (रेडियो बटन) है। इस तरह के प्रीमियम भुगतान प्राप्त होने और ग्राहक को प्राप्ति जारी करने के बाद, जिसके लिए, उसे पर्यवेक्षक से कोई सिस्टम आधारित प्राधिकार/अनुमोदन की आवश्यकता नहीं होती, काउंटर पर डाक सहायक द्वारा रद्द किया जा सकता है। इस तरह के रद्दीकरण को दिन के अंत से पहले किया जा सकता है और पूरे दिन के अंत में किए गए काम की रिपोर्ट में नहीं आएगा। दिन के अंत के संग्रह रिपोर्ट में रसीद संख्या संख्यात्मक क्रम में भी नहीं थी, क्योंकि प्राप्तियाँ पैन-इंडिया आधार पर तैयार की गई थी। काउंटर पर किए गए रद्दीकरण केवल प्रीमियम संग्रह रिपोर्ट में दिखाए गए थे और खजांची की नकद पुस्तक/एच ओ नकद पुस्तक में नहीं दिखाए गए थे। यह एक बहुत ही गंभीर नियंत्रण की कमी थी जिसमें पी एल आई प्राप्तियों के गबन का भी खतरा था। इसके कारण पॉलिसी के समाप्ति के साथ आगे ग्राहकों के लिए कठिनाइयाँ भी हो सकती थी।

दिसम्बर 2016 में पी एल आई निदेशालय ने उन काउंटर डाक सहायक द्वारा किए गए संग्रह को स्वयं रद्द करने से रोकने वाले निर्देश जारी किए जो यह काम त्रुटियों को नोट करने वाली निर्धारित प्रक्रिया का पालन न करते हुए अपने आप ही करते थे।

तमिलनाडु परिमंडल में सिस्टम आधारित पर्यवेक्षी नियंत्रण की कमी का दोहन कर प्रीमियम संग्रह का ₹ 70,000 के गबन का मामला रिपोर्ट किया गया था।

इस संबंध में सिस्टम की अन्य निम्नलिखित कमियाँ भी देखी गईं।

- i) इस तरह के विकल्प के विरुद्ध सुरक्षा के लिए सी आई एस में स्वनिर्मित कोई परस्पर जाँच तंत्र नहीं था।
- ii) 'केन्द्रीय प्रसंस्करण केंद्र' अनुभाग के कर्मचारी भी संग्रह माड्यूल तक पहुंच बना सकते थे। यह निर्दोष करता है कि कार्यों का बँटवारा उचित नहीं था।
- iii) न केवल रिपोर्ट को उपलब्ध करने, अपितु प्राप्तियों और भुगतान की प्रविष्टियों/सुधार के लिए उपयोगकर्ताओं द्वारा व्यवसाय समय के समाप्त

होने के बाद भी, सिस्टम का उपयोग किया जा सकता था। ऐसे परिदृश्य में, व्यवसाय अवधि के बंद होने के बाद दिन के अंत का संग्रह रिपोर्ट के तैयार होने पर भी, सी आई एस में प्रीमियम जमा कर प्रविष्टि की जा सकती थी। इस प्रकार की प्राप्तियों को सरकारी खाते से बाहर रखा जा सकता था।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि प्रीमियम संग्रह रिपोर्ट में रद्दीकरण दर्शाये गए थे और डी पी एम/ए पी एम/काउंटर के पर्यवेक्षक जाँच करेंगे कि निर्धारित प्रक्रिया और प्राधिकारी की अनुमति के बिना काउंटर डाक सहायक द्वारा संग्रह की कोई भी प्राप्तियाँ रद्द न कि जाए। यह भी कहा गया कि अनियमित गतिविधियों की रोकथाम और पता लगाने के लिए सिस्टम में कुछ प्रावधान बनाए जाने के लिए जिसमें व्यापार अवधि के बाद संग्रह पर रोक का प्रावधान भी शामिल है, के लिए मामले को एफ एस आई विक्रेता के पास उठाया गया है। मंत्रालय ने आगे कहा कि सी पी सी कर्मचारी को संग्रह पर पहुँच हटाने के लिए अनुदेश जारी किए गए थे। सी आई एस के कार्यान्वयन पर, जहाँ भी एकल हस्ताक्षर एच आर एम एस और पहचान और एक्सेस प्रबंधन की कार्यात्मकता उपलब्ध थी, वहाँ पर पी एल आई कर्मचारियों की पहुँच केवल परिभाषित कार्यात्मकता तक थी जैसा कि 'आई ए एम' द्वारा स्वतः परिभाषित है।

व्यवसाय अवधि के समाप्त होने के बाद भी सिस्टम पर पहुँच बनाना डिजाइन में गम्भीर दोष को दर्शाती है। इसके अतिरिक्त जैसा कि मंत्रालय ने कहा है, सिस्टम चैक होने के बाद भी धन के दुर्विनियोजन का तथ्य इस जरूरत पर बल देता है कि सिस्टम के डिजाइन की शीघ्र समीक्षा तथा सुधारात्मक कार्रवाई करने की शीघ्र आवश्यकता है ताकि इसकी पुनरावृत्ति से बचा जा सके।

3.1.11.4 परिमंडल प्रसस्करण केन्द्र (सी पी सी) के सिस्टम प्रशासक को अप्रतिबंधित अधिकार/विशेषाधिकार

आर एफ पी के अनुसार, सिस्टम प्रशासक निर्दिष्ट उपयोगकर्ताओं या उपयोगकर्ता समूहों के लिए इस बात की अनुमति अवश्य प्रदान करे कि वह रिकॉर्ड, फाइलों और मेटाडेटा³ तक पहुँच सीमित कर सके।

यह देखा गया कि एक सी पी सी के सिस्टम प्रशासक (एस ए) को अन्य डाक परिमंडल के उपयोगकर्ताओं की भूमिकाओं और अधिकृतियों को देखने/बदलने का विशेषाधिकार प्राप्त था। इस प्रावधान का होना एक गंभीर सुरक्षा चूक है। सी पी सी

³ सेट ऑफ डेटा अन्य डेटा के बारे में वर्णन करता है तथा सूचना देता है।

का सिस्टम प्रशासक केवल उसी सी पी सी और उसके उप-कार्यालय से संबंधित समूहों को देखने में सक्षम होना चाहिए। इसी प्रकार, कतार पर पहुँच बनाने के स्तर पर भी प्रतिबंध लगाया जाना चाहिए।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि सिस्टम डिजाइन के अनुसार, किसी परिमंडल का सिस्टम प्रशासक किसी अन्य परिमंडल के उपयोगकर्ताओं को नहीं देख सकता है। इस मामले में उचित कारवाई के लिए रिपोर्ट किये गये मामलो की जाँच/विश्लेषण किया जा रहा था।

3.1.11.5 उचित रखरखाव मेन्यू में पर्याप्त नियंत्रण की कमी के कारण सस्पेंस में हेर-फेर की संभावना

लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया था कि सिस्टम के अन्तर्गत सस्पेंस में दिखाई गई राशि किसी अन्य पॉलिसी में हस्तांतरित की जा सकती है। कार्यालय महाडाकपाल (पी एम जी) केन्द्रीय क्षेत्र, तमिलनाडु द्वारा मुख्य महाडाकपाल (सी पी एम जी) तमिलनाडु को इस तथ्य को बताया गया था कि एक पॉलिसी का प्रीमियम किसी अन्य पॉलिसी के प्रीमियम में स्थानांतरित किया जा सकता है और प्रीमियम को रिवर्स भी किया जा सकता है।

केवल तमिलनाडु परिमंडल में, राज्य और केन्द्र सरकार के विभागों के भुगतान द्वारा प्रीमियम, ऋण एवं ब्याज के संबंध में ₹ 210.83 करोड़ सस्पेंस में पाये गए जिन्हें “.सी एस वी” फाइल के थोक अपलोड के माध्यम से सिस्टम में अद्यतन किए गए थे। उच्यत खाते से विनियोग की निगरानी के लिए कोई साधन नहीं था। सस्पेंस रख-रखाव मेन्यू में आवश्यक नियंत्रण की कमी, एक गंभीर नियंत्रण कमी है जिससे सिस्टम में उपलब्ध सस्पेंस के हेर-फेर का जोखिम शामिल है।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि एक पॉलिसी से दूसरी पॉलिसी में हस्तांतरण करने और लेन-देन को विपरित करने के लिए कुछ मापदण्ड आर एफ पी में रखने की आवश्यकताएँ थीं। केवल सी पी सी पर्यवेक्षकों को सस्पेंस रखरखाव कार्यात्मकता के प्रतिबंध में सुनिश्चित करने के लिए निर्देश जारी किया जा रहा था।

3.1.11.6 धोखाधड़ी प्रबंधन सिस्टम पर कार्यात्मकताओं की कमी

डाक विभाग द्वारा की गई भारतीय डाक 2012 पहल संगठन के महत्वपूर्ण डिजिटल संपत्ति की रक्षा करने के लिए एक मजबूत और लचीले सूचना सुरक्षा प्रणाली की

परिकल्पना करता है। तदनुसार आर एफ पी ने निम्नलिखित धोखाधड़ी से संबंधित सुरक्षा आवश्यकताओं को निर्धारित किया:-

- i) समाधान को धोखाधड़ी से संबंधित घटनाओं का पता लगाना चाहिए,
- ii) समाधान को विश्लेषणात्मक क्षमता प्रदान करना चाहिए जो धोखाधड़ी गतिविधियों के आधार पर उभरते पैटर्न का पता लगा सकता हो,
- iii) समाधान में ग्राहक से धोखाधड़ी से संबंधित जानकारी जैसे धोखाधड़ी वाले आई पी पते, डिवाइस आई डी, इत्यादि से फीड लेने की क्षमता होनी चाहिए,
- iv) समाधान ऑनलाइन धोखाधड़ी निगरानी सेवाओं से इनपुट प्राप्त करने में सक्षम होना चाहिए,
- v) धोखाधड़ी गतिविधियों के बढ़ते सहसंबंध के लिए वास्तविक समय में सभी रास्तों की एक साथ निगरानी करें और उन सभी में पैटर्न का पता लगाएं,
- vi) सिस्टम में धोखाधड़ी के मामले को दिग्दर्शित करने के बाद अनुवर्ती कार्यों को बनाने की क्षमता होनी चाहिए,
- vii) सिस्टम यह दिखाने के लिए दावों को दिग्दर्शित करेगी कि वे धोखाधड़ी की जांच में हैं।

हालाँकि, वर्तमान में सिस्टम में उपरोक्त आवश्यकताएँ उपलब्ध नहीं थी। चूंकि यह नेटवर्क वातावरण में धोखाधड़ी का पता लगाने और रोकथाम में अति आवश्यक है, इसलिए इसका गैर-कार्यान्वयन सिस्टम सुरक्षा को खतरों में डाल सकता है।

मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2017) कि आर एफ पी में सूचीबद्ध सुरक्षा आवश्यकताओं के बारे में मामला इनफोसिस के साथ उठाया गया था। पी एल आई निदेशालय ने सी ई पी टी के साथ इस मामलोंको आगे बढ़ाया है।

उत्तर यह इंगित करता है कि सिस्टम के लाइव होने से पहले आर एफ पी का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया गया था। विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिए त्वरित कारवाई करने की आवश्यकता है कि उपरोक्त सुविधाओं को बिना देरी के कार्यान्वित किया जा सके ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सिस्टम की सुरक्षा से समझौता नहीं किया गया है।

3.1.12 उपयोगकर्ता लॉग और लेखापरीक्षा मार्ग की उपलब्धता

उपयोगकर्ता लॉग और लेखापरीक्षा मार्ग उपयोगकर्ता गतिविधियों और डेटाबेस में किए गए परिवर्तनों की निगरानी के लिए सूचना प्रौद्योगिकी सिस्टम की दो महत्वपूर्ण क्षमताएँ हैं। एक निर्धारित समय के दौरान सिस्टम में लॉग इन व लॉग आउट करने वाले सभी उपयोगकर्ताओं की सिस्टम लॉग रिपोर्ट तैयार करनी चाहिए और लॉगिन एक्सेस, कर्मचारी जिनके पास मल्टीपल लेवल (एकाधिक स्तर) एक्सेस, कार्यात्मकता आधारित एक्सेस, यूजर आई डीअक्षम प्रयोगकर्ता, निलंबित या रद्द किए गए प्रयोगकर्ता, आदि से संबंधित रिपोर्ट भी तैयार करनी चाहिए। लेखापरीक्षा लॉग या लेखापरीक्षा मार्ग सुरक्षा संबंधी डेटा का कालक्रमबद्ध रिकार्ड होता है, जो घटना, फाइल या दस्तावेज को प्रभावित करने वाली गतिविधियों के अनुक्रम को दस्तावेजीकृत करता है।

3.1.12.1 उपयोगकर्ता लॉग

आर एफ पी के अनुसार, सिस्टम को डाक विभाग के साथ सहमत की गई अवधि के लिये सिस्टमलेखापरीक्षा लॉग प्रस्तुत करना चाहिए और रख-रखाव करना चाहिए, तथा सहमत अवधि की समाप्ति पर लेखापरीक्षा लॉग का ऑफ साइट भंडारण व संग्रहीत करना चाहिये। सी आई एस में सिस्टम में पदक्रम में उपयोगकर्ताओं के विभिन्न स्तर स्वनिर्मित है। प्रत्येक परिमंडल स्तर पर विभिन्न सी पी सी में उपयोगकर्ताओं के लॉगिन की आवधिक निगरानी विभाग की पहुंच नीति के किसी भी उल्लंघन की पहचान करने में बहुत महत्वपूर्ण है।

तथापि, यह देखा गया था कि उपयोगकर्ता लॉग रिपोर्ट परिमंडल स्तर पर सिस्टम के अग्रान्त में उपलब्ध नहीं थे। सिस्टम लॉग के आवधिक बैकअप के लिये कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त, यदि धोखाधड़ी प्रकरणों में जांच प्रयोजनों के लिये सिस्टम लॉग की आवश्यकता होती है तो परिमंडल प्राधिकारियों को अपेक्षित विवरण प्राप्त करने के लिये एफ एस आई वेंडर पर निर्भर रहना पड़ता है। परिमंडल स्तर पर इस प्रकार की निगरानी न होने से, धोखाधड़ी संबंधी गतिविधियों पर ध्यान नहीं जाता।

सिस्टम को उचित सिस्टम लॉग के अंतर्गतसभी सिस्टम प्रशासन गतिविधियों को पता लगाने में सहायता प्रदान करनी चाहिए। यह भी पाया गया था कि लॉग का ऐसे कोई रख-रखाव नहीं हो रहा था तथा सिस्टम समानरूप नहीं बनाया गया था ताकि सिस्टम में स्वतः लॉग सुरक्षित हो सके। इस प्रकार सिस्टम प्रशासक की गतिविधियों का पता नहीं लगाया जा सका था।

3.1.12.2 लेखापरीक्षा लॉग

आर एफ पी के अनुसार, सिस्टम को सभी लेन-देन के लेखापरीक्षा मार्ग तैयार करे। लेखापरीक्षा मार्ग में, तिथि व समय व मुहर, प्रत्येक लेन-देन से जुड़ी लेन-देन आई डी जैसे न्यूनतम क्षेत्र होने चाहिए। लेन-देन आई डी अद्वितीय होनी चाहिए तथा उसकी कोई दूसरी प्रति (डूपलीकेट) नहीं होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, लेन-देन आई डी को यह बताना चाहिए कि क्या लेन-देन सफल, असफल/अस्वीकृत है, उपयोगकर्ता आई डी अधिकृत तथा ओवरराइट किया गया है, आदि। इसमें विस्तृत लेखापरीक्षा मार्ग के साथ पैरामीटर फाइल में किये गये परिवर्तन का भी पता लगाना चाहिए। ये आर एफ पीलेखापरीक्षा मार्ग से संबंधित जरूरी आवश्यकताएँ हैं।

लेखापरीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि स्थानान्तरण के बाद वर्तमान पॉलिसी में सॉफ्टवेयर वेन्डर द्वारा किये गये परिवर्तन पर निगरानी रखने के लिये अग्रिममें रिपोर्ट करने का कोई प्रावधान नहीं था। सी आई एस में उपलब्ध डेटा पर नियंत्रण की अनुपस्थिति में पकड़ न होने के कारण आकड़ों को खोना अथवा कुव्यवस्था का परिमंडल स्तर पर कोई देखरेख या निगरानी नहीं की गई।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि सिस्टम की तालिकाओं में सभी लेन-देन के लिये लेखापरीक्षा विवरण उपलब्ध है जिस पर पहुँच बैकइण्ड से बनाया जा सकता है तथा आवश्यक जाँच व अतिरिक्त कार्रवाई हेतु टिप्पणियाँ सी ई पी टी के साथ सांझा की गई है, ताकि लेखापरीक्षा मार्ग/विवरण/लॉग तक पहुँच बनायी जा सके। उपयोगकर्ता लॉग में, यह बताया गया था कि सी एस आई में साईन ऑन हो जाने के बाद यह सी एस आई के द्वारा प्रदान किया जाएगा। लेखापरीक्षा लॉग में, यह बताया गया था कि सभी लेन-देन के लिये तालिका में विवरण उपलब्ध है तथा इन पर बैकइण्ड से पहुँच बनायी जा सकती है।

लेखापरीक्षा लॉग के सम्बंध में उत्तर यथार्थपूर्ण नहीं है क्योंकि सुविधा केवल बैकइण्ड से उपलब्ध है न कि फ्रान्टइंड से और बैकइण्ड पर सभी की पहुँच नहीं होती है।

3.1.13 व्यापार निरंतरता व आपदा निवारण योजना

व्यापार निरंतरता⁴ तथा आपदा निवारण⁵ योजना तथा सम्बद्ध नियंत्रण का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि संगठन अपना लक्ष्य अभी भी पूरा कर सकता है, तथा यह

⁴ व्यापार निरंतरता (बी सी) संगठन में प्रक्रिया व कार्यविधि का वर्णन करता है, इसलिए जो होने चाहिये ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि आपदा के समय तथा बाद में कठिन कार्यों का मिशन जारी रहे।

व्यवधान अथवा आपदा की स्थिति में सूचना को संसाधित, पुनर्प्राप्त करने (सुधार करना) व संरक्षित करने की क्षमता को खोने नहीं देगा, जिससे कंप्यूटर सुविधाओं की अस्थायी अथवा स्थायी हानि हो सकती है। डी आर एक तत्काल आवश्यकता है जबकि बी सी अधिक व्यापक व लम्बी अवधि की आवश्यकता है। चूंकि कोर बीमा समाधान केन्द्रीकृत डेटाबेस के साथ वास्तविक समय ऑनलाइन मॉड में कार्य करता है। आपदा निवारण व व्यापार निरंतरता योजना विभाग के लिये बहुत महत्वपूर्ण है। आर एफ पीमें बी सी व डी आर सिस्टम में आवश्यक प्रावधान शामिल किया।

आपदा निवारण केन्द्र 19 मार्च 2015 को सी ई पी टी मैसूर के परिसर में चालू किया गया था तथा एफ एस आई वेन्डर, मैसर्स इनफोसिस द्वारा इसका रखरखाव किया गया था। सभी आवश्यक हार्डवेयर जैसे डाटा सर्वर, डीजल जेनरेटर सैट तथा अबाधित बिजली आपूर्ति संस्थापित किये गये। डेटा केन्द्र, नवी मुम्बई की संयोजकता, डिजिटल मीडिया में भी प्रदान की गई थी। बैकअप सॉफ्टवेयर डी आर केन्द्र में भी प्रदान किया गया था, लेकिन चालू किये जाने के दो वर्षों के बाद भी, डी आर केन्द्र सी आई एस एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के लोड न होने के कारण कार्य में नहीं था।

यह भी देखा गया था कि डाक विभाग को अपनी व्यवसाय निरंतरता व आपदा निवारण योजना को परियोजना के पाँच वर्ष बीत जाने के बाद भी अंतिम रूप दिया जाना बाकि था।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि आपदा निवारण केन्द्र की स्थापना का कार्य चल रहा था तथा आशा की गई थी कि जनवरी 2018 में इसे चालू किया जाये। बी सी पी के विषय में यह बताया गया था कि उसके लिए पहले ही संस्वीकृति प्रदान कर दी गई है।

डेटा केन्द्र में किसी बड़ी विफलता की स्थिति में आपदा निवारण केन्द्र का काम न करने से बीमा सेवा में व्यवसाय निरन्तरता पर गंभीर रूप से प्रभाव पड़ सकता है। यहाँकेवल यह विकल्प उपलब्ध होगा कि डेटा केन्द्र में प्रतिदिन बैकअप से डेटा पुनः प्राप्त किया जा सके जोकि समय खपत करने वाली प्रक्रिया होगी। इस प्रकार आपदा निवारण केन्द्र की जल्दी स्थापना तथा बी सी पी को अंतिम रूप प्रदान किया जाना बहुत महत्वपूर्ण है।

⁵ आपदा निवारण (डी आर) एक प्रक्रिया है, जो संगठन अपने साफ्टवेयर, डेटा अथवा हार्डवेयर के लिये निवारण का उपयोग करता है इसमें प्राकृतिक आपदा/मानव निर्मित आपदा की स्थिति के बाद सामान्य, कठिन व्यापार कार्यों को निष्पादन हेतु शुरु किये जाने की आवश्यकता होती है।

3.1.14 क्रियान्वयन व रोल आउट

3.1.14.1 सिस्टम की जांच निर्धारित संख्या के समवर्ती प्रयोगकर्ताओं के लिए नहीं की गयी जिसके परिणामस्वरूप सेवार्य धीमी व बाधित रही

आई टी सिस्टम का सिस्टम रिसपॉन्स टाइम, समवर्ती प्रयोक्तों की संख्या पर निर्भर करता है जिनको यह संभाल सकता है। आर एफ पी के अनुसार, सिस्टम में बीमा के लिए, हार्डवेयर व बीमा समाधान में कम से कम 120 लेन-देन प्रति सैकण्ड (टी पी एस) तथा कम से कम 16,000 समवर्ती प्रयोक्तों को संभालने की क्षमता होनी चाहिए। इन्टरप्राइज कान्टेन्ट मैनेजमेन्ट सिस्टम (ई सी एम एस) के लिये, दस्तावेजों की जांच करने वाले लगभग 20,000 लोग होंगे तथा प्रयोक्ता, जो ई सी एम एस से परिचालन संबंधी प्रयोजनों के लिए डेटा का उपयोग कर रहे होंगे, लगभग 3500 होंगे, इसमें लगभग 600 समवर्ती प्रयोक्ता व उच्च स्तर के प्रयोक्ता लगभग 1000 होंगे। आर एफ पी ने यह भी निर्धारित किया था कि प्रस्तावित डेटाबेस सॉफ्टवेयर प्रमाणित किया जाना चाहिये तथा बैंकिंग व बीमा आवेदन ओ ई एम द्वारा जाँच की जानी चाहिये ताकि क्रमशः 40,000 समवर्ती प्रयोक्तों व 16,000 समवर्ती प्रयोक्तों के लिये वृद्धि की जा सके।

लेकिन मार्च 2015 में, पी एल आई उप समिति की बैठक के कार्यवृत्त से यह ज्ञात हुआ था कि इन्फॉसिस द्वारा मात्र 6000 समवर्ती प्रयोक्तों के लिये सी आई एस में आन्तरिक जांच की गई थी। अपर्याप्त समवर्ती प्रयोक्तों ने सिस्टम रिसपॉन्स टाइम को नकारात्मक रूप से प्रभावित किया, जिससे सभी सम्बन्धित डेटा को प्रविष्ट करने के बावजूद भी मंद कार्य व त्रुटिपूर्ण परिणाम के रूप में सूचना प्राप्त हुई। ई सी एम एस में पॉलिसी बनाने हेतु वही समस्याएँ पैदा हुईं।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि ई सी एम एस ठीक ढंग से काम नहीं कर रहा था क्योंकि कार्यान्वयन के समय के पॉयलट फेज (मार्च/जून 2014) से ही सभी डाक परिमंडलों में रोल आउट फेज के पूर्ण होने पर यानि फरवरी से अप्रैल 2017 तक काम नहीं कर रहा था अर्थात् बाधित था। लेखापरीक्षा में कवर किये गये परिमंडलों में व्यवधानों के विवरण निम्नलिखित थे:-

तालिका-3
व्यवधानों की विवरण

क्रम सं.	परिमंडल का नाम	व्यवधान अवधि
1	तमिलनाडु	फरवरी 2017 के दूसरे सप्ताह से 8 मई 2017 तक
2	कर्नाटक	फरवरी 2017 से अप्रैल 2017
3	महाराष्ट्र	फरवरी 2017 से अप्रैल 2017
4	पंजाब	27 फरवरी 2017 से 2 मई 2017
5	पश्चिम बंगाल	फरवरी 2017 के तीसरे सप्ताह से मई 2017 के अंतिम सप्ताह तक
6	दिल्ली	मार्च 2017 से अप्रैल 2017

ई सी एम एस में बताई गई समस्या में यू आर एल तक पहुंचने में अक्षमता, लॉग ऑन विफलता, सिस्टम हैंगिंग, मैनुअल स्कैन्ड पॉलिसी को वर्चुअल स्कैन्ड पॉलिसी में परिवर्तित करना, अनुरोध का अगली स्थिति में न पहुंचना आदि। समस्या का नियमित रूप से घटित होना तथा वित्तीय वर्ष के अंतिम तिमाही में ई सी एम एस के कार्य में दीर्घकाल की व्यवधानों ने बीमा व्यवसाय पर नकारात्मक प्रभाव डाला क्योंकि इसने पॉलिसी बॉन्ड जारी करने, परिपक्वता प्रकरण/मृत्यु प्रकरण/ लोन के निपटान, पता/नामांकन के परिवर्तन करने, पॉलिसी कार्य सौपने, नई पॉलिसी जारी करने, आदि जैसी गतिविधियों को प्रभावित किया, जिसके कारण बैकलॉग हुआ तथा ग्राहक असन्तुष्ट रहे।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि एफ एस आई वेन्डर ने तब से आउटएजेज/व्यवधान के दौरान ई सी एम एस में दस्तावेजों की स्कैन प्रति अपलोड करने हेतु एक वैकल्पिक समाधान दिया है तथा एफ एस आई वेन्डर को लेखापरीक्षा टिप्पणियां को आवश्यक कार्रवाई के लिये बता दी गई थी।

3.1.14.2 पोर्ट ब्लेयर एच ओ तथा सैन्य डाक सेवा (ए पी एस) परिमंडल में सी आई एस का रोल आउट

तीन चरणों में 809 एच ओ के लिये डाक नेटवर्क में सी आई एस रोल आउट कराने की योजना बनाई गई थी। पश्चिम बंगाल परिमंडल के अन्तर्गत पोर्ट ब्लेयर एच ओ को छोड़कर रोल आउट योजना में शामिल सभी डाक परिमंडलों में सी आई एस उपलब्ध कराई गई थी। पोर्ट ब्लेयर में दूसरे चरण के अन्तर्गत रोल आउट उपलब्ध

करवाया जाना था किन्तु सम्बद्धता समस्या के कारण अभी तक रोल आउट नहीं कराया जा सका।

यह भी देखा गया था कि सैन्य डाक सेवा (ए पी एस) परिमंडल को रोल आउट हेतु विचार नहीं किया गया था तथा ए पी एस परिमंडल में पॉलिसियाँ अभी भी एन आई सी सिस्टम में थी। सी आई एस द्वारा रोल आउटन करवाए जाने के कारण, पोर्ट ब्लेयर एच ओ तथा ए पी एस परिमंडल में पॉलिसियों का रखरखाव एन आई सी में हो रही थी, जिसके कारण विभाग व ग्राहकों को असुविधा हुई।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि पी एम यू मंडल से अनुरोध किया जा रहा था कि पोर्टब्लेयर में नेटवर्क उपलब्ध करवाये तथा ए पी एस में पूर्ण आई टी आधुनिकीकरण परियोजना के क्रियान्वयन में भी शीघ्रता करें।

3.1.14.3 सिटीजन चार्टर में निर्धारित समय-सारणी का अनुपालन

डाक विभाग के सिटीजन चार्टर ने ग्राहकों को सेवाओं की सुपुर्दगी से सम्बन्धित पी एल आई/आर पी एल आई के लिये समयसीमा विशेष रूप से बनाई थी ताकि बहुत बड़े नेटवर्क के रूप में इसकी स्थिति को बनाया तथा रखा जा सके, धन, गति, विश्वसनीयता व मूल्ययुक्त सेवार्यें प्रदान करने के आधार पर ग्राहकों की संतुष्टि सुनिश्चित की जा सके। सी आई एस के क्रियान्वयन के उद्देश्यों में से एक यह भी था कि ग्राहकों को दी जाने वाली सुविधा को उन्नत किया जा सके।

चयनित सी पी सी में सिटीजन चार्टर के अन्तर्गत सेवा सुपुर्दगी प्रतिबद्धता की नमूना जांच से पता चला कि विभिन्न सेवाओं की सुपुर्दगी में विलम्ब था जैसा कि नीचे विवरण में दिया गया है:-

तालिका-4

सेवा देने में विलम्बका विवरण

क्रम सं.	सेवा/निकासी	सफलता के सूचक	सेवा मानक	सेवा देने में देरी (दिनों में)
1	स्वीकृति पत्रों को जारी करना/पॉलिसी बाँण्ड को जारी करने	पूर्ण किये गये दस्तावेजों की प्राप्ति के पश्चात लिया गया समय	15 दिन	1-462
2	पॉलिसी परिपक्वता का निपटान	पूर्ण किये गये दस्तावेजों की प्राप्ति के पश्चात लिया गया समय	30 दिन	1-605

3	पी एल आई/आर पी एल आई के मृत दावों का निपटान	नामांकन के साथ अथवा नामांकन के बिना (आवश्यक दस्तावेजों को प्रस्तुत करने के बाद)	30 दिन	7-1385
4	पॉलिसी की प्रदत्त मूल्य	पूर्ण किये गये दस्तावेजों की प्राप्ति के पश्चात लिया गया समय	30 दिन	1-281
5	पुनः प्रवर्तन/रूपांतरण	अनुरोध की प्राप्ति से लिया गया समय	15 दिन	1-516
6	ऋण/पता बदलना/नामांकन में बदलाव/असाईनमेंट/ अनुलिपि बॉण्ड को जारी करना	अनुरोध की प्राप्ति से लिया गया समय	10 दिन	1-378

सेवा सूर्पुदगी में विलम्ब का कारण, ई सी एम एस का कार्य न करना, कार्य प्रवाह में समस्याएँ, खराब नेटवर्क, स्वीकृति पत्र/ पॉलिसी बॉण्ड तैयार करने में विलम्ब, परम्परागत दस्तावेज का डिजिटलीकरण न होना, सम्बन्धित नियंत्रण यूनिट से प्रकरण फाइलों की प्राप्ति में विलम्ब, सर्वर से संबंधित समस्याएँ, जांच रिपोर्ट प्राप्त करने में विलम्ब, ग्राहकों द्वारा पैसा प्राप्त करने में विलम्ब आदि बताया गया।

मंत्रालय ने बताया (अक्टूबर 2017) कि फरवरी 2017 से ई सी एम एस की स्कैन की हुई छायाप्रति व कार्य-प्रवाह की कार्य-प्रणाली में समस्याएँ उत्पन्न हुई थी, लेकिन एफ एस आई वेन्डर यथोचित समय के भीतर इसे ठीक नहीं कर सका। यह भी कहा गया कि जून 2017 में स्कैन किया हुआ प्रतिचित्र अपलोड करने के लिये वैकल्पिक समाधान दिया गया था। 31 दिसम्बर 2017 तक, दो करोड़ से अधिक परम्परागत पॉलिसियों में सेकेवल 79,90,226 पॉलिसियों की स्केनिंग पूर्ण की गयी थी लेकिन भंडारण समस्या के कारण, अपलोडिंग बेकार हो गई। भंडारण वृद्धि पर पी एम यू मंडल में विचार चल रहा है।

जवाब इंगित करता है कि कम्प्यूटरीकरण के क्रियान्वयन में खराब योजना थी क्योंकि आवश्यकताओं को ठीक तरह से आंका और पूरा नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप पैतृक पॉलिसियों की अपलोडिंग बीच में ही असम्बद्ध रह गया।

निष्कर्ष

डाक जीवन बीमा के कम्प्यूटरीकरण का उद्देश्य ग्राहकों को दी जा रही सेवा की गुणवत्ता में सुधार करने के साथ-साथ एकीकृत जीवन बीमा प्लेटफार्म को पूरी तरह विकसित करना था ताकि वर्तमान व नये ग्राहकों के लिये कुशल व लागत प्रभावी सेवा प्रदान की जा सके। सॉफ्टवेयर में कमियाँ, गणना संबंधी त्रुटियाँ, रिपोर्ट तैयार न करना, अन्य एप्लीकेसन के साथ एकीकरण न होना, सम्पूर्ण डाक नेटवर्क में रोल आउट न होना, बहुविध लॉगऑन, पर्याप्त वैधता नियंत्रण की कमी, के साथ-साथ अपर्याप्त सिस्टम से संबंधित नियंत्रण व मानिट्रिंग सिस्टम में धोखाधड़ी होने की संभावना व्यक्त करता है। डाक विभाग इन अपर्याप्तताओं के बारे में अत्यावश्यक रूप से विचार करे तथा आई टी नियंत्रण के कार्य की समीक्षा करे ताकि श्रेष्ठता के उच्चतर स्तर के उद्देश्यों को प्राप्त करने में सफलता मिले।

3.2 डाक विभाग में नकद प्रमाण पत्रों का भंडारण

इंडिया सिक्योरिटी प्रेस (आई एस पी) नासिक से प्राप्त नकद प्रमाण पत्रों (सी सी) का सर्कल स्टैम्प डिपो (सी एस डी) द्वारा दिये गये मांग पत्रों से मिलान न होने के कारण नकद पत्रों की अधिक प्राप्ति व परिणामतः सी एस डी में नकद प्रमाण पत्रों का संग्रहण हुआ। चूंकि सी एस डी में प्रमाण पत्रों के अवधारण में दुरुपयोग की सम्भावना होती है, डाक विभाग को शीघ्र कार्रवाई करने की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि सभी बिना विक्रय किये गये प्रमाण पत्र सही निपटान के लिये आई एस पी नासिक को प्राप्त हो गये हैं।

डाक विभाग डाकघरों के माध्यम से वित्त मंत्रालय की एक एजेंसी की भांति नगद प्रमाण पत्र (सी सी एस) जैसे नेशनल सेविंग सर्टीफिकेट्स (एनएससी), किसान विकास पत्र (केवीपी) की बिक्री का कार्य करता है। 1 जुलाई 2016 से भौतिक नकद प्रमाण पत्र की बिक्री को बंद कर दिया गया है।

सभी प्रकार और मूल्यवर्ग के नकद प्रमाण पत्र (सी सी एस) इण्डिया सिक्योरिटी प्रेस (आई एस पी), नासिक में मुद्रित किया जाता है जो इसे सर्किल स्टैम्प डिपो (सी एस डी) में भेजता है। डाक बचत बैंक (पी ओ एस बी) मैनुअल खंड (II) बताता है कि तीन महीनों में आवश्यक होने वाली नगद प्रमाण पत्रों का त्रैमासिक मांग पत्र मई, अगस्त, नवम्बर व फरवरी के 15 तारीख तक उप-डाक घरों द्वारा मुख्य डाकघर को तथा जून, सितम्बर, दिसम्बर और मार्च के पहली तारीख तक मुख्य डाकघरों

द्वारा परिमंडल स्टाम्प डिपों को प्रस्तुत किया जाना चाहिए। सी एस डी से अपेक्षा किया जाता है कि इसके मुद्रण के लिये आई एस पी नासिक को छः मासिक अग्रिम मांग पत्र भेजेगा।

वित्त मंत्रालय के अन्तर्गत नेशनल सेविंग इंस्टीट्यूट (एन एस आई) को परिमंडल स्टोर डिपो को नकद प्रमाण पत्रों की निर्बाध मुद्रण और आपूर्ति की निगरानी और व्यवस्था करने के लिए और आई एस पी नासिक के द्वारा डिपो को आपूर्ति की गई सुरक्षा सामग्री के भुगतान के लिये अधिदेशित किया गया है।

डाक विभाग में नकद प्रमाण पत्रों, डाक टिकटों व लेखन सामग्री का भंडारण (स्टॉक) की समीक्षा की गई थी तथा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के वर्ष 2012-13 के प्रतिवेदन संख्या 13 में नकद प्रमाण पत्रों के स्टॉक से अधिक होने पर टिप्पणी की गई थी। मंत्रालय ने कृत कार्रवाई टिप्पणी में विश्वास दिलाया था कि इस सम्बंध में सुधारात्मक कार्रवाई की जायेगी।

सी एस डी द्वारा जारी किया गया मांग पत्र तथा आई एस पी, नासिक द्वारा आपूर्ति किये गये प्रमाण-पत्रों का ब्यौरा नीचे दिया गया है:-

तालिका-5

सी एस डी द्वारा जारी मांगपत्रों तथा आई एस पी नासिक द्वारा की गई उसकी आपूर्ति का विवरण

वर्ष	मद का नाम	सी एस डी द्वारा माँग किये गये विभिन्न मूल्यवर्ग की कुल मात्रा	आई एस पी नासिक द्वारा आपूर्ति विभिन्न मूल्यवर्ग की कुल मात्रा	सी एस डी में प्राप्त विभिन्न मूल्यवर्ग की मात्रा की अधिकता	विभिन्न मूल्यवर्ग की मात्रा का अंकित मूल्य (करोड ₹ में)
2014-15	एन एस सी/ के वी पी	4790000	9084430	4294430	5031.54
2015-16	एन एस सी/ के वी पी	1810000	3871000	2061000	1814.34
कुल		6600000	12955430	6355430	6845. 88

2018 की प्रतिवेदन संख्या 21

सात⁶ डाक परिमंडलों में रिकॉर्ड्स की जाँच से पता चला कि वर्ष 2014-15 से 2015-16 की अवधि के दौरान आई एस पी नासिक ने ₹ 6845.88 करोड़ के अंकित मूल्य के 63,55,430 नकद प्रमाण-पत्र की आपूर्ति की थी जो पाँच सी एस डी नामतः चेन्नई (₹ 1064.75 करोड़), दिल्ली (₹ 1253.50 करोड़), लखनऊ (₹ 670.00 करोड़), नासिक (₹ 2601.03 करोड़) और एर्णाकुलम (₹ 1256.60 करोड़) द्वारा की गई मांग से अधिक थी। नकद प्रमाण-पत्रों की अतिरिक्त आपूर्ति के परिणामस्वरूप सी एस डी में नकद प्रमाण पत्रों के संचय में वृद्धि हुई।

इसके अलावा, डाक विभाग ने 30 जून 2016 के बंद होने वाले घंटों से पूर्व मुद्रित एन एस सी/के वी पी के विच्छेदन के लिये आदेश/निर्देश (जून 2016) जारी किए थे। जो एन एस सी/के वी पी नहीं बेचे गए, उन्हें मुख्य डाक घर द्वारा सी एस डी को और आगे सी एस डी द्वारा आई एस पी नासिक को वापस भेजा जाना था।

अभिलेखों की जांच से पता चला कि इसके विच्छेदन के बाद भी सी एस डी ने विभिन्न मूल्यवर्गों के नकद प्रमाण पत्र (2,17,16,184 संख्या में) आई एस पी नासिक को नहीं भेजे अपितु अपने ही स्टॉक में सितम्बर 2017 तक रखे थे जिसका विवरण नीचे दिया गया है।

तालिका-6

स्टॉक में एन एस सी / के वी पी का विवरण

क्रम सं.	परिमंडल का नाम	सी एस डी का नाम	एन एस सी/के वी पी की मात्रा	अंकित मूल्य (करोड़ ₹ में)
1	तमिलनाडु	चेन्नई	1493218	964.38
2	दिल्ली	दिल्ली	2223866	1575.07
3	यू पी सर्कल	कानपुर	17999100	9175.00
कुल			21716184	11714.45

सी एस डी चेन्नई ने कहा (सितम्बर 2017) कि जुलाई 2015 में ही एन एस आई नागपुर को यह सूचित किया गया था कि आगे आदेशों के बिना के वी पी की आपूर्ति ना कि जाए परन्तु फिर भी वे आपूर्ति करते रहे। नकद प्रमाण-पत्र को बंद करने के बाद गैर-वापसी के संबंध में, यह कहा गया कि मामला परिमंडल कार्यालय को भेजा गया था और निदेशालय से आदेश प्रतिक्रित था। सी एस डी दिल्ली ने उत्तर दिया

⁶ तमिलनाडु परिमंडल, दिल्ली परिमंडल, पंजाब परिमंडल, उत्तर प्रदेश परिमंडल तथा उत्तराखण्ड परिमंडल, महाराष्ट्र परिमंडल में नागपुर तथा केरल परिमंडल।

(सितम्बर 2017) कि वर्ष 2014-15 के दौरान के वी पी को फिर से शुरू होने के कारण उन्हें बिक्री के लिये जारी किया गया। आगे यहा कहा गया कि प्रमाण-पत्र का निपटान प्रक्रिया में है। सी एस डी, लखनऊ ने सूचित किया कि इस संबंध में निदेशक एन एस आई को ₹ 50000 मूल्यवर्ग वाले के वी पी को डाईवर्जन के लिए पत्र लिखा गया था। सी एस डी नासिक ने बताया (अक्टूबर 2017) कि आई एस पी नासिक ने बिना मांग पत्र संदर्भ के ही नगद प्रमाण-पत्र भेज दिए और इससे अधिक प्राप्ति को समय-समय पर निदेशक एन एस आई को भी बताया। सी एस डी एर्णाकुलम ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2017) कि इस संदर्भ के में निदेशक एन एस आई नागपुर से मामला उठाया गया। सी एस डी कानपुर ने जवाब दिया (सितम्बर 2017) कि छः मुख्य डाक घर द्वारा अविक्रित प्रमाण पत्रों की प्राप्ति होने के बाद सभी प्रमाण-पत्र आई एस पी नासिक को वापस दे दिए जायेंगे।

विभाग का जवाब लेखापरीक्षा टिप्पणी की पुष्टि करता है कि आई एस पी नासिक से प्राप्त नकद प्रमाण पत्रों का उसके द्वारा जारी सी एस डी मांगपत्र से मिलान नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप सी एस डी में नकद प्रमाण पत्र की अतिरिक्त प्राप्ति हुई और संचय हुआ। ए टी एन में आश्वासन देने के बावजूद अनियमितता अभी तक जारी थी। डाक विभाग के निर्देशों के अनुपालन नहीं करने का कोई विशिष्ट कारण नहीं पाया गया, चूंकि सी एस डी में प्रमाण-पत्रों के संचय से इसका गलत उपयोग हो सकता है, डाक विभाग को तत्काल कारवाई करने की जरूरत है ताकि यह सुनिश्चित हो कि सभी अविक्रित प्रमाण-पत्रों आई एस पी नासिक द्वारा उपयुक्त निपटान के लिए प्राप्त कर लिया गया है। डाक विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि नगद प्रमाण-पत्रों को समाप्त करने से पहले इसके लिए बनाये गये प्रलेख का प्रत्यक्ष भंडारण से मिलान हो। डाक विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिए कि अनुदेशों का पूर्णतया अनुपालन किया जा रहा है, नियंत्रण पद्धति को मजबूत करने की आवश्यकता है।

अध्याय IV

मंत्रालय के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम

4.1 भारत के पूर्वोत्तर क्षेत्र में भारत संचार निगम लिमिटेड द्वारा प्रदान की गई दूरसंचार सेवाएँ

4.1.1 प्रस्तावना

भारत के पूर्वोत्तर क्षेत्र में अरुणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैंड, सिक्किम और त्रिपुरा राज्य शामिल हैं। ये पूर्वी हिमालय क्षेत्र के भाग हैं। इन 8 राज्यों की जनसंख्या 4.58 करोड़ हैं और देश के कुल भौगोलिक क्षेत्र का लगभग 8 प्रतिशत अर्थात् 2,62,189 वर्ग कि.मी. क्षेत्र को कवर करती है। इस क्षेत्र में एक लंबी अंतर्राष्ट्रीय सीमा है और बुनियादी ढाँचे जैसे रेल, सड़क, बिजली और दूरसंचार खराब स्थिति में है। किसी भी क्षेत्र के विकास के लिए कनेक्टिविटी महत्वपूर्ण है चाहे बात सड़क, रेल, जलमार्ग, वायु, ऊर्जा या दूरसंचार की हो। अतः मजबूत दूरसंचार, ब्रॉडबैंड कनेक्टिविटी और दूरसंचार सेवाओं की गुणवत्ता का प्रावधान एक राष्ट्रीय प्राथमिकता है।

वर्तमान में, पूर्वोत्तर क्षेत्र के राज्यों के लिए केवल तीन लाइसेंस प्राप्त सेवा क्षेत्र हैं जो हैं- असम लाइसेंस सेवा क्षेत्र, जिसमें केवल असम राज्य शामिल है, पूर्वोत्तर लाइसेंस सेवा क्षेत्र, जिसमें छः राज्य अर्थात् मेघालय, त्रिपुरा, मिजोरम, अरुणाचल प्रदेश, नागालैंड और मणिपुर राज्य शामिल हैं तथा पश्चिम बंगाल लाइसेंस सेवा क्षेत्र, जिसमें सिक्किम राज्य शामिल है।

बी एस एन एल इस क्षेत्र में निम्नलिखित प्रौद्योगिकी उन्मुख एकीकृत दूरसंचार सेवाएं प्रदान कर रहा है:-

- **उपभोक्ता स्थायीसंपत्ति सेवाएं:-** वायरलाइन सेवाएँ, इंटरनेट और ब्रॉडबैंड सेवाएँ जिसमें फाइबर टू द होम, इन्टरप्राइज डेटा सेवाएँ जैसे लीज्ड सर्किट, मल्टी प्रोटोकॉल लेबल स्वीचिंग, वर्चुअल प्राइवेट नेटवर्क, प्री-पेड कॉलिंग कार्ड, आदि शामिल हैं।
- **उपभोक्ता गतिशील सेवाएं-** मोबाइल के लिए ग्लोबल सेवाएँ जिनमें शामिल हैं- 2जी, 3जी और वैल्यू एडेड सेवाएँ, वायरलेस लोकल लूप, कोड डिविजन

मल्टीपल एक्सेस सेवाएँ, वर्ड वाइड इंटर आपरेबिलिटी फार माइक्रोवेव एक्सेस सेवाएँ आदि।

इस क्षेत्र में दूरसंचार सेवाएँ प्रदान करने के लिए, बी एस एन एल ने अपने दूरसंचार नेटवर्क स्थापित किए हैं जिसमें लैंडलाइन सेवाएँ प्रदान करने के लिए ट्रंक और टेलीफोन एक्सचेंज, जी एस एम और सी डी एम ए मोबाइल सेवाएँ प्रदान करने के लिए मोबाइल स्विचिंग केन्द्र, बेस स्टेशन कंट्रोलर और बेस ट्रांसमिशन स्टेशन शामिल हैं। इसके अतिरिक्त, कम्पनी के पास अपना ट्रांसमिशन मीडिया है जैसे कि ऑप्टिकल फाइबर केबल, माइक्रोवेव और बहुत छोटे एपर्चर टर्मिनल जो टेलीफोन एक्सचेंज, एम एस सी, बी एस सी और बी टी एस को जोड़ते हैं। इसके अलावा, बी एस एन एल ने बांगलादेश सबमैरिन केबल कम्पनी के संयुक्त प्रावधान से अगरतला (त्रिपुरा) में अंतर्राष्ट्रीय गेटवे स्थापित किया है जिससे पूर्वोत्तर क्षेत्रों में इंटरनेट कनेक्टिविटी की गुणवत्ता में सुधार किया जा सके।

पूर्वोत्तर क्षेत्रों में दूरसंचार नेटवर्क की स्थापना के लिए बी एस एन एल अपनी ही निधि से ओपेक्स और कैपेक्स नियोजित करता है। इसके अतिरिक्त, कम्पनी को यू एस ओ फंड द्वारा विशेष परियोजनाएँ जैसे ग्राम पंचायत दूरभाष, बुनियादी ढाँचे जैसे बी टी एस, ओ एफ सी, ब्राडबैंड कनेक्शन और व्यापक दूरसंचार विकास योजना के लिए सब्सिडी दी जाती है।

पूर्वोत्तर क्षेत्रों में दूरसंचार नेटवर्क की स्थिति

पूर्वोत्तर क्षेत्रों में बी एस एन एल द्वारा दी गई दूरसंचार नेटवर्क की पूर्णतः स्थिति नीचे तालिका में दर्शाई गई है:-

तालिका-1

पूर्वोत्तर क्षेत्रों में बी एस एन एल द्वारा दी गयी दूरसंचार नेटवर्क की स्थिति

वर्ष	लैंडलाइन	बेतार	वीपीटी	ब्राडबैंड संयोजन	कार्यरत ओ.एफ.सी
	संख्या	संख्या	संख्या	संख्या	आरकेएम
2012-13	395000	3122100	37993	155220	16166
2013-14	333000	2937700	38140	160289	19908
2014-15	304000	2781900	38220	161393	20270
2015-16	290000	3012200	34564	165186	21126
2016-17	281000	3242700	11614	167196	21620

(स्रोत: सीपी और एम अनुभाग, बी एस एन एल कॉर्पोरेट कार्यालय द्वारा दिए गए राज्यवार लक्ष्य और उपलब्धि)

असम और पूर्वोत्तर लाइसेंस सेवा क्षेत्र में बी एस एन एल की तुलना में निजी सेवा प्रदाताओं (पी एस पी) का उपभोक्ता आधार निम्न प्रकार है:-

तालिका-2

असम और पूर्वोत्तर लाइसेंस सेवा क्षेत्र में बीएसएनएल और निजी सेवा प्रदाताओं के उपभोक्ता आधार का तुलनात्मक विवरण

(लाख में)

तक	बेतार				वायरलाइन			
	असम		उ.पू.*		असम		उ.पू.*	
	बी एस एन एल	अन्य	बी एस एन एल	अन्य	बी एस एन एल	अन्य	बी एस एन एल	अन्य
मार्च 2013	12.36	131.52	17.57	72.04	1.94	0	1.90	0
मार्च 2014	12.81	139.97	15.22	78.89	1.83	0.01	1.40	0
मार्च 2015	12.61	158.90	14.07	89.83	1.66	0.01	1.27	0
मार्च 2016	13.16	172.16	15.37	94.46	1.59	0.02	1.24	0
मार्च 2017	15.07	203.03	15.92	108.99	1.53	0.02	1.21	0

स्रोत: ट्राई उपभोक्ता आंकड़ा

* सिक्किम के अलावा

तालिका 2 में देखा जा सकता है कि मार्च 2017 तक, असम और पूर्वोत्तर लाइसेंस सेवा क्षेत्र में बी एस एन एल का बेतार उपभोक्ता आधार क्रमशः- 15.07 लाख और 15.92 लाख था जबकि निजी सेवा प्रदाताओं का क्रमशः 203.03 लाख तथा 108.99 लाख था। साथ ही, मार्च 2017 तक वायरलाइन खण्ड में उपभोक्ताओं की संख्या असम और पूर्वोत्तर लाइसेंस सेवा क्षेत्र में क्रमशः 1.53 लाख और 1.21 लाख थी।

4.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

पूरे भारत में बी एस एन एल के 26 क्षेत्रीय परिमंडल हैं जिसमें से तीन परिमंडल पूर्वोत्तर क्षेत्र में हैं अर्थात् असम परिमंडल, पूर्वोत्तर-I परिमंडल (मेघालय, त्रिपुरा और मिजोरम) और पूर्वोत्तर-II परिमंडल (अरुणाचल प्रदेश, नागालैंड और मणिपुर)। सिक्किम, पश्चिम बंगाल परिमंडल का हिस्सा है।

प्रत्येक परिमंडल का नेतृत्व मुख्य महा प्रबंधक द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त, एक सी जी एम (सी जी एम, पूर्वोत्तर कार्य बल) केवल विभिन्न ट्रांसमिशन परियोजनाओं की स्थापना और कमीशन की देखभाल कर रहा है, जबकि दूसरा परियोजना परिमंडल अर्थात् पूर्वी दूरसंचार परियोजना जिसका मुख्यालय कोलकाता में है ट्रांसमिशन परियोजनाओं के कुछ हिस्से की देखभाल कर रहा है। पूर्वी

दूरसंचार क्षेत्र जिसका मुख्यालय कोलकाता में है पूर्वोत्तर क्षेत्रों में दूरस्थ ट्रांसमिशन माइक्रोवेव परियोजना, उपग्रह आदि के रखरखाव के लिए उत्तरदायी है।

4.1.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

पूर्वोत्तर क्षेत्र जिसमें असम, मेघालय, त्रिपुरा, मिजोरम, अरुणाचल प्रदेश, नागालैंड, मणिपुर और सिक्किम राज्य शामिल हैं, इन राज्यों में बी एस एन एल द्वारा प्रदान की जाने वाली दूरसंचार सेवाओं का लेखापरीक्षण किया गया। लेखापरीक्षा कवरेज की अवधि 2012-13 से 2016-17 तक है। बी एस एन एल कॉरपोरेट कार्यालय, असम, पूर्वोत्तर-I, पूर्वोत्तर-II, पूर्वोत्तर टास्क फोर्स, पूर्वी दूरसंचार क्षेत्र, पूर्वी दूरसंचार परियोजना के परिमंडल मुख्यालयों और चयनित सेकेन्डरी स्विचिंग क्षेत्र (एस एस ए)¹ का लेखापरीक्षा किया गया।

4.1.4 लेखापरीक्षा परिणाम

समीक्षा में पूर्वोत्तर लाइसेंस सेवा क्षेत्र में बी एस एन एलकी योजना, खरीद, उपयोग एवम् प्रचालन निष्पादन से संबंधित कार्यप्रणाली के महत्वपूर्ण बिन्दुओं को शामिल किया गया है। इन पहलुओं का मूल्यांकन दूरसंचार विभाग और बी एस एन एल के बीच हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन बी एस एन एल के लक्ष्य, ट्राई और दूरसंचार विभाग, कॉर्पोरेट कार्यालय द्वारा जारी आदेशों, निर्देशों के साथ-साथ परियोजना रिपोर्ट में दिए गए मानदण्डों/लक्ष्य के समक्ष किया गया है।

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा परिणाम आगामी पैराग्राफ में दिए गए हैं।

4.1.4.1 असम में अंतः जिला ओ एफ सी नेटवर्क के क्रियान्वयन में असाधारण विलम्ब

बी एस एन एल ने (फरवरी 2010) यू एस ओ फंड से अंतः जिला उप-मंडलीय मुख्यालय, मंडलीय मुख्यालय, ओएफसी नेटवर्क बैंडविड्थ साँझाकरण पर ग्रामीण/दूरस्थ क्षेत्र आवागमन के परिवहन के लिए असम के सेवा क्षेत्र में 27 मंडलीय मुख्यालयों और 269 उप-मंडलीय मुख्यालयों के विस्तार, निर्माण और प्रबंधन के लिए यू एस ओ फंड से समर्थन के लिए समझौता किया। यह समझौता 12 फरवरी 2010 से प्रभावी था और सात साल के लिए वैध रहा। बी एस एन एल को समझौते पर

¹ असम के डिब्रूगढ़ और सिलचर, पश्चिम बंगाल के सिक्किम, पूर्वोत्तर-I परिमण्डल के मेघालय, मिजोरम और त्रिपुरा तथा पूर्वोत्तर-II के अरुणाचल प्रदेश, नागालैंड और मणिपुर।

हस्ताक्षर करने की तारीख से 18 महीने के भीतर अर्थात् 11 अगस्त 2011 तक अंतः जिला ओ एफ सी परिवहन को कमीशन करना था जो कि कठोर भूखंड, अधिक बंद, कुशल जनशक्ति की कमी, सेकेन्डरी स्विचिंग क्षेत्र से ओ एफ सी केबल युग्म की अनुपलब्धता, स्थानों को तैयार करने में देरी और निधि प्राप्त करने में देरी जैसे कारणों के कारण निर्धारित समय में पूरा नहीं हो सका। परिणामस्वरूप, यू एस ओ फंड ने बी एस एन एल के अनुरोध पर समय-समय पर अगस्त 2012, दिसंबर 2014, सितंबर 2016 और अंततः जून 2017 तक रोल आउट अवधि बढ़ा दी। जून 2017 तक, 25 जिलों में काम पूरा हो गया और दो जिलों जैसे दिमाहासाओ (पूर्व में उत्तरी कचार हिल्स) और करबीएंग्लोंग में लंबित रहा।

इस प्रकार, कनेक्टिविटी का पूरा रोल आउट छह साल से अधिक की देरी के बाद भी हासिल नहीं किया जा सका। परियोजना के पूरा न होने में देरी के लिए बी एस एन एल द्वारा जिम्मेदार कारणों में, असम परिमण्डल और पूर्वोत्तर टास्क फोर्स और बी एस एन एल के सिविल शाखा और बी एस एन एल कॉर्पोरेट कार्यालय के साथ-साथ इनकी क्षेत्रीय इकाइयों के बीच परियोजना के विशिष्ट आवश्यकताओं पर समन्वय की कमी थी। परियोजना के पूर्ण न होने के कारण, असम सेवा क्षेत्र में कनेक्टिविटी को पूर्ण रूप से रोल आउट नहीं किया जा सका और बी एस एन एल ₹ 66.72 करोड़² की यू एस ओ सब्सिडी का दावा भी नहीं कर सका।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2018) कि पूर्वोत्तर टास्क फोर्स को विभिन्न बाधाओं जैसे असह्य इलाके, वर्ष में 9 महीने वर्षा होना, बार बार होने वाले बाढ़/भूस्खलन, बंद और कुशल जनशक्ति की कमी का सामना करना पड़ा। इसमें आगे कहा गया कि जिलों के विभाजन के परिणामस्वरूप कुछ जिलों में नोड की पहचान और ओ एफ सी बिछाने की गैर-व्यवहार्यता आदि की वजह से देरी हुई। वर्तमान में, केवल पांच साइटें (संगबर, अमरिकहाट, जिरिकिंडलिंग, उमरंग्सु और दिघेली) कमीशन नहीं की गयी, जिसमें से चार साइटें कठिन क्षेत्र की थीं और पांचवीं साइट मार्च 2016 में ही आवंटित की गई थी। परियोजना 99 प्रतिशत पूरी हो गयी थी और ये साइटें मार्च 2018 तक पूरी हो जाएगी। बी एस एन एल ने यह भी कहा कि 40 प्रतिशत सब्सिडी का भुगतान जिलावार नेटवर्क कमीशन से जुड़ा हुआ था और बी एस एन एल ने 27 जिलों में से

² दो जिलों का 40% एफ एल एस - ₹ 7.38 करोड़ + ₹ 9.89 करोड़ जो कि 10% सेवा क्षेत्र कमीशन है जिसका भुगतान सम्पूर्ण सेवा-क्षेत्र के पूरा होने पर किया जायेगा + ₹ 49.45 करोड़ अर्थात् इक्वेटेड एन्नुअल सब्सिडी (ई ए एस) का 50%

24 जिलों के लिए सब्सिडी का दावा किया था। एक जिले का दावा सी सी ए, गुवाहाटी में लंबित था और शेष दो जिलों के लिए दावा इन जिलों में सभी नोडों को पूरा करने के बाद किया जाएगा।

इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है कि बी एस एन एल ने विस्तारित समय में भी काम पूरा नहीं किया। यू एस ओ फंड ने समय-समय पर बी एस एन एल को उपरोक्त कारणों पर बार-बार विस्तारण प्रदान किए और विस्तारों के बावजूद, काम अपूर्ण रहा।

4.1.4.2 पूर्वोत्तर क्षेत्र के लिए व्यापक दूरसंचार विकास योजना के कार्यान्वयन के प्रारंभ में देरी

भारत सरकार ने (सितम्बर 2014) पूर्वोत्तर क्षेत्र के लिए व्यापक दूरसंचार विकास योजना को मंजूरी दी। मंजूरी के अनुसार:-

- बी एस एन एल को अरुणाचल प्रदेश और असम के दो जिलों³ में मोबाइल सेवाओं के प्रावधान से संबंधित कार्य निष्पादित करने के लिए नामित किया गया। अनुमानित परियोजना लागत ₹ 1975.38 करोड़ थी और पाँच वर्षों की अवधि के लिए पूंजी व्यय (कैपेक्स) और प्रचालन व्यय (ओपेक्स) का निवल राजस्व यू एस ओ फंड द्वारा वित्तपोषित किया जाएगा। यू एस ओ फंड द्वारा 10 प्रतिशत सेंटेज बी एस एन एल को देय था।
- बी एस एन एल को ट्रांसमिशन मीडिया प्लान से संबंधित कार्य को निष्पादित करने के लिए भी नामित किया गया था जो कि राज्य की राजधानियों और जिला मुख्यालयों में ओ एफ सी रिंग कनेक्टिविटी प्रदान करने तथा ट्रांसमिशन मीडिया की वृद्धि के लिए था। अनुमानित परियोजना लागत ₹ 295.97 करोड़ थी। कैपेक्स यू एस ओ फंड द्वारा वित्तपोषित किया जाना था।

बी एस एन एल को यह सुनिश्चित करना था कि बोली, पारदर्शी बोली प्रक्रिया द्वारा आमंत्रित की जाए तथा अनावृत गाँवों में 2जी कवरेज के लिए पाँच वर्षों के लिए वास्तविक लागत (कैपेक्स के साथ-साथ ओपेक्स) तथा ट्रांसमिशन मीडिया योजना के मामले में कैपेक्स जिसे निविदा प्रक्रिया द्वारा प्राप्त किया गया हो, दूरसंचार आयोग को मंजूरी के लिए प्रस्तुत किया जाना था।

³ करबीएंग्लोंग और दीमाहसाओ जिले

परियोजना का लाभ/परिणाम, कार्यान्वयन की समय सारणी एवं दिसम्बर 2017 तक की स्थिति नीचे तालिका 3 में दी गई है:-

तालिका-3

परियोजना के लाभ/परिणाम का विवरण, क्रियान्वयन के लिये समय-योजना व दिसम्बर 2017 की स्थिति

मद	समय-योजना	वास्तविक स्थिति
अनावृत क्षेत्रों में 2जी मोबाइल कवरेज	निविदा देने, कार्य प्रदान करने, नियम में संशोधन व समझौते पर हस्ताक्षर करने हेतु मंत्रिमंडल अनुमोदन के बाद एक वर्ष अर्थात् सितम्बर 2015	चूंकि बी एस एन एल द्वारा मांगी गई निविदा को अभी अंतिम रूप देना बाकी है। इसलिए बी एस एन एल को अभी नामित कार्यो की शुरुआत करनी है
राष्ट्रीय राजमार्ग के साथ 2जी सीमलेस मोबाइल कवरेज	पूर्वोत्तर में अनावृत क्षेत्र तथा राष्ट्रीय राजमार्ग के साथ सीमलेस मोबाइल कवरेज में 2जी कवरेज देने हेतु समझौते पर हस्ताक्षर करने के अठारह महीने बाद	
राज्य की राजधानियों और जिला मुख्यालयों में ट्रांसमिशन नेटवर्क में विश्वसनीयता और अतिरिक्तता सुनिश्चित करना।	समझौते पर हस्ताक्षर करने के दो साल बाद	
पूर्वोत्तर क्षेत्र में ओ एफ सी रिंग कनेक्टिविटी और ट्रांसमिशन मीडिया का विस्तार		

(क) अनावृत क्षेत्रों में 2जी मोबाइल कवरेज

बी एस एन एल ने (अप्रैल 2016) अरुणाचल प्रदेश के अनावृत गाँवों एवं असम के करबी एंगलॉग व दिमाहसाओ जिले में 2जी जी एस एम नेटवर्क के सर्वेक्षण, योजना, आपूर्ति, प्रतिष्ठापना, परीक्षण, कमीशन, मौजूदा कोर नेटवर्क के साथ एकीकरण और पाँच वर्षों के लिए संचालन एवं रख-रखाव, रेडियो और वी सैट बैकहॉल के साथ सूचना आमंत्रण निविदा (एन आई टी) जारी की। केन्द्र सरकार द्वारा संस्वीकृति में निर्धारित समय-सीमा के अनुसार निविदा, कार्य प्रदान करना, नियम संशोधन तथा समझौता हस्ताक्षर सितम्बर 2015 तक पूरा किया जाना था। हालाँकि, अप्रैल 2016 में निविदा आमंत्रित किए गए थे और खोजे गए मूल्य मई 2017 में ही यू एस ओ फंड को सम्प्रेषित किए गए थे। निविदा आमंत्रित करने और यू एस ओ फंड को खोजे

गए मूल्य को सम्प्रेषित करने में देरी के कारण, परियोजना का कार्यान्वयन अभी तक शुरु नहीं हुआ था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2018) था कि:

- सितम्बर 2014 में यू एस ओ फंड द्वारा बी एस एन एल को नामांकित किए जाने के बाद, बी एस एन एल ने यू एस ओ फंड से वी सैट प्रौद्योगिकी, निविदित एवं गैर-निविदित कैपेक्स और ओपेक्स के द्विविभाजन, ई डी जी ई/जी पी आर एस प्रौद्योगिकी आदि के बारे में स्पष्टीकरण माँगा। दूरसंचार विभाग ने (फरवरी 2015) उपग्रह ट्रॉसपोन्डर आवश्यकताओं के अनुकूलन के अवलोकन के लिए एक समिति का गठन किया तथा मार्च 2015 में समिति ने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। निविदा में समिति द्वारा अन्तिम रूप प्रदान की गई विशिष्टताओं को शामिल किया गया। निविदित एवं गैर-निविदित कैपेक्स और ओपेक्स के द्विविभाजन के संबंध में, यू एस ओ फंड ने नवम्बर 2015 में अनुमानित लागत निकाली। अतः यू एस ओ फंड ने विशिष्टताओं को अंतिम रूप देने में विलम्ब किया और इसलिए, बी एस एन एल निविदा आमंत्रित नहीं कर सका क्योंकि इन्हें शामिल किया जाना था।
- निविदा को अंतिम रूप देने में देरी के संबंध में बी एस एन एल ने कहा कि मार्च 2016 तक ही यू एस ओ फंड ने वी सैट, डेटा सुविधा आदि की विशिष्टताओं को अंतिम रूप दिया था। तत्पश्चात् अप्रैल 2016 में बी एस एन एल ने निविदा आमंत्रित किए चूँकि इन विशिष्टताओं को निविदा दस्तावेज में शामिल किया जाना था।
- निविदा के मूल्यांकन में देरी के संबंध में बी एस एन एल ने बताया कि दिए गए उपकरणों की क्षेत्रीय जाँच सितम्बर 2016 में पूर्ण हो गई थी तथा बोलीदाताओं से जिनके उपकरण क्षेत्रीय जांच में विफल हो गये थे, कई शिकायतें/अभ्यावेदन प्राप्त किये गये थे। बी एस एन एल में गठित एक उच्च स्तरीय समिति ने सिफारिश की थी कि उपकरणों की पुनः जाँच की जाये तथा 8 मार्च 2017 को पुनः जाँच पूर्ण हुई। चूँकि शिकायतें पुनः प्राप्त हुई थीं, अतः अपनाई गई प्रक्रिया ठीक है या नहीं, यह जानने के लिए भारत के महान्यायवादी का परामर्श लिया गया था। परामर्श 20 अप्रैल 2017 को प्राप्त हुआ था, बोली 25 अप्रैल 2017 को खोली गयी थी तथा 1 मई 2017 को यू एस ओ फंड को खोज किया गया मूल्य प्रस्तुत किया गया था।

मंत्रालय के उत्तर की सराहना करते हुए, लेखापरीक्षा ने बताया कि हालाँकि सितंबर 2014 में सरकार द्वारा परियोजना को मंजूरी दे दी गई थी, फिर भी बी एस एन एल एवं यू एस ओ फंड दोनों के द्वारा उपकरणों की विशिष्टताओं को अंतिम रूप देने में देरी की गई। इसी देरी के परिणामस्वरूप मंत्रिमंडल की मंजूरी के तीन वर्षों से भी अधिक समय के बाद भी परियोजना शुरू नहीं हो पाई।

(ख) पूर्वोत्तर क्षेत्रों में ओ एफ सी रिंग कनेक्टविटी और ट्रांसमिशन मीडिया की वृद्धि

जैसा कि उपरोक्त पैरा 4.1.4.2 में दर्शाया गया था, यू एस ओ फंड द्वारा वित्तपोषित ₹ 295.97 करोड़ की अनुमोदित अनुमानित परियोजना लागत पर, बी एस एन एल को ट्रांसमिशन मीडिया योजना (अर्थात् राज्यों की राजधानियों और जिला मुख्यालयों को ओ एफ सी रिंग कनेक्टविटी प्रदान करने और ट्रांसमिशन मीडिया की वृद्धि के लिए) से संबंधित कार्य निष्पादन के लिए नामित (सितम्बर-2014) किया गया था। निष्पादित किये जाने वाले कार्यों का विवरण नीचे तालिका 4 में दिया गया है:-

तालिका-4

परियोजना के अनुसार कार्य का विवरण तथा यू एस ओ फंड द्वारा कैपेक्स के लिये अनुमानित लागत

क्र.सं.	कार्य-मद	मात्रा	यू एस ओ फंड द्वारा कैपेक्स के लिए अनुमानित लागत (₹ करोड़ में)
1	भूमिगत ऑप्टिकल फाइबर केबल बिछाना	2122 कि.मी	169.79
2	एरियल ओ एफ सी बिछाना	1091 कि.मी	87.28
3	डेन्स वेवलेन्थ डिवीजन मल्टीप्लेक्सिंग उपकरण की तैनाती	70 ऑप्टिकल एड-ड्रॉप मल्टीप्लेक्सर्स और 88 ऑप्टिकल एम्पलीफायर	14.90
4		21 नंबर डिजिटल क्रॉस कनेक्ट	24.00
	कुल		295.97

परियोजना में इन बातों की भी परिकल्पना की गई थी:-

- परियोजना के तहत बनाए गए संपत्तियों का स्वामित्व बी एस एन एल में निहित होगा;
- सूचना आमंत्रण निविदा को दिसम्बर 2014 तक जारी किया जाना था तथा निविदा मूल्यांकन एवं मंत्रालय के लिए खोज की गई लागत का प्रस्तुतीकरण मार्च 2015 तक पूरा किया जाना था।

बी एस एन एल ने भूमिगत केबल, केबल डकट इत्यादि लगाने और डी डब्ल्यू डी एम उपकरणों की खरीद के लिए निविदाएँ (फरवरी 2015) जारी की। अनुमानित लागत के साथ खोज की गई लागत नीचे तालिका 5 में दी गई है:-

तालिका-5

मद-वार अनुमानित लागत और खोज की गयी लागत का विवरण

क्र.सं.	मद	अनुमानित लागत	खोज की गई लागत
		(₹ करोड़ में)	
1.	ओ एफ सी	257.07	498.68
2.	डी डब्ल्यू डी एम उपकरण	38.90	84.16
	कुल	295.97	582.84

खुली निविदाओं के माध्यम से खोजी गई लागत के साथ-साथ खोजी गई लागत के संदर्भ में विश्लेषण एवं टिप्पणियाँ यू एस ओ फंड (जनवरी 2016) को सूचित की गई। यू एस ओ फंड ने बी एस एन एल को निर्देश दिए कि (मई 2016) खोज की गई लागत का निर्धारण/मंजूरी कर, तय की गई उचित निविदित दरों की तर्क संगतता पर स्पष्ट एवं श्रेणीबद्ध सिफारिशें 6 जून 2016 तक प्रस्तुत करे, जिससे कि पूरी प्रक्रिया समाप्त की जा सके एवं अंतिम दरें तय की जा सके। बी एस एन एल ने यू एस ओ फंड को (दिसम्बर 2016) अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करते हुए यह कहा कि इस बात को ध्यान में रखते हुए कि दरें खुली निविदा प्रक्रिया के बाद ई-रिवर्स नीलामी और मोल-भाव के बाद खोजी गई है, अतः सभी दरें उचित थीं और खोजी गई लागत के लिए यू एस ओ फंड से मंजूरी मांगी। यू एस ओ फंड ने बी एस एन एल को सूचित किया कि (अप्रैल 2017) चूंकि खोजी गई लागत जोकि ₹ 582.84 करोड़ थी, मंत्रिमंडल द्वारा अनुमोदित राशि ₹ 295.97 करोड़ से ज्यादा थी, इसलिए बी एस एन एल पुनः निविदा करे। बी एस एन एल ने (मई 2017) टर्नकी के आधार

पर एक और निविदा जारी करने का फैसला किया। मई 2017 में आमंत्रित निविदा को बी एस एन एल द्वारा अभी (जनवरी 2018) अंतिम रूप दिया जाना शेष है।

अतः, देरी से निर्णय लेने के कारण, फरवरी 2015 में आमंत्रित निविदा को अप्रैल 2017 में खारिज कर दिया गया और इस प्रकार परियोजना शुरू नहीं हुई। इसलिए, पूर्वोत्तर क्षेत्रों में विश्वसनीयता एवं ट्रांसमिशन नेटवर्क में अतिरेकता को सुनिश्चित करने का उद्देश्य अभी भी पूर्ण नहीं हुआ।

4.1.4.3 ओ एफ सी मार्गों के पुनर्वास के काम की खराब प्रगति

ट्रांसमिशन मीडिया नोड से नोड तक भारी मात्रा में डेटा ट्रैफिक ले जाने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। पूर्वोत्तर क्षेत्र में डेटा ट्रैफिक निम्नलिखित मीडिया के माध्यम से ले जाया जा रहा है:-

- (i) ऑप्टिकल फाइबर केबल
- (ii) रेडियो
- (iii) उपग्रह

बी एस एन एल ने दूसरे सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से ओ एफ सी मीडिया किराये पर लिया ताकि विश्वसनीय ट्रांसमिशन मीडिया प्रदान किया जा सके क्योंकि बी एस एन एल के अपने ओ एफ सी मीडिया के सड़क विस्तार कार्य के कारण क्षतिग्रस्त होने से, सेवा में व्यवधान पैदा हुआ था।

क्षेत्रीय ट्रंक योजना समिति ने असम, पूर्वोत्तर-I और पूर्वोत्तर-II परिमंडलों में पुनर्वास कार्यों के लिए 116 ओ एफ सी मार्गों को मंजूरी दी थी (अप्रैल 2008 और जून 2014)। उत्तर पूर्वी कार्य बल, गुवाहटी द्वारा इन कार्यों को निष्पादित किया जाना था।

पुनर्वास कार्यों की प्रगति रिपोर्ट की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि अब तक असम में कार्य प्रगति 10 प्रतिशत थी और पूर्वोत्तर-I और पूर्वोत्तर-II परिमंडलों में शून्य थी हालाँकि सभी कार्यों को लंबे समय से मंजूरी दे दी गई थी और देरी 3 से 10 वर्ष के बीच थी। यह भी देखा गया कि प्रत्येक आर टी पी सी बैठक में, ओ एफ सी मार्गों के कमीशन के लिए लक्ष्य तिथि लक्ष्यों को प्राप्त किए बिना बदल दी गई थी। सी जी एम टी एफ द्वारा कार्य को न किया जाना, सड़क चौड़ी करने का मुद्दा, निविदा

प्रक्रिया में देरी, मार्गाधिकार की प्रतीक्षा और काम का निष्पादन करने में देरी जैसे कारणों के कारण, कार्य की प्रगति खराब थी। विवरण नीचे दिए गए हैं:-

तालिका-6
ओ एफ सी मार्गों की परिमंडलवार स्थिति

वर्गीकरण / स्थिति	ओ एफ सी मार्ग जिसे पूरा किया जाना था (कि.मी. में)		
	असम	पूर्वोत्तर -I	पूर्वोत्तर -II
सड़क विस्तार के तहत है, इसलिए नहीं लिया	518.00	82.00	22.00
मार्ग <10 किमी है, इसलिए पूर्वोत्तर कार्य बल द्वारा नहीं लिया जाएगा	32.50	142.50	4.60
उत्तर पूर्वी कार्य बल द्वारा शुरू किये गये	157.05	0.00	0.00
मार्ग डब्ल्यू आई पी में (58.423 किलोमीटर पी एल बी में बिछाई गयी)	58.20	94.92	18.40
पूर्वोत्तर कार्य बल द्वारा लिया गया मार्ग, जिसमें कोई पी एल बी नहीं बिछाया गया	269.30	37.42	276.20
पूर्वोत्तर कार्य बल द्वारा लिये जाने के लिए	479.50	271.00	8.80
पूर्वी दूरसंचार क्षेत्र द्वारा किया गया	0.00	37.00	0.00
पूर्वी दूरसंचार क्षेत्र ने मार्ग को देरी से करने का अनुरोध किया	0.00	10.00	0.00
सी पी बी में कोई फैसला नहीं लिया गया	0.00	0.00	67.00
कुल	1514.55	674.84	397.00

जुलाई-अगस्त 2017 के दौरान की गई लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि असम, पूर्वोत्तर-I और पूर्वोत्तर-II में क्रमशः 1515,675 और 397 कि.मी. ओ एफ सी को पुनर्वासित किया जाना था। इसकी बजाय पूर्वोत्तर कार्य बल ने असम, पूर्वोत्तर-I और पूर्वोत्तर-II परिमंडलों में केवल 485 कि.मी. (32 प्रतिशत), 132 कि.मी. (20 प्रतिशत) और 295 कि.मी. (74 प्रतिशत) कार्य लिया जिसमें से 269 कि.मी., 37 कि.मी. और 276 कि.मी. पी एल बी नहीं बिछाई गई। अतः, पूर्वोत्तर क्षेत्रों में

कमीशन होने के लिए कुल 2586.39 कि.मी. ओ एफ सी, मार्गों में से केवल 157.05 कि.मी. (6 प्रतिशत) को ही पूर्वोत्तर कार्य बल द्वारा कमीशन किया गया।

क्षेत्र में ओ एफ सी कार्य के पुनर्वास की खराब प्रगति के कारण बी एस एन एल ने अधिकतर मीडिया मैसर्स ऑयल इण्डिया लिमिटेड तथा मैसर्स पावर ग्रिड कारपोरेशन आफ इंडिया लिमिटेड से किराये पर लिया।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2018) कि कठिन इलाके, राज्य सरकारों से मार्गाधिकार प्राप्त करने में कठिनाइयों और मध्यस्थता के मामलों के कारण नये ओ एफ सी लगाने में काफी समय लग रहा था। इसमें आगे यह कहा गया कि ओ एफ केबल की उपलब्धता होने से वर्ष 2016-17 में पुनर्वास कार्यों की प्रगति में सुधार हुआ।

4.1.5 अन्तर्राष्ट्रीय सीमा क्षेत्रों में मोबाइल कनेक्टिविटी का न होना

गृह मंत्रालय ने जुलाई 2014 में बी एस एन एल द्वारा मोबाइल टावर लगाये जाने का मामला दूरसंचार विभाग के साथ उठाया था ताकि बार्डर आउटपोस्ट तथा लेफ्ट विंग एक्सट्रीमिज्म क्षेत्र जहां केन्द्रीय सैन्य पुलिस बल जैसे सशस्त्र सीमा बल, असम राइफल, भारत तिब्बत सीमा पुलिस, सीमा सुरक्षा बल तथा केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल, के लिये कोई मोबाइल कनेक्टिविटी नहीं थी, को शामिल किया जा सके। जुलाई 2014 में निम्नलिखित निर्णय लिये गये थे:-

- i. केन्द्रीय सैन्य पुलिस बल तथा बी एस एन एल की संयुक्त सर्वेक्षण टीम केन्द्रीय सैन्य पुलिस बल द्वारा अपेक्षित सभी स्थानों के लिये सर्वेक्षण करेगी तथा दूरसंचार विभाग को अंतिम सूची प्रस्तुत करेगी;
- ii. दूरसंचार विभाग की सामान्य योजनाओं में शामिल किये गये स्थानों को सूची से हटाया जायेगा तथा बी एस एन एल स्थलों की अंतिम सूची हेतु अनुमान, केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल को प्रस्तुत करेगा।
- iii. केन्द्रीय सैन्य पुलिस बल, बी एस एन एल द्वारा स्थलों को क्रियान्वित किये जाने हेतु प्रस्ताव सी आर पी एफ जोकि समन्वयन एजेन्सी है, को प्रस्तुत करेगा; और
- iv. केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल को अन्य केन्द्रीय सैन्य पुलिस बल के साथ परामर्श करके विशेष रूप से अर्धसैन्य बलों के लिये बनाये जा रहे स्थलों हेतु निधि का प्रस्ताव भी प्रस्तुत करना था।

उपरोक्त निर्णयों के अनुसार बी एस एन एल पूर्वोत्तर-I परिमंडल (मेघालय, मिजोरम व त्रिपुरा राज्यों) तथा पूर्वोत्तर-II परिमंडल (नागालैंड, मणिपुर तथा अरुणाचल प्रदेश राज्य) ने बी एस एन एल कार्पोरेट कार्यालय को विस्तृत परियोजना रिपोर्ट प्रस्तुत की (मई 2015)। विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में पूर्वोत्तर-I तथा पूर्वोत्तर-II परिमंडलों के क्रमशः 144 व 122 सर्वेक्षण किए गए स्थलों को शामिल किया जिसकी अनुमानित लागत क्रमशः ₹ 315.83 करोड़ तथा ₹ 226.33 करोड़ थी। तत्पश्चात् बी एस एन एल कार्पोरेट कार्यालय ने दूरसंचार विभाग को ₹ 2899 करोड़ की कुल लागत पर 1683 केन्द्रीय सैन्य पुलिस बल स्थलों के लिये समेकित विस्तृत परियोजना रिपोर्ट प्रस्तुत की (मार्च 2016) जिसमें पूर्वोत्तर बी एस एन एल परिमंडल (हिमाचल प्रदेश, पूर्वोत्तर-I, पूर्वोत्तर-II, उत्तराखंड, जम्मू एवं कश्मीर, पश्चिम बंगाल, पंजाब, झारखंड, बिहार, गुजरात, उत्तर प्रदेश (पूर्वी), राजस्थान, असम, छत्तीसगढ़ तथा महाराष्ट्र परिमंडल) शामिल हैं। विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की प्रगति पर लेखापरीक्षा प्रश्नों के उत्तर में बी एस एन एल ने सूचित किया कि जुलाई 2018 तक दूरसंचार विभाग से इस संबंध में आगे कोई सूचना प्राप्त नहीं हुई।

इस सम्बंध में निम्नलिखित टिप्पणियां की गई हैं-

- i. 31 मार्च 2014 व 31मार्च 2018 को पूर्वोत्तर क्षेत्र में सीमावार टावर की संख्या नीचे की तालिका में दी गई हैं-

तालिका-7

**पूर्वोत्तर क्षेत्र के सीमा क्षेत्रों में टावर की संख्या का विवरण
(अंतर्राष्ट्रीय सीमा से 10 कि.मी. की रेंज के भीतर)**

सीमा	राज्य (सीमा लम्बाई, कि.मी.)	31.03.2014 को	31.03.2018 को	बैंकबोन मीडिया	टिप्पणी
भारत-म्यांमार	नागालैंड (215 कि.मी.)	0	0		अंतर्राष्ट्रीय सीमा के 10 कि.मी. की रेंज के भीतर कोई टावर नहीं था।
	अरुणाचल प्रदेश (520 कि.मी.)	4	4	ओ एफ सी (1) वीसैट (3)	पंचाओ में 1 टावर पिछले 8 महीनों से डाउन रहा,

सीमा	राज्य (सीमा लम्बाई, कि.मी.)	31.03.2014 को	31.03.2018 को	बैकबोन मीडिया	टिप्पणी
	मणिपुर (398 कि.मी.)	3	4	ओ एफ सी	
	मिजोरम (510 कि.मी.)	3	3	एम डब्ल्यू	
भारत-बांग्लादेश	मिजोरम (180 कि.मी.)	2	3	एम डब्ल्यू (2) /वीसैट (1)	
	त्रिपुरा (856 कि.मी.)	124	188	एम डब्ल्यू (72) ओ एफ सी (116)	

जैसाकि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है, नागालैंड में म्यांमार के साथ 215 कि.मी. लम्बी अंतर्राष्ट्रीय सीमा के 10 कि.मी. के भीतर एक भी टावर नहीं है जबकि अन्य प्रदेशों में टावर घनत्व इस प्रकार था- अरुणाचल प्रदेश में 130 कि.मी./टावर, मणिपुर में 99.5 कि.मी./टावर तथा मिजोरम में 170 कि.मी./टावर। अरुणाचल प्रदेश, मिजोरम व मणिपुर के लिये भारत-म्यांमार सीमा के मानचित्र दृश्य अनुलग्नक VI में दर्शाया गया है। गृह मंत्रालय ने भी संकेत दिया था कि क्षेत्र में अपर्याप्त सैलुलर कवरेज के कारण आम जनता में असंतोष था तथा क्षेत्र में म्यांमार के दूरभाष सेवा प्रदाताओं के सिग्नलों का फैलाव था जिसका क्षेत्र में उपयोग किया जा रहा है। यह राष्ट्रीय सुरक्षा/अर्थव्यवस्था के लिये खतरा उत्पन्न करता है।

- ii गृह मंत्रालय ने दूरसंचार विभाग को प्रस्ताव दिया (नवम्बर 2016) था कि यू एस ओ फंड के तहत उपलब्ध निधि के साथ सीमा क्षेत्रों में टावर के रूप में संचार अवसंरचना का निर्माण किया जाये। हालाँकि, दूरसंचार विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणी के प्रत्युत्तर में बताया कि (जुलाई 2018) दूरसंचार विभाग/ यू एस ओ फंड द्वारा सीमा व नक्सल प्रभावी क्षेत्रों में मोबाइल सेवाओं के प्रावधान हेतु निधि देने का कोई प्रस्ताव नहीं किया गया था।

इस प्रकार, यद्यपि गृह मंत्रालय ने 2014 में ही पूर्वोत्तर क्षेत्र के सीमा क्षेत्रों में दूरसंचार सेवाओं में सुधार करने के प्रस्ताव की पहल की थी, वास्तव में इसमें कोई प्रगति नहीं हुई थी, जिसके परिणामस्वरूप पड़ोसी देशों के सिग्नल में फैलाव का

नागरिकों द्वारा प्रयोग किया जा रहा है जो राष्ट्रीय सुरक्षा/अर्थव्यवस्था के लिये खतरा है।

4.1.6 सेवा की गुणवत्ता - मीन टाइम टू रिपेयर

मीन टाइम टू रिपेयर (एम टी टी आर) एक तिमाही में सभी दोषपूर्ण घटनाओं के लिए प्रत्येक रिपेयर टाइम की अवधि के योग का उसी तिमाही में दोषपूर्ण घटनाओं की कुल संख्या द्वारा किया गया विभाजन है। भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण की मार्च 2009 की अधिसूचना के अनुसार, मीन टाइम टू रिपेयर को “आठ घंटे से कम या बराबर” के रूप में निर्धारित किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि वर्ष 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान असम, पूर्वोत्तर-I, पूर्वी दूरसंचार क्षेत्र परिमंडलों व सिक्किम सेकेन्डरी स्विचिंग क्षेत्र में भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण द्वारा निर्धारित एम टी टी आर मानक से अधिक एम टी टी आर था, जैसा कि तालिका में दर्शाया गया है।

तालिका-8

एक वर्ष में ओ एफ सी दोषों का विवरण और वर्ष के लिए एम टी टी आर

वर्ष	परिमंडल/एस एस ए	एक वर्ष में ओ एफ सी दोषों / कटौतियों की संख्या	वार्षिक दोषों की अवधि (घंटों में)	वर्ष के लिए एम टी टी आर (घंटों में)
2014-15	सिक्किम (गंगटोक)	365	6309	17.29
	पूर्वोत्तर- II	413	8389	20.31
2015-16	असम	1624	38887	23.95
	पूर्वोत्तर- II	254	19307	76.01
	पूर्वी दूरसंचार क्षेत्र	4132	37213	9.00
	सिक्किम (गंगटोक)	351	4110	11.71
2016-17	असम	1717	28367	16.52
	पूर्वोत्तर- I	662	12991	19.63
	पूर्वोत्तर- II	286	16701	58.40
	पूर्वी दूरसंचार क्षेत्र	4354	43803	10.06

(स्रोत: ट्रॉसमिशन दोष रिपोर्ट)

मंत्रालय ने उत्तर दिया (मार्च 2018) कि पूर्वोत्तर क्षेत्र में एम टी टी आर 2014-15 में 19 घंटे से, 2015-16 में 15.5 घंटे, और 2016-17 में 14.5 घंटे तक का सुधार हुआ। उच्च एम टी टी आर के लिये बी एस एन एल द्वारा व्यापक सड़क चौड़ा करने का काम और सरकारी एजेंसियों द्वारा पुलिया निर्माण कार्यों को जिम्मेदार ठहराया गया जिसके परिणामस्वरूप ओ एफ केबल दोषों में वृद्धि हुई, कठिन क्षेत्रों की स्थिति के कारण 8 घंटों की समय सीमा हासिल करना संभव नहीं हो पाया, बारिश के मौसम में बार बार भूस्खलन की वजह से ओ एफ सी के दोषों को सुधारने में विलम्ब हुआ और कर्मचारियों की कमी थी।

जबकि ऊपर वर्णित बाधाओं का ध्यान दिया गया है, लेखापरीक्षा का तर्क है कि बी एस एन एल को यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक सावधानी बरतनी चाहिये कि निर्माण के दौरान ओ एफ सी क्षतिग्रस्त न हो तथा दोषों में सुधार करने के लिये समय बद्ध योजना भी होनी चाहिए। हालाँकि, एम एम टी आर में 14.5 घंटे तक का सुधार हुआ परंतु यह 8 घंटे के मानक से अभी भी ऊपर है और बी एस एन एल को इसे प्राप्त करने के लिए कार्यवाही/ योजना की शुरुआत करनी चाहिये।

निष्कर्ष

सितम्बर 2014 में मंत्रिमंडल द्वारा अनुमोदित व्यापक दूरसंचार विकास योजना को पूर्वोत्तर क्षेत्र में लागू करने में बी एस एन एल विफल रहा। यह व्यापक दूरसंचार विकास योजना के अंतर्गत प्रमुख निविदाओं के विफल होने के कारण हुआ जैसा कि नीचे दिया गया है:-

- अप्रैल 2016 में ₹ 1,460 करोड़ की अनुमानित परियोजना लागत पर अनावृत गाँवों को कवरेज प्रदान करने के लिए 2जी जी एस एम नेटवर्क के सर्वेक्षण, योजना, आपूर्ति, स्थापना, परीक्षण, कमीशन, उपलब्ध कोर नेटवर्क के साथ एकीकरण तथा वी सैट, हब और रेडियो बैकहॉल के साथ, पाँच वर्षों के लिये संचालन एवं रख-रखाव से संबंधित निविदा।
- फरवरी 2015 में मुख्य महाप्रबंधक टेलीकॉम स्टोर्स, कोलकाता द्वारा जारी भूमिगत केबल, केबल डक्ट्स आदि को लगाने से संबंधित निविदा तथा

फरवरी 2015 में बी एस एन एल कार्पोरेट कार्यालय द्वारा जारी डेन्स वेवलेन्थ डिवीजन मल्टीप्लेक्सिंग उपकरणों की खरीद के लिए निविदा।

इस प्रकार, उपरोक्त दो प्रमुख निविदाओं की विफलता के कारण व्यापक दूरसंचार विकास योजना का उद्देश्य नामतः अनावृत पूर्वोत्तर क्षेत्रों में 2जी कवरेज का रोल आउट तथा ओ एफ सी रिंग कनेक्टिविटी के साथ ट्रांसमिशन मीडिया की वृद्धि अभी भी प्राप्त की जानी बाकी है।

क्षेत्रीय ट्रंक योजना समिति ने (अप्रैल 2008 और जून 2014) असम, पूर्वोत्तर-I और पूर्वोत्तर-II परिमंडलों में पुनर्वास कार्य के लिए 116 ओ एफ सी मार्गों को मंजूरी दी थी। पूर्वोत्तर कार्य बल, गुवाहटी द्वारा कार्यों को निष्पादित किया जाना था। अब तक असम में कार्य प्रगति दस प्रतिशत और पूर्वोत्तर-I और पूर्वोत्तर-II परिमंडलों में शून्य थी तथा देरी तीन से दस वर्ष के बीच थी। क्षेत्र में ओ एफ सी कार्य की पुनर्स्थापना की खराब प्रगति के कारण बी एस एन एल ने अधिकतर मीडिया मैसर्स ऑयल इण्डिया लिमिटेड तथा मैसर्स पावर ग्रिड कॉरपोरेशन आफ इंडिया लिमिटेड (पी जी सी आई एल) किराये पर लिया।

नागालैंड में म्यांमार के साथ 215 कि.मी. लम्बी अंतर्राष्ट्रीय सीमा के 10 कि.मी. के भीतर एक भी टावर नहीं है जबकि अन्य प्रदेशों में टावर घनत्व इस प्रकार था- अरुणाचल प्रदेश में 130 कि.मी./टावर, मणिपुर में 99.5 कि.मी./टावर तथा मिजोरम में 170 कि.मी./टावर। इसके अतिरिक्त गृह मंत्रालय ने दूरसंचार विभाग को प्रस्ताव दिया था कि वह यू एस ओ फंड के तहत उपलब्ध निधि से सीमा क्षेत्रों में टावर के रूप में संचार अवसंरचना का निर्माण करे, दूरसंचार विभाग ने बताया कि दूरसंचार विभाग/यू एस ओ फंड ने सीमा व नक्सल प्रभावी क्षेत्रों में मोबाइल सेवाओं के प्रावधान के लिये निधि का प्रस्ताव नहीं किया। इस प्रकार गृह मंत्रालय द्वारा 2014 में ही पूर्वोत्तर क्षेत्र के सीमा क्षेत्रों में दूरसंचार सेवाओं में सुधार करने के प्रस्ताव की पहल के बावजूद इसमें प्रगति नहीं हुई, जिसके परिणामस्वरूप पड़ोसी देशों के सिग्नलों का प्रयोग नागरिक कर रहे हैं। यह राष्ट्रीय सुरक्षा/अर्थव्यवस्था के लिये एक खतरा है।

मीन टाइम टू रिपेयर (एम टी टी आर) एक तिमाही में सभी दोषपूर्ण घटनाओं के लिए प्रत्येक रिपेयर टाइम की अवधि के योग का उसी तिमाही में दोषपूर्ण घटनाओं की कुल संख्या द्वारा किया गया विभाजन है। वर्ष 2014-15 से 2016-17 की अवधि के दौरान असम, पूर्वोत्तर-1, पूर्वी दूरसंचार क्षेत्र परिमंडलों व सिक्किम सेकेन्डरी स्विचिंग क्षेत्र में भारत के दूरसंचार नियामक प्राधिकरण द्वारा निर्धारित मानक “आठ घंटे से कम या बराबर” से अधिक एम टी टी आर था।

नई दिल्ली
दिनांक: 27 सितम्बर 2018

संगीता चौरे
(संगीता चौरे)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
(डाक व दूरसंचार)

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 28 सितम्बर 2018

राजीव महर्षि
(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

परिशिष्ट और अनुलग्नक

परिशिष्ट-I

जनवरी 2018 तक संचार मंत्रालय और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के तहत विभागों से प्रतीक्षित कृत कार्रवाई टिप्पणियों की सारांशित स्थिति

क्र. सं.	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की संख्या एवं वर्ष	ए टी एन देय	बिल्कुल प्राप्त नहीं हुआ	पत्राचार के तहत
संचार मंत्रालय				
डाक विभाग				
शून्य				
दूरसंचार विभाग				
1	2016 की 4	30	शून्य	30
2	2017 की 11	7	7	शून्य
3	2017 की 35	6	6	शून्य
	कुल	43	13	30
इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय				
1	2017 की 21	1	शून्य	1
	कुल	1	0	1
कुल योग		44	13	31

परिशिष्ट-II

जनवरी 2018 के अनुसार संचार मंत्रालय और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के तहत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से प्रतीक्षित कृत कार्रवाई टिप्पणियों की सारांशित स्थिति

क्र.सं.	लेखापरीक्षा रिपोर्ट की संख्या और वर्ष	ए टी एन देय	बिल्कुल प्राप्त नहीं हुआ	पत्राचार के तहत
संचार मंत्रालय				
भारत संचार निगम लिमिटेड				
1	2000 की 6	2	शून्य	2
2	2001 की 6	2	शून्य	2
3	2002 की 3	1	शून्य	1
4	2002 की	1	शून्य	1
5	2003 की 5	5	शून्य	5
6	2004 की 5	2	शून्य	2
7	2005 की 5	3	शून्य	3
8	2006 की 9 (पी ए)	2	शून्य	2
9	2006 की 13	7	शून्य	7
10	2007 की 10 (पी ए)	1	शून्य	1
11	2007 की 12	9	शून्य	9
12	2008 की 9 (पी ए)	1	शून्य	1
13	2008 की 10 (सी ए)	2	शून्य	2
14	2008 की 12 (सी ए)	7	शून्य	7
15	2009 की 25 (सी ए)	10	शून्य	10
16	2009 की 27 (सी ए)	1	शून्य	1
17	2010-11 की 10 (पी ए)	3	शून्य	3
18	2011-12 की 3	6	शून्य	6
19	2012-13 की 8	1	शून्य	1
20	2014 की 17	2	शून्य	2
21	2015 की 20	5	शून्य	5
22	2015 की 55	4	शून्य	4
23	2016 की 29	3	शून्य	3
24	21 of 2017	1	शून्य	1
	कुल	81	0	81

क्र.सं.	लेखापरीक्षा रिपोर्ट की संख्या और वर्ष	ए टी एन देय	बिल्कुल प्राप्त नहीं हुआ	पत्राचार के तहत
महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड				
1	1999 की 3	1	शून्य	1
2	2004 की 5	1	शून्य	1
3	2006 की 13	1	शून्य	1
4	2007 की 10(पी ए)	1	शून्य	1
5	2007 की 12	3	शून्य	3
6	2008 की 12 सी ए	1	शून्य	1
7	2009-10 की 9	1	शून्य	1
8	2009-2010 की 25	1	शून्य	1
9	2012-13 की 8	1	शून्य	1
10	2014 की 17	1	शून्य	1
11	21 of 2017	2	शून्य	2
	कुल	14	0	14
आई टी आई लिमिटेड				
1	2003 की 5	1	शून्य	
2	2004 की 5	2	शून्य	2
3	2005 की 5	2	शून्य	2
4	2006 की 13	2	शून्य	2
5	2007 की 10	2	शून्य	2
6	2007 की 12	1	शून्य	1
7	2008 की 12	3	शून्य	3
8	2009 की 24	1	शून्य	1
9	2009 की 25	1	शून्य	1
	कुल	15	0	15
इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय				
राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र सेवा इंक.				
1	2017 की 21	1	शून्य	1
2	2015 की 55	1	शून्य	1
	कुल	2	0	2
	कुल योग	112	0	112

अनुलग्नक-I (पैरा 2.1.8.1)

1800 मेगाहर्ट्ज बैंड (अतिरिक्त गार्ड बैंड) में स्पेक्ट्रम जिसे नीलामी के लिए नहीं रखा गया था, का वार्षिक मूल्य दर्शाती विवरणी

1800 मेगाहर्ट्ज बैंड की आरक्षित मूल्य बैंड की बिक्री मूल्य

क्रम संख्या	परिमंडल	स्पेक्ट्रम का परिमाण जो लाइसेंसधारियों के साथ अप्रयुक्त/निष्क्रिय था (मेगाहर्ट्ज में)	अक्टूबर 2016 की नीलामी में 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड के लिए आरक्षित मूल्य (प्रति मेगाहर्ट्ज)	अक्टूबर 2016 की नीलामी में 1800 मेगाहर्ट्ज बैंड के लिये बिक्री मूल्य (प्रति मेगाहर्ट्ज)	स्पेक्ट्रम का मूल्य जो 20 साल तक लाइसेंसधारियों के लिए अप्रयुक्त/निष्क्रिय रहा (करोड़ में)
1	आंध्रप्रदेश	0.2	243	243	48.60
2	असम	0.2	40	40	8.00
3	बिहार	0.2	62	62	12.40
4	दिल्ली	0.2	399	399	79.80
5	गुजरात	0.2	238	238	47.60
6	हरियाणा	0.2	47	49	9.86
7	हिमाचल प्रदेश	0.2	16	16	3.20
8	जम्मू कश्मीर	0.2	13	13	2.60
9	कर्नाटक	0.2	185	-	37.00
10	केरल	0.2	83	83	16.60
11	कोलकाता	0.2	149	151	30.23
12	महाराष्ट्र	0.2	318	318	63.60
13	मध्यप्रदेश	0.2	83	83	16.60
14	मुम्बई	0.2	298	489	97.84
15	उत्तर पूर्व	0.2	11	11	2.20
16	उड़ीसा	0.2	38	-	7.60
17	पंजाब	0.2	77	77	15.40
18	राजस्थान	0.2	91	92	18.38
19	चैन्नई सहित तमिलनाडु	0.2	225	-	45.00
20	उत्तर प्रदेश (पूर्व)	0.2	115	133	26.63
21	उत्तर प्रदेश (पश्चिम)	0.2	96	100	20.06
22	पश्चिम बंगाल	0.2	46	46	9.20
	कुल =	4.40			618.40
		स्पेक्ट्रम का वार्षिक मूल्य नीलामी में नहीं लगाया गया			₹ 30.92 करोड़

**टिप्पणी- स्पेक्ट्रम के मूल्य की गणना विक्रय मूल्य के आधार पर की गई है, क्योंकि परिमंडल जहां विक्रय मूल्य नहीं था, गणना के लिये आरक्षित मूल्य पर विचार किया गया है।*

अनुलग्नक-II (पैरा 2.1.9.1)

टाटा टेलीसर्विसेस लिमिटेड/ टाटा टेलीसर्विसेस (महाराष्ट्र) लिमिटेड द्वारा अभ्यर्पित 800 मेगाहर्ट्ज बैंड में स्पेक्ट्रम जिसे नीलामी के लिए नहीं रखा गया था, का वार्षिक मूल्य दर्शाती विवरणी

क्रम संख्या	परिमण्डल	टी टी एस एल और टी टी एम एल द्वारा अभ्यर्पित स्पेक्ट्रम आरक्षित रखा	नवम्बर 12 की नीलामी में 1.25 मेगाहर्ट्ज आरक्षित मूल्य (₹ करोड़ में)	मार्च 13 में 1.25 प्रति मेगाहर्ट्ज आरक्षित मूल्य 20 वर्षों के ले नीलामी में (₹ करोड़ में)	मार्च 13 में 1.25 प्रति मेगाहर्ट्ज विक्रय मूल्य 20 वर्षों के लिए नीलामी में (₹ करोड़ में)	टी टी एस एल/टी टी एम एल द्वारा 20 वर्षों के लिए अभ्यर्पित स्पेक्ट्रम का मूल्य (₹ करोड़ में)
1	आंध्रप्रदेश	2.50	372.99	186.49		372.98
2	महाराष्ट्र	2.50	341.66	170.83		341.66
3	मुम्बई	1.25	881.99	441.00		441.00
	कुल	6.25	1596.64	798.32	0.00	1155.64
अक्तूबर 2016 तक स्पेक्ट्रम का वार्षिक मूल्य पर जो टी टी एस एस द्वारा अभ्यर्पित किया गया						₹ 57.78 करोड़

क्रम संख्या	परिमण्डल	टी टी एस एल और टी टी एम एल द्वारा अभ्यर्पित स्पेक्ट्रम आरक्षित रखा गया	नवम्बर 12 की नीलामी में 1.25 मेगाहर्ट्ज आरक्षित मूल्य (₹ करोड़ में)	मार्च 13 में 1.25 प्रति मेगाहर्ट्ज आरक्षित मूल्य 20 वर्षों के लिये नीलामी में (₹ करोड़ में)	मार्च 13 में 1.25 प्रति मेगाहर्ट्ज विक्रय मूल्य 20 वर्षों के लिए नीलामी में (₹ करोड़ में)	टी टी एस एल/टी टी एम एल द्वारा 20 वर्षों के लिए अभ्यर्पित स्पेक्ट्रम का मूल्य (₹ करोड़ में)
1	बिहार	1.25	55.26	27.63		27.63
2	दिल्ली	1.25	900.98	450.49	450.49	450.49
3	गुजरात	1.25	292.29	146.15	146.15	146.15
4	हरियाणा	1.25	60.47	30.24		30.24
5	कर्नाटक	1.25	429.16	214.58	214.58	214.58
6	केरल	1.25	84.89	42.45	42.45	42.45
7	कोलकाता	1.25	147.84	73.92	73.92	73.92
8	पंजाब	1.25	87.47	43.73		43.73
9	राजस्थान	1.25	87.2	43.6		43.60
10	तमिलनाडु	1.25	397.92	198.96	198.96	198.96
11	उत्तर प्रदेश (पूर्व)	1.25	99.02	49.51		49.51
12	उत्तर प्रदेश (पश्चिम)	1.25	139.63	69.82	69.82	69.82
	कुल	15.00	2782.13	1391.08	1196.37	1391.08
टी टी एस एल द्वारा अभ्यर्पित स्पेक्ट्रम का वार्षिक मूल्य जो नीलामी नहीं रखा गया						₹ 69.55 करोड़

टिप्पणी टी टी एस एल/टी टी एम एल द्वारा अभ्यर्पण किए गए स्पेक्ट्रम का मूल्य बिक्री मूल्य के आधार पर गणना की गई है, जहाँ बिक्री मूल्य उपलब्ध नहीं था, आरक्षित मूल्य को गणना के लिए माना गया है। राजस्थान परिमण्डल के लिए, आरक्षित मूल्य उपलब्ध नहीं था, नवम्बर 2012 की नीलामी के आरक्षित मूल्य को आधे की गणना के लिए लिया गया था, मार्च 2013 की नीलामी के लिए आरक्षित कीमत नवम्बर 2012 की 800 मेगाहर्ट्ज की नीलामी का आधा था।

अनुलग्नक-III (पैरा 2.1.9.2)

भारत संचार निगम लिमिटेड से स्पेक्ट्रम वापस लेने में देरी के कारण वित्तीय प्रभाव

क्रम संख्या	परिमण्डल	स्पेक्ट्रम अभ्यर्पित किया (मेगाहर्ट्ज में)	2014 की नीलामी के अनुसार प्रति ब्लॉक 200 किलोहर्ट्ज का बिक्री मूल्य (करोड़ में)	नीलामी निर्धारित मूल्य (20 वर्षों के लिए)	साढ़े चार वर्षों की वापसी में देरी के कारण वित्तीय प्रभाव (जून 2017 तक)
1	आंध्रप्रदेश	1.8	32.6	293.4	66.02
2	असम	1.8	7.22	64.98	14.62
3	बिहार	1.8	8.62	77.58	17.46
4	हरियाणा	1.8	5.4	48.6	10.94
5	हिमाचल प्रदेश	1.8	1.2	10.8	2.43
6	कर्नाटक	1.8	31	279	62.78
7	करेल	1.8	10.4	93.6	21.06
8	कोलकाता	1.8	14.6	131.4	29.57
9	महाराष्ट्र	1.8	58.07	522.63	117.59
10	मध्यप्रदेश	1.8	10.08	90.72	20.41
11	उत्तर पूर्व	1.8	1.4	12.6	2.84
12	उड़ीसा	1.8	3.2	28.8	6.48
13	तमिलनाडु सहित चैन्नई	1.8	41.6	374.4	84.24
14	उत्तरप्रदेश (पूर्व)	1.8	12.8	115.2	25.92
15	उत्तर प्रदेश (पश्चिम)	1.8	18.99	170.91	38.45
कुल					520.79

अनुलगनक-IV (पैरा 2.1.11.5)

छ: वायरलेस मॉनीटरिंग स्टेशन अर्थात् दिल्ली, कोलकाता, नागपुर, हैदराबाद, जलन्धर और अजमेर द्वारा निरीक्षण लक्ष्य प्राप्त न किए जाने को दर्शाती विवरणी

वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धी	उपलब्धियों में कमी	उपलब्धियों में कमी की प्रतिशतता
2011-12	615	347	268	43.58
2012-13	420	113	307	73.10
2013-14	555	132	423	76.22
2014-15	410	119	291	70.98
2015-16	460	170	290	63.04

डब्ल्यू एम ओ अजमेर				
वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धी	उपलब्धियों में कमी	उपलब्धियों में कमी की प्रतिशतता
2011-12	120	47	73	60.83
2012-13	120	26	94	78.33
2013-14	120	0	120	100.00
2014-15	120	0	120	100.00
2015-16	120	8	112	93.33

डब्ल्यू एम ओ जालंधर				
वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धी	उपलब्धियों में कमी	उपलब्धियों में कमी की प्रतिशतता
2011-12	120	32	88	73.33
2012-13	90	18	72	80.00
2013-14	120	25	95	79.17
2014-15	65	34	31	47.69
2015-16	60	32	28	46.67

डब्ल्यू एम ओ नागपुर				
वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धी	उपलब्धियों में कमी	उपलब्धियों में कमी की प्रतिशतता
2011-12	105	108	-3	-2.86
2012-13	60	0	60	100.00
2013-14	60	32	28	46.67
2014-15	60	25	35	58.33
2015-16	60	7	53	88.33

डब्ल्यू एम ओ हैदराबाद				
वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धी	उपलब्धियों में कमी	उपलब्धियों में कमी की प्रतिशतता
2011-12	60	60	0	0.00
2012-13	60	45	15	25.00
2013-14	60	47	13	21.67
2014-15	60	45	15	25.00
2015-16	70	58	12	17.14

डब्ल्यू एम ओ कोलकाता				
वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धि	उपलब्धियों में कमी	उपलब्धियों में कमी की प्रतिशतता
2011-12	120	70	50	41.67
2012-13	30	8	22	73.33
2013-14	120	28	92	76.67
2014-15	60	15	45	75.00
2015-16	60	37	23	38.33

डब्ल्यू एम ओ दिल्ली				
वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धि	उपलब्धियों में कमी	उपलब्धियों में कमी की प्रतिशतता
2011-12	90	30	60	66.67
2012-13	60	16	44	73.33
2013-14	75	0	75	100.00
2014-15	45	0	45	100.00
2015-16	90	28	62	68.89

अनुलग्नक-V (पैरा 2.1.11.7)

क्षेत्रीय लाइसेंस कार्यालयों द्वारा जारी किए गए लाइसेंस के नवीनीकरण न किए जाने के ब्यौरे को दर्शाती विवरणी

आर एल ओ	लाइसेंस का प्रकार	मामलों की संख्या	राशि (₹ में)
चैन्नई	यू एस आर	182	4823991
	कुल	182	4823991
दिल्ली	यू एस आर	698	15121615
	ए एम एस	478	8530000
	कुल	1176	23651615
मुम्बई	यू एस आर	1251	50482550
	कुल	1251	50482550
कोलकाता	एम एम एस	26	183000
	ए एम एस	25	520000
	कुल	51	703000
कुल योग		2660	7,96,61,156

यू एस आर - अल्ट्रा हाई फ्रीक्वेंसी शोर्ट रेंज लाइसेंस

ए एम एस - एरो मोबाइल सर्विस

एम एम एस - मेरीटाइम मोबाइल सर्विस

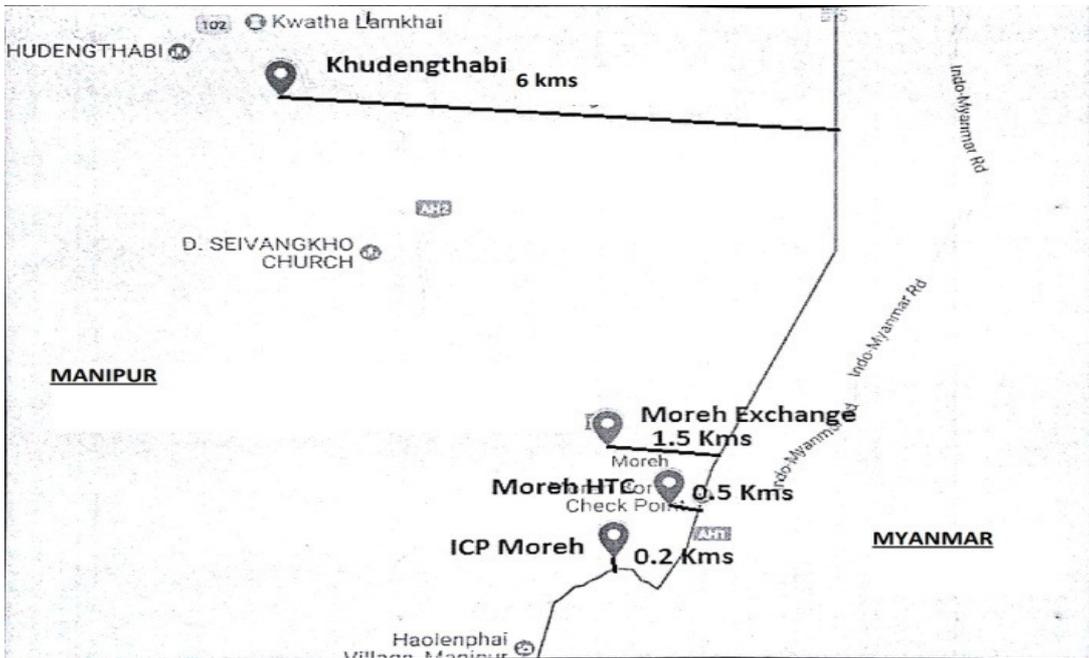
अनुलग्नक-VI (पैरा 4.1.6)

अरुणाचल प्रदेश, मिजोरम व मणिपुर के लिये भारत-म्यांमार सीमा के मानचित्र दृश्य

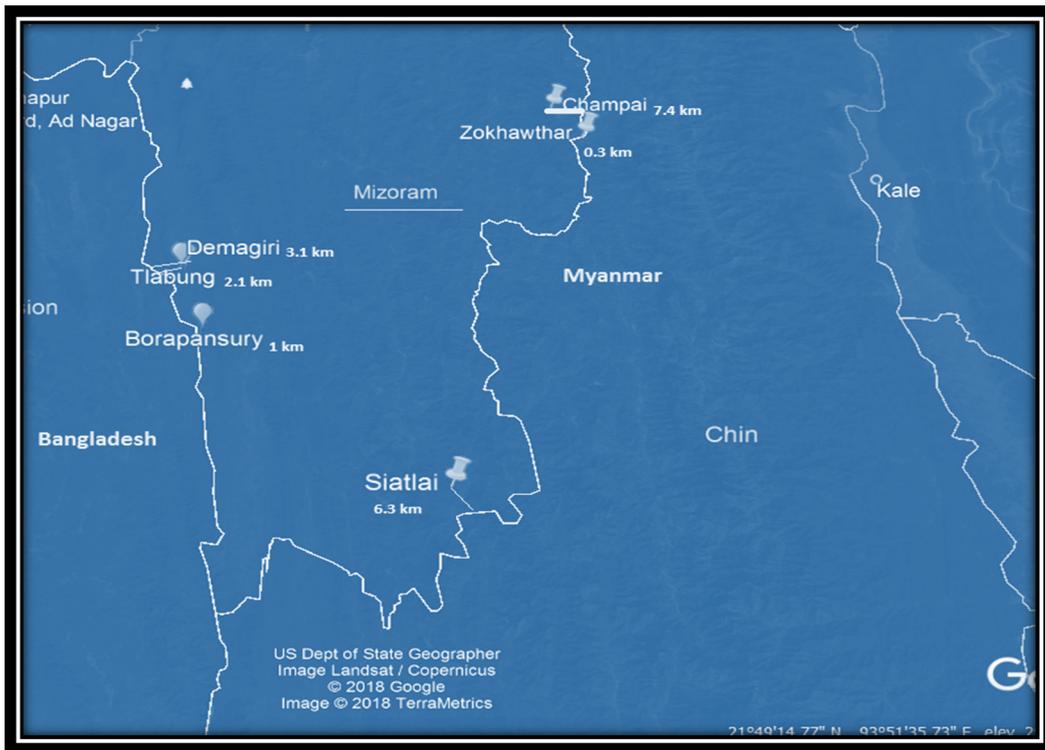
अरुणाचल प्रदेश



मणिपुर



मिजोरम



शब्दावली

ए पी एस	सेना डाक मंडल
ए पी टी	एशिया प्रशांत दूरसंचार
ए एस एम एस	स्वचालित स्पेक्ट्रम प्रबंधन प्रणाली
बी सी पी	व्यापार निरंतरता योजना
बी पी आर	कारोबारी प्रक्रिया की पुनःअभियांत्रिका
बी डब्ल्यू ए	ब्रॉडबैंड वायरलेस एक्सेस
सी बी एस	कोर बैंकिंग समाधान
सी डी एम ए	कोड डिवीजन मल्टीपल एक्सेस
सी ई पी टी	डाक प्रौद्योगिकी में उत्कृष्टता के लिये केन्द्र
सी आई एस	कोर बीमा समाधान
सी एम आर डी एस	कैप्टिव मोबाइल रेडियो ट्रंकिंग सेवा
सी एस डी	परिमंडल भंडार डिपो
सी टी डी पी	व्यापक दूरसंचार विकास योजना
डी बी	रक्षा बैंड
डी आई जैड	रक्षा ब्याज क्षेत्र
डी आर	आपदा बहाली
डी एस एन जी	डिजिटल सैटेलाइट समाचार इकट्टा करना
डी डब्ल्यू डी एम	घने तरंगदैर्घ्य डिवीजन मल्टीप्लेक्सिंग
ई ए	एंडॉवमेंट आश्वासन
ई सी एम एस	उद्यम सामग्री प्रबंधन प्रणाली
एफ सी एफ एस	पहले आयें पहले पायें
एफ डी डी	फ्रीक्वेंसी डिवीजन डुप्लेक्स
एफ एम	आवृत्ति मोड्युलेशन
एफ एस आई	वित्तीय सेवा प्रणाली इंटीग्रेटर
जी पी एस	ग्लोबल पोजिशनिंग सिस्टम
जी एस एम	मोबाइल संप्रेषण के लिए विश्वव्यापी व्यवस्था
आई ए एम	पहचान और अभिगम प्रबंधन
आई ए आर एस ई एम एस	उन्नत रेडियो स्पेक्ट्रम इंजीनियरिंग और प्रबंधन अध्ययन संस्थान

आई एल डी	अंतर्राष्ट्रीय लंबी दूरी
आई एम एस	अंतर्राष्ट्रीय निगरानी स्टेशन
आई एम टी	अंतर्राष्ट्रीय मोबाइल दूरसंचार
आई एस एम ई एस	अंतर्राष्ट्रीय उपग्रह निगरानी पृथ्वी स्टेशन
आई एस पी	इंडिया सिक्योरिटी प्रेस
आई टी यू	अंतर्राष्ट्रीय दूरसंचार संघ
एल एस ए	लाइसेंस प्राप्त सेवा क्षेत्र
एल टी ई	दीर्घकालिक विकास
एम टी टी आर	मीन टाइम टू रिपेयर
एम डब्ल्यू ए	माइक्रोवेव एक्सेस
एम डब्ल्यू बी	माइक्रोवेव बैकबोन
एन ई आर	उत्तर पूर्वी क्षेत्र
एन एफ ए पी	राष्ट्रीय आवृत्ति आवंटन योजना
एन एफ आर	राष्ट्रीय आवृत्ति रजिस्टर
एन आई टी	निविदा आमंत्रित करने की सूचना
एन एल डी	राष्ट्रीय लंबी दूरी
एन आर एस एम एम एस	राष्ट्रीय रेडियो स्पेक्ट्रम प्रबंधन और निगरानी प्रणाली
एन एस आई	राष्ट्रीय बचत संस्थान
एन टी पी	राष्ट्रीय दूरसंचार नीति
ओ ई एम	मूल उपकरण विनिर्माता
ओ एफ सी	ऑप्टिकल फाइबर केबल
पी एल आई	डाक जीवन बीमा
पी एम आर टी एस	सार्वजनिक मोबाइल रेडियो ट्रकिंग सेवा
आर एफ	रेडियो आवृत्ति
आर एफ पी	प्रस्ताव के लिए अनुरोध
आर के एम	मार्ग किलो मीटर
आर एल ओ	क्षेत्रीय लाइसेंसिंग कार्यालय
आर पी एल आई	ग्रामीण डाक जीवन बीमा
स ए सी एफ ए	रेडियो आवृत्ति आवंटन पर स्थायी सलाहकार समिति
टी सी	दूरसंचार आयोग

टी डी सैट	दूरसंचार विवाद निपटान और अपीलीय न्यायाधिकरण
ट्राई	भारत के दूरसंचार नियामक प्राधिकरण
टी एस पी	दूरसंचार सेवा प्रदाता
यू ए एस एल	यूनिवर्सल एक्सेस सर्विस लाइसेंस
यू एच एफ	अल्ट्रा उच्च आवृत्ति
यू एल	एकीकृत लाइसेंस
यू एस ओ एफ	यूनिवर्सल सर्विस ऑब्लिंगेशन फंड
वी एच एफ	बहुत उच्च आवृत्ति
वीसैट	वैरी स्माल अपर्चर टर्मिनल
डब्ल्यू एफ एम एस	कार्य प्रवाह प्रबंधन प्रणाली
डब्ल्यू ओ एल	वायरलेस ऑपरेटिंग लाइसेंस
डब्ल्यू ओ एस	पुरानी श्रृंखला को हटा दिया गया
डब्ल्यू एम ओ	वायरलेस निगरानी संगठन
डब्ल्यू एम एस	वायरलेस निगरानी स्टेशन
डब्ल्यू पी सी	वायरलेस योजना और समन्वय
डब्ल्यू पी एफ	वायरलेस योजना और वित्त

© भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in