



**भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
मार्च 2019 के लिए समाप्त अवधि हेतु**



लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

संघ सरकार
संचार व सूचना प्रौद्योगिकी क्षेत्र
वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3
(अनुपालना प्रतिवेदन)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

मार्च 2019 के लिए समाप्त अवधि हेतु

संघ सरकार
संचार व सूचना प्रौद्योगिकी क्षेत्र
वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3
(अनुपालना प्रतिवेदन)

विषय सूची

पैरा संख्या	विवरण	पृष्ठ संख्या
	प्राक्कथन	v
	विहंगावलोकन	vii
अध्याय I: प्रस्तावना		1-26
1.1	इस प्रतिवेदन के सम्बन्ध में	1
1.2	सी ए जी द्वारा संचालित लेखापरीक्षा के प्रकार	2
1.3	लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकार	2
1.4	लेखापरीक्षा की योजना एवं संचालन	3
1.5	लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अधीन आने वाले मंत्रालयों/ विभागों का अनुदान और व्यय	3
1.6	संचार मंत्रालय	4
1.7	इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई)	17
1.8	लेखापरीक्षा पैराग्राफ पर मंत्रालयों/ विभागों की प्रतिक्रिया	22
1.9	लेखापरीक्षा के इंगित किये जाने पर वसूलियां	23
1.10	लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही - (सिविल)	24
1.11	लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही- (वाणिज्यिक)	24
खंड क: मंत्रालय/ विभाग		
अध्याय II: दूरसंचार विभाग		27-78
2.1	वामपंथी उग्रवाद से प्रभावित क्षेत्रों में मोबाइल सेवायें प्रदान करने के लिए यूएसओएफ परियोजना (चरण-1) का कार्यान्वयन	27
2.2	दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र द्वारा प्रयोगशालाओं की गैर-स्थापना	51
2.3	सी-डॉट द्वारा अपने कर्मचारियों को तदर्थ बोनस का अनियमित भुगतान	77
अध्याय III: डाक विभाग		79-97
3.1	संविदा/ करार के बिना आकस्मिक श्रमिकों को अनियमित रूप से भाड़े पर रखना	79

3.2	समझौता ज़ापन के गैर-निष्पादन के कारण ₹ 12.22 करोड़ की हानि व ₹ 15.33 करोड़ की देयता	81
3.3	भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार कल्याण उपकर की गैर-वसूली	85
3.4	डाक विभाग द्वारा नई पेंशन योजना (एन पी एस) के अधीन पेंशन अंशदान का अनियमित प्रतिधारण	88
3.5	रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग मशीनों की अधिप्राप्ति पर निष्फल व्यय	91
3.6	त्रुटिपूर्ण प्रभार श्रेणी लागू करने के कारण ऊर्जा प्रभारों पर अधिक व्यय	95
अध्याय IV: इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय		98-113
4.1	पूर्वोत्तर क्षेत्र व अन्य दुर्गम क्षेत्रों में ब्राडबैंड संयोजनीयता उपलब्ध कराने के लिये परियोजना पर निष्फल व्यय	98
4.2	अविवेकपूर्ण तरीके से निविदा रद्द करना	104
4.3	राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (रा.सू.वि.के.) द्वारा वेब होस्टिंग प्रभारों की गैर-वसूली	108
4.4	एजेंसी कमीशन का परिहार्य भुगतान	110
4.5	सी-डैक द्वारा अपने कर्मचारियों को तदर्थ बोनस का अनियमित भुगतान	112
खंड ख: मंत्रालयों के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम		
अध्याय V: संचार मंत्रालय के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम		115-138
5.1	आई टी आई लिमिटेड द्वारा बेंगलुरु में भूमि और संपदा का प्रबंधन	115
5.2	समय से अंतर्संबन्धी संविदा की शर्तों को लागू करने में बी एस एन एल की विफलता ने इसे राजस्व हानि में डाल दिया	133
5.3	बी एस एन एल द्वारा वार्षिक करार शर्तों के अनुपालन में विफलता के फलस्वरूप वार्षिक वृद्धि प्रभारों की लघु बिलिंग की गई	136
अध्याय VI: इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम		139-143
6.1	स्ट्रेटेजिक अलायन्स के माध्यम से ₹ 890.34 करोड़ की लागत का हार्डवेयर/ सॉफ्टवेयर खरीद	139
परिशिष्ट और अनुलग्नक		145-156
परिशिष्ट I		145
परिशिष्ट II		146

अनुलग्नक 3.1.1	149
अनुलग्नक 3.3.1	151
अनुलग्नक 3.5.1	152
अनुलग्नक 3.5.2	154
अनुलग्नक 5.3.1	155
अनुलग्नक 6.1.1	156
शब्दावली	157

प्राक्कथन

मार्च 2018 और 2019 को समाप्त हुए वर्षों के लिए यह प्रतिवेदन, भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत प्रस्तुत करने के लिये तैयार किया गया है। इस प्रतिवेदन के अध्याय V और VI, जो संचार मंत्रालय तथा इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय से सम्बंधित है, नियंत्रक-महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा शर्तें (डी पी सी)) अधिनियम, 1971 जैसा कि 1984 में संशोधित है, की धारा 19 (क) के तहत राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिये तैयार किये गए हैं।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन संचार मंत्रालय और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय और इन मंत्रालयों/विभागों के तहत सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों की अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को सम्मिलित करता है। इस प्रतिवेदन में उल्लिखित उदाहरण, वे हैं जो 2017-18 व 2018-19 की अवधि में नमूना लेखापरीक्षा के दौरान सामने आए, साथ ही जो पूर्व के वर्षों में सामने आए, परंतु जिसे पूर्ववर्ती प्रतिवेदनों में प्रतिवेदित नहीं किया जा सका।

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

विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

भारत के नियंत्रक व महालेखापरीक्षक के इस प्रतिवेदन में संचार मंत्रालय तथा इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय की अनुपालन लेखापरीक्षा से उद्भूत महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष हैं। इसमें छः अध्याय हैं। **अध्याय I** संचार मंत्रालय (एम ओ सी) व इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) का संक्षिप्त परिचय देता है। **अध्याय II** से **VI** दो खंडों में विभाजित है। **खंड क** में **अध्याय II** से **IV** हैं, जोकि क्रमशः संचार मंत्रालय के अन्तर्गत दूरसंचार विभाग (डी ओ टी) व डाक विभाग (डी ओ पी) व इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय की अनुपालन लेखापरीक्षा से उद्भूत वर्तमान निष्कर्षों/ टिप्पणियों के संबंध में है। **खंड ख** में **अध्याय V** व **VI** है, जोकि क्रमशः संचार मंत्रालय व इलेक्ट्रॉनिकी व सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों (पी एस यू) की लेखापरीक्षा निष्कर्षों के सम्बंध में है।

प्रतिवेदन में अनियमितताओं की श्रेणी के आधार पर 19 लेखापरीक्षा टिप्पणियों का सारांश नीचे दिया गया है:

श्रेणी	प्रकरण	पैराग्राफ
क. स्थापना सम्बन्धित मामलें - अनियमित भुगतान, अधिक व्यय, गैर-वसूली आदि	5	3.1, 3.3, 3.4, 3.6 व 4.4
ख. विभाग/ सा क्षे उ में हानि	3	3.2, 4.3 व 5.1
ग. योजना दिशानिर्देशों/ अधिनियमों/ नियमों व विनियमों/ करारों के लिये गैर अनुपालन	2	5.2 व 5.3
घ. परियोजना प्रबन्धन में कमियां	5	2.1, 2.2, 3.5, 4.2 व 6.1
डः निष्फल व्यय	1	4.1
च. हकदारी में अनियमिततायें	2	2.3 व 4.5
छ. लेखापरीक्षा के बताये जाने पर वसूलियां	1	1.9

लेखापरीक्षा निष्कर्षों का संक्षेप में ब्यौरा नीचे दिया गया है:

खंड क
मंत्रालय/ विभाग

अध्याय-II दूरसंचार विभाग

वामपंथी उग्रवाद से प्रभावित क्षेत्रों में मोबाइल सेवार्यें प्रदान करने के लिए यू एस ओ एफ परियोजना (चरण-I) का कार्यान्वयन

यू एस ओ निधि भारत सरकार द्वारा देश के दूरस्थ एवं कठिन क्षेत्रों में संचार सेवाएं प्रदान करने के लिए स्थापित किया गया एक महत्वपूर्ण तंत्र है। एल डब्ल्यू ई प्रभावित क्षेत्रों में यू एस ओ एफ से वित्त पोषण के साथ मोबाइल सेवाएं प्रदान करने की परियोजना, इस प्रकार इस दिशा में एक महत्वपूर्ण पहल थी।

परियोजना की लेखापरीक्षा ने दर्शाया कि यू एस ओ एफ/ डी ओ टी ने परियोजना के लिए एक प्रौद्योगिकी का चयन किया था जो उप-इष्टतम प्रदर्शन दे रही थी तथा विस्तार के लिए सीमित क्षेत्र रखती थी जिसने नेटवर्क के निष्पादन को प्रभावित किया था। पुनः, यद्यपि परियोजना काफी हद तक संस्थापित हो चुकी थी तथापि 3 से 18 महीने तक का विलम्ब हुआ था। ओ एंड एम सहित परियोजना की अवधि सितंबर 2020 से जून 2022 तक बढ़ाई गई है। लेखापरीक्षा ने पाया कि परियोजना की निगरानी तथा मूल्यांकन भी अपर्याप्त था।

उपरोक्त के आधार पर, सीमित आश्वासन है कि दूरस्थ एवं अशांत क्षेत्रों में महत्वपूर्ण संचार सुविधाएं प्रदान करने के मामले में अपेक्षित परिणाम, परियोजना पर ₹ 3,112.32 करोड़ के व्यय के बावजूद मूर्तरूप ले पायेंगे। प्रौद्योगिकी की समीक्षा तथा उन्नयन के साथ नवीनतम उपलब्ध प्रौद्योगिकी के उपयोग को समाहित करने वाला एक अलग दृष्टिकोण एल डब्ल्यू ई क्षेत्रों में व्यय किये गए धन की सार्थकता एवं बेहतर संचार सुविधाओं को सुनिश्चित करेगा।

(पैरा 2.1)

दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र द्वारा प्रयोगशालाओं की गैर-स्थापना

भारतीय टेलीग्राफ नियमावली, 1951 यह प्रावधान करती है कि प्रत्येक दूरसंचार उपकरण को पूर्व अनिवार्य परीक्षण तथा प्रमाणन से गुजरना होगा। भारतीय टेलीग्राफ (संशोधन) नियमावली 2017, दूरसंचार उपकरणों के अनिवार्य परीक्षण तथा प्रमाणन (एम टी सी

टी ई) को निर्दिष्ट करती है और दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र (टी ई सी) को भारत में एम टी सी टी ई प्रबंधन करने हेतु प्राधिकारी पदांकित किया गया है।

डी ओ टी ने टी ई सी में पाँच एन जी एन प्रयोगशालाओं तथा तीन अन्य प्रयोगशालाओं अर्थात् एस ए आर, सिक्योरिटी एवं ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला की स्थापना को अनुमोदित किया था क्योंकि टी ई सी दूरसंचार उत्पादों, उपकरणों व सेवाओं के लिए सरकार का परीक्षण एवं प्रमाणन निकाय था। टी ई सी को 2017 से दूरसंचार उपकरणों के अनिवार्य परीक्षण एवं प्रमाणन (एम टी सी टी ई) के लिए प्राधिकरण के रूप में पदांकित किये जाने के पश्चात् इसकी भूमिका अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है।

लेखापरीक्षा जांच से प्रयोगशालाओं की स्थापना के संबंध में टी ई सी के निष्पादन में कई कमियाँ ज्ञात हुयी हैं। एन जी एन प्रयोगशालाओं के प्रकरण में, जबकि एक प्रयोगशाला (ट्रांसमिशन प्रयोगशाला) को हटाया गया था, शेष चार में से केवल एक (ट्रांसपोर्ट लैब) की स्थापना की गयी थी, जो विक्रेता के साथ विवादों के कारण केवल आंशिक रूप से ही कार्यात्मक है। शेष तीन प्रयोगशालाएं (एक्सेस प्रयोगशाला, सी पी ई व टी एल प्रयोगशाला तथा कंट्रोल लेयर प्रयोगशाला) सभी चरणों में हुए असाधारण विलम्ब से प्रभावित हुई हैं, जिसमें से एक (कंट्रोल लेयर प्रयोगशाला) कथित तौर पर पूर्ण होने वाली है, जबकि दो अभी भी मूल अनुमोदन के एक दशक बीतने के पश्चात् भी निविदा चरण में ही हैं।

अन्य तीन प्रयोगशालाओं के प्रकरण में, मात्र एस ए आर प्रयोगशाला जो स्वास्थ्य निहितार्थ है, स्थापित की गयी थी लेकिन विधिक विवादों के कारण गैर-कार्यात्मक बनी हुयी है। अन्य दो प्रयोगशालायें नामतः सिक्योरिटी प्रयोगशाला एवं ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला की क्रमशः राष्ट्रीय सुरक्षा एवं पर्यावरण के लिए उनके महत्व के बावजूद, स्थापना शेष है, जबकि इन्हें स्वीकृत हुए पांच से छह वर्ष व्यतीत हो चुके हैं। सिक्योरिटी प्रयोगशाला की स्थापना में विलम्ब स्वदेशी सुरक्षा परीक्षण व प्रमाणन के लिए वैधानिक आवश्यकताओं के अनुपालन हेतु विशेष रूप से निहितार्थ है।

परिणामस्वरूप, एनजीएन के संदर्भ में परीक्षण व प्रमाणन प्रक्रियाओं एवं कार्यविधियों के मानकीकरण का मूल उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ। इसके अतिरिक्त, एन जी एन प्रयोगशालाओं की अनुपस्थिति में, टी ई सी ने अधिसूचित अंतर्राष्ट्रीय प्रयोगशाला प्रत्यायन निगम द्वारा जारी प्रमाणपत्रों पर विश्वास एवं स्वीकार करना जारी रखा।

(पैरा 2.2)

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

सी-डॉट ने वर्ष 2015-16 से 2018-19 के दौरान ₹ 56.60 लाख की राशि का तदर्थ बोनस वितरित किया था यद्यपि वित्त मंत्रालय द्वारा बिना कोई आदेश जारी किए ही स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस का भुगतान किया। परिणामस्वरूप अनियमित भुगतान हुआ, जिसे संबंधित कर्मचारियों से वसूला अथवा नियमित किया जाना चाहिये।

(पैरा 2.3)

अध्याय-III डाक विभाग

संविदा/ करार के बिना आकस्मिक श्रमिकों को अनियमित रूप से भाड़े पर रखना

डाक विभाग ने अठाहरह(18) डाक परिमंडलों में विविध कार्यों जैसे डाक छंटाई, डाक वितरण, डाक/ पार्सल का लदान व उतारना तथा कार्यालय के शेष कार्य आदि के लिये दैनिक मजदूरी पर आकस्मिक श्रमिक सीधे तौर पर भाड़े पर रखे/ लगाये। यह बाह्य स्रोत की जनशक्ति पर डाक विभाग द्वारा समय-समय पर जारी आदेशों व अनुदेशों, सामान्य वित्तीय नियमों (जी एफ आर) के उल्लंघन में वैध संविदा/ करार किये बिना किया गया, परिणामस्वरूप ₹ 95.94 करोड़ का अनियमित व्यय हुआ।

(पैरा 3.1)

समझौता ज्ञापन के गैर-निष्पादन के कारण ₹ 12.22 करोड़ की हानि व ₹ 15.33 करोड़ की देयता

आंध्र प्रदेश और तेलंगाना डाक परिमंडल, डाक निदेशालय के अनुदेशों का पालन करने में विफल रहें, जिसमें परिमंडल को, महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना के तहत मजदूरी के संवितरण में प्रदान की गई मूल्यवर्धित सेवाओं हेतु उनसे सेवा प्रभार का दावा करने के लिए संबंधित राज्य सरकारों के साथ विशेष समझौता अथवा समझौता ज्ञापन करने के निर्देश थे और राज्य सरकारों के साथ कोई समझौता/ समझौता ज्ञापन नहीं किया। परिणामस्वरूप ₹ 27.55 करोड़ का नुकसान हुआ क्योंकि वे समझौता/ समझौता ज्ञापन के अभाव में राज्य सरकारों से प्रतिपूर्ति व्यय प्राप्त नहीं कर सके।

(पैरा 3.2)

भवन व अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर की गैर- वसूली

डाक विभाग के अंतर्गत सात डाक परिमंडल ने भवन व अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर (बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी) अधिनियम, 1996 का अनुपालन नहीं किया और 2014-15 से 2017-18 के दौरान ₹ 1.93 करोड़ की राशि के उपकर की वसूली तथा सन्निर्माण कर्मकारों के कल्याण उपायों के लिए राज्य भवन व अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्डों को प्रेषित करने में विफल रहे।

(पैरा 3.3)

डाक विभाग द्वारा नई पेंशन योजना (एन पी एस) के अधीन पेंशन अंशदान का अनियमित प्रतिधारण

डी डी ओ और पी ए ओ द्वारा एन पी एस में नए प्रवेशकों का तुरंत पंजीकरण व पी आर ए एन जारी करने में विफलता के कारण डाक विभाग ने, 2011-19 की अवधि के दौरान एन पी एस के तहत कुल ₹ 19.16 करोड़ की राशि कर्मचारी व नियोक्ता दोनों के हिस्से के पेंशन अंशदान को अनियमित तरीके से रखा। परिणामस्वरूप ट्रस्टी में इन अंशदानों के निवेश करने में विफलता के कारण संबंधित कर्मचारियों को ₹ 1.88 करोड़ की मौद्रिक हानि हुई।

(पैरा 3.4)

रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग मशीनों की अधिप्राप्ति पर निष्फल व्यय

डाक विभाग (जुलाई-अगस्त 2011) ने विभागीय उपयोग के लिये इलेक्ट्रॉनिक फ्रेंकिंग मशीन के स्थान पर रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग मशीन (आर एम एफ एस) को प्रारम्भ करने व अधिप्राप्त करने का निर्णय लिया। तदनुसार, आठ डाक परिमंडलों में, 159 आर एम एफ एस ₹ 2.51 करोड़ की लागत पर अधिप्राप्त की गयी थी, जिसमें से 104 आर एम एफ एस ₹ 1.47 करोड़ मूल्य की थी जोकि अनुरूपता, क्षमता व अनुरक्षण मामलों के कारण अप्रयुक्त रही, जिससे निष्फल व्यय हुआ।

(पैरा 3.5)

त्रुटिपूर्ण प्रभार श्रेणी लागू करने के कारण ऊर्जा प्रभारों पर अधिक व्यय

महाराष्ट्र डाक परिमंडलों के अंतर्गत 336 डाक कार्यालयों की नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि इन इकाइयों द्वारा “वाणिज्यिक” से “लोक सेवायें” के अंतर्गत विद्युत संयोजनों को

श्रेणीबद्ध न किए जाने की त्रुटि के कारण जून 2016 से मार्च 2018 के मध्य ₹ 58.41 लाख के परिहार्य अधिक ऊर्जा प्रभारों का भुगतान किया। यह अधिक प्रभार, डाक विभाग के अंतर्गत तैयार किये गये बिलों की पर्याप्त जांच किए बिना किया।

(पैरा 3.6)

अध्याय-IV इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

पूर्वोत्तर क्षेत्र व अन्य दुर्गम क्षेत्रों में ब्राडबैंड संयोजनीयता उपलब्ध कराने के लिये परियोजना पर निष्फल व्यय

देश के पूर्वोत्तर क्षेत्र व अन्य दुर्गम क्षेत्रों के सामान्य सेवा केन्द्र (सी एस सी) में ब्राडबैंड संयोजनीयता उपलब्ध कराने से सम्बंधित परियोजना में त्रुटिपूर्ण योजना, विलम्बित क्रियान्वयन तथा एम ई आई टी वाई द्वारा मामलों का गैर समाधान होने के कारण उपकरण का कम उपयोग हुआ और उपकरण निष्क्रिय रहे। परिणामतः परियोजना के लिये एन आई सी एस आई द्वारा औपेक्स पर ₹ 26.46 करोड़ तथा वैरी स्माल अपरचर टरमीनल (वी सैट) उपकरण लगाने पर ₹ 8.63 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

(पैरा 4.1)

अविवेकपूर्ण तरीके से निविदा रद्द करना

सी-डैक, तिरुपवनन्तपुरम ने एम ई आई टी वाई के आग्रह पर “साइबर-सुरक्षा” से संबंधित परियोजना के लिए निविदा रद्द की तथा बाद में, उसी परियोजना के लिए पुनः निविदा दी जिससे परियोजना में ₹ 5.37 करोड़ की परिहार्य वृद्धि हुई।

(पैरा 4.2)

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (रा.सू.वि.के.) द्वारा 'वेब होस्टिंग प्रभारों की गैर-वसूली'

सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों (पी एस यू) एवं कुछ वर्गों के स्वायत्त निकायों (ए बी) को एनआईसी द्वारा प्रदान की गयी सेवाओं के प्रभारों की बिलिंग हेतु जारी किये गए निर्देशों के अनुपालन में एनआईसी केन्द्रों की विफलता के परिणामस्वरूप सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों और स्वायत्त निकायों जिनकी वेबसाइटें एनआईसी द्वारा होस्ट की जा रहीं थीं, से ₹ 2.69 करोड़ की वेब होस्टिंग प्रभारों की वसूली नहीं हो पाई।

(पैरा 4.3)

एजेंसी कमीशन का परिहार्य भुगतान

विज्ञापन और दृश्य प्रचार निदेशालय (वि.द.प्र.नि.) के माध्यम से प्रिंट मीडिया विज्ञापन को प्रकाशित करने के भारत सरकार के अनुदेशों की अनुपालना सुनिश्चित करने में राष्ट्रीय ई-शासन प्रभाग (एनईजीडी) की विफलता के परिणामस्वरूप वि.द.प्र.नि. के अतिरिक्त अन्य एजेंसियों को ₹ 1.21 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया गया।

(पैरा 4.4)

सी-डेक द्वारा अपने कर्मचारियों को तदर्थ बोनस का अनियमित भुगतान

वर्ष 2015-16 व 2016-17 के लिये सी-डेक द्वारा अपने कर्मचारियों को ₹ 97.70 लाख का तदर्थ बोनस संवितरित किया, हालांकि वित्त मंत्रालय से स्वायत्त निकायों को तदर्थ बोनस के भुगतान के लिए कोई आदेश नहीं था। परिणामस्वरूप अनियमित भुगतान हुआ जिसे सम्बन्धित कर्मचारियों से वसूलने अथवा नियमित करने की आवश्यकता है।

(पैरा 4.5)

खंड ख

मंत्रालयों/विभागों के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रम

अध्याय-V संचार मंत्रालय के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रम

आई टी आई लिमिटेड द्वारा बंगलुरु में भूमि और संपदा का प्रबंधन

बंगलुरु में कम्पनी की भूमि व भूमि धारण के सम्पदा प्रबन्धन की समीक्षा से पता चला कि यद्यपि कम्पनी के पास पर्याप्त भूमि सम्पत्ति थी, इसने प्रभावपूर्ण भूमि प्रबन्धन कार्य, जिसमें भूमि प्रबन्धन नीति तथा समर्थन प्रशासनिक ढांचा शामिल है, का गठन नहीं किया था। हालांकि दशकों से कंपनी अस्तित्व में है परंतु इसके पास अपने भूमि धारण के पूर्ण व अद्यतन अभिलेख भी नहीं थे। परिणामतः इसके खाली भूमि के प्रबंधन, पट्टे पर देने तथा भूमि हस्तांतरण के सम्बंध में खामियां पाई गई थी। यह 89.495 एकड़ खाली भूमि का वाणिज्यिक रूप से लाभ उठाने और खाली भवन पर अतिरिक्त राजस्व उत्पन्न करने में असमर्थ रही, भूमि को पट्टे पर देने तथा भूमि हस्तांतरण के दोषपूर्ण प्रबन्धन के कारण सार्वजनिक क्षेत्र/ सरकारी इकाइयों को सम्पत्ति

का हस्तांतरण करार औपचारिक अनुमोदन और औपचारिक करार के बिना हुआ था। समय पर अथवा अनुकूल शर्तों में पट्टा-विस्तार में विफलता से कम्पनी को ₹ 160.16 करोड़ के राजस्व तथा 13.98 एकड़ भूमि की हानि हुई।

(पैरा 5.1)

समय से अंतर्संबद्ध संविदा की शर्तों को लागू करने में बी एस एन एल की विफलता ने इसे राजस्व हानि में डाल दिया

बी एस एन एल अंतः संबंधी करार के संदर्भ में देयों के भुगतान पर निगरानी करने व लागू करने में, समय पर कार्रवाई करने में विफल रहा, जिसके कारण एयरसेल ग्रुप की कंपनियों से ₹ 51.83 करोड़ के देयों का संचयन हुआ, जिसने दिवालिया घोषित करने के लिये फाईल किया है। चूंकि बी एस एन एल एक संचालक लेनदार है इसे बकाया देयों की गैर-वसूली व राजस्व हानि का उच्च जोखिम है।

(पैरा 5.2)

बी एस एन एल द्वारा वार्षिक करार शर्तों की अनुपालन में विफलता के फलस्वरूप वार्षिक वृद्धि प्रभारों की लघु बिलिंग की गई

निजी सेवा प्रदाता (पी एस पी) के प्रकरण में पैसिव टेलीकॉम अवसंरचना की भागीदारी के लिए मासिक किरायों की गणना में वार्षिक वृद्धि के त्रुटिपूर्ण प्रयोग से बी एस एन एल के ग्यारह परिमंडलों और कलकत्ता टेलीकोम जिला द्वारा ₹ 13.65 करोड़ के कम बिल बनाये गये। जबकि पी एस पी से ₹ 12.49 करोड़ की वसूली लेखापरीक्षा के बताये जाने पर की गई परंतु ₹ 1.16 करोड़ की वसूली की जानी बाकी थी।

(पैरा 5.3)

अध्याय-VI इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिक मंत्रालय के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रम

स्ट्रेटेजिक अलायन्स के माध्यम से ₹ 890.34 करोड़ की लागत का हार्डवेयर/ सॉफ्टवेयर खरीद

एनआईसीएसआई ने सामान्य वित्तीय नियमों, 2005 और विभागीय निर्देशों का उल्लंघन कर "स्ट्रेटेजिक अलायन्स" मार्ग के माध्यम से ₹ 890.34 करोड़ की लागत के हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर की खरीद की और इस प्रकार खरीद प्रक्रिया में पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करने में विफल रहा।

(पैरा 6.1)

अध्याय-I

प्रस्तावना

1.1 इस प्रतिवेदन के सम्बन्ध में

इस प्रतिवेदन में भारत सरकार के अधीन आने वाले संचार मंत्रालय (एम ओ सी) और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) तथा इन मंत्रालयों के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन आने वाले विभागों/ सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के वित्तीय वर्ष 2017-18 और 2018-19 से सम्बंधित वित्तीय लेन -देन के अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम शामिल हैं। इस प्रतिवेदन में मंत्रालयों/ विभागों/ सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से सम्बंधित 19 अनियमित मामलों की व्याख्या के साथ साथ लेखापरीक्षा पर वसूली से संबंधित एक प्रकरण को सम्मिलित किया गया है।

यह प्रतिवेदन दो खंडों, **खंड क** व **खंड ख** में संगठित किया गया है। **खंड क** में दूरसंचार विभाग (डी ओ टी), डाक विभाग (डी ओ पी) व एम ई आई टी वाई की अनुपालन लेखापरीक्षा से सम्बंधित मामले हैं तथा **खंड ख** में मंत्रालयों के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों की अनुपालन लेखापरीक्षा से सम्बंधित मामले हैं। प्रतिवेदन के अध्याय नीचे दिए गए हैं:

अध्याय I मंत्रालयों/ विभागों/ इन मंत्रालयों के अधीन संस्थाओं का खाका प्रदान करने के साथ-साथ, आय एवं व्यय का एक संक्षिप्त विश्लेषण करता है। इसमें मंत्रालयों/ विभागों और मंत्रालयों के अधीन आने वाले सार्वजनिक उपक्रमों पर लेखापरीक्षा पर्यवेक्षणों की अनुवर्ती कार्यवाही भी शामिल है।

खंड क के **अध्याय II** से **IV** में संचार मंत्रालय (एम ओ सी) के अधीन आने वाले दूरसंचार विभाग (डी ओ टी), डाक विभाग (डी ओ पी) एवं इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) के लेखापरीक्षा परिणाम/ पर्यवेक्षण शामिल हैं।

खंड ख के **अध्याय V** एवं **VI** में संचार मंत्रालय (एम ओ सी) और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन

आने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पी एस यू) की लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम/पर्यवेक्षण शामिल हैं।

1.2 सी ए जी द्वारा संचालित लेखापरीक्षा के प्रकार

सी ए जी व्यापक रूप से वित्तीय लेखापरीक्षा, अनुपालन लेखापरीक्षा और निष्पादन लेखापरीक्षा तीन तरह के लेखापरीक्षा करता है। वित्तीय लेखापरीक्षा वित्तीय विवरण पर लेखापरीक्षा की एक अभिव्यक्ति है, जबकि निष्पादन लेखापरीक्षा इस बात की जांच करने के लिए किया जाता है कि मितव्ययता, दक्षता और प्रभावशीलता को ध्यान में रखते हुए कार्यक्रमों और परियोजनाओं को किस तरह लागू किया गया। अनुपालन लेखापरीक्षा का उद्देश्य ऑडिट की गई इकाइयों के व्यय एवं प्राप्त सहित सम्पत्तियों एवं दायित्व संबंधित लेन-देन का परीक्षण करना है तथा उनके द्वारा भारत के संविधान के लागू कानूनों, नियमों, विनियमों एवं सक्षम अधिकारियों द्वारा जारी किए गए विभिन्न आदेशों और निर्देशों की अनुपालना को सूचित करना है। अनुपालन लेखापरीक्षा में वैधता, पर्याप्तता, पारदर्शिता, औचित्य और विवेक को ध्यान में रखते हुए नियमों, विनियमों, आदेशों और निर्देशों की परीक्षा भी शामिल है। लेखापरीक्षाएं सी ए जी द्वारा अनुमोदित मानकों के आधार पर की जाती हैं। यह मानक लेखापरीक्षक द्वारा लेखापरीक्षा के दौरान पालन किये जाने वाले मानदंडों को निर्धारित करते हैं। साथ ही यह मानक अलग अलग मामलों में गैर-अनुपालन सहित वित्तीय प्रबंधन की प्रणालियों और लेखापरीक्षा की गई इकाइयों के आंतरिक नियंत्रण में मौजूद कमजोरियों को सूचित करने के मानदंडों को निर्धारित करते हैं। लेखापरीक्षा परिणाम का उद्देश्य कार्यपालक को सुधारात्मक कार्यवाही करने के साथ ऐसी नीतियों एवं प्रक्रियाओं के निर्माण में मदद करना है जो संगठनों के बेहतर वित्तीय प्रबंधन तथा संचालन में योगदान करें।

1.3 लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकार

सी ए जी द्वारा लेखापरीक्षा हेतु एवं संसद को प्रतिवेदित करने हेतु प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 से 151 तथा सी.ए.जी के (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्त) 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 13 और 17 के तहत करता है। संसद द्वारा या कानून के तहत स्थापित निकायों और सी ए जी द्वारा लेखापरीक्षा के लिए विशिष्ट प्रावधान में निर्दिष्ट निकायों की लेखापरीक्षा

अधिनियम की धारा 19 (2) के तहत की जाती है। अन्य संगठनों (निगमों या समितियों) की लेखापरीक्षा को अधिनियम की धारा 20 (1) के तहत सार्वजनिक हित में सी ए जी को सौंपा गया है। इसके अतिरिक्त, सी ए जी द्वारा भारत की संचित निधि से अनुदानों/ ऋणों के माध्यम से पर्याप्त रूप से वित्त पोषित केन्द्रीय स्वायत्त निकायों की लेखापरीक्षा अधिनियम की धारा 14 (1) के तहत की जाती हैं।

1.4 लेखापरीक्षा की योजना एवं संचालन

वार्षिक लेखापरीक्षा योजना प्रक्रिया के अनुसार अनुपालन लेखापरीक्षा के लिए इकाइयों का चयन जोखिम मूल्यांकन के अलावा सामयिकता, भौतिकता, सामाजिक प्रासंगिकता आदि के आधार पर किया जाता है। जोखिम मूल्यांकन के अंतर्गत इकाइयों की आंतरिक नियंत्रण प्रणालियों का मूल्यांकन तथा अपस्फीति, गलत व्यवहार, गबन इत्यादि के पूर्व प्रकरण सहित पिछली लेखापरीक्षा के निष्कर्ष आते हैं। लेखापरीक्षा के पूर्ण होने के पश्चात लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को इकाई के प्रमुख को जारी किया जाता है। लेखापरीक्षा पर्यवेक्षणों का प्राप्त उत्तरों के आधार पर तथा आवश्यकतानुसार सुझाई गई अनुपालना पर की गई कार्यवाही के आधार पर निपटारा किया जाता है। मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों को सम्बंधित मंत्रालय/ विभाग के सचिव के प्रतिउत्तर के पश्चात लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित करने के लिए ड्राफ्ट पैरा के रूप में विकसित किया जाता है। भारतीय संविधान के अनुच्छेद 151 के अनुसार लेखापरीक्षा को संसद/ सम्बंधित राज्य विधानसभा के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है।

1.5 लेखापरीक्षा क्षेत्राधिकार के अधीन आने वाले मंत्रालयों/ विभागों का अनुदान और व्यय

मंत्रालयों/ विभागों के वित्तीय वर्ष 2017-2018 तथा 2018-2019 के तीन सिविल अनुदानों को लेकर सकल प्रावधान एवं व्यय को तालिका 1.1 में दर्शाया गया है :

तालिका 1.1: अनुदान और व्यय

(₹ करोड़ में)

मंत्रालय/ विभाग	2017-18			2018-19		
	अनुदान/ विनियोजन (अनुपूरक अनुदान सहित)	कुल व्यय	(-) बचत/ (+) आधिक्य	अनुदान/ विनियोजन (अनुपूरक अनुदान सहित)	कुल व्यय	(-) बचत/ (+) आधिक्य
1. डी ओ टी	40,188.21	31,054.71	(-)9,133.50	38,885.12	28,733.17	(-)10,151.95
2. डी ओ पी	28,131.57	26,782.12	(-)1,349.45	29,941.72	28,805.62	(-)1,136.10
3. एम इ आई टी वाई	4,185.25	4,039.54	(-)145.71	6,401.92	6,357.41	(-)44.51

(स्रोत: वर्ष 2017-18 और 2018-19 के लिए विभागों के विनियोजन लेखे)

आगे के परिच्छेदों में लेखापरीक्षा इकाइयों की संक्षिप्त रूप रेखा की चर्चा की गई है।

1.6 संचार मंत्रालय

1.6.1 दूरसंचार विभाग (डी ओ टी)

दूरसंचार विभाग (डी ओ टी) दूरसंचार क्षेत्र में नीति निर्माण, निष्पादन समीक्षा, निगरानी, अंतर्राष्ट्रीय सामंजस्य और अनुसंधान एवं विकास के लिए जिम्मेदार है। विभाग आवृत्ति आवंटन के साथ अन्य वैश्विक संस्थानों के निकट समन्वय में रेडियो संचार का प्रबंधन भी करता है। यह वायरलेस नियामक उपायों को लागू तथा देश के सभी उपयोगकर्ता के वायरलेस ट्रांसमिशन की निगरानी के लिए भी जिम्मेदार है। विभाग सरकार द्वारा स्वीकृत नीतियों के अनुसार विभिन्न दूरसंचार सर्किलों में बुनियादी एवं मूल्य वर्धित सेवाएं प्रदान करने के लिए ऑपरेटरो को लाइसेंस भी प्रदान करता है।

1.6.1.1 डी ओ टी का राजस्व एवं व्यय

डी ओ टी के वित्तीय वर्ष 2018-19 तथा पूर्ववर्ती चार वर्षों के दौरान के राजस्व एवं व्यय की तुलनात्मक स्थिति तालिका 1.2 में दर्शायी गई है।

तालिका 1.2: डी ओ टी का राजस्व और व्यय

(₹ करोड़ में)

विवरण	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
राजस्व	30,624.18	55,129.10	70,241.14	32,065.90	40,815.73
व्यय	13,026.14	23,584.81	31,067.78	31,054.71	28,733.17

(स्रोत: डी ओ टी के विनियोजन और वित्त लेखे)

व्यय के प्रमुख घटक में संचार सेवा (एमएच: 3275) से सम्बंधित खर्चे तथा पेंशन एवं अन्य सेवानिवृत्ति लाभ (एमएच: 2071) शामिल है। विभाग के राजस्व के प्रमुख स्रोत में दूरसंचार सेवा प्रदाताओं से प्राप्त लाइसेंस शुल्क और स्पेक्ट्रम उपयोग शुल्क शामिल है। पिछले पांच वर्षों के दौरान प्राप्त लाइसेंस शुल्क और स्पेक्ट्रम उपयोग शुल्क का विवरण तालिका 1.3 में दिया गया है।

तालिका 1.3: प्राप्त लाइसेंस शुल्क और स्पेक्ट्रम उपयोग शुल्क का विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
लाइसेंस शुल्क	12,358.29	15,771.27	15,614.44	13,261.84	11,134.02
स्पेक्ट्रम राजस्व ¹	17,841.93	36,486.91	53,860.69	18,000.97	29,357.46

(स्रोत: केंद्र सरकार के वित्त खाते)

1.6.1.2 टेलीकॉम सेक्टर की संक्षिप्त रूपरेखा

देश के समग्र सामाजिक-आर्थिक विकास के लिए दूरसंचार आर्थिक विकास के एक महत्वपूर्ण घटक के रूप में विकसित हुआ है। पिछले दशक के दौरान दूरसंचार क्षेत्र में अभूतपूर्व वृद्धि देखी गई। वित्त वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान, टेलीफोन उपभोक्ताओं की संख्या 99.61 करोड़ से बढ़कर 118.34 करोड़ हो गई। दूरसंचार क्षेत्र में वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2018-19 के लिए समग्र वृद्धि की स्थिति तालिका 1.4 में दी गई है।

¹ जिसमें स्पेक्ट्रम उपयोग शुल्क एवं नीलामी शुल्क शामिल हैं (अग्रिम एवं विलम्बित भुगतान दोनों)

तालिका 1.4: दूरसंचार क्षेत्र में विकास की स्थिति

वर्ष	उपभोक्ता (करोड़ में)					टेलीघनत्व (प्रतिशत में)		
	कुल	ग्रामीण	शहरी	वायरलाइन	वायरलेस	कुल	ग्रामीण	शहरी#
2014-15	99.61	41.61	58.00	2.66	96.95	79.36	48.04	149.04
2015-16	105.93	44.78	61.15	2.52	103.41	83.40	51.26	154.18
2016-17	119.50	50.18	69.32	2.44	117.06	93.01	56.98	171.52
2017-18	121.18	52.59	68.59	2.28	118.90	93.27	59.25	166.64
2018-19	118.34	51.43	66.91	2.17	116.17	90.10	57.50	159.66

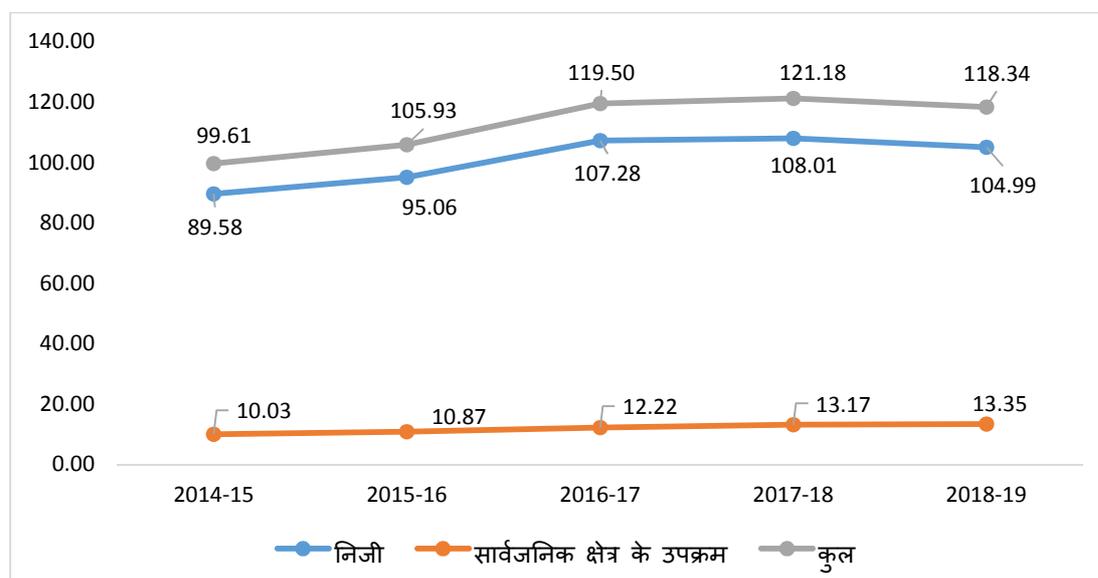
(स्रोत: वर्ष 2019-20 के लिए दूरसंचार विभाग (डीओटी) की वार्षिक रिपोर्ट)

अधिकतर ग्राहकों का एक से अधिक कनेक्शन होने के कारण शहरी क्षेत्रों में टेलीघनत्व प्रतिशत 100 प्रतिशत से अधिक है।

टेलीकॉम सेक्टर का उपभोक्ता के आधार पर पिछले पांच साल के अवधि का वृद्धि चार्ट 1.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट 1.1: ग्राहक आधार में वृद्धि- निजी बनाम सार्वजनिक उपक्रम

ग्राहकों की संख्या (करोड़ में)



चार्ट 1.1 से पता चलता है कि यद्यपि 31 मार्च 2019 को समाप्त होने वाली पांच साल की अवधि के दौरान निजी क्षेत्र के ग्राहक आधार निरपेक्ष रूप से केवल 17 प्रतिशत की तुलना में सार्वजनिक क्षेत्र के ग्राहक आधार में लगभग 33 प्रतिशत की महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है, निजी दूरसंचार कंपनियों के ग्राहक आधार में 15.41 करोड़ की वृद्धि की तुलना में सार्वजनिक क्षेत्र के ग्राहक आधार में मात्र 3.32 करोड़ की वृद्धि हुई। निजी

टेलीकॉम कंपनियां अभी भी बाजार के टेलीकॉम सेक्टर में लगभग 89 फीसदी हिस्सेदारी रखती हैं।

1.6.1.3 सेक्टर का नियामक ढांचा

अ. भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (ट्राई)

भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (ट्राई) की स्थापना 20 फरवरी 1997 को संसद के एक अधिनियम द्वारा की गई थी, जिसका उद्देश्य दूरसंचार सेवाओं को विनियमित करना तथा दूरसंचार सेवाओं के लिए दर का निर्धारण/ संशोधन करना था, जोकि पहले केंद्र सरकार द्वारा किया जाता था। ट्राई का मुख्य उद्देश्य एक ऐसा वातावरण प्रदान करना है, जो निष्पक्ष, पारदर्शी, प्रतिस्पर्धा को प्रोत्साहित तथा सभी सेवा प्रदाताओं के लिए समान स्तर के कार्य क्षेत्र प्रदान करने के साथ उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा और सभी तक तकनीकी लाभ को पहुंचाये। अधिनियम के तहत ट्राई का कर्तव्य है:

- क) दूरसंचार लाइसेंस के नियमों और शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करना;
- ख) सेवा प्रदाताओं द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवा की गुणवत्ता के मानकों को तय करना और गुणवत्ता वाली सेवाएं सुनिश्चित करना;
- ग) टैरिफ नीति निर्दिष्ट करना और नए सेवा प्रदाताओं के प्रवेश की शर्तों की सिफारिश करना और सेवा प्रदाताओं के लाइसेंस की शर्तों पर सिफारिश करना;
- घ) टैरिफ नीति की निगरानी, इंटरकनेक्शन के वाणिज्यिक और तकनीकी पहलुओं से संबंधित मुद्दों पर विचार और निर्णय;
- ङ) कॉल रूटिंग और कॉल हैंडओवर के सिद्धांत;
- च) जनता के लिए विभिन्न सेवा प्रदाताओं की समान सुगमता एवं चुनने की स्वतंत्रता;
- छ) विभिन्न दूरसंचार सेवाओं के लिए बाजार के विकास और विविध नेटवर्क संरचनाओं के कारण उत्पन्न होने वाले संघर्षों का समाधान;
- ज) मौजूदा नेटवर्क और प्रणालियों के उन्नयन की आवश्यकता तथा
- झ) सेवा प्रदाताओं के मध्य विचारों का आदान प्रदान और उपभोक्ता संगठनों के साथ प्राधिकरण की बातचीत के लिए मंचों का विकास।

सरकार ने दिनांक 09 जनवरी 2004 की अधिसूचना द्वारा, प्रसारण सेवाओं और केबल सेवाओं को दूरसंचार सेवाओं की श्रेणी में परिभाषित किया और इस प्रकार इन क्षेत्रों को ट्राई के दायरे में लाया गया। इसके अतिरिक्त ट्राई खुद से अथवा डी ओ टी, एम ओ सी या सूचना और प्रसारण मंत्रालय (आई एण्ड बी) जैसे लाइसेंस धारियों के सन्दर्भ के पश्चात ब्रॉडकास्टिंग और केबल सेवाओं के मामले में सिफारिशें करने के लिए उत्तरदायी है।

ब. दूरसंचार विवाद निपटान और अपीलीय न्यायाधिकरण (टी डी सैट)

दूरसंचार विवाद निपटान और अपीलीय न्यायाधिकरण (टी डी सैट) की स्थापना ट्राई अधिनियम में एक संशोधन के पश्चात 24 जनवरी 2000 को की गई थी जिसका उद्देश्य सेवा प्रदाता और लाइसेंसर के मध्य या दो से अधिक सेवा प्रदाताओं के बीच एवं सेवा प्रदाताओं तथा उपभोक्ताओं के समूह के मध्य के विवादों का निवारण करना था तथा ट्राई के निर्णय या आदेश के खिलाफ अपील को सुनना तथा निपटारा करना था।

1.6.1.4 महत्वपूर्ण डी ओ टी इकाइयाँ

दूरसंचार विभाग के अंतर्गत लाइसेंस सेवा क्षेत्र (एल एस ए) इकाइयाँ (जिसे पूर्व में दूरसंचार प्रवर्तन और संसाधन निगरानी (टर्म) सेल के नाम से जाना जाता था), संचार लेखा नियंत्रक (सी सी ए), वायरलेस योजना और समन्वय विंग (डब्ल्यू पी सी), दूरसंचार इंजीनियरिंग केंद्र (टी ई सी), नेशनल इंस्टीट्यूट फॉर पॉलिसी रिसर्च, इनोवेशन एवं ट्रेनिंग (एन टी आई पी आर आई टी) नेशनल इंस्टीट्यूट ऑफ कम्युनिकेशन फाइनेंस (एन आई सी एफ) और सेंटर फॉर डेवलपमेंट ऑफ टेलीमैटिक्स (सी डॉट) जो एक रिसर्च एंड डेवलपमेंट यूनिट है, आते हैं।

1.6.1.5 सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यू एस ओ एफ)

भारत सरकार (जी ओ आई) ने ग्रामीण टेलीफोनी को प्रोत्साहन देने के लिए दिनांक 01 अप्रैल 2002 को संसद द्वारा पारित अधिनियम यूनिवर्सल सर्विस ऑब्लिंगेशन फंड (यू एस ओ एफ) का गठन किया। यूनिवर्सल सर्विस ऑब्लिंगेशन (यू एस ओ) के लिए संसाधनों की आपूर्ति को विभिन्न लाइसेंस के जरिये सभी टेलीकॉम ऑपरेटरों के द्वारा प्राप्त राजस्व के एक भाग द्वारा यूनिवर्सल एक्सेस लेवी (यू ए एल) के माध्यम से किया जाना था। भारतीय टेलीग्राफ अधिनियम, 2003 के पैरा 9 बी के अनुसार, यू एस ओ एफ के जरिये प्राप्त धनराशि को सर्वप्रथम भारत की संचित निधि में जमा

किया जाना था। अगर भारत सरकार चाहे तो वह संसद द्वारा निधि के विनियोजन के पश्चात इस निधि को समय समय पर विशेष रूप से यू एस ओ के कार्य के लिए उपयोग कर सकती है।

डी ओ टी द्वारा 31 मार्च 2019 तक यू एस ओ लेवी के रूप में ₹ 99,637.56 करोड़ की राशि एकत्र की गई एवं भारत की संचित निधि में जमा की गई। इस राशि में से ₹ 6,911.50 करोड़ 2018-19 के दौरान एकत्र किए गए। 31 मार्च 2019 तक डी ओ टी ने संसद द्वारा विनियोग के माध्यम से ₹ 49,047.48 करोड़ की राशि अर्जित की और यूएसओ फंड में जमा कर दी (₹ 4,788.22 करोड़ 2018-19 के दौरान प्राप्त हुए, जिसमें से ₹ 4,403.25 करोड़, लेखांकन शीर्ष 3275.00.1203.01 यू एस ओ एफ के लिए सेवा प्रदाताओं को क्षतिपूर्ति में हस्तांतरित किए गए हैं और ₹ 384.97 करोड़ लेखांकन शीर्ष 3275.00.796.02- जनजातीय क्षेत्र उपन्योजना के तहत यू एस ओ एफ के लिए सेवा प्रदाताओं को क्षतिपूर्ति में हस्तांतरित किया)। इनमें से ही ₹ 6,948.64 करोड़ वर्ष 2002-06 के दौरान यू एस ओ एफ के तहत ग्रामीण दायित्व को पूरा करने के लिए भारत संचार निगम लिमिटेड को प्रतिपूर्ति हेतु लाइसेंस शुल्क और स्पेक्ट्रम शुल्क के रूप में वर्ष 2008-09 में समायोजित किये गये। इस प्रकार ₹ 50,590.08 करोड़ की राशि अभी भी भारत सरकार द्वारा यू एस ओ एफ को हस्तांतरित नहीं की गई है (2018-19 के दौरान डी ओ टी को ₹ 2,123.28 करोड़ का कम हस्तांतरण किया गया)।

1.6.1.6 विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में आने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (पी एस यू)

विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में आने वाले महत्वपूर्ण सार्वजनिक उपक्रमों का संक्षिप्त विवरण नीचे दिया गया है:

क. भारत संचार निगम लिमिटेड

अक्टूबर 2000 में गठित भारत संचार निगम लिमिटेड (बी एस एन एल) पूर्ण रूप से भारत सरकार के स्वामित्व में है, जो दिल्ली और मुंबई को छोड़कर देश के अन्य भागों में दूरसंचार सेवाएं प्रदान करता है। बी एस एन एल एक तकनीक-उन्मुख कंपनी है और यह विभिन्न प्रकार की दूरसंचार सेवाएं प्रदान करती हैं जिसमें लैंडलाइन पर दूरभाष सेवाएं, वायरलेस इन लोकल लूप (डब्लू एल एल), मोबाइल संचार के लिए ग्लोबल

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

सिस्टम (जी एस एम), ब्रॉडबैंड, इंटरनेट, लीज्ड सर्किट और लम्बी दूरी की दूरसंचार जैसी सेवाएं शामिल हैं। वर्ष 2018-19 के दौरान कंपनी का कुल राजस्व ₹ 19,320.67 करोड़ था और इसने ₹ 14,938.08 करोड़ का नुकसान उठाया।

विगत तीन वर्षों के दौरान कंपनी का समग्र निष्पादन तालिका 1.5 में दिया गया है।

तालिका 1.5: विगत तीन वर्षों के दौरान बीएसएनएल का प्रदर्शन

वर्ष	राजस्व	व्यय	हानि	सब्सक्राइबर बेस		
				वायरलाइन	वायरलेस	कुल
(₹ करोड़ में)				(करोड़ में)		
2016-17	31,533.44	36,326.65	4,793.21	1.38	9.62	11.00
2017-18	25,070.64	33,808.80	8,001.82	1.23	11.18	12.41
2018-19	19,320.67	34,224.91	14,938.08	1.12	11.56	12.68

जैसा कि तालिका 1.5 से स्पष्ट है कि विगत तीन वर्षों में बी एस एन एल के ग्राहक आधार में लगातार वृद्धि हुई है, फिर भी कंपनी के राजस्व में लगातार गिरावट देखी गई। इस प्रकार कंपनी, ग्राहक आधार में वृद्धि से राजस्व वृद्धि करने में असफल रही।

ख. बी एस एन एल टावर कारपोरेशन लिमिटेड

बी एस एन एल टावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड, बीएसएनएल की एक सहायक असूचीबद्ध सार्वजनिक कंपनी है। इसे 04 जनवरी 2018 को निगमित किया गया था और यह दिल्ली में स्थित है। इसे भारत सरकार की कंपनी के रूप में वर्गीकृत किया गया है। बी एस एन एल टावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड मुख्यतः परिवहन, भंडारण और संचार के क्षेत्र में कार्य करता है। इसकी अधिकृत शेयर पूंजी ₹ 10,000 करोड़ है और कुल चुकता पूंजी ₹ 17,000 करोड़ है। कंपनी ने वर्ष 2018-19 के दौरान कोई राजस्व अर्जित नहीं किया और इसे ₹ 2.77 करोड़ रुपये की हानि हुई।

ग. महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड

महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड (एम टी एन एल) को एक पूर्ण स्वामित्व सरकारी कंपनी के रूप में कंपनी अधिनियम, 1956 के तहत 1986 में स्थापित किया गया था तथा यह दिल्ली व मुंबई में दूरसंचार नेटवर्क के नियंत्रण, प्रबंधन व प्रचालन के लिए उत्तरदायी है। एम टी एन एल इन दो महानगरों में फिक्सड लाईन दूरसंचार सेवा एवं जी एस एम मोबाईल सेवा का प्रमुख प्रदाता है। एम टी एन एल पृथक गैर विशिष्ट लाईसेंस करार के अंतर्गत दिल्ली व मुंबई में डायलअप इंटरनेट सेवाएं भी प्रदान कर रहा

है। यह ब्रॉडबैंड व 3 जी सेवाएं भी प्रदान कर रहा है। सरकार ने वर्ष 1994 में 20 प्रतिशत अंश बैंकों/ उनके सहायक एवं वित्रीय संस्थाओं में विनिवेश किये। एम टी एन एल अभी तक एक सूचीबद्ध कंपनी है और 56.25 प्रतिशत अंश सरकार के पास और शेष निजी अंशधारको के पास है। वर्ष 2018-19 के दौरान कंपनी का कुल राजस्व ₹ 2,606.71 करोड़ था और इसे ₹ 3,397.58 करोड़ की हानि हुई।

विगत तीन वर्षों में कंपनी का समग्र निष्पादन तालिका 1.6 में वर्णित है:

तालिका 1.6: विगत तीन वर्षों के दौरान एम टी एन एल का प्रदर्शन

वर्ष	राजस्व	व्यय	हानि	सब्सक्राइबर बेस		
				वायरलाइन	वायरलेस	कुल
				(₹ करोड़ में)		
2016-17	3,552.46	6,497.91	2,941.08	0.35	0.36	0.71
2017-18	3,116.42	6,089.87	2,970.65	0.33	0.36	0.69
2018-19	2,606.71	5,996.91	3,397.58	0.32	0.35	0.67

कंपनी के राजस्व के साथ कंपनी के ग्राहक आधार में भी लगातार गिरावट देखी गई है। हालांकि, कंपनी के खर्चों में कमी आई है, फिर भी यह विगत तीन वर्षों के दौरान लगातार बढ़ रहे नुकसान को रोक नहीं पाया है।

घ. मिलेनियन टेलीकाम लिमिटेड (एम टी एल)

महानगर टेलीकाम निगम लिमिटेड (एम टी एन एल) द्वारा मिलेनियम टेलीकाम लिमिटेड (एम टी एल) का निर्माण वर्ष 2000 में एक पूर्ण स्वामित्व सहायक कंपनी के रूप में सबमरीन केबल परियोजना की स्थापना तथा आई टी समाधान के लिए किया गया था। वर्ष 2018-19 में कंपनी का कुल राजस्व ₹ 7.69 करोड़ था और इसने ₹ 0.64 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

ड. भारतीय दूरभाष उद्योग लिमिटेड (आई टी आई)

आई टी आई दूरसंचार के क्षेत्र में भारत का अग्रणी उद्यम है। आई टी आई ने 1948 में बंगलुरु में अपना संचालन प्रारंभ किया जिसे जम्मू कश्मीर में श्रीनगर, उत्तर प्रदेश में नैनी, रायबरेली और मनकापुर तथा केरल में पालक्काड में निर्माण संयंत्र स्थापित कर अन्य क्षेत्रों में आगे विस्तारित किया। कंपनी का कुल राजस्व वर्ष 2018-19 के दौरान ₹ 2,004.84 करोड़ था तथा इसने ₹ 110.85 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

च. भारतीय दूरसंचार परामर्शदाता लिमिटेड (टी सी आई एल)

भारत सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाले भारतीय दूरसंचार परामर्शदाता लिमिटेड (टी सी आई एल) की स्थापना, दूरसंचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी के सभी क्षेत्रों में विश्व स्तरीय प्रौद्योगिकी उपलब्ध करने के मुख्य उद्देश्य से, विदेशी एवं घरेलू बाजारों में उचित विपणन रणनीति विकसित कर तथा अत्याधुनिक तकनीक को प्राप्त कर अपने संचालन में उत्कृष्ट होने के लिए वर्ष 1978 में हुई थी। वर्ष 2018-19 के दौरान कंपनी का कुल राजस्व ₹ 1,622.22 करोड़ था इसने ₹ 31.41 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

छ. तमिलनाडु टेलिकम्युनिकेशन्स लिमिटेड (टी टी एल)

तमिलनाडु टेलिकम्युनिकेशन्स लिमिटेड को टी सी आई एल (49 प्रतिशत), तमिलनाडु इंडस्ट्रियल डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड (टी आई डी सी ओ) (14.63 प्रतिशत) तथा फूजीकुरा लिमिटेड ऑफ जापान (7.18 प्रतिशत) को एक त्रिकोणीय संयुक्त उदयम के रूप में वर्ष 1988 में निगमित किया गया था। बाकी अंश बैंको व वित्तीय संस्थानों, प्राईवेट ट्रस्ट, एन आर आई व भारतीय जनता के पास है। टी टी एल दूरसंचार के लिए आप्टिकल फाइबर केबिल का निर्माण करती है। यह कंपनी बी आई एफ आर को संदर्भित 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) घटको का उत्पाद शुरू किया है। वर्ष 2018-19 के दौरान कंपनी का कुल राजस्व ₹ 0.05 करोड़ था तथा इसे रुपये ₹ 15.93 करोड़ की हानि हुई।

ज. टी सी आई एल - बीना टोल रोड लिमिटेड

टी सी आई एल - बीना टोल रोड लिमिटेड टी सी आई एल की पूर्ण धारित सहायक कंपनी है और इसे 2012 में निगमित किया था। इस कंपनी को मध्यप्रदेश के बीना और कुरबई टाऊन के बीच डिजाईन, निर्माण, वित्त, संचालन एवं हस्तांतरण (डी बी एफ ओ टी) आधारित टोल रोड ढांचागत परियोजना के क्रियान्वयन के उद्देश्य से बनाया गया था। कम्पनी ने अपना वाणिज्यिक प्रचालन अप्रैल 2014 में प्रारम्भ किया। वर्ष 2018-19 के दौरान कंपनी का कुल राजस्व ₹ 5.25 करोड़ था एवं इसने ₹ 5.22 करोड़ की हानि का वहन किया।

झ. टी सी आई एल - लखनादौन टोल रोड लिमिटेड

टी सी आई एल- लखनादौन टोल रोड लिमिटेड जो भारतीय दूरसंचार परामर्श दाता लिमिटेड (टी सी आई एल) की पूर्ण धारित सहायक कंपनी है, को वर्ष 2013 में निगमित किया गया था। यह एक स्पेशल परपज व्हीकल (एस पी वी) है जिसका गठन लखनादौन टोल रोड परियोजना के विकास के मध्यप्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड (एम पी आर डी सी) के साथ रियायत ग्राही अनुबंध हुआ और अगस्त 2014 में टी सी आई एल, एम पी आर डी सी और कंपनी के बीच एक त्रिपक्षीय अनुबंध हुआ ताकि टी सी आई एल के नाम को बदलकर कंपनी का नाम रखा जा सके। इसके अतिरिक्त परियोजना की समाप्ति तक टी सी आई एल एक सहायक संगठन के रूप में कार्य करेगी और इसे कंपनी को सौंप देगी। कंपनी का वर्ष 2018-19 का कुल राजस्व ₹ 6.69 करोड़ था एवं ₹ 0.058 करोड़ की हानि का वहन किया।

ण. भारत ब्राडबैंड नेटवर्क लिमिटेड (बी बी एन एल)

भारत ब्राडबैंड नेटवर्क लिमिटेड (बी बी एन एल) जो कि एक स्पेशल पर्पस व्हीकल (एस पी व्ही) है, को राष्ट्रीय ऑप्टिकल फाइबर नेटवर्क परियोजना (एन ओ एफ एन) निष्पादित करने हेतु 2012 में भारतीय कंपनी अधिनियम, 1956 के अंतर्गत निगमित किया गया। बी बी एन एल को, देश के लगभग 2.50 लाख ग्राम पंचायतों (जी पी) को बी एस एन एल, रेलटेल एवं पावर ग्रिड जैसी पी एस यू के मौजूदा फाइबरो का उपयोग करते हुए ऑप्टिकल फाइबर के माध्यम से जोड़ने की जिम्मेदारी दी गई और आवश्यकता पड़ने पर ग्राम पंचायतों एवं ब्लकों के मध्य सम्पर्कता अंतर को कम करने के लिये अतिरिक्त फाइबर बिछाने की जिम्मेदारी दी गई है, जो कि पर्याप्त बैंडविड्थ के साथ ब्राडबैंड संपर्कता सुनिश्चित करेगा। कंपनी का वर्ष 2018-19 में कुल राजस्व ₹ 583.86 करोड़ था एवं इसने ₹ 3.36 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

1.6.2 डाक विभाग (डी ओ पी)

भारतीय डाक नेटवर्क विश्व का सबसे बड़ा नेटवर्क है, जिसके अंतर्गत 1.54 लाख से अधिक डाक घर हैं तथा यह देश के दूरस्थ किनारों तक फैला हुआ है। जबकि विभाग की मुख्य गतिविधि डाक का प्रसंस्करण, प्रेषण एवं वितरण है, विभाग द्वारा विविध प्रकार की खुदरा सेवाएं, जिसमें धन प्रेषण, बैंकिंग के साथ-साथ बीमा भी शामिल है, प्रदान की जाती है। 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 अंतर्गत आने वाले उद्योगों के कर्मचारियों के परिवारों की पारिवारिक पेंशन के संवितरण के कार्य में भी लगा है। डाक विभाग ने महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) एवं सामाजिक सुरक्षा योजना जैसे सामाजिक लाभ के भुगतानों की जिम्मेदारी भी ली है।

विभाग ने बड़े पैमाने पर नागरिकों को पासपोर्ट सेवा प्रदान करने एवं नागरिकों के लाभ के लिए व्यापक क्षेत्र कवरेज सुनिश्चित करने के लिए विदेश मंत्रालय के साथ करार किया है जिसके तहत डाकघर के नेटवर्क का लाभ उठाने के लिए इन्हें डाकघर पासपोर्ट सेवा केंद्र के रूप में उपयोग किया जाएगा। सरकार द्वारा विभाग को डाकघरों के आधार नामांकन तथा अद्ययन केंद्र के रूप में स्थापित करने की जिम्मेदारी भी सौंपी गयी है।

व्यवसायिक गतिविधियों को गति प्रदान करने के लिए और विशिष्ट ग्राहक आवश्यकताओं पर ध्यान केंद्रित करने के लिए विभाग ने स्पीड पोस्ट, बिजनेस पोस्ट, रिटेल पोस्ट, लॉजस्टिक पोस्ट आदि कई प्रीमियम सेवाएं शुरू की हैं तथा ई-पोस्ट, ई-पैमेंट, ई-पोस्ट ऑफिस इत्यादि ई-उत्पादों की श्रंखला भी शुरू की है।

विभाग ने परिचालन दक्षता के रूपांतरण एवं आधुनिक तकनीक तथा कनेक्टिविटी के माध्यम से परिचालन एवं प्रशासनिक इकाइयों के वितरण में सुधार के उद्देश्य से आई टी आधुनिकीकरण परियोजना की शुरुआत की है। यह परियोजना देश के दूरस्थ भागों में स्थित सभी डाकघरों को जोड़ेगी, जिससे देश के सभी प्रकार के जबाबदेही मेल और पार्सल की ट्रेकिंग एवं ट्रेसिंग संभव होगी। यह परियोजना आठ खण्डों में कार्यान्वित की जा रही है।

1.6.2.1 वित्तीय निष्पादन

विभाग की आय 'राजस्व प्राप्तियां' एवं 'वसूलियों²' के रूप में होती है डाक विभाग के वर्ष 2014-15 से 2018-19 तक की राजस्व प्राप्तियों, वसूलियों एवं राजस्व व्यय को तालिका 1.7 में दर्शाया गया है।

² सेवायें, जो अन्य सरकारों व केन्द्र सरकार के विभागों को दी गई थी, के कारण वसूलियां

तालिका 1.7: डी ओ पी की राजस्व प्राप्तियाँ एवं राजस्व व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राजस्व प्राप्तियाँ	वसूलियों	राजस्व व्यय	घाटा (2)+(3)-(4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
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 ³	11,969.95
2017-18	12,832.76	770.25	26,018.84 ⁴	12,415.83
2018-19	13,195.68	821.29	27,994.35	13,977.38

(स्रोत: डी ओ पी के विनियोजन लेखे)

यद्यपि विगत तीन वर्षों के दौरान राजस्व प्राप्तियों के साथ वसूलियों में सतत वृद्धि हुई है फिर भी राजस्व व्यय में वृद्धि के कारण घाटा बढ़ता जा रहा है। विभाग द्वारा राजस्व व्यय में वृद्धि का मुख्य कारण वेतन, कार्यालय व्यय, व्यवसायिक सेवा एवं अन्य प्रभागों इत्यादि से बढ़े हुए व्यय के कारण कार्यचालन वृद्धि बताया गया है।

1.6.2.2 पोस्टल जीवन बीमा एवं ग्रामीण डाक जीवन बीमा

पोस्टल जीवन बीमा (पी एल आई) देश का सबसे पुराना बीमाकर्ता है जिसे एक फरवरी 1884 को डाक कर्मचारियों के लाभ हेतु कल्याणकारी योजना के रूप में आरंभ किया गया था और इसे वर्ष 1888 में टेलीग्राफ विभाग के कर्मचारियों के लिए भी लागू किया गया। वर्ष 1894 में, जब अन्य किसी बीमा कंपनी द्वारा महिलाओं को जीवन बीमा में रक्षण नहीं दिया जाता था, पी एल आई ने पी एण्ड टी विभाग की महिलाओं को बीमा रक्षण में शामिल किया।

अब इसके अंतर्गत केंद्र एवं राज्य सरकारों, केन्द्रीय एवं राज्य सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों, विश्व विद्यालयों, सरकारी सहायता प्राप्त शैक्षणिक संस्थानों, राष्ट्रीयकृत बैंकों, स्थानीय निकायों, स्वायत्त निकायों, न्यूनतम 10 प्रतिशत सरकार/ पी एस यू हिस्सेदारी वाले संयुक्त उपक्रमों तथा ऋण सहकारी समितियाँ इत्यादि के कर्मचारी आते हैं। पी एल आई रक्षा सेवाओं एवं अर्धसैनिक बलों के अधिकारियों तथा कर्मचारियों को भी बीमा कवर प्रदान करता है।

³ जिसमें सहायता अनुदान के रूप में आई पी पी बी को दिए गए ₹ 24.95 लाख शामिल हैं

⁴ जिसमें सहायता अनुदान के रूप में आई पी पी बी को दिए गए ₹ 374.55 लाख शामिल हैं

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

ग्रामीण डाक जीवन बीमा (आर पी एल आई) की स्थापना 24 मार्च 1995 को भारत के ग्रामीण नागरिकों के लिए, भारतीय रिजर्व बैंक के पूर्व गवर्नर श्री आर एन मल्होत्रा की अध्यक्षता वाली बीमा क्षेत्र में सुधार हेतु अधिकारिक समिति की सिफारिश के आधार पर की गई थी। सरकार ने समिति की सिफारिशों को स्वीकार करते हुए पोस्टल लाइफ इंश्योरेंस को ग्रामीण क्षेत्रों में जीवन बीमा व्यवसाय को विस्तारित करने की अनुमति प्रदान की, जिसका मुख्य कारण ग्रामीण क्षेत्रों में डाकघरों का विशाल नेटवर्क तथा संचालन की कम लागत है। योजना का मुख्य उद्देश्य ग्रामीण जनता को सामान्य रूप से बीमा कवर प्रदान करना तथा विशेष तौर पर ग्रामीण क्षेत्रों के कमजोर वर्गों एवं महिला श्रमिकों को लाभान्वित करने के साथ ग्रामीण नागरिकों में बीमा के लिए जागरूकता फैलाना है।

विगत पांच वर्षों के दौरान पी एल आई एवं आर पी एल आई के व्यवसाय का विवरण तालिका 1.8 में दर्शाया गया है:

तालिका 1.8: पी एल आई और आर पी एल आई का व्यवसाय

वर्ष	डाक जीवन बीमा		ग्रामीण डाक जीवन बीमा	
	सक्रिय पॉलिसियों की संख्या	आशवासित राशि (₹ करोड़ में)	सक्रिय पॉलिसियों की संख्या	आशवासित राशि (₹ करोड़ में)
2014-15	52,42,257	1,09,106.93	1,52,45,387	82,822.26
2015-16	49,30,838	1,09,982.10	1,49,15,652	81,733.73
2016-17	46,80,013	1,13,084.81	1,46,84,096	83,983.47
2017-18	43,59,855	1,16,499.40	1,36,61,694	80,811.39
2018-19	39,33,973	1,17,045.90	1,30,80,337	80,568.72

विगत पांच वर्षों के दौरान जारी की गई नई पॉलिसियों की संख्या तालिका 1.9 में दर्शाई गई है।

तालिका 1.9: जारी की गई नई पॉलिसियां

वर्ष	डाक जीवन बीमा		ग्रामीण डाक जीवन बीमा	
	वर्ष के दौरान जारी पॉलिसियों की संख्या	आशवासित राशि (₹ करोड़ में)	वर्ष के दौरान जारी पॉलिसियों की संख्या	आशवासित राशि (₹ करोड़ में)
2014-15	3,24,022	14,276.92	4,77,360	4,652.36
2015-16	1,98,606	9,644.98	2,58,225	2,668.91
2016-17	2,13,323	11,096.68	3,75,134	6,850.46
2017-18	2,43,654	13,305.73	5,23,899	7,298.29
2018-19	2,89,908	17,094.44	7,72,650	9,875.79

उपरोक्त तालिकाओं से यह ज्ञात होता है कि पी एल आई के अंतर्गत विगत चार वर्षों में जारी की गई पॉलिसियों की संख्या तथा इन पॉलिसियों में आशवासित राशि में वृद्धि

होने के बावजूद उनका रूपांतरण कुल सक्रिय पॉलिसियों में नहीं हुआ है। आर पी एल आई के अंतर्गत प्रत्येक वर्ष जारी की गई नई पॉलिसियों के साथ इन पॉलिसियों में आशवासित राशि में भी समान प्रवृत्ति दिखाई देती है परिणाम स्वरूप आर पी एल आई के अंतर्गत वर्ष के दौरान कुल सक्रिय पॉलिसियों की प्रवृत्ति में भी समानता है।

1.6.2.3 डाक विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में आने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम

इंडिया पोस्ट पेमेंट्स बैंक लिमिटेड

इंडिया पोस्ट पेमेंट्स बैंक लिमिटेड (आई पी पी बी) को 17 अगस्त 2016 को डी ओ पी के अंतर्गत भारत सरकार की एक 100 प्रतिशत हिस्सेदारी वाली सार्वजनिक कंपनी के रूप में स्थापित किया गया था, जिसका उद्देश्य वित्तीय समावेशन को बढ़ावा देना तथा औपचारिक वित्तीय प्रणाली के लिये लोगो की पहुँच बढ़ाना था। 30 जनवरी 2017 को झारखण्ड के रांची तथा छत्तीसगढ़ के रायपुर में बैंक की दो पायलट ब्रांच को शुरू किया गया तथा इसका देश व्यापी परिचालन 01 सितम्बर 2018 को शुरू हुआ। आई पी पी बी एक लाख रुपये तक के बचत एवं चालू खाता जैसे डिमांड डिपॉजिट उपलब्ध कराता है तथा यह संस्थाओं एवं नागरिकों के मध्य प्रेषण सेवा तथा बीमा कंपनियों, म्यूच्युअल फण्ड हाउस, पेंशन प्रदाताओं, बैंको, अन्तरराष्ट्रीय मुद्रा हस्तांतरण संगठनों इत्यादी के सहभागिता में बीमा, म्यूच्युअल फण्ड, पेंशन, क्रेडिट प्रोडक्ट्स एवं विदेशी मुद्रा जैसी थर्ड पार्टी वित्तीय सेवाएँ प्रदान करता है। 31 मार्च 2019 को समाप्त हो रहे अंतराल के दौरान कंपनी का कुल राजस्व ₹ 48.28 करोड़ तथा घाटा ₹ 165.10 करोड़ था।

1.7 इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई)

इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी क्षेत्र के विकास में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। मंत्रालय सूचना प्रौद्योगिकी, इलेक्ट्रॉनिक्स तथा इंटरनेट (इंटरनेट सेवा प्रदाताओं के लाइसेंस के अलावा अन्य सभी मामले) के क्षेत्र में राष्ट्रीय नीतियों के निर्माण, कार्यान्वयन एवं समीक्षा के लिए जिम्मेदार है। एम ई आई टी वाई की परिकल्पना विकसित राष्ट्र एवं संशक्त समाज में परिवर्तन हेतु यंत्र के रूप में भारत का ई विकास करना है।

एम ई आई टी वाई के उद्देश्यों को संचालित करने के लिए, योजनाओं को स्वयं के अधिकार क्षेत्र के अधीन अथवा उनके जबाबदेही केन्द्रों (संगठनों/ संस्थानों) के द्वारा

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

तैयार एवं कार्यान्वित किया जाता है। प्रौद्योगिक को मजबूत एवं अत्याधुनिक बनाने के लिए शिक्षाविदों एवं निजी/ सार्वजनिक क्षेत्र की सहभागिता भी अपेक्षित है।

भारत सरकार के डिजिटल इंडिया कार्यक्रम के कार्यन्वयन के लिए एम ई आई टी वाई नोडल मंत्रालय है। डिजिटल इंडिया कार्यक्रम का उद्देश्य भारत को ज्ञान आधारित अर्थव्यवस्था तथा डिजिटल सेवाओं, डिजिटल एकसेस, डिजिटल विभाजन को समाप्त करना, डिजिटल समावेश एवं डिजिटल सशक्तीकरण सुनिश्चित कर डिजिटल रूप से सशक्त समाज में बदलना है।

अपने कार्यों को पूर्ण करने के लिए, भारत सरकार द्वारा अनुदान के रूप में एम ई आई टी वाई को बजटीय सहायता प्रदान की गई है। एम ई आई टी वाई को वर्ष 2014-15 से 2018-19 तक की अवधि के दौरान प्राप्त अनुदान के सापेक्ष व्यय का विवरण तालिका 1.10 में दर्शाया गया है।

तालिका 1.10: अनुदान के सापेक्ष व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदान	कुल व्यय
2014-15	3,929	3,583
2015-16	2,759	2,594
2016-17	3,719	3,641
2017-18	4185	4040
2018-19	6402	6357

(स्रोत: एम ई आई टी वाई के विनियोजन लेखे)

मंत्रालय को आवंटित कार्य को पूरा करने के लिए एम ई आई टी वाई के प्रभार के अधीन दो संलग्न कार्यालय (एन आई सी, एस टी क्यू सी), छः स्वायत्त सोसाईटीयां (सी डी ए सी, सी एम ई टी, एन आई एल आई टी, एस ए एम ई ई आर, एस टी पी आई एवं ई आर एन ई टी इंडिया), तीन कंपनी अधिनियम की धारा आठ के अन्तर्गत कम्पनियां [एन आई सी एस आई, एन आई एक्स आई एवं डिजिटल इंडिया कार्पोरेशन (डी आई सी)], तीन संवैधानिक संगठन (सी सी ए, आई सी ई आर टी एवं यू आई डी ए आई) तथा कंपनी अधिनियम, 1956 के तहत पंजीकृत एक कंपनी (सी एस सी ई-गवर्नेंस सर्विसेस इंडिया लिमिटेड) है।

1.7.1 संलग्न कार्यालयों की रूप रेखा

अ. राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एन आई सी)

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र सरकार राज्य सरकारों, संघ शासित क्षेत्र के प्रशासनों, जिलों और अन्य सरकारी निकायों को आधारभूत नेटवर्क और ई गवर्नेंस की सुविधा प्रदान करता है। यह केन्द्र एवं राज्य सरकारों के साथ निकट सहयोग में (क) केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं एवं केन्द्रीय क्षेत्र योजनाओं, (ख) राज्य क्षेत्र एवं राज्य प्रायोजित परियोजनाओं, तथा (ग) जिला प्रशासन प्रायोजित परियोजनाओं में सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) सेवाओं की वृहत श्रृंखला प्रदान करता है।

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

एस टी क्यू सी हार्डवेयर एवं साफ्टवेयर दोनों क्षेत्रों में विश्व स्तरीय मान्यता प्राप्त विश्वसनीय सेवा प्रदान करने के लिए वर्ष 1980 में स्थापित संस्था है जिससे ग्राहकों को अत्याधुनिक तकनीक आधारित गुणवत्ता वाली आश्वासन सेवाएँ प्रदान एवं आई टी क्षेत्र पर ध्यान केंद्रित करने के लिए एम ई आई टी वाई के आदेश पत्र के साथ एक रूप किया जा सके।

1.7.2 भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू आई डी ए आई)

भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू आई डी ए आई) एक वैधानिक प्राधिकरण है जिसकी स्थापना भारत सरकार द्वारा एम ई आई टी वाई के अधीन 12 जुलाई 2016 को आधार (वित्तीय और अन्य सहायिकियों, प्रसुविधायों और सेवाओं का लक्षित परिदान) अधिनियम, 2016 ("आधार अधिनियम 2016") के प्रावधानों के तहत की गई है।

यू आई डी ए आई वैधानिक प्राधिकरण के रूप में स्थापित होने से पूर्व योजना आयोग (वर्तमान में नीति आयोग) के 28 जनवरी 2009 के राजपत्र अधिसूचना के तहत इसके एक संलग्न कार्यालय के रूप में कार्य कर रहा था। बाद में, 12 सितम्बर 2015 को सरकार द्वारा यू आई डी ए आई को संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डी ई आई टी वाई) से संलग्न करने के लिए व्यवसाय आवंटन नियमों का संशोधन किया।

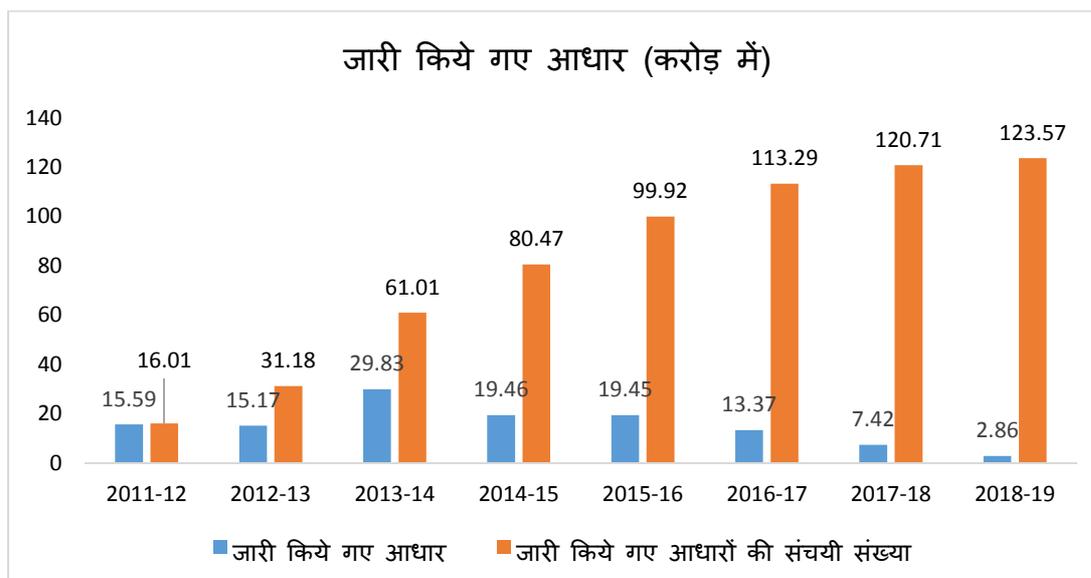
यू आई डी ए आई को सभी भारतीय रहवासियों को एक ऐसा अद्वितीय पहचान नंबर, जिसे आधार नाम दिया गया, जारी करने के उद्देश्य से बनाया गया जो कि (अ) नकली

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

एवं जाली पहचान को समाप्त करने में सक्षम हो, एवं (ब) जिसे आसान एवं लागत प्रभावी तरीको से सत्यापित एवं प्रमाणित किया जा सके।

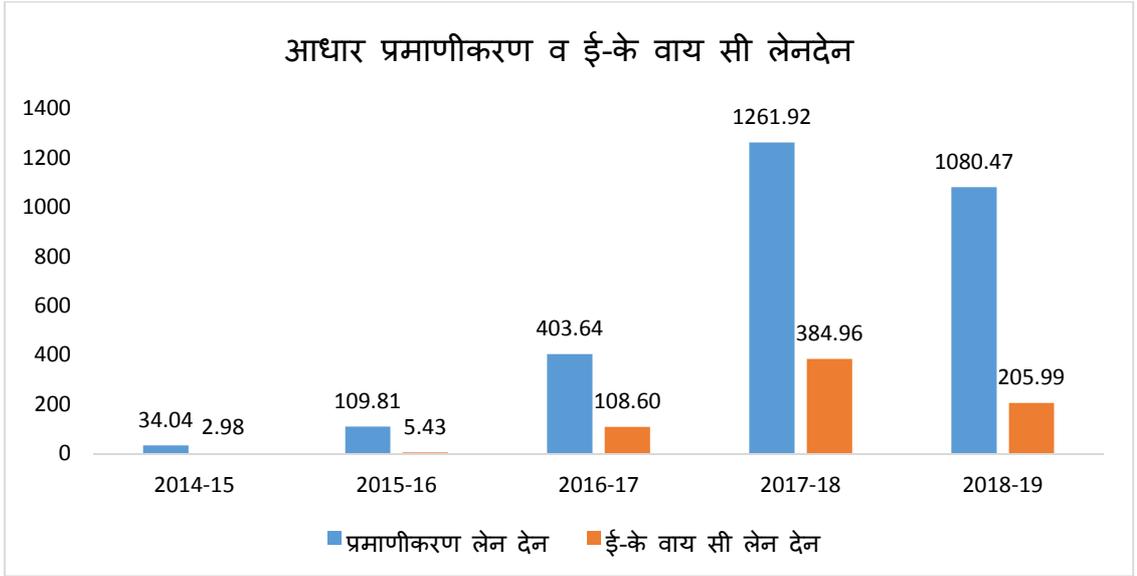
यू आई डी ए आई द्वारा देश के निवासियों के लिए 31 मार्च 2019 तक 123.57 करोड़ आधार संख्या जारी किये गये हैं। वर्ष 2011-12 से 2018-19 तक जारी किये गये आधार की संख्या चार्ट 1.2 में वर्णित है।

चार्ट 1.2: जारी किये गए आधार की संख्या



यू आई डी ए आई जन सांख्यिकीय और बायोमैट्रिक जानकारी का उपयोग कर आनलाईन प्रमाणीकरण प्रदान करता है। यू आई डी (आधार) नंबर विशिष्ट रूप से एक निवासी की पहचान प्रदान करने के साथ निवासियों को देश में कहीं भी सार्वजनिक और /या निजी एजेंसियों को स्पष्ट रूप से अपनी पहचान स्थापित करने का साधन प्रदान करता है। यू आई डी ए आई प्रमाणीकरण उपयोग कर्ता एजेंसी (ए यू ए), ई-के वाय सी उपयोगकर्ता एजेंसी (के यू ए) और प्रमाणीकरण सेवा एजेंसी (ए एस ए) नामक एजेंसियों के माध्यम से प्रमाणीकरण तथा ई-के वाई सी सेवाएं प्रदान करता है। चार्ट 1.3 में वर्ष वार प्रमाणीकरण एवं ई-के वाई सी लेन देन दर्शाया गये है।

चार्ट 1.3: आधार प्रमाणीकरण लेनदेन



यू आई डी ए आई का बजट और व्यय तालिका 1.11 में दर्शाया गया है।

तालिका 1.11: यू आई डी ए आई का बजट और व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	संशोधित अनुमान	व्यय
2009-10	120.00	26.38	26.21
2010-11	1,900.00	273.80	268.41
2011-12	1,470.00	1,200.00	1,187.50
2012-13	1,758.00	1,350.00	1,338.72
2013-14	2,620.00	1,550.00	1,544.44
2014-15	2,039.64	1,617.73	1,615.34
2015-16	2,000.00	1,880.93	1,680.44
2016-17	1,140.00	1,135.27	1,132.84
2017-18	900.00	1,150.00	1,149.38
2018-19	1,375.00	1,344.99	1,181.86

1.7.3 एम आई टी वाई के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम (पी एस यू)

विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत आने वाले महत्वपूर्ण सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों का संक्षिप्त परिचय नीचे दिया गया है:

अ. डिजिटल इंडिया कार्पोरेशन

डिजिटल इंडिया कार्पोरेशन, जिसे पूर्व में मीडिया लैब एशिया के नाम से जाना जाता था, को कंपनी अधिनियम, 1956 का धारा 25 के तहत 'गैर लाभकारी कंपनी' के रूप

में स्थापित किया गया है, जिसका उद्देश्य आम आदमी तक आई सी टी से उत्पन्न लाभों को पहुंचाना है। कंपनी के अनुप्रयोग क्षेत्रों में स्वास्थ्य सेवाएं, शिक्षा, आजीविका एवं विकलांगों के सशक्तीकरण के लिये आई सी टी का उपयोग शामिल है। यह एक गारंटी द्वारा सीमित कंपनी है और इसके पास कोई अंश पूंजी नहीं है। इसकी लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक - महालेखापरीक्षक को कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 143 (5) और 143 (6) के अंतर्गत सौंपी गई है। कंपनी विकास कार्यों के लिये अग्रणी संस्थानों के साथ काम करती है। 31 मार्च 2018 को समाप्त हो रहे वर्ष के दौरान कंपनी का कुल राजस्व ₹ 217.89 करोड़ तथा हानि ₹ 23.50 करोड़ था।

ब. राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र सेवा संस्थान (एन आई सी एस आई)

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र सेवा संस्थान (एन आई सी एस आई) को सरकारी संगठनों को पूर्ण आई टी समाधान उपलब्ध कराने के लिये, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र के अधीन कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 25 के अंतर्गत वर्ष 1995 में स्थापित किया गया था। एन आई सी एस आई का मुख्य उद्देश्य सूचना प्रौद्योगिकी के उपयोग को प्रोत्साहित कर भारत को आर्थिक, वैज्ञानिक, तकनीकी तथा सामाजिक एवं सांस्कृतिक विकास प्रदान करना है। कंपनी का वर्ष 2018-19 में कुल राजस्व ₹ 1240.33 करोड़ था और इसने ₹ 85.23 करोड़ की हानि का निर्वाहन किया।

स. सी एस सी ई - गवर्नेन्स सर्विसेस इंडिया लिमिटेड

कॉमन सेवा केन्द्र (सी एस सी) योजना डिजिटल इंडिया प्रोग्राम के तहत लक्ष्य आधारित परियोजनाओं में से एक है। सी एस सी ई-गवर्नेन्स सर्विसेस इंडिया लिमिटेड, जो कि एक स्पेशल पर्पस व्हीकल है, को एम ई आई टी वाई द्वारा कंपनी अधिनियम, 2013 के अंतर्गत सी एस सी योजना के कार्यान्वयन की देखरेख के उद्देश्य से स्थापित किया गया है। सी एस सी एस पी वी, योजना की व्यवस्थित व्यवहार्यता एवं स्थिरता सुनिश्चित करने के अतिरिक्त सी एस सी के माध्यम से नागरिकों को सेवाएँ प्रदान करने के लिये एक केन्द्रीकृत सहयोगात्मक ढांचा प्रदान करता है। वर्ष 2018-19 के दौरान कंपनी का कुल राजस्व ₹ 675.06 करोड़ था और इसने ₹ 63.19 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

1.8 लेखापरीक्षा पैराग्राफ पर मंत्रालयों/ विभागों की प्रतिक्रिया

लोक लेखा समिति (पी ए सी) की सिफारिश पर वित्त मंत्रालय ने जून 1960 में सभी मंत्रालयों को निर्देश जारी किए कि वे पैराग्राफ प्राप्ति के छ सप्ताह के भीतर भारत के

नियंत्रक- महालेखापरीक्षक की प्रतिवेदन में शामिल किए जाने वाले ड्राफ्ट पैराग्राफ पर अपनी प्रतिक्रिया भेजें। तदनुसार ड्राफ्ट पैराग्राफों के संबंधित मंत्रालयों/विभागों के सचिवों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अपना ध्यान आकर्षित करने तथा उनपर छ सप्ताह के भीतर अपनी प्रतिक्रिया भेजने के अनुरोध के साथ अग्रेषित किया जाता है।

संबंधित मंत्रालयों/ विभागों ने 18 पैराग्राफ जिन्हे अध्याय II से VI में छापा गया है, में से एक का जवाब नहीं भेजा है (दिसंबर 2020 तक)। शेष 17 पैराग्राफों के संबंध में प्राप्त संबंधित मंत्रालयों/विभागों की प्रतिक्रिया का ध्यान में रखते हुए रिपोर्ट में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

1.9 लेखापरीक्षा के इंगित किये जाने पर वसूलियां

लेखापरीक्षा के दौरान एन आई सी पुणे द्वारा बिजली के बिलों का परिहार्य अतिरिक्त भुगतान देखा गया, जिसको लेखापरीक्षा के इंगित किये जाने पर कार्यवाही के परिणामस्वरूप वसूली की गई।

नैशनल इन्फार्मेटिक्स सेंटर (एन आई सी) पुणे, ने महाराष्ट्र राज्य बिजली वितरण कंपनी लिमिटेड (एम एस ई टी सी एल) से डेटा सेंटर हेतु एक्सप्रेस फीडर कनेक्शन लिया था। एम एस ई डी सी एल ने अगस्त 2012 में सरकारी संगठनों को एच टी - II-वाणिज्यिक की श्रेणी के अंतर्गत वर्गीकृत करते हुए टैरिफ आदेश जारी किए। इस आदेश को नवंबर 2016 में संशोधित करते हुए सरकारी संगठनों को हाई टेंशन (एच टी)-IX (बी)- लोकसेवा (अन्य) श्रेणी से स्थानांतरित कर वाणिज्यिक श्रेणी की तुलना में कम बिजली दरों के अंतर्गत लाया गया। एन आई सी, पुणे एक सरकारी संगठन होने के नाते लोकसेवा की श्रेणी के तहत कम बिजली दरों का शुल्क देने का हकदार था, परंतु नवंबर 2016 से दिसंबर 2018 की अवधि के दौरान 'वाणिज्यिक' श्रेणी में गलत वर्गीकरण के कारण एन आई सी, पुणे द्वारा ₹ 2.64 करोड़ के अतिरिक्त उच्च बिजली शुल्क का भुगतान किया गया।

लेखापरीक्षा द्वारा इस बात पर ध्यान आकर्षित करने के पश्चात इस मामले को एम एस ई डी सी एल के साथ उठाया गया तथा जनवरी 2019 से एन आई सी, पुणे की श्रेणी को एच टी-II वाणिज्यिक से बदलकर (एच टी)-IX (बी)- लोकसेवा (अन्य) का दिया गया। एम एस ई डी सी एल ने मई 2019 से ₹ 88.07 लाख की तीन समान किश्तों में ₹ 2.64 करोड़ के टैरिफ अंतर के समायोजन की मंजूरी प्रदान की। एम एस

ई डी सी एल द्वारा बिजली बिलों में जुलाई 2019 तक ₹ 1.71 करोड़ समायोजित किए थे।

1.10 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही - (सिविल)

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 एक्शन टेकन नोट (ए टी एन) का प्रस्तुतीकरण तीन माह की अवधि के अंदर पूरा किया जाना चाहिए और अनुशंसा की, 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 विधिवत् पुनरीक्षण करवाकर, उनको प्रस्तुत किये जाये।

इसके अतिरिक्त, समिति ने 29 अप्रैल 2010 को संसद को प्रस्तुत अपने ग्यारहवें प्रतिवेदन (पंद्रहवीं लोकसभा) में अनुशंसा की, कि उपचारात्मक कार्यवाही करने और पी ए सी को ए टी एन प्रस्तुत करने में असामान्य देरी के सभी मामलों में मुख्य लेखांकन अधिकारियों को व्यक्तिगत रूप से जवाबदेह बनाया जाना चाहिए। तत्पश्चात, व्यय विभाग के अन्तर्गत एक निगरानी प्रकोष्ठ बनाया गया जिसे लेखापरीक्षा से विधिवत् पुनरीक्षित ए टी एन सभी सम्बंधित मंत्रालयों/ विभागों से एकत्रित करने व समन्वय का तथा उन्हें लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के संसद में प्रस्तुत होने के निर्धारित चार महीनों के अन्दर पी ए सी को प्रेषित करने का कार्य सौंपा गया।

वर्ष 2019 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 संचार मंत्रालय के अंतर्गत दो विभागों अर्थात् डाक विभाग, दूरसंचार विभाग से संबंधित 43 अनुच्छेदों के संबंध में ए टी एन विभिन्न स्तरों पर लंबित थे। वर्ष वार विवरण परिशिष्ट I में दर्शाया गया है।

1.11 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही- (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 जाये।

लोकसभा सचिवालय ने संसद के दोनो सदनों के पटल पर रखे गए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) में समावेशित विभिन्न अनुच्छेदों/ मूल्यांकनों पर समस्त मंत्रालयों से, उनके द्वारा की गयी उपचारात्मक/सुधारात्मक कार्यावाही को दर्शाते हुए, टिप्पणियों (लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत् पुनरीक्षित) प्रस्तुत करने के लिये अनुरोध किया (जुलाई 1985)। इस प्रकार की टिप्पणियाँ उन अनुच्छेदों/ मूल्यांकनों के संबंध में भी प्रस्तुत की जानी वांछित थी जिन्हें सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम की समिति (सी ओ पी यू) द्वारा विस्तृत जाँच के लिये चयनित नहीं किया गया था। सी ओ पी यू ने अपने द्वितीय प्रतिवेदन (1998-99 बारहवी लोकसभा) में उपरोक्त निर्देशों को दोहराते हुए, अनुशंसा की:

- अ. विभिन्न सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पी एस यू) में लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) के संबंध में एकशन टेकन नोटस के प्रस्तुतीकरण की निगरानी हेतु प्रत्येक मंत्रालय में एक निगरानी प्रकोष्ठ की स्थापना;
- आ. विभिन्न मंत्रालयों के अंतर्गत अनेकों पी एस यू से संबंधित अनुच्छेदों को समावेशित करने वाले प्रतिवेदनों के संबंध में ए एन के प्रस्तुतीकरण के निगरानी हेतु सार्वजनिक उद्यम विभाग (डी पी ई) में एक निगरानी प्रकोष्ठ की स्थापना; तथा
- इ. संसद में प्रस्तुत किये गये सी ए जी से समस्त प्रतिवेदनों के संबंध में, संबंधित लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के प्रस्तुतीकरण की तिथि से छ माह के भीतर, लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत् पुनरीक्षित, ए टी एन पर अनुवर्ती कार्यवाही का समिति को प्रस्तुतीकरण।

उपर्युक्त अनुशंसाओं पर सरकार द्वारा की गयी अनुवर्ती कार्यवाही की समीक्षा करते हुए सी ओ पी यू ने अपने प्रथम प्रतिवेदन (1999-2000 तेरहवी 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 कार्यवाही के निगरानी हेतु स्वयं डी पी ई में एक पृथक निगरानी प्रकोष्ठ की स्थापना करनी चाहिए। तदनुसार,

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

अगस्त 2000 से संबंधित प्रशासनिक मंत्रालयों/ विभागों द्वारा ए टी एन के प्रस्तुत करने पर अनुवर्ती कार्यवाही का निगरानी करने के लिये डी पी ई में एक निगरानी प्रकोष्ठ कार्य कर रहा है। संबंधित मंत्रालयों में भी सी ए जी के विभिन्न प्रतिवेदनों (वाणिज्यिक) पर ए टी एन प्रस्तुत करने के लिये निगरानी प्रकोष्ठ स्थापित किये गये हैं।

पुनः, सचिवों की समिति की बैठक (जून 2010) में यह निर्णय लिया गया था कि अगले तीन माह के अंदर सी ए जी लेखापरीक्षा अनुच्छेदों और सी ओ पी यू की अनुशंसाओं पर लंबित 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 कार्यवाही करने के लिये संस्थागत तंत्र की अनुशंसा की।

संचार मंत्रालय एवं एम ई आई टी वाई के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन पी एस यू से संबंधित वर्ष 2019 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समाविष्ट ए टी एन की प्राप्ति की स्थिति की समीक्षा में पता चला कि मार्च 2019 की स्थिति में, 96 अनुच्छेदों के संबंध में ए टी एन लंबित थे, जैसा **परिशिष्ट II** में वर्णित है।

खंड-क

मंत्रालय / विभाग

अध्याय-II

दूरसंचार विभाग

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

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

2.1.1 प्रस्तावना

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

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

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

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

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

2.1.2 परियोजना विवरण

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

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

तालिका 2.1.1: एलडब्ल्यूई साइटों का राज्य -वार विवरण

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

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

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

परियोजना के चरण-I का वित्त पोषण

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

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

(₹ करोड़ में)

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

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

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

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

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

2.1.3 लेखापरीक्षा का कार्य क्षेत्र एवं उद्देश्य

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

2.1.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

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

2.1.4.1 परियोजना की योजना

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

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

बीएसएनएल ने मार्च 2012 में सरकार को परियोजना प्रस्ताव हेतु अपने इनपुट में, परियोजना हेतु 2जी प्रौद्योगिकी का उपयोग करते हुए 2+2+2⁷ विन्यास जो 8+8+8

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

तक विस्तार योग्य थे, के साथ सामान्य बीटीएस को अपनाने का सुझाव दिया। सुझाया गया समाधान सुरक्षा एजेंसियों द्वारा ईडीजीई⁸ प्रौद्योगिकी के संभावित उपयोग को संज्ञान में लेते हुये जीपीआरएस तथा ईडीजीई को समर्थित करता था। बीएसएनल ने विशेष रूप से उल्लेख किया था कि वह अल्प शक्ति बीटीएस प्रस्तावित नहीं कर रहा था क्योंकि यह एलडब्ल्यूई क्षेत्रों में घने वनस्पति होने के कारण यह पर्याप्त आवृत्त क्षेत्र प्रदान नहीं करेगा।

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

तत्पश्चात् डीओटी ने, बीएसएनल द्वारा अपनी डीएफआर में प्रस्तावित समाधान तथा मेसर्स वीएनएल द्वारा दिए गए वैकल्पिक समाधान के परीक्षण के लिए समिति⁹ गठित की (अक्टूबर 2012)। समिति के प्रतिवेदन से यह देखा गया कि बीएसएनल का प्रस्ताव पारम्परिक/सामान्य बीटीएस¹⁰ पर आधारित था जो सेल टावर के चारों ओर कम से कम तीन किमी घेरे में कवरेज प्रदान करने की आवश्यकता को पूरा करेगा। दूसरी ओर, मेसर्स वीएनएल का समाधान कम क्षमता वाले अल्प शक्ति बीटीएस का उपयोग करके दिसंबर 2009 के टीईसी जीआर सं. जीआर/ डब्लूएस/ बीएसएस-002/ 01¹¹ तथा एक 2+2+2 विन्यास में एक सीमित क्षेत्र कवरेज पर आधारित था। मेसर्स वीएनएल ने यह भी 'दावा' किया कि यह इसके ग्रामीण बीटीएस के माध्यम से टॉवर के चारों ओर कम से कम तीन किलोमीटर के दायरे की कवरेज आवश्यकता को पूरा

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

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

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

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

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

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

प्रौद्योगिकी के चयन पर लेखापरीक्षा प्रेक्षण निम्नवत हैं:

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

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

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

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

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

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

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

उत्तर कि एम एच ए ने उच्च गति डाटा के लिए आवश्यकताओं को प्रक्षेपित नहीं किया था तथा ध्यान वायस सेवाओं पर केंद्रित था, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रौद्योगिकी का विकल्प एम एच ए द्वारा डीओटी तथा यूएसओएफ के लिए छोड़ दिया गया था। जून 2015 से कुछ राज्यों से कवरेज एवं कनेक्टिविटी से संबंधित शिकायतें पुष्टि करती हैं कि 2 जी तकनीक का विकल्प खराब सलाह थी तथा जैसा कि डीओटी ने अपने उत्तर (मई 2019) में बताया था कि एक समीक्षा बैठक (जुलाई 2016) में तीन राज्यों ने बैंडविड्थ में वृद्धि एवं अतिरिक्त टावरों के लिए अनुरोध किया था। तत्पश्चात् मई 2017¹² में, एलडब्ल्यूई राज्यों ने 2जी प्रौद्योगिकी के उपयोग के कारण चरण-1 में स्थापित टावरों के संबंध में क्षमता के समस्याओं पर उजागर किया तथा टावरों के

¹² एम एच ए के साथ 10 एलडब्ल्यूई प्रभावित राज्यों के मुख्यमंत्रियों की एक बैठक

उन्नयन एवं अतिरिक्त 156 टावरों के लिए 2जी प्रौद्योगिकी के उपयोग पर पुनर्विचार करने का अनुरोध किया। डीओटी/ यूएसओएफ को प्रारंभ से ही नवीनतम उपलब्ध तकनीकों को ध्यान में लेना तथा एक समाधान जो कि भविष्य का प्रमाण था, का सुझाव देना चाहिये था क्योंकि पूंजी परियोजना के लिए बाधा नहीं थी। यह परियोजना की अवधि के दौरान प्रौद्योगिकी के विकल्प की समीक्षा तथा अधिक सक्षम प्रौद्योगिकियों को अपना सकता था। यह विभिन्न सरकारी कार्यक्रमों के लिए ब्रॉडबैंड सेवाओं का उपयोग करने के लिए एनटीपी के व्यापक दृष्टिकोण के अनुरूप भी होता। इसके अतिरिक्त, आई आई टी, बॉम्बे द्वारा परियोजना के चरण I की तैयारी की गई एक मूल्यांकन¹³ प्रतिवेदन, (जनवरी 2018) में अन्य बातों के साथ साथ, सेवाओं की खराब गुणवत्ता एवं डाटा सेवाओं की कमी के कारण मोबाइल साइटों के कम उपयोग पर प्रकाश डाला गया, तथा कि वर्तमान डिजाइन के साथ एलडब्ल्यूई साइटों की क्षमता वृद्धि संभव नहीं थी तथा समस्त विद्यमान उपकरणों को प्रतिस्थापित करके ही क्षमता बढ़ाई जा सकती थी। यह डीओटी की स्थिति का खंडन करता है कि डाटा सेवाएँ उपलब्ध थीं तथा कि विद्यमान उपकरण मापनीय थे एवं प्रतिस्थापन की आवश्यकता के बिना इसकी क्षमता को बढ़ाया जा सकता था।

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

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

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

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

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

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

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

जैसा कि उपरोक्त पैरा 2.1.4.1 (क) में उल्लेख किया गया है, डीओटी समिति ने एक विक्रेता नामतः मैसर्स वीएनएल द्वारा किए गए प्रस्ताव के आधार पर समाधान की अनुशंसा की। बीएसएनएल ने तदनुसार डीओटी समिति द्वारा अनुमोदित विनिर्देशों के साथ परियोजना¹⁴ को निविदा जारी की जो मैसर्स वीएनएल द्वारा दी गई प्रस्तुति पर आधारित थी। परिणामस्वरूप, केवल दो विक्रेताओं नामतः मैसर्स वीएनएल एवं मैसर्स एचएफसीएल-जिसका मैसर्स वीएनएल के साथ ट्रांसफर ऑफ टेक्नोलॉजी (टीओटी) अनुबंध था,ने निविदा में भाग लिया। चूंकि केवल दो ही प्रतिभागी थे- जिसमें से एक,अर्थात् मैसर्स एचएफसीएल का अन्य बोलीदाता अर्थात् मैसर्स वीएनएल के साथ एक टीओटी अनुबंध था- परियोजना के उच्च मूल्य के बावजूद निविदा एकल विक्रेता प्रकरण के सामान थी।

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

¹⁴ निविदा में अनुमानित परियोजना लागत ₹ 2000 करोड़ से अधिक थी।

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

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

2.1.4.2 परियोजना कार्यान्वयन

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

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

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

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

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

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

2.1.3: एलडब्ल्यूई में मोबाइल सेवाओं की कमीशनिंग का विवरण

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

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

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

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

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

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

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

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

(ग) दूरसंचार उत्पादों का अपर्याप्त विपणन

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

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

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

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

2.1.4.3 परियोजना की निगरानी/मूल्यांकन

(क) एलडब्ल्यूई साइटों के निष्पादन का मूल्यांकन

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.4.4 वित्तीय मामले

(क) कैपेक्स व ओपेक्स सब्सिडी के अनियमित भुगतान।

i) विद्युत संयोजनों के लिए अनियमित भुगतान।

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

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

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

कार्य के इस मद की लेखापरीक्षा से निम्नलिखित ज्ञात हुआ:

- क. यूएसओएफ ने (अक्टूबर 2014) 1,028 मोबाइल टॉवर साइटों के लिए अग्रिम में कैपेक्स सब्सिडी के रूप में ₹ 51.40 करोड़ जारी किए जबकि विद्युत संयोजन केवल 152 साइटों पर ही प्रदान किए गए थे। शेष 876 साइटों पर विद्युत संयोजन नहीं दिए जा सके। इस प्रकार, बीएसएनएल ₹ 43.80 करोड़ की सब्सिडी भुगतान के लिए पात्र नहीं था जिसे चल रहे सब्सिडी भुगतानों से वसूलने की आवश्यकता है।
- ख. उपर्युक्त 876 साइटें विद्युत संयोजन के बिना कार्य कर रही थीं (अगस्त 2020)। यद्यपि, इन साइटों हेतु पांच वर्षों के लिए विद्युत प्रभारों के भुगतान के लिए ₹ 63.35 करोड़¹⁵ की ओपेक्स सब्सिडी बीएसएनएल को जारी की गई थी, जिसने इसे परियोजना के विक्रेताओं को स्थानांतरित किया।
- ग. इसके अतिरिक्त, यद्यपि विद्युत संयोजन केवल 1,028 साइटों के लिए प्रदान किए जाने थे, यूएसओएफ ने 803 साइटों (1,831-1,028 योजनाबद्ध साइटें), जहां विद्युत संयोजनों की योजना नहीं थी, के संबंध में भी विद्युत के लिए सब्सिडी का भुगतान किया था एवं भुगतान करना जारी रखा। परिणामस्वरूप, बीएसएनएल को सब्सिडी के रूप में ₹ 58.07 करोड़¹⁶ की राशि वितरित की गई जिसके लिए वह पात्र नहीं था। चूंकि ये भुगतान बीएसएनएल द्वारा विक्रेताओं को दिए गए थे, इसलिए प्रदान नहीं की गयी सेवाओं के लिए उन्हें अनुचित लाभ हुआ।

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

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

¹⁵ पांच वर्षों हेतु ₹ 7,23,148 प्रति साइट x 876 साइटें

¹⁶ पांच वर्षों हेतु ₹ 7,23,148 प्रति साइट x 803 साइटें

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

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

ii) सुरक्षा लागत का अनियमित भुगतान

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

लेखापरीक्षा के दौरान, दो सुरक्षा गार्ड तैनात करने के प्रावधान के अनुपालन का सत्यापन किया गया। यह पाया गया कि छह¹⁷ राज्यों को कवर करने वाले बीएसएनएल परिमंडलों में विक्रेता द्वारा साइटों पर सुरक्षा प्रदान नहीं की गयी थी। बीएसएनएल परिमंडल कार्यालयों ने उत्तर दिया कि उनकी निविदा में सुरक्षा का कोई प्रावधान नहीं था तथा इलेक्ट्रॉनिक उपकरणों के माध्यम से विक्रेताओं द्वारा साइटों की निगरानी जा रही थी। इसके अतिरिक्त, सीआरपीएफ कैंपों/पुलिस थानों में सुरक्षित साइटों पर बाह्य एजेंसियों के सुरक्षा गार्डों को अनुमति नहीं दी गयी थी। आईआईटी बॉम्बे के प्रतिवेदन से भी विक्रेताओं द्वारा सुरक्षा गार्डों का प्रावधान नहीं किए जाने की भी पुष्टि हुयी।

यह पाया गया था कि यूएसओएफ ने सरकार की स्वीकृति पर आधारित ओपेक्स सब्सिडी के अंतर्गत 1,836 नई साइटों पर सुरक्षा गार्डों की लागत के लिए प्रावधान किया था। यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य हुए अनुबंध के खंड 6.3 के अनुसार, बीएसएनएल को अनुबंध में यूएसओएफ/डीओटी द्वारा निर्धारित प्रदेयों को सुनिश्चित करना आवश्यक था। अनुबंध में पंच बर्षीय ओ एन्ड एम अवधि के दौरान सुरक्षा प्रदान करने के लिए प्रावधान की गयी कुल राशि ₹ 165.24 करोड़¹⁸ थी। जबकि यूएसओएफ तथा बीएसएनएल के मध्य हुआ अनुबंध सुरक्षा गार्डों के प्रावधान को एक प्रदेय के रूप में निर्दिष्ट करता था एवं इसकी अनुमानित लागत प्रदान करता था। बीएसएनएल ने ओपेक्स घटकों तथा सुरक्षा लागत के लिए निर्धारित राशि को निर्दिष्ट किए बिना विक्रेताओं को एकमुश्त आधार पर ओएंडएम संविदा प्रदान की। इसमें विक्रेताओं द्वारा सुरक्षा गार्डों की तैनाती की कोई प्रतिबन्ध अथवा अनुपालन न करने पर कोई दंड भी निर्धारित भी नहीं किया गया। चूंकि वास्तव में विक्रेताओं द्वारा सुरक्षा गार्ड उपलब्ध नहीं कराए गए थे, इसलिए बीएसएनएल को इस मद पर दी गई ₹ 165.24 करोड़ की सब्सिडी का अधिक भुगतान हुआ। चूंकि बीएसएनएल ने सुरक्षा गार्डों की लागत निहित करते हुए एकमुश्त ओपेक्स सब्सिडी विक्रेताओं को जारी की थी जबकि उनके द्वारा गार्ड तैनात नहीं किए गए थे, जिस कारण विक्रेताओं को इस खाते पर अनुचित भुगतान भी प्राप्त हुआ था।

¹⁷ छत्तीसगढ़, मध्य प्रदेश, तेलंगाना, आंध्र प्रदेश, बिहार एवं महाराष्ट्र

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

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

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

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

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

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

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

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

(ग) बीएसएनएल द्वारा सैनवेट क्रेडिट का गैर-समायोजन

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

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

2.1.5 उपसंहार

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

2.1.6 लेखापरीक्षा सारांश

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

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

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

2.1.7 अनुशंसाएं

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

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

2.2 दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र द्वारा प्रयोगशालाओं की गैर-स्थापना

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

2.2.1 प्रस्तावना

भारतीय टेलीग्राफ नियम, 1951¹⁹ प्रावधान करता है कि प्रत्येक दूरसंचार उपकरण को पूर्व अनिवार्य परीक्षण तथा प्रमाणन से गुजरना होगा। राष्ट्रीय दूरसंचार नीति (एनटीपी) 2012 ने भी विद्यमान तथा भविष्य के नेटवर्क की सेफ-टू-कनेक्ट एवं निर्बाध कार्यपद्धति को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से परिभाषित मानदंडों²⁰ के साथ समस्त दूरसंचार उत्पादों

¹⁹ भाग XI, टेलीग्राफ का परीक्षण व प्रमाणन, (नियम 528 से 537)

²⁰ अनुरूपता, निष्पादन, पारस्परिकता, विद्युत चुम्बकीय क्षेत्र (ईएमएफ)/ विद्युत चुम्बकीय इंटरफेस (ईएमआई), विद्युत चुम्बकीय अनुकूलता (ईएमसी), स्वास्थ्य, सुरक्षा एवं संरक्षा

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

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

दूरसंचार विभाग की स्थायी वित्त समिति (एसएफसी) ने आईपी प्रौद्योगिकी की ओर दूरसंचार प्रौद्योगिकियों के त्वरित गमन को दृष्टिगत करते हुए, टीईसी में पांच नेक्स्ट जनरेशन नेटवर्क (एनजीएन) प्रयोगशालायें²¹ स्थापित करने हेतु एक परियोजना को अनुमोदित किया (नवम्बर 2009)। पुनः, चूँकि टीईसी प्रयोगशालाओं को “पदांकित प्राधिकार” के रूप में कार्य करने हेतु परिकल्पित किया गया था, इन एनजीएन प्रयोगशालाओं का उपयोग अनिवार्य परीक्षणों को मानकीकृत करने हेतु प्रक्रियाओं एवं कार्यप्रणालियों को स्थापित करने के लिए किया जाना था, जबकि अनुरूपता मूल्यांकन निकाय (सीएबीस) के रूप में नामांकित अन्य प्रयोगशालाओं द्वारा परीक्षण स्वयं किये जाने थे।

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

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

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

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

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

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

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

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

2.2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

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

2.2.2.1 टीईसी दिल्ली में नेक्स्ट जनरेशन नेटवर्क (एनजीएन) प्रयोगशालायें

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

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

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

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

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

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

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

क. कार्य के आवंटन में विलम्ब

टीईसी ने परियोजना प्राक्कलन के लंबित अनुमोदन से सम्बंधित कई अग्रिम कार्यवाहियां की तथा प्रयोगशाला स्थापना हेतु जारी निविदा मई 2010 में जारी की गयी थी। यद्यपि, केवल एक बोलीदाता²² के भाग लेने (जुलाई 2010) के कारण निविदा मूल्यांकन समिति (अक्टूबर 2010) ने निविदा को निरस्त करने एवं पुनः निविदा करने की संस्तुति की। एक नयी निविदा यद्यपि, मार्च 2011 में ही जारी की जा सकी क्योंकि प्रथम निविदा में सक्षम अधिकारी का अनुमोदन प्राप्त नहीं था तथा कार्योत्तर अनुमोदनों को प्राप्त किया जाना था।

आगामी निविदा में दो बोलीदाताओं²³ ने भाग लिया। यद्यपि, वित्तीय बोली खोलने हेतु केवल मेसर्स स्टेरलाइट टेक्नोलॉजी लिमिटेड (एसटीएल) की बोली वस्तुतः तकनीकी व्यावसायिक रूप से उत्तरदायी पाया गयी। वित्तीय बोली 8 अगस्त 2011 को अर्थात् तकनीकी बोली खोलने के 3 माह से अधिक के समय के पश्चात्, खोली गयी। एनजीएन ट्रांसपोर्ट प्रयोगशाला की आपूर्ति, स्थापना एवं संस्थापना हेतु ₹ 3.47 करोड़ तथा दो वर्ष

²² मेसर्स स्पाईरेन्ट कम्युनिकेशनस् प्राइवेट लिमिटेड

²³ मेसर्स स्टेरलाइट टेक्नोलॉजी लिमिटेड (एसटीएल) एवं मेसर्स टेलीकम्युनिकेशनस् कंसल्टेंट्स इंडिया लिमिटेड (टीसीआईएल)

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

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

ख. प्रयोगशाला की संस्थापना में विलम्ब

प्रयोगशाला की स्थापना का कार्य क्रयादेश तिथि से 8 सप्ताह के भीतर आपूर्ति किये जाने वाले घटकों के साथ टर्नकी आधार पर था। कुल मिलाकर/ पूर्ण संस्थापना उपकरण एवं साफ्टवेयर की आपूर्ति, संस्थापना तथा सत्यापन को सम्मिलित करते हुए क्रयादेश तिथि से 12 सप्ताह के भीतर अर्थात् फरवरी 2012 के अन्त तक की जानी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि उपकरण, हार्डवेयर व साफ्टवेयर की आपूर्ति एवं स्थापना, तथा प्रयोगशाला के लिए आपूर्ति किए गए उपकरणों की अनुरूपता जाँच जनवरी से मार्च 2012 के मध्य में की गयी थी। उपकरण एवं साफ्टवेयर का सत्यापन यद्यपि, अधूरा रहा। तदनुसार, मेसर्स एसटीएल को मात्र 60 प्रतिशत भुगतान²⁴ किया गया था। अपूर्ण सत्यापन/ संस्थापना के बावजूद, प्रयोगशाला का उद्घाटन किया गया तथा उपलब्ध विशेषताओं के साथ दिसम्बर 2012 में आंशिक रूप से परिचालन किया गया।

ग. लंबित/अपूर्ण सत्यापन जाँचें।

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

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

घ. प्रयोगशाला का गैर-संचालन

सत्यापन प्रकरणों की जाँच करने वाली समिति ने यह भी बताया कि दोषपूर्ण नियंत्रक/इंटरफेस कार्ड्स के कारण प्रयोगशाला जुलाई 2015 से कार्यरत नहीं थी। यह भी माना गया कि लंबित सत्यापन प्रकरणों के कारण, यदि कोई “डिवाइस अंडर टेस्ट” (डीयूटी) में प्रस्तुत की जाती है, तो उसका परीक्षण सम्भव नहीं होगा। अपूर्ण सत्यापन जाँचों के गतिरोध के कारण न तो परियोजना की वारन्टी आरम्भ हो सकी एवं न ही आपूर्तिकर्ता को शेष 40 प्रतिशत भुगतान जारी किया जा सका। फलतः न तो दोषपूर्ण कार्ड्स से सम्बन्धित समस्या को संतोषजनक रूप से संबोधित किया गया है एवं न ही आगे आने वाले आपूर्तिकर्ता से कोई उचित सहयोग प्राप्त हुआ है। टीईसी ने यद्यपि बताया है कि सितम्बर 2014 से सितम्बर 2020 की अवधि के मध्य सत्यापित विशेषताओं के आधार पर 20 उपकरणों का परीक्षण किया गया था टीईसी का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अधिकांश²⁵ परीक्षण 2014 के दौरान किए गए थे और उसके बाद वार्षिक केवल एक या दो परीक्षण किए गए थे। इसके अलावा, टीईसी जुलाई 2015 के बाद, केवल स्टॉप गैप व्यवस्था के रूप में दोषपूर्ण कार्ड के प्रतिस्थापन के लिए ओईएम के समर्थन से कुछ परीक्षण करने में सक्षम था। हालांकि, तथ्य, यह है कि जुलाई 2015 से प्रयोगशाला चालू नहीं थी।

ड. आपूर्तिकर्ता के साथ अनसुलझा विवाद

लम्बित सत्यापन जाँच के प्रकरणों के कारण, टीईसी ने मेसर्स एसटीएल को क्रयादेश के अनुसार शेष भुगतान जारी नहीं किया जिसने प्रकरण को सुलझाने हेतु एक मध्यस्थ की नियुक्ति के लिए अनुरोध किया (जुलाई 2015)। अक्टूबर 2016 में एक वर्ष से अधिक के उपरान्त एकमात्र मध्यस्थ नियुक्त किया गया। लम्बित राशि के आंशिक भुगतान²⁶ के लिए अन्तरिम आदेश (जून 2017) को किसी भी पक्ष द्वारा स्वीकार नहीं किया गया एवं इसलिए समीक्षा दायर की गयी। एक नये मध्यस्थ (सितम्बर 2018)

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

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

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

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

ii) टी.ई.सी में कंट्रोल प्रयोगशाला

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

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

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

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

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

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

ख. निविदा एवं कार्य आवंटन

परियोजना प्राक्कलन के अनुमोदन के उपरांत, जनवरी 2018 में टीईसी द्वारा एक निविदा जारी की गयी। 29 जनवरी 2018 को इस उद्देश्य हेतु गठित समिति द्वारा एक प्री-बिड विचार-विमर्श का आयोजन किया गया। चूँकि समिति द्वारा निविदा प्रपत्रों में संस्तुत शुद्धिपत्र/ संशोधन सचिव (दूरसंचार) द्वारा 19 अप्रैल 2018 को ही अनुमोदित किए जा सके। बोली प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि एक माह बढ़ा दी गयी थी। तीन बोलीदाताओं²⁸ की तकनीकी व्यावसायिक बोलियाँ 11 मई 2018 को खोली गयीं तथा 2 जनवरी 2019 को मूल्यांकन को अंतिम रूप में दिया गया। मैसर्स सावित्री टेलीकाम सर्विसेज एवं मैसर्स इंटेक इन्फोनेट प्राइवेट लिमिटेड को वित्तीय मूल्यांकन हेतु विचारित किया गया। दोनों बोलीदाताओं की वित्तीय बोलियाँ 18 फरवरी 2019 को खोली गयीं तथा निविदा मूल्यांकन समिति द्वारा मूल्यांकन किया गया। कार्य एल-1 मूल्य पर मैसर्स सावित्री टेलीकाम सर्विसेज को 29 अप्रैल 2019 को आबंटित किया गया तथा एक अग्रिम क्रयादेश, ₹ 16.99 करोड़ के कुल मूल्य (लागत + एएमसी + व्यवसायिक सेवाओं सहित) हेतु 26 जून 2019 को जारी किया गया। अतः निविदा जारी करने के समय से लेकर औपचारिक रूप में कार्य को आबंटित करने में 16 माह से अधिक का समय लगा।

ग. प्रयोगशाला की विलंबित संस्थापना

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

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

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

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

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

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

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

क. परियोजना प्राक्कलन के अनुमोदन तथा निविदा करने में विलंब

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

ख. निविदा की विफलता

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

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

प्रतिक्रिया की कमी को संबोधित करने हेतु विक्रेताओं/ओईएम से प्रतिक्रिया एवं इन्पुट्स प्राप्त करने के लिए एक विक्रेताओं की गोष्ठी (अक्टूबर 2016) आयोजित की गयी। इस प्रकरण पर टीईसी के अन्य प्रभागों से भी चर्चा की गयी। इन्पुट्स के आधार पर, परिवर्तनों का सुझाव दिया गया, जिसमें नई दिल्ली स्थित सीपीई प्रयोगशाला एवं तीन आरटीईसीज²⁹ की आवश्यकता हेतु परीक्षण यंत्र एवं उपकरणों का विलय; एकीकृत प्रबंधन कार्यक्रम (यूएमपी) की आपूर्ति की आवश्यकता को हटाने तथा एक ही प्रकार के यंत्र/उपकरण जो सामान्यतः एक ही पार्टियों द्वारा निर्मित/विक्रय किये जाते हैं वाले समूहों में उचित रूप से आवश्यकताओं का समूहीकरण तथा पूर्ण एकीकरण सम्मिलित था। तदनुसार निविदा प्रपत्र संशोधित किया गया तथा सक्षम अधिकारी के अनुमोदन के उपरांत 31 मार्च 2017 को जारी किया गया। इस निविदा पर एक पीबीसी 10 अप्रैल 2017 को आयोजित की गयी तथा निविदा में संशोधन की संस्तुतियां पीबीसी समिति द्वारा डीओटी को 27 अप्रैल 2017 को अनुमोदनार्थ प्रस्तुत की गयीं। 12 जुलाई 2017 को खोली गयी निविदा को भी अक्टूबर 2017 में निविदा मूल्यांकन समिति की संस्तुतियों पर निरस्त कर दिया गया क्योंकि सभी बोलीदाता निविदा प्रतिबंधों के अनुरूप नहीं थे। यह भी संस्तुति की गयी कि निविदा की विफलता के कारणों का विश्लेषण करने हेतु एक व्यापक समीक्षा की जाए।

ग. आगामी घटनाक्रम

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

²⁹ क्षेत्रीय दूरसंचार अभियांत्रिकी केंद्र

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

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

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

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

iv) एक्सेस प्रयोगशाला

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

2009 में एनजीएन प्रयोगशालायें स्थापित करने हेतु परियोजना के अनुमोदन के उपरांत, लॉन्ग टर्म इवोल्यूशन (एलटीई)³⁰ हैंडसेट/ उपकरणों³¹ आदि का परीक्षण, प्रमाणित व

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

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

समर्थन करने की क्षमताओं के साथ एक समर्पित एक्सेस प्रयोगशाला की स्थापना पर एक केन्द्रित दृष्टिकोण के लिए टीईसी में एक अलग प्रभाग अर्थात् एक्सेस प्रयोगशाला प्रभाग³² की स्थापना (2013) की गयी। इस प्रयोगशाला की स्थापना से सम्बंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं।

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

यद्यपि एसएफसी द्वारा परियोजना 2009 में अनुमोदित कर दी गयी थी, परन्तु प्रयोगशाला की स्थापना हेतु पर्याप्त कदम 2013 में एक्सेस लैब प्रभाग के सृजन के उपरांत ही उठाए गए थे। मार्च 2014 में टीईसी द्वारा इच्छुक विक्रेताओं से तकनीकी प्रस्ताव तथा बजटीय उद्धरण आमंत्रित किए गए थे। चार विक्रेताओं³³ द्वारा तकनीकी तथा बजटीय आधार पर प्रस्तुत किए गए उद्धरणों पर, टीईसी की एक समिति³⁴ द्वारा प्रयोगशाला की आवश्यकताएँ तैयार की गयीं (नवम्बर 2014) तथा ₹ 35.99 करोड़³⁵ का एक परियोजना प्राक्कलन (पीई) बनाया गया तथा टीईसी द्वारा डीओटी को मई 2015 में प्रस्तुत किया गया। डीओटी ने अगस्त 2015 में परियोजना प्राक्कलन को अनुमोदित किया। यद्यपि, कार्य के तकनीकी क्षेत्र तथा एनआईटी को अंतिम रूप देने के सम्बन्ध में प्रगति 16 माह पश्चात् तक नजर नहीं आयी।

ख. कार्यक्षेत्र तथा दृष्टिकोण में बारंबार संशोधन

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

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

³³ मेसर्स एजिलेंट टेक्नोलॉजी, मेसर्स ऐनाइट टेलिकॉम, मेसर्स रोहडे एन्ड श्वातर्जा तथा मेसर्स अनरित्सू

³⁴ इस समिति में डीडीजी (एलटीई), डीडीजी टीडब्ल्यूए, निदेशक (एलटीई) एवं निदेशक टीडब्ल्यूए सम्मिलित थे।

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

ग. संशोधित परियोजना प्राक्कलन तथा निविदा प्रपत्रों का विलंबित अनुमोदन

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

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

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

2.2.2.2 स्पेसिफिक एब्जोर्प्शन रेट (एसएआर) प्रयोगशाला

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

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

निर्णय किया। यह निर्णय लिया गया कि देश में निर्मित किये जा रहे साथ ही साथ आयात किये जाने वाले मोबाइल हैंडसेट्स को निर्धारित एसएआर³⁶ मानकों का अनुपालन करना चाहिए। मोबाइल हैंडसेट के निर्माताओं को इन मानकों के अनुपालन को स्व-प्रमाणित करने की आवश्यकता थी। बाद में जून 2009 में, स्व-प्रमाणन पर निर्भरता कम करने एवं सरकारी एजेंसी द्वारा मोबाइल हैंडसेट्स के स्व-प्रमाणन की लेखापरीक्षा का सूत्रपात करने के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा ₹ 3.25 करोड़ की अनुमानित लागत पर टीईसी में एसएआर प्रयोगशाला की स्थापना के लिए सैद्धान्तिक स्वीकृति दी गयी। इस प्रयोगशाला की स्थापना से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् दिए गए हैं।

क. वित्तीय अनुमोदन, निविदा एवं कार्य आवंटन

“टीईसी नई दिल्ली में मोबाइल हैंडसेट्स की एसएआर प्रयोगशाला की आपूर्ति, स्थापना, परीक्षण एवं संस्थापना” हेतु ₹ 3.30 करोड़ तथा तीन वर्षों के लिए एएमसी हेतु ₹ 1.18 करोड़ के लिए प्रशासनिक अनुमोदन एवं वित्तीय स्वीकृति अगस्त 2010 में दी गयी। मार्च 2011 में एक निविदा जारी की गयी तथा दो बोलियां प्राप्त हुईं। यद्यपि, बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत प्रपत्रों में कमियों के कारण से निविदा निरस्त कर दी गयी (जून 2011) तथा कार्य की पुनः निविदा की गयी (जुलाई 2011)। चार बोलियां³⁷ प्राप्त हुईं जिनको 2 सितम्बर 2011 का खोला गया। केवल एक बोलीदाता नामतः मेसर्स बीएनएन को तकनीकी रूप से अनुरूप पाया गया तथा इसकी वित्तीय बोली अगस्त 2012 में स्वीकार की गयी। एसएआर प्रयोगशाला की आपूर्ति, स्थापना, परीक्षण एवं संस्थापना हेतु 2 प्रतिशत वैट सहित ₹ 2.62 करोड़ तथा तीन वर्षों हेतु ₹ 42.90 लाख के एएमसी प्रभारों के लिए फर्म को एक क्रय आदेश जारी किया गया (सितम्बर 2012)। आपूर्ति कार्यक्रम के अनुसार, एसएआर प्रयोगशाला की सम्पूर्ण संस्थापना क्रय आदेश जारी होने की तिथि से 16 सप्ताह के भीतर अर्थात् 16 जनवरी 2013 तक की जानी थी।

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

³⁷ मेसर्स कुसुम इलेक्ट्रिकल, मेसर्स टीसीआईएल, मेसर्स लैम्बडा, एवं मेसर्स बीएनएन कम्युनिकेशन इंजिनियरस।

ख. कार्य का निष्पादन एवं संस्थापना

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

ग. आपूर्तिकर्ता के साथ भुगतान विवाद

क्रय आदेश के प्रतिबंधों के अनुसार, क्रय आदेश मूल्य³⁸ के 80 प्रतिशत का भुगतान (जनवरी 2013) विक्रेता को किया गया। मेसर्स बीएनएन कम्युनिकेशन इंजीनियर्स ने प्रयोगशाला के लिए संस्थापना प्रमाणपत्र जारी करने के लिए अनुरोध किया (फरवरी 2013)। बाद में 17 जुलाई 2013 को, निविदा के प्रतिबंधों के अनुसार प्रयोगशाला के 6 महीने तक परिचालन के पश्चात्, इसने टीईसी से प्रयोगशाला का अधिग्रहण करने एवं उन्हें संतोषजनक सेवा संबंधी प्रमाणपत्र जारी करने का अनुरोध किया। इस स्तर पर टीईसी ने विक्रेता को एसएआर प्रयोगशाला के संस्थापन के समय पायी गई कमियों के विषय में सूचित किया (22 जुलाई 2013) एवं प्रकाश डाला कि सभी कमियों को दूरभाष द्वारा उनको कई बार सूचित किया गया था लेकिन हल नहीं की गयीं। विक्रेता द्वारा इसका विरोध किया गया था, जिससे यह स्थिति उत्पन्न हुई कि, नहीं किए गए परीक्षण, सहमत परीक्षण योजना के भाग नहीं थे, जिसने शेष भुगतान की इसकी मांग को नवीकृत कर दिया। इसके अतिरिक्त, चूँकि टीईसी ने विक्रेता को “फार्म सी” जारी नहीं किया था, मेसर्स बीएनएन ने ₹ 16.42 लाख³⁹ के

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

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

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

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

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

घ. वर्तमान स्थिति

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

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

2.2.2.3 सिक्योरिटी प्रयोगशाला

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

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

क. परियोजना की योजना बनाने में विलम्ब

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

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

ख. विलम्ब एवं निविदा कार्यों की विफलता

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

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

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

ग. वर्तमान स्थिति

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

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

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

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

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

2.2.2.4 ग्रीन पासपोर्ट प्रयोगशाला

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

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

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

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

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

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

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

ख. उत्तरवर्ती घटनाक्रम

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

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

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

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

2.2.3 उपसंहार

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

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

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

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

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

2.2.4 लेखापरीक्षा सारांश

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

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

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

2.2.5 अनुशंसा

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

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

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

भारत सरकार के वित्त मंत्रालय द्वारा, प्रत्येक वर्ष केंद्रीय सरकार के पात्र कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु आदेश जारी किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, 2014-15 तक, शर्ती के अधीन⁴⁰ स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु, अलग से आदेश जारी किये गये थे। 2014-15 के पश्चात् स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान के विस्तार हेतु कोई आदेश जारी नहीं किये गए थे।

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

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

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

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

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

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

अध्याय-III डाक विभाग

3.1 संविदा/ करार के बिना आकस्मिक श्रमिकों को अनियमित रूप से भाड़े पर रखना

डाक विभाग द्वारा श्रमिकों के बाह्य स्रोत पर समय-समय पर जारी आदेशों व अनुदेशों, सामान्य वित्तीय नियमों (जी एफ आर) के उल्लंघन में विविध कार्यों जैसे डाक छंटाई, डाक वितरण, डाक/ पार्सल का लदान व उतराई तथा बैंक ऑफिस कार्य आदि के लिये वैध संविदा/ करार किये बिना दैनिक मजदूरी पर अनियत श्रमिक सीधे तौर पर भाड़े पर लगाये गए। 18 डाक परिमंडलों में बाह्य स्रोत जनशक्ति पर ₹ 95.94 करोड़ का अनियमित व्यय किया गया

डाक विभाग (डी ओ पी) ने अपने पत्र दिनांक 04 फरवरी 1997 के द्वारा, डाक परिमंडलों के समस्त अध्यक्षों को अनियत श्रमिकों की भर्ती पर पूर्णतया प्रतिबन्ध तथा ऐसी भर्ती हेतु पूर्व अनुमोदन प्राप्त करने की आवश्यकता के विषय में सूचित किया था। 14 फरवरी 2002 के पत्र द्वारा इन अनुदेशों को दोहराया गया था। डाक विभाग ने बाद में सितंबर 2009 में बाह्य स्रोत पर दिशानिर्देश जारी किये जो अन्य बातों के अतिरिक्त “संविदा आधार पर श्रमिकों के बाह्य स्रोत हेतु दिशानिर्देशक सिद्धांत” के रूप में कार्यकारी नियम एवं शर्तें निर्धारित करते थे। ये नियम एवं शर्तें जी एफ आर 2005⁴¹ (अब जी एफ आर 2017 के द्वारा प्रतिस्थापित) के अन्तर्गत विहित नियमों के अनुसार एक चयन की गयी पंजीकृत/ लाईसेंसयुक्त एजेन्सी/ कम्पनी के माध्यम से बाह्य स्रोत हेतु प्रावधान करती हैं। सबसे अधिक ध्यान देने योग्य बात है कि ये नियम, साधारणतया पारदर्शी बोली प्रक्रिया के माध्यम से बाह्य स्रोतों से कार्य के चयन व आबंटन को परिकल्पित करते हैं। इसके अतिरिक्त, परामर्शसेवा व अन्य सेवाओं की अधिप्राप्ति के लिये नियमपुस्तिका 2017, जेम पोर्टल (2016 में प्रारंभ किया गया) पर उपलब्ध वस्तु एवं सेवायें पोर्टल के माध्यम से अनिवार्य अधिप्राप्ति हेतु प्रावधान करती है।

अठारह⁴² परिमंडलों के अंतर्गत डाक विभाग के फील्ड कार्यालयों में 2016-17 से 2018-19 की अवधि के लिये अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि अपने स्वयं के अनुदेशों के विपरीत, कुशल कार्यों तथा अकुशल कार्यों जैसे कि डाक छंटाई,

⁴¹ जी एफ आर 2005 के नियम 178-185 तथा जी एफ आर 2017 के नियम 197-206

⁴² बिहार, दिल्ली, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल, हरियाणा, पंजाब, जम्मू एवं कश्मीर तथा कर्नाटक

डाक वितरण, डाक/पार्सल का लदान व उतराई तथा बैंक ऑफिस कार्य आदि जो नियमित प्रकृति के थे, को करने के लिये दैनिक मजदूरी पर आकस्मिक श्रमिक सीधे तौर पर लगाये गये थे। फील्ड कार्यालयों ने किसी लाइसेंस युक्त/योग्य एजेंसी अथवा कम्पनी के साथ किसी वैध करार अथवा संविदा को किये बिना इन सेवाओं को प्राप्त किया था। इसने न तो कोई योग्य तथा सक्षम एजेन्सियों के ठेकेदारों का पैन्ल/ सूची बनायी और न ही जनशक्ति को बाह्य स्रोत पर लगाने हेतु निविदा कार्यविधि का पालन किया। यह न केवल जी एफ आर का अपितु संविदात्मक आधार पर श्रमिक रखने के लिये बाह्य स्रोत पर विभाग के अपने अनुदेशों का भी उल्लंघन था। लेखापरीक्षा ने नमूना जांच की गयी इकाइयों/ कार्यालयों में पाया कि बिना किसी वैध संविदा/ करार के तथा जी एफ आर में निर्धारित प्रक्रिया का पालन किये बिना सीधे तौर पर रखे गए आकस्मिक श्रमिकों को भुगतान की गई मजदूरी पर किया गया कुल व्यय ₹ 95.94 करोड़ तक था (विवरण अनुलग्नक-3.1.1 में)।

विभाग ने तथ्यों की पुष्टि (फरवरी 2020) की लेकिन विविध आधारों पर जी एफ आर में निर्धारित प्रक्रिया से विचलन को न्यायसंगत बताया। इसमें विविध प्रचालनात्मक स्तरों पर स्टाफ की अत्यधिक कमी, डाकघरों/ रेल डाक सेवा इकाइयों में आपातिक प्रकृति के कार्य, जेम के माध्यम से बहिःस्रोतन तथा भाड़े पर रखने के लिये निविदायें करते समय व्यावहारिक कठिनाईयों/ बाध्यताओं का सामना होना तथा समस्त देश में इसके कार्यालयों का व्यापक रूप से फैला हुआ होना समाहित हैं। इसने यह भी सूचित किया कि सभी परिमंडलों को सुनिश्चित करने के निर्देश दिये गये हैं कि रिक्तियों को भरने हेतु सभी सम्भव कदम उठाये जाएँ तथा जनशक्ति को भाड़े पर रखने तथा उपयोग करने के लिये निर्धारित प्रक्रिया का पालन किया जाये।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीधे तौर पर तथा एक पारदर्शी प्रक्रिया का पालन किये बिना श्रमिक/ जनशक्ति रखना जी एफ आर तथा इसके अपने स्वयं के अनुदेशों दोनों का उल्लंघन था। फलस्वरूप विभाग ने नमूना जांच की गयी इकाइयों में श्रमिकों को भाड़े पर रखने पर ₹ 95.94 करोड़ का अनियमित व्यय किया था।

इसके अतिरिक्त, यद्यपि इकाइयों की एक सीमित संख्या में केवल एक नमूना जांच की गई थी तथापि अधिकतर डाक परिमंडलों में उल्लंघन विद्यमान देखे गए थे। यह दर्शाता है कि विभाग ने जी एफ आर तथा अपने अनुदेशों के अनुपालन पर निगरानी हेतु कोई पद्धति नहीं बनायी थी। यह देखते हुए कि लेखापरीक्षा द्वारा सम्मिलित की गई अवधि

मे मजदूरी पर औसत वार्षिक व्यय लगभग ₹ 368 करोड़ रहा है, इस प्रकार की अनियमितता के बड़े पैमाने पर फैलाव होने से इंकार नहीं किया जा सकता है। पुनः संविदा पर श्रमिक रखने के लिए एक पारदर्शी तथा लागत प्रभावी प्रक्रिया कार्यान्वित करने में आने वाली बाध्यताओं से अवगत होने के बावजूद भी इसके समाधान हेतु कोई ठोस व समान्वित कार्य योजना प्रस्तुत नहीं की गयी।

3.2 समझौता ज्ञापन के गैर-निष्पादन के कारण ₹ 12.22 करोड़ की हानि व ₹ 15.33 करोड़ की देयता

डाक निदेशालय ने मार्च 2017 में परिमंडलों को निर्देश देते हुये अनुदेश जारी किये थे कि सम्बन्धित राज्य सरकारों के साथ विशेष समझौता अथवा समझौता ज्ञापन किया जाये ताकि मनरेगा मजदूरी के संवितरण में प्रदान की गई मूल्यवर्धित सेवाओं के लिए उनसे सेवा प्रभार का दावा किया जा सके। आंध्र प्रदेश और तेलंगाना डाक परिमंडल, इन अनुदेशों का पालन करने में विफल रहें और राज्य सरकारों के साथ किसी प्रकार का समझौता/समझौता ज्ञापन नहीं किया था। परिणामस्वरूप ₹ 27.55 करोड़ का नुकसान हुआ क्योंकि वे समझौता/ समझौता ज्ञापन के अभाव में राज्य सरकारों से प्रतिपूर्ति व्यय प्राप्त नहीं कर सके।

डाक विभाग (डी ओ पी) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (मनरेगा) के आरंभ से ही ग्रामीण विकास मंत्रालय (एम ओ आर डी) की ओर से डाकघरों के माध्यम से लाभार्थियों को मजदूरी देता है। संयुक्त आंध्र प्रदेश (आं प्र) डाक परिमंडल, 2009 से मनरेगा मजदूरी के संबंध में ग्रामीण विकास विभाग आंध्र प्रदेश के लिए मूल्यवर्धित सेवाएं⁴³ प्रदान कर रहा था। अन्य डाक परिमंडलों में मनरेगा मजदूरी को हस्त द्वारा (परम्परागत तरीके से) या ग्रामीण सूचना संचार प्रौद्योगिकी (आर आई सी टी) साधन द्वारा संवितरित किया जाता था। इस संबंध में, 22 जून 2009 को मनरेगा मजदूरी के संवितरण के लिए आंध्र प्रदेश डाक परिमंडल, ग्रामीण विकास विभाग, आंध्र प्रदेश राज्य और ए पी ऑनलाइन के बीच त्रिपक्षीय करार पर हस्ताक्षर किए गए थे। तेलंगाना परिमंडल (जून 2014) के गठन पर, परिमंडलों में मूल्यवर्धित सेवाओं को जारी रखने के लिए क्रमशः आंध्र प्रदेश डाक परिमंडल और तेलंगाना डाक परिमंडल ने ए पी ऑनलाइन और टी एस ऑनलाइन के साथ दो अलग-अलग त्रिपक्षीय समझौते को निष्पादित किया था। कथित करार 31-03-2017 तक या राष्ट्रीय इलैक्ट्रानिक निधि

⁴³ लेन-देन उपकरणों के द्वारा आधार आधारित बायोमीट्रीक मजदूरी का संवितरण

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

प्रबंधन प्रणाली (एन ई एफ एम एस) के कार्यान्वयन तक जो भी पहले हो, मान्य था। आंध्र प्रदेश व तेलंगाना परिमंडलो में एन ई एफ एम एस प्रणाली का क्रियान्वयन क्रमशः फरवरी 2017 व दिसम्बर 2017 में किया गया। करार के अनुसार, सेवा प्रभार को सीधे ग्रामीण विकास विभाग, आंध्र प्रदेश/ तेलंगाना राज्य सरकारों द्वारा ए पी ऑनलाइन/ टी एस ऑनलाइन को नवम्बर 2016 तक भुगतान किया जा रहा था।

डाक निदेशालय ने मंडलों को मजदूरी संवितरण के लिए राज्य या लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पी एफ एम एस)/ भारत की राष्ट्रीय भुगतान निगम (एन पी सी आई) से कोई सेवा प्रभार दावा न करने के लिए अनुदेश जारी (मार्च 2017) किए क्योंकि यह दावा देशभर में डाक घरों के पूर्ण नेटवर्क के लिए मनरेगा बचत बैंक खातों के रखरखाव के कारण, प्राथमिक रूप से प्रतिवर्ष एम ओ आर डी से ₹ 80 की दर से किया जा रहा था। तथापि, निदेशालय अनुदेशों ने अनुबद्ध किया था कि यदि कोई मूल्य वर्धित सेवा होती है तो किसी विशेष समझौता अथवा समझौता ज्ञापन के माध्यम से सहमति पर परिमंडल सम्बन्धित राज्य सरकारों से सेवा प्रभारों का दावा करना जारी रख सकते थे।

उपरोक्त अनुदेशों के उल्लंघन में, दोनों परिमंडलों ने ए पी ऑन लाइन/ टी एस ऑनलाइन के साथ दोनों पक्षों के मध्य करार किया था ताकि दोनों परिमंडलों में अपेक्षित तकनीकी समर्थन (सहायता) प्रदान की जा सके इसके लिये परिमंडलों ने ₹ 12.22 करोड़ का भुगतान किया था उनके विरुद्ध ए पी ऑन लाइन/टी एस ऑनलाइन ने दिसम्बर 2016 से अगस्त 2020 के लिये ₹ 27.55 करोड़ का दावा किया था, इससे सितम्बर 2020 को ₹ 15.33 करोड़ की देयता लम्बित रही जैसा कि नीचे तालिका 3.2.1 में दर्शाया गया है:

तालिका 3.2.1: लम्बित देयता

(₹ करोड़ में)				
परिमंडल	अवधि	ए पी टी/ तेलंगाना राज्य ऑनलाइन द्वारा प्रस्तुत दावे	डाक परिमंडल द्वारा भुगतान की गई राशि	लम्बित देयता
आंध्र प्रदेश	फरवरी 2017 से जुलाई 2018	7.94	*6.73	1.21
तेलंगाना	दिसम्बर 2016 से अगस्त 2020	19.61	5.49	14.12
कुल		27.55	12.22	15.33

* ए पी ऑन लाइन ने पूर्व अवधि के सम्बंध में सेवा प्रभारों के निपटान के लिये ₹ 6.73 करोड़ (₹ 3.47 करोड़ तथा ₹ 3.26 करोड़) की डाक विभाग निधि रोक दी थी।

आंध्र प्रदेश व तेलंगाना डाक परिमंडलों द्वारा उपरोक्त मूल्य वर्धित सेवाओं के लिये अपेक्षित तकनीकी समर्थन (सहायता) हेतु लागत डाक विभाग निधि से (ए पी ऑनलाइन/ टी एस ऑनलाइन) पूरी की गई थी। यद्यपि डाक विभाग निदेशालय ने अनुदेश दिये थे (मार्च 2017) कि मूल्य वर्धित सेवाओं के प्रावधान के लिये राज्य सरकार के साथ विशेष समझौता ज्ञापन/ समझौता किया जाये, आंध्र प्रदेश व तेलंगाना डाक परिमंडलों ने राज्य सरकार के विभागों के साथ इसे निष्पादित नहीं किया और इसलिये सेवा प्रभारों का दावा नहीं किया जा सका। डाक विभाग डाक परिमंडलों, राज्य सरकार के सम्बंधित ग्रामीण विकास विभाग तथा ए पी ऑनलाइन/ टी एस ऑनलाइन में पूर्ववर्ती त्रिपक्षीय करार के अन्तर्गत राज्य सरकारों ने करार⁴⁴ के अनुसार, डाक विभाग परिमंडलों व ए पी ऑन लाइन/ टी एस ऑनलाइन द्वारा साझा किये गये सेवा प्रभार जारी किये थे। लेकिन बाद में, आंध्र प्रदेश व तेलंगाना डाक परिमंडलों ने राज्य सरकारों के बजाय केवल ए पी ऑनलाइन/ टी एस ऑनलाइन के साथ द्विपक्षीय समझौता ज्ञापन डाक विभाग के अनुदेशों के उल्लंघन में किया था।

तेलंगाना परिमंडल के सम्बंध में मामला मंत्रालय को भेजा गया था (दिसम्बर 2019) जिसने लेखापरीक्षा विवाद से इंकार किया (जुलाई 2020) और कहा कि मार्च 2017 में जारी अनुदेशों में परिमंडलो से यह नहीं कहा गया था कि वे ए पी ऑनलाइन/ टी एस ऑनलाइन के साथ करार बंद कर दे तथा वर्तमान सेवाएँ बंद करने हेतु फील्ड इकाइयों को कोई निर्देश नहीं थे। ए पी ऑनलाइन/टी एस ऑनलाइन के साथ करार की निरन्तरता प्रत्यायोजित शक्तियों के भीतर (मई 2006) थी तथा तेलंगाना परिमंडल ने जनवरी 2018 से जुलाई 2018 की अवधि के दौरान ₹ 146.91 करोड़ के राजस्व का योगदान दिया और यह राजस्व तेलंगाना परिमंडल द्वारा ए पी ऑनलाइन/ टी एस ऑनलाइन के साथ सामंजस्य में किये गये प्रयासों का सामूहिक परिणाम था। अतः ए पी ऑनलाइन/टी एस ऑनलाइन के साथ करार जारी रखने से कोई हानि नहीं हुई थी।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डाक निदेशालय के अनुदेशों में (मार्च 2017) स्पष्ट तौर पर अनुबद्ध था कि यदि कोई मूल्य वर्धित सेवायें होती है तो परिमंडल राज्य सरकारों के साथ विशेष समझौता ज्ञापन करके प्रदान करना जारी रख सकते है यद्यपि

⁴⁴ राज्य सरकार से प्राप्त सेवा प्रभार डाक विभाग तथा एपी ऑनलाइन के मध्य 01.06.2009 से 31.12.2015 की अवधि में 50:50 तथा 01.01.2016 से 16.10.2016 में 55:45 के अनुपात में साझा किये गये थे।

परिमंडलों ने सम्बंधित राज्य के साथ कोई समझौता किये बिना अनुदेशों के उल्लंघन में ए पी ऑनलाइन/ टी एस ऑनलाइन के साथ समझौता ज्ञापन किया था। इसके अतिरिक्त 07 अक्टूबर 2016 को डाक विभाग, तेलंगाना परिमंडल, ग्रामीण विकास विभाग, तेलंगाना राज्य सरकार तथा टी एस ऑनलाइन हैदराबाद के मध्य विगत त्रिपक्षीय करार में स्पष्ट तौर पर यह उल्लेख किया गया था कि ग्रामीण विकास विभाग तेलंगाना राज्य सरकार से प्राप्त सेवा प्रभार डाक विभाग व टी एस ऑनलाइन के मध्य तब तक सांझा किये जायेंगे जब तक राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रणाली में हस्तांतरित नहीं किये जाते। समझौता ज्ञापन/ समझौता न होने पर, राज्य सरकार आंध्र प्रदेश व तेलंगाना परिमंडल द्वारा मनरेगा मजदूरी के संवितरण हेतु दी गई मूल्य वर्धित सेवाओं के लिये किसी प्रकार के सेवा प्रभार का भुगतान करने के लिये बाध्य नहीं थी। तेलंगाना परिमंडल द्वारा राजस्व में योगदान देने के सम्बंध में, यह इंगित किया गया है कि जनवरी 2018 से जुलाई 2018 के मध्य दोनों राज्यों के ग्रामीण विकास विभाग से कोई भुगतान प्राप्त नहीं हुआ था। परिमंडलों ने आंध्र प्रदेश सरकार के मुख्य सचिव के साथ 06.04.2017 को हुई बैठक में सेवा प्रभारों के भुगतान का मामला उठाया था तथा आंध्र प्रदेश सरकार ने अपनी तरफ से सेवा प्रभार बढ़ाने में अक्षमता व्यक्त की थी। इसके बावजूद, डाक विभाग ने आंध्र प्रदेश व तेलंगाना डाक परिमंडल में मूल्य वर्धित सेवा राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रबंधन प्रणाली के क्रियान्वयन के काफी बाद तक ए पी ऑनलाइन व टी एस ऑनलाइन के माध्यम से जारी रखी। इसके अतिरिक्त डाक परिमंडलों ने भी यह तथ्य स्वीकार किया था कि उन्होंने सम्बंधित राज्य सरकारों के ग्रामीण विकास से अनुरोध किया था कि वे मूल्य वर्धित सेवाओं, जिसे राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रबंधन प्रणाली प्रारम्भ करने के बाद अस्वीकृत कर दिया गया था, के प्रावधान के लिये अपेक्षित सेवा प्रभार जारी करे, भारत सरकार द्वारा सेवा प्रभार घटक प्रशासन लागत से हटा दिये गये थे जिससे यह पता लगता है कि राज्य सरकारों से यह आशा नहीं की गई थी कि वे मनरेगा के अन्तर्गत मजदूरी संवितरण एजेन्सियों को सेवा प्रभारों में किसी प्रकार का व्यय करे।

इस प्रकार, आंध्र प्रदेश व तेलंगाना डाक परिमंडल डाक निदेशालय के अनुदेशों का पालन करने तथा सम्बंधित राज्य सरकारों के साथ कोई समझौता ज्ञापन किये बिना तथा राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक निधि प्रबन्धन प्रणाली के क्रियान्वयन के बाद मूल्य वर्धित सेवाओं

के लिये समझौता जारी रखने में विफल रहे, परिणामस्वरूप न केवल ₹ 12.22 करोड़ की हानि हुई अपितु डाक विभाग को ₹ 15.33 करोड़ की देयता भी हुई।

3.3 भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार कल्याण उपकर की गैर-वसूली

डाक विभाग के अधीन सात डाक परिमंडल, भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार कल्याण उपकर (बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी) अधिनियम, 1996 के तहत ठेकेदारों के बिलों से ₹ 1.93 करोड़ का बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी वसूलने में विफल रहे। परिणामस्वरूप इस राशि का उपकर संबंधित राज्य भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार कल्याण बोर्डों को प्रेषित नहीं किया गया।

भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार (रोजगार एवं सेवा शर्तों का विनियमन) अधिनियम, 1996 भवन व अन्य सन्निर्माण कर्मकारों के रोजगार व सेवा शर्तों के विनियमन तथा इन्हें सुरक्षा, स्वास्थ्य व कल्याण उपायों को प्रदान करने के लिए अधिनियमित किया गया था। यह अधिनियम भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार कल्याण बोर्डों के गठन का प्रावधान करता है। बोर्डों के संसाधनों को बढ़ाने के लिए, सरकार ने भवन एवं अन्य सन्निर्माण कामगार कल्याण उपकर (बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी) अधिनियम 1996 को अधिनियमित किया जो नियोक्ताओं⁴⁵ द्वारा किए गए निर्माण की लागत पर भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार/ कर्मी कल्याण उपकर⁴⁶ (बाद में, उपकर के रूप में संदर्भित) को लगाने और संग्रहण का प्रावधान करता है। किसी सरकार के भवन या निर्माण कार्य के मामले में, यह अधिनियम और संबंधित नियम⁴⁷, स्रोत पर ही उपकर में कटौती और संबंधित कल्याण बोर्डों को इसके प्रेषण का प्रावधान करते हैं। राज्य सरकारों ने बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी अधिनियम 1996 के प्रवाधानों को लागू करने के लिए अधिसूचनाएं भी जारी की हैं।

डाक विभाग (डी ओ पी) के पास भवन निर्माण और सिविल कार्यों के लिए अपनी स्वयं की समर्पित कार्य विंग है और उन्होंने सी पी डब्ल्यू डी कार्य नियमावली (मैनुअल) तथा

⁴⁵ प्रतिष्ठानों के निर्माण के मामले में या निर्माण कार्य ठेकेदार द्वारा या एक ठेकेदार नियोक्ता द्वारा आपूर्ति किए गए भवन निर्माण श्रमिकों के रोजगार के माध्यम से किया जाता है।

⁴⁶ उपकर नियोक्ता से भवन और अन्य निर्माण कार्य के सम्बन्ध में ऐसे दर पर लगाया और एकत्रित किया जाता है, जो दो प्रतिशत से अधिक नहीं है, लेकिन निर्माण की लागत का एक प्रतिशत से कम नहीं है।

⁴⁷ बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यूसी अधिनियम, 1996 की धारा 2 (1) (डी) और बीओसीडब्ल्यूडब्ल्यू नियम, 1998 के नियम 4(3)

अनुबंध की सामान्य शर्तों को अपनाया है। बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी अधिनियम, 1996 के संदर्भ में अनुबंध की सामान्य शर्तों के प्रासंगिक खंड 19,37 और 38 है। खंड 19 के अनुसार, ठेकेदार को भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार (रोजगार व सेवा शर्तों का विनियमन) अधिनियम 1996 तथा बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी अधिनियम 1996 के प्रावधानों का पालन करना आवश्यक है। अन्य बातों के साथ साथ खंड 37 यह प्रावधान करता है कि उपकर का भुगतान ठेकेदार द्वारा किया जाएगा और यदि किसी कानून आदि के तहत, यह ठेकेदार द्वारा नहीं बल्कि भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को देय हो, तो भारत सरकार को ठेकेदार की देय राशि से इसकी वसूली करने का अधिकार है। खंड 38 में यह प्रावधान किया गया है कि सभी निविदा दरों में प्रासंगिक कानूनों के तहत देय सभी करों और उगाहियों (सेवा कर छोड़कर) को सम्मिलित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने 2014-15 से 2017-18 की अवधि को शामिल करते हुए 13 डाक परिमंडल में डाक विभाग द्वारा किए गए कार्यों के संबंध में बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी अधिनियम, 1996 के प्रावधानों के अनुपालन की एक नमूना जांच की। नमूना जांच में पता चला कि सात⁴⁸ डाक परिमंडलों में डाक विभाग ने भवन व अन्य सन्निर्माण कार्यों से संबंधित ठेकेदारों के बिलों से बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी अधिनियम, 1996 के प्रावधानों के तहत उपकर की वसूली नहीं की जबकि शेष नमूना जांचित परिमंडलों में कटौती की जा रही थी। परिणामस्वरूप, सात चूककर्ता परिमंडलों में, 2014-15 से 2017-18 (अनुलग्नक-3.3.1) की अवधि के दौरान कुल ₹ 1.93 करोड़ का उपकर एकत्र नहीं किया गया था और इसे संबंधित राज्य भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार कल्याण बोर्डों को भी नहीं भेजा गया। इसके कारण संविदा की सामान्य शर्तों (जी सी सी) के कानूनी तथा खंड 37, दोनों की गैर-अनुपालना हुई। यदि जांच का दायरा अधिक परिमंडलों तक और लंबी अवधि तक बढ़ाया जाता तो उपकर की गैर-वसूली की मात्रा और भी अधिक होती। यह भी इंगित किया गया कि जैसा कि जी सी सी के खंड 38 में परिकल्पित किया गया कि सभी करों और उगाहियों को निविदा कीमत में शामिल किया जाना चाहिए। निविदा मूल्य से उपकर वसूलने में विफलता, के परिणामस्वरूप संबंधित ठेकेदारों को अनुचित भुगतान भी किया गया।

⁴⁸ बिहार, झारखंड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, ओडिशा, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल

परिमंडलों में कई डाक सिविल मंडलों ने, जहां वसूली नहीं की जा रही थी, इस विषय में गैर-अनुपालना का कारण डाक विभाग द्वारा दिशानिर्देशों/ अनुदेशों की कमी को बताया। तथापि यह सच है कि डाक विभाग को कानून की अनुपालना की आवश्यकता पर दिशानिर्देश जारी करने चाहिए थे परंतु वैधानिक आवश्यकताओं और जी सी सी के अनुपालन का दायित्व स्थानीय कार्यकारी प्राधिकारियों पर है। यह इंगित किया गया है, कि छः डाक परिमंडलों ने उपकर में कटौती कर, डाक विभाग से अनुदेशों का इंतजार किए बिना संबंधित राज्य कल्याण बोर्ड को उपकर प्रेषित कर दिया था। इसके अलावा, कुछ डाक सिविल मंडलों ने संविदा खंडो/एन आई टी के गलत उल्लेख अथवा इनकी अनुपस्थिति को उपकर की गैर-वसूली का कारण बताया।

विभाग ने लेखापरीक्षा की टिप्पणियाँ स्वीकार की तथा सभी परिमंडल शीर्षों को भवन व अन्य सन्निर्माण कामगार कल्याण उपकर अधिनियम 1996 के प्रावधानों में उपकर उगाहने व संग्रह करने तथा संबंधित राज्य कल्याण बोर्डों को प्रेषित करने की अनुपालना के संबंध में अनुदेश (जुलाई 2019) जारी किए। इसके अलावा लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के बाद मुंबई , कटक व बेंगलोर डाक सिविल मंडलों ने ठेकेदारों की पिछले देयों की आंशिक वसूली सहित बिलों से उपकर कटौती शुरू कर दी है। हालांकि ये सभी कदम तब उठाए गए जब सांविधिक प्रावधानों की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए स्पष्ट व समय पर निर्देश जारी करने की आवश्यकता थी।

इस प्रकार बी ओ सी डब्ल्यू डब्ल्यू सी अधिनियम 1996 के प्रावधानों की अनुपालना से संबंधित नमूना जांच से पता चला कि सात डाक परिमंडल 2014-15 से 2017-18 के दौरान निर्माण श्रमिकों के कल्याण उपायों के लिए उपकर जिसका मूल्य ₹ 1.93 करोड़ है को वसूलने व प्रेषित करने में विफल रहें, चूंकि जी सी सी, यह अपेक्षित करता था कि ठेकेदारों द्वारा सभी उपकरों सहित करों तथा उगाहियों को अपनी निविदित मूल्य में शामिल करें, ठेकेदारों को किए गए भुगतान में से इसकी गैर- वसूली के कारण इनको अनुचित भुगतान हुआ।

3.4 डाक विभाग द्वारा नई पेंशन योजना (एन पी एस) के अधीन पेंशन अंशदान का अनियमित प्रतिधारण

डाक विभाग ने, वर्ष 2011-18 की अवधि के दौरान एन पी एस के तहत कुल ₹ 19.16 करोड़ की राशि कर्मचारी व नियोक्ता दोनों के हिस्सों के पेंशन अंशदान को अनियमित रूप से रखा। परिणामस्वरूप ट्रस्टी बैंको में इन अंशदानों के निवेश करने में विफलता के कारण संबंधित कर्मचारियों को ₹ 1.88 करोड़ की मौद्रिक हानि हुई।

भारत सरकार ने एक नई परिभाषित अंशदान पेंशन योजना, जिसे नई पेंशन योजना (एन पी एस) भी कहा जाता है, शुरू की थी। यह योजना सशस्त्र बलों को छोड़कर ऐसे सभी सरकारी कर्मचारियों के लिये लागू हुई जो 01 जनवरी 2004 या इसके बाद सरकारी सेवा में शामिल हुए थे।

परिभाषित अंशदान के आधार पर एन पी एस दो स्तरों पर अंशदान अर्थात् स्तर-I व स्तर-II पर कार्य करती है। सभी सरकारी कर्मचारियों के लिए स्तर-I का अंशदान अनिवार्य है, जबकि सम्बन्धित वेतन व लेखा कार्यालय (पी ए ओ)/ आहरण तथा संवितरण अधिकारी (डी डी ओ) द्वारा मूल वेतन सहित महंगाई भत्ते को 10 प्रतिशत के बराबर जो प्रतिमास सरकारी कर्मचारियों के वेतन बिल से काटा जाता है। सरकार द्वारा भी समान अंशदान किया जाता है। स्तर-I के अंशदानों (और इसपर निवेश वापसी) को गैर-आहरित पेंशन स्तर-I लेखा में रखा जाता है। स्तर-II अंशदान वैकल्पिक तथा सरकारी कर्मचारी के विवेकाधीन है।

एन पी एस के अंतर्गत पेंशन निधियों को विकसित व विनियमित करने के लिए, सरकार ने एन पी एस के अंतर्गत 10 अक्टूबर 2003 को पेंशन निधि नियामक व विकास प्राधिकरण (पी एफ आर डी ए) की स्थापना की। पी एफ आर डी ए ने विभिन्न पेंशन निधि योजनाओं में अंशदानों तथा इनके परिनियोजन के अभिलेखों के रख रखाव के लिए केन्द्रीय रिकार्ड ऐजेंसी (सी आर ए)⁴⁹ का गठन किया। प्रत्येक कर्मचारी के लिए अंशदानों का रिकार्ड, स्थायी सेवानिवृत्ति लेखा के रूप में एक लेखे में रखा जाता है जिसे स्थायी सेवानिवृत्ति लेखा संख्या (पी आर ए एन) से पहचाना जाता है।

वित्त मंत्रालय के अंतर्गत महालेखा नियंत्रक (सी जी ए) ने एन पी एस के संबंध में समय समय पर पी ए ओ व डी डी ओ के लिए दिशानिर्देश जारी किए हैं। सी आर ए ने मानक संचालन प्रक्रिया (एस ओ पी) भी जारी किये हैं इसमें अन्य बातों के साथ-साथ

⁴⁹ नेशनल सिक््योरिटीज डिपॉजिटरी लिमिटेड को सीआरए नियुक्त किया गया था।

डी डी ओ द्वारा कर्मचारियों के कार्यग्रहण करने के सात दिन के भीतर एन पी एस के अधीन पंजीकरण के लिए कर्मचारियों से आवेदन प्राप्त करने तथा इसे संबंधित पी ए ओ को अग्रेषित करने की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त, डी डी ओ को चाहिये कि वह सरकारी अंशदानों के वेतन बिलों व बिलों को पी ए ओ को भुगतान तथा पेंशन अंशदानों के आगे के लेखांकन के लिए प्रस्तुत करे। पी ए ओ इन अंशदानों को बिना किसी देरी के ट्रस्टी बैंक में निवेश के लिए अग्रेषित करते हैं जिससे कर्मचारियों को कोई हानि न हो। डी ओ पी को भी उपरोक्त दिशानिर्देश/ अनुदेश आवश्यक कार्यवाही के लिए अग्रेषित किये गए हैं।

23 डाक परिमंडलों में से 14 में एन पी एस के सम्बंध में अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा (जुलाई 2018 से नवंबर 2019) से पता चला कि 2011-2019 की अवधि के दौरान भर्ती किए गए 58,276 कर्मचारियों में से 3,676 कर्मचारियों (6.31 प्रतिशत) के मामले में पी आर ए एन जारी नहीं हुए थे। तालिका 3.4.1 में डाक परिमंडल वार विवरण दिये गये हैं। आंध्रप्रदेश, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड परिमंडल में वर्ष 2011-2019 के दौरान भर्ती हुए कर्मचारियों में से 12.71 से 17.12 प्रतिशत कर्मचारियों को पी आर ए एन जारी नहीं की गए।

तालिका 3.4.1: उन कर्मचारियों का परिमंडल वार विवरण जहां पी आर ए एन 2011-12 से 2018-19 तक जारी नहीं हुए थे

डाक परिमंडल	एन पी एस के अंतर्गत भर्ती कर्मचारी	पी आर ए एन जारी नहीं हुए	पी आर ए एन जारी नहीं हुए (प्रतिशत में)
1	दिसम्बर 2016 से अगस्त 2020	3,429	17.12
2	बिहार	3,658	8.39
3	दिल्ली	उपलब्ध नहीं	-
4	गुजरात	6,286	1.54
5	हरियाणा	2,043	2.25
6	हिमाचल प्रदेश	1,232	0.00
7	झारखण्ड	1,810	3.37
8	केरला	6,808	2.34
9	मध्य प्रदेश	3,487	3.64
10	महाराष्ट्र	10,841	3.72
11	ओडिशा	3,553	9.65
12	राजस्थान	4,218	0.88
13	उत्तर प्रदेश	9,688	12.71
13	उत्तराखंड	1,223	16.19
कुल		58,276	6.31

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

इसके परिणामस्वरूप 3,676 कर्मचारियों के प्रकरण में पी आर ए एन जारी करने में विफल होने के कारण 2011-19 के दौरान इन कर्मचारियों से पेंशन अंशदान वसूल किया गया तथा ₹ 19.16 करोड़ के सरकारी अंशदान के समान राशि सम्बन्धित कर्मचारी/ अभिदाता के लेखे में प्रेषित नहीं की गई। इससे न केवल सरकारी लेखों में एन पी एस अंशदान अनियमित तरीके से रखा गया बल्कि संबंधित कर्मचारियों को मौद्रिक हानि भी हुई क्योंकि उनके अंशदान निवेश के लिए ट्रस्टी बैंक को प्रेषित नहीं किये जा सके। कर्मचारियों को रिटर्न की अनुमानित हानि, ₹ 19.16 करोड़ की कुल पेंशन अंशदान पर 9.85 प्रतिशत⁵⁰ की दर से ₹ 1.88 करोड़ हुई।

अप्रेषित अंशदान के आयु वार विश्लेषण से पता चलता है कि कुल ₹ 19.16 करोड़ की अप्रेषित राशि में से ₹ 65.40 लाख (3.73 प्रतिशत), छः वर्षों से अधिक अवधि तक हस्तान्तरित नहीं किये गये थे। इसके अतिरिक्त, मार्च 2019 तक ₹ 3.29 करोड़ (17.18 प्रतिशत) का अंशदान तीन वर्षों से अधिक के लिए और ₹ 15.15 करोड़ (79 प्रतिशत) का अंशदान तीन वर्षों तक अप्रेषित रहा। यह तालिका 3.4.2 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.4.2: समय अवधि वार एन पी एस का अप्रेषित अंशदान

अवधि	अप्रेषित अंशदान	अवधि
2011-12 to 2012-13	65,40,513	3.73
2013-14 to 2015-16	3,29,29,249	17.18
2016-17 to 2018-19	15,15,73,738	79.09
कुल	19,16,48,345	

उपरोक्त, महत्वपूर्ण संख्या में नए कर्मचारियों को पी आर ए एन जारी करने में देरी की सीमा को दर्शाता है, जिसके कारण लंबे समय तक अंशदान अप्रेषित रहें।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर, मंत्रालय ने कहा (अक्टूबर 2019) कि सम्बन्धित डी डी ऑ को उन कर्मचारियों से संपर्क करने के लिए परिमंडल द्वारा आवश्यक अनुदेश जारी किए गए जिनके लिए पी आर ए एन जारी नहीं किए गये थे और अप्रेषित राशि के निपटान के लिए आवश्यक जानकारी प्रस्तुत करने को कहा गया।

⁵⁰ 9.85 प्रतिशत की ब्याज दर के आधार पर आय। रिटर्न की हानि की गणना की गई है (वार्षिक ब्याज दर योजना केंद्रीय सरकार के अंतर्गत वर्ष 2017-18 के लिए एन पी एस ट्रस्ट की वार्षिक रिपोर्ट से लिए गए 3 निधि प्रबंधकों अर्थात् एल आई सी, एस बी आई व यू टी आई का औसतन रिटर्न)।

यह भी उल्लेख किया कि ऐसे कुछ कर्मचारी जिनके लिए पी आर ए एन उपलब्ध नहीं थे वे अब सेवा में नहीं भी हो सकते हैं या लंबी छुट्टी पर हो सकते हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि डी डी ओ को यह सुनिश्चित करना चाहिए था कि वे कर्मचारियों के कार्यग्रहण के सात दिन के भीतर उनसे विधिवत रूप से भरे हुए आवेदनों/ सी एस आर एफ फार्मों प्राप्त करें तथा उन्हें संबंधित पी ए ओ/ लेखा (डाक) कार्यालयों के निदेशक (डी ए पी) को प्रेषित करें। बदले में, पी ए ओ/ डी ए पी कार्यालयों को भी मौजूदा अनुदेशों के अनुसार इसका पालन करना था।

इस प्रकार एन पी एस के तहत नए प्रवेशकों के तुरंत पंजीकरण व पी आर ए एन जारी करने में डी ओ पी के डी डी ओ व पी ए ओ. की विफलता के परिणामस्वरूप वर्ष 2011-19 के दौरान एन पी एस के अधीन 3,676 नए कर्मचारियों की कुल ₹ 19.16 करोड़ की राशि का अंशदान अनियमित तरीके से रखा गया। परिणामस्वरूप यह राशि ट्रस्टी बैंकों को निवेश के लिए हस्तांतरित नहीं की जा सकी, जिससे संबंधित कर्मचारियों को ₹ 1.88 करोड़ के रिटर्न की अनुमानित हानि हुई।

3.5 रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग मशीनों की अधिप्राप्ति पर निष्फल व्यय

डाक विभाग ने इलेक्ट्रॉनिक फ्रेंकिंग मशीनों के स्थान पर विभागीय उपयोग के लिये रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग मशीनों (आर एम एफ एम) का सूत्रपात व अधिप्राप्ति करने का निर्णय लिया (जुलाई 2010 और अगस्त 2011)। तदनुसार, आठ डाक परिमंडलों में, ₹ 2.51 करोड़ मूल्य की 159 आर एम एफ एम अधिप्राप्त की गयी थी, जिसमें से ₹ 1.47 करोड़ मूल्य की 104 आर एम एफ एम अनुरूपता, क्षमता व अनुरक्षण मामलों के कारण अप्रयुक्त पड़ी थीं, जिस कारण निष्फल व्यय हुआ।

डाक विभाग (डा वि) ने रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग प्रणाली (आर एम एफ एम) का सूत्रपात करने का निर्णय लिया (जुलाई 2010) जिसमें इलेक्ट्रॉनिक फ्रेंकिंग मशीनों का रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग मशीनों के द्वारा प्रतिस्थापन हेतु प्रावधान किया गया। डाक-व्यय मूल्य को लोड़ करने हेतु, आर एम एफ एम को डाकघर में प्रत्यक्ष तौर पर ले जाने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि यह कार्य दूरस्थ केन्द्रों द्वारा निष्पादित किया जा सकता है। इस प्रणाली का सूत्रपात करने का निर्णय लिया गया था क्योंकि यह सुरक्षा विशेषताओं⁵¹ से युक्त नई प्रौद्योगिकी तथा फ्रेंकिंग मशीनों में क्रेडिट लोडिंग हेतु मानव

⁵¹ जैसे फ्रेंक छाप के साथ 2 डी बारकोड का सृजन

हस्तक्षेप के विलोपन पर आधारित थी। तत्पश्चात्, आर एफ एम एस हेतु सामान्य प्रचालन कार्यप्रणाली (अगस्त 2010) तथा आर एफ एम एस के अन्तर्गत विभागीय फ्रैंकिंग मशीनों के लिये विशेष प्रचालन कार्यप्रणाली (अप्रैल 2012) डाक परिमंडलों को जारी की गयी थी।

डाक विभाग ने डाक परिमंडलों को विभागीय उपयोग⁵² हेतु आर एम एफ एम का सूत्रपात व अधिप्राप्त करने के अनुदेश जारी किये (जुलाई 2010 एवं अगस्त 2011)। गैर-योजना निधि की उपलब्धता के अधीन, अपनी आवश्यकता के अनुसार महानिदेशालय पूर्ति एवं निपटान (डी जी एस एन्ड डी) की दर संविदा पर उपलब्ध कम गति वाली फ्रैंकिंग मशीनों के क्रय के लिए अनुदेश थे। चूंकि उच्च गति युक्त मशीनों के लिये कोई डी जी एस एन्ड डी दर संविदा नहीं थी, आवश्यकता की स्थिति में इस प्रकार की मशीनों को किराये पर लेने की अनुमति दी गयी थी। इसके अतिरिक्त, कम गति युक्त मशीनें, यदि ये किफायती व लागत प्रभावी होती हैं, भी किराये पर ली जा सकती थीं। बाद में, (फरवरी 2013), आर एम एफ एम के विभागीय उपयोग के सम्बंध में, गैर-योजना निधियों के बजाय योजना निधियों से डी जी एस एन्ड डी दर संविदा के अन्तर्गत उपलब्ध आर एम एफ एम के क्रय हेतु, अन्य बातों के साथ साथ इन अनुदेशों का अद्यतन किया गया था। कम व उच्च गति युक्त आर एम एफ एम दोनों को किराये पर लेने का विकल्प, यदि किफायती व लागत प्रभावी हो, जारी रखा गया था। इस प्रकार, परिमंडलों को कम अथवा उच्च गति युक्त आर एम एम के क्रय तथा किराये पर लेने के विकल्प का मूल्यांकन तथा तुलना करना आवश्यक था।

लेखापरीक्षा द्वारा 23 डाक परिमंडलों में से आठ⁵³ में आर एम एफ एम की अधिप्राप्ति तथा किराये पर लेने के अभिलेखों की नमूना जांच की गई थी (मार्च 2018 से फरवरी 2019)। नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि इन आठ डाक परिमंडलों में 2013-15 के दौरान ₹ 2.51 करोड़ मूल्य की 159 आर एम एफ एम एस⁵⁴ की अधिप्राप्ति की गई थी।

⁵² डाक विभाग तीन श्रेणियों में फ्रैंकिंग मशीन लाइसेंस प्रदान करता है अर्थात् (i) व्यक्तिगत फ्रैंकिंग मशीनें: डाक विभाग द्वारा व्यक्तियों जैसे कि सरकारी कार्यालयों को उनकी आवश्यकता के लिए फ्रैंकिंग मशीनें प्रदान की जाती हैं। (ii) वाणिज्यिक फ्रैंकिंग मशीनें: निजी/सरकारी इकाइयां स्वयं अपनी मशीनें खरीदती हैं तथा फ्रैंक/वैल्यू डाक विभाग/बैंकों द्वारा लोड की जाती है एवं (iii) विभागीय फ्रैंकिंग मशीन: ये डाक विभाग की स्वयं की मशीनें होती हैं व डाकघरों में स्थित होती हैं।

⁵³ (i) आंध्र प्रदेश (ii) दिल्ली (iii) हरियाणा (iv) हिमाचल प्रदेश (v) महाराष्ट्र (मुंबई व गोवा सहित) (vi) पंजाब (vii) तेलंगाना और (viii) राजस्थान

⁵⁴ लो एन्ड व मिड एन्ड मशीनों सहित

उपरोक्त में से, ₹ 1.47 करोड़ मूल्य की 104 आर एफ एम एफ (65 प्रतिशत) उपयोग नहीं की गयीं थीं। लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि अनुरूपता, अनुरक्षण व क्षमता मामलों के कारण आर एम एफ एम निष्क्रिय पड़ी थीं। विवरण **अनुलग्नक-3.5.1** में दिये गये हैं। गैर-उपयोग के कारणों सहित अप्रयुक्त मशीनों की संख्या का परिमंडल वार विश्लेषण नीचे की **तालिका 3.5.1** में दिया गया है।

तालिका 3.5.1: गैर-उपयोग की परिमंडल वार स्थिति

डाक परिमंडल	आर एफ एम एम अधिप्राप्त किये	आर एम एफ एम निष्क्रिय पड़े रहे	गैर-उपयोग के कारण
आंध्र प्रदेश	22	17	कार्टरेज समस्या, कम गति, एम बी सी तथा बी पी सी ⁵⁵ में वृहद परिमाण सँभालने में अनुपयुक्त, ए एम सी ⁵⁶ , मरम्मत व सेवा मामले।
तेलंगाना	24	24	कार्टरेज समस्या, वृहद परिमाण सँभालने में अनुपयुक्त, मरम्मत मामले, कम गति।
पंजाब	10	7	मशीनों मरम्मत योग्य नहीं थीं, कम गति तथा उच्च अनुरक्षण लागत के कारण अनुपयुक्त थीं।
हरियाणा	2	1	मशीनों की कम गति तथा सामग्री का हस्त प्रभरण।
हिमाचल प्रदेश	4	3	तकनीकी समस्या, ए एम सी न होना तथा खपत योग्य जैसे कार्टरेज की कमी।
दिल्ली	28	16	वृहद परिमाण सँभालने में मशीनों का अनुपयुक्त होना, खपत योग्य जैसे कार्टरेज की अनुपलब्धता; कम गति होना; मशीनों का गैर-मरम्मत योग्य होना तथा कुशल स्टाफ का न होना।
मुम्बई, गोवा व महाराष्ट्र	57	27	सर्वर व मोटर से सम्बंधित तकनीकी समस्याएँ; उच्च ए एम सी लागत; ए एम सी का नवीनीकरण न होना, खपत योग्य जैसे कार्टरेज की कमी तथा उपयोग का कम स्तर।
राजस्थान	12	9	ए एम सी का न होना तथा बी पी सी बंद किया जाना।
कुल	159	104	

⁵⁵ व्यवसायिक डाक केन्द्र

⁵⁶ वार्षिक अनुरक्षण संविदा

इन आठ परिमंडलो में से सात परिमंडलो⁵⁷ ने “क्लिक चार्ज के आधार”⁵⁸ पर फ्रैंकिंग डाक हेतु अलग से भी किराये पर मशीनें ली थीं तथा ₹ 11.37 करोड़ का व्यय किया गया क्योंकि पूर्व में अधिप्राप्त की गयी लो-एन्ड आर एम एफ एम अनुपयुक्त पाई गयी थीं। विवरण अनुलग्नक-3.5.2 में दिया गया है।



डाक विभाग ने अपने उत्तर (अगस्त 2019) में बताया कि तत्कालीन विनिर्देशनों व डाक की मात्रा को ध्यान में रखकर आर एम एफ एम अधिप्राप्त की गयी थी। तथापि, उसके पश्चात्, निजी डाक की मात्रा गिर गयी थी जबकि व्यावसायिक डाक बढ़ने लगी। इस परिदृश्य में, डाक की मात्रा में वृद्धि को सँभालने के लिए हाई एन्ड फ्रैंकिंग मशीनों की आवश्यकता थी। डाक विभाग ने यह भी कहा कि जिन डाकघरों में डाक की मात्रा अधिक नहीं है वहां काउंटरों पर डाक की फ्रैंकिंग हेतु कम गति युक्त निष्क्रिय फ्रैंकिंग मशीनों का उपयोग करने के लिये अनुदेश जारी किये गये हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विनिर्देशनों व सम्भाली जाने वाली डाक की मात्रा, दोनों के लिये फील्ड इकाइयों से परामर्श किया गया था, तथा लो साथ ही साथ हाई एन्ड दोनों मशीनों के लिए मांग की गयी थी। यद्यपि अनुमानित आवश्यकता आर एम एफ

⁵⁷ (i) आंध्र प्रदेश (ii) दिल्ली (iii) हरियाणा (iv) महाराष्ट्र (मुंबई व गोवा शामिल) (v) पंजाब (vi) तेलंगाना और (vii) राजस्थान

⁵⁸ प्रयोगकर्ता अर्थात् डाक विभाग को 14 पैसे प्रति क्लिक/ इम्प्रेसन की दर से भुगतान करने होते हैं। समय-समय पर देय सेवा कर का भी भुगतान किया जाना होता है।

एम की पूरी रेंज के लिये थी, डाक विभाग ने अपना अनुमोदन केवल लो एन्ड, अपर लो एन्ड व मिड एन्ड मशीनों के क्रय के लिये सीमित कर दिया था, जो डी जी एस एंड डी दर संविदा में उपलब्ध थीं। इसने हायर एन्ड मशीनों को केवल किराये के आधार पर लिये जाने की अनुमति दी तथा विभिन्न विकल्पों का आंकलन व निर्णय करने के लिए इसे परिमंडलों पर छोड़ दिया। यह तथ्य कि कई मशीनें, कम गति, अधिक मात्रा में डाक संभालने में अनुपयुक्तता तथा स्वचालित फीड जैसी सुविधाओं की कमी के कारण, अप्रयुक्त रहीं, दर्शाता है कि डाक निदेशालय द्वारा मशीनों का चयन व परिमंडलों द्वारा अधिप्राप्ति, दोनों ही आवश्यकता के विरुद्ध मशीनों की क्षमता का मूल्यांकन किए बिना की गयी थीं। डाक विभाग के उत्तर ने उपयोगिता, ए एम सी की अनुपलब्धता और सहयोग, कार्टरेज जैसे खपत योग्य सामग्रियों की अपर्याप्त आपूर्ति व प्रशिक्षित कार्मिकों की अनुपलब्धता जिसके कारण कम उपयोग हुआ, जैसे मामलों को भी संज्ञान में नहीं लिया। इसके अतिरिक्त, डाक की कम मात्रा वाले डाक घरों में मशीनों का बिलम्बित हस्तांतरण, से भी उपयोगिता से संबंधित मामलों में कोई लाभ प्राप्त नहीं होगा।

इस प्रकार, क्षमता, कार्य की मात्रा एवं अनुकूलता, अनुरक्षण मामलों व लागत को ध्यान में रखते हुए आर्थिक व्यवहार्यता को सुनिश्चित करने, साथ ही उपयोगिता मामलों का संज्ञान करने के सन्दर्भों में आर एम एफ एम हेतु आवश्यकता का उचित प्रकार से मूल्यांकन करने में डाक विभाग की विफलता के कारण, आठ डाक परिमंडलों में 104 आर एम एफ एम निष्क्रिय रहीं। इससे इन मशीनों पर ₹ 1.47 करोड़ का निष्फल व्यय हुआ। डाक की कम मात्रा वाले डाकघरों को कुछ मशीनों का बिलम्ब से हस्तांतरण को छोड़ कर, 2015 से विभाग द्वारा इन मामलों के लिए कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की गयी जिस कारण मशीनें निष्क्रिय रहीं।

3.6 त्रुटिपूर्ण प्रभार श्रेणी लागू करने के कारण ऊर्जा प्रभारों पर अधिक व्यय

महाराष्ट्र डाक परिमंडल द्वारा विद्युत प्राधिकरणों द्वारा ऊर्जा प्रभारों की त्रुटिपूर्ण श्रेणी में की गयी बिलिंग को स्वीकार करने के कारण ₹ 58.41 लाख का परिहार्य व्यय हुआ।

महाराष्ट्र विद्युत विनियामक आयोग (एमईआरसी) वितरण लाइसेंसधारकों के माध्यम से महाराष्ट्र राज्य के अन्दर विभिन्न उपभोक्ता श्रेणियों के उपभोक्ताओं के लिए विद्युत की आपूर्ति हेतु दरें सुनिश्चित करता है। 01 अगस्त 2012 से प्रभावी एमईआरसी के आदेश दिनांक 16 अगस्त 2012 के अनुसार, 'डाकघरों' के विद्युत उपभोग को अल्प

दवाब संयोजनों हेतु 'एल टी X-लोक सेवार्ये' एवम् उच्च दवाब संयोजनों हेतु 'एच. टी. एक्स IX- लोक सेवार्ये' के अंतर्गत श्रेणीबद्ध किया गया था। पुनः, बिलिंग की इसी श्रेणी के साथ 01 जून 2015, 01 नवम्बर 2016 तथा 01 अप्रैल 2017 से प्रभावी दरों को एमईआरसी द्वारा संशोधित किया गया था।

डाक विभाग के महाराष्ट्र डाक परिमंडल के अंतर्गत विभिन्न परिक्षेत्रों के अंतर्गत, जहाँ विभागीय प्राधिकारियों के नाम में 336 डाकघरों/ डाक इकाइयों में जून 2016 - मार्च 2018 की अवधि हेतु भुगतान किये गये विद्युत बिलों की नमूना जाँच से ज्ञात हुआ कि विद्युत प्राधिकरण अर्थात् एमएसईडीसीएल⁵⁹, उक्त इकाइयों का वर्गीकरण 'लोक सेवार्ये' के स्थान पर 'व्यापारिक' में कर उच्च ऊर्जा प्रभार उद्ग्राहित कर रहे थे। डाक विभाग के अंतर्गत विभागों द्वारा बिलों की बिना पर्याप्त जांच के इन उच्च प्रभारों का भुगतान किया गया था। नमूना जाँच की गयी इकाइयों के सन्दर्भ में अधिक बिल किये गए कुल ऊर्जा प्रभार लगभग ₹ 58.41 लाख थे।

लेखापरीक्षा द्वारा (जून 2019) इंगित किए जाने पर मंत्रालय ने अपने उत्तर (दिसम्बर 2019) में तथ्यों एवम् आकड़ों को स्वीकार किया तथा कहा कि महाराष्ट्र परिमंडल के अंतर्गत सभी परिक्षेत्रों को विद्युत मीटरों की 'वाणिज्यिक सेवा श्रेणी' से 'लोक सेवा श्रेणी' में परिवर्तन के लिए अविलम्ब तत्काल कार्यवाही करने तथा डाक निदेशालय को उत्तर प्रस्तुत करने हेतु निर्देशित किया गया है। यह भी सूचित किया गया था कि पुणे एवम् नागपुर परिक्षेत्रों ने क्रमशः 331⁶⁰ व 26 मीटरों को लोक सेवार्ये श्रेणी में परिवर्तित कर लिया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह एमईआरसी द्वारा डाकघरों को "लोक सेवार्ये" श्रेणी के अंतर्गत रखे जाने का आदेश पारित किये जाने के छः वर्ष पश्चात् भी, डाक इकाइयों को "लोक सेवार्ये" के रूप में पुनः श्रेणीबद्ध किए जाना सुनिश्चित न करने की त्रुटि को स्पष्ट नहीं करता है। इसके अतिरिक्त, जबकि परिमंडल में 2216 विभागीय डाकघर हैं, डाक विभाग ने मात्र 357 डाकघरों के प्रकरण में ही विद्युत मीटरों को लोक सेवार्ये श्रेणी में परिवर्तन किये जाने के विषय में सूचित किया है। अन्य डाकघरों हेतु इसने महाराष्ट्र परिमंडल को केवल कार्यवाही पूर्ण किए जाने हेतु निर्देशित किया है। डाकघरों

⁵⁹ महाराष्ट्र राज्य विद्युत वितरण कंपनी लिमिटेड (एमएसईडीसीएल)

⁶⁰ जिसमें से इस पैरा के अंतर्गत विभागीय प्राधिकारियों के नाम में मात्र 50 संयोजन थे।

द्वारा भुगतान किए गए अधिक ऊर्जा प्रभारों के समायोजनार्थ भी कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गयी है।

अतएव, महाराष्ट्र डाक परिमंडल एवम् इसकी अधीनस्थ इकाइयों द्वारा “लोक सेवार्य” के अंतर्गत विद्युत संयोजनों को श्रेणीबद्ध न किए जाने की त्रुटि के कारण, परिमंडल के अंतर्गत नमूना जांच की गयी इकाइयों ने जून 2016 - मार्च 2018 के मध्य ₹ 58.41 लाख के अधिक ऊर्जा प्रभारों का भुगतान किया। यह भी इंगित किया जाता है कि प्रतिवेदित किये जा रहे निष्कर्ष केवल विभागीय प्राधिकारियों के नाम पर विद्युत संयोजनों में से नमूना जांच की गयी इकाइयों तथा वर्ष 2016-17 से अधिक भुगतानों से सम्बंधित है। यदि विभागीय प्राधिकारियों के उत्तर नाम वाले संयोजनों को समाहित करते हुए सभी विद्युत संयोजनों तथा 2016-17 से पूर्व की अवधि को भी संज्ञान में लिया जाता है तो संभवतः अधिक भुगतान और अधिक होते। विभाग को अपने आंतरिक नियंत्रण/ आंतरिक लेखापरीक्षा को सशक्त करने की आवश्यकता है।

अध्याय-IV

इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

4.1 पूर्वोत्तर क्षेत्र व अन्य दुर्गम क्षेत्रों में ब्रॉडबैंड संयोजनीयता उपलब्ध कराने के लिये परियोजना पर निष्फल व्यय

देश के पूर्वोत्तर क्षेत्र व अन्य दुर्गम क्षेत्रों के सामान्य सेवा केन्द्रों (सी एस सी) में ब्रॉडबैंड संयोजनीयता उपलब्ध कराने से सम्बंधित परियोजना में त्रुटिपूर्ण योजना, विलम्बित क्रियान्वयन तथा मामलों का गैर समाधान होने के कारण उपकरण का कम उपयोग हुआ और उपकरण निष्क्रिय रहे। परिणामतः परियोजना के लिये एन आई सी एस आई द्वारा औपेक्स पर ₹ 26.46 करोड़ तथा वैरी स्माल अपरचर टर्मिनल (वी सैट) उपकरण लगाने पर ₹ 8.63 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

दिसम्बर 2008 में, इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने वैरी स्माल अपरचर टर्मिनल (वी सैट) का उपयोग करते हुये पूर्वोत्तर व अन्य दुर्गम क्षेत्रों⁶¹ जहां बी एस एन एल की सेवा उपलब्ध नहीं थी, के 2,500 सामान्य सेवा केन्द्रों हेतु ब्राडबैंड संयोजनीयता उपलब्ध कराने के लिये एक परियोजना को प्रशासनिक अनुमोदन दिया। परियोजना को नेशनल इंफोमेटिक्स सेंटर सर्विसेज इनकापॉरेटिड (एन आई सी एस आई) के माध्यम से क्रियान्वित किया जाना था। परियोजना के लिये अनुमोदित परिव्यय ₹ 49.88 करोड़ था, इसमें से अनुदान सहायता के रूप में इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय का योगदान ₹ 24.94 करोड़ था। शेष ₹ 24.94 करोड़ आश्वस्त केन्द्रीय सहायता (ए सी ए) के रूप में 12 राज्यों को जारी किये जाने थे। अनुमोदित परियोजना अवधि चार वर्ष थी।

सी एस सी के लिए सशक्त समिति (समिति) ने अपनी पांचवी बैठक (दिसम्बर 2008) में परियोजना हेतु प्रस्ताव अनुमोदित किया था। परियोजना में राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (एन आई सी) द्वारा वी सैट हब तथा बैंडविथ अवसंरचना के लिये प्रावधान था, जिसके लिये इसे सी एस सी द्वारा मासिक बैंडविथ प्रभार का भुगतान किया जाना था। सी एस सी के लिये वी सैट उपस्कर की अधिप्राप्ति सी एस सी आपरेटर के रूप में कार्यरत सर्विस सेन्टर ऐजेन्सियों (एस सी ए)/ग्राम स्तर उद्यमियों (वी एल ई) द्वारा सीधे

⁶¹ हिमाचल प्रदेश, उत्तराखंड तथा जम्मू एवं कश्मीर

नामांकित विक्रेताओं⁶² से की जानी थी। इसके अतिरिक्त, इन आपरेटरों को, विक्रेता से बिक्री के बाद सेवा समर्थन की व्यवस्था करनी थी।

समिति ने अपनी 7वीं बैठक जो सितम्बर 2010 में अर्थात् परियोजना के अनुमोदन के 21 माह बाद हुई, में परियोजना की क्रियान्वयन रणनीति में एक महत्वपूर्ण परिवर्तन किया। एस सी ए/वी एल ई के लिये मूल प्रस्ताव के लागत निहितार्थ⁶³ के परिप्रेक्ष्य में, इसने वी सैट उपस्कर की अधिप्राप्ति व अनुरक्षण के लिये परियोजना निधि का उपयोग अनुमोदित किया। यह कार्य सी एस सी ई-गवर्नेन्स सर्विसेज इंडिया लिमिटेड (सी एस सी - एस पी वी)⁶⁴ को सौंपा गया था जिसे विक्रेताओं के चयन के लिये उचित प्रक्रिया का पालन करना था। उपरोक्त परिवर्तन को क्रियान्वित करने के लिये सी एस सी -एस पी वी को अनुदान सहायता के रूप ₹ 9.32 करोड़ अनुमोदित परियोजना लागत में से संस्वीकृत किये गये थे (मई 2011)। सी एस सी - एस पी वी ने वी सैट की आपूर्ति व अनुरक्षण के लिये मैसर्स ह्यूजेस कम्यूनिकेशन्स लिमिटेड का चयन विक्रेता के रूप में किया था।

सी एस सी- एस पी वी को निधि संस्वीकृत करने के बाद शेष ₹ 40.56 करोड़ की परियोजना निधि का समान रूप से इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय से एन आई सी एस आई को अनुदान सहायता के रूप में तथा ए सी ए के रूप में वित्त मंत्रालय द्वारा दिया जाना था। एन आई सी एस आई को जारी अनुदान सहायता से सी एस सी-वी सैट हब की स्थापना नवम्बर 2011 में की गई थी। जनवरी 2015 में एक परिशिष्ट के माध्यम से एन आई सी एस आई द्वारा अर्जित ब्याज, को उसके अनुदान सहायता के भाग से संमायोजित किया गया तथा राज्यों के बीच आबंटित होने वाले ए सी ए, जिसका अभी तक भुगतान नहीं किया गया था, दिया गया। इस बीच, परियोजना पूर्ण होने की तारीख को पहले दिसम्बर 2012 से दिसम्बर 2013 तथा फिर नवम्बर 2013 से मार्च 2017⁶⁵ तक बढ़ा दिया गया था।

परियोजना से सम्बन्धित अभिलेखों की जांच से निम्नलिखित का पता चला:

- (क) परियोजना शुरू से ही विलम्बों से घिरी हुई थी। एन आई सी एस आई ने नवम्बर 2009 में अर्थात् परियोजना-अनुमोदन के ग्यारह माह बाद, वी सैट

⁶² नामांकन प्रक्रिया के भाग के रूप में निर्धारित कीमतों पर

⁶³ वी सैट उपस्कर में निवेश तथा बैंडविथ प्रभागों का भुगतान

⁶⁴ इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा दिया गया विशेष प्रयोजन वाहन

⁶⁵ मार्च 2014 तक निष्पादन पूरा करने व मार्च 2017 तक अनुरक्षण के लिये समय-सीमा

सेवा प्रदान करने के लिये अपेक्षित वी सैट आपरेटिंग लाइसेंस प्राप्त किया। इसके बाद, रणनीति-क्रियान्वयन में परिवर्तन से परियोजना की वास्तविक शुरुआत में ढाई साल का विलम्ब हुआ। परिणामतः, परियोजना-पूर्णता में निष्पादन के लिये मार्च 2014 तक तथा अनुरक्षण के लिये मार्च 2017 तक बदलाव चरणों में हुआ। सी एस सी स्थलों पर 2,500 वी सैट के सुनियोजित प्रतिष्ठापन के विपरीत सी एस सी-एस पी वी ने केवल 2,488 वी सैट के लिये आदेश दिये थे तथा केवल 2,384 सी एस सी स्थलों के लिये डब्ल्यू पी सी से निपटान⁶⁶ प्राप्त किया था। यद्यपि परियोजना निष्पादन मार्च 2014 तक पूरा किया जाना था, कई स्थलों पर प्रतिष्ठापन इस अंतिम तारीख से भी आगे बढ़ गया और तीन वर्ष बीत जाने के बाद भी अर्थात् मार्च 2017 तक, केवल 1,981 वी सैट ही प्रतिष्ठापित किये गये थे। यह पाया गया था कि विक्रेता मैसर्स ह्यूजस कम्यूनिकेशन्स लिमिटेड ने 507 सी एस सी के लिए वी सैट उपस्कर वितरित ही नहीं किये थे।

- (ख) सी एस सी में प्रतिष्ठापित व प्रारम्भ किये गये वी सैट उपस्कर का इष्टतम उपयोग नहीं किया जा रहा था। मार्च 2017 के लिये एन आई सी/एन आई सी एस आई द्वारा किये गये मूल्यांकन से पता चला कि कुल प्रतिष्ठापित वी सैट का केवल 33 प्रतिशत ही उस माह में ऑनलाइन⁶⁷ था। दैनिक निष्पादन के विश्लेषण से पता चला कि मार्च 2017 में प्रतिदिन केवल 11-22 प्रतिशत वी सैट ऑनलाइन थे। वी सैट अवसंरचना के उपयोग का निम्न स्तर का कारण वी एल ई और सी एस सी द्वारा संयोजनीयता का तरीका बदलने में डेटा स्पीड बेहतर करने की मांग करना बताया था क्योंकि बी एस एन एल तथा अन्य निजी ऑपरेटरों ने इन दुर्गम क्षेत्रों में अपनी पहुँच बढ़ा दी थी। इससे पता चलता है कि मंत्रालय ने परियोजना अनुमोदित करते समय संयोजनीयता प्रदान करने के लिये अन्य विकल्पों पर पर्याप्त रूप से विचार नहीं किया था तथा समिति की 7वीं बैठक में (सितम्बर 2010) इन क्षेत्रों में बी एस एन एल द्वारा संयोजनीयता प्रदान करने की सम्भावना से विशेषतौर पर इंकार किया। इसके अतिरिक्त, जब इस क्षेत्र में प्रौद्योगिकी तेजी से विकसित हो रही थी, परियोजना के क्रियान्वयन में अधिक विलम्ब

⁶⁶ बेतार प्रतिष्ठापन करने के लिये दूरसंचार विभाग के बेतार योजना व समन्वय विंग से निपटान

⁶⁷ वी सैट जो पूरी अवधि के दौरान, कम से कम एक बार ऑनलाइन थे।

वी-सैट के उपयोग में हानिकारक साबित हुआ क्योंकि इस बीच और बेहतर विकल्प उपलब्ध हो गये थे।

(ग) इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने एन आई सी एस आई को ₹ 20.28 करोड़ की देय अनुदान सहायता जारी की, इसका उपयोग वी-सैट हब की अधिप्राप्ति व प्रतिष्ठापन तथा अन्य आपूर्तियों (₹ 9.65 करोड़) के लिये तथा लाइसेंस फीस, स्पेक्ट्रम प्रभारों तथा सैटेलाइट प्रभारों के भुगतान के लिये किया गया था। तथापि, ए सी ए के रूप में चिन्हित ₹ 20.28 करोड़ में से एन आई सी एस आई ने, राज्यों द्वारा उपयोग प्रमाणपत्र (यू सी) प्रेषित न किये जाने तथा 2015-16 से योजना के वित्तपोषण पैटर्न में बदलाव के कारण, केवल ₹ 5.83 करोड़ प्राप्त किये थे। यह पाया गया (मई 2017) कि दो राज्यों ने ₹ 49 लाख का ए सी ए जो कि उन्हें 2014-15 में मंत्रालय द्वारा हस्तांतरित हुआ था, एन आई सी एस आई को नहीं दिया। बैंडविथ अवसंरचना जैसे वी सैट लाइसेंस फीस, ईसरो के लिये सैटेलाइट बैंडविथ प्रभार देने तथा वी-सैट हब के अनुरक्षण पर व्यय के क्षतिपूर्ति के लिये एन आई सी एस आई को ए सी ए भुगतान अपेक्षित थे। ए सी ए भुगतान लम्बित रहने के कारण, एन आई सी एस आई ने निधि की कमी का सामना किया इससे दूरसंचार विभाग को नियमित प्रभारों व ईसरो को सैटेलाइट बैंडविथ प्रभारों का सामयिक भुगतान सुनिश्चित करने की इसकी क्षमता पर प्रभाव पड़ा तथा कुल मिलाकर, एन आई सी एस आई के लिये परियोजना चलाना कठिन हो गया। यद्यपि उत्तरोत्तर समीक्षा बैठकों में निधि की समस्या को उजागर किया गया था, ए सी ए भुगतान अभी भी बकाया थे (नवम्बर 2020)।

(घ) परियोजना की अवधि को निष्पादन के लिये मार्च 2014 तथा अनुरक्षण के लिये मार्च 2017 तक बढ़ा दिया गया था। यद्यपि मार्च 2017 तक प्रतिष्ठापन केवल 1981 सी एस सी में और वह भी विलम्ब से किया गया था, यह निर्णय लिया गया था कि इस तिथि के बाद परियोजना का विस्तार नहीं किया जाये। दूरसंचार विभाग को भुगतान योग्य लाइसेंस फीस में प्रत्याशित वृद्धि के कारण एन.आई सी एस आई के वी-सैट लाइसेंस वापिस करने, सी एस सी-डिजीटल सेवा प्रारम्भ करने तथा प्रतिष्ठापित वी-सैट के कम उपयोग के कारण यह निर्णय लिया गया। तथापि, ए सी ए जारी न

करने के कारण निधि की कमी को भी परियोजना जारी रखने में कठिनाई पैदा करने में तथा बैंडविथ अवसंरचना हेतु ओपेक्स के लिये सामायिक भुगतान सुनिश्चित करने हेतु चिन्हित किया गया।

- (ड) परियोजना समीक्षा व संचालन गुप (पी आर एस जी) ने मई 2017 में परियोजना बंद करने की सिफारिश करते हुये निर्णय दिया था कि राज्य परियोजना के उपस्कर का अधिग्रहण करें तथा इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय राज्यों को समर्थन देगा ताकि वे अन्य उपयुक्त सेवा प्रदाताओं के हब के लिये निर्बाध पारगमन कर सकें। तथापि, मंत्रालय ने सूचित किया (नवंबर 2020) कि जब राज्य, वी सैट परिसम्पत्तियों का अधिग्रहण करने के लिये प्रयास कर रहे थे, उस समय तक इनका और अधिक उपयोग नहीं किया जा सकता था क्योंकि दूरसंचार विभाग को वी-सैट लाइसेंस वापिस करने के बाद एन आई सी एस आई हब गैर प्रचालनात्मक बन गया था। राज्यों को सहायता देने के संबंध में यह कहा गया कि वी-सैट लाइसेंस वापिस करने के बाद, राज्यों से कहा गया था कि वे परियोजना परिसंपत्तियों का उपयोग ठीक ढंग से करे जिसके लिए सी एस सी-एस पी वी को राज्य सरकारों के साथ समन्वय करने के लिये कहा गया था। इसके साथ यह भी कहा गया कि सी एस सी 2.0 परियोजना के प्रारम्भ होने से, सी एस सी को सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) अवसंरचना की व्यवस्था करनी थी जिसमें उपलब्ध आई एस पी के माध्यम से संयोजनीयता शामिल है। 1,981 सी एस सी, जिसमें परियोजना के अंतर्गत वी-सैट प्रतिष्ठित किये गये थे, के सम्बंध में मंत्रालय द्वारा दिया गया डाटा यह दर्शाता है कि केवल 1,645 सी एस सी कार्यात्मक थे लेकिन सी एस सी 2.0 परियोजना के अंतर्गत दी गई संयोजनीयता का उपयोग कर रहे थे। शेष 336 सी एस सी कार्यात्मक नहीं थे। इस प्रकार, वी-सैट परिसम्पत्तियों के उपयोग हेतु एक स्पष्ट वैकल्पिक रौडमैप (मार्गदर्शिका) न होने से, परियोजना के अंतर्गत प्रतिष्ठित 1,981 सी एस सी में किसी में भी इन उपस्कर का उपयोग मई 2017 से नहीं किया जा रहा था।

इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने परियोजना में विलम्ब का कारण दूरसंचार विभाग के आवश्यक मंजूरीयां लेने में लिया गया समय तथा विक्रेता अर्थात् मैसर्स ह्यूजेस कम्यूनिकेशन्स लिमिटेड की ओर से अप्रत्याशित विलम्ब बताया। विक्रेता

ने इनके लिए दुर्गम क्षेत्रों, प्राकृतिक आपदाओं, अनियमित बिजली आपूर्ति, कानून और व्यवस्था के मामलों तथा सी एस सी वी-सैट के पुनः उन्मुखीकरण जैसी बाधाओं का उल्लेख किया। परियोजना बंद होने का कारण एन आई सी एस आई के वी सैट लाइसेंस तथा डिजिटल इंडिया प्रोग्राम के अंतर्गत नीति-परिवर्तनों से संबंधित मामले बताये गए थे। उपस्कर के निष्क्रिय होने के सम्बंध में इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने अपने बाद के जवाब (मार्च 2019) में बताया कि परियोजना बंद होने के बाद “ओ एवं एम तथा बैंडविथ जारी रखने के लिये” राज्यों को सलाह दी गई थी कि वे “उपयुक्त कार्यपद्धति अपनायें अथवा मार्गदर्शिका तैयार करें” और इसलिये परियोजना बंद होने के बाद वी सैट उपस्कर के निष्क्रिय होने का मामला संबंधित राज्यों के दायरे में आता है। विलम्ब के लिये दिये गये कारण परियोजना शुरू होने के 21 माह बाद क्रियान्वयन रणनीति में संशोधन के कारण प्रारम्भिक विलम्ब को नहीं बताते हैं, यद्यपि इससे यह संकेत मिला कि परियोजना का कार्यान्वयन एस सी ए/वी एल ई जैसे मुख्य हितधारकों तथा राज्यों से भी पर्याप्त परामर्श के बिना लिया गया था। इसके अतिरिक्त, अधिप्राप्ति व प्रतिष्ठापन में बाद में हुए विलम्ब के लिये बताये गए कारण भली भांति मालूम थे तथा योजना व निष्पादन प्रक्रिया के दौरान इन पर ध्यान दिया जा सकता था। उत्तर में दिये गये कारणों के अतिरिक्त, परियोजना बंद किये जाने के संबंध में कारण जैसे उपस्कर के उपयोग का निम्न स्तर तथा निधि की कमी जैसे कारण भी निर्णय के लिये उत्तरदायी थे। अन्य विभागों व राज्यों के साथ बेहतर योजना व समन्वय के माध्यम से इन सभी मामलों को निपटाया जा सकता था तथा पूरी सक्रियता से विकल्पों का अनुसरण (पालन करना) करके व्यापक वी सैट अवसंरचना का उपयोग कर सकते थे। इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय का कहना कि परियोजना बन्द होने के बाद उपस्कर का उपयोग राज्यों के दायरे में था, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि परिवर्तित क्रियान्वयन रणनीति ने बैंडविथ प्रभारों के भुगतान पर बैंडविथ अवसंरचना की अधिप्राप्ति व अनुरक्षण दोनों के लिये इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय को उत्तरदायी बनाया। वैकल्पिक रूप से इसे एक स्पष्ट रोडमैप तैयार करने में राज्यों की सहायता करने तथा उपस्कर को निष्क्रिय होने से रोकने के लिये इसके निष्पादन पर निगरानी रखनी चाहिए थी।

इस प्रकार, अपर्याप्त योजना व समन्वय के कारण, 2012 तक दूरस्थ क्षेत्रों में ब्रांडबैंड संयोजनीयता उपलब्ध कराने का परियोजना का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया। परियोजना

के अंतर्गत देश के दूरस्थ क्षेत्रों में स्थित वी सैट उपस्कर जो ₹ 8.63 करोड़ की कुल लागत पर अधिप्राप्त किये गये थे तथा 1,981 सी एस सी में प्रतिष्ठापित किये गये थे, उनका इष्टतम रूप से उपयोग नहीं किया गया और मार्च 2017 में परियोजना बंद होने के समय से निष्क्रिय पड़े थे। इसके अतिरिक्त, मार्च 2017 तक सी एस सी में वी सैट उपस्कर के उपयोग का निम्न स्तर होने के कारण एन आई सी एस आई द्वारा ₹ 26.46⁶⁸ करोड़ बैङ्किंग अवसंरचना पर किया गया व्यय भी बड़े पैमाने पर निष्फल रहा।

4.2 अविवेकपूर्ण तरीके से निविदा रद्द करना

इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के आग्रह पर सी-डेक द्वारा निविदा रद्द करने तथा बाद में, पुनः निविदा करने से परियोजना लागत में ₹ 5.37 करोड़ की परिहार्य वृद्धि हुई।

इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) के इंडियन कम्प्यूटर एमरजेन्सी रिस्पॉन्स टीम (सी ई आर टी-ईन) ने प्रगत संगणन विकास केंद्र त्रिवेन्द्रम (सी-डेक-टी) के साथ समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) (नवम्बर 2015) किया जो कि साइबर-सिक्यूरिटी⁶⁹ से संबंधित परियोजना के क्रियान्वयन के लिये था। 01 दिसम्बर 2015 को ₹ 38.50 करोड़ की परियोजना के लिये प्रशासनिक अनुमोदन जारी किया गया था जो कि 30 नवम्बर 2016 तक परियोजना पूर्ण करने के सम्बंध में था। मंत्रालय ने सी-डेक-टी को दिसम्बर 2017 तक परियोजना निष्पादन के लिये ₹ 35.00 करोड़ दो भागों में दिये।

सी-डेक-टी ने परियोजना जिसमें अन्य बातों के अतिरिक्त आवश्यक हार्डवेयर व सॉफ्टवेयर की आपूर्ति, प्रतिष्ठापन, क्रियान्वयन व चालू करना शामिल था, हेतु निविदायें (जनवरी 2016) आमंत्रित की थी। चार कम्पनियों अर्थात् मैसर्स एच सी एल कामनेट लिमिटेड, मैसर्स सिफी प्रौद्योगिकी लिमिटेड, मैसर्स विप्रो लिमिटेड तथा मैसर्स डाइमेन्शन डेटा इंडिया प्राइवेट लिमिटेड ने प्रत्युत्तर दिया। परियोजना तकनीकी समिति⁷⁰ ने मैसर्स

⁶⁸ अनुदान सहायता: ₹ 20.28 करोड़ में से, एच यू बी व आपूर्ति की लागत में ₹ 9.65 करोड़; अर्थात् ₹ 10.63 करोड़; ए सी ए ; एन आई सी एस आई द्वारा प्राप्त ₹ 5.83 करोड़ तथा एन आई सी एस आई के ₹ 10.00 करोड़ के दावे; अर्थात् ₹ 15.83 करोड़; कुल; ₹ 26.46 करोड़।

⁶⁹ टेस्टबैड फॉर साइबर थ्रैट्स एण्ड सिचुएशनल एवेयरनेस प्रोजेक्ट

⁷⁰ तकनीकी समिति में वैज्ञानिक एफ (अध्यक्ष), वैज्ञानिक ई और परियोजना अभियंता और प्रतिनिधि - वित्त और खरीद (सभी सी-डेक से) और सीईआरटी-इन के प्रतिनिधि शामिल थे।

डाइमेंशन डेटा इंडिया प्राइवेट लिमिटेड की बोली स्वीकार नहीं की थी क्योंकि उन्होंने राष्ट्रीयकृत बैंक से मांग पत्र /बैंक गारंटी के रूप में ब्याना राशि (ई एम डी) प्रस्तुत नहीं किया था तथा शेष तीन विक्रेताओं की निविदाओं को स्वीकार किया। परियोजना के लिये वाणिज्यिक बोली मूल्यांकन समिति ने मैसर्स विप्रो लिमिटेड जिसकी बोली ₹ 25.93 करोड़ की थी, को अस्थायी तौर पर एल वन बोलीदाता के रूप में मान्यता (19 मई 2016) दी थी।

सभी निविदा औपचारिकतायें पूरी करने के बाद, मंत्रालय ने अपने एकीकृत वित्त मंडल (आई एफ डी) की सलाह पर सी-डेक-टी को परियोजना के लिये पुनः निविदा देने का निर्देश दिया (जून 2016)। यह पुनः निविदा जारी करने की प्रक्रिया इस आधार पर की गयी कि निविदा प्रक्रिया के सम्बन्ध में शिकायतें प्राप्त हुई थी तथा इस परियोजना के लिये निधि को अभी तक वित्त मंत्रालय द्वारा आबंटित नहीं किया गया था।

सी-डेक-टी ने अक्टूबर 2016 में परियोजना के लिये पुनः निविदा दी तथा केवल दो कम्पनियों अर्थात् मैसर्स विप्रो लिमिटेड तथा मैसर्स डाइमेंशन डेटा इंडिया प्राइवेट लिमिटेड ने निविदा में भाग लिया था। मैसर्स डाइमेंशन डेटा इंडिया प्राइवेट लिमिटेड को निविदा में ₹ 34.49 करोड़ की बोली के साथ एल-वन बोलीदाता के रूप में पाया गया तथा उनकी परियोजना के निष्पादन के लिये क्रय आदेश (मार्च 2017) जारी किये गए थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि मूल निविदा की तुलना में परियोजना की निम्नतम उद्घृत लागत में ₹ 8.56 करोड़ (₹ 34.49 करोड़ - ₹ 25.93 करोड़) की वृद्धि थी। मात्रा में परिवर्तन तथा क्रय आदेश में शामिल मदों (मूल निविदा की तुलना में) का गुणन करने के बाद, परियोजना की लागत में निवल वृद्धि पुनः निविदा देने के कारण ₹ 5.37 करोड़ बनती थी।

परियोजना से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच (अगस्त 2018) के आधार पर निम्न अवलोकन किया गया:

क. मूल निविदा में तकनीकी मूल्यांकन के पूरा होने और वाणिज्यिक बोलियों के खुलने के बाद, सी ई आर टी-इन ने मंत्रालय को (18 मई 2016) जानकारी के लिए मूल निविदा में बोलीदाताओं/ मूल उपकरण निर्माता द्वारा उठाए गए मुद्दों की सूचना तथा निविदा की वस्तुस्थिति प्रस्तुत की। मंत्रालय ने अपने आई एफ डी की सलाह पर, परियोजना का पुनः निविदा करने की माँग इस आधार पर

की, क्योंकि निविदा प्रक्रिया के संबंध में शिकायतें थी और इससे भविष्य में कानूनी जटिलताओं से भी बचा जा सकता था।

- ख. प्रत्युत्तर में, सी- डैक-टी ने शिकायतों पर विस्तृत रिपोर्ट तैयार की तथा निविदा देने की पूर्ण प्रक्रिया की व्याख्या की। शिकायतों में उठाये गये सभी मुद्दों पर ध्यान दिया गया और यह बताया गया कि प्रक्रिया में पारदर्शिता, न्याय संगतता, समान रूप से की गई और पूर्ण कार्यपद्धती प्रणाली का पालन किया गया। महानिदेशक, सी ई आर टी - इन ने मंत्रालय (08 जून 2016) को अपनी प्रस्तुति में रिपोर्ट को समर्थन दिया। तथापि आई एफ डी ने दो नए आधारों का हवाला देते हुए कहा कि ऐसी शिकायतें थी कि वाणिज्यिक बोली खुलने के बाद तकनीकी विनिर्देशनों को बदल दिया था। साथ ही वित्त मंत्रालय द्वारा निधि अभी आवंटित भी की जानी थी तथा परियोजना को पुनः निविदा देने के लिए अपनी सलाह दोहराई थी।
- ग. व्यावसायिक बोलियों के खुलने के बाद तकनीकी विनिर्देशनों में बदलाव के मुद्दों पर, महानिदेशक, सी ई आर टी - इन ने स्पष्ट किया (11 जुलाई 2016) कि बोली प्रस्तुत करने के बाद कोई ऐसे बदलाव नहीं किए गए। उन्होंने यह सूचित किया कि सी-डैक और सी ई आर टी - इन द्वारा प्राप्त कोई भी शिकायत इस संबंध में नहीं है। तथापि मंत्रालय ने, आई एफ डी की सलाह पर अपने फैसले को बरकरार रखा, जो परियोजना को पुनः निविदा देने के संबंध में थी।
- घ. परियोजना को पुनः निविदा देने का निर्देश देते समय, मंत्रालय और आई एफ डी ने न तो विभिन्न शिकायतों में उठाए गए मुद्दों का और न ही सी-डैक-टी और सी ई आर टी-इन द्वारा दिए गए स्पष्टीकरणों का विश्लेषण किया। इसके बजाय इसकी जांच तथा निष्कर्ष, दोनों की प्रकृति संक्षिप्त थी और मुख्यतः पारदर्शिता का उल्लंघन व संभावित भविष्य की कानूनी जटिलताओं के उल्लंघन के बारे में सामान्य चिंताओं पर आधारित थे। यह नोट किया गया कि यद्यपि आई एफ डी ने प्रारंभिक चरण में पुनः निविदा देने की सलाह दी थी, इसने सी ई आर टी - इन तथा शिकायतकर्ताओं दोनों की स्थिति समझने के लिए पर्याप्त दस्तावेजों की अनुपलब्धता को भी उजागर किया था। इसके अलावा सी ई आर टी-इन का उपरोक्त (ग) में दिया स्पष्टीकरण, बिना किसी कारण बताए अस्वीकार किया गया।

- ड. वित्त मंत्रालय द्वारा निधियों के गैर आबंटन के पहलू पर, यह देखा गया कि मंत्रालय ने दिसंबर 2015 के दौरान परियोजना के लिए ₹ 15.00 करोड़ पहले ही जारी कर दिए थे और 2016-17 के लिये बजट अनुमान (बी ई) में साइबर सुरक्षा हेतु निधि का प्रावधान रखा गया था। निधि आबंटन के संबंध में स्थिति, जब अक्टूबर 2016 में परियोजना को पुनः निविदा पर दिया गया था, तब भी अपरिवर्तित रही।
- च. सात महीने की अवधि के भीतर पुनः निविदा पर देने के कारण परियोजना लागत में ₹ 5.37 करोड़ की वृद्धि हुई, यद्यपि दोनों निविदाओं के बीच दूसरी निविदा में कुछ अतिरिक्त वस्तुओं को शामिल किए जाने के अलावा कोई अंतर नहीं था, जिसे लागत में वृद्धि की गणना के लिए नेटआउट (कम) किया गया है।

लेखापरीक्षा द्वारा उपरोक्त को इंगित किए जाने पर, एम ई आई टी वाई ने उत्तर दिया (फरवरी 2019) कि परियोजना अत्यन्त तकनीकी व जटिल थी और पुनः निविदा दिए जाने से बोली लगाने वालों के द्वारा परियोजना की आवश्यकताओं को बेहतर ढंग से समझा गया। एम ई आई टी वाई ने परियोजना को निविदा पर देने से संबंधित दो शिकायतों के मुद्दे भी बताये जिनके परिणामस्वरूप आई एफ डी ने भविष्य की कानूनी जटिलताओं से बचने के लिए तथा पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए पुनः निविदा पर देने की सलाह दी थी।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि बोली से पूर्व के चरण में बोलीदाताओं द्वारा उठाई गई शंकाओं और स्पष्टीकरणों को ध्यान में रखने के बाद परियोजना के लिए अनुरोध प्रस्तावों (आर एफ पी) को बनाया गया था। इसके अलावा परियोजना तकनीकी मूल्यांकन समिति ने परियोजना से संबंधित आवश्यकताओं की बेहतर समझ सुनिश्चित करने के लिए बोलीदाताओं के साथ कई बैठकें की। इस प्रकार यह उत्तर कि पुनः निविदा देने के कारण बोलीदाताओं द्वारा टी एस ए पी की आवश्यकताओं की बेहतर समझ सुनिश्चित हुई, स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि जैसा कि मूल निविदा प्रक्रिया में भी संबंधित ऐजेन्सियों ने यह सुनिश्चित करने के लिये कदम उठाये थे कि सभी बोली दाता आर एफ पी की आवश्यकताएँ पूरी करें। निविदा प्रक्रिया पर शिकायतों के संबंध में, सी-डैक-टी व सी ई आर टी- इन, दोनों ने स्पष्टीकरण और शिकायतों के मुद्दों पर

ध्यान देने के लिए उठाए गए कदमों का ब्यौरा प्रस्तुत किया। मंत्रालय ने यह भी उत्तर दिया कि मूल निविदा में जी एफ आर प्रावधानों की अनुपालना की गई थी।

इस प्रकार, शिकायतों की जाँच करते समय मुद्दों पर अपर्याप्त विचार के कारण मंत्रालय ने इस परियोजना को पुनः निविदा पर देने के लिए निर्णय जल्दबाजी में लिया, जिससे मूल निविदा की तुलना में ₹ 5.37 करोड़ की परियोजना लागत में वृद्धि हुई। इसके अलावा, एक महत्वपूर्ण परियोजना में वास्तविक समय सीमा से तीन वर्षों की देरी हुई और इसे केवल अप्रैल 2020 में सी ई आर टी - इन को सौंपा जा सका।

4.3 राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (रा.सू.वि.के.) द्वारा 'वेब होस्टिंग प्रभारों की गैर-वसूली

पटना, जम्मू, रायपुर एवं दिल्ली स्थित एनआईसी राज्य केन्द्रों द्वारा सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों और स्वायत्त निकायों हेतु वेब होस्टिंग प्रभारों के बिल जारी करने में असफलता के परिणामस्वरूप ₹ 2.69 करोड़ की प्रदत्त सेवाओं की गैर-वसूली हुई।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (एनआईसी) ने दिनांक 12 फरवरी, 2009 के अपने परिपत्र द्वारा "एनआईसी भुगतान सेवाओं" के सन्दर्भ में समेकित स्पष्टीकरण जारी किये जिसमें सेवार्य प्रदान करने हेतु प्रभार नहीं लिए जाने वाले मंत्रालयों/ विभागों⁷¹ तथा प्रभार लिए जाने वाले संगठनों की पहचान की गयी थी। परिपत्र के अनुसार वेब होस्टिंग प्रभार, सभी सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों (पीएसयू), स्वायत्त निकायों (स्वा.नि.) जो केन्द्र/ राज्य सरकार द्वारा पूर्ण रूप से वित्तपोषित न हो तथा केन्द्र/ राज्य सरकारों के अतंगत स्वायत्त/ सांविधिक निकायों तथा संस्थाएं जो प्राप्त अनुदानों के अतिरिक्त आंतरिक राजस्व भी सृजित करती हो, से वसूल किया जाना था। परिपत्र में वेब होस्टिंग प्रभार को सम्मिलित करते हुए विभिन्न सेवाओं हेतु लागू प्रभारों तथा प्रभारों की बिलिंग एवं वसूली की प्रक्रिया को भी अधिसूचित किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा देश भर के 36 एनआईसी राज्य केंद्रों में से 21 में वेब-होस्टिंग प्रभारों की वसूली के संदर्भ में उपरोक्त परिपत्र के क्रियान्वयन की जांच की गयी। इस जांच से ज्ञात हुआ कि पटना, जम्मू, रायपुर और दिल्ली स्थित राज्य एनआईसी केन्द्रों ने विभिन्न सार्वजनिक उपक्रमों और गैर-मुक्त स्वायत्त निकायों को वेब होस्टिंग सेवाएं प्रदान की, परंतु प्रदान की गई सेवाओं के लिये कोई बिल प्रभारित नहीं किया जिसके

⁷¹ केंद्र सरकार के मंत्रालयों/विभागों/सम्बद्ध कार्यालयों, केंद्रीय सरकार के आधीन कार्यालय जिनकी आय का कोई स्रोत नहीं है, राज्य सरकार के मंत्रालयों/विभागों एवं कार्यालयों, बिना आंतरिक राजस्व उपार्जित स्रोतों वाले केंद्र/राज्य सरकारों द्वारा पूर्ण रूप से वित्त पोषित संविधिक निकाय

परिणामस्वरूप इन प्रभारों की वसूली नहीं हुयी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कुल वसूली योग्य धनराशि ₹ 4.41 करोड़ थी। वसूली योग्य वेब होस्टिंग प्रभारों का राज्य/केन्द्रवार सार तालिका 4.3.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.3.1: वसूली योग्य वेब होस्टिंग प्रभारों का विस्तृत वर्णन

एनआईसी राज्य केन्द्र		समय अवधि	वसूली योग्य धनराशि (₹ में)
1	एनआईसी, पटना	जुलाई, 2009 से मार्च, 2019	13,26,919
2	एनआईसी, जम्मू	अक्टूबर, 2003 से मार्च, 2019	23,71,500
3	एनआईसी, रायपुर	अप्रैल, 2008 से मार्च, 2019	44,26,344
4	एनआईसी, दिल्ली	अप्रैल, 2014 से मार्च, 2019	3,59,40,748
कुल			4,40,65,511

उपरोक्त विभिन्न राज्य केंद्रों के सम्बन्ध में एम ई आई टी वाई, ने अपने उत्तर (मई 2019) में कहा कि जम्मू और रायपुर स्थित एनआईसी केंद्रों के प्रकरण में संबंधित पीएसयू/स्वायत्त निकायों के साथ वेब सेवाओं के भुगतान के मामले में कार्यवाही की जा रही है। एनआईसी, दिल्ली से सम्बंधित प्रकरण में यह सूचित किया गया है कि वर्ष 2014-15 के दौरान, एनआईसी को ज्ञात हुआ कि पीएसयू और स्वायत्त निकायों को सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) सेवा सहयोग प्रदान करने हेतु उसका बुनियादी ढांचा पर्याप्त नहीं था और इस कारण एनआईसी सर्वर से अधिकतर पीएसयू हेतु सेवायें बंद कर दी गयी थीं। यह भी सूचित किया गया कि एनआईसी, 12 फरवरी 2009 के परिपत्र के अनुसार सेवाओं के वास्तविक उपयोग के आधार पर उपयोगकर्ताओं को प्रदान की गयी सेवाओं के लिए प्रभारों की वसूली की प्रक्रिया में था। तत्पश्चात् जनवरी 2020 में एक लेखापरीक्षा जांच में लेखापरीक्षा को सूचित किया गया कि लेखापरीक्षा प्रेक्षणों के आधार पर ₹ 1.72 करोड़ की राशि वसूली जा चुकी थी।

तथापि, मंत्रालय का उत्तर, यह स्पष्ट नहीं करता है कि इस मामले में स्पष्ट निर्देशों के बावजूद उपरोक्त तालिका में सम्मिलित एनआईसी केंद्रों ने होस्टिंग प्रभारों के लिए बिल क्यों जारी नहीं किए। मंत्रालय द्वारा दिल्ली केंद्र के संबंध में दिए गए स्पष्टीकरण कि 2014-15 के दौरान इसने अधिकांश पीएसयू की वेब होस्टिंग सेवाएं बंद कर दी थीं, भी मान्य नहीं है क्योंकि उपलब्ध विवरण से यह पता चला कि इन सेवाओं को 111 इकाइयों के लिए जारी रखा गया था तथा सेवायें बंद करने हेतु कोई लिखित आदेश जारी नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि यद्यपि एनआईसी ने लेखापरीक्षा

टिप्पणी के आधार पर वसूली की प्रक्रिया शुरू कर दी है, फिर भी इसके दिल्ली केन्द्र में ₹ 1.87 करोड़ की गैर-वसूली शेष रहती है। लेखापरीक्षा द्वारा एनआईसी के 2009 के आदेशों की गैर-अनुपालना इंगित करने के उपरान्त ही अन्य केन्द्रों ने भी अपने वसूली के दावे जारी किये थे।

इस प्रकार, सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों एवं कुछ वर्गों के स्वायत्त निकायों को एनआईसी द्वारा प्रदान की गयी सेवाओं के प्रभारों की बिलिंग हेतु जारी किये गए निर्देशों के अनुपालन में एनआईसी केन्द्रों की विफलता के परिणामस्वरूप सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों और स्वायत्त निकायों जिनकी वेबसाइटें एनआईसी द्वारा होस्ट की जा रही थीं, से ₹ 2.69 करोड़ की वेब होस्टिंग प्रभारों की वसूली नहीं हो पाई।

4.4 एजेंसी कमीशन का परिहार्य भुगतान

विज्ञापन और दृश्य प्रचार निदेशालय (वि.द.प्र.नि.) के माध्यम से प्रिंट मीडिया विज्ञापन को प्रकाशित करने के भारत सरकार के अनुदेशों की अनुपालना सुनिश्चित करने में राष्ट्रीय ई-शासन प्रभाग (एनईजीडी) की विफलता के परिणामस्वरूप वि.द.प्र.नि. के अतिरिक्त अन्य एजेंसियों को ₹ 1.21 करोड़ (एजेंसी कमीशन ₹ 1.06 करोड़ व सेवा कर ₹ 0.15 करोड़) का परिहार्य भुगतान किया गया।

भारत सरकार के विद्यमान आदेशों⁷² के परिप्रेक्ष्य में, सभी मंत्रालयों/ विभागों, सार्वजनिक क्षेत्रों के उपक्रमों (पीएसयू) और स्वायत्त निकायों (स्वा.नि.) के लिए सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय के अंतर्गत विज्ञापन और दृश्य प्रचार निदेशालय (वि.द.प्र.नि.) के माध्यम से समस्त प्रिंट मीडिया विज्ञापनों को प्रकाशित किया जाना अनिवार्य है जिसके लिये वि.द.प्र.नि. द्वारा संबंधित मंत्रालयों/ विभागों में 15 प्रतिशत एजेन्सी कमीशन पुनर्निवेशित किया जाता है।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि राष्ट्रीय ई-शासन प्रभाग (एनईजीडी), जो डिजिटल इंडिया कारपोरेशन (इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अंतर्गत एक सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम) के अंतर्गत एक स्वतंत्र उद्यम प्रभाग है, ने सरकारी अनुदेशों का उल्लंघन किया तथा 2015-16 एवं 2016-17 की कालावधि में

⁷² डी ए वी पी की नई विज्ञापन नीति (जून 2006) जो संशोधित होकर प्रिंट मिडिया विज्ञापन नीति (जून 2016) है, सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय के आदेश संख्या 1/9/2009-MUC दिनांक 13 जून 2013 तथा कैबिनेट सचिव के अ.शा. पत्रांक 331/2/2/2014-CA III/ CA V दिनांक 30 सितम्बर 2016 जो कि सचिव, इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी को भेजा गया था।

वि.द.प्र.नि. के अतिरिक्त अन्य एजेंसियों को विज्ञापन दिए, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.21 करोड़ (एजेंसी कमीशन ₹ 1.06 करोड़ व सेवा कर ₹ 0.15 करोड़) का परिहार्य व्यय हुआ।

एम ई आई टी वाई ने कहा (फरवरी 2019) कि डिजिटल इंडिया सप्ताह का 01 जुलाई 2015 को प्रमोचन होने संबंधी सूचना 19 जून 2015 को ही प्राप्त हुई थी एवं विज्ञापन प्रकाशित करने का अनुमोदन 26 जून 2015 को प्राप्त हुआ था। मीडिया योजनाओं के प्रस्तुतिकरण एवं विज्ञापनों को प्रकाशित करने में वि.द.प्र.नि. को न्यूनतम पाँच कार्य दिवस लगते हैं तथा प्रमोचन हेतु पाँच से कम कार्यदिवस शेष थे। कार्य की अधिक मात्रा एवं इन कार्यों को पूर्ण करने हेतु उपलब्ध सीमित समय को देखते हुए यह कार्य एक एजेंसी को सौंपा गया। मंत्रालय ने आगे कहा कि 2016 के बाद से सरकारी आदेशों की पूर्ण अनुपालना की गई एवं सभी समाचार पत्र विज्ञापनों को केवल वि.द.प्र.नि. के माध्यम से ही प्रकाशित किया गया है।

मंत्रालय का उत्तर निम्न कारणों से यथार्थपूर्ण नहीं हैं:

- (क) डिजिटल इंडिया सप्ताह के प्रमोचन की विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन मार्च 2015 में तैयार की गयी थी एवं मंत्रालय द्वारा कार्यक्रम हेतु प्रशासनिक अनुमोदन 28 मार्च 2015 को दिया गया था। इस प्रकार एनईजीडी के पास कार्यक्रम की योजना के लिये 3 माह से अधिक का समय था।
- (ख) एनईजीडी का उत्तर कि अनुमोदन 26 जून 2015 को प्राप्त हुआ था, मान्य नहीं है क्योंकि यह एनईजीडी के मुख्य कार्यकारी अधिकारी का एक आंतरिक अनुमोदन मात्र था जबकि मंत्रालय द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन बहुत पहले ही दिया जा चुका था। आंतरिक अनुमोदनों / प्रक्रियाओं को समय से पूरा किया जाना अपेक्षित था एवं विज्ञापनों को विद्यमान अनुदेशों के अनुसार, वि.द.प्र.नि. द्वारा प्रकाशित किया जाना सुनिश्चित किया जा सकता था।
- (ग) इसके अतिरिक्त, कार्यक्रम का प्रमोचन 01 जुलाई 2015 को होने से संबंधी सूचना एनईजीडी को 19 जून 2015 को प्राप्त हो गई थी। 19 जून 2015 से 01 जुलाई 2015 तक, एनईजीडी के पास वि.द.प्र.नि. के माध्यम से विज्ञापन प्रकाशित करने हेतु स्पष्ट रूप से सात कार्यदिवस थे।
- (घ) मंत्रालय का यह उत्तर कि वर्ष 2016 से इस संबंध में अनुदेशों का निष्ठापूर्वक पालन किया जा रहा है, भी सही नहीं है क्योंकि ऐसा देखा गया है कि डिजिटल

इंडिया सप्ताह कार्यक्रम के प्रमोचन के पश्चात् भी, जुलाई 2015 से फरवरी 2017 के दौरान, एनईजीडी ने विज्ञापनों का कार्य वि.द.प्र.नि. के अतिरिक्त अन्य एजेंसियों को आवंटित किया है।

इस प्रकार, वि.द.प्र.नि. के माध्यम से प्रिंट विज्ञापन प्रकाशित करवाने में एनईजीडी की असफलता के कारण निजी एजेंसियों को सेवा कर सहित कुल ₹ 1.21 करोड़ के एजेंसी कमीशन का परिहार्य भुगतान हुआ।

4.5 सी-डैक द्वारा अपने कर्मचारियों को तदर्थ बोनस का अनियमित भुगतान

वित्त मंत्रालय द्वारा स्वायत्त निकायों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु आदेश के विस्तार के बिना सी-डैक द्वारा अपने कर्मचारियों को वर्ष 2015-16 व 2016-17 हेतु ₹ 97.70 लाख का तदर्थ बोनस का अनियमित भुगतान, जिसको सम्बन्धित कर्मचारियों से वसूल किये जाने की आवश्यकता है।

भारत सरकार के वित्त मंत्रालय द्वारा, प्रतिवर्ष पात्र केंद्रीय सरकार के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु आदेश जारी किया जाता है। साथ ही स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस भत्तों के भुगतान को प्रतिबंधों⁷³ के लिए विस्तार करते हुए 2014-15 तक पृथक आदेश जारी किये गये थे। 2014-15 के पश्चात् स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान के विस्तार हेतु कोई आदेश जारी नहीं किये गए थे।

भारत सरकार के इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय भारत सरकार के अन्तर्गत प्रगत संगणन विकास केंद्र (सी-डैक) एक स्वायत्त संस्था है। सी-डैक के 11 केन्द्रों⁷⁴ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि इन केन्द्रों के वर्ग “ख” व “ग” के समस्त कर्मचारियों को वर्ष 2015-16 व 2016-17 हेतु ₹ 97.70 लाख का तदर्थ बोनस संवितरित किया गया था, यद्यपि वित्त मंत्रालय द्वारा इन दो वर्षों के लिए स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु कोई आदेश जारी नहीं किये गए थे।

⁷³ केंद्र सरकार द्वारा आंशिक अथवा पूर्ण रूप से वित्त पोषित ऐसे स्वायत्त निकाय जो केंद्र सरकार के अनुरूप एक वेतन संरचना एवं परिलब्धियां रखते हैं तथा कोई बोनस, अनुकम्पा अथवा प्रोत्साहन योजना व्यवहार में नहीं है।

⁷⁴ बेंगलुरु, चेन्नई, दिल्ली, नोएडा, हैदराबाद, मोहाली, कोलकाता, सिल्चर, मुंबई, पुणे तथा तिरुवनंतपुरम स्थित सी-डैक केंद्र

अपने उत्तर में (सितम्बर 2019/सितम्बर 2020) एम ई आई टी वाई ने वर्ष 2015-16 व 2016-17 हेतु तदर्थ बोनस के भुगतान की पुष्टि की तथा कहा कि लेखापरीक्षा प्रेक्षकों के उपरान्त उत्तरवर्ती वर्षों के लिये भुगतानों पर रोक लगा दी गयी थी। विभाग ने इस आधार पर भुगतानों को न्यायसंगत बताया कि भारत सरकार द्वारा वित्त पोषित एक स्वायत्त संस्था होने के कारण भारत सरकार के कर्मचारियों हेतु लागू तदर्थ बोनस को इसने अपने उपनियमों के अनुसार अंगीकृत कर लिया था। अन्य बातों के साथ-साथ इसने यह भी कहा कि प्रचलन के कारण पात्र कर्मचारियों को यह भुगतान प्रतिवर्ष किया जा रहा था और इसे वापस लेना कर्मचारियों का असंतोष का कारण हो सकता था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सी-डैक जैसे स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को देय तदर्थ बोनस, वित्त मंत्रालय के स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को भुगतान में विस्तार देने के आदेशों मात्र पर आधारित था। सी- डैक द्वारा भुगतान अनियमित था क्योंकि 2015-16 से आगे स्वायत्त निकायों के तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु कोई आदेश में विस्तार जारी नहीं किया गया था। वित्त मंत्रालय ने भी पुष्टि की है (अगस्त 2020) कि 2015-16 से आगे स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस के भुगतान में विस्तार देने हेतु कोई आदेश जारी नहीं किया गया था तथा इस प्रकार के आदेशों के विस्तार की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि स्वायत्त निकायों के कर्मचारियों को तदर्थ बोनस देने के लिए कोई निर्णय नहीं लिया गया था। इसके अतिरिक्त तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु कर्मचारी संघों आई.सी.ए.आर. तथा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय के कर्मचारी संघ द्वारा प्राप्त निवेदन पर वित्त मंत्रालय सहमत नहीं हुआ था।

यह भी इंगित किया जाता है कि एक ही मंत्रालय के अन्तर्गत स्थापित इसी तरह के अधिकतर अन्य स्वायत्त निकायों ने वित्त मंत्रालय के विशिष्ट आदेशों के अभाव में तदर्थ बोनस के भुगतान नहीं किये। यह भी देखा गया था कि सी-डैक ने बताया था कि इसने नियमितीकरण हेतु एक प्रस्ताव मंत्रालय को भेजा था। तथापि, न तो भुगतान को नियमित करने के लिए कोई कार्रवाई की गयी थी न ही कोई वसूली की गयी।

अतः वित्त मंत्रालय द्वारा स्वायत्त निकायों को तदर्थ बोनस के भुगतान हेतु आदेश के विस्तार के बिना सी-डैक द्वारा अपने कर्मचारियों को वर्ष 2015-16 व 2016-17 के लिये ₹ 97.70 लाख के तदर्थ बोनस का भुगतान अनियमित था जिसको वसूल अथवा नियमित करने की आवश्यकता है।

खंड-ख

मंत्रालयों के अन्तर्गत

सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम

अध्याय-V

संचार मंत्रालय के अन्तर्गत आने वाले सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम

5.1 आई टी आई लिमिटेड द्वारा बेंगलुरु में भूमि और संपदा का प्रबंधन

संपदा प्रबंधन को सहयोग देने हेतु प्रलेखित व्यापक संपदा प्रबंधन नीति तथा आई टी आई लिमिटेड में समर्पित प्रशासनिक ढांचा न होने से मुख्य पहलुओं जैसे भूमि मालिकाना के अनुरक्षण व अद्यतन के साथ-साथ भूमि के उत्परिवर्तन, उपयोग व खाली भूमि का प्रबंधन तथा भूमि पट्टे पर देने व हस्तांतरित करने पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। इसके परिणामस्वरूप कंपनी को ₹ 160.16 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

5.1.1 परिचय

आई टी आई लिमिटेड (कंपनी) जिसे पहले भारतीय दूरभाष उद्योग के रूप में जाना जाता था, का कार्पोरेट कार्यालय और कुछ विनिर्माण सुविधाएं⁷⁵ बेंगलुरु में हैं। इसमें से कंपनी ने बेंगलुरु में विभिन्न स्थानों पर कर्नाटक सरकार⁷⁶ तथा अन्य निजी पार्टियों से लगभग 496 एकड़ भूमि वर्ष 1952 से 2002 के बीच अधिग्रहण की। इसमें से लगभग 440 एकड़ (लीज होल्ड भूमि) भूमि के आर पुरम में, 55.48 एकड़ (फ्री होल्ड भूमि) इलेक्ट्रॉनिक सिटी में और 0.776 एकड़ (फ्री होल्ड भूमि) मगरथ सड़क में थी।

भारत के राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (एन एच ए आई) ने बेंगलुरु के भूमिधारण में से 4.45 एकड़ भूमि 1996 में के आर पुरम में और 2007-08 में 1.375 एकड़ भूमि इलेक्ट्रॉनिक सिटी में अधिग्रहण की। इसके अतिरिक्त, बेंगलुरु मेट्रो रेल निगम लिमिटेड ने 2017-18 में इलेक्ट्रॉनिक सिटी में 1.05 एकड़ भूमि का अधिग्रहण किया। इस प्रकार कुल 489.006 एकड़ भूमि जिसका मूल्य ₹ 6,402.12 करोड़⁷⁷ (31 मार्च 2018 को मार्गदर्शक मूल्य के अनुसार) हैं, बेंगलुरु में कंपनी के लिए उपलब्ध थी। भूमि धारण का विवरण नीचे तालिका 5.1.1 में दिया गया है।

⁷⁵ आई टी आई, मनकापुर, रायबरेली, नैनी, पलक्कड़, श्रीनगर में भी विनिर्माण सुविधाएं कर रहा है और देश भर में मार्केटिंग/ सेवा आउट लेट के नेटवर्क है।

⁷⁶ पूर्व की मैसूर सरकार भी

⁷⁷ के आर पुरम 435.175 एकड़ (439.625-4.45) ₹ 12.99 करोड़ प्रति एकड़ की दर से=₹ 5,652.92 करोड़, इलेक्ट्रॉनिक सिटी 53.055 (55.48-1.375-1.05) एकड़ ₹ 13.35 करोड़ प्रति एकड़ की दर से=₹ 708.28 करोड़, मगरथ सड़क 0.776 एकड़ ₹ 52.73 करोड़ प्रति एकड़ की दर से=₹ 40.92 करोड़, कुल भूमि मूल्य=₹ 5,652.92+₹ 708.28+₹ 40.92 करोड़ = ₹ 6,402.12 करोड़

तालिका 5.1.1: बंगलुरु में कंपनी का स्थान वार भूमि धारण

स्थान	कुल क्षेत्रफल	स्व उद्देश्य	पट्टे पर दी गई/ हस्तांतरित भूमि			अन्य संगठनों को पट्टा पर दी गई/बेची गई लेकिन ब्यौरा उपलब्ध नहीं है।	अप्राधिकृत कब्जे के तहत	खाली भूमि
			अन्य सरकारी इकाइयों को हस्तांतरित किया गया परंतु बिक्री विलेख निष्पादित नहीं हुआ	उचित पट्टा विलेख के साथ पट्टे पर दी गई।	अन्य इकाइयों को औपचारिक पट्टा विलेख के बिना पट्टा पर दिया गया।			
के आर पुरम	435.175	324.17	35.095	4.459	2.116	5.0	2.519	61.816 (14%)
इलेक्ट्रॉनिक सिटी ⁷⁸	53.055	शून्य	शून्य	0.918	24.458	शून्य	शून्य	27.679 (52%)
मगरथ सडक	0.776	-	शून्य	0.776	शून्य	-	शून्य	-
कुल	489.006⁷⁹	324.17	35.095⁸⁰	6.153	26.574⁸¹	5.0⁸²	2.519⁸³	89.495(18%)

489 एकड़ भूमि जो कंपनी के पास उपलब्ध थी, में से 324 एकड़ भूमि का उपयोग कंपनी द्वारा स्वयं के उद्देश्य के लिए किया जा रहा था और लगभग 89 एकड़ भूमि (18 प्रतिशत) जिसका मूल्य ₹ 1,172.50 करोड़⁸⁴ था, (31 मार्च 2018 को मार्गदर्शक मूल्य के अनुसार) रिक्त थी।

5.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य और सीमा

क्षेत्र और मूल्य दोनों के संदर्भ में बंगलुरु में कंपनी के महत्वपूर्ण भूमि धारण के परिप्रेक्ष्य में, वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि का, बंगलुरु में संपदा और भूमि धारण के प्रबंधन से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा की गयी। लेखापरीक्षा यह पता लगाने के उद्देश्य से की गई थी कि कंपनी के पास संपदा प्रबंधन के लिए क्या कोई ठोस ढांचा

⁷⁸ बंगलोर प्लांट में मिला देने के बाद 2004 से इलेक्ट्रॉनिक सिटी का प्लांट प्रचलन में नहीं था।

⁷⁹ 495.881 एकड़ में से 4.45 एकड़ घटाकर और 1.375 एकड़ एन एच ए आई द्वारा अधिगृहीत घटाकर बंगलोर मेट्रोपोलिटन परिवहन निगम द्वारा अधिगृहीत 1.05 एकड़ घटाकर

⁸⁰ रक्षा अनुसंधान और विकास संगठन (डी आर डी ओ): 22.945 एकड़, बंगलोर मेट्रोपोलिटन परिवहन निगम (बी एम टी सी): 12.15 एकड़

⁸¹ सी-डॉट: 24.458 एकड़, दक्षिणी रेलवे : 1.83 एकड़ और ई एस आई सी : 0.286 एकड़

⁸² कर्नाटक ऊर्जा संप्रेषण लिमिटेड (के पी टी सी एल) : 5.0 एकड़

⁸³ वृहत बंगलोर महानगर पालीके (बी बी एम पी) : 0.490 एकड़, एल पी जी उपकरण अनुसंधान केन्द्र: 0.122 एकड़, कर्मचारी राज्य बीमा निगम (ई एस आई सी): 0.057 एकड़, बंगलोर मेट्रोपोलिटन परिवहन निगम (बी एम टी सी): 1.85 एकड़

⁸⁴ के आर पुरम 61.816 एकड़ ₹ 12.99 करोड़ प्रति एकड़ की दर से = ₹ 802.99 करोड़, इलेक्ट्रॉनिक सिटी 27.679 एकड़ ₹ 13.35 करोड़ प्रति एकड़ की दर से = ₹ 369.51 करोड़, रिक्त भूमि का कुल मूल्य ₹ 802.99+₹ 369.51 = ₹ 1,172.50 करोड़

था और क्या संपदा प्रबंधन ने कंपनी के भूमि संसाधनों और उसके कुशल उपयोग की सुरक्षा सुनिश्चित की है।

5.1.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

भूमि और संपदा प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं से सम्बंधित मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष आगामी के पैराग्राफों में विस्तार से दिये गये है।

5.1.3.1 उत्परिवर्तन दस्तावेजों को शामिल करते हुये भूमि अभिलेखों का गैरअद्यतन और अनुपलब्धता

लेखापरीक्षा ने बंगलुरु इकाई में रखे गये भूमि अभिलेखों की समीक्षा की थी। टाइटल डीड्स/अवार्ड की प्रतियों में उल्लिखित समीक्षा सर्वेक्षण नंबरों की तुलना पट्टेदारी और फसल अभिलेखों के अधिकार(आर टी सी)⁸⁵ की प्रतियों के साथ की गई थी। इससे पता चला कि भले ही प्रारंभिक पार्सलों के अनुदान के बाद से 50 साल बीत गए परंतु भूमि धारण के मूल दस्तावेजों को संरक्षित और डिजिटीकरण करने के लिए कोई कदम नहीं उठाये गये। यह भी इंगित किया गया था कि कंपनी ने अपने स्वामित्व की भूमि/भवनों के अद्यतन अभिलेखों को नहीं रखा था और के आर पुरम, बंगलुरु में 60 एकड़ भूमि के संबंध में अपना स्वामित्व/ अधिकार स्थापित करने के लिए स्पष्ट अधिकार विलेख कंपनी के पास उपलब्ध नहीं थे।

कंपनी ने (नवंबर 2018) स्थिति को स्वीकार कर लिया और सूचित किया कि उसने संबंधित प्राधिकारियों के लिए बंगलुरु में भूमि रिकार्ड को अद्यतन करने और अद्यतन आर टी सी की वैध प्रति प्राप्त करने के लिए आवेदन किया था। यह भी आश्वसन दिया कि यह शीघ्रतिशीघ्र रिकार्ड अद्यतन करेगा तथा उचित समय पर रिकार्ड का डिजिटीकरण करेगा। बाद में यह सूचित किया गया (मार्च 2020) कि आई टी आई लिमिटेड के नाम पर के आर पुरम की 368 एकड़ भूमि के लिए एनकंब्रेंस प्रमाणपत्र 4 फरवरी 2020 को प्राप्त हो गया था। दूरसंचार विभाग ने स्वीकार किया (सितंबर 2020)

⁸⁵ यह एक आवश्यक राजस्व अभिलेख है क्योंकि इसमें वैयक्तिक या व्यक्तियों के समूह द्वारा ली गई भूमि से संबंधित सभी संभावित डेटा है जैसे क्षेत्रफल, मूल्यांकन, जल दर, मृदा का वर्गीकरण, वृक्षों की संख्या, भूमि स्वामित्व की प्रकृति, पंजीकृत या अपंजीकृत दस्तावेज उत्तराधिकारी, विभाजन, बंधक, देनदारियों, किरायेदारी और विकसित फसल का विवरण, भूमि उपयोग, मिश्रित फसलों के तहत क्षेत्र आदि।

कि कुछ आर टी सी कंपनी के नाम पर अभी भी प्राप्त/अद्यतन होना बाकी था और इस प्रकरण का अनुकरण किया जा रहा था।

2007-08 में कंपनी से एन एच ए आई ने इलेक्ट्रानिक्स सिटी में 1.375 एकड़ भूमि के अधिग्रहण के लिये ₹ 1.46 करोड़ की क्षतिपूर्ति का विलम्बित भुगतान-प्रकरण से यह स्पष्ट है कि दस्तावेज उपलब्ध न होने और राजस्व अभिलेखों के गैर-अद्यतन का प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। यह देखा गया कि भूमि के अधिग्रहण के लिए कंपनी केवल 6 फरवरी 2020 को ही भुगतान प्राप्त कर सकी थी और वह भी लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर। यह देरी इस तथ्य के कारण थी कि अधिग्रहीत भूमि पिछले मालिकों के नाम पर जारी रही तथा कम्पनी के स्वामित्व को दर्शाने के लिए राजस्व रिकार्ड अद्यतन नहीं किये गये थे। इस प्रकार कंपनी मार्च 2018 तक राजस्व प्राधिकारियों को आवश्यक कानूनी दस्तावेज प्रस्तुत नहीं कर सकी। 11 साल से अधिक तक भूमि की लागत प्राप्त करने में हुई देरी से ₹ 0.96 करोड़⁸⁶ के ब्याज की हानि हुई।

कंपनी द्वारा धारित भूमि के संबंध में अद्यतन राजस्व रिकार्ड की कमी और कंपनी द्वारा धारित ऐसे दस्तावेजों का अपर्याप्त संरक्षण होने से पता चला कि कंपनी ने अपने भूमि धारण को संभावित स्वामित्व विवादों और अतिक्रमण से बचाने के लिए आवश्यक उपाय नहीं किए हैं। इससे संसाधनों का संग्रहण करने के लिए भूमि धारण के मुद्रीकरण करने के प्रयासों में भी बाधाएं हुई थी। यह भी इंगित किया गया कि कंपनी ने लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर ही इस विषय में अहम प्रयास शुरू किए।

5.1.3.2 बेंगलुरु में रिक्त भूमि धारण का प्रबंधन

जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है कि बेंगलुरु में कंपनी के पास के आर पुरम (61.816 एकड़) और इलैक्ट्रानिक सिटी (27.679 एकड़) (तालिका 5.1.1) में कुल 89.495 एकड़ रिक्त भूमि है। रिक्त भूमि के प्रबंधन से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर चर्चा नीचे की गई है।

⁸⁶ ₹ 1.46 करोड़ के लिये ब्याज की हानि की गणना 6 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से 11 वर्षों के लिये रूढ़िवादी आधार पर की गयी

(क) असफल मुद्रीकरण प्रयास

कंपनी 2004-05 में औद्योगिक और वित्तीय पुनर्निर्माण बोर्ड (बी आई एफ आर) के संदर्भ को अनुकरण कर अपने व्यावसायिक कार्यों के पुनर्गठन की प्रक्रिया में है। अक्टूबर 2003 में कंपनी के लिये तैयार की गई पुनरुत्थान की योजना में, कंपनी ने अपनी अधिशेष भूमि के मुद्रीकरण की परिकल्पना की थी जिसे उसने (जुलाई 2006/ अगस्त 2006) में बी आई एफ आर और दूरसंचार विभाग से अनुमोदन के लिए अनुरोध किया था। बी आई एफ आर ने (दिसंबर 2007) कंपनी को निर्देश दिया कि वह पहले प्रशासनिक विभाग की स्वीकृति प्राप्त करे और भूमि की बिक्री के संबंध में लेनदारों को सुरक्षित करें। 2008 में कंपनी के बोर्ड द्वारा रिक्त भूमि और भवनों के उपयोग का मामला उठाया गया था, जिसमें दूरसंचार विभाग/बी आई एफ आर के अनुमोदन के साथ रिक्त भूमि और भवनों को पट्टे पर देने के प्रस्ताव के लिये सी एम डी को प्राधिकृत किया था। तथापि, केवल 2015 में, कम्पनी ने अपनी भूमि परिसंपत्तियों के मुद्रीकरण हेतु ठोस कदम उठाकर रिक्त स्थानों/ भवनों की पहचान करने के लिये एक डी जी एम स्तर के अधिकारी की अध्यक्षता में एक आंतरिक मुद्रीकरण समिति (नवंबर 2015) का गठन किया।

मुद्रीकरण समिति ने बेंगलुरु में हेंगर/ भवन और रिक्त स्थानों की पहचान की (दिसंबर 2015), जिसे न्यूनतम आवश्यक मरम्मत के साथ तुरंत किराए पर दिया जा सकता था। पहचानी गई भूमि/ भवन का क्षेत्रफल 6,06,935.57 वर्ग फुट था (अर्थात् लगभग 13.93 एकड़, जो कुल रिक्त संपदा का मात्र 15 प्रतिशत था) इसकी अनुमानित आय ₹ 3.73 करोड़ प्रतिमाह होती यदि इन सम्पत्तियों को किराये पर दिया गया होता। बोर्ड ने उस प्रस्ताव को मंजूरी दे दी जिसे (मार्च 2016) दूरसंचार विभाग को प्रशासनिक स्वीकृति के लिए भेजा गया।

तथापि, दूरसंचार विभाग के अनुमोदन का इंतजार किए बिना कंपनी ने इस स्थान का (सितंबर 2018) 43,261 वर्ग फुट⁸⁷ (7.13 प्रतिशत), लघु अवधि के आधार पर दो संगठनों, ई पी एफ ओ और एच पी सी एल को किराए पर दे दिया। लेखापरीक्षा ने यह

⁸⁷ 20,400 वर्ग फुट की भवन/ हेंगर ई पी एफ ओ को 01 दिसंबर 2017 को ₹ 7.57 लाख प्रति माह और 22,861 वर्ग फुट रिक्त जगह पर एच पी सी एल को 02 जून 2017 (9,682 वर्ग फुट - रामामूर्ति नगर- 'क' क्षेत्र और 13,179 वर्ग फुट-कॉर्पोरेट 'ख' क्षेत्र) ₹ 3.43 लाख प्रतिमाह के लिये।

देखा कि कंपनी पूरी पहचानी गई जगह 6,06,935.57 वर्ग फीट जिससे प्रतिमाह ₹ 3.73 करोड़ किराया अनुमानित था, के विरुद्ध मात्र ₹ 11 लाख का राजस्व अर्जित कर सकी। यह मुद्रीकरण समिति की सिफारिशों से बहुत कम था।

लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि कंपनी का दूरसंचार विभाग के लिये प्रस्तुत प्रस्ताव व्यापक नहीं था। यह दूरसंचार विभाग (दिसंबर 2018) ने अपने उत्तर में स्वीकार किया। तथापि, लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि दूरसंचार विभाग ने प्रस्ताव पर अपनी प्रतिक्रिया व्यक्त नहीं की थी जबकि प्रस्ताव प्राप्त हुए तीन वर्ष बीत चुके थे। अपनी ओर से कंपनी ने दूरसंचार विभाग के साथ मामले में आगे की कार्यवाही नहीं की और इसके बजाय संपत्तियों में से चयनात्मक पट्टे पर आगे बढ़ा दिया। यह इस तथ्य का द्योतक है कि रिक्त भूमि और कंपनी के कमजोर वित्तीय स्थिति के बावजूद न तो कंपनी और न ही दूरसंचार विभाग ने अप्रयुक्त भूमि संपत्ति के बड़े भूभाग का मुद्रीकरण सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त प्रयास किया, यद्यपि यह 2008 में ही परिकल्पित किया जा चुका था।

दूरसंचार विभाग ने कहा (सितंबर 2020) कि कंपनी ने बैंगलुरु में 200 एकड़ में एक इलेक्ट्रॉनिक्स विनिर्माण क्लस्टर स्थापित करने के लिए एक योजना प्रस्तुत की थी, जिसे निवेश और सार्वजनिक परिसंपत्ति प्रबंधन विभाग (डी आई पी ए एम) से आवश्यक अनुमोदन प्राप्त करने के लिए आगे बढ़ाया गया था। यह भी सूचित किया कि यह “परिसंपत्ति मुद्रीकरण” पर अंतर-मंत्रालयी समूह के संभावित संदर्भ के सक्षम करने के लिए ई पी एफ ओ को 11 एकड़ भूमि बेचने के लिए कंपनी के एक प्रस्ताव की जांच कर रहा था। इन प्रस्तावों को लागू करने के लिए कोई समय-सीमा नहीं बताई गई थी अथवा संसाधनों की अपेक्षित मात्रा जो इन योजनाओं को कम्पनी के लिये उत्पन्न होगी।

(ख) दूरवाणी नगर (के आर पुरम), बैंगलुरु में आई टी आई की रिक्त भूमि का गैर उपयोग

सूचना प्रौद्योगिकी पर स्थायी समिति (2014-15) ने “इंडियन टेलीफोन लिमिटेड (आई टी आई) के पुनरूत्थान” पर अपने नौवें प्रतिवेदन जिसे संसद में अगस्त 2015

में रखा गया था, से ज्ञात हुआ कि दूरवाणी नगर, बेंगलुरु में कंपनी की 63⁸⁸ एकड़ भूमि में से, 52 एकड़ भूमि का उपयोग औद्योगिक से परिवर्तित होकर वाणिज्यिक में हो गया था। समिति ने एस ई जेड और आई टी कंपनियों के लिए इस्तेमाल की जा सकने वाली भूमि के प्रमुख स्थान पर ध्यान देते हुए सिफारिश की थी कि कंपनी को अतिरिक्त राजस्व सृजन के लिए उपलब्ध भूमि के वाणिज्यिक विकास/उपयोग के विकल्प ढूँढने चाहिए।

स्थायी समिति की सिफारिशों पर की गई कार्रवाई प्रतिवेदन (अगस्त 2016) में, दूरसंचार विभाग ने कहा कि कंपनी एस ई जेड और आई टी कंपनियों की स्थापना के लिए भूमि के उपयोग का विकल्प तलाश रही थी। तथापि, लेखापरीक्षा में देखा गया कि अक्टूबर 2018 तक इस संबंध में कोई प्रगति नहीं हुई थी। कंपनी ने (दिसंबर 2018) सूचित किया कि राज्य सरकार की (जून 2006) स्वीकृति नगर निगम परिषद (सी एम सी) के आर पुरम को दी जा रही पांच एकड़ भूमि पर सशर्त थी और इसने राज्य सरकार से इस शर्त को हटाने का लिए कहा था।

अपने नवीनतम उत्तर में कंपनी ने सूचित किया है कि अब यह वाणिज्यिक गतिविधियों की बजाय अपनी रिक्त भूमि पर औद्योगिक गतिविधियों का विस्तार करने में रुचि रखती है। तदनुसार, दूरवाणी नगर में 52 एकड़ भूमि को बेंगलुरु में एक विनिर्माण क्लस्टर स्थापित करने की योजना में शामिल करने का प्रस्ताव दिया गया था।

तथापि, तथ्य यह है कि 2006 में ही भूमि उपयोग में परिवर्तन को मंजूरी दे दी गई थी, अभी कंपनी को वाणिज्यिक/औद्योगिक उद्देश्यों के लिए दूरवाणी नगर में रिक्त भूमि का उपयोग सुनिश्चित करना बाकी था। इसने देरी से नई योजना शुरू की, जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, जिसकी कार्यान्वयन की कोई समय सीमा उत्तर में नहीं बताई गई है।

⁸⁸ जिसमें से 2017-18 में 1.05 एकड़ बी एम आर सी द्वारा अधिगृहित की गई, जिससे 61.95 एकड़ भूमि खाली बची। प्रबंधन ने सूचित किया कि आई टी आई के स्वामित्व में वास्तविक रिक्त भूमि 61.816 एकड़ थी।

(ग) इलेक्ट्रॉनिक सिटी, बेंगलुरु में भूमि विकास के लिये राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम (एन बी सी सी) के साथ संयुक्त उपक्रम का गैर-अंतिमकरण

कंपनी ने इलेक्ट्रॉनिक सिटी, बेंगलुरु में लगभग 30 एकड़⁸⁹ रिक्त भूमि के विकास के लिये एन बी सी सी के साथ समझौता ज्ञापन (अक्टूबर 2016) किया। एन बी सी सी को एक संयुक्त उद्यम के रूप में कंपनी के साथ इलेक्ट्रॉनिक सिटी भूमि का विकास कार्य करना था। एन बी सी सी के पूर्वानुमानों द्वारा इस परियोजना में 23.60 लाख वर्ग फीट के “बिल्ट अप क्षेत्र” (बी यू ए) को विकसित करने में ₹ 780 करोड़ (भूमि मूल्य को छोड़कर) का निवेश शामिल था। परियोजना को, 2017-18, आधार वर्ष मानकर, सात वर्षों में पूरा होने की उम्मीद थी और उसके बाद तीन से चार साल की अवधि में निवेश वसूल होना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि इस परियोजना के लिये विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी पी आर) को दो साल (अप्रैल 2019) से अधिक समय बीत जाने पर भी कंपनी द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया। दूरसंचार विभाग ने कहा (नवंबर 2018) कि कंपनी और एन बी सी सी के बीच समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर होने के बाद, दिसंबर 2016 में कंपनी को डी पी आर तैयार करने के लिये ई ओ आई देने की सलाह दी थी परंतु आगे की प्रगति पर कोई इनपुट प्राप्त नहीं हुए। इसने बाद में (अप्रैल 2019) सूचित किया कि परियोजना का कार्यान्वयन, एन बी सी सी और कंपनी के बीच राजस्व बंटवारे के अनुपात पर असहमति के कारण रोका गया था और यह मामले के उचित समाधान के लिये दोनों पक्षों के बीच समन्वय स्थापित करा रहा था। अपने नवीनतम उत्तर में (सितंबर 2020) दूरसंचार विभाग ने सूचित किया कि मामले को आगे नहीं बढ़ाया जा रहा था क्योंकि बातचीत कंपनी के पक्ष में नहीं थी।

उपर्युक्त उदाहरणों से पता चलता है कि न केवल कंपनी और दूरसंचार विभाग ने कंपनी की निष्क्रिय भूमि धारण के मुद्दीकरण के लिये समग्र रणनीति तैयार करने के लिये कदम नहीं उठाए हैं, बल्कि के आर नगर और इलेक्ट्रॉनिक सिटी दोनों में भूमि के संबंध में उनकी विशिष्ट पहल भी असफल रही क्योंकि दूरसंचार विभाग और कंपनी दोनों की ओर से सम्मिलित कार्रवाई की कमी थी।

⁸⁹ आई टी आई लिमिटेड के स्वामित्व में इलेक्ट्रॉनिक सिटी में वास्तविक रिक्त भूमि 27.662 एकड़ है।

5.1.3.3 पट्टे पर दी गई/ हस्तांतरित भूमि का प्रबंधन

कंपनी ने लगभग 68 एकड़ भूमि अन्य संगठनों को हस्तांतरित या पट्टे पर दी थी। किराया वसूली और पट्टा समझौते की स्थिति से संबंधित मुद्दों पर आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

(क) किराया करार को अंतिम रूप दिये बिना इलेक्ट्रॉनिक सिटी में सी-डॉट को भूमि का हस्तांतरण किये जाने से ₹ 149.28 करोड़⁹⁰ के किराये की गैर वसूली

दूरसंचार विभाग के अंतर्गत एक संगठन सी-डॉट ने (नवंबर 2004) अपनी प्रयोगशाला को स्थानांतरित करने के लिये बेंगलुरु के इलेक्ट्रॉनिक सिटी में कंपनी की भूमि के एक हिस्से को खरीदने में अपनी रुचि व्यक्त की थी। उस समय तक जब तक खरीद के लिये पहचानी गई संपत्ति का मूल्यनिर्धारण दूरसंचार विभाग द्वारा नियुक्त कर्मचारियों द्वारा पूरा किया जाता, सी-डॉट ने (दिसंबर 2004) कंपनी को किराए पर संपत्ति सौंपने का अनुरोध किया था। कंपनी ने सी-डॉट को (दिसंबर 2004) सूचित किया कि देय किराया मौजूदा बाजार दरों के अनुसार होगा, जैसा कि दोनों पक्षों के बीच पारस्परिक सहमति हो। उसके बाद कंपनी ने सी-डॉट को 24.458 एकड़ भूमि और 20,558.07 वर्ग मीटर कार्यालय स्थान (इलेक्ट्रॉनिक सिटी में स्थित) दिसंबर 2004 और अगस्त 2005 के बीच दो चरणों में किराए को अंतिम रूप दिए बिना सौंप दिया।

कंपनी और सी-डॉट के बीच लम्बी चर्चाओं के बाद, यह निर्णय लिया गया (जुलाई 2017) कि कंपनी द्वारा प्रौद्योगिकी हस्तांतरण के लिये सी-डॉट को देय ₹ 22.79 करोड़ की रॉयल्टी, सी-डॉट द्वारा कंपनी को देय किराए के प्रति निर्धारित किए जाएंगे। इन चर्चाओं के अनुसार, कंपनी को दूरसंचार विभाग द्वारा तय किए किराये के प्रति भूमि सी डॉट को हस्तांतरित करना था और वे कोई रॉयल्टी और प्रौद्योगिकी हस्तांतरण शुल्क पूर्वव्यापी प्रभाव से तब तक नहीं प्रभावित करेंगे, जब तक कि सी-डॉट के पास कंपनी की भूमि का स्वामित्व है। कंपनी को सी-डॉट से अपेक्षित लंबी पट्टा क्षतिपूर्ति तैयार करने और इसे बताने की जरूरत थी।

⁹⁰ कंपनी और सी-डॉट के बीच लम्बी चर्चाओं के अनुसार (जुलाई-2017), सी-डॉट से प्राप्य किराया ₹ 171.95 करोड़ था। हालांकि रुढ़िवादी आधार पर, ₹ 149.28 करोड़ की राशि ली गई जैसा कि 2019-20 वर्ष के लिये वार्षिक लेखों में अनुमोदित था।

कंपनी ने बाजार किराए का आकलन करने के लिये पंजीकृत मूल्य निर्धारक की सेवाएं लेने के बाद सी-डॉट को (फरवरी 2018) 30-35 वर्षों की पट्टा अवधि के लिये ₹ 1.48 करोड़ से ₹ 2.46 करोड़ प्रतिमाह किराया बताया। तथापि, सी-डॉट ने दावा किया कि किराया अधिक था। दूरसंचार विभाग ने (अप्रैल 2019) 10 जनवरी 2019 को हुई बैठक के दौरान कहा कि दोनों संगठनों को संपत्ति के दीर्घकालिक पट्टे के लिए पारस्परिक रूप से समाधान की सहमति पर पहुंचने के लिये कहा गया था। मामले के स्थिति पर, कंपनी (मार्च 2020) द्वारा अद्यतन नहीं दिया गया, जबकि उपरोक्त स्थिति को ही दोहराया गया। इस बीच, वर्ष 2019-20 के लिये आई टी आई के अनुमोदित वार्षिक लेखों के अनुसार, सी-डॉट से प्राप्य किराया मार्च 2020 तक ₹ 149.28 करोड़ तक जमा हो गया था। दूरसंचार विभाग ने कहा (सितंबर 2020) कि इसने मामले के समाधान के लिये सदस्य (सेवाएं) की अध्यक्षता में उच्च स्तरीय समिति का गठन किया था।

इस प्रकार, कंपनी ने कोई किराया समझौता किए बिना अपनी मुख्य भूमि और भवन का अधिकार सी-डॉट को सौंप दिया। 2004-2005 में सी-डॉट को संपत्ति सौंपने के बावजूद कोई पट्टा करार हस्ताक्षर नहीं किया और न ही कोई किराया प्राप्त हुआ है। इसके कारण ₹ 149.28 करोड़ का अदत्त पट्टा किराया जमा हुआ है। कंपनी के वित्तीय हितों को नुकसान न पहुंचे, यह सुनिश्चित करने के लिये दूरसंचार विभाग भी अपने प्रशासनिक नियंत्रण के तहत दोनों संगठनों के बीच प्रभावी रूप से मध्यस्थता स्थापित करने में विफल रहा।

(ख) मागरथ रोड बंगलुरु में भवन पट्टे पर देने में विफल रहने के कारण ₹ 9.73 करोड़ के किराये की हानि हुई

कम्पनी ने एच ओ एस एम ए टी अस्पताल के साथ पट्टा करार (जून 2005) किया ताकि मागरथ सड़क पर इसके परिसर⁹¹ को पांच वर्षों की अवधि 18 जून 2005 से 17 जून 2010 तक के लिये पट्टे पर दिये जा सके। उसके बाद दो/ पांच वर्षों की अल्प अवधि के लिये पट्टा का पुनःनवीकरण किया गया था। यह ध्यान दिया गया कि एच ओ एस एम ए टी ने (जुलाई 2015) लम्बी अवधि के पट्टा विस्तार का अनुरोध किया

⁹¹ भवन पहले आई टी आई लिमिटेड के पंजीकृत और कॉर्पोरेट कार्यालय के रूप में इस्तेमाल किया गया। इसमें 0.77 एकड़ का क्षेत्रफल और 68,700 वर्ग फुट का भवन स्थान शामिल था।

था ताकि परिसरों को अस्पताल के रूप में सार्थक उपयोग किया जा सके, कम्पनी इससे सहमत नहीं हुई थी। इसलिये एच ओ एस एम ए टी ने (मार्च 2016) परिसर खाली कर दिये थे यद्यपि इसका पट्टा नवम्बर 2017 तक था।

इस बीच कम्पनी ने दूरसंचार विभाग से लम्बी अवधि (20-25 वर्ष) के पट्टा के लिये अनुमोदन देने का अनुरोध (अक्टूबर 2015) किया था ताकि बेहतर प्रस्ताव प्राप्त किये जा सके। तथापि, दूरसंचार विभाग ने कार्यपद्धति के संदर्भ में सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के लिये इस प्रस्ताव हेतु कोई उपाय/प्रक्रिया नहीं की तथा ऐसा न करने के कारण रिकार्ड में नहीं थे। अंत में, कम्पनी ने (जून 2018) एक प्राइवेट पार्टी को ₹ 25.76 लाख के मासिक किराये पर कम अवधि के पट्टा पर भवन दिया।

दूरसंचार विभाग ने बताया (अप्रैल 2019) कि कम्पनी ने पूरी सक्रियता से कम अवधि के पट्टे पर सम्पत्ति दी थी और यह लम्बी अवधि के लिये पट्टे पर देने का विचार कर सकती थी यदि कम्पनी अपनी भूमि उपयोग व “संपदा प्रशासन” नीति को अंतिम रूप दे देती।

तथापि, कम्पनी ने (मार्च 2020) स्वीकार किया कि वह दो से अधिक वर्षों तक भवन पट्टे पर देने में असमर्थ रही तथा एच ओ एस एम ए टी अस्पताल की तुलना में निम्नतर किराये पर भवन पट्टे पर देने में विवश हुई ताकि भविष्य में राजस्व की हानि से बचा जा सके। लेखापरीक्षा ने एच ओ एस एम ए टी द्वारा परिसरों को खाली करने के बाद किराये की हानि की गणना की थी जोकि ₹ 9.73⁹² करोड़ से अधिक थी।

दूरसंचार विभाग ने बताया (सितम्बर 2020) कि कम्पनी ने निविदा प्रक्रिया के बाद भवन किराये पर देने का भरसक प्रयास किया था लेकिन खराब प्रतिक्रिया के कारण भवन किराये पर देने में असमर्थ रही। दूरसंचार विभाग ने तथ्य स्वीकार किया था कि भवन 08 अप्रैल 2016 से 22 जून 2018 तक किराये पर पट्टे पर नहीं दिया जा सका।

इस प्रकार, संपदा प्रबंधन पर एक नीति जिसमें सम्पत्ति को लम्बी अवधि के लिये पट्टे पर देना शामिल है, न होने तथा कम्पनी व दूरसंचार विभाग दोनों के द्वारा विलम्बित कार्रवाई होने के कारण कम्पनी को ₹ 9.73 करोड़ से अधिक किराये की हानि हुई।

⁹² ₹ 37.46 लाख प्रति माह * 26 माह = ₹ 9.73 करोड़

(ग) पट्टा अवधि समाप्त होने पर ई एस आई सी को पट्टे पर दी गई सम्पत्ति रिक्त न करने से किराया राजस्व की हानि

कम्पनी ने (जुलाई 1986) ई एस आई सी को अपना स्थानीय कार्यालय के निर्माण के प्रयोजन हेतु 0.286 एकड़ भूमि पट्टे पर दी इसके लिये प्रतिवर्ष ₹ 100 पट्टा किराया सहित 30 वर्षों के लिये पट्टा विलेख निष्पादित किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि पट्टा 2016 में समाप्त हो गया था, ई एस आई सी के साथ कोई नया करार नहीं किया गया था क्योंकि कम्पनी ने ई एस आई सी का 99 वर्षों के लिये पट्टा प्रस्ताव स्वीकार नहीं किया था। दूसरी बात यह है कि ई एस आई सी ने कम्पनी (अगस्त 2017) के ₹ 2.55 लाख के मासिक किराये की मांग को स्वीकार नहीं किया। इस प्रकार, ई एस आई सी निर्वाह पट्टा करार के बिना सम्पत्ति अप्राधिकृत रूप से अधिकार में रखता रहा। जबकि दूरसंचार विभाग ने पूर्व में उत्तर दिया (अप्रैल 2019) था कि कम्पनी के संपदा अधिकारी द्वारा निष्कासन (बेदखली) की कार्यवाही की गई, अब यह सूचित किया गया (सितम्बर 2020) कि ई एस आई सी चार वर्ष 11 माह की अवधि के लिये ₹ 76,700 के मासिक किराये पर नया पट्टा करार करने हेतु सहमत हो गई है।

विकास होने के बावजूद भी, तथ्य यह है कि कम्पनी ने ई एस आई सी के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की थी यद्यपि प्रारम्भिक करार तीन वर्ष पहले समाप्त हो चुका था। कम्पनी ने लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के बाद ही, ई एस आई सी के साथ मामले के समाधान के लिये सख्त कार्यवाही शुरू की थी। इसके अतिरिक्त कम्पनी ने पट्टा समाप्ति के बाद की अवधि के लिए कोई किराया प्राप्त नहीं किया जिससे ₹ 1.15 करोड़⁹³ की हानि हुई। इसके अतिरिक्त, अभी ई एस आई सी के साथ नया करार किया जाना था यद्यपि चार वर्ष से अधिक की अवधि समाप्त हो गई थी।

(घ) पट्टा करार को अंतिम रूप दिये बिना दक्षिणी रेलवे को भूमि का हस्तांतरण

कम्पनी ने (जनवरी 1982) दक्षिणी रेलवे (एस आर) को के आर पुरम में 1.83 एकड़ भूमि किसी पट्टा करार पर हस्ताक्षर किये बिना सौंप दी। बाद में, (जनवरी 1984) इसने एस आर को एक मसौदा पट्टा करार ₹ 1,700 मासिक किराये पर, 30 वर्षों की अवधि के लिये प्रेषित किया। तथापि, एस आर (जनवरी 1990) ने शुरू में तथाकथित भूमि क्रय करने की मांग की थी, लेकिन बाद में, (मई 1990 एवं नवम्बर 1991) ₹ 15,000

⁹³ ₹ 2.55 लाख प्रति माह *45 माह = ₹ 1.15 करोड़

की एक मुश्त राशि के भुगतान पर 100 वर्षों के पट्टा का प्रस्ताव दिया। विचार-विमर्श के बाद, कम्पनी ने एस आर को सूचित किया (अप्रैल 1993) कि वह भूमि-विक्रय के अनुरोध पर विचार करेगा बशर्ते जुलाई 1991 तक पट्टा किराया का भुगतान ₹ 1,700 प्रति माह से हो तथा उसके बाद, ₹6,500 प्रति माह की बढ़ाई गई दर पर हो और भूमि लागत के रूप में ₹ 2.00 लाख प्रति एकड़ के भुगतान पर हो।

एस आर, कम्पनी द्वारा की गई ₹ 6,75,378 की क्षतिपूर्ति की मांग (इसमें दिसम्बर 1993 तक पट्टा किराये का भुगतान व भूमि की लागत शामिल है) का भुगतान करने पर सैध्दांतिक रूप से सहमत हो गया था (फरवरी 1994) लेकिन कम्पनी के बोर्ड ने मामले पर निर्णय नहीं लिया। उसके बाद, 1994 से एस आर ने इस मामले में कोई कदम नहीं उठाया तथा पट्टा किराये का भुगतान भी नहीं किया। कम्पनी ने (नवम्बर 2008) विलम्ब से दूरसंचार विभाग से अनुरोध किया कि दूरसंचार विभाग रेलवे मंत्रालय के साथ मामला उठाये ताकि लम्बे समय से लम्बित मामले का समाधान किया जा सके। दूरसंचार विभाग ने उत्तर दिया (सितम्बर 2020) कि कम्पनी पट्टा करार पर हस्ताक्षर करने तथा बकाया देयों की वसूली के लिये एस आर के साथ प्रयास कर रही है।

एस आर को भूमि दिये जाने के 38 वर्षों बाद तक (सितम्बर 2020) मामला सुलझ नहीं पाया। मध्यवर्ती अवधि में कम्पनी एस आर को सौंपी गई भूमि से राजस्व प्राप्त करने से वंचित रही। इस प्रकार पट्टा करार किये बिना एस आर को भूमि सौंपने तथा कम्पनी व दूरसंचार विभाग दोनों ही मामले का समाधान करने में सामयिक कार्रवाई करने की कमी के कारण कम्पनी को न केवल राजस्व की हानि हुई बल्कि 1.83 एकड़ भूमि से बेदखल कर दिया गया।

(इ) बी एम टी सी को दूरसंचार विभाग के अनुमोदन के बिना सम्पत्ति सौंपना तथा विक्रय विचार की प्राप्ति सुनिश्चित किये बिना बिक्री विलेख का निष्पादन करना

कम्पनी को बी आई एफ आर के पास संदर्भित करने से पहले, बेंगलुरु महानगर परिवहन निगम (बी एम टी सी), कर्नाटक सरकार (जी ओ के) का एक उद्यम, ने (दिसम्बर 2003) अनुरोध किया था कि सार्वजनिक परिवहन अवसंरचना स्थापित करने के लिये के आर पुरम में 27 एकड़ भूमि खाली कर दी जाये। कम्पनी ₹ 27.50 लाख प्रति एकड़ की सहमत कीमत पर अपनी 14 एकड़ भूमि की बिक्री के लिये सहमत हो गई और इसने

(फरवरी 2004) ₹5.47 करोड़ की कुल लागत (भूमि: ₹ 3.85 करोड़ तथा भवन: ₹ 1.62 करोड़) पर भूमि व भवन के लिये बी एम टी सी के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किये। कम्पनी ने फरवरी 2004 में ₹ 2.85 करोड़ का अग्रिम प्राप्त किया था। समझौता ज्ञापन में अनुबद्ध किया था कि इसमें निहित नियम व शर्तें बोर्ड ऑफ कम्पनी, इसके शेयर धारक, भारत सरकार व जी ओ के का अनुमोदन के अधीन थी। यह भी अनुबद्ध किया गया था कि कम्पनी के बैंकों से भी अनुमति अपेक्षित थी। तथापि केवल समझौता ज्ञापन के आधार पर तथा इसके बोर्ड व भारत सरकार के अनुमोदन के बिना ही, कम्पनी ने बी एम टी सी को सम्मत 14 एकड़ में से 12.15 एकड़ सौंप दी इसमें समझौता ज्ञापन में बिक्री के लिये चिन्हित किये गये भवन भी शामिल थे।

उपरोक्त लेन-देन के सम्बंध में, लेखापरीक्षा ने ध्यान दिया कि कम्पनी संघ के अनुच्छेद का अनुच्छेद 74(एफ) में अनुबद्ध है कि ₹10 लाख और उससे अधिक का मूल बही मूल्य युक्त भूमि की बिक्री के लिये भारत सरकार के पूर्व अनुमोदन की आवश्यकता थी। इस प्रकरण में, चूँकि भवन (बी एम टी सी को बिक्री के लिये प्रस्तावित) सहित परिसम्पत्तियों का बही मूल्य ₹20.49 लाख था कम्पनी को दूरसंचार विभाग से बिक्री का पूर्व अनुमोदन मांगने की आवश्यकता थी। इस प्रकरण में अनुमोदन मार्च 2004 में अर्थात् समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने के बाद मांगा गया था। तथापि, दूरसंचार विभाग द्वारा बिक्री के लिये अनुमति नहीं दी गई थी। विकास पर विचार करते हुये, बोर्ड ऑफ कम्पनी ने 10 मार्च 2010 को अपनी 386वीं बैठक में प्रबंधन को निर्देश दिया था कि लम्बी अवधि के पट्टा के लिये बी एम टी सी से बातचीत करे। तथापि, बी एम टी सी ने भूमि-बिक्री के लिये जोर दिया।

कम्पनी ने बताया कि (मार्च 2018) सम्पत्ति पट्टे पर देने के लिये बी एम टी सी के साथ चर्चा चल रही थी लेकिन इस सम्बंध में आज तक कोई निपटान नहीं हुआ है।

दूरसंचार विभाग ने (फरवरी 2019) स्वीकार किया कि कम्पनी ने बी एम टी सी के साथ समझौता ज्ञापन किया था तथा बाजार दर से कम दर पर इनकी सहमति/ अनुमोदन के बिना सम्पत्ति सौंप दी तथा बाद में अपना कार्योत्तर अनुमोदन मांगा। दूरसंचार विभाग ने बताया (अप्रैल 2019) कि एक बार कम्पनी बी एम टी सी के साथ लम्बी अवधि के पट्टा के लिये बातचीत/ चर्चा से निष्कर्ष निकालती तो प्रकरण सरकार के औपचारिक अनुमोदन हेतु संसाधित किया जाता। तथापि, कम्पनी ने सूचित किया (मार्च 2020) कि बी एम टी सी के साथ मामले का समाधान नहीं निकला। दूरसंचार

विभाग ने उत्तर दिया (सितम्बर 2020) कि यद्यपि कम्पनी को सलाह दी गई थी (मार्च 2019) कि वह बी एम टी सी के साथ संयुक्त बैठक आयोजित करे ताकि कोई सौहार्दपूर्ण समाधान पर पहुंचा जा सके, इसने मामले में कोई अद्यतन स्थिति नहीं दी।

इस प्रकार कम्पनी ने राज्य सरकार की इकाई के लिये ₹157.82 करोड़⁹⁴ की 12.15 एकड़ भूमि व उस पर भवन के अधिकार को दूरसंचार विभाग के अनुमोदन के बिना, बिक्री विलेख निष्पादित किये बिना तथा बिक्री के विचार से पूरी राशि की प्राप्ति सुनिश्चित किये बिना अनियमित तरीके से छोड़ दिया। इसके अतिरिक्त, कम्पनी व दूरसंचार विभाग, दोनों में एक दशक से अधिक समय तक मामले का समाधान करने के लिये संगठित कार्रवाई की कमी देखी गई।

(च) के आर पुरम में भूमि बिक्री के लिये बिक्री विलेख डी आर डी ओ को 2004 में निष्पादित करने में विलम्ब

कम्पनी ने रक्षा अनुसंधान व विकास संगठन (डी आर डी ओ) को ₹ 26 करोड़ की कुल सम्मत राशि के लिये के आर पुरम में अपनी 22.945 एकड़ भूमि हस्तांतरित की थी तथा 15 मार्च 2004 को सारी राशि का अग्रिम भुगतान प्राप्त किया। तथापि, बिक्री विलेख निष्पादित नहीं किये जा सके थे क्योंकि कम्पनी के पास भूमि के कुछ निश्चित टुकड़ों के लिये मालिकाना/नाम प्रमाणित करने के लिये कागज नहीं थे। कम्पनी ने 2012 में अर्थात् डी आर डी ओ के साथ करार के आठ वर्षों तथा भूमि के प्रत्यक्ष हस्तांतरण के बाद अपेक्षित राजस्व दस्तावेज प्राप्त किये थे। तथापि, चूंकि कम्पनी को बी आई एफ आर के पास भेजा गया था, दूरसंचार विभाग ने निर्देश दिया (अगस्त 2013) कि बिक्री विलेख निष्पादित करने के लिये बी आई एफ आर से अपेक्षित निपटान प्राप्त किया जाये। बाद में, सरकार ने 2014 में कम्पनी के लिये पुनरुत्थान पैकेज अनुमोदित किया। इस बीच, भूमि व सम्पत्ति चाहे पी एस यू की भी हो, की बिक्री के लिये सरकारी अनुमोदन की अनिवार्यता के सम्बंध में आदेश जारी किये गये थे। इसलिये, कम्पनी ने डी आर डी ओ को भूमि की बिक्री के लिये दूरसंचार विभाग का अनुमोदन मांगा था जो कि अभी (मार्च 2020) प्रतीक्षित था।

अपेक्षित अनुमोदन न होने से, यद्यपि कम्पनी ने समझौता ज्ञापन के अनुसार, डी आर डी ओ से सम्मत बिक्री मूल्य प्राप्त किया था तथा भूमि सौंप दी थी, यह बिक्री विलेख निष्पादित करने तथा डी आर डी ओ के नाम पर बिक्री रजिस्टर करने में सक्षम नहीं

⁹⁴ के आर पुरम 12.15 एकड़ @ ₹ 12.99 करोड़ प्रति एकड़ = ₹ 157.82 करोड़

हो पाई। परिणामतः यह सम्पत्ति पर देय सम्पत्ति कर के भुगतान हेतु भी उत्तरदायी होगा।

दूरसंचार विभाग ने उत्तर दिया (अप्रैल 2019) कि कम्पनी के साथ इसने डी आर डी ओ के नाम से बिक्री विलेख निष्पादित करने के लिये निपटान करने के भरसक प्रयास किये थे तथा यह आशा की थी कि अनुमोदन शीघ्र प्राप्त हो जायेंगे। कम्पनी ने भी पुष्टि की थी (मार्च 2020) कि सम्पत्ति की बिक्री के बावजूद भी, सम्पत्ति डी आर डी ओ के नाम पर अभी पंजीकृत होनी थी। दूरसंचार विभाग ने अपने फिलहाल के उत्तर (सितम्बर 2020) में बताया कि मामले को अंतिम रूप दिये जाने की आशा की जाती है क्योंकि सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्राप्त करने के लिये प्रकरण संसाधित किया जा रहा है।

यह प्रकरण, भूमि मामले का दूसरा उदाहरण दर्शाता है जिसमें 16 वर्षों से अधिक समय तक समाधान नहीं हो पाया था, और जहां भूमि-बिक्री का लेन-देन अभी किया जाना था यद्यपि भूमि दूसरी पार्टी अर्थात् डी आर डी ओ को सौंप दी गई थी तथा पूरा भुगतान प्राप्त किया गया था। इसके अतिरिक्त, अनुमोदन देने में असंगत तरीके से लम्बा समय लगा, विलम्ब का मूल कारण भूमि पर अपना अधिकार प्रमाणित करने के लिये दस्तावेज उपलब्ध कराने में कम्पनी की अयोग्यता थी।

5.1.3.4 अपर्याप्त संपदा प्रबन्धन की रूपरेखा

जैसा कि भूमि मूल्यवान संसाधन है और कम्पनी के पास विस्तृत भूमि सम्पत्ति थी, कम्पनी के लिये यह महत्वपूर्ण था कि उसके पास संपदा प्रबन्धन के लिये व्यापक नीति व कार्यपद्धति हो। इसके अतिरिक्त, कम्पनी के पास बेंगलुरु में कॉर्पोरेट स्तर पर अथवा/ और यूनिट स्तर पर संपदा प्रबन्धन के लिये स्पष्ट भूमिका व उत्तरदायित्व के साथ एक समर्पित प्रशासनिक ढांचे की भी आवश्यकता थी।

तथापि, यह देखा गया था कि कम्पनी ने भूमि उपयोग, भूमि को पट्टे पर देना तथा भूमि-हस्तांतरण जैसे पहलुओं को शामिल करते हुये, संपदा प्रबन्धन के लिये कोई व्यापक नीति तैयार नहीं की थी। इस प्रकार कम्पनी फालतू भूमि के उपयोग के लिये अलग योजनायें बनाती रही तथा भूमि को पट्टे पर देने तथा हस्तांतरित करने की व्यवस्था में विफल रही जैसा कि उक्त लघु पैराग्राफों में निष्कर्षों से स्पष्ट हो जायेगा।

लेखापरीक्षा ने यह भी ध्यान दिया कि कम्पनी में संपदा प्रबन्धन के लिये कोई समर्पित प्रशासनिक ढांचा नहीं था। इसे केवल लेखापरीक्षा द्वारा (जून 2017) चिन्हित किये

जाने के बाद ही बेंगलुरु यूनिट के लिये संपदा अधिकारी (जुलाई 2017) को नियुक्त किया गया था तथा कॉर्पोरेट स्तर (अक्टूबर 2019) पर संपदा अधिकारी को सभी आई टी आई संपत्तियों के लिये नियुक्त किया गया था। तथापि सौंपे गये कार्य सामान्य प्रकृति के थे और संपदा अधिकारियों की विशेष भूमिका व उत्तरदायित्व का वर्णन करने वाला कोई औपचारिक दस्तावेज नहीं था।

दूरसंचार विभाग ने (सितम्बर 2020) बताया कि एक संपदा प्रबन्धन नीति तैयार की गई है जिसे अनुमोदन के बाद तभी क्रियान्वित किया जायेगा जब इस बात की पुष्टि हो कि अभी तक कम्पनी के पास ऐसी कोई नीति नहीं है। लम्बे समय तक प्रलेखित व्यापक संपदा प्रबन्धन नीति तथा इस कार्य का समर्थन करने के लिये समर्पित प्रशासनिक ढांचा जैसे भूमि के स्वामित्व रिकार्ड का रखरखाव व अद्यतन जैसे महत्वपूर्ण पहलुओं ने प्रतिकूल प्रभाव डाला इसमें भूमि का उत्परिवर्तन, उपयोग व खाली भूमि का प्रबन्धन तथा भूमि को पट्टे पर देना तथा हस्तांतरण शामिल है।

5.1.4 निष्कर्ष

बेंगलुरु में कम्पनी की भूमि व भूमि धारण के संपदा प्रबन्धन की समीक्षा से पता चला कि यद्यपि कम्पनी के पास पर्याप्त भूमि सम्पत्ति थी, इसने प्रभावपूर्ण भूमि प्रबन्धन कार्य, जिसमें भूमि प्रबन्धन नीति तथा समर्थित प्रशासनिक ढांचा शामिल है, का गठन नहीं किया था। इसके पास अपने भूमि धारण के पूर्ण व अद्यतन अभिलेख भी नहीं थे। परिणामतः खाली भूमि, पट्टे पर दी गई तथा हस्तांतरित भूमि के प्रबंधन के सम्बंध में खामियां पाई गई थी। यह 89.495 एकड़ खाली भूमि तथा खाली भवन का वाणिज्यिक रूप से लाभ उठाने तथा उससे लगभग ₹ 1,172.50 करोड़ का अतिरिक्त राजस्व उत्पन्न करने में असमर्थ थी, यद्यपि इसने 2003-04 से वित्तीय हानि झेली थी और बी आई एफ आर में 2004-05 से संदर्भित थी। भूमि को पट्टे पर देने तथा हस्तांतरण के दोषपूर्ण प्रबन्धन के कारण, यद्यपि सार्वजनिक क्षेत्र/सरकारी इकाइयों को, सम्पत्ति का हस्तांतरण करार औपचारिक अनुमोदन और औपचारिक करार के बिना हुआ था तथा समय पर अथवा अनुकूल शर्तों में पट्टा-विस्तार में विफलता से कम्पनी को ₹160.16 करोड़ के राजस्व तथा 13.98 एकड़ भूमि की हानि हुई।

5.1.5 लेखापरीक्षा सारांश

बेंगलुरु में आई टी आई लिमिटेड में भूमि धारण की भूमि व संपदा प्रबंधन की समीक्षा से निम्नलिखित ज्ञात हुआ:

- यद्यपि कम्पनी के पास पर्याप्त भूमि धारण था , इसने प्रभावी भूमि प्रबंधन कार्य स्थापित नहीं किया तथा इसके पास भूमि धारण के पूर्ण व अद्यतन अभिलेख नहीं थे।
- कम्पनी 89.495 एकड़ खाली भूमि व खाली भवन का वाणिज्यिक रूप से लाभ उठाने तथा उससे लगभग ₹ 1,172.50 करोड़ का अतिरिक्त राजस्व उत्पन्न करने में असमर्थ थी, यद्यपि इसने वित्तीय हानि झेली थी।
- भूमि पट्टे पर देना व हस्तांतरण करने का कार्य बिना करार व बिना औपचारिक अनुमोदन के किया गया तथा पट्टा समय पर अथवा अनुकूल शर्तों पर बढ़ाया नहीं गया, इससे कम्पनी को ₹ 160.16 करोड़ के राजस्व तथा 13.98 एकड़ भूमि की हानि हुई।

5.1.6 अनुशंसा

- कम्पनी समर्पित प्रशासनिक रुपरेखा द्वारा कार्यान्वित की जानी वाली व्यापक संपदा प्रबंधन नीति प्रस्तुत करे।
- कम्पनी में रखे गये भूमि अभिलेख संरक्षण के लिये डिजिटाइज किये जायें। स्थानीय राजस्व प्राधिकारियों के समन्वय से सभी आर टी सी तथा सम्बन्धित अभिलेख व पट्टा विलेख अद्यतन किये जाने आवश्यक है।
- विशेष तौर पर संपदा अधिकारी को उन एजेन्सियों के साथ जिन्होंने कम्पनी की भूमि को पट्टे पर अथवा प्रतिकूल अधिकार से लिया है, के साथ कानूनी अधिकारों व करार लागू करने के लिये आवश्यक कार्रवाई करने का कार्य दिया जाये।
- कम्पनी भूमि की आवश्यकता का मूल्यांकन करे तथा अधिशेष भूमि की पहचान करे जिसे वह भूमि के सही उपयोग, निपटान नीति व सुविचारित

कार्रवाई योजना के आधार पर अपने वित्तीय लाभ के लिये मुद्रीकरण करने पर विचार कर सकती है।

- कम्पनी अन्य संगठनों को भूमि पट्टे पर देने तथा हस्तांतरण के सम्बंध में मामलों का समाधान करने व देय किराया वसूलने के लिये और बिक्री पर विचार करने के लिये शीघ्र कार्रवाई करें और ऐसी भूमि पर अपने अधिकार सुरक्षित रखे।
- दूरसंचार विभाग लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए विलम्ब एवं कमियों यथा भूमि पट्टे पर देने व हस्तांतरण करने; भूमि सम्पत्तियों का मुद्रीकरण करने व भूमि अभिलेखों को अद्यतन करने तथा इसके लिये उत्तरदायित्व तय करने के सम्बंध पर विचार करे।

5.2 समय से अंतर्संबन्धी संविदा की शर्तों को लागू करने में बी एस एन एल की विफलता ने इसे राजस्व हानि में डाल दिया

बी एस एन एल अंतः संबंधी करार के संदर्भ में देयों के भुगतान पर निगरानी करने व लागू करने में, समय पर कार्रवाई करने में विफल रहा, जिसके कारण एयरसेल ग्रुप की कंपनियों से ₹ 51.83 करोड़ के देयों का संचयन हुआ, जिसने दिवालिया घोषित करने के लिये फाईल किया है। चूंकि बी एस एन एल एक संचालक लेनदार है इसे बकाया देयों की गैर-वसूली व राजस्व हानि का उच्च जोखिम है।

भारत संचार निगम लिमिटेड (बी एस एन एल) ने एयरसेल ग्रुप कंपनियों, यानि चार सर्किलों के लिये मैसर्स एयरसेल सेलुलर लिमिटेड, 17 टेलीकोम सर्किलों के लिये एयरसेल लिमिटेड तथा 25 सर्किलों के लिये डीसनेट वायरलेस लिमिटेड, के साथ अंतर्संबन्धी संविदाएं की। यह संविदाएं अन्य बातों के साथ-साथ दोनो पार्टियों के बीच नेटवर्क व दूरसंचार ट्रेफिक कैरिज के बीच अंतर्संबन्धी प्रावधान करता है। यह संविदाएं देरी व डिफॉल्ट भुगतान के मामलों में अंतर्संबन्धित प्रयोग प्रभारों (आई यू सी)⁹⁵ को लगाने और इन प्रभारों की बिलिंग प्रणाली और भुगतान के साथ-साथ भुगतान करने में विलंब तथा चूक के प्रकरण में परिणामी कार्यवाई का भी प्रावधान करता है।

⁹⁵ खंड 6.3 में अनेकों प्रभारों जैसे स्थापित करने का खर्च, पोर्ट प्रभार, अवसंरचना उपयोग प्रभार, ऐक्सेस प्रभार व मूल्यवर्धित सेवा प्रभार का ब्यौरा है।

अंतर्संबंधी संविदा के खंड 7.2.1 के अनुसार, बी एस एन एल मासिक आधार पर आई यू सी के लिये बिल तैयार करेगा और ऐसे बिल संबंधित एयरसेल ग्रुप कंपनी द्वारा जारी करने की तारीख से 15 दिनों के भीतर देय होंगे। अंतर्संबंधी संविदा के खंड 7.4 में एयरसेल ग्रुप कम्पनी से राशियों के लिये बैंक गारंटी (बीजी) प्राप्त करने के लिये प्रावधान किया गया। यदि निर्धारित समय में देय भुगतान प्राप्त नहीं हुआ, तो बी एस एन एल की संबंधित फील्ड इकाई को भुगतान के लिए 30 दिन का समय देते हुए तुरंत एक नोटिस जारी करना आवश्यक था, जिसमें असफल होने पर बी एस एन एल को यह अधिकार था कि प्वाइंट ऑफ इंटरकनेक्शन बंद करें तथा बी जी का नकदीकरण करे। संविदा के खंड 7.5 में निर्दिष्ट दरों पर ब्याज, 30 दिन तक विलंबित भुगतानों पर लागू था।

आई यू सी की बिलिंग और भुगतान से संबंधित अभिलेखों के लेखापरीक्षा से पता चला कि एयरसेल ग्रुप कंपनियों से आई यू सी के भुगतान से संबंधित बकाया राशि 2017-18 तक की अवधि के लिए ₹97.38 करोड़⁹⁶ थी। इस राशि में मैसर्स एयरसेल सेलुलर लिमिटेड के मामले में सभी चार सर्किल, मैसर्स एयरसेल लिमिटेड के मामले में 17 में से 16 और मैसर्स डिशनेट वायरलेस लिमिटेड के मामले में 25 में से 23 सर्किल सम्मिलित थे। 28 फरवरी 2018 को एयरसेल ग्रुप का दिवालिया होने की जानकारी मीडिया रिपोर्ट द्वारा सामने आने के बाद बी एस एन एल ने इन बकायों की वसूली की कार्रवाई शुरू की। नकदीकृत बी जी को समायोजित कर तथा अन्य समायोजन करने के बाद, एयरसेल समूह के विरुद्ध कुल बकाया ₹ 51.83 करोड़⁹⁷ था। बी एस एन एल ने तब से (अक्टूबर 2018) इन कंपनियों के विरुद्ध राशि के दावों को संबंधित अंतरिम रिजोल्यूशन प्रोफेशनल (आई आर पी) में दर्ज किया।

बकाया राशि की लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि ₹ 32.92 करोड़. रुपये तीन माह से अधिक अवधि के लिए 31 मार्च 2018 को बकाया थे। मैसर्स एयरसेल लिमिटेड के प्रकरण में सबसे पुराना बकाया मार्च 2000 का, मैसर्स डिशनेट वायरलेस लिमिटेड

⁹⁶ ₹ 12.60 करोड़ मैसर्स एयरसेल सेलुलर लिमिटेड से तथा ₹ 36.73 करोड़ मैसर्स डिशनेट वायरलेस लिमिटेड से व ₹ 48.05 करोड़ मैसर्स एयरसेल लिमिटेड से

⁹⁷ ₹ 12.26 करोड़ मैसर्स एयरसेल सेलुलर लिमिटेड से, ₹ 20.57 करोड़. मैसर्स डिशनेट वायरलेस लिमिटेड से, ₹ 19.00 करोड़ मैसर्स एयरसेल लिमिटेड से। इसमें से ₹ 1.43 करोड़ मैसर्स एयरसेल सेलुलर लिमिटेड से, ₹ 3.90 करोड़ मैसर्स डिशनेट वायरलेस लिमिटेड से और ₹ 2.10 करोड़ मैसर्स एयरसेल लिमिटेड से, विवादित बताई गई।

का अप्रैल 2009 का, मैसर्स एयरसेल सेलुलर लिमिटेड का अगस्त 2010 का था। यह दर्शाता है कि बी एस एन एल की फिल्ड ईकाइयों और कॉर्पोरेट कार्यालय का राजस्व प्रबंधन शाखा- सी एफ ए, जो आई यू सी बिलिंग अनुदेशों को जारी करने व आई यू सी राजस्वों की प्राप्ति के निगरानी के जिम्मेदार थे, संविदा शर्तों, जैसे, बकायों की निकासी के लिए 30 दिनों का नोटिस जारी करना, बी जी का नकदीकरण और पी ओ आई का विसंबंधन, तथा बकायों के नियमित संग्रहण को लागू करने व निगरानी रखने में विफल रहें। बल्कि बी एस एन एल के कॉर्पोरेट कार्यालय ने बकाया वसूली के लिए कार्यवाही तब शुरू की जब यह ज्ञात हुआ कि एयरसेल समूह दिवालियापन के लिए फाइल कर चुका था।

जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, संविदा के तहत एयरसेल समूह कंपनियों के प्रत्येक संचालित क्षेत्र/सर्किल के लिए बी जी प्रस्तुत करने की आवश्यकता थी, जो दूसरे वर्ष से एक सर्किल के लिए पिछले वर्ष के दौरान जारी किए तीन महीनों के औसत बिल के बराबर होनी थी। यानी बी एस एन एल सर्किलों को आई यू सी बकायों के संग्रहण की निगरानी तथा बी जी राशि से अधिक बकायों का संग्रहण न हो, सुनिश्चित करना था। यह तब सुनिश्चित होता जब लंबित भुगतानों के प्रकरण में बी जी को एक महीने के नोटिस अवधि की समाप्ति पर तुरंत लागू किया जाता। बकाए के संचय से पता चलता है कि भुगतानों में देरी व चूक को संविदा शर्तों के अनुसार नहीं किया जा रहा था और वसूलियां बी जी के नकदीकरण द्वारा नहीं की जा रही थी।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि हालांकि बी जी को नकदीकृत करने के अनुदेश देर से जारी तो हुए परंतु बी एस एन एल सर्किल केवल ₹13.70 करोड़⁹⁸ की राशि भुना पाये जिसमें मैसर्स एयरसेल सेलुलर लिमिटेड के चार में से एक सर्किल, मैसर्स डिशनेट वायरलेस लिमिटेड के 23 में से 12 सर्किल तथा मैसर्स एयरसेल लिमिटेड के 16 में से 9 सर्किल सम्मिलित थे। अन्य सभी सर्किलों में बी जी या तो समाप्त हो गई थी या बकाया देयता को पूरा करने में अपर्याप्त थी।

अपने जवाब में, दूरसंचार विभाग (दिसंबर 2019) ने एयरसेल ग्रुप कंपनियों से प्राप्य निवल बकाया राशि, बी जी समायोजित और शुद्ध बकाया राशि से संबंधित आंकड़ों की पुष्टि की है। हालांकि, यह कहा गया कि एयरसेल समूह के दिवालिया होने से संबंधित

⁹⁸ नकदीकृत बैंक गारंटिया: मैसर्स एयरसेल सेलुलर लिमिटेड ₹ 0.07 करोड़, मैसर्स डिशनेट वायरलेस लिमिटेड ₹ 6.71 करोड़, मैसर्स एयरसेल लिमिटेड ₹6.92 करोड़.

मीडिया रिपोर्टों (28 फरवरी 2018) के बाद बी एस एन एल ने बी जी के नकदीकरण के लिए निर्देश जारी करके तत्काल कार्रवाई की। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह बी एस एन एल की आई यू सी प्रभारों की प्राप्ति पर निगरानी करने तथा बकायों की तुरंत वसूली सुनिश्चित करने के लिए संविदा शर्तों के संदर्भ में समय पर कार्रवाई करने में विफलता को स्पष्ट नहीं करता है। इससे बकायों के संचय की अनुमति का अनावश्यक पक्ष लिया गया, जिससे बकायों को पूरा करने में बी जी अपर्याप्त रही।

इस प्रकार, बी एस एन एल के कॉर्पोरेट कार्यालय तथा फील्ड इकाइयों की, संविदा शर्तों के संदर्भ में एयरसेल समूह कंपनियों द्वारा आई यू सी बकायों का भुगतान सुनिश्चित करने के लिए समय से कार्रवाई करने में, विफलता के कारण ₹ 51.83 करोड़ के बकायों का संचय हुआ। हालांकि बी एस एन एल ने सक्षम फोरम के समक्ष दावे दर्ज किए हैं, परंतु बकायों की वसूली की संभावना सीमित होगी क्योंकि बी एस एन एल के परिचालन क्रेडिटर होने के नाते इसकी प्राथमिकता ऋण अदाएगी में कम होगी जिससे कंपनी राजस्व हानि के उच्च स्तर की स्थिति में रहेगी। यह अनुशंसा की जाती है कि दूरसंचार विभाग अभुक्त बकायों की वसूली के सभी तरीके अपना सकता है और समझौतों के अनुसार आई यू सी बकाया के भुगतान को लागू करने व इसके लिए जिम्मेदारी तय करने के लिए बी एस एन एल के कॉर्पोरेट कार्यालय के संबंधित मंडल और इसकी फील्ड इकाइयों की विफलता की जांच भी करें।

5.3 बी एस एन एल द्वारा वार्षिक करार शर्तों के अनुपालन में विफलता के फलस्वरूप वार्षिक वृद्धि प्रभारों की लघु बिलिंग की गई

निजी सेवा प्रदाता (पी एस पी) के प्रकरण में पैसिव टेलीकॉम अवसंरचना की भागीदारी के लिए मासिक किरायों की गणना में वार्षिक वृद्धि के त्रुटिपूर्ण प्रयोग से बी एस एन एल के ग्यारह परिमंडलों और कलकत्ता टेलीकॉम जिला द्वारा ₹ 13.65 करोड़ के कम बिल बनाये गये। जबकि लेखापरीक्षा के बताये जाने पर पी एस पी से ₹ 12.49 करोड़ की वसूली की गई परंतु ₹ 1.16 करोड़ की वसूली अभी भी बाकी है।

बी एस एन एल, कॉर्पोरेट कार्यालय, नई दिल्ली, ने अपने अवसंरचना को साझा करने के लिए एक निजी सेवा प्रदाता (पी एस पी), के साथ पैसिव अवसंरचना की भागीदारी के लिए मास्टर सेवा करार (एम एस ए) मई 2014 में किया।

निजी सेवा प्रदाता (पी एस पी), के साथ एम एस ए की अनुसूची 3 के खंड 1.4 और 1.1 के संदर्भ में, पैसिव अवसंरचना के लिए निर्धारित आधार मासिक किराए की दर से ₹ 38,700 शुल्क का और ग्राउंड बेस टावर तथा रुफ टाप टावर की भागीदारी के लिए ₹ 24,900 का प्रावधान था। ये दरें एम एस ए की शुरुआत की दिनांक से दस साल की अवधि के लिए वैध थीं और साल-दर-साल आधार पर 2.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि के अधीन थी। आधार दरें चालू वित्तीय वर्ष के लिए वैध होगी और उसके बाद वर्ष-दर-वर्ष आधार पर 2.5 प्रतिशत की वृद्धि को जोड़कर प्रत्येक वर्ष 1 अप्रैल को संशोधित की जायेंगी। प्रत्येक वर्ष 1 अप्रैल को तय दरें, उस वित्तीय वर्ष में पट्टे पर दी गई सभी स्थलों के लिए वैध रहेंगी।

बी एस एन एल के ग्यारह परिमंडलों⁹⁹ और कलकत्ता दूरसंचार जिला की अवसंरचना भागीदारी से संबंधित बिल की लेखापरीक्षा संवीक्षा (दिसंबर 2017 - अक्टूबर 2018) से पता चला कि पी एस पी के प्रकरण में, वार्षिक वृद्धि लागू करने के लिए उपस्कर (आर एफ आई ई) के प्रतिष्ठापन तिथि/प्रारंभिक तिथि को अपनाया गया। जबकि एम एस ए के अनुसार प्रत्येक वर्ष के लिए निर्दिष्ट तिथि 1 अप्रैल थी। इस प्रकार 2014-15 से 2018-19 के दौरान बी एस एन एल के ग्यारह परिमंडलों व कलकत्ता दूरसंचार जिला द्वारा गलत तिथि प्रयोग में लाने से गलत वार्षिक वृद्धि गणना की वजह से पी एस पी के लिये ₹ 13.65 करोड़ (अनुलग्नक 5.3.1) का कम बिल बनाया गया। तथापि लेखापरीक्षा के बताये जाने पर ₹ 12.49 करोड़ पी एस पी से वसूले गये परंतु ₹ 1.16 करोड़ की वसूली शेष है (दिसंबर 2019)।

दूरसंचार विभाग ने अपने उत्तर में संबंधित परिमंडलों द्वारा बिल की राशियों की कम वसूली के लिए की गई कार्रवाई का ब्यौरा दिया। तथापि, इसने बड़ी संख्या में परिमंडलों और लगभग चार वर्षों से अधिक के लिए, भागीदारी अवसंरचना के लिये बिल बनाने हेतु करार की शर्तों की अनुपालन सुनिश्चित करने में विफलता के कारणों की व्याख्या नहीं की, जो कि आंतरिक नियंत्रण विफलता का परिचायक है।

इस प्रकार, निजी सेवा प्रदाता (पी एस पी) के प्रकरण में पैसिव टेलीकॉम अवसंरचना की भागीदारी करने के लिए मासिक किराये की गणना करते समय वार्षिक वृद्धि लागू करने के लिए की गई करार की शर्तों के अनुपालन में विफलता से बी एस एन एल के

⁹⁹ कर्नाटक, आंध्र प्रदेश, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश (पूर्व), उत्तर प्रदेश (पश्चिम), उत्तराखंड, केरल, गुजरात, जम्मू एवम् कश्मीर, ओडिशा, मध्य प्रदेश व कलकत्ता टेलीकॉम डिस्ट्रिक्ट

2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

ग्यारह परिमंडलों और कलकत्ता दूरसंचार जिला द्वारा चार वर्ष की अवधि के लिए ₹ 13.65 करोड़ के कम बिल बनाये गये जोकि अपर्याप्त आंतरिक नियंत्रण का परिचायक है। तथापि लेखापरीक्षा के बताये जाने पर पी एस पी से ₹ 12.49 करोड़ वसूले गए परंतु ₹ 1.16 करोड़ वसूली करना अभी भी बाकी है। बी एस एन एल को पूर्ण वसूली सुनिश्चित करनी चाहिए व करार शर्तों की गैर अनुपालन के कारणों की जाँच के साथ-साथ आंतरिक नियंत्रण को सुदृढ़ करने के लिए तुरंत कदम उठाने चाहिए।

अध्याय-VI

इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम

6.1 स्ट्रेटेजिक अलायन्स के माध्यम से ₹ 890.34 करोड़ की लागत का हार्डवेयर/ सॉफ्टवेयर खरीद

एन आई सी एस आई ने सामान्य वित्तीय नियमों 2005 और विभागीय निर्देशों का उल्लंघन कर "स्ट्रेटेजिक अलायन्स" मार्ग के माध्यम से ₹ 890.34 करोड़ की लागत के हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर की खरीद की और इस प्रकार खरीद प्रक्रिया में पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करने में विफल रहा।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र सेवा निगमित (एन आई सी एस आई) की स्थापना वर्ष 1995 में इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय¹⁰⁰ (एम ई आई टी वाई) के अधीन एक धारा 8¹⁰¹ कंपनी के तहत की गई थी, जिसका उद्देश्य एन आई सी, एम ई आई टी वाई, अन्य सरकारी विभागों एवं संस्थानों (जैसे पी एस यू, स्वायत्त निकायों इत्यादि) के लिए ई-गवर्नेंस हेतु आई टी सोल्यूशन को उपलब्ध कराना एवं खरीददारी करना है। सामान्य वित्तीय नियम 2005 (जी एफ आर 2005) के नियम 160 में कहा गया है कि सभी सरकारी खरीद को पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी और उचित तरीके से किया जाना चाहिए ताकि पैसे के लिए सर्वोत्तम मूल्य सुरक्षित हो सके। "सरकारी ई-मार्केटप्लेस" (जी इ एम) पर खरीद के लिए नियम 141A को 9 अगस्त 2016 से जी एफ आर में सम्मिलित किया गया था, जो विभिन्न सरकारी विभागों/ संगठनों/ सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा आवश्यक सामान्य उपयोग की वस्तुओं और सेवाओं की ऑनलाइन खरीद के लिए एक पोर्टल के रूप में स्थापित किया गया है। जी एफ आर 2005 का नियम 149 "सिंगल टेंडर इन्क्वॉयरी" सहित खरीद के लिए बिड प्राप्त करने के तीन मानक तरीको का उल्लेख करता है। आगे नियम 154 उन परिस्थितियों का उल्लेख करता है जिसमें एकल स्रोत से खरीद का सहारा लिया जा सकता है। इनमें ऐसे मामले, जहां केवल एक विशेष फर्म ही आवश्यक वस्तुओं का निर्माता है, और/ या एक सक्षम

¹⁰⁰ इससे पहले संचार और आईटी मंत्रालय के तहत इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग

¹⁰¹ धारा 8 कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 8 के तहत पंजीकृत की जाती है, और पहले कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 25 के तहत कंपनी के रूप में जानी जाती थी। ऐसी कंपनियों को चैरिटेबल और मुनाफा रहित उद्देश्य के लिए पंजीकृत किया जाता है।

तकनीकी विशेषज्ञ की सलाह और सक्षम प्राधिकारी की मंजूरी के आधार पर मशीनरी या स्पेयर पार्ट्स के मानकीकरण हो , शामिल हैं। इन खरीद को मंत्रालय/ विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए निर्धारित प्रारूप में "प्रोपराइटरी आर्टिकल सर्टिफिकेट" द्वारा समर्थित किया जाना चाहिए।

वर्ष 2005 में एन आई सी एस आई ने उत्पादों की अंतिम लागत को कम करने के लिए स्ट्रेटजिक आइटम्स¹⁰² के लिए सीधे मूल उपकरण निर्माताओं (ओ ई एम) के साथ "स्ट्रेटजिक अलायन्स (एस ए)" होने की आवश्यकता महसूस की। तत्पश्चात, एन आई सी एस आई के निदेशक मंडल¹⁰³ ने स्ट्रेटजिक अलायन्स के साथ अनुबंध में प्रवेश करने की प्रक्रिया और क्रियाविधि दोनों को मंजूरी दी। इन मंजूरी के पश्चात एन आई सी एस आई निर्धारित मानदंडों के आधार पर आई सी टी उत्पादों की खरीद के लिए ओ ई एम/ अधिकृत एजेंटों के साथ स्ट्रेटजिक अलायन्स अनुबंध में प्रवेश करता आ रहा है। स्ट्रेटजिक अलायन्स की प्रणाली को कारगर बनाने के लिए दिसंबर 2013 में एन आई सी एस आई बोर्ड ने कई उपायों को मंजूरी दी, जिसमें ओ ई एम के प्रस्तावों के तकनीकी और वित्तीय मूल्यांकन की शुरुआत, स्ट्रेटजिक अलायन्स की संख्या को सीमित करना और अधिक जी एफ आर अनुरूप प्रक्रियाओं को अपनाना शामिल है। इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने जून 2014 में निर्देश जारी किया कि स्ट्रेटजिक अलायन्स पूरी तरह से जी एफ आर एवं अन्य प्रासंगिक नियमों का अनुपालन करते हो।

चूंकि सरकार द्वारा जारी किए गए किसी भी नियम/ आदेश में स्ट्रेटजिक अलायन्स को समावेशित नहीं किया गया था, अतः एन आई सी एस आई ने सितंबर 2014 में आयोजित अपनी 88^{वीं} निदेशक मंडल की बैठक में स्ट्रेटजिक अलायन्स को आई सी टी वस्तुओं और सेवाओं (समाधानों सहित) की खरीद और प्रदान करने की प्रक्रिया जी एफ आर 2005 में शामिल करने के लिए इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के माध्यम से व्यय विभाग (डी ओ इ) को एक प्रस्ताव भेजने का फैसला किया। तत्पश्चात, डी ओ इ ने स्ट्रेटजिक अलायन्स को जी एफ आर में विशेष रूप से शामिल ना करते हुए अगस्त-2015 में यह सूचित किया कि अगर एन आई सी एस आई, जी एफ आर के

¹⁰² मालिकाना और विशेष आइटम।

¹⁰³ एनआईसीएसआई के निदेशक मंडल ने 21.12.2005 को आयोजित 47^{वीं} बैठक में स्ट्रेटजिक अलायन्स प्रक्रिया को मंजूरी दी और 27.03.2006 को आयोजित 48^{वीं} बैठक में इसने क्रियाविधि को मंजूरी दी।

नियम 154 के तहत आदेश देने से पहले से मंत्रालय/ विभाग द्वारा प्रोपराइटी आर्टिकल सर्टिफिकेट (पी ए सी) प्रस्तुत करता है तो डी ओ इ को एन आई सी एस आई के नियम 154 के तहत स्ट्रेटजिक अलायन्स में प्रवेश करने पर कोई आपत्ति नहीं है। इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के आई एफ डी के विचार में यह निहित था कि पीएसी को प्रस्तुत करने से पहले, उपयोगकर्ता विभाग सुनिश्चित करेगा कि आई सी टी के सामान और सेवाओं को खरीदने के लिए कोई अन्य प्रतिस्पर्धी ब्रांड या आपूर्तिकर्ता नहीं हो, जो स्ट्रेटजिक अलायन्स के विचार को अयोग्य कर देगा। अतः इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने कंपनी को डी ओ ई द्वारा दी गई प्रतिक्रिया को खरीद की प्रक्रिया में औपचारिक रूप से अपनाने से पहले सावधानीपूर्वक जांच करने के लिए सलाह दी। तथापि, एन आई सी एस आई ने डी ओ ई के सम्प्रेषण को स्ट्रेटजिक अलायन्स प्रणाली की मंजूरी के रूप में लेते हुए इस प्रणाली को जारी रखने का निर्णय लिया, बशर्ते खरीद पी ए सी के आधार पर की गई हो।

लेखापरीक्षा में यह पाया कि एन आई सी एस आई ने अप्रैल 2014 से अप्रैल 2017 की अवधि के दौरान, उपयोगकर्ता विभागों के लिए ₹ 890.34 करोड़ (अनुलग्नक-6.1.1) के हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर की खरीददारी स्ट्रेटजिक अलायन्स के माध्यम से की। इन खरीददारियों में बैक अप सर्वर, राउटर, स्विच, एंटी-वायरस समाधान, नेटवर्क सुरक्षा आदि सम्मिलित थे। सितंबर 2015 से पहले एन आई सी एस आई अपने बोर्ड के अनुमोदन के आधार पर स्ट्रेटजिक अलायन्स का उपयोग करते हुए पी ए सी को प्राप्त किए बिना ही खरीददारी कर रहा था, जो कि जी एफ आर 2005 के नियम 154 और इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के जून 2014 में दिये गये निर्देशों का उल्लंघन था।

सितंबर 2015 के बाद से डी ओ इ की सलाह प्राप्त करने के पश्चात एन आई सी एस आई ने एकल स्रोत से खरीद के लिए पी ए सी प्राप्त करना आरम्भ किया। हालांकि, एक टेस्ट चेक के दौरान यह पाया गया कि ये पी ए सी जी एफ आर में एकल स्रोत के माध्यम से खरीद के लिए निर्धारित प्रारूप के अनुसार स्पष्ट कारणों का उल्लेख किए बिना उपयोग किए जा रहे थे। इसका भी कोई संकेत नहीं पाया गया कि पी ए सी किसी तकनीकी विशेषज्ञ की सलाह के आधार पर जारी किये जा रहे थे। इसके अतिरिक्त सामानों के बाजार सर्वेक्षण के लिए नियुक्त सलाहकार की रिपोर्टों ने प्रत्येक आइटम के लिए कई विक्रेताओं/ स्रोतों के अस्तित्व का संकेत दिया। इनका मुख्य उद्देश्य

खरीद के लिए स्ट्रेटजिक अलायन्स मार्ग का उपयोग करने हेतु जी एफ आर और डी ओ ई के पी ए सी प्राप्त करने सम्बन्धी निर्देशों का नाममात्र अनुपालन करना था।

एन आई सी एस आई/ मंत्रालय के द्वारा दिए गए जवाबो (मार्च 2017, अक्टूबर 2018 और सितंबर 2019) में स्ट्रेटजिक अलायन्स मार्ग को अपनाने के लिए औचित्य और कालक्रम का विवरण दिया गया। एन आई सी एस आई/ मंत्रालय ने कहा कि वह मुख्यतः डी ओ ई की सलाह प्राप्त करने के बाद से जी एफ आर के नियम 154 के संदर्भ में पी ए सी के आधार पर ऐसी खरीद कर रहा है। यह सूचित किया गया कि स्ट्रेटजिक एलायंस के माध्यम से वस्तुओं और सेवाओं की खरीद, एन आई सी एस आई के द्वारा खरीद किए गए कुल मूल्य का केवल 25 प्रतिशत थी और सामान्य वस्तुओं का कुल मूल्य स्ट्रेटजिक एलायंस के माध्यम से खरीदे वस्तुओं के कुल मूल्य के 15 प्रतिशत से अधिक नहीं थी। उन्होंने आगे यह भी कहा कि अप्रैल 2017 से स्ट्रेटजिक अलायन्स के माध्यम से खरीददारी को बंद कर दिया गया है।

मंत्रालय का यह उत्तर उचित नहीं है, क्योंकि भले ही वह उपयोगकर्ता विभागों की ओर से खरीद कर रहा था, यह अनिवार्य था कि मंत्रालय भारत सरकार के सभी नियमों/ आदेशों एवं जीएफआर का अनुपालन करें जिन्हे स्पष्ट रूप से इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के जून 2014 में जारी आदेशों में समाहित किया गया था। अगस्त 2015 में डी ओ ई की सलाह प्राप्त करने से पूर्व स्ट्रेटजिक एलायंस मार्ग के तहत खरीद के लिए पी ए सी प्राप्त नहीं किए जा रहे थे जो कि जी एफ आर के नियम 154 के अनुरूप नहीं थे। इसके बाद एन आई सी एस आई ने दावा किया है कि वह पी ए सी प्राप्त करने के बाद ही एकल स्रोत से वस्तुओं और सेवाओं की खरीद कर रहा था परन्तु पी ए सी के नमूना जाँच में यह पाया गया कि पी ए सी को प्रस्तुत करने और स्वीकार करने के लिए और अधिक प्रयास करने की आवश्यकता थी। इसके अतिरिक्त इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने सितम्बर 2019 में यह खुद स्वीकार किया है कि स्ट्रेटजिक एलायंस के तहत ₹ 133.55 करोड़¹⁰⁴ की आम वस्तुओं की खरीद की गई थी, हालांकि इनकी खरीद दर अनुबंध या खुली बोली के माध्यम से की जा सकती थी।

¹⁰⁴ अप्रैल 2017 तक स्ट्रेटजिक एलायंस मार्ग से की गई ₹ 890.34 करोड़ की कुल खरीद का 15 प्रतिशत

इस प्रकार एन आई सी एस आई ने अप्रैल 2014 और अप्रैल 2017 के बीच अपनी कुल खरीद के 25 प्रतिशत खरीद को स्ट्रेटजिक एलायंस मार्ग के माध्यम से एकल स्रोत से किया। सितंबर 2015 से पहले की खरीद को जी एफ आर के नियम 154 के अनुसार नहीं किया गया था और सितंबर 2015 के पश्चात पी ए सी के आधार पर की गई खरीद में टेस्ट चेक के दौरान अपेक्षित विवरण में कमियाँ पाई गईं। ऑडिट आपत्तियों के बाद कंपनी द्वारा अप्रैल 2017 के बाद स्ट्रेटजिक अलायन्स के अभ्यास को रोक दिया गया परन्तु यह निर्दिष्ट नहीं किया गया कि इसके पहले स्ट्रेटजिक अलायन्स के अभ्यास को जी एफ आर के नियमों के विरुद्ध क्यों जारी रखा गया।

नई दिल्ली
दिनांक: 22 मार्च 2021


(मनीष कुमार)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
वित्त एवं संचार

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 24 मार्च 2021


(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

परिशिष्ट

और

अनुलग्नक

परिशिष्ट-1 (पैराग्राफ 1.10 में संदर्भित)

मार्च 2019 तक संचार मंत्रालय और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के तहत विभागों से प्रतीक्षित कृत कार्रवाई टिप्पणियों की सारांशित स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की संख्या एवं वर्ष		ए टी एन देय	बिल्कुल प्राप्त नहीं हुआ	पत्राचार के तहत
संचार मंत्रालय				
डाक विभाग				
1	2018 की 21	2	0	2
	कुल	2	0	2
दूरसंचार विभाग				
1	2016 की 4	30	शून्य	30
2	2017 की 11	6	शून्य	6
3	2017 की 35	5	शून्य	5
4	2018 की 21	1	1	Nil
	कुल	42	1	41
इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय				
शून्य				
	कुल योग	44	1	43

परिशिष्ट-II (पैराग्राफ 1.11 में संदर्भित)

मार्च 2019 तक संचार मंत्रालय और इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के तहत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रमों से प्रतीक्षित कृत कार्रवाई टिप्पणियों की सारांशित स्थिति

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की संख्या एवं 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 6	1	शून्य	1
4	2003 की 5	4	शून्य	4
5	2004 की 5	3	शून्य	3
6	2005 की 5	2	शून्य	2
7	2006 की 9 (पी ए)	2	शून्य	2
8	2006 की 13	5	शून्य	5
9	2007 की 10 (पी ए)	1	शून्य	1
10	2007 की 12	8	शून्य	8
11	2008 की 9 (पी ए)	1	शून्य	1
12	2008 की 10 (सी ए)	1	शून्य	1
13	2008 की 12 (सी ए)	7	शून्य	7
14	2009-10 की 9	1	शून्य	1
15	2009 की 25 (सी ए)	4	शून्य	4
16	2009 की 27 (पी ए)	1	शून्य	1
17	2010-11 की 10 (पी ए)	1	शून्य	1
18	2011-12 की 3	4	शून्य	4
19	2012-13 की 8	3	शून्य	3
20	2014 की 17	4	शून्य	4

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की संख्या एवं वर्ष		ए टी एन देय	बिल्कुल प्राप्त नहीं हुआ	पत्राचार के तहत
21	2015 की 20	5	शून्य	5
22	2015 की 55	4	शून्य	4
23	2016 की 29	3	शून्य	3
24	2017 की 21	1	शून्य	1
25	2018 की 21	1	1	0
	कुल	71	1	70
महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड				
1	1997 की 3	1	शून्य	1
2	1999 की 3	1	शून्य	1
3	2004 की 5	1	शून्य	1
4	2006 की 11	1	शून्य	1
5	2006 की 13	1	शून्य	1
6	2007 की 10 (पी ए)	1	शून्य	1
7	2007 की 12	1	शून्य	1
8	2008 की 12 (सी ए)	1	शून्य	1
9	2009-10 की 25	1	शून्य	1
10	2014 की 17	1	शून्य	1
11	2017 की 21	2	शून्य	2
	कुल	12	0	12
आई टी आई लिमिटेड				
1	2004 की 5	2	शून्य	2
2	2006 की 13	2	शून्य	1
3	2007 की 10	2	शून्य	2
4	2007 की 12	1	शून्य	3
5	2008 की 12	3	शून्य	2
6	2009 की 25	1	शून्य	1
	कुल	11	0	11

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की संख्या एवं वर्ष	ए टी एन देय	बिल्कुल प्राप्त नहीं हुआ	पत्राचार के तहत	
इलेक्ट्रॉनिकी 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		96	1	95

अनुलग्नक 3.1.1

(पैराग्राफ 3.1 में संदर्भित)

वर्ष 2016-17 से 2018-19 के दौरान, डाक विभाग में वैध करार/ संविदा के बिना आकस्मिक श्रमिकों/ मजदूरों को मजदूरी भुगतान का ब्यौरा दर्शाने वाली विवरणी

(₹ करोड़ में)

परिमंडल	अवधि	नमूना जाँचित इकाई का नाम	भुगतान की गई मजदूरी की राशि	
1	बिहार	2016-17 to 2018-19	आर एम एस पी टी मंडल, पटना, एच पी ओ छपरा, एस एस पी ओ छपरा, सी पी एम जी पटना और डी ए पी पटना	7.09
2	दिल्ली	2016-17 to 2018-19 (07/2018)	कार्यालय महाप्रबन्धक (वित्त)	0.55
3	गुजरात	2016-17 to 2018-19	कार्यालय महाप्रबन्धक (वित्त), एस एस आर एम और एन एस एच, अहमदाबाद	2.89
4	हिमाचल प्रदेश	2016-17 to 2018-19	आर एम एस हि प्र परिमंडल, मंडी	0.70
5	झारखंड	2016-17 to 2018-19	जी पी ओ रांची, रांची आर एम एस परिमंडल, एच पी ओ धनबाद और धनबाद आर एम एस परिमंडल	3.43
6	केरल	2016-17 to 2018-19	आर एम एस ईके मंडल, ईरनाकुलम, एच पी ओ ईरनाकुलम, आर एम एस 'टीवी' मंडल तिरुवनंतपुरम, एस एस पी ओ नार्थ मंडल तिरुवनंतपुरम, जी पी ओ तिरुवनंतपुरम आर एम एस 'सीटी' मंडल कोजीकोड, एस एस पी ओ कोजीकोड और एच पी ओ कोजीकोड	36.24
7	मध्य प्रदेश	2016-17 to 2018-19	जी पी ओ भोपाल, सी टी टी भोपाल और एच पी ओ पीपलानी	1.27
8	महाराष्ट्र (मुम्बई)	2016-17 to 2018-19	एच पी ओ-कल्याण, कल्याण बी पी सी और कल्याण आर एम एस	3.59
	महाराष्ट्र	2016-17 to 2018-19	एस एस पी ओ, नागपुर एम एफ एल परिमंडल, एस एस पी ओ नागपुर शहर मंडल और एस आर एम आर एम एस 'एफ' मंडल नागपुर	11.42
9	ओडिशा	2016-17 to 2017-18	जी पी ओ-भुवनेश्वर और आर एम एस 'एन' मंडल कटक	3.01
10	राजस्थान	2016-17 to 2018-19	आर एम एस जयपुर मंडल जयपुर	1.23
11	तमिलनाडु	2016-17 to 2018-19 (01/2017 to 02/2019)	एस एस आर एम 'एम' मंडल-चैन्नई	2.12

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

12	तेलंगाना	2016-17 TO 2018-19	आर एम एस जेड मंडल, हैदराबाद, आर एम एस हैदराबाद, खैराताबाद एच पी ओ और जी पी ओ हैदराबाद	2.58
13	उत्तर प्रदेश	2016-17 to 2018-19	एच पी ओ नोयडा, आर एम एस बरेली, जी पी ओ लखनऊ, एच पी ओ कानपुर, आर एम एस झांसी और एच पी ओ चौक लखनऊ	6.22
14	पश्चिम बंगाल	2016-17 to 2018-19 (12/2018)	महाप्रबन्धक (वित्त), पश्चिम बंगाल परिमंडल कोलकाता और सी पी एम जी, पश्चिम बंगाल परिमंडल, कोलकाता	3.32
15	हरियाणा	2016-17 to 2018-19	कार्यालय अधीक्षक आर एम एस हरियाणा मंडल, अंबाला	0.86
16	पंजाब	2016-17 to 2018-19	कार्यालय अधीक्षक आर एम एस 1 मंडल, जालंधर	1.04
17	जम्मू एवं कश्मीर	2016-17 to 2018-19	कार्यालय अधीक्षक आर एम एस जम्मू एवं कश्मीर मंडल, जम्मू	0.07
18	कर्नाटक	2016-17 to 2018-19	एस के और एन के क्षेत्र कर्नाटक	8.31
कुल				95.94

अनुलग्नक - 3.3.1

(पैराग्राफ 3.3 में संदर्भित)

वर्ष 2014-15 से 2018-19 के दौरान डाक विभाग के सन्निर्माण कर्मकार कल्याण उपकर की गैर वसूली का ब्यौरा दर्शाने वाली विवरणी

(₹ लाख में)

डाक परिमंडल		राज्य सरकार अधिसूचना तिथि	अवधि	उपकर की वसूली देय
1	कर्नाटक	11-01-2006	2014-15 से 2018-19 (1/19 तक)	57.91
2	ओडिशा	12-15-2008	2017-18	2.99
3	पश्चिम बंगाल	11-14-2011	2017-18	8.00
4	उत्तर प्रदेश	02-04-2009	2014-15 to 2017-18	30.44
5	मुम्बई	02-05-2007	2014-15 to 2017-18	31.02
6	महाराष्ट्र		2014-15 to 2017-18	15.18
7	बिहार और झारखंड	09-03-2005	2014-15 to 2017-18	47.84
कुल				193.38

अनुलग्नक- 3.5.1

(पैराग्राफ 3.5 में संदर्भित)

परिमंडलों में अप्रयुक्त निष्क्रिय पड़ी हुयी रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग मशीनों (आर एम एफ एम) का विवरण

परिमंडल	आर एम एफ एम अधिप्राप्त	कुल मूल्य (₹)	निर्माण	अधिप्राप्ति की अवधि	आर एम एफ एम अप्रयुक्त	अप्रयुक्त आर एम एफ का मूल्य (₹)	
1	आंध्र प्रदेश	22	28,34,897.00	मेसर्स फ्रामा सिस्टमस इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-14	17	22,19,059.00
2	दिल्ली	28	61,18,907.00	मेसर्स कोर्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-15	16	22,26,017.00
3	हरियाणा	2	6,93,200.00	मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-14	1	1,19,356.00
4	हिमाचल प्रदेश	4	4,26,091.00	मेसर्स फ्रामा सिस्टमस इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-15	3	3,37,069.00
5	महाराष्ट्र	30	42,67,570.00	मेसर्स पिटनी बाक्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-14	2	2,37,391.00
	मुम्बई व गोवा	27	38,67,476.00	मेसर्स पिटनी बाक्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-14	25	35,59,653.00

6	पंजाब	10	15,13,970.00	मेसर्स पिटनी बाक्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-15	7	10,11,787.00
7	तेलंगाना	24	37,13,016.00	मेसर्स फ्रामा सिस्टमस इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-14	24	37,13,016.00
8	राजस्थान	12	16,80,334.00	मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2013-14	9	13,00,558.00
कुल		159	2,51,15,461.00			104	1,47,23,906.00

अनुलग्नक- 3.5.2

(पैराग्राफ 3.5 में संदर्भित)

किराये पर ली गई रिमोटली मैनेज्ड फ्रेंकिंग मशीनों (आर एम एफ एम) पर व्यय का विवरण

परिमंडल	किराये पर ली गई आर एम एफ एम	निर्माण	किराये की अवधि	किराये हेतु दिए गए कुल प्रभार (₹ करोड़ में)
1 आंध्र प्रदेश	8	मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2014-15 से 2018-19	0.49
2 महाराष्ट्र	35	मेसर्स पिटनी बाक्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2016-17 से 2018-19 (12/18 तक)	3.53
3 तेलंगाना	11	मेसर्स फ्रामा सिस्टमस इंडिया प्राइवेट लिमिटेड एवं मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2014-15 से 2018-19	2.47
4 हरियाणा	2	मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2018-19	0.05
5 पंजाब	3	मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2015-16 से 2018-19	0.44
6 दिल्ली	12	मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	Nov. 2012 से 2018-19	3.53
7 राजस्थान	3	मेसर्स निओ पोस्ट इंडिया प्राइवेट लिमिटेड	2014-15 से 2018-19	0.86
कुल				11.37

अनुलग्नक - 5.3.1

(पैराग्राफ 5.3 में संदर्भित)

वार्षिक वृद्धि प्रभागों का कम बिल बनाने की विवरणी

(₹ करोड़ में)

परिमंडल	बिल अवधि	कम बिल बनाई गयी राशि	लेखापरीक्षा के बताये जाने पर बी एस एन एल द्वारा वसूली गई राशि
1	कर्नाटक	अप्रैल-15 से जनवरी -18	6.41
2	आंध्र प्रदेश	2015-16 से जुलाई 2018	1.64
3	तेलंगाना	2015-16 से जुलाई 2018	1.44
4	यूपी (पूर्व)	अप्रैल -16 से मार्च-18	0.18
5	यूपी (पश्चिम)	सितम्बर 2014 से जनवरी 2018	0.14
6	उत्तराखंड	मई 2016 से अक्टूबर 2018	1.02
7	केरल	अक्टूबर 2014 से अक्टूबर 2018	2.27
8	गुजरात	2015-16 से 2017-18	0.21
9	जम्मू व कश्मीर	2015-16 से 2017-18	0.03
10	ओडिशा	2014-15 से अक्टूबर 2018	0.07
11	मध्य प्रदेश	2015-16 से नवम्बर 2018	0.16
12	कलकत्ता टेलीकॉम डिस्ट्रिक्ट	2015-16 से 2017-18	0.08
कुल			13.65
			12.49

अनुलग्नक - 6.1.1

(पैराग्राफ 6.1 में संदर्भित)

एन आई सी एस आई द्वारा हार्डवेयर / सॉफ्टवेयर वस्तुओं की अनियमित खरीद का विवरण

(₹ करोड़ में)

अवधि		वर्क आर्डर का मूल्य
1.	2014-15	299.48
2.	2015-16	146.27
3.	2016-17 (नवम्बर 2016 तक)	289.89
4.	2016-17 (दिसंबर 2016 से मार्च 2017)	112.49
5.	अप्रैल 2017	42.21
कुल		890.34

शब्दावली

ए बी	स्वायत्त निकाय
ए जी आर	समायोजित सकल राजस्व
ए टी	स्वीकृति परीक्षण
ए टी एन	एक्शन टेकन नोट्स
ए यू ए	प्रमाणीकरण उपयोगकर्ता एजेंसी
बी बी एन एल	भारत ब्रॉडबैंड नेटवर्क लिमिटेड
बी जी	बैंक गारंटी
बी ई एफ आर	औद्योगिक और वित्तीय पुनर्निर्माण के लिए बोर्ड
बी एएम टी सी	बेंगलोर महानगर परिवहन निगम
बी ओ सी डब्लू डब्लू सी	भवन और अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर
बी एस सी	बेस स्टेशन नियंत्रक
बी एस एन एल	भारत संचार निगम लिमिटेड
बी टी एस	बेस ट्रांसीवर स्टेशन
बी यू ए	निर्मित क्षेत्र
सी ए बी	अनुरूपता मूल्यांकन निकाय
सी ए पी ई अक्स	क्लेम कैपिटल एक्सपेंडिचर
सी सी ए	संचार लेखा नियंत्रक
सी -डी ए सी	उन्नत कम्प्यूटिंग का केंद्र विकास
सी -डी ओ टी	टेलीमैटिक्स के विकास के लिए केंद्र
सी ई आर टी -ई एन	भारतीय कंप्यूटर आपातकालीन प्रतिक्रिया टीम
सी जी ए	लेखा महानियंत्रक
सी ए एम सी	शहर की नगर परिषद
सी पी ई	ग्राहक परिसर उपकरण
सी आर ए	सेंट्रल रिकॉर्ड कीपिंग एजेंसी
सी एस सी	सार्वजनिक सेवा केंद्रों
सी एस आर एफ	कॉमन सबस्क्राइबर रजिस्ट्रेशन फॉर्म

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

डी ए वी पी	विज्ञापन और दृश्य प्रचार निदेशालय
डी बी एफ ओ टी	डिजाइन, बिल्ड, फाइनेंस, ऑपरेट और ट्रांसफर
डी डी ओ	आहरण और वितरण अधिकारी
डी ई आई टी वाई	इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग
डी एफ आर	ड्राफ्ट व्यवहार्यता रिपोर्ट
डी जी एस एंड डी	आपूर्ति और निपटान महानिदेशालय
डी आई पी ए एएम	निवेश और सार्वजनिक संपत्ति प्रबंधन विभाग
डी ए एम ए	नामित निगरानी एजेंसी
डी ओ पी	डाक विभाग
डी ओ टी	दूरसंचार विभाग
डी पी आर	विस्तृत प्रोजेक्ट रीपर
डी यू टी	परीक्षण के अंतर्गत उपकरण
ई ए एम एफ	विद्युत चुम्बकीय
एफ टी टी एच	फाइबर टू द होम
एफ वाई	वित्तीय वर्ष
जी ई एम	सरकारी ई-बाज़ार
जी पी	ग्राम पंचायतें
जी आर	कुल राजस्व
जी एस एम	मोबाइल संप्रेषण के लिए विश्वव्यापी व्यवस्था
ई एंड बी	सूचना और प्रसारण मंत्रालय
ई सी एन ई आर पी	गैर आयनिकरण विकिरण संरक्षण पर अंतर्राष्ट्रीय आयोग
आई सी टी	सूचना और संचार प्रौद्योगिकी
ई एल ए सी	अंतर्राष्ट्रीय प्रयोगशाला प्रत्यायन निगम
ई एल डी	अंतर्राष्ट्रीय लंबी दूरी
ई पी पी बी	इंडिया पोस्ट पेमेंट्स बैंक लिमिटेड
ई आर पी	अंतरिम संकल्प पेशेवर
ई एस पी - ई टी	इंटरनेट सेवा प्रदाता-आई.टी.

ई टी ई	इंडियन टेलीफोन इंडस्ट्रीज लिमिटेड
के यू ए	ई-केवाईसी उपयोगकर्ता एजेंसी
एल ए एन	लोकल एरिया नेटवर्क
एल एफ	लाइसेंस शुल्क
एल एस ए	लाइसेंस प्राप्त सेवा क्षेत्र
एल डबल्यू ई	वामपंथी उग्रवाद
एम ई आइ टी वाई	इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय
एम ई आर सी	महाराष्ट्र विद्युत विनियामक आयोग
एम जी एन आर ई जी एस	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना
एम ओ सी	संचार मंत्रालय
एम ओ आर डी	ग्रामीण विकास मंत्रालय
एम ओ यू	समझौता ज्ञापन
एम पी आर डी सी	मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड
एम एस ए	मास्टर सेवा समझौता
एम एस ई डी सी एल	महाराष्ट्र राज्य विद्युत वितरण कंपनी लिमिटेड
एम टी सी टी ई	अनिवार्य परीक्षण और दूरसंचार उपकरण का प्रमाणन
एम टी एल	मिलेनियम टेलीकॉम लिमिटेड
एम टी एन एल	महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड
एन ई जी डी	राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस डिवीजन
एन जी एन	अगली पीढ़ी का नेटवर्क
एन एच ए आई	भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण
एन आई सी	राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र
एन आई सी एफ	नेशनल इंस्टीट्यूट ऑफ कम्युनिकेशन फाइनेंस
एन आई सी एस आई	राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र सेवा इंक

वर्ष 2021 की प्रतिवेदन संख्या 3

एन आई टी	निविदा आमंत्रित करने की सूचना
एन एल डी	राष्ट्रीय लंबी दूरी
एन ओ सी	नेटवर्क ऑपरेटिंग सेंटर
एन ओ एफ एम	राष्ट्रीय ऑप्टिकल फाइबर नेटवर्क परियोजना
एन पी सी आई	भारत का राष्ट्रीय भुगतान निगम
एन पी एस	नई पेंशन योजना
एन टी आई	राष्ट्रीय दूरसंचार संस्थान
एन टी पी	राष्ट्रीय दूरसंचार नीति
ओ एंड एम	संचालन और रखरखाव
ओ ई एम	मूल उपकरण निर्माता
ओ पी ई अक्स	परिचालन व्यय
पी ए सी	लोक लेखा समिति
पी बी सी	पूर्व-बोली सम्मेलन
पी ई	प्रोजेक्ट का अनुमान
पी ई	प्रोजेक्ट का अनुमान
पी एफ एम एस	सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली
पी एफ आर डी ए	पेंशन फंड नियामक और विकास प्राधिकरण
पी एल आई	डाक जीवन बीमा
पी एम यू	प्रोजेक्ट मॉनिटरिंग यूनिट
पी ओ आई	प्वाइंट ऑफ इंटरकनेक्शन
पी आर ए एन	स्थायी सेवानिवृत्ति खाता संख्या
पी एस पी	निजी सेवा प्रदाता
पी एस यू	सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम
पी टी एम	निजी दूरसंचार निर्माता
आर एफ आई ई	उपकरणों की स्थापना के लिए तैयार
आर एफ पी	प्रस्ताव के लिए अनुरोध
आर जी	आवासीय द्वार
आर आई सी टी	ग्रामीण सूचना संचार प्रौद्योगिकी
आर जे आई ओ	रिलायंस जियो इन्फोकोम लिमिटेड

आर एम एफ एस	दूरस्थ रूप से प्रबंधित प्रणाली
आर पी एल आई	ग्रामीण डाक जीवन बीमा
एस ए आर	विशिष्टता अवशोषण दर
एस ए	रणनीतिक गठजोड़
एस एफ सी	स्थायी वित्त समिति
एस पी	सेवा प्रदाता
एस पी वी	विशेष उद्देश्य वाहन
एस टी एल	स्टरलाइट टेक्नोलॉजी लिमिटेड
एस टी क्यू सी	मानकीकरण, परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन निदेशालय
टी सी आई एल	दूरसंचार कंसल्टेंट्स इंडिया लिमिटेड
टी सी एल	टाटा कम्युनिकेशन लिमिटेड
टी डी सैट	दूरसंचार विवाद निपटान और अपीलीय न्यायाधिकरण
टी ई सी	दूरसंचार इंजीनियरिंग केंद्र
टी ई आर एम	दूरसंचार प्रवर्तन और संसाधन निगरानी
टी आई डी सी ओ	तमिलनाडु औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड
टी ओ टी	प्रौद्योगिकी का हस्तांतरण
टी आर ए आई	भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण
टी टी एल	तमिलनाडु दूरसंचार लिमिटेड
यू ए एल	यूनिवर्सल एक्सेस लेवी
यू आई डी	विशिष्ट पहचान संख्याएँ
यू आई डी ए आई	भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण
यू एस ओ	यूनिवर्सल सर्विस ऑब्लिंगेशन
यू एस ओ एफ	यूनिवर्सल सर्विस ऑब्लिंगेशन फंड
वी एन एल	विहान नेटवर्क लिमिटेड
डब्ल्यू एल एल	स्थानीय लूप में वायरलेस
डब्ल्यू पी सी	वायरलेस योजना और समन्वय विंग

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