कार्यकारी सार

पृष्ठभूमि

सीधे घर तक (डी.टी.एच) सेवा एक उपग्रह आधारित प्रसारण सेवा है जो कि उपग्रह प्रणाली के प्रयोग द्वारा केयू बैंड में बहु चैनल टेलीविजन प्रोग्रामों के वितरण को आवश्यक बना देती है। सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय (एमआईबी), भारत में प्रसारण सेवाओं के लिए नोडल मंत्रालय है। अंतरिक्ष विभाग (डी.ओ.एस) देश की दूर संचार, प्रसारण और रक्षा जरुरतों को प्राप्त करने के लिए उपग्रह ट्रांसपोंडर क्षमता के द्वारा राष्ट्रीय अंतरिक्ष अधिसंरचना प्रदान करता है। संघ सरकार ने सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय (एम.आई.बी) के भारत में डी.टी.एच सेवा प्रारंभ करने के प्रस्ताव को अनुमोदित किया (नवम्बर 2000)। 2004 से 2007 की अवधि के दौरान, डी.ओ.एस ने डी.टी.एच सेवाएं उपलब्ध करने के लिए उपग्रह ट्रांसपोंडर क्षमता को किराये पर लेने के लिए दूरदर्शन, डिश टीवी, टाटा स्काई, सन डायरेक्ट डी.टी.एच (सन डी.टी.एच), बिग टीवी (रिलायन्स), एयरटेल डिजिटल टीवी (एयरटेल) और डी 2 एच (विडियोकान) के साथ पट्टा समझौते में प्रवेश किया।

डी.टी.एच सेवा के लिए कम से कम पांच के. यू. बैंड ट्रांसपोंडरों की आवश्यकता होती है जो 300 से 400 चैनलों को मुहैया कराने के लिए 18 से 24 ट्रांसपोंडरों तक होती है। इसलिए, डी.टी.एच सेवा के लिए उपग्रह क्षमता की योजना बनाते समय, केयू बैंड ट्रांसपोंडरों की उपलब्धता का विचार अति महत्वपूर्ण है। डी.टी.एच सेवा भी स्थान विशिष्ट हैं। क्योंकि डी.टी.एच प्रयोक्ता के डिश एंटीना का मुख उपग्रह की दिशा में होना आवश्यक है, उपग्रह क्षमता लगातार निरंतर और स्थायी तौर पर आकाश में एक विशिष्ट स्थिति पर उपलब्ध होनी चाहिए। इसलिए, सेवा की निंतरता सुनिश्चित करने के लिए निरंतर एक समय स्थिति में अधिक संख्या में केयू बैंड ट्रांसपोंडरों की आवश्यकता होगी।

भारत सरकार ने एक 'खुला आकाश' नीति को अनुमोदित किया और भारतीय और विदेशी उपग्रहों के डी.टी.एच. सेवाओं में प्रयोग को भारतीय उपग्रहों के प्रयोग के प्रस्तावों को अधिमान्य बर्ताव प्राप्त होने की शर्त के साथ, मान्य कर दिया। डी.ओ.एस अल्पकालिक अवधियों के लिए विदेशी उपग्रहों से आवश्यक ट्रांसपोंडर क्षमता की प्रापण और आवंटन करेगा, ताकि सेवा को जैसे और जब भारतीय उपग्रह क्षमता उपलब्ध हो, इनसैट प्रणाली पर वापिस लाया जा सके।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा को एक दृष्टिकोण से मूल्यांकन करने के लिए संचालित किया गया

- क्या डी.टी.एच सेवा के लिए उपग्रह क्षमता की योजना और प्राप्ति, आर्थिक, दक्ष और प्रभावशाली सेवा देने के लिए था।
- क्या डी.टी.एच सेवा के लिए उपग्रह क्षमता का आवंटन, पारदर्शी, न्यायसंगत और उचित था, तथा
- क्या ट्रांसपोंडर पट्टा समझौतो को सरकार के वित्तीय हितों की सुरक्षा को दृष्टि में रखते हुए बनाया और कार्यान्वित किया गया था।

लेखापरीक्षा प्राप्तियां

भारत में डी.टी.एच सेवाओं की लेखापरीक्षा, डी.टी.एच सेवा प्रदाताओं के लिए संचार उपग्रह क्षमता की योजना बनाने, प्राप्ति, आवंटन करने, करार करने और प्रबंधन करने में डी.ओ.एस की भूमिका तक सीमित थी।

उपग्रह क्षमता की योजना

- डी.ओ.एस, घरेलू उपग्रहों पर उपग्रह क्षमता (केयू बैंड ट्रांसपोंडर) प्रदान करने में असफल रहा क्योंकि यह योजनानुसार संचार उपग्रहों को प्राप्त करने में सक्षम नहीं था। ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान प्रक्षेपण के लिए योजनाबद्ध कुल 218 केयू बैंड ट्रांसपोंडरों के साथ 9 उपग्रहों में से, डी.ओ.एस अंततः 48 केयू बैंड ट्रांसपोंडरों के साथ तीन उपग्रहों को प्राप्त कर सका, जो कि लक्ष्य का केवल 22 *प्रतिशत* था।
- पर्याप्त निधियां होने के बावजूद, डी.ओ.एस ने कक्षा में इसके तैयार उपग्रहों या प्राप्त उपग्रहों के लिए खरीदे गए प्रक्षेपणों और भारत द्वारा समन्वित कक्षीय स्लॉट के अन्तर्गत इसे स्थित करने पर विचार नहीं किया।
- डी.ओ.एस, तकनीकी समस्याओं के कारण डी.टी.एच सेवा के लिए पहले से प्रयुक्त हो चुकी उपग्रह क्षमता के रखरखाव में अक्षम था, यह बंद हो रहे उपग्रहों के लिए स्थानापन्न के रुप में इन क्षमताओं का प्रयोग कर रहा था।
- डी.ओ.एस, महत्वपूर्ण, रणनीतिक और वाणिज्यिक क्षेत्र, की प्रतियोगी जरुरतों को संतोषजनक रुप से पूर्ण नहीं कर सका, जिससे कि वाणिज्यिक डी.टी.एच प्रयोक्ता (सन डी.टी.एच, एयरटेल और रिलायन्स) का विदेशी उपग्रह प्रणाली पर दबावपूर्ण स्थानांतरण हो गया।

(पैरा 2.2.1)

- शुरु में डी.टी.एच प्रयोग के लिए बनाया गया जीसैट 8 का उपग्रह प्रक्षेपण तीन साल से अधिक तक विलम्बित था। जब उपग्रह क्षमता अंततः उपलब्ध थी, इसे तुरंत निर्धारित नहीं किया गया और क्षमता जुलाई 2011 से दिसम्बर 2011 तक व्यर्थ शेष रही। उपग्रह को अंततः गैर-डी.टी.एच प्रयोग के लिए आवंटित किया गया।

- डी.ओ.एस ने इनसैट 4ए पर टाटा स्काई को आवंटित क्षमता के साथ अदला-बदली करने के मायनों में जीसैट 10 उपग्रह का प्रक्षेपण किया, जो कि घटी हुई शक्ति पर कार्य कर रहा था। टाटा स्काई ने बाद में प्रस्ताव से इंकार कर दिया परंतु डी.ओ.एस ने मुकदमे के डर से किसी अन्य सेवा प्रदाता को जीसैट 10 पर क्षमता का आवंटन नहीं किया, क्योंकि टाटा स्काई को इनसैट 4ए के केयू बैंड क्षमता पर अस्वीकार का प्रथम विशिष्ट अधिकार दिया गया।

(पैरा 2.2.2)

- डी.ओ.एस की अपने संचार उपग्रह को प्राप्त करने में अक्षमता और उपलब्ध उपग्रह क्षमता का पूर्ण उपयोग करने में असफलता के चलते डी.ओ.एस को विदेशी उपग्रह प्रणाली के मुकाबले प्रतिस्पर्धात्मक हानि हुई। भारतीय डी.टी.एच संचालकों द्वारा प्रयुक्त कुल 76 केयू बैंड ट्रांसपोंडरों (जूलाई 2013), में से केवल 19 ट्रांसपोंडर (कुल का 25 *प्रतिशत*) भारतीय उपग्रहों से संबंधित थे। शेष 57 ट्रांसपोंडर (कुल का 75 *प्रतिशत*) विदेशी उपग्रहों पर थे। टाटा स्काई ने, जो कि इनसैट प्रणाली में 12 ट्रांसपोंडरों का प्रयोग कर रहा था, विदेशी उपग्रहों की ओर एक स्थायी कदम के रुप में स्थानांतरित करने का निर्णय भी लिया था। इस प्रकार, डी.टी.एच सेवा के लिए उपग्रह क्षमता का केवल 10 *प्रतिशत* इनसैट प्रणाली द्वारा सेवारत होगा। डी.टी.एच सेवाओं के लिए ट्रांसपोंडरों की भावी आवश्यकता को भी मुख्यतया विदेशी उपग्रहों से पूरा करने की योजना थी।

(पैरा 2.2.3)

- डी.टी.एच सेवा प्रदाताओं के लिए प्रतिबद्धता को प्राप्त करने के लिए लक्षित केयू बैंड क्षमता की गैर-उपलब्धि, विदेशी उपग्रह मालिकों के लिए आकास्मिक थी, जो कि अवसरोचित समय पर भारत में डी.टी.एच सेवाएं प्रदान करने के लिए भारतीय आकाश में पांच कक्षीय स्लाटों पर उनके उपग्रह स्थापित करने के लिए तैयार थे। भारत पर विदेशी उपग्रहों की भरमार और कक्षीय स्लाटों के लिए मांग में परिणामतः बढ़ोतरी ने न केवल इनसैट प्रणाली को प्रभावित किया बल्कि भारत के लिए रणनीतिगत रुप से महत्वपूर्ण स्लॉटों को भी गैर-उपलब्ध बनाया।

(पैरा 2.2.4)

- डी.ओ.एस ने, यह सुनिश्चित करते हुए कि सेवा को अंततः इनसैट प्रणाली पर वापिस पाया जा सकेगा, एक अल्पकालिक कदम के रुप में भारतीय डी.टी.एच उद्योग को विदेशी उपग्रह क्षमता उपलब्ध करवाई। क्योंकि डी.ओ.एस समय पर अपना संचार उपग्रह प्राप्त नहीं कर सका, अधिकांश डी.टी.एच सेवा प्रदाता, विदेशी उपग्रहों की ओर रुख कर गये। डी.टी.एच सेवा प्रदाताओं ने बाद में 'विश्वास हानि' के कारण इनसैट प्रणाली पर वापिस लौटने को वरीयता नहीं दी।
- क्योंकि डी.टी.एच सेवा 'स्थान विशिष्ट' है, उपग्रह की स्थिति में कोई भी परिवर्तन का परिणाम डी.टी.एच सेवा प्रदाता को स्थानांतरण व्यय के रुप में साथ ही साथ उपभोक्ताओ को असुविधा के रुप में होता है। इसलिए विदेशी उपग्रह से इनसैट प्रणाली पर सेवा प्रदाताओ को वापिस लाना एक असंभव और मुश्किल प्रयत्न होगा।
- जब डी.ओ.एस के पास डी.टी.एच प्रयोग के लिए उपग्रह क्षमता उपलब्ध थी, इसे निर्धारित नहीं किया गया, इसके बजाए विदेशी उपग्रह प्रदाताओं के साथ पट्टा समझौते को आगे की अवधि के लिए नवीनीकृत कर दिया गया।

(पैरा 2.3)

उपग्रह क्षमता का आवंटन

- इनसैट समन्वय समिति (आई.सी.सी) जिसको उपग्रह क्षमता का निर्धारण करना था, जून 2004 के बाद आयोजित नही की गयी और लगभग सात साल के अंतराल के बाद, सिर्फ मई 2011 में भारत सरकार द्वारा पुनः गठित की गई। इसी दौरान, तीन उपग्रहों का प्रक्षेपण हुआ, जिसमें क्षमता डी.ओ.एस द्वारा प्रत्यक्षतः डी.टी.एच सेवा प्रदाताओं को आवंटित थी, जो कि सैटकॉम नीति का उल्लंघन था।

(पैरा 3.1)

- सूचना और प्रसारण मंत्रालय (एमआईबी), जो कि आई.सी.सी का एक सदस्य है, भारत में प्रसारण संबंधी मामलों के लिए उत्तरदायी है। आई.सी.सी को आयोजित नहीं करने से, एम.आई.बी उपग्रह क्षमता आवंटन निर्णय निर्माण प्रक्रिया में शामिल नहीं हुआ।

(पैरा 3.2)

- उपग्रह क्षमता के आवंटन हेतु प्रक्रिया आई.सी.सी द्वारा निर्मित नहीं थी। डी.ओ.एस में डी.टी.एच सेवा प्रदाताओं के लिए उपग्रह क्षमता के आवंटन के लिए कोई लिखित प्रक्रिया नहीं थी। इस प्रकार, भारत में डी.टी.एच सेवा की शुरुआत से, डी.ओ.एस ने आई.सी.सी अनुमोदित प्रक्रिया के बिना विविध डी.टी.एच सेवा प्रदाताओं को उपग्रह क्षमता प्रतिबद्ध की।

(पैरा 3.3)

- टाटा स्काई, उपग्रह क्षमता के आवंटन की वरीयता क्रम मे पांचवें स्थान पर था। तथापि, टाटा स्काई को दूरदर्शन पर पूर्ववर्तिता प्रदान की गई थी और इनसैट 4ए पर क्षमता आवंटित की गई थी, जो कि पहले प्रक्षेपित किया गया था।

(पैरा 3.4.1)

- डी.ओ.एस ने 83 पूर्व कक्षीय स्लॉट पर केयू बैंड ट्रांसपोंडरों के प्रयोग करने के लिए टाटा स्काई को अस्वीकार के विशिष्ट प्रथम अधिकार को प्रतिबद्ध किया, हालांकि, यह अन्य डी.टी.एच प्रदाताओं के साथ प्रविष्ट ट्रांसपोंडर पट्टा समझौतों में नहीं किया गया। इसने डी.ओ.एस के लिए किन्हीं अन्य डी.टी.एच प्रदाताओं के साथ स्लॉट में इसके केयू बैंड ट्रांसपोंडरों के आवंटन में मुश्किल स्थिति उत्पन्न कर दी। अंततः, डी.ओ.एस ने किन्हीं अन्य प्रयोक्ता को टाटा स्काई से मुकदमे के भय से जीसैट 10 के केयू बैंड ट्रांसपोंडरों का आवंटन नहीं किया।

(पैरा 3.4.2)

उपग्रह क्षमता को पट्टे पर देना

- ट्रांसपोंडर पट्टा समझौतों ने सरकार के वित्तीय हितों की सुरक्षा नहीं की। डी.टी.एच सेवा के लिए इनसैट केयू बैंड उपग्रह क्षमता के लिए ट्रांसपोंडर पट्टा समझौतो में पट्टा अवधि कीमतों के संशोधन के प्रावधान के बिना 5 से 10 साल तक थी। यद्यपि डी.ओ.एस ने अपनी कीमतों को 15 *प्रतिशत* तक बढ़ाने का निर्णय लिया था, संशोधन को लागू किया गया। इसके विपरीत, विदेशी उपग्रह संचालकों के साथ ट्रांसपोंडर पट्टा समझौते केवल एक से छः साल तक मान्य थे। विदेशी उपग्रह प्रणालियों से पट्टा लिए गए ट्रांसपोंडरों की कीमतें एक से छः साल की अवधि पर पांच से 33 *प्रतिशत* तक बढ़ी जबकि इनसैट ट्रांसपोंडर क्षमता प्राप्त डी.टी.एच सेवा प्रदाताओं ने छः से दस साल के लिए समान शुल्क का भुगतान किया।

(पैरा 4.2.1)

- टाटा स्काई के साथ प्रविष्ट ट्रांसपोंडर पट्टा समझौते ने टाटा स्काई को कुछ लाभ प्रदान किये जो कि किसी भी अन्य डी.टी.एच सेवा प्रदाता को प्रस्ताव नहीं किया गया।

(पैरा 4.2.2)

- डी.ओ.एस ने ₹4.75 करोड़ प्रति ट्रांसपोंडर की दर पर इनसैट 4बी उपग्रह में 6.25 ट्रांसपोंडर इकाइयों के पट्टे के लिए सन डी.टी.एच के साथ समझौता किया। डी.ओ.एस ने वास्तव में केवल छः ट्रांसपोंडरों के लिए सन डी.टी.एच से वसूली की जिसके परिणामस्वरुप डी.ओ.एस को ₹46.92 लाख का घाटा हुआ।

(पैरा 4.2.3)

- डी.ओ.एस ने, सन डी.टी.एच को तीन महीने के मान्य समय के बाद 1.5 महीनों के लिए उपग्रह क्षमता को बोनस रहित पहुंच अनुमत किया। जिसके परिणामस्वरूप सन डी.टी.एच को ₹3.56 करोड़ का लाभ हुआ।

(पैरा 4.2.4)

- प्रसार भारती के निवेदन पर, यद्यपि डी.ओ.एस ने एक अतिरिक्त ट्रांसपोंडर प्रसार भारती को आवंटित किया परंतु इसने एक दृढ़ समझौते/एम.ओ.यू नहीं किया। प्रसार भारती ने बाद में सूचित किया कि अतिरिक्त ट्रांसपोंडर का प्रयोग नहीं किया गया चूंकि एम.ओ.यू हस्ताक्षरित नहीं था। परिणामस्वरुप, पट्टा शुल्क के ₹5.90 करोड़ का राजस्व, डी.ओ.एस द्वारा एकत्रित नहीं किया गया।

(पैरा 4.2.5)

लेखापरीक्षा अनुशंसा

लेखापरीक्षा ने निम्न अनुशंसाएं की:

- *डी.ओ.एस और आई.सी.सी, डी.टी.एच सेवाओं के लिए उपग्रह क्षमता के आवंटन के लिए एक पारदर्शी नीति निर्मित करें और इस नीति पर भविष्य की उपग्रह क्षमता आवंटित करे।*
- *डी.ओ.एस, क्षेत्र में मांग के साथ अनुपातिक और राष्ट्रीय और रणनीतिक अनुप्रयोगों के लिए आवश्यक डी.टी.एच सेवाओं के लिए केयू बैंड उपग्रह क्षमता के निर्माण पर विचार करे।*
- *डी.ओ.एस मौजूदा प्रयोक्ताओं की निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए साथ ही साथ जो डी.टी.एच सेवा प्रदाता विदेशी उपग्रह का प्रयोग करते है उन्हे वापिस इनसैट/जीसैट प्रणाली पर वापिस लाने के लिए घरेलू तथा विदेशी उपग्रहों पर डी.टी.एच सेवा प्रदाताओं को केयू बैंड उपग्रह क्षमता के आवंटन के लिए अल्पकालीन और दीर्घकालीन रणनीति स्पष्ट रुप से परिभाषित करें।*
- *डी.ओ.एस दीर्घकालिक ट्रांसोंडर पट्टे में कीमत संशोधन खण्ड को सम्मिलित करे और सेवा प्रदाताओं को होने वाले अदेय लाभ को रोकने के लिए समय पर ट्रांसपोंडर कीमत संशोधित करें।*