

अध्याय -IV सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम

संचार मंत्रालय

भारत संचार निगम लिमिटेड

4.1 वायरलाइन ब्रॉडबैंड सेवाओं पर निष्पादन लेखापरीक्षा

4.1.1 प्रस्तावना

भारत सरकार के पूर्ण स्वामित्व वाली कम्पनी, भारत संचार निगम लिमिटेड (कम्पनी), कम्पनी अधिनियम, 1956 के तहत 15 सितम्बर 2000 को निगमित हुयी तथा 1 अक्टूबर 2000 को वाणिज्यिक प्रचालन प्रारम्भ किया। दिल्ली और मुम्बई को छोड़कर देश भर में दूरसंचार सेवायें उपलब्ध कराने का व्यापार, जिसका प्रबन्धन अभी तक संचार मंत्रालय के अधीन भूतपूर्व दूरसंचार सेवा विभाग (डी टी एस) तथा दूरसंचार संचालन विभाग (डी टी ओ) द्वारा किया जाता था, नयी बनी कम्पनी को स्थानान्तरित कर दिया गया। कम्पनी के प्रशासनिक नियन्त्रण में 26 परिमण्डल हैं। प्रत्येक परिमण्डल का प्रमुख एक मुख्य महाप्रबन्धक होता है जिसके अधीन प्रचालन हेतु सेकण्ड्री स्विचिंग एरिया (एस एस ए) कार्य करते हैं जिनके प्रमुख महाप्रबन्धक होते हैं।

ब्रॉडबैंड एक डाटा संयोजन है जो इन्टरनेट ऐक्सेस सहित इन्टरैक्टिव सेवाओं को सहारा देने में सक्षम है तथा जिसमें एक व्यक्तिगत उपभोक्ता के लिये ब्रॉडबैंड सेवा उपलब्ध कराने के इच्छुक सेवा प्रदाता के प्वाइंट ऑफ प्रेजेन्स (पी ओ पी) से 512 के बी पी एस¹ की न्यूनतम डाउनलोड स्पीड की क्षमता होती है। ब्रॉडबैंड ऐक्सेस तकनीक को मोटे तौर पर दो समूहों, यथा वायरलाइन और वायरलेस, में वर्गीकृत किया गया है।

सूचना और वेब आधारित संचार तक हाई स्पीड ऐक्सेस के माध्यम से सामान्य अनुप्रयोगों, जैसे कि टेली-एजुकेशन, टेली-मेडिसिन, ई-गवर्नेन्स, मनोरंजन तथा सामान्य रोजगार के अवसरों की वृद्धि में सदा-उपस्थित ब्रॉडबैंड सेवा की क्षमता को मान्यता देते हुये भारत सरकार द्वारा देश में ब्रॉडबैंड सेवाओं की वृद्धि को त्वरित करने के उद्देश्य से ब्रॉडबैंड नीति, 2004 लायी गयी।

डाटा सेवायें मूलतः दूरसंचार विभाग (डी ओ टी) द्वारा दस स्थानों पर पैकेट स्विच एक्सचेंज के माध्यम से प्रारम्भ की गयीं (1991) जो नेशनल इन्टरनेट बैकबोन (एन आई बी)-I के माध्यम से 45 स्थानों तक विस्तारित हुयीं (1995)। वर्ष 2005 से बी एस एन एल द्वारा भारतीय उपभोक्ताओं को ब्रॉडबैंड सेवायें एनआईबी-II के माध्यम से प्रदान की गयीं।

बेसिक टेलीफोन संयोजन प्रदान करने में प्रयुक्त कॉपर केबल को ही उपयोग करते हुये कम्पनी द्वारा देश व्यापी आधार पर एसिंक्रोनाइज़्ड डिजिटल सब्सक्राइबर लाइन (ए डी एस

¹ अधिसूचना दिनांक 18 जुलाई 2013 के अनुसार ब्रॉडबैंड की डीओटी परिभाषा।

एल) तथा वेरी हाई डिजिटल सबस्क्राइबर लाइन (वी डी एस एल) तकनीक पर वायरलाइन ब्रॉडबैंड सेवा उपलब्ध करायी गयी जिसने 24 एम बी पी एस² तक की स्पीड से वॉयस, वीडियो तथा डाटा का सम्मिलन प्रदान किया। ऑप्टिकल फाइबर केबल पर 100 एम बी पी एस तक की स्पीड वाली हाई स्पीड ब्रॉडबैंड सेवायें, जिन्हें फाइबर टू द होम (एफ टी टी एच) कहा जाता है, प्रदान करने के लिये पैसिव ऑप्टिक फाइबर नेटवर्क (पी ओ एन) तकनीक पर आधारित ब्रॉडबैंड क्षमतायें अर्जित की गयीं (2009)।

संगठनात्मक संरचना

कम्पनी का प्रशासनिक एवं प्रचालन नियंत्रण बोर्ड ऑफ डायरेक्टर्स में निहित है, जिसका प्रमुख अध्यक्ष एवं प्रबन्ध निदेशक (सी एम डी) है जिसकी सहायता कन्ज्युमर फिक्स्ड ऐक्सेस (सी एफ ए), एण्टरप्राइज़, कन्ज्युमर मोबिलिटी (सी एम), मानव संसाधन एवं वित्त के प्रभारी कार्यकारी निदेशकों द्वारा की जाती है।

कॉर्पोरेट कार्यालय स्तर पर कम्पनी की वायरलाइन ब्रॉडबैंड सेवायें निदेशक (सी एफ ए) में निहित हैं जिसकी सहायता महाप्रबन्धक (नेटवर्क प्लानिंग ब्रॉडबैंड) एवं महाप्रबन्धक (नेटवर्क ऑपरेशन्स ब्रॉडबैंड एण्ड इन्टरनेट) द्वारा की जाती है।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

कम्पनी वायरलाइन एवं वायरलेस दोनों माध्यमों से ब्रॉडबैंड सेवायें प्रदान करती है, तथापि निष्पादन लेखापरीक्षा कम्पनी की केवल वायरलाइन ब्रॉडबैंड सेवाओं (एफ टी टी एच सेवाओं सहित) के परिदृश्य के परीक्षण हेतु सम्पादित की गयी। लेखापरीक्षा जून से सितम्बर 2016 के दौरान 2011-12 से 2015-16 की अवधि के लिये कॉर्पोरेट कार्यालय एवं कुल 26 परिमण्डलों में से 12 परिमण्डलों³ के 56 एस एस ए में सम्पादित की गयी। चयनित परिमण्डलों के अतिरिक्त अन्य परिमण्डलों की अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान पाये गये ब्रॉडबैंड सेवाओं से संबंधित मामले भी प्रतिवेदन में सम्मिलित किये गये। लेखापरीक्षा ने प्रचालन निष्पादन, क्षमता उपयोग, नियोजन एवं वायरलाइन ब्रॉडबैंड उपकरणों की खरीद, उपभोक्ता संतुष्टि, विपणन रणनीति, टैरिफ नीतियों, ग्रामीण ब्रॉडबैंड संयोजनों से संबंधित डी ओ टी की नीतियों के क्रियान्वयन तथा देश भर में ब्रॉडबैंड सेवायें प्रदान करने में प्राप्त की गयीं सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यू एस ओ एफ) सब्सिडी को लेखापरीक्षा में लिया।

लेखापरीक्षा पद्धति एवं उपागम

लेखापरीक्षा में कम्पनी के केवल वायरलाइन ब्रॉडबैंड सेवाओं से संबंधित अभिलेखों, फाइलों, प्रतिवेदनों का कॉर्पोरेट कार्यालय, चयनित परिमण्डल कार्यालयों तथा एस एस ए में परीक्षण किया गया। बी एस एन एल में ब्रॉडबैंड सेवाओं के नियोजन, अनुरक्षण एवं प्रचालन से संबंधित प्रासंगिक फाइलों, अभिलेखों, प्रतिवेदनों, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण (ट्राई) की विविध अनुशंसाओं, समय समय पर डी ओ टी द्वारा जारी किये गये निर्देशों तथा सामग्री प्रबन्धन विंग से संबंधित फाइलों का भी परीक्षण किया गया।

² ए डी एस एल 2+ तकनीक में दिये गये प्रचलित वायरलाइन ब्रॉडबैंड टैरिफ प्लान्स के अनुसार

³ गुजरात, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश (पूर्व) एवं पश्चिम बंगाल

निष्पादन लेखापरीक्षा के एक भाग के रूप में नौ परिमण्डलों तथा 48 एस एस ए के सन्दर्भ में उपभोक्ता संतुष्टि का एक ऑनलाइन सर्वेक्षण भी सम्पादित किया गया।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह परीक्षण करना था कि

- कम्पनी की ब्रॉडबैण्ड सेवाओं की वृद्धि किस सीमा तक हुयी;
- क्या नियोजन एवं खरीद सम्बन्धी कार्यकलाप प्रभावी थे;
- क्या विपणन नीतियां प्रभावी थीं और राजस्व टैरिफ कारगर थे;
- क्या ग्रामीण ब्रॉडबैण्ड का नियोजन एवं क्रियान्वयन कम्पनी द्वारा प्रभावी ढंग से किया गया तथा यू एस ओ एफ सब्सिडी के लक्ष्य प्राप्त किये गये;
- क्या ट्राई मानदण्डों की तुलना में कम्पनी की सेवा की गुणवत्ता (क्यू ओ एस) तथा उसके उपभोक्ताओं की संतुष्टि का स्तर पर्याप्त थे; और
- क्या अनुरक्षण एवं प्रचालन के कार्यकलाप प्रभावी, कारगर एवं मितव्ययी थे।

लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा के संचालन के निम्नलिखित मुख्य मापदण्ड थे:

- डी ओ टी द्वारा समय समय पर जारी किये गये निर्देश/परिपत्र;
- विविध क्यू ओ एस मानदण्डों पर ट्राई अधिसूचनायें, समय समय पर कॉर्पोरेट कार्यालय द्वारा जारी किये गये परिपत्र एवं निर्देश;
- ब्रॉडबैण्ड सेवाओं के प्रचालन से जुड़े विविध मुद्दों से संबंधित समितियों की कार्यसूचियां एवं कार्यवृत्त;
- बीएसएनएल की खरीद नियमावली; तथा
- बजट अभिलेख, वित्तीय प्रपत्र, एम आई एस प्रतिवेदन।

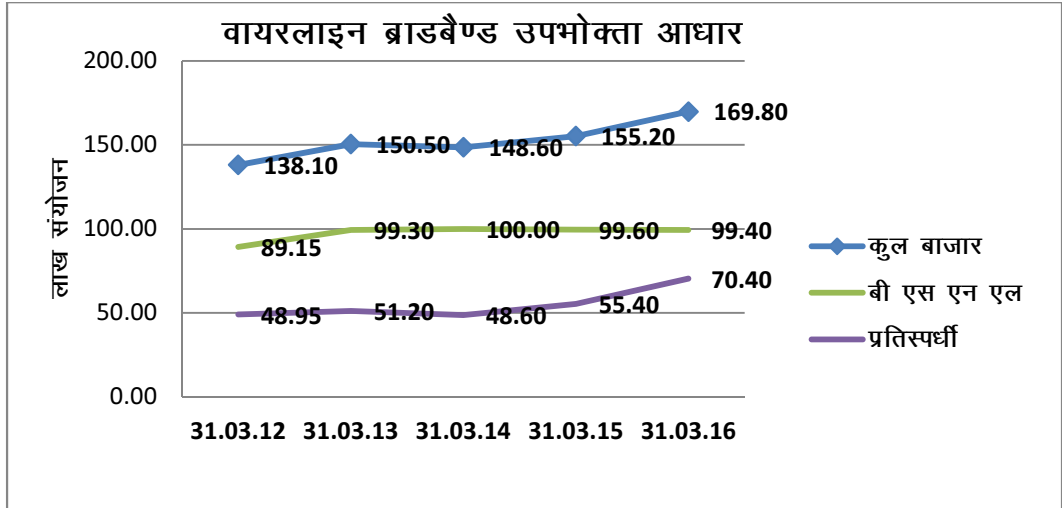
4.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.1.2.1 ब्रॉडबैण्ड सेवाओं की वृद्धि का विस्तार

क. वायरलाइन ब्रॉडबैण्ड उपभोक्ता आधार

मार्च 2012 से मार्च 2016 तक समाप्त अवधि हेतु ट्राई के भारतीय दूरसंचार सेवा निष्पादन सूचकांक प्रतिवेदनों के अनुसार, भारत में इस कम्पनी एवं प्रतिस्पर्धियों⁴ का समग्र वायरलाइन ब्रॉडबैण्ड (डब्ल्यू एल बी बी) उपभोक्ता आधार निम्न चित्र में दर्शाया गया है:

⁴ प्रतिस्पर्धियों ने ए डी एस एल, एफ टी टी एच तथा केबल टीवी पर संयोजन प्रदान किये जिन्हें ट्राई द्वारा वायरलाइन ब्रॉडबैण्ड में सम्मिलित किया गया।



उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि प्रतिस्पर्धियों का कुल बाजार/अंश बढ़ता गया तथापि बी एस एन एल का उपभोक्ता आधार सर्वश्रेष्ठ पर समान स्तर पर था/घटा था। दूसरी ओर प्रतिस्पर्धियों द्वारा उपभोक्ताओं को जोड़ने के कारण कुल बाजार 2014-15 से वृद्धि की प्रवृत्ति प्रदर्शित कर रहा था। इस संबंध में लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित देखे गये:

- i) ट्राई को प्रतिवेदित उपभोक्ता आधार के आँकड़े ट्राई के भारतीय दूरसंचार सेवा निष्पादन सूचकांक प्रतिवेदनों में सम्मिलित करने के लिये होते हैं, जो विविध हितधारकों, अनुसंधान संस्थाओं, विश्लेषकों आदि के लिये संदर्भ अभिलेख का कार्य करते हैं।

कम्पनी द्वारा ट्राई प्रतिवेदन हेतु प्रदान किये गये उपभोक्ता आधार के आँकड़े गलत प्रतिवेदित तथा बढ़े हुये थे क्योंकि कम्पनी विच्छेदनों (*अनुलग्नक II*) को अपवर्जित किये बिना सकल संयोजन आँकड़े प्रतिवेदित कर रही थी और इस प्रकार कम्पनी का वास्तविक उपभोक्ता आधार नहीं प्रस्तुत कर रही थी। लेखापरीक्षा अवधि के दौरान कम्पनी का वास्तविक निबल उपभोक्ता आधार जो कि 31 मार्च 2013 को 56.34 लाख तक बढ़ गया था 31 मार्च 2016 को 52.73 लाख⁵ तक गिर गया।

- ii) वर्ष 2013-14 तक कम्पनी के डब्ल्यू एल बी बी संयोजनों की प्रवृत्ति प्रतिस्पर्धियों की प्रवृत्ति के समानुपात में गतिशील थी। 2013-14 में नकारात्मक वृद्धि के बाद प्रतिस्पर्धी 2014-15 में 14 प्रतिशत तथा 2015-16 में 27 प्रतिशत के वृद्धिमान प्रक्षेपपथ पर वापस आ गये। कम्पनी इसका अनुगमन करने में तथा अपने विपणन, टैरिफ प्लान्स एवं सेवा की गुणवत्ता को पुनर्दिष्ट करके 2014-15 और 2015-16 हेतु बाजार में वृद्धि के अभिग्रहण में असफल रही।

⁵ डी एस एल ब्रॉडबैंड 51.90 लाख एवं एफ टी टी एच 0.83 लाख

ख. अर्जित राजस्व की प्रवृत्ति

वर्ष 2012-13 से 2015-16 के लिये वायरलाइन ब्रॉडबैंड हेतु कम्पनी के राजस्व लक्ष्य तथा वास्तविक उपलब्धि निम्नानुसार है:

तालिका 1**लक्ष्य एवं उपलब्धियां**

वर्ष	ब्रॉडबैंड राजस्व हेतु लक्ष्य	राजस्व प्राप्ति	कमी (अधिकता)	प्रतिशत य = द/ब *100
अ	ब	स	द	य
(₹ करोड़ में)				
2012-13	4084.3	3658.9	425.4	10.4
2013-14	4479.3	4192.8	286.5	6.4
2014-15	4415.3	4574.7	(159.4)	(3.6)
2015-16	5000.0	4886.3	113.7	2.3

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि यद्यपि वर्ष दर वर्ष राजस्व अर्जन में बढ़ोतरी थी तथापि निर्धारित राजस्व लक्ष्य की उपलब्धि में कमी थी। 2014-15 में लक्ष्य के आधिक्य में उपलब्धि 2013-14 की तुलना में न्यून लक्ष्य निर्धारण के कारण थी। ब्रॉडबैंड संयोजनों में गिरावट के बावजूद अर्जित राजस्व में वृद्धि मुख्यतः टैरिफ में बढ़ोतरी के कारण थी।

4.1.2.2 क्षमता उपयोग में गिरावट**क. वायरलाइन ब्रॉडबैंड क्षमता के उपयोग में गिरावट**

कम्पनी ने ए डी एस एल/वी डी एस एल तकनीक एवं पैसिव ऑप्टिक नेटवर्क (पी ओ एन) तकनीक के अन्तर्गत डब्ल्यू एल बी बी क्षमतायें निर्मित की थीं। 2015-16 को समाप्त पाँच वर्षों में कम्पनी द्वारा ए डी एस एल/वी डी एस एल तकनीक के अन्तर्गत डब्ल्यू एल बी बी क्षमता के उपयोग ने वर्ष दर वर्ष गिरावट प्रदर्शित की तथा यह 31 मार्च 2012 को 55.5 प्रतिशत से 31 मार्च 2016 को 49.5 प्रतिशत तक नीचे आ गयी जैसा कि निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 2**क्षमता एवं उपयोग**

विवरण	31 मार्च को				
	2012	2013	2014	2015	2016
(लाख संयोजनों में)					
क्षमता	94.58	102.45	102.45	104.95	104.95
निबल संयोजन	52.55	56.34	53.30	52.56	51.90
प्रतिशत में उपयोग	55.50	55.0	52.0	50.0	49.5

लेखापरीक्षा ने देखा कि संयोजनों के भेदन के प्रोत्साहन तथा उपभोक्ता आधार की बढ़ोतरी के लिये किन्हीं ठोस विपणन एवं टैरिफ योजनाओं के बिना कम्पनी उपलब्ध क्षमता के अपर्याप्त उपयोग के बावजूद अपनी डब्ल्यू एल बी बी क्षमता को लेखापरीक्षा अवधि के दौरान और बढ़ाने हेतु अग्रसर हुयी, जैसा कि पैराग्राफों 4.1.2.4 ख एवं ग में वर्णित है।

ख. फाइबर टू द होम (एफ टी टी एच) क्षमता का अपर्याप्त उपयोग

कम्पनी ने पैसिव ऑप्टिक नेटवर्क (पी ओ एन) तकनीक पर आधारित फाइबर टू द होम (एफ टी टी एच) क्षमताओं के 6.55 लाख पोर्ट्स खरीदे (मई 2009) जो उच्च बैंडविड्थ ब्रॉडबैंड सेवायें, जैसे कि इन्टरनेट प्रोटोकॉल टेलीविज़न (आई पी टी वी), वॉयस ओवर इन्टरनेट प्रोटोकॉल (वी ओ आई पी) और वीडियो ऑन डिमाण्ड, प्रदान करने के लिये उपयोग किये जा सकते थे। कम्पनी दिसम्बर 2010 तक एफ टी टी एच के अन्तर्गत विविध सेवाओं में 18.32 लाख उपभोक्ताओं की तथा दिसम्बर 2014 तक 80 प्रतिशत क्षमता के उपयोग की अपेक्षा कर रही थी।

वर्ष 2015 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 20 में भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक ने विस्तृत बाजार अध्ययन के बगैर खरीद, संस्थापन में विलम्ब, लक्षित सेवायें/संयोजन प्रदान नहीं किये जाने के फलस्वरूप परियोजना के उद्देश्यों की अप्राप्ति के कारण परियोजना में अविवेकपूर्ण निवेश पर टिप्पणी की थी।

कार्यवाही टिप्पणी में मंत्रालय ने सूचित किया (सितम्बर 2015) कि उपभोक्ता अधिग्रहण की गति फरवरी 2013 से बढ़ गयी थी और यह अपेक्षित था कि दिसम्बर 2015 तक 40 प्रतिशत क्षमता का उपयोग हो जायेगा। तथापि, 31 मार्च 2016 को कुल एफ टी टी एच उपभोक्ता, जो कि संख्या में 83,653 थे, 13 दिसम्बर 2016 को मात्र 1,13,068 तक बढ़े (6.55 लाख की निर्मित क्षमता का 17.3 प्रतिशत), जो दिखाता है कि लक्षित तिथियों के बाद भी निर्दिष्ट उपभोक्ता आधार प्राप्त नहीं किया जा सका।

तीन परिमण्डलों⁶ के प्रबन्धन ने कहा कि एफ टी टी एच हेतु माँग कम थी क्योंकि टैरिफ प्लान्स मंहगे थे। उपभोक्ता परिसरों तक ऑप्टिकल फाइबर केबल (ओ एफ सी) डालने में हुये विलम्ब के कारण भी एफ टी टी एच संयोजनों का उठान नहीं हुआ। उन्होंने आगे कहा कि नये उपभोक्ताओं को जोड़ने के लिये आक्रामक विपणन एवं कार्य के बाह्यस्रोतन हेतु कदम उठाये गये तथा उपभोक्ताओं की संख्या बढ़ रही थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपभोक्ता परिसरों तक ओ एफ सी डालना एफ टी टी एच हेतु पूर्वशर्त थी और निर्मित क्षमताओं के उपयोग तथा देश में तीव्र इन्टरनेट ब्रॉडबैंड सेवाओं के प्रसार को आगे बढ़ाने के लिये कम्पनी को जहाँ भी सम्भव था उपभोक्ता परिसरों तक ओ एफ सी डालने को गतिमान करने हेतु आक्रामकतापूर्वक योजना बनानी चाहिये थी।

ग. डिजिटल सब्सक्राइबर लाइन एक्सेस मल्टीप्लेक्सर (डी एस एल ए एम) की अवांछित खरीद के कारण ₹ 150.91 करोड़ का निष्क्रिय निवेश

भारत सरकार ने अखिल भारतीय आधार पर वायरलाइन ब्रॉडबैंड (डब्ल्यू एल बी बी) संयोजनों के लिये दिसम्बर 2010/दिसम्बर 2012 तक क्रमशः 200 लाख/400 लाख के लक्ष्य निर्दिष्ट किये। कम्पनी के पास 84 लाख संयोजनों (मार्च 2010) की स्थापित क्षमता थी तथा ऊपर उल्लिखित समान तिथियों तक अपनी डब्ल्यू एल बी बी क्षमता को 90 लाख तक

⁶ महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश (पूर्व), झारखण्ड

एवं 200 लाख तक बढ़ाना निर्दिष्ट किया। एम ओ यू लक्ष्यों⁷ को दृष्टिगत रखकर, जून 2012 तक अतिरिक्त 91 लाख डब्ल्यू एल बी बी संयोजन प्रदान करने के लिये, कम्पनी ने ए डी एस एल2+ लाइन कार्ड और वी डी एस एल लाइन कार्ड सहित 32.20 लाख डिजिटल सबस्क्राइबर लाइन एक्सेस मल्टीप्लेक्सर (डी एस एल ए एम) खरीदने का निर्णय किया (अगस्त 2010)। डी एस एल ए एम टेलीफोन एक्सचेंज में एक नेटवर्क उपकरण है जो कि बहुल उपभोक्ता डिजिटल सबस्क्राइबर लाइन (डी एस एल) संयोजनों से सिगनल प्राप्त करता है और बहुभाजन तकनीकों का प्रयोग करके इन सिगनलों को एक उच्च गति वाली बैकबोन लाइन पर रखता है। डी एस एल ए एम की खरीद की योजना परिमण्डलों में अतिरिक्त स्थापित क्षमता और कॉर्पोरेट कार्यालय द्वारा डब्ल्यू एल बी बी संयोजनों के लिये निर्धारित एम ओ यू लक्ष्यों को ध्यान में रखते हुये, परन्तु बाजार माँग के किसी अध्ययन के बिना, कॉर्पोरेट कार्यालय में बनायी गयी थी।

खरीद दो फेज़ में की जानी निर्दिष्ट थी और तदनुसार कम्पनी ने 16.10 लाख संयोजन प्रदान करने के लिये फेज़ I के अंतर्गत ए डी एस एल/वी डी एस एल लाइन कार्ड सहित डी एस एल ए एम पोर्ट्स हेतु निम्नानुसार तीन क्रय आदेश जारी किये:

तालिका 3

डी एस एल ए एम की खरीद के लिये जारी किये गये क्रय आदेशों के विवरण

क्र. सं.	विक्रेता का नाम	क्रय आदेश का दिनांक	सेनवैट योग्य शुल्क/कर हटाने के बाद कुल मूल्य (₹ करोड़ में)
1	मेसर्स स्टर्लाइट टेक्नोलॉजीज़ लिमिटेड, नोयडा	14 सितम्बर 2011	52.59
2	मेसर्स जेड टी ई टेलीकॉम इण्डिया प्राईवेट लिमिटेड, गुड़गाँव	24 दिसम्बर 2011	31.41
3	मेसर्स स्टर्लाइट टेक्नोलॉजीज़ लिमिटेड, नोयडा	28 अगस्त 2012	19.91
	कुल		103.91

आगे, डब्ल्यू एल बी बी क्षमता में इजाफा स्थापित नेटवर्क स्विचों⁸ के कॉम्बो पोर्ट्स (नेक्स्ट जेनरेशन नेटवर्क टेक्नोलॉजी के अंतर्गत) से प्रतिस्थापन के द्वारा किया जाना था। ब्रॉडबैंड क्षमता वृद्धि की आवश्यकता आरम्भ में 30 लाख पोर्ट्स हेतु निर्दिष्ट की गयी थी (मार्च 2010) जो कि बाद में ₹ 47.00 करोड़⁹ मूल्य के 10 लाख ए डी एस एल2+/वी डी एस एल पोर्ट्स तक घटा दी गयी। कॉम्बो पोर्ट्स (पोर्ट्स जो कि समान ढांचे से वॉयस एवं ब्रॉडबैंड दोनों प्रदान करते हैं) की खरीद का निर्णय यह ध्यान में रखकर लिया गया था कि ये शक्ति, स्थान और अन्य अवसंरचना की आवश्यकता को कम करते हैं तथा ब्रॉडबैंड और

⁷ समझौता ज्ञापन (एम ओ यू) प्रशासनिक मंत्रालय (संचार मंत्रालय) और बी एस एन एल के बीच निष्पादित किये जाते हैं जिनमें ब्रॉडबैंड संयोजनों की उपलब्धि एक मापदण्ड के रूप में सम्मिलित होती है।

⁸ ई-10बी, एफ ई टी ई एक्स तथा एन ई ए एक्स

⁹ प्रबन्धन द्वारा सूचित की गयी लगभग क्रय लागत।

वायरलाइन सेवायें देने में कम्पनी के पूंजीगत एवं प्रचालन व्यय की बचत में भी फलित होते हैं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि योजना बनाते समय अतिरिक्त क्षमता आवश्यकता का आकलन करने में कम्पनी ने अप्रैल 2010 को 42 लाख निबल संयोजनों के स्थान पर 52.5 लाख सकल संयोजनों को ध्यान में रखने की चूक की।

फेज़ II के आरम्भ से पहले कम्पनी ने परिमण्डलों से आवश्यकता पर जानकारीयां प्राप्त कीं जिसने और अधिक क्षमता वृद्धि के लिए किसी जरूरत का समर्थन नहीं किया। परिणामस्वरूप, ए डी एस एल/वी डी एस एल लाइन कार्ड्स की फेज़ II खरीद के लिये आगे नहीं बढ़ने का निर्णय लिया गया।

यद्यपि कॉम्बो पोर्ट्स की खरीद में नई तकनीक, जो कि 2014-16 में संस्थापित हुई थी, को अपनाये जाने का अभिप्राय अच्छा था, तथापि कॉम्बो पोर्ट्स को बढ़ाना एक वैकल्पिक आवश्यकता थी और जिसे आदेश जारी करते समय डब्ल्यू एल बी बी में स्थापित अतिशय क्षमताओं को बिना ध्यान में रखे किया गया था।

आगे यह भी देखा गया कि अप्रैल 2011 से मार्च 2016 के दौरान 20.15 लाख¹⁰ डी एस एल ए एम पोर्ट्स की क्षमता बढ़ोतरी के बाद उपभोक्ताओं की निबल अभिवृद्धि केवल 3.42 लाख (संयोजन) थी तथा डब्ल्यू एल बी बी उपभोक्ता आधार मात्र 48.48 लाख (अप्रैल 2011) से 51.90 लाख (मार्च 2016) तक बढ़ा। चूंकि संयोजनों में निबल अभिवृद्धियां क्षमताओं में बढ़ोतरी से अत्यधिक कम थीं, अतः क्षमताओं की निष्क्रियता के कारण ₹ 11.30 करोड़¹¹ के वार्षिक ब्याज के बहिर्गमन के साथ ₹ 150.91 करोड़ का निष्क्रिय निवेश हुआ।

प्रबन्धन ने उत्तर दिया कि कॉम्बो पोर्ट्स प्रचालन में किफायती थे और यह कि कॉपर फैलाव को कम करके ब्रॉडबैंड स्पीड को बढ़ाने के लिये अतिरिक्त क्षमतायें बेस ट्रांसमिटिंग स्टेशनों (बी टी एस) पर विस्थापित की जायेंगी।

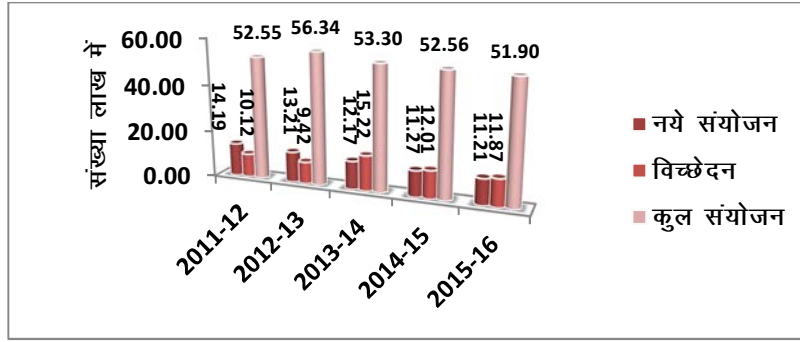
इस प्रकार, यह देखा जा सकता है कि खरीद बिना बाजार माँग का आकलन किये की गयी थी तथा अतिरिक्त क्षमताओं के विस्थापन/उपयोग का निर्णय (सितम्बर 2015) केवल अत्यधिक खरीद के परिणामस्वरूप किया गया था।

4.1.2.3 नये ब्रॉडबैंड संयोजनों और विच्छेदनों की प्रवृत्ति

वर्ष 2015-16 में समाप्त पांच वर्ष की अवधि के लिये नये ब्रॉडबैंड संयोजनों, विच्छेदनों और कुल संयोजनों का वर्ष वार विवरण नीचे दर्शाया गया है:

¹⁰ अप्रैल 2011 से मार्च 2016 के दौरान 20.15 लाख डी एस एल ए एम पोर्ट्स की आपूर्ति में मार्च 2011 से पहले की गयी खरीद के सम्मुख 1.74 लाख, फेज़ I के सम्मुख 15.91 लाख और नेक्स्ट जेनरेशन नेटवर्क (एन जी एन) के सम्मुख 2.50 लाख की आपूर्ति सम्मिलित है।

¹¹ कम्पनी द्वारा लिये गये बैंक ऋणों पर औसत ब्याज दर के आधार पर परिकलित।



यह देखा जा सकता है कि वर्ष के दौरान प्रदान किये गये नये संयोजनों का परिमाण लगातार एक कमी की प्रवृत्ति दर्शा रहा था तथा 2013-14 से विच्छेदनों का परिमाण नये संयोजनों से अधिक होना शुरु हुआ। इसके कारण कम्पनी के उपभोक्ता आधार का क्षरण हुआ। इस प्रकार के बड़े पैमाने पर हुये विच्छेदनों के कारणों की पहचान के लिये कम्पनी ने 2014 के दौरान एक अध्ययन संस्थापित किया जो पैराग्राफ 4.1.2.7 में वर्णित है।

यह भी देखा गया कि 2011-12 से 2015-16 तक की पूरी अवधि में बेसिक टेलीफोन संयोजनों में बड़े पैमाने पर विच्छेदन हुये थे जिसने मौजूदा उपभोक्ताओं को ब्रॉडबैंड संयोजन विक्रय के बाजार को कम कर दिया जैसा कि नीचे तालिका में दिया गया है:

तालिका 4

प्रतिस्पर्धियों की तुलना में बी एस एन एल संयोजनों की प्रवृत्ति

वर्ष	बी एस एन एल		बी एस एन एल		प्रतिस्पर्धी	
	बेसिक टेलीफोन (संख्या लाख में)	ब की वर्ष दर वर्ष प्रवृत्ति प्रतिशत में	वायरलाइन डी एस एल ब्रॉडबैंड (संख्या लाख में)	द की वर्ष दर वर्ष प्रवृत्ति प्रतिशत में	वायरलाइन ब्रॉडबैंड (संख्या लाख में)	फ की वर्ष दर वर्ष प्रवृत्ति प्रतिशत में
अ	ब	स	द	य	फ	ज
2011-12	224.68		52.55		48.95	
2012-13	204.46	-9.00	56.34	7.21	51.20	4.59
2013-14	184.88	-9.58	53.30	-5.40	48.60	-5.08
2014-15	164.12	-11.23	52.56	-1.39	55.40	13.99
2015-16	147.62	-10.05	51.90	-1.26	70.40	27.08

जैसा कि उपरोक्त से देखा जा सकता है, जहां बेसिक टेलीफोन उत्तरोत्तर अपना आकर्षण खो रहा है वहीं समग्र डब्ल्यू एल बी बी अभी तक एक वृद्धिमान प्रक्षेपण है। तथापि, बी एस एन एल का डब्ल्यू एल बी बी पतनोन्मुख था तथा इस पतन को रोकने के लिये अनुकूल उपायों की जरूरत थी।

इस प्रकार, 2013-14 से ब्रॉडबैंड विच्छेदनों की वार्षिक दर नये संयोजनों से अधिक हो गयी। यह भी देखा गया कि वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 में विच्छेदनों का परिमाण एक वर्ष के औसत 11.69 लाख से ऊपर क्रमशः 15.22 लाख एवं 12.01 लाख पर था। एक विवेकपूर्ण मामला मानते हुये, मौजूदा उपभोक्ता आधार को बनाये रखने तथा बाजार अंश को विस्तृत करने के लिये उपभोक्ता के व्यवहार का विश्लेषण अत्यंत महत्वपूर्ण है।

4.1.2.4 विपणन और ब्रॉडबैंड सेवायें

क. विपणन और ब्रॉडबैंड सेवाओं हेतु विशिष्ट बजट का आवंटन न किया जाना

यह देखा गया कि वायरलाइन ब्रॉडबैंड प्रचालन कम्पनी के वार्षिक लेखों में एक पृथक् भाग के रूप में निरूपित किया गया था। तथापि, संवीक्षा ने प्रकट किया कि कम्पनी ने ब्रॉडबैंड सेवाओं के विपणन पर कोई विशेष ध्यान नहीं दिया क्योंकि ब्रॉडबैंड सेवाओं के लिये कोई विशिष्ट बजट नियोजन और आवंटन नहीं था। यह देखा गया था कि एस एस ए को निधियां आवंटित करने के अलावा परिमण्डल स्तर पर प्रबन्धन ने एस एस ए द्वारा ब्रॉडबैंड सेवाओं के विपणन हेतु उपयोग की जाने वाली निधियों का न तो कोई अनुपात निर्दिष्ट किया न ही इस संबंध में कोई निर्देश दिये कि निधियों का उपयोग इस ढंग से किया जाये कि ब्रॉडबैंड संयोजन प्रदान करने के लक्ष्यों को एस एस ए द्वारा प्राप्त किया जा सके।

इंगित किये जाने पर यह उत्तर दिया गया कि परिमण्डल कन्ज्युमर फिक्स्ड ऐक्सेस (सी एफ ए), कन्ज्युमर मोबिलिटी (सी एम), एण्टरप्राइज़ बिज़नेस (ई बी) के बीच बजट आवंटित कर सकते हैं और यदि आवश्यकता उत्पन्न होती है तो सदैव अधिक निधियां मांग सकते हैं।

उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि राजस्व का मुख्य भाग होने के बावजूद ब्रॉडबैंड सेवाओं के विपणन पर कम्पनी की बजट प्रक्रिया में विशेष ध्यान नहीं था।

ख. प्रोत्साहन प्लान पर महत्व का अभाव

ब्रॉडबैंड/एफटीटीएच टैरिफ के अंतर्गत व्यापार की बढ़ोतरी हेतु एक टैरिफ प्लान लागू करने के लिये कम्पनी का कॉर्पोरेट कार्यालय फील्ड इकाइयों (परिमण्डल/एसएसए) की टैरिफ समितियों के द्वारा विधिवत अनुमोदित टैरिफ प्रस्ताव के साथ प्रतिस्पर्धियों के टैरिफ प्लान का तुलनात्मक अध्ययन या उपभोक्ताओं के समूह की विशिष्ट मांग, जैसा भी हो, प्राप्त करता है। इसके अतिरिक्त, कॉर्पोरेट कार्यालय स्तर पर भी टैरिफ प्रस्ताव होते हैं। कॉर्पोरेट स्तर पर टैरिफ समिति के द्वारा इन टैरिफ प्रस्तावों की समीक्षा की जाती है, जो कि एसएसए/परिमण्डल/अखिल भारत हेतु टैरिफ आदेश जारी करने के लिये इन्हें विश्लेषित एवं निर्णीत करती है। लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित देखे गये:

- वर्ष 2014-15 के दौरान कम्पनी द्वारा कोई अखिल भारतीय प्रोत्साहन प्लान लागू नहीं किया गया;
- परिमण्डल विशिष्ट प्रोत्साहन आदेशों के मामले में यह देखा गया कि 2011-12 की तुलना में उत्तरवर्ती वर्षों में आदेशों की संख्या तथा व्याप्ति कम थी। वर्ष 2011-12 में 12 परिमण्डलों को आच्छादित करते हुए छः आदेश थे जो वर्ष 2013-14 में एक परिमण्डल को अच्छादित करते हुए घटकर एक रह गया तथा बाद में वर्ष 2015-16 में बढ़कर पाँच आदेश एवं पाँच परिमण्डल हो गया;

- डब्ल्यूएलबीबी संयोजनों की उठान के प्रोत्साहन हेतु परिमण्डल विशिष्ट प्रोत्साहन पेशकशों/टैरिफ आदेशों को जारी किये जाने का मामला कॉर्पोरेट कार्यालय के साथ उठाने में परिमण्डलों की ओर से पहल का अभाव पूर्णतया स्पष्ट था। लेखापरीक्षा अवधि के दौरान नौ परिमण्डलों¹² के लिये परिमण्डल विशिष्ट प्रोत्साहन पेशकश नहीं जारी किये गये तथा इसी प्रकार अन्य नौ परिमण्डलों¹³ के लिये परिमण्डल विशिष्ट टैरिफ आदेश नहीं जारी किये गये।
- प्रत्येक प्रोत्साहन आदेश/टैरिफ आदेश प्लान का अनुकरण परिमण्डल/एसएसए से प्राप्त किये जाने वाले योजना के निष्पादन के मूल्यांकन द्वारा किया जाना था जिससे कि प्रबन्धन अधिक संयोजन एकत्र करने हेतु इनकी अवधि को बढ़ाने या विस्तार करने के लिये प्रभावी निर्णय लेने हेतु बाजार को समझने में सक्षम हो सके। सूचना/प्रतिवेदनों की अनुपलब्धता के कारण टैरिफ आदेशों की प्रभावशीलता का विश्लेषण लेखापरीक्षा में नहीं किया जा सका।

पर्याप्त संख्या में प्रोत्साहन प्लान/टैरिफ आदेश लागू करने में कम्पनी की निष्क्रियता के फलस्वरूप कम्पनी के संयोजनों की संख्या में कमी हुयी जबकि प्रतिस्पर्धियों के संयोजनों की संख्या बढ़ रही थी, जैसा कि पैराग्राफों 4.1.2.1 क और 4.1.2.4 ग में वर्णित है।

ग. प्रवेश स्तर प्लान का उर्ध्वमुखी पुनरीक्षण

कम्पनी द्वारा अनुसरित दिशानिर्देशों (अप्रैल 2010) के अनुसार टैरिफ प्लान्स के पुनरीक्षण तक पहुंचने से पहले पिछले छः माह के दौरान प्लान के अंतर्गत उपभोक्ताओं की निबल बढ़ोतरी पर भी विचार किया जाना चाहिये। लेखापरीक्षा ने देखा कि फरवरी 2014 में 'एफ एम सी 250' के प्रवेश स्तर टैरिफ प्लान में ₹ 250 प्रति माह से ₹ 275 प्रति माह (10 प्रतिशत बढ़ोतरी) का उर्ध्वमुखी पुनरीक्षण किया गया था, यद्यपि कि पुनरीक्षण पूर्व के पिछले एक वर्ष के दौरान प्लान के अंतर्गत लगभग एक लाख उपभोक्ताओं ने संयोजनों को बंद किया था।

इसी प्रकार कम्पनी द्वारा कराये गये टी एन एस¹⁴ सर्वेक्षण (अप्रैल/मई 2014) के अनुसार, यह दर्शाने का संकेत था कि प्रतिस्पर्धियों द्वारा नीची आरम्भिक लागत पर संयोजन की पेशकश के कारण विच्छेदन कारकों में से एक था। तथापि, यह देखा गया कि कम्पनी ने 'एफ एम सी 275' के प्रवेश स्तर टैरिफ प्लान में 36 प्रतिशत उर्ध्वमुखी पुनरीक्षण किये थे (दिसम्बर 2014) जब कम्पनी द्वारा यह पुनः ₹ 275 प्रति माह से ₹ 375 प्रति माह तक पुनरीक्षित किया गया था।

लेखापरीक्षा का यह मत है कि प्रवेश स्तर प्लान में उर्ध्वमुखी पुनरीक्षण तथा प्रोत्साहन प्लान के अभाव के कारण कम्पनी के उपभोक्ता आधार का क्षरण हो सका था। कम्पनी ने,

¹² हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, अण्डमान एवं निकोबार, असम, झारखण्ड, नार्थ ईस्ट I एवं नार्थ ईस्ट II, उत्तरांचल एवं पश्चिम बंगाल

¹³ बिहार, उड़ीसा, अण्डमान एवं निकोबार, असम, झारखण्ड, नार्थ ईस्ट I एवं नार्थ ईस्ट II, उत्तरांचल एवं पश्चिम बंगाल

¹⁴ मेसर्स टी एन एस इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड सबसे बड़ी अनुसंधान एजेन्सियों में से एक है।

प्रभारित टैरिफ में बढ़ोतरी के द्वारा, प्रति उपभोक्ता औसत राजस्व (ए आर पी यू) को ₹ 612.73 (2012-13) से ₹ 790.70 (2015-16) तक बढ़ाने पर ध्यान केन्द्रित किया। ऐसा करने में कम्पनी का बाजार अंश जो 2011-12 में 51.95 प्रतिशत था 2015-16 में 42.80 प्रतिशत तक गिर गया। वर्ष 2014-16 के दौरान जब वायरलाइन ब्रॉडबैंड बाजार में निबल अभिवृद्धियां 20.97 लाख संयोजन थीं, कम्पनी ने उपभोक्ताओं को जोड़ने के स्थान पर 0.84 लाख संयोजन खो दिये।

4.1.2.5 उपभोक्ता परिसर उपकरणों की उपलब्धता

उपभोक्ता परिसर उपकरणों (सी पी ई)/मॉडेम का नियोजन एवं खरीद कॉर्पोरेट कार्यालय में डब्ल्यू एल बी बी संयोजनों हेतु एमओयू लक्ष्यों तथा उपलब्ध भण्डार के आधार पर किया गया था।

क. क्रय आदेशों को अन्तिम रूप देने में विलम्ब एवं आपूर्ति समय-सारणी का अनुपालन नहीं होने के परिणामस्वरूप मॉडेम की कम उपलब्धता

मॉडेम की खरीद के प्रकरण में लेखापरीक्षा ने देखा कि आवश्यकता के मूल्यांकन के पश्चात क्रय आदेश (पी ओ) जारी करने में लिया गया न्यूनतम समय 2009-10 में चार माह से 2011-12 के दौरान दस माह तथा बाद में 2012-13 के दौरान 24 माह तक बढ़ गया था। इसी प्रकार, क्रय आदेश जारी करने की तिथि से मॉडेम की आपूर्ति पूर्ण करने में लिया गया समय जो कि 2009-10 में सात माह था 2012-13 में 14 माह तक बढ़ गया, जैसा कि *अनुलग्नक III* में वर्णित है।

वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि के लिये 26 परिमण्डलों में से 16 परिमण्डलों¹⁵ के सन्दर्भ में लेखापरीक्षा को दी गयी सूचना के आधार पर मॉडेम की कमी देखी गयी, जैसा कि नीचे वर्णित है:

- वर्ष 2011-12 में 16 परिमण्डलों में से आठ परिमण्डलों¹⁶ में या तो आपूर्ति के माध्यम से अथवा अन्य परिमण्डलों से विपथन के माध्यम से कोई एडीएसएल मॉडेम प्राप्त नहीं हुआ था।
- वर्ष 2013-14 एवं 2014-15 में क्रमशः नौ परिमण्डलों¹⁷ तथा चार परिमण्डलों¹⁸ द्वारा कोई मॉडेम प्राप्त नहीं किया गया था।
- वर्ष 2014-15 तक लगातार चार वर्षों के लिये 'निरंक' अवशेष के बावजूद उत्तर पूर्व-I परिमण्डल को या तो आपूर्ति के माध्यम से अथवा विपथन के माध्यम से कोई एडीएसएल मॉडेम उपलब्ध नहीं कराये गये थे।

¹⁵ नार्थ ईस्ट, पंजाब, हिमाचल प्रदेश, असम, मध्य प्रदेश, कर्नाटक, उत्तर प्रदेश (पश्चिम), उत्तर प्रदेश (पूर्व), तमिलनाडु, केरल, राजस्थान, पश्चिम बंगाल, झारखण्ड, उड़ीसा, महाराष्ट्र, गुजरात

¹⁶ झारखण्ड, उत्तर प्रदेश (पूर्व), मध्य प्रदेश, पंजाब, हिमाचल प्रदेश, तमिलनाडु, असम एवं नार्थ ईस्ट(I)

¹⁷ उत्तर प्रदेश (पश्चिम), नार्थ ईस्ट-I, पंजाब, हिमाचल प्रदेश, तमिलनाडु, प. बंगाल दू प, कर्नाटक, उत्तर प्रदेश (पूर्व), केरल

¹⁸ नार्थ ईस्ट-1, पंजाब, कर्नाटक एवं केरल

कम्पनी ने आन्तरिक रूप से देखा था (जून 2012) कि फील्ड में मॉडेम की मांग आठ माह से अधिक से पूरी नहीं की गयी थी क्योंकि उपभोक्ता परिसर उपकरणों (मॉडेम) की अतिशय कमी थी। इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने 2011-12 हेतु एम ओ यू लक्ष्यों की अप्राप्ति के लिये समय बद्ध तरीके से मॉडेम की खरीद न होने को कारण ठहराया था (सितम्बर 2012) तथा मॉडेम की अनुपलब्धता को राजस्व की हानि का कारण ठहराया था।

वर्ष 2014-15 में मॉडेम की कमी से निबटने के लिये कम्पनी, मॉडेम के आपूर्तिकर्ताओं के सूचीकरण की ओर बढ़ी। चूंकि 2014-15 में जारी किये गये क्रय आदेश के सम्मुख विलंबित आपूर्ति आना शुरू हुयी, इससे 16 परिमण्डलों में से सात परिमण्डलों¹⁹ में प्रत्येक में 31 मार्च 2016 को 10,000 की संख्या से अधिक के भण्डार का संचयन हो गया; मई 2016 में सूचीकरण को तदनुसार वापस लेना पड़ा।

यह इंगित करता है कि कम्पनी बाजार की नब्ज़ को समझने में असफल हुयी। जबकि 2011-12 के दौरान यह मॉडेम की अनुपलब्धता का सामना करने में विफल रही, वर्ष 2014-15 के दौरान कम्पनी ने जब मॉडेम खरीदे इसकी सेवाओं की मांग लुप्त हो गयी और मई 2016 में विक्रेताओं के सूचीकरण को वापस लेना पड़ा।

ख. समयानुसार आपूर्ति की प्राप्ति सुनिश्चित करने की अक्षमता

कम्पनी ने दस लाख टाइप II (वाईफाई एनेबल्ड) मॉडेम की खरीद हेतु तकनीकी-वाणिज्यिक निविदा जारी की (अगस्त 2013)। मूल्यांकन, ई-रिवर्स नीलामी तथा एल 1 निविदाकर्ता (मे. टेराकॉम इन्फोसॉल्यूशन्स प्राइवेट लिमिटेड) और एल 2 निविदाकर्ता (मे. सिरमा टेक्नोलॉजी प्राइवेट लिमिटेड) के साथ मूल्य समझौता वार्ता की प्रक्रिया के बाद कम्पनी ने ₹1,178.60 प्रति मॉडेम की दर निर्णीत की तथा उपकरण खरीदे।

यह देखा गया कि छः लाख मॉडेम हेतु क्रय आदेश, जो कि अक्टूबर 2014 (निविदा जारी करने के 14 माह बाद) में जारी किया गया था, जिसके अन्तर्गत आपूर्ति, जो कि अप्रैल 2015 तक पूर्ण की जानी थी, दिसम्बर 2015 तक 8 माह बढ़ा दी गयी। चार लाख मॉडेम हेतु दूसरा क्रय आदेश मार्च 2015 में ही जारी किया गया जो कि सितम्बर 2015 के बाद पूरा हुआ।

इस प्रकार, यह देखा जा सकता है कि कम्पनी, विक्रेताओं से मॉडेम की समयानुसार प्राप्ति सुनिश्चित नहीं कर सकी। इसके द्वारा कम्पनी ने त्वरित सेवा प्रदान करके एवं उपभोक्ताओं की मांग पूरी करके अधिक ब्रॉडबैंड संयोजन संग्रहित करने का व्यापारिक अवसर भी खो दिया।

4.1.2.6 सेवा की गुणवत्ता

ब्रॉडबैंड सेवा की सेवा की गुणवत्ता (क्यू ओ एस) विनियमावली, 2006 (2006 का 11) के अनुसार दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (ट्राई) ने जनवरी 2007 से प्रभावी ब्रॉडबैंड के क्यू ओ एस के अनुरक्षण हेतु मानदण्ड निर्धारित किये थे। प्रतिवेदन प्रक्रिया में वांछित था कि सेवा प्रदाता त्रैमासिक आधार पर प्राधिकरण द्वारा विहित प्रारूप में सभी मानकों के लिये

¹⁹ उत्तर प्रदेश (पश्चिम), मध्य प्रदेश, गुजरात, पंजाब, कर्नाटक, उड़ीसा, महाराष्ट्र

क्यू ओ एस मानदण्डों पर निष्पादन अनुश्रवण प्रतिवेदन प्रस्तुत करें। प्रमुख विनियमों (ब्रॉडबैंड सेवा के सेवा की गुणवत्ता नियम, 2006) के नियम 3 ए के अनुसार यदि ब्रॉडबैंड सेवा प्रदान कर रहा सेवा प्रदाता विनियमों (3) के क्रमसंख्या (i) से (viii) के अंतर्गत निर्दिष्ट क्यू ओ एस मानक के मानदण्ड को पूरा करने में विफल होता है तो, उसके लाइसेन्स के नियम एवं शर्तों, या अधिनियम या नियमों या विनियमों या बनाये गये आदेशों, या इसके अन्तर्गत जारी किये गये निर्देशों पर बिना प्रतिकूल प्रभाव के, वह वित्तीय हतोत्साहन के रूप में प्रति मानक पचास हजार रुपये से अनधिक की राशि तथा इस प्रकार के दूसरे या उत्तरवर्ती उल्लंघन की दशा में प्रत्येक उल्लंघन के लिये प्रति मानक एक लाख रुपये से अनधिक की राशि चुकाने का उत्तरदायी होगा, जैसा कि प्राधिकरण, आदेश के द्वारा निर्दिष्ट करे।

क्यू ओ एस से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित पैराग्राफों में दिये गये हैं:

क. नयी ब्रॉडबैंड सेवार्यें प्रदान करने के संबंध में क्यू ओ एस दिशानिर्देशों का अनुपालन न होना

ट्राई निर्दिष्ट करता है कि नये संयोजन के लिये पंजीकरण की तिथि से 15 दिनों के भीतर 100 प्रतिशत संयोजन प्रदान किये जाने चाहियें। प्रबन्धन ने ट्राई को प्रतिवेदित किया था कि 2014-15 और 2015-16 की अवधि के दौरान आवेदनों के पंजीकरण के 15 दिनों के भीतर 100 प्रतिशत ब्रॉडबैंड संयोजनों का प्रावधान कर दिया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा संवीक्षा ने प्रकट किया कि नये ब्रॉडबैंड संयोजन के प्रावधान में 15 दिनों से आगे विलंब हुये थे, जैसा कि नीचे वर्णित है:

- दस परिमण्डलों²⁰ के 21 एस एस ए²¹ में 2014-15 के दौरान प्राप्त हुये 1.08 लाख आवेदनों में से केवल 0.96 लाख ब्रॉडबैंड संयोजन विहित समय के भीतर प्रदान किये गये। 8,055 आवेदन 15 दिनों से 30 दिनों तक लंबित थे तथा 3,043 आवेदन 30 दिनों से अधिक लंबित थे, जैसा कि **अनुलग्नक IV** में वर्णित है।
- इसी प्रकार दस परिमण्डलों²² के 22 एस एस ए²³ में 2015-16 के दौरान पंजीकृत हुये 1.24 लाख आवेदनों में से केवल 1.11 लाख ब्रॉडबैंड संयोजन 15 दिनों के भीतर प्रदान किये जा सके। यह भी देखा गया कि 7,167 आवेदन 15 दिनों के बाद लंबित थे तथा 3,694 आवेदन 30 दिनों के बाद भी लंबित रहे।
- राजस्थान परिमण्डल के चयनित एसएसए में यह भी देखा गया कि सीडीआर से उत्पन्न व्यापार आसूचना (इन्टेलिजेन्स) प्रतिवेदन के अनुसार वर्ष 2014-15 और

²⁰ गुजरात, मध्य प्रदेश, झारखण्ड, राजस्थान, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, पंजाब, उत्तर प्रदेश (पूर्व), उड़ीसा, केरल

²¹ वडोदरा, इंदौर, उज्जैन, रतलाम, जबलपुर, जमशेदपुर, कोटा, श्रीगंगानगर, उदयपुर, अजमेर, जोधपुर, जयपुर, दक्षिण कन्नडा, हुबली/धारवाड, बेलगॉम, कोलकाता, खड़गपुर, लुधियाना, मिर्जापुर, भुवनेश्वर, कन्नूर

²² गुजरात, मध्य प्रदेश, झारखण्ड, राजस्थान, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, पंजाब, उत्तर प्रदेश (पूर्व), उड़ीसा, केरल

²³ वडोदरा, इंदौर, उज्जैन, रतलाम, जबलपुर, जमशेदपुर, कोटा, श्रीगंगानगर, उदयपुर, अजमेर, जोधपुर, जयपुर, दक्षिण कन्नडा, हुबली/धारवाड, बेलगॉम, कोलकाता, खड़गपुर, लुधियाना, लखनऊ, मिर्जापुर, भुवनेश्वर, कन्नूर

2015-16 के दौरान 15 दिनों के भीतर प्रदान किये जा सके संयोजनों का प्रतिशत 73.16 से 98.33 के बीच के विस्तार में था जबकि चयनित एसएसए से संबंधित परिमण्डल के निष्पादन अनुश्रवण प्रतिवेदन ने 15 दिनों के भीतर प्रदान किये गये संयोजनों को गलत ढंग से 100 प्रतिशत दर्शाया था।

यह इंगित करता है कि मासिक निष्पादन अनुश्रवण प्रतिवेदन (एम पी एम आर) में दिये गये आँकड़े ट्राई को गलत प्रतिवेदित किये गये तथा अच्छा निष्पादन दर्शाने एवं शास्ति से बचने के लिये गलत ढंग से बढ़े हुए दिखाये गये।

ख. उपभोक्ता कॉल्स पर प्रतिक्रिया से सम्बन्धित क्यू ओ एस मानक का अनुपालन न होना

उपभोक्ता की सहायता के लिये प्रतिक्रिया समय सम्बन्धी सेवा की गुणवत्ता के ट्राई मानदण्डों के अनुसार यह सुनिश्चित किया जाना है कि कॉल्स की 60 प्रतिशत से अधिक ऑपरेटर (वॉयस टू वॉयस) के द्वारा 60 सेकण्ड्स के भीतर उत्तरित की जायें तथा कॉल्स की 80 प्रतिशत से अधिक 90 सेकण्ड्स के भीतर उत्तरित की जायें। अभिलेखों की संवीक्षा ने 2013-14 एवं 2014-15 के दौरान लक्ष्य की अप्राप्ति को प्रकट किया, जैसा कि *अनुलग्नक V* में वर्णित है।

निर्दिष्ट मानकों की अप्राप्ति न केवल उपभोक्ताओं के बीच असंतोष में बल्कि ट्राई आरोपित ₹ 8.00 लाख के वित्तीय हतोत्साहन में भी परिणत हुयी। यह देखा गया कि मामले पर ध्यान देने के स्थान पर प्रबन्धन ने प्रतिक्रियाओं पर ध्यान देने में विफलता का कारण उद्घोषणा सुनने से पहले या आईवीआरएस में नियत की गयी समय सीमा से पहले ही उपभोक्ताओं द्वारा कॉल विच्छेदित करने को ठहराने का प्रयास किया।

4.1.2.7 विच्छेदनों को रोकने में कम्पनी की निष्क्रियता

कम्पनी ने डब्ल्यू एल बी बी संयोजनों के परित्याग के कारणों को समझने तथा इसके लिये सुधारात्मक क्रियाओं की पहचान करने के उद्देश्य से मेसर्स टी एन एस इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड, गुडगांव (टी एन एस सर्वे) को लगा कर एक वायरलाइन ब्रॉडबैंड लैप्सर स्टडी (अप्रैल/मई 2014) करायी थी जो कि छः शहरों²⁴ में से प्रत्येक से 500 उपभोक्ताओं के प्रतिदर्श पर आधारित थी²⁵। खराब सर्फिंग स्पीड, खराब लाइन दशाओं के कारण बारंबार विच्छेदन, ब्रॉडबैंड की गुणवत्ता और शिकायत प्रबन्धन पहचाने गये प्रमुख कारण थे। यह प्रकट हुआ कि बी एस एन एल डब्ल्यू एल बी बी के पूर्व उपभोक्ताओं, जिन्होंने खराब सर्फिंग स्पीड और ब्रॉडबैंड के बारंबार विच्छेदन के कारण ब्रॉडबैंड संयोजन का परित्याग किया था, के 61 प्रतिशत अन्य सेवा प्रदाताओं की ओर चले गये थे तथा 85 प्रतिशत अन्य सेवा प्रदाता के साथ संतुष्ट थे।

उपभोक्ताओं, जिन्होंने डब्ल्यू एल बी बी सेवाओं को विच्छेदित/विच्छेदन हेतु आवेदन किया था, से कम्पनी फॉर्म्स के द्वारा भी कारणों की जानकारी एकत्र करती रही थी। कर्नाटक

²⁴ बंगलौर, हैदराबाद, चण्डीगढ़, अहमदाबाद, कोलकाता, पुणे

²⁵ लेखापरीक्षा द्वारा किये गये सर्वेक्षण के दौरान लैप्सर सर्वेक्षण के निष्पादन संकेतकों के परिणाम का परीक्षण किया गया, जैसा कि अनुच्छेद 4.1.2.8 में वर्णित है।

परिमण्डल के बंगलौर दूरसंचार जिले में विस्तीर्ण चार²⁶ उपभोक्ता सेवा केन्द्रों पर 2015-16 के दौरान 634 उपभोक्ताओं द्वारा भरे गये इस प्रकार के फॉर्म्स की नमूना जाँच लेखापरीक्षा के दौरान की गयी। यह देखा गया कि उपभोक्ताओं ने केवल 334 फॉर्म्स में फीडबैक भरा था तथा शेष 300 फॉर्म्स में 'निरंक' फीडबैक था। इन 334 फॉर्म्स में फीडबैक निम्नानुसार थे:

तालिका 5
उपभोक्ताओं के फीडबैक के परिणाम

परित्याग का कारण	उपभोक्ताओं की संख्या	634 में से प्रतिशत में
इन्टरनेट संयोजन की धीमी गति	334	52.68
कीमत/किराये उच्च हैं	154	24.29
संयोजन के साथ गुणवत्ता/तकनीकी/सुरक्षा मामले	138	21.77
अनुरक्षण मामले	138	21.77
मॉडेम संबंधी	75	11.83

यह भी देखा गया कि उपभोक्ताओं के 39.91 प्रतिशत समरूप लागत पर बेहतर ब्रॉडबैंड स्पीड/डाटा के कारण अन्य इन्टरनेट सेवा प्रदाता की ओर चले गये। विच्छेदित उपभोक्ताओं के 22.91 प्रतिशत ने बीएसएनएल सेवाओं के उपयोग पर विचार करने के लिये इन्टरनेट स्पीड को सुधारने की बी एस एन एल को सलाह दी।

कम्पनी ने, विच्छेदनों के कारणों की पहचान करके, समस्याओं को आक्रामकता से ध्यान देने तथा उपभोक्ता संतुष्टि की अभिवृद्धि करने के स्थान पर वार्षिक 11.69 लाख विच्छेदनों के औसत के सम्मुख विच्छेदित ब्रॉडबैंड संयोजनों को वापस लाने के लिये एम ओ यू (2015-16) में एक मानक के रूप में 1.2 लाख का एक मामूली लक्ष्य नियत किया। इसके सम्मुख, भुगतान न होने के कारण विच्छेदित हुये कुल 2.93 लाख संयोजन 2015-16 में पुनर्संयोजित हुये दिखाये गये।

वर्ष 2015-16 में भुगतान न होने के कारण विच्छेदित लाइन्स के पुनर्संयोजन की कवायद के बावजूद कुल 11.87 लाख नये विच्छेदन इसी अवधि के दौरान प्रतिवेदित हुये। यह दर्शाता है कि महत्वपूर्ण कारण, जैसे कि सेवाओं की खराब गुणवत्ता, उचित टैरिफ का अभाव एवं अनुरक्षण के मामले, जो विच्छेदनों की चिंताजनक दर तक ले गये, प्रबन्धन के द्वारा समुचित रूप से ध्यान में नहीं लिये गये।

4.1.2.8 निष्पादन लेखापरीक्षा के भाग के रूप में किया गया उपभोक्ता सर्वेक्षण

निष्पादन लेखापरीक्षा के भाग के रूप में एक सर्वेक्षण जुलाई-अक्टूबर 2016 के दौरान किया गया। यह सर्वेक्षण लेखापरीक्षा के अनुरोध पर प्रबन्धन के द्वारा 12 चयनित परिमण्डलों के 56 निर्दिष्ट एसएसए में किया जाना था। तथापि, कम्पनी ने 56 चयनित

²⁶ राजाजीनगर सी एस सी, बी टी एम लेआउट, बाणशंकरा II स्टेज, कम्मनहल्ली सी एस सी

एसएसए में से 48 को आच्छादित करते हुये 12 परिमण्डलों में से केवल नौ²⁷ में सर्वेक्षण किया। सर्वेक्षण में पूछे गये प्रश्न तथा उन पर प्रतिक्रिया निम्नानुसार थीं:

तालिका 6
सर्वेक्षण पर प्रतिक्रियायें

सर्वेक्षण प्रश्न	सर्वेक्षण प्रतिक्रियायें (% कोष्ठक में)		
	नहीं (69.59%)	हाँ (30.41%)	
क) क्या आप मासिक प्रभार विरुद्ध इन्टरनेट स्पीड से संतुष्ट हैं			
ख) क्या आप बी एस एन एल द्वारा आपूर्त मॉडेम से संतुष्ट हैं	लागू नहीं ²⁸	संतुष्ट नहीं (46.22%)	संतुष्ट (53.78%)
ग) दर्ज शिकायतों, यदि कोई हों, को दूर करने में बी एस एन एल द्वारा लिया गया समय	3 दिनों के भीतर (49.87%)	3 दिनों से आगे (32.28%)	बन्द कर दिया (17.85%)
घ) आप के द्वारा मूल्यांकित किया गया बी एस एन एल ब्रॉडबैंड सेवाओं का संपूर्ण निष्पादन	खराब (43.06%)	अच्छा (50.10%)	उत्कृष्ट (6.84%)

उपरोक्त प्रश्नों पर प्रतिक्रिया के परिणामों ने कम्पनी की ब्राडबैंड सेवाओं से उपभोक्ताओं की व्यापक असंतुष्टि को दर्शाया जैसा कि अनुवर्ती पैराग्राफों में वर्णित है।

क. गति की तुलना में शुल्क

यह देखा गया कि निम्न गति एवं बढ़े हुए शुल्क कम्पनी के ब्राडबैंड उपभोक्ताओं के असंतुष्टि का कारण बने रहे। मई 2014 के दौरान कराये गये टी एन एस सर्वेक्षण के अनुसार पूर्व उपभोक्ताओं के 68 प्रतिशत कमजोर सर्फिंग गति एवं ब्राडबैंड के बारम्बार विच्छेदन के कारण कम्पनी पर पुर्नविचार नहीं करना चाहते हैं। कम्पनी ने आज तक इस मुद्दे का समाधान नहीं किया था जैसा कि जुलाई-अक्टूबर 2016 के दौरान लेखापरीक्षा के एक भाग के रूप में उपभोक्ताओं पर किये गये सर्वेक्षण के हाल के परिणामों से देखा गया। प्राप्त हुई 1,58,454 प्रतिक्रियाओं में से 1,10,270 (69.59 प्रतिशत) ने गति की तुलना में शुल्क प्रभारों पर असंतोष दर्शाया था।

इस प्रकार, मई 2014 के टी एन एस सर्वेक्षण के दो वर्ष उपरान्त भी, डब्ल्यू एल बी बी उपभोक्ताओं में जारी रहे उच्च स्तरीय असंतुष्टि के मद्देनजर प्रबन्धन को कमजोर सर्फिंग गति के मुद्दे के उपयुक्त समाधान हेतु त्वरित उपाय करने चाहिए।

ख. आपूर्ति किये गये मॉडेम की गुणवत्ता

लेखापरीक्षा द्वारा किये गये सर्वेक्षण में 1,58,457 उपभोक्ताओं ने उत्तर दिया जिसमें से 1,10,885 को बी एस एन एल द्वारा मॉडेम दिये गये थे। इन 1,10,885 उपभोक्ताओं में से 51,283 उपभोक्ता विभाग द्वारा आपूर्ति किये गये मॉडेम से संतुष्ट नहीं थे तथा असंतुष्टि का स्तर 46.22 प्रतिशत था। यह देखा गया कि प्रबन्धन दोषपूर्ण मॉडेम को एक समयबद्ध तरीके से विक्रेताओं से परिशोधित कराने में विफल रहा। दोषपूर्ण मॉडेम उपभोक्ताओं की

²⁷ गुजरात, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान, तमिलनाडु एवं उत्तर प्रदेश (पूर्व)

²⁸ उन उपभोक्ताओं को दर्शाता है जिन्होंने बी एस एन एल से मॉडेम नहीं खरीदा

असंतुष्टि के कारण बने रहे जिसके परिणामस्वरूप उपभोक्ताओं की हानि हुई। अतएव कम्पनी को निम्न-गुणवत्ता वाले मॉडेम के मुद्दे को संबोधित करना चाहिए।

ग. दोषों के परिशोधन में देरी

सर्वेक्षण में यह देखा गया था कि दोषों के परिशोधन के संबंध में प्राप्त हुए 1,58,447 प्रतिक्रियाओं में से 79,020 (49.87 प्रतिशत) ने प्रतिवेदित किया कि दोष 3 दिनों में ठीक किये गये, 51,151 (32.28 प्रतिशत) ने दोष को ठीक करने में लिये गये समय को 3 दिन से परे/ज्यादा बताया तथा 28,276 (17.85 प्रतिशत) ने बताया कि दोष शिकायतें इनके परिशोधन के बिना बन्द कर दी गई थीं।

लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि प्रबन्धन ने ट्राई को प्रतिवेदित किया था कि उन्होंने ट्राई के मानक, 3 दिन के भीतर 99 प्रतिशत दोषों के परिशोधन, को प्राप्त कर लिया था। हाल के सर्वेक्षण के परिणाम एवं पैराग्राफ 4.1.2.11 ख के परिणाम ट्राई के सम्मुख कम्पनी के दावों का प्रत्यक्ष रूप से खंडन करते हैं तथा प्रबन्धन द्वारा दोषों के परिशोधन के मुद्दे को संबोधित करने एवं संबंधित प्राधिकारियों को प्रतिवेदन प्रस्तुत करने की इसकी स्वयं की प्रणाली की विस्तृत समीक्षा की आवश्यकता है।

घ. सर्वेक्षण के अनुसार बी एस एन एल ब्राडबैंड सेवाओं की समग्र गुणवत्ता

कम्पनी द्वारा छः शहरों में 3000 उपभोक्ताओं को शामिल करते हुए मई 2014 में कराये गये टी एन एस सर्वेक्षण में 26 प्रतिशत वर्तमान एवं पूर्व उपभोक्ताओं ने उच्च स्तरीय असंतुष्टि को सूचित किया था।

लेखापरीक्षा द्वारा किये गये सर्वेक्षण के उत्तर में 1,58,457 उत्तरों में से 68,239 (43.06 प्रतिशत) ने, असंतुष्टि के स्तर में कोई सुधार नहीं थे दर्शाते हुए, सेवाओं का खराब की श्रेणी में मूल्यांकन किया। अतः यह देखा गया है कि प्रबन्धन ने प्रदत्त सेवाओं की गुणवत्ता में सुधार करने हेतु सार्थक कदम नहीं उठाये। इस मत की विगत दो वर्षों में बढ़ते विच्छेदनों की संख्या ने पुष्टि की है।

4.1.2.9 ग्रामीण ब्राडबैंड का प्रावधान

क. ग्रामीण डी एस एल ए एम की निम्न लोडिंग

लेखापरीक्षा ने पाया कि मार्च 2016 की स्थिति में, नमूना परीक्षित 12 परिमण्डलों में 14,503 डी एस एल ए एम ग्रामीण ब्राडबैंड संयोजन के लिये आवंटित किये गये थे। दस²⁹ परिमण्डलों में धारित 11.19 लाख ब्राडबैंड संयोजन क्षमता के विरुद्ध 1503 डी एस एल ए एम 'शून्य' संयोजन के थे एवं 3,852 डी एस एल ए एम ने धारित क्षमता के केवल 1 से 10 प्रतिशत संयोजन दिये। 2011-12 से 2015-16 के वर्षों के दौरान, नमूना परीक्षित सात परिमण्डलों में, ग्रामीण ब्राडबैंड संयोजनों हेतु आवंटित 24.23 से 33.05 प्रतिशत डी एस एल ए एम में केवल 1 से 10 प्रतिशत के बीच संयोजन थे जैसा **अनुलग्नक VI** में दर्शाया गया है।

²⁹ गुजरात, तमिलनाडु, उड़ीसा, राजस्थान, पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश (पूर्व), कर्नाटक

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि लाइनों की कुल धारित क्षमता का बहुत ही खराब उपयोग हो रहा है। बावजूद इसके कि बी एस एन एल की नीति दस प्रतिशत से कम संयोजनों के एक्सचेंज को बंद करने की है उपरोक्त अवधि के दौरान शून्य संयोजन वाले डी एस एल ए एम की प्रतिशतता में वृद्धि हुई थी।

इसके अतिरिक्त, यद्यपि नमूना परीक्षित परिमण्डलों में समस्त ग्रामीण एक्सचेंज ब्राडबैंड कनेक्टिविटी देने के लिये पूरी तरह लोडेड थे तथापि नमूना परीक्षित परिमण्डलों में **अनुलग्नक VII** के अनुसार धारित क्षमता के 50 प्रतिशत तक भी कनेक्शन प्राप्त नहीं किये जा सके। सात परिमण्डलों³⁰ में उपयोग लगातार 50 प्रतिशत से कम होता रहा है।

चार परिमण्डलों³¹ ने उत्तर दिया कि कार्पोरेट कार्यालय के अनुदेशों पर यू एस ओ साईट्स को कवर करने के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में डी एस एल ए एम लगाये गये थे। क्षमता का कम उपयोग विभिन्न कारणों, जैसे मोबाईल आपरेटरों की वृद्धि जो निम्न शुल्क पर डाटा दे रहे थे, ग्रामीण एक्सचेंजों में बारम्बार विद्युत व्यवधान, कम्प्यूटर साक्षरता की कमी, इंटरनेट का गैर-वहन एवं गैर-जानकारी, के कारण था। इसके अतिरिक्त, यह कहा गया कि ग्रामीण क्षेत्रों में ग्रामीण ब्राडबैंड कनेक्शन बढ़ाने के लिये सभी प्रयास किये गये थे।

उत्तर तर्कसंगत नहीं हैं क्योंकि कम्पनी का राजस्व बढ़ाने के लिये 'शून्य' कनेक्शन अथवा एक अंक कनेक्शन वाले डी एस एल ए एम पर विशेष ध्यान नहीं दिया गया था। डी एस एल ए एम के समग्र अल्प-उपयोग/अल्प-अनुपयोग ने प्रबन्धन की ओर से कमजोर नियोजन को इंगित किया क्योंकि डी एस एल ए एम के इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करने हेतु गाँव/स्थान ठीक से चिन्हित नहीं किये गये थे, डी एस एल ए एम की अपेक्षित क्षमता का उचित ढंग से आंकलन नहीं किया गया था, परिमण्डल स्तर पर ग्रामीण ब्राडबैंड का विपणन अपर्याप्त था तथा नमूना परीक्षित एस एस ए द्वारा ग्रामीण ब्राडबैंड का पृथक विपणन नहीं किया था। उपभोक्ताओं को लाने के लिये प्रबन्धन को विपणन खाका तैयार करना चाहिये ताकि ग्रामीण क्षेत्रों में ब्राडबैंड इंटरनेट कनेक्टिविटी के प्रसार को प्राप्त किया जा सके एवं डी एस एल ए एम उपयुक्त तरीके से उपयोग हो सकें। कम्पनी को निर्धारित नियमों के अर्न्तगत क्षेत्रों के अनुकूल, विशिष्ट रूप से निर्मित शुल्क योजना भी प्रस्तावित करनी चाहिये ताकि ग्रामीण इंटरनेट प्रसार को बढ़ावा दिया जा सके।

ख. अपर्याप्त ग्रामीण विपणन

सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यू एस ओ एफ) अनुबन्ध के अनुसार कम्पनी उपयुक्त विपणन साधनों के माध्यम से योजना का विस्तृत प्रचार करेगी।

नवम्बर 2012 में ग्रामीण वायरलाईन ब्राडबैंड योजना के प्रभाव आंकलन अध्ययन के अनुसार यह देखा गया कि 57.10 प्रतिशत ने ब्राडबैंड उपयोग न करने का मुख्य कारण इंटरनेट/ब्राडबैंड के बारे में जानकारी का अभाव बताया। प्रतिवेदन ने भी अप्रयुक्त बाजार के लिये आक्रामक विपणन अभियानों एवं परिवर्तनकारी अभिग्रहण योजनाओं की आवश्यकता पर विशेष बल दिया। प्रतिवेदन ने माँग संभावना के मद्देनजर छात्रों एवं

³⁰ गुजरात, राजस्थान, पश्चिम बंगाल, महाराष्ट्र, झारखण्ड, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश (पूर्व)

³¹ मध्य प्रदेश, झारखण्ड, तमिलनाडु, महाराष्ट्र

सरकारी संस्थाओं को लक्षित करते हुए विपणन रणनीति विकसित करने की आवश्यकता को भी विनिर्दिष्ट किया।

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि ग्रामीण ब्राडबैंड सेवाओं हेतु परिमण्डल/एस एस ए स्तर पर कोई विशिष्ट विज्ञापन नहीं था। इसी तरह ग्रामीण ब्राडबैंड सेवा को लोकप्रिय बनाने हेतु कोई विशिष्ट विपणन कार्रवाई, जैसे ₹ 99 प्रतिमाह में ब्राडबैंड की उपलब्धता, किरॉस्क में ₹ 5 प्रति घंटा में ब्राडबैंड आदि, नहीं की गई।

ग. सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि योजना के अन्तर्गत संयोजनों एवं किरॉस्क के प्रावधान में कमी

कम्पनी ने विद्यमान ग्रामीण एवं सूदूर टेलीफोन केन्द्रों से ग्रामीण एवं सूदूर इलाकों/क्षेत्रों में वायरलाईन ब्राडबैंड कनेक्टिविटी प्रदान करने हेतु दूरसंचार विभाग (जनवरी 2009) के साथ सार्वभौमिक सेवा दायित्व निधि (यू एस ओ एफ) अनुबन्ध किया। इसने ग्रामीण एवं सूदूर क्षेत्रों में ब्राडबैंड सुविधाओं की उपलब्धता को प्रोन्नत करने के उद्देश्य से इंटरनेट किरॉस्क स्थापित करने, 28,672 ग्रामीण एक्सचेंजों से ब्राडबैंड संयोजन देने को आवश्यक बना दिया जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया है:

तालिका 7

यू एस ओ एफ योजना के अन्तर्गत ब्राडबैंड सुविधायें

विवरण	किरॉस्क	संयोजन
मानदण्ड	प्रति दस डी एस एल ए एम पर एक किरॉस्क, प्रत्येक एस डी सी ए ³² में कम से कम एक किरॉस्क भौगोलिक विस्तार को सुनिश्चित करते हुए	28,672 ग्रामीण एक्सचेंजों में प्रति डी एस एल ए एम छः संयोजन सरकारी संस्थाओं को एवं 25 व्यक्तिगत संयोजन
जनवरी 2015 तक प्राप्त की जाने वाली लक्षित संख्यायें	28,672 किरॉस्क	888832 संयोजन
प्रत्येक तिमाही के अन्त में कार्यरत किये गये संयोजनों/किरॉस्क के लिए सब्सिडी	संस्थापन की तिथि से तीन वर्षों के लिये या अनुबन्ध की वैधता तक (जनवरी 2018), जो भी पहले हो, इक्वेटेड फ्रन्ट लोडेड सब्सिडी के रूप में।	सत्यापन की तिथि से दो वर्षों के लिये या अनुबन्ध की वैधता तक (जनवरी 2018), जो भी पहले हो, फ्रन्ट लोडेड एवं इक्वेटेड ऑपरेशनल सब्सिडी के रूप में।
रोल आउट दायित्व में कमी के कारण शास्ति	प्रत्येक कलैन्डर माह की देरी अथवा उसके भाग जो अपूर्ण रहा हो के लिये फ्रन्ट लोडेड सब्सिडी/सालाना इक्वेटेड सब्सिडी के 2.5 प्रतिशत की दर से परिनिर्धारित हर्जाना, उन वायरलाईन ब्राडबैंड संयोजनों/किरॉस्कों के लिये फ्रन्ट लोडेड सब्सिडी/सालाना इक्वेटेड सब्सिडी का अधिकतम 10 प्रतिशत तक।	

³² शार्ट डिस्टेंस चार्जिंग एरिया (एस डी सी ए) एक दूरसंचार क्षेत्र है जो कि जिले के आकार से छोटा है।

कियॉस्क एवं संयोजनों के प्रावधान की उपलब्धियों के संबंध में यह अवलोकित किया गया कि:

- कम्पनी ने अपने उपलब्धि प्रतिवेदन में कहा कि यू एस ओ एफ योजना के तहत लक्षित 28,672 कियॉस्क के विरुद्ध 15,671 कियोस्क (जनवरी 2015) संस्थापित किये गये थे जो कि घटकर 15,424 कियॉस्क (जनवरी 2016) रह गये। इसके अतिरिक्त यू एस ओ एफ योजना के तहत लक्षित 8,88,832 संयोजनों के विरुद्ध 6,56,345 संयोजन (जनवरी 2015) लगाये गये थे जो घटकर 465,160 संयोजन (जनवरी 2016) रह गये।
- लेखापरीक्षा द्वारा 12 परिमण्डलों में नमूना जांच ने प्रकट किया कि 11 परिमण्डलों³³ में, जैसा **अनुलग्नक VIII** में वर्णित है, रोल आऊट अवधि में 7,471 कियॉस्क लगाने में देरी थी जिसके परिणामस्वरूप यू एस ओ सब्सिडी ₹ 65.01 करोड़ का संभाव्य नुकसान हुआ। लक्ष्यों की गैर-प्राप्ति के कारण नियंत्रक संचार लेखा (सी सी ए) कार्यालयों द्वारा परिनिर्धारित हर्जाने के रूप में द्वारा ₹ 3.55 करोड़ की वास्तविक वसूली की गई। इसके अतिरिक्त ₹ 1.57 करोड़ के परिनिर्धारित हर्जाना का संभाव्य आरोपण अधिपत्रित था।
- 12 परिमण्डलों में नमूना जाँच ने प्रकट किया कि 11 परिमण्डलों³⁴ में रोल आऊट अवधि में संयोजनों को लगाने में 3,09,122 संयोजनों की कमी थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 190.55 करोड़ के यू एस ओ सब्सिडी का संभाव्य नुकसान हुआ। लक्ष्यों की गैर-प्राप्ति के कारण सी सी ए अधिकारियों द्वारा परिनिर्धारित हर्जाने के रूप में ₹ 5.36 करोड़ की वास्तविक वसूली की गई तथा ₹ 5.43 करोड़ के परिनिर्धारित हर्जाना का आरोपण संभव था।
- कम्पनी के जनवरी 2015 के एम आई एस प्रतिवेदन के अनुसार नौ परिमण्डलों³⁵ में, चर्चा की गई उपरोक्त 12 परिमण्डलों के अतिरिक्त, 79,964 संयोजनों के कम लगाने के कारण यू एस ओ सब्सिडी ₹ 42.98 करोड़³⁶ का संभाव्य नुकसान हुआ।

प्रबन्धन ने कहा कि निम्न साक्षरता दर, निम्न इंटरनेट जागरूकता एवं पी सी की गैर-वहनीयता, विद्युत आपूर्ति की गैर-सुलभता/बारंबार विद्युत आपूर्ति में व्यवधान, कियॉस्क/संयोजनों के उठाव में कमी के कारण थे।

³³ पंजाब, केरल, पश्चिम बंगाल, झारखण्ड, गुजरात, राजस्थान, उत्तर प्रदेश (पूर्व), महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, कर्नाटक, उड़ीसा

³⁴ पंजाब, केरल, पश्चिम बंगाल, झारखण्ड, गुजरात, राजस्थान, उत्तर प्रदेश (पूर्व), महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, कर्नाटक, तमिलनाडु

³⁵ अण्डमान एवं निकोबार, असम, बिहार, छत्तीसगढ़, हरियाणा, नार्थ ईस्ट -I, उत्तर प्रदेश (पश्चिम), उत्तरांचल, आन्ध्र प्रदेश

³⁶ $79964 \times ₹ 4500$ (एफ एल एस) (लगभग) = ₹ 359838000 + $79964 \times ₹ 175$ (लगभग) $\times 5$ = ₹ 69968500

4.1.2.10 ब्राडबैंड सेवाओं का अनुरक्षण एवं प्रचालन

क. वार्षिक अनुरक्षण संविदाओं (ए एम सी) की संविदाओं में मुद्दे

विद्यमान प्रावधानों के अनुसार, कम्पनी द्वारा विभिन्न विक्रेताओं से किये गये क्रय आदेश के करार के नियम एवं शर्त प्रावधान करते हैं कि आपूर्तिकर्ता वर्षवार व्यापक वार्षिक अनुरक्षण संविदा (ए एम सी) हेतु भाव/दाम बतायेगा जो कि वारन्टी समय के समाप्त होने पर प्रभावी होगा। वारन्टी के समाप्त होने के साथ ही परिमण्डल ए एम सी पर हस्ताक्षर कर सकते हैं जिसका अर्थ यह है कि ए एम सी शुरू होने की तिथि एवं वारन्टी की खत्म होने की तिथि में कोई अन्तर नहीं होना चाहिए। तथापि, परिमण्डलों को ए एम सी करार करने हेतु मात्रा को आवश्यकतानुसार निर्धारित करने का विवेक होगा।

जी एफ आर के नियम 204 (v) के अनुसार, किसी उपयुक्त अनुबन्ध के निष्पादन के बिना कोई कार्य शुरू नहीं किया जाना चाहिए। यह भी विशेष रूप से उल्लेखित है कि विक्रेता द्वारा क्रय आदेश की शर्तों के अनुपालन हेतु पी ओ मूल्य के 5 प्रतिशत से 10 प्रतिशत की दर से परफॉरमेन्स बैंक गारन्टी (पी बी जी) जमा करना था।

कम्पनी द्वारा जारी की गई निविदाओं की सामान्य शर्तों के अनुसार, विक्रेताओं को ए एम सी हेतु दी गई पी बी जी की समाप्ति से दो माह पूर्व बैंक गारन्टी दिया जाना अपेक्षित था। इसके अतिरिक्त, मदों की आपूर्ति से संबंधित पी ओ की शर्तों के अनुसार, पी बी जी या तो विक्रेता द्वारा ए एम सी हेतु बी जी जमा करने में विफल रहने पर या उपकरण की आपूर्ति करने के वारन्टी समय की समाप्ति के दो महीने के भीतर अनुबन्ध करने में विफल रहने पर जब्त कर ली जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा अवधि के दौरान बी एस एन एल द्वारा ब्राडबैंड उपकरणों³⁷ के सम्बन्ध में किये गये ए एम सी की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने निम्नलिखित प्रकट किया:

- 45 प्रकरणों³⁸ में ए एम सी अनुबन्ध हस्ताक्षर करने में 55 दिनों से 3 वर्षों से अधिक तक का विलम्ब था जिसका सार नीचे प्रस्तुत है:

तालिका 8

ए एम सी हस्ताक्षर करने में विलम्ब

विलम्ब का समय (माह में)	ए एम सी की संख्या
6 माह तक	16
6 माह से 1 वर्ष	7
1 वर्ष से 3 वर्ष	18
3 वर्ष और ऊपर	4
कुल	45

³⁷ डी एस एल ए एम, मॉडेम, लाईन कार्ड्स एवं अन्य नेटवर्किंग उपकरण

³⁸ चार परिमण्डलों में फरवरी 2009 से जून 2016 की अवधि के लिये ब्राडबैंड उपकरणों की ए एम सी हेतु ₹ 17.45 करोड़ का भुगतान विक्रेताओं को किया गया। पूर्वप्रभावी प्रभाव से हस्ताक्षरित पी ओ के अनुसार 45 ए एम सी अनुबन्धों में कुल भुगतान की गई ए एम सी राशि (उच्चतम सीमा) ₹ 246.54 करोड़ थी।

अप्रैल 2013 से, कम्पनी के ब्राडबैंड नेटवर्क परिमण्डल (बी बी एन डब्ल्यू) को ब्राडबैंड उपकरणों की ए एम सी की निगरानी हेतु नोडल परिमण्डल बनाया गया था। इस अवधि से पूर्व कर्नाटक दूरसंचार परिमण्डल ने ए एम सी अनुबन्ध हस्ताक्षरित किये थे। कर्नाटक परिमण्डल ने कहा कि कम्पनी एवं विक्रेताओं के मध्य विभिन्न कारणों से ए एम सी अनुबन्ध हस्ताक्षर करने में विलम्ब थे। तथापि, मध्यवर्ती अवधि न केवल अनुबन्ध द्वारा ही भलीभाँति कवर थी बल्कि विक्रेताओं ने उपकरणों की आपूर्ति एवं अनुरक्षण भी किया। बी बी एन डब्ल्यू ने कहा हालांकि ए एम सी अनुबन्ध के हस्ताक्षर विलम्ब से हुए थे या पूर्वप्रभावी तिथि से हस्ताक्षरित थे, इस अवधि के दौरान ए एम सी पी बी जी से उच्च मूल्य के क्रय आदेश बैंक गारन्टी विक्रेताओं द्वारा पूरे अवधि के लिए विस्तारित किये थे। इसके अतिरिक्त, ए एम सी भुगतान सम्बन्धित परिमण्डलों द्वारा एस एस ए से प्राप्त प्रतिवेदनों के आधार पर वांछनीय दण्डों को घटाकर तिमाही आधार पर किया गया था।

विक्रेताओं के आश्वासन पर ए एम सी हस्ताक्षरित करने में विलम्ब को उचित सिद्ध करने वाला उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पी ओ (क्रय आदेश) के नियम एवं शर्तों का पालन नहीं किया गया था। अनुबन्धों के हस्ताक्षर करने में देरी विक्रेताओं द्वारा ए एम सी सेवायें विलम्ब से देने में परिणीत हुई। कम्पनी ने समय पर ए एम सी अनुबन्धन नहीं करने एवं ए एम सी के लिए बी जी जमा नहीं करने पर बैंक गारन्टी नकदीकरण के विकल्प का उपयोग नहीं किया। इसके अतिरिक्त, कम्पनी ए एम सी अनुबन्धों के अभाव में अनुरक्षण सेवाओं के गैर-प्रावधान की परिस्थिति में विक्रेताओं को कानूनन बाध्य न कर सकी। इस दौरान बिना वैद्य अनुबन्ध के ए एम सी हेतु किया गया भुगतान अनियमित था।

- ए एम सी की शर्तों के अनुसार, विक्रेता द्वारा ए एम सी अवधि के दौरान निवारक अनुरक्षण का तिमाही कार्यक्रम अग्रिम में प्रस्तुत करना था। तथापि, पश्चिम बंगाल परिमण्डल में अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि विक्रेताओं द्वारा ऐसा कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त ए एम सी को हस्ताक्षर करने के पश्चात विक्रेताओं द्वारा प्रस्तुत निवारक अनुरक्षण प्रतिवेदनों में गैर-प्रमाणीकरण, सॉफ्टवेयर विवरण का गैर-उल्लेख, कार्यकारी शर्तों आदि, के उदाहरण पाये गये। अतएव, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि अनुरक्षण सेवायें, निवारक अथवा अन्यथा, विक्रेताओं द्वारा ए एम सी के शुरू होने की प्रभावी तिथि एवं ए एम सी अनुबन्धों के हस्ताक्षर होने की वास्तविक तिथि के दौरान की अवधि में दी गई थी।
- लेखापरीक्षा संवीक्षा ने विभिन्न विक्रेताओं से किये गये किये अनुबन्धों में अनेक कमियाँ प्रकट की:

अ) कार्ड्स/मॉड्यूल्स/मॉडेम हेतु मैसर्स जेड टी ई टेलिकॉम इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड (जेड टी ई) के साथ हुए अनुबन्ध की धारा 19.4 (iii) में वर्णित था कि आपूर्तिकर्ता द्वारा एक प्रतिशत से अधिक उपकरण रिपेयर नॉट पासिबिल (आर एन पी) घोषित नहीं किये जायेंगे। तथापि यह देखा गया कि कर्नाटक, मध्य प्रदेश एवं गुजरात

परिमण्डलों में जेड टी ई ने 22 प्रतिशत से 42 प्रतिशत तक उपकरणों को आर एन पी घोषित किया था जिसने कम्पनी के सूचारु प्रचालनों को बाधित किया।

कम्पनी ने इसे स्वीकार किया तथा कहा कि बी एस एन एल कार्पोरेट कार्यालय (सितम्बर 2016) में विचार-विमर्श के बाद जेड टी ई ने इस प्रकार के सभी कार्ड की मरम्मत करने के लिये पुनः प्रयास करने को स्वीकारा।

- ब) शुरुआती कार्यकाल के समाप्त होने के उपरान्त ए एम सी को पारदर्शी तरीके से बनाये रखने में कम्पनी की ओर से प्रयासों की कमी थी। भले ही कम्पनी ए एम सी के आगामी समाप्ति से अवगत थी तथापि निविदा विकल्पों को तलाशे बिना उन्हीं विक्रेताओं को ए एम सी विस्तार दिये गये थे। यह भी देखा गया कि 2015-16 के दौरान तीन विक्रेताओं को समान उपकरणों हेतु ए एम सी विभिन्न दरों, पी ओ मूल्य के 7 प्रतिशत से 15 प्रतिशत के मध्य, पर थी जबकि तब सभी तीनों विक्रेताओं के साथ विद्यमान अनुबन्ध 7 प्रतिशत की श्रेणी के अन्दर थे। परिणामस्वरूप न्यूनतम दर 7 प्रतिशत के उपर, सितम्बर 2016 तक, खर्च किया गया अधिक व्यय ₹ 8.22 करोड़ की देयताओं के साथ ₹ 2.76 करोड़, जैसा कि **अनुलग्नक IX** में दर्शाया गया है, आगणित किया गया।

ख. उपकरणों की विलम्ब से मरम्मत करने पर शास्ति का गैर-आरोपण

ए एम सी के नियम एवं शर्तों के अनुसार मरम्मत न करने पर लगाई जानी वाली शास्ति:

- ❖ कार्ड्स के लिये, प्रेषण की तिथि से 15 दिन से अधिक एवं 30 दिन तक ₹ 500 प्रतिदिन तथा 30 दिन से अधिक एवं 60 दिन तक ₹1000 प्रतिदिन थी। यह शास्ति की उच्चतम सीमा (कैपिंग) के अधीन था जो कि एक तिमाही में ए एम सी राशि के 20 प्रतिशत से अधिक नहीं होगा तथा वर्ष के अंतिम तिमाही के ए एम सी राशि के 25 प्रतिशत अथवा पी ओ मूल्य के 0.5 प्रतिशत, जो भी अधिक हो, के अधीन होगा।
- ❖ सी पी ई के लिए, प्रेषण की तिथि से 15 दिन से अधिक एवं 30 दिन तक ₹ 100 प्रतिदिन तथा 30 दिन से अधिक ₹ 200 प्रतिदिन था।

इस संदर्भ में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित अवलोकित किया:

- उड़ीसा परिमण्डल में, जहाँ 60 दिवसों के परिवर्तन काल में विक्रेता कार्ड की मरम्मत करने में विफल रहा, शास्ति की गणना करते समय परिमण्डल वार्षिक ए एम सी उच्चतम सीमा क्लॉज लागू करने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप जनवरी 2011 से जून 2015 के दौरान आठ एस एस ए³⁹ में विक्रेता नोकिया सीमेंस नेटवर्क प्राइवेट नई दिल्ली से ₹ 6.86 लाख की शास्ति की कम वसूली हुई।
- कर्नाटक परिमण्डल के बंगलौर टेलीकॉम जिला में दो विक्रेताओं यथा यू टी स्टारकॉम इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड गुडगाँव (₹0.94 लाख) एवं जेड टी ई टेलीकॉम इण्डिया प्राइवेट लिमिटेड गुडगाँव (₹0.46 लाख) से मरम्मत किये गये 2,487 मॉडेम के एक से

³⁹ बालासोर, बारीपाडा, बेहरामपुर, भुवनेश्वर, बोलांगिर, कटक, ढँकल, कोरापुट, राउरकेला, संबलपुर

82 दिनों तक विलम्ब से प्राप्त होने पर ₹ 1.40 लाख की शास्ति आरोपित नहीं की गई थी।

- कर्नाटक परिमण्डल के मैसूर एस एस ए में आठ कार्ड्स को 45 दिनों से बाद वापस करने पर विलम्ब हेतु विक्रेता पर कोई शास्ति आरोपित नहीं की गई थी जो ₹ 3 लाख⁴⁰ आगणित की गई। इसी तरह, कर्नाटक परिमण्डल के मैसूर एस एस ए में 2015-16 के दौरान 80 मॉडेम की मरम्मत में 124 दिनों के विलम्ब हेतु ₹ 8.64 लाख की शास्ति के गैर-आरोपण का दृष्टांत सामने आया।

4.1.2.11 अन्य मुद्दे

क. एम एस एम ई विक्रेता को अनुचित पक्षपात

अक्टूबर 2014 में, बी एस एन एल ने एक लाख टाइप-I नॉन वाई-फाई ए डी एस एल2+मॉडेम खरीदने हेतु ई-निविदा जारी की। इस निविदा के विरुद्ध तीन विक्रेताओं नामतः मैसर्स प्रमोद टेलीकॉम प्राईवेट लिमिटेड (पी पी टी एल), मैसर्स सुपरनेट इन्फोकॉम प्राईवेट लिमिटेड एवं मैसर्स जाईक्सेल टेक्नोलोजी इण्डिया प्राईवेट लिमिटेड से तकनीकी वाणिज्यिक बोलियाँ प्राप्त हुईं। तकनीकी एवं वित्तीय बोलियों के मूल्यांकन के उपरान्त समिति ने एल-1 बोलीदाता होने के कारण मैसर्स जाईक्सेल टेक्नोलोजी इण्डिया प्राईवेट लिमिटेड एवं सूक्ष्म, लघु एवं मझौले उद्यम होने के कारण मैसर्स पी पी टी एल से 80:20 के अनुपात में मॉडेम खरीदने की अनुशंसा की। मैसर्स जाईक्सेल टेक्नोलोजी इण्डिया प्राईवेट लिमिटेड को क्रय आदेश (अगस्त 2015) देने के उपरान्त 20000 मॉडेम की खरीद हेतु मैसर्स पी पी टी एल को क्रय आदेश (नवम्बर 2015) दिया गया।

एम एस एम ई एक्ट, 2006 एवं उस पर स्पष्टीकरणों के अनुसार, निविदा में भाग लेने वाली एवं कीमत बैंड एल1+ 15 प्रतिशत के भीतर कीमत उद्धत करने वाली पंजीकृत एम एस एम ई को अपनी कीमत कम कर एल-1 की कीमत के बराबर लाकर कुल आदेश की गई मात्रा के 20 प्रतिशत तक आपूर्ति करने के लिये अनुमति है जहाँ एल-1 गैर-एम एस एम ई है। इसलिए, मैसर्स पी पी टी एल के द्वारा उद्धत कीमत ₹ 614.84 को ₹ 569.37, जैसा कि एल-1 बोलीदाता द्वारा उद्धत किया था, तक नीचे लाया जाना चाहिये था। तथापि, बी एस एन एल ने ₹ 614.84 की उच्च इकाई कीमत पर भुगतान कर मैसर्स पी पी टी एल को अनुचित पक्षपात किया जो अधिक भुगतान में परिणत हुआ।

ख. दोष निवारण के निष्पादन पर ट्राई को गलत रिपोर्ट करना

दोष निवारण के संबंध में क्यू ओ एस पर ट्राई के दिशानिर्देश प्रावधान करते हैं कि पंजीकृत दोषों के 90 प्रतिशत से अधिक दोष अगले कार्य दिवस के भीतर ठीक कर दिये जाने हैं एवं पंजीकृत दोषों के 99 प्रतिशत 3 कार्य दिवसों में ठीक कर दिये जाने हैं।

⁴⁰ विलम्ब से प्राप्ति पर शास्ति ₹ 3 लाख (₹ 500 x 15 दिन x 8 कार्ड्स की संख्या एवं ₹ 1000 x 30 दिन x 8 कार्ड्स) आती है। शास्ति की गणना 45 दिनों के लिये की गई है अर्थात् 15 दिन से 60 दिन, क्योंकि प्राप्ति की तिथि उपलब्ध नहीं थी।

- जब विभागीय कारणों से सेवायें लम्बे समय तक बाधित रहती हैं तो कम्पनी द्वारा उपभोक्ताओं को अपने आप से किराये में छूट दी जाती है। 2013-14 की तीसरी तिमाही से यह देखा गया कि कम्पनी इस मानदण्ड पर अनुपालन डाटा इस प्रकार प्रतिवेदित कर रही थी कि जैसे यह प्रत्येक तिमाही में ट्राई के मानदण्डों का अनुपालन कर रही है। हालांकि, चयनित एस एस ए के अभिलेखों की नमूना जाँच ने प्रकट किया कि 2014-15 के दौरान 11 परिमण्डलों⁴¹ के 24 एस एस ए⁴² में अगले कार्य दिवस में दोष निवारण, ट्राई के मानक 90 प्रतिशत के विरुद्ध, मात्र 12 प्रतिशत से 89 प्रतिशत के मध्य था। इसी प्रकार 2014-15 में 11 परिमण्डलों⁴³ के 26 एस एस ए⁴⁴ में तीन कार्य दिवसों में दोष निवारण, ट्राई के मानक 99 प्रतिशत के विरुद्ध केवल 22.95 प्रतिशत एवं 98.50 प्रतिशत था। परिणामस्वरूप, दोष निवारण न किये जाने से कम्पनी को किराया छूट के रूप में 1,282 उपभोक्ताओं को ₹ 12.89 लाख का भुगतान करना पड़ा। इसी प्रकार 2015-16 में 11 परिमण्डलों⁴⁵ में 25 एस एस ए⁴⁶ में तीन कार्य दिवसों में दोष निवारण 26.29 से 95.87 प्रतिशत के मध्य था जिस कारण 1,792 उपभोक्ताओं को ₹ 6.98 लाख किराया छूट का भुगतान करना पड़ा। हालांकि यह देखा गया कि इस अवधि के दौरान किराया छूट भुगतान को "शून्य" के रूप में दिखाकर ट्राई को गलत रिपोर्ट की गई।
- बी एस एन एल द्वारा मई 2014 में टी एन एस से कराये गये सर्वेक्षण ने भी पुष्टि की कि एक दिन के भीतर दोष निवारण की प्रतिशतता केवल नाममात्र थी तथा 3 दिनों के भीतर केवल 65।

समयबद्ध तरीके से दोषों का गैर-निवारण उपभोक्ताओं की असंतुष्टि का मामला है एवं उपभोक्ताओं द्वारा बी एस एन एल के ब्राडबैंड सेवाओं के विच्छेदन के प्रमुख कारणों में से एक है।

ग. सूचना एवं संचार तकनीकी द्वारा राष्ट्रीय शिक्षा मिशन (एन एम ई आई सी टी) परियोजना के अर्न्तगत संयोजनों की प्राप्ति में गिरावट

मानव संसाधन विकास मंत्रालय (एम एच आर डी) ने सूचना एवं संचार तकनीकी द्वारा राष्ट्रीय शिक्षा मिशन (एन एम ई आई सी टी) के अर्न्तगत कम्पनी के सहयोग से विद्यालयों

⁴¹ गुजरात, मध्य प्रदेश, तमिलनाडु, राजस्थान, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, पंजाब, उत्तर प्रदेश (पूर्व), उड़ीसा, केरल एवं महाराष्ट्र

⁴² सूरत, इंदौर, उज्जैन, रतलाम, भोपाल, जबलपुर, सलेम, कोटा, श्रीगंगानगर, उदयपुर, अजमेर, जोधपुर, जयपुर, हुबली, धारवाड़, बेलगाम, कोलकाता, लुधियाना, लखनऊ, झांसी, गोरखपुर, इलाहाबाद, भुवनेश्वर, कन्नूर, नासिक

⁴³ गुजरात, मध्य प्रदेश, तमिलनाडु, झारखण्ड, राजस्थान, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, पंजाब, उत्तर प्रदेश (पूर्व), उड़ीसा, केरल एवं महाराष्ट्र

⁴⁴ सूरत, इन्दौर, उज्जैन, रतलाम, भोपाल, जबलपुर, सलेम, जमशेदपुर, कोटा, श्रीगंगानगर, उदयपुर, अजमेर, जोधपुर, जयपुर, हुबली/धारवाड़, बेलगाम, कोलकाता, लुधियाना, लखनऊ, कानपुर, झांसी, गोरखपुर, इलाहाबाद, भुवनेश्वर, कन्नूर, नासिक

⁴⁵ गुजरात, मध्य प्रदेश, तमिलनाडु, झारखण्ड, राजस्थान, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल, पंजाब, उत्तर प्रदेश (पूर्व), उड़ीसा एवं केरल

⁴⁶ सूरत, इन्दौर, उज्जैन, रतलाम, भोपाल, जबलपुर, सलेम, जमशेदपुर, कोटा, श्रीगंगानगर, उदयपुर, अजमेर, जोधपुर, जयपुर, हुबली/धारवाड़, बेलगाम, कोलकाता, लुधियाना, लखनऊ, झांसी, गोरखपुर, वाराणसी, इलाहाबाद, भुवनेश्वर, कन्नूर,

एवं विश्वविद्यालयों को ब्राडबैंड सेवाओं सहित ब्राडबैंड पर आभासी वैयक्तिक नेटवर्क (वी पी एन ओ बी बी) से सज्जित करने हेतु एक योजना पर विचार किया। 2009 में अनुमादित परियोजना तीन चरणों में तीन वर्षों के भीतर पूर्ण की जानी थी जिसमें 20,000 विद्यालयों में कम से कम 20 वी पी एन ओ बी बी संयोजन का प्रावधान आवश्यक था।

अनुबन्ध के अनुसार वी पी एन ओ बी बी को प्रदान करने की लागत की भागीदारी कम्पनी द्वारा (10 प्रतिशत) किराया बिल में छूट अनुमत कर की जानी थी तथा शेष 90 प्रतिशत मंत्रालय/संबंधित संस्था द्वारा 3:1 के अनुपात में भागीदारी कर देनी थी। लक्षित विद्यालय बाद में बढ़कर 31,876 कालेज हो गये, जिनकी कम्पनी ने संवीक्षा की तथा 9957 विद्यालयों को तकनीकी रूप से संभव नहीं के रूप में हटाकर 21,919 विद्यालयों को चिन्हित किया जिसमें 4,38,380 वी पी एन ओ बी बी संयोजन प्रदान किये जाने थे।

4,38,380 वी पी एन ओ बी बी संयोजनों के सापेक्ष केवल 1,96,736 (44.87 प्रतिशत) वी पी एन ओ बी बी संयोजन प्रदान किये गये थे (सितम्बर 2016) जिस कारण 2,41,644 संयोजनों⁴⁷ की कमी रही। इस कमी के परिणामस्वरूप एम एच आर डी का विद्यालयों को ब्राडबैंड सेवाओं को प्रदान करने का उद्देश्य अपूर्ण रहा तथा कम्पनी ने भी ₹ 108.74 करोड़⁴⁸ प्रतिवर्ष राजस्व कमाने का अवसर खो दिया।

4.1.3 निष्कर्ष

कम्पनी, इसके 50 प्रतिशत वायरलाइन ब्राडबैंड क्षमता के अनुपयोगी रहने के बावजूद, क्षमता का अकारण संवर्धन करती गयी। खरीद में समयबद्ध तरीके से आपूर्ति सुनिश्चित न करने, विक्रेताओं की अनुचित तरफदारी, आदि के उदाहरण थे। भारतीय दूरसंचार नियामक प्राधिकरण (टी आर ए आई-ट्राई) के सेवाओं की गुणवत्ता संबंधी मानदण्डों के संबंध में कम्पनी की ओर से अग्रिम सुधार हेतु गुजांइश थी। ब्राडबैंड उपकरणों के अनुरक्षण से संबंधित प्रकरण जैसे वार्षिक अनुरक्षण संविदा (ए एम सी) करने में देरी, दोषी विक्रेताओं पर शास्ति का गैर-आरोपण आदि, जो ब्राडबैंड सेवाओं की गुणवत्ता को बाधित कर रहे हैं, भी देखे गये।

इस तथ्य के बावजूद की ब्राडबैंड एक विशिष्ट खण्ड है, कम्पनी ने ब्राडबैंड सेवाओं के प्रोत्साहन एवं विपणन पर विशेष रूप से ध्यान केन्द्रित नहीं किया। सर्वेक्षण के द्वारा अत्यधिक विच्छेदनों के कारण चिन्हित करने के वाबजूद भी कम्पनी कारणों को संबोधित करने एवं और आगे विच्छेदनों को रोकने में विफल रही। यह दर्शाने के संकेत थे कि शुल्क योजना उपभोक्ता व्यवहार एवं कम्पनी के विद्यमान दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं थी जिसके कारण न केवल मौजूदा उपभोक्ताओं का गैर-अवधारण हुआ बल्कि मौजूदा उपभोक्ता आधार का गैर-विस्तार भी हुआ। विभिन्न सरकारी योजनाओं के अर्न्तगत ग्रामीण क्षेत्रों एवं विद्यालयों में ब्राडबैंड संयोजन प्रदान करने के सामाजिक उद्देश्य भी पूरे नहीं किये जा सके।

⁴⁷20 वी पी एन ओ बी बी संयोजन तृतीय तिमाही तक प्रदान किये जाने थे।

⁴⁸241644 x ₹ 4500

4.1.4 अनुशंसायें

कम्पनी, जिसके पास निर्मित सामर्थ्य है, को उपभोक्ता परिसर तक अंतिम चरण संयोजकता उपलब्ध कराना, ए एम सी के अर्न्तगत एक्सचेंज में ब्राडबैंड उपकरण हेतु समुचित सेवाओं एवं उपभोक्ता शिकायतों के समयबद्ध तरीके से समाधान सुनिश्चित करने चाहिये। कम्पनी को आश्वासन गति के साथ रात-दिन ब्राडबैंड की उपलब्धता सुनिश्चित करनी चाहिए। इसे उचित बाजार सर्वेक्षण के बाद अपने शुल्क योजनाओं एवं प्रदान की गई मूल्य-वर्धित सेवाओं को दोबारा देखने की आवश्यकता है ताकि यह प्रतिस्पर्धियों से मुकाबला कर सके और नये उपभोक्ताओं पर कब्जा कर सके। इसे निम्न शुल्क पर प्रवेश स्तर योजनाओं, समयानुकूल प्रोत्साहनपरक योजनाओं, विभिन्न शुल्क/योजनाओं का प्रचार आदि सुनिश्चित करना चाहिए। इससे निर्मित क्षमता का अनुकूलतम उपयोग, शहरी/ग्रामीण एक्सचेंजों में संयोजन का प्रावधान, राजस्व लक्ष्यों की प्राप्ति सुनिश्चित होगी एवं अंततः देशभर में वायरलाईन ब्राडबैंड सेवाओं का विस्तृत, प्रभावकारी प्रसार सुनिश्चित होगा। कम्पनी को गुणवत्ता मानदण्डों का भी सही प्रतिवेदन सुनिश्चित करना चाहिए।

मामले को मंत्रालय को प्रतिवेदित (दिसम्बर 2016) किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (अप्रैल 2017)।

महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड

4.2 उपभोक्ता अर्जन फार्म का अपर्याप्त प्रमाणन

डी ओ टी द्वारा जारी किए गए निदेशों के अनुसार अभिदाताओं के सही प्रमाणन को सुनिश्चित करने के लिए एम टी एन एल द्वारा पर्यवेक्षण में कमी के कारण उपभोक्ता अर्जन फार्म (सी ए एफ) जुर्माने का ₹ 11.58 करोड़ का परिहार्य आरोपण हुआ।

नवम्बर 2006 में डी ओ टी ने सेल्यूलर मोबाइल टेलीकॉम सर्विस (सी एम टी एस)/यूनीफाईड एक्सेस सर्विस (यू ए एस) लाइसेंसधारियों को दिशानिर्देश जारी किए कि इस बात को सुनिश्चित किया जाए कि प्रत्येक उपभोक्ता को अभिदाता के रूप में शामिल करने से पहले उसका पर्याप्त प्रमाणन किया जाए और इस संबंध में लाइसेंसदाता द्वारा समय-समय पर दिए गए अनुदेशों का नियमनिष्ठ अनुपालन हो। दिशानिर्देशों के अनुसार, लाइसेंसधारियों को यह सुनिश्चित करना था कि बिक्री के समय प्राधिकृत व्यक्ति आवेदन पत्र में दर्ज करेगा कि उसने अभिदाता को देखा है और मूल प्रपत्रों से उसके दस्तावेजों को प्रमाणित किया है; और उपभोक्ताओं द्वारा आवश्यकतानुसार दस्तावेजों की प्रतियां संलग्न करने एवं उपभोक्ता अर्जन फार्म भरने के बाद ही कनेक्शन सक्रिय किये जा रहे हैं। यह भी बताया गया कि 31 मार्च 2007 के बाद लाइसेंसधारियों पर अभिदाता संख्या प्रमाणन के प्रति उल्लंघन पर कम से कम ₹ 1000 जुर्माना लगाया जाएगा।

डी ओ टी ने (दिसम्बर 2008) में अभिदाता प्रमाणन असफलता मामलों के संबंध में लाइसेंस अनुबंध की शर्तों के उल्लंघन पर, 1 अप्रैल 2009 से प्रभावी, जुर्माने की योजना बनाई। योजना के अनुसार सही अभिदाता की तुलना में प्रति-अप्रमाणित अभिदाता वित्तीय जुर्माना निम्न तालिका में दिया गया था:

तालिका 9
प्रति अप्रमाणित अभिदाता पर जुर्माना का विवरण

क्रम संख्या	सेवा क्षेत्र में सही अभिदाता प्रमाणन प्रतिशत	अप्रमाणित अभिदाता के वित्तीय जुर्माने की राशि (₹ में)
1	95% से अधिक	1000
2	90%-95%	5000
3	85%-90%	10000
4	80%-85%	20000
5	80% से कम	50000

डी ओ टी ने इसके आगे स्पष्ट किया है कि (फरवरी 2011) जुर्माने की गणना, सभी असफल उपभोक्ता अर्जन फॉर्म (सी एफ ए) के लिए, सही अभिदाता प्रमाणन के प्रतिशत से संबंधित स्लैब में लागू की जाने वाली दरों के अनुसार की जानी थी।

दूरसंचार सेवा प्रदाताओं (टी एस पी) ने डी ओ टी के इस निर्देश को चुनौती दी थी और माननीय टी डी सैट ने अपने फैसले में आदेशित किया (अप्रैल 2012) कि वित्तीय जुर्माने की गणना आयकर प्रणाली के सिद्धांतों के तर्ज पर की जायेगी अर्थात् प्रत्येक स्लैब (स्तर) के लिए वित्तीय जुर्माने की दर की गणना अलग-अलग की जाएगी और इस प्रकार कुल जुर्माना निकाला जायेगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डी ओ टी के निर्देशों के अनुसार अभिदाताओं के सही प्रमाणन को सुनिश्चित करने में एम टी एन एल असफल रहा जैसा कि दिल्ली में (अप्रैल 2007 से जुलाई 2015) और मुंबई में (अप्रैल 2007 से जनवरी 2016) क्रमशः 15,725 और 12,067 सी ए एफ के अस्वीकृत होने से स्पष्ट है। फलस्वरूप डी ओ टी ने ₹ 11.58 करोड़ जुर्माना लगाया जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 10
अप्रमाणित अभिदाताओं पर आरोपित जर्माने का विवरण

वर्ष	अस्वीकृत उपभोक्ता अर्जन फॉर्म (सी ए एफ)	जुर्माने की राशि	अस्वीकृत उपभोक्ता अर्जन फॉर्म	जुर्माने की राशि
	दिल्ली (जुलाई 2015 तक)		मुंबई (जनवरी 2016 तक)	
2007-08	830	830000	10558	10558000
2008-09	3332	3332000		
2009-10	2624	50970000	393	1001000
2010-11	1846	11670000	103	103000
2011-12	1789	9870000	50	50000
2012-13	2130	14838000	272	392000
2013-14	1725	6995000	129	129000
2014-15	1016	2930000	162	162000
2015-16	433	1444000	400	484000
कुल	15725	102879000	12067	12879000

प्रबंधन ने अपने उत्तर (नवम्बर 2016) में कहा कि एम टी एन एल ने दस्तावेज़ प्रबंधन प्रणाली (डी एम एस) में सी ए एफ को रखना एवं उसके बाद टैली-वेरीफिकेशन (प्रमाणन) नवम्बर 2012 के बाद से शुरू किया तथा इसलिये गैर-अनुपालित सी ए एफ बहुत ही कम हो गये हैं। यह भी कहा गया था कि पहले की अवधि से संबंधित सक्रिय नम्बरों के सी ए एफ को प्रमाणित किया जा रहा था और गैर-अनुपालित सी ए एफ या तो सही किए जाएंगे अथवा नम्बर को समाप्त कर दिया जायेगा। आगे, मुम्बई के मामले में, वर्ष 2012-13 के बाद भी सी ए एफ अस्वीकरण में कोई कमी नहीं हुई है और वर्ष 2015-16 के दौरान अस्वीकृत 400 सी ए एफ, वर्ष 2009-10 से 2015-16 के दौरान सबसे उच्चतम रहे।

उत्तर स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि सी ए एफ को पूर्ण प्रमाणन करने में एम टी एन एल आज तक भी समर्थ नहीं रहा।

अतः, डी ओ टी द्वारा जारी किए गए निर्देशों के अनुसार अभिदाताओं के सही प्रमाणन को सुनिश्चित करने के लिए एम टी एन एल द्वारा पर्यवेक्षण में कमी के कारण अभिदाता प्रमाणन विफलता हेतु सी ए एफ जुर्माने का ₹11.58 करोड़ का परिहार्य अधिरोपण हुआ।

मामले को मंत्रालय को प्रतिवेदित (सितम्बर 2016) किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था अप्रैल (अप्रैल 2017)।

4.3 महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड भवन में अधिकृत स्थान के लिए किराए के बिल को जारी करने में विलम्ब

महानगर टेलीफोन निगम लिमिटेड भवन में अधिकृत स्थान के लिए किराए के बिल को जारी करने में विलम्ब के परिणामस्वरूप अप्रैल 2013 से दिसम्बर 2016 के दौरान ₹14.49 करोड़ की गैर-वसूली हुई।

मंत्री समूह की सिफारिशों के अनुसरण में बी एस एन एल और एम टी एन एल को एकल इकाई मानने के लिये डी ओ टी ने (जून 2013) एम टी एन एल, बी एस एन एल और डी ओ टी के अधिकारियों की एक समिति का गठन किया। समिति ने बी एस एन एल द्वारा एम टी एन एल भवन दिल्ली में अधिकृत स्थान हेतु ₹ 125 प्रति वर्ग फुट प्रतिमाह की अन्नतिम किराये की सिफारिश की (सितम्बर 2013) तथा भुगतान अप्रैल 2013 से प्रभावी किये जाने थे, समिति ने एक-दूसरे द्वारा अधिकृत भवनों की दरों के निस्तारण हेतु उचित किराया मूल्यांकन समिति (एफ आर ए सी) गठन का सुझाव दिया तथा समिति को 3 माह में रिपोर्ट देनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया (मार्च 2016) कि यद्यपि बी एस एन एल द्वारा लोदी रोड़, नई दिल्ली पर स्थित एम टी एन एल भवन में 2392.82 वर्ग मीटर (25746.74 वर्ग फुट) का स्थान अधिकृत किया था तथापि समिति द्वारा सिफारिशों के अनुसार किराये हेतु कोई भी बिल नहीं जारी किया गया था। यह इंगित किया गया था कि किराये की गैर-दावेदारी अप्रैल 2013 से फरवरी 2016 तक की अवधि के लिए ₹11.26 करोड़ की गैर-वसूली में परिणत हुई।

लेखापरीक्षा के पर्यवेक्षणों की टिप्पणियों के आधार पर, एम टी एन एल ने जुलाई 2016 तक की अवधि के लिए बी एस एन एल को बिल जारी किए (अगस्त 2016)। इसके बाद, समय-समय पर बिल जारी किए गए थे।

हालांकि, बिल जारी किए गये थे फिर भी बी एस एन एल से अब तक (फरवरी 2017) कोई भी राशि प्राप्त नहीं हुई थी और दिसम्बर 2016 को गैर-वसूली गई राशि ₹ 14.49 करोड़ तक हो गई थी। इसके अतिरिक्त यद्यपि एफ आर ए सी को तीन माह के भीतर दरों को निश्चित करना था परन्तु सितम्बर 2013 में इसके गठन की सिफारिशों के बाद से कमेटी अक्टूबर 2016 तक एक बार भी नहीं मिली और इस प्रकार दरें अभी भी निश्चित की जानी थीं।

इस प्रकार, समिति की सिफारिशों के अनुसार किराये के बिलों को जारी करने में की गई देरी के कारण ₹ 14.49 करोड़ की गैर-वसूली हुई।

मामले को मंत्रालय को प्रतिवेदित किया गया था (नवम्बर 2016); उनका उत्तर प्रतीक्षित था (अप्रैल 2017)।

इलेक्ट्रनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र सेवार्ये इंक.

4.4 आंतरिक साज-सज्जा एवं किराये पर लिये गये परिसर पर ₹ 15.54 करोड़ का निष्फल व्यय

यथोचित प्रक्रिया का पालन किये बिना कार्य देने एवं बाद में इसको निरस्त करने, दिल्ली मेट्रो रेल कार्पोरेशन (डी एम आर सी) को अभिन्यास योजना देने में देरी तथा डी एम आर सी द्वारा योजना के अनुमोदन में देरी, के कारण राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र सेवार्ये इंक. द्वारा किराये पर लिये गये परिसर को लाभदायक उपयोग में नहीं लाया जा सका, परिणामस्वरूप, दिसम्बर 2016 तक किराये के भुगतान पर किया गया व्यय ₹ 15.54 करोड़ निष्फल रहा।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र इंक. (एन आई सी एस आई) की स्थापना 1995 में राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एन आई सी) के अन्तर्गत एक सेक्शन 25 कम्पनी के रूप में सरकारी विभागों को आई टी समाधान करने के लिये की गई थी।

एन आई सी एस आई ने कार्यालय उपयोग/सॉफ्टवेयर विकास एवं/अथवा आई टी सक्षम सेवा प्रचालनों हेतु 7,102.44 वर्ग मीटर सुपर बिल्ट अप एरिया दिल्ली मेट्रो रेल कार्पोरेशन (डी एम आर सी) दिल्ली के शास्त्री पार्क भवन के चतुर्थ (3,649.42 वर्ग मीटर) एवं पंचम (3,453.02 वर्ग मीटर) तल पर ₹675 प्रति वर्ग मीटर प्रतिवर्ष की दर से तथा समय समय पर लागू सेवाकर मिलाकर, प्रत्येक तीन वर्ष के उपरान्त 15 प्रतिशत की वृद्धि की शर्त के साथ, 20 वर्षों हेतु लाइसेंस, पर लिया (अप्रैल 2013)। इसके अतिरिक्त सामान्य सेवाओं हेतु जल अनुरक्षण, एवं विद्युत प्रभार भी डी एम आर सी को दिये जाने थे। डी एम आर सी से प्रत्येक तल के लिये अलग अनुबंध किये गये (जुलाई 2013) थे। डी एम आर सी ने 23 अप्रैल 2013 को लाइसेंस परिसर एन आई एस सी आई को सौंप दिये।

परिसरों को एन आई सी एस आई विकास केन्द्र का चतुर्थ तल में विस्तार करने हेतु एवं पंचम तल पर राष्ट्रीय सूचना अवसंरचना केन्द्र बनाये जाने के लिये किराये पर लिये गये थे। बाद में पंचम तल को भारत सरकार, गृह मंत्रालय के इमीग्रेशन वीजा एंड फॉरनर्स रजिस्ट्रेशन एंड ट्रेकिंग (आई वी एफ आर टी) केन्द्र को सौंपा जाना निश्चित हुआ (जुलाई 2015)। इसी प्रकार चतुर्थ तल का उपयोग एन आई सी एस आई विकास केन्द्र से राष्ट्रीय ज्ञान नेटवर्क केन्द्र में बदला गया (जून 2013)।

अनुबंध के अनुसार लाइसेंसधारक को परिसर सौंपे जाने के पश्चात सज्जित करने हेतु 45 दिवसों की अवधि थी। लाइसेंसधारक, सज्जित करने हेतु दिये गये 45 दिनों के भीतर साज-सज्जा शुरू कर सकता था तथा इस अवधि के लिए कोई लाइसेंस फीस देय नहीं थी।

अनुबंध में यह भी निर्धारित किया कि साज-सज्जा डी एम आर सी के द्वारा अनुमोदित नक्शे के अनुसार होगी।

एन आई सी एस आई ने पंचम तल की आंतरिक साज-सज्जा हेतु ₹ 8.06 करोड़ का एक क्रय आदेश (25 अप्रैल 2013) मैसर्स टीकेज इंटीरियर सोल्यूशन्स प्राइवेट लिमिटेड को दिया। चूंकि फर्म एन आई सी, एस आई में सूचीबद्ध थी तथा द्वितीय एवं तृतीय तल, जिन्हें एन आई सी एस आई ने लीज पर लिया था (जुलाई 2010), में फर्म ने सफलतापूर्वक कार्य सम्पन्न किया था, अतः कार्य दिया गया। टीकेज को ₹ 0.80 करोड़ मोबिलाइजेशन अग्रिम का भी भुगतान किया गया था (जून 2013)। कार्यकारी नक्शे की जांच करने एवं हस्ताक्षर करने तथा टीकेज के कार्य की प्रगति की जांच करने हेतु गठित समिति (सितम्बर 2013) ने अवलोकित किया कि सरकार के आदेशों के अनुसार एक नई खुली निविदा आमंत्रित की जानी चाहिए थी। समिति के प्रेक्षणों के आधार पर एन आई एस सी आई ने टीकेज को दिये गये क्रय आदेश को निरस्त कर दिया (नवम्बर 2013)। टीकेज ने निरस्तीकरण तक डिजायन कार्य हेतु ₹ 0.3 करोड़ का दावा किया जिसे एन आई सी एस आई ने स्वीकार किया।

एन आई सी एस आई ने चतुर्थ एवं पंचम दोनों तलों की आंतरिक साज-सज्जा का कार्य मेसर्स राष्ट्रीय भवन निर्माण निमम (एन बी सी सी), भारत सरकार का एक केन्द्रीय सार्वजनिक सेवा उद्यम, को दिया (जनवरी 2014)। कार्य मनोनयन आधार पर दिया गया था जो कि शहरी विकास मंत्रालय (कार्य विभाग) के आंतरिक कार्यालय ज्ञापन, जो एन बी सी सी को था, के आधार पर था। एन बी सी सी को 10 प्रतिशत अग्रिम भुगतान करने की तिथि से साढ़े आठ माह के भीतर पूर्ण कार्य किया जाना था।

एन आई सी एस आई ने पांचवें तल की अभिन्यास योजना (ले आउट प्लान) डी एम आर सी को प्रस्तुत की (मई 2014) तथा योजना डी एम आर सी द्वारा अनुमोदित (जून 2015) की गई। एन आई सी एस आई द्वारा चतुर्थ तल हेतु प्रस्तुत अभिन्यास योजना (सितम्बर 2015) डी एम आर सी द्वारा अनुमोदित की गई (फरवरी 2016)।

पंचम तल, जिसके कार्य सितम्बर 2015 में पूर्ण हो गये थे, को दिल्ली फायर सर्विस की अनुमति प्राप्त करने के उपरान्त (मई 2016) जुलाई 2016 में एम एच ए को सौंप दिया था। चतुर्थ तल का आंतरिक कार्य अभी प्रगति पर था (दिसम्बर 2016)।


इस प्रकार जबकि पंचम तल का कार्य लाइसेंस परिसर को कब्जा लेने की तिथि से 38 माह बाद पूर्ण हुआ था तथापि चतुर्थ तल का आंतरिक कार्य लाइसेंस पर लिये गये परिसर के कब्जा लेने की तिथि से 44 माह बाद भी अभी तक प्रगति (दिसम्बर 2016) में था। एन आई सी एस आई ने इस अवधि के दौरान किराये के रूप ₹ 19.56 करोड़ का भुगतान डी एम आर सी को बिना भवन का कब्जा लिए किया। साज सज्जा कार्य को पूर्ण करने के लिये एन बी सी सी को अनुमत समय (जो 8½ माह था) हेतु भुगतान किये गये किराये को हटाने के उपरान्त, 18 फरवरी 2014 से 31 दिसम्बर 2016 तक बिना परिसर का कब्जा लिये, भुगतान किया गया निष्क्रिय किराया ₹ 15.54 करोड़ आगणित किया गया।

प्रबंधन ने कहा (दिसम्बर 2016) कि एन बी सी सी ने पंचम तल को जुलाई 2016 में एन आई सी एस आई को सौंपा तथा उसे उसी माह एम एच ए को सौंप दिया गया था। प्रबंधन ने आगे कहा कि चतुर्थ तल की साइट निर्माण कार्य पूर्ण गति में था तथा शीघ्र पूर्ण कर लिया जायेगा।

यथोचित प्रक्रिया का पालन किये बिना कार्य को देने एवं बाद में इसके निरस्तीकरण के कारण, डी एम आर सी को अभिन्यास योजना देने में विलम्ब एवं डी एम आर सी द्वारा अभिन्यास योजना की अनुमति में विलम्ब, के कारण दिसम्बर 2016 तक (एन बी सी सी को साज सज्जा हेतु दिये गये 8½ माह को छोड़कर) ₹ 15.54 करोड़ के निष्फल व्यय में परिणत हुआ।


मामले को मंत्रालय को प्रतिवेदित किया गया था (फरवरी 2017); उनका उत्तर प्रतीक्षित था (अप्रैल 2017)।

नई दिल्ली
दिनांक : 22 मई 2017


(पी के तिवारी)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
(डाक व दूरसंचार)

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक : 25 मई 2017


(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

