अध्याय - IV
इलैक्ट्रानिकी तथा सूचना प्रौधोगिकी विभाग

4.1 राष्ट्रीय ई–शासन योजना (एनईजीपी) हेतु बुनियादी ढाँचे का निर्माण तथा सार्वजनिक सेवा केन्द्रों (सीएससी) के माध्यम से आम नागरिकों को सेवाओं का वितरण

4.1.1 प्रस्तावना

'सरल, नैतिक, जवाबदेह, उत्तरदायी और पारदर्शी' (एसएमएआरटी–स्मार्ट) शासन[1] प्रदान करने के लिए केन्द्रीय मंत्रिमण्डल (मई 2006) ने "सभी सरकारी सेवाओं को सार्वजनिक सेवा प्रदाता केन्द्र के माध्यम से आम नागरिक को उसके क्षेत्र तक पहुँचाने और नागरिक की बुनियादी अवश्यकताओं को पूरा करने के लिऐ इन सेवाओं में दक्षता, पारदर्शिता और विश्वसनीयता सस्ती कीमतों पर सुनिश्चित करने" की प्राथमिक दृष्टि के साथ ई–शासन कार्यक्रम लागू करने हेतु एक समेकित दृष्टिकोण को स्वीकृति दी।

एनईजीपी को केन्द्रीयकृत पहल के साथ विकेन्द्रीयकृत कार्यान्वयन के रूप में अवधारित किया गया था। इलैक्ट्रानिकी तथा सूचना प्रौधोगिकी विभाग (डीईआईटीवाई) (पूर्ववर्ती सूचना प्रौधोगिकी विभाग–डीआईटी) को इसके कार्यान्वयन के लिए विभिन्न मंत्रालयों और राज्य सरकारों को तकनीकी सहायता प्रदान करने के लिए सुविधाप्रदाता और उत्प्रेरक होना था। डीईआईटीवाई को एनईजीपी की घटक योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए राज्यों/यू टी (संघ शासित क्षेत्रों) को मार्ग दर्शन प्रदान करने की निर्णायक भूमिका सौपी गई थी। योजना के वास्तविक कार्यान्वयन की जिम्मेदारी राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों पर थी।

कार्यान्वयन

राष्ट्रीय ई–शासन योजना (एनईजीपी) के दृष्टिकोण और मूल घटकों पर कैबिनेट टिप्पणी के अनुसार, एनईजीपी के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु उचित शासन और संस्थागत तंत्र सृजित करने, मूलभूत ढाँचें की स्थापना, मूल योजनायें बनाने, मानक और विधिक ढाँचे सृजित करने तथा निजी क्षेत्र के तकनीकी और वित्तीय स्रोतों को एनईजीपी प्रयासों में अनुकूलन और प्रवाहन की आवश्यकता थी। इस उददेश्य के लिए, कार्यान्वयन हेतु आठ[2] प्रमुख घटकों की पहचान की गयी थी।

एनईजीपी का बुनियादी ढाँचा

ई–शासन योजना में मुख्यतः निम्न घटक हैं।

---

[1] अभिसरण एवं ई–शासन पर कार्यकारी समूह का 10वीं योजना हेतु प्रतिवेदन, योजना आयोग।

[2] मूल नीतियॉ तैयार करने, अनुकूलन हेतु मानक एवं विधिक ढाँचे तथा निजी क्षेत्रों के तकनीकी और वित्तीय स्रोतों कों एन ई जी पी प्रयासों में प्रवहित करने की आवश्यकता थी।

- मूलभूत ढाँचा– राज्य व्यापी एरिया नेटवर्क (एसडब्लूएएन–स्वान) और राज्य डाटा केन्द्र (एसडीसी) एवम् राज्य सेवा वितरण गेटवे (एसएसडीजी)–**मिडिलवेयर**

- सार्वजनिक सेवा केन्द्र (सीएससी) –**फ्रन्ट इन्ड**

4.1.2 लेखापरीक्षा क्षेत्र और कार्यप्रणाली

नागरिकों को विभिन्न ई–शासन सेवाऐं प्रदान करने के लिए बुनियादी ढाँचा तत्परता प्रगति की समीक्षा हेतु, चार ढाँचागत योजनाओं जैसे स्वान, एसडीसी, एसएसडीजी, और सीएससी, का आयोजन और कार्यान्वयन, इन योजनाओं को तकनीकी सहायता प्रदान करने के प्रावधान, और वित्तीय परिव्यय के उपयोग की निगरानी के लिए डीईआईटीवाई को सुविधाप्रदाता और चालक के रुप में सौपीं गई भूमिका के प्रकाश में, वर्ष 2006–2007 से 2012–2013 तक की अवधि के योजना कार्यान्वयन का लेखापरीक्षा में अवलोकन किया गया। राज्य स्तर पर, लेखापरीक्षा ने ढाँचागत योजनाओं के कार्यान्वयन में कुशलता, उनके प्रभावी उपयोग और नागरिकों को सरकारी सेवाऐं (जी2सी) प्रदान करने में सीएससी के प्रभावी उपयोग का निष्पादन भी सम्मिलित किया था। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में केन्द्र में डीईआईटीवाई मुख्यालय तथा चयनित राज्यों में आईटी विभागों/कार्यान्वयन संस्थाओं के अभिलेखों की परीक्षा सम्मिलित थी। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली हितधारकों के साथ हुए वार्तालाप से भी मार्गदर्शित थी। लेखापरीक्षा का केन्द्र बिन्दु यह था कि क्या एनईजीपी हेतु सार्वजनिक/सहायता ढाँचा सृजन के लिए योजना, समन्वय और कार्यक्रम नियमन सरकार के ई–शासन दृष्टिकोण के अनुरूप थे और एनईजीपी के प्रभावी कार्यान्वयन को सुविधा देने के लिए मूल बुनियादी ढाँचा (स्वान, एसडीसी, एसएसडीजी, और सीएससी) संयोजित रूप से योजनाबद्ध तथा सृजित था।

डीईआईटीवाई के शीर्षस्थ प्रबंधन के साथ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा लक्ष्यों और लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली से उन्हें अवगत कराने हेतु प्रवेश बैठक (अक्टूबर 2012) की गयी। लेखापरीक्षा दृष्टिकोण को उत्कृष्ट बनाने के लिऐ प्रबंधन के अभिमत भी ध्यान में रखे गये। राज्य स्तर पर क्षेत्र लेखापरीक्षण सितम्बर 2012 से मार्च 2013 तक की अवधि के दौरान किया गया और सम्बन्धित राज्य सरकारों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों से अवगत करा दिया गया था। डीईआईटीवाई के शीर्षस्थ प्रबंधन के साथ निकास बैठक (अप्रैल 2014) की गयी और प्रबंधन की प्रतिक्रियायें भी प्रतिवेदन में सम्मिलित कर ली गई हैं।

लेखापरीक्षा नमूना

एनईजीपी के अन्तर्गत मूल ढाँचे के कार्यान्वयन में प्राप्त प्रगति के आधार पर हमने 10 राज्यों नामतः आंध्र प्रदेश, असम, छतीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक, केरल, राजस्थान और तमिलनाडु का चयन किया। राज्यों की पहचान डीईआईटीवाई के साथ परामर्श करके की गयी थी।

उपर्युक्त 10 चयनित राज्यों में सभी चारों बुनियादी ढाँचा परियोजनाओं के कार्यान्वयन, संसाधनों के उपयोग और निगरानी को लेखापरीक्षा में सम्मिलित किया गया था। लेखापरीक्षा दलों द्वारा उपरोक्त

राज्यों में से प्रत्येक में 40 सीएससी का दौरा उनके क्रियाकलापों और सेवा वितरण आकलन के लिए, किया गया था।

वित्तीय परिव्यय

एनईजीपी के अन्तर्गत व्यय को केन्द्र तथा राज्य सरकारों के मध्य, 60 प्रतिशत डीईआईटीवाई अंश सहायता अनुदान (जीआईए) के रूप में, और 40 प्रतिशत राज्य अंश योजना आयोग के माध्यम से स्वान के लिए अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (एसीए) के रूप में, साझा करना था। राज्य डाटा केन्द्र योजना के संदर्भ में, अनुपात 36 प्रतिशत जीआईए तथा 64 प्रतिशत एसीए के रूप में था, जबकि सीएससी और एसएसडीजी के लिऐ हिस्सा बराबर अनुपात में था।

बुनियादी ढाँचा योजनाओं और इसके उपयोग के संदर्भ में वित्तीय परिव्यय, मार्च 2013 तक, नीचे निर्दिष्ट है:

तलिका 1
चार बुनियादी ढाँचों का वित्तीय परिव्यय

(₹ करोड़ में)

घटक	स्वीकृत निधि		जारी निधि		उपयोग	
	सहायता अनुदान (जीआईए) जीओआई अंश	अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (एसीए) राज्य अंश	सहायता अनुदान (जीआईए) जी ओ आई अंश	अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (एसीए) राज्य अंश	सहायता अनुदान (जीआईए) जीओआई अंश	अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (एसीए) राज्य अंश
स्वान	2128.50	775.22	904.97	574.64	877.69	552.23
एसडीसी	455.64	922.86	159.15	195.69	129.95	45.12
एसएसडीजी	180.69	180.69	120.49	85.6	50.84	23.04
सीएससी	517.48	517.48	251.79	216.60	72.82	25.26
योग	**3282.31**	**2396.25**	**1436.4**	**1072.53**	**1131.30**	**645.65**

(स्रोतः डीईआईटीवाई अभिलेख)

4.1.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.1.3.1 राज्य व्यापी क्षेत्रीय नेटवर्क (स्वान)

स्वान राज्य भर में डाटा, ध्वनि और वीडियो संचार के लिऐ अभिसारित आधार नेटवर्क के रूप में परिकल्पित किया गया है, जो कि राज्य में कार्यरत सभी विभागों की सूचना संचार आवश्यकताओं को पूरा करेगा। योजना में राज्य मुख्यालय (एसएचक्यू) को कम से कम 2 एमबीपीएस[3] लीज्ड लाइन द्वारा सभी जिला मुख्यालयों (डीएचक्यू) और ब्लाक मुख्यालयों (बीएचक्यू) के साथ जोड़ना प्रस्तावित था। योजना का उद्देश्य 'सरकार से सरकार' (जी2जी) सेवाऐं तथा 'सरकार से नागरिक' (जी2सी) सेवाओं के वितरण हेतु एक सुरक्षित निकट प्रयोक्ता समूह (सीयूजी) सरकारी नेटवर्क का निर्माण

[3] मेगा बाइट प्रति सेकंड

करना था। इस योजना को आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडल समिति (सीसीईए) ने मार्च 2005 में 5 वर्षों की अवधि हेतु ₹ 3334 करोड़ के परिव्यय के साथ स्वीकृति दी थी जिसमें से ₹ 2005 करोड़[4] का वहन डीईआईटीवाई द्वारा राज्य/संघ शासित क्षेत्रों को अनुदान के रुप में करना था तथा शेष ₹ 1329 करोड़[5] का वहन राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों द्वारा एसीए के रुप में योजना आयोग के माध्यम से किया जाना था। सीसीईए द्वारा अधिकार प्राप्त समिति (ई सी) का गठन (मार्च 2005) राज्यों के वैयक्तिक स्वान परियोजना प्रस्तावों की जाँच तथा स्वीकृति प्रदान करने हेतु किया गया था। ई सी ने मार्च 2013 तक ₹ 2903.72 करोड़ स्वीकृत किऐ, ₹ 1479.61 करोड़ जारी किऐ और ₹ 1429.92 करोड़ उपयोग किऐ, जैसा वित्तीय परिव्यय पैरा में दर्शाया गया है।

स्वान का कार्यान्वयन 29 राज्यों और 6 संघ शासित क्षेत्रों (यू टी) में किया जाना था। मार्च 2013 के अनुसार, 27 राज्यों और 3 संघ शासित क्षेत्रों ने परियोजना को पूरी तरह कार्यान्वित कर लिया था और 1 राज्य और 3 संघ शासित क्षेत्रों में कार्यान्वयन अग्रिम चरण में था। गोवा ने इस योजना से बाहर रहने का विकल्प लिया था क्योंकि उन्होंने ई–शासन हेतु स्वयं का अपना ब्राडबैण्ड नेटवर्क स्थापित कर लिया था। स्वान योजना को सीसीईए द्वारा स्वीकृति (मार्च 2005) से 8 वर्षो के उपरान्त भी, स्वान पूरे भारत में लागू नहीं किया जा सका। हरियाणा एनईजीपी के अन्तर्गत स्वान को निर्धारित समय सीमा से आठ महीने की देरी के पश्चात चालू करने वाला (अगस्त 2007) प्रथम राज्य था। यद्यपि, 30 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों ने स्वान को पूर्ण किया तथा 4 राज्य/संघ शासित क्षेत्र कार्यान्वयन के अग्रिम चरण में है, सभी राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में आठ माह से लेकर 74 माह तक देरी देखी गयी।

स्वान, सरकार की ई–शासन पहल के सहायतार्थ मूल ढांचे का महत्वपूर्ण तत्व है और इसे सभी राज्य विभागों की शासन, सूचना और संचार आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु अभिकल्पित किया गया था। राज्यों में स्वान योजना के देरी से पूर्ण होने के कारण, ई–शासन दृष्टिकोण की उपलब्धियों का स्थगन हुआ जैसा कि उत्तरवर्ती अनुच्छेद में टिप्पणी की गयी है।

(i) स्वान के कार्यान्वयन में देरी

सीसीईए की स्वीकृति (मार्च 2005) के अनुसार किसी राज्य में स्वान परियोजना के पूर्ण होने हेतु अनुमानित समय अवधि, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) की स्वीकृति की तिथि से 15 माह थी। स्वान पर अधिकार प्राप्त समिति ने 2005 में 20[6] राज्यों के लिए डीपीआर को स्वीकृति प्रदान की और शेष राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों हेतु स्वीकृति वर्ष 2006 से 2008 की अवधि के दौरान प्रदान की गयी। स्वान योजना के लिए भारत सरकार का वित्तीय सहायता अंश भी राज्यों को डीपीआर स्वीकृत होने पर निर्गत किया गया था। तथापि, हमने देखा कि लेखापरीक्षा में सम्मिलित किसी भी राज्य में स्वान योजना को निर्धारित समयावधि में पूर्ण नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा हेतु चयनित राज्यों में समय लंघन 8 (आठ) माह (हरियाणा) से लेकर 74 (चौहत्तर) माह (राजस्थान)

---

[4] बुनियादी हार्डवेयर के लिऐ पूंजी लागत ₹1146 करोड़ निर्धारित किया गया था और परिचालन लागत की दिशा में ₹ 859 करोड़ (परामर्श शुल्क, पूंजी उपकरणों का वार्षिक रखरखाव अनुबंध, पूंजी पर ब्याज, टी पी ए और श्रमशक्ति की लागत तथा अन्य आकस्मिक प्रभार)

[5] निर्माण स्थल तैयार करने की दिशा में ₹ 307 करोड़ का सिविल कार्य और स्वान बैंडविड्थ की दिशा में ₹1022 करोड़

[6] आन्ध्र प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, दिल्ली, गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उडीसा, पंजाब, राज्यस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

तक रहा। राज्यवार स्थिति **अनुलग्नक XV** में दी गई है। विलम्ब के कारण, जैसा कि लेखापरीक्षा में चयनित राज्यों द्वारा बताये गये, निम्नानुसार हैं:–

तालिका 2
देरी के लिए राज्यवार कारण

राज्य	कारण	राज्य सरकारों के जवाब
असम	आरएफपी और नेटवर्क ऑपरेटर की नियुक्ति को अन्तिम रुप देने में विलम्ब। निर्माण स्थल तैयार करने और चालू करने में विलम्ब।	देरी के लिए कोई कारण नहीं दिया गया जिला प्रशासनों द्वारा साइट सौंपने में देरी, जो एसडीए के नियंत्रण के बाहर थे।
हिमाचल प्रदेश	सलाहकार की नियुक्ति में विलम्ब।	सलाहकार की नियुक्ति में देरी के लिए राज्य द्वारा कोई कारण नहीं दिया गया।
कर्नाटक	विक्रेता की ओर से विभिन्न पहलूओं जिसमें नेटवर्क डिजाइन प्रस्तुत करना उपकरणों और सेवाओं के लिए परीक्षण प्रक्रियाओं का निर्माण शामिल है, में विलम्ब।	विक्रेता पर शास्ति रोपित की गयी।
केरल	नेटवर्क आपरेटर की नियुक्ति में विलम्ब।	राज्य द्वारा कोई कारण नहीं दिये गये।
राजस्थान	परियोजना कार्यान्वयन समिति के गठन में विलम्ब। आरएफपी को अन्तिम रुप देने में विलम्ब। सलाहकार की नियुक्ति में विलम्ब।	राज्य द्वारा कोई टिप्पणी नहीं दी गयी। आरएफपी में मुद्दों जैसे कार्यालयों की संख्या में परिवर्तन / कार्यालयों को जोड़े जाने की स्थिति में परिवर्तन, नए उपकरणों का समावेश, अन्य परियोजनाओं के साथ एकीकरण, जुड़ाव के साधनों में परिवर्तन, तकनीकी विनिर्देश में परिवर्तन, और सबसे कम बोली लगाने वाले से गैर समझौता, भुगतान अनुसूची में परिवर्तन और आरएफपी के मानदंड में परिवर्तन पर संशोधन अपेक्षित किये। ऊर्ध्वाधर पीओपी की तत्परता में कमियॉ, क्षैतिज कार्यालयों की नियुक्ति में विलम्ब, और ओ ई एम परिवर्तन प्रार्थना को हल करने में लिया समय, समझौता हस्ताक्षर में विलम्ब।
तमिलनाडु	सलाहकार की नियुक्ति में विलम्ब और परिचालन एवं कार्यान्वयन संस्था को अन्तिम रुप देने में देरी।	जिला प्रशासन द्वारा जिलों में नियुक्त स्थानीय संस्था द्वारा पीओपी के लिए निर्माण स्थल को उपलब्ध कराने में विलम्ब।

विलम्ब हेतु जिम्मेदार कारण, जैसा कि उपरोक्त तालिका में दर्शाये गये हैं, इस तथ्य का सूचक है कि स्वान योजना को पूरा करने में राज्य की तत्परता, जैसी निर्धारित थी, अपर्याप्त थी जिसके परिणामस्वरुप योजना में परिकल्पित लाभों की प्राप्ति में विलम्ब हुआ।

(ii) अधिकार प्राप्त समिति के अनुमोदन के बिना स्वान परियोजना अनुमोदित

संघ शासित क्षेत्र (यूटी) लक्षद्वीप की स्वान परियोजना को सचिव, डीईआईटीवाई द्वारा दिनांक 23 मार्च 2009 को ₹ 15.53 करोड़[7] के अनुमानित परिव्यय पर स्वीकृत किया था। दिनांक 27 मार्च 2009 को संघ शासित क्षेत्र को सहायता अनुदान (जीआईए) के रुप में अर्थात् डीईआईटीवाई अंश, ₹ 4.58 करोड़ जारी किऐ गये थे। यद्यपि, यह देखा गया कि योजना हेतु ई सी का कोई अनुमोदन अथवा कार्य पश्चात अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा पर्यवेक्षण के उत्तर में, डीईआईटीवाई ने (फरवरी 2014) कहा कि चूक असावधानीवश थी और आगामी अधिकार–प्राप्त समिति की बैठक में लक्षद्वीप स्वान के लिऐ कार्य पश्चात् अनुमोदन प्रस्ताव रखा जाएगा।

(iii) ईसी द्वारा स्वान के अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (एसीए) घटक का गैर–अनुमोदन।

स्वान पर गठित अधिकार–प्राप्त समिति (ईसी) ने अपनी प्रथम बैठक (मार्च 2005) में 14 राज्यों[8] की परियोजनाओं को अनुमोदित किया। तथापि, हमने देखा कि साइट तैयारी और बैण्डविड्थ संचालन की लागत हेतु एसीए के राज्यांश के लिऐ 14 राज्य परियोजनाओं में से किसी का भी अनुमोदन नहीं था। तथापि ई सी ने बाद में पाँच राज्यों[9] की संशोधित परियोजनाओं के एसीए घटकों को ध्यान में रखकर अनुमोदन प्रदान किया। एनसीटी–दिल्ली की परियोजनाओं के सम्बन्ध में, स्वान के एसीए घटक को न तो संशोधित किया गया और न ही उसके विरूद्ध निधि जारी की गयी। आगे, व्यय विभाग (डीओई) द्वारा एसीए हेतु ₹ 218.64[10] करोड़ की कुल राशि राज्यों को सीधे, शेष आठ राज्यों[11] हेतु ई सी की औपचारिक स्वीकृति के बगैर, जारी की गयी। विवरण **अनुलग्नक–XVI** में दर्शाये गये हैं।

डीईआईटीवाई ने लेखापरीक्षा को सूचित (अप्रैल 2014) किया कि पर जीआईए और एसीए को सम्मिलित करते हुऐ स्वान परियोजनाओं पर कुल परिव्यय को वास्तविक मूल्य खोज के आधार पर आगामी ई सी बैठक के समक्ष अनुमोदन हेतु रखा जाएगा। अनुमोदन अभी तक प्रतीक्षित है।

(iv) नेटवर्क ऑपरेटर्स

स्वान सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) मॉडल के माध्यम से भी लागू किया जा सकता था। इस मॉडल में, राज्य/केन्द्र शसित क्षेत्र एक उपयुक्त पीपीपी मॉडल (बीओओ, बीओओटी आदि) की पहचान करता है और उपयुक्त प्रतिस्पर्धी बोली प्रक्रिया के माध्यम से नेटवर्क की स्थापना, संचालन और अनुरक्षण आउटसोर्सिंग के लिए एक यथोचित संस्था का चयन करता है। नेटवर्क ऑपरेटर्स के कुल भुगतान को 20 समान त्रैमसिक सुनिश्चित प्रतिफलों (क्यूजीआर) में विभाजित किया गया है।

---

[7] ₹ 7.40 करोड़ के डीईआईटीवाई का और ₹ 8.13 करोड़ यू टी का अंश है।

[8] आन्ध्राप्रदेश, असम, दिल्ली, गुजरात, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

[9] आन्ध्र प्रदेश, असम, दिल्ली, गुजरात, झारखण्ड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

[10] निर्माण स्थल तैयार करने की दिशा में रू 90.05 करोड़ और बैंडविड~थ उपयोग के लिए रू 128.59 करोड़

[11] असम, गुजरात, कर्नाटक, केरल, पंजाब, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

लेखापरीक्षा के लिए चयनित सभी दस राज्यों ने पी पी पी कार्यान्वयन मॉडल को चुना था। निम्नलिखित अवलोकन किये गए हैं:

नेटवर्क ऑपरेटर्स पर शास्ति का गैर अधिरोपण

नेटवर्क ऑपरेटर्स के साथ अनुबन्ध में बीओओटी ऑपरेटर्स/नेटवर्क ऑपरेटर्स द्वारा संविदा की शर्तों के पालन में विफलता जैसे चालू करने में देरी, अपेक्षित डाटा / अभिलेखों का गैर प्रस्तुतीकरण इत्यादि पर शास्ति/जुर्माना लगाने का प्रावधान है। क्यू जी आर के भुगतान के समय ही शास्ति का आरोपण किया जाना है। शास्ति की गणना क्यू जी आर/संविदा मूल्य की सम्पूर्ण कीमत पर की जानी है। हमने पाया कि:

- केरल राज्य में नेटवर्क ऑपरेटर (मेसर्स यूनाइटेड टेलीकाम लिमिटेड) 3 एनओसी, 14 डीएचक्यू एवं 152 बीएचक्यू में नेटवर्क ऑपरेटर की नियुक्ति की तिथि के 9 महीनों की तय सीमा में, स्वीकृति परीक्षण योजना/प्रक्रिया को अंजाम देने में विफल रहा। 237 दूरस्थ कार्यालयों में, बीस सप्ताह की अधिकतम स्वीकार्य अवधि के सापेक्ष, 263 सप्ताह (दिसम्बर 2012) व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी स्वीकृति परीक्षण लम्बित था। अतः नेटवर्क ऑपरेटर पर ₹ 5.92 करोड़ की अधिकतम शास्ति आरोपित की जानी थी। इसके सापेक्ष मात्र ₹ 25.3 लाख की अनन्तिम वसूली, सलाहकार की अनुशंसा के अनुसार, केरल राज्य आईटी मिशन (केएसआईटीएम) द्वारा की गयी जिसके कारण शास्ति के रूप में ₹ 5.67 करोड़ की कम वसूली हुई।

  केरल राज्य आईटी मिशन (केएसआईटीएम) ने उत्तर दिया (जून 2013) कि बीओपीटी आपरेटर पर शास्ति कार्यान्वयन का निर्णय सेन्टर फॉर डेवलपमेन्ट ऑफ एडवांस कम्पयूटिंग (सीडीएसी), तकनीकी सलाहकार एवं मेसर्स केपीएमजी एडवाइज़री सर्विसेज़ प्राइवेट लिमिटेड, जो कि स्वान की तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा (टीपीए) संस्था है, से प्रतिवेदनों के प्राप्त होने के उपरान्त लिया जाएगा, हालाँकि, केएसआईटीएम ने लेखापरीक्षा अवलोकन के आधार पर बीओओटी आपरेटर के भुगतानों में से ₹ 2.35 करोड़ की राशि रोक (फरवरी 2014) ली। शुरू की गयी कार्यवाही संतोषजनक नहीं थी क्योंकि केएसआईटीएम को क्रियान्वयन संस्था के रुप में परियोजना के पूरा होने में देरी के लिए अनुबन्ध की शर्तों को लागू करना चाहिए था।

- आंध्र प्रदेश में राज्य स्तरीय स्वान कार्यान्वयन समिति ने पाया (दिसम्बर 2010) कि स्वान योजना 218 दिवसों से लम्बित थी और निष्कर्ष निकाला कि 218 दिवसों के कुल विलम्ब में से 90 दिवसों का विलम्ब नेटवर्क ऑपरेटर के कारण था। शास्ति की मात्रा की गणना ₹ 3.49 करोड़ के रुप में की गयी थी। हालाँकि मेसर्स टाटा कन्सलटेंसी सर्विसेज (मेसर्स टीसीएस) नेटवर्क आपरेटर ने शास्ति को तत्काल आरोपित न किये जाने का अनुरोध किया (जून 2011) तथा एपी स्वान परियोजना को अतिरिक्त 90 दिवसों तक संविदा विस्तार के भाग के रूप में बिना किसी प्रभारों का दावा करे अनुरक्षण करने का प्रस्ताव दिया। राज्य स्तरीय विवाद समाधान समिति ने विचार विमर्श के उपरान्त विनिश्चित (मार्च 2012) किया कि ₹ 3.49 करोड़ शास्ति के एवज में मेसर्स टीसीएस को अपने अनुबन्ध का विस्तार 6 माह के लिए करना चाहिए, जिस पर मेसर्स

टीसीएस सहमत हो गया था (मार्च 2012)। एक संशोधन अनुबन्ध भी सभी पक्षों द्वारा हस्ताक्षरित किया जाना था।

राज्य स्तरीय विवाद समाधान समिति के निर्णय पर लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ नीचे दी गयी हैं :

- शास्ति राशि का ए पी स्वान के लिए विस्तारित अवधि हेतु मुफ्त अनुरक्षण में रुपांतरण निविदा शर्तों का एक विचलन था;

- आगे यह भी कि, संशोधित समझौता जो कि सभी शामिल पक्षों द्वारा हस्ताक्षर किया जाना था, मार्च 2013 तक हस्ताक्षरित नहीं था, यद्यपि, इस सम्बन्ध में निर्णय मार्च 2012 में ही लिया जा चुका था। सरकार/आंध्र प्रदेश प्रौद्योगिकी सेवा लिमिटेड (एपीटीएसएल) को अनुरक्षण की विस्तारित अवधि में, मेसर्स टीसीएस के सेवा स्तरीय समझौता (एसएलए) स्तरों को पूरा न करने की दशा में जो अधिकार/उपचार उपलब्ध थे, वे भी स्पष्ट रुप से व्याख्यायित नहीं थे।

लेखापरीक्षा को राज्य द्वारा की गई कार्यवाहियाँ स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि अनुबंध में मुफ्त रखरखाव के माध्यम से शास्ति माफ करने का ऐसा कोई प्रावधान नहीं था। इसके अतिरिक्त, भारत सरकार से वित्तीय सहयोग केवल पहले पाँच वर्षों के लिए था और पाँच वर्षों से परे वित्त पोषण राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था। इसलिए, शास्ति लगाने के बजाए एपी स्वान के मुफ्त रखरखाव का विस्तार पाँच वर्ष से परे करने के परिणामस्वरूप योजना का वित्त पोषण भारत सरकार को करना पड़ा।

(v) राज्यों में तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा संस्था की नियुक्ति न होना

तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा (टीपीए) स्वान योजना का अभिन्न अंग थी। टीपीए संस्थाओं की नियुक्ति के सम्बन्ध में, डीईआईटीवाई दिशानिर्देशों तथा प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) के अनुसार अंतिम स्वीकृति परीक्षा (एफएटी) प्रमाण पत्र टीपीए संस्थाओं द्वारा जारी किया जाना था और एफएटी जारी होने की तिथि को स्वान के सफलतापूर्वक लागू होने की तिथि माना जाना था। टीपीए की नियुक्ति अनिवार्य थी और इसे स्वान की स्वीकृति परीक्षण एवं चालू होने के पूर्व किया जाना था। टीपीए द्वारा आश्वासन दिया जाना था कि नेटवर्क का कार्यान्वयन तथा निष्पादन, नेटवर्क आपरेटर तथा बैण्डविड्थ सेवा प्रदाता के साथ सेवा स्तर करार (एसएलए) के प्रावधानों के अन्तर्गत था। इसके अतिरिक्त टीपीए संस्था नेटवर्क उपलब्धता पर त्रैमासिक प्रमाणपत्र प्रदान करने के लिए उत्तरादायी है और नेटवर्क आपरेटर को त्रैमासिक सुनिश्चित वापसी (क्यूजीआर) के रूप में निवल भुगतान के लिये दण्ड की गणना, यदि कोई हो तो, भी करेगी।

यह देखा गया कि चयनित 10 राज्यों में से, केवल आंध्र प्रदेश, गुजरात, कर्नाटक और केरल ने डीईआईटीवाई के दिशानिर्देशों के अनुपालन में स्वान की स्वीकृति परीक्षण से पूर्व टीपीए को नियुक्त किया। छह राज्य[12] नेटवर्क चालू करने से पूर्व टीपीए की नियुक्ति करने में असफल रहे और नियुक्ति में विलम्ब 5 महीने (राजस्थान) से 21 महीने (हरियाणा) तक रहा।

[12] असम, छत्तीसगढ़, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, राज्यस्थान और तमिलनाडू

इस प्रकार टीपीए संस्थाओं की नियुक्ति से पूर्व स्वान के कार्यान्वयन की घोषणा ने यह दर्शाया कि राज्यों द्वारा, नेटवर्क को बिना इस तथ्य की पुष्टि के ही कि नेटवर्क ऑपरेटर ने एसएलए प्रावधानों का अनुपालन किया था, स्वीकार कर लिया गया था।

डीईआईटीवाई (अप्रैल 2014) ने लेखापरीक्षा को सूचित किया कि टीपीए का चयन नेटवर्क ऑपरेटर के चयन के समय नहीं किया जा रहा था। डीईआईटीवाई ने यह भी बताया कि 31 में से 27 राज्यों ने टीपीए को नियुक्त कर लिया है तथा शेष 4 राज्यों को पुनः परामर्श दिया जाएगा कि वे समय पर टीपीए चयन हेतु कार्यवाही आरम्भ करें।

(vi) स्वान का प्रभाव आँकलन

आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडल समिति (सीसीईए) ने स्वान योजना अनुमोदन में यह परिकल्पित किया था कि प्रत्येक स्वान परियोजना के विकास परिणामों को मापने हेतु तीन वर्ष पश्चात एक प्रभाव आंकलन किया जाना चाहिए। प्रभाव आंकलन प्रतिवेदन तीन वर्ष पश्चात् व्यय वित्त समिति (ईएफसी) के समक्ष तथा सीसीईए के समक्ष पाँच वर्ष पश्चात् प्रस्तुत किया जाना चाहिए। डीईआईटीवाई स्वान योजना का अनुमोदन प्राप्त करते हुए वित्त मंत्रालय के अवलोकन पर यह कहते हुए सहमत हुआ की कि राज्य स्तर परियोजना कार्यान्वयन समिति की संदर्भ शर्तों में प्रभाव आंकलन की गतिविधि को सम्मिलित किया जाएगा और ईएफसी और सीसीईए के समक्ष प्रभाव आंकलन प्रतिवेदन प्रस्तुत करने हेतु यथोचित करेगा। तथापि, हमने यह देखा कि जून 2013 तक डीईआईटीवाई द्वारा कोई प्रभाव आँकलन नहीं किया गया था।

डीईआईटीवाई ने स्वीकार (सितम्बर 2013) करते हुए बताया कि राज्यों में तीन वर्षों के पश्चात् प्रत्येक स्वान परियोजना के विकास परिणाम मापने हेतु कोई औपचारिक प्रभाव आंकलन नहीं किया गया है, यह भी बताया गया कि निर्धारित प्रपत्र के अनुसार स्वान पर नियमित प्रतिवेदन प्रधानमंत्री कार्यालय (पीएमओ), मंत्रिमंडल सचिवालय और योजना आयोग को प्रस्तुत किये जा रहे हैं। डीईआईटीवाई ने पुनः सूचित किया (फरवरी 2014) कि वह स्वान सहित सभी एमएमपी के लिए प्रभावी आँकलन हेतु संख्याओं के पैनल बनाने की प्रक्रिया में था, इस संदर्भ में रूचि की अभिव्यक्ति पहले ही आंमत्रित की जा चुकी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मंत्रिमंडल/मंत्रिमंडल समितियों के निर्णयों/निर्देशों के कार्यान्वयन स्थिति पर पी एम ओ, मंत्रिमंडल सचिवालय और योजना आयोग को प्रस्तुत नियमित प्रतिवेदन स्वान परियोजना में परिकल्पित विकास परिणामों को माँपने हेतु विस्तृत प्रभाव आंकलन का स्थानापन्न नहीं हो सकते। तथ्य यह है कि डीईआईटीवाई ने स्वान के प्रभाव आँकलन हेतु, ईएफसी के प्रस्तावों को स्वीकार करते समय, इसके महत्व को नहीं पहचाना तथा इसके लिए संस्थाओं का पैनल बनाने की प्रक्रिया आरम्भ करने में असफल रहा।

4.1.3.2 राज्य डाटा केन्द्र (एसडीसी)

राज्य डाटा केन्द्र (एसडीसी) एनईजीपी के प्रयासों के समर्थन हेतु तथा नागरिकों को सेवायें प्रदान करने हेतु महत्वपूर्ण मूलभूत ढांचों में से एक हैं। एसडीसी योजना का लक्ष्य सीएससी के माध्यम से

स्वान द्वारा पूर्णतया समर्थित जी2जी, जी2सी, और जी2बी सेवाओं की अबाध आपूर्ति उपलब्ध कराने के लिए राज्य स्तरीय ई–शासन प्रणालियों/डाटा को होस्ट करने हेतु एक सार्वजनिक सुरक्षित आईटी बुनियादी ढाँचा तैयार करना है। एसडीसी कोर कनेक्टिविटी ढांचे, जैसे स्वान तथा सीएससी के माध्यम से राज्यों द्वारा सेवाओं के कुशल इलेक्ट्रानिक वितरण हेतु सेवाओं, अनुप्रयोगों तथा आधारभूत ढाँचे को समेकित करते हैं। विभिन्न राज्य विभागों को गणना स्रोतों और कनेक्टिविटी ढाँचे के कुशल एवं इष्टतम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए अपनी सेवाओं/अनुप्रयोगों को एसडीसी में होस्ट करने हैं। आगे, राज्यों के एसडीसी को, राज्य के आक़ार के आधार पर, बड़े (14 राज्य/यू टी), मध्यम (13 राज्य/यू टी) और छोटे (8 राज्य/यू टी) में वर्गीकृत किया गया है, जो अनुप्रयोगों की संख्या तथा डाटा आकार/आवश्यकता पर भी निर्भर करेंगे।

आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडल समिति (सीसीईए) द्वारा (जनवरी 2008) एसडीसी योजना पाँच वर्षों के लिए पूंजीगत और प्रचालन व्यय हेतु कुल परिव्यय ₹1623.20 करोड़ के साथ स्वीकृत की गयी थी। एसडीसी का क्रियान्वयन 29 राज्यों और 6 संघ शासित क्षेत्रों में किया जाना था। अधिकार प्राप्त समिति (ईसी) ने ₹ 1378.5 करोड़ स्वीकृत किये थे और ₹ 354.84 करोड़ राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों को जारी किये थे तथा राज्यों तथा संघ शासित क्षेत्रों ने, मार्च 2013 तक, ₹ 175.07 करोड़ उपयोग किया था, जैसा वित्तीय परिव्यय पैरा में दर्शाया गया है।

(i) कार्यान्वयन की स्थिति

सीसीईए के अनुमोदन के अनुसार, प्रत्येक एसडीसी परियोजना का कार्यान्वयन राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों के प्रस्ताव को सीसीईए द्वारा एसडीसी पर गठित अधिकार–प्राप्त समिति (ईसी) की स्वीकृति की तिथि से 9–12 महीने के भीतर किया जाना परिकल्पित था। मार्च 2013 के अनुसार 21[13], राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों ने प्रस्ताव की स्वीकृति की तिथि से 14 माह से 48 माह तक की देरी के साथ परियोजना को पूर्णतया क्रियान्वित कर लिया था, चार[14] राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में कार्यान्वयन अभी भी अग्रिम चरण में है हालाँकि प्रस्ताव 2008 में स्वीकृत हो गये थे और इस तथ्य के बावजूद कि एसडीसी परियोजना जनवरी 2008 में स्वीकृत हो गयी थी, 7[15] राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में कार्यान्वयन प्राथमिक चरण में हैं। इसके अतिरिक्त अरुणाचल प्रदेश में एसडीसी के प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) को राज्य द्वारा प्रकाशित नहीं किया गया था तथा दिल्ली और चण्डीगढ़ ने मार्च 2013 तक एसडीसी योजना हेतु वचनबद्ध नहीं थे।

लेखापरीक्षा हेतु चयनित 10 राज्यों में से आंध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, राजस्थान और तमिलनाडु में एसडीसी परिचालन में है, जबकि असम और हिमाचल प्रदेश में एसडीसी हेतु निविदा प्रक्रिया आरम्भ कर दी गई है। एसडीसी की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने निम्नलिखित कमियों को उजागर किया:–

[13] अण्डमान और निकोबार, आन्ध्र प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, जम्मू और काश्मीर, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, मणिपुर, महाराष्ट्र, मेघालय, नागालैण्ड, उडीसा, पुड्डुचेरी, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल

[14] बिहार, झारखण्ड, लक्ष्यद्वीप और मिजोरम

[15] असम, दादर और नागर हवेली, दमन और द्वीव, गोवा, हिमाचल प्रदेश, पंजाब और उत्तराखण्ड

(अ) एसडीसी के कार्यान्वयन में विलम्ब

एसडीसी, नागरिकों को अधिक विश्वसनीयता, उपलब्धता और उपयोगिता के साथ सेवाओं के वितरण हेतु ई–शासन पहलों तथा व्यवसायों का एक मुख्य सहायक घटक है। जैसा कि एनईजीपीके दो मूल आधारभूत ढांचों यथा स्वान तथा सीएससी को पहले ही स्वीकृत (क्रमशः मार्च 2005 तथा सितम्बर 2006) किया जा चुका था, सूचना प्रौद्योगिकी पर संसद की स्थायी समिति ने डीईआईटीवाई को (जनवरी 2008) एसडीसी के शीघ्र क्रार्यान्वयन पर परामर्श दिया ताकि स्वान और सीएससी प्रभावी तथा कुशलतापूर्वक प्रयोग किये जा सके।

हालाँकि, हमने देखा कि लेखापरीक्षा हेतु चयनित 10 राज्यों में, राज्यों को उनके आरएफपी को अन्तिम रुप देने में 16 से 55 माह का समय लगा। आगे, जबकि आंध्र प्रदेश और गुजरात में एसडीसी को स्वान के क्रियान्वयन के एक वर्ष के भीतर चालू कर दिया गया था, अन्य सभी चयनित राज्यों में स्वान और एसडीसी को पूर्ण किये जाने की अवधि में अतंराल 23 माह से 60 माह तक रहा था (असम और हिमाचल प्रदेश को छोड़कर, जहाँ एसडीसी योजना निविदा चरण में थी)। राजस्थान में, हालाँकि, एसडीसी, स्वान के क्रार्यान्वयन (फरवरी 2013) से लगभग दो वर्ष पूर्व पूर्ण (जून 2011) हो गयी थी। विलम्ब हेतु कारण ऊपर पैराग्राफ 4.1.3.1(i) में इंगित किये गये हैं। इन दोनों योजनाओं के कार्यान्वयन में इन विशाल समय अंतरालों ने मूलभूत ढाँचे के दोनों घटकों के उप–इष्टतम उपयोग को दर्शाया।

डीईआईटीवाई ने, लेखापरीक्षा अवलोकन के उत्तर में बताया (फरवरी 2013) कि योजना का समय पर पूर्ण होना निम्न मुख्य कारणों से बाधित हुआः–

- साइट के अन्तिम निर्णय/साइट प्रदान करने में देरियाँ, जिसके कारण एसडीसी साइट की वास्तु/भवन योजना के अन्तिम निर्णय में विलम्ब;
- अपरिष्कृत शक्ति प्रावधानों में राज्य स्तरीय प्रशासनिक विलम्ब;
- एसडीसी योजना के अनुसार, अन्तिम स्वीकृति परीक्षा (एफएटी) हेतु प्रत्येक एसडीसी में एक शासकीय अनुप्रयोग प्रयोग किया जाना है। किन्तु, कुछ राज्यों में, एफएटी अनुप्रयोग तैयार नहीं था, जबकि अन्य मामलों में एफएटी अनुप्रयोग राज्य द्वारा एसडीसी कार्यान्वयन के दौरान बदल दिया गया था;
- निविदा प्रक्रिया और निविदा मूल्यांकन के मुददों में विलम्ब;
- राज्य स्तर पर विलम्बित आंतरिक स्वीकृतियाँ तथा संविदा हस्ताक्षर।

आगे यह भी बताया गया कि उपरोक्त मामले परियोजना कार्यान्वयन समिति बैठक में सुलझाये जा रहे तथा विलंबों को दूर करने एवं शीघ्रतापूर्वक कार्यान्वयन करने हेतु राज्य शीर्ष समिति को भी यदि आवश्यकता हुई तो, सम्मिलितकिया गया था। प्रत्येक राज्य में स्थिति के सम्बन्ध में भी ई सी को अवगत कराया जा रहा था।

डीईआईटीवाई ने आगे कहा (सितम्बर 2013) कि क्रमशः मार्च 2005 और जनवरी 2008 में परियोजना अनुमोदन के साथ स्वान और एसडीसी एनईजीपी के अन्तर्गत दो भिन्न योजनायें हैं, जो यह दर्शाता है कि योजनाओं के कार्यान्वयन में समय अंतराल का कारण राज्यों में दोनों योजनाओं की उनकी अपनी प्रस्ताव अनुमोदन तिथियाँ तथा कार्यान्वयन था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एनईजीपी के इन दोनों घटकों के कार्य का समक्रमिक होना मूल बुनियादी ढाँचे की योजना का महत्वपूर्ण विचारणीय तथ्य होना चाहिए था, ताकि सेवाओं की ई–वितरण में दोनों स्वान और एसडीसी के लाभों को कुशलतापूर्वक इष्टतम् प्राप्त किया जा सके, जैसा कि परिकल्पित था। इसके अतिरिक्त, समक्रमिक विकास के बिना, पहले से बना मूलभूत ढाँचा उद्देश्य हेतु निष्प्रयोज्य बना रहा जैसा कि राजस्थान के प्रकरण में हुआ था जहाँ एसडीसी को स्वान की स्थापना के दो वर्ष पूर्व ही पूर्ण कर लिया गया और जिसका अपक्षीणन होना निश्चित है।

(ब) एसडीसी कार्यक्रम प्रबन्धन इकाई (पीएमयू) पर व्यय

सीसीईए ने एक कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (पीएमयू) के गठन को मंजूरी दी थी (2008 जनवरी) और दो वर्षों के लिए ₹ 90 लाख का प्रावधान किया गया था। यह परिकल्पना की गयी थी कि डीईआईटीवाई राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों को प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) पर एक साँचा प्रदान करेगी तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार करने, समग्र बोली प्रक्रिया प्रबंधन तथा परियोजना के कार्यान्वयन की देखरेख और एसडीसी के संचालन के लिए एक परामर्शदात्री संस्था होगी। डीईआईटीवाई को राज्य डाटा केन्द्र से संबंधित सभी तकनीकी और अन्य मामलों तथा डीपीआर मूल्यांकन, कार्यक्रम स्तरीय निगरानी आदि में राज्यों की सहायता/मदद के लिए एक डाटा केन्द्र कार्यक्रम प्रबंधन इकाई भी स्थापित करना था।

तदनुसार डीईआईटीवाई (जून 2008) ने मेसर्स प्राइस वाटर हाऊस कूपर्स प्राइवेट लिमिटेड (मेसर्स पीडब्लूसी) को, एसडीसी के लिए पीएमयू के रुप में कार्य करने हेतु ₹ 235.20 लाख की लागत से 35 राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में एसडीसी को लागू करने में राष्ट्रीय स्तर पर कार्यक्रम के प्रबंधन में डीईआईटीवाई की सहायता के लिए, जून 2008 से प्रभावी 24 महीनों के लिए ₹ 2.45 लाख प्रति मानव माह पर 96 मानव माह प्रदान करने के लिए चयन किया था क्योंकि यह पहले से ही स्वान योजना के लिए पीएमयू के रुप में सेवाओं के निर्वहन में डीईआईटीवाई की सहायता कर रहा था। पीएमयू का कार्यकाल फरवरी 2011, में, जून 2010 से दिसम्बर 2011 तक ₹ 110.25 लाख की लागत से अन्य 45 मानव माह प्रदान करने हेतु, 18 महीने के लिए बढ़ाया गया और जून 2012 में ₹ 88.20 लाख की लागत से 36 मानव माह प्रदान करने हेतु 18 महीने का एक और विस्तार जनवरी 2012 से जून 2013 तक मेसर्स पीडब्लूसी को दिया गया था। पूरी अवधि के दौरान प्रति मानव माह दर अपरिवर्तित रही। मेसर्स पीडब्लूसी को सितम्बर 2012 तक की अवधि के लिए कुल राशि ₹ 431.85 लाख (करों सहित) का भुगतान किया गया था जबकि शेष तीन तिमाहियों (फरवरी 2013 को) का भुगतान लम्बित था।

मेसर्स पीडब्लूसी को दिये गये विस्तार पर लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए प्रश्न पर डीईआईटीवाई ने सूचित किया (फरवरी 2014) कि मैसर्स पीडब्लूसी को एसडीसी पीएमयू के रुप में विस्तार अधिकांश

राज्यों में एसडीसी के कार्यान्वयन के विभिन्न चरणों में देरी के कारण डीईआईटीवाई के उपयुक्त अनुमोदन के बाद दिया गया था। डीईआईटीवाई ने यह भी कहा कि व्यय एसडीसी योजना के लिए अनुमोदित संपूर्ण बजट के अंतर्गत था और एसडीसी अधिकार–प्राप्त समिति, जिसने उपरोक्त विस्तारों को मंजूरी दी थी, संपूर्ण अनुमोदित बजट के भीतर निधि के पुनःआवंटन के लिए सशक्त हैं।

तथ्य, तथापि यह है कि एडीसी की कार्यक्रम प्रबंधन इकाई विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार करने, समग्र बोली प्रक्रिया प्रबंधन तथा एसडीसी के परियोजना कार्यान्वयन देखरेख और संचालन हेतु दो वर्ष की समय सीमा के साथ स्थापित की गयी थी। फिर भी, एसडीसी योजना को पूरा होने में देरी जैसा कि पूर्व में पैरा 4.1.3.2 (i)(a) में टिप्पणी की गयी है, के परिणामस्वरुप, पीएमयू सीसीईए द्वारा दो वर्ष के मूल अनुमोदन के स्थान पर पाँच वर्ष के लिए कार्यरत् रही, इसके अलावा ₹ 90 लाख की स्वीकृत लागत के सापेक्ष ₹ 343.65 लाख का अतिरिक्त व्यय भी हुआ।

4.1.3.3 अतिरिक्त डाटा केन्द्रों का निर्माण

एनईजीपी के तहत चार राज्यों, नामतः कर्नाटक, केरल, राजस्थान और तमिलनाडु में स्थापित एसडीसी उक्त राज्यों के ई–गवर्नेस पहल के हिस्से के रुप में वहाँ पहले से ही स्थापित डाटा केन्द्रों के अतिरिक्त थे। अतिरिक्त एसडीसी के निर्माण पर महत्वपूर्ण निष्कर्ष इस प्रकार हैं:–

(i) केरल में डाटा सेंटर संचालक से शास्ति ₹ 1.12 करोड़ का वसूल न किया जाना

आरएफपी वितरण के अनुसार, एसडीसी की स्थापना और परीक्षण को एलओआई की तारीख से 34 सप्ताह में पूरा किया जाना था, जिसमें असफल होने पर कार्यान्वयन एजेंसी पर पहले दो हफ्तों के लिए प्रति सप्ताह 0.5 प्रतिशत, बाद के प्रत्येक सप्ताह के लिए प्रतिसप्ताह 1 प्रतिशत के हिसाब से, अधिकतम 10 प्रतिशत तक की शास्ति, जिसकी गणना अनुबंधित पूंजीगत व्यय (केपेक्स) मूल्य पर होनी थी, लगायी जानी थी। इसके अतिरिक्त, 10 प्रतिशत से परे की शास्ति पर अनुबंध समाप्त कर दिया जाएगा और सरकार को क्षतिपूर्ति भुगतान किया जाएगा। तदनुसार, मेसर्स सिफी टेक्नोलॉजीज़, कार्यान्वयन एजेंसी ₹1.12 करोड़ की पूर्ण शास्ति का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी थी। तकनीकी समिति की अयोजित बैठक दिनांक 26.12.2011 में चौथी किस्त से (कैपेक्स के 30 प्रतिशत भुगतान) शास्ति की कटौती के लिए अनुशंसा की गयी। हालाँकि, मेसर्स सिफी को फरवरी 2013 तक जारी किये गये भुगतान में से कोई शास्ति की वसूली नहीं की गयी थी।

लेखापरीक्षा पर्यवेक्षण के प्रत्युत्तर में केरल राज्य सूचना प्रौद्योगिकी मिशन (केएसआईटीएम) (जून 2013) ने कहा कि कार्यान्वयन में देरी के कारण शास्ति की कटौती पूंजीगत व्यय (कैपेक्स) की चौथी किस्त से की जा रही थी।

(ii) तमिलनाडु में एसडीसी का कम उपयोग

मेसर्स तमिलनाडु इलैक्ट्रानिक कार्पोरेशन (ईएलसीओटी), तमिलनाडु एसडीसी के लिए एसडीए, ने बड़े पैमाने पर अनुप्रयोग और डाटा सेवाओं को पोषित (होस्ट) करने के लिए ₹10.44 करोड़ की लागत से दिसम्बर 2007 में 20 टेराबाइट (टीबी) की कुल भंडारण क्षेत्र नेटवर्क (एसएएन) वाले दो उद्यम वर्ग

आईबीएम जेड 9 श्रंखला, मेंनफ्रेम सर्वरों के साथ एक इलैक्ट्रानिक डाटा केन्द्र (ईडीसी) चालू किया था। यह ईडीसी, टीएन स्वान से जुड़ा है। सुरक्षा नीतियाँ जो मौजूदा ईडीसी पर एवं एनईजीपी के तहत चालू किये गये एसडीसी पर लागू हैं, भिन्न और कम कठोर हैं। अधिकतम उपयोगकर्ता विभागों ने एसडीसी के बजाए ईडीसी में अपने अनुप्रयोग को होस्ट करने को प्राथमिकता दी है। ईडीसी राज्य डाटा केन्द्र से अधिक अनुप्रयोग होस्ट कर रहा है। यह पाया गया (फरवरी 2013) कि अट्ठाइस विभागों/अनुप्रयोगों में से, छह एसडीसी तथा ईडीसी दोनों में, होस्ट थे। केवल तीन अनुप्रयोग[16] अनन्य रुप से एसडीसी में होस्ट हैं। इस प्रकार ₹ 55.80 करोड़ की लागत से एनईजीपी के तहत स्वीकृत एसडीसी का कम उपयोग बना रहा।

एनईजीपी के तहत एसडीसी के कम उपयोग पर लेखापरीक्षा पर्यवेक्षण पर राज्य सरकार सहमत हुई (जुलाई 2013) और कहा कि जोखिम मूल्यांकन और प्रवेश परीक्षण (वीएपीटी) प्रमाणन को प्राप्त/नवीकरण करने के लिए प्रक्रियात्मक बाधाओं को देखते हुए विभागों ने अपने अनुप्रयोग को ईडीसी पर होस्ट करने को प्राथमिकता दी। हालाँकि ईएलसीओटी, अधिक स्थिरता रखने के लिए ग्रहकों को वीएपीटी प्रमाणीकरण प्राप्त करने का आग्रह एवं ईडीसी पर होस्ट अनुप्रयोगों को एसडीसी पर स्थानान्तरण करने के लिए कदम उठा रहा था।

4.1.3.4 आपदा बचाव योजना

डीईआईटीवाई द्वारा जारी राज्य डाटा केन्द्र दिशानिर्देश अनुबंध करते हैं कि राज्य के प्रत्येक डाटा केन्द्र में भलीभॉति परिभाषित आपदा बचाव और कारोबार निरन्तरता योजना (डीआर एवं बीसीपी) के साथ–साथ उचित डाटा बैकअप और बचाव की आधारभूत संरचना होनी चाहिए। उन्हें नियमित रुप से आपदा बचाव परीक्षण, अभ्यास और आपदा बचाव योजना को अद्यतन भी करना चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि, नमूना परीक्षित राज्यों में से, तमिलनाडु और केरल को छोड़कर, किसी ने भी आपदा बचाव योजना के लिए कोई पहल नहीं की थी। तमिलनाडु में यह पाया गया (फरवरी 2013) कि राज्य मनोनीत संस्था (एसडीए) ने हालाँकि, राज्य सरकार के डीआरसी गठन करने के निर्णय (जुलाई 2011) के बावजूद डीआरसी के लिए स्थान की पहचान (जुलाई 2012) तक नहीं की थी। इस तथ्य के बावजूद कि डीईआईटीवाई द्वारा भंडारण प्रतिकृति समाधान के एक भाग के रुप में राष्ट्रीय सूचना विज्ञान (एनआईसी) केन्द्र पुणे के डाटा केन्द्र में तमिलनाडु के लिए 25 टेराबाइट (टीबी) की भंडारण क्षमता प्रदान की थी (जुलाई 2012), राज्य द्वारा (जुलाई 2013) उसको एक आपदा बचाव समाधान के रुप में उपयोग करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी। राज्य आई टी विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन के जवाब में कहा कि साइट चयन और आरएफपी तैयार करने हेतु सलाहकार के नियोजन के लिए सरकारी अनुमोदन प्रतीक्षित था। केरल में यह देखा गया कि राज्य में नये एसडीसी स्थापित करने के लिए कोई डीआर साइट उपलब्ध नहीं थी। राज्य सरकार ने कहा कि एनआईसी नई दिल्ली में आपदा बचाव साइट की स्थापना करने के लिए कार्यवाही की जा रही थी।

[16] चैन्नई मेट्रो रेल लिमिटेड की दस्तावेज़ प्रबंधन प्रणाली, टीएनएचएस की स्वास्थ्य प्रबंधन सूचना प्रणाली और टीएनएसईसी की स्थानीय निकाय चुनाव सूचना प्रणाली

4.1.3.5 सार्वजनिक सेवा केन्द्र (सीएससी)

सीएससी एनईजीपी के नागरिकोन्मुख बिन्दु हैं, जो कि नागरिकों को सरकारी सेवाओं के वितरण के लिए प्राथमिक वितरण चैनल के रुप में कार्य करने हेतु सृजित किये गए हैं। सरकार ने परिकल्पित किया कि आम नागरिक को उसके दरवाजे तक सेवाओं के वितरण के लिए वितरण बिन्दु होने के अतिरिक्त, सीएससी एक परिवर्तन साधन होगा जो कि विकास हेतु सामाजिक समावेशी सामुदायिक भागीदारी के लिए एक संरचित मंच प्रदान करेगा। वर्ष 2006 में अनुमोदित प्रारम्भिक प्रस्ताव ने देश भर में 1,00,000 ग्रामीण केंन्द्रों की स्थापना करने की कल्पना की जो हर छह गांवों के लिए एक सीएससी सुनिश्चित करेगा। इसके अलावा 10,000 शहरी सीएससी भी बिना सरकार की वित्तीय सहायता के स्थापित किये जाने थे। सीएससी योजना ने विभिन्न किस्मों की सेवाएं जैसे 'सरकार से नागरिक' (जी2सी) 'नागरिक को व्यवसाय' (बी2सी) प्रदान करनी थी। सभी सीएससी ब्राड़बैण्ड और इंटरनेट युक्त होने चाहिए थे। परियोजना के लिए कुल वित्तीय परिव्यय ₹ 1649 करोड़ था जिसमें ₹ 1586 करोड़ राजस्व सहायता के रूप में शामिल था, केन्द्र सरकार और राज्य सरकारों के बीच समान रुप से साझा किया जाना था।

कार्यरत सीएससी

लेखापरीक्षा के तहत चुने गऐ दस राज्यों में स्थापना हेतु निर्धारित सीएससी की संख्या, तथा मार्च 2013 को परिचालित तथा कार्यरत् सीएससी की संख्या, में नीचे तालिका में दी गयी है।

तालिका 3
कार्यरत सीएससी के निम्न स्तर को दर्शाती तालिका

क्रम संख्या	राज्य	निर्धारित[17]	परिचालित[18]	जुडे हुऐ[19]	कार्यरत	जुड़ाव का प्रतिशत (कॉलम 5 का 4 से प्रतिशत)	कार्यारत सीएससी का प्रतिशत (कॉलम 6 का 4 से प्रतिशत)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	आंध्र प्रदेश	4687	3797	3797	2589	100	68
2	असम	4375	3888	3136	1308	81	34
3	छत्तीसगढ़	3385	2460	1225	192	50	8
4	गुजरात	13685	13685	13685	13685	100	100
5	हरियाणा	1159	0	0	0	0	0
6	हिमाचल प्रदेश	3366	2881	2245	1251	78	43
7	कर्नाटक	5713	800	800	0	100	0
8	केरल	2200	2235	1908	1831	85	82
9	राजस्थान	8003	6351	5702	2331	90	37
10	तमिलनाडु	5440	2683	2683	2705	100	101
	अखिल भारतीय	**150602**	**126574**	**105363**	**60754**	**83**	**48**

[17] नियोजित : राज्य/केन्द्र शसित क्षेत्रों द्वारा परिचलित सी एस सी की संख्या के न्यूनतम अनुपात 1:6 साथ अर्थात 1 6 गाँव पर एक सी एस सी

[18] परिचालित : राज्यों/केन्द्र शसित क्षेत्रों के द्वारा प्रतिवेदित सीएससी की संख्या जो परिचलित किये गये।

[19] जुड़े हुये : राज्यों/केन्द्र शसित क्षेत्रों के द्वारा प्रतिवेदित सी एस सी की संख्या जिनमें इन्टरनेट कनक्टिविटी में है।

यह देखा गया कि

- जुड़े सीएससी का परिचालित से प्रतिशत 50 से 100 के बीच रहा जबकि कार्यरत् सीएससी का प्रतिशत परिचालित व्यवसाय से 8 से 100 के बीच रहा। छत्तीसगढ़ में कनेक्टिविटी (50%) एंव कार्यरत् व्यापार (8%) के निम्न स्तर राज्य सेवा संस्था के अनुबंध की समाप्ति के कारण थे।

- गुजरात में सीएससी योजना जिन्हे ई–ग्राम केन्द्र कहा गया है सीधे एसडीए ई–ग्राम विश्वग्राम समिति (ईजीवीजीएस) के अधीन हैं। यद्यपि ई–ग्राम डीईआईटीवाइ द्वारा अनुमोदित हैं तथापि योजना के लिए कोई अनुदान जारी नहीं किये गये हैं।

- हरियाणा राज्य में सीएससी योजना परिचालन में नहीं थी क्योंकि सभी सेवा केन्द्र सस्थाओं (एससीए) के साथ अनुबंध दिसम्बर 2009 और अगस्त 2010 में समाप्त कर दिये गये। अपनी स्वान योजना को 2007 एवं एसडीसी को 2012 में पूरा करने के बावजूद, राज्य अपने नागरिकों को सीएससी के माध्यम से सेवाओं का ई–वितरण जारी नहीं रख सका।

- कर्नाटक ने सीएससी योजना को चालू नहीं किया और इसके बजाय राज्य सरकार के ई–शासन पहल के अंग ग्रामीण टेली केन्द्रों जो नेम्मादी केन्द्र के रुप में जाने जाते हैं, के माध्यम से ई–सेवायें वितरित कर रहा था। परिणामस्वरुप, राज्य जिनके पास ग्रामीण आबादी को समाविष्ट (कवर) करने के लिए 5700 से भी अधिक सीएससी होने चाहिए थे, के पास ई–सेवाएं देने के लिए केवल 800 नेम्मादी केन्द्र हैं।

- तमिलनाडु में, सेवा केन्द्र संस्थाओं (एससीए[20]) में से एक को 26 जिलों में 4395 केन्द्रों को स्थापित करना था लेकिन सीएससी को चालू करने के लिए निर्धारित समय सीमा के अनुसार प्रदर्शन नहीं कर सका। एससीए के विरूद्ध समापन (टर्मिनेशन) की कार्यवाहियाँ मुकदमेंबाजी में थीं क्योंकि एससीए मद्रास उच्च न्यायालय से फरवरी 2011 में एक निर्णय पा गया, जिसमें एसडीए को 2100 सीएससी जो कि पूर्व में चालू बतायी गयी थीं, के संदर्भ में वैकल्पिक एससीए की नियुक्ति से रोक दिया गया। यह देखा गया कि भले ही उच्च न्यायालय ने शेष 2,295 केंन्द्रों में सीएससी को चालू करने से नहीं रोका हैं तथापि, एसडीए ने सीएससी स्थापित करने के लिए कोई कार्यवाही (फरवरी 2013) नहीं की।

- डीईआईटीवाई ने सामान्य सेवा केन्द्रों के अनुबंधों की समाप्ति पर शुरु की गयी कार्यवाही को व्याख्यातित करते हुए सूचित किया (सितम्बर 2013) कि छत्तीसगढ़ में सार्वजनिक सेवा केन्द्रों के संचालन में रूकावट को न्यून्तम करने के क्रम में इसने जिला ई–गवर्नेन्स सोसाइटी (डीईजीएस) को एक सेवा केन्द्र संस्था (एससीए) के रुप में अनुमोदित किया जब तक कि एक नया एससीए चयनित किया जाता है। डीईआईटीवाई ने आगे कहा (फरवरी 2014) कि तमिलनाडु ने एससीए चयन के लिए प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) जारी कर दिया है और बोली को अन्तिम रुप देने की प्रक्रिया में हैं। यह भी सूचित किया कि हरियाणा ने सीएससी को चालू करने के लिए कोई

[20] मैसर्स 3i–इन्फोटेक लिमिटेड

औपचारिक योजना प्रस्तुत नहीं की थी; अनौपचारिक वार्तालापों ने इंगित किया कि राज्य ने प्रत्येक ग्राम पंचायतों में सीएससी को परिचालित करने की योजना बनाई। कर्नाटक के सम्बन्ध में यह सूचित किया गया था कि राज्य मंत्रिमंडल ने सीएससी को चालू करने के लिए योजना को स्वीकृति दी है।

सीएससी के लिए इंटरनेट/ब्राडबैण्ड कनैक्टिविटी

सीएससी योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए डीईआईटीवाई के दिशानिर्देशों के अनुसार सभी सीएससी ब्राडबैण्ड इंटरनेट कनेक्टिविटी युक्त होने चाहिए थे। तदनुसार, डीईआईटीवाई ने दूरसंचार विभाग (डीओटी) के साथ (अक्टूबर 2006) सीएससी के लिए विश्वसनीय कनेक्टिविटी की उपलब्धता सुगम बनाने के लिए एक तीन स्तरीय कनेक्टिविटी योजना, तारलाइन (ब्राडबैण्ड) और वायरलैस (वाई–मैक्स, डाटा कार्ड) के माध्यम से, तैयार की। प्रारम्भिक दो चरण न केवल सीएससी के लिए कनेक्टिविटी प्रदान करने के आशय से थे बल्कि स्वान को भी प्रभावी सेवाएं प्रदान करने के अर्थ से थे। मेसर्स भारत संचार निगम लिमिटेड (बीएसएनएल) ने अक्टूबर 2008 तक 56000 सीएससी को ब्राडबैण्ड कनेक्टिविटी प्रदान की। शेष 44,000 सीएससी में से 41,500 सीएससी स्थलों को बीएसएनएल वाई–मैक्स तकनीक का प्रयोग कर ₹550 करोड़ (डीईआईटीवाई से ₹275 करोड़ और राज्यों द्वारा ₹275 करोड़) में कनेक्टिविटी प्रदान करने के लिए सहमत हो गया। यह ₹550 करोड़ की लागत सीएससी की योजना के तहत उपलब्ध निधि (फण्ड) से पूरी की जानी थी। शेष 2500 सीएससी, जो मुख्य रुप से उत्तर पूर्व और देश के अन्य अगम्य क्षेत्रों में थे, अति सूक्ष्म एपर्चर टर्मिनल (वीसैट) तकनीक का उपयोग कर राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एनआईसी) के माध्यम से लगभग ₹50 करोड़ की लागत से समाविष्ट किये जाने थे।

हमने पाया कि, 31 मार्च 2013 की स्थिति के अनुसार, 1,05,363 अनुयोजित सीएससी में से केवल 42,275 सीएससी बीएसएनएल कनेक्टिविटी का उपयोग कर रहे थे और बीएसएनएल ने केवल 64,632 सीएससी स्थलों पर ब्राडबैण्ड कवरेज विस्तारित किया था।

डीईआईटीवाई ने उत्तर दिया (फरवरी 2014) कि सीएससी के लिए बीएसएनएल कनेक्टिविटी प्रदान की जा रही थी और बीएसएनएल तथा राज्यों दोनों को कनेक्टिविटी प्रोत्साहित करने हेतु सक्रिय रुप से प्रयास किया जा रहा था।

हालाँकि सीएससी पर प्रदान की गयी कनेक्टिविटी का तकनीकवार विवरण (उदाहरण के लिए वाई–मैक्स, ब्राडबैण्ड, वी सैट), विशेष रुप से 41,500 सीएससी स्थलों के लिए जहाँ वाई–मैक्स तकनीक से कनेक्टिविटी दी जाती थी, तथा जिसके लिए बीएसएनएल को ₹550 करोड़ जारी किया गया था, डीईआईटीवाई के पास उपलब्ध नहीं थे।

सरकार से नागरिक (जी2सी) सेवाओं की अनुपलब्धता

एनईजीपी का दृष्टिकोण "सामान्य व्यक्ति को उसके क्षेत्र में सभी सरकारी सेवाओं को दक्षता, पारदर्शिता और विश्वसनीयता को सुनिश्चत करते हुए वहन करने योग्य कीमतों पर उसकी बुनियादी जरुरतों को पूरा करने के लिए सार्वजनिक सेवा वितरण केन्द्र के माध्यम से उपलब्ध कराना" है।

सीएससी 'सरकार से नागरिक' (जी2सी) सेवाओं और 'नागरिक को व्यवसाय' (बी2सी) सेवाओं के लिए एकल खिड़की बिन्दु प्रदान करने के आशय से स्थापित किये गये थे। दस राज्यों की लेखापरीक्षा में यह देखा गया किः

- असम में यद्यपि 15 सरकार से नागरिक सेवाएं अनिर्वायतः सीएससी के माध्यम से प्रदान की जानी थीं, तथापि मात्र दो जिलों (गोलपाड़ा और सोनितपुर), जिसमें 442 सीएससी थी, में अधिकतम 9 सेवाएं प्रदान की गयीं (जून 2013)। शेष जिलों में जून 2013 तक नागरिकों को कोई भी सरकार से नागरिक सेवायें प्रदान नहीं की गयी थी। इस प्रकार, नागरिकों को जी2सी सेवाएं प्रदान करने का प्राथमिक उद्देश्य, संबंधित बुनियादी ढाँचे के निर्माण में देरी के कारण अधिकांशतः अप्राप्त रहा।

  राज्य मनोनीत संस्था ने उत्तर में कहा (जुलाई 2013) कि गोलपाड़ा और सोनितपुर के अलावा अन्य जिलों में किसी भी ऑनलाइन आधारित प्रणाली का कोई प्रावधान नहीं था, और अब प्रयत्न किया जा रहा था।

- हरियाणा में, एसडीए/नोडल विभाग ने सीएससी के माध्यम से जी2सी सेवाएं प्रदान करने के लिए चिन्हित उपयोगकर्ता विभागों के साथ अप्रैल 2013 तक समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर नहीं किया था जिसके परिणामस्वरुप एक समेंकित तरीके से सीएससी के माध्यम से जी2सी सेवाओं के वितरण में उपयोगकर्ता विभागों की भागीदारी और जवाबदेही का अभाव था। ये उपयोगकर्ता विभाग उनके अपने विभागों में बैक–इंड कम्प्यूटरीकरण, डाटा का डिजिटलीकरण और प्रासंगिक सॉफटवेयर की कमी कारण जी2सी सेवाएं देने के लिए तैयार नहीं थे।

  राज्य कार्यान्वयन संस्था (एसआईए) ने उत्तर दिया (मई 2013) कि उपयोगकर्ता विभाग उनके विभागों में बैक–इंड कम्प्यूटरीकरण, डाटा का डिजिटलीकरण और साफ्टवेयर की कमी कारण जी2सी सेवाएं देने के लिए तैयार नहीं थे। एसआईए का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जी2सी सेवाओं का समय पर वितरण सुनिश्चत करने के लिए उपयोगकर्ता विभागों के साथ समझौता ज्ञापनों पर पहले ही हस्ताक्षर अपेक्षित थे परिणामस्वरुप इन विभागों की भागीदारी और जवाबदेही में कमी रही।

- छत्तीसगढ़ में प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) में 10 प्रमुख "सरकार से नागरिक सेवाओं" को प्रदान करने के लिए विचार किया गया। छत्तीसगढ़ इंफोटेक एवं बायोटक प्रमोशन सोसाइटी (चिप्स), राज्य मनोनीत संस्था, एनईजीपी के तहत सृजित बुनियादी ढांचों का उपयोग करने हेतु विभाग और सेवा केन्द्र संस्था के साथ समन्वय स्थापित करने के लिए नोडल संस्था थी। राज्य में स्थापित 2,460 सीएससी में से, केवल पाँच सीएससी में "सरकार से नागरिकं" सेवाओं को प्रदान करने का प्रावधान था और 10 प्रमुख सेवाओं को सीएससी के माध्यम से प्रदान किये जाने की तुलना में, केवल एक ही (प्रमाणपत्र निर्गम) सेवा को कुछ सीएससी में प्रदान किया गया था।

  चिप्स ने सूचित किया (जून 2013) कि कथित सेवाओं का इलेक्ट्रानिक वितरण, लाइन विभागों के कम्प्यूटरीकरण पर आधारित है। ऐसे सभी विभागों को सीएससी योजना के बारे में इस अनुरोध

के साथ पूर्व में ही सूचित कर दिया गया है कि जी2सी सेवाएं प्रदान करने के लिए डीईआईटीवाई द्वारा बनाये जा रहे उभयनिष्ठ बुनियादी ढाँचों का उपयोग करें।

- राजस्थान में आरएफपी में परिकल्पना की गयी थी कि सरकारी सेवाओं का वितरण नामतः भू अभिलेख, वाहन पंजीकरण, प्रमाण पत्र निर्गम, रोजगार कार्यालय, राशन कार्ड, मतदाता सेवाएं, पेंशन योजनाओं, सड़क परिवहन, लोक शिकायत, उपयोगिता/टेलीफोन बिल, सीएससी के लिए अनिवार्य होगा। चालीस (40) सीएससी के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान पाया गया कि सभी सीएससी केवल दो सेवायें, यथा प्रमाण पत्र निर्गम (सदाशयता बोनाफाइड एवं जाति) और उपयोगिता बिल जमा करना, प्रदान कर रहे थे।

  डीईआईटीवाई ने सूचित किया (फरवरी 2013) कि परियोजना डीआईएससीओएम (डिस्काम[21]) और पीएचईडी (फैड[22]) की मूलभूत उपयोगी सेवाओं से शुरु की गयी और आज सीएससी के माध्यम से 40 से अधिक सेवाएं प्रदान की जा रही हैं। इनमें से कुछ सेवाऐं प्रायोगिक आधार पर कुछ जिलों में प्रदान की जा रही हैं जबकि उनमें से ज्यादातर को राज्य के सभी जिलों में चालू कर दिया गया है।

डीईआईटीवाई का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा दौरा किये गये 40 सीएससी में यह पाया गया कि उन्होनें केवल दो सेवाएं ही प्रदान की।

4.1.3.6 एनईजीपी के तहत राज्य सेवा वितरण गेटवे (एसएसडीजी) घटक के वित्तपोषण के लिए सीसीईए की सहमति अनुमोदित नहीं।

सार्वजनिक सेवा केन्द्र योजना पर अधिकार–प्राप्त समिति ने अपनी 5वीं बैठक में सीएससी के माध्यम से सेवा वितरण की सुविधा पर विचार करने के लिए यह तथ्य विवेचित किया कि बुनियादी ढाँचों (स्वान, एसडीसी और सीएससी) का लाभ लेते हुए सेवाओं के वास्तविक वितरण में देरी हो जाएगी क्योंकि अधिकांश राज्य मिशन मोड परियोजनाएँ (एमएमपी[23]) अभिकल्प एवम् विकास के विभिन्न चरणों में थी और एमएमपी के वास्तविक कार्यान्वयन में अतिरिक्त 3–4 साल लगेंगें। इस देरी के कारण, यह आवश्यक था कि धरातल पर सेवाओं के त्वरित वितरण हेतु इन बुनियादी ढाँचों (स्वान, एसडीसी और सीएससी) का उपयोग करने के लिए एक वैकल्पिक रणनीति तैयार की जाए। तदनुसार, यह प्रस्तावित किया गया, (दिसम्बर 2008) कि राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों में एक नया बुनियादी ढ़ाँचा अर्थात् राज्य सेवा वितरण गेटवे (एसएसडीजी) तुरन्त सृजित किया जाये जो विशेष रुप से नागरिक के लिए एकल गेटवे के रुप में सेवाएँ, जैसे फॉर्म डाउनलोड एवं अपने आवेदन इलैक्ट्रानिक रुप से सार्वजनिक गेटवे के माध्यम से प्रस्तुत करने, प्रदान करने में नागरिकों को महत्वपूर्ण लाभ देंगें।

---

[21] वितरण कम्पनियाँ

[22] सार्वजनिक स्वास्थ और अभियांत्रिकी विभाग

[23] एनईजीपी के अंर्तगत मिशन मोड परियोजना (एमएमपी) एक विशिष्ट परियोजना है, जिसके अंर्तगत स्पष्ट रूप से उददेश्यों, क्षेत्र और कार्यान्वयन की समय सीमा और उपलब्धि (माइल स्टोन) के साथ ही साथ परिणाम और सेवा का स्तर का मापन जैसे भूअभिलेख, पुलिस, कृषि, स्वास्थ और शिक्षा, को परिभाषित किया गया है।

सार्वजनिक सेवा केन्द्र योजना के लिए अधिकार–प्राप्त समिति द्वारा (दिसम्बर 2008) में एसएसडीजी योजना के कार्यान्वयन के लिए प्रस्ताव ₹400 करोड़ की लागत (जीआईए ₹200 करोड़ और एसीए ₹200 करोड़) पर अनुमोदित किया गया था। राज्य सेवा वितरण गेटवे के लिए वित्तपोषण सीएससी योजना में बचत के माध्यम से किया जाना था। ईसी में यह भी निर्णय लिया गया था कि सीसीईए को एक भिन्न योजना के लिए बचत के उपयोग के बारे में उपयुक्त रुप से बता दिया जाए।

अधिकार–प्राप्त समिति (ईसी) ने, मार्च 2013 तक, ₹361.38 करोड़ स्वीकृत, ₹206.09 करोड़ जारी और ₹73.88 करोड़ उपयोग किया था। सीएससी योजना में निधि की कमी के कारण, ईसी द्वारा कुल लागत को घटाकर ₹300 करोड़ (जीआईए ₹150 करोड़ और एसीए ₹150 करोड़) कर दिया गया है (जुलाई 2012)।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि एक योजना से बचत का उपयोग कर एक नयी को शुरु करने के ईसी के निर्णय को न तो सीसीईए को सूचित किया गया था और न ही सीसीईए द्वारा अनुमोदित किया गया था।

डीईआईटीवाई ने (सितम्बर 2013) कहा कि मंत्रिमंडल सचिवालय को प्रेषित फरवरी 2009 से परियोजना में हुई प्रगति का मासिक विवरण भेजा गया था जिसमें ₹400 करोड़ की कुल लागत से अधिकार–प्राप्त समिति की सीएससी के माध्यम से सेवा वितरण करने की सुविधा के लिए प्रस्ताव की स्वीकृति तथा पोर्टल, एसएसडीजी और इलैक्ट्रानिक फार्म एवं अंतरालिक बुनियादी ढाँचों के कार्यान्यवन का वित्तपोषण शामिल था।

हालाँकि हमने पाया, कि कैबिनेट सचिवालय को मासिक विवरण केबिनेट/ केबिनेट समितियों के विभिन्न निर्णयों के कार्यान्वयन पर एक स्थिति प्रतिवेदन की प्रकृति में था और इसलिए सीसीईए द्वारा निधि के उपयोग पर अनुमोदन के रुप में नहीं माना जा सकता। इस प्रकार, एसएसडीजी योजना के लिए की गई वित्तपोषण व्यवस्थाओं की पुष्टि सीसीईए द्वारा इस योजना को कार्यान्वित करने के लिये ईसी के निर्णय के 4 वर्ष से अधिक के बाद भी नहीं की गयी है। इसके अतिरिक्त, धरातल पर सेवाओं के त्वरित वितरण के लिए आम बुनियादी ढाँचों (स्वान, एसडीसी और सीएससी) का उपयोग करने के लिए शुरु की गयी यह वैकल्पिक रणनीति भी विलम्बित थी और इस प्रकार विशेष रुप से प्रारम्भ किये गये नए घटक से वांछित लाभ प्राप्त नहीं हुआ जैसा कि नीचे दिए गए पैराग्राफ में टिप्पणी की गयी है।

एसएसडीजी के कार्यान्वयन में देरी

राज्य पोर्टल, एसएसडीजी और ई–फार्म्स की परियोजना के कार्यान्वयन हेतु निर्धारित समय सीमा के अनुसार इस प्रणाली को "गो–लाइव" करने के लिए 12 महीने का समय निर्दिष्ट था। हालाँकि, अधिकांश राज्यों में आरएफपी को अन्तिम रुप देने में विलम्ब हुआ जबकि गुजरात ने समझौते पर हस्ताक्षर नहीं किए और कर्नाटक ने राज्य विशिष्ट एसएसडीजी के अनुमोदन के दो साल से अधिक व्यतीत होने के बाद भी आरएफपी को अन्तिम रुप नहीं दिया। मार्च 2013 की स्थिति के अनुसार, 10 चयनित राज्यों में से, आठ राज्यों में एसएसडीजी घटक कार्यान्यवन के तहत था और दो राज्यों (हिमाचल प्रदेश और तमिलनाडु) में प्रारम्भ किया गया था।

डीईआईटीवाई ने कहा (फरवरी 2014) कि विभिन्न कारणों जैसे आरएफपी को अन्तिम रुप देने, बोली प्रक्रिया, कार्यकारी संस्थाओं के चयन, आवश्यकता दस्तावेजों एवं अन्य परियोजना दस्तावेजों को विभागीय मंजूरी, एसटीक्यूसी (मानकीकरण परीक्षण, गुणवत्ता प्रमाणन) लेखापरीक्षा आदि, में विलम्ब की वजह से एसएसडीजी कार्यान्वयन की तिथि राज्यों/संघ शासित क्षेत्रों के लिए भिन्न थी।

डीईआईटीवाई की प्रतिक्रिया लेखापरीक्षा अवलोकन की केवल पुष्टि करती है। तथ्य यह है कि दिसम्बर 2008 में अनुमोदित योजना पूरी तरह से लागू नहीं की जा सकी और ई–शासन पहल में परिकल्पित लाभ नागरिकों तक नहीं पहुंचाये जा सके।

4.1.3.7 राज्यों द्वारा मूलभत ढाँचे के कार्यान्वयन की निगरानी

सीसीईए द्वारा एनईजीपीके लिए अनुमोदित कार्यक्रम प्रंबधन संरचना में अन्य बातों के साथ ही संसाधनों के आंवटन, परियोजनाओं के मध्य प्राथमिकता तय करने और अन्तर–विभागीय मुद्दों को ठीक से हल करने के लिए मुख्य सचिवों की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय शीर्ष समिति की परिकल्पना की गयी थी। शीर्ष समितियों को, इस प्रकार राज्य में ई–शासन पहल को कुशलता से लागू करने के लिए प्रभावी पर्यवेक्षण कार्यों को करना था।

यह देखा गया कि, असम और हरियाणा की राज्य शीर्ष समितियाँ अपने गठन क्रमशः जून 2009 और फरवरी 2010 के बाद से एक बार भी नहीं मिली थी। हिमाचल प्रदेश में, शीर्ष समिति मार्च 2006 में अपने गठन के बाद से तीन बार मिली थी जबकि तमिलनाडु में, शीर्ष समिति अप्रैल 2005 में अपने आरम्भ के बाद से केवल दो बार मिली थी। इसी प्रकार, लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गए विवरण में, यह देखा गया कि आंध्रप्रदेश और गुजरात राज्यों को छोड़कर एसडीसी और एसएसडीजी योजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए नामित समितियों की बैठकें लेखापरीक्षा में शामिल अवधि के दौरान अपर्याप्त थी। एनईजीपीके तहत विभिन्न मूलभूत ढाँचा योजनाओं के सम्बन्ध में कार्यान्वयन के मुददे, जैसा कि रिपोर्ट में चर्चा की गयी है, जैसे स्वान परियोजना के पूरा होने में देरी, स्वान और एसडीसी जैसी मूल परियोजनाओं के समक्रमिक कार्यान्वयन का अभाव, "सरकार से नागरिक" सेवाओं का यथेष्ठ अभाव ने इस तथ्य की ओर संकेत किया कि राज्य स्तर पर ई–गवर्नेस प्रयास की निगरानी अपर्याप्त थी।

निष्कर्ष

2006 में अनुमोदित राष्ट्रीय ई–शासन योजना सभी सरकारी सेवाओं को आम आदमी के लिए एक वहन योग्य मूल्य पर उसके क्षेत्र में सुलभ बनाने के उद्देश्य से थी। एनईजीपीके दृष्टिकोण को मूल और सहयोगी मूल ढांचों के निर्माण और कार्यान्वयन के माध्यम से स्वान, एसडीसी, एसएसडीजी और सीएससी के रुप में प्राप्त किया जाना था। डीईआईटीवाई को, नोडल विभाग के रुप में, एनईजीपी के घटक योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए राज्यों/यू टी (संघ शासित क्षेत्रों) को मार्गदर्शन प्रदान करने और सूक्ष्म रुप से प्रगति की निगरानी करने की निर्णायक भूमिका सौंपी गयी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्यों में से कोई भी परियोजनाओं के लिए प्रस्तावित समय सीमा का पालन नहीं कर सका। परियोजनाओं के निष्पादन में सम–क्रमिकता का अभाव था जिससे सेवाओं के ई–वितरण में देरी हुई। लेखापरीक्षा के लिए चयनित दस राज्यों में ई–शासन को आगे बढ़ाने में मूलभूत ढाँचों जैसे स्वान और एसडीसी के उपयोग की गति धीमी पायी गयी थी। इसलिए, आम नागरिकों को सेवाएं प्रदत्त करने हेतु एनईजीपीके तहत बनाये गये मूलभूत ढाँचे के सर्वोत्तम उपयोग के लिए डीईआईटीवाई के साथ ही राज्य स्तर पर भी सावधानी पूर्ण निगरानी की आवश्यकता है।

हालाँकि, लेखापरीक्षा में मूलभूत ढाँचा परियोजनाओं के कार्यान्वयन और उपयोग में पायी गयीं कमियाँ एनईजीपीकी सकारात्मकता तथा इस पहल को अग्रसर करने में डीईआईटीवाई के प्रयासों का हनन नहीं करती हैं।