अध्याय XIII: नीति आयोग

भारतीय एकल पहचान प्राधिकरण

13.1 वार्षिक अनुरक्षण संविदा पर परिहार्य व्यय

भारतीय एकल पहचान प्राधिकरण (यू.आई.डी.ए.आई.) ने संविदा के प्रावधानों के उल्लंघन में विक्रेता (मै. विप्रो लिमिटेड) को अनुचित लाभ प्रदान किया तथा वारंटी/मुफ्त अनुरक्षण के अंतर्गत शामिल अवधि हेतु उपकरण की वार्षिक अनुरक्षण संविदा पर ₹4.92 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

भारतीय एकल पहचान प्राधिकरण (यू.आई.डी.ए.आई.) ने बैंगलूरू तथा दिल्ली/एन.सी.आर. में यू.आई.डी.ए.आई. के डाटा केन्द्रों में ₹134.28 करोड़ की लागत पर 'प्रासंगिक सेवाओं सहित सर्वरों, भण्डारण प्रणालियों, सुरक्षा प्रणालियों तथा एसेसरीज की आपूर्ति, प्रतिस्थापना तथा चालू करने' हेतु मैसर्स विप्रो लिमिटेड (विक्रेता) के साथ एक संविदा की (मई 2011)।

'संविदा की सामान्य शर्त' की धारा 7 के अनुसार विक्रेता गंतव्य स्थल पर माल/सेवाओं के निर्माण तथा प्रतिस्थापना हेतु तथा निर्धारित मापदण्डों[1] के आधार पर स्वीकृति परिक्षण[2] (ए.टी.) के तहत उन्हें पूर्ण रूप से परिचालनात्मक बनाने हेतु उत्तरदायी था।

संविदा की धारा 12.2 ने अनुबद्ध किया उपकरण की वारंटी सर्वरों तथा भण्डारण प्रणालियों के संबंध में 36 महीनों तथा सभी अन्य माल के संबंध में, माल की गंतव्य स्थल सूपूर्दगी (एवं चालू करने) तथा स्वीकार किए जाने के पश्चात्, 12 महीनों तक वैध रहेगी।

संविदा में प्रावधान किए गए सभी माल का नवम्बर 2011 से फरवरी 2012 के दौरान बैंगलूरू तथा दिल्ली/एन.सी.आर. में यू.आई.डी.ए.आई. के डाटा केन्द्रों में परिनियोजित तथा चालू किया गया था। यू.आई.डी.ए.आई. के पास ए.टी. करने

---

[1] उपकरण का एक सम्पूर्ण प्रणाली के रूप में 99.5% की अपटाईम दक्षता पर 24 घण्टे प्रतिदिन तीस (30) लगातार दिनों तक प्रचालन करना चाहिए।

[2] ए.टी. में खरीदार तथा/अथवा प्राधिकृत अधिकारियों तथा/अथवा खरीदार द्वारा नामांकित कोई अन्य दल अथवा अभिकरण की उपस्थिति में विक्रेता द्वारा किए जाने वाले पूर्ण माल/सेवाओं का प्रचालन शामिल है।

में इनहाउस तकनीकी सुविज्ञता नहीं थी इसलिए उसने यू.आई.डी.ए.आई. की ओर से सभी उपकरण तथा प्रणालियों की तृतीय दल ए.टी. कराने हेतु मानकीकरण जॉच एवं गुणवत्ता प्रमाणन (एस.टी.क्यू.सी.) की किराए पर सेवा ली (मार्च 2012)।

एस.टी.क्यू.सी. ने दोनों केन्द्रों पर ए.टी. की तथा सूचित किया (अगस्त 2012; दिल्ली/एन.सी.आर. तथा अक्तूबर 2012, बैंगलूरू) कि कुछ मामलों में घटक अपटाईम[3] आवश्यकता को संविदा में निर्धारित विशिष्टताओं के अनुसार पूरा नहीं किया गया था। विक्रेता के अनुरोध पर, यू.आई.डी.ए.आई. ने घटक अपटाईम आवश्यकता मापदण्ड[4] को कम किया (नवम्बर 2012)।

अंत में, एस.टी.क्यू.सी. ने फिर से संशोधित मापदण्डों के अनुसार ए.टी. की (जनवरी-फरवरी 2013) तथा सभी माल/घटकों का संतोषजनक निष्पादन सूचित किया (फरवरी 2013)। इसलिए संविदा नियमों एवं शर्तों के अनुसार उपकरण की स्वीकृति की तिथि फरवरी 2013 थी। तथापि मै. विप्रो द्वारा अनुरोध किए जाने पर, यू.आई.डी.ए.आई. ने सभी उपकरण की स्वीकृति की तिथि के रूप में उपकरण को चालू करने की अंतिम तिथि अर्थात् फरवरी 2012 को अपनाने का निर्णय (फरवरी 2013) लिया था। इस तिथि को मानने के परिणामस्वरूप सर्वरों तथा भण्डारण प्रणाली के अतिरिक्त मदों हेतु 12 महीनों की वारंटी की निर्धारित अवधि 31 जनवरी 2013 को समाप्त हो गई थी जो इसकी स्वीकृति से एक माह पहले थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यू.आई.डी.ए.आई. फरवरी 2013 से जनवरी 2014 तक की अवधि हेतु ₹4.92 करोड़ की कुल लागत पर इन उपकरणों की वार्षिक अनुरक्षण संविदा (ए.एम.सी.) के लिए विक्रेता के साथ सहमत हुआ (मार्च 2013) तथा बाद की तिथि अर्थात् 1 जून 2013 को यू.आई.डी.ए.आई. तथा मै. विप्रो के बीच एक अनुबंध किया गया था।

इस प्रकार मूल संविदा नियमों में परिवर्तन तथा यू.आई.डी.ए.आई. द्वारा पूर्व प्रभावी रूप से नई ए.एम.सी. करने का परिणाम इस अवधि जो वारंटी/मुफ्त अनुरक्षण के अंतर्गत शामिल थी, के लिए उपकरण की ए.एम.सी. पर ₹4.92 करोड़ के परिहार्य व्यय में हुआ।

---

[3] उस समय के दौरान जिसमें एक मशीन, विशेषकर एक कम्प्यूटर प्रचालन में है।

[4] 30 दिनों से 15 दिन अथवा 7 दिनों

यू.आई.डी.ए.आई. ने अपने उत्तर (मई 2015) में बताया कि एस.टी.क्यू.सी. ने जांच प्रक्रिया के संबंध में कुछ मुद्दे उठाए थे तथा उनको हल करने हेतु कुछ चर्चा की गई थीं। उस समय तक कीमती समय बीत गया था तथा सिस्टम की वारंटी समाप्त हो गई थी। इसलिए, जैसा संविदा में उल्लेख किया गया कि चालू करने की अंतिम तिथि को स्वीकृति की तिथि के रूप में लिया गया था। इसके अतिरिक्त, उसने बताया (अक्तूबर 2015) कि धारा 12.2 में अंतिम गंतव्य तक सूपूर्दगी (तथा चालू करना) तथा स्वीकृति सक्षम प्राधिकारी द्वारा उपकरण सुपुर्दगी की स्वीकृति तथा चालू करने की स्वीकृति का अनुबंध करती है। यू.आई.डी.ए.आई. में सक्षम प्राधिकारी द्वारा माल की स्वीकृति उपकरण के चालू होने के पश्चात् दी गई थी तथा उनके पास सिस्टम के सफलतापूर्वक प्रचालन तथा विक्रेता द्वारा प्रस्तुत फैक्ट्री जांचों/रिपोर्टों के आधार पर ऐसा करने हेतु पर्याप्त आश्वासन था। चूंकि उपकरण को प्रचालन में लाया गया था तथा आधार उत्पादन प्रक्रिया था इसलिए उपकरण की स्वीकृति वारंटी शर्त के अंतर्गत विभिन्न सेवाओं को शामिल कराने हेतु एक संविदात्मक आवश्यकता थी।

विभाग का उत्तर, कि उपकरण के निष्पादन के संबंध में स्वयं को संतुष्ट करने हेतु पर्याप्त आश्वासन था, ए.टी. हेतु एस.टी.क्यू.सी. को नियुक्त करने के अपने उत्तर के साथ संगत नहीं है। उपकरण के संतोषजनक निष्पादन के संबंध में एस.टी.क्यू.सी. की अंतिम रिपोर्ट फरवरी 2013 में प्राप्त हुई थी तथा इसलिए यह माल की स्वीकृति की वास्तविक तिथि होनी चाहिए थी। वर्तमान मामले में स्पष्ट रूप से यू.आई.डी.ए.आई. की कार्रवाई संविदा के प्रावधानों के साथ असंगत थी तथा ए.एम.सी. के प्रति ₹4.92 करोड़ के परिहार्य भुगतान का कारण बनी।

13.2 विज्ञापनों का अनियमित प्रकाशन विज्ञापन अभियान पर हानि का कारण बना

भारतीय एकल पहचान प्राधिकरण ने सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय की विज्ञापन निति के अनुसार विज्ञापन एवं दृश्य प्रचार निदेशालय के माध्यम से अपने विज्ञापनों का प्रकाशन नहीं किया था। यह ₹1.41 करोड़ की हानि का कारण बना क्योंकि उपयुक्त छूट का लाभ नहीं उठाया गया था।

विज्ञापन एवं दृश्य प्रचार निदेशालय (डी ए वी पी) लोक क्षेत्र उपक्रमों तथा स्वायत्त निकायों सहित भारत सरकार के विभिन्न मंत्रालयो तथा संगठनो द्वारा विज्ञापनों हेतु भारत सरकार का नोडल अभिकरण है।

डीएवीपी की नई विज्ञापन नीति[5] के अनुसार, सभी केन्द्रीय सरकार मंत्रालयों/विभागों/संलग्न तथा अधिनस्थ कार्यालयों/फील्ड़ कार्यालयों को प्रदर्शन विज्ञापनों सहित अपने विज्ञापनों को केवल डीएवीपी के माध्यम से प्रकाशित करना अपेक्षित है। इन आदेशों को जून 2013 में भारत सरकार द्वारा दोहराया गया था।

इसके अतिरिक्त, डी ए वी पी मंत्रालयों/विभागो तथा अन्य ग्राहक संगठनो को डी ए वी पी के माध्यम से विज्ञापन हेतु 15 *प्रतिशत* छूट (अभिकरण के कमिशन के बराबर) प्रदान करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि भारतीय एकल पहचान प्राधिकरण (यू आई डी ए आई) ने अपने विज्ञापनों का डीएवीपी के माध्यम से प्रकाशन नहीं किया था तथा इसके स्थान पर, दिसंबर 2014 से मार्च 2015 तक की अवधि के दौरान डीएवीपी की दरों पर पूरे देश में प्रमुख राष्ट्रीय समाचारपत्रों में मुद्रित विज्ञापन जारी करने हेतु एक विज्ञापन अभिकरण, मै. आर के स्वामी बी बी डी ओ.प्राई.लि. को नियुक्त किया था। इन अभियानों पर किया गया कुल व्यय नीचे दिए गए ब्यौरो के अनुसार ₹9.42 करोड़ था।

क्र.सं.	अभियान	अवधि	किया गया व्यय (₹)
1.	डीबीटीएल हेतु एलपीजी डाटाबेस के साथ आधार को जोड़ने का लाभ	दिसंबर 2014	1,45,50,395-00
2.	-वही-	जनवरी -फरवरी 2015	1,28,94,219-00
3.	-वही-	जनवरी -फरवरी 2015	2,98,72,097-00
4.	आवासियो के आधार को पुनः प्राप्त करने की पद्दति पर शिक्षित करना अगर उन्होने अपना ईआईडी/यूआईडी खो दिया है।	मार्च 2015	3,68,55,276-00

[5] डीएवीपी द्वारा जारी नई विज्ञापन नीति की शर्त 3 (2 जनवरी 2007 से लागू)

इस प्रकार, डीएवीपी के माध्यम से अपने विज्ञापनों को प्रकाशित करके 15 *प्रतिशत* छूट (अभिकरण के कमीशन के बराबर) प्राप्त करने के अवसर का लाभ उठाने में यूआईडीएआई की विफलता ₹1.41 करोड़[6] की हानि का कारण बनी।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, दूरसंचार एवं आई टी मंत्रालय ने यह बताते हुए कि यू आई डी ए आई ने निजी विज्ञापन अभिकरण की सेवाएं प्राप्त की थी क्योंकि दूरसंचार आवश्यकताओं के निर्धारण, डिजाईनिंग, विषय के विकास एवं संदेश के अनुसार अपर्याप्त रचनात्मक योगदान, मीडिया योजना की कमी आदि में डीएवीपी का थोड़ा योगदान रहा था, यूआईडीएआई के उत्तर को समर्पित किया (दिसंबर 2015)। अभिकरण, जिसने विज्ञापनों को जारी करने के अतिरिक्त इन कार्यो में सहायता की थी, को इसके लिए कोई अतिरिक्त राशि अदा नहीं की गई थी तथा इसलिए वास्तव में कोई हानि नहीं थी। यूआईडीएआई ने यह भी बताया कि अपने परियोजना उद्देश्यों को पूरा करने के लिए इसे जब कभी आवश्यकता उत्पन्न होती है, प्रापण करने हेतु यूआईडीआईए की प्रधान मंत्री परिषद द्वारा अनुमति तथा स्वंतत्रता भी प्रदान की गई थी।

उत्तर भारत सरकार के वर्तमान आदेशों जिनके अनुसार विज्ञापनों को छपाई तथा अन्य प्रचार मीडिया हेतु केवल डीएवीपी के माध्यम से ही प्रकाशित किया जाएगा, के साथ असंगत है। इसके अतिरिक्त, यूआईडीएआई का तर्क कि वास्तव में कोई हानि नहीं थी, लागत लाभ विश्लेषण द्वारा समर्पित नहीं है। हमने यूआईडीएआई के दस्तावेजों से यह भी पाया कि डीएवीपी के ऊपर एक निजी अभिकरण को प्राथमिकता देने हेतु इसके द्वारा व्यक्त प्रतिबंध केवल निविदा नोटिसों के संबंध में था न की विज्ञापनों के संबंध में था। इसके अतिरिक्त, कथित प्रतिबंधो को ध्यान में रखते हुए भी, नेमी प्रकार से अन्य अभिकरण के माध्यम से विज्ञापनों का प्रकाशन जी ओ आई के आदेशों के संगत नहीं है। इसके अतिरिक्त, कथित विशेष व्यवस्था प्रापण के संबंध में थी तथा एक प्रतिबंधी शर्त 'जब कभी आवश्यकता उत्पन्न हो', भी शामिल थी तथा इसे नेमी मामले के रुप में एक निजी अभिकरण के माध्यम से विज्ञापनों का प्रकाशन करने के वर्तमान संदर्भ में सख्ती से लागू नहीं किया जा सकता था। इसलिए, यू आई डी ए आई की कार्रवाई जी ओ आई के वर्तमान आदेशों के अनुसार नहीं था।

---

[6] ₹9.42 करोड़ का 15 *प्रतिशत*