

अध्याय 4

वित्त तथा संविदाओं का प्रबंधन

4.1 प्रस्तावना-बजट तथा वित्त

आधार (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) अधिनियम, 2016, यह निर्धारित करता है कि यू आई डी ए आई के व्यय को केंद्र सरकार के अनुदान से पूरा किया जाना है। प्राधिकरण द्वारा एकत्र किया गया शुल्क या राजस्व को अलग यू आई डी ए आई निधि के निर्माण तक भारत की संचित निधि में जमा किया जाना है। यू आई डी ए आई का व्यय तालिका 4.1 में नीचे दिया गया है।

तालिका 4.1: यू आई डी ए आई का बजट (संशोधित) अनुमान तथा व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट (संशोधित) अनुमान	व्यय
2009-14	4,400.18	4,365.28
2014-15	1,617.73	1,615.34
2015-16	1,880.93	1,680.44
2016-17	1,135.27	1,132.84
2017-18	1,150.00	1,149.38
2018-19	1,344.99	1,181.86
2019-20	836.78	856.12 ²⁹
2020-21	613.00	892.67 ³⁰

(स्रोत: यू आई डी ए आई तथा यू आई डी ए आई वेबसाइट द्वारा दी गई सूचना)

यू आई डी ए आई का व्यय मुख्य रूप से स्थापना तथा परिचालन पर होता है। यू आई डी ए आई का बजट तथा व्यय 2009-14 से आज तक कम हुआ है। आधार (संशोधन) अधिनियम 2019 के अनुसार, एक अलग यूआईडीएआई निधि³¹ बनाया गया था जिसमें प्राधिकरण द्वारा प्राप्त सभी अनुदान, शुल्क तथा प्रभार जमा किए जाने थे। इस प्रकार सृजित निधि का उपयोग वेतन एवं भत्तों तथा कार्यों को पूरा करने के लिए किया जाना था। 31 मार्च 2021 को इस निधि में शेष राशि ₹322.40 करोड़ थी।

भारत की संचित निधि (सी एफ आई) में जमा की गई वर्ष-वार राजस्व तथा यू आई डी ए आई के पास उपयोग की गई या पड़ी शेष राशि नीचे तालिका 4.2 में दिखाई गई है:

²⁹ 2018-19 के अव्ययित शेष से अतिरिक्त व्यय पूरा किया गया।

³⁰ 2018-19 तथा 2019-20 के अव्ययित शेष तथा यूआईडीएआई निधि से अतिरिक्त व्यय पूरा किया गया।

³¹ आधार तथा अन्य विधि (संशोधन) अध्यादेश 2019 (2019 की संख्या 9) (दिनांक 2 मार्च 2019) जो आधार तथा अन्य विधि (संशोधन) अधिनियम (दिनांक 23 जुलाई 2019) बन गए।

तालिका 4.2: अर्जित राजस्व तथा उसके उपयोग को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अर्जित राजस्व	भारत की संचित निधि में जमा ³²	शेष ³³
2009-17	राशि अलग से उपलब्ध नहीं है क्योंकि यू आई डी ए आई योजना आयोग तथा इलेक्ट्रानिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) के अंतर्गत एक सम्बद्ध कार्यालय के रूप में कार्य कर रहा था।		
2017-18	160.76	160.76	0.00
2018-19	65.38	22.09	43.30
2019-20	224.59	21.82	202.77
2020-21	331.65	9.25	322.40

(स्रोत: यू आई डी ए आई द्वारा दी गई सूचना)

यू आई डी ए आई की ब्याज तथा अव्ययित सहायता अनुदान सहित सभी आय 2017-18 तक सी एफ आई में जमा कर दी गई थी। 2018-19 के पश्चात् से, पूरा राजस्व यू आई डी ए आई निधि में जमा किया गया था तथा तब से, उन्होंने केवल सी एफ आई में सहायता अनुदान पर अर्जित ब्याज जमा किया है।

4.2 राजस्व प्रबंधन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां

यू आई डी ए आई के राजस्व के प्रमुख स्रोत में ए एस ए तथा ए यू ए से वसूली योग्य लाइसेंस शुल्क, ओटीपी के रूप में बायोमेट्रिक सत्यापन के लिए प्रमाणीकरण शुल्क, ई-केवाईसी तथा सेवाओं में कमियों के लिए ठेकेदारों/ भागीदारों आदि पर लगाए गए वित्तीय प्रोत्साहन समाहित हैं। राजस्व संसाधनों पर लेखापरीक्षा टिप्पणिया नीचे दी गयी है:

4.2.1 प्रमाणीकरण सेवाओं के वितरण पर प्रभारों का गैर-अध्यारोपण

यू आई डी ए आई ने प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए कार्यान्वित शुल्क तय करने के लिए आधार अधिनियम 2016 के अधिनियमन से तीन वर्ष का समय लिया तथा अपने स्वयं के विनियमों के उल्लंघन में, बिना किसी शुल्क के बड़ी संख्या में प्रमाणीकरण लेनदेन की अनुमति दी जिसके परिणामस्वरूप सरकार को राजस्व की हानि हुई।

आधार अधिनियम 2016 की धारा 8(1) तथा आधार (प्रमाणीकरण) विनियम 2016 की धारा 12(7) यू आई डी ए आई को शुल्क के भुगतान पर आधार धारक की आधार संख्या का

³² वर्ष 2018-19 से यू आई डी ए आई द्वारा प्राप्त सहायता अनुदान पर अर्जित ब्याज की राशि को ही सी एफ आई में जमा किया गया है।

³³ शेष राशि में यू आई डी ए आई द्वारा उपयोग की गई राशि के साथ-साथ यू आई डी ए आई निधि में जमा राशि सम्मिलित है।

प्रमाणीकरण करने के लिए अधिकृत करती है। सेवा प्रदान करने के प्रतिबंधों तथा कार्यान्वित शुल्क यू आई डी ए आई द्वारा निर्धारित किया जाना चाहिए। तदनुसार, यू आई डी ए आई ने (मार्च 2019), आधार (आधार प्रमाणीकरण सेवाओं का मूल्य निर्धारण) विनियम, 2019 को अधिसूचित किया, जिसमें आधार प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क प्रत्येक ई-केवाईसी लेनदेन के लिए ₹20 (कर सहित) तथा प्रत्येक हां/नहीं प्रमाणीकरण लेनदेन अनुरोध करने वाली संस्थाओं के लिए ₹0.50 (कर सहित) निर्धारित किया गया था। सरकारी संस्थाओं तथा डाक विभाग को प्रमाणीकरण लेनदेन शुल्क से छूट दी गई थी। प्रमाणीकरण लेनदेन शुल्क की वसूली 07 मार्च 2019 से आरंभ होनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यू आई डी ए आई ने प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए कार्यान्वित शुल्क निर्धारित करने में आधार अधिनियम 2016 के अधिनियमन से लगभग तीन वर्ष का समय लिया। इस बीच, दूरसंचार विभाग (डी ओ टी) ने दूरसंचार सेवा प्रदाताओं (टी एस पी) को आधार आधारित ई-केवाईसी प्रक्रिया के माध्यम से अपने सभी मोबाइल ग्राहकों को पुनः सत्यापित करने की अनुमति (मार्च 2017) दी तथा केंद्र सरकार ने भारतीय रिजर्व बैंक के परामर्श से (अक्टूबर 2017) धन शोधन निवारण (अभिलेखों का रखरखाव) दूसरा संशोधन नियम, 2017 के अंतर्गत आधार संख्या को बैंक खाते से जोड़ना अनिवार्य किया था। इस प्रकार, टी एस पी तथा बैंकों ने यू आई डी ए आई की ई-केवाईसी सेवाओं का उपयोग करके अपने डेटाबेस को अद्यतन किया। ई-केवाईसी तथा प्रमाणीकरण पर डेटा से ज्ञात हुआ है कि यू आई डी ए आई ने मार्च 2019 तक लगभग 637³⁴ करोड़ ई-केवाईसी लेनदेन किए, जिनमें से 598 करोड़ लेनदेन (94 प्रतिशत) अकेले टी एस पी तथा बैंकों के लिए थे। इसके अतिरिक्त, आधार को एक वैध पहचान प्रपत्र के रूप में स्वीकार करने से प्रमाणीकरण लेनदेन में भी वृद्धि हुई तथा इसी अवधि के अंतर्गत यू आई डी ए आई ने 2,491 करोड़ प्रमाणीकरण लेनदेन (हां/नहीं) किए। प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क अध्यारोपित करने के विलंबित निर्णय के परिणामस्वरूप पार्टियों को निःशुल्क सेवाएं मिलीं, भले ही आधार अधिनियम ने ऐसी सेवाओं के लिए शुल्क लिया जाना निर्धारित किया था।

यू आई डी ए आई ने कहा (अक्टूबर 2019) कि आधार प्रमाणीकरण की कल्पना सुशासन के एक प्रवर्तक के रूप में की गई थी, न कि राजस्व सृजन के उपाय के रूप में तथा प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क लेने से "सरकार के सुशासन के प्रयास बाधित" होंगे। इसके अतिरिक्त, चूंकि आधार अधिनियम की संवैधानिकता को चुनौती देने वाली रिट याचिकाओं पर सर्वोच्च न्यायालय में सुनवाई हो रही थी, प्राधिकरण ने प्रमाणीकरण शुल्क प्रारंभ करने से पूर्व नीति संरचना की स्पष्टता तथा स्थिरीकरण की प्रतीक्षा की। इस प्रकार, उपयोगकर्ता शुल्क को

³⁴ 637 करोड़ के ई-केवाईसी आंकड़े 12 सितंबर 2016 (आधार अधिनियम 2016 के प्रभाव की तारीख) से 06 मार्च 2019 (आधार प्रमाणीकरण सेवा विनियम, 2019 के मूल्य निर्धारण के प्रभाव से पूर्व की तारीख) तक संबंधित वर्षों के लिए आनुपातिक आंकड़े हैं। इसी तरह 2,491 करोड़ के प्रमाणीकरण (हां/नहीं) के आंकड़े आए हैं।

संदेहास्पद विधि से प्रस्तुत करना एक जागरूक निर्णय था क्योंकि आधार के उपयोग को बढ़ावा देने की प्राथमिकता थी। यू आई डी ए आई प्रबंधन ने यह भी विचार किया कि वे सेवाओं के लिए मूल्य निर्धारण पर निर्णय लेने के लिए एकमात्र सक्षम प्राधिकारी थे तथा केवल वैधानिक तथा विधिक परिदृश्य पर्याप्त परिपक्व होने पर अपेक्षित शुल्क वसूलने पर एक सुविचारित नीतिगत निर्णय लिया।

टीएसपी को निःशुल्क ई-केवाईसी सेवा की व्याख्या करते हुए यह कहा गया कि मोबाइल ग्राहकों का पुनः सत्यापन सरकारी नीति तथा विधि द्वारा अनिवार्य था, यू आई डी ए आई से ई-केवाईसी सेवाओं के प्रावधान द्वारा पुनः सत्यापन को अधिकृत करने की अपेक्षा की गई थी तथा इसके लिए किसी भी प्रकार का शुल्क अध्यारोपित करना गलत तथा जनहित में नहीं होता। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

लेखापरीक्षा यू आई डी ए आई के विचारों से सहमत नहीं है क्योंकि आधार अधिनियम के संदर्भ में, यू आई डी ए आई को सेवा के लिए शुल्क निर्दिष्ट करना अनिवार्य था, तथा प्रमाणीकरण सुविधाओं के लिए निःशुल्क सेवाएं प्रदान करने का सरकार का आशय कभी नहीं था। न्यायालय में लंबित मामले की याचिका पर शुल्क की वसूली को रोकना भी स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यू आई डी ए आई ने नामांकन प्रक्रिया तथा प्रमाणीकरण सेवाओं को जारी रखा था तथा प्रकरण न्यायालय में लंबित रहने के अंतर्गत आर ई तथा ए एस ए द्वारा उपयोग की जाने वाली सेवाओं के लिए लाइसेंस शुल्क भी निर्धारित किया था, जबकि केवल प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए शुल्क अध्यारोपित नहीं किया गया था। यह प्रतिक्रिया कि सक्षम प्राधिकारी ने शुल्क अध्यारोपित करने के लिए अपनी विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग किया, वह भी स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह संसद द्वारा पारित अधिनियम के स्पष्ट प्रावधानों को अवहेलना नहीं कर सकता है। इसके अतिरिक्त यू आई डी ए आई ने अपने बयान को प्रमाणित करने के लिए लेखापरीक्षा को कोई पत्रावली या अभिलेख नहीं दिया कि टी एस पी तथा अन्य को प्रदान की जाने वाली प्रमाणीकरण सेवाओं के लिए किसी भी शुल्क को स्थगित करना/ अधिरोपित नहीं करना संगठन का एक "सचेत निर्णय" था।

यह तर्क कि टी एस पी को दी गई ई-केवाईसी सेवाओं के लिए शुल्क का आरोपण जनहित में नहीं था, सही नहीं है क्योंकि टी एस पी के लिए एक ग्राहक की साख का सत्यापन अनिवार्य है, जो किसी भी प्रकरण में अन्य केवाईसी विधियों का उपयोग करके उसी पर व्यय कर रहा था। निःशुल्क ई-केवाईसी सेवा का प्रस्ताव करके, यू आई डी ए आई ने टीएसपी तथा बैंकों को सरकार द्वारा विचारणीय लागत पर स्थापित आधार डेटाबेस तक आसान पहुंच प्रदान करके अपने स्वयं के विनियमों का उल्लंघन किया। इस प्रक्रिया में, एक विलंबित निर्णय के परिणामस्वरूप सरकार को राजस्व की हानि भी हुई है।

अनुशंसा: यू आई डी ए आई को सेवाओं के वितरण के लिए शुल्क से संबंधित प्रकरणों में सतर्क तथा सावधान रहने की आवश्यकता है तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि शुल्क न लगाने के निर्णय उचित प्रक्रिया तथा अनुमोदन के साथ लिए गए हैं, जो उचित रूप से प्रलेखित हैं तथा किसी भी हितधारक द्वारा सत्यापन के लिए उपलब्ध हैं।

4.3 संविदा प्रबंधन

डाटा सेंटर संचालन, यू आई डी ए आई क्षेत्रीय कार्यालयों के आई टी पद्धति के प्रबंधन, तकनीकी हेल्पडेस्क आदि सहित यू आई डी ए आई के संपूर्ण प्रौद्योगिकी आधारभूत संरचना का प्रबंधन मेसर्स एच सी एल इंफोसिस्टम्स लिमिटेड नामक प्रबंधन सेवा प्रदाता (एम एस पी) द्वारा किया जाता है।

एम एस पी संविदा के अतिरिक्त, यू आई डी ए आई के पास प्रोजेक्ट मैनेजमेंट यूनिट (पी एम यू) कार्यों, आधार को रोल आउट करने के लिए राज्य सरकारों को सहायता प्रदान करने के लिए संसाधनों की आपूर्ति, तकनीकी असाइनमेंट, प्रपत्र प्रबंधन, आधार पत्रों की छपाई तथा प्रेषण आदि, के लिए संविदा हैं।

4.3.1 संविदाओं का चयन

यू आई डी ए आई द्वारा किए गए संविदाओं तथा अनुबंधों को सांख्यिकीय नमूना तकनीक के आधार पर जांच के लिए चुना गया था। ₹100 करोड़ से कम मूल्य के 25 प्रतिशत संविदाओं का चयन यादृच्छिक नमूना द्वारा किया गया था। यद्यपि, ₹100 करोड़ तथा उससे अधिक के सभी संविदाओं को जांच के लिए चुना गया था। चयनित संविदाओं का संक्षिप्त विवरण **अनुलग्नक-1** में दिया गया है। संक्षेप में रखे गए प्रमुख संविदा इस प्रकार हैं:

तालिका 4.3: प्रमुख संविदाओं का संक्षिप्त विवरण दर्शाने वाला विवरण

संविदा	विक्रेता तथा संविदा की लागत	विवरण
अनुबन्धित सर्विस प्रोवाइडर (एम एस पी)	मेसर्स एच सी एल इंफोसिस्टम्स लिमिटेड (एच सी एल आई) ₹1,978.62 करोड़	<ul style="list-style-type: none"> ✓ एम एस पी के चयन के लिए रुचि की अभिव्यक्ति (ई ओ आई) जून 2010 में जारी की गई थी (बारह कंपनियों ने ई ओ आई जमा की थी) तथा मूल्यांकन के बाद प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर एफ पी) 24 जनवरी 2011 को नौ कंपनियों को जारी किया गया था। ✓ छह बोलीदाताओं ने अपनी बोली जमा की तथा अंत में दो बोलीदाताओं ने तकनीकी मूल्यांकन तथा उचित परिश्रम पर अर्हता प्राप्त की। मेसर्स

		<p>एच सी एल आई सभी प्रकार के मूल्यांकन³⁵ के बाद सफल हुआ तथा 07 अगस्त 2012 को सात वर्ष की वैधता का संविदा किया गया।</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ संविदा को 07 अगस्त 2019 से 06 मई 2020 तक नौ महीने के लिए बढ़ाया गया था। विक्रेता मध्यस्थता न्यायाधिकरण में चला गया तथा ट्रिब्यूनल के निर्देशों के अंतर्गत संविदा को ग्यारह महीने के लिए 06 अप्रैल 2021 तक बढ़ा दिया गया था। दोनों एक्सटेंशन मूल संविदा के समान नियम तथा शर्तों के साथ थे। ✓ संविदा विस्तार प्रारंभिक संविदा के अव्ययित शेष से प्रबंधित किए गए थे ✓ मध्यस्थता की कार्यवाही अभी भी प्रगति पर थी (सितंबर 2021)
डाटा सेंटर डेवलपमेंट संस्था (डी सी डी ए)	मेसर्स विप्रो लिमिटेड (विप्रो) विस्तार सहित कुल सम्मिलित लागत ₹238.11 करोड़ थी (बेंगलुरु डी सी के लिए ₹118.51 करोड़ तथा मानेसर डी सी के लिए ₹119.61 करोड़)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ बेंगलुरु तथा मानेसर डेटा केंद्रों के लिए डी सी डी ए के चयन के संबंध में कोटेशन के लिए अनुरोध (आर एफ क्यू) 16 सितंबर 2011 को जारी किया गया था। नौ बोलीदाताओं ने भाग लिया तथा पांच बोलीदाताओं को अप्रैल 2012 में जारी किए गए प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आर एफ पी) में चुना गया था। ✓ मेसर्स विप्रो लिमिटेड सबसे कम बोली लगाने वाले (एल1) के रूप में आया तथा संविदा 06 दिसंबर 2012 से प्रभावी हुआ। ✓ पूंजीगत व्यय (केपेक्स) संविदा बेंगलुरु डी सी के लिए 12 अगस्त 2014 तक तथा मानेसर डी सी के लिए 30 सितंबर 2014 तक वैध था। ✓ परिचालन व्यय (ओपेक्स) संविदा 13 अगस्त 2014 से 14 अगस्त 2019 तक बेंगलुरु डीसी के लिए तथा 1 अक्टूबर 2014 से 30 सितंबर 2019 तक मानेसर डीसी के लिए वैध था।

³⁵ तकनीकी मूल्यांकन, उचित परिश्रम, वाणिज्यिक मूल्यांकन तथा गुणवत्ता तथा लागत आधारित चयन (क्यू सी बी एस) मूल्यांकन।

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ ओपेक्स संविदा को प्रत्येक 6 महीने के लिए बढ़ाया गया था तथा नई वैधता क्रमशः बेंगलुरु तथा मानेसर डेटा केंद्रों के लिए 14 फरवरी 2020 तथा 31 मार्च 2020 तक थी।
<p>गवर्नेंस रिस्क कंप्लायंस एंड परफॉरमेंस सर्विस प्रोवाइडर (जी आर सी पी)</p>	<p>मेसर्स प्राइस वाटरहाउस कूपर्स (पी डब्ल्यू सी) ₹17.53 करोड़</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ छह बोलीदाताओं को 03 नवंबर 2014 को आर एफ पी जारी किया गया था। पूर्व योग्यता/ तकनीकी तथा वित्तीय मूल्यांकन के बाद मैसर्स पी डब्ल्यू सी को 06 अक्टूबर 2015 को 28 फरवरी 2018 तक संविदा दिया गया था। ✓ संविदा चार बार बढ़ाया गया था- <ul style="list-style-type: none"> • पहला विस्तार एक वर्ष के लिए 28 फरवरी 2019 तक। • दूसरा, तीसरा तथा चौथा विस्तार क्रमशः तीन महीने के लिए 31 मई 2019, 31 अगस्त 2019 तथा 30 नवंबर 2019 तक। • पाँचवाँ विस्तार एक महीने के लिए था तथा संविदा 31 दिसंबर 2019 को बंद कर दिया गया था। ✓ विस्तार सहित विक्रेता को जारी की गई कुल राशि ₹20.59 करोड़ थी।
<p>आधार डॉक्यूमेंट मैनेजमेंट पद्धति (ए डी एम एस)</p>	<p>मेसर्स एच पी इंडिया सेल्स प्राइवेट लिमिटेड (एच पी आई एस पी) 95.22 करोड़ ई आई डी के लिए पांच वर्षों के लिए सेवाओं की लागत ₹278.61 करोड़ थी</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 15 जनवरी 2011 को आरएफपी जारी किया गया था। 27 जनवरी 2011 को तीस संगठनों के साथ प्री-बिड कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई तथा सात बोलियां जमा की गईं। ✓ तकनीकी समिति के मूल्यांकन के बाद छह बोलीदाता वाणिज्यिक बोलियां खोलने के लिए पात्र हो गए तथा मैसर्स एच पी आई एस पी निविदा मूल्यांकन प्रक्रिया के पूरा होने के बाद सफल हुआ। ✓ संविदा पर 07 जून 2011 को हस्ताक्षर किए गए थे तथा यह पांच वर्ष के लिए वैध था। नामांकन आई डी (ई आई डी) की संख्या के आधार पर सेवाओं की लागत सालाना बदल जाएगी।

		<p>✓ संविदा को 16 सितंबर 2016 को ₹49.37 करोड़ के लिए 15 करोड़ की तथा ई आई डी के लिए विस्तार दिया गया था। 110.22 करोड़ प्रपत्रों की कुल लागत ₹327.98 करोड़ थी। संविदा को 07 जून 2021 को सफलतापूर्वक बंद कर दिया गया था।</p>
--	--	--

4.4 संविदा प्रबंधन पर लेखापरीक्षा टिप्पणियां

चूंकि उपरोक्त संविदा प्रदान करने से संबंधित पूर्ण फाइलें उपलब्ध नहीं कराई गई थीं, इसलिये लेखापरीक्षा इन संविदाओं पर एक उचित आश्वासन प्रदान नहीं कर सका। तथापि, यू आई डी ए आई द्वारा विभिन्न संविदाओं के प्रबंधनिधि पर लेखापरीक्षा टिप्पणियों को अनुवर्ती पैराग्राफों में लाया गया है:

4.4.1 बायोमेट्रिक समाधानों के खराब प्रदर्शन पर परिनिर्धारित हर्जाना (एल डी) का ना लगाया जाना

यू आई डी ए आई ने दोषयुक्त बायोमेट्रिक सेवा प्रदाताओं (बी एस पी) को उनकी सेवाओं में कमियों के बावजूद दंडित नहीं किया।

एम एस पी संविदा की सेवा स्तर अनुबंध (एस एल ए) अनुबन्ध बायोमेट्रिक समाधानों के प्रदर्शन सहित सेवा प्रदाता द्वारा प्रदान किए जाने वाले अपेक्षित सेवा स्तरों को निर्धारित करती हैं। बायोमेट्रिक समाधानों के गलत निर्णयों से एक ही निवासी को कई आधार (एफ एन आई आर³⁶) जारी किए जा सकते हैं या एक वास्तविक आवेदक (एफ पी आई आर³⁷) को आधार जारी किए जाने से इनकार किया जा सकता है। इसी तरह, प्रमाणीकरण लेनदेन के गलत परिणामों के परिणामस्वरूप या तो एक वास्तविक व्यक्ति को इच्छित लाभ (एफ एन एम आर³⁸) नहीं मिल रहा है या कोई गलत व्यक्ति अनुचित लाभ (एफ एम आर)³⁹ प्राप्त कर रहा

³⁶ एफ एन आई आर- झूठी नकारात्मक पहचान बायोमेट्रिक प्रणाली का एक गलत निर्णय है कि यू आई डी के लिए एक आवेदक, मान्यता से बचने का कोई प्रयास नहीं करते हुए, पहले पद्धति में नामांकित नहीं हुआ है, जबकि वास्तव में उसके पास है। एफ एन आई आर नामांकित व्यक्तियों द्वारा नामांकन लेनदेन की कुल संख्या के लिए झूठे नकारात्मक पहचान निर्णयों की संख्या का अनुपात है।

³⁷ एफ पी आई आर-झूठी सकारात्मक पहचान बायोमेट्रिक प्रणाली का एक गलत निर्णय है जिसे आवेदक ने पहले ही आधार में नामांकित कर लिया है जबकि उसने नहीं किया है। एफ पी आई आर गैर-नामांकित व्यक्तियों द्वारा नामांकन लेनदेन की कुल संख्या के लिए झूठे सकारात्मक पहचान निर्णयों की संख्या का अनुपात है।

³⁸ एफ एन एम आर - डेटा विषयों द्वारा किए गए प्रमाणीकरण लेनदेन की संख्या का अनुपात जिसके परिणामस्वरूप लेन-देन की कुल संख्या में गलत गैर-मिलान होता है।

³⁹ एफ एम आर - प्रमाणीकरण विषयों द्वारा किए गए प्रमाणीकरण लेनदेन की संख्या का अनुपात जिसके परिणामस्वरूप लेन-देन की कुल संख्या में गलत मिलान होता है।

है। इस प्रकार, यह अनिवार्य था कि बायोमेट्रिक समाधान संबंधित स्तरों को यथासंभव परिभाषित सीमा स्तरों के करीब बनाए रखा जाए। प्रदर्शन स्तर के गैर-अनुपालन में गंभीरता के स्तर के आधार पर अनुबंधों के अनुसार परिनिर्धारित हर्जाना (एल डी) लगेगा। सभी एस एल ए पर कार्यान्वित संचयी परिनिर्धारित हर्जाना (एल डी) यानी परिनिर्धारित हर्जाना प्रत्येक तिमाही के देय शुल्क के 20 प्रतिशत तक सीमित था तथा तिमाही भुगतान में उस तिमाही में देय प्रकोष्ठ⁴⁰ की परिशोधित लागत तथा उस तिमाही के लिए प्रबंधित सेवाओं की लागत सम्मिलित थी।

संविदा के अनुसार, एम एस पी यू आई डी ए आई की आवश्यकताओं को पूरा करने वाले बायोमेट्रिक समाधानों के चयन तथा मूल्यांकन एवं तीन बायोमेट्रिक समाधानों⁴¹ के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रमाणीकरण लेन-देन में एफ एम आर तथा एफ एन एम आर लक्ष्यों का नियमित उल्लंघन हुआ था जिसके कारण हर तिमाही में दो प्रतिशत का परिनिर्धारित हर्जाना लगाना चाहिए था। तदनुसार, तकनीकी केंद्र, बेंगलुरु ने जनवरी 2019 तक की अवधि के लिए एम एस पी पर ₹13.29 करोड़ का परिनिर्धारित हर्जाना लगाने की संस्तुति की थी। यद्यपि, यू आई डी ए आई ने अंततः खराब प्रदर्शन के लिए एमएसपी पर कोई परिनिर्धारित हर्जाना नहीं लगाया।

यू आई डी ए आई ने कहा (फरवरी 2020) कि एमएसपी संविदा के अनुसार बायोमेट्रिक भुगतान तिमाही भुगतान का हिस्सा नहीं है जिस पर परिनिर्धारित हर्जाना कार्यान्वित किया जा सके। इसके अतिरिक्त यह इंगित किया गया था कि बायोमेट्रिक एस एल ए में विचलन को तिमाही के लिए गणना किए गए परिनिर्धारित हर्जाना (लिविडेटेड डैमेज) में सम्मिलित किया गया है जिसमें बायोमेट्रिक ट्रैक एस एल ए के लिए एल डी प्रतिशत को तिमाही के लिए गणना किए गए कुल एल डी प्रतिशत में सम्मिलित किया गया है तथा 20 प्रतिशत की अधिकतम दर प्रत्येक तिमाही में विक्रेता पर लगाया जाता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एल डी लगाने के लिए 20 प्रतिशत की सीमा थी जो अन्य एस एल ए मानकों को पूरा करने में विफलता के कारण पहले ही अधिकतम तक पहुंच गई

⁴⁰ प्रकोष्ठ का अर्थ है प्रौद्योगिकी तथा भौतिक घटकों का कोई भी सेट जो यू आई डी ए आई की व्यावसायिक आवश्यकताओं के सेट को निष्पादित/सक्षम करने वाले सॉफ्टवेयर प्रोग्रामों को सामूहिक रूप से मेजबानी करता है। मेसर्स एच सी एल के साथ एम एस पी अनुबंध के अनुसार एक प्रकोष्ठ 2 करोड़ आधार नामांकन को दर्शाता है। 'प्रकोष्ठ की परिशोधित लागत' को प्रकोष्ठ घटकों की शेष 30 प्रतिशत लागत के रूप में माना गया है जिसका भुगतान एम एस पी को हर तिमाही में समान किशतों में किया जा रहा है।

⁴¹ बायोमेट्रिक समाधान में मुख्य रूप से दोहराव रोकने के लिए बहुविध "स्वचालित बायोमेट्रिक पहचान उपप्रणाली (ए बी आई एस) तथा सॉफ्टवेयर विकास किट (एस डी के) शामिल है। विक्रेता स्वतंत्र तथा प्रौद्योगिकी तटस्थ समाधान सुनिश्चित करने के लिए तीन विक्रेताओं (बी एस पी-बायोमेट्रिक सेवा प्रदाता के रूप में जाना जाता है) द्वारा बहुविध समाधानों का उपयोग किया जा रहा है।

थी। वास्तव में, बायोमेट्रिक एस एल ए में विचलन के संबंध में तकनीकी केंद्र द्वारा अनुशंसित एलडी की गणना कभी नहीं की गई जैसा कि तथ्य से स्पष्ट है कि कार्यान्वित होने वाले एल डी की मात्रा एक तिमाही में केवल 'प्रकोष्ठ देय' तथा 'अनुबंधित सेवाओं की लागत' की परिशोधित लागत का योग थी। अनुबंध के आधार पर एलडी लगाने के लिए बायोमेट्रिक समाधान की लागत पर कभी विचार नहीं किया गया। आधार की सफलता बायोमेट्रिक प्रतिलिपिकरण सेवाओं की दक्षता पर निर्भर करती है तथा इसलिए यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण था कि बायोमेट्रिक सेवा प्रदाता (बी एस पी) सेवा में किसी भी कमी के लिए उत्तरदायी हों। जब बायोमेट्रिक सेवाओं के भुगतान को एल डी के दायरे से बाहर रखा जाता है तो बी एस पी द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं में कमियों को एम एस पी संविदा में पर्याप्त रूप से सम्मिलित नहीं किया गया था।

हमने आगे पाया कि एम एस पी तथा बी एस पी के बीच अनुबंध (जून 2013) के अनुसार, एम एस पी बायोमेट्रिक समाधानों के खराब प्रदर्शन के लिए बी एस पी पर एल डी लगा सकता है। यद्यपि, यू आई डी ए आई की सहमति से उक्त प्रतिबन्ध में संशोधन (नवंबर 2016) किया गया था कि एम एस पी संविदा के अंतर्गत एम एस पी के लिए यू आई डी ए आई द्वारा माफ किए जाने पर एम एस पी सभी एस एल ए को माफ कर देगा। यू आई डी ए आई द्वारा बायोमेट्रिक सेवाओं के लिए भुगतान को एम एस पी के तिमाही भुगतान के दायरे से बाहर रखने के साथ एम एस पी ने बायोमेट्रिक सेवाओं के प्रदर्शन में कमियों के लिए बी एस पी से देय एल डी को माफ कर दिया। इस प्रकार, बायोमेट्रिक सेवाओं के लिए प्रदर्शन स्तर में उल्लंघनों पर न तो यू आई डी ए आई तथा ना ही एम एस पी द्वारा दंडित किया गया जिससे एम एस पी/ बी एस पी को अनुचित लाभ दिया गया।

यू आई डी ए आई ने आगे सूचित किया (अक्टूबर 2020) कि प्रकरण मध्यस्थता के अधीन था तथा बायोमेट्रिक्स के भुगतान से वसूल किए जाने वाले एलडी सहित प्रतिरोधी दावों को सितंबर 2020 में ट्रिब्यूनल को प्रस्तुत किया गया था। यू आई डी ए आई ने आगे प्रस्तुत किया कि उसने यू आई डी ए आई तथा बी एस पी के बीच सीधे हस्ताक्षरित विशेष संविदाओं के माध्यम से तीन नए बी एस पी को नियुक्त किया है जिसमें बायोमेट्रिक एस एल ए तथा एल डी का प्रावधान है जो इन एस एल ए के किसी भी उल्लंघन के लिए बी एस पी पर अध्यारोपित किया जाएगा। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

अनुशंसा: यू आई डी ए आई बायोमेट्रिक डी-डुप्लीकेशन (एफ पी आई आर/ एफ एन आई आर) तथा बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण (एफ एम आर/ एफ एन एम आर) के संबंध में उनके प्रदर्शन में कमियों के लिए बायोमेट्रिक सेवा प्रदाताओं पर जुर्माना लगा सकता है। यदि आवश्यक हो तो इस संबंध में अनुबंधों को संशोधित किया जाना चाहिए।

4.4.2 एन आई एस जी के साथ संविदाओं की निगरानी में कमियां

यू आई डी ए आई ने राष्ट्रीय स्मार्ट गवर्नेंस संस्थान (एन आई एस जी)⁴² के साथ परियोजना प्रबंधनिधि, संचालन प्रबंधन प्रौद्योगिकी सहायता, आधार परियोजना के कार्यान्वयन के लिए राज्य सरकारों को सहायता प्रदान करने आदि के लिए एक पेशेवर रूप से प्रबंधित टीम की स्थापना के लिए भागीदारी की थी। यू आई डी ए आई के लिए एन आई एस जी द्वारा संभाले गए असाइनमेंट का विवरण तालिका 4.4 में हैं।

तालिका 4.4: एन आई एस जी द्वारा किया गया कार्य

संविदा	अनुबंध की तारीख	अनुबंध की अवधि	संविदा मूल्य (₹ करोड़)	जारी की गई राशि (₹ करोड़)	उपयोग की गई राशि (₹ करोड़)
1. परियोजना प्रबंधन इकाई (पी एम यू) की स्थापना	30 नवम्बर 2009	नवम्बर 2014 तक	47.91	110.20	107.74
	परिशिष्ट-I 18 दिसम्बर 2013	मार्च 2017 तक	40.68		
	परिशिष्ट-II 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक	28.10		
2. राज्य पंजीयकों की सहायता के लिए परियोजना प्रबंधन संसाधन (एस आर पी)	22 नवम्बर 2010	नवम्बर 2013 तक	संविदा का मूल्य संविदा में निर्दिष्ट नहीं है	17.23	17.23
	परिशिष्ट-I	नवम्बर 2016 तक			
	परिशिष्ट-II 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक			
3. आधार सक्षम अनुप्रयोग समूह (ए ई ए जी)	18 अप्रैल 2011	मार्च 2016 तक	28.50	22.71	22.71
	परिशिष्ट-I 08 जुलाई 2015	मार्च 2017 तक	*		
	परिशिष्ट-II 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक	16.50		
4. यू आई डी ए आई के लिए प्रौद्योगिकी सेवा इकाई (टी एस यू) की स्थापना	22 मई 2013	मार्च 2018 तक	62.30	31.20	30.47
	परिशिष्ट-I 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक	*		
5. यू आई डी ए आई के लिए फील्ड सपोर्ट इंजीनियर पी एम यू की स्थापना	31 अगस्त 2012	अगस्त 2014 तक	5.43	23.34	23.34
	28 अगस्त 2014	मार्च 2017 तक	19.21		
	परिशिष्ट-I 01 अप्रैल 2017	मार्च 2020 तक	9.90		

(* मूल संविदा में परिशिष्ट-I के संविदा की राशि मूल संविदा की बचत से पूरी की गई थी)

(स्रोत: यू आई डी ए आई के अनुबंध तथा निधि उपयोग विवरण की प्रतियां)

⁴² एन आई एस जी 2002 में पी पी पी में स्थापित एक गैर-लाभकारी कंपनी है जिसमें निजी क्षेत्र द्वारा 51 प्रतिशत इक्विटी तथा सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा 49 प्रतिशत का योगदान है। यह नागरिकों, व्यवसायों तथा समाज के सभी वर्गों को सेवाओं में सुधार के लिए ई-शासन पहल में केंद्र तथा राज्य सरकारों की सहायता करता है।

इस प्रकार, मार्च 2020 के अंत तक, यू आई डी ए आई ने एन आई एस जी को ₹204.68 करोड़ का भुगतान जारी किया था, जिसमें से एन आई एस जी ने ₹201.49 करोड़ की राशि का उपयोग किया था।

यहां यह उल्लेख करना उचित होगा कि यू आई डी ए आई के पास स्वयं के कार्मिक संसाधन नहीं हैं जबकि यह ज्यादातर प्रशासनिक तथा वित्तीय प्रकृति के कार्यों के प्रबंधक के लिए प्रतिनियुक्ति पर सरकारी कर्मचारियों को नियुक्त करता है, तकनीकी सहायता संसाधनों को एन आई एस जी से किराए पर लिया गया था। यू आई डी ए आई ने विशेष रूप से तकनीकी संवर्ग में अपना समर्पित स्टाफ रखने के लिए कोई गंभीर प्रयास नहीं किया है। अधिकारियों तथा कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए एक अधिसूचना हाल ही में (जनवरी 2020) जारी की गई थी, लेकिन मार्च 2021 तक संसाधनों के चयन को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका। यह चिंता का विषय है कि यू आई डी ए आई ने निर्दिष्ट क्षेत्रों में अपनी विशेषज्ञता और क्षमता के निर्माण की कीमत पर बाह्य स्रोत के लोगों पर लगातार भरोसा किया है।

यू आई डी ए आई द्वारा एन आई एस जी के साथ अनुबंधों के प्रबंधन पर लेखापरीक्षा आपत्तियां अनुवर्ती पैराग्राफों में हैं:

4.4.2.1 राष्ट्रीय स्मार्ट गवर्नेंस संस्थान (एन आई एस जी) के साथ राज्य संसाधन कार्मिक (एस आर पी) संविदा आई सी टी दिशानिर्देशों में परिकल्पित अवधि से आगे बढ़ाया जाना

राज्यों को राज्य संसाधन कर्मियों के रूप में एन आई एस जी द्वारा आई सी टी सहायता के माध्यम से दी गई सेवा कैबिनेट समिति द्वारा केवल एक वर्ष के लिए विधिवत अनुमोदित किया गया था लेकिन यह यू आई डी ए आई द्वारा अनुमोदन की वजह से वर्षों तक जारी रहा।

एन आई एस जी की सेवाएं राज्यों को कुशल परियोजना प्रबंधन संसाधन कार्मिक (एस आर पी) प्रदान करने के लिए ऐसे संसाधनों की मांग करने वाले राज्यों को सूचना तथा संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) के बुनियादी ढांचे के लिए वित्तीय सहायता का हिस्सा थीं। एन आई एस जी के साथ अनुबंध के अनुसार प्रत्येक एस आर पी को विस्तार के विकल्प के साथ एक वर्ष के संविदा प्रति माह रूपए एक लाख के समेकित पारिश्रमिक पर लगाया जाना था। एन आई एस जी को उनकी सेवाओं के लिए शुल्क के रूप में संसाधन लागत से अधिक वास्तविक जनशक्ति लागत का 15 प्रतिशत भुगतान किया जाना था। भर्ती प्रक्रिया से संबंधित सभी लागत यथा उम्मीदवारों तथा पैनल के सदस्यों की यात्रा लागत तथा विज्ञापनों की लागत, यदि कोई आवश्यक हो, यू आई डी ए आई द्वारा वास्तविक व्यय वहन किया जाना था। यह देखा गया कि एस आर पी की सांकेतिक लागत, जो व्यय पर नियंत्रण करने के लिए महत्वपूर्ण थी, एन आई एस जी द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं के लिए अनुमानित नहीं थी।

अनुबंध, जो प्रारंभ में तीन वर्ष की अवधि के लिए था, प्रारंभ में तीन वर्ष के लिए अर्थात् नवंबर 2016 तक तथा फिर मार्च 2017 तक तथा अंततः मार्च 2020 तक बढ़ा दिया गया था। इस प्रकार, आई सी टी अवसंरचना सहायता दिशानिर्देशों के अनुसार सहायता की परिकल्पना केवल एक वर्ष के लिए की गई थी जबकि यह नौ वर्षों से अधिक समय तक जारी रही तथा उस समय तक आधार संतृप्ति देश में वयस्क आबादी का 98 प्रतिशत पार कर चुकी थी या संख्या के संदर्भ में 125 करोड़ से अधिक (मार्च 2020) आधार पत्र जारी किए गए थे। शुरुआत में केवल एक वर्ष के लिए परिकल्पित अनुबंध का बार-बार वर्षों तक विस्तार किया गया।

यू आई डी ए आई ने सूचित किया (अक्टूबर 2020) कि एस आर पी को राज्यों में मुख्य रूप से राज्य विभागों/ संस्थाओं को आधार प्रमाणीकरण के साथ उनकी योजनाओं को कार्यान्वित करने में सहायता करने के लिए तैनात किया गया था। इसने परियोजना की आवश्यकता के आधार पर राज्य/ संघ राज्य क्षेत्र के विभागों/ संस्थाओं के साथ एस आर पी की निरंतर भागीदारी को उचित ठहराया क्योंकि यू आई डी ए आई का सभी राज्यों/ संघ शासित प्रदेशों में अपना कार्यालय नहीं था। अंततः एस आर पी को पी एम यू का हिस्सा बना दिया गया जिसकी कल्पना नहीं की गयी थी। इसमें कहा गया है कि इस सेवा की लागत आधार के साथ अपनी योजनाओं को एकीकृत करने में राज्य सरकारों द्वारा की गई प्रगति पर निर्भर करती है तथा एस आर पी की लागत को राज्य की समग्र आई सी टी सहायता में सम्मिलित किया गया। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि आई सी टी दिशानिर्देशों में राज्य को प्रदान की गई यह सहायता आई सी टी सहायता से केवल एक वर्ष की अवधि के लिए परिकल्पना की गई थी। संविदा मूल्य का उल्लेख नहीं किया गया था क्योंकि यह संबंधित राज्यों/ संघ राज्य क्षेत्रों द्वारा रखी गई मांगों पर निर्भर करता था। स्पष्ट रूप से इस तर्क पर वित्त पोषण के लिए कोई अलग से अनुमोदन नहीं मांगा गया था कि यू आई डी ए आई पर कैबिनेट समिति द्वारा आई सी टी के लिए सहायता को स्वीकृति दी गई थी। यह पाया गया कि यू आई डी ए आई इच्छित हैंडहोल्डिंग के अतिरिक्त विभिन्न अतिरिक्त कार्यों के लिए संसाधनों का उपयोग करने के लिए उत्सुक था तथा अब संसाधनों को पी एम यू का हिस्सा बना दिया गया है जो स्पष्ट रूप से इस दृष्टिकोण का समर्थन करता है कि एस आर पी सेवाओं को किसी न किसी कारण से जारी रखा जा रहा था। यू आई डी ए आई ने आई सी टी पर बाद में दिशानिर्देश जारी करने के पश्चात भी संसाधन कार्मिकों से संबंधित कोई भी संशोधन नहीं किया।

इस तथ्य के आलोक में कि आधार संख्या पूरे देश के लिए संतृप्ति सीमा के करीब है, राज्यों को राज्य संसाधन कर्मियों के माध्यम से निरंतर सहायता तथा एन आई एस जी को उनके सेवा शुल्क सहित परिणामी भुगतान की समीक्षा की जानी चाहिए। यू आई डी ए आई को

आधार जारी करने के लिए अपनी जिम्मेदारी स्वीकार करनी होगी तथा सहायता के लिए अन्य संस्थाओं पर अपनी निरंतर निर्भरता को सीमित करना होगा।

अनुशंसा: यू आई डी ए आई को आधार जारी करने के लिए अपनी जिम्मेदारी स्वीकार करनी होगी तथा सहयोग हेतु अन्य संस्थाओं पर उनकी निरंतर निर्भरता को सीमित/ कम करना होगा। आधार जारी करने हेतु नामांकन कार्यों को बढ़ाने के लिए वे राज्य सरकारों के साथ साझेदारी कर सकते हैं।

4.4.2.2 क्षेत्र सेवा अभियंताओं (एफ एस ई) की नियुक्ति में कमियां

एन आई एस जी से किराए पर लिए जाने वाले क्षेत्र सेवा अभियंता (एफ एस ई) संसाधनों के लिए आवश्यकताओं के आकलन तथा उन्हें किए गए भुगतान की निगरानी में कमी।

यू आई डी ए आई ने पी एम यू अनुबंध (अगस्त 2012) में यू आई डी ए आई के क्षेत्रीय कार्यालयों में क्षेत्र सेवा अभियंता (एफ एस ई) दल की नियुक्ति के लिए दो वर्ष की अवधि के लिए ₹5.43 करोड़ के अतिरिक्त सांकेतिक मूल्य के साथ एक परिशिष्ट जोड़ा। दो वर्ष की अवधि (अगस्त 2014) के पूरा होने पर मार्च 2017 तक की अवधि के लिए ₹19.21 करोड़ की सांकेतिक लागत के लिए एक नए अनुबंध पर हस्ताक्षर किए गए थे जिसे ₹9.90 करोड़ की अतिरिक्त लागत पर मार्च 2020 तक बढ़ा दिया गया था जिससे लागत कुल मिलाकर ₹29.11 करोड़ हो गई।

हमने पाया कि यू आई डी ए आई ने एन आई एस जी को संविदा की अंतिम तिमाही के लिए अग्रिम के रूप में ₹1.5 करोड़ जारी किए (मई 2014) जबकि एफ एस ई का उपभोग पिछली किसी भी तिमाही में कभी भी ₹34 लाख से अधिक नहीं हुआ, जिसके परिणामस्वरूप अगस्त 2014 में अनुबंध की अवधि के अंत में ₹1.28 करोड़ की अव्ययित शेष राशि एन आई एस जी के पास उपलब्ध थी। सरकार को अव्ययित शेष राशि वापस करने के स्थान पर, अगस्त 2014 में हस्ताक्षरित हुये नए अनुबंध में एन आई एस जी को इसका उपयोग करने की अनुमति दी गई थी। हमने यह भी देखा कि पूरी अवधि में एफ एस ई अनुबंधों के लिए स्वीकृत लागत हमेशा वास्तविक व्यय से अधिक थी जैसा कि तालिका 4.5 में दर्शाया गया है।

तालिका 4.5: क्षेत्र सेवा अभियंताओं के लिये उपयोग का विवरण

संविदा का प्रकार तथा प्रभावी अवधि	राशि (₹ करोड़ में)		
	स्वीकृत	जारी	उपयोग किया गया
पुराना परिशिष्ट 31 अगस्त 2012 से 30 अगस्त 2014	5.43	3.02	1.75
नया अनुबंध 31 अगस्त 2014 से 31 मार्च 2017	19.21	7.43	7.03
नए अनुबंध का परिशिष्ट 01 अप्रैल 2017 से 31 मार्च 2020	9.90 ⁴³	12.89	14.57

उपरोक्त ने एन आई एस जी से किराये पर लिए जाने वाले संसाधनों की आवश्यकताओं का आकलन करने और उन्हें किये गए भुगतान की निगरानी में कमी का संकेत दिया।

यू आई डी ए आई ने उत्तर दिया (जून 2020) कि एन आई एस जी द्वारा उपलब्ध कराए गए अनुमानों के आधार पर एन आई एस जी को निधियां स्वीकृत की गई थीं तथा ये अधिकतम स्वीकार्य व्यय को दर्शाने वाले सांकेतिक मूल्य हैं। इसके अतिरिक्त, यह कहा गया कि वास्तविक व्यय संसाधनों के वास्तविक परिनियोजन पर निर्भर करता है। वास्तविक व्यय तथा उपयोग की गई राशि में अंतर यू आई डी ए आई द्वारा आउटसोर्स किए गए संसाधनों के सी टी सी को विनियमित करने की सक्रिय नीतियों के कारण था। इसके अतिरिक्त यह भी कहा गया कि यू आई डी ए आई का प्रयास लागत कम करना तथा व्यय के औचित्य को प्रोत्साहित करना है।

यू आई डी ए आई ने आगे सूचित किया (अक्टूबर 2020) कि लेखापरीक्षा दल द्वारा इंगित की गई कमी को पहले ही संज्ञान में लिया जा चुका है तथा तदनुसार वे पी एम यू तथा टी एस यू की आवश्यकताओं का आकलन करने के लिए बेहतर स्थिति में हैं। अनुबंध के नवीनतम विस्तार के समय एन आई एस जी द्वारा प्रदान किए गए अनुमानों को पहले ही युक्तिसंगत बनाया जा चुका है। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा दल की टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की है (जून 2021)।

यह उत्तर आश्चर्य करने वाला नहीं था क्योंकि इस तथ्य से अवगत होने के बाद, कि जारी की गई निधिराशि वास्तविक व्यय से कम थी, सेवा विक्रेता को लगातार अतिरिक्त निधिराशी जारी की गयी। यह वित्तीय औचित्य के विरुद्ध तथा संस्थाओं के पास निधि छोड़ने के समान था। इसके अतिरिक्त, जैसा कि ऊपर पैरा 4.4.2.1 में चर्चा की गई है, संगठन के भीतर विशेषज्ञता के किसी भी समान सृजन के बिना आउटसोर्स कर्मियों पर निरंतर निर्भरता थी।

⁴³ 31 अगस्त 2014 से संचयी योग ₹29.11 करोड़ (₹29.1- ₹19.21= ₹9.90)

अनुशंसा: यू आई डी ए आई को सेवाओं की खरीद करते समय वित्तीय औचित्य के मानकों का कड़ाई से पालन करना चाहिए तथा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि अग्रिमों का भुगतान आवश्यकताओं से अधिक न किया जाय।

4.4.3 आधार के प्रेषण पर फ्रैंकिंग मूल्यों पर छूट का लाभ नहीं लिया जाना

आधार पत्रों के वितरण के लिए डाक विभाग के साथ संविदा में कमी, यू आई डी ए आई को फ्रैंकिंग मशीनों में लोड किए गए डाक शुल्क पर छूट से वंचित कर दिया, जबकि यू आई डी ए आई ने फ्रैंकिंग की लागत को पूरा किया।

आधार पत्र, नए नामांकन तथा निवासी विवरण के अद्यतन या संशोधन के संबंध में डाक विभाग (डी ओ पी) के माध्यम से प्रथम श्रेणी मेल⁴⁴ के रूप में निवासियों को लैमिनेटेड प्रपत्र के रूप में भेजे तथा वितरित किए जाते हैं। यू आई डी ए आई ने तीन प्रिंट सेवा प्रदाताओं⁴⁵ (पी एस पी) के साथ आधार प्रपत्रों को प्रिंट करने के लिए अनुबंध किया है जो मणिपाल, मुंबई तथा संगारेड्डी (तेलंगाना) में स्थित है। अनुबंधों के अनुसार, पी एस पी को आवश्यक डाक के साथ डिजिटल रूप से फ्रैंक करने के बाद पिन कोड के आधार पर आधार प्रपत्रों को एकत्रित कर बैग में रखना था। आवश्यक निधि के साथ फ्रैंकिंग मशीनों को लोड करके यू आई डी ए आई द्वारा डाक शुल्क वहन किया जाता है। एकत्रित किए गए तथा बैग में रखे गए प्रपत्रों को तब डाक विभाग को प्रेषण के लिए प्रस्तुत किया जाना था। फ्रैंकिंग संचालन के लिए पी एस पी को डी ओ पी द्वारा जारी एक वैध वाणिज्यिक लाइसेंस रखना आवश्यक था।

जब भी मीटर को रीसेट किया जाता है अर्थात् मशीन में क्रेडिट अपलोड किया जाता है तो डाक विभाग ने फ्रैंक मूल्य पर तीन प्रतिशत की छूट की अनुमति दी। इसके अतिरिक्त, पिन-कोड आधारित छंटनी किए गए डाक की प्रस्तुति पर दो प्रतिशत की अतिरिक्त छूट भी उपलब्ध थी। यू आई डी ए आई ने वर्ष 2012-13 से 2018-19 तक कर्नाटक (मणिपाल), महाराष्ट्र (मुंबई) तथा आंध्र प्रदेश/ तेलंगाना (संगारेड्डी) डाक परिमंडल को आधार पत्रों की डिलीवरी के लिए फ्रैंकिंग मशीनों में लोड किए गए डाक शुल्क को भरने के लिए ₹648 करोड़ जारी किए जिसका सर्किलों ने ₹603.84 करोड़ का उपयोग किया।

उपरोक्त अवधि के लिए फ्रैंक मूल्य पर प्रतिदाय के रूप में उपलब्ध छूट की राशि तीन प्रतिशत की दर से ₹18.12 करोड़ थी तथा चूंकि आधार प्रपत्रों में पिन-कोड डाल कर तथा पिन-कोड वार छंटनी करके डाक विभाग को प्रस्तुत किया जाता है, ₹12.08 करोड़ की अतिरिक्त

⁴⁴ प्रथम श्रेणी डाक डाक विभाग द्वारा भारत के भीतर पत्र, पोस्ट कार्ड तथा पत्र कार्ड के लिए निःशुल्क हवाई हस्तांतरण के साथ दी जाने वाली एक सेवा है।

⁴⁵ मेसर्स मणिपाल टेक्नोलॉजीज लिमिटेड, मणिपाल, मेसर्स शेषसाई बिजनेस फॉर्मर्स (पी) लिमिटेड, मुंबई तथा मेसर्स केएल हाई-टेक सिक्क्योर प्रिंट लिमिटेड, संगारेड्डी, तेलंगाना।

दो प्रतिशत छूट भी उपलब्ध थी। इस प्रकार, फ्रैंक मूल्य पर उपलब्ध कुल छूट ₹30.19 करोड़ थी।

हमने पाया कि, चूंकि यू आई डी ए आई ने पी एस पी के साथ अनुबंधों पर हस्ताक्षर किए थे, जिसमें पी एस पी को उन्हें लाभ देने के लिए बाध्य करने वाला कोई उपनियम नहीं था, संपूर्ण फ्रैंकिंग लागत वहन करने के बाद भी दोषपूर्ण संविदाओं ने यू आई डी ए आई को वर्ष 2012-13 से 2018-19 में ₹30.19 करोड़ की छूट से वंचित कर दिया।

हमारी टिप्पणी का उत्तर देते हुए, यू आई डी ए आई प्रबंधन ने कहा (मार्च 2020) कि मामले को पूर्वव्यापी तथा भविष्य के लिए स्वीकार्य छूट /छूट प्राप्त करने के लिए डी ओ पी प्राधिकारियों को भेजा गया था। यद्यपि, डाक विभाग ने स्पष्ट रूप से कहा (जुलाई 2020) कि पी एस पी को छूट दी गई थी क्योंकि वे फ्रैंकिंग मशीनों के लाइसेंस धारक थे।

यू आई डी ए आई ने प्रिंट भागीदारों द्वारा उपयोग की जा रही छूट के बारे में अपनी अनभिज्ञता को स्वीकार किया (अक्टूबर 2020)। भविष्य के अनुबंधों में अनुपालन के लिए लेखापरीक्षा की संस्तुति को नोट किया गया तथा प्रिंट भागीदारों द्वारा उपभोग की गयी छूट को यू आई डी ए आई को हस्तांतरित करने के लिए मौजूदा संविदा के प्रावधानों के अनुसार प्रकरण पर कार्यवाही की जा रही है। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

अनुशंसा: यू आई डी ए आई समस्त संस्थाओं के साथ अपने अनुबंधों में उपयुक्त उपनियमों को सम्मिलित कर सकता है जिसमें स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया हो कि यू आई डी ए आई के संसाधनों के कारण होने वाले लाभों को हस्तांतरित करने तथा विक्रेताओं को यू आई डी ए आई को उनके कार्यों के कारण होने वाली हानि/ लागत की क्षतिपूर्ति करने की आवश्यकता है।

4.4.4 राज्यों को दी गयी सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) सहायता की निगरानी सहायता अनुदान तथा बुनियादी ढांचे के निर्माण के लिए आई सी टी सहायता के उपयोग का अनुचित प्रबंधन

यू आई डी ए आई पर कैबिनेट समिति ने अपने पद्धति को यू आई डी के अनुरूप बनाने के लिए सूचना तथा संचार प्रौद्योगिकी (आई सी टी) के बुनियादी ढांचे की स्थापना के लिए राज्यों तथा केंद्र शासित प्रदेशों में रजिस्ट्रारों/ अन्य विभागों को सहायता के रूप में सितंबर 2010 में ₹350 करोड़ की स्वीकृति दी। यू आई डी ए आई द्वारा आई सी टी अवसंरचना के लिए सहायता को विनियमित करने के लिए सितंबर 2010 में दिशानिर्देश बनाये थे। प्रारंभ में प्रत्येक राज्य को सहायता के रूप में ₹10 करोड़ की एक मानक राशि स्वीकृत की गई थी जिसे पांच चरणों में जारी किया जाना था। प्रत्येक किशत की मात्रा राज्यों द्वारा हासिल किए जाने वाले प्रदेय/ उपलब्धि से जुड़ी हुई थी।

सहायता के पहले चरण के अंतर्गत, वर्ष 2010-11 से 2018-19 के अंतर्गत आई सी टी अवसंरचना के लिए 38 संस्थाओं (राज्यों/ विभागों/ मंत्रालयों) को ₹147.80 करोड़ की सहायता अनुदान राशि जारी की गई थी। इसके बाद वर्ष 2019-20 से 2020-2021 के अंतर्गत दस अन्य संस्थाओं को ₹19.50 करोड़ की आई सी टी सहायता राशि प्रदान की गई।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि एक बार जब आधार सृजन 100 करोड़ का आंकड़ा पार कर गया तथा वयस्क जनसंख्या की संतृप्ति 98 प्रतिशत तक पहुंच गई तो सितंबर-2010 के मौजूदा चरण-I के दिशानिर्देशों को संशोधित करके आई सी टी सहायता की एक नई धारा (सितंबर 2016) प्रारंभ की गई। मानक राशि के ₹10 करोड़ में से अव्ययित राशि को नामांकन किट की खरीद के लिए अतिरिक्त सहायता के रूप में दिया गया था। इन किटों का उपयोग मुख्य रूप से लक्षित नामांकन, विशेष रूप से नवजात तथा स्कूल जाने वाले बच्चों के नामांकन तथा पांच तथा 15 वर्ष की आयु में अनिवार्य बायोमेट्रिक अद्यतन को कवर करने वाले बच्चों के लिए किया जाना था। इसके अतिरिक्त, किट का उपयोग प्रत्यक्ष लाभ कार्यक्रमों के वयस्क लाभार्थियों जिन्हें पहले आधार डेटाबेस में नामांकित नहीं किया गया था, के नामांकन के लिए किया जाना था। आई सी टी सहायता की मात्रा राज्य की कुल आई सी टी सहायता का अधिकतम 50 प्रतिशत निर्धारित की गई थी, अर्थात् रूपए पांच करोड़ जो कि प्रत्येक ₹2.5 करोड़ के दो चरणों में जारी की जानी थी। सहायता से उपकरणों की खरीद के अतिरिक्त, बुनियादी ढांचे, कर्मियों की तैनाती, परिचालन व्यय, रखरखाव इत्यादि जैसी सहायक लागत राज्यों द्वारा वहन की जानी थी।

इसके बाद, (अगस्त 2018) यू आई डी ए आई ने माना कि नवजात या 0-5 वर्ष की आयु के बच्चों के नामांकन की आवश्यकता तथा पांच एवं पंद्रह वर्ष की आयु में बायोमेट्रिक अद्यतन की अनिवार्य आवश्यकता निरंतर होगी। इस श्रेणी के निवासियों के लिये समर्पित रूप से नियोजित आधार नामांकन किट (ए ई के) के प्रावधान के लिए राज्य सरकारों को, केंद्रीय विद्यालय संगठन (के वी एस) तथा नवोदय विद्यालय समिति (एन वी एस) को सहायता प्रदान करने हेतु इस तरह नए आई सी टी दिशानिर्देश (चरण-II) (सितंबर 2018) जारी किए गए थे। इन संशोधित दिशानिर्देशों ने बीएसएनएल को भी नामांकन तथा अद्यतन सेवाएं प्रदान करने के लिए अपने प्रत्येक ग्राहक सेवा केंद्र में दो ए ई के स्थापित करने में सहायता प्रदान की। इस खाते पर कुल सहायता राशि ₹315 करोड़ अनुमानित की गई थी। योजना के अंतर्गत वित्तीय सहायता ₹1.5 लाख प्रति किट थी। तदनुसार, यू आई डी ए आई ने ए ई के की खरीद के लिए वर्ष 2018-19 के अंतर्गत 33 संस्थाओं को ₹280.31 करोड़ जारी किये। वर्ष 2019-20 तथा 2020-21 में क्रमशः ₹0.3 करोड़ तथा ₹7.5 करोड़ की राशि एक और संस्था को जारी की गई। ये निधियां पहले चरण के अंतर्गत राज्यों को दी जाने वाली सहायता के अतिरिक्त थी। दूसरे चरण के दिशानिर्देशों में परिकल्पना की गई थी कि प्रति ब्लॉक दो किटों की खरीद के बाद बचत, यदि कोई हो, को वापस किया जाएगा।

यू आई डी ए आई द्वारा विभिन्न चरणों के अंतर्गत विभिन्न संस्थाओं को जारी आई सी टी सहायता तथा उपयोग की समीक्षा ने निम्नलिखित को उजागर किया:

- (क) सामान्य वित्तीय नियम 2005 में प्रावधान है कि किसी संस्था या संगठन को अनावर्ती अनुदानों के संबंध में सहायता अनुदान राशि स्वीकृत करने वाले प्राधिकारी को उस उद्देश्य के लिए अनुदानों के वास्तविक उपयोग के लिए निर्धारित प्रपत्र में एक प्रमाण पत्र पर विशेष ध्यान देना चाहिए जिसके लिए वह स्वीकृत किया गया था। संस्था/ संगठन को वित्तीय वर्ष की समाप्ति के बारह महीनों के भीतर उपयोगिता प्रमाणपत्र (यू सी) जमा करना होता है। यह देखा गया कि यू आई डी ए आई ने 2018-19 तक ₹147.80 करोड़ का अनुदान तथा 2019-20 में ₹19.50 करोड़ का अतिरिक्त जी आई ए चरण-1 के अंतर्गत जारी किया था, जिसमें से ₹25.34 करोड़ के यू सी 31 मार्च 2021 तक राज्यों से लंबित थे।
- (ख) यह भी देखा गया कि फरवरी 2014 तक जारी अनुदानों के उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने के लिए लंबित थे। 38 संस्थाओं में से सात (7) संस्थाओं ने वर्ष 2013-14 तथा 2014-15 में जारी सहायता सहित आंशिक उपयोगिता प्रमाण पत्र भी प्रस्तुत नहीं किया था।
- (ग) जी एफ आर की शर्तों के अनुसार अप्रयुक्त निधियों पर अर्जित ब्याज को भी सहायता का हिस्सा बनाया जाना चाहिए। यद्यपि, आई सी टी अनुदानों पर अर्जित उपार्जित ब्याज का लेखा केवल जम्मू एवं कश्मीर तथा हिमाचल प्रदेश राज्यों द्वारा यू सी में किया गया था। अन्य राज्यों ने न तो अर्जित ब्याज दिखाया था तथा न ही यू आई डी ए आई ने इसकी समीक्षा की थी।
- (घ) चरण-11 के आई सी टी दिशानिर्देशों में यूसी जमा करने के आधार पर संपूर्ण निधि को किशतों के स्थान पर संस्थाओं को एकमुश्त जारी किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुदेयी संस्थाएं यूसी प्रस्तुत करने या अव्ययित शेष को वापस करने में अनियमित/ असंगत थीं। इस परिदृश्य में, निधि के रुके रहने या अन्य उपयोग के लिए व्यपवर्तित होने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है। एक उदाहरण के रूप में, यह बताया गया है कि एन वी एस क्षेत्रीय कार्यालय, पुणे ने 20 ए ई के ₹1,19,068 प्रति ए ई के की खरीद की थी, जबकि उन्हें प्रदान की गई सहायता ₹1.5 लाख प्रति ए ई के थी। इससे पता चलता है कि इस संस्था के पास अव्ययित शेष/ अतिरिक्त निधि थी।
- (ङ) चरण-11 दिशानिर्देशों के अंतर्गत आई सी टी सहायता प्रदान करने का मुख्य उद्देश्य पांच वर्ष से कम आयु वर्ग से संबंधित गैर-नामांकित जनसंख्या को लेना था। यद्यपि, ये सहायता, स्कूलों या राज्य रजिस्ट्रारों को स्कूलों में ए ई के का उपयोग करने के निर्देश के साथ जारी की गई थी। चूंकि स्कूल जाने वाले बच्चों की आयु

पांच वर्ष से अधिक है, इसलिए स्कूलों में नवजात या 0-5 वर्ष की आयु के बच्चों के नामांकन के लिए एईके की खरीद के वित्तपोषण का निर्णय त्रुटिपूर्ण था।

इसके अतिरिक्त, जैसा कि इस प्रतिवेदन के पैरा 3.2.3 में उल्लेख किया गया है कि बच्चे के बायोमेट्रिक्स के बिना बाल आधार का प्रकरण आधार अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित पहचान की विशिष्टता की बुनियादी शर्तों के अनुरूप नहीं है। इसलिए, पांच वर्ष से कम उम्र के बच्चों के नामांकन के लिए राज्यों को दी गई आई सी टी सहायता (द्वितीय चरण) के लिए अनुदान के रूप में व्यय परिहार्य था।

यू आई डी ए आई ने एक किश्त में चरण-II के लिए आई सी टी सहायता जारी करने को इस आधार पर उचित ठहराया कि यह एक बार की सहायता थी तथा साथ ही 0-5 वर्ष तथा 5-18 वर्ष आयु समूहों में कम संतृप्ति को देखते हुए स्कूलों को ए ई के प्रदान करने का निर्णय था। उन्होंने आगे कहा (जुलाई 2020) कि नोडल संस्थाओं से यू सी प्राप्त करने के प्रयास चल रहे थे तथा यू सी को जमा न करने का प्रकरण दोषी राज्यों के मुख्य सचिवों से उठाया गया है। यह भी कहा कि ये राज्यों/ केंद्र शासित प्रदेशों द्वारा जमा की गई निधियों पर अर्जित ब्याज पर इनपुट प्राप्त कर रहे थे। एम ई आई टी वाई ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर यू आई डी ए आई के उत्तरों से सहमति व्यक्त की (जून 2021)।

यू सी से संबंधित उत्तरों से पता चलता है कि यू आई डी ए आई ने राज्यों को आई सी टी सहायता के रूप में जारी की गई निधियों के उपयोग की नियमित रूप से निगरानी नहीं की है तथा वित्तीय प्रबंधन के प्रकरणों में सुधारात्मक कार्रवाई करने की आवश्यकता है।

अनुशंसा: यू आई डी ए आई राज्य प्राधिकरणों को दिए गए अनुदानों के वित्तीय प्रबंधन में उचित निगरानी करके तथा उनसे उपयोगिता प्रमाण पत्र की नियमित तथा समय पर प्राप्ति सुनिश्चित करके सुधार कर सकता है। आधार संख्या जारी करने के लिए पांच वर्ष से कम उम्र के अवयस्क बच्चों के नामांकन के लिए राज्यों/ स्कूलों तथा अन्य संस्थाओं को दी जाने वाली मौद्रिक सहायता को भी रोका जा सकता है।