अध्याय-VI
इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम

6.1 स्ट्रेटेजिक अलायन्स के माध्यम से ₹ 890.34 करोड़ की लागत का हार्डवेयर/ सॉफ्टवेयर खरीद

एन आई सी एस आई ने सामान्य वित्तीय नियमों 2005 और विभागीय निर्देशों का उल्लंघन कर "स्ट्रेटेजिक अलायन्स" मार्ग के माध्यम से ₹ 890.34 करोड़ की लागत के हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर की खरीद की और इस प्रकार खरीद प्रक्रिया में पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित करने में विफल रहा।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र सेवा निगमित (एन आई सी एस आई) की स्थापना वर्ष 1995 में इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय[100] (एम ई आई टी वाई) के अधीन एक धारा 8[101] कंपनी के तहत की गई थी, जिसका उद्देश्य एन आई सी, एम ई आई टी वाई, अन्य सरकारी विभागों एवं संस्थानों (जैसे पी एस यू, स्वायत्त निकायों इत्यादि) के लिए ई-गवर्नेंस हेतु आई टी सोल्यूशन को उपलब्ध कराना एवं खरीददारी करना है। सामान्य वित्तीय नियम 2005 (जी एफ आर 2005) के नियम 160 में कहा गया है कि सभी सरकारी खरीद को पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी और उचित तरीके से किया जाना चाहिए ताकि पैसे के लिए सर्वोत्तम मूल्य सुरक्षित हो सके। "सरकारी ई-मार्केटप्लेस" (जी इ एम) पर खरीद के लिए नियम 141A को 9 अगस्त 2016 से जी एफ आर में सम्मिलित किया गया था, जो विभिन्न सरकारी विभागों/ संगठनों/ सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों द्वारा आवश्यक सामान्य उपयोग की वस्तुओं और सेवाओं की ऑनलाइन खरीद के लिए एक पोर्टल के रूप में स्थापित किया गया है। जी एफ आर 2005 का नियम 149 "सिंगल टेंडर इन्क्वॉयरी" सहित खरीद के लिए बिड प्राप्त करने के तीन मानक तरीको का उल्लेख करता है। आगे नियम 154 उन परिस्थितियों का उल्लेख करता है जिसमें एकल स्रोत से खरीद का सहारा लिया जा सकता है। इनमें ऐसे मामले, जहां केवल एक विशेष फर्म ही आवश्यक वस्तुओं का निर्माता है, और/ या एक सक्षम

---

[100] इससे पहले संचार और आईटी मंत्रालय के तहत इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग

[101] धारा 8 कंपनी कंपनी अधिनियम, 2013 की धारा 8 के तहत पंजीकृत की जाती है, और पहले कंपनी अधिनियम, 1956 की धारा 25 के तहत कंपनी के रूप में जानी जाती थी। ऐसी कंपनियों को चैरिटेबल और मुनाफा रहित उद्देश्य के लिए पंजीकृत किया जाता है।

तकनीकी विशेषज्ञ की सलाह और सक्षम प्राधिकारी की मंजूरी के आधार पर मशीनरी या स्पेयर पार्ट्स के मानकीकरण हो , शामिल हैं। इन खरीद को मंत्रालय/ विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए निर्धारित प्रारूप में "प्रोपराइटरी आर्टिकल सर्टिफिकेट" द्वारा समर्थित किया जाना चाहिए।

वर्ष 2005 में एन आई सी एस आई ने उत्पादों की अंतिम लागत को कम करने के लिए स्ट्रेटेजिक आइटम्स[102] के लिए सीधे मूल उपकरण निर्माताओं (ओ ई एम) के साथ "स्ट्रेटजिक अलायन्स (एस ए)" होने की आवश्यकता महसूस की। तत्पश्चात, एन आई सी एस आई के निदेशक मंडल[103] ने स्ट्रेटजिक अलायन्स के साथ अनुबंध में प्रवेश करने की प्रक्रिया और क्रियाविधि दोनों को मंजूरी दी। इन मंजूरियो के पश्चात एन आई सी एस आई निर्धारित मानदंडों के आधार पर आई सी टी उत्पादों की खरीद के लिए ओ ई एम/ अधिकृत एजेंटों के साथ स्ट्रेटजिक अलायन्स अनुबंध में प्रवेश करता आ रहा है। स्ट्रेटजिक अलायन्स की प्रणाली को कारगर बनाने के लिए दिसंबर 2013 में एन आई सी एस आई बोर्ड ने कई उपायों को मंजूरी दी, जिसमे ओ ई एम के प्रस्तावों के तकनीकी और वित्तीय मूल्यांकन की शुरूआत, स्ट्रेटजिक अलायन्स की संख्या को सीमित करना और अधिक जी एफ आर अनुरूप प्रक्रियाओं को अपनाना शामिल है। इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने जून 2014 में निर्देश जारी किया कि स्ट्रेटजिक अलायन्स पूरी तरह से जी एफ़ आर एवं अन्य प्रासंगिक नियमों का अनुपालन करते हो।

चूंकि सरकार द्वारा जारी किए गए किसी भी नियम/ आदेश में स्ट्रेटजिक अलायन्स को समावेशित नहीं किया गया था, अतः एन आई सी एस आई ने सितंबर 2014 में आयोजित अपनी 88वी निदेशक मंडल की बैठक में स्ट्रेटजिक अलायन्स को आई सी टी वस्तुओं और सेवाओं (समाधानों सहित) की खरीद और प्रदान करने की प्रक्रिया जी एफ आर 2005 में शामिल करने के लिए इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के माध्यम से व्यय विभाग (डी ओ इ) को एक प्रस्ताव भेजने का फैसला किया। तत्पश्चात, डी ओ इ ने स्ट्रेटजिक अलायन्स को जी एफ आर में विशेष रूप से शामिल ना करते हुए अगस्त-2015 में यह सूचित किया कि अगर एन आई सी एस आई, जी एफ आर के

---

[102] मालिकाना और विशेष आइटम।

[103] एनआईसीएसआई के निदेशक मंडल ने 21.12.2005 को आयोजित 47वीं बैठक में स्ट्रेटजिक अलायन्स प्रक्रिया को मंजूरी दी और 27.03.2006 को आयोजित 48 वीं बैठक में इसने क्रियाविधि को मंजूरी दी।

नियम 154 के तहत आदेश देने से पहले से मंत्रालय/ विभाग द्वारा प्रोपराइटरी आर्टिकल सर्टिफिकेट (पी ए सी) प्रस्तुत करता है तो डी ओ इ को एन आई सी एस आई के नियम 154 के तहत स्ट्रेटजिक अलायन्स में प्रवेश करने पर कोई आपत्ति नहीं है। इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के आई एफ डी के विचार में यह निहित था कि पीएसी को प्रस्तुत करने से पहले, उपयोगकर्ता विभाग सुनिश्चित करेगा कि आई सी टी के सामान और सेवाओं को खरीदने के लिए कोई अन्य प्रतिस्पर्धी ब्रांड या आपूर्तिकर्ता नहीं हो, जो स्ट्रेटजिक अलायन्स के विचार को अयोग्य कर देगा। अतः इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने कंपनी को डी ओ ई द्वारा दी गई प्रतिक्रिया को खरीद की प्रक्रिया में औपचारिक रूप से अपनाने से पहले सावधानीपूर्वक जांच करने के लिए सलाह दी। तथापि, एन आई सी एस आई ने डी ओ ई के सम्प्रेषण को स्ट्रेटजिक अलायन्स प्रणाली की मंजूरी के रूप में लेते हुए इस प्रणाली को जारी रखने का निर्णय लिया, बशर्ते खरीद पी ए सी के आधार पर की गई हो।

लेखापरीक्षा में यह पाया कि एन आई सी एस आई ने अप्रैल 2014 से अप्रैल 2017 की अवधि के दौरान, उपयोगकर्ता विभागों के लिए ₹ 890.34 करोड़ (**अनुलग्नक-6.1.1**) के हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर की खरीददारी स्ट्रेटजिक अलायन्स के माध्यम से की। इन ख़रीददरियों में बैक अप सर्वर, राउटर, स्विच, एंटी-वायरस समाधान, नेटवर्क सुरक्षा आदि सम्मिलित थे। सितंबर 2015 से पहले एन आई सी एस आई अपने बोर्ड के अनुमोदन के आधार पर स्ट्रेटजिक अलायन्स का उपयोग करते हुए पी ए सी को प्राप्त किए बिना ही खरीददारी कर रहा था, जो कि जी एफ आर 2005 के नियम 154 और इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के जून 2014 में दिये गये निर्देशों का उल्लंघन था।

सितंबर 2015 के बाद से डी ओ इ की सलाह प्राप्त करने के पश्चात एन आई सी एस आई ने एकल स्रोत से खरीद के लिए पी ए सी प्राप्त करना आरम्भ किया। हालांकि, एक टेस्ट चेक के दौरान यह पाया गया कि ये पी ए सी जी एफ आर में एकल स्रोत के माध्यम से खरीद के लिए निर्धारित प्रारूप के अनुसार स्पष्ट कारणों का उल्लेख किए बिना उपयोग किए जा रहे थे। इसका भी कोई संकेत नहीं पाया गया कि पी ए सी किसी तकनीकी विशेषज्ञ की सलाह के आधार पर जारी किये जा रहे थे। इसके अतिरिक्त सामानों के बाजार सर्वेक्षण के लिए नियुक्त सलाहकार की रिपोर्टों ने प्रत्येक आइटम के लिए कई विक्रेताओं/ स्रोतों के अस्तित्व का संकेत दिया। इनका मुख्य उद्देश्य

खरीद के लिए स्ट्रेटजिक अलायन्स मार्ग का उपयोग करने हेतु जी एफ आर और डी ओ ई के पी ए सी प्राप्त करने सम्बन्धी निर्देशों का नाममात्र अनुपालन करना था।

एन आई सी एस आई/ मंत्रालय के द्वारा दिए गए जवाबो (मार्च 2017, अक्टूबर 2018 और सितंबर 2019) में स्ट्रेटजिक अलायन्स मार्ग को अपनाने के लिए औचित्य और कालक्रम का विवरण दिया गया। एन आई सी एस आई/ मंत्रालय ने कहा कि वह मुख्यतः डी ओ ई की सलाह प्राप्त करने के बाद से जी एफ आर के नियम 154 के संदर्भ में पी ए सी के आधार पर ऐसी खरीद कर रहा है। यह सूचित किया गया कि स्ट्रैटेजिक एलायंस के माध्यम से वस्तुओं और सेवाओं की खरीद, एन आई सी एस आई के द्वारा खरीद किए गए कुल मूल्य का केवल 25 प्रतिशत थी और सामान्य वस्तुओ का कुल मूल्य स्ट्रैटेजिक एलायंस के माध्यम से खरीदे वस्तुओ के कुल मूल्य के 15 प्रतिशत से अधिक नहीं थी। उन्होंने आगे यह भी कहा कि अप्रैल 2017 से स्ट्रेटजिक अलायन्स के माध्यम से खरीददारी को बंद कर दिया गया है।

मंत्रालय का यह उत्तर उचित नहीं है, क्योंकि भले ही वह उपयोगकर्ता विभागों की ओर से खरीद कर रहा था, यह अनिवार्य था कि मंत्रालय भारत सरकार के सभी नियमों/ आदेशों एवं जीएफआर का अनुपालन करें जिन्हे स्पष्ट रूप से इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के जून 2014 में जारी आदेशों में समाहित किया गया था। अगस्त 2015 में डी ओ ई की सलाह प्राप्त करने से पूर्व स्ट्रैटेजिक एलायंस मार्ग के तहत खरीद के लिए पी ए सी प्राप्त नहीं किए जा रहे थे जो कि जी एफ आर के नियम 154 के अनुरूप नहीं थे। इसके बाद एन आई सी एस आई ने दावा किया है कि वह पी ए सी प्राप्त करने के बाद ही एकल स्रोत से वस्तुओं और सेवाओं की खरीद कर रहा था परन्तु पी ए सी के नमूना जाँच में यह पाया गया कि पी ए सी को प्रस्तुत करने और स्वीकार करने के लिए और अधिक प्रयास करने की आवश्यकता थी। इसके अतिरिक्त इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय ने सितम्बर 2019 में यह खुद स्वीकार किया है कि स्ट्रैटेजिक एलायंस के तहत ₹ 133.55 करोड़[104] की आम वस्तुओं की खरीद की गई थी, हालांकि इनकी खरीद दर अनुबंध या खुली बोली के माध्यम से की जा सकती थी।

[104] अप्रैल 2017 तक स्ट्रैटेजिक एलायंस मार्ग से की गई ₹ 890.34 करोड़ की कुल खरीद का 15 प्रतिशत

इस प्रकार एन आई सी एस आई ने अप्रैल 2014 और अप्रैल 2017 के बीच अपनी कुल खरीद के 25 प्रतिशत खरीद को स्ट्रैटेजिक एलायंस मार्ग के माध्यम से एकल स्रोत से किया। सितंबर 2015 से पहले की खरीद को जी एफ आर के नियम 154 के अनुसार नहीं किया गया था और सितंबर 2015 के पश्चात पी ए सी के आधार पर की गई खरीद में टेस्ट चेक के दौरान अपेक्षित विवरण में कमियाँ पाई गई। ऑडिट आपत्तियों के बाद कंपनी द्वारा अप्रैल 2017 के बाद स्ट्रेटजिक अलायन्स के अभ्यास को रोक दिया गया परन्तु यह निर्दिष्ट नहीं किया गया कि इसके पहले स्ट्रेटजिक अलायन्स के अभ्यास को जी एफ आर के नियमों के विरुद्ध क्यों जारी रखा गया।

नई दिल्ली
दिनांक: 22 मार्च 2021

(मनीष कुमार)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
वित्त एवं संचार

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 24 मार्च 2021

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक