अध्याय 2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं कार्यप्रणाली

2.1 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2014-15 से 2018-19 तक की अवधि यू आई डी ए आई के लिए नामांकन तथा अद्यतन पारिस्थितिकी तंत्र के साथ-साथ के प्रमाणीकरण पारिस्थितिकी तंत्र का मूल्यांकन समाहित है। मार्च 2021 तक जहां कहीं भी आंकड़े प्राप्त हुए हैं, उन्हें अद्यतन किया गया है। लेखापरीक्षा ने नामांकन से प्रारंभ करके आधार संख्या का वितरण एवं उसके पश्चात् प्रमाणीकरण सेवाओं के उपयोग तक की प्रक्रियाओं की संवीक्षा की। डेटा की सुरक्षा एवं गोपनीयता बनाए रखने के लिए स्थापित प्रणालियां भी लेखापरीक्षा जांच के अधीन थीं। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने चयनित परियोजना के लिए अवसंरचना की आपूर्ति की भी जांच की।

2.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य लेखापरीक्षा उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या:

1. यू आई डी ए आई ने आधार अधिनियम के अंतर्गत सौंपी गये उत्तरदायित्वों का पालन करने के लिए व्यापक नियम विकसित किए हैं।
2. आधार एवं प्रमाणीकरण सेवाओं को जारी करने के लिए स्थापित पारिस्थितिकी तंत्र कुशलतापूर्वक तथा वैधानिक आवश्यकताओं के अनुपालन में कार्य करता है।
3. यू आई डी ए आई ने अपने संचालन से जुड़े आई टी सिस्टम की दक्षता की निगरानी के लिए एक प्रणाली स्थापित की है।
4. आई टी एवं अन्य सेवाओं की आपूर्ति हेतु यू आई डी ए आई में संविदा प्रबंधन प्रणाली सरकारी नियमों के अनुरूप है तथा संचालन में मितव्ययिता व दक्षता प्राप्त करने के लिए निष्पादित की जाती है।
5. आधार संबंधी के समाधान हेतु यू आई डी ए आई द्वारा स्थापित परिवाद निवारण तंत्र प्रभावी था।

2.3 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु अपनाए गए महत्वपूर्ण मानदंड थे:

क. यू आई डी ए आई के गठन एवं व्यय वित्त समिति (ई एफ सी) के निर्णयों पर कैबिनेट अनुमोदन।

ख. आधार के प्रावधान (वित्तीय एवं अन्य सब्सिडी, लाभ तथा सेवाओं का लक्षित वितरण) अधिनियम, 2016 एवं उसके पश्चात् के संशोधन।

ग. सामान्य वित्तीय नियम (जी एफ आर), 2005 तथा इसके संशोधित संस्करण जी एफ आर 2017 के अंतर्गत प्रासंगिक प्रावधान, जिसमें आपूर्ति, सामग्री एवं भंडार के संरक्षण, उनके निस्तारण आदि हेतु विस्तृत रूप से निर्धारित प्रक्रियाएं हैं।

घ. यू आई डी ए आई द्वारा जारी आपूर्ति नियमावली 2014 (01 अप्रैल 2014 से प्रभावी) में यू आई डी ए आई के उद्देश्यों हेतु वस्तुओं एवं सेवाओं की आपूर्ति से संबंधित सिद्धांत एवं प्रक्रिया समाहित है तथा इसे जी एफ आर 2005 के नियम 135 से लिया गया है।

ङ. आधार (नामांकन एवं अद्यतन) विनियम, 2016।

च. आधार (प्रमाणीकरण) विनियम, 2016।

छ. आधार (डेटा सुरक्षा) विनियम, 2016।

ज. आधार (सूचना की साझेदारी) विनियम, 2016

झ. उपरोक्त विनियमों के पश्चात् के संशोधन तथा सरकार/ यू आई डी ए आई द्वारा जारी किए गए किसी भी अन्य निर्देश/ अधिसूचनाओं/ विनियमों, जिनका यू आई डी ए आई की परियोजना एवं कार्यप्रणाली पर प्रभाव पड़ता है।

2.4 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा फरवरी 2019 में यू आई डी ए आई के शीर्ष प्रबंधन के साथ एक प्रवेश बैठक के साथ यू आई डी ए आई मुख्यालय नई दिल्ली में प्रारंभ हुई जहां प्रबंधन को लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्यों आदि के विषय में बताया गया। यू आई डी ए आई मुख्यालय, इसके क्षेत्रीय कार्यालयों[9] तथा बेंगलुरु में यू आई डी ए आई टेक सेंटर में रखी गई पंजिकाओ एवं अभिलेखों की लेखापरीक्षा में समीक्षा की गयी।

हमने सांख्यिकीय नमूनाकरण तकनीकों के आधार पर संवीक्षा के लिए अनुबंधों का चयन किया। प्रपत्रों के परीक्षण के अतिरिक्त, हमने लेखापरीक्षिती द्वारा प्रस्तुत किए गए लेखापरीक्षा प्रश्नों के उत्तर के माध्यम से तथा इसके विभिन्न संचालनों में सम्मिलित यू आई डी ए आई के प्रमुख कर्मियों के साथ बैठकों के माध्यम से सूचनाएँ प्राप्त की।

लेखापरीक्षा के पूर्ण होने पर, हमने अक्टूबर 2020 में एक निर्गम बैठक में यू आई डी ए आई प्रबंधन के साथ महत्वपूर्ण टिप्पणियों पर चर्चा की। निर्गम बैठक के दौरान तथा लिखित उत्तर के माध्यम से दिए गए लेखापरीक्षिती की प्रतिक्रिया को इस प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से समाहित किया गया है। सांख्यिकीय सूचनाओं को 31 मार्च 2021 तक अद्यतन किया गया है।

[9] क्षेत्रीय कार्यालय गुवाहाटी को छोड़कर

प्रतिवेदन को अंतिम रूप देने में इलेक्ट्रॉनिकी और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एम ई आई टी वाई) के जून 2021 में दिए गए उत्तर को भी ध्यान में रखा गया है।

2.5 प्रशंसनीय आचरण

यू आई डी ए आई ने वृहद संख्या में एजेंसियों/ संस्थाओं के समन्वय से पहला आधार (सितंबर 2010) जारी होने के एक दशक के अंदर देश भर में फैली भारत के 125 करोड़ से अधिक निवासियों को एक पहचान दस्तावेज प्रदान किया है। यू आई डी ए आई ने सूचना सुरक्षा प्रबंधन प्रणाली की स्थापना की है तथा एस टी क्यू सी द्वारा आई एस ओ 27001:2013 प्राप्त किया है एवं राष्ट्रीय महत्वपूर्ण सूचना अवसंरचना संरक्षण केंद्र (एन सी आई आई पी सी) ने आई टी सुरक्षा आश्वासन की एक और परत जोड़ते हुए इसके सी आई डी आर को "संरक्षित प्रणाली" घोषित किया है।

हमने देखा कि यू आई डी ए आई के पास खराब/ दोषपूर्ण गुणवत्ता कार्य के लिए अपने नामांकन पारिस्थितिकी तंत्र भागीदारों पर वित्तीय दंड लगाने की एक प्रणाली है। निवासियों से अधिक शुल्क लेने के परिवादों पर आगे की कार्यवाही की जाती है तथा निबंधकों पर वित्तीय निरुत्साहन अधिरोपित किया जाता है। यह पाया गया कि यू आई डी ए आई टेक सेंटर से सफलतापूर्वक तैयार आधारों की सूची के साथ क्रॉस-चेकिंग के बाद ही निबंधकों को भुगतान जारी किया जाता है।

वर्चुअल आई डी एवं बायोमेट्रिक लॉकिंग सुविधा जैसी सुविधाएं आधार से संबंधित सेवाओं का लाभ उठाने के दौरान आधार धारकों को अधिक छूट प्रदान करती हैं। वर्चुअल आई डी एक अस्थायी एवं प्रतिसंहरणीय 16-अंकीय यादृच्छिक संख्या है तथा इसे आधार के साथ मैप किया जाता है ताकि प्रमाणीकरण हेतु आधार के स्थान पर इसका उपयोग किया जा सके। बायोमेट्रिक लॉकिंग सुविधा आधार धारक को जब चाहे तब अपने बायोमेट्रिक्स को लॉक/ अनलॉक करने में सहायता करती है। ये पहल आई डी का उपयोग करते समय आधार धारकों के विश्वास को बढ़ाने में सहायता करती हैं।

2019 में, निवासियों के लिए सभी आधार सेवाओं के लिए सिंगल स्टॉप डेस्टिनेशन के रूप में कार्य करने के लिए देश के 41 चयनित स्थानों में "आधार सेवा केंद्र" (ए एस के) प्रारंभ किए गए थे। ये ए एस के पूर्व से उपलब्ध 35,000 आधार नामांकन एवं अद्यतन केंद्रों के अतिरिक्त थे।

चित्र सौजन्य: यू आई डी ए आई

ए एस के सप्ताह के सभी सात दिवसों में निवासियों को समर्पित आधार नामांकन एवं अद्यतन सेवाएं प्रदान करते हैं।

2.6 आभार एवं बाध्यतायें

हम लेखापरीक्षा के दौरान यू आई डी ए आई के प्रबंधन द्वारा लेखापरीक्षा दल को दिए गए समर्थन और सहयोग का आभार प्रकट करते हैं। लेखापरीक्षा दल की समझ के लिए प्राधिकरण की कार्यप्रणाली पर एक विस्तृत प्रस्तुतिकरण दिया गया। लेखापरीक्षा दल द्वारा मांगे गए अभिलेख/ आंकड़े सामान्य तौर पर प्रस्तुत किए गए थे लेकिन लेखापरीक्षा में अभिलेखों की अत्यधिक देरी/ आपूर्ति न करने के कई उदाहरण देखे गए जो लेखापरीक्षा कार्य में बाधा उत्पन्न करते थे। जिन अभिलेखों को नहीं देखा जा सका, उनमें सूचना प्रौद्योगिकी-सूचना प्रणाली सुरक्षा, आधार प्रपत्र प्रबंधन प्रणाली, नामांकन के समय एकत्र किए गए प्रपत्रों को नष्ट करना, प्रमाणीकरण तथा उसके लेखांकन का विवरण, प्रमाणीकरण एवं नामांकन तथा अद्यतन गतिविधियों, हेतु दरों/ शुल्कों का निर्धारण ग्राहकों की शिकायतें/परिवाद, हितधारकों की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (यथा नामांकन केंद्र या ए एस ए/ए यू ए) आदि। हम मार्च 2021 तक सांख्यिकीय एवं अन्य सूचनाओं को अद्यतन करने में प्रदान किए गए सहयोग की भी सराहना करते हैं।

यू आई डी ए आई ने आधार अधिनियम के अंतर्गत एक प्राधिकरण के रूप में यू आई डी ए आई (जुलाई 2016) के गठन से पूर्व की अवधि के लिए डेटा उपलब्ध कराने में कठिनाई व्यक्त की। डेटा की अनिरंतर आपूर्ति, विलंब प्रस्तुतीकरण तथा लेखापरीक्षा प्रश्नों के आंशिक उत्तरों ने लेखापरीक्षा प्रक्रिया को सुचारू रूप से पूर्ण करने में बाधा उत्पन्न की थी। हम प्रबंधित सेवा प्रदाताओं, डेटा केंद्र विकास संस्थाओं एवं आधार प्रपत्र प्रबंधन प्रणाली भागीदारों या सरकारी जोखिम अनुपालन व निष्पादन - सेवा प्रदाताओं की भूमिकाओं में महत्वपूर्ण सेवाओं के प्रबंधन के लिए यू आई डी ए आई द्वारा नियुक्त विक्रेताओं की चयन प्रक्रिया पर उचित आश्वासन नहीं दे सके। यद्यपि, हमने इस निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए यू आई डी ए आई के लेखनों एवं पंजिकाओं की जांच पर विश्वास किया कि निर्धारित नियमों, प्रक्रियाओं तथा उचित विवेक का पालन करके सेवाएं[10] प्रदान करने के लिए सेवा भागीदारों का चयन प्रतिस्पर्धी तरीके से किया

[10] जिन सेवाओं को निर्धारित नमूनों के पश्चात् लेखापरीक्षा संवीक्षा के लिए चयनित किया गया था।

गया था। व्यावसायिक संसाधनों की आपूर्ति के लिए एन आई एस जी के साथ अनुबंध नामांकन के आधार पर किए गए थे।

इसलिए, लेखापरीक्षा एवं लेखा पर सी ए जी के विनियमों के क्षेत्र को ध्यान में रखते हुए, जिस सीमा तक डेटा तथा सूचना/ पंजीकायें लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गईं, हम उपरोक्त उल्लिखित क्षेत्रों पर अपने आश्वासन प्राप्त नहीं कर सके।